

Protokoll fört vid pleniföredragning

Finansavdelningen
Allmänna byrån, F1

Närvarande
VT, HJ, RH, AH-J, AH, FK, AR, CW

Frånvarande

Justerat
Omedelbart

Ordförande
Lantråd
Veronica Thörnroos

Föredragande
Minister
Roger Höglund

Protokollförelse
Finanschef
Conny Nyholm

Nr 27

Spörsmål angående skattegränsproblematiken

ÅLR 2021/8251

166 F1

Beslut

Beslutades besvara lagtingsledamot John Holmbergs m.fl. till landskapsregeringen riktade spörsmål, S3/2020-2021, angående skattegränsproblematiken **enligt bilaga 1, F121P17**.

Till Ålands lagting

Svar på spörsmål

Skattegränsproblematik

- Spörsmål nr 3/2020-2021

Med stöd av 37 § i lagtingsordningen har ltl John Holmberg m.fl. i form av ett spörsmål frågat genom vilka åtgärder och enligt vilken tidsplan landskapsregeringen på såväl kort som lång sikt kommer att säkerställa att gränshandelsproblematiken inte försätter Åland i en ogynnsam konkurrenssituation. Med anledning av spörsmålet ger landskapsregeringen följande skriftliga svar.

Allmänt

Skatteundantaget är en förutsättning för en livskraftig åländsk ekonomi och för fungerande transporter mellan Sverige och Finland via Åland. Till följd av att Åland är med i EU finns därför en skattegräns mellan Åland och resten av EU inklusive Finland. Det innebär bland annat att handel till och från Åland med varor alltid utgör export och import. De administrativa krav och tullförfaranden detta medför riskerar att påverka förutsättningarna för handelsflödena till och från Åland på ett negativt sätt.

Enligt 27 § 36 punkten självstyrelselagen för Åland faller skatter och avgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet. Både mervärdesbeskattning och tullfrågor faller inom rikets behörighet, och landskapsregeringen har därmed varken lagstiftningsbehörighet eller förvaltningsbehörighet avseende skattegränsen.

Det arbete som lade grunderna kring vilka tullförfaranden som ska tillämpas på handel mellan medlemsstater och särskilda skatteområden (Åland ingår i tullunionen men står utanför skatteunionen) påbörjades av finansministeriet, Tullen och landskapsregeringen redan år 2010. Därefter arbetade finansministeriet och Tullen i kommissionens expertgrupper för att möjliggöra förenklingar enligt unionens tullkodex, den delegerade akten och genomförandeakten i handeln mellan särskilda skatteområden och medlemsstaterna.

Finlands arbete resulterade i att behovet av att införa lämpliga förenklingar av tullformaliteter för handel med unionsvaror mellan de delar av tullområdet där moms- och punktskattedirektivet inte tillämpas, exempelvis Åland, och de delar där moms- och punktskattedirektivet tillämpas, d.v.s. i stort sett övriga delar av EU, uttrycks i punkt 13 i preamblen till unionens tullkodex.

EU:s tullagstiftning utgörs således av unionens tullkodex och dess tillämpningsföreskrifter som började tillämpas fullt ut den 1 maj 2016.

Tillämpningsföreskrifterna utgörs av två delar, dels en kompletterande förordning och dels en genomförandeförordning .

Tillämpningsföreskrifterna antogs under senhösten 2015, och Tullen lämnade sina anvisningar om tillämpningen av det ändrade regelverket i skattegränshanteringen i april 2016. Enligt unionens tullkodex ska både nationella elektroniska system och transeuropeiska elektroniska system utvecklas för att kodexen ska kunna tillämpas fullt ut i praktiken. Dessa enhetliga system skulle börja tillämpas senast den 1 januari 2021 enligt unionens tullkodex artikel 278. Fr.o.m. den 1 januari 2021 skulle utbyte och lagring av uppgifter hanteras enligt artikel 6 i unionens tullkodex, vilket innebär att gemensamma uppgiftskrav skulle införas inom EU.

Lågvärdesförsändelser

Genom ändringarna i mervärdesskattelagstiftningen från 1.7.2021 införlivades EU:s distansförsäljningsdirektiv i den nationella lagstiftningen och därigenom slopades skattefriheten på import av varuförsändelser med ett värde på högst 22 euro. Ändringen gällde både företag och privatpersoner. Förändringen medförde samtidigt att varje enskild tidning och tidskrift enligt den gällande lagstiftningen måste tullklareras.

Landskapsregeringen har framfört att en sådan ändring skulle komma att medföra att både privatpersoner och företag skulle sluta prenumerera på fysiska tidningar och tidskrifter.

Med anledning av detta har landskapsregeringen under året i ett flertal utlåtanden, bland annat till riksdagens finansutskotts skattedelegation 4.3.2021 (ÅLR 2021/1747) framfört att det hade funnits skäl att behålla skattefrihet för alla lågvärdesförsändelser men åtminstone för import av tidningar och tidskrifter i undantagslagen. Eftersom mervärdesskattedirektivet och distansförsäljningsdirektiven inte är tillämpliga på import till Åland och då Åland inte är en del av EU:s mervärdesskatteområde skulle det ha varit möjligt att behålla ett undantag för alla lågvärdesförsändelser eller åtminstone för import av tidningar och tidskrifter till Åland i undantagslagen. En sådan reglering är fullt möjlig enligt tillämplig EU-rätt och något Finland enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland kan göra då det faller inom rikets lagstiftningsbehörighet. På detta sätt skulle även situationen för alla privatpersoner, organisationer, transportbolag och inte minst bibliotek på Åland underlättas. Finland har dock inte agerat för en fortsatt skattefrihet för lågvärdesförsändelser.

Till följd av den kritik som framförts har finansministeriet den 2.7.2021 begärt utlåtande om ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (FFS 1266/1996) (nedan ”undantagslagen”). I propositionen föreslås det att undantagslagen ändras så att det för införsel av tidningar och tidskrifter som privatpersoner prenumererar från andra delar av Finland eller från andra medlemsstater till landskapet Åland skapas ett förenklat och lättare förfarande som avviker från det normala förfarandet för enskilda tidningar och tidskrifter. Förfarandet

ska också tillämpas på tidningar och tidskrifter som införs från Åland till andra delar av Finland.

Landskapsregeringen konstaterade i sitt yttrande till finansministeriet den 11.8.2021 att förslaget om förenklat förfarande avses omfatta införsel av tidningar och tidskrifter såväl från andra delar av Finland som från andra medlemsstater i EU. I och med detta försvåras inte införsel av tidningar och tidskrifter från exempelvis Sverige jämfört med införsel från övriga Finland. Trots lagförslaget och det förenklade förfarandet ställs åländska konsumenter i en sämre situation än andra konsumenter i Finland då tidsskriftsleveranser oavsett måste tulldeklarerars. Vidare konstaterade landskapsregeringen att förslaget enbart verkar avse tillämpning av ett förenklat förfarande för fysiska personer. Försättningsvis verkar kravet att lämna en tulldeklaration för varje enskild försändelse kvarstå då en juridisk person och specifikt t.ex. ett bibliotek importerar tidningar och tidskrifter från en annan del av Finland eller från andra medlemsstater i EU till Åland. Sammanfattningsvis poängterade landskapsregeringen ånyo tydligt att den bästa lösningen skulle vara att ha en skattefrihet för åtminstone import av tidningar och tidskrifter i t.ex. 8 a § undantagslagen. Vad gäller förslaget till förenklat förfarande i 22 a undantagslagen för fysiska personers införsel av tidningar och tidskrifter till Åland måste förfarandet, om skattefrihet inte är möjligt, utvidgas till alla juridiska personer. Detta måste gälla oberoende av om de juridiska personerna är momsregistrerade eller inte.

Nya elektroniska tullförfaranden

1.1.2021 skulle medlemsstaterna ta i bruk elektroniska tulldeklarationer för importörer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Förutsättningar för hur förfarandena ska ändras och kravställning på bl.a. tulldeklarationernas innehåll regleras i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 953/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

Det nya finska tullklareringssystemet benämns UTU, och ibruktageandet av den funktionalitet som berör handeln över den nationella skattegränsen har under året skjutits upp, först till april, och därefter till september. Sedan 1.9.2021 ska emellertid samtliga företag lämna tulldeklarationer enligt de nya elektroniska tullförfarandena för införsel av varor över den nationella skattegränsen i enlighet med den tolkning Tullen gjort avseende de krav som ställs i EU:s tullregelverk. I de analyser som gjorts inför denna omläggning aviserades att de nya förfarandena skulle komma att innebära en betydande ökning av arbetsbördan för åländska företag. Dock har det innan det nya förfarandet infördes varit svårt att analysera konsekvenserna avseende förfarandena över den nationella skattegränsen då information och anvisningar tillsvidare saknas.

Det finns två huvudsakliga skäl till att de nya elektroniska deklara-tionsförfarandena över den nationella skattegränsen B2B (handel mellan företag) leder till problem för de åländska importörerna. Det första skälet är att varje leverans måste deklarerars separat, istället för att en sammandragsdeklaration lämnas en gång i månaden. Detta leder till en oproportionerligt stor ökad administrativ börda med betydande merkostnader hos varje aktör som

resultat. Det är ännu svårt att uppskatta volymen av den ökade administrationen, men efter det elektroniska förtullningssystemets implementation i september har Ålands landskapsregering konstaterat en stor ökad administrativ börda på åländska företag. Företagen vittnar om att det råder osäkerhet gällande vilka krav lagstiftningen ställer på dem och varken Tullen eller Skatteförvaltningen kan svara på deras frågeställningar. Den nya lagstiftningen har i vissa fall medfört en fördubbling av förtullningsarbetet på en daglig basis, vilket särskilt småföretagare inte har resurser till. De större företagen riskerar att behöva anställa administrativ personal enbart för att hantera importerna. Landskapsregeringen konstaterar att de ökade kostnaderna riskerar att påverka verksamhetsförutsättningarna för mindre företag bland annat inom detaljhandeln på Åland.

Det andra skälet är svårigheten att tillgodose kravet på ”audit trail” mellan leveranserna och inkommande faktura. Vad gäller detta krav har Tullen visat stor flexibilitet avseende vilket referensnummer som kan användas i tulldeklarationen, medan Skatteförvaltningen inte uttalat sig om i vilken grad motsvarande referensnummer kan godtas i förhållande till de krav som ställs på bokföringen för att styrka momsavdrag i momsdeklarationen. Problemen i detta avseende är att företagen inte vet vad de behöver göra för att uppnå den verifieringskedja i bokföringen som krävs mellan de levererade varorna och fakturan av de specifika varorna. Därtill är varuleveranskedjorna över den nationella skattegränsen inte anpassade för de krav som nu ställs genom att det saknas transportdokumentation som följer hela transporten, en transport som ofta görs i flera steg. Audit trail-kravet ställer därmed krav på företag som är svåra att uppfylla i dagens import/exportkedjor. Detta beror på att kopplingen mellan orderbekräftelse, fraktsedel och faktura saknas. Importer utförs exempelvis genom att

- flera transportörer anlitas i olika led och där exportören okänd för transportören,
- exportören är inte den som ställer ut faktura
- fakturan innehåller information från flera orderbekräftelser

Parallellt med arbetet med att samla in information om de konkreta problem lagstiftningen medför för det åländska näringslivet har landskapsregeringen tagit initiativ till ett flertal möten med de ansvariga myndigheterna i riket. Den 18 juni 2021 hölls ett möte med finansministeriet, Skatteförvaltningen och Tullen, samt företrädare för Åland Post och Ålands näringsliv. På agendan fanns, förutom problematiken med den slopade skattefriheten för tidningsförsändelserna, även frågeställningarna rörande ökad administration och svårigheterna med att skapa en audit-trail mellan förtullning och faktura. Vid det mötet noterades vissa möjligheter till öppningar beträffande möjligheten att förlänga tidsfristen för det så kallade tvåstegsförfarandet i förtullningsärenden från 10 till 30 dagar

Ett uppföljningsmöte utlovades i augusti, men hölls i praktiken den 23 september 2021. Landskapsregeringen kunde vid det mötet konstatera att man inte från rikshåll arbetat vidare med något av förenklingsförslagen som diskuterades på mötet i juni. Enbart merarbete sade man sig inte se som ett

tillräckligt skäl för att förenkla förfarandet ytterligare. Enligt finansministeriet tillåter inte EU-regelverket ytterligare förenklingar. Landskapsregeringen betonade vid mötet vikten av att Tullen och Skatteförvaltningen sammanställer gemensamma anvisningar för hanteringen av försändelser över den nationella skattegränsen. Vid detta möte påminde landskapsregeringen även om det initiativ till gemensam arbetsgrupp som tillställts finansministeriet den 11 augusti i år, men som landskapsregeringen ännu inte fått någon respons på.

Sammanfattningsvis har landskapsregeringen aktivt och kontinuerligt arbetat med frågan om det elektroniska tullförfarandet B2B över den nationella skattegränsen ända sedan 2010. För närvarande arbetar landskapsregeringen på bred front för att lösa problemen på följande sätt:

Föreslagen gemensam arbetsgrupp

I detta initiativ begär landskapsregeringen att finansministeriet i skyndsam ordning utser en arbetsgrupp som består av representanter från finansministeriet, Ålands landskapsregering, Tullen, Skatteförvaltningen, Ålands Näringsliv och Åland Post Ab. Arbetsgruppens uppdrag föreslås vara att säkerställa att handelsflödena över den åländska skattegränsen, både exporter och importer, är så smidiga som möjligt.

Åländsk informell operativ arbetsgrupp

Sedan början av 2018 har landskapsregeringen hållit en dialog med Tullen avseende specifikt ändringarna inför 2021. Landskapsregeringen har initierat flera möten med Tullen, varav ett med generaldirektören, för att påtala behovet av att komma igång med arbetet inför 2021, att landskapsregeringen borde vara involverad och vikten av att de åländska förutsättningarna beaktas. Dialogen har sedan förts löpande med Tullen främst genom en informell operativ arbetsgrupp som landskapsregeringen formade under år 2019 bestående av representanter för det åländska näringslivet (Ålands Näringsliv, Åland Post, Transmar, Mariehamns Parti, Företagarna på Åland (under 2020) och Lindro konsult). Under 2020 gjorde landskapsregeringen upprepade försök att i sina kontakter med Tullen få klarhet i hur processer och förfaranden var tänkta att ske från och med 2021, men Tullen har inte kunnat ge någon sådan information. Vid så kallade kundsamarbetsgruppsmöten med Tullen har gruppen försökt få klarhet i hur de nya förfarandena i praktiken kommer att fungera, men informationen har varit mycket begränsad.

Syftet med den informella arbetsgruppen har varit att dels fungera som diskussionspart i frågor som gäller skattegränsproblematiken, men också för att samla upp praktiska frågeställningar och problem från näringslivets representanter. Det har i det sammanhanget varit angeläget att experterna på de större företagen har analyserat Tullens begränsade information om ändringar. Åland Post och Mariehamns Parti har haft en särskilt aktiv roll, och ställt en mängd detaljfrågor för att få Tullen att se var förfarandeändringar inte fungerar i praktiken. Arbetet med att ställa frågor, påtala brister och försöka påverka pågår fortsatt med Tullen.

Den 21 september hölls det senaste mötet med gruppen då det bestämdes att landskapsregeringen samlar problembeskrivningar och exempel från företagen som man därefter sammanställer i ett dokument som tillställs riksmyndigheterna.

Åländsk strategigrupp

Den 21 september tillsatte landskapsregeringen också en skattegränsstrategigrupp. Gruppen, som leds av minister Karlström, består av sakkunniga från förvaltningen och Åland Post. Gruppen kommer också att anlita externa sakkunniga i sitt arbete. Gruppen kommer utgående från den kartläggning som sker i den informella operativa arbetsgruppen föreslå möjliga förändringar. Gruppen kan vid behov föreslå ändringar i lagstiftning inklusive EU-rätt. Gruppen hade sitt första möte tisdagen den 28 september och sammanträder tillsvidare en gång i veckan.

Arbetet med att lösa problemen med handelsflödet över den nationella skattegränsen fortgår såväl på tjänstemannanivån som på den politiska nivån.

Mariehamn den 7 oktober 2021

Lantråd

Veronica Thörnroos

Minister

Roger Höglund