

Protokoll fört vid enskild föredragning

Finansavdelningen
Allmänna byrån, F1

Beslutande
Minister
Roger Höglund

Föredragande
Avdelningsjurist
Sofia Higson

Justerat
Omedelbart

Nr 54

Åländska målsättningar och ändringsförslag till
kommissionens förslag till ny tullkodex (COM(2023) 258
final)

ÅLR 2023/4028

94 F1

Beslut

Beslöts föra landskapsregeringens förslag till promemoria i **bilaga 1, F123E43** till samråd i lagtinget enligt 59 § lagtingsordning (2011:97) för Åland.

Hänvisning
Promemoria om EU-kommissionens förslag från den 21
juni 2023

Lagtinget

Kontaktperson
Avdelningsjurist Sofia Higson

Ärende

Promemoria gällande åländska målsättningar och ändringsförslag till kommissionens förslag till ny tullkodex (COM(2023) 258 final)

Sammanfattning

Att säkerställa smidiga skattegränsförfaranden i arbetet med den nya tullkodexen är en nödvändighet för Åland. Tullförfaranden för handel till och från särskilda skatteområden som är anpassade till företag med få anställda bör vara en prioritet för Finland. Ålands landskapsregering föreslår följande ändringar i artikel 4 i den nya tullkodexen:

1. Ett tekniskt ändringsförslag där det betonas att kommissionens delegerade befogenhet också omfattar förenklingar av tullagstiftningen.
2. Kommissionens delegerade befogenhet, och därigenom de bestämmelser som tillämpas på särskilda skatteområden, begränsas till att omfatta endast de mest nödvändiga områdena av tullkodexen.
3. Kommissionens delegerade befogenhet att anta akter som behandlar särskilda omständigheter som gäller för handel som berör endast en medlemsstat utökas till att omfatta andra specifika områden. Landskapsregeringen framför att det finns en uppsättning unika omständigheter på Åland, så som dess geografiska läge samt dess samhällsekonomiska och juridiska förutsättningar, som medför att handeln med Sverige är särskilt viktig. Samtidigt har det under en längre tid funnits förenklingar som tillämpats i handeln med Sverige och som nu är på väg att upphöra. Användningen av ny teknik bör kunna säkerställa uppbörden av mervärdesskatt och accis på så sätt att åtminstone temporära förenklingar kan vara möjliga i handeln mellan Åland och Sverige.

1. Bakgrund

Kommissionen har den 17 maj 2023 antagit ett förslag för att reformera unionens centrala tullagstiftning och upphäva förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (nedan *nuvarande tullkodex*). Reformen innehåller bland annat ett förslag till förordning om fastställande av en tullkodex och Europeiska unionens tullbyrå (COM(2023) 258, nedan *ny tullkodex*).

Finansministeriet har upprättat en U-skrivelse gällande det inledande förslaget till ny tullkodex den 15 juni 2023. En svensk översättning skickades till landskapsregeringen den 30 juni 2023. Enligt finansministeriets U-skrivelse är en av Statsrådets ståndpunkter att det är viktigt att även den nya tullkodexen tryggar smidiga skattegränsförfaranden för Åland. Landskapsregeringen lämnade in sitt ställningstagande till finansministeriet den 22 juni 2023. I ställningstagandet förenar sig landskapsregeringen med statsrådets ståndpunkt och tillägger att det är synnerligen viktigt att den nya tullkodexen säkerställer smidigheten i Ålands skattegränsförfaranden. Landskapsregeringen betonar också att det är viktigt att kommissionens delegerade befogenhet är tillräckligt bred för att undvika oönskade begränsningar vid antagandet av delegerade akter.

De för särskilda skatteområden viktigaste bestämmelserna i förslaget utgörs av artikel 1.4 som möjliggör förenklade förfaranden för handel med unionsvaror mellan EU:s skatteområden och de områden som står utanför skatteunionen, samt artikel 4 som överför befogenheten till kommissionen att, genom delegerade akter, fastställa vilka bestämmelser i unionens tullagstiftning som ska tillämpas på handeln mellan dessa områden. I det nuvarande regelverket kring tullkodex fastställs dessa bestämmelser i kommissionens delegerade förordning.¹ Kommissionen har ännu inte föreslagit någon motsvarande delegerad akt som gäller bestämmelserna i förslaget till ny tullkodex.

2. Övergripande målsättningar gällande artikel 1.4 och 4 i förslaget till ny tullkodex

Förenklade tullformaliteter är en förutsättning för att varuflödet mellan Åland och dess närregion ska fortsätta. Betungande tullformaliteter och kriterier riskerar att hämma det åländska näringslivet, vilket i huvudsak består av små näringsidkare. I preamblen till nuvarande tullkodex stadgas om handeln med särskilda skatteområden: "Med tanke på att de berörda varorna är unionsvaror och på den skattemässiga arten av de åtgärder som det gäller i denna handel inom unionen är det motiverat att införa lämpliga förenklingar

¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

av de tullformaliteter som ska tillämpas på dessa varor.”² Dessa förutsättningar har inte ändrats sedan den nuvarande tullkodexen trädde i kraft och bör vara förutsättningarna även när den nya tullkodexen träder i kraft. I ljuset av det åländska samhällets litenhet och att den berörda handeln omfattar unionsvaror, är det nödvändigt att den aktuella reformen möjliggör nuvarande och fortsatta förenklingar i handeln med särskilda skatteområden.

Enligt landskapsregeringen fastställer den nya tullkodexen högre krav på tullformaliteterna än de nuvarande reglerna. Till exempel föreslår kommissionen att användningen av förenklade och kompletterade deklarationer samt ingivande av tulldeklarationer i form av en registrering i deklarerans bokföring ska fasas ut och upphöra att användas år 2037.³ Kommissionen föreslår i den nya tullkodexen att vissa operatörer ska åtnjuta lättade tullformaliteter, men ställer också upp kriterier som ska uppfyllas för att en importör eller exportör ska ha rätt till dessa förenklingar. Kriterierna är dock, enligt landskapsregeringen, anpassade för stora företag som har kompetens och resurser att använda sig av avancerade datasystem. Det är inte sannolikt att en åländsk enskild näringsidkare eller småföretagare kan leva upp till dessa kriterier. Landskapsregeringen förutser att möjligheten till export och import från och till Åland starkt kommer att begränsas för åländska företagare om inte kommissionen gör långtgående anpassningar av tullkodexen i de delegerade akter som tillämpas på särskilda skatteområden.

Mot bakgrund av detta anser landskapsregeringen att finansministeriet bör beakta följande målsättningar i arbetet med den nya tullkodexen:

- 1) Handeln med särskilda skatteområden ska antas som ett av finansministeriets prioriterade områden i arbetet med tullreformen.
- 2) Kommissionens delegerade befogenhet i artikel 4 bör bli så bred som möjligt.
- 3) Möjligheten till förenklingar för handeln med särskilda skatteområden måste säkerställas.

3. Specifika ändringsförslag

3.1 Förenklingar av tullagstiftningen i den delegerade befogenheten

I den nuvarande artikel 2 i tullkodex anges att kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter för att specificera bestämmelser i tullagstiftningen och förenklingen av denna som ska gälla i handeln mellan särskilda skatteområden. I den föreslagna artikel 4 i den nya tullkodexen har hänvisningen till förenklingar av tullagstiftningen tagits bort. Hänvisningen till förenklingar finns däremot kvar i den föreslagna artikel 1.4.

² Skäl 13 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

³ Se artikel 56, 66 och 73 i den nya tullkodexen.

Kommissionen torde således fortfarande kunna specificera även förenklingar som ska gälla i handeln med särskilda skatteområden i kraft av artikel 1.4. Däremot är dessa förenklingar en för Åland så pass viktig del av kommissionens delegerade befogenhet att finansministeriet bör framföra ett ändringsförslag som uttryckligen anger att befogenheten även ska inkludera förenklingar av tullagstiftningen.

Landskapsregeringens föreslår följande ändring: *"Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 261 med avseende på komplettering och ändring av denna förordning genom att specificera de bestämmelser i tullagstiftningen och förenklingen av denna som är tillämpliga på handel med unionsvaror som avses i artikel 1.4."*

3.2 Omfattningen av den delegerade befogenheten

Nuvarande artikel 2 i tullkodex anger att kommissionens delegerade befogenhet sträcker sig till att omfatta de bestämmelser i tullagstiftningen som avser tulldeklarationer, de bevis på tullstatus och den användning av förfarandet för intern unionstransitering som inte påverkar en korrekt tillämpning av de skattemässiga åtgärder som berörs. I den föreslagna artikel 4 i den nya tullkodexen begränsas inte den delegerade befogenheten till vissa områden av tullkodexen. I stället stipuleras att kommissionen ges befogenhet att specificera de bestämmelser i tullagstiftningen som är tillämpliga på handel med unionsvaror som avses i artikel 1.4. I landskapsregeringens ställningstagande från den 22 juni 2023 ansåg landskapsregeringen att innebörden av artikel 4 till denna del måste klargöras och vilka konsekvenser denna ändring leder till. Finansministeriet har förtjänstfullt utrett betydelsen av den nuvarande delegerade befogenhetens begränsade omfattning. Enligt finansministeriet har avsikten varit att endast den del av tullagstiftningen som avser tulldeklarationer, bevis på tullstatus och förfarandet för intern unionstransitering skulle tillämpas på särskilda skatteområden. Följaktligen tillämpas tullagstiftningens övriga bestämmelser inte på områden som avses i nuvarande artikel 1.3. Mot bakgrund av finansministeriets utredning av frågan blir formuleringen i nuvarande artikel 2 en viktig förenkling av regelverket som tillämpas på särskilda skatteområden. Landskapsregeringen anser således att kommissionens delegerade befogenhet bör begränsas till de mest nödvändiga områdena av tullagstiftningen på motsvarande sätt som i nuvarande tullkodex. I tillägg till detta vore det dessutom värdefullt för den nationella tillämpningen av tullagstiftningen om det tydliggjordes i den föreslagna artikeln att tullagstiftningens tillämpning på särskilda skatteområden endast sträcker sig till dessa områden. Landskapsregeringen förbehåller sig rätten att vid behov föreslå preciserade bestämmelser som bör tillämpas på särskilda skatteområden och således vilka områden som ska ingå i kommissionens delegerade befogenhet.

3.3 Den delegerade befogenheten att anta akter som behandlar särskilda omständigheter i en medlemsstat

3.3.1 Bakgrund

Den sista meningen i den föreslagna artikel 4 lyder: *"Dessa akter kan behandla särskilda omständigheter som gäller för handel med unionsvaror som berör endast en medlemsstat"*. Meningen har lämnats oförändrad och återfinns i artikel 2 i nuvarande tullkodex. Meningen verkar ha uppkommit i och med att tullkodexen omarbetades runt år 2012. Innan omarbetningen av tullkodex löd meningen "I dessa åtgärder ska även särskilda omständigheter som gäller handel med varor som berör endast en medlemsstat beaktas". I samband med att kommissionen antog ett förslag till omarbetad tullkodex uppmärksammade landskapsregeringen finansministeriet på ändringarna av artikeln som omfattade de särskilda skatteområdena, inbegripet den nytillkomna meningen. Finansministeriet ansåg dock att det var osannolikt att ändringen skulle påverka den tidigare innebörden av artikeln och handeln med de särskilda skatteområdena.

Landskapsregeringens tolkning av meningen är att kommissionen kan anta delegerade akter som specificerar bestämmelser som ska gälla i handeln med unionsvaror inom en medlemsstat. Meningen torde således innebära att kommissionen har möjlighet, men inte en skyldighet, att stadga en särskild uppsättning regler som gäller vid handel med ett särskilt skatteområde som sker inom ett medlemsland, medan andra bestämmelser gäller för handeln med ett särskilt skatteområde och EU:s övriga skatteområde. Nedan följer en redogörelse för när kommissionen i den delegerade förordningen använt sig av denna möjlighet.

Artikel 134 i den delegerade förordningen specificerar inledningsvis vilka bestämmelser som ska gälla för handeln med unionsvaror som avses i artikel 1.3 i tullkodexen, det vill säga i handeln mellan de särskilda skatteområdena och EU:s skatteområde. I artikel 134.2 stadgas följaktligen att en nationell tullmyndighet kan godkänna att en kombinerad import- och exportdeklaration används vid sådan handel med ett särskilt skatteområde som sker inom samma medlemsstat. Användningen av en kombinerad import- och exportdeklaration tillåts enligt nuvarande regelverk av den finska tullmyndigheten.⁴ Därutöver får en nationell tullmyndighet enligt artikel 134.3, fram till de datum då de nationella importsystemen uppgraderas, godkänna att en faktura eller ett transportdokument används i stället för avsändnings- eller införseldeklarationen. Denna möjlighet till förenkling kan inte användas efter att Tullen infört det elektroniska förtullningssystemet UTU.

⁴ Se Tullens föreskrift 10/2022 om tullklaringsformaliteter för unionsvaror vid varutransporter mellan landskapet Åland och övriga Finland.

Enligt artikel 114 i den delegerade förordningen ska medlemsstaterna tillämpa artiklarna 115–118 i den delegerade förordningen och artiklarna 133–152 i tullkodexen gällande unionsvarors ankomst som förts från eller till ett särskilt skatteområde till eller från en annan del av unionens tullområde, som inte är beläget i samma medlemsstat. I artikel 114.2 och 114.3 stadgas en avvikelse från huvudregeln gällande unionsvaror som sänds från eller till ett särskilt skatteområde till eller från en annan del av unionens tullområde som är beläget inom samma medlemsstat. Enligt artikeln ska sådana varor anmälas till tullen omedelbart vid ankomsten till denna andra del av unionens tullområde eller det särskilda skatteområdet. Tullmyndigheten i det berörda medlemslandet kan också godkänna att varorna anmäls vid det utsedda tullkontoret eller vid någon annan plats som anvisats eller godkänts av tullmyndigheten innan varorna avsändes från det särskilda skatteområdet eller från avsändningsplatsen. Denna artikel tillämpas i Tullens föreskrift 10/2022 genom att en anmälan om varors ankomst ska inges till Tullen senast när varorna anlänt till en godkänd anmälningsplats. Anmälan om varors ankomst görs elektroniskt och ska göras av den person som för varorna över skattegränsen. Varorna kan transporteras och besittningen av dem kan överlåtas till mottagaren, om Tullen inte meddelat sin avsikt att granska varorna inom 30 minuter efter att anmälan togs emot. Till skillnad från de förenklingsmöjligheter som medges i artikel 134, är förenklingsarna i artikel 114 inte frivilliga för medlemsländerna att införa.

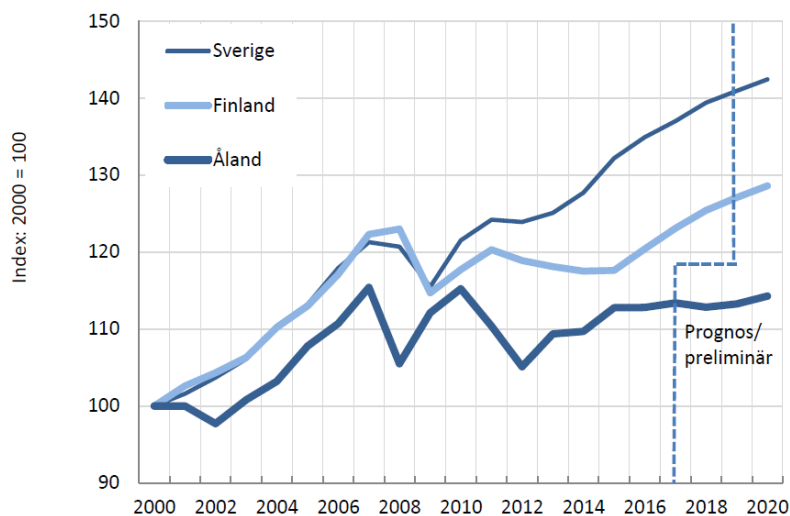
3.3.2 Den åländska ekonomin och handeln med de åländska öarna

Det geografiska läget mellan Finland och Sverige har traditionellt sett medfört att handelsflödet från båda länder varit betydande. På Åland bor runt 30 000 invånare. För det åländska samhället har sjöfarten varit den största näringen och rederiverksamheten har sedan 1800-talet varit drivande i den åländska ekonomin. Neringen har också försett Åland med en väl fungerande och för den övriga ekonomin avgörande extern transportinfrastruktur. Sjöfartens tillväxt har dock avstannat under 2000-talet. Sjöfartens tillbakagång har varit en starkt bidragande orsak till att Ålands BNP ännu inte har passerat nivån före den globala finanskrisen 2008.⁵ Ålands ekonomi har under medlemskapet i EU utvecklats, men tillväxten har under den senare delen av 2000-talet stagnerat.⁶

⁵ ÅSUB:s tillväxtstudie 2019, rapport 2019:10, sid. 13.

⁶ ÅSUB:s rapport "Ålands ekonomi under EU-medlemskapets första 25 år", 2022:1, sid. 11.

Figur 4. BNP-volymens utveckling i Sverige, Finland och på Åland, index, 2000 = 100



Källa: ÅSUB, SC, SCB. Egna beräkningar. För 2017-18 preliminära uppgifter för Åland. Prognos för åren 2019-2020.

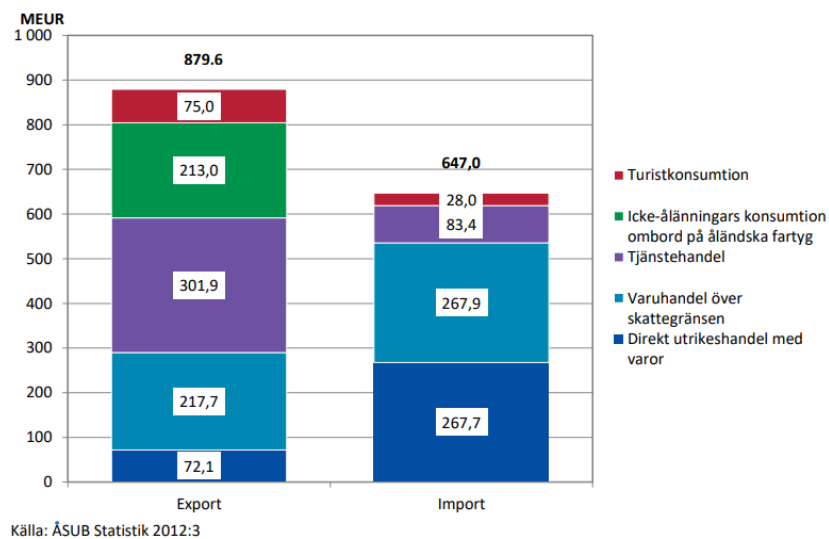
Det finns ca 2 600 företag på Åland varav 85 procent har färre än fem anställda. I en studie gällande EU:s inre marknads betydelse för varor och tjänster för det åländska näringslivet konstaterades att EU-marknaden exklusive Finland och Sverige är av liten betydelse för det åländska näringslivet. Tillverkningsindustrin, livsmedelsindustrin frånräknad, är den bransch som uppvisar den starkaste förankringen på EU-marknaden.⁷ Finland och Sverige är de absolut viktigaste marknaderna för Åland.

I figur 10 visas den samlade åländska handeln med omvärlden år 2011. För den åländska exporten är tjänstehandeln med närregionerna i Finland och Sverige viktig.⁸ När det kommer till den åländska importen står däremot varuhandeln för merparten av den totala importen. Varuhandeln från både Finland och övriga EU står för 83 % av den totala importen till Åland. Andelen för varuimporten från Finland (se varuhandeln över skattegränsen) var 2011 ungefär lika stor som andelen för den övriga direkta utrikesimporten.

⁷ ÅSUB rapport 2009:14 samt Palmer, 2021.

⁸ ÅSUB:s rapport 2022:1, sid. 31.

Figur 10. Den samlade åländska handeln med omvärlden år 2011, MEUR



I figur 13 från ÅSUB:s rapport Ålands ekonomi under EU-medlemskapets första 25 år⁹ visas varuimporten till Åland sedan 2010. Den svenska importens betydelse för Åland belyses, men visar också en nedåtgående trend. Trots en ökande befolkning på Åland¹⁰ och en positiv BNP-utveckling i Sverige har således importen från Sverige till Åland minskat. Notera att statistik för importen från Finland saknas sedan 2017. På grund av den finska tullmyndighetens införande av det elektroniska förtullningssystemet UTU har Tullen inte kunnat producera statistik för handeln mellan Åland och Finland sedan 2017.

År 2022 kom ca 49,5 procent av den direkta utrikesimporten från Sverige. Det motsvarar ett värde om nästan 132 miljoner euro.¹¹ Om man i stället tittar på den direkta utrikesimporten ur ett branschperspektiv kan man konstatera att handelsbranschen år 2022 stod för 40 procent av den totala varuimporten till Åland direkt från utlandet.¹² Orsaker till den svenska varuimportens betydelse för den åländska ekonomin är Ålands närhet till Sverige samt den språkliga gemenskapen mellan Sverige och Åland. Den svenska importens betydelse har dock minskat under de senaste tio åren.¹³ En bidragande orsak till den minskade varuimporten från Sverige kan vara att varor transporteras från Sverige via Finland för att sedan transporteras över skattegränsen till Åland. Landskapsregeringen har intervjuat en åländsk importör vars huvudkontor befinner sig i

⁹ ÅSUB:s rapport 2022:1, sid. 33.

¹⁰ Befolkningstillväxten på Åland har sedan år 1995 varit ca. 19 %. Se sid. 45 i ÅSUB:s rapport 2022:1.

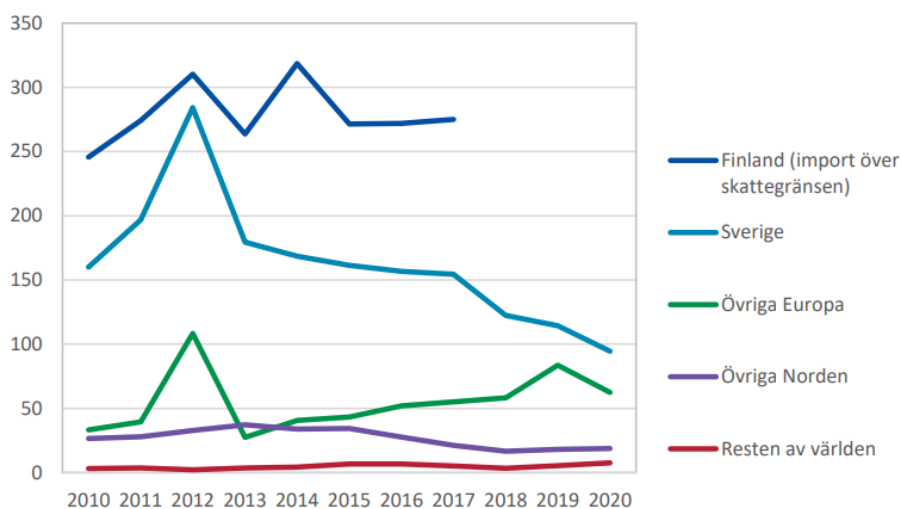
¹¹ ÅSUB:s statistikmeddelande 2023:1: Utrikeshandel med varor 2022, sid. 11.

¹² Ibid, sid. 8.

¹³ ÅSUB:s rapport 2022:1, sid. 33

Sverige. Den åländska importören har valt att transportera sina leveranser från Sverige via Finland för att slutligen transporteras över skattegränsen till Åland. Anledningen till att importören valt denna transportlösning är de höga kostnader samt komplicerade förtullningsförfaranden som är förknippade med att transportera varor direkt från Sverige till Åland. Även ÅSUB kommer fram till att varuhandeln med omvärlden i växande grad förefaller ha styrts till skattegränsen mellan Åland och Finland, även om den slutliga destinationen kanske finns någon annanstans än i Finland.¹⁴

Figur 13. Ålands varuimport 2010 - 2020, miljoner euro efter avsändningsland



Källa: ÅSUB varuhandelsstatistik. Notera att uppgifter för skattegränshandelns inte är tillgängliga för åren 2018 – 2020.

De åländska företagen har identifierat nya administrativa regler och krav som det främsta hotet mot företagens verksamhet.¹⁵ Enligt ÅSUB blir förändringar i förfarandena över skattegränsen svårast att hantera för små företag och branschvis är svårigheterna störst för övrig industri och handel.¹⁶

Sammanfattningsvis kan konstateras att Åland inte har sett samma BNP-utveckling som sina närområden de senaste 20 åren. De viktigaste marknaderna för det åländska näringslivet är Finland och Sverige; övriga EU är av mindre betydelse. Det åländska samhället är beroende av import. Handelsimporten står för merparten av den totala direkta utrikeshandeln. Varuimporten från Sverige har däremot minskat under de senaste 10 åren, vilket kan bero på att handelsflödena har styrts om till handeln mellan Åland och Finland. Dessvärre kan landskapsregeringen inte dra några slutsatser om varuimporten från Finland till följd av bristande statistik. Det administrativa merarbetet som följer av

¹⁴ ÅSUB:s rapport 2022:1, sid. 35.

¹⁵ ÅSUB:s rapport 2019:10, s. 54.

¹⁶ ÅSUB:s rapport 2022:1, sid. 24.

nuvarande regelverk innebär ett stort handelshinder för åländska importörer och exportörer som begränsar möjligheterna till tillväxt för Åland

3.3.3 Förutsättningar för Åland som särskilt skatteområde

Åland är ett självstyrt landskap där lagstiftningsbehörigheten inom beskattningen är delad mellan riket och Åland. Riket har enligt 27 § 36 punkten självstyrelselagen (1991:71) för Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter med de undantag som nämns i 18 § 5 punkten i samma lag. De undantag som nämns i 18 § 5 punkten självstyrelselagen för Åland som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet på området för skatter och avgifter är landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt de skatter som tillkommer kommunerna. Riket har på detta sätt lagstiftningsbehörighet gällande indirekta skatter, till vilka mervärdesskatt och accislagstiftningen hör. Den finska mervärdesskattelagen och accislagstiftningen blir tillämplig på transaktioner som omfattas av beskattningen och gäller landskapet Åland med de undantag som stadgas i lag om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (FFS 1266/1996, nedan "*undantagslagen för Åland*"). I praktiken innebär detta att varor är mervärdesskatte- och punktskattepliktiga på samma sätt och med samma skattesats som i Finland, om varorna inte omfattas av undantaget för försäljning av varor ombord på ett fartyg eller luftfartyg enligt 12 § undantagslagen för Åland.

Åland är ett särskilt skatteområde enligt artikel 1.3 i tullkodex, men dess förutsättningar i förhållande till övriga särskilda skatteområden är unika. Övriga särskilda skatteområden omfattar Kanarieöarna, Mount Athos och de franska territorierna (Guadeloupe, French Guiana, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint-Barthélémy and Saint-Martin).¹⁷ Geografiskt sett är Kanarieöarna och de franska territorierna så kallade yttre gränsregioner¹⁸ och Mount Athos är en halvö fäst vid det grekiska fastlandet. Ålands geografiska läge och närhet till både Finland och Sverige medför att handeln med grannregionen, och inte bara det egna medlemslandet, är betydande. Åland är inte heller en del av de yttersta gränsregionerna i EU och är således integrerad i den inre marknaden. Det åländska samhällets litenhet med ett lågt befolkningsantal innebär att varuimporten till Åland av livsmedel och förnödenheter är av stor betydelse. Samtidigt är de åländska företagen, som till stor del består av små företag med få anställda och försändelser av relativt små kvantiteter, inte utrustade för att hantera de digitala och administrativa följderna som tullkodex föreskriver. I praktiken innebär detta att dessa små importörer som dagligen

¹⁷ Kanalöarna är sedan det brittiska utträdet från EU inte längre en del av EU och således inte längre ett särskilt skatteområde.

¹⁸ Artikel 349 i funktionsfördraget.

importerar livsmedel från grannregionen är tvungna att tillämpa tullkodexens bestämmelser som är anpassade för storskalig import från tredje land.

På varor importerade till Åland betalas mervärdesskatt och punktskatt på samma sätt som i Finland. På så sätt tillämpas mervärdesskattedirektivet och punktskattedirektivet indirekt på Åland. Till skillnad från till exempel Kanarieöarna drar inte Åland fördel av en lägre konsumtionskatt.¹⁹ Som exempel kan nämnas att riket avskaffade skattefriheten på import av varuförsändelser av ringa värde vars värde var högst 22 euro år 2021.²⁰ Genom lagstiftningsändringen genomfördes de ändringar av mervärdesskattelagen och undantagslagen för Åland som krävdes för att implementera de s.k. distansförsäljningsdirektiven (rådets direktiv (EU) 2017/2455 samt (EU) 2019/1995). Trots att det skulle varit möjligt att behålla skattefriheten för lågvärdesförsändelser till följd av att mervärdesskattedirektivet och distansförsäljningsdirektiven inte är tillämpliga på importer till Åland, valde riket att slopa skattefriheten på import av varuförsändelser av ringa värde. Landskapsregeringen anmärkte under lagstiftningsprocessens gång att denna förändring ytterligare skulle försvåra varuhandeln över skattegränsen och innebära att e-handelsföretag inom EU i minskad utsträckning kommer att erbjuda e-handel till konsumenterna på Åland.²¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att Åland som särskilt skatteområde har vissa unika geografiska, juridiska och samhällsliga förutsättningar. När förutsättningarna för handel med särskilda skatteområden diskuteras är det viktigt att också beakta ovan nämnda omständigheter som är unika för Åland.

3.3.4 Avtal mellan Tullverket, Mälardalsregionen (SE) och Ålands tulldistrikt (FIN) avseende gränstullsamarbete sägs upp

År 2001 ingicks ett avtal mellan den svenska tullmyndigheten och Ålands tulldistrikt om gränstullsamarbete. Avtalet var bland annat ett resultat av Ålands landskapsregerings (dåvarande Ålands landskapsstyrelse) insatser och att det åländska näringslivet önskade förenklingar av tullproceduren gällande varor som transporteras mellan Åland och Sverige. Avtalet omfattade tullklarering och sedvanlig tullövervakning och innebar i korthet att den finska tullmyndigheten på Åland utför tullklarering för varor som transporteras mellan Åland och Sverige. För genomförandet av tullklareringen har den

¹⁹ Impuesto General Indirecto de Canarias – Canaries General Indirect Tax (IGIC) och Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM). https://taxation-customs.ec.europa.eu/turnover-taxes-canary-islands_en

²⁰ RP 18/2021 rd.

²¹ Se utlåtanden ÅLR 2020/9642, ÅLR 2021/6168, ÅLR 2021/8612 och ÅLR 2021/8787.

svenska tullmyndigheten ansvarat för att låta installera nödvändig datateknik hos Ålands tulldistrikt.

Landskapsregeringen har intervjuat importörer gällande det praktiska förfarandet för varuimporter från Sverige till Åland. En av dessa importörer är en livsmedelsimportör, vilken tar emot livsmedelsleveranser två gånger i veckan och gör ungefär 500 förtullningar årsvis för varuimporter från Sverige. Den transportör som importören har anlitat lämnar in en anmälan om varors ankomst till tullmyndigheten på Åland innan varorna transporteras till Åland. När besittningen av varorna har övergått till importören, har importören gjort en förenklad deklaration följt av en kompletterande deklaration. Vad som används är därmed ett förtullningsförfarande i två steg med först en förenklad deklaration följt av en kompletterande deklaration. Det är inte möjligt att inge en tulldeklaration innan varornas övergång över skattegränsen på grund av avsaknad av information. Tvåstegsförfarandet är därför en nödvändighet för importörernas verksamheter. Enligt importörerna lämnar de svenska exportörerna i nuläget inte in en exportdeklaration, vanligtvis fungerar importören som exportörens ombud. Enligt uppgift är det den finska tullmyndigheten som avslutar exporter för den svenska tullmyndighetens räkning.

Genomförandet av avtalet har likheter med de förenklingar som stadgas för handel mellan särskilda skatteområden och områden inom en annan del av unionens tullområde som är beläget inom samma medlemsstat i artikel 114 och artikel 134 i den delegerade förordningen. Som nämnts ovan innebär dessa förenklingsregler att ett medlemsland får tillåta användandet av en kombinerad införsel- och utförseldeklaration, samt att varor anmäls till tullen omedelbart vid ankomsten till denna andra del av unionens tullområde eller det särskilda skatteområdet. Även om förfarandet för import från Sverige till Åland är mer komplicerat och kräver fler uppgifter än det nationella förfarandet, kan det konstateras att förfarandet trots allt varit fungerande och inneburit att svenska exportörer har exporterat varor utan att påföras betungande administrativa åtgärder.

Avtalet om gränssamarbete sades upp den 29 juni 2023. Uppsägningen träder i kraft den 31 december 2023. Det huvudsakliga skälet till uppsägningen uppges av den finska tullmyndigheten vara att alla utbyten av uppgifter mellan tullmyndigheter och mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheter enligt artikel 6 i tullkodex ska ske med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik. I och med att den svenska tullmyndighetens förtullningssystem är under uppbyggnad kan landskapsregeringen inte med säkerhet säga hur handeln mellan Åland och Sverige kommer att påverkas efter uppsägningen.²² De förändringar som uppsägningen rimligtvis kommer att medföra för en import till

²² Se Tullverkets nyhet "Gränstillsamarbetet med Åland upphör", publicerad 31.10.2023: [Gränstillsamarbetet med Åland upphör - Tullverket](#)

Åland är att transportören ska lämna in ett exitmeddelande till den svenska tullmyndigheten och en anmälan om varors ankomst till den finska tullmyndigheten. Gällande deklarationsförfarandet bör exportdeklarationen upprättas av exportören och inges till den svenska tullmyndigheten. Det finns i dagsläget inte ett tullkontor vid de hamnar som vanligtvis används i varuflödet mellan Åland och Sverige. För varor som ska presenteras för den svenska tullmyndigheten kan således frakttiden öka på grund att varorna måste fraktas till ett tullkontor på annan ort.

Enligt landskapsregeringens tidigare erfarenheter har ökade handelshinder som uppkommer på grund av skattegränsen medfört ökade administrativa kostnader för företag på Åland. Dessutom är det troligt att uppsägningen av avtalet leder till att svenska företag som exporterar varor till Åland får ett ökat administrativt arbete eller blir tvungna att anpassa sina digitala system för att tillmötesgå krav som ställs på handel med särskilda skatteområden. Importörerna är oroade för att leverantörer som tidigare har exporterat varor till Åland kommer att upphöra med det om de blir tvungna att vidta dessa åtgärder. Dessa handelshinder kan innebära att varuflödena i en ännu högre grad ställs om till att transporteras från Sverige via Finland och därefter till sin slutdestination på Åland. Importörerna befarar till följd av förändringarna längre frakttider. Längre frakttider är problematiskt för livsmedel, inte minst för de varor som kräver en kylkedja. Landskapsregeringen befarar att uppsägningen av gränssamarbetet mellan de finska och svenska tullmyndigheterna kommer att leda till ytterligare försämring av den svenska varuimporten till Åland, särskilt gällande livsmedelstransporter. Det kan inte heller anses vare sig ekonomiskt eller miljömässigt hållbart att varor som ska till Åland från Sverige transporteras omvägen via Finland.

3.3.5 Att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt och accis vid handel med särskilda skatteområden

Syftet med bestämmelserna som reglerar handeln till och från särskilda skatteområden är att säkerställa en korrekt uppbörd av mervärdesskatt och punktskatt. De berörda varorna är unionsvaror.²³ Det är enligt landskapsregeringen viktigt att de angivna syftena uppfylls, men att de rättsregler som tillämpas på särskilda skatteområden och som syftar till att säkerställa en korrekt uppbörd av mervärdes- och punktskatter också är proportionerliga.

De nationella tullmyndigheterna i Finland och Sverige avtalade år 2001 om förenklingar tillämpliga i handeln mellan Åland och Sverige genom avtalet om gränstullsamarbete. Genom avtalet tog Ålands tulldistrikt över en del av ansvaret som annars låg inom den svenska tullmyndighetens ansvarsområde. De nationella tullmyndigheterna i Sverige och Finland har uppenbarligen gjort bedömningen att uppbörden av mervärdesskatt och punktskatt inte har riskerats även om avtalsenliga förenklingar har tillämpats på handeln

²³ Se skäl 13 till nuvarande tullkodex.

mellan Sverige och Åland. Inte heller har uppsägningen av avtalet, så vitt landskapsregeringen vet, föranletts av att tullmyndigheterna ansett att uppbörden av mervärdesskatt och punktskatt riskerats. Däremot anges det huvudsakliga skälet till uppsägningen vara kravet på att alla utbyten av uppgifter mellan tullmyndigheterna och mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheterna ska ske med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik enligt artikel 6 i tullkodexen. Artikel 6 är en del av tullkodexens andra kapitel, som omfattar bestämmelser om personers rättigheter och skyldigheter enligt tullagstiftningen, och avsnitt 1 som omfattar bestämmelser om tillhandahållande av information. Syftet med reglerna i artikel 6 torde mer sannolikt ha att göra med just den enskildes rättigheter och skyldigheter och *e contrario* vilka skyldigheter tullmyndigheterna har. Syftet med regeln skulle också kunna härledas till att öka digitaliseringen av förtullningsförfarandena. Däremot torde det vara svårt att hitta ett samband mellan tullkodexens artikel 6 och syftet att säkerställa uppbörden av mervärdes- och punktskatt. Mot bakgrund av de nationella tullmyndigheternas bedömning av avtalet om gränstullsamarbete skulle det enligt landskapsregeringen vara möjligt att förenkla tullförfarandena mellan ett särskilt skatteområde och en annan del av unionens tullområde, som inte är belägen inom samma medlemsstat, i högre utsträckning än vad som medges enligt tullkodex utan att det riskerar uppbörden av mervärdes- och punktskatt.

EU:s tullreform och den föreslagna tullkodexen torde tillhandahålla nya mekanismer för att säkerställa uppbörden av mervärdes- och punktskatt som inte varit tillgängliga vid tillämpningen av nuvarande tullkodex. Upprättandet av EU:s centraliserade tulldatacentral bör innebära att även tullförfarandena mellan särskilda skatteområden och en annan del av unionens tullområde, som inte är belägen inom samma medlemsstat, kan förenklas i högre grad. Landskapsregeringen förutsätter att EU:s tulldatacentral omfattar handeln med särskilda skatteområden och att systemet byggs för att tillmötesgå och förenkla de särskilda omständigheter som gäller enligt kommande delegerade förordning. Tulldatacentralen ska ersätta tullmyndigheternas nationella IT-system och all information torde således vara tillgänglig för medlemsländernas tullmyndigheter i samma system. Varor som transporteras mellan Åland och Sverige är unionsvaror som transporteras inom EU:s tullområde från ett medlemsland till ett annat medlemsland. Således torde informationen som krävs för att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt och accis finnas tillgänglig för både den finska och den svenska tullmyndigheten i den centraliserade tulldatacentralen. För landskapsregeringen vore det viktigt att fortsatt analysera betydelsen av ett centralt förtullningssystem när det kommer till de särskilda skatteområdena när kommissionens delegerade förordning ska behandlas.

Landskapsregeringens uppfattning är att den ökande digitaliseringen av tullklareringen och den ökade transparensen mellan tullmyndigheterna detta medför är ett skäl till att ytterligare förenklingar skulle kunna tillåtas i handeln mellan Åland och Sverige utan att uppbörden av mervärdesskatt och accis riskeras. Som ovan påpekats tillämpas den

nationella mervärdesskatte- och accislagstiftningen på samma sätt på Åland som i riket. Detta medför att varor är skattepliktiga på samma sätt som i övriga Finland och därigenom uppbärs dessa indirekta skatter på samma grunder som i övriga EU. Så länge en grundläggande uppsättning uppgifter om varors övergång över skattegränsen uppges och så länge mervärdesskatte- och accislagstiftningen är i kraft även på Åland, bör risken för skatteuppbörden anses vara minimerad på ett proportionerligt sätt.

3.3.6 Förslag om att utöka möjligheten att beakta särskilda omständigheter i artikel 4 till att omfatta även handeln med andra specifika områden

Landskapsregeringen anser att det finns skäl att föreslå att de förenklingar som gäller i handeln mellan Åland och Finland även ska tillämpas i handeln mellan Åland och Sverige. Förslaget skulle således innebära att den delegerade befogenheten i artikel 4 i den föreslagna tullkodexen skulle utökas till att även omfatta särskilda omständigheter i handeln mellan ett särskilt skatteområde och en annan specifik del av unionens tullområde, som inte är belägen inom samma medlemsstat.

De skäl som kan anföras för att motivera en sådan utökad delegerad befogenhet står att finna i både samhällsekonomiska och juridiska förutsättningar. Landskapsregeringen har ovan redogjort för en uppsättning unika omständigheter på Åland som bör beaktas i anslutning till omfattningen av kommissionens delegerade befogenhet. Åland är på grund av sitt insulära läge beroende av import från sitt närområde. Handeln med detta närområde är i behov av förenklingar av tullförfarandena. Åland har under de senaste 20 åren inte upplevt samma ekonomiska tillväxt som dess geografiska närområde. Samtidigt har det under denna tid funnits avtalade förenklingar på plats i handeln mellan Åland och Sverige, förenklingar som nu väntas upphöra. Hinder i handeln med Sverige riskerar att leda till en ytterligare försämring av handelsflödena. Det finns tecken på att handelsflödena redan styrts om så att varor transporteras från Sverige via Finland för att slutligen nå sin slutdestination på Åland. Ökar komplexiteten och kostnaderna ytterligare, riskerar denna omställning i handelsflödena att öka. Handelsflöden som medför en längre transportsträcka bör rimligtvis ha en miljömässig inverkan.

Enligt artikel 158 i FEUF ska unionen särskilt sträva efter att minska eftersläpningen i de minst gynnade regionerna och öarna. De strukturella nackdelar som öar är behäftade med måste beaktas i unionslagstiftningen och specifika åtgärder får, när det är berättigat, vidtas till förmån för dessa regioner för att bättre och på rättvisa villkor införliva dem med den inre marknaden.²⁴ Åland står i och med uppsägningen av avtalet om gränstillsamarbete inför en ny och okänd situation som riskerar att påverka handeln

²⁴ Förklaring nr. 30 om öregioner.

negativt. Genom en utökad delegerad befogenhet skulle kommissionen ges möjlighet att kodifiera de av nationella tullmyndigheter sanktionerade förenklingarna i handeln mellan Åland och Sverige till unionslagstiftning. Ny teknik kan användas till att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt och accis. Så länge mervärdesskatte- och accislagstiftningen tillämpas på Åland, bör det finnas förutsättningar för att åtminstone temporärt införa ytterligare förenklingar i handeln mellan Åland och Sverige.

Minister

Roger Höglund

Avdelningsjurist

Sofia Higson