

Høringsnotat – forslag til endringer i tollforskriften

1 Innledning

Tolletaten foreslår å endre tollforskriften slik at alkohol og tobakk innført av private reisende innenfor mengdekvoten i § 5-1-2 første ledd, ikke skal medregnes i verdigrensene i § 5-1-1 (kr 3 000/6 000).

Forslaget endrer verken på mengden alkohol og tobakk som toll- og avgiftsfritt kan medbringes etter tollforskriften § 5-1-2 første ledd, eller på satsene for forenklet fortolling i § 4-20-3 første ledd. Forslaget medfører heller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Forslaget vil redusere feil og manglende fortollinger, og dermed styrke etterlevelsen av reglene. Forenklingen av regelverket legger også til rette for digital og brukervennlig fortolling, gjennom en ny og utvidet versjon av KvoteAppen.

KvotAppen ble lansert i 2016 som en mobil fortollingsløsning for privatpersoner. Appen gjør det mulig å beregne om medbrakt mengde er innenfor den tollfrie kvoten for alkohol og tobakk (gjennom funksjonen «Kvotekalkulatoren»), og fortolle overskytende mengder etter satsene for forenklet fortolling. Tolletaten jobber nå med å utvikle en ny versjon av appen, hvor det også vil bli mulig med forenklet fortolling av andre varer utover alkohol og tobakk.

Vi viser her til bakgrunnsinformasjon i tidligere høringsnotat og forslag til forskriftsendring (om utvidet adgang til forenklet fortolling) som ble sendt på høring 7. november 2018 til 8. februar 2019, se <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/horinger/avsluttede-horinger/horing---mobilapplikasjon-for-reisegods/>. Høringsinstansene var i hovedsak positive til forslaget, slik at en utvidet adgang til forenklet fortolling vil tre i kraft ved lansering av ny versjon. Forslaget vil innebære at andre varer inntil 20 000 kroner per person kan fortolles etter en sats på 25 prosent av varens verdi, og at dette reguleres i tollforskriften § 4-20-3 nytt annet ledd. Unntatt fra ordningen vil være næringsmidler, landbruksvarer og varer som er særavgiftspliktige eller som forutsetter særskilte tillatelser fra andre myndigheter.

2 Gjeldende rett

Tolloven § 5-1, jf. tollforskriften § 5-1-1, gir tollfritak for reisegods. Fritaket innebærer at den som har oppholdt seg i utlandet, på Svalbard og Jan Mayen i minst 24 timer toll- og avgiftsfritt kan innføre varer, herunder tjenester og reparasjoner tilknyttet varer, til en verdi av 6 000 kroner. Ved opphold i utlandet i mindre enn 24 timer kan det én gang innenfor et tidsrom av 24 timer innføres slike varer til en verdi av 3 000 kroner.

Tollforskriften § 5-1-2 begrenser tollfritaket ved å sette et tak på mengden alkohol- og tobakkvarer som kan innføres tollfritt av reisende innenfor verdigrensene. Det er også satt begrensninger for kjøttvarer, ost og fôrvarer. Varer som tollfritt kan innføres etter tolloven § 5-1 er unntatt fra deklarasjonsplikt ved innførsel, jf. tollforskriften § 4-10-4.

Tollforskriften § 4-20-3 fastlegger regler om forenklet fortolling av alkohol- og tobakkvarer for reisende til privat bruk, opp til en viss mengde. Reglene innebærer at varene fortolles etter standardiserte satser som trer inn i stedet for ordinære avgifter (herunder alkoholavgift, emballasjeavgift, frakt, merverdiavgift), og hvor beregningsgrunnlaget er basert på mengde. Ordningen gjør det gunstigere for den reisende å følge reglene, og enklere for tollmyndighetene å håndheve reglene.

Varer som oppfyller vilkårene i tollforskriften § 4-20-3, kan deklarerer og fortolles ved bruk av KvoteAppen, jf. § 4-10-2 første ledd. Ved å fortolle varene på denne måten, oppfylles plikten til å melde og fremlegge varene for tollmyndighetene, jf. tolloven § 3-1.

3 Tolletatens vurdering og forslag

3.1 Begrunnelsen for forslaget

Verdigrensene for alkohol og tobakk innenfor kvoten skaper i dag utfordringer for forståelsen og etterlevelsen av regelverket. Dette viser seg i form av feil og manglende fortollinger, noe som i praksis innebærer lovbrudd og tapte provenyinntekter.

Et eksempel til illustrasjon gjelder en reisende som etter et opphold på over 24 timer i utlandet, tar med seg fire flasker vin til en samlet verdi på 600 kroner og et nettbrett til en verdi på 6 000 kroner. Den reisende vil i et slikt tilfelle være innenfor den toll- og avgiftsfrie mengdekvoten for alkohol, men siden samlet verdi på varene er 6 600 kroner, må den reisende med dagens regelverk likevel fortolle. Forutsatt at andre varer kan fortolles i appen, vil den reisende da ha valget mellom å betale en sats på kr 50 for hver flaske vin, eller en sats på 25 prosent av verdien på nettbrettet (dvs. 1 500 kroner). En optimal avgjørelse i denne situasjonen forutsetter at den reisende kjenner regelverket og beregner at fortolling av de fire flaskene gir en vesentlig lavere samlet avgiftsbetaling (200 kroner for vinene fremfor 1 500 kroner for nettbrettet).

Problemet er, at det er svært få reisende som i dag kjenner regelverket og fullt ut forstår hva det innebærer i praksis.¹ Følgelig vil det i eksemplet over være reisende som ikke har gode forutsetninger for å velge fortollingen som gir lavest betaling, slik at de ender opp med å betale for mye. Tilsvarende vil det også oppstå risiko for feil når de reisende kun har med seg alkohol og tobakk innenfor kvoten. Dersom den reisende i det ovennevnte

¹ En undersøkelse utført av IPSOS/MMI i 2013 viste at 42 prosent av de spurte ikke kjente til verdigrensene som gjelder (1003 respondenter i aldersgruppen 15 til 90 år). I tillegg har tre brukertester utført i 2019 avdekket flere misforståelser om verdigrensene, herunder at de utgjør et «bunnfradrag», at de gjelder for hver enkelt vare, og at det kun er det overskytende beløpet over verdigrensene som skal fortolles. Ikke minst trodde de fleste testpersonene at verdigrensene ikke gjaldt alkohol og tobakk innenfor kvoten. Samtlige oppfatninger er feil.

eksemplet kun har med seg én liter sprit til 7 000 kroner, skal denne fortolles til en sats på 367 kroner – selv om mengden er innenfor kvoten. Når den reisende ikke er klar over regelen på dette punktet, vil vedkommende i stedet ende opp med å ikke fortolle noe overhodet, hvilket utgjør lovbrudd. Mangelfull kunnskap og forståelse fører dermed til feil som er alvorlige og svært uheldige, både for bruken av KvoteAppen og ordningen med forenklet fortolling.

Problemet vil heller ikke løses om verdien på alkohol og tobakk må legges inn i KvoteAppen. I dagens app legger brukerne kun inn mengdene de har med seg, slik at de reisende tar stilling til verdigrensene selv.² Grunnen til at appen er lagt opp på denne måten, er tekniske begrensninger og behovet for brukervennlighet. På den ene siden har det vist seg teknisk umulig å utvikle en app med kalkulatorfunksjon, som samtidig klarer å beregne hva som lønner seg å fortolle basert på *både* mengde- og verdireglene. Samtidig blir appen mer brukervennlig når det kun kreves at den reisende legger inn riktige mengder. Hvis brukeren må legge inn verdi/valuta/vareslag på hver enkelt vare og beholde alle kvitteringene, vil det få betydelige negative konsekvenser for appens brukervennlighet og kalkulatorfunksjon.³ Dette gjelder ikke minst den kommende versjonen av appen. Erfaringene med KvoteAppen etter lansering tyder videre på at en slik utforming har vært et riktig valg.⁴

Regelen om verdigrenser for alkohol og tobakk innenfor kvoten har dessuten minimal økonomisk betydning. For det første er satsene for forenklet fortolling flate og faste, slik at det ikke skilles mellom dyr og billig alkohol eller tobakk. En vinflaske til 50 000 kroner og en vinflaske til 100 kroner skal begge fortolles til samme sats på 50 kroner. For det andre er det *mengden* alkohol og tobakk og nivået på satsene som har betydning for provenyinntektene – ikke verdien på varene. Dette poenget gjelder ikke minst kvotevarene, som uansett kun kan innføres i begrensede mengder. For det tredje sitter ikke Tolletaten på informasjon som tilsier at det er betydelig innførsel av dyr alkohol og tobakk innenfor kvoten. Erfaringene på grensen tilsier i stedet at de aktuelle reisende er svært få totalt sett, og at disse ofte kjenner regelverket godt. Dette må ses i sammenheng med at provenyinntektene isolert sett er små per fortollet kvotevare, jf. at satsene er 8 kroner per 0,33 liter øl, 50 kroner per vinflaske, og 253 kroner per spritflaske.

3.2 Nærmere om forslaget

På bakgrunn av det ovennevnte foreslår Tolletaten å endre tollforskriften, slik at alkohol og tobakk innført av private reisende innenfor mengdekvoten i § 5-1-2 første ledd, ikke lenger skal medregnes i verdigrensene i § 5-1-1 (kr 3 000/6 000).

² KvoteAppen opplyser om reglene for verdigrensene under «regler og vilkår».

³ Ni av ti brukere bruker «Kvotekalkulatoren» for å sjekke om de må fortolle eller ikke.

⁴ KvoteAppen er blitt lastet ned over én million ganger siden lanseringen i 2016. Bruken har bidratt til mer enn en dobling av total verdi på forenklet fortolling av alkohol og tobakk, fra ca. 17,1 millioner kroner i 2015 (før KvoteAppen) til ca. 39,5 millioner kroner i 2019. KvoteAppen sto for ca. 10 millioner kroner i 2017, 18 millioner kroner i 2018 og 26 millioner kroner i 2019.

Forslaget vil bidra til å unngå tilfellene med feil og manglende fortollinger som eksemplifisert herover, og vil dermed styrke etterlevelsen av reglene. Forenklingen vil dessuten være i tråd med europeisk regulering på området.⁵

Endringen innebærer at alkohol og tobakk innenfor kvoten vil kunne innføres toll- og avgiftsfritt, uansett hvor høy verdi disse varene har.

Størrelsen på verdigrensene og samtlige kvoter vil videreføres uendret.⁶ Kvotevarene i § 5-1-2 første ledd bokstav e) (kjøtt, ost og fôrvarer) vil dermed ikke berøres av endringen, og vil fortsatt være underlagt både verdigrensene og mengdekvoten på 10 kilo.

Andre varer vil som i dag kunne innføres toll- og avgiftsfritt, så lenge disse er innenfor verdigrensene på kr 3 000/6 000.

Ut fra likebehandlingshensyn vil det være hensiktsmessig å gjennomføre endringen som en generell løsning. Det betyr at den vil gjelde all forenklet fortolling, uansett om det gjøres i KvoteAppen, på rød sone eller på fortollingsautomat.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil medføre en forenkling av regelverket, men har for øvrig ingen administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning. Forslaget vil samtidig legge til rette for utvikling og lansering av en ny og brukervennlig versjon av KvoteAppen, hvor det også blir mulig å fortolle andre varer utover alkohol og tobakk. Utvidet adgang til fortolling kombinert med en ny app med færre risiko for feil og manglende fortollinger, vil styrke etterlevelsen ytterligere.

5 Forslag til endringer i tollforskriften

5.1 Kommentarer til forslaget

I tollforskriften § 5-1-1 nytt tredje ledd foreslås det at verdigrensene (kr 3 000/6 000) ikke omfatter de tollfrie kvotene for alkohol- og tobakksvarer.

Gjeldende tollforskrift § 5-1-2 første ledd bokstav e, om at det innenfor verdigrensene kan innføres til sammen 10 kg kjøttvarer, ost og fôrvarer, videreføres i forskriften § 5-1-1 fjerde ledd.

Begrensningen som følger av tollforskriften § 5-1-1 annet ledd om at alkohol og tobakkvarer må være kjøpt og beskattet i et EØS-land dersom de er kjøpt i utlandet, på Svalbard og Jan Mayen ved opphold der i mindre enn 24 timer, videreføres i § 5-1-2 første ledd.

⁵ Ved innførsel til EU er det kun mengdebegrensninger (kvote) på alkohol og tobakk som privat reisegods.

⁶ Verdigrensen har stått uendret siden 2003, i takt med en prisstigning på 37,3 prosent til 2019. Jf. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi>.

Det foreslås for øvrig enkelte mindre språklige endringer uten materiell betydning.

5.2 Forslag til endringer i tollforskriften §§ 5-1-1, 5-1-2 og 5-1-3

Tollforskriften § 5-1-1 skal lyde med endringer i kursiv:

§ 5-1-1. Vilkår for tollfritak – verdigrense

(1) Ved opphold i utlandet, på Svalbard eller Jan Mayen i minst 24 timer kan det tollfritt innføres varer, herunder tjenester og reparasjoner *på* varer, til en verdi av 6000 kr.

(2) Ved opphold i utlandet, på Svalbard eller Jan Mayen i mindre enn 24 timer kan det én gang innenfor et tidsrom av 24 timer tollfritt innføres varer, herunder tjenester og reparasjoner *på* varer, til en verdi av 3000 kr.

(3) *Verdigrensene i første og annet ledd gjelder ikke for alkohol- og tobakksvarer.*

(4) *Innenfor verdigrensene i første og annet ledd kan det innføres til sammen 10 kg kjøttvarer, ost og fôrvarer. Hunde- og kattemat er ikke omfattet av begrensningen på 10 kg.*

Tollforskriften § 5-1-2 første ledd skal lyde:

(1) *Det kan tollfritt innføres følgende mengder alkohol- og tobakksvarer:*

a) 1 liter drikk med alkoholstyrke over 22 til og med 60 volumprosent og 1,5 liter drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 22 volumprosent, eller 3 liter drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 22 volumprosent,

b) 2 liter øl med alkoholstyrke over 2,5 volumprosent eller annen drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 4,7 volumprosent,

c) 200 sigaretter eller 250 gram andre tobakkvarer, eller 1,5 liter drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 22 volumprosent,

d) 200 blad sigarettpapir.

Ved opphold i utlandet, på Svalbard eller Jan Mayen i mindre enn 24 timer gjelder tollfritaket for alkohol- og tobakksvarer bare varer som er kjøpt i beskattet stand i et EØS-land.

Tollforskriften § 5-1-3 femte ledd skal lyde:

(5) Alkoholholdige drikkevarer, tobakkvarer, kjøttvarer, ost og forvarer kan innføres tollfritt av flere personer på samme reise dersom hver persons andel ikke overskrider mengdegrensene i §§ 5-1-1 *fjerde ledd* og 5-1-2 *første ledd*. Det skal kun beregnes toll av overskridende mengde.