

Tolletaten
Juridisk divisjon
Postboks 2103 Vika
0125 Oslo

5. januar 2021

Ref. 20/43643

Høring – endring av oppbevaringstid for oppbevaringspliktige dokumenter – tollforskriften § 4-12

Vi viser til Tolldirektoratets brev av 17. november 2020 med vedlagte høringsnotat om forslag til endringer i tollforskriftens regler om oppbevaringstid for deklarasjoner og grunnlagsdokumenter.

Tolldirektoratet foreslår at oppbevaringstiden for deklarasjoner med tilsvarende grunnlagsdokumenter reduseres fra ti til fem år. I tillegg foreslås en ny forskriftsbestemmelse som gir tollmyndighetene anledning til å pålegge oppbevaringstid for deklarasjoner med tilhørende grunnlagsdokumenter utover fem år i forbindelse med kontroll.

Reduksjon av oppbevaringstiden fra ti til fem år

Norsk Øko-Forum (NØF) er ikke enig i forslaget om at oppbevaringstiden for deklarasjoner med tilhørende grunnlagsdokumenter reduseres fra ti til fem år. Det er nå lite byrdefullt økonomisk og administrativt for de næringsdrivende å oppbevare slik dokumentasjon. Oppbevaringen hos de næringsdrivende skjer nå i all hovedsak elektronisk uten at det innebærer særlige kostnader, og som er enkelt å håndtere administrativt. Det vises i høringsnotatet til begrunnelsen for tilsvarende reduksjon i oppbevaringstiden i bokføringsloven som skjedde i 2014. Det var den gang stor usikkerhet og uenighet om kostnadsbesparelsene ved en reduksjon av oppbevaringskravet fra ti til fem år i bokføringsloven, hvor departementet også stilte spørsmål til noen av de kostnadsestimatene som ble fremlagt.

Dette er nå seks år siden, og i mellomtiden har det skjedd en rivende utvikling med digital og elektronisk oppbevaring bl.a. på eksterne servere som har medført betydelig reduksjon i kostnadene til slik oppbevaring. Elektroniske (digitale) oppbevaringsmedia tar ikke plass og koster svært lite. Bare av den grunn forstår vi ikke hvorfor det skulle være nødvendig å redusere oppbevaringstiden fra ti til fem år, når det ikke medfører særlige merkostnader. Vi kan derfor vanskelig se at kostnader og administrativ byrde kan være noe avgjørende argument for en reduksjon i oppbevaringstiden etter tollregelverket.

Som direktoratet også anfører vil redusert oppbevaringstid føre til færre kontrollmuligheter, som igjen kan medføre provenytab og at lovbrudd ikke sanksjoneres. Ulempene med å

redusere oppbevaringstiden vil særlig vanskeliggjøre eller kunne umuliggjøre etterkontrollen av vareførselen, herunder kontroll av tollavgift. Det er ved slike kontroller i en del tilfeller nødvendig å innhente dokumentasjon lenger tilbake i tid enn fem år. Dette vil særlig gjelde de mest alvorlige sakene som ofte strekker seg flere år tilbake i tid og som er tidkrevende å behandle.

Redusert oppbevaringstid vil også vanskeliggjøre kontrollen av inngående merverdiavgift ved innførsel, da dokumentasjonskravet for inngående merverdiavgift er knyttet til bokføringsforskriften § 5-5-2 om dokumentasjon med innførselsdeklarasjon og grunnlagsdokumenter knyttet til slik deklarasjon. Etter mval. § 15-10 første ledd er det et uttrykkelig vilkår for fradragsrett at inngående merverdiavgift dokumenteres med bilag. Med bilag menes her dokumentasjon etter reglene i bokføringsloven og bokføringsforskriften kap. 5. Oppbevares ikke bilagene tapes retten til fradrag for inngående merverdiavgift.

Avgiftsfri omsetning skal dokumenteres særskilt, jf. merverdiavgiftsloven § 15-10 annet ledd hvor avgiftssubjektet skal beregne utgående merverdiavgift med mindre det ved regnskapsmateriale eller på annen måte som avgiftsmyndighetene godkjenner, kan godtgjøres at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved omsetningen eller uttaket. I merverdiavgiftsforskriften kap. 6 er det gitt dokumentasjonsregler for slik avgiftsfri omsetning bl.a. krav til særskilte salgsdokument, tolldeklarasjon og attest for utførsel, særskilte transportdokument ved varetransport til utlandet, særskilte dokumentasjonskrav for varer og tjenester til fartøy mv.

Disse reglene er viktige for at avgiftsmyndighetene skal kunne etterprøve om avgiftsplikten er oppfylt, og det må da kunne gjelde i hele ti års perioden for endringsadgang etter merverdiavgiftsloven. For at det i det hele tatt skal være mulig å kunne dokumentere og etterkontrollere hva som er avgiftsfri omsetning er det fortsatt nødvendig med oppbevaring av dokumentasjon etter tollforskriften § 4-12 i ti år.

På bakgrunn av dette er NØF derfor bekymret for hvilke konsekvenser redusert oppbevaringstid fra ti til fem år vil kunne få. I praksis vil det bety at foreldelsesfristen for alvorlig økonomisk kriminalitet på tollområdet nå vil bli halvert og redusert til kun fem år. Etter at oppbevaringsfristen for deklarasjoner og med tilhørende grunnlagsdokumenter for innførsel, midlertidig innførsel og vareutførsel har gått ut, vil det være vanskelig eller helt umulig å avdekke og oppklare økonomisk kriminalitet ved vareførselen.

I en verden med økende internasjonalisering, globalisering, stadig større handel og varestrømmer over landegrensene blir kontrollen med vareførselen viktigere enn noen gang, og på et område hvor det er et stort potensiale for provenytnap i skatter og avgifter og for økonomisk kriminalitet. Med de store varestrømmene som daglig passerer grensen er det allerede svært vanskelig å kontrollere vareførselen inn og ut av landet. I lys av dette bør det derfor ikke legges opp til at kontrollmulighetene for å kunne etterkontrollere vareførselen reduseres ytterligere.

Oppbevaringstiden må også ses i sammenheng med endringsfristene for tollmyndighetene og skattemyndighetene, samt fristene for strafferettslig foreldelse for alvorlige økonomiske forbrytelser. Redusert oppbevaringstid vil i praksis innebære at den reelle foreldelsesfristen for økonomisk kriminalitet på tollområdet blir redusert fra ti år til fem år.

Etter vår oppfatning er dette forslaget om redusert oppbevaringstid et feil signal å sende ut i en situasjon hvor det tvert i mot er behov for en massiv innsats fra både myndigheter og næringslivet for å kunne demme opp mot den økonomiske kriminaliteten som truer viktige samfunnsverdier.

Pålegg om lenger oppbevaringstid

Dersom oppbevaringstiden for deklarasjoner mv. i tollforskriften § 4-12-1 reduseres fra ti til fem år, mener vi det er helt nødvendig med en bestemmelse der det uttrykkelig fremgår at Tolletaten kan pålegge lenger oppbevaring enn fem år i forbindelse med kontroll, tilsvarende de hjemlene skattemyndighetene har etter skatteforvaltningsloven § 11-3.

Vi støtter derfor forslagene i høringsnotatet pkt. 3.2.

Med hilsen
for Norsk Øko-Forum
Jan-Egil Kristiansen
leder faglig utvalg