

# Ny instansordning i regelsystemet för exportbutiker

# Innehållsförteckning

1	Lagförslag.....	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:445) om exportbutiker.....	4
1.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	8
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. ....	10
1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.....	11
1.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.....	12
2	Bakgrund.....	13
3	Handläggningen av ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats.....	14
4	Behörig myndighet att pröva frågan om tillstånd att inrätta exportbutik bör vara Skatteverket.....	15
5	Bestämmelser om tidsbegränsade tillstånd.....	16
6	Införande av särskilda bestämmelser om återkallelse av tillstånd.....	17
7	Rätt till domstolsprövning.....	17
8	Offentligfinansiella och andra effekter.....	19
8.1	Offentligfinansiella effekter.....	19
8.2	Effekter för företagen.....	19
8.3	Effekter för myndigheter och domstolar.....	19
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	20
9.1	Tidpunkten för ikraftträdande.....	20
9.2	Övergångsbestämmelser.....	20
10	Författningskommentar.....	21
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:445) om exportbutiker.....	21
10.2	Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	22
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. ....	22
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.....	22
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.....	23

## Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att Skatteverket ska bli handläggande myndighet för ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats. Förslaget är ett led i att begränsa regeringens hantering av förvaltningsärenden i enskilda fall.

I materiellt hänseende medför förslaget inga ändringar i sak. Lagen (1999:445) om exportbutiker har dock kompletterats med ytterligare bestämmelser, eftersom det nu föreslås att handläggningen ska ske vid en förvaltningsmyndighet, bl.a. har bestämmelser om rätt till domstolsprövning införts.

# 1 Lagförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:445) om exportbutiker

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:445) om exportbutiker dels att 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 4–7 §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

*Regeringen får bevilja flygplatshållare tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats.*

*I en exportbutik får obeskattade unionsvaror, med de begränsningar som anges i 3 §, säljas till flygpassagerare som reser till en plats utanför EU:s skatteområde.*

*Om alkohol- och tobaksvaror ska säljas i en exportbutik ska verksamheten bedrivas av en godkänd upplagshavare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Exportbutiken ska i sådana fall vara ett godkänt skatteupplag enligt dessa lagar.*

### *Föreslagen lydelse*

1 §<sup>1</sup>

*I denna lag finns bestämmelser om exportbutik på flygplats.*

3 §<sup>2</sup>

*Försäljning av obeskattade unionsvaror till flygpassagerare som reser till en plats utanför EU:s skatteområde får endast avse följande varor och i angivna fall följande kvantiteter av dessa varor till varje resande:*

*1. 200 cigaretter eller 100 cigariller eller 50 cigarrer eller 250 gram röktoak eller en proportionell blandning av dessa tobaksvaror,*

*Exportbutik får inrättas på en flygplats där flygtrafik bedrivs till en plats utanför EU:s skatteområde.*

*Skatteverket meddelar flygplatshållare tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats.*

*Ett tillstånd enligt andra stycket ska beviljas för viss tid.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:291.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:291.

2. en liter spritdryck eller två liter starkvin,  
två liter vin,  
två liter starköl, och

3. parfym, luktvatten och andra kosmetiska preparat samt choklad- och konfektyrvaror och andra tobaksvaror än sådana som anges ovan.

Till den som avreser med bestämmelseort i Norge får försäljning inte ske till större mängder än vad resande får införa tullfritt till det landet.

Vid tillämpning av första stycket förstås med

spritdryck: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 22 volymprocent,

starkvin: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 15 men inte 22 volymprocent, samt mousserande vin,

vin: annat vin än starkvin samt annan alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 3,5 men inte 15 volymprocent och som inte är starköl,

starköl: öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent,

cigarill: cigarrer med en högsta vikt av 3 gram per styck.

#### 4 §

I en exportbutik får obeskattade unionsvaror säljas till flygpassagerare som reser till en plats utanför EU:s skatteområde.

Försäljning av varor enligt första stycket får endast avse i denna bestämmelse angivna varor och i särskilt angivna fall följande kvantiteter till varje enskild resenär:

1. 200 cigaretter eller 100 cigariller eller 50 cigarrer eller 250 gram röktoak eller en proportionell blandning av dessa tobaksvaror,

2. en liter spritdryck eller två liter starkvin,

två liter vin,  
två liter starköl, och

3. parfym, luktvatten och andra kosmetiska preparat samt choklad- och konfektyrvaror och andra tobaksvaror än sådana som anges ovan.

Till den som avreser med bestämmelseort i Norge får försäljning inte ske till större mängder än vad resande får införa tullfritt till det landet.

Vid tillämpning av andra stycket förstås med

spritdryck: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 22 volymprocent,

starkvin: alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 15 men inte 22 volymprocent, samt mousserande vin,

vin: annat vin än starkvin samt annan alkoholdryck med en alkoholhalt som överstiger 3,5 men inte 15 volymprocent och som inte är starköl,

starköl: öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent,

cigarill: cigarrer med en högsta vikt av 3 gram per styck

#### 5 §

Om alkohol- och tobaksvaror ska säljas i en exportbutik ska verksamheten i exportbutiken bedrivas av en godkänd upplagshavare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Exportbutiken ska i sådana fall vara ett godkänt skatteupplag enligt dessa lagar.

#### 6 §

Skatteverket får återkalla ett tillstånd enligt 3 §, om

1. tillståndshavaren inte längre är flygplatshållare,
2. trafik inte längre bedrivs till plats utanför EU:s skatteområde,
3. förutsättningar för att bevilja

*tillstånd inte längre finns.*

*Beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet.*

7 §

*Beslut enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
  2. Äldre bestämmelser gäller för ansökningar som har getts in till regeringen före ikraftträdandet.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 a § mervärdesskattelagen (1994:200)<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap.**

#### **3 a<sup>2</sup>**

En omsättning enligt 2, 2 a, 2 b eller 3 § av en vara anses som en omsättning utomlands, om

1. säljaren levererar varan till en plats utanför EU,  
2. direkt utförsel av varan till en plats utanför EU ombesörjs av en speditör eller fraktförare,

3. en utländsk företagare förvärvar varan för sin verksamhet i utlandet och hämtar den för direkt utförsel till en plats utanför EU,

4. varan levereras till ett fartyg eller ett luftfartyg i utrikes trafik för bruk ombord på ett sådant fartyg eller luftfartyg eller för sådan omsättning som anges i 1 § tredje stycket,

4 a. varan levereras till ett fartyg eller luftfartyg i de fall som avses i 2 b § för försäljning ombord och avser sådana livsmedel som anges i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, dock inte punktskattepliktiga varor,

5. varan omsätts på fartyg eller luftfartyg i de fall som avses i 2 b § för konsumtion ombord,

6. det är fråga om en leverans av varor av de slag som avses i 3 § lagen (1999:445) om exportbutiker och varorna är avsedda för försäljning i en sådan butik,

6 a. det är fråga om en sådan försäljning som avses i 1 § *andra stycket* lagen om exportbutiker,

6. det är fråga om en leverans av varor av de slag som avses i 4 § *andra stycket* lagen (1999:445) om exportbutiker och varorna är avsedda för försäljning i en sådan butik,

6 a. det är fråga om en sådan försäljning som avses i 4 § *första stycket* lagen om exportbutiker,

7. varan är en personbil eller motorcykel som vid leveransen är tillfälligt registrerad enligt 23 § första stycket 1 lagen (2001:558) om vägtrafikregister, under förutsättning att

7 a. fordonet levereras till en fysisk person som är bosatt eller stadigvarande vistas i ett annat land än ett EU-land, och

7 b. säljaren kan visa att fordonet varaktigt förts till en plats utanför EU före utgången av den sjätte månaden efter den månad då fordonet

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2000:500.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2013:368.



levererades, eller

8. varan levereras här i landet till en fysisk person som är bosatt eller stadigvarande vistas i ett annat land än ett EU-land, under förutsättning att

8 a. ersättningen utgör minst 200 kronor, och

8 b. säljaren kan visa att köparen har medfört varan vid resa till en plats utanför EU före utgången av tredje månaden efter den månad under vilken leveransen av varan gjordes. Lag (2011:283).

Vid leverans av en vara inom landet till en fysisk person som är bosatt i Norge eller på Åland anses omsättningen som en omsättning utomlands endast om

1. leveransen avser en vara eller en grupp av varor som normalt utgör en helhet och ersättningen utgör minst 1 000 kronor efter avdrag för skatt enligt denna lag som hänför sig till ersättningen och

2. säljaren kan visa att köparen i nära anslutning till leveransen fört in varan eller varorna till Norge eller till Åland och därvid enligt tullräkning eller liknande handling betalat skatt motsvarande skatt enligt denna lag.

En leverans av varor till fartyg på linjer mellan Sverige och Norge eller mellan Sverige och Åland ska anses som en omsättning utomlands endast om leveransen inte strider mot 5 och 6 §§ lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg.

En leverans som avses i första stycket 4 av punktskattepliktiga varor ska anses som en omsättning utomlands endast om leveransen uppfyller de villkor som gäller för proviantering i 7–9 §§ lagen om proviantering av fartyg och luftfartyg.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

#### **4 §<sup>1</sup>**

Frihet från mervärdesskatt vid import ska medges för

1. varor som levereras till fartyg eller luftfartyg i utrikes trafik för sådana ändamål som medför att skatt inte ska tas ut enligt 5 kap. 3 a § första stycket 4, 4 a och 5 mervärdesskattelagen (1994:200),

2. varor av de slag som avses i 3 § lagen (1999:445) om exportbutiker och som levereras för försäljning i sådan butik, om 2. varor av de slag som avses i 4 § andra stycket lagen (1999:445) om exportbutiker och som levereras för försäljning i sådan butik,

3. en försändelse från en privatperson till en annan privatperson, utom om försändelsen består av alkoholhaltiga produkter eller tobaksvaror eller har ett värde som överstiger 45 euro,

4. försändelser som består av utländska periodiska publikationer, utom om försändelsernas värde överstiger 22 euro, och

5. andra försändelser än sådana som avses i 4 och 3 § 6, utom om försändelsernas värde överstiger 22 euro.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:1337.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt

Härigenom föreskrivs att 32 § i lagen (1994:1563) om tobaksskatt ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 32 §<sup>1</sup>

En upplagshavare som avses i 10 § får göra avdrag för skatt på varor

1. för vilka skattskyldighet enligt denna lag tidigare inträtt och som förts in i upplagshavarens skatteupplag,

2. som har tagits emot för förbrukning ombord på fartyg eller luftfartyg på resa till utländsk ort av någon som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg,

3. som har tagits emot för försäljning ombord på fartyg eller luftfartyg på resa till tredje land av någon som har tillstånd enligt lagen om proviantering av fartyg och luftfartyg, eller

4. som har beskattats i ett annat EU-land i sådana fall som avses i 27 § under förutsättning att det andra EU-landets skatteanspråk är befogat.

Upplagshavare, som bedriver verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker, får utöver vad som anges i första stycket göra avdrag för skatt på varor som levererats till resande som kan uppvisa en färdhandling för resa till tredje land. Avdrag medges dock högst med vad som enligt 3 § lagen om exportbutiker får säljas till varje resande

Upplagshavare, som bedriver verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker, får utöver vad som anges i första stycket göra avdrag för skatt på varor som levererats till resande som kan uppvisa en färdhandling för resa till tredje land. Avdrag medges dock högst med vad som enligt 4 § *andra stycket* lagen om exportbutiker får säljas till varje resande

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:285.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt

Härigenom föreskrivs att 32 § lagen (1994:1564) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 32 §<sup>1</sup>

En upplagshavare som avses i 9 § får göra avdrag för skatt på varor

1. för vilka skattskyldighet enligt denna lag tidigare inträtt och som förts in i upplagshavarens skatteupplag,

2. som har tagits emot för förbrukning ombord på fartyg eller luftfartyg på resa till utländsk ort av någon som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg,

3. som har tagits emot för försäljning ombord på fartyg eller luftfartyg på resa till tredje land av någon som har tillstånd enligt lagen om proviantering av fartyg och luftfartyg,

4. som har använts

- a) för framställning av sådana produkter som anges i 7 § första stycket 2–6 eller 9,

- b) i en tillverkningsprocess förutsatt att slutprodukten inte innehåller alkohol, eller

- c) för vetenskapligt ändamål,

5. som har levererats till

- a) universitet eller högskola för vetenskapligt ändamål, eller

- b) sjukhus eller apotek för medicinskt ändamål,

6. som har tagits emot av en skattebefriad förbrukare i enlighet med vad som framgår av dennes godkännande, eller

7. som har beskattats i ett annat EU-land i sådana fall som avses i 26 § under förutsättning att det andra EU-landets skatteanspråk är befogat.

Upplagshavare, som bedriver verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker, får utöver vad som anges i första stycket göra avdrag för skatt på varor som levererats till resande som kan uppvisa en färdhandling för resa till tredje land. Avdrag medges dock högst med vad som enligt 3 § lagen om exportbutiker får säljas till varje resande.

Upplagshavare, som bedriver verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker, får utöver vad som anges i första stycket göra avdrag för skatt på varor som levererats till resande som kan uppvisa en färdhandling för resa till tredje land. Avdrag medges dock högst med vad som enligt 4 § *andra stycket* lagen om exportbutiker får säljas till varje resande

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:860.

## 2 Bakgrund

Reglerna om vilka ärenden som ska överprövas av en förvaltningsdomstol respektive av en förvaltningsmyndighet, ytterst regeringen, bygger på principer som lades fast vid Högsta förvaltningsdomstolens (f.d. Regeringsrätten) tillkomst år 1909. Grundprincipen var då att ärenden där prövningen i huvudsak innebar att tillämpa rättsregler skulle överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Ärenden där prövningen gällde lämplighet eller annan skönmässig bedömning skulle överklagas i administrativ ordning.

Denna uppdelning av beslutsbefogenhet har senare påverkats dels av europeiska rättsregler om rätt till domstolsprövning, s.k. civila rättigheter som införlivats i svensk rätt, dels av en allmän strävan att låta förvaltningsbeslut kunna överklagas till underrätt.

Riktlinjerna för en systematisk översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen lades fast av riksdagen 1984 och framgår närmare av prop. 1983/84:120 och bet. 1983/84:KU23. Riktlinjerna var ansedda att vara vägledande även när man utformar överklaganderegler i nya ärendegrupper.

Regeringsformens bestämmelser om formerna för regeringens arbete vilar på grundtanken att den ska begränsas till sådana angelägenheter som typiskt sett kräver ett ställningstagande från regeringen eller någon i regeringskretsen. Regeringen ska alltså enbart pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ.

Det har sedan länge funnits en strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av löpande art för att statsråden och departementen ska få möjlighet att ägna tid och kraft åt reformarbete, övergripande planering och prioritering. Under en följd av år har således ett stort antal ärendegrupper på olika förvaltningsområden flyttats över från regeringen till myndigheter under regeringen (se bl.a. prop. 1995/96:31, prop. 2006/07:1 utg. omr. 2, s. 40, Ds 2000:1, SOU 2013:4).

Den 1 juli 1999 upphörde taxfree-försäljningen inom den Europeiska Unionen genom att vissa särbestämmelser i direktiven på punktskatte- och mervärdesskatteområdet upphörde att gälla. Efter den 1 juli 1999 var skattefri försäljning ombord på EU-interna resor inte längre möjlig. Taxfreehandels upphörande föranledde därmed vissa ändringar av svensk skattelagstiftning. I samband med dessa reformer infördes en ny lag (1999:445) om exportbutiker (prop. 1998/99:86, bet. 1998/99:SkU21, rskr. 1998/99:243) som ersatte motsvarande bestämmelser i tullagstiftningen.

Tillstånd att inrätta en exportbutik beviljas av regeringen och sådant kan enbart ges till en flygplatshållare. I en exportbutik får, sedan vissa justeringar gjorts regelsystemet (prop. 1999/2000:105, bet. 1999/2000:SkU22, rskr. 1999/2000:246), säljas såväl beskattade som obeskattade varor. Om alkohol- eller tobaksvaror ska säljas i en exportbutik får verksamheten endast bedrivas av den som är godkänd som upplagshavare enligt alkohol- och tobaksskatteagarna. Förutom

frågan om tillståndsgivning regleras i lagen om exportbutiker de kvantitativa restriktioner av obeskattade unionsvaror som varje flygpassagerare får köpa vid resa till en plats utanför EU:s skatteområde. Vidare definieras obeskattade varor, unionsvaror samt EU:s skatteområde.

I denna promemoria behandlas frågan om att flytta regeringens hantering av ärenden rörande flygplatshavares tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats till myndighetsnivå.

### 3 Handläggningen av ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats

**Promemorians förslag:** Sakprövningen av tillståndsärenden i fråga om inrättande av exportbutik bör flyttas från regeringen till myndighetsnivå.

**Bakgrund:** Vid tillkomsten av lagen om exportbutiker konstaterades att frågan om tillståndsgivning för inrättande av exportbutiker ankom på regeringen enligt föreskrifter i dåvarande tullagen (1994:1550). I förarbetena gjordes bedömningen att tillståndsgivningen i huvudsak var av näringspolitisk art och att det därför bör vara en central myndighet som avgör var det i landet är lämpligt att inrätta exportbutiker. Eftersom det ansågs vara en fråga om en näringspolitisk lämplighetsbedömning, drogs slutsatsen att det även i fortsättningen bör ankomma på regeringen att pröva ansökningar om tillstånd att få inrätta en exportbutik (se prop. 1998/99:86 s. 72-73).

**Skälen för promemorians förslag:** Som redovisats ovan bygger formerna för regeringens arbete på förutsättningarna att detta ska begränsas till sådana frågor som kräver regeringens ställningstagande. Något sådant behov finns inte när det gäller de nu aktuella ärendena. Principen om att det är en näringspolitisk lämplighetsbedömning huruvida det bör inrättas en exportbutik på en flygplats eller inte, har i dagsläget förlorat sin aktualitet. På det sätt som regeringen tillämpar bestämmelserna i lagen görs ingen bedömning av huruvida det är lämpligt eller inte att inrätta en exportbutik på en särskild flygplats. Är omständigheterna i det enskilda ärendet sådana att sökanden uppfyller kriterierna, nämligen om sökanden är en flygplatshållare och det kan konstateras att det på flygplatsen bedrivs flygtrafik till platser utanför EU:s skatteområde, beviljas det sökta tillståndet. Att fastställa det geografiska området på vilket exportbutiker får inrättas borde inte välla några särskilda problem vid handläggningen, då det i lagen saknas möjlighet att inrätta exportbutiker på någon annan plats än just flygplatser. Något utrymme för att göra en lämplighetsbedömning lämnas således inte vad gäller begreppet flygplats.

Det finns i dagsläget inte heller någon bestämmelse med uttryckligt krav om att det ska göras någon prövning av flygplatshållarens

lämplighet. Av 3 § lagen (1999:445) om exportbutiker följer att om alkohol- eller tobaksvaror ska säljas i en exportbutik ska verksamheten bedrivas av en godkänd upplagshavare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt. I förarbetena (prop. 1998/99:86 s. 73) konstateras att kontrollen av verksamheten bör inriktas på den som bedriver verksamheten och inte flygplatshållaren i egenskap av tillståndshavare. Det finns således inte något behov av någon särskild prövning av sökandens, dvs. flygplatshållarens, lämplighet vid handläggningen av ansökan. Skulle en upplagshavare av någon anledning inte sköta sig på ett tillfredsställande sätt kan godkännandet återkallas, vilket innebär att denne inte kan fortsätta att driva verksamheten i exportbutiken och att flygplatshållaren följaktligen måste se sig om efter en ny aktör som samarbetspartner.

Mot denna bakgrund samt omständigheten att handläggningen av tillståndsärendena genom åren blivit allt mer formaliserad till sin natur – med i princip inga inslag av varken näringspolitiska överväganden eller särskilda lämplighetsbedömningar – är det inte längre påkallat att regeringen fattar beslut om sådana tillstånd. Det föreslås därför att ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats ska väckas och sakprövas på myndighetsnivå.

#### 4 Behörig myndighet att pröva frågan om tillstånd att inrätta exportbutik bör vara Skatteverket

**Promemorians förslag:** Handläggningen av ärenden om tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats bör ankomma på Skatteverket.

**Skälen för promemorians förslag:** Regeringen har som ovan konstaterats under en längre tid flyttat över hanteringen av ärenden av förvaltningskaraktär till myndigheter. De myndigheter som skulle kunna vara aktuella att hantera förevarande ärendetyp är Skatteverket eller Tullverket.

I sammanhanget bör nämnas att Tullverket är handläggande myndighet såvitt avser tillstånd till proviantering av varor till flyg och luftfartyg enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg. Det kan också konstateras att försäljning av oförtullade eller obeskattade varor i exportbutik tidigare har reglerats i tullagen (1994:1550). I en exportbutik får obeskattade unionsvaror, med vissa begränsningar, säljas till passagerare som avser att resa till en plats utanför EU:s skatteområde. Till skillnad från de situationer som kan föreligga vid tillstånd för proviantering får i en exportbutik endast förekomma försäljning av unionsvaror. Sammantaget får mot denna bakgrund det anses mindre lämpligt att flytta ärendehanläggningen till Tullverket då det saknas tillräckliga synergieffekter som skulle kunna motivera att utse Tullverket till handläggande myndighet.

Omständigheter som talar för att det vore mer ändamålsenligt att låta Skatteverket vara handläggande myndighet är att proceduren för godkännande av upplagshavare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt redan i dagsläget ankommer på Skatteverket. Eftersom verksamheten i en exportbutik endast får bedrivas av en aktör som är godkänd som upplagshavare finns starka skäl som, bl.a. i form av administrativa vinster, talar för att låta frågan om godkännande som upplagshavare samt tillståndsgivningen såvitt avser inrättande av exportbutik på flygplats handläggas inom en och samma myndighet.

Det kan således konstateras att skälen som talar för överflyttning av förevarande ärendegrupp till Skatteverket överväger de som kan göras gällande avseende Tullverket. Skatteverket bör därmed i framtiden bli handläggande myndighet. Förslaget föranleder ändringar i 1 och 3 §§ samt införandet av en ny 5 § i lagen om exportbutiker.

## 5 Bestämmelser om tidsbegränsade tillstånd

<b>Promemorians förslag:</b> Ett tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats ska vara begränsat i tiden.
---

**Skälen för promemorians förslag:** Av förarbetena till lagen om exportbutiker (1999:445) framgår att regeringen avser att följa sin nuvarande praxis och därmed tidsbegränsa tillstånden. Med beaktande av detta gjordes bedömningen att tillstånden regelmässigt kommer att förlängas, om inte omständigheter inträffar som medför att flygplatshållaren inte längre ska ha ett tillstånd. Som exempel på fall då det kunde vara motiverat att vägra en förlängning var då det på flygplatsen inte längre skulle förekomma trafik till tredje land (a. prop. s. 73). Vid genomgång av den praxis som skapats av regeringen följer att tillstånden har varit begränsade i tiden och meddelats för perioder om två till tre år. Tillstånden har i regel förlängts om det inte har kunnat konstateras föreligga omständigheter som talat emot en förlängning.

Eftersom det föreslås att en förvaltningsmyndighet ska fatta beslut i tillståndsfrågan bör numera framgå av lag att beslut om tillstånd att inrätta exportbutik ska beviljas för viss tid. Tillståndsperiodernas längd får avgöras av Skatteverket efter avvägning av omständigheterna i de enskilda fallen. Förslaget föranleder införandet ändring i 3 § i lagen om exportbutiker.



## 6 Införande av särskilda bestämmelser om återkallelse av tillstånd

**Promemorians förslag:** I lagen om exportbutiker bör även bestämmelser om återkallelse av tillstånd införas. Ett beslut om återkallelse ska gälla omedelbart, om inte Skatteverket beslutar annat.

**Bakgrund:** För närvarande finns inga bestämmelser om återkallelse av tillstånd i lagen om exportbutiker. I förarbetena (a. prop. s. 73) vid lagens tillkomst ansågs det inte nödvändigt att reglera frågan om återkallelse av tillstånd i lag, eftersom regeringen kunde återkalla godkännandet om en upplagshavare inte skötte sig på ett tillfredsställande sätt. I de beslut som regeringen meddelat har emellertid särskilt angetts att regeringen får återkalla tillståndet om tillståndshavaren inte längre är flygplatshållare, trafik inte längre bedrivs till en plats utanför EU:s skatteområde, eller förutsättningarna i annat fall väsentligen ändras.

**Skälen för promemorians förslag:** Mot bakgrund av att regeringen har haft som praxis att i besluten särskilt ange vissa grunder som utgör skäl för återkallelse av ett tillstånd att inrätta exportbutik samt omständigheten att det nu föreslås att Skatteverket ska vara den myndighet som meddelar tillståndsbesluten, bör det införas en särskild föreskrift om återkallelse av tillstånd. Bestämmelserna därom bör vara tydliga för att Skatteverket på ett rättsäkert och för sökande förutsägbart sätt ska kunna ange grunden för en så pass ingripande åtgärd som en återkallelse innebär. Förutsättningarna för återkallelse bör således framgå direkt av lag.

De två första grunderna för återkallelse som framgått av regeringsbesluten bör överföras till lagtexten, nämligen om tillståndshavaren inte längre är flygplatshållare samt om trafik inte längre bedrivs till en plats utanför EU:s skatteområde. När det gäller den tredje grunden bör bestämmelsen formuleras med utgångspunkt i att tillståndet får återkallas om förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte längre finns. Det är alltså fråga om att omständigheterna i det enskilda fallet förändrats på ett sådant sätt att vederbörande inte skulle ha beviljats tillstånd vid tidpunkten för återkallandet. Ett exempel skulle kunna vara att tillståndshavaren inte längre begär ett tillstånd.

Ett beslut om återkallelse bör gälla omedelbart, om inte Skatteverket beslutar annat.

Förslaget innebär införande av en ny 6 § i lagen om exportbutiker.

## 7 Rätt till domstolsprövning

**Promemorians förslag:** Skatteverkets beslut i fråga om tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas för överklagande till kammarrätten.

**Bakgrund:** Frågan om rätt till domstolsprövning har historiskt sett blivit allt mer aktuell genom den utökning av rätten till domstolsprövning som följer av artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 6 i Europakonventionen har var och en rätt att få en tvist rörande hans civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Såvitt gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter framgår av Europadomstolens praxis att artikeln är tillämplig och rätt till domstolsprövning föreligger om det är fråga om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan en enskild och en myndighet, som rör en rättighet som är erkänd i den nationella rätten och som kan karaktäriseras som en civil rättighet. Särskilda svårigheter uppkommer när det gäller att avgöra om den omtvistade rättigheten kan karaktäriseras som en "civil rättighet". Någon egentlig definition av detta begrepp har inte getts i domstolens praxis. Klart är emellertid att uttrycket omfattar inte bara sådana rättigheter som kan hänföras till den traditionella civilrätten utan även sådana rättigheter som regleras i offentligrättslig ordning. En utförligare sammanfattning av Europadomstolens praxis finns i prop. 1997/98:101 s. 54.

Vid införandet av lagen om exportbutiker aktualiserades frågan om att införa en bestämmelse om rätt till domstolsprövning. Regeringen hänvisade då till att tillståndsgivningen var av näringspolitisk art och att beslut därmed ska fattas efter lämplighetsbedömning. Följaktligen ansågs en enskild inte på rimliga grunder kunna påstå att han enligt svensk lag har rätt att erhålla tillstånd att inrätta exportbutik, varför artikel 6 i Europakonventionen inte var tillämplig. Det ansågs således inte nödvändigt att införa en möjlighet till domstolsprövning.

**Skälen för promemorians förslag:** Som framgått ovan har principen att frågor om tillstånd till exportbutik är av näringspolitisk art som kräver en politisk lämplighetsbedömning numera övergetts. En naturlig följd av resonemanget blir att regeringens tidigare ställningstagande, om att rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen inte är nödvändig, måste omprövas. Europadomstolen har genom sin praxis slagit fast att artikel 6 är tillämplig på bl.a. tvister som rör eller påverkar äganderättsförhållanden, tvister om förvärvstillstånd, bygglovs- eller byggplanetvister, tvister om utnyttjande av grustäcker, tvister om skyldighet att betala avgift till ett socialförsäkringssystem, tvister om tillstånd till näringsverksamhet. Således borde numera inte finnas tvivel om att Skatteverkets beslut om tillstånd till exportbutik i sedvanlig ordning borde kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Någon särskild forumregel bör inte införas för överklagande av beslut enligt lagen om exportbutiker utan i stället bör den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar vara tillämplig. Mot bakgrund av det låga antal ärenden som regeringen historiskt har haft att avgöra kan enbart ett mycket lågt antal överklaganden förväntas. Härtill kommer även omständigheten att det vid handläggningen inte kommer att ingå någon lämplighetsbedömning. Prövningen är således närmast av formell art. Enligt den nyss nämnda s.k. allmänna forumregeln i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar

ska ett överklagande prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. När det gäller myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde, torde det vara den beslutande enhetens geografiska placering som avgör vilken domstol som blir behörig att pröva ett överklagande (RÅ 1995 ref. 20).

I samband med instansordningsreformen 1994 infördes regler om prövningstillstånd i kammarrätten. Prövningstillstånd får numera betraktas som en huvudregel och det saknas skäl att frånga denna. Prövningstillstånd bör därför krävas vid överklagande till kammarrätten.

Förslagen medför införande av en ny paragraf 7 § i lagen om exportbutiker.

## 8 Offentligfinansiella och andra effekter

### 8.1 Offentligfinansiella effekter

Förslaget att Skatteverket ska bli handläggande myndighet för ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats samt de kompletterade bestämmelserna i lagen (1999:445) om exportbutiker medför inte några offentligfinansiella effekter.

### 8.2 Effekter för företagen

Företagen bedöms inte påverkas av förslaget att Skatteverket ska bli handläggande myndighet för ärenden rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats eller de kompletterande bestämmelserna i lagen (1999:445) om exportbutiker. De kompletterande bestämmelserna innebär att tidigare praxis skrivs in i lag och utgör därmed ingen ändring i sak.

### 8.3 Effekter för myndigheter och domstolar

En överflyttning av ärendehantering till Skatteverket kommer att innebära en viss ökad arbetsbörda för myndigheten. Det är emellertid fråga om ett ytterst begränsat antal ärenden och normalt sett är det inte fråga om handläggning av ärenden som kräver omfattande utredning. Det finns för närvarande 44 flygplatser i Sverige. Dock kan det antas att det inte förekommer internationell flygtrafik från samtliga dessa flygplatser till territorier som är belägna utanför EU:s skatteområde. Enligt regeringens nuvarande praxis har tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats meddelats för perioder om två till tre år. Antalet ärenden per år uppskattas till 10–12. Handläggningen av dessa ärenden kan därmed hanteras inom Skatteverkets befintliga ram.

Det föreslås att beslut i ärendena ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av det låga antal inkomna ärenden

till regeringen, görs bedömningen att Skatteverket närmast kommer att vara första och sista instans. Möjligheten att överklaga Skatteverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol medför endast en helt försumbar ökning av belastningen på domstolarna och den eventuella målökningen ryms därmed inom befintlig ram. Några ytterligare resurser ska därför inte behöva tillföras domstolarna på grund av de i promemorian presenterade förslagen.

## 9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### 9.1 Tidpunkten för ikraftträdande

**Promemorians förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015.

**Skälen för promemorians förslag:** De i promemorian föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som det är praktiskt möjligt. Med beaktande av att det enbart är fråga om ett fåtal ärenden per år görs bedömningen att det inte borde finnas behov av några organisations- eller utbildningsinsatser. Det torde inte heller finnas något större behov av andra typer av förberedelseåtgärder. Med hänsyn till detta föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015.

### 9.2 Övergångsbestämmelser

**Promemorians förslag:** Äldre bestämmelser ska gälla för handläggning av ärenden som kommit in till regeringen före ikraftträdandet.

**Skälen för promemorians förslag:** Det är ett begränsat antal ärenden som kommer in till regeringen varje år rörande tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats. Som regel är ärendebalansen ytterst liten. Det skulle kunna vara tänkbart att föra över den vid ikraftträdandet befintliga ärendebalansen till Skatteverket. Praktiska skäl talar emellertid för att de ärenden som inte har avgjorts före ikraftträdandet bör fortsätta att handläggas av regeringen enligt nu gällande regler. En bestämmelse om detta bör därför införas.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:445) om exportbutiker

#### 1 §

Ändringen i paragrafen är endast av redaktionell karaktär och medför ingen ändring i sak.

#### 3 §

*Första stycket* ersätter vad som i dag föreskrivs 1 § första stycket med det redaktionella tillägget att det på flygplatsen måste förekomma flygtrafik till en plats utanför EU:s skatteområde.

*Andra stycket* är nytt enligt vilket följer att Skatteverket är den myndighet som beviljar tillstånd att inrätta exportbutik på flygplats. Frågan om ny handläggande myndighet har behandlats i avsnitt 4 och 5.

Enligt *tredje stycket*, som också är nytt, ska ett tillstånd vara tidsbegränsat. Ytterst ankommer på Skatteverket att besluta om tillståndens periodens längd, även om regeringens tidigare praxis i frågan får anses ge viss vägledning. Se närmare avsnitt 6.1.

#### 4 §

Paragrafen, som är ny, ersätter vad som i dag föreskrivs i 1 § andra stycket samt 3 §.

#### 5 §

Paragrafen är ny och den motsvarar vad som i dag stadgas i 1 § tredje stycket, nämligen att verksamheten i en exportbutik ska bedrivas av en aktör som är godkänd som upplagshavare enligt alkohol- och tobaksskattelagarna.

#### 6 §

Paragrafen är ny och i *första stycket* anges tre situationer då Skatteverket får meddela beslut om att återkalla ett tidigare meddelat tillstånd.

Enligt *första punkten* får ett tillstånd återkallas om tillståndshavaren inte längre är flygplatshållare vilket är en av förutsättningarna för att tillstånd överhuvudtaget ska kunna beviljas.

Av *andra punkten* följer att ett tillstånd ska återkallas om det på flygplatsen inte längre förkommer flygtrafik till territorier belägna utanför EU:s skatteområde. Denna återkallelsegrund bottnar i att den skattefria försäljningen upphört för resande inom EU och att skattefri försäljning enbart får ske för den som reser till tredje land.

Enligt *tredje punkten* ska ett tillstånd återkallas om det inte längre finns förutsättningar att bevilja tillstånd. Det är således fråga om att omständigheterna i det enskilda fallet förändrats på ett sådant sätt att sökanden inte skulle ha beviljats tillstånd vid tidpunkten för återkallandet.

Enligt *andra stycket* gäller ett beslut om återkallelse omedelbart, dvs. även om återkallelsebeslutet överklagas.

7 §

I *första stycket* anges att beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstols, dvs. förvaltningsrätt. Eftersom inget särskilt föreskrivs ska beslut enligt denna lag överklagas enligt förvaltningslagen (1986:223) bestämmelser. Av 7 a § (1971:291) följer att när en enskild överklagar ett beslut är Skatteverket den enskildes motpart.

Enligt *andra stycket* följer att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna*

När de nya bestämmelserna träder i kraft är det Skatteverket som har att pröva samtliga ansökningar om att få inrätta exportbutik på flygplats. Av *andra punkten* följer att äldre bestämmelser ska tillämpas på de ärenden som före ikraftträdandet kommit in och ännu inte avgjorts av regeringen. Se närmare avsnitt 8.

## 10.2 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

### **5 kap.**

3 a §

I *punkterna 6 och 6 a* görs följdändringar mot bakgrund av att bestämmelserna i 3 § i lagen (1999:445) om exportbutiker numera återfinns 4 § samma lag.

## 10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m.

### **2 kap.**

4 §

I *punkten två* görs en följdändring mot bakgrund av de varor som avses i 3 § lagen (1999:445) om exportbutiker numera återfinns i 4 § *andra stycket* samma lag.

## 10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt

32 §

I *andra stycket* görs en redaktionell följdändring, se närmare kommentaren till 2 kap. 4 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m.

## 10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt

32 §

I *andra stycket* görs en redaktionell följdändring, se närmare kommentaren till 2 kap. 4 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m.