



Finansdepartementet  
[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

## Høringsuttalelse- Overføring av oppgaver fra Tollvesenet til Skatt, innføring av utsatt avregning for innførsels- mva.

### Generelt

Vi viser til departementets brev av 12. mai då med ref. 14/ 5076 SL EF/ KR. De forslagene som nå legges fram bygger på regjeringens beslutning om oppgavefordeling mellom etatene. I høringsnotatet vises det til at saken er nærmere omtalt i RNB Prop. 120 LS (2014-2015).

Norsk Tollerforbund har hatt notatet på høring i vårt Landsstyre. Med bakgrunn i de tilbakemeldingene vi har mottatt er vi overbevist om at høringsnotatet inneholder forslag til endringer som klart og entydig bryter med de prinsippene som regjeringen har lagt til grunn for hele reformen - fornying, forenkling, forbedring og mindre byråkrati. Vi er videre overrasket over at sentrale uavklarte utfordringer som både departementet og fagetatene var kjent med for over ett år siden, ikke er tatt tak i. Dette gjelder blant annet å kunne finne klare grensesnitt for oppgavefordeling mellom etatene, involvere Skatteetaten i utredningen om styrket grensekontroll og fravær av konkrete kontrolltiltak mellom etatene for å demme opp for organisert økonomisk kriminalitet.

Høringsnotatet inneholder fakta feil, uavklarte spørsmål og antakelser på vesentlige fagområder, som synliggjør at forslagene ikke er grundig nok utredet. Tjenestemenn med inngående kunnskap om de ulike fagområdene er svært overrasket over flere av forslagene og stiller spørsmål til med hvilket faglig grunnlag som er lagt til grunn for forslagene. Eksempler på dette er kommentert nærmere senere i dette brevet.

At utredningsarbeidet har vært et hastverksarbeid har vi fått bekreftet fra både egen etat, skatteetaten og fra plenum under Stortingets behandling av saken i RNB.

Både i Prop. 120 og i høringsnotatet viser departementet til PwCs samfunnsøkonomiske analyse som et viktig grunnlag for de forslagene som nå fremmes. I forbindelse med utarbeidelse av den samfunnsøkonomiske analysen, engasjerte Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) Oslo Economics (OE) for å bistå seg i arbeidet. NT er kjent med at OE og TAD under utarbeidelsen av denne analysen hadde flere faglige innspill til arbeidet som, uvisst av hvilken grunn ikke ble hensyntatt av PwC. Dette var innspill som, om de hadde blitt hensyntatt, ville vist at den samfunnsøkonomiske nytten av reformen på område toll-skatt er svært tynt dokumentert og i bestefall marginal.

Som kjent har Norsk Tollerforbund engasjert konsultentselskapet Menon til å gå gjennom denne analysen. Menons vurdering av PwCs samfunnsøkonomiske analyse viser klart at det å overføre særavgiftsoppgavene til Skatt og innføre utsatt avregning av innførsels- mva, er risikofylt både for samfunnet, næringslivet og de berørte etatene. Menon peker på at PwC har gjort en rekke graverende feil i sin analyse. Selskapet er kjent for å ha et svært godt renomme i bransjen og vi er kjent med at departementet selv har engasjert selskapet i oppdrag. Vi forventer at departementet tar Menons vurderinger på alvor.

Bergens Tidende har nylig hatt en rekke oppslag om reformen. Oppslaget som ble offentliggjort 16. juni omhandler Menons vurdering av PwCs analyse. Her forsvaret statssekretær Jørgen Næsjø departementets forslag og uttaler samtidig at "Finansdepartementets vurdering baserer seg på et langt mer omfattende grunnlag enn en samfunnsøkonomisk analyse". Finansministeren har selv gjentatt denne forklaringen fra Stortingets talerstol.

Denne forklaringen er vi kritiske til da Norsk Tollerforbunds begjæring om innsyn i den bakgrunnsdokumentasjon som ble lagt til grunn for regjeringens beslutning om reformen i 2014 ble avvist, da det ble vist til at dokumentene var å anse som interne dokumenter forbeholdt regjeringen. Etter vår mening er det et demokratisk problem at både statssekretæren og finansministeren i sin forklaring angivelig viser til dokumentasjon som hennes eget departement har nektet oss offentlig innsyn i.

I vår begjæring om innsyn viste vi blant annet til utredningsinstruksen som gjelder for departementene og regjeringen. Som kjent skal denne sikre at myndighetene har et gjennomarbeidet og godt kunnskapsgrunnlag for sine beslutninger. Videre viser vi til Produktivitetskommissjonens rapport: *NOU 2015:1 Produktivitet- grunnlag for vekst og velferd*. Her henvises det i rapporten til at både Difi og Riksrevisjonen har kritisert myndighetene for manglende etterlevelse av blant annet utredningsinstruksen. Det er etter vårt syn opplagt at departementet og regjeringen bør ta innover seg den kritikken som kommisjonen tildeler og sørger for at gjeldende regler blir fulgt for ettertiden. Det er forøvrig den sittende regjering som selv har opprettet denne kommisjonen. Mer om produktivitetskommissjonens rapport er kommentert senere.

Regjeringens beslutninger om overføring av særavgifter til Skatteetaten og innføring av utsatt avregning av innførsels- mva er noen av de vedtakene som er gjort uten at grunnlaget for disse beslutningene er offentlig kjent. I oppdragsbrev som vedrører utsatt avregning, har departementet ikke åpnet for innspill om hvorvidt ordningen bør innføres eller ikke. Tolldirektoratet (TAD) og Skattedirektoratet (SKD) fikk kun som mandat å utrede "hvordan en ordning av utsatt avregning kan innføres" og ikke om de anbefaler at dette innføres. Vi er kjent med at begge etatene generelt er skeptiske til utsatt avregning. I rapporten som forelå 18. februar då. anbefaler etatene derfor en avgrenset (vilkårsbasert) ordning (som den minst dårlige), framfor en universell ordning. Til tross for fagetatenes anbefaling synliggjør departementet nå i høringsnotatet at de velger en universell ordning.

Vi mener at det er svært uheldig at fagetatene ikke er hørt om hvorvidt en ordning med utsatt avregning bør innføres, når departementet selv så sent som i 2007 avviste et nærmeste identisk forslag. Likeledes opplever vi det som underlig at departementet, til tross for fagetatenes anbefaling i en 105 siders rapport, velger en universell ordning som ifølge rapporten kan bidra til økt provenyrisiko fordi man har mangelfull relevant kunnskap om risikoøkningen. Utsatt avregning er også kommentert senere i dette brevet.

For å kompensere for en økt risiko for provenytnap registrerer vi at departementet nå viser til beslutningen og utredningen om styrket grensek kontroll og at dette skal ”demme opp for” økt risiko for økonomisk kriminalitet. I forhold til oppdragsbrevet om økt grensek kontroll av 28. mars 2014, er dette helt nye ideer. Verken oppdragsbrevet eller rapporten om grensek kontroll som ble levert 15. november 2014, inneholder punkter om økt kontrollinnsats i grensek kontrollen for bekjempelse av økonomisk svindel i samarbeid med Skatteetaten. Samtidig registrer vi at dette oppdragsbrevet heller ikke er sendt til Skatteetaten. For oss framstår dette som høyst merkelig og synliggjør at hele utredningsarbeidet har vært mangelfullt. Skatteetaten må selvfølgelig involveres i et slikt utredningsarbeid, all den stund det er denne etaten som i hovedsak skal bekjempe økonomisk kriminalitet i framtiden. Mer om styrket grensek kontroll er kommentert senere.

Slik prosessen har vært frem til nå hva gjelder oppgaveflytting fra Tollvesenet til Skatteetaten er NT usikker på om TAD vil gis mulighet til å svare på denne høringen og om et eventuelt svar vil synliggjøre TADs faglige vurderinger.

### **Uavklarte grensesnitt**

Vi mener at forslagene i høringsnotatet fremmer forslag om oppgavefordelinger mellom toll og skatt som bryter med det etatene i fellesskap har utredet og anbefalt. Dette kan få svært uheldige konsekvenser.

Det kan synes som om det forslås å oppheve dagens forbindelse mellom avgiftsgrunnlaget på tolldeklarasjonen og avgiftsberegningen. En oppheving av dette er svært uheldig både for provenyet og avgiftsmyndighetene. Dersom tollverdien skal oppheves som grunnlaget for avgiftsberegningen, vil et viktig kontrollgrunnlag for Skatteetaten bli borte. Ingen av etatene har anbefalt en innføring av dette nå. Til støtte for dette viser vi også til rapporten om utsatt avregning som poengterer at kontrollen med tolldeklarasjonen skal styrkes, nettopp fordi den utgjør et viktig grunnlag for avgiftskontrollen.

Etter hva vi forstår legger departementet opp til at Skatteetaten på eget grunnlag kan gjøre vurderinger om tidligere fastsatt tollverdi og klassifisering, uten å involvere Tollvesenet om dette. Dette er uheldig for alle, både for etatene selv og næringslivet, fordi det vil skape uavklarte ansvarsforhold mellom etatene. Etter hva vi forstår vil dette også bryte de internasjonale forpliktelsene Norge har inngått.

### **Egenfastsetting**

Det foreslås innført en egenfastsettelsesordning for registrerte næringsdrivende som skal erstatte deler av innholdet i dagens tolldeklarasjon. Vi forstår det slik at ved innberetning av melding om egenfastsettelse, så skal denne normalt legges til grunn for avgiftsberegning uten særlig kontroll.

Til støtte for en slik ordning synes det som om departementet legger til grunn at de tror at 85% av alle tolldeklarasjoner i dag går gjennom Tvinn uten kontroll. Dette er positivt feil! Alle tolldeklarasjoner (100 %) gjennomgår i dag både inputkontroll og maskek kontroll, før de eventuelt blir godkjent eller hentet ut til nærmere kontroll. Videre inneholder høringsnotatet flere steder (blant annet på side 12) omtaler om at beregning av avgifter på tolldeklarasjonen skjer automatisk i Tvinn. Dette er også positivt feil. Deklaranten i Tvinn må oppgi både grunnlag, sats og avgiftsbeløp ved deklarasjonen. I tillegg vil vi poengtere at flere særavgifter har en utforming hvor både grunnlag og sats må oppgis uavhengig av øvrige opplysninger på tolldeklarasjonen. Det er følgelig en teknisk umulighet at beregningen av avgiften kan skje automatisk i Tvinn.

Vi stiller oss undrende til et forslag om innføring av en egenfastsettelsesordning uten kontroll. Vi vil hevde at en slik ordning vil føre til økt økonomisk kriminalitet, større rom for avgiftsunndragelser og svekke konkurranseevnen for det legale næringslivet.

### **Tolldeklarerer**

På side 57 foreslås det at det ved innberetning av mva, ikke lenger skal oppgis avgiftsgrunnlag mv. på tolldeklarasjonen. Videre angis det at den nye ordningen innebærer at man ikke lenger vil ha plikt til å oppgi fraktkostnader mv på tolldeklarasjonen, da dette skal rapporteres i den innenlandske mva- systemet. Dette er videre omtalt som ”frivillig utfylling av tolldeklarasjon” på side 75. Disse forslagene bryter med det etatene tidligere har anbefalt og dessuten med ordlyden andre steder i dokumentet. Vi vil minne om at fraktkostnader mv på tolldeklarasjonen utgjør grunnlaget for blant annet å finne tollverdi/ statistisk verdi, som etter hva vi har forstått er oppgaver som skal videreføres i tollvesenet. Vi forstår ikke hva departementet mener med «frivillig utfylling av tolldeklarasjon», da vi ellers i dokumentet ikke kan se at deklarasjonsplikten er foreslått opphørt.

Det må være innlysende at deklarasjonsplikten videreføres for all innførsel, da dette utgjør grunnlaget for å gjøre det mulig for Tollvesenet å ha kontroll med vareførselen (herunder kontroll med restriksjonsbelagte varer), innberetning om handelsstatistikk til SSB og ivareta resterende avgiftsoppgaver. På side 70 angis det at tollovens regler om tollverdi skal legges til grunn for å finne beregningsgrunnlaget for innførsels- mva. og at skattepliktig allerede ved innførselen skal ha levert tolldeklarasjon og oppgitt tollverdi. Disse motsetningene viser med all tydelighet at forslaget er faglig misvisende og svært mangelfullt.

I forslaget foreslås det at den skattepliktige på eget initiativ skal kunne korrigere tidligere skattemeldinger uten å kontakte Tollvesenet om at avgiftsgrunnlaget er endret i forhold til tollverdien på tolldeklarasjonen. Videre legges det opp til at Skatt på eget initiativ skal kunne gjøre vurderinger i forhold til tollverdi og klassifisering, uavhengig av Tollvesenets avgjørelser om det samme. Samtidig oppgis det at det er Tollvesenet som skal ha forvaltningsansvaret for tollverdi og klassifisering. Uavhengig av dette opplyses det på side 71 at den skattepliktige også må henvende seg til Tollvesenet i slike saker for overholde dokumentasjonsplikten.

Med bakgrunn i forannevnte stiller vi store spørsmålstegn med hvor gjennomarbeidet disse forslagene er og registrerer samtidig at forslagsstiller selv uttaler at de selv ikke har svar på alle problemstillinger (jf. side 75).

For etatene som skal utøve regelverket og næringslivet/ brukerne må forslaget framstå som kaotisk. Dagens enkle regime med at opplysningene på tolldeklarasjonen utgjør grunnlaget for alle restriksjoner og avgifter ved innførsel, foreslås erstattet med flere ulike modeller hvor den skattepliktiges status i Skatt skal avgjøre hvilken prosedyre som skal eller kan benyttes ved vareførsel over grensene.

## Saksbehandling

Det forløpet som er beskrevet for saksbehandling er særdeles uklart og framstår som enda mer forvirrende enn det som er omtalt i foregående avsnitt og dessuten i konflikt med gjeldende forvaltningsrettslige prinsipper. Også dette forslaget bryter med den anbefalingen som etatene selv har meddelt.

For å gjøre det mulig å realisere reformen uten vesentlig økt byråkrati og ressursbruk, må det settes opp et mye klarere grensesnitt for oppgavefordeling mellom etatene.

Et eksempel på dette er oppgavefordelingen i saker som berører tollverdi og klassifisering. Når departementet fastholder at dette er fagområder som Tollvesenet skal ha forvaltningsansvaret for, må det være innlysende at saker som omhandler disse fagområdene må behandles av den etaten som har dette ansvaret. Næringslivet må vite hvem man skal forholde seg til i slike saker. Internasjonale avtaler om tollverdi bestemmelser og klassifisering innebærer samtidig at Norge er forpliktet til å ha klare rutiner for forvaltning av disse reglene i internasjonal handel. For øvrig minner vi om at begge disse fagområdene er vesentlige for den handelsstatikken som tollvesenet fremdeles skal ha ansvaret for på vegne av SSB.

I avsnitt 2.2.8 (side 30) beskrives det et saksforløp ved klage som svekker den alminnelige rettsikkerheten, bryter med den alminnelige forvaltningsretten og bidrar til økt byråkrati.

Dagens rutiner for saksbehandling etterkommer forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Dette ble utredet i en egen rapport som ble levert til Tad i 1993 av Rolf Riisnes. Dagen praksis yter søker/ klager høy grad av rettsikkerhet, fordi søknader om omgjøring av fortollinger etter tolloven § 12, kan påklages til direktoratet etter at fortollingen påny er vurdert av tollregionen. Slik vi forstår departementets forslag innebærer dette at slike søknader for ettertiden skal behandles som en klage direkte i førsteinstans, noe som igjen innebærer at vedtaket ikke kan påklages videre. Forslaget vil følgelig svekke den alminnelige rettsikkerheten.

Forslaget bryter videre med de alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene, fordi søknader / klager for ettertiden skal behandles av SKD som klageinstans, samtidig som at skattekontoret skal angis som førsteinstans. Det rettslige grunnlaget tilsier at tollregionen skal være førsteinstans i slike saker. Vi registrerer at forslagsstiller selv poengterer at ordningen er rettslig problematisk. En stor andel av slike søknader omhandler faglige spørsmål hvor tollverdi og klassifisering er tema. Vi forventer derfor at sakene ofte må sendes tilbake til tollregionen for uttalelse før behandling. Når vi samtidig er kjent med at tollregionen i alle saker må foreta rettinger i Tvinn i kjølvannet av Skatts behandling av saken, må det være innlysende for de fleste at dette saksforløpet vil øke byråkratiet, øke ressursforbruket og skape forvirring hos brukerne.

Det er viktig at dagens hjemler i særavgiftsforskriften videreføres i en form som klart definerer avgiftssubjektet og åpner for endring av fastsatt avgift til uregistrerte importører. Vi er kjent med etatene selv har frarådet å gjøre endringer i dagens særavgiftsforskrift § 2-6, fordi rutinene for framtidig oppgavefordeling mellom etatene for fastsettelse av toll, mva. og særavgifter ennå ikke er ferdig utredet.



## Etterkontroll

Tollvesenet skal etter hva vi forstår videreføre etterkontroll hvor formålet er kontroll av restriksjoner/ regulerte varer, toll og deklarererte opplysninger ved innførsel (herunder tollverdi og klassifisering).

Oppgavefordelingen mellom etaten må på dette området følge det grensesnittet som settes for andre oppgaver. Videre må kontrollsamarbeidet for etterkontroll styrkes mellom etatene, spesielt når det gjelder saker som omhandler tollverdi og klassifisering for å unngå motstrid av regelforståelse og unngå dobbelstraff. Forslaget om innføring av nye sanksjonshjemler for Tollvesenet legitimerer på samme måte et behov for nærmere kontrollsamarbeid.

## Utsatt avregning – en gavepakke for kriminelle aktører

Innføring av en universell ordning for utsatt avregning av innførsels- mva. (eller ”*Innberetning og betaling av innførselsmerverdiavgift i det innenlandske systemet*” som departementet har valgt å omtale ordningen som), kan bli en gavepakke for internasjonale kriminelle nettverk. Disse aktørene opptrer ikke som amatører. De er høyt kvalifiserte og profesjonelle svindlere, som har gode kunnskaper om ulike lands avgiftssystemer/ prosedyrer og vet hvordan de skal sno seg uten at myndighetene kan nå dem.

Dagens ordning hvor innførsels- mva. kreves opp av Tollvesenet fra importør har gjort at Norge fram til i dag neppe har vært særlig attraktive for eksempelvis Europeiske karusell-svindelnnettverk. Dette vil nå med stor sannsynlighet snu seg vesentlig da det nå åpnes for en et system som vil gjøre det svært krevende å avdekke svindelen før den er fullført. Vi registrer at departementet viser til at andre land i EU har innført slike ordninger og at tilsvarende ordninger derfor kan innføres her i landet også. Vi vil hevde at man i EU har store fordeler med at man her kan spore import/ eksport på en helt annen måte enn i Norge gjennom den EU- interne VIES- rapporteringen. Norge kan derfor bli et attraktivt land for å bryte denne sporbarheten. Videre er det dokumentert at land i EU som har innført utsatt avregning sliter med betydelige provenytap som direkte linkes til organisert økonomisk kriminalitet.

For å forbygge økte restanser og økt svindel viser departementet til intensjonen om økt grensekontroll og deklarasjonskontroll (jf. side 85, 87). Vi kan ikke se at departementet har kommet med noen konkrete forslag om hvordan dette skal gjennomføres og kan heller ikke se at fagetatene i Toll/ Skatt, er anmodet om å fremme forslag om dette (jf. dette brev s. 2). Etersom regjeringen besluttet å innføre ordningen allerede i februar 2014, hadde vi forventet at konkrete forslag var på plass i høringsnotatet. Vi registrerer imidlertid med interesse at den økte kontrollen angivelig skal bidra til både økt oppdagelsesrisiko samt forebygge avgiftsunndragelse og karusellsvindel (s. 87). Hva dette bygger på er for oss ubegripelig, all den stund karusellsvindel som oftest omhandler fiktiv vareførsel.

Både Menon og vi har overfor departementet meddelt at forslaget kan utgjøre en trussel mot norsk næringsliv, da det for norske virksomheter vil gi en likviditetsfordel å importere varer framfor å kjøpe dem i Norge. Dette er omtalt i høringsnotatet på side 62, hvor departementet uttrykker at de ”antar” dette ikke vil innebære vesentlige endringer i handelsmønsteret.

Vi mener at den potensielle risikoen for dette må utredes bedre enn kun rene ”antakelser” fra departementets side. Næringslivet (og spesielt dagens sårbare leverandørindustri) bør høres særskilt om forslaget, fordi det kan bidra til dramatiske konsekvenser for et næringsliv som allerede i dag lever i markeder med knappe marginer. Forslaget kan derfor føre til at norske virksomheter velges bort framfor utenlandske aktører.

## Vellykkede reformer

Produktivitetskommissjonens første rapport har et eget avsnitt som omhandler gjennomføring av reformer. Her vises det til flere internasjonale studier om dette. Tompson (OECD 2009) har gjennom studier i 10 land fra 1990- 2008 identifisert kriterier for vellykkede reformer:

- *sjansen for å lykkes med gjennomføringen øker betraktelig dersom regjeringen har fått et bredt mandat fra velgerne*
- *reformer bør være basert på solid forskning og grundige analyser*
- *flere reformer er blitt til gjennom formaliserte prosesser der regjeringer har invitert partene i arbeidslivet til å delta*
- *vellykkede reformer ledsages av god kommunikasjon om viktigheten av reformen*

Tompson sier videre at hastverksreformer ofte mislykkes.

Når det gjelder Toll/ Skatt- reformen mener vi at regjeringen har klart å bryte samtlige av de vilkårene som er opplistet i foregående avsnitt med bakgrunn i:

- et knappest mulig politisk flertall under behandling av RNB i Stortinget,
- fravær av / dårlige utredninger
- ingen deltakelse av partene før beslutninger fattes, manglende innsyn i dokumenter
- manglende kommunikasjon for å skape felles forståelse/ fravær av kommunikasjon om konsekvenser
- altfor kort tid til utredning og gjennomføring

Til slutt viser vi til YS høringsvar til produktivitetskommissjonens første rapport hvor de deler vårt syn på regjeringens manglende etterlevelse av gjeldende instruks (utredningsinstruksen), hovedavtalen i Staten, veilederen om personalpolitikk i omstillingsprosesser. YS deler også Riksevisjonen og Difis kritikk (omtalt tidligere på s.2) og legger til grunn at gjeldende regler blir fulgt for ettertiden.

Med bakgrunn i det vi har anført, bør forslagene i høringen avvises i sin helhet. Dersom forslagene likevel realiseres, vil vi anbefale at det foretas en ny samfunnsøkonomisk analyse i regi av et kompetent selskap. Bakgrunnen for dette er de svakhetene som Menon har påpekt i PwCs analyse, samt det faktum at departementet nå har fremmet flere forslag som ingen av etatene har utredet eller støttet og som heller ikke er vurdert i PwCs analyse.

Med vennlig hilsen

Fredrik Støtvig  
forbundsleder

Stein Borvik  
politisk rådgiver

Kopi : YS-Stat v / Pål Arnesen  
Norsk Tollerforbunds Landsstyre  
Finanskomiteen på Stortinget  
Riksrevisjonen  
NTL i Tollvesenet  
Akademikerne i Tollvesenet  
Skatteetatens Landsforbund (SKL)  
Tolldirektør Bjørn Røse