Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Brevnr
UTLÅTANDE	56 F1
Ärendenr	Datum
ÅLR 2021/1747	4.3.2021

Hänvisning
Utlåtande avseende RP 18/2021 rd

Kontaktperson
Avdelningsjurist Ida Hellgren

Riksdagens finansutskott
Skattedelegationen
Sara Kuitunen
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Ärende

Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av mervärdesskattelagen, lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen och 15 § i lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ

Begäran om utlåtande

Riksdagens skattedelegation har begärt landskapsregeringens utlåtande avseende regeringens proposition RP 18/2021 rd. I propositionen föreslås att mervärdesskattelagen och lagen om undantag för landskapet Åland i fråga om mervärdesskatte- och accislagstiftningen (undantagslagen för Åland) ändras. De föreslagna ändringarna träder i kraft den 1 juli 2021.

Finansministeriet har den 7 december 2020 begärt landskapsregeringens utlåtande avseende ett utkast till regeringspropositionen på finska med svarstid den 19 januari. Den svenska översättningen av propositionen överlämnades till landskapsregeringen den 29 januari 2021, och landskapsregeringen fick svarstid till den 9 februari 2021.

Lagstiftningsbehörighet och landskapets rätt att höras

Lagstiftningsbehörigheten inom beskattningen är delad mellan landskapet och riket. Mervärdesskatt är en indirekt skatt, och riket har behörighet avseende indirekta skatter enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland.

Enligt Ålandsprotokollet ingår inte Åland i EU:s mervärdesskatte- och punktskatteområde. Med anledning av detta finns en mervärdesskattegräns mellan Åland och Finland samt

övriga EU. Mervärdesskattedirektivet, och de nu aktuella distansförsäljningsdirektiven, är därmed inte tillämpliga på Åland. Genom rikets lagstiftningsbehörighet tillämpas den nationella mervärdesskattelagen på Åland. Undantagsregler från den nationella mervärdesskattelagen med anledning av den åländska skattegränsen finns i undantagslagen för Åland.

Enligt 33 § i självstyrelselag för Åland ska landskapsregeringens utlåtande inhämtas när det gäller lagförslag som har särskild betydelse för Åland. Eftersom hanteringen över den åländska skattegränsen har särskild betydelse för Åland arbetar landskapsregeringen aktivt med frågorna, och har en roll att bevaka och påverka riksmyndigheternas förvaltning av skattegränsen.

Skriftväxlingsspråket mellan statsförvaltningen och landskapet är enspråkigt svenskt enligt 38 § i självstyrelselag för Åland, och underlag i begäran av utlåtande ska därmed finnas på svenska. När det gäller lagförslag som bedöms ha särskild betydelse för landskapet måste förslaget tillhandhållas på svenska i god tid innan utlåtandetiden går ut, eftersom landskapsregeringen annars inte har en möjlighet att analysera frågorna på ett effektivt sätt.

Förslagets innehåll

Genom förslaget genomförs de ändringar av mervärdesskattelagen och undantagslagen för Åland som krävs för att slutligt implementera de s.k. distansförsäljningsdirektiven (rådens direktiv (EU) 2017/2455 samt (EU) 2019/1995) och tillhörande genomförandeförordning (EU) 2019/2026. Enligt förslaget ändras de gällande bestämmelserna om momsuppbörd inom EU för gränsöverskridande konsumentköp av varor. I ändringarna ingår bland annat bestämmelser om gemenskapsintern distansförsäljning av varor och distansförsäljning av varor som importerats från stater utanför gemenskapen samt skattskyldighet för digitala marknadsplatser.

Genom förslaget avskaffas skattefriheten för import av varuförsändelser med ett värde om högst 22 euro. För att det ska vara administrativt möjligt att hantera momsuppbörden och förtullning av alla dessa försändelser införs en ny frivillig särskild ordning för import för försändelser värda högst 150 euro. Den särskilda ordningen innebär att företag etablerade utanför unionen, förmedlare eller digitala marknadsplatser kan deklarera och betala moms för försäljningar till konsumenter i hela EU genom mervärdesskatteregistrering i endast ett EU-land. Genom förslaget kommer det att finnas tre olika så kallade särskilda ordningar enligt mervärdeskattelagen. Landskapsregeringen uppfattar att dessa tillämpas för Ålands räkning enligt följande.

- En särskild ordning för försäljning av tjänster inom gemenskapen från säljare som inte är etablerade inom EU. Denna ordning utökas genom förslaget så att den

utöver elektroniska tjänster och radio- televisions- och teletjänster även omfattar övriga tjänster. Denna särskilda ordning omfattar fortsättningsvis försäljningar från åländska företag till konsumenter i övriga EU.

- En särskild ordning som gäller enbart försäljningar inom EU, d.v.s. både säljare och konsumenter är etablerade inom EU. Denna ordning kallas unionsordningen och utökas genom förslaget utöver radio- televisions- och teletjänster och elektroniska tjänster även övriga tjänster. Ordningen utökas även till att omfatta distansförsäljning av varor inom EU samt försäljning av varor inom en medlemsstat genom ett elektroniskt gränssnitt som möjliggör försäljning av en näringsidkare som inte är etablerad inom gemenskapen. Denna ordning ska enligt förslaget omfatta exportförsäljningar från åländska företag som säljer varor i EU genom ett elektroniskt gränssnitt. Denna ordning tillämpas även enligt förslaget på distansförsäljning till Åland från en plats utanför gemenskapen till konsumenter på Åland.
- Den nya särskilda ordningen för import av försändelser till konsumenter inom gemenskapen med ett realvärde om högst 150 euro. Denna nya ordning kan enligt förslaget tillämpas för exporter från Åland till konsumenter i övriga EU. Den kan även tillämpas på importer till konsumenter på Åland på distansförsäljning från en plats utanför gemenskapen. Den omfattar dock inte importer från fastlandet eller annat EU-land.

Ett alternativ till den särskilda ordningen för import införs även för de fall distansförsäljarna inte använder den särskilda ordningen. Det är ett frivilligt specialarrangemang som kan även tillämpas för importer till Åland från fastlandet, andra EU-länder och länder utanför EU. Det innebär att ett transportbolag visar upp varorna för Tullen för mottagarens räkning och debiterar mervärdesskatt av varans mottagare samt deklarerar och betalar Tullen.

Landskapsregeringens synpunkter

Allmänt om förslaget

Med anledning av landskapet Ålands status som tredje land är varje varutransaktion till konsumenter bosatta på Åland importer. Genom förslaget reformeras momsuppbörden för e-handeln inom gemenskapen och förslaget har därför särskild betydelse för Åland. Förslaget är tekniskt utmanande och den översatta versionen som landskapsregeringen fick från Finansministeriet medförde språkliga oklarheter. Beaktat detta konstaterar landskapsregeringen att det var bristfälligt att landskapsregeringen fick enbart en vecka på sig att analysera det svenskspråkiga lagförslaget i remissrundan hos Finansministeriet.

De oklarheter som fanns i den tidigare svenskspråkiga versionen är nu åtgärdade i propositionen, och Finansministeriet har till vissa delar i propositionen noterat, men ej beaktat, synpunkterna från landskapsregeringen och Åland Post Ab.

Landskapsregeringen anser det bristfälligt att konsekvensbedömningen inte omfattar effekterna inom landskapet, trots att samtliga varutransaktioner till Åland utgör importer. Förslaget får därmed proportionellt sett mer effekt på Åland än i övriga landet. Ett stort antal e-handelsföretag levererar redan i dagsläget inte varor till konsumenter på Åland med anledning av Ålands tredjelandsstatus. Förslaget riskerar att förvärra den situationen.

Export från säljare på Åland

Riket är enligt distansförsäljningsdirektivet skyldigt att göra det möjligt för näringsidkare etablerade på Åland som tredje land i förhållande till riket och övriga EU att kunna tillämpa unionsordningen till de delar den avser försäljning från tredje land, den särskilda ordningen för import och även det alternativa specialarrangemanget för exempelvis transportföretag för varor som transporteras från Åland till Finland.

Landskapsregeringen ser positivt på att dessa nya administrativa förutsättningar införs för export från Åland till konsumenter på fastlandet och i övriga EU. Det är dock i dagsläget oklart om de kommer att tillämpas av företag på Åland beaktat småskaligheten i det åländska näringslivet.

Import till konsumenter på Åland

Med anledning av att skattefriheten för varuförsändelser med ringa värde slopas, uppstår även en ökad administration för importerna till Åland genom att en tulldeklaration måste lämnas även för lågvärdesförsändelser. Det har inte krävts någon tulldeklaration av mottagaren för varor som ingår i försändelser som är värda högst 22 euro.

Enligt förslaget finns inte någon skyldighet för riket att möjliggöra tillämpning av den särskilda ordningen eller specialarrangemanget för import för import för försändelser med ett värde om högst 150 euro på Åland, eftersom distansförsäljningsdirektivet inte är tillämpligt på import till Åland. För att underlätta dessa importer föreslås ändå att den särskilda ordningen ska vara tillämplig på Åland i de fall importen sker från tredje land. Det frivilliga specialarrangemanget ska vara tillämpligt om varorna importeras från fastlandet, annat EU-land och annat tredje land.

I de fall då lågvärdesförsändelserna importeras från EU-land eller fastlandet uppstår en försämring för konsumenter bosatta på Åland jämfört med personer bosatta i riket, eftersom skattefriheten slopas och deklarationsskyldighet införs, men tillämpning av den primära förenklingen i form av den nya särskilda ordningen för att minska den administrativa bördan erbjuds inte. Försändelser med värde under 150 euro som anländer till Åland från annat EU-land kommer därmed sannolikt inte omfattas alls av något förenklingsförfarande. För att säljare exempelvis i Sverige ska ha incitament att tillämpa

specialarrangemanget, krävs sannolikt en större mängd köpare än vad som normalt finns på Åland för en specifik säljares varor.

Landskapsregeringen konstaterar att e-handelsflödet från fastlandet till Åland därmed får ännu större betydelse för de åländska konsumenterna. Det förenklingsförfarande som finns mellan fastlandet och Åland genom skattegränsnummerhanteringen är därför mycket viktigt att behålla för att konsumenter ska kunna e-handla försändelser med värde under 150 euro utan ökad administrativ börda.

Enligt förslaget uppskattas att utvidgningen av den särskilda ordningen för unionen kan öka den gemenskapsinterna distansförsäljningen av varor, vilket kan utöka utbudet och alternativen för konsumenterna och sänka prisen. Försäljningar inom ramen av unionsordningen och den särskilda ordningen för import från annat EU-land gäller inte importer till Åland. Landskapsregeringen ser en risk för att detta kommer att innebära att e-handelsföretag inom EU i minskad utsträckning kommer att erbjuda e-handel till konsumenter på Åland. Landskapsregeringen anser att det är viktigt att de förändringar som införs genom förslaget inte medför att viljan för e-handelsföretag inom EU att erbjuda leveranser till åländska konsumenter inte påverkas negativt.

Import av tidningar och tidskrifter till Åland

Efter landskapsregeringens och Åland Post Ab:s utlåtanden inkluderas nu en analys av förslagets förhållande till grundlagen vad gäller import av dagstidningar och tidskrifter till landskapet Åland. Finansministeriet finner med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 19/2014 rd, att förslaget är oproblematiskt i förhållande till grundlagen. I förslaget konstateras vidare följande;

- *Konstateras att de ändringar som görs genom distansförsäljningsdirektivet i princip tillämpas på import på Åland. Därför bör slopandet av skattefrihet för import av varor med ringa värde även gälla import till Åland. Det är motiverat på grund av den konkurrensneutralitet som är syftet med reformen, och också med tanke på enhetligheten och likvärdigheten.*
- *Skattefrihet för tidskrifter och dagstidningar som prenumerant på Åland beställer skulle strida mot syftena med ändringen och ställa konsumenter etablerade på Åland i en bättre situation än konsumenter etablerade på annat håll.*

Landskapsregeringen är av en helt annan åsikt, och tolkar även innebörden i grundlagsutskottet utlåtande på ett annat sätt. Syftet med förslaget är att upprätthålla konkurrensneutraliteten. Eftersom samtliga svenskspråkiga tidskrifter som konsumeras på Åland i praktiken härstammar från Sverige, och eftersom mängden tidskrifter som konsumeras på Åland är ringa, är det svårt att förstå hur det skulle påverka konkurrensneutraliteten negativt om import av dessa skulle vara skattefri.

Eftersom samtliga prenumererade tidskrifter importeras till Åland, uppstår enligt förslaget en situation där varje tidskrift som anländer till konsument till Åland ska tulldeklareras och beskattas innan den kan levereras ut till kunden. Detta kommer att fungera väl till den del tidskriften levereras från fastlandet genom skattegränsregistrerad säljare. Det kommer dock inte att fungera väl om tidskriften levereras från Sverige eftersom den nya särskilda ordningen inte är tillämplig på dessa försändelser. I dessa fall kommer den åländska konsumenten att vara tvungen att vid varje tillfälle tidskriften anländer tulldeklarera och betala mervärdesskatt för tidskriften. Landskapsregeringen befarar att denna administrativa börda kommer att leda till att en stor del av de åländska konsumenterna slutar prenumerera på tidskrifter. Motsvarande situation kommer inte uppstå för konsumenter på fastlandet, dels eftersom det finns inhemska tidskrifter att prenumerera på, dels eftersom i de fall tidskrifterna kommer från annat EU-land eller tredje land är den nya särskilda ordningen för import alternativt unionsordningen tillämplig för hanteringen av försändelsen.

Användningen av det specialarrangemang som ska kunna tillämpas även för importer från tredjeland, övriga EU och fastlandet till Åland är beroende av att transportören är villig att tillämpa ett sådant och medför en förtullningsavgift för importören. Transportörer kommer sannolikt att vara villiga att erbjuda specialarrangemanget om det finns en större mängd prenumeranter på Åland. Förfarandet förutsätter vidare att transportören ska ha en fullmakt från importören och i princip att momsen ska uppbäras av importören innan överlåtelsen, vilket fördröjer leveransen. Då tidningar och tidskrifter till sin natur är regelbundet återkommande och transportören uppbär en tullhanteringskostnad per försändelse, kommer det bli ekonomiskt ohållbart att prenumerera på tidningar och tidskrifter som hanteras via specialarrangemanget.

Situationen är alltså inte den att åländska konsumenter ställs i bättre situation än konsumenter etablerade på annat håll om importer av tidskrifter fortsatt är skattefri, utan åländska konsumenter ställs i en sämre situation än andra konsumenter i landet helt oavsett eftersom varje tidsskriftsleverans måste tulldeklareras.

Som grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 19/2014 rd), prenumererar de åländska konsumenterna proportionellt sett mer än övriga finländare på tidskrifter från riket, Sverige och andra länder och att det då aktuella förslaget skulle få andra effekter i landskapet Åland än i riket. Grundlagsutskottet konstaterade vidare att de då föreslagna ändringarna kunde leda till minskat antal tidnings- och tidsskriftsprenumerationer särskilt i landskapet Åland *och att en sådan följd skulle med hänsyn till Ålands särskilda ställning och språkliga rättigheter vara beklaglig, och inte heller problemfri när det gäller yttrandefriheten.* Grundlagsutskottet fann då att det var motiverat att hitta andra lösningar för landskapet Åland, och att en avvikande lösning för landskapet Åland inte skulle

medföra betydande jämlikhetsproblem, med hänsyn till att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme i jämlikhetsfrågor.

Eftersom distansförsäljningsdirektivet inte är tillämpligt på importer på Åland är det möjligt att behålla ett undantag för lågvärdesförsändelser till Åland. Landskapsregeringen anser fortsatt att det finns skäl att behålla skattefrihet för import av tidningar och tidskrifter i undantagslagen för Åland. Beaktat befolkningsmängden på Åland, skulle skattefrihet för dessa försändelser inte påverka skatteintäkterna i Finland nämnvärt. Det skulle däremot ha betydelse för åländska konsumenters fortsatta möjligheter att prenumerera på tidningar och tidskrifter från i synnerhet Sverige. Det är nödvändigt att vidta åtgärder som möjliggör att prenumererade tidningar och tidskrifter fortsättningsvis kan levereras direkt i postlådan hos den åländska konsumenten.

Landskapsregeringen anser vidare att förtullningen kunde förenklas så att prenumerationen enbart tulldeklareras vid ett tillfälle, och inte vid delleverans av respektive tidskrift.

Minister Roger Höglund

Avdelningsjurist Ida Hellgren