

Breytingartillögur við frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. (Þingskjal 1346 – 787. mál) í kjölfar tillagna starfshóps vegna skattundanskota og skattaskjóla.

A.

Á undan 1. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Á eftir 3. gr. laganna kemur ný grein, 3. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Föst starfsstöð.

Föst starfsstöð, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr., merkir fasta atvinnustöð þar sem starfsemi fyrirtækis fer að nokkru eða öllu leyti fram. Hugtakið „föst starfsstöð“ tekur einkum til:

- a) aðseturs framkvæmdastjórnar,
- b) útibús,
- c) skrifstofu,
- d) verksmiðju,
- e) verkstæðis, og
- f) námu, olíu- eða gaslindar, grjótnámu eða annars staðar þar sem náttúruauðlindir eru nýttar.

Byggingarsvæði eða byggingar- eða uppsetningarframkvæmd telst því aðeins föst starfsstöð að hún standi lengur en tólf mánuði.

Þrátt fyrir 1. mgr. tekur hugtakið „föst starfsstöð“ ekki til:

- a) nýtingar aðstöðu sem einskorðuð er við geymslu, sýningu eða afhendingu á vörum eða varningi í eigu fyrirtækisins,
- b) birgðahalds á vörum eða varningi í eigu fyrirtækisins sem eingöngu er ætlaður til geymslu, sýningar eða afhendingar,
- c) birgðahalds á vörum eða varningi í eigu fyrirtækisins sem eingöngu er ætlaður til vinnslu hjá öðru fyrirtæki,
- d) fastrar starfsstöðvar sem eingöngu er notuð í sambandi við kaup á vörum eða varningi eða öflun upplýsinga fyrir fyrirtækið,
- e) fastrar starfsstöðvar sem eingöngu er notuð til að annast sérhverja aðra undirbúnings- eða stöðstarfsemi fyrir fyrirtækið,
- f) fastrar starfsstöðvar sem nýtt er eingöngu til að reka hvers konar starfsemi sem samsett er úr þáttum sem falla undir a- til e-lið, enda felist öll sú starfsemi sem fram fer í þessari föstu starfsstöð vegna þessarar samsetningar í undirbúnings- eða stöðstarfsemi.

Ákvæði 3. mgr. gilda ekki um fasta starfsstöð sem er notuð eða rekin af fyrirtæki ef sama fyrirtæki eða fyrirtæki sem það hefur nán tengsl við, hefur með höndum starfsemi á sama stað eða á öðrum stað í sama samningsriki, og

- a) sá staður eða hinn staðurinn mynda starfsstöð fyrir fyrirtækið eða fyrirtæki sem það hefur nán tengsl við samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, eða
- b) heildarstarfsemin sem stafar frá starfsemi beggja fyrirtækja á sama stað, eða af sama fyrirtæki og fyrirtæki sem það hefur nán tengsl við á báðum stöðum, er ekki undirbúnings- eða stöðstarfsemi,

að því tilskyldu að starfsemi beggja fyrirtækjanna á sama stað, eða af sama fyrirtæki og fyrirtæki sem það hefur nán tengsl við, myndi samverkandi aðgerðir, sem bæta hvor aðra upp og eru hluti af samþættri viðskiptastarfsemi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr., en með fyrirvara um ákvæði 6. mgr., þegar aðili hefur á hendi starfsemi fyrir erlent fyrirtæki á Íslandi, og þegar hann hefur heimild til að gera samninga fyrir hönd fyrirtækis eða gegnir að jafnaði lykilllutverki sem leiðir til samningagerðar án efnislegrar breytingar af hálfu viðkomandi fyrirtækis og þessir samningar eru:

- a) í nafni viðkomandi fyrirtækis, eða
- b) vegna yfirfærslu eignarréttar eða veitingar notkunarréttar á eign sem fyrirtækið á eða sem fyrirtækið hefur rétt til notkunar á, eða
- c) komnir til vegna þjónustustarfsemi fyrrnefnds fyrirtækis,

telst fyrirtæki þetta hafa fasta starfsstöð hér á landi að því er varðar hvers konar starfsemi sem aðilinn hefur með höndum fyrir fyrirtækið. Þetta á þó ekki við ef starfsemi þessa aðila er takmörkuð við þá starfsemi sem um ræðir í 3. mgr. og sem myndi ekki gera þessa föstu starfsstöð að fastri atvinnustöð samkvæmt ákvæðum þeirrar málsgreinar, þótt innt væri af hendi frá fastri starfsstöð.

Ákvæði 5. mgr. gilda ekki þegar aðili, sem starfar á Íslandi af hálfu fyrirtækis sem ekki er heimilisfast hér á landi, hefur með höndum starfsemi á Íslandi sem óháður aðili og kemur fram fyrir fyrirtækið innan marka venjulegs atvinnurekstrar þeirra. Komi aðili hins vegar einvörðungu eða næstum einvörðungu fram fyrir hönd eins fyrirtækis eða fleiri, sem hann hefur nán tengsl við, skal sá aðili ekki talinn vera óháður aðili í skilningi þessarar málsgreinar að því er varðar slík fyrirtæki.

Að því er varðar ákvæði þessarar greinar telst aðili hafa nán tengsl við fyrirtæki ef, að teknu tilliti til allra staðreynda og aðstæðna er máli skipta, annar hefur yfirlit yfir hinum eða báðir lúta yfirlitum sömu aðila eða fyrirtækja. Í öllu falli telst aðili hafa nán tengsl við fyrirtæki ef annar á, beint eða óbeint, meira en helming raunverulegs hlutar í hinum, eða ef um félag er að ræða, fer með meira en helming heildaratkvæða og á meira en helming heildarverðmætis hlutabréfa í félaginu eða raunverulegrar eignarhlutdeildar í því, eða ef annar aðili á, beint eða óbeint, meira en helming raunverulegs hlutar, eða ef um félag er að ræða, fer með meira en helming heildaratkvæða og á meira en helming heildarverðmætis hlutabréfa í félaginu eða raunverulegrar eignarhlutdeildar í því, í viðkomandi aðila eða fyrirtæki.

Þótt félag sem er heimilisfast utan Íslands, stjórnir eða sé stjórnað af félagi, sem er heimilisfast á Íslandi eða hefur með höndum starfsemi hér á landi, annað hvort frá fastri atvinnustöð eða á annan hátt, leiðir það í sjálfu sér ekki til þess að annað hvort þessara félaga sé föst atvinnustöð hins.

Um breytingartillöguna:

Takmarkaða skattskyldu bera allir þeir aðilar sem reka hér á landi fasta starfsstöð, taka þátt í rekstri fastrar starfsstöðvar eða njóta hluta af ágóða slíkrar starfsstöðvar sbr. 4. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Ein meginforsenda þess að á erlendum aðila hvíli takmörkuð skattskylda vegna reksturs fastrar starfsstöðvar, er að fyrir hendi sé skattskyldur atvinnurekstur. Í íslenskum tekjuskattslögum er ekki að finna skilgreiningu á hugtökunum „atvinnurekstur“ eða „atvinnustarfsemi“ sem myndar fasta starfsstöð, en hugtökunum er ætlað að ná til þess sem felst í atvinnustarfsemi og atvinnurekstri á Íslandi í samræmi við skattfrankvæmd. Fyrirtæki samkvæmt ákvæðinu tekur jafnt til félaga og einstaklinga í sjálfstæðri starfsemi. Hefur því verið litið til úrskurða yfirsattanefndar við mat á því hvort um er að ræða sjálfstæða starfsemi sem skattleggja beri sem atvinnurekstur.

Lagt er til að í lögin verði tekin upp skilgreining á hugtakinu föst starfsstöð (permanent establishment) til samræmis við skilgreiningu þess hugtaks í fyrirmynd OECD að tvísköttunarsamningum. Í þeim tvísköttunarsamningum sem íslensk stjórnvöld hafa gert við önnur ríki hefur verið tekið mið af samningsfyrirmynd OECD og í íslenskri úrskurðar- og skattafrankvæmd hefur verið litið til leiðbeininga og athugasemda sem fylgja samningsfyrirmynd OECD við túlkun á hugtakinu föst starfsstöð samkvæmt innlendum rétti. Hafa þarf í huga að í þeim tvísköttunarsamningum sem Ísland hefur undirritað hefur verið notað hugtakið föst atvinnustöð þegar verið er að fjalla um fasta starfsstöð skv. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.

Skattyfirvöld og skattaðilar eru ekki ávallt á sama máli um það hvort og hvenær föst starfsstöð myndast sem leiðir til takmarkaðrar skattskyldu starfsstöðvar og tekist er á um þetta álitafni á alþjóðavettvangi. Með því að lögfesta 5. gr. OECD samningsfyrirmyndarinnar leikur enginn vafi á því við hvað eigi að miða þegar túlka þarf hugtakið föst starfsstöð en ekki er unnt að festa niður tiltekin einangruð tilvik heldur þarf að skoða hvert og eitt tilvik út frá fyrmefndum leiðbeiningum.

Nýverið hefur OECD lagt til breytingar á ákvæðum 5. gr. samningsfyrirmyndarinnar sem má finna í 7. hluta BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) aðgerðaráætlunarinnar. Að mati vinnuhópa á vegum OECD var nauðsynlegt að endurskoða reglur um fasta atvinnustöð til að koma í veg fyrir að fyrirtæki, innan ramma laga og reglna, færðu til tekjur og skattstofna frá einu landi til annars og þá gjarnan frá háskattasvæðum til lágs-kattasvæða. Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu breytingum sem gerðar hafa verið á 5. gr. samningsfyrirmyndarinnar.

Í fyrsta lagi er skert á þeim undanþágum sem er að finna í 4. mgr. (sbr. 3. mgr. breytingartillögunnar). Til að tryggja að hagnaður af kjarnastarfsemi fyrirtækis, sem upprunninn er í ákveðnu ríki, verði skattlagður í því ríki, hefur 4. mgr. 5. gr. (sbr. 3. mgr. breytingartillögunnar) verið breytt á þann veg að undanþágurnar eru bundnar við undirbúningsvinnu eða vinnu henni tengdri.

Í öðru lagi er nýju ákvæði bætt við á eftir 4. mgr. (sbr. 3. mgr. breytingartillögunnar) þar sem tekið er á því þegar starfsemi fyrirtækis er skipt niður í nokkra smærri hluta í því skyni að komast hjá því að starfsemin myndi fasta starfsstöð (fragmentation of activities). Í ljósi þess hversu auðvelt það er fyrir fjölþjóðleg fyrirtæki að breyta uppbyggingu sinni, í því skyni að ná fram sem mestum skattalegum

ávinningi, er nauðsynlegt að útskýra að ekki er unnt að komast hjá því að föst starfsstöð myndist með því að skipta starfsemi niður í nokkrar smærri hluta og þar með halda því fram að hver hluti sé bara þáttur í undirbúningsvinnu eða vinnu henni tengdri sem njóti góðs af undanþágum 4. mgr. 5. gr. (sbr. 3. mgr. breytingartillögunnar). Hin nýja regla á að taka á slíkri sundrunar starfseminnar.

Í þriðja lagi er ákvæðum 5. og 6. mgr. (sbr. 5. og 6. mgr. breytingartillögunnar) breytt í því skyni að taka á svokölluðu umboðsmanna fyrirkomulagi (e. commissionnaire). Þá er sett upp fyrirkomulag þar sem einstaklingur selur vörur í ákveðnu ríki í eigin nafni en fyrir hönd erlends fyrirtækis sem er eigandi varanna. Með slíku fyrirkomulagi er erlendu fyrirtæki gert kleift að selja vörur sínar í ákveðnu ríki án þess tæknilega að hafa þar fasta atvinnustöð sem rekja má söluna og skattskylduna til og því er fyrirtækið ekki skattlagt í því ríki vegna hagnaðar af sölnunni. Þar sem sá sem gengur frá sölnunni á ekki vöruna er ekki hægt að skattleggja hann vegna hagnaðar af sölnunni, heldur eingöngu vegna þess endurgjalds (þóknunar) sem hann fær fyrir þjónustu sína. Að því marki sem samningar við þann einstakling sem fær þóknunina eru ekki bindandi fyrir erlenda fyrirtækið, telst erlenda fyrirtækið ekki vera með fasta atvinnustöð í ríkinu og kemur það sér þannig undan beitingu nógildandi 5. mgr. 5. gr. (sbr. 5. mgr. breytingartillögunnar). Sambærilegar aðferðir, til að koma í veg fyrir beitingu 5. mgr. 5. gr. (sbr. 5. mgr. breytingartillögunnar), felast í því að ekki er gengið formlega frá samningum, sem að verulegu leyti er samið um í ákveðnu ríki, en þeim er lokið eða þeir heimilaðir erlendis eða þar sem sá sem að jafnaði beitir samningsvaldi sínu telst „sjálfstæður umboðsmaður“ og undantekning 6. mgr. 5. gr. (sbr. 6. mgr. breytingartillögunnar) gildir, jafnvel þó að nán tengsl séu við hið erlenda fyrirtæki.

Þar sem starfsemi milliliða er ætlað að leiða til samningsgerðar erlends fyrirtækis í ákveðnu ríki ætti stefnan að vera sú að líta á fyrirtækið sem skattskyldan aðila í því ríki svo fremi að milligönguaðilinn sé ekki að stunda starfsemi í tengslum við sjálfstæða starfsemi sína.

Breytingarnar á 5. og 6. mgr. 5. gr. (sbr. 5. og 6. mgr. breytingartillögunnar), sem finna má í 7. hluta BEPS aðgerðaráætlunarinnar ásamt athugasemdum með samningsfyrirmyndinni, taka á þóknunarfyrirkomulaginu og öðrum svipuðum aðferðum með því að tryggja að orðalag ákvæðanna endurspegli betur undirliggjandi stefnu.

B.

1. gr. frumvarpsins orðist svo:

Við 8. tölul. 31. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Enn fremur er óheimilt að nýta rekstrartap félaga í lágs kattaríkjum til frádráttar tekjum þess nema tapið hafi myndast í raunverulegri atvinnustarfsemi félagsins sem enn er viðvarandi þegar tapið er nýtt til frádráttar, enda geti skattaðili lagt fram fullnægjandi gögn er liggja til grundvallar yfirfærðu tapi þess.

Um breytingartillöguna:

Í 1. gr. frumvarpsins, er lögð til takmörkun á nýtingu rekstrartapa hjá félögum í lágs kattaríkjum. Með breytingartillögu þessari er lögð til breyting á 1. gr. frumvarpsins með það fyrir augum að leggja aukna áherslu á að tap verði að hafa myndast í raunverulegri atvinnustarfsemi og sama eigi við þegar nýting taps á sér stað á móti tekjum félagsins. Rekstrartap á þannig eingöngu að nýtast á móti tekjum félagsins í raunverulegri starfsemi. Hafi félagið breytt um starfsemi eða ef tekjur þess eru t.a.m. einungis eignatekjur, skal heimild til frádráttar eldra rekstrartaps vera óheimil. Með eignatekjum er m.a. átt við tekjur af eignum svo sem arð, vexti, söluhagnað og leigutekjur, þ.e. óvirkar tekjur (e. passive income), þ.m.t. tekjur af óefnislegum eignum, svo sem réttindum hvers konar.

C.

2. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 3. málsl. 2. mgr. 51. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „hlutafélög að ræða“ í 3. málsl. 2. mgr. kemur: sbr. 1. málsl.
- b. Á eftir orðinu „sbr.“ í 3. málsl. 2. mgr. kemur: 2. tölul. 3. mgr.

Um breytingartillöguna:

51. gr. tekjuskattslaga fjallar um sameiningu félaga. Í nógildandi ákvæði 3. málsl. 2. mgr. 51. gr. laganna er kveðið á um að sé um hlutafélög að ræða sem heimilisföst eru í lágs kattaríkjum eigi ákvæði

laganna um sameiningu yfir landamæri ekki við nema sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

Í a- og b-lið breytingartillagnanna er lagt til að bætt verði inn tilvísunum til ákvæða 1. málsl. 2. mgr. 51. gr. sem fjallar um samruna hlutafélaga yfir landamæri, og 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a tekjuskattslaga, sem fjallar um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum, svo að skýrt verði að með hlutafélagi sem er heimilisfast í lágskattaríki sé átt við hlutafélag sem er að fullu sameinað öðru félagi sem er heimilisfast innan EES-svæðisins, EFTA eða í Færeyjum og að raunveruleg atvinnustarfsemi sé samkvæmt skilgreiningu 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a laganna. Af tillögunni leiðir að sameining skv. 2. mgr. 51. gr. er ekki möguleg í tilviki félaga á lágskattasvæðum utan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum. Innan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum er slík sameining, í tilviki félaga á lágskattasvæðum, því aðeins möguleg að sýnt sé fram á með fullnægjandi hætti að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

D.

Á eftir 2. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Eftirfarandi breytingar verða á 5. málsl. 3. mgr. 52. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „lágskattaríki“ kemur: sbr. 1. málsl.
- b. Á eftir orðinu „sbr.“ kemur: 2. tölul. 3. mgr.

Um breytingartillöguna:

52. gr. tekjuskattslaga fjallar um skiptingu félaga. Í núgildandi ákvæði 5. málsl. 3. mgr. 52. gr. laganna er kveðið á um að sé um hlutafélög að ræða sem heimilisföst eru í lágskattaríkjum eigi ákvæði laganna um skiptingu yfir landamæri ekki við nema sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

Í a- og b-lið breytingartillagnanna er lagt til að bætt verði inn tilvísunum til ákvæða 1. málsl. 3. mgr. 52. gr. sem fjallar um skiptingu hlutafélaga yfir landamæri, og 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a tekjuskattslaga, sem fjallar um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum, svo að skýrt verði að með hlutafélagi sem er heimilisfast í lágskattaríki sé átt við hlutafélag sem er að fullu skipt á milli hins skipta félags og/eða þeirra félaga sem við tóku eða urðu til við skiptin, sem er heimilisföst eru innan EES-svæðisins, EFTA eða í Færeyjum og að raunveruleg atvinnustarfsemi sé samkvæmt skilgreiningu 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a laganna. Af tillögunni leiðir að skipting skv. 3. mgr. 52. gr. er ekki möguleg í tilviki félaga á lágskattasvæðum utan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum. Innan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum er slík skipting, í tilviki félaga á lágskattasvæðum, því aðeins möguleg að sýnt sé fram á með fullnægjandi hætti að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

E.

3. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 2. málsl. 3. mgr. 56. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „lágskattaríki“ kemur: innan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
- b. Á eftir orðinu „sbr.“ kemur: 2. tölul. 3. mgr.

Um breytingartillöguna:

56. gr. tekjuskattslaga fjallar um yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag. Í núgildandi ákvæði 2. málsl. 3. mgr. 56. gr. laganna er kveðið á um að stofni einstaklingur í atvinnurekstri einkahlutafélag í lágskattaríki eigi ákvæði laganna um yfirfærslu einstaklingsrekstrar í einkahlutafélag yfir landamæri ekki við nema sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

Í a- og b-lið breytingartillagnanna er lagt til að bætt verði inn á eftir orðinu „lágskattaríki“ orðunum „innan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum“ og tilvísun til ákvæðis 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a tekjuskattslaga, sem fjallar um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum, svo að skýrt verði að með einkahlutafélagi sem er heimilisfast í lágskattaríki sé átt við einkahlutafélag sem er heimilisfast innan EES-svæðisins, EFTA eða í Færeyjum og að raunveruleg atvinnustarfsemi sé samkvæmt skilgreiningu 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a laganna. Af tillögunni leiðir að skattfrjáls flutningur atvinnustarfsemi í einkahlutafélag er ekki heimil í tilviki einkahlutafélaga á lágskattasvæðum utan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum. Innan EES-

svæðisins, EFTA og í Færeyjum er slíkur skattfrjáls flutningur atvinnustarfsemi í einkahlutafélag, í tilviki einkahlutafélaga á lágskattasvæðum, því aðeins mögulegur að sýnt sé fram á með fullnægjandi hætti að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

F.

4. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 2. málsl. 1. mgr. 56. gr. a laganna:

- a. Á eftir orðinu „lágskattaríki“ kemur: innan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum.
- b. Á eftir orðinu „sbr.“ kemur: 2. tölul. 3. mgr.

Um breytingartillöguna:

56. gr. a tekjuskattslaga fjallar um flutning hlutafélags á lögheimili sínu eða eignum yfir landamæri. Í nágildandi ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 56. gr. a laganna er kveðið á um að sé lögheimili hlutafélags eða eignir þess fluttar til lágskattaríkis eigi ákvæði laganna ekki við nema sýnt sé fram á að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

Í a- og b-lið breytingartillagnanna er lagt til að bætt verði inn á eftir orðinu „lágskattaríki“ orðunum „innan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum“ og tilvísun til ákvæðis 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a tekjuskattslaga, sem fjallar um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum, svo að skýrt verði að með lágskattaríki sé átt við lágskattaríki innan EES-svæðisins, EFTA eða í Færeyjum og að raunveruleg atvinnustarfsemi sé samkvæmt skilgreiningu 2. tölul. 3. mgr. 57. gr. a laganna. Af tillögunni leiðir að flutningur hlutafélags á lögheimili sínu eða eignum er ekki heimill til lágskattasvæða utan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum. Innan EES-svæðisins, EFTA og í Færeyjum er slíkur skattfrjáls flutningur hlutafélags á lögheimili sínu eða eignum til lágskattasvæða því aðeins mögulegur að sýnt sé fram á með fullnægjandi hætti að um raunverulega atvinnustarfsemi sé að ræða.

G.

6. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 57. gr. a laganna:

- a. 1. mgr. orðist svo: Skattaðilar skv. 1. eða 2. gr. sem stjórna eða eiga á tekjuárinu samanlagt beint eða óbeint helmings hlut eða meira í hvers kyns félagi, sjóði, stofnun eða eignasafni sem skráð er í lágskattaríki skulu telja fram hlutdeild sína í tekjum og eignum þessara aðila á grundvelli fullnægjandi gagna. Skattaðilar skulu sæta skattlagningu í samræmi við 3. mgr. 2. gr. óháð úthlutun fjármuna til þeirra. Tekjur, sem skattlagðar eru í samræmi við framangreint, skulu teljast tekjur skv. B-lið 7. gr. Fari úthlutun fjármuna á tekjuárinu fram úr hlutdeild þeirra tekna sem taldar hafa verið fram og skattlagðar skulu skv. 3. mgr. 2. gr. skal skattleggja það sem umfram er á sama hátt. Óheimilt er að draga tap sem myndast hefur hjá félagi, sjóði eða stofnun í lágskattaríki frá tekjum skattaðila samkvæmt 1. eða 2. gr. nema hinn erlendi aðili hafi og leggi stund á raunverulega atvinnustarfsemi og tekjur hans eru ekki að meginstofni til eignatekjur. Frádráttur rekstrartaps er eingöngu heimill á móti samskonar tekjum sama aðila, enda sé unnt að sýna fram á forsendur tapsmyndunar með fullnægjandi hætti, sbr. 8. tölul. 31. gr.
- b. 2. mgr. orðist svo: Ríki eða lögsagnarumdæmi telst lágskattaríki, ef íslensk skattfyrivöld geta ekki krafist allra nauðsynlegra upplýsinga á grundvelli tvísköttunarsamnings, samninga um upplýsingaskipti eða annars alþjóðasamnings. Ef slíkur samningur er fyrir hendi telst ríki eða lögsagnarumdæmi þrátt fyrir það lágskattaríki, ef ekki er sýnt fram á að félög, sjóðir, stofnanir eða eignasöfn sæti skattlagningu á tekjur, að teknu tilliti til frádráttarliða skv. 1. tölul. 31. gr., og tekjuskattshlutfall nær ekki a.m.k. tveimur þriðju af tekjuskattshlutfalli sem lagt hefði verið á heildartekjur hér á landi að teknu tilliti til sannanlegs rekstrarkostnaðar skv. 1. tölul. 31. gr.
- c. 3., 5. og 6. mgr. falla brott.

Um breytingartillöguna:

Þekkt er úr íslensku viðskiptalífi að eignir eða eignarhald á íslenskum fyrirtækjum hafi verið flutt til lögaðila sem staðsettir eru á lágskattasvæðum með þeim afleiðingum að tekjur hafa ekki komið til skattlagningar hér á landi. Þá er jafnframt þekkt að skattaðilar með stjórnunarleg yfirráð eða meirihluta eignarhlut í dótturfélögum á lágskattasvæðum geta komið því þannig fyrir að hagnaði er úthlutað til félaga á lágskattasvæðum. Áhrifin geta m.a. falist í því að heildar skattbyrði félagasamstæðunnar minnkar. Venjulega er um að ræða eignatekjur sem auðvelt er að færa til. Til að mynda er algeng sviðsmynd að fyrst sé eignarhald á óáþreifanlegum eignum flutt innan samstæðunnar til félags á lágskattasvæði (CFC). Þá séu tekjur fluttar til félagsins í formi þóknana fyrir notkunarrétt á sömu eignum. Með eignatekjum er m.a. átt við tekjur af eignum svo sem arð, vexti, söluhagnað og leigutekjur, þ.e. óvirkar tekjur (e. passive income), þ.m.t. tekjur af óefnislegum eignum, svo sem réttindum hvers konar.

Lagt er til að nágildandi ákvæði um skattlagningu vegna eignarhalds á lágskattasvæðum verði endurskoðað með það fyrir augum að orðalag þess endurspegli betur þá upprunalegu hugmynd að baki ákvæðinu að tekjur lögaðila á lágskattasvæðum komi beint til skattlagningar hjá hinum íslenska eiganda og að takmörk verði sett á nýtingu taps og frádráttar vegna arðs og söluhagnaðar. Löggjöfin veiti þannig þá viðspyrnu sem hæfa þykir og heimil er, án þess að brotið sé á almennum þjóðréttarsamningum að viðhöfðu meðalhófi og almennri jafnræðisreglu eftir því sem við á. Talið er rétt að íslensk löggjöf takmarki þannig skattalegt hagræði af stofnun lögaðila á lágskattasvæðum og flutningi eigna og tekna þangað þegar ekki er um raunverulegan atvinnurekstur að ræða á lágskattasvæðinu. Tilvist félagsins er þannig ekki vefengd en í skattalegu tilliti er horft í gegnum félagið og það haft að leiðarljósi að eigandi verði eins settur og teknanna hafi verið aflað hér á landi. Þetta er enda í samræmi við alþjóðlega þróun, til að mynda með tilliti til nýsamþykkrar skattasniðgöngutilskipunar Evrópusambandsins (nr. 2016/26/ESB). Með fullnægjandi gögnum við framtal skattaðila á hlutdeild í tekjum og eignum er m.a. átt við ársreikning og þau gögn sem almennt eru lögð til grundvallar við gerð ársreiknings.

Í b-lið ákvæðisins er skilgreint hvað telst vera lágskattasvæði. Þá er lögð til breyting á skilgreiningu lágskattaríkja sem felur það í sér að sé samningur um upplýsingaskipti við ríki ekki til staðar telst viðkomandi ríki sjálfkrafa lágskattaríki. Sé slíkur samningur fyrir hendi telst ríki vera lágskattaríki ef tekjuskattshlutfall erlendis er lægra en tveir þriðju hlutar af tekjuskattshlutfalli hér á landi.

H.1.

Á eftir 6. gr. frumvarpsins bætast tvær nýjar greinar, svohljóðandi:

Á eftir 57. gr. a laganna, kemur ný grein er verður 57. gr. b, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Takmörkun á frádrætti vaxtagjalda.

Þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 31. gr. og 49. gr. takmarkast frádráttur vaxtagjalda skattaðila skv. 2. gr. vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr. við 25% af hagnaði skattaðilans. Þau vaxtagjöld sem umfram eru koma ekki til frádráttar.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við ef:

- a) vaxtagjöld skattaðila eru lægri en 50 milljónir kr. vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr.,
- b) skattaðili sýnir fram á að eiginfjárlutfall hans er hið sama eða hærra en samstæðunnar sem hann tilheyrir, með 2% vikmörkum. Framangreint gildir ekki ef eigið fé skattaðila var hækkað innan við sex mánuðum fyrir dagsetningu efnahagsreiknings og lækkað aftur að samsvarandi fjárhæð innan við sex mánuðum eftir dagsetningu efnahagsreiknings. Þá mega vaxtagjöld skattaðila til tengdra aðila ekki hafa numið hærra hlutfalli en 10% af heildarvaxtagjöldum skattaðila. Hafi skattaðili, sem tilheyrir samstæðu, bókfært eignarhlut í öðru fyrirtæki samstæðunnar, samkvæmt hlutdeildaraðferð, ber við útreikning á eiginfjárlutfalli að miða við kostnaðarverð eignarhlutans.
- c) skattaðili er fjármálafyrirtæki skv. lögum nr. 161/2002, tryggingafélag eða félag í eigu fyrrgreindra aðila sem starfar í sambærilegum rekstri.

Með hagnaði í 1. mgr. er átt við hagnað samkvæmt ársreikningi að viðbættum tekjuskatti, fjármagnsliðum, afskriftum og niðurfærslum fastafjármuna. Hafi skattaðili fært í rekstrarreikning hlutdeildartekjur frá öðru félagi innan samstæðunnar skal draga þær frá framangreindum hagnaði og bæta við úthlutuðum arði frá sama félagi hafi arðgreiðsla átt sér stað.

Með vaxtagjöldum skv. 1. mgr. er átt við hvers konar kostnað vegna lántöku að frádregnum vaxtatekjum vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem kveðið er á um nánari skilyrði um framkvæmd þessarar greinar og skilgreiningu hugtaka.

Um breytingartillöguna:

Fyrirtæki eru fjármögnuð annars vegar með eigin fjármagni og hins vegar lánsfjármagni. Þegar hlutfall skulda á móti eigið fé er orðið hátt er oft talað um að fyrirtæki sé „gírað“ (e. leveraged). Skuldahlutfall fyrirtækis hefur mikil áhrif á hagnað þess í skattalegum tilgangi, þar sem lög víðs vegar um heiminn heimila frádrátt greiddra vaxta af skuldum frá skattstofni þess. Með hækkandi skuldum, og þar með hærri greiddum vöxtum, lækkar því skattstofn fyrirtækja. Af þessum sökum er há skuldsetning oft fýsilegri í skattalegum tilgangi heldur en eigin fjármögnun.

Alþjóðlegar fyrirtækjasamstæður hafa margar hverjar hagrætt fjármögnun sinni með þeim hætti að heildar skattbyrði samstæðunnar lækkar. Í þeim löndum sem stofnað er til skulda er oft um háa skattbyrði að ræða og þau félög innan samstæðunnar sem lána öðrum félögum innan sömu samstæðu eru aftur á móti staðsett í ríkjum þar sem skattbyrði er lítil sem engin.

OECD hefur lengi mælt fyrir því að ríki setji sér reglur um þunna eiginfjármögnun og hafa mörg nágrannaríki Íslands gert það, þannig að frádrætti greiddra vaxta af lánum frá tengdum aðilum sé takmörk sett. Hinn 12. júlí sl. var skattasniðgöngutílskipun Evrópusambandsins (nr. 2016/26/ESB) samþykkt af hálfu Evrópusambandsins en gildissvið hennar nær til allra skattaðila sem greiða fyrirtækjaskatt í aðildarríki. Í 4. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um reglur um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda en aðildarríkjum er heimilt að setja sér strangari reglur en þar er kveðið á um. Í þessu skyni eru tvenns konar leiðir yfirleitt farnar, annars vegar að ákvarða hámark skulda á móti eigið fé og hins vegar að ákvarða hámark frádráttar vaxtagreiðslna frá skattstofni sem hlutfall af fyrirfram ákveðnu viðmiði.

Leiðirnar hafa báðar kosti og galla. Hin fyrri felur í sér armslengdarviðmið með þeim hætti að reynt er að ákvarða hversu mikið óhlutdrægur lánveitandi myndi lána félaginu, eða þá að ákveðið hlutfall er ákveðið. Það getur þó reynst erfiðleikum háð að ákvarða hversu mikið lánsfé fengist á markaði og krafist mikillar sérþekkingar og yfirlegu af hálfu skattýfirvalda en hins vegar er reynt með því að nálgast raunveruleikann. Hlutfallsleiðin hefur þann kost að hún er hlutlæg og einföld en hefur mögulega þann galla að hún tekur ekki tillit til markaðarins eða mismunandi aðstæðna og gæti þar með í einstaka tilvikum leitt til misræmis í meðferð fyrirtækjasamstæðna og sjálfstæðra fyrirtækja.

Síðari leiðin hefur verið valin við innleiðingu reglu um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda á Íslandi líkt og í Evrópusambandinu, þ.e. hin svonefnda EBITDA-leið sem farin hefur verið áður til að mynda í Þýskalandi, Noregi, Finnlandi og Ítalíu. Þetta er að auki í samræmi við BEPS aðgerðaráætlun OECD og skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra frá árinu 2012. Ákveðið var að miða við 25% af hagnaði félags, líkt og gert er í Noregi og Finnlandi, að viðbættum tekjuskatti, fjármagnsliðum, afskriftum og niðurfærslum fastafjármuna, þar sem mismunandi aðferðir gilda við gerð skattskila og reikningsskila hér á landi. Hafi skattaðili fært í rekstrarreikning hlutdeildartekjur frá öðru félagi innan samstæðunnar skal draga þær frá framangreindum hagnaði og bæta við úthlutuðum arði frá sama félagi hafi arðgreiðsla átt sér stað. Rétt er að geta þess að reglur skattasniðgöngutílskipunarinnar kveða á um hlutfallið 10-30% af EBITDA.

Þannig gildir skv. 1. mgr. að þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 31. gr. og 49. gr. er frádráttur vaxtagjalda skattaðila skv. 2. gr. vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr. takmarkaður við 25% af hagnaði eða tapi skattaðilans. Með lánaviðskiptum er einnig átt við fjármögnunarleigusamninga. Ákvæðið tekur ekki til fastra starfsstöðva skv. 4. tölul. 3. gr.

Í 2. mgr. koma fram þrjár undantekningar frá þessari reglu. Þannig gildir takmörkun frádráttar vaxtagjalda ekki skv. a-lið ef vaxtagjöld vegna lánaviðskipta við tengdan aðila eru undir fjárhæðarmörkum. Við setningu fjárhæðarmarkna var litið til fyrrnefndra nágrannaþjóða ásamt Danmerkur. Í Noregi miðast reglan við greidd vaxtagjöld hærri en 5 milljón NOK, Danmörku 10 milljónir DKR, Finnlandi 300.000 evra en í Þýskalandi er miðað við 3 milljónir evra. Þá er miðað við eina milljón evra í skattasniðgöngutílskipun Evrópusambandsins. Ákveðið var að aðlaga norrænar fyrirmyndir að íslenskum aðstæðum og er því lagt til að fjárhæðarviðmið verði 50 milljónir króna. Vegna smæðar markaðar á Íslandi teljast langflest fyrirtæki til smárra fyrirtækja. Sjónarmiðið að baki fjárhæðartakmörkuninni er hin svonefnda „de minimis“ regla er lýtur í senn að einföldun á

skattfrankvæmd og því að reglan hafi ekki hamlandi áhrif á minni og meðalstór fyrirtæki eða nýsköpun.

Þá er í b-lið að finna svonefnda útgöngureglu (*e. escape clause*) í þeim tilfellum að eiginfjárlutfall skattaðila er hið sama eða hærra en eiginfjárlutfall samstæðunnar allrar, með 2% vikmörkum. Með samstæðu í þessu tilliti er vísað til a-liðar 4. mgr. 57. gr., sbr. 2. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga. Eiginfjárlutfall er hlutfall eigin fjár fyrirtækis á móti heildarfjármagni þess. Þá er 2. og 3. málslíð b-liðar ætlað að koma í veg fyrir misnotkun á útgöngureglunni. Þannig má eigið fé skattaðila ekki hafa verið hækkað innan við sex mánuðum fyrir dagsetningu efnahagsreiknings og lækkað aftur að samsvarandi fjárhæð innan við sex mánuðum eftir dagsetningu efnahagsreiknings. Þá mega vaxtagjöld skattaðila til tengdra aðila ekki hafa numið hærra hlutfalli en 10% af heildarvaxtagjöldum skattaðila.

Að síðustu gildir undanþága sbr. c-lið ef skattaðili er fjármálafyrirtæki skv. lögum nr. 161/2002, tryggingafélag eða félag í eigu fyrrgreinda aðila sem starfar í sambærilegum rekstri. Almenn er viðurkennt að sérstakar reglur um takmörkun á frádrætti vaxta þurfi vegna fjármálafyrirtækja. Hins vegar er alþjóðleg þróun á því sviði enn á umræðustigi.

Í 4. mgr. eru vaxtagjöld skilgreind sem hvers konar kostnaður vegna lántöku hjá tengdum aðila að frádrögnum vaxtatekjum. Það er í samræmi við skilgreiningu 1. mgr. 2. gr. skattasniðgöngutilskipunar Evrópusambandsins.

H.2.

Við lögina bætist ný grein, 57. gr. c, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Skylða til að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil.

Móðurfélag, sbr. 5. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006, sem er heimilisfast á Íslandi og á félag erlendis, skal fyrir 31. desember ári eftir liðið reikningsár skila inn skýrslu með upplýsingum um tekjur og skatta í þeim löndum þar sem félög innan samstæðu eiga heimilisfesti (ríki-fyrir-ríki skýrsla um skattskil). Skýrslan skal einnig innihalda lýsingu á atvinnustarfsemi samstæðunnar í hverju landi, auk upplýsinga um hvert samstæðufélag og þá efnahagslegu starfsemi sem félögin hafa með höndum.

Skyldan til að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil samkvæmt 1. mgr. hvílir einnig á öðrum félögum á Íslandi þrátt fyrir að þau teljist ekki vera móðurfélag samstæðu ef:

- hinu erlenda móðurfélagi er ekki skylt að skila inn ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil í heimilisfestarríkinu,
- heimilisfestarríki hins erlenda móðurfélags hefur ekki gert upplýsingaskiptasamning við Ísland sem kveður á um sjálfvirk upplýsingaskipti á ríki-fyrir-ríki skýrslum um skattskil sem er í gildi við lok reikningsársins samkvæmt 1. mgr., eða
- skattyfirvöld hafa tilkynnt íslenska félaginu að heimilisfestarríki móðurfélagsins hafi ekki gert upplýsingaskiptasamning við Ísland sem um getur í b-lið eða sendir ekki íslenskum skattyfirvöldum af öðrum ástæðum ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil.

Ef eitt eða fleiri skilyrða 2. mgr. er uppfyllt og um fleiri en eitt íslenskt félag er að ræða innan sömu samsteypu, skulu félögin ákveða hvert félaganna sé ábyrgt fyrir skilum á ríki-fyrir-ríki skýrslu til skattyfirvalda í samræmi við 1. mgr. og tilkynna skattyfirvöldum um þá ákvörðun í samræmi við 4. mgr.

Félag, sem á lögheimili á Íslandi og er hluti af félagasamstæðu þar sem einu eða fleiri félögum er skylt að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil samkvæmt 1. og 2. mgr., skal eftir lok reikningsárs tilkynna skattyfirvöldum hvaða félag í samsteypunni skili ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil, og um heimilisfestarríki þess.

Skyldan til að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil samkvæmt 1. og 2. mgr. og veita upplýsingar skv. 3. mgr. gildir ekki ef heildartekjur samstæðunnar á næstliðnu fjárhagsári voru lægri en 106 milljarðar króna.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir og leiðbeiningar til fyllingar og til að tryggja framkvæmd þessa ákvæðis, þar á meðal með því að kveða á um form skýrslugjafar og til að veita undanþágur frá skyldu til skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil.

Um breytingartillöguna:

Ísland undirritaði hinn 12. maí 2016 samkomulag á vegum OECD um aukið gagnsæi í starfsemi alþjóðlegra fyrirtækjasamsteypa, m.a. með því að heimila aðildarríkjum að skiptast sjálfvirkt og

tvíhliða á ríki-fyrir-ríki skýrslum (Country-by-Country report). Samkomulagið var hluti af 13. aðgerð BEPS-áætlunar OECD í tengslum við endurskoðun á milliverðlagsreglum. Það kveður á um að alþjóðafyrirtæki skili svonefndum aðal- og staðarskýrslum (master file and local file) beint til viðeigandi skattyfirvalda. Ríki-fyrir-ríki skýrslu (Country-by-Country Report) skal svo afhenda í því ríki sem móðurfélag alþjóðafyrirtækis er heimilisfast og þaðan skal henni deilt sjálfvirktil til annarra ríkja sem fyrirtækið starfar í á grundvelli upplýsingaskipta- og tvísköttunarsamninga.

Í fyrrnefndri 13. BEPS skýrslu Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) eru settir fram staðlar um þrens konar skjölunarskyldu alþjóðlegra fyrirtækjasamsteypa vegna milliverðlagningar, sem samanstendur af (i) aðalskýrslu (e. master file) með stöðluðum upplýsingum sem varða starfsemi alþjóðlegrar fyrirtækjasamsteypu í heild sinni, (ii) staðarskýrslu (e. local file) sem tekur fyrir starfsemi hvers fyrirtækis fyrir sig, og loks (iii) yfirlitsskýrslu (e. Country-by-Country report) sem inniheldur upplýsingar um dreifingu tekna og greiddra skatta alþjóðlegrar fyrirtækjasamsteypu ásamt upplýsingum um hvernig efnahagsleg starfsemi samsteypunnar dreifist. Með þessari aðferðarfræði telur OECD að skattyfirvöld fái viðeigandi og áreiðanlegar upplýsingar í hendur til þess að greina milliverðlagningarháttu.

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldu til að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil. Af ákvæðinu leiðir að ríki-fyrir-ríki skýrslu er aðeins unnt að senda til stjórnvalda í ríkjum sem gert hafa samning um upplýsingaskipti við Ísland.

Í 1. mgr. greinarinnar segir að móðurfélag, sem er heimilisfast á Íslandi og á félag erlendis, skuli fyrir 31. desember ári eftir liðið reikningsár skila inn skýrslu með upplýsingum um tekjur, tekjudreifingu og skatta í þeim löndum þar sem félög innan samstæðu eiga heimilisfesti (ríki-fyrir-ríki skýrsla um skattskil). Þar segir einnig að skýrslan skuli innihalda lýsingu á atvinnustarfsemi samstæðunnar í hverju landi, auk upplýsinga um hvert samstæðufélaga og þá efnahagslegu starfsemi sem félögin hafa með höndum.

Í 2. mgr. er kveðið á um hvenær skyldan til að skila inn ríki-fyrir-ríki skýrslu samkvæmt 1. mgr. nái einnig til annarra félaga á Íslandi en móðurfélaga sem heimilisföst eru hér á landi.

Í 3. mgr. segir að sé eitt eða fleiri skilyrða 2. mgr. uppfyllt og um fleiri en eitt íslenskt félag að ræða skuli félögin innbyrðis ákveða hvert þeirra sé ábyrgt fyrir skilum á ríki-fyrir-ríki skýrslu til skattyfirvalda í samræmi við 1. mgr. og tilkynna skattyfirvöldum um þá ákvörðun í samræmi við 4. mgr.

Í 4. mgr. kveðið á um skyldu félags sem á lögheimili á Íslandi og er hluti af fyrirtækjasamsteypu þar sem einu eða fleiri fyrirtækjum er skylt að skila inn ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil samkvæmt 1. og 2. mgr., til að tilkynna skattyfirvöldum hvaða fyrirtæki í samsteypunni skili inn ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil, og um heimilisfestarríki þess.

Í 5. mgr. er kveðið á um fjárhæðarmörk hvað varðar skyldu að skila ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil samkvæmt 1. og 2. mgr. og veita upplýsingar skv. 3. mgr. Í tillögum OECD er miðað við 750.000.000 evrur og eru fjárhæðarmörkin í 4. mgr. til samræmis við það.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild fjármálaráðuneytisins til að setja reglugerðir og leiðbeiningar til fyllingar og til að tryggja framkvæmd þessa ákvæðis, þar á meðal með því að kveða á um form skýrslugjafar og til að veita undanþágur frá skyldu til skila á ríki-fyrir-ríki skýrslu um skattskil.

I.

7. gr. frumvarpsins orðist svo:

Á eftir 7. mgr. 92. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Allir aðilar sem eru upplýsingaskyldir samkvæmt þessari grein, og inna af hendi greiðslur til erlendra aðila, skulu afla upplýsinga um erlendar skattkennitölur (TIN) þeirra sem skattskyldir eru samkvæmt 3. gr. og aðra þá sem upplýsingar samkvæmt þessari grein varðar. Upplýsingum um erlendar skattkennitölur skal skilað til ríkisskattstjóra í tengslum við þær upplýsingar sem þessi grein tekur til.

Um breytingartillöguna:

7. gr. frumvarpsins hefur sætt mikilli gagnrýni, m.a. vegna tilgangsins með söfnun þeirra upplýsinga sem þar eru skilgreindar og vegna afmörkunar á umfangi slíkrar upplýsingaöflunar auk þess sem ákvæðið er sagt vera óljóst og þarfnist meiri rökstuðnings. Af þessum sökum þykir nauðsynlegt að fara vandlega yfir þær auknu upplýsingaheimildir skattyfirvalda sem lagðar eru til í

frumvarpinu og áhrif þeirra. Því er lagt til að ákvæðið verði felld brott. Þess í stað er lögð til ný en nauðsynleg breyting á 92. gr. laganna sem fjallar um sjálfvirk upplýsingaskil. Í því skyni að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um upplýsingaskipti á sviði skattamála og í tengslum við innleiðingu á FATCA (e. Foreign Account Tax Compliance Act) samningi Íslands og Bandaríkjanna og alþjóðleglegum staðli um upplýsingaskipti í skattamálum (e. Common Reporting Standard), er lagt til að íslenskum skattaðilum verði gert skylt að afla upplýsinga um erlendar skattkennitölur (TIN) þegar greiðslur fara frá íslenskum skattaðilum til erlendra skattaðila og þegar erlendir skattaðilar eiga eignir hér á landi. Söfnun og miðlun erlendra skattkennitalna er mikilvægur þáttur í því að skattyfirvöld geti með auðveldum og skilvirkum hætti fundið rétta skattaðila og gert viðeigandi ráðstafanir hafi erlendar tekjur ekki verið taldar fram.

J.

Í stað orðanna „skattaðila í lágs kattaríkjum“ í 9., 11., 12. og 14. gr. frumvarpsins komi: vegna tekna og eigna í lágs kattaríkjum.

Um breytingartillöguna:

Í 9., 11., 12. og 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um fyrningu sakar skattaðila í lágs kattaríkjum. Með aukinn skýrleika að leiðarljósi er lagt til að orðalagi ákvæðanna verði breytt og þau látin ná til tekna og eigna í lágs kattaríkjum. Með því að tryggja að ákvæðin nái til innlendra skattaðila en vegna tekna þeirra og eigna sem eru staðsettar í lágs kattaríkjum.

K.

Á undan 15. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Á eftir 30. tölul. 1. gr. laganna koma tveir nýir töluliðir, er verða 31. og 32. töluliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því:

a. (31. tölul.)

VRA-vottun: Vottun útgefin af tollstjóra á því að tiltekinn lögaðili teljist viðurkenndur rekstraraðili.

b. (32. tölul.)

Viðurkenndur rekstraraðili: Aðili sem hlotið hefur VRA-vottun tollstjóra og getur notið sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd.

Um breytingartillöguna:

Í greininni er lagt til að tveimur orðskýringum verði bætt við 1. gr. laganna en tillagan er sett fram í samhengi við tillögu um að nýjum kafla verði bætt við tollalög, XX. A kafla, VRA-vottun. Annars vegar er lagt til að skilgreiningu á orðinu *VR-vottun* verði bætt við lagagreinina og að í slíkri vottun, útgefni af tollstjóra, felist viðurkenning á því að tiltekinn lögaðili teljist viðurkenndur rekstraraðili í skilningi XX. kafla A laganna. Hins vegar þeirri skilgreiningu á orðasambandinu *viðurkenndur rekstraraðili* að til slíkra aðila teljist þeir aðilar sem hlotið hafa VR-vottun tollstjóra og geti því notið sérstakrar meðferðar við tollefirlit skv. 145. gr. e sem gert er ráð fyrir að ráðherra útfæri nánar með reglugerð skv. 145. gr. d.

L.

17. gr. frumvarpsins orðist svo:

Við 40. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Vegna rækslu verkefna sinna er tollstjóra heimilt að halda og reka kerfi og skrár. Í því felst m.a. heimild til að reka:

1. Kerfi um skráðan inn-, út- og umflutning og skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu.

2. Málaskrá um brot gegn ákvæðum laga þessara og annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða.

3. Dagbók tollgæslu sem innihaldi m.a. upplýsingar um erindi og verkefni tollgæslu og úrlausn þeirra.

4. Aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum.

Að því marki sem nauðsynlegt er við skipulagningu og framkvæmd tolfertirlits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum laga þessara, laga sem tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum er tollstjóra heimilt að samkeyra skrárnar.

Ráðherra settur nánari reglur um skrárnar.

Um breytingartillöguna:

Í frumvarpsgreininni er lagt til að hlutverk tollstjóra, hvað viðkemur rekstri tölvukerfa og þróun rafræna samskipta vegna tollafgreiðslu, verði skýrt nánar hvað varðar skár sem honum er heimilt að halda.

Lagt er til að efnisákvæði frumvarpsgreinarinnar verði færð í sérstaka málsgrein er verði 2. mgr. 40. gr. laganna og uppsetningu hennar breytt með það fyrir augum að gera framsetninguna skýrari. Hlutverk tollstjóra eru afmörkuð á sundurliðaðan hátt í 1.–15. tölul. 40. gr. laganna. Hlutverkin skarast töluvert í framkvæmd en söfnun upplýsinga af hálfu tollstjóra snertir í raun flest þeirra með einhverjum hætti. Markmið tillögunnar er að tryggja að heimildir tollstjóra til að halda kerfi og skrár verði ekki bundnar við rækslu tiltekins skilgreinds hlutverks heldur nái þær til allra hlutverka hans, ekki aðeins reksturs tölvukerfa og þróunar rafræna samskipta vegna tollafgreiðslu. Fáir tillagan brautargengi verður skýrara en ella að grunninntak heimildar tollstjóra til að halda skrár snýr ekki aðeins rekstri kerfis um skráðan inn-, út- og umflutning heldur einnig að öðrum skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollframkvæmdar. Frumvarpsgreinina mætti að óbreyttu skilja sem tæmandi talningu á heimildum tollstjóra til að halda skrá. Með breytingu á uppsetningu greinarinnar er gert skýrt að heimild tollstjóra til að halda skrár er víðtæk auk þess sem heimildum til að halda skrár um tiltekin atriði er fengin ótvíræð lagaleg stöð.

Í kafla 4.9.3 almennra athugasemda frumvarpsins er fjallað um ákvæði 17. gr. frumvarpsins. Þar kemur m.a. fram að það sé mikilvægt að tollstjóri geti unnið upplýsingar saman úr mismunandi gagnagrunnum, m.a. í þeim tilgangi að koma auga á mynstur glæpamanna og koma upp um og helst hindra glæpi. Samkeyrsla upplýsinga úr skrár sem innihalda persónuupplýsingar telst vinnsla í skilningi 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. þeirra laga skal ábyrgðaraðili gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda persónuupplýsingar gegn ólöglegri eyðileggingu, gegn því að þær glatist eða breytist fyrir slysi og gegn óleyfilegum aðgangi. Í 2. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að beita skuli ráðstöfunum sem tryggja nægilegt öryggi miðað við áhættu af vinnslunni og eðli þeirra gagna sem verja á, með hliðsjón af nýjustu tækni og kostnaði við framkvæmd þeirra. Í 7. gr. laga nr. 77/2000 er kveðið á um meginreglur laganna um gæði gagna og vinnslu. Af ákvæði 3. tölul. 1. mgr. lagagreinarinnar leiðir að við meðferð persónuupplýsinga ber að gæta þess að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Tölulíðurinn innheldur svokallaða hlutfallsreglu sem gerir ráð fyrir því að vinnsla upplýsinga sé hagað í réttu hlutfalli við það lögmæta markmið sem að er stefnt. Í 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 er svokallað sanngjörnt reglu að finna í henni er kveðið á um að gæta beri að því að upplýsingar séu unnar með sanngjörnum, málefnalegum og lögmætum hætti og að öll meðferð þeirra sé í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga. Í ljósi þeirra krafna sem leiða má af framangreindum ákvæðum laga nr. 77/2000 er lagt til að kveðið verði með beinum hætti á um heimild tollstjóra til að samkeyra þær skrár sem kveðið er á um í frumvarpsgreininni að honum sé heimilt að reka ef það telst nauðsynlegt í því skyni að rannsaka brot gegn ákvæðum laga þessara og annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum.

Í lokamálslið frumvarpsgreinarinnar er kveðið á um að ráðherra geti sett nánari reglur um þær skrár sem honum verður heimilad að halda samkvæmt ákvæðum hennar. Lög nr. 77/2000 gilda aðeins að takmörkuðu leyti um starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu sbr. 2. mgr. 3. gr. þeirra. Meðal annars á grundvelli ákvæðis 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, setti þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra reglugerð, nr. 322/2001, um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um skrár lögreglu, tilkynningar til persónuverndar, öryggi og innra eftirlit, vinnslu, miðlun og notkun persónuupplýsinga, rétt hins skráða til upplýsinga o.fl. Í því skyni að samræma þær reglur sem gilda eiga um meðferð refsivörsluadila á persónuupplýsingum er lagt til

að í stað þess að ráðherra verði fengin valkvæð heimild til að setja reglur um skrár tollstjóra verði honum gert það skylt. Er hugsunin sú að það verði lagt í hendur ráðherra að tryggja með setningu reglna að meðferð tollstjóra á persónuupplýsingum sem hann varðveitir í skráum sínum verði í fullu samræmi við þær kröfur sem eðlilegt er að gerðar séu á verkefnasviði hans..

M.

Eftirfarandi breytingar verða á 18. gr. frumvarpsins:

- a. Í stað orðanna „og öðrum handhöfum lögregluvalds“ komi: öðrum handhöfum lögregluvalds og skattransóknarstjóra.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um þagnarskyldu þeirra sem meðhöndla upplýsingar á grundvelli ákvæðisins fer skv. 188. gr.

Um breytingartillöguna:

Annars vegar er lagt til að skattransóknarstjóra verði bætt við í upptalningu þeirra stjórnvalda sem heimilt verður að skiptast á upplýsingum vegna rannsókna á lögbrotum samkvæmt frumvarpsgreininni. Viðbótin er eðlileg í ljósi hlutverks skattransóknarstjóra, m.a. samkvæmt ákvæðum laga um virðisaukaskatt.

Hins vegar er lagt til að kveðið verði sérstaklega á um að þeir aðilar sem taka á móti upplýsingum sem háðar eru þagnarskyldu skv. 188. gr. laganna séu þagnarskyldir samkvæmt ákvæðum greinarinnar. Ástæðan er sú að ákvæði 188. gr. laganna eru að vissu leyti ítarlegri en þau þagnarskylduákvæði sem almennt gilda um viðkomandi aðila.

N.

Á eftir 20. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Á eftir XX. kafla laganna kemur nýr kafli sem verður XX. kafli A, með fyrirsögninni: **VRA-vottun**, með fimm nýjum greinum, 145. gr. a.–145. gr. e., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (145. gr. a.)

Veiting VRA-vottunar.

Tollstjóra er heimilt, á grundvelli umsóknar, að veita lögaðila VRA-vottun sé hann skráður hjá fyrirtækjaskrá, á virðisaukaskattsskrá og hafi hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu. Vottunin gildir í fimm ár í senn, sbr. þó 145. gr. b og 145. gr. c.

Það er enn fremur skilyrði VRA-vottunar að:

1. umsækjandi, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn og/eða umboðsmenn hafi ekki gerst sekir um brot gegn ákvæðum laganna, laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra á síðastliðnum þremur árum áður en umsókn er lögð fram, né mega sömu aðilar, á sama tímabili, hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda,

2. umsækjandi sýni fram á að hann hafi verið gjaldfær síðustu þrjú fjárhagsár og viðhafi og muni viðhafa ábyrga fjármálastjórn,

3. umsækjandi hefur yfir að ráða reikningshalds- og aðfangakerfi sem samkvæmt mati tollstjóra gerir honum fært að viðhafa fullnægjandi tolleftirlit,

4. umsækjandi hafi ákvarðað innri öryggiskröfur og vinnuferla sem teljast fullnægjandi að mati tollstjóra og ábyrgist að starfsemi hans verði hagað í samræmi við þá.

Komi til samruna lögaðilans við annan lögaðila eða skiptingar hans fellur VRA-vottunin niður án tilkynningar.

b. (145. gr. b.)

Tímabundin afturköllun.

Tollstjóra er heimilt að afturkalla VRA-vottun tímabundið í eftirfarandi tilvikum:

1. Þegar lögaðili uppfyllir ekki lengur skilyrði VRA-vottunar.

2. Þegar rökstuddur grunur leikur á að lögaðili, stjórnendur, stjórnarmenn hans, starfsmenn og/eða umboðsmenn hafi framið brot gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, og/eða hafi gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda, brotið varðar refsingu og líklegt þykir að mati tollstjóra að viðkomandi muni verða sóttur til sakar.

3. Að fenginni beiðni lögaðila þegar viðkomandi telur sig tímabundið ófæran um að uppfylla skilyrði VRA-vottunar.

Tollstjóri ákveður tímallengd afturköllunar með hliðsjón af því að lögaðilanum gefist nægjanlegt ráðrúm til að bæta úr annmörkum. Að úrbótum loknum, samanber þó 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. c., veitir tollstjóri VRA-vottun að nýju.
c. (145. gr. c)

Varanleg afturköllun.

Tollstjóra ber að afturkalla VRA-vottun í eftirfarandi tilvikum:

1. Þegar lögaðili, stjórnendur, stjórnarmenn hans, starfsmenn og/eða umboðsmenn hafa hlotið dóm fyrir brot gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda,

2. Þegar lögaðili hefur verið sviptur VRA-vottun tímabundið skv. 145. gr. b. lætur hjá líða að bæta úr annmörkum sem leiddu til afturköllunarinnar innan marka tímallengdar hennar.

3. Að beiðni lögaðilans.

Afturköllunin tekur gildi næsta virkan dag eftir að tollstjóri hefur sannanlega tilkynnt lögaðila um hana.

d. (145. gr. d.)

Sérstök meðferð við tollframkvæmd.

VRA-vottaðir aðilar skulu njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd m.a. hvað varðar tíðni vöru- og skjalaskoðana, forgangs við framkvæmd tollskoðunar og heimfylgdar vöru. Meðferðin skal taka mið af niðurstöðum áhættugreiningar tollstjóra á viðkomandi lögaðila.

Tollstjóra er heimilt að haga tolleftirliti með hefðbundnum hætti vegna sérstakra áhættuþátta eða innflutningstakmarkana samkvæmt öðrum lögum.

e. (145. gr. e.)

Reglugerðarheimild.

Ráðherra ákveður fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila með reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari reglur um málsmeðferð, umsóknarferli, skilyrði, bakgrunnskoðun, veitingu og afturköllun VRA-vottunar. Í reglugerðinni getur ráðherra afmarkað hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu.

Um breytingartillöguna:

Með tillögu um að nýrri grein verði bætt við frumvarpið er lagður grunnur að vottunarkerfi fyrir viðurkennda rekstraraðila, VRA-vottun, til samræmis við SAFE-rammaregluverk Alþjóðatollastofnunarinnar, þ.e. svokölluð rammaviðmið sem ætlað er að treysta og greiða fyrir alþjóðaviðskiptum (e. Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade). VRA er skammstöfun fyrir orðasambandið viðurkenndur rekstraraðili (e. Authorised Economic Operator, skammstafað AEO). VRA-vottun er valkvæð vottun viðurkenndra rekstraraðila sem tollyfirvöld veita umsækjendum eftir ítarlega úttekt á rekstri. Þeir lögaðilar sem fengið hafa VRA-vottun njóta sérstakrar meðferðar við tolleftirlit.

Tollyfirvöld aðildarríkja Alþjóðatollastofnunarinnar hafa nýtt sér aðferðafræði VRA-vottunar með það fyrir augum að tryggja öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar og greiða fyrir viðskiptum. Bæði tollyfirvöld og rekstraraðilar njóta góðs af slíkri vottun. Hugmyndafræðin gengur út á að tollyfirvöld nýti sér aðferðafræði áhættustjórnunar til að gera tolleftirlit skilvirkara og markvissara en ella. VRA-vottun gefur tollyfirvöldum til kynna að tiltekinn lögaðili sé traustur hlekkur í aðfangakeðjunni enda er það skilyrði vottunar að hann uppfylli sett skilyrði og fylgi öryggisviðmiðum. Þá lýtur lögaðilinn reglubundnu eftirliti sem byggir á ítarlegum upplýsingum um rekstur og innra starf hans í rauntíma samhliða hefðbundnu tolleftirliti. Á móti njóta VRA-vottaðir aðilar ákvæðs ávinningss umfram önnur fyrirtæki. Ávinningur íslenskra VRA-aðila mun aukast eftir því sem gagnkvæmum viðurkenningarsamningum um VRA-vottun við önnur ríki fjölgar en ráðherra gerir slíka samninga á grundvelli ákvæðis 2. mgr. 192. gr. tollalaga. Á grundvelli slíkra samninga munu íslensk útflutningsfyrirtæki með VRA-vottun njóta ívilnana við tolleftirlit á erlendri grundu í samræmi við samningsskuldbindingar.

Frá árinu 2012 hefur markvisst verið unnið að undirbúningi þess að koma á fót VRA-vottunarkerfi hér á landi. Með innleiðingu VRA-vottunar að alþjóðlegri fyrirmynd er lagður nauðsynlegur grunnur að gerð gagnkvæmra VRA-viðurkenningarsamninga við helstu viðskiptalönd Íslands. Ætlunin er að laða ábyrg fyrirtæki með farsælan feril á sviði tollframkvæmdar til samstarfs við tollyfirvöld. VRA-vottun mun styrkja samkeppnisstöðu farsælla lögaðila á alþjóðamarkaði og hvetja fyrirtæki sem ekki hafa lagt eins mikið upp úr markvissri reglufylgni til að bæta úr. Jákvæð áhrif á VRA-vottaða aðila munu aukast þegar Ísland hefur gert gagnkvæma VRA-viðurkenningarsamninga við önnur ríki. Hliðarafurð innleiðingarinnar er sú að íslensk stjórnvöld ættu að verða betur í stakk búin til að takast af við það að vá skapist á alþjóðavettvangi sem kallar á hertar öryggisráðstafanir við flutning vara yfir landamæri enda munu VRA-vottaðir rekstraaðilar njóta ákveðins forgangs við tollefirlit.

Hertar öryggiskröfur og þróun VRA-vottunar.

Á síðustu árum hefur ógn vegna hryðjuverka ýtt undir breytingu öryggisáherslna í vöruflutningum milli landa. Ríkari áhersla en áður er lögð á öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar en samhliða auknum kröfum hefur skapast þörf til að tryggja liðleika í vöruviðskiptum yfir landamæri. Í samhengi tillögunnar stendur hugtakið aðfangakeðja fyrir ferli vöru frá upphafi til enda, þ.e. frá framleiðslu, sölu, viðtöku farmflytjanda og tollskýrslugerðar í framleiðslulandi og flutnings yfir landamæri yfir í nýja tollalögsögu, tollafgreiðslu og afhendingu til innflytjanda þar. Margir aðilar koma að meðferð vörunnar í aðfangakeðjunni og hefur hver og einn þeirra ákveðnu hlutverki að gegna og bera hver fyrir sig ábyrgð á tilteknum þáttum ferlisins.

Flest aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hafa innleitt SAFE-rammaregluverkið með einhverjum hætti og tekið upp VRA-vottun. Þó flest kerfin séu sambærileg SAFE-kerfinu ganga þau stundum undir öðrum heitum, t.d. er vottunarkerfið í Bandaríkjunum kallað C-TPAT (e. Customs-trade partnership against terrorism), Kanada PIP (e. Partners in protection), í Ástralíu TTP (e. Trusted trader programme), í Asíu APEC, (e. Asia-Pacific economic cooperation), í Nýja Sjálandi SES (e. Secure export scheme), í Singapore STP (e. Secure trade partnership) og í Taívan TWAEO (e. Taiwan authorizes economic operator).

Evrópska AEO-vottunin var hluti af breytingum sem gerðar voru á tollalöggjöf ESB árið 2005 og miðuðu að því að auka öryggi í vöruflutningum. AEO var tekið í notkun 1. janúar árið 2008 í öllum aðildarríkjun sambandsins. EFTA-ríkin Noregur og Sviss settu á laggirnar AEO – vottun ári síðar. Stefnan er að gera gagnkvæman viðurkenningarsamning við helstu útflutningsríki Íslands þegar búið er að taka VRA – öryggisvottunina í notkun.

Gagnkvæmir viðurkenningarsamningar.

Innan Alþjóðatollastofnunarinnar er lögð rík áhersla á að ríki sem innleitt hafa VRA-öryggisáætlanir geri gagnkvæma viðurkenningarsamninga. Það markmið liggur til grundvallar slíkri samningsgerð að stuðla að útbreiðslu VRA-vottunar á heimsvísu og tryggja öryggi alþjóðlegu vörukeðjunnar. Ávinningur VRA-kerfa er hámarkaður með gerð slíkra samninga en í þeim er gagnkvæmur ávinningur samningsaðila skilgreindur ítarlega og kveðið á um framkvæmd vottunar og hvernig henni er viðhaldið. Í framkvæmd viðurkenna samningsaðilar VRA-vottanir hvors annars þannig að vottun í einu landi fær gildi í öðru. Hin gagnkvæma viðurkenning hefur áhrif á áhættumat við inn- og útflutning enda felur hún í sér að erlend VRA-vottun fyrirtækis sem starfrækt er í ríki sem er aðili að samningi við íslenska ríkið fær sama vægi og innlend VRA-vottun.

Markmið tillögunnar.

Með tillögunni er lagt til að lagagrundvelli verði skotið undir VRA-vottun fyrirtækja sem mun njóta viðurkenningar á alþjóðavettvangi. Við gerð frumvarpsins var stefnt að því að tryggja æskilegan grundvöll til gerðar gagnkvæmra viðurkenningarsamninga við helstu viðskiptalönd. Evrópusambandið er mikilvægasta markaðssvæði Íslands. Leiða má líkur að því að gagnkvæmir samningar annarra ríkja við sambandið muni að óbreyttu skekkja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í náinni framtíð. Margt bendir til þess að viðurkenndir rekstraraðilar verði í betri stöðu en innlendir aðilar sem ekki njóta slíkrar viðurkenningar þar sem vörusendingar sem tilheyra VRA-aðfangakeðjunni njóta almenns forgangs við áhættumat, tollskoðun og -afgreiðslu. Í ljósi þessa er afar brýnt að tekið verði upp innlent VRA-vottunarferli sem nýtur alþjóðlegar viðurkenningar og stjórnvöld verði í stakk búin að ganga til samninga við helstu viðskiptalönd okkar.

Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands frá árinu 2014 fer 76,1% alls útflutnings Íslands til EES-riksja. Því er mikilvægt að lögð verði áhersla á að gera gagnkvæman samning um viðurkenningu VRA-vottunar við sambandið. Slíkur samningur gæti leitt til þess að tveir þriðju alls útflutnings frá Íslandi fengi sérstaka meðferð við afgreiðslu inn á tollsvæði Evrópusambandslandanna.

VRA-vottanir munu halda áfram að þróast á grundvelli SAFE-regluverks Alþjóðatollastofnunarinnar. Útbreiðsla VRA eykst jafnt og þétt á alþjóðavísu og umfang þess vex og fjölgun gagnkvæmra samninga er farin að hafa talsverð áhrif á fyrirtæki sem starfa við alþjóðlega vöruflutninga.

Ávinningur viðurkenndra rekstraraðila á Íslandi.

Ávinningur viðurkenndra rekstraraðila felst einkum í auknu trausti tollýfirvalda á innra starfi þeirra og betri ímynd út á við. Beinn ávinningur kemur fram í tollefirliti þar sem viðurkenndir rekstraraðilar munu sjaldnar falla undir reglubundið eftirlit ásamt því að njóta forgangs þegar slíkt eftirlit fer fram. Á móti kemur að VRA-vottaðir aðilar verða háðir reglulegu eftirliti í samræmi við eftirfylgniáætlun sem miðar að því að staðreyna hvort skilyrðum VRA-vottunar séu uppfyllt. Innleiðing VRA-kerfisins mun einkum greiða fyrir viðskiptum íslenskra útflytjenda. Gert er ráð fyrir að sérstök meðferð VRA-aðila verði útfærð í reglugerð þar sem mælt verði fyrir um færri tollskoðanir, forgang við tollskoðun, tilkynningar um skoðanir áður en varan kemur til eða fer frá landi auk möguleika á vali á skoðunarstað svo dæmi séu tekin.

Ávinningur tollstjóra af VRA-vottun lögaðila birtist í skilvirkara áhættumati og betri nýtingu á mannaúdi og opinberum fjárveitingum. Mikilvægt er að innlend VRA-vottun njóti viðurkenningar á alþjóðavettvangi og stuðli þannig að aukinni samkeppnishæfni íslenskra útflytjenda. Þá er afar brýnt að hafa yfir að ráða virku VRA-kerfi komi til alvarlegrar vár í heiminum þar sem áhættumat með hertum kröfum hefur aukið vægi.

Umsóknarferlið.

Gert er ráð fyrir því að í kjölfar þess að umsókn um VRA-vottun berst tollstjóra verði gerð úttekt á starfsemi umsækjanda þar sem lagt verður mat á hvort hann standist þær kröfur sem gerðar eru. Til að tryggja sem mesta samsvörun við umsóknarferlið er eðlilegt að gera þá kröfu til umsækjenda að þeir fylli út sjálfsmatsspurningalista (e. Self assessment questionnaire, SAQ) að alþjóðlegri fyrirmynd sem skilað er inn með umsókn. Kostir slíks ferlis eru ótvíræðir enda verður strax í upphafi hægt að gera athugasemdir og tillögur um úrbætur eða hafna umsókn áður en kostnaðarsöm og tímafrek úttekt fer fram. Sjálfsmat þjónar hlutverki forathugunar á tilteknum þáttum í innri starfsemi umsækjanda.

Helstu skilyrði VRA-vottunnar eru að umsækjandi sé íslenskur lögaðili sem gegni hlutverki í alþjóðlegu aðfangakeðjunni, þ.e. sé ábyrgðaraðili eða umboðsmaður ábyrgðaraðila vörusendinga í inn- eða útflutningi. Saga umsækjanda þarf einnig bera með sér fylgni við ákvæði tolla- og skattalöggjafar og að hann hafi ekki gerst sekur um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnurekstri hans. Umsækjandi þarf auk þess að geta sýnt fram á að hann hafi fjárhagslega burði til að standa í rekstri. Þá þarf reksturinn að búa yfir fullnægjandi skjalastjórnunarkerfi og hafa sett sér ákveðna öryggisstaðla og verkferla sem fullnægja settum kröfum til að tryggja öryggi vörusendinga. Ofangreind viðmið sækja fyrirmynd til skilyrða AEO-vottunar hjá Evrópusambandinu og eru þau sömu og gilda samkvæmt SAFE regluverki Alþjóðatollastofnunarinnar. Skilyrði eru margþætt og hvert og eitt þeirra kalla á að framkvæmd sé úttekt út frá fyrirfram ákveðnum forms- og efnisatriðum. Eins og áður segir er markmið sjálfsmatspófsins að leiða í ljós hvort videigandi skilyrði séu uppfyllt þannig að yfirsýn fái stöðu umsækjanda og umfangi úttektar. Úttektir verða mismunandi viðamiklar eftir umsækjendum en ljóst er að um fjölbætta og ítarlega skoðun er að ræða, einkum hvað varðar öryggis- og upplýsingatæknimál. Ef tekið er mið af framkvæmd við meðferð umsókna í Noregi og löggjafar Evrópusambandsins er eðlilegt að gera ráð fyrir að meðferð umsókna taki um 120 virka daga frá því að hún er lögð fram fullbúin þar til VRA-vottun er gefin út. Ætla má að afgreiðslutíminn verði þó lengri fyrst um sinn a.m.k. ef fjöldi umsókna verður mikill. Að auki má gera ráð fyrir að ef sérstök álitæfni vakna geti það leitt til þess að umsóknarferlið verði lengra..

Um a-lið (145. gr. a).

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að tollstjóra verði heimilað að veita lögaðilum VRA-vottun skv. 31. tölul. 1. gr. laganna að nokkrum skilyrðum uppfylltum. Skipa má skilyrðunum í tvennt til hægðarauka,

annars vegar almenn formskilyrði og hins vegar efnisleg skilyrði sem varða umsækjanda og kalla á sérstakt mat tollstjóra en kveðið er á um þau í 2. mgr. Formsskilyrðin sem koma fram í 1. mgr. þurfa að vera uppfyllt eigi umsókn um vottun að fá nánari skoðun af hendi tollstjóra. Í fyrsta lagi þarf lögadilinn að vera skráður hjá fyrirtækjaskrá samkvæmt ákvæðum laga nr. 17/2003. Vottunin er bundin við einn lögadila, þ.e. eina kennitölu, þannig að dótturfyrirtæki umsækjanda þarf að sækja sérstaklega um VRA-vottun en nýtur ekki vottunar móðurfélags. Þá þarf að sækja um VRA-vottun að nýju við samruna fyrirtækja eða skiptingu en kveðið er á um það í lokamálsgrein greinarinnar að VRA-vottunin falli sjálfkrafa niður ef lögadilinn sameinast öðrum lögadila eða til skiptingar hans kemur í skilningi félagaréttar. Í öðru lagi þarf umsækjandi að vera skráður á virðisaukaskattsskrá á þeim tímapunkti þegar hann sækir um vottun. Tilgangur þessa skilyrðis er að tryggja að aðeins þeir sem stunda atvinnurekstur eigi rétt á VRA-vottun. Í þriðja lagi er það skilyrði að umsækjandi gegni hlutverki í aðfangakeðjunni, þ.e. stundi starfsemi sem felst í inn- eða útflutningi á vörum með einum eða öðrum hætti. Nánar tiltekið er með því átt við inn- eða útflutningur, þ.e. ábyrgðarádila vörusendingar, farmflytjendur, tollmiðlara, hraðsendingamiðlara, pósthjónustu og þá aðila er hafa opinbert leyfi til að varsla ótollafgreiddan varning í geymslum eða á geymslusvæðum, sbr. 69. gr. tollalaga nr. 88/2005. Gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilað að afmarka með reglugerð hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu. Komi ekki til tímabundinnar eða varanlegrar afturköllunar á vottun, sbr. 145. gr. b og c gildir hún til fimm ára í senn. Að fimm árum liðnum getur umsækjandi sótt um endurnýjun leyfis.

Í 2. mgr. er að finna þau efnisskilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að tollstjóra verði heimilt að veita VRA-vottun. Efnisskilyrðunum er skipt í fjóra flokka en í öllum tilvikum kalla skilyrðin á úttektir og efnislegt mat tollstjóra.

Í fyrsta lagi þarf að liggja fyrir að fylgni umsækjanda við löggjöf á sviði skatta- og tollamála á síðast liðnum þremur árum frá því er umsókn er lögð fram teljist fullnægjandi. Í því felst að umsækjandi, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á öryggis- og tollamálum í starfsemi lögadilans eða aðrir sem fara með forsvor hans út á við, t.d. umboðsmenn eða tollmiðlarar, mega ekki hafa gerst uppvisir að brotum gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið á grundvelli þeirra eða gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda. Með skattalögum er annars vegar átt við þau lög sem falla undir gildissvið 262. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en þó ekki bundin við þau ákvæði sem þar eru tíunduð. Hins vegar nær afmörkunin til annarra laga á sviði skattaréttar ef brot gegn ákvæðum þeirra gætu haft áhrif við áhættugreiningu tollstjóra. Þannig er gert ráð að brot sem strangt til tekið varða ekki tollalög eða lög sem falla undir gildissvið 262. gr. laga nr. 19/1940 geti komið til skoðunar vegna tengsla við starfsemi umsækjanda í ljósi þess trausts sem ríkja þarf á milli tollyfirvalda og umsækjanda. Með öðrum lögum sem tollstjóra ber að framfylgja er átt við ýmsa aðra löggjöf sem tollstjóri framfylgir á landamærum, svo sem fikniefnalöggjöf og lyfjalöggjöf. Tollstjóri leggur mat á stöðu umsækjanda sérstaklega með tilliti til tegundar eða alvarleika brots og aðstæðna hverju sinni. Honum ber þannig að meta reglufylgnina heildstætt með starfsemi umsækjanda í huga en leggja skal sérstaka áherslu á áhættuþætti er lúta að öryggis- og tollamálum. Við matið skal tollstjóri m.a. líta til fyrirsjáanlegs fjölda sendinga sem verða á ábyrgð umsækjanda í inn- og útflutningi og umfangs og eðlis starfsemi hans. Brot sem framið hefur verið af ásetningu vegur þyngra við matið en gáleysisbrot.

Í öðru lagi er skilyrði að fjármálastjórn umsækjanda teljist svo ábyrg að almennt geti talist líkur á að hann hafi fjárhagslega burði til að halda rekstrinum gangandi. Þá er gerð krafa um að umsækjandi færi sönnur á gjaldfærni þrjú fjárhagsár aftur í tímann. Skilyrðin kalla á heildarmat á stöðu umsækjanda. Samandregið felst hið minnsta í skilyrði 2. tölul. að rekstur umsækjanda þarf að hafa verið gjaldfær í skilningi laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Umsókn hans yrði þannig skýlaust hafnað ef í ljós kæmi að gert hefði verið árangurslaust fjárnám hjá umsækjanda á tímabilinu, hann hafi fengið heimild til greiðslustöðvunar, fengið heimild til að leita nauðasamnings eða verið úrskurðaður gjaldþrota. Að öðru leyti er gerð sú krafa að umsækjandi hafi og muni fyrirsjáanlega hafa ráðrúm til að greiða viðskiptakröfur á gjalddaga eða skömmu síðar og ekki teljist líkur á að hann muni lenda í greiðsluferfiðleikum þegar litið er til eigna- og skuldastöðu hans og þróunar rekstrar. Við mat á hvort umsækjandi uppfyllir skilyrði 2. tölul. er þannig t.d. heimilt að taka mið af þekktum ógnunum við áframhaldandi rekstrarhæfi umsækjanda næstu 12 mánuði eftir veitingu VRA-vottunar.

Í þriðja lagi þarf umsækjandi að hafa yfir að ráða fullnægjandi reikningshalds- og aðfangakerfum sem gera tollyfirvöldum fært að viðhafa fullnægjandi tollefirlit samkvæmt mati tollstjóra. Í þessu skilyrði felst m.a. að umsækjandi þarf að halda rafrænt viðskipta- og birgðabókhald sem samræmist góðum reiknisskilavenjum og heimila tollstjóra rafrænan aðgang að því. Þá er nauðsynlegt að umsækjandi tryggji tollstjóra rafrænan aðgang að tollskjölum. Við mat á því hvort tollstjóra verði fært að viðhafa fullnægjandi tollefirlit með ber m.a. að líta til þess hvort umsækjandi viðhafi innra eftirlit sem nemur ólögmat eða óeðlileg viðskipti og haldi fullnægjandi ferla við skráningu og meðhöndlun leyfa við inn- og útflutning leyfisskylds varnings, eftir því sem við á. Þá þarf umsækjandi jafnframt að búa yfir viðunandi verkferlum við skráningu, vistun og vörn gegn tapi gagna ásamt því að tryggja að starfsmenn séu meðvitaðir um nauðsyn þess að upplýsa tollstjóra um tilvik sem kunna að koma upp og snerta eftirfylgni við löggjöf á sviði tollamála. Einnig verður að gera þá kröfu að umsækjandi ráðist í viðunandi öryggisráðstafanir til að vernda tölvukerfi gegn aðgangi óviðkomandi að gögnum.

Í fjórða lagi skal allri starfsemi umsækjanda hagað í samræmi við fullnægjandi öryggiskröfur og verkferla að mati tollstjóra. Með því er áréttað mikilvægi þess að ýrústu kröfur séu gerðar til öryggis, verklags og heilinda starfsmanna sem bera ábyrgð á tollamálum auk verklags um flæði vöru á svæðum sem hýsa ótollafgreiddan varning. Mat tollstjóra ætti að byggja á úttekt á starfstöð og verkferlum umsækjanda. Við matið skal þannig m.a. ganga úr skugga um hvort byggingar sem hýsa vörur eða aðra starfsemi sem viðkemur aðfangakeðjunni séu þannig úr garði gerðar með tillit til hönnunar og byggingarefnis að torvelt sé fyrir óviðkomandi aðila að komast inn í þær með ólögmatum hætti. Í því samhengi er t.a.m. mikilvægt að aðgangsstýring sé til staðar og með þeim hætti að tryggt sé að óviðkomandi komist ekki inn á farmsvæði þar sem vara er geymd, hleðslusvæði eða önnur þau svæði þar sem varan er staðsett á leið til eða frá flutningsfari. Úttekt á verkferlum skal miða að því að kanna hvort verkferlar og innra eftirlit í rekstri umsækjanda miði að því að lágmarka áhættu við alla meðferð vara í því skyni að koma í veg fyrir óeðlilega meðferð þeirra, s.s. vöruskipti, skemmdir, rýrnun eða tap á vöru. Þar sem við á, þurfa að vera til staðar verkferlar til að tryggja að tilskilin leyfi fylgi ávallt sendingum sem háðar eru innflutnings- eða útflutnings takmörkunum og að auðvelt sé að auðkenna slíkar vörur frá öðrum vörum. Æskilegt er að verkferlar séu með þeim hætti að ávallt liggi fyrir skýrar upplýsingar um það hverjir eru helstu viðskiptaaðilar umsækjanda í því skyni að tryggja öryggi aðfangakeðjunnar. Úttekt skal einnig miða að því að kanna bakgrunn lykilstarfsmanna sem bera ábyrgð á tolla- og öryggismálum og er því eðlilegt líta til þess hvort umsækjandi framkvæmi slíka skoðun á þeim við ráðningu, að því marki sem lög heimila s.s. með beiðni til ríkislögreglustjóra um upplýsingar úr málaskrá lögreglu um sakaferil, með samþykki viðkomandi starfsmanns. Þá ber að líta til þess hvort umsækjandi hafi viðvarandi eftirlit með starfsmönnum, t.d. hvort bakgrunnsskoðun sé endurtekin eftir ráðningu reglulega. Mat Tollstjóra skal einnig miða að því að kanna hvort umsækjandi hafi gert ráðstafanir til að tryggja að starfsmenn séu meðvitaðir um alla öryggis- og verkferla. Þá er mikilvægt að verkferlar geri ráð fyrir reglulegri endurmenntun starfsmanna á því ábyrgðarsviði er lítur að flæði vöru og skyldur gagnvart tollyfirvöldum. Ef umsækjandi hefur hins vegar hlotið innlenda eða alþjóðlega öryggisvottun eða er handhafi vottunar um að fullnægja viðurkenndum alþjóðlegum eða evrópskum öryggisstöðlum er lúta meðferð vöru í aðfangakeðjunni, er eðlilegt að taka tillit til þess að því marki sem skilyrði vottunar viðurkenndra rekstraradila eru sambærileg.

Í lokamálsgrein greinarinnar er kveðið með skýrum hætti á að ef VRA-vottaður aðili sameinast öðrum lögaðila eða honum er skipt í skilningi félagaréttar þá VRA-vottunin niður án tilkynningar og viðkomandi verður þá að sækja um hana að nýju. Tollstjóra er þá skylt að endurtaka mat sitt á því hvort skilyrði vottunar teljist uppfyllt.

Um b-lið (145. gr. b).

Í greininni er kveðið á um heimild tollstjóra til að afturkalla VRA-vottun tímabundið.

Í fyrsta lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun þegar lögaðili uppfyllir ekki lengur skilyrði hennar skv. 145. gr. a. Í samræmi við sjónarmið um meðalhóf væri tollstjóra rétt að krefjast úrbóta áður innan tiltekinna tímamarka og leggja mat á hvort lögaðili hafi brugðist við með fullnægjandi hætti áður en til afturköllunar kemur.

Í öðru lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun þegar rökstuddur grunur leikur á að lögaðili, fyrirsvarsmenn hans, starfsmenn og/eða umboðsmenn hafi framið brot sem gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja lögum samkvæmt, eða annarra skattalaga eða önnur alvarleg brot í atvinnustarfsemi umsækjanda. Það er skilyrði þess að tollstjóra

verði heimilt að beita heimildinni að brotið varði refsingu lögum samkvæmt og tollstjóri telji líklegt að eðli brotsins sé slíkt að leiði til útgáfu ákæru.

Í þriðja lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun ef lögaðilinn óskar eftir því að eigin frumkvæði þar sem hann telur að hann muni tímabundið verða ófær um að uppfylla skilyrði VRA-vottunar skv. 145. gr. a.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tollstjóri skuli ákveða tímallengd tímabundinnar afturköllunar VRA-vottunar með þeim hætti að aðila gefist nægjanlegt ráðrúm til að bæta úr þeim ágöllum sem um ræðir hverju sinni. Þegar lögaðilinn hefur bætt úr þeim annmörkum er orsökðu tímabundna afturköllun veitir tollstjóri honum VRA-vottun viðurkennds rekstraradila að nýju. Bæti lögaðilinn hins vegar ekki úr annmörkunum tekur tollstjóri til skoðunar hvort rétt sé að afturkalla vottunina varanlega sbr. 145. gr. c.

Um c-lið (145. gr. c).

Í 1. mgr. er kveðið á um að tollstjóra beri að afturkalla VRA-vottun lögaðila með varanlegum hætti undir tilteknum kringumstæðum. Lögaðili sem misst hefur VRA-vottun varanlega þarf því að sækja um vottun að nýju, æski hann þess, og tollstjóri þarf því að leggja að nýju mat á hvort hann uppfylli skilyrði 145. gr. a.

Í fyrsta lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun varanlega ef lögaðilinn fyrirvarsmenn hans, starfsmenn og/eða umboðsmenn hljóta dóm fyrir brot gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða fyrir önnur alvarleg brot í atvinnurekstri umsækjanda.

Í öðru lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun lögaðila varanlega ef vottunin hefur verið afturkölluð tímabundið skv. 145. gr. b. en hann hefur látið hjá líða að bæta úr þeim annmörkum er gerðu það að verkum að vottunin var afturkölluð tímabundið innan marka tímallengdar hennar.

Í þriðja lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun lögaðila varanlega þegar viðurkenndur rekstraradili leggur sjálfur fram beiðni þess efnis að eigin frumkvæði.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að afturköllun taki gildi næsta virka dag eftir að lögaðili hefur sannanlega verið tilkynnt um hana. Nægir tollstjóra að tilkynna um afturköllun með rekjanlegri póstsendingu þar sem viðtaka hefur verið staðfest af starfsmanni lögaðilans.

Um d-lið (145. gr. d).

Í greininni er kveðið á um að VRA-vottaðir lögaðilar skuli njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd. Gert er ráð fyrir því að ráðherra ákveði fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila með reglugerð. Í reglugerðinni mun ráðherra m.a. kveða á um að tíðni vöru- og skjalaskoðana VRA-vottaðra aðila verði lægri en almennt gerist, að þeir njóti forgangs við framkvæmd tollskoðunar undir tilteknum kringumstæðum og að tollstjóra sé heimilt að fylgja vörum sem lögaðilinn flytur inn frá höfn að starfsstöð hans og framkvæmda tollefirlit og tollafgreiðslu þar. Fyrirvari er um að tollstjóra er heimilt að viðhafa tollefirlit með hefðbundnum hætti vegna sérstakra áhættuþátta eða innflutningstakmarkana samkvæmt öðrum lögum.

Um e-lið (145. gr. e).

Í greininni er lagt til að ráðherra verði heimila að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð.

Samkvæmt 1. mgr. ber ráðherra að ákveða fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila skv. 145. gr. d. Gert er ráð fyrir að ákvörðun fyrirkomulagsins byggji á áhættugreiningarsjónarmiðum og VRA-vottaðir aðilar njóti þess m.a. að tíðni vöru- og skjalaskoðana VRA-vottaðra aðila verði lægri en almennt gerist, að þeir njóti forgangs við framkvæmd tollskoðunar undir tilteknum kringumstæðum og að tollstjóra sé heimilt að fylgja vörum sem lögaðilinn flytur inn frá höfn að starfsstöð hans og framkvæmda tollefirlit og tollafgreiðslu þar. Ekki er um tæmandi talningu þátta tollframkvæmdar að ræða en gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði í reglugerð að öðru leyti með hvað hætti VRA-vottaðir aðilar njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmdar.

Framkvæmd hinnar sérstöku meðferðar verður í höndum tollstjóra sem hefur þekkingu á innra starfi viðkomandi VRA-vottaðra aðila. Við meðferð tollstjóra á umsókn um VRA-vottun mun tollstjóri gera ítarlega úttekt á rekstri og starfsemi umsækjanda auk þess að gerðar verða sérsniðnar eftirfylgniáætlanir áður en vottun er veitt. Þekking tollstjóra og virk eftirfylgni kann að hafa áhrif á

áhættumat og ákvarðanatöku um vöruskoðun. Ekki er ætlast til þess að VRA-vottaðir aðilar verði undanþegnir vöruskoðun við tollefirlit heldur er mælt til þess að tekið sé mið af vottuninni við áhættugreiningu með ofangreindum hætti. Tollstjóra verður heimilt að mæla fyrir um forgang við vöruskoðun og heimfylgd. Með heimfylgd er átt við að vörusending fái fylgd tollyfirvalda frá höfn að starfsstöð innflytjanda þar sem eftirlit og tollafgreiðsla fer fram. Um er að ræða sambærilega sérmedferð og gert er ráð fyrir í SAFE rammaregluverki Alþjóðatollastofnunarinnar, AEO-vottunar ESB, löggjöf ESB og Noregs.

Ráðherra verður einnig heimilt skv. 2. mgr. að setja nánari reglur um umsóknarferli VRA-vottunar og meðferð umsókna, skilyrði vottunar, bakgrunnskoðun umsækjenda, veitingu og afturköllun VR-vottunar. Þá verður honum einnig heimilað að ákveða hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu, t.d. út frá ÍSAT atvinnugreinaflokkun.

O.

21. gr. orðist svo:

Til nota við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningu og framkvæmd tollefirlits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum laga þessara, laga sem tollstjóra ber að framfylgja og annarra laga sem lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds ber að framfylgja geta tollyfirvöld safnað, geymt, unnið með og notað nauðsynlegar persónuupplýsingar. Sama gildir um viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt skilgreiningum b- og c-liða 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga ef slíkt er nauðsynlegt vegna greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningar og framkvæmdar tollefirlits..

Tollstjóri skal við skráningu ábendinga sem embættinu berast gæta þess að nafn veitanda upplýsinga sé skráð. Óski veitandinn nafnleyndar gagnvart öðrum en tollstjóra, lögreglu og öðrum handhöfum lögregluvalds skal það virt nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Berist tollstjóra upplýsingar án þess að nafns veitanda sé getið er tollstjóra heimilt að nýta upplýsingarnar við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tollefirlit og skipulagningu þess. Óstaðfestar upplýsingar skal ekki geyma lengur en nauðsynlegt reynist í ljósi tilgangs vinnslu þeirra..

Um breytingartillöguna:

Í 21. gr. frumvarpsins er lagt til að tollstjóra verði heimilað að safna, geyma, vinna með og nota nauðsynlegar persónuupplýsingar, þ.m.t. viðkvæmar persónuupplýsingar, við skipulagningu og framkvæmd tollefirlits og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum tollalaga og annarra laga. Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 77/2000 er vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga óheimil nema sérstök heimild standi til vinnslunnar samkvæmt öðrum lögum.

Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár er kveðið á um friðhelgi einkalífs. Í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 97/1995 (þskj. 389 á 118. löggjafarþingi) er breytti 71. gr. stjórnarskrárinnar kemur m.a. fram að í friðhelgi einkalífsins felst fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Þá segir m.a. að með því að setja fram beina reglu um friðhelgi einkalífsins í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins sé gert ráð fyrir að skylda hvíli á ríkinu til að forðast afskipti af einkalífi manna og persónulegum högum m.a. hvað söfnun upplýsinga varðar.

Í 3. mgr. stjórnarskrárgreinarinnar segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. megi með sérstakri lagaheimild takmarka friðhelgi einkalífs ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 77/2000 segir m.a.: „Mat á því hvort lagastof er fyrir hendi [til að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar] ræðst hverju sinni af skýringu viðkomandi sérlagaákvæðis, en því meiri íhlutun í einkalíf einstaklingsins sem umrædd vinnsla hefur í för með sér þeim mun ótvíræðari þarf lagaheimildin að vera. Skýring slíks ákvæðis ræðst þá m.a. af því hvort löggjafinn hafi í raun tekið tillit til þeirra almennu persónuverndarsjónarmiða sem á reynir við meðferð viðkvæmra persónuupplýsinga. Verður skilyrði 2. tölul. tæplega talið uppfyllt nema fyrir liggi að löggjafinn hafi skodað slík sjónarmið en engu síður talið vinnsluna nauðsynlega vegna almannahagsmuna.“

Tilgangur heimildar frumvarpsgreinarinnar til söfnunar, geymslu, vinnslu og nota persónuupplýsinga er að gera tollstjóra fært að skipuleggja og framkvæma tollefirlit og til að koma í veg fyrir brot gegn ákvæðum tollalaga og annarra laga. Tilgangur tollefirlits er tvíþættur, annars vegar að tryggja rétta álagningu aðflutningsgjalda og hins vegar að koma í veg fyrir ólögmetan innflutning.

Þau lagaákvæði sem gera innflutning á tilteknum vörum byggjast á því sjónarmiði að gæta beri að almannahag þar sem nota slíkra vara séu skaðleg þeim einstaklingi sem notin hefur og samfélaginu í heild. Greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit er mikilvægt en til þess að unnt sé að koma því við þarf hráefni greininga að vera til staðar. Þær viðkvæmu persónuupplýsingar sem tollstjóri hefur í raun þörf fyrir að nýta við tolleftirlit og í greiningarvinnu eru upplýsingar sem falla undir b- og c-liði 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, þ.e. annars vegar upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og hins vegar upplýsingar um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun. Með því að skoða þessar upplýsingar er hægt að koma auga á ákveðið mynstur og greina aðila sem hætta er talin stafa af. Reynslan sýnir að þeir aðilar sem áður hafa gerst sekir um lögbrot, svo sem ólöglegan innflutning, eru líklegri til að fremja slík brot en aðrir. Þá er það einnig þekkt að saga vímuefnanotkunar eykur líkur þess að viðkomandi reyni að flytja inn fíkniefni. Slíkar upplýsingar skipta því miklu máli við áhættugreiningu og eru tollgæslu nauðsynlegar eigi hún að geta sinnt sínu lögbundna hlutverki. Greiningarstarf og skipulagning tolleftirlits gerir töllyfírvöldum fært að skipuleggja eftirlit með ólögmaetum innflutning á þann hátt að það beinist fyrst og fremst að þeim sem hætta kann að vera á að taki þátt í slíkum innflutningi. Greiningarstarfið gerir það hins vegar að verkum að líkur aukast á að dregið verði úr áreiti vegna eftirlits á hinn gegna og skynsama borgara. Ákvæði 71. gr. stjórnarskrárinnar gerir þá kröfu að ekki sé of langt gengið við meðferð persónuupplýsinga. Lögmætiskrafa ákvæðisins er afstæð.

Ögn við öryggi samfélagsins eykst stöðugt, meðal annars með skipulagðri glæpastarfsemi sem verður sífellt flóknari. Almannahagsmunir krefjast þess að löggæsla á landamærum sé öflug og að komið sé í veg fyrir alvarlega glæpi sem teygja sig yfir landamæri eftir því sem frekast er kostur. Til þess að svo megi vera þarf að tryggja að löggæsluaðilar geti nýtt sér þau fræði sem liggja að baki áhættugreiningu. Slík greining byggir m.a. á söfnun og úrvinnslu upplýsinga, þar á meðal þeirra viðkvæmra persónuupplýsinga. Litið er svo á að heimildir til vinnslu þessara upplýsinga séu þegar til staðar eins og rakið er í kafla 4.9.2. í frumvarpinu en markmið ákvæðisins er að skýra þessar heimildir frekar og gera þær gagnsærri til hagsbóta bæði fyrir tollgæsluna og hinn almenna borgara. Talið er að ávinningurinn af því að kveða með skýrum hætti á um heimildir tollgæslu til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga sé mun meiri en hagsmunirnir af því að gera það ekki. Þetta á sérstaklega við í ljósi þess að aðeins er verið að undirbyggja núverandi framkvæmd tollstjóra við meðferð upplýsinga og skýra betur þær heimildir sem embættið hefur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í því skyni að auka gagnsæi, gæta enn frekar að öryggi borgaranna og tryggja öryggi upplýsinga, eins og fram kemur í kafla 4.9.2. í frumvarpinu.

Í ljósi krafna 71. gr. stjórnarskrár er í fyrsta lagi er lagt til að heimild tollstjóra, skv. 1. mgr., til söfnunar, geymslu, vinnu með og nota á viðkvæmum persónuupplýsingum verði aðskilin frá heimild hans til að nýta aðrar persónuupplýsingar og hún þrengd. Viðkvæmar persónuupplýsingar eru skilgreindar í 8. tölul. 2. gr. persónuverndarlaga. Til þeirra teljast m.a. upplýsingar um uppruna, litarhátt, stjórnálaskoðanir, grun um refsiverðan verknað, heilsuhagi, kynlíf manna og stéttarfélagsaðila. Lagt er til að heimild tollstjóra til að nýta viðkvæmar persónuupplýsingar verði bundin við upplýsingar sem skilgreindar eru í b- og c-liðum 8. tölul. 2. gr. persónuverndarlaga, þ.e. honum verði aðeins heimilað að vinna með þær viðkvæmu persónuupplýsingar sem varða það hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og upplýsingar um heilsuhagi, sem snúa að lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun manna. Slíkar upplýsingar eru tollstjóra nægjanlegar í störfum hans. Að auki er lagt til að það verði með skýrum hætti kveðið á um að hinar viðkvæmu persónuupplýsingar megi tollstjóri aðeins nýta vegna áhættugreiningar og framkvæmdar tolleftirlits en ekki annarra þátta tollframkvæmdar.

Þá er lagt til að gerð verði breyting á 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar þar sem kveðið er á um heimild tollstjóra til að nýta persónuupplýsingar sem berast embættinu nafnlaust. Í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga er kveðið á um skyldu ábyrgðaraðila persónuupplýsinga til að gæta þess að skráðar upplýsingar séu ekki rangar, villandi eða ófullkomnar. Vafasamt getur talist að stjórnvöld veiti kost á móttöku nafnlausra ábendinga um meint lögbrot enda kann sá sem ábending varðar að hafa töluverða hagsmuni af því að geta leiðrétt rangar upplýsingar. Því er lagt til að kveðið verði á um þá meginreglu að tollstjóra beri að skrá nafn sendanda ábendinga en að honum verði jafnframt gert fært að gæta nafnleyndar gagnvart öðrum en embættinu, lögreglu eða öðrum handhöfum löggæsluvalds nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Er þannig gert ráð fyrir að tollstjóri leggi mat á hagsmuni þess sem ábendingu veitir af nafnleysi. Við mótnun ákvæðisins var litið til ákvæða 19. gr. barnaverndarlaga

að breyttu breytanda. Gera má hins vegar ráð fyrir að tollstjóra berist allt að einu upplýsingar frá mönnum sem ekki segja á sér deili. Ljóst er að í slíkum tilvikum hafa þeir sem upplýsingarnar varða takmarkaða möguleika á að staðfesta þær eða koma leiðréttingu á framfæri. Tilkynning til slíks aðila um að upplýsingar um hann hafi borist kynni einnig að stefna rannsóknarhagsmunum í hættu. Almannahagsmunir verða best tryggðir með því að heimila tollyfirvöldum takmörkuð not slíkra upplýsinga. Til að ljóst megi verða að tollstjóra sé allt að einu heimilt að nýta nafnlausar ábendingar er lagt til að kveðið verði á um slíkt með pósítífum hætti en þess jafnframt gætt að þær megi aðeins nýta í greiningarstarfi og við skipulagningu tolleftirlits. Þá er lagt til að tollstjóra verði gert að eyða óstaðfestum upplýsingum sé varðveisla þeirra ekki nauðsynleg í ljósi tilgangs vinnslu þeirra. Í framkvæmd berast stundum upplýsingar sem eru svo ótrúverðugar að ekki virðist á þeim byggjandi. Þessum upplýsingum er þá eytt enda verulegar líkur á að þær séu rangar eða villandi.

P.

Á eftir 21. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Í stað „skv. 86. gr.“ í l. mgr. 172. gr. laganna komi: skv. 86. og 180. gr. b.

Um breytingartillöguna:

Til að tryggja að álag sem lagt verður á skv. nýrri 180. gr. b. laganna, sbr. 22. gr. frumvarpsins, verði dregið frá við álagningu sekta skv. 172. gr. laganna er lagt til að kveðið verði með beinum hætti á um frádráttinn eins og nú er gert varðandi álag skv. 86. gr. laganna.

Q.

Eftirfarandi breytingar verða á 22. gr. frumvarpsins:

a. Í stað „20%“ í l. másl. komi: 50%.

b. Orðin „að honum verði ekki kennt um annmarka við upplýsingagjöf eða“ falli brott.

Um breytingartillöguna:

Lagt er til að álag sem innflytjanda verður gert er að greiða vegna ágalla á upplýsingagjöf við innflutning verði 50% í stað 20%. Ástæðan er sú að líkur eru á að varnadaráhrif heimildar til að leggja á 20% verði takmörkuð enda nemur álagsstofninn að jafnaði lágri fjárhæð. Þá er lagt til að það verði ekki lögmæt afsökunarástæða við álagningu álags að innflytjanda verði ekki kennt um annamarka við upplýsingagjöf. Ástæðan er sú að margir aðilar koma oft að innflutningi vöru til landsins og innflytjanda því mjög auðvelt að bera því við að annar en hann sjálfur beri ábyrgð á annamarka en skylda til að afhenda tollyfirvöldum réttar upplýsingar hvílir með ótvíræðum hætti á innflytjanda samkvæmt lögnum.