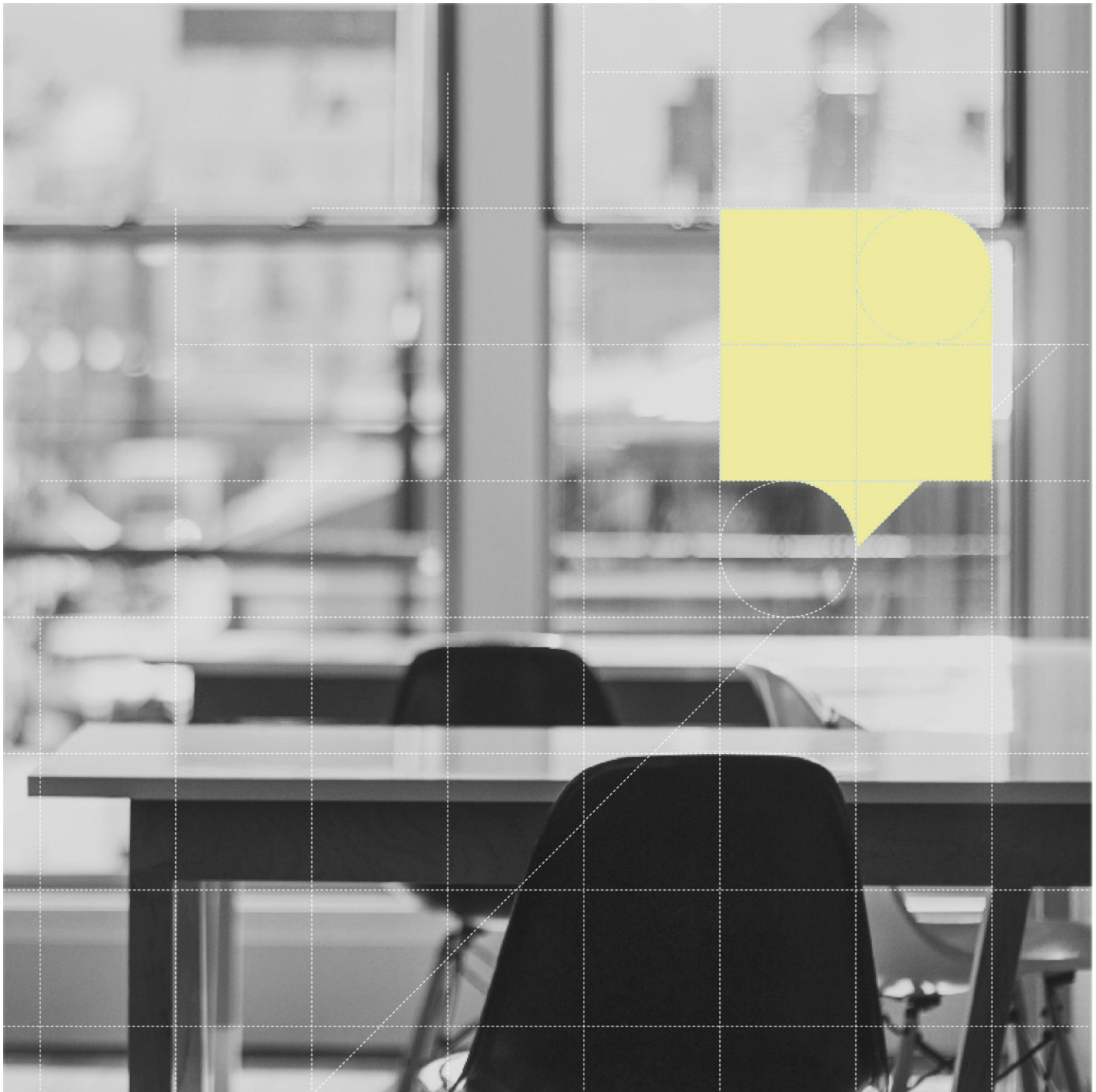


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om endringer i valutaregisterforskriften –
rapportering av utenlandske brukersteder**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
15/4626

Vår ref.:
22/00234

Vår saksbehandler:
Cathrine B. Rønning

Dato:
20.12.2022

Uttalelse

Om: **Forslag om endringer i valutaregisterforskriften - rapportering av utenlandske brukersteder**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt på høring forslag om at rapporteringspliktige etter valutaregisterloven, det vil si foretak som utsteder betalingskort i Norge, for eksempel banker, skal rapportere hvilke utenlandske brukersteder norske kortbrukere har handlet med.

Hva som er problemet og hva departementet ønsker å oppnå med forslaget kommer klart frem av høringsnotatet. Det er positivt at departementet har vist til hva som er gjort i EU på dette feltet.

Regelrådet savner en beskrivelse av nullalternativet, og vi mener at det underliggende problemet med manglende beregning og betaling av merverdiavgift burde vært grundigere beskrevet. Det kan gjøre det lettere å finne treffende tiltak. Regelrådet har forståelse for at andre relevante tiltak i denne saken kan synes å være begrenset. Men dersom kun ett alternativ utredes, kan lett mer effektive løsninger på problemet bli oversett.

Regelrådet mener det er viktig at berørt næringsliv er beskrevet og tallfestet i alle utredninger og høringsforslag. I denne saken burde administrative kostnader ved utvidet rapporteringsplikt og øvrige etterlevelseskostnader vært nærmere utredet. Nytteverdien av tiltaket burde i tillegg komme tydeligere frem, som for eksempel konkurransevirkninger og fordeler for norske nettsteder.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har den 13.10.2022 sendt på høring et forslag om endring av valutaregisterforskriften. Forslaget innebærer at rapporteringspliktige etter valutaregisterloven det vil si foretak som utsteder betalingskort i Norge, for eksempel banker, skal rapportere hvilke utenlandske brukersteder norske kortbrukere har handlet med. Opplysningene skal ikke kobles til enkeltpersoner.

Forslaget omfatter transaksjoner under 25 000 kroner foretatt med norske kreditt- eller betalingskort. Transaksjonene skal rapporteres aggregert på de enkelte brukerstedene. Formålet med forslaget er å gi Skatteetaten et bedre grunnlag for å kontrollere om utenlandske brukersteder overholder plikten til å beregne og betale merverdiavgift.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har valgt å uttale seg om saken fordi den innebærer økte byrder for næringslivet gjennom økt rapportering. Vi antar at det er en betydelig økning i antall rapporteringer til Valutaregisteret ved dette forslaget. Selv om en enkel rapportering i seg selv kanskje ikke er så stor byrde for banker og andre rapporteringspliktige finansinstitusjoner, antar vi at det samlet sett vil bli noen økte kostnader for næringslivet. Regelrådet har særlig fokus på at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder og at virkningene for næringslivet er tilstrekkelig utredet. Vi prioriterer derfor å uttale oss om denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Hva som er problemet og hva departementet ønsker å oppnå med forslaget kommer klart frem av høringsnotatet. Problemet er at det er en del utenlandske brukersteder som ikke overholder plikten til å beregne og betale merverdiavgift ved kjøp over internett, og dette er vanskelig å kontrollere og oppdagelsesrisikoen er liten. Målet med denne endringen er å gi skattemyndighetene et bedre grunnlag for å kontrollere om utenlandske brukersteder overholder plikten til å beregne og betale merverdiavgift.

En god problembeskrivelse bør inneholde både dagens problemer, årsaken til at problemene har oppstått og forventet fremtidig utvikling (nullalternativet). Regelrådet savner en beskrivelse av nullalternativet, det vil si fremtidig utvikling dersom ingen tiltak settes inn. Vi mener også at det underliggende problemet med manglende overholdelse av merverdiavgiften burde vært grundigere beskrevet. Det kan gjøre det lettere å finne treffende tiltak.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Finansdepartementet har ikke utredet ulike virkemidler eller andre hovedalternativer enn utvidet rapportering av utenlandske brukersteder for transaksjoner under 25 000 kroner foretatt med norske kreditt- eller betalingskort. De har vurdert et underalternativ om rapportering kun for transaksjoner som gjelder netthandel, men på grunn av manglende data om transaksjonen er gjort på nettet eller i en fysisk butikk, har departementet landet på at alle korttransaksjoner med utenlandske brukersteder omfattes av forslaget. Skatteetaten har mulighet til å filtrere bort transaksjoner som ikke gjelder netthandel, gjennom opplysninger de allerede har.

Regelrådet har forståelse for at relevante tiltak i denne saken kan synes å være begrenset. Men dersom kun ett alternativ utredes, kan lett mer effektive løsninger på problemet bli oversett. Regelrådet stiller spørsmål til om departementet kunne sett nærmere på alternative tiltak for å påvirke utenlandske brukersteder til å beregne og innbetale merverdiavgift uten å involvere de rapporteringspliktige som tredjepart, som for eksempel målrettet informasjon om regelverket og registrering i VOEC-ordningen?

Det er positivt at departementet har vist til hva som er gjort i EU på dette feltet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Hvem som blir berørt er ikke detaljert beskrevet eller tallfestet i høringsnotatet utover en setning om at rapporteringspliktige vil være foretak som utsteder betalingskort i Norge og faller inn under valutaregisterloven § 4, for eksempel banker.

Regelrådet mener det er viktig at berørt næringsliv er beskrevet og tallfestet i alle utredninger og høringsforslag, selv om departementet mener at forslaget har liten påvirkning på næringslivet. Her mener vi at departementet burde sagt hvem som er rapporteringspliktig, og ikke bare henvist videre til en lovbestemmelse som ikke er gjengitt i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering burde departementet også vist til tall for berørt næringsliv. Vi antar at antall berørte er tall de kunne hentet ut fra Finanstilsynet på en rimelig enkel måte. Vi savner også en beskrivelse av fordelingen av store og små bedrifter som blir berørt av forslaget.

En beskrivelse av virksomheter som blir indirekte berørt av forslaget og konkurranseforhold både nasjonalt og internasjonalt ville etter Regelrådets vurdering vært naturlig å ta med i høringsnotatet og ville styrket utredningen. Dette gjelder selv om de indirekte berørte kun vil ha fordeler av reguleringen og selv om de berøres i mindre grad.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

De negative virkningene av forslaget er utvidet rapporteringsplikt for foretak som utsteder betalingskort i Norge, for eksempel banker. Departementet legger til grunn at de berørte allerede

har rutiner og systemer for slik rapportering, og at forslaget derfor ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for dem. Utover dette er ikke de negative virkningene av forslaget utredet.

Etter Regelrådets vurdering er det mangler ved utredningen av virkninger for næringslivet, selv om de ikke er så store. Eksempler på kostnader som burde vært utredet i denne saken er administrative kostnader ved utvidet rapporteringsplikt og øvrige etterlevelseskostnader, for eksempel kortvarige kostnader knyttet til opplæring i nytt regelverk og utvikling av nye rutiner. Nytteverdien av tiltaket burde kommet tydeligere frem, som for eksempel konkurransevirkninger. Manglende innbetaling av merverdiavgift kan virke konkurransevridende. Forslaget kan trolig redusere manglende overholdelse av denne plikten og dermed føre til likere konkurranse mellom norske og utenlandske nettsted.

Virkningene bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom informasjon om dette er lett tilgjengelig, og de bør oppgis i årlige størrelser for den perioden man forventer at de skal inntreffe. Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil ofte kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet foreslår at endringene i valutaregisterforskriften trer i kraft 1. mars 2023. Utover dette er ikke forutsetningene for en vellykket gjennomføring utredet. Regelrådet skulle gjerne sett at den praktiske gjennomføringen av utvidet rapportering hadde vært beskrevet i høringsnotatet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om tidlig involvering. Utredningsinstruksens punkt 3-1 slår fast at de som berøres av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Dette kan gjøres på mange måter, herunder gjennom dialogmøter, konferanser eller invitasjon til å gi skriftlige innspill tidlig i prosessen. Dersom det har vært tidlig involvering av berørte næringer, er det en fordel om det er omtalt i høringsnotatet.

4.2 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder utvidet rapportering. Regelrådet savner en nærmere beskrivelse av den praktiske gjennomføringen og betydningen for de berørte. Vi stiller også spørsmål ved om det kunne være relevant å se nærmere på tiltak som ikke involverer de rapporteringspliktige som tredjepart, men som er mer direkte rettet mot virksomhetene som unngår å overholde plikten til å beregne og innbetale merverdiavgift

4.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet sier noe om planlagt fremtidig evaluering av regelverket. Forslaget pålegger rapporteringsplikt for banker og andre for å gi skattemyndighetene et bedre grunnlag for å kontrollere utenlandske brukersteders oppfyllelse av plikt til å beregne og betale merverdiavgift. Regelrådet mener at siden man legger en plikt til rapportering over på en tredjepart, for å kontrollere innbetaling av avgift hos en annen, så er det desto viktigere at resultatet av rapporteringen ikke er unødvendig. Av den årsak mener Regelrådet at evaluering er viktig i denne saken.

4.4 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet ønsker å påpeke at høringsnotatet er noe ustrukturert og er skrevet på en måte som gjør det litt vanskelig tilgjengelig ved at man bør ha noe forkunnskap for å forstå innholdet. Dette er et område med stor allmenn interesse, og det er derfor enda større grunn til at departementet formulerer seg på en måte som gjør det enkelt å forstå hva forslaget innebærer.

Vi mener blant annet at avsnittet om hva som er situasjonen i EU, under avsnitt 2.2, virker noe tilfeldig plassert, og det er vanskelig å forstå hva man egentlig ønsker å formidle med dette avsnittet. Vi stiller også spørsmål til hva som er forholdet til EØS-avtalen eller om de nevnte reglene i EU er relevante for Norge gjennom EØS-avtalen?

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Etter Regelrådets vurdering er det svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet. Det grunn til å tro at omstillingskostnadene for de rapporteringspliktige er de mest fremtredende kostnadene ved utvidet rapportering. Selv om kostnadene etter departementets antakelse ikke er så store, så burde departementet utredet dette nærmere. Gitt svakhetene i utredningen kan ikke Regelrådet med sikkerhet si at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.