

**Tillögur að ráðstöfunum til að skapa
póstverslun viðeigandi
samkeppnisstöðu til hagsbóta fyrir
neytendur og atvinnufyrirtæki**

Desember 2013



Forsætisráðuneyti: Tillögur að ráðstöfunum til að skapa póstverslun viðeigandi samkeppnisstöðu til
hagsbóta fyrir neytendur og atvinnufyrirtæki
Desember 2013

Útgefandi: Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjargötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8400
Bréfasími: 562 4014
Netfang: postur@for.is
Veffang: forsaetisraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Forsætisráðuneyti
©2013 Forsætisráðuneyti

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit.....	1
1. Skipun starfshópsins og störf.....	2
2. Almenn um þróun póstverslunar og löggjafar	3
2.1 Þróun póstverslunar	3
2.2 Löggjöf um póstverslun	3
3. Einstakar tillögur.....	5
3.1 Skráning í virðisaukaskrá og tollakerfi	5
3.2 Niðurfelling aðflutningsgjalda	7
3.3 Erlend blöð og tímarit.....	14
3.4 Skil, skipti og viðgerðir á vörum	15
3.5 Birting gjaldskrár.....	16
3.6 Áætlun aðflutningsgjalda	17
3.7 Skilgreining hraðsendinga.....	17
3.8. Staða neytenda og virðisaukaskattsskyldra lögaðila	18
3.9 Hvernig bæta má stöðu innlendra kaupenda og seljenda.....	19
4. Lokaorð.....	20
Viðauki I.....	21
Tafla I. Virðisaukaskattur af erlendum blöðum og tímaritum	21
Tafla II. Innheimt aðflutningsgjöld fyrir árið 2012 sundurliðuð eftir póstsendingum (einstaklingar), innflutningi einstaklinga og fyrirtækja í gegnum aðra flutningsaðila, tollverði og fjölda sendinga	21
Tafla III. Tekjutap ríkissjóðs eftir þröskuldi miðað við innheimtu ársins 2012	22
Tafla IV. Samþykkt ráðherra OECD ríkja um neysluskatta á kaup milli landa, einkum póstverslun, frá 1998.....	22
Tafla V. Lágverðmætaþröskuldar í öðrum ríkjum	23
Viðauki II.....	25
Lagaumhverfi netviðskipta innan Evrópusambandsins (ESB).....	25
Aðgerðaáætlun framkvæmdastjórnar ESB	26

1. Skipun starfshópsins og störf

Alþingi ályktaði þann 11. október 2012 að fela forsætisráðherra að setja á fót starfshóp sem ætlað var að athuga þróun og regluverk í póstverslun hér á landi og erlendis. Starfshópurinn skyldi gera tillögur að lagabreytingum og öðrum ráðstöfunum til að skapa póstverslun viðeigandi samkeppnisstöðu til hagsbóta fyrir neytendur og atvinnufyrirtæki.

Með bréfi, dags. 3. apríl 2013, skipaði forsætisráðuneytið starfshóp til að sinna ofangreindu verkefni. Í starfshópnum áttu sæti Sigurður Örn Guðleifsson, formaður, Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir, skv. tilnefningu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Halla Garðarsdóttir og Lárus M. K. Ólafsson, skv. tilnefningu Samtaka verslunar og þjónustu, Margrét Ágústa Sigurðardóttir, skv. tilnefningu fjármála- og efnahagsráðuneytis, Ian Watson, skv. tilnefningu Neytendasamtakanna, Gísli Tryggvason, skv. tilnefningu talsmanns neytenda og Steinunn Valdís Óskarsdóttir, skv. tilnefningu innanríkisráðuneytis. Guðbjörg Eva H. Baldursdóttir lét af störfum í nefndinni vegna skipulagsbreytinga í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er áttu sér stað 1. júní sl.

Starfshópurinn hélt 16 fundi. Gestir á fundum starfshópsins voru m.a. Íris Ingjaldsdóttir, Steinþór Þorsteinsson, Jóhanna Guðbjartsdóttir og Hörður Davíð Harðarson, öll frá tollstjóraembættinu. Jafnframt var leitað til Óskars Albertssonar deildarstjóra virðisaukaskattssviðs ríkisskattstjóra. Þá heimsótti starfshópurinn miðstöð Íslandspósts á Stórhöfða og kynnti sér fyrirkomulag á afgreiðslu póstsendinga erlendis frá. Loks fékk nefndin á sinn fund fulltrúa hraðflutningafyrirtækja. Fulltrúar DHL voru Jónína Hermannsdóttir og Aldís Ásgeirsdóttir, fulltrúar Express voru Kolbrún Sigtryggisdóttir og Heidi Johannsen og loks voru fulltrúar FedEx Jón Óli og Atli Atlason.

2. Almennt um þróun póstverslunar og löggjafar

2.1 Þróun póstverslunar

Póstverslun byrjaði að blómstra í Bandaríkjunum og Kanada á 19. öld. Fyrirtæki eins og Montgomery Ward, Sears og Eatons gáfu út vörubæklinga og tóku við pöntunum í gegnum póst. Viðskiptavinir á afskekktum svæðum vestanmegin gátu pantað frá verslunarmiðstöðvum austan að. Á 20. öld varð póstverslun algengari í Evrópu, sérstaklega í fjölmennari löndum eins og Bretlandi (*Littlewoods*) og Þýskalandi (*Neckermann*). Eftir 1970, þegar verð á innanlandssímtölum lækkaði og greiðslukort urðu algengari, opnuðust fleiri möguleikar í póstverslun. Frá aldamótum 2000 hefur póstverslun farið í vaxandi mæli fram í gegnum Internetið. Þá er auðveldara að panta vörur frá fyrirtækjum utan þess lands sem pöntunin fer fram í. Evrópusambandslöndin hafa á ýmsan hátt reynt að greiða fyrir aukinni póstverslun á milli ríkja sambandsins. Ásamt framangreindu fer póstverslun í meira mæli á milli heimsálfa en áður. Íslendingar versla minna en nágrannaþjóðirnar í gegnum póstverslun erlendis frá. Þó hefur lengi verið grundvöllur fyrir póstverslun hér innanlands. Beinar pantanir í gegnum erlenda póstverslun hafa í gegnum tíðina lotið lægra í haldi gegn innlendri póstverslun og almennri verslun, ekki síst vegna gjaldeyrishafta á árunum í kringum 1930-1960 og vegna greiðsluferfiðleika áður en kreditkort komu til sögunnar. Verslun erlendis frá hefur hins vegar aukist mjög á síðustu árum í takt við aukna póstverslun um allan heim. Leiða má líkur að því að erlend póstverslun eigi eftir að aukast hérlandis á næstu árum og því tímabært að huga að endurskoðun þeirra lagareglna sem gilda um slíka verslun.

2.2 Löggjöf um póstverslun

Starfsemi póstverslana er settur ákveðinn rammi. Annars vegar með lögum nr. 30/2002, um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, og hins vegar með lögum nr. 46/2002, um húsgöngu- og fjarsölusamninga. Tilurð laganna sem og forskrift þeirra má rekja til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið¹ enda er með lögnum verið að innleiða í innlendan rétt tilteknar evróputilskipanir.

¹ Samningnum var veitt lagagildi hérlandis með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.

Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga tryggja neytendum vernd við kaup, t.d. í gegnum síma, á Netinu og við húsgöngusölu. Neytendastofa hefur eftirlit með viðskiptaháttum sem falla undir lög. Lögin eru ófrávíkjanleg og geta neytendur þannig ekki afsalað sér réttindum sem þeim eru veitt samkvæmt lögnum og gera þau ríkar kröfur til upplýsingaskyldu seljenda. Meðal upplýsinga sem neytendur eiga rétt á að fá, áður en samningi um kaup er komið á, eru upplýsingar um seljanda, helstu eiginleika og verð vöru eða þjónustu, þar með talin öll opinber gjöld og afhendingarkostnað ef við á. Neytendur eiga einnig rétt á upplýsingum um fyrirkomulag á greiðslum, upplýsingum um afhendingu vörunnar og hvenær hún fer fram. Ásamt framangreindu hefur kaupandinn rétt til að falla frá samningi og mögulega þeim undanþágum sem gilda. Mikill hvati er fyrir seljendur að uppfylla skilyrði laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga því séu ákvæði laganna ekki virt þá getur slíkt leitt til þess að kaupandi sé ekki bundinn af samningi.

Þá gildir um starfsemi pósthverslana hér á landi ákvæði laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu. Markmið laganna er að styrkja traust manna til rafrænnar þjónustu en með henni er átt við þjónustu sem er veitt gegn greiðslu úr fjarlægð með rafrænum hætti að beiðni þess sem hana þiggur. Undir hugtakið fellur einnig þjónusta sem veitt er án greiðslu ef hún felur í sér atvinnustarfsemi. Lögin taka þannig ekki aðeins til fyrirtækja heldur einnig til einstaklinga sem birta auglýsingar á eigin vefmiðlum, vefmiðlum íþróttafélaga eða félagasamtaka sem þiggja styrki í formi auglýsinga.

Loks gilda ákvæði tollalaga nr. 88/2005 um pósthverslun, sem og ákvæði laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988, auk reglugerðar nr. 630/2008 um ýmis tollfríðindi, reglugerð nr. 336/1993, um innheimtu virðisaukaskatts af blöðum og tímaritum sem send eru í áskrift erlendis frá í pósti og reglugerðar nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru.

3. Einstakar tillögur

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um aðgerðir til að efla og auðvelda póstverslun er að finna alls níu spurningar sem starfshópnum var ætlað að kanna sérstaklega. Taka tillögur starfshópsins mið af spurningunum og er leitast eftir að svara þeim og leggja til úrbætur. Einnig var höfð hliðsjón af viðmiðum sem ráðherrar OECD-ríkja samþykktu á fundi í Ottawa árið 1998 um neysluskatta við kaup á vöru frá öðru landi, einkum með póstverslun.

Þar sem vandkvæðum bundið er að meta til hlítar beinar og óbeinar afleiðingar tillagnanna á samkeppnisstöðu innlendra aðila, hag neytenda og afkomu ríkissjóðs, er gerður fyrirvari við tillögur starfshópsins að þessu leyti eins og þær birtast í skýrslunni.

3.1 Skráning í virðisaukaskrá og tollakerfi

Lagt er til að erlendum fyrirtækjum sem selja vörur og póstleggja til Íslands verði heimilt að innheimta og skila virðisaukaskatti og aðflutningsgjöldum af þeim vörum sem seldar eru til landsins. Markmið þessa væri að draga úr að pakkingar séu stöðvaðar við komu til landsins og lækka kostnað við innheimtu aðflutningsgjalda. Ekki er þó gert ráð fyrir að öll erlend fyrirtæki myndu nýta sér slíka skráningu og innheimta aðflutningsgjalda myndi að hluta til fara fram óbreytt.

Að bjóða upp á slíka skráningu hefur ekki beinan kostnað í för með sér en á móti kemur mikið hagræði fyrir kaupendur sem þannig losna við umsýslugjöld sem Íslandspóstur og aðrir flutningsaðilar innheimta, auk þess sem slík heimild kann að skila auknum tekjum í ríkissjóð af virðisaukaskatti. Slíka heimild er að finna í Kanada² og Bretlandi³. Sambærilegar heimildir til skráningar tvíhliða skráningarkerfi er einnig að finna innan Evrópusambandsins. Einnig býður Amazon viðskiptavinum sínum í mörgum löndum slíka fyrirframgreiðslu á

² Sjá http://www.cra-arc.gc.ca/tx/bsnss/tpcs/gst-tps/rgstrng/rgstr/rgstrng/vlntry_nr-eng.html.

³ Sjá kafla 3.4 í HM Revenue & Customs Notice 143, "A guide for international post users" (Apríl 2012), vefslóð: http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/downloadFile?contentID=HMCE_CL_000014. Einnig Antony Seely, "VAT on postal packages," U.K. House of Commons Library Standard Note SN/BT/4155, 16 November 2011, p. 4. Vefslóð: www.parliament.uk/briefing-papers/SN04155.p.4.

aðflutningsgjöldum.⁴ Ísland innleiddi heimild til slíkrar skráningar vegna rafrænt afhendrar þjónustu með lögum 121/2011.

Að ýmsu er þó að hyggja áður en af slíkri heimild til handa erlendum fyrirtækjum til að innheimta og skila virðisaukaskatti og aðflutningsgjöldum, getur orðið. Huga þarf að því með hvaða hætti skráning fari fram og hvernig sendingar verði merktar hafi aðflutningsgjöld af sendingunum þegar verið greidd. Má þar taka mið af sambærilegum kerfum í Bretlandi og Kanada en í Kanada er límmiði með virðisaukaskattsnúmeri sendandans settur á allar „fyrirframgreiddar“ sendingar.

Skoða þarf hvort nauðsynlegt er, til að tryggja eftirlit með slíkri starfsemi, að gera erlendu fyrirtæki skylt að skrá útibú hér á landi eða fela innlendum umboðsmanni með heimilisfesti hér á landi fyrirvar, þ.m.t. að tilkynna um starfsemina til Ríkisskattstjóra, innheimta og skila virðisaukaskatti af skattskyldri sölu og skila honum í ríkissjóð. Þannig yrði slíkum erlendum aðilum ekki heimilt að skrá sig í eigin nafni eins og heimilt er aðilum sem selja hingað til lands rafrænt afhenta þjónustu skv. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Framkvæmd innheimtu virðisaukaskatts af innflutningi sem hér um ræðir er í höndum tollstjóra, sbr. XI. kafla laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og tollalaga nr. 88/2005, sbr. m.a. einnig reglugerð nr. 630/2008, um ýmis tollfríðindi. Ef af breytingunni yrði er ljóst að hluti af framkvæmd virðisaukaskatts vegna innfluttra vara myndi flytjast til Ríkisskattstjóra. Slíkt myndi þýða aukið álag hjá Ríkisskattstjóra við m.a. skráningu, álagningu og eftirlit með skilum þessara aðila á virðisaukaskatti. Mikilvægt er að hafa samráð við fulltrúa Ríkisskattstjóra og embætti tollstjórans áður en til slíks kæmi og m.a. líta til reynslunnar af innheimtu virðisaukaskatts af rafrænt innfluttum vörum samkvæmt lögum nr. 121/2011, um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Þá þarf að huga að því að aðflutningsgjöld geta verið flókin og að ekki er alltaf eingöngu um að ræða greiðslu virðisaukaskatts. Við innflutning getur einnig komið til úrvinnslugjalda á pappír og plasti, höfundarréttargjald, QA raftækjagjald, vörugjöld, tollar o.s.frv. Einnig þarf að gæta að því að virðisaukaskattur er í tveimur þrepum eftir því hvar vara tollflokkast. Hins vegar er þess að geta að stærstu seljendur erlendis eru flestir búnir að koma sér upp búnaði (e.

4 Sjá www.amazon.com/global.

landed cost calculator) sem ræður vel við svo margbrotna gjaldtöku. Þrátt fyrir það þarf að tryggja að fyrirtæki í pósthjónustu beri ekki ábyrgð á rangri merkingu erlendra aðila eða vanskilum þeirra við ríkissjóð. Loks þarf, varðandi skráningu ofangreindra aðila í virðisaukaskattsskrá, að taka tillit til ákvæða um lágmarksveltu skv. 4. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Þar er kveðið á um að aðili sem selur skattskylda vöru eða þjónustu fyrir kr. 1.000.000 eða minna á 12 mánaða tímabili er ekki skráningarskyldur á virðisaukaskattsskrá samkvæmt 5. gr. laganna. Koma þarf í veg fyrir, ef af þessari breytingu verður, að ákvæðið verði til þess að fjármunir tapist sem þó innheimtast nú skv. núverandi fyrirkomulagi. Kann að vera nauðsynlegt í því sambandi að tryggja að slíkur þröskuldur á skráningarskyldu eigi ekki við um vörur sem fluttar eru inn með pósti. Þannig væri greiðsla aðflutningsgjalda óháð heildarveltu viðkomandi seljanda við íslenska viðskiptavini forsenda skráningarinnar.

3.2 Niðurfelling aðflutningsgjalda

Í tillögu til þingsályktunarinnar er spurt hvort rétt sé að fella niður aðflutningsgjöld þegar upphæðir eru svo lágar að ekki borgi sig að innheimta þau. Yrði það gert með þeim hætti að vörur sem keyptar eru í gegnum póstverslun að verðmæti undir tiltekinni krónutölu skv. ákvörðun um tollverð skv. 15. gr. tollalaga nr. 88/2005 bæru ekki aðflutningsgjöld. Ef til slíkrar niðurfellingar kæmi er að mörgu að hyggja. Þannig yrði að taka afstöðu til þess hvort slík undanþága tæki jafnt til kaupa einstaklinga, lögaðila og annarra kaupa í viðskiptalegum tilgangi. Einnig hvort slík undanþága væri óháð ferðamáta sendingar, þannig að ekki skipti máli hvort um ræddi hraðsendingu, póstsendingu eða almenna sendingu með skipi eða flugi. Raunar er slík niðurfelling nú þegar til staðar að takmörkuðu leyti. Þannig þurfa aðilar sem flytja hraðsendingu til landsins og eru með virðisaukaskattsnúmer ekki að greiða aðflutningsgjöld af sendingum sem eru að fob-verðmæti⁵ undir kr. 2000 skv. 42. og 43. gr. reglugerðar nr. 1100/2006.

Tryggja þyrfti að slík undanþága taki hvorki til kaupa á áfengi og tóbaki né leyfisskylds varnings eins og lyfja og skotfæra. Einnig ætti að huga að því hvort sú magntakmörkun sem gildir um innflutning ferðamanna á matvælum (3 kg.) ætti einnig við um slíka undanþágu. Þá kann að vera nauðsynlegt að fyrirbyggja misnotkun til þess að seljendur og kaupendur geti

5 Með fob-verði (free on board) er átt við verð vörunnar komið um borð í flutningsfar í útflutningslandi.

ekki nýtt sér undanþáguna við kaup sem með réttu ættu að bera hefðbundin aðflutningsgjöld, svo sem með því að skipta sendingu upp í fleiri minni sendingar. Þess ber þó að geta að sendingarkostnaður hvernar sendingar kann að gera slíka uppskiptingu óhagkvæma fyrir kaupandann. Líta má til Evrópusambandsins í þessu samhengi eftir formdæmi, en í löggjöf sambandsins er að finna heimild til að fyrirbyggja misnotkun á lágverðmætaþröskuldum⁶.

Íslenska ríkið hefur gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar um vernd höfundarréttar sem og hugverkaréttinda. Má í því samhengi benda á Bernarsáttmálann frá 1971 til verndar bókmenntum og listaverkum og samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Í 1. viðauka C við WTO-samninginn er að finna sérstakar skyldur er varða hugverkarétt í viðskiptum. Á grundvelli aðildar að WTO voru gerðar breytingar á innlendri löggjöf, þ.m.t. breytingar á þágildandi tollalögum, og vörðuðu þær breytingar stöðvun tollafgreiðslu ef grunur leikur á að innflutningur eigi sér stað á vöru sem brýtur gegn hugverkaréttindum. Umrætt ákvæði var svo tekið upp í núgildandi tollalög, sbr. 132. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Eftir atvikum eru vörur, sem verslaðar eru á erlendum sölusíðum og fluttar inn til landsins, eftirlíkingar af merkjavörum sem ætlað er að njóta áðurnefndrar verndar. Í þessu samhengi skal bent á að innlend tollalöggjöf er ekki undir það búin að hafa eftirlit með slíkum sendingum, og vísast hér m.a. til 5. mgr. 132. gr. tollalaga en umrætt ákvæði tekur til úrræða sem tollayfirvöldum er heimilt að beita ef grunur leikur á að innflutningur eigi sér stað á vöru sem brýtur gegn hugverkaréttindum. Í umræddri 5. mgr. 132. gr. segir hins vegar m.a. að ákvæði þessarar greinar eigi ekki við um litlar vörusendingar enda sé ekki um innflutning í viðskiptaskyni að ræða. Samhliða auknum innflutningi á vörum í póstverslum og þar með einnig innflutningi á vörum sem njóta verndar á sviði hugverkaréttinda er mikilvægt að tollalöggjöf taki breytingum á þá vegu að tollayfirvöldum verði gert kleift að stöðva sendingar sem brjóta gegn hugverkavörðum réttindum.

Fulltrúi Neytendasamtakanna og talsmaður neytenda taka fram að jafnvel þó skynsamlegt kunni að vera að fella niður undanþágur vegna lítilla vörusendinga, þá er það ótengt tillögum nefndarinnar um lágverðmætaþröskuld.

⁶ Sjá svokallaða Sixth VAT tilskipum Evrópusambands, grein 14.1, sérstaklega málsgrein D (CELEX 31977L0388).

Ef litið er til þess við hvaða krónutölu rétt væri að miða ef farin yrði sú leið að fella niður aðflutningsgjöld af lágum upphæðum, vegast á annars vegar hagsmunir kaupenda af slíkri undanþágu og hins vegar tekjutap ríkissjóðs. Þó verður að hafa í huga að tilkoma slíks almenns lágverðmætaþröskulds kann að hafa aðrar afleiðingar sem aftur skila sér í auknum tekjum til ríkissjóðs í formi virðisaukaskatts.

Í neðangreindri töflu má sjá gjöld innheimt af sendingum sem berast annað hvort með pósti eða öðrum flutningaleiðum. Er innheimtan miðuð við verðmæti sendinga og eru tölurnar í íslenskum krónum. Þannig innheimtust árið 2012 kr. 11.830.702 af sendingum að tollverði allt að kr. 2.000 og alls kr. 45.641.687 af sendingum að tollverði allt að kr. 4.000. Umsýslugjöld eru ekki innifalin í tölum um aðflutningsgjöld.

Ártal	Tollverð til	Fjöldi	Aðfl.gjöld
2012	2000	44.516	11.830.702,00
2012	4000	84.785	45.641.687,00
2012	6000	110.768	79.816.038,00
2012	8000	129.484	111.814.587,00
2012	10000	143.075	139.911.260,00

Starfshópurinn leggur til að aðflutningsgjöld verði felld niður af hrað- og póstsendingum með eftirfarandi hætti:

Hraðsendingar til virðisaukaskattsskyldra aðila

Núverandi staða: gjöld felld niður ef verðmæti sendingar er að fob-verðmæti undir kr. 2000.

Tillaga: gjöld felld niður ef fob-verðmæti sendingar er undir kr. 2000.

Hraðsendingar til einstaklinga

Núverandi staða: áætluð gjöld að upphæð kr. 750 ef fob-verðmæti sendingar er undir kr. 2000.

Tillaga: gjöld felld niður ef verðmæti sendingar er að fob-verðmæti undir 2000 kr.

Póstsendingar til allra

Núverandi staða: engin niðurfelling aðflutningsgjalda

Tillaga: gjöld felld niður ef verðmæti sendingar er að fob-verðmæti undir kr. 2000.

Lagt er til að stuðst verði við verðmætareglu sem miðast við verð án sendingarkostnaðar í tengslum við slíka niðurfellingu aðflutningsgjalda. Ástæðan er sú að gjaldaregla væri of tímafrek í framkvæmd. Þess ber þó að geta að vegna hærri sendingarkostnaðar hraðflutningafyrirtækja mun slík niðurfelling nýtast hraðsendingum sjaldnar en póstsendingum.

Fyrir niðurfellingu aðflutningsgjalda eru ýmis rök. Fyrst ber að nefna að löng hefð er fyrir slíkri niðurfellingu í öðrum löndum eins og sjá má í töflu í viðauka V. Þannig fella öll 34 ríki innan OECD, nema Ísland, niður aðflutningsgjöld á ákveðnar sendingar til einstaklinga. Alls fella 31 ríki niður gjöld á sendingar að verðmæti undir ákveðinni fjárhæð og tvö ríki fella niður gjöld af ákveðnum vörutegundum⁷.

Í öðru lagi er niðurfellingarregla nú þegar til staðar á Íslandi þegar um er að ræða hraðsendingar til virðisaukaskattsskyldra aðila. Aðflutningsgjöld á sendingum til þeirra að verðmæti undir kr. 2.000 eru felld niður. Vandséð er hvers vegna sama regla ætti ekki að gilda um aðrar hraðsendingar og póstsendingar.

Í þriðja lagi er kostnaður við innheimtu svo lágra fjárhæða kostnaðarsöm fyrir samfélagið. Það eru viðtakendur sendinga og samfélagið í heild sem borga kostnaðinn af innheimtu aðflutningsgjalda. Þessi kostnaður er að hluta til beinn í formi umsýslugjalds til flutningsaðilans. Þannig er umsýslugjald Íslandspósts kr. 550 ef viðtakandi er einstaklingur en kr. 3.500 ef viðtakandi er lögaðili. Þá er kostnaðurinn að hluta til óbeinn í formi tapaðra

⁷ Sjá nánar *Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry* (Australian Government Productivity Commission Inquiry Report No. 56, 4 November 2011), bls. F1-F2.

verðmæta vegna tafa við afhendingu og þess tíma sem það tekur að fara í pósthúsið og greiða gjöld, auk þess sem búast má við að það sé fórnarkostnaður (e. *opportunity cost*) fyrir samfélagið í heild við núverandi kerfið.⁸ Fyrir sendingar að verðmæti allt að kr. 2.000 er umsýslugjald sem tengist greiðslu aðflutningsgjalda oftast hærra en aðflutningsgjöldin sjálf og oft margfalt hærra. Ef litið er til póstsendinga með lægstu aðflutningsgjöld (kr. 100 og minna) sýna tölur að á árinu 2010 greiddu einstaklingar tæplega kr. 2.000.000 í umsýslugjöld fyrir þann tíma sem það tók að innheimta kr. 240.000 í aðflutningsgjöld. Þar er einungis um beinn kostnað að ræða. Það getur vart talist skynsamleg skattinnheimta að skylda almenna borgara til að bera svo háan kostnað við að innheimta fé fyrir ríkið. Samkvæmt tölum OECD frá 2005-2009⁹ var meðaltalskostnaður aðildarríkja við að innheimta 100 krónur af skatttekjum tæplega ein króna. Kostnaðurinn á Norðurlöndum var lægri og á Íslandi var kostnaðurinn árið 2008 einungis 0,3 krónur. Kostnaður skattgreiðenda er ekki meðtalinn í þessum tölum.

Í fjórða lagi er niðurfellingarregla liður í að skapa jafnræði á milli þeirra sem versla með því að kaupa flugmiða til útlanda og þeirra sem versla án þess að fara úr landinu. Staðan í dag er að þeir sem kaupa vörur í utanlandsferð fá niðurfellingu á tollum og virðisaukaskatti á vörum að verðmæti allt að kr. 88.000 í hverri ferð (tollfríðindi ferðamanna). Þessi upphæð var hækkuð fyrir ári síðan. Þetta samsvarar allt að kr. 22.440 afslætti bara á virðisaukaskatti í hvert skipti sem farið er til útlanda. Vörukostnaður í útlöndum er einnig lægri og flutningskostnaður (kostnaður við flugmiða) er ekki talinn sem hluti af vörukostnaðinum. Ef vörur eru keyptar fyrir meira en 88.000 kr. og borga þarf toll eða virðisaukaskatt við komu til landsins þá er engu að síður ekkert umsýslugjald tekið af kaupunum. Þeir sem panta vöru í pósti frá útlöndum fá hinsvegar engin gjöld felld niður. Tollur og virðisaukaskattur bætast ofan á verð vörunnar með sendingarkostnaði, auk þess sem umsýslugjald er tekið fyrir greiðslu. Til að setja þennan mun í frekara samhengi má áætla að fjöldi utanlandsferða meðal þeirra sem búa á Íslandi árið 2013 verði alls 340.000 (talan miðar við að brottfarir farþegar um Keflavíkurflugvöll með íslenskt ríkisfang árið 2011 voru 341.091 samkvæmt Hagstofu Íslands). Þessir ferðamenn mega kaupa vörur í útlöndum, toll- og virðisaukaskattsfrjálst, að verðmæti allt að 29,9 milljörðum króna (340.000 brottfarir margfaldaðar með tollfríðindum

⁸ Sjá nánar *Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry* (Australian Government Productivity Commission Inquiry Report No. 56, 4 November 2011), bls. 188-189.

⁹ Sjá http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/12/08/index.html.

kr. 88.000). Hámarkstap ríkisins af virðisaukaskatti vegna tollfríðinda ferðamanna væri þá 7,6 milljarðar króna á ári (29,9 sinnum 0,255). Til samanburðar voru heildartekjur ríkisins af aðflutningsgjöldum (virðisaukaskattur og tollar) á öllum póstsendingum til einstaklinga árið 2012 einungis 0,28 milljarðar króna (m.ö.o. 280 milljónir króna). Umfang virðisaukaskattshluta tollfríðinda ferðamanna er því allt að 27 sinnum hærri en ímynduð niðurfelling á öllum aðflutningsgjöldum til einstaklinga.

Til fróðleiks má bæta við að Íslandspóstur afgreiddi alls 27.732 sendingar með tollverð upp að 2.000 krónum á árinu 2012 og rukkaði fyrir það umsýslugjald að upphæð kr. 15.252.600. Kostnaður Íslandspósts við innheimtuna 2012 liggur ekki fyrir en má þó glögg sjá að umsýslugjaldið er töluvert herra en aðflutningsgjöld allra flutningsaðila sem skila sér í ríkissjóð. Ferðamenn geta flutt inn vörur fyrir allt að kr. 88.000 við komu til Íslands. Ef þessar tölur eru bornar saman við þau fríðindi og miðað við að hver og einn nýti sína heimild þá má segja að sendingar með tollverð upp að kr. 2.000 séu eins og ef 130 ferðamenn kæmu til landsins.

Í tengslum við slíka niðurfellingu aðflutningsgjalda hljóta að koma til skoðunar áhrif hennar á verslun innanlands. Starfshópurinn fékk Ian Watson sem sat í starfshópnum til að útbúa reiknivél sem sýnir áhrif mismunandi þröskulda á samkeppni milli íslenskra og erlendra seljenda sömu vöru. Leiða má að því líkur að 2.000 kr. verðmætaþröskuldur miðað við fob-verð hafa hverfandi áhrif á verslun innanlands.

Hins vegar telja fulltrúar Neytendasamtakanna og talsmanns neytenda, að enn hærri verðmætaþröskuldur hafi góð áhrif á íslenskan efnahag jafnvel þó sendingarkostnaðurinn myndi þá stundum ekki vega upp „afsláttinn“ á aðflutningsgjöldum sem hinn erlendi seljandi fær. Þeir telja að yfirburðarstaða íslenskra verslana sé mikil og að gott væri að leitast við að jafna þá stöðu og tryggja með því samkeppni á markaði. Verslunarfolk veit að kaupendur hafi alltaf möguleika á að panta vöru frá útlöndum og þekkir kostnaðinn. Það veit að það hefur svigrúm til að hækka verð vöru upp að því verði (með tilheyrandi kostnaði) sem samkeppnisaðilinn býður. Innlendir verslunareigendur freistast mest til að hækka verð á ódýrum eða frekar þungum vörum (þar sem sendingarkostnaðurinn er stór hluti af kostnaði vörunnar). Verðlag á Íslandi er hátt einkum á vörum sem eru oft pantaðar í pósti (fatnaði,

skóm og raftækjum), sjá tölur frá Eurostat.¹⁰ Innlendar verslanir hafa alltaf það forskot að geta útvegað vörur strax og á staðnum. Fulltrúar Neytendasamtakanna og talsmanns neytenda telja að hærri þröskuldur myndi veita íslenskum verslunum mikilvæga samkeppni. Þá er athyglisvert að þröskuldurinn í Noregi er um það bil ísl.kr. 4.000 og mörg lönd hafa enn hærri lágverðmætaþröskuld.

Að mati annars tveggja fulltrúa Samtaka verslunar og þjónustu er það verulega óábyrgt að taka afstöðu til tiltekinna lágverðmætaþröskulda eða fjárhæð þeirra án þess að fyrir liggi heildstætt mat á því hvaða áhrif það kann að hafa á innlenda verslun, til lengri eða skemmri tíma. Er ítrekað mikilvægi þess að komið sé á samkeppni á öllum sviðum er viðkoma starfsemi aðildarfélaganna þeirra, en þó þannig að slík samkeppni komist á og þrífist án þess að hið opinbera veiti þar tilteknum aðilum samkeppnislegt forskot með einum hætti eða öðrum. Því er bent á að það kann að skjóta skökku við að íslenska ríkið aflétti álagningu opinberra gjalda á tiltekin hóp viðskipta, í þessu tilviki gagnvart verslun á erlendum sölusíðum á netinu, á meðan enn er viðhaldið verulega flóknu skatta- og tollaumhverfi gagnvart innlendri verslun. Telja verður að samkeppni geti ekki þrífist ef tiltekin vara er keypt og flutt inn til landsins án opinberra gjalda á meðan innlend verslun er að óbreyttu undirorpin innlendum tollum, tollum sem á vöru falla innan ESB og loks vörugjöldum svo nokkur dæmi séu tekin. Til frekari skýringar bendir fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu á að Ísland er ekki aðili að tollabandalagi og að EES- samningurinn er ekki ígildi tollabandalags. Því greinir þar á milli framkvæmd tollamála hjá annars vegar EFTA-ríkjum samningsins og hins vegar ESB-ríkjum hans. Til frekari skýringar á áhrifum tvítollunar má benda á innflutning á t.d. fatnaði og tolla sem á slíkar vörur falla. Almennur tollur á fatnað er 15% sem þó segir ekki alla söguna vegna þess að mjög stór hluti þess fatnaðar sem er til sölu á íslenskum markaði er framleiddur í „þriðju ríkjum“, að jafnaði í ríkjum Suðaustur -Asíu, og er fluttur inn frá birgjum í einhverju aðildarríkja ESB, en sambandið leggur 15% toll á allan fatnað sem framleiddur er utan þess. Þegar vara sem ber slíkan toll er flutt aftur út úr ESB fæst þessi tollur endurgreiddur. Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir slíkri endurgreiðslu þá gerist það hins vegar nær aldrei vegna þess að umsókn um endurgreiðslu er mjög flókin í framkvæmd og kallar á mikla skrifinnsku. Af

10

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services

Þeim ástæðum fást birgjar íslenskra innflytjenda ekki til þess að sækja um þessa endurgreiðslu og vegur smæð íslenska markaðarins þungt í því efni. Stór hluti, eða u.þ.b. 80%, þess fatnaðar sem er til sölu á íslenskum markaði ber þannig tvöfaldan toll, hinn 15% almenna toll sem lagður er á allan innfluttan fatnað og 15% ytri toll sem ESB leggur á við innflutning til aðildarríkja þess. Stór hluti innflutts fatnaðar ber því ríflega 30% toll, þ.e. íslenska tollinn ofan á ytri toll ESB. Þar við bætist 25,5% virðisaukaskattur. Sem afleiðing tolla og hás virðisaukaskatts fer t.d. stór hluti fatainnkaupa landsmanna fram erlendis eða á Netinu. Samkeppnisstaða íslenskrar verslunar er því ekki góð hvað þetta varðar og mun ekki batna ef felld eru niður opinber gjöld vegna kaupa á erlendum netverslunum. Þrátt fyrir að framangreint dæmi taki sérstaklega á fataverslun þá eiga sömu lögmál við um annars konar verslun á þeim sviðum þar sem innlend verslun er í beinni samkeppni við erlenda verslun. Fulltrúi Samtaka verslunar og þjónustu telur því verulega varhugavert að lagt verði út í þá vinnu að mismuna innlendri verslun enn frekar gagnvart erlendri verslun með niðurfellingu á ýmsum aðflutningsgjöldum eins og hér er lagt til. Nærri lagi væri að skoða nánar hvort ekki sé unnt að einfalda hið innlenda skattaumhverfi þannig að unnt sé að örva innlenda verslun, verslunum, neytendum jafnt sem íslenska ríkinu til hagsbóta. Með vísan til framanritaðs setur fulltrúi SVÞ almennan fyrirvara við þennan kafla, þ.e. kafla 3.2., og tekur því ekki undir þær tillögur sem lagðar eru til í honum.

3.3 Erlend blöð og tímarit

Samkvæmt reglugerð nr. 336/1993, um innheimtu virðisaukaskatts af blöðum og tímaritum sem send eru í áskrift erlendis frá í pósti, skal innheimta virðisaukaskatt af erlendum blöðum og tímaritum. Ljóst er að innheimta á virðisaukaskatti af erlendum blöðum og tímaritum sem send eru í áskrift erlendis frá í pósti er ekki viðeigandi í dag og eftirlit er lítið, sbr. svar fjármálaráðherra á 140. löggjafarþingi við fyrirspurn Marðar Árnasonar um virðisaukaskatt af erlendum blöðum og tímaritum. Þannig var greiddur virðisaukaskattur vegna blaða og tímarita sem send eru í áskrift í pósti frá útlöndum alls kr. 5.511.859 á tímabilinu frá 1993 til 2010 og kr. 11.724 á árinu 2010. Kann það að helgast af þeim kostnaði sem því er samfara fyrir innheimtuaðila skattsins að innheimta hann og erfiðleikum við framkvæmd slíkrar innheimtu, enda magn innflutningsins mikið. Er því hæpið að hert eftirlit með slíkum skattskilum muni skila sér í auknum tekjum til ríkissjóðs þegar upp er staðið.

Í ljósi þess hve litlar tekjur innheimtast í ríkissjóð af virðisaukaskatti á erlend blöð og tímarit í áskrift og hversu flókin innheimtan er í framkvæmd vaknar upp sú spurning hvort mögulegt sé að undanþiggja erlend blöð og tímarit í áskrift sérstaklega frá virðisaukaskattskyldu. Þannig mætti koma regluverkinu í það horf sem betur samræmist þeirri framkvæmd sem í raun er almenn á þessu sviði. Kemur þar til skoðunar hvort slík mismunun gagnvart innlendum blöðum og tímaritum í áskrift sé í samræmi við samninginn um hið evrópska efnahagssvæði. Þar sem mismununin beinist að innlendum aðilum, í þessu tilviki innlendum blöðum og tímaritum í áskrift, er vafa undirorpið hvort ákvæði 4. gr. og 14. gr. samningsins um hið Evrópska efnahagssvæði eigi við¹¹.

Að lokum skal geta þess að verði aðflutningsgjöld af póstsendingum sem hafa takmarkað verðmæti felld niður (sjá kafla 3.2) munu erlend blöð og tímarit falla þar undir. Þar með er ekki þörf á að gera tillögur til lausnar á vanda við skattgreiðslu af erlendum blöðum og tímaritum í áskrift.

Einnig kemur til skoðunar hvort miða eigi við verðmæti sendingar einstakra eintaka blaða og tímarita eða verðmæti heildargreiðslu áskriftar. Nefndin telur að miða skuli við verðmæti einstakra sendinga.

Ljóst er af ofansögðu að ýmis álitaefni koma upp þegar hugað er að fyrirkomulagi á gjaldtöku af erlendum blöðum og tímaritum sem send eru hingað til lands í áskrift. Leggur starfshópurinn ekki til lausn í því efni að öðru leyti en því að geta þeirra álitaefna sem uppi eru og mögulegra leiða. Með tilkomu almenns lágverðmætapröskulds (sjá kafla 3.2) myndu erlend blöð og tímarit falla þar undir og telur nefndin það vera ákjósanlega niðurstöðu.

3.4 Skil, skipti og viðgerðir á vörum

Í XI. kafla reglugerðar nr. 630/2005, um ýmis tollfríðindi, er m.a. fjallað um undanþágu frá aðflutningsgjöldum vegna skila á vöru, skipti og viðgerðir. Lagt er til að í kaflann verði bætt inn ákvæði um heimild tollstjóra til að ákveða hvaða gögn þurfi til að sanna að vara hafi verið send úr landi við skil, skipti eða til viðgerðar. Þá þarf að tryggja að af vöru sem keypt hefur

¹¹ Hefur almennt verið litið svo á að mismunun gagnvart innlendum aðilum (e. reverse discrimination) falli utan gildissviðs fjórfrelsisákvæða samningsins (sbr. dóm Evrópudómstólsins í mál nr. 86/78 frá 13. mars 1979, *French alcohol monopoly*).

verið í gegnum póstverslun og send tilbaka til skipta og viðgerðar erlendis séu ekki greidd aðflutningsgjöld að nýju við endurinnflutning. Þó þyrfti að greiða gjöld af viðgerðarkostnaði sé vara ekki í ábyrgð og sendingarkostnað.

Þessu tengt leggur starfshópurinn til að eyðublað E14, „Beiðni um skoðun á vöru“ verði endurskoðað með það fyrir augum að einfalda eyðublaðið og mögulega stytta. Svo væri gert til að unnt væri að staðfesta með einföldum hætti að viðkomandi vara hafi verið send til útlanda í viðgerð, vegna skila eða skipta. Eyðublaðið tryggði þá skjóta og kostnaðarlausu afgreiðslu þegar varan eða ný vara kæmi aftur til Íslands.

Markmiðið með þessum tillögum er að tryggja að neytendur geti skilað, skipt eða sent vörur til viðgerðar sér að kostnaðarlausu og á eins einfaldan hátt og mögulegt er. Slíkt stuðlar að aukinni neytendavernd í póstverslun.

Nauðsynlegt er að einfalda ferli sendinga sem verið er að skila og skipta. Má þar nefna þann möguleika að heimilt væri að senda vörur að verðmæti undir til dæmis 20.000 kr. til 40.000 kr. erlendis og að unnt væri að sanna útflutninginn með því að sýna fram á greiðslukvittun fyrir burðargjaldi og tölvupóstssamskipti við seljanda.

Ef til vill mætti breyta ákvæði 53. gr. reglugerðar nr. 630/2008, um ýmis tollfríðindi, þannig að meðal nauðsynlegra staðfestingarskjala sem leggja skal til grundvallar beiðni verði einnig *önnur gögn* sem tollstjóri taki gild.

Varðandi vöru sem send er til viðgerðar telur hópurinn eðlilegt að einhvers konar skoðun á sendingu eigi sér stað fyrir útflutning sendandanum að kostnaðarlausu. Því er nauðsynlegt að áfram sé í gildi eyðublað E-14 þó ástæða kunni að vera til að einfalda efni þess.

3.5 Birting gjaldskrár

Ekki er lagt til að sett sé í lög ákvæði um skyldu flytjenda, þar á meðal hraðflutningafyrirtækja, til að birta gjaldskrá um umsýslugjöld vegna tollafgreiðslu. Þegar er til staðar í íslenskri löggjöf krafa um birtingu gjaldskrár fyrirtækja sem selja vörur eða þjónustu á markaði, sbr. grundvallarreglur neytendaréttar.

Oft eru upplýsingar um umsýslugjöld flutningafyrirtækja þó vandfundnar á heimasíðum þeirra eða illskiljanlegar. Mikilvægt er að tryggja að upplýsingar um umsýslugjöld séu settar fram á

einfaldan og skýran hátt, helst á forsiðum heimasíðna fyrirtækjanna og þannig tryggt að kaupendur geti fyrirhafnarlaust reiknað út væntanlegt verð á tollafgreiðslu áður en gengið er frá kaupum á vefsíðu. Slíkar upplýsingar ættu að vera mjög skýrar hvað varðar verðmun á milli lögaðila og einstaklinga ef hann er fyrir hendi. Þá færi vel á því að útskýra ýmis hugtök er varða slíka verslun, svo sem orðið „tollkrít“, neytendum til hagsbóta.

Lagt er til að Neytendastofa kanni hvernig staðið er að slíkri birtingu á umsýslugjöldum á heimasíðum flutningafyrirtækja sem bjóða þjónustu tengda póstverslun hér á landi og innheimta umsýslugjöld. Einnig er lagt til að ráðist verði í átak til að tryggja sýnileika slíkrar upplýsingagjafar til kaupenda.

3.6 Áætlun aðflutningsgjalda

Hagræði er fyrir hraðflutningafyrirtæki og einnig mögulega viðtakendur vöru að innheimta áætluð aðflutningsgjöld af öllum sendingum til einstaklinga að verðmæti undir 2.000 kr. Þó er þess að geta að slík áætlun gjalda hefur í mörgum tilvikum í för með sér að hin áætluðu gjöld eru hærri en sem nemur þeim gjöldum er með réttu ætti að innheimta af sendingu, enda sé verðmæti sendingarinnar það lítið.

Ef farin yrði sú leið að fella niður aðflutningsgjöld af öllum sendingum sem hafa takmarkað verðmæti (sjá kafla 3.2) er ekki lengur þörf á að áætla aðflutningsgjöld fyrir hraðsendingar sem hafa lagt verðmæti. Þar með væri einboðið að heimild hraðflutningafyrirtækja í 3. tölul. 43. gr., sbr. einnig 3. tölul. 42. gr. reglugerðar nr. 1100/2006, til að innheimta áætluð aðflutningsgjöld af öllum sendingum að verðmæti undir 2.000 kr. væri afnumin. Að öðrum kosti er lagt til að heimild hraðflutningafyrirtækja í 3. tölul. 43. gr. reglugerðar nr. 1100/2006, um vörslu og tollmeðferð vöru, haldi sér en heimildin útvíkkuð þannig að hún taki einnig til einstaklinga en ekki eingöngu lögaðila eins og staðan er í dag.

3.7 Skilgreining hraðsendinga

Hraðsending skv. tollalögum nr. 88/2005 er tiltekin tegund sendingarmáta sem gefur heimild til sérmeðferðar skv. 22. gr. laganna hvað varðar skilafrest aðflutningsskjala og 36. gr. laganna varðandi bráðabirgðatollafgreiðslur. Skilgreiningin á hraðsendingu í lögnum vísar til þess skilyrðis að samvinna sé höfð við erlent hraðflutningafyrirtæki sem og að sendingin berist hingað til lands með flugi, frekar en til þess hvort kaupandinn kjósi eða kjósi ekki að fá þá

vöru sem keypt er erlendis með hraði. Bent hefur verið á að sendingar berast einnig til landsins með flugi í samvinnu við erlend flutningafyrirtæki án þess að þær séu sérstaklega sendar með hraði. Þannig felur skilgreiningin í sér lýsingu á þeim fyrirtækjum sem hafa fengið heimild til að fresta uppgjöri frekar en að vísað sé til þess að sendingin berist viðtakanda með hraði skv. 22. og 36. gr. tollalaga.

Ekki er lagt til að skilgreining orðsins „hraðsending“ í 11. tölul. 1. gr. tollalaga verði endurskoðuð. Þó skal ítrekað mikilvægi þess að flutningsaðilar hér á landi tryggja aðgengilegar upplýsingar um mismunandi afgreiðslu hraðsendinga, t.d. á heimasíðum sínum (sjá kafla 3.5).

Fulltrúar Neytendasamtakanna og talsmaður neytenda telja hinsvegar að heppilegra væri að nota heiti á borð við *hraðafgreidd sending* yfir slíkar sendingar og að rétt væri að skilgreina hraðflutningafyrirtæki sem fyrirtæki sem hefur fengið heimild til að fresta uppgjöri. Þannig væri tekinn af allur vafi um að hraði afgreiðslu viðkomandi sendingar væri það sem réði hvaða meðferð sendingin fengi fremur en hraði sendingarinnar sjálfra. Annars geta kaupendur búist við almennri afgreiðslu sendingar sem send er með hraðflutningafyrirtæki en án hraða, en sum fyrirtæki bjóða upp á slíka þjónustu.

Þá skal þess getið að komi til þess að aðflutningsgjöld af póstsendingum sem hafa takmarkað verðmæti verði felld niður (sjá kafla 3.2) hefur það áhrif á afgreiðslu hraðsendinga eins og annarra sendinga enda rétt að sami þröskuldur gildi fyrir greiðslu aðflutningsgjalda fyrir sendingar undir tilteknu verðmæti óháð því hvort um hraðsendingar er að ræða eða ekki.

3.8. Staða neytenda og virðisaukaskattskyldra lögaðila

Mikilvægt er að leitast við að einstaklingar og fyrirtæki sitji við sama borð og greiði sama kostnað vegna tollafgreiðslu í póstverslun. Meðal annars er mikilvægt að skapa grundvöll fyrir fyrirtæki til að staðgreiða aðflutningsgjöld frekar en að gera upp mánaðarlega og eiga kost á að greiða fyrir skýrslugerð á sama hátt og einstaklingar. Í dag gerir hvorki eyðublað E3 né tölvukerfi Tollstjóra ráð fyrir virðisaukaskattsnúmeri eða tengingu við tekjubókhaldskerfi ríkisins.

Lagt er til að textinn „enda séu þær ekki fluttar inn í atvinnuskyni“ verði felldur úr 2. mgr. 37. gr. reglugerðar nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru.

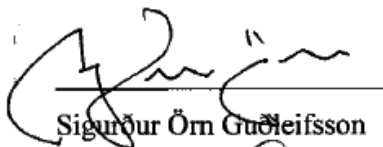
3.9 Hvernig bæta má stöðu innlendra kaupenda og seljenda

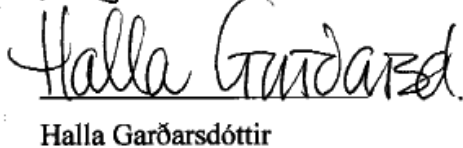
Auk ofangreindra tillagna veður nefndin athygli á að sú fyrirætlun í 141. gr. tollalaga nr. 88/2005 um skil á einfölduðum útflutningsskýrslum hefur ekki náð fram að ganga. Útfærsla þessarar einföldunar í reglugerð nr. 1100/2006 sem og „nánari fyrirmælum“ frá tollstjóranum er óþarflega flókin og ekki fylgt eftir með nægilega virkum hætti að mati nefndarinnar. Að sögn tollstjórans hafa einungis 13 fyrirtæki fengið heimild til að skila „einföldum“ útflutningsskýrslum. Nauðsynlegt er að taka þetta til endurskoðunar í samráði við tollstjóraembættið og Hagstofuna. Einstaklingar og fyrirtæki sem flytja út vörur í pósti þurfa að skila skýrslu sem tímafrekt er að fylla út, oftast fyrir hverja sendingu. Markmið þessara útflutningsskýrslna er eingöngu tölfræðilegt og engin gjöld eru greidd vegna slíks útflutnings. Sala á vörum að lágu verðmæti verður óarðbær einfaldlega vegna þess að tíminn sem fer í að fylla út skýrsluna leiðir til of mikilla útgjalda. Til greina kemur að heimila þeim sem flytja út fáar sendingar á ári eða sendingar af lágu verðmæti að skila frekar tölfræðiskýrslu um útflutning (t.d. einu sinni á ári) og þá á einföldu eyðublaði. Jafnvel mætti fella niður upplýsingaskyldu þeirra sem flytja allra minnst út. Fordæmi fyrir slíkum lágverðmætaþröskuldi í útflutningi er bæði að finna í Noregi og Danmörku.

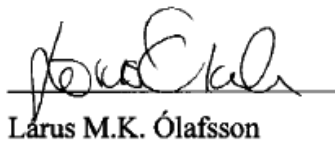
4. Lokaorð

Viðskipti við söluaðila fjarri heimili kaupandans, sem í daglegu tali eru nefnd póstverslun, hafa undanfarin ár færst í aukana. Mikilvægt er að samhliða aukinni póstverslun sé hugað að þeim lagareglum sem um hana gilda og leitast við að tryggja að slík viðskipti gangi eins vel fyrir sig og unnt er. Hefur starf nefndarinnar miðað að þessu markmiði og vonir standa til að þær tillögur sem er að finna í skýrslunni leiði til betri skilyrða til póstverslunar á Íslandi.

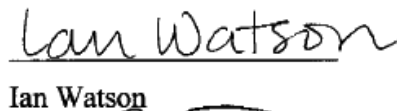
Reykjavík, 3. desember 2013

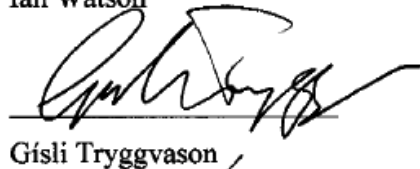

Sigurður Örn Guðleifsson


Halla Garðarsdóttir


Lárus M.K. Ólafsson


Margrét Ágústa Sigurðardóttir


Ian Watson


Gísli Tryggvason


Steinunn Valdís Óskarsdóttir

Viðauki I

Tafla I. Virðisaukaskattur af erlendum blöðum og tímaritum

Ár	Upphæð
1993	259.082 kr.
1994	1.334.649 kr.
1995	712.009 kr.
1996	791.942 kr.
1997	413.718 kr.
1998	350.309 kr.
1999	424.785 kr.
2000	169.995 kr.
2001	224.996 kr.
2002	203.998 kr.
2003	136.104 kr.
2004	118.505 kr.
2005	104.329 kr.
2006	69.531 kr.
2007	60.800 kr.
2008	72.529 kr.
2009	52.854 kr.
2010	11.724 kr.
Samtals	5.511.859 kr.

Tafla II. Innheimt aðflutningsgjöld fyrir árið 2012 sundurliðuð eftir póstsendingum (einstaklingar), innflutningi einstaklinga og fyrirtækja í gegnum aðra flutningsaðila, tollverði og fjölda sendinga

	Ártal	Tollverð til	Fjöldi	Fjöldi	Fjöldi	Fjöldi samtals	Að.fl.gjöld	Að.fl.gjöld	Að.fl.gjöld	Aðfl.gjöld
			aðrir					aðrir		
	2012		póstur	einstakl.	fyrirtæki	Samtals	póstur	einstakl.	fyrirtæki	Samtals
Allir	2012	2000	27.732	2.133	14.651	44.516	11.430.358,00	33.389,00	366.955,00	11.830.702,00
	2012	4000	65.086	2.675	17.024	84.785	43.446.703,00	425.407,00	1.769.577,00	45.641.687,00
	2012	6000	86.672	3.765	20.331	110.768	74.486.398,00	1.499.729,00	3.829.911,00	79.816.038,00
	2012	8000	100.438	5.846	23.200	129.484	103.381.585,00	3.413.036,00	5.019.966,00	111.814.587,00
	2012	10000	109.714	7.323	26.038	143.075	129.304.467,00	3.788.143,00	6.818.650,00	139.911.260,00

Tafla III. Tekjutap ríkissjóðs eftir þröskuldi miðað við innheimtu ársins 2012

Ártal	Tollverð til	Fjöldi	Aðfl.gjöld
2012	2000	44.516	11.830.702,00
2012	4000	84.785	45.641.687,00
2012	6000	110.768	79.816.038,00
2012	8000	129.484	111.814.587,00
2012	10000	143.075	139.911.260,00

Tafla IV. Samþykkt ráðherra OECD ríkja um neysluskatta á kaup milli landa, einkum póstverslun, frá 1998

Hlutleysi	Taxation should seek to be neutral and equitable between forms of commerce. Business decisions should be motivated by economic rather than tax considerations. Taxpayers in similar situations carrying out similar transactions should be subject to similar levels of taxation.
Skilvirkni	Compliance costs for taxpayers and administrative costs for the tax authorities should be minimized as far as possible;
Vissa og einfaldleiki	The tax rules should be clear and simple to understand so that taxpayers can anticipate the tax consequences of a transaction, including knowing when, where and how the tax is to be accounted;
Virkni og sanngirni	Taxation should produce the right amount of tax at the right time. The potential for tax evasion and avoidance should be minimized while keeping counter-acting measures proportionate to risks involved;
Sveigjanleiki	The systems for taxation should be flexible and dynamic to ensure that they keep pace with technological and commercial developments.

Tafla V. Lágverðmætaþröskuldar í öðrum ríkjum¹²

<i>Ríki</i>	<i>Upphæð í áströlskum dollurum</i>	<i>Lágverðmætaþröskuldur</i>
Kanada	19	Importer does not have to pay duties and taxes if a parcel is worth Can\$20 (A\$19) or less except for alcohol, tobacco, and, in some circumstances, books, or magazines.
Bretland	28 (vsk) 208 (tollur)	Consignments valued at £18 (A\$28) (£15 from November 2011) or less are free from import VAT (but not excise duty). Duty is payable if the value of the goods is over £135 (A\$208), although the duty is waived if the amount of duty is less than £9 (A\$14).
Síle	28	US\$30.
Holland	30 (vsk) 201 (tollur)	No duty or turnover tax on shipments valued at up to €22 (A\$30). No duty on shipments valued at up to €150 (A\$201).
Indónesía	47	US\$50.
Sviss	68	Import VAT is not collected if the tax would be less than SFr5. This is usually equivalent to a parcel value of SFr 62.
Kína	72	First Y400 (A\$58) of value for personal postal articles from Hong Kong and Macao is duty free. First Y500 (A\$72) of value for personal postal articles from other places.
Japan	115	¥10,000.
Suður-Korea	130	Exempt if the total value of the goods including freight and insurance is less than W150,000 and goods are for personal use.
Malasía	140	US\$150.
USA	187	US\$200.

¹² Sjá nánar *Economic Structure and Performance of the Australian Retail Industry* (Australian Government Productivity Commission Inquiry Report No. 56, 4 November 2011)

Singapore	303	S\$400 based on the value of the goods.
Nýja Sjáland	308	GST and duties not collected if they would be less than NZ\$60 (A\$44) in total. The threshold would be NZ\$400, in terms of the value of the goods, if no duty were payable.
Ástralía	1000	A\$1000.

Viðauki II

Lagaumhverfi netviðskipta innan Evrópusambandsins (ESB)

Lagaumgjörð innan ESB um netverslun mótast af tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 31/2000 frá 8. júní 2000, um tiltekna lagalega þætti þjónustu, einkum rafrænna viðskipta, í tengslum við upplýsingasamfélagið á innri markaðnum, einnig vísað almennt til sem tilskipun um rafræn viðskipti. Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn og síðar innleidd í íslenskan rétt með lögum rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002.

Meginmarkmið tilskipunarinnar er að tryggja að um rafræna þjónustu (*e. information society service*) gildi meginregla ESB um frjálst flæði þjónustu, þ.e. að unnt verði að veita þjónustuna á öllu Evrópska efnahagssvæðinu ef hún fullnægir lagaákvæðum upprunalands. Ákvæði tilskipunar um rafræn viðskipti bætast við þau ákvæði sem hafa áhrif á laga umhverfi rafrænnar þjónustu. Tilskipunin hefur þannig ekki að geyma heildstæða löggjöf sem gildir um rafræna þjónustu, heldur ákveðin lágmarksákvæði sem þeir sem hyggjast veita þjónustuna þurfa að fullnægja.

Rafræn þjónusta er skilgreind í tilskipuninni sem þjónusta sem almennt er veitt gegn greiðslu, úr fjarlægð, með rafrænum búnaði, fyrir vinnslu og geymslu gagna og að beiðni þess einstaklings sem þiggur þjónustuna. Hún tekur bæði til rafrænnar þjónustu við neytendur og þjónustu sem veitt er á milli þeirra sem stunda viðskipti. Þá tekur tilskipunin einnig til rafrænnar þjónustu sem veitt er án endurgjalds, t.d. þjónustu sem fjármögnuð er með auglýsingum eða styrkjum.

Kjarni tilskipunar um rafræn viðskipti felst í 3. gr. hennar um reglu upprunalands. Hún felur bæði í sér ákvæði um eftirlit upprunalands og reglu um gagnkvæma viðurkenningu. Ákvæði um eftirlit upprunalands felur í sér að stjórnvöld þess lands þar sem veitandi rafrænnar þjónustu hefur staðfestu skulu hafa eftirlit með að hin rafræna þjónusta sé í samræmi við lög. Sú regla gildir óháð því hvort þjónustunni er beint til annarra landa að hluta til eða að öllu leyti. Grunnregla um gagnkvæma viðurkenningu felur það í sér að stjórnvöld í einu ríki á EES- svæðinu geti ekki hindrað að rafræn þjónusta sé veitt þar, enda sé veitandi þjónustunnar með staðfestu í öðru ríki á EES-svæðinu.

Í tilskipuninni er tilgreint að staðfesta þjónustuveitanda teljist sá staður þar sem þjónustan er starfrækt í raun í gegnum fasta atvinnustöð, óháð því hvar vefsíða er hýst eða netþjónn staðsettur. Tilskipunin leggur einnig skyldu á herðar þeirra sem veita þjónustu á netinu að virða þau lög sem gilda í því ríki þar sem starfsstöð þeirra er staðsett og varða m.a. neytendavernd. Loks kveður tilskipunin á um nokkrar lágmarksreglur um upplýsingaskyldu þjónustuveitanda.

Nánari upplýsingar um tilskipunina og efni hennar er að finna í athugasemdum við frumvarp það sem varð að áðurnefndum lögum rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002.

Þrátt fyrir að tilskipun um rafræn viðskipti setji ákveðin lagaramma utan um rafræn viðskipti, þ.m.t. netverslun, á ESB-svæðinu þá er það mat framkvæmdastjórnar ESB að tilskipunin ein og sér nái ekki að fullu þeim markmiðum sem þar er að stefnt. Þannig virðist sem til staðar sé viðvarandi skortur á trausti neytenda gagnvart netviðskiptum og að neytendur eru oft í vafa um hvort réttindi þeirra séu virt, sér í lagi þegar upp koma ágreiningsatriði um einstök viðskipti. Þá telur framkvæmdastjórnin að neytendur telji að þeim sé mismunað gagnvart íbúum annarra ESB-ríkja. Loks telur framkvæmdastjórnin að ýmsar tæknilegar hindranir standi í vegi fyrir auknum netviðskiptum.

Aðgerðaáætlun framkvæmdastjórnar ESB

ESB hefur lagt töluverða áherslu á tryggja framgang og þróun á sviði netverslunar innan sambandsins og má þar nefna sem dæmi áðurnefnd tilskipun um rafræn viðskipti. Að mati ESB kann aukið aðgengi að netverslun, og aukning slíkrar verslunar í flóru viðskipta innan ESB, að hafa í för með sér jákvæð áhrif varðandi efnahagslegar, félagslegar sem og þjóðfélagslegar breytingar innan sambandsins. Að sama skapi er það mat framkvæmdastjórnarinnar að aukin viðskipti um netið geti einnig boðið neytendum upp á aukið vöruúrval, sérstaklega þeim íbúum strjálbýlla og einangraða svæða.

Til að stuðla að auknum netviðskiptum hefur framkvæmdastjórn ESB sett sér aðgerðaáætlun með það að markmiði að tvöfalda hlut netviðskipta á smásölumarkaði á innri markaði ESB, en núverandi hlutdeild er um 3,4% miðað við ársbyrjun 2012. Stefnt er að því að markmiði þessu verði náð árið 2015. Gangi áætlun þessi eftir er það mat framkvæmdastjórnarinnar að netviðskipti, bæði netverslanir og þjónusta henni tengd, hafi alla burði til að stuðla að allt að

20% fjölgun starfa í einstökum aðildarríkjum, þ. á m. í Frakklandi, Þýskalandi, Bretlandi og Svíþjóð.

Í samræmi við áætlun framkvæmdastjórnar ESB er einnig stefnt að því að auka netviðskipti á milli landa ásamt því að sníða af ýmsa vankanta sem eru varðandi greiðslufyrirkomulag, sendingar og neytendavernd þessara viðskipta. Þá verða gerðar ríkari kröfur varðandi upplýsingaskyldu seljenda auk þess að aðstoða við lausn deilumála. Þá á að tryggja öryggi í netviðskiptum almennt með því að koma í veg fyrir sölu á ólöglegum varningi sem framkvæmdastjórnin telur að sé ein helsta ógn gagnvart framþróun netviðskipta og um leið það vandamál sem erfðast er að koma í veg fyrir. Verði framangreindum markmiðum náð er það von framkvæmdastjórnarinnar að unnt sé að tryggja að netið verði öruggur vettvangur fyrir viðskipti, bæði frá sjónarhorni neytenda og seljenda, ásamt því ákvæði fjórþætta frelsis og almenn réttindi verði virt.