

Oslo, den 12. august 2015

Deres ref. 14/5076 SL

EF/KR

## **Høringsuttalelse – forslag om overføring av forvaltningsoppgaver til Skatteetaten, herunder ny ordning for merverdiavgift ved innførsel**

### **Generelt**

Det vises til høringsbrev av 12. mai 2015, med forslag om overføring av forvaltningsoppgaver til skatteetaten, herunder ny ordning for merverdiavgift ved innførsel.

Da det er Akademikersamarbeid i Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD), har vi valgt å inngi en samlet høringsuttalelse fra tillitsvalgte i Tollvesenets Juristforening, Samfunnsviterne, Samfunnsøkonomene og TEKNA (heretter omtalt som Akademikerne i TAD).

Det går frem av høringsnotatet på side 6 at hovedformålet med de foreslåtte endringene er *“å styrke arbeidet mot svart økonomi, styrke grensekontrollen, forenkle for innbyggere og næringsliv og redusere ressursbruken”*. Akademikerne i TAD er positive til disse målsetningene, men dessverre tror vi at flere av forslagene, slik de presenteres i høringsnotatet, vil ha motsatt effekt.

Høringsnotatet inneholder flere uklarheter om hvordan oppgaver skal løses i praksis i Skatteetaten og Tolletaten. Akademikerne i TAD frykter videre at noen av forslagene vil svekke tolldeklarasjonens betydning som grunnlag for utarbeiding av korrekt handelsstatistikk, samt som grunnlag for korrekt avgiftsberegning. Vi kommer tilbake til dette senere i høringsuttalelsen.

### **Uklare grensesnitt**

Departementet uttaler på side 13 i høringsnotatet at *“[o]verholdelse av vareførselspliktene etter tolloven og pliktene til å gi opplysninger om grunnlaget for innførselsavgifter, herunder innførselsmerverdiavgift, samt betaling av disse skjer i dag i en og samme prosess. I noen tilfeller skjer også betaling samtidig”*. En oppsplitting av denne prosessen, fordelt på to ulike etater, vil derfor kunne medføre økt byråkrati og uklare grensesnitt. Det er derfor uheldig at grensedragningen mellom de to etatene ikke er tydeliggjort i større grad.

Der importører i dag kun forholder seg til én etat, må de i fremtiden forholde seg til to. For å forhindre at dette medfører økt byråkrati og forvanskinger for importører (både private og næringsdrivende) er det viktig med tydelige grensesnitt og klare ansvarsområder. På flere

områder presenteres det i høringsnotatet løsninger som etterlater tvil om hvilken etat som har ansvar for hva, og hvordan praktiske utfordringer skal løses. Blant annet gjelder dette for det planlagte saksbehandlingsløpet, herunder hvilken etat som skal ha vedtaksmyndighet for eksempel på tollverdi- og klassifiseringsområdet.

Tollverdien på en vare, fastsatt i samsvar med tollovens kapittel 7, danner grunnlag for beregning av både toll og merverdiavgift. Reglene er internasjonalt forankret i WTO-avtalen «Agreement on implementation of article VII of the General Agreement of Tariffs and Trade 1994» (tollverdiavtalen). Alle medlemsland i WTO er bundet av denne avtalen som bl.a. har som formål å sikre enhetlig praktisering av tollverdibestemmelsene på tvers av landegrensene. Dette er bl.a. for å sikre forutberegnelighet og konsekvent praktisering av tollverdireglene i internasjonal handel. World's Customs Organization (WCO) avgir tolkningsuttalelser til bestemmelsene i tollverdiavtalen og Norges representant i den tekniske tollverdikomiteen i Brussel sendes fra TAD.

I høringsnotatet (side 70-71) uttales det at tollmyndighetene fortsatt skal ha forvaltningsansvaret for regelverket om tollverdi, men samtidig etterlates det et inntrykk av at både tollmyndighetene og skattemyndighetene, på selvstendig grunnlag og uavhengig av hverandre, skal kunne fastsette tollverdien på en vare. Akademikerne i TAD mener at dette er en svært uheldig løsning. Dersom skattemyndighetene fastsetter tollverdien på en vare uten å involvere tollmyndighetene, risikerer man at det blir fastsatt én tollverdi for beregning av toll og en annen verdi for beregning av merverdiavgift. En ordning hvor tollmyndighetene fortsatt skal ha det overordnede forvaltningsansvaret for tollverdiregelverket, men ikke få tolke og anvende det i alle saker, fremstår uansett som lite hensiktsmessig. Dette innebærer at det vil bli vanskeligere for tollmyndighetene å ha oversikt over hvordan reglene praktiseres, og innflytelse over hvordan reglene skal og må forstås.

En slik ordning vil også kunne medføre rettslig uklarhet for skattemyndighetene i praktiseringen av reglene, foruten at saksbehandlingen blir unødvendig tungvint. Det er også uklart hvordan skattemyndighetene skal kunne vurdere hvilke tollverdispørsmål som er prinsipielle eller problematiske all den tid skattemyndighetene ikke har kompetanse på området. Den foreslåtte løsningen vil også være lite forutberegnelig for importører og vil heller ikke være i tråd med formålet om en enhetlig praktisering av tollverdiregelverket. Løsningen vil også virke mer byråkratisk og medføre behov for dublering av kompetanse, noe som vil være i strid med formålene bak reformen.

Hva som menes med at skattemyndighetene «prejudisielt» skal fastsette tollverdien fremstår for øvrig som uklart. Det er også uklart hvilke insentiver den avgiftspliktige vil ha til å varsle tollmyndighetene om feil i de avgitte opplysningene, all den tid dette ikke vil ha betydning for avgiftsfastsettelsen dersom den foreslåtte løsningen legges til grunn. Vi kommer nærmere tilbake til hvilke problemer dette kan medføre senere i høringsuttalelsen.

På denne bakgrunn foreslår Akademikerne i TAD at det inntas en presisering i merverdiavgiftsregelverket, tilsvarende som ble gjort i Sverige ved en lignende reform, om at det er tollmyndighetene som skal fastsette tollverdien på en vare. Tollmyndighetenes vedtak

vil dermed være bindende i skattemyndighetenes eller den avgiftspliktiges fastsettelse av avgiftsgrunnlaget for merverdiavgift.

Videre mener vi at det er uheldig å fravike forvaltningslovens utgangspunkt for klagesaksbehandling. Det er fornuftig og hensiktsmessig at den som har fattet vedtaket (her fortollingen) og kjenner saken best, tar stilling til klagen i første instans. Den foreslåtte ordningen vil kunne medføre økt byråkrati og lenger saksbehandlingstid da importøren uansett må kontakte tollvesenet for å rette opp i de avgitte opplysningene, jf. tollloven § 12-1a. I tillegg gjelder de fleste omberegningssaker, så vidt vi er kjent med, forhold som fortsatt skal tilhøre tollvesenets myndighet, f.eks. tollverdi og klassifisering, så det synes unødvendig byråkratisk om skattemyndighetene først skal kontaktes for så at de skal måtte ta kontakt med tollmyndighetene for nødvendige avklaringer. En mer hensiktsmessig løsning ville være om tollmyndighetene i første instans tok stilling til klagen på fortollingen for så å oversende eventuelle avgiftsrettslige spørsmål til skattemyndighetene. Da de fleste sakene gjelder «tollrettslige» spørsmål, ville de fleste saker dermed kunne avsluttes uten å måtte involvere to etater.

### **Egenfastsetting**

Vi er usikre på hva den foreslåtte egenfastsettingsmodellen egentlig vil innebære. I høringsnotatet kommer det noe motstridende uttalelser (side 17-18), men vi legger til grunn at det ikke er tvilsomt at dagens modell med innsending av deklarasjoner elektronisk i TVINN ikke har noen likhetstrekk med en såkalt egenfastsettingsmodell. Godkjenning av en tolldeklarasjon er utvilsomt et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, et enkeltvedtak som fattes av tollmyndighetene på bakgrunn av avgitte opplysninger fra importøren. Det er ikke naturlig å sammenlikne dette med en egenfastsettingsmodell. Det er for øvrig ikke korrekt at avgiftene beregnes automatisk i TVINN slik det uttales i høringsnotatet (bl.a. på side 12). Ved deklarerer i TVINN må både beregningsgrunnlag, avgiftssats og avgiftsbeløpet oppgis.

Når det gjelder ikke-erhvervsmessig innførsel er det tollmyndighetene, på bakgrunn av avgitte opplysninger og varens beskaffenhet, som fastsetter beregningsgrunnlaget og avgiftene. Med mindre det foreslås en drastisk utvidelse av deklarasjonsplikten for ikke-erhvervsmessig innførsel vil det for denne gruppen ikke være naturlig å omtale avgiftsfastsettelsen for denne gruppen for egenfastsatt.

### **Tolldeklarasjonens betydning**

Tolldeklarasjonen og dens innhold er i stor grad knyttet til internasjonale avtaler. Akademikerne i TAD anser det som svært viktig at tolldeklarasjonens betydning som grunnlag for handelsstatistikk og beregning av innførselsavgifter videreføres.

På side 86 i høringsnotatet uttales følgende om etatenes utredning om utsatt avregning: «I rapporten fra Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet hvor en ordning med innberetting og betaling av innførselsmerverdiavgift i det innenlandske systemet er utredet, er det uttalt at en slik ordning vil kunne føre til dårligere kvalitet i tolldeklarasjonen. Dette bl.a. fordi det ikke vil være like betydningsfullt for den avgiftspliktige å deklare korrekte opplysninger allerede på tolldeklarasjonen ettersom innførselsmerverdiavgiften ikke lenger skal fastsettes og innkreves i forbindelse med grensepassering. Av samme grunn vil den avgiftspliktiges motivasjon til i ettertid å melde fra om feil i fortollingen av varer kunne reduseres».

Akademikerne i TAD støtter etatenes bekymring om at kvaliteten på tolldeklarasjonene kan blir dårligere, både som følge av at beregningsgrunnlaget og avgiftene ikke lenger skal oppføres på tolldeklarasjonen i den nye ordningen med utsatt avregning, samt at behovet for å rette eventuelle uriktige opplysninger avgitt til tollmyndighetene underkommuniseres i høringsnotatet.

I den nye ordningen hvor innførselsmerverdiavgift skal rapporteres i skattemeldingen, er det viktig at det er samsvar mellom skattemeldingen og underbilagene, herunder tolldeklarasjonen. Dette er viktig blant annet for å kunne føre effektiv kontroll og for å sikre kvaliteten på opplysningene som avgis på tolldeklarasjonen. På denne bakgrunn støttes forslaget om en kobling mellom MVA-systemet og TVINN-systemet. Men dersom skattemyndighetene, uavhengig av tollmyndighetene skal kunne fastsette f.eks. tollverdi som omtalt ovenfor, vil ikke tolldeklarasjonen fungere like godt som et nyttig kontrollverktøy da det ikke vil være samsvar mellom denne og skattemeldingen. Dette vises ved at det i forslaget uttales at det vil være opp til skattemyndighetene om de vil legge tollmyndighetenes tollverdifastsettelse til grunn eller ikke.

Videre uttales det på side 74 i høringsnotatet: *«Oppføres fraktkostnader og andre utgifter i tillegg, noe som det ikke vil være en plikt til i den nye ordningen hvor dette skal rapporteres i merverdiavgiftssystemet, vil avgiftspliktig kunne få presentert en oversikt over innførselsmerverdiavgift til støtte for senere utfylling av skattemeldingen, herunder som støtte for den avgiftspliktiges regnskaper»*. Første del av setningen er uklar. Fraktkostnader og flere andre innførselsrelaterte kostnader er pliktige å gi ved innførsel da flere av disse kostnadene skal inngå i tollverdien på varen. Vi kan ikke se at det er foreslått endringer i deklarasjonsplikten på dette punktet og det fremstår derfor som uheldig at det etterlates et inntrykk av at det er frivillig å avgi disse opplysningene til tollvesenet.

### **Utsatt avregning**

Departementet foreslår ny ordning for innførselsmerverdiavgift, såkalt utsatt avregning eller «innberetning og betaling av innførselsmerverdiavgift i det innenlandske systemet». Oppdraget til skatteetaten og toll- og avgiftsetaten gikk ut på å utrede *hvordan* en slik ordning kunne innføres. Vi er usikre på hvorfor mandatet ikke var bredere og inkluderte en utredning av *om* en slik ordning burde innføres, eller ikke. Særlig gjelder dette med tanke på at en tilsvarende løsning ble forkastet etter en bred utredning i 2006-2007.

Svindelspotensialet ved en slik ordning synes underkommunisert i høringsnotatet. Tall fra EU viser at årlige tap for EU-landene ligger på til sammen anslagsvis 100 milliarder euro. Da avgiftssystemene for øvrig er ulike i Norge og EU er det ikke gitt at svindelspotensialet er overførbart til Norge, men vi mener at dette i det minste burde vært nærmere utredet.

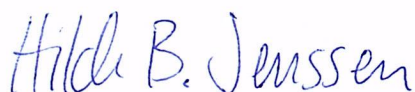
På side 80-82 i høringsnotatet uttaler departementet at svindelsrisikoen ved utsatt avregning vil begrenses bl.a. ved styrket kontroll, herunder grensek kontroll. En ordning med utsatt avregning er særlig attraktivt for såkalt «karusellsvindel» som gjerne kjennetegnes ved fiktiv vareførsel. Det fremstår derfor som uklart hvordan økt grensek kontroll vil kunne hindre slik svindel. Videre argumenteres det med at siden den norske økonomien er relativt liten og oversiktlig med et begrenset antall aktører, vil det i tillegg være vanskeligere for potensielle

svindlere å forsvinne i mengden. Vi mener at dette er en forenkling av virkeligheten. Riktignok er den norske økonomien mindre enn EU sin, men dette betyr ikke at den norske økonomien er så liten at svindel ikke med enkelhet kan foregå uten å bli oppdaget.

### **Samfunnsøkonomisk analyse**

Så vidt vi er kjent med foreligger det kun én samfunnsøkonomisk analyse av reformen. Denne er utarbeidet av PwC og omhandler flere pågående reformer samlet. Per dags dato er bl.a. overføring av de kommunale skatteoppkreverne til skatteetaten ikke vedtatt. Det er uheldig at ikke analysen behandler de ulike reformene hver for seg i tillegg til en samlet analyse. Det er usikkert hvor stor gevinst kun overføring av oppgaver fra toll- og avgiftsetaten til skatteetaten vil innebære. Særlig gjør dette seg gjeldene fordi forslagene i dette høringsnotatet avviker fra anbefalingene til fagetatene på flere områder og det er nettopp disse anbefalinger som er lagt til grunn i analysen. Vi er også kjent med at Norsk Tollerforbund har fått konsultentselskapet Menon til å gjennomgå analysen fra PwC og hadde på denne bakgrunn flere kritiske bemerkninger til analysen. Vi er derfor usikre på kvaliteten på den samfunnsøkonomiske analysen og om den er et holdbart verktøy for å analysere nyttevirkningene av oppgaveoverføringen fra toll- og avgiftsetaten til skatteetaten.

Med hilsen



Hilde B. Jenssen  
leder Akademikerne i TAD



Ingrid Knudsen  
nestleder Akademikerne i TAD