



Finansdepartementet

Postboks 8009 Dep.

0030 OSLO

11/983-27

Oslo, 24. mars 2011

Fra Telio Telecom AS

Ref: 11/983 SL KKa/KR - Høring om endringer i merverdiavgiftsloven mv. som følge av merverdiavgift på innførsel av elektroniske tjenester til privatpersoner hjemmehørende i Norge

Vi takker for muligheten til å delta i høringen om endringer i merverdiavgiftsloven knyttet til innførsel av elektroniske tjenester til privatpersoner i Norge.

Telio Telecom AS er en del av Teliokonsernet, som er en av Europas ledende leverandører av løsninger for IP-IP kommunikasjon og bredbåndstelefon. Vårt tilsvar er gitt på vegne av alle selskaper i Teliokonsernet med kunder i Norge, herunder det sveitsiske selskapet Telio SA, som selger internettbaserte tjenester til norske bedrifter og privatpersoner. Norge er et viktig marked for Telio og vi ønsker derfor å kommentere den foreslåtte lovendringen.

Telio er kjent med at gjeldende regelverk i dag gir et konkurransefortrinn til leverandører som er etablert i utlandet i forhold til leverandører etablert i Norge. Vi forstår at et regelverk som medfører at en utenlandsk leverandør ikke behøver å beregne mva på leveranse av elektroniske tjenester til privatpersoner i Norge er vanskelig å opprettholde for norske myndigheter.

Telio som konsern satser først og fremst på det europeiske markedet, men har også gjennom etableringen av konsernselskapet Telio SA i Sveits kunnet håndtere konkurransen fra andre utenlandske aktører (uten tilknytning til Norge) når det gjelder salg av internettbaserte tjenester til norske forbrukere. Telio har således en "level playingfield" med våre utenlandske konkurrenter når det gjelder salg til Norge.

Vår forretningsdrift i Norge er imidlertid ikke avhengig av at vi kan levere disse tjenestene uten å beregne mva. Det som er av avgjørende betydning for oss er at vi kan levere tjenester på samme vilkår som våre viktigste konkurrenter.

Vi støtter derfor intensjonen med forslaget og ønsker velkommen et regelverk som er med på å likestille alle utenlandske leverandører med norske leverandører. Vi er imidlertid av den oppfatning at regelverket er mangelfullt. Vi vil kommentere dette nærmere i pkt 2, men vårt poeng er at reglene blir introdusert uten at det blir gitt gode nok kontrollmuligheter for skatteetaten. Nedenfor vil vi forklare hvordan manglende dokumentasjonsplikt vil medføre at utenlandske aktører kan unnlate å beregne mva på leveranser til norske kunder og herunder at disse selskapene ikke risikerer noen reelle sanksjoner ved brudd på regelverket.

Dette er problematisk fordi digitale tjenester bokstavelig talt kan leveres fra hvor som helst i verden og det er avgjørende at reglene også i praksis vil omfatte samtlige av våre konkurrenter.

Harbitzalleen 2A
0275 Oslo
Postboks 54 Skøyen
0212 Oslo

Tlf: 02101
Faks 21 39 99 99
Org.nr. 986 378 162

Web: www.telio.no
E-post: kundeservice@telio.no

1 Høringen er i strid med utredningsinstruksen

Innledningsvis ønsker vi å kommentere at vi reagerer på selve høringsprosessen. Vi mottok høringsbrevet den 24. februar 2011 med svarfrist den 24. mars 2011, noe som innebærer at vi har hatt knappe 1 måned (4 uker) til å gi vår tilbakemelding. Normal høringsfrist er som kjent 3 måneder og skal ikke være mindre enn 6 uker.

Formålet med en slik frist er å sikre at et spørsmål blir tilstrekkelig utredet, og som utgangspunkt ønsker vi ikke å delta i en høringsprosess som ikke er forsvarlig. Imidlertid ser vi at hvis de foreslåtte regler blir vedtatt i nåværende form, kan dette gi oss en uholdbar konkurranseulemppe vis-a-vis utenlandske konkurrenter og vi ser oss derfor tvunget til likevel å delta.

Som en direkte konsekvens av at det ikke gis tilstrekkelig tid til å utrede spørsmålet, er det vanskelig for oss å foreta en fullstendig analyse av hvilke virkninger denne lovendringen vil ha. Vår umiddelbare vurdering er at forslaget ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet, og at høringen her gjennomføres i strid med utredningsinstruksen synes således å være symptomatisk for arbeidet.

Vi viser til Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. (Utredningsinstruksen)

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at "Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak." jf pkt 1.

Vi viser i denne sammenheng til pkt. 5.2 "Høringsfrister"

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker. Kortere frist kan fastsettes i henhold til instruksens punkt 1.3.

Vi viser videre til pkt "1.3 Fravikelse fra instruksen "

Reglene i instruksen kan bare fravikes når særlige omstendigheter gjør det nødvendig.

Beslutning om fravikelse fattes av statsråden i fagdepartementet. For fravikelse fra punkt 5.2 (høringsfrister) i saker der endelig vedtak skal treffes av en underliggende instans, er det likevel tilstrekkelig at beslutningen fattes av fagdepartementet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og den skal følge saken.

Dette er et klart tilfelle av en fravikelse av instruksen og vi er overrasket over begrunnelsen. I høringsbrevet er det skrevet at " Stortingets vedtak er basert på at merverdiavgiftsplikten skal tre i kraft 1. juli 2011. Det er derfor nødvendig med en kort høringsfrist. Det vises til at saken gjelder gjennomføringen av merverdiavgiftsplikten som ble omfattende diskutert i forbindelse med statsbudsjettet for 2011. Det ble da også varslet høring. Ettersom både den forenklete registreringsordningen i EU og departementets arbeidsskisse ble presentert i proposisjonen til Stortinget i oktober 2010, er det besluttet å sette høringsfristen til fire uker. "

Vilkåret for å fravike det alminnelige kravet til høringsfrist er at det foreligger særlige omstendigheter som gjør dette nødvendig og det kreves da at dette begrunnes skriftlig. Det faller på sin egen urimelighet at man kan oppfylle dette vilkåret ved å vedta at loven skal tre i kraft innen kort tid.

Således må det kreves at det er særlige omstendigheter som krever at loven må tre i kraft innen kort tid.



Eksempelvis ville dette vært forståelig hvis denne hasteinnføringen var påkrevd fordi man i motsatt fall kunne *"vanskeliggjøre gjennomføring av saken eller vil svekke tiltakets effektivitet"* jf høringsinstruksen pkt 5.4 bokstav b, eller det ikke ville *"være praktisk gjennomførlig"* eller *"åpenbart unødvendig"* jf samme pkt bokstav a og c.

Vi kan imidlertid ikke se at disse hensyn gjør seg gjeldene i denne saken. De uheldige virkningene av gjeldende regelverk har vært kjent lenge, og det er ikke slik at effekten vil svekkes hvis ikrafttreddelsen blir forskjøvet til et senere tidspunkt. Det er vår oppfatning at det er nettopp introduksjonen av et regelverk som ikke fullt ut er gjennomarbeidet som vil svekke tiltakets effektivitet. Vi vil først kommentere mangler med forslaget før vi kommenterer mangler ved begrunnelsen for å hasteinnføre regelverket.

2 Forslag til regelverk har vesentlige mangler

Vi reagerer sterkt på at det foreslåtte regelverket har store mangler knyttet til kontroll av selskaper som ikke frivillig melder fra til norske myndigheter. Det er derfor stor risiko for omgåelse av regelverket.

Så framt man ikke pålegger utenlandske tilbydere meldingsplikt for tilnærmet enhver omsetting til norske kunder (eksempelvis ved at registreringsgrensen settes meget lav eller fra første krone) vil det for norske myndigheter være tilnærmet umulig å kontrollere om et selskap er registreringspliktig. Det følger av de foreslåtte regler at utenlandske selskaper som får mulighet til å søke om forenklet registrering, ikke skal være underlagt alminnelige bokføringsregler og herunder skal det ikke være plikt til å sende inn regnskapsdokumenter jf. Høringsnotatet s 4.5.6. Bakgrunnen for dette er at selskapet rapporterer sin omsetting ved å innlevere en *"transaksjonsversikt"*.

Det konstateres videre at de alminnelige kontrollbestemmelser i merverdiavgiftsloven også vil gjelde for selskaper som søker om forenklet registrering og herunder at *"tilbyderne skal ha opplysningsplikt om forhold avgiftsmyndighetene finner kan ha betydning for avgiftskontrollen"* jf. s 48.

Selskapet har imidlertid ingen dokumentasjonsplikt, men *"plikter kun å gi opplysninger om det de til enhver tid har mulighet til og som er av betydning for avgiftskontrollen"*.

En utenlandsk tilbyder som opplyser at de ikke har registrert omsetting til Norge kan således unnlate å søke om forenklet registrering og nøye seg med å hevde at omsettingen til Norge ikke har oversteget registreringsgrensen. Hvis skatteetaten henvender seg til selskapet og ber om oversikt over omsetting til Norge, kan selskapet vise til at det ikke er pliktig til å innrapportere dette før registreringsgrensen er nådd.

All den tid det ikke er plikt til å utstede salgsdokument eller plikt til å dokumentere omsetting til Norge, er eventuelle sanksjonsmuligheter i praksis avhengig av at selskapet selv opplyser om dette.

Et regelverk som i så stor grad er avhengig av at aktørene frivillig oppgir informasjon må sies å ha fundamentale mangler, og evner derfor ikke i tilstrekkelig grad å oppfylle lovens formål. Videre er det klart at konkurranseskjevheten som foreligger i dag ikke vil avhjelpes i tilstrekkelig grad ved innføringen av de nye reglene. Det vil dermed fortsatt være vanskelig for leverandører etablert i Norge å konkurrere på lik linje med leverandører etablert i utlandet.

Vi mener at en hasteinnføring av de nye reglene uten adekvate kontroll- og sanksjonsmuligheter nærmest vil være å oppfordre til omgåelser og unnlatelser, og at det i første rekke vil være en liten gruppe av store aktører som vil velge å la seg registrere etter den nye ordningen, samt aktører som allerede har en eller annen tilknytning til Norge. For øvrig tror vi at det vil dukke opp en *"underskog"* av mer eller mindre seriøse aktører som gjennom de nye reglene plutselig vil få et betydelig incitament til å markedsføre sine

tjenester mot norske kunder, uten merverdiavgift og uten at det foreligger nevneverdig risiko knyttet til dette.

Vi gjør også oppmerksom på at manglene ved forslaget ikke bare vil gjøre seg gjeldende overfor selskaper som bevisst ønsker å omgå reglene, men det vil også være en reell risiko for at visse selskaper ikke er kjent med regelverket og derfor uforvarende unnlater å beregne mva. Dette vil gjelde tilbydere som overhode ikke er kjent med at de plikter å registrere seg i Norge, men dette vil også gjelde selskaper som er av den feilaktige oppfatning at de oppfyller sine forpliktelser overfor Norge ved å være registrert i EU.

2.1 Kontroll via opplysninger fra tredjepart er påkrevd

Da det ikke er plikt til å utstede salgsdokument vil det her ikke være mulig å foreta en effektiv kundekontroll. De foreslåtte reglene gjelder her omsetting av digitale tjenester til privatpersoner, og kundekontroll vil derfor også være en praktisk umulighet.

Det framstår som uholdbart at kontrollmuligheten skal avhenge av frivillige opplysninger fra selskapet, og det må være påkrevd at man her får mulighet til å kunne utføre kontroll ved innhenting av opplysninger fra en tredjepart. Vi registrerer at Finansdepartementet også er bevisst på behovet for en slik hjemmel, jf. Høringsnotatet s 48

"Departementet vurderer for tiden en ny og generell kontrollhjemmel for tredjepartsopplysninger i merverdiavgiftsloven. En slik kontrollhjemmel vil kunne bedre avgiftsmyndighetenes kontrollmuligheter, både overfor registrerte tilbydere i forenklet registreringsordning og tilbydere som er underlagt registreringsplikt etter § 2-1 tredje og syvende ledd, men som ikke har registrert seg."

Vi er enige om at dette vil bedre kontrollmulighetene, og vi vil her understreke at overfor visse tilbydere vil dette også være eneste effektive kontrollmulighet. Finansdepartementet synes også å være klar over at muligheten til å sanksjonere brudd er avhengig av denne lovendringen jf. s 54

"Ettersom tilbyderne befinner seg utenfor norsk jurisdiksjon kan det imidlertid være praktisk utfordrende å innhente beviser som tilfredsstiller det kvalifiserte beviskravet for å legge tilleggsavgift og det strafferettslige beviskravet for å ilegge straff. Mulighetene for å innhente beviser kan imidlertid bedre seg dersom Stortinget vedtar den generelle kontrollhjemmelen for innhenting av tredjepartsopplysninger som det er vist til i avsnitt 4.5.6. På den annen side er det grunn til å tro at tilbydere som velger forenklet registreringsordning, vil etterleve lojalte de pliktene de pålegges etter merverdiavgiftsloven. De praktiske utfordringene dukker dessuten ikke opp når tilbydere i utlandet velger å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret ved representant."

Vi er enige med departementet i at det er grunn til å tro at et selskap som først velger den forenklete registreringsordning lojalte vil oppfylle de plikter som pålegges. Vi følger imidlertid ikke departementets syn om at alternativet til forenklet registrering er registrering via representant. Det er en høy risiko for at en stor gruppe av tilbydere velger "alternativet" som er å unnlate å etterfølge plikten om å la seg registrere. Det vil framstå som prinsipielt uheldig at man i praksis har små muligheter til å innhente adekvate bevis ved mistanke om brudd på registreringsplikten. Dette tydeliggjøres ved at det ikke legges opp til (eller er praktisk mulig) å ha en informasjonsplikt for norske privatpersoner som kjøper tjenestene.

All den tid man kan slå fast at det i praksis ikke er sanksjonsmuligheter, bør implementeringen av de nye reglene utsettes til man har en adekvat kontroll og et sanksjonssystem er på plass.

2.2 Informasjonssamarbeid med EU og andre land Norge har skatteavtaler med

Selv om det er klart at norske avgiftsmyndigheter har mulighet til å søke informasjon og å få bistand ved innkreving for de tilfeller hvor man har en konkret mistanke om at selskaper bryter det norske

regelverket, stiller vi oss tvilende til hvor effektiv avgiftskontrollen kan være hvis man skal basere seg på dette.

Slik vi leser "Europarådskonvensjonen om gjensidig administrativ bistand i skattesaker" er den laget ut fra en presumsjon om at skatteetaten allerede har tilstrekkelig kunnskap om den skattepliktige til at man kan identifisere denne jf. Artikkel 5 jf. Artikkel 18 nr. 1 bokstav b.

Selv om det i en viss grad er lagt opp til at man skal få en "spontant utveksling av opplysninger", framstår det som mindre sannsynlig at utenlandske skattekontor vil ha en systematisk analyse med tanke på å oversende opplysninger til norske skattemyndigheter. Det er således grunn til å tro at man utelukkende vil få tilgang til informasjon i et begrenset omfang.

Vi registrerer også at det etter Art. 6 er lagt opp til adgang for en automatisk utveksling av opplysninger, men at dette krever en særlig avtale mellom de kompetente myndigheter for de land som er villige til å gjennomføre en slik utveksling. Vi har ikke inntrykk av at denne muligheten er benyttet i stor grad, og heller ikke av at det her er lagt opp til en utveksling av informasjon som ville være tilstrekkelig for å føre en effektiv avgiftskontroll med selskaper som vil kunne være gjenstand for registrering etter den forenklete registreringsordningen.

Med et mulig unntak for den Nordiske Bistandsavtale, synes det ikke å være lagt opp til en effektiv informasjonsutveksling i de fleste skatteavtaler. All den tid slike leveranser kan skje fra hvor som helst i verden, må det legges til grunn at store deler av disse tjenestene kan leveres fra land som Kina og Russland uten at dette vil medføre en forringelse av kvaliteten på de leverte tjenester. Det er derfor ingen grunn til å tro at norske forbrukere vil ha en særlig preferanse for å kjøpe tjenester fra land som Norge har en skatteavtale med.

2.3 Registreringsplikt for all omsetning er ikke praktisk gjennomførbart

De overnevnte problemer knyttet til manglende kontroll gjør seg særlig gjeldende hvis man benytter den alminnelige registreringsgrensen på 50 000. En plikt til å innrapportere all omsetning i Norge vil gjøre reglene mer praktikable og det er sannsynligvis enklere å konstatere brudd på registreringsplikten hvis enhver omsetning til Norge vil medføre registreringsplikt. Det er imidlertid klart at det fortsatt vil være problematisk å foreta kontroll overfor mange selskaper.

I høringsnotatet pkt 4.4 kommenteres det at

"Departementet har vært i tvil om det bør være en tilsvarende beløpsgrense for registrering etter forenklet registreringsordning. For å unngå at tilbydere i utlandet som i svært liten grad leverer elektroniske tjenester til privatpersoner i Norge skal være registreringspliktige, kan det være hensiktsmessig med en beløpsgrense på 50 000 kroner"

Selv om en grense på 50 000 vil gjøre det enklere for dem som ønsker å omgå reglene, er vi likevel enige i at grensen bør settes til 50 000. En lavere grense vil kunne gi en urimelig arbeidsbyrde for selskaper som i svært liten grad har omsetning til Norge.



All den tid storparten av leverandører er små og mellomstore bedrifter, er det en risiko for at disse selskapene ut fra en ren kost/nytte vurdering ser at arbeidsbyrden knyttet til innrapportering av omsetting i Norge overstiger den økonomiske gevinsten ved å ha omsetting i Norge. Dette vil kunne medføre at enkelte tilbydere velger å blokkere tilgangen for norske kunder.

Bakgrunnen for at vi trekker dette fram er for å vise at de åpenbare mangler ved forslaget ikke kan bøtes på ved slike justeringer. På et mer overordnet nivå vil dette også kunne medføre en uheldig konkurransesituasjon, ref. pkt 3.2.

2.4 Forslaget bygger på det feilaktige premiss at reglene vil fungere tilfredsstillende i Norge

Det vises flere steder til at man velger å utforme regelverket på samme måte som i EU og begrunnelsen for dette er at reglene har "fungert tilfredsstillende og etter sitt formål" jf. "Faktaark om forenklet registrerings- og rapporteringsordning"

Det vil åpenbart være enklere å introdusere et regelverk som er kjent enn å forsøke introdusere et særnorsk regelverk. Vi er derfor enige med departementet i at å modellere reglene etter EU sine regler er det beste alternativet.

Vi er imidlertid uenige med departementet i at man kan legge til grunn at siden reglene har "fungert tilfredsstillende og etter sitt formål" i EU kan man også regne med at disse reglene vil fungere i Norge.

Slik vi leser EU kommisjonens gjennomgang av reglene i rapporten COM 2006 – 120 synes det som om man er klar på at mye av det som gjorde dette vellykket var en utilsiktet virking og ikke selve regelverket.

I COM 2006 – 120. s. 12 flg., ble det trukket fram at som et direkte resultat av introduksjonen av de nye reglene for forenklet registrering, valgte en hel rekke bedrifter å etablere seg i EU. Bakgrunnen for dette var at selskapene "*no longer had any incentive to move their operations outside the Community to protect their competitive position*", og "*for a significant number of operators [etablering i EU] seems to have been the most attractive choice*" Åpenbart var dette et tilfredsstillende resultat for EU, men dette kan ikke tas til inntekt for at reglene vil fungere godt i Norge.

Det er klart at hvis en stor gruppe tilbydere velger å etablere seg i Norge etter at reglene trer i kraft, vil dette gi et tilfredsstillende resultat for Norge. Dette kan imidlertid ikke påregnes.

Videre er det klart at en annen vesentlig suksessfaktor for introduksjonen av dette regelverket i EU var at man etablerte en ordning hvor en utenlandsk tilbyder ville kunne forholde seg til ett skattekontor selv om selskapet hadde aktivitet i flere EU land. Det blir rent faktisk påpekt at hvis selskapet hadde vært tvunget til å måtte forholde seg til skattekontorene i samtlige land, ville dette pålagt selskapet en "*unreasonable burden*" jf. s 13.

De fleste tilbydere vil ønske å ha tilgang til det store EU markedet, og det store antallet potensielle kunder vil her medføre at selskapet velger å enten etablere seg i det aktuelle landet eller akseptere at man må forholde seg til et skattekontor for å oppfylle sine mva forpliktelser. Et selskap som også har omsetting i Norge vil imidlertid fortsatt kunne oppfatte forholdet som en "*unreasonable burden*" jf. s 13.

3 Reglene hasteinnføres på feilaktige premisser

Som nevnt er vi av den oppfatning at høringen her gjennomføres i strid med utredningsinstruksen, ref pkt 1. Den formelle begrunnelsen for å gjøre dette synes å være at loven skal tre i kraft om kort tid. Det framgår ikke klart hvorfor det haster at loven skal tre i kraft, men det synes som hensynet til konkurranse

og proveny er av vesentlig betydning jf "Faktaark om forenklet registrerings- og rapporteringsordning" og Prop. 1 LS (2010-2011) pkt 17.1.2 og 17.5.

Det synes imidlertid som at det er viktigere at loven trer i kraft den 1. juli 2011 enn at reglene skal oppfylle sitt formål. De ovennevnte mangler med selve forslaget vil i seg selv kunne medføre at reglene ikke vil oppfylle sitt formål, men vi er også i tvil om man rent administrativt rekker å få på plass systemer som kan håndtere dette.

I Pt. 17.4.3 i Prop. 1 LS (2010-2011) blir det påpekt at " *Forslaget (...) vil kunne omfatte tilbydere som fra før i liten grad forholder seg til norske skatteregler. Dette vil gi utfordringer knyttet til merverdiavgiftsadministrasjon både for tilbyderne og for skatteetaten. Departementet vil derfor arbeide med tilpasning til dagens administrative prosedyrer slik at en forenklet registrerings- og rapporteringsordning skal være på plass innen avgiftsplikten for levering av elektroniske tjenester til privatpersoner trer i kraft 1. juli 2011.*"

Vi reagerer også på at det ikke hensyntas at det vil være problematisk å etablere systemet fordi man skal håndtere næringsdrivende som " *fra før i liten grad forholder seg til norske skatteregler*" og fordi det forventes at dette vil gi særlige utfordringer for skatteetaten på grunn av innføring av nye systemer. Dette framstår som åpenbare argumenter for at man burde utsette innføringen til dette er nærmere klarlagt. Det fremstår som uforsvarlig å innføre slike regler uten at man har gjort nødvendige endringer i administrasjonen.

Vi har ingen forutsetninger for å vite hvor langt Skatteetaten er kommet med den praktiske implementeringen av det nødvendige datasystemet, men vi registrer at det i LS (2010-2011) I Pt. 17.4.3.2 kommenteres at

*"En forenklet registrerings- og rapporteringsordning avhenger også av at en systemteknisk løsning er på plass. Skattedirektoratet **arbeider med å utvikle** dagens it-systemer og muliggjøre sikker, elektronisk utveksling av informasjon med utenlandske aktører. **Arbeidet med de systemtekniske løsningene vil skje parallelt med lovarbeidet** og vil være på plass til både regler om avgiftsplikt og regler om en forenklet registrerings- og rapporteringsordning trer i kraft 1. juli 2011"* (vår understrekning).

Påfallende nok lar man arbeidet med utformingen av regelverket foregå parallelt med utviklingen av systemet som skal håndtere det nye regelverket. Som teknologibedrift er vi kjent med at implementering av nye systemer er meget tidkrevende. Vår erfaring er at hvis man ikke beregner tilstrekkelig tid til en feilsøkningsprosess vil systemet ikke fungere tilfredsstillende og kan i verste fall medføre at skjulte feil og mangler ikke vil bli oppdaget i tide. Hvis man før introduksjonen ser at man ikke har kapasitet til å gjennomføre feilsøkningsprosessen på en tilfredsstillende måte er man da tvunget til å utsette introduksjonen av det nye systemet.

3.1 Provenytap

Som nevnt ovenfor gav innføringen av reglene en provenymessig positiv effekt for EU, men en vesentlig årsak til dette var den utilsiktede konsekvensen at flere selskaper valgte å etablere seg i EU.

Åpenbart vil det foreslåtte regelverket også medføre at tjenester som tidligere var unntatt fra mva nå blir mva pliktige. Tilbydere som har et spesifikt ønske om å følge merverdiavgiftsregelverket eller som ikke er klar over hvor enkelt det er å omgå regelverket vil her søke forenklet registrering. Disse vil fra 1. juli 2011 beregne og innbetale mva på leveranser av digitale tjenester. Hvis ikrafttreddelsen av reglene blir utsatt vil

det følgelig oppstå et provenytap. Det vil imidlertid være vanskelig å fastslå størrelsen av et eventuelt provenytap, jf Prop. 1 LS (2010-2011) pkt 17.1.2

*"Provenyvirkningen av en slik merverdiavgiftsplikt er usikker, men **kan** anslås til i størrelsesorden 150 mill. kroner årlig. Bokført effekt i 2011 **kan** utgjøre 38 mill. kroner. **Over tid antas** provenyet å bli betydelig større i takt med økende forbruk av slike tjenester." (vår understrekning).*

Anslaget oppgis å være usikkert, og det gis ingen ytterligere forklaring på hvordan tallene er beregnet. Det er imidlertid naturlig å anta at beregningen bygger på en presumsjon om at alle utenlandske selskaper som i dag tilbyr digitale tjenester til privatpersoner i Norge nå vil innrapportere dette som avgiftspliktig omsetting.

Det oppgis ikke hvor stor del av disse tjenestene som blir levert fra land hvor Norge har mulighet til å innkreve skatter og avgifter hvis tilbyderen velger å ikke betale disse. All den tid leveranser foregår digitalt vil det for den norske forbruker ikke være av betydning hvor tilbyder er etablert og man kan derfor ikke legge til grunn at tilbydere fra enkelte land vil bli preferert. Videre er det klart at de overnevnte mangler knyttet til kontrollmekanismene åpenbart også vil få negativ betydning for provenyet.

Vi tror heller ikke at anslaget tar høyde for kundetilpasninger. For leverandører som har salgskanaler/internettsider i flere land vil det være relativt enkelt for en norsk kunde å velge å registrere seg på en utenlandsk nettside i stedet for en norsk. Det er eksempelvis flere norske kunder som i dag er kunder hos leverandører fra USA, blant annet for å kunne få tilgang til filmutleie, men også for å oppnå fordelene av lavere priser. Det gjøres relativt enkelt ved å registrere seg på en adresse i USA og kjøpe gavekort eller lignende fra tredjemenn. Vi forventer at denne type kundetilpasninger vil øke etter innføringen av de nye reglene, uten at leverandøren har systemer eller teknologi som kan forhindre dette. Vi gjør videre oppmerksom på at disse leverandørene ikke vil ha noen incentiv til å blokkere en slik mulighet.

Videre synes det å være et vesentlig poeng at omsetting av digitale tjenester er ventet å øke over tid jf. Prop. 1 LS (2010-2011) pkt 17.5. Hvis det er slik at den provenymessige effekten av disse reglene i det vesentlige er knyttet til framtidig omsetting, synes det å være langt mer problematisk å introdusere et mangelfullt regelverk enn å avvente ikrafttreddelsen til manglene er avhjulpet.

3.2 Konkurranse

Det er videre trukket fram at disse reglene må innføres straks for å hjelpe på konkurransesituasjonen for norske tilbydere. Det er klart at disse reglene vil kunne ha en viss positiv effekt for leverandører etablert i Norge, men dette vil skyldes en utilsiktet virkning som trolig ikke er ønskelig fra lovgivers side.



Som nevnt konkluderte man i COM 2006 – 120 med at flere selskaper valgte å etablere seg i EU framfor å måtte forholde seg til ordningen med forenklet registrering. Regelverket knyttet til den forenklede registrering framstod som byrdefullt. Det norske regelverket vil også framstå som byrdefullt, selv om Finansdepartementet har hatt et spesifikt ønske om å gjøre regelverket så enkelt som mulig.

Det vil for de aller fleste tilbydere av digitale tjenester være utenkelig å droppe hele EU som marked all den tid man kan overholde sine mva forpliktelser for hele dette markedet ved å forholde seg til ett skattekontor. Det er imidlertid ikke utenkelig at den samme tilbyder velger å droppe Norge som marked. Det framstår som sannsynlig at flere små eller mellomstore tilbydere vil blokkere tilgangen for norske forbrukere hvis det innføres plikt til å innrapportere omsetning fra første krone. Det er heller ikke

utenkelig at visse selskaper vil blokkere tilgangen for norske kunder selv om den alminnelige registreringsgrensen blir benyttet. Blokkering vil åpenbart ikke skyldes at man vil unngå å betale MVA, men derimot en frykt (om enn ubegrunnet) for at man må påta seg en uforholdsmessig stor arbeidsbyrde for å overholde de norske reglene. Vi gjør videre oppmerksom på at mange selskaper har en sterk frykt for at registrering i merverdiavgiftsmanntallet via representant vil medføre at man får skattemessig driftsted i Norge. Selv om dette er en ubegrunnet frykt, er det likevel grunn til å tro at en rekke selskaper vil agere som om dette var en reell problemstilling.

Rent teknisk er det ikke vanskelig å blokkere tilgang for norske kunder, og i en viss grad gjøres dette allerede i dag, jf. COM 2006 – 120 pkt. 3.4. Selv om dette rent umiddelbart kunne framstå som fordelaktig for Telio, frykter vi at gjenværende tilbydere da vil være et par tre store dominerende aktører. I slike markeder er det erfaringsmessig slik at de etablerte markedsaktørene beholder sine kunder. Derimot er det slik at i et marked med sterk konkurranse, og hvor kunden er vant med å forholde seg til en rekke mindre aktører, er det langt enklere å overta "letende kunder / vandrende kunder". Dette gir grunnlag for en sunn konkurranse som nyskapende og innovative selskaper vinner kunder på, og for Telio er det en fordel å konkurrere i et slikt marked.

Hvorvidt blokkering av norske kunder er en uunngåelig effekt av regelverket, eller om dette er noe som kan avhjelpes, er umulig å vurdere fra vår side. Det enkleste ville åpenbart være å delta i EUs "single stop scheme", men all den tid Norge ikke er medlem av EU framstår dette som lite sannsynlig. Å delta her ville imidlertid vært det klart beste alternativet. Ut fra et konkurransehensyn framstår det som en langt bedre løsning å la tilbydere av digitale tjenester innrapportere og innbetale omsetting til EU mot en etterfølgende fordeling av provenyet. Selv om man mot formodning hadde valgt en midlertidig løsning hvor Norge ikke fikk en fordeling av provenyet, er dette en løsning som langt på vei er å foretrekke framfor massiv omgåelse. På denne måten sikrer man i det minste at leverandører som er etablert i Norge kan konkurrere på lik linje med leverandører etablert i utlandet. Manglene ved det foreslåtte regelverket er så store at man ikke kan forvente at problemene med de gjeldene reglene vil bli avhjulpet i tilstrekkelig grad ved innføring av de nye.

4 Er det forsvarlig lovteknikk å introdusere uferdige lover?

Som nevnt innledningsvis ønsker vi velkommen enhver regelendring som faktisk vil medføre at tilbydere som er etablert i Norge likestilles med leverandører etablert i utlandet. Vi slutter oss også fullt ut til synet om at gjeldende regelverk må endres. Vi er imidlertid svært skeptiske til hvilke fordeler som kan oppnås ved å hasteinnføre en mangelfull lov.

Det å innføre en lov som er så mangelfull som denne, er utelukkende egnet til å tilfredsstille det politiske behovet for å "ha gjort noe med saken." Det er imidlertid en kjent sak at for at formålet med en lov skal oppnås er det ikke tilstrekkelig å nøye seg med å la loven tre i kraft.



Innen rettsosiologi er den mislykkede introduksjonen av Hushjelploven av 3. desember 1948 benyttet som skoleeksempelet på dette. Jf. "Mathiesen "Retten i samfunnet – En innføring i rettsosiologi" s 54 flg. Mathiesen oppsummerer flere analyser av lovinntroduksjonen ved å skrive "Vi minnes kraftig om betydningen av hele tiden å se lovgivningen som et element i en sammensatt helhet."

Årsaken til at loven ikke oppfylte sitt formål var sammensatt, men det er likevel klart at lovgiver her fikk en lærdom som ikke må glemmes ved introduksjon av enhver lov. I Tone Sverdrups analyse i 1982 blir lovgiver kritisert for at den ikke forstod at en lov ikke oppfyller sitt formål når kontrollmekanismene mangler, og hun uttaler at ved introduksjon av nye lovregler "forplikter det offentlig til å legge forholdene til rette for at partene skal kunne oppfylle krav fra motparten".

Det framstår som mildt sagt naivt hvis lovgiver her tror at tilbydere av rene samvittighetsgrunner frivillig skal melde seg til Skatteetaten for å oppgi at de har omsetting til Norge, all den tid Skatteetaten mangler muligheten til å føre kontroll.

Selv om det åpenbart vil være en liten gruppe selskaper som velger å følge regler uavhengig av om en omgåelse vil bli oppdaget eller ikke, er det ikke tvilsomt at en stor andel av bedrifter vil unnlate å betale skatter og avgifter hvis omgåelse ikke blir oppdaget og det ikke finnes en reell risiko for straff eller sanksjoner.

5 Oppsummering

Vi er av den klare oppfatning at ikrafttreddelsen av de nye reglene må utsettes til man har etablert tilstrekkelige kontrollmekanismer for å sikre at reglene blir overholdt.

Vennlig hilsen
Telio Telecom AS

Eirik Lunde
Administrerende direktør