

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.**
Sendandi: **Skattaskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytisins.**
Dagsetning: **10.12.2015**
Málsnúmer: **FJR15100045**
Bréfalykill: **3.6**

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (ýmsar breytingar) - 27. gr.

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar hefur ráðuneytið tekið saman stutt minnisblað þar sem gerð er grein fyrir helstu sjónarmiðum sem liggja að baki ákvæði 27. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um skatta og gjöld (ýmsar breytingar).

Samkvæmt ákvæðum tollalaga, nr. 88/2005, er óheimilt að geyma ótollaafgreiddar vörur annarsstaðar en á tiltekum geymslusvæðum en tollvöruheymisur eru þeirra á meðal. Sé vara flutt út af geymslusvæði fyrir ótollaafgreiddar vörur ber að tollaafgreiða hana. Í tollaafgreiðslu felst að tollstjóri heimilar afhendingu vörunnar til nota innan lands eða til útflutnings. Við tollaafgreiðslu ber að greiða toll og önnur aðflutningsgjöld af vörunni, t.d. úrvinnslugjald, áfengisgjald, virðisaukaskatt og vörugjald (af ökutækjum og eldsneyti).

Þá meginreglu má leiða af ákvæðum tollalaga að óheimilt er að geyma ótollaafgreiddar vörur og tollaafgreiddar saman í tollvöruheymislu. Aðeins þeim sem tollstjóri hefur veitt leyfi til reksturs tollvöruheymislu er heimill slíkur rekstur. Frá setningu gildandi tollalaga hefur það verið gert að skilyrði fyrir veitingu slíks leyfis að viðkomandi starfi í þeim tilgangi að veita öðrum þá þjónustu sem felst í rekstri tollvöruheymislu. Þannig hefur leyfishöfum ekki verið heimilt að geyma í tollvöruheymislu sínar eigin vörur eða stunda þar aðvinnslu á vörum, verslun, umboðssölu, heildsölu eða smásölu.

Tollstjóra hefur frá setningu gildandi tollalaga verið heimilt að víkja frá meginreglunni um að óheimilt er að geyma ótollaafgreiddar vörur og tollaafgreiddar saman í tollvöruheymislu og heimila leyfishafa tollvöruheymislu slíka geymslu að tveimur skilyrðum uppfylltum. Annað skilyrðið er að tollaafgreiddar vörur séu skýrt aðgreindar frá ótollaafgreiddum vörum í birgðabókhaldi tollvöruheymislu. Hitt skilyrðið er mun matskenndara þar sem tollstjóra er heimilað að setja þau skilyrði sem hann telur nauðsynleg fyrir slíku leyfi, svo fremi sem skilyrðin hafi þann tilgang að tryggja að fullnægjandi tollefirliti verði komið við með meðferð ótollaafgreiddrar vöru í viðkomandi tollvöruheymislu. Af lögskýringargögnum verður ráðið að löggjafinn hafi einkum haft hagræðingu sem sölufyrirtæki gætu náð í rekstri í huga við breytinguna. Virðist hann einkum hafa beint sjónum sínum að því að sölufyrirtækjum væri gert mögulegt að ná fram rekstrarhagræði með því að nýta þjónustu vöruhótela. Þá er óhætt að fullyrða að ætlast hafi verið til þess að tollefirlit með slíkum tollvöruheymislum yrði strangt.

Í desember 2008 var gerð breyting á 91. gr. tollalaga. Í henni fólst að tollstjóra var heimilað að veita öðrum starfsleyfi til rekstrar tollvöruheymislu en þeim sem aðeins störfuðu í þeim tilgangi að veita öðrum þá þjónustu sem felst í rekstri tollvöruheymislu. Ástæða breytingarinnar er að vissu leyti ókunn. Í lögskýringargögnum er hvergi að finna skýringu á henni og þaðan af síður er þar tekin afstaða til þess hver áhrif breytingarinnar yrðu á heimild tollstjóra til að víkja frá meginreglunni um að óheimilt sé að geyma ótollaafgreiddar vörur og tollaafgreiddar í tollvöruheymislu. Ætla má að þær sérstöku aðstæður sem voru uppi á haustmánuðum 2008 hafi kallað á breytinguna. Þær aðstæður eru a.m.k. að takmörkuðu leyti til staðar í dag.

Ætla má að sölufyrirtæki hafi tækifæri til að njóta þrenns konar hagræðis af því að reka eigin tollvöruheymislu þar sem ótollaafgreiddum vörum og tollaafgreiddum er blandað saman í vöruhúsi. Í

fyrsta lagi kemur hagræðið fram í því að þau geta bætt nýtingu vöruhúsa sinna. Í öðru lagi kemur það fram í því að þau fá tækifæri til að lækka birgðageymslukostnað og annan rekstrarkostnað þar sem þau geta dregið úr viðskiptum sínum við vöruhótel. Í þriðja lagi kemur hagræðið fram í því að þau geta *de facto* notið lengri greiðslufrests á tollum og öðrum aðflutningsgjöldum en almennt er gert ráð fyrir í tollalögum.

Það skal tekið fram að tilvist og umfang hagræðisins er í öllum tilvikum háð stærð fyrirtækjanna. Gera má ráð fyrir að það sé aðeins á færi stærri sölufyrirtækja að uppfylla nauðsynleg skilyrði til að fá heimild til að reka tollvörugeymslu þar sem ótollafgreiddum vörum og tollafgreiddum er blandað saman í vöruhúsi.

Í 27. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 94. gr. tollalaga. Í tillögunni felst að hert er á skilyrðum þess að tollstjóra verði heimilt að víkja frá meginreglunni um að óheimilt sé að geyma ótollafgreiddar vörur og tollafgreiddar saman í tollvörugeymslu. Verði tillagan samþykkt verður tollstjóra þannig aðeins mögulegt að heimila þeim leyfishöfum tollvörugeymslu, sem starfa í þeim tilgangi að veita öðrum ótengdum aðilum þá þjónustu sem felst í rekstri tollvörugeymslu, að geyma tollafgreidda og ótollafgreidda vöru í sama rými í tollvörugeymslu. Verði tillagan samþykkt munu það helst verða sk. vöruhótel sem fá heimild til blöndunar ótollafgreiddrar vöru og tollafgreiddrar saman í tollvörugeymslum. Af því leiðir að sölufyrirtæki verða af hluta þess hagræðis sem þau hefðu tækifæri til að njóta að óbreyttum lögum.

Að baki tillögu 27. gr. frumvarpsins liggur það markmið að tryggja að tollyfirvöld hafi tök á að viðhafa fullnægjandi tolleftirlit með rekstraraðilum tollvörugeymsla. Þannig er stefnt að því að tryggja að tollstjóri fái viðhaft sjónrænt eftirlit með ótollafgreiddri vöru án þess að umfang eftirlitsins hafi í för með sér að kostnaður ríkissjóðs við eftirlitið verði úr hófi. Í þeim tilvikum þegar sölufyrirtæki hafa sótt um leyfi til rekstrar tollvörugeymslu og gera ráð fyrir að blanda ótollafgreiddum vörum og tollafgreiddum saman í vörugeymslunni hefur tollstjóri krafist aðgangs að eftirlitsmyndavélakerfi og birgðabókhalda. Þá hefur þess enn fremur verið krafist að bretti sem hafa að geyma ótollafgreiddar vörur séu merkt sérstaklega og ótollafgreiddar vörur í tínsluhólfum séu aðskildar frá tollafgreiddum. Þetta hefur hins vegar í för með sér að tolleftirlit verður flókið og tímafrekt jafnvel þótt tollstjóri geti að meginstefnu til sinnt því frá starfsstöðvum sínum. Hafa verður í huga að ætlast er til þess að strangt eftirlit sé haft með þessum aðilum. Í þessu samhengi er rétt að taka tillit til þess að ákveðin hættu er á að hagsmunir sölufyrirtækis og rekstraraðila tollvörugeymslu geti orðið ósamrýmanlegir.

Að auki er e.t.v. rétt að spyrja hvort það geti talist edlilegt að það hagræði sem felst í *de facto* lengingu á greiðslufresti aðflutningsgjalda nýtist aðeins stærri sölufyrirtækjum. Í því samhengi þarf einnig að hafa í huga að í tilviki innflutnings á hágjaldavöru er um verulega fjármuni að ræða.