

Saksnr. 15/4626

13.10.2022

Høringsnotat - Endringer i valutaregisterforskriften - rapportering av utenlandsk brukersted

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Bakgrunn	3
2.1	Om valutaregisteret	3
2.2	Bakgrunnen for forslaget	4
3	Gjeldende rett	6
4	Vurderinger og forslag	7
5	Administrative og økonomiske konsekvenser	9
6	Forslag til forskriftsendringer	9

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Finansdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 12. juni 2004 nr. 1573 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterforskriften).

Manglende overholdelse av plikten til å beregne og innbetale merverdiavgift, reduserer skatteinngangen, og kan virke konkurransevridende. For å gi skattemyndighetene et bedre grunnlag for å kontrollere om utenlandske brukersteder beregner og betaler merverdiavgift ved salg av varer og elektroniske tjenester etter VOEC-ordningen (VAT On E-Commerce), er det behov for å utvide hvilke opplysninger som skal rapporteres til valutaregisteret. Etter dagens regler skal transaksjoner som overstiger 25 000 kroner med utenlandske brukersteder, rapporteres enkeltvis. Opplysningene skal blant annet omfatte kortholders og brukerstedets navn. Transaksjoner med utenlandske brukersteder under 25 000 kroner skal kun rapporteres på aggregert nivå per måned per kort.

Departementet foreslår å utvide rapporteringsplikten for transaksjoner under 25 000 kroner med utenlandske brukersteder. Etter forslaget skal det gis opplysninger om brukerstedets navn og aggregert beløp per måned per brukersted, samt antall overføringer som inngår i det aggregerte beløpet. Det skal ikke gis opplysninger om hvem som betaler.

Det foreslås ikke endringer i hvem som skal rapportere til registeret.

Departementet foreslår at endringene trer i kraft 1. mars 2023.

2 BAKGRUNN

2.1 Om valutaregisteret

Valutaregisteret ble opprettet 1. januar 2005. Det avløste det gamle BRAVO-registeret (Bank Rapport Valuta Oppgave), som var et elektronisk register over utenlandstransaksjoner i Norges Bank. Valutaregisteret er et sentralt elektronisk

register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Banker, finansinstitusjoner og betalingsformidlere rapporterer inn opplysninger til registeret. Tilgangsberettigede etter loven er bl.a. politiet, Skatteetaten, Tolletaten, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Finanstilsynet.

Frem til 31. desember 2015 lå ansvaret for valutaregisteret hos Toll- og avgiftsdirektoratet. Behandlingsansvaret ble overført til Skattedirektoratet 1. januar 2016.

Formålet med valutaregisterloven er å forebygge og bekjempe kriminalitet og å bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, jf. valutaregisterloven § 1 første ledd. Det å kunne følge pengestrømmen er et viktig verktøy for å avdekke kriminalitet. Dette gjelder særlig når pengestrømmen krysser landegrensene. Opplysninger fra valutaregisteret brukes også til statistikkformål, til å avdekke trygdemisbruk og i arbeidet med å sikre finansiell stabilitet. Opplysningene i registeret kan også brukes til å ivareta Norges Banks oppgaver etter sentralbankloven¹ og Finanstilsynets oppgaver etter finanstilsynsloven². Videre kan opplysningene benyttes i forbindelse med kontroll knyttet til lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).³

2.2 Bakgrunnen for forslaget

Utenlandske nettbutikker og e-markedsplasser mv. (tilbydere) som leverer varer med lav verdi (under 3 000 kroner) eller elektroniske tjenester fra utlandet til forbrukere i Norge, og som har avgiftspliktig omsetning som overstiger 50 000 kroner i løpet av en tolv månedersperiode, plikter å registrere seg for merverdiavgift i Norge.⁴ Systemet er basert på at de utenlandske tilbyderne skal beregne og oppkreve merverdiavgift ved

¹ Lov av 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).

² Lov av 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet med finansforetak mv. (finanstilsynsloven).

³ Lov av 16. april 2021 nr. 18 om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven).

⁴ Avgifts- og registreringsplikten er avgrenset mot næringsmidler (mat og drikke), varer som krever særskilt tillatelse for innførsel og varer som ilegges særavgifter. For slike varer oppkreves avgifter og eventuell toll som et ledd i tolldeklareringsprosessen av varen.

salgstransaksjonen, og at merverdiavgiften innbetales i periodevise avgiftsoppgjør med staten.

Tilbyderne kan velge å registrere seg i VOEC-ordningen (VAT On E-Commerce), som er en forenklet registrerings- og rapporteringsordning. Alternativt kan de velge ordinær registrering i Merverdiavgiftsregisteret. Når merverdiavgiften for en vare oppkreves gjennom VOEC-ordningen, er varen unntatt fra deklareringsplikt ved innførselen. Dette bidrar til en effektiv innførsel av varer med lav verdi, uten høye administrasjonsgebyrer for forbrukerne. Alle varer med verdi over 3 000 kroner må tollbehandles på ordinær måte, og det må betales merverdiavgift og andre innførselsavgifter ved innførselen. Avgifts- og registreringsplikten for elektroniske tjenester ble innført i 2011. Samtidig ble den forenklete registrerings- og rapporteringsordningen innført (opprinnelig VOES – VAT On Electronic Services). Fra 1. april 2020 ble ordningen utvidet til å gjelde utenlandske tilbydere av varer med lav verdi (ordningen endret da navn til VOEC-ordningen). Denne måten å innbetale merverdiavgift på er i overensstemmelse med OECDs retningslinjer på området, og har vært vellykket. En rekke utenlandske plattformer har registrert seg i det norske registeret, deriblant alle de store aktørene, og disse innbetaler merverdiavgift til Norge.

I rapporten "Om utvikling i netthandel siden 2010"⁵ fra Statistisk sentralbyrå (SSB) analyseres statistikk for grensekryssende betalinger med betalingskort over Internett i perioden 2010 - 2018. Dette baserer seg på transaksjonsdata fra alle betalingskort som er utstedt i Norge. Rapporten viser blant annet en sterk vekst i grensekryssende transaksjoner over Internett. I 2018 er det registrert at nordmenn brukte betalingskort i utenlandske nettbutikker som tilsvarte 65,7 milliarder kroner for både varer og tjenester. Dette var fem ganger så høyt som i 2010.

⁵ <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/pa-nett-med-betalingskort-over-landegrensene>

Skatteetatens kontrollgruppe som er spesialisert på e-handel av tjenester, har opplyst at de ved kontroll av utenlandske selskaper har avdekket manglende innbetalinger av merverdiavgift de siste fem årene på om lag 1,2 milliarder kroner.

EU-kommisjonen estimerte i 2016⁶ at EU-landene taper merverdiavgiftsinntekter på rundt 5 milliarder euro årlig alene på e-handel av varer fra land utenfor Europa. I tillegg kommer store merverdiavgiftstap ved netthandel av tjenester, som for eksempel programvare og strømmetjenester. Kommisjonen har konkludert med at risikoen ved e-handel er så stor at skattemyndighetene i større grad må få tilgang til relevante betalingsdata. Det er derfor vedtatt å opprette en egen database, CESOP (Central Electronic System Of Payments), med hjemmel i forordning 904/2010⁷. Under denne ordningen vil alle betalingsformidlere, banker og kortselskaper i medlemslandene bli forpliktet til å innrapportere alle betalinger som vedrører e-handel. Alle betalingsdata skal lagres i CESOP for analyse og kontrollarbeid. En eventuell konflikt med personvernforordningen er unngått ved at den som betaler, blir anonymisert. Systemet trer i kraft 1. januar 2024.

3 GJELDENE RETT

Etter valutaregisterloven § 5 første ledd skal rapport om valutaveksling og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge, inneholde opplysninger som identifiserer person eller foretak som mottar og sender, eller fører betalingsmidler inn i eller ut av Norge, samt opplysninger om transaksjonen og betalingsmiddelet. Rapporten skal leveres elektronisk.

Departementet kan gi forskrifter om rapporteringsplikten innhold, herunder særskilte beløpsgrenser for rapportering, jf. § 5 annet ledd. Slike bestemmelser er gitt i valutaregisterforskriften.

⁶ Commission SWD 2016

⁷ Rådsforordning (EU) nr. 904/2010 av 7. oktober 2010 om administrativt samarbeid og bekjempelse av unndragelse av merverdiavgift

Av valutaregisterforskriften § 9 følger det at banker og andre finansinstitusjoner skal rapportere alle grensekryssende transaksjoner. Bestemmelsen inneholder også nærmere regler om hvilke opplysninger som skal gis. Rapporteringsplikten omfatter både transaksjoner foretatt av bedriftskunder, og av personkunder.

For bruk av norskutstedte betalings- eller kredittkort utenfor Norge, skal transaksjoner som overstiger 25 000 kroner eller tilsvarende beløp i utenlandsk valuta, rapporteres enkeltvis, jf. valutaregisterforskriften § 10. Transaksjoner under 25 000 kroner skal kun rapporteres på aggregert nivå per måned per land per kortnummer for vedkommende kortholder. Det foreligger ingen rapporteringsplikt for enkeltransaksjoner under 25 000 kroner. Dette innebærer at kun større kjøp gjort i utlandet eller utenlandsk nettbutikk, blir innrapportert enkeltvis. Transaksjoner knyttet til mindre kjøp i utlandet eller utenlandsk nettbutikk, rapporteres kun på aggregert nivå per land.

4 VURDERINGER OG FORSLAG

Som beskrevet ovenfor i punkt 2.2, har netthandelen ekspandert kraftig de senere årene. Utenlandske nettaktører som selger elektroniske tjenester eller varer med lav verdi til norske forbrukere, har plikt til å beregne merverdiavgift av salget. Ifølge Skatteetaten er det avdekket manglende innbetalinger av merverdiavgift de siste fem årene på nærmere 1,2 milliarder kroner. Kontrollvirksomhet i dette segmentet er krevende, og oppdagelsesrisikoen liten. Selgerne har ingen fysisk tilknytning til Norge, og opplysninger må innhentes hos tredjeparter, ofte i utlandet, og med bistand fra andre lands skattemyndigheter. Kontroll av ordningen er krevende, da Skatteetaten ikke har tilgang til opplysninger av en slik kvalitet at det kan gi en god oversikt over de utenlandske tilbyderne. Uten opplysninger om korttransaksjonene, er det vanskelig å drive effektiv kontroll av registreringsplikten og disse aktørenes omsetning.

Gjennom skatteforvaltningsloven § 10-2 har Skatteetaten hjemmel til å innhente opplysninger fra tredjeparter som kan ha betydning for noens skatteplikt. Skatteetaten kan dermed innhente opplysninger om pengeoverføringer direkte fra banker, tilbydere

av betalingsløsninger eller andre som sitter på relevante transaksjonsdata. Dette har i noen grad gitt Skatteetaten historiske data om utførte betalinger, men opplysningene har begrenset verdi som kunnskapsgrunnlag for å vurdere etterlevelsen i VOEC-ordningen.

For å gi skattemyndighetene bedre muligheter for å kontrollere merverdiavgift på grenseoverskridende handel av varer og tjenester, foreslår departementet å utvide rapporteringsplikten til valutaregisteret for transaksjoner under 25 000 kroner med norskutstedte kort hos utenlandske brukersteder. Rapporteringspliktige vil være foretak som utsteder kort i Norge og faller inn under valutaregisterloven § 4, for eksempel banker. Etter forslaget skal det gis opplysninger om brukersteder som *mottar* betalinger fra Norge, og opplysninger om betalingens størrelse. Det foreslås at rapporteringsplikten skal skje på aggregert nivå per måned per brukersted.

Opplysningene skal også omfatte antall overføringer som inngår i det aggregerte beløpet, og nærmere opplysninger om brukerstedet, bl.a. brukerstedskode (Merchant Category Codes).

Det skal ikke rapporteres opplysninger om hvem som betaler. Forslaget innebærer at rapporteringen vil være tilnærmet den samme som allerede rapporteres inn for utenlandske kort benyttet ved norske brukersteder, jf. valutaregisterforskriften § 11.

Ut fra forslagets formål ville det vært en fordel om det kun ble rapportert transaksjoner som gjelder netthandel. Å kategorisere en transaksjon som netthandel har imidlertid vist seg å være krevende for de rapporteringspliktige, blant annet fordi dataene ikke alltid viser om en transaksjon er gjort på nettet eller fysisk i en butikk. Departementet foreslår derfor at alle korttransaksjoner med utenlandske brukersteder omfattes av forslaget, også fysiske kjøp hos brukersteder i utlandet. Ved å sammenholde de nye opplysningene om brukersted i valutaregisteret med offentlig tilgjengelig informasjon og opplysninger etaten allerede har, vil Skatteetaten kunne filtrere bort transaksjoner som ikke gjelder netthandel, og identifisere utenlandske nettbutikker som er

avgiftspliktige til Norge for salg av varer og tjenester til norske forbrukere. Dette vil styrke etatens mulighet til å sette inn etterlevelsestiltak og velge ut kontrollobjekter.

Forslaget er etter departementets syn i tråd med valutaregisterets formål og innenfor rammene for rapporteringsplikten etter valutaregisterloven § 5. Det vises til forslag til endringer i valutaregisterforskriften § 10.

Etter forslaget skal det ikke rapporteres opplysninger om hvem som betaler. Etter departementets vurdering er det ingen vesentlige personvernkonsekvenser knyttet til forslaget.

Departementet foreslår at endringene i valutaregisterforskriften trer i kraft 1. mars 2023.

5 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Forslaget vil øke omfanget av opplysninger i valutaregisteret, og dette vil gi noe økte forvaltningskostnader for registeret. De økte kostnadene tas innenfor Skatteetatens egne budsjetter.

De rapporteringspliktige rapporterer også i dag opplysninger om brukersteder ved transaksjoner over 25 0000 kroner og ved bruk av utenlandskutstedte betalings- eller kredittkort i Norge. Departementet legger derfor til grunn at de rapporteringspliktige allerede har rutiner og systemer for slik rapportering, og at forslaget derfor ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for dem.

6 FORSLAG TIL FORSKRIFTEENDRINGER

I forskrift 6. desember 2004 nr. 1573 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge gjøres følgende endringer:

§ 10 skal lyde:

§ 10. *Overføring av betalingsmidler ved bruk av norskutstedte betalings- eller kredittkort utenfor Norge*

Når betalingsmidler overføres ved bruk av norskutstedt betalings- eller kredittkort utenfor Norge, skal den rapporteringspliktige rapportere følgende:

1. For enkeltoverføringer større enn NOK 25 000 eller tilsvarende i annen valuta:
 - rapporteringspliktiges organisasjonsnummer
 - transaksjonsbeløpet i NOK og i eventuell fremmed valuta med valutakode
 - kortholders fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer
 - kortholders navn, adresse, postnummer, poststed og land
 - kortnummer
 - transaksjonsdato
 - korttype
 - referanse på transaksjonen
 - tilgjengelig transaksjonstype
 - brukerstedets navn, land og brukerstedsidentitet
 - tilgjengelig opplysninger og brukerstedets adresse, postnummer, poststed og kode.

For kunder som ikke har fått tildelt fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer skal rapporten identifisere vedkommende ved kortnummer eller kontonummer. I tillegg skal det her rapporteres kundenummer 999999999.

2. For overføringer av beløp lavere enn eller lik NOK 25 000 eller tilsvarende i annen valuta, *månedssum per kort*:
 - rapporteringspliktiges organisasjonsnummer
 - månedssum per kort per land
 - periode for aggregeringen
 - antall overføringer som inngår i aggregeringen
 - kortholders fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer
 - kortholders navn, adresse, postnummer, poststed og land
 - kortnummer
 - korttype.

For kunder som ikke har fått tildelt fødselsnummer, D-nummer eller organisasjonsnummer skal rapporten identifisere vedkommende ved kortnummer eller kontonummer. I tillegg skal det her rapporteres kundenummer 999999999.

3. For overføringer av beløp lavere enn eller lik NOK 25 000 eller tilsvarende i annen valuta, månedssum per brukersted:

- rapporteringspliktiges organisasjonsnummer
- brukerstedets navn, land og brukerstedsidentitet
- tilgjengelige opplysninger om brukerstedets adresse, poststed og kode
- månedssum per brukersted
- periode for aggregeringen
- antall overføringer som inngår i aggregeringen.