

FINANSDEPARTEMENTET

Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Høringssvar - forslag om fjerning av avgiftsfritaket for varesendinger av lav verdi («350-kronersgrensen»)

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat med forslag om endringer i lov og forskrift om merverdiavgift, forskrift om toll og vareførsel og forskrift om skattebetaling. Høringsnotatet følger opp anmodningsvedtak fra Stortinget nr. 85 (2018-2019) til Regjeringen om å fremme forslag om å fjerne avgiftsfritaket for varesendinger av lav verdi («350-kronersgrensen») fra 1. januar 2020.

Tolletaten har i vår uttalelse lagt vekt på å kommentere praktiske problemstillinger knyttet til den nye ordningen, samt spørsmål knyttet til kontroll. I den grad Tolletaten er berørt, har vi også forsøkt å gi tilbakemelding på de områdene hvor departementet i høringsnotatet konkret ber om innspill. Tolletaten mener at det vil være utfordrende å få på plass tilfredsstillende løsninger allerede fra 1. januar 2020, men legger til grunn at det vil bli en mellomperiode før endelig ordning er på plass og at enkelte av løsningene som skisseres i forslaget er midlertidige.

Tolletaten vil innledningsvis knytte noen kommentarer til de utfordringene den økte netthandelen medfører i forbindelse med importkontrollen av varer. Ved tradisjonelle handels- og importforløp håndteres varene som regel av profesjonelle aktører med god kjennskap til fortollingsprosessen. I denne varestrømmen har tollmyndighetene god tilgang til informasjon, kjennskap til aktørene, muligheter for etterkontroll mv. Innenfor netthandelen er aktørene derimot ofte mindre erfarne, og tollmyndighetene sliter med å skaffe seg nok data til å ivareta sine kontrolloppdrag uten å legge for store hindre på vareflyten. Et av tiltakene for å bøte på manglende data for risikoanalyse er å kreve mer informasjon om varene på forhånd, men denne informasjonen er per i dag ofte utilstrekkelig i et kontrollperspektiv. Tolletaten jobber imidlertid, som en del av Treff-satsningen, med å sikre tidlig informasjon om varestrømmene. Vi mottar allerede en del forhåndsinformasjon fra ekspresselskapene, også for varer med verdi under kr 350, og det jobbes med å forbedre og gjøre innhenting av denne informasjon mer maskinell. Ved postsendinger mottar Tolletaten per i dag kun informasjon om varer som skal

samlefortolles, men vi er i dialog med Posten for å få på plass forhåndsinformasjon for alle sendinger. Dette avhenger imidlertid også av utviklingsløpet på Postens side.

Forhåndsinformasjon må i denne sammenheng ikke forveksles med forhåndsvarsling i forbindelse med sending av varer til og fra tredjeland (land utenfor Norge, Sveits og EU) i henhold til Sikkerhetsavtalen (EØS-avtalens protokoll 10).

Tolletatens forståelse av forslaget

Slik vi forstår det vil varestrømmen bli delt i to hovedløp: et for VOSC-sendinger og et for alle andre varer. Forhåndsinformasjon og forhåndsvarsel til Tolletaten skal avgis uansett ordning.

- 1) Varer omfattet av VOSC-ordningen, dvs. varer til privatpersoner med verdi fra 0-3 000¹ som ikke er alkohol, tobakk eller næringsmidler² eller er forbudte eller krever tillatelse fra andre myndigheter:
 - a. MVA på 25 % skal betales fra første krone og innbetalingen skal skje fra tilbyder.
 - b. Toll skal ikke innkreves.
 - c. Varer med verdi kr 0-350 skal ikke deklarerer.
 - d. Fra og med kr 350³ skal det leveres innførselsdeklarasjon.
 - e. Refusjon skal avregnes kvartalsvis til Skatteetaten på basis av tilbyders regnskap.
- 2) Varer ikke omfattet av VOSC-ordningen:
 - a. MVA skal beregnes fra første krone⁴ til private, mens næringsdrivende ikke skal betale MVA for varer med avgift under et minstebeløpet på kr 50 med mindre det er tobakk og alkohol.
 - b. Toll skal *ikke* kreves inn for varer under kr 3 000⁵ til private, med mindre det er tobakk, alkohol og næringsmidler. Ved varer til næringsdrivende skal tollavgift kreves inn gitt at beløpet overstiger 50 kroner og det ikke dreier seg om tobakk eller alkohol.
 - c. Det skal ikke avgis innførselsdeklarasjon for varer med verdi fra kr 0-350,⁶ med mindre varen er forbudt eller trenger tillatelse fra andre myndigheter, eller det er alkohol, tobakk eller det er næringsmidler til private.
 - d. Fra og med kr 350⁷ skal det leveres innførselsdeklarasjon.

¹ Transport og forsikringskostnader skal *ikke* inngå i fastsettelse av varens verdi

² Jf. definisjonen i merverdiavgiftsloven § 5-2.

³ Transport og forsikringskostnader *skal* inngå i fastsettelse av varens verdi, se kommentar til tollforskriften § 4-10-4 bokstav f.

⁴ Jf. merverdiavgiftsloven § 7-2 (1) jf. skattebetalingsforskriften § 10-4-1 bokstav b.

⁵ Se note 1.

⁶ Se note 3.

- e. Refusjon må søkes hos henholdsvis Toll- og Skatteetaten.

Til punktene hvor Finansdepartementet ber om høringsinstansenes innspill

VOSC – fysisk merking av forsendelser

Departementet ber om innspill til den foreslåtte VOSC-ordningens forsendelsesinformasjon, samt fysisk merking av forsendelser (pkt. 4.2.2 flg.).

Tolletaten vil understreke viktigheten av at merkingen er plassert utenpå sendingene, og at den er entydig og maskinlesbar. Dette er viktig for Tolletatens og andre aktørers mulighet til å skille ut sendinger som ikke inngår i VOSC-ordningen og som det ikke er betalt MVA for. For å hindre at systemet utnyttes må det også være enkelt å verifisere om en VOSC-avsender er reell. Det bør også vurderes å innarbeide en form for kontrollsiffer i VOSC-nummeret for å avsløre evt. misbruk eller feilinntasting.

Deklarasjonsfritaket

Departementet ønsker innspill på behovet for og effekten av at deklarasjonsfritaket for varer med en verdi under kr 350 videreføres, eventuelt at grensen for fritaket økes (pkt. 4.2.3).

Tolletaten vil bemerke at det er viktig å være oppmerksom på skillet mellom melde- og fremleggelsesplikten for den som bringer varene (tolloven § 3-1 andre ledd) og deklareringsplikten for den som vil disponere over varene (tolloven § 4-10). Deklareringsplikten ved import overholdes i dag ved at det inngis en innførselsdeklarasjon. En innførselsdeklarasjon er et standard sett med informasjon som *både* er ment å ivareta Tolletatens informasjonsbehov og danne grunnlag for handelsstatistikken og andre myndigheters kontrollbehov på grensen, f.eks. for varer hvor det kreves lisenser/tillatelser.

Som nevnt har netthandel fra utlandet økt betraktelig de siste årene, og strømmen av varer, deriblant forbudte og restriksjonsbelagte varer og varer som krenker immaterielle rettigheter, er stadig økende innenfor segmentet av småforsendelser, jf. WCOs Illicit Trade Report 2017. Jo mer som sendes, jo mer presses tollmyndighetenes kapasitet.

Frem til elektroniske løsninger for forhåndsinformasjon og forenklet deklarasjonsordning med reduserte datakrav som i EU er på plass, mener Tolletaten det er hensiktsmessig med fortsatt fritak fra deklareringsplikten for varer under kr 350, med de unntak som er skissert for næringsmidler og andre restriksjonsbelagte varer.

⁷ Transport og forsikringskostnader *skal* inngå i fastsettelse av varens verdi, se kommentar til tollforskriften § 4-10-4 bokstav f.

Når det gjelder hvorvidt grensen for deklarasjonsfritaket bør økes mener vi at det i overgangsperioden før forenklet deklarasjonsordning med reduserte datakrav er på plass, ikke er nødvendig å avgi innførselsdeklarasjon for VOSC-sendinger med en verdi opp til kr 3 000 hvis det innføres et tollfritak som foreslått, se under. Dette forutsetter at det avgis forhåndsinformasjon slik at Tolletaten kan foreta tilstrekkelig risikovurdering også for disse sendingene. Vi er klar over at for postsenderinger vil slik informasjon først være tilgjengelig ved ankomst gjennom optisk lesing av pakkeinformasjon, men mener dette er tilstrekkelig i en overgangsperiode.

For varer utenfor VOSC-ordningen bør ikke grensen for deklarasjonsfritaket økes.

Oppjustering av fritaket for tollavgift

Finansdepartementet ber om høringsinstansenes synspunkter på den foreslåtte oppjusteringen av fritaket for tollavgift fra kr 350 til 3 000 (pkt. 4.2.4).

Forslaget om å øke grensen til kr 3 000 gjelder der mottaker ikke er næringsdrivende eller offentlig virksomhet. Næringsdrivende skal dermed i prinsippet betale toll og avgifter også for varer som er unntatt fra deklarasjonsplikt iht. tollforskriften § 4-10-4. Etter Tolletatens vurdering er det imidlertid ikke praktisk mulig å håndtere disse sendingene uten at det samtidig er en deklarasjonsplikt. Videre kan regelverket fremstå uoversiktlig ved at det gjelder ulike grenser for fritak for tollavgift for salg «Business to Consumer» (B2C), «Business to Business» (B2B) og «Consumer to Consumer» (C2C).

Som i dag vil privatpersoner kunne handle tekstiler tollfritt, men nå opp til en verdi av kr 3 000. Næringsdrivende må derimot betale toll på tekstiler fra første krone. Ut ifra Tolletatens erfaring utgjør forsendelser med klær til privatpersoner en betydelig del av varestrømmen under samlefortollingsordningen. Vi mener at et tollfritak på 6-10 prosent vil gjøre det mer gunstig for privatpersoner å importere klær i verdisjiktet 350 til 3 000 kroner og dermed gjøre konkurransen hardere for næringsdrivende som driver innenlands omsetning. Vi konstaterer likevel at departementet vurderer at oppjusteringen av tollfritaket ikke vil ha noen vesentlig innvirkning på omsetningen i hjemmemarkedet for klær og tekstiler.

I relasjon til tollfritaket vil vi også påpeke at flere varer i tolltariffens kap. 1-23 som ikke regnes som næringsmidler er belagt med til dels høye tollsatser. I følge forslaget vil det dermed bli tollfritak for bl.a. blomster og dyrefor opp til en verdi av kr 3 000.

Dersom det ikke innføres et tollfritak opp til kr 3 000 må det evt. tas stilling til spørsmålet om rest-moms på toll og særavgifter.

Foreslått vilkår om samlefortolling

Departementet vurderer å innføre et vilkår om samlefortolling for tollfritak for varer med verdi mellom 350 og 3 000 kroner, og ber om innspill på dette (pkt. 4.2.4).

Samlefortolling er en autorisasjonsordning som er ment for store og etterrettelige aktører, og har som hovedhensikt å forenkle oppgjør av toll og MVA. Samlefortolling er ikke tillatt for vareslag underlagt restriksjoner eller særavgifter mv., hvor det av kontrollhensyn er behov for en fullstendig deklarasjon. En samlefortolling inneholder kun aggregerte data og svært begrenset informasjon sammenlignet med en ordinær deklarasjon. Maskinell kontroll på disse dataene er ikke hensiktsmessig. Aktørene som benytter samlefortolling skal imidlertid avgi detaljer om hver enkelt forsendelse, som underlagsfiler til Tolletaten for risikovurdering og objektutvelgelse.

Dersom det skal gjelde et vilkår om bruk av samlefortolling for tollfritak, vil flere virksomheter kunne se behov for å søke om tillatelse til dette. Det er viktig at man da også er bevisst på at ordningen er underlagt vilkår som krav om tollagerbevilgning og krav til etterrettelighet, se tollforskriften § 4-20-5 jf. § 3-1-18 flg. Disse vilkårene bør etter Tolletatens vurdering ikke lempes. Tolletaten må kunne stole på de aktørene som får slike betydelige lettelser som ordningen gir. Per i dag er det kun noen få transportselskaper som har tillatelse til samlefortolling.

Etter dagens regelverk er det et krav for å få tillatelse til samlefortolling at foretaket har sendinger mellom kr 350 og 3 000 på et minimum av 50 000 sendinger årlig. Et vilkår om samlefortolling for tollfritak vil dermed kunne medføre en konkurransevridding til fordel for de større aktørene. Etter Tolletatens vurdering er det ikke hensiktsmessig å knytte minstegrensen for fritak for tollavgift opp mot et vilkår om samlefortolling.

Øvrige kommentarer/innspill

Kontroll

Tolletaten anser det som meget viktig at mulighetene for kontroll med restriksjonsbelagte og ulovlige varer ikke svekkes ved den nye ordningen. Antallet sendinger under kr 3 000 er meget stort og for å kunne målrette våre kontroller og velge ut de rette sendingene er Tolletaten avhengig av mest mulig informasjon om forsendelsen i forkant.

I den forbindelse ser vi at departementet i høringsnotatet punkt 2.5.5 viser til at det i VOES-ordningen ikke er noen plikt til å utstede salgsdokument. Tolletaten stiller spørsmål ved om dette skal gjelde også i VOSC-ordningen. Salgsdokumentet/faktura er det viktigste internasjonale handelsdokumentet og er et sentralt grunnlagsdokument ved kontroll med vareførselen. Ulike egenskaper ved sendingen som pris (tollverdi), antall kolli, vekt, avsender, mottaker og eventuelle restriksjoner skal i tillegg kunne kontrolleres på vegne av andre myndigheter (regelverkseiere).

Til forskjell fra ved elektroniske tjenester (VOES) er det nødvendig at et dokument med informasjon om egenskapene til varen følger varen, da varestrøm og elektronisk dokument-/informasjonsstrøm ikke alltid er samtidige. Tolletaten frykter dessuten at incitamentet til å gi korrekte opplysninger reduseres dersom det fiskale ansvaret forsvinner, da vi antar at det oppfattes mer alvorlig å oppgi feil opplysninger dersom det kan få avgiftsmessige konsekvenser.

Tolletaten mener det kan bli vanskelig håndterbart dersom det skal gjelde ulike krav vedrørende salgsdokument for varer som faller inn under VOSC-ordningen og varer som faller utenfor. Aktører som selger «fysiske» varer er underlagt vanlige handelskonvensjoner og er dermed vant til å vedlegge salgsdokument, det være seg fysisk eller elektronisk. Vi vil i denne sammenheng nevne at også de aktørene som skal behandle og evt. fortolke varene har behov for informasjonen som fremgår av salgsdokumentet.

I departementets forslag er «tilbyder»-begrepet vidt. Avhengig av salgssituasjonen vil det kunne omfatte både *selger* iht. kjøpsrettslige regler og *formidler*, dvs. elektroniske grensesnitt som plattformer, markeds plasser eller portaler. For Skatteetaten vil det være av betydning hvem som er avgiftspliktig, mens det for Tolletaten er viktig å identifisere selger. Informasjon som Tolletaten får om tilbyder og varen vil dessuten kunne være nyttige opplysninger for Skatteetaten i kontrollsammenheng.

Krav til fullmakt ved deklarerer

I henhold til tollforskriften § 4-10-1 gjelder det i dag et krav om fullmakt for at andre enn deklarerer mottaker skal kunne deklare en vare. Dette er aktuelt når forsendelser med verdi over 350 kroner ankommer landet uten at fortolling er inkludert i transportproduktet, typisk postfor sendelser. Gitt at VOSC-for sendelsene skal flyte mest mulig direkte til mottakers postkasse, er det ikke lengre rom for å stanse for sendelsen og be om fullmakt, uten at dette for sinker varestrømmen og fører til gebyrer. Derfor må man se etter alternative løsninger, noe som etter Tolletatens vurdering eventuelt vil kreve endring i lov.

Refusjon

Kvartalsvis innrapportering av merverdiavgift for VOSC-registrerte tilbydere sammen med oppjustering av fritaket for tollavgift fra kr 350 til 3 000, vil for forsendelser i dette verdisjiktet fjerne behovet for refusjonssøknader som må behandles enkeltvis av hhv. Skatteetaten og Tolletaten. Dette vil innebære en forenkling.

Internasjonale forpliktelser

Norge har gjennom WTO og WCO visse folkerettslige forpliktelser til å ha minstegrenser for oppkreving av innførselsavgifter. Se Trade Facilitation Agreement artikkel 7 nr. 8 pkt. 2 bokstav d. Spørsmålet er ikke omtalt i høringsnotatet.

Administrative/økonomiske konsekvenser

Det vil være behov for å gjøre en del tilpasninger i Tolletatens elektroniske fortollingssystem TVINN for å kunne håndtere de forskjellige verdigrensene, skillet mellom reglene for privatpersoner og for virksomheter, samt unntakene for næringsmidler. Det kan bli krevende å få på plass nødvendige endringer til 01.01.2020. Kostnad for dette er foreløpig ikke estimert ettersom verdigrensene mv. ikke er avklart.

Det vil også være avgjørende med fortsatt utvikling med tanke på å kunne motta digital informasjon i forkant av forsendelsene, jf. Treff-prosjektet.

For å avhjelpe de utfordringene den nye ordningen vil medføre anbefaler Tolletaten at det i en overgangsperiode bevilges ekstra midler til utvidet kontroll og informasjonsarbeid.

Regelverksendringer

Samlet sett fremstår de foreslåtte regelverksendringene vanskelig tilgjengelige, og vi foreslår at det gjøres forenklinger for å gjøre regelverket mer oversiktlig.

Ad merverdiavgiftsloven § 2-1 tredje ledd:

VOSC-ordningen skal etter forslaget ikke omfatte varer som er forbudte eller avhengig av tillatelse fra andre myndigheter (restriksjonsbelagte varer). Dette må tas inn i ordlyden i denne paragrafen.

Ad skattebetalingsforskriften §§ 4-10-2, 4-10-4 og 5-9-1:

Slik Tolletaten leser forslaget er grensen på kr 3 000 for tollfritaket tilsynelatende lik grensen i tollforskriften § 4-10-2 andre ledd, men har en avvikende formulering. Tollforskriften §§ 4-10-2, 4-10-4 og 5-9-1 har dermed tre forskjellige formuleringer for verdiberegningen. Det bør

vurderes om ikke verdiberegningen bør skje – og formuleres – på samme måte for de tre bestemmelsene i tollforskriften.

Ad skattebetalingsforskriften § 10-4-1:

«Kredittgebyr for benyttelse av tollkreditt» kreves ikke lenger opp via tolldeklarasjon. Dette bør derfor fjernes fra bestemmelsen.

Ad tollforskriften § 4-10-4 bokstav f:

Forslaget innebærer en delvis videreføring av § 5-9-1. Utformingen av § 5-9-1 ble vedtatt som et politisk kompromiss. Den tidligere formuleringen omfattet ikke frakt og forsikring. Uten å kjenne bakgrunnen kan det antas at den nye ordlyden skyldtes et ønske om å redusere effekten av den politiske bestemte økningen fra kr 200 til 350. Hvis antakelsen er riktig, bortfaller nå begrunnelsen for å trekke inn frakt og forsikring i verdigrunnlaget.

Annet

Til s. 4 i høringsnotatet, første avsnitt, andre setning:

Begrepet «tollverdi» er her brukt feil. Avgiftsfritaket gjelder varer med en verdi på under kr 350 inkludert eventuelle frakt- og forsikringskostnader.

Med hilsen

Dag Jørstad
Fungerende avdelingsdirektør

Ylva Vorkinn
fungerende underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.