

Saksnr. 19/1597

06.05.2019

Høringsnotat –

**forslag til ny lov om inn- og
utførsel av varer og ny lov om
tollavgift**

Innhold

1	Innledning og sammendrag	12
1.1	Innledning.....	12
1.2	Sammendrag	13
1.2.1	Vareførselsloven	15
1.2.2	Tollavgiftsloven.....	19
2	Bakgrunn	23
2.1	Om Tolletaten.....	23
2.2	Bakgrunnen for forslaget.....	25
2.2.1	Overordnet.....	25
2.2.2	Rettslige konsekvenser av oppgaveoverføringen fra Tolletaten til Skatteetaten	28
2.2.3	Enkelte særlige områder	30
3	Utenlandsk rett.....	33
3.1	Om fellesskapsrettens regler på tollområdet.....	33
3.2	Tollovgivningen i våre naboland	35
4	Gjeldende rett	36
4.1	Stortingets vedtak om toll	36
4.2	Tolloven	37
4.2.1	Tolloven kapittel 1 Alminnelige bestemmelser	38
4.2.2	Tolloven kapittel 2 Om tollskyld	42
4.2.3	Tolloven kapittel 3 Trafikken til og fra tollområdet	44
4.2.4	Tolloven kapittel 4 Tollbehandling	50
4.2.4.1	I. Fellesbestemmelser om tollbehandling	50
4.2.4.2	II. Deklareringsplikt.....	51
4.2.4.3	III. Tollekspedisjon	54
4.2.4.4	IV. Lagring av ufortollet vare	59
4.2.5	Tolloven kapittel 5 Tollfritak	62
4.2.6	Tolloven kapittel 6 Tollfritak for vare som skal gjenutføres	67
4.2.7	Tolloven kapittel 7 Grunnlag for beregning av toll	69

4.2.7.1	I Fellesbestemmelser om beregningsgrunnlaget.....	69
4.2.7.2	II. Særlige bestemmelser om varens tollverdi	72
4.2.8	Tolloven kapittel 8 Preferansetoll.....	74
4.2.9	Tolloven kapittel 9 Tollnedsettelse i budsjettåret.....	77
4.2.10	Tolloven kapittel 10 Handelstiltak	78
4.2.11	Tolloven kapittel 11 Refusjon av toll ved gjenutførsel	81
4.2.12	Tolloven kapittel 12 Særlige forvaltningsregler	84
4.2.13	Tolloven kapittel 13 Alminnelige bestemmelser om tollkontroll	91
4.2.14	Tolloven kapittel 14 Tollsamarbeid med annen stat	106
4.2.15	Tolloven kapittel 15 Tilbakehold av vare som krenker immaterialrettigheter	109
4.2.16	Tolloven kapittel 16 Straff og andre reaksjoner	112
5	Departementets vurderinger og forslag	118
5.1	Innledning.....	118
5.2	Forslag til ny lovstruktur – overordnede vurderinger	118
5.3	Plassering av fritakene for tollavgift og merverdiavgift og særavgifter ved innførsel.....	125
5.4	Behandling av personopplysninger	127
6	Forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven).....	132
6.1	Innledning.....	132
6.2	Vareførselsloven kapittel 1 Innledende bestemmelser	133
6.2.1	Lovens formål	133
6.2.2	Lovens saklige virkeområde	134
6.2.3	Lovens stedlige virkeområde	138
6.2.4	Definisjoner.....	139
6.2.5	Fri adgang til områder	141
6.2.6	Åpnings- og ekspedisjonstid – særskilt vederlag for utførte tolltjenester	141
6.2.7	Politiattest.....	141
6.2.8	Forholdet til forvaltningsloven.....	141
6.3	Vareførselsloven kapittel 2 Plikter ved ankomst til tollområdet.....	142

6.3.1	Forhåndsvarsel om varer.....	143
6.3.2	Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet	144
6.3.3	Melde- og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet.....	144
6.3.4	Fremleggelse av varer	146
6.3.5	Tillatelse, melding, opplysninger mv. ved videre transport i landet	150
6.3.6	Lossing	150
6.4	Vareførselsloven kapittel 3 Tollbehandling.....	150
6.4.1	Tollbehandling.....	151
6.4.2	Deklarering av varer	152
6.4.3	Levering av deklarasjon.....	155
6.4.4	Frigjøring av varer for en tollprosedyre.....	156
6.4.5	Annen disponering av en vare enn etter den deklarte tollprosedyren.	157
6.4.6	Adgang til å gjenutføre eller avstå en vare til tollmyndighetene	157
6.5	Vareførselsloven kapittel 4 Tollprosedyrer ved innførsel mv.	158
6.5.1	Prosedyren overgang til fri disponering	158
6.5.2	Særlige tollprosedyrer	161
6.5.3	Prosedyren forpassing.....	161
6.5.4	Prosedyren transittering.....	162
6.5.5	Prosedyren tollager.....	163
6.5.6	Prosedyren frisone	166
6.5.7	Prosedyren midlertidig innførsel.....	166
6.5.8	Prosedyren innenlands bearbeiding av vare	168
6.5.9	Tollfritak for varer ved bruk til bestemt formål (særlig anvendelsesformål)	170
6.6	Vareførselsloven kapittel 5 Plikter ved avreise fra tollområdet og prosedyren utførsel.....	171
6.6.1	Forhåndsvarsel om varer.....	171
6.6.2	Lasting	172
6.6.3	Meldeplikt ved avreise fra tollområdet	172

6.6.4	Fremleggelse av varer	172
6.6.5	Prosedyren utførsel.....	173
6.6.6	Varers opprinnelse - opprinnelsesbevis	174
6.7	Vareførselsloven kapittel 6 Klassifisering og tollverdi.....	176
6.7.1	Klassifisering av varer.....	176
6.7.2	Tollverdi	179
6.8	Vareførselsloven kapittel 7 Særlige forvaltningsregler.....	180
6.8.1	Taushetsplikt	181
6.8.2	Taushetsplikt av hensyn til tollmyndighetenes kontrollvirksomhet mv.	183
6.8.3	Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter.....	184
6.8.4	Overført taushetsplikt	187
6.8.5	Ubekreftede opplysninger i tips mv.	188
6.8.6	Sammenstilling av personopplysninger, herunder profilering.....	189
6.8.7	Lagring av personopplysninger	195
6.8.8	Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer	196
6.8.9	Alminnelig opplysningsplikt.....	197
6.8.10	Deklarantens endring av opplysninger i deklarasjonen.....	197
6.8.11	Tollmyndighetenes endring av opplysninger i deklarasjonen.....	199
6.8.12	Klagefrist	200
6.8.13	Bistands- og opplysningsplikt overfor tollmyndighetene.....	200
6.8.14	Konsultasjoner	201
6.8.15	Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.	201
6.8.16	Bindende forhåndsuttalelser	202
6.9	Vareførselsloven kapittel 8 Kontroll	203
6.9.1	Gjennomføring av kontroll med vareførselen.....	205
6.9.2	Undersøkelse for kontroll av varer	208
6.9.3	Undersøkelse av person	211
6.9.4	Gjennomføring av undersøkelse av person	215
6.9.5	Plikt til å medvirke ved kontroll.....	219
6.9.6	Adgang til å bruke makt	221

6.9.7	Adgang til å pågripe person	223
6.9.8	Kontrollopplysninger fra transportselskaper	224
6.9.9	Innhenting av opplysninger ved bruk av skiltgjenkjenningssystem.....	227
6.9.10	Kontrollopplysninger fra opplysningspliktige	227
6.9.11	Kontrollopplysninger fra tredjeparter	228
6.9.12	Kontrollopplysninger fra utsteder av opprinnelsesbevis mv.	229
6.9.13	Kontroll hos den opplysningspliktige	230
6.9.14	Kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter	230
6.9.15	Kontrollopplysninger fra tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste	231
6.9.16	Pålegg om bokføring og klage over pålegg	232
6.9.17	Særlig om systematisk og langvarig observasjon	232
6.10	Vareførselsloven kapittel 9 Samarbeid med annen stat	237
6.11	Vareførselsloven kapittel 10 Kontroll med varer som gjør inngrep i immaterialrettigheter	239
6.12	Vareførselsloven kapittel 11 Tilbakehold og beslag av varer mv.	239
6.12.1	Tilbakehold av betalingsmidler	240
6.12.2	Tilbakehold av vare ved brudd på regler om tollbehandling mv.	240
6.12.3	Tilbakehold av vare som inn- eller utføres uten nødvendig tillatelse	241
6.12.4	Beslag av vare og transportmiddel mv.....	242
6.12.5	Behandling av beslaglagt vare mv.....	243
6.12.6	Tilbakehold av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter.....	244
6.12.7	Salg av varer mv.	246
6.12.8	Destruksjon av varer	248
6.13	Vareførselsloven kapittel 12 Administrative reaksjoner og straff	249
6.13.1	Tvangsmulkt	249
6.13.2	Overtredelsesgebyr.....	251
6.13.3	Overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten for betalingsmidler 254	
6.13.4	Bortfall av adgangen til å representere deklaranten.....	255

6.13.5	Straff – generelt	255
6.13.6	Straff for ulovlig vareførsel	258
6.13.7	Straff for brudd på lås eller segl mv.....	261
6.13.8	Straff for unnlatt medvirkning til kontroll mv.....	261
6.13.9	Grov overtredelse	262
6.13.10	Uaktsom overtredelse	263
6.13.11	Grovt uaktsom overtredelse	263
6.13.12	Forenklet forelegg – mindre alvorlig overtredelse.....	263
6.14	Vareførselsloven kapittel 13 Handelstiltak	264
7	Forslag til ny lov om tollavgift (tollavgiftsloven).....	265
7.1	Innledning.....	265
7.2	Tollavgiftsloven kapittel 1 Innledende bestemmelser	266
7.2.1	Lovens virkeområde.....	266
7.2.2	Definisjoner.....	267
7.2.3	Samarbeid med annen stat	267
7.2.4	Forholdet til forvaltningsloven.....	267
7.3	Tollavgiftsloven kapittel 2 Plikt til å svare tollavgift.....	268
7.3.1	Når plikten til å svare tollavgift oppstår	269
7.3.2	Tidfesting	271
7.3.3	Hvem som skal svare tollavgift - tollavgiftspliktig.....	274
7.3.4	Medansvar for tollavgift.....	276
7.3.5	Solidaransvar for tollavgift.....	276
7.3.6	Tollavgiftspliktig ved kjøp av vare med nedsatt tollavgift på vilkår om at varen brukes på en bestemt måte.....	277
7.3.7	Vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om forenklinger ved grensekryssende vareførsel	277
7.4	Tollavgiftsloven kapittel 3 Satser og beregningsgrunnlag for tollavgift	277
7.4.1	Satser for tollavgift - tolltariffen.....	278
7.4.2	Nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer.....	280
7.4.3	Beregningsgrunnlag for tollavgift	280

7.4.4	Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon.....	281
7.4.5	Nedsettelse av beregningsgrunnlaget når varen er skadet eller bedervet 282	
7.5	Tollavgiftsloven kapittel 4 Preferansetoll	282
7.5.1	Preferansetoll.....	283
7.5.2	Preferansetoll - frihandelsavtale.....	283
7.5.3	Preferansetoll – det generelle preferansesystemet for utviklingsland (GSP) 285	
7.5.4	Ikke-preferensiell opprinnelse	286
7.6	Tollavgiftsloven kapittel 5 Nedsettelse av tollavgift på landbruksvarer	287
7.6.1	Generell nedsettelse av tollavgiftssats på landbruksvarer	288
7.6.2	Individuell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer	289
7.6.3	Tildeling av tollkvoter for landbruksvarer ved auksjon eller på annen måte 292	
7.6.4	Vurderinger og forslag	293
7.7	Tollavgiftsloven kapittel 6 Tollavgiftsfritak	300
7.7.1	Tollavgiftsfritak som følge av unntak fra plikten til å levere deklarasjon etter vareførselsloven § 4-1.....	300
7.7.2	Tollavgiftsfritak for varer som det er fritak fra å beregne merverdiavgift av 301	
7.7.3	Andre tollavgiftsfritak	302
7.8	Tollavgiftsloven kapittel 7 Refusjon av tollavgift ved gjenutførsel	303
7.8.1	Refusjon ved gjenutførsel av vare benyttet ved reparasjon eller bearbeiding	304
7.8.2	Refusjon ved gjenutførsel av vare i uendret tilstand mv.....	305
7.8.3	Delvis refusjon	306
7.8.4	Gjenutførsel ved feil eller særlige omstendigheter	307
7.8.5	Generelle bestemmelser om refusjon	307

7.9	Tollavgiftsloven kapittel 8 Særlige forvaltningsregler	308
7.9.1	Taushetsplikt	309
7.9.2	Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter mv.	311
7.9.3	Overført taushetsplikt	312
7.9.4	Ubekreftede opplysninger i tips mv.	312
7.9.5	Sammenstilling av personopplysninger, herunder profilering.....	313
7.9.6	Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer	315
7.9.7	Klagefrist	315
7.10	Tollavgiftsoven kapittel 9 Opplysningsplikt, fastsetting og beregning av tollavgift.....	315
7.10.1	Alminnelig opplysningsplikt.....	316
7.10.2	Melding for tollavgift.....	317
7.10.3	Fastsetting og beregning av tollavgift.....	319
7.10.4	Endring av egen fastsetting.....	321
7.11	Tollavgiftsloven kapittel 10 Kontroll.....	323
7.11.1	Kontrollopplysninger fra tollavgiftspliktige mv.....	323
7.11.2	Kontrollopplysninger fra tredjeparter	324
7.11.3	Kontroll hos den opplysningspliktige	325
7.11.4	Kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter	325
7.11.5	Pålegg om bokføring og klage over bokføringspålegg	325
7.12	Tollavgiftsloven kapittel 11 Endring uten klage og endringsfrister.....	325
7.12.1	Tollmyndighetenes endring av fastsetting	326
7.12.2	Frister for endring av tollavgiftsfastsetting mv.	329
7.12.3	Unntak fra fristene for å ta opp tollavgiftsfastsetting til endring	331
7.12.4	Nedsettelse av tollavgift.....	331
7.13	Tollavgiftsloven kapittel 13 Administrative reaksjoner, straff og søksmål 331	
7.13.1	Tvangsmulkt	332
7.13.2	Overtredelsesgebyr.....	332
7.13.3	Tilleggsavgift	332

7.13.4	Unntak fra tilleggsavgift	336
7.13.5	Skjerpet tilleggsavgift	338
7.13.6	Straff for unnlatt medvirkning til kontroll.....	339
7.13.7	Utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon	339
7.13.8	Frist for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak	340
8	Endringer i andre lover	341
8.1	Innledning.....	341
8.2	Skattebetalingsloven.....	341
8.2.1	Skattebetalingsloven § 1-1 – Virkeområde.....	341
8.2.2	Skattebetalingsloven § 10-1 – Ubetinget betalingsplikt og forbud mot overdragelse av tilgodebeløp	342
8.2.3	Skattebetalingsloven § 10-41 – Toll, merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel.....	342
8.2.4	Skattebetalingsloven § 10-51 – Andre skatte- og avgiftskrav	343
8.2.5	Skattebetalingsloven § 14-10 - Tvangssalg av varer mv. etter tollavgiftsloven.....	343
8.2.6	Skattebetalingsloven § 14-20 Tollkreditt og dagsoppgjørordningen.....	344
8.2.7	Skattebetalingsloven § 17-1- Prosessordningen i innfordringssaker	344
8.3	Merverdiavgiftsloven.....	345
8.3.1	Merverdiavgiftsloven § 3-29 - Varer.....	345
8.3.2	Beregningsgrunnlaget for merverdiavgift – merverdiavgiftsloven § 4-11 346	
8.3.3	Varer det ikke skal beregnes merverdiavgift av ved innførsel - merverdiavgiftsloven kapittel 7.....	347
8.3.4	Varer som er fritatt eller unntatt ved omsetning i merverdiavgiftsområdet 348	
8.3.5	Varer som det ikke skal leveres deklarasjon for etter vareførselsloven § 4- 1, og varer det ikke skal beregnes tollavgift av ved innførsel.....	350
8.3.6	Varer til personlig bruk	351
8.3.7	Vareprøver, varer til teknisk og vitenskapelig bruk mv.	352

8.3.8	Diverse fritak	353
8.3.9	Refusjon av merverdiavgift for varer som gjenutføres eller er feildeklart 354	
8.3.10	Merverdiavgiftsloven § 11-1 – Omsetning, uttak og innførsel av varer ...	355
9	Konsekvenser av forslaget	355
9.1	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	355
9.2	Personvernmessige konsekvenser	356
10	Utkast til ny lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven)	356
11	Utkast til ny lov om tollavgift (tollavgiftsloven)	356
12	Utkast til endringer i skattebetalingsloven og merverdiavgiftsloven	356

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Finansdepartementet fremmer forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og ny lov om tollavgift (tollavgiftsloven). De to lovene skal erstatte tolloven fra 2007.

Departementet har gått igjennom og vurdert behovet for endringer i dagens tollov, både når det gjelder lovstruktur, begrepsbruk og materielle endringer. Det overordnede målet med dette lovarbeidet har vært å etablere et oppdatert lovverk som er tilpasset Tolletatens ansvarsområder, både ved å synliggjøre etatens oppgaver etter eget regelverk og å klargjøre og forankre i loven at etaten også utfører oppgaver for andre myndigheter. I tillegg har det vært et ønske å klargjøre oppgavefordelingen og ansvarsområdene for både Tolletaten og Skatteetaten, særlig når det gjelder regelverksansvaret for fritak som både gjelder for tollavgift, merverdiavgift og særavgifter. Departementet har også vurdert behovet for materielle endringer av enkelte deler av regelverket som ikke var gjenstand for grundige vurderinger ved forrige lovrevisjon i 2007, først og fremst kontroll- og sanksjonsreglene.

Reglene om toll og reglene om vareførsel i dagens tollov regulerer ulike forhold som har til dels ulike formål. Toll er en avgift på nærmere bestemte varer som føres inn i landet, og reglene om toll gjelder i hovedsak plikten til å svare toll, beregning av toll og fritak for toll. Toll har i egenskap av å være et offentligrettslig pengekrav klare likhetstrekk med merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel av varer. Begrunnelsen for å ilegge toll er imidlertid i større grad knyttet til hensynet til norske næringsdrivende, særlig innen landbruket, og i mindre grad begrunnet i proveny hensyn.

Reglene om vareførsel skal sikre myndighetene kunnskap om og kontroll med alle varer som føres inn i og ut av landet, blant annet om de kan innføres lovlig, og gjelder uavhengig av om det skal svares toll ved innførselen. Vareførselsreglene har dermed en

mye bredere begrunnelse, og er et generelt rammeverk for inn- og utførsel av alle varer.

Departementet foreslår at reglene om toll og reglene om vareførsel inntas i to lover; lov om tollavgift og lov om inn- og utførsel av varer. Vareførselsreglene vil gjelde innhenting av opplysninger om og kontroll med enhver vare som føres inn i eller ut av landet. Oppgaven med å sikre at varer ikke innføres i strid med andre myndigheters regelverk kan tydeliggjøres. Tollavgiftsloven vil regulere plikten til å svare tollavgift, og forvaltningsreglene, for eksempel om fastsetting av tollavgift og endring, kan utformes etter mønster av skatteforvaltningsloven som gjelder for skatte- og avgiftskrav. En slik fordeling av regelverket vil, etter departementets syn, legge til rette for at reglene på hvert av områdene kan få en bedre struktur og bli mer oversiktlige. Det vil igjen gjøre reglene mer tilgjengelig for brukerne og dermed fremme rettssikkerheten. Det vil også gjøre det enklere å rendyrke regelverket ut ifra formålet med reglene, og lette arbeidet med regelverksendringer. For eksempel kan kontrollbestemmelsene målrettes etter hvorvidt formålet er kontroll med vareførselen eller kontroll med fastsetting og beregning av tollavgift. De vide kontrollhjemlene i tolloven er for en stor grad begrunnet i vareførselskontrollen. Departementet mener det vil bli en mer ryddig rettsstilstand hvis det klargjøres i lovverket at slike hjemler er begrunnet i oppgaver knyttet til kontroll med vareførselen. Det samme gjelder sanksjonsbestemmelsene for overtredelser av regelverket på de to områdene.

Tidspunktet for ikrafttredelse for de to foreslåtte lovene er avhengig av arbeidet med og høring av samleforskrift til hver av lovene.

1.2 Sammendrag

Formålet med ny lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) er å ha et godt og moderne regelverk som kan bidra til å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer, og å legge til rette for korrekt og effektiv vareførsel. For å oppfylle lovens formål er det nødvendig at tollmyndighetene innhenter opplysninger om og fører

kontroll med varer som føres inn i og ut av landet. Varer kan innføres under ulike tollprosedyrer, som for eksempel overgang til fri disponering eller til tollager, og opplysninger om varen skal gis i deklarasjonen for den valgte prosedyren. Det er denne virksomheten loven i hovedsak regulerer. Departementet legger til grunn at vareførselsloven i praksis vil være hovedloven for tollmyndighetenes virksomhet. Den vil gjelde innførsel og utførsel av alle varer uavhengig av om det er tollavgift på varen. Det bygger opp under intensjonen om at Tolletaten styrkes for å drive effektiv vareførselskontroll og -administrasjon.

Ny lov om tollavgift gjelder plikt til å svare tollavgift for varer som innføres, og fastsetting av tollavgift. Loven forventes å ha en mer begrenset betydning enn vareførselsloven, ettersom det i dag bare er toll på noen tekstilvarer samt på landbruksvarer som er begrunnet i tollvernet for norsk landbruk. På dette området har også landbruksmyndighetene en sentral rolle. Departementet foreslår at betegnelsen tollavgift brukes istedenfor betegnelsen toll, i form av avgift på varer ved innførsel. Det synliggjør at reglene gjelder det offentligrettslige pengekravet.

Enkelte bestemmelser har vesentlig betydning for fastsetting av tollavgift, men også betydning for enhver vare som innføres. Et eksempel på dette er bestemmelsene om klassifisering og varers tollverdi. Den som innfører en vare til landet, skal klassifisere varen og gi opplysninger om varens tollverdi. Satsen for eventuell tollavgift er knyttet til klassifiseringen, og tollverdien er ett av flere beregningsgrunnlag for tollavgift. Dette er i forslaget løst slik at de materielle reglene om klassifisering, og tollverdi, som gjelder for enhver vare som innføres, er inntatt i vareførselsloven og med henvisning dit i tollavgiftsloven.

Forslaget til nye lover innebærer for øvrig at enkelte likelydende forvaltningsbestemmelser er tatt inn i begge lovene, for eksempel bestemmelsene om tollmyndighetenes taushetsplikt og utlevering av opplysninger til offentlige

myndigheter. Antallet likelydende bestemmelser i de to lovene er imidlertid begrenset, og departementet kan ikke se at dette vil innebære praktiske utfordringer.

1.2.1 Vareførselsloven

Forslaget til ny lov om inn- og utførsel av varer viderefører i stor grad de bestemmelsene i dagens tollov som gjelder innhenting av opplysninger om og kontroll med den grensekryssende vareførselen. Lovens systematikk er imidlertid noe endret sammenlignet med tolloven, både for å gjøre regelverket mer tilgjengelig og brukervennlig og som en konsekvens av forslaget om en egen lov om tollavgift.

Departementet har lagt vekt på å synliggjøre at vareførselsloven også skal sikre at varer ikke inn- og utføres i strid med forbud, restriksjoner mv. etter andre lover, og sikre opplysninger om varers verdi, type, mengde mv. til bruk for kartlegging og statistikkformål. På alle disse områdene har Tolletaten viktige samfunnsoppgaver. Videre er bestemmelsene om plikter ved inn- og utførsel av varer og de enkelte tollprosedyrene i større grad enn i dag harmonisert med tilsvarende regler i EUs tollkodeks (UCC) når det gjelder oppbygging og begrepsbruk. Departementet har gått grundig gjennom kontrollbestemmelsene med sikte på å tydeliggjøre kontrollhjemlene, og foreslår at gjennomføring av kontroll av person og bruk av makt, som i dag er regulert i forskrift, reguleres i loven. I tillegg er straffebestemmelsene betydelig omarbeidet i samsvar med strukturen i straffeloven, og slik at det fremgår klarere av loven hvilke handlinger og unnlatelser som kan være straffbare.

Departementet foreslår enkelte materielle endringer, der de viktigste er forslaget om å regulere innlegg av varer på tollager som en tollprosedyre og med plikt til å deklare varen, og økning av strafferammen for forsettlig overtredelser fra seks måneder til to år.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av innholdet i de enkelte kapitlene i forslag til ny vareførselslov.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser har bestemmelser om lovens formål og virkeområde samt definisjoner av viktige ord og uttrykk i loven. Departementet foreslår blant annet at tollmyndighetenes kontrolloppgaver for andre myndigheter fremgår tydeligere av bestemmelsen om lovens saklige virkeområde. Kapitlet regulerer også tollmyndighetenes adgang langs kysten og i havneområder, bygninger mv., åpnings- og ekspedisjonstider ved grenseoverganger, adgang til å kreve vederlag for Tolletatens tjenester, bruk av politiattest ved ansettelse i etaten og forholdet til forvaltningsloven.

Kapittel 2 Plikter ved ankomst til tollområdet gjelder blant annet plikten til å gi forhåndsvarsel om varer og å legge frem varer for tollmyndighetene. Disse pliktene gjelder i utgangspunktet for alle som bringer en vare til tollområdet, men med omfattende unntak fra plikten til å forhåndsvarsle som følge av avtale med EU og Sveits. I tillegg reguleres enkelte plikter som kun retter seg mot føreren av transportmiddel ved ankomst til tollområdet. Dette gjelder blant annet plikt til å sørge for at transportmiddelet går direkte til sted der tollmyndighetene er stasjonert, og plikt til å gi melding til tollmyndighetene om ankomst til bestemmelsesstedet.

Kapittel 3 Tollbehandling har bestemmelser om plikt til å tollbehandle varer som innføres, om deklareringsplikt av varer og levering av deklarasjon og om frigjøring av varer for en tollprosedyre. I tillegg reguleres adgangen til å gjenutføre varer eller avstå varer til tollmyndighetene.

Kapittel 4 Tollprosedyrer ved innførsel har en bestemmelse om hver enkelt prosedyre hvor det fremgår hva prosedyren innebærer, blant annet om valg av prosedyren utløser plikt til å svare tollavgift og andre avgifter. Alle varer som innføres til tollområdet skal underlegges en tollprosedyre, hvis de ikke gjenutføres eller avstås til tollmyndighetene. De aktuelle prosedyrene er overgang til fri disponering (dagens fortolling), forpassing, transittering, tollager, frisoner, midlertidig innførsel og innenlands bearbeiding. Å regulere innlegg av varer på tollager som en prosedyre, vil gjøre det tydeligere enn i dag at det kan pålegges deklareringsplikt, noe som kan gi utvidet opplysningsplikt for

speditører og andre som legger varer på tollager. Dette vil bedre tollmyndighetenes kontrollmuligheter med dette varesegmentet.

Kapittel 5 Plikter ved avreise fra tollområdet og tollprosedyren utførsel har regler om hvilke plikter som gjelder ved utførsel av varer. På samme måte som ved innførsel av varer, skal den som utfører en vare fra tollområdet gi tollmyndighetene forhåndsvarsel om varen og legge varen frem for tollmyndighetene. Videre fremgår det at varer som skal utføres fra tollområdet skal underlegges prosedyren utførsel, og at det i den forbindelse skal leveres en deklarasjon. Kapitlet har også en bestemmelse om utstedelse av opprinnelsesbevis for varer som utføres fra Norge.

Kapittel 6 Klassifisering og tollverdi regulerer plikten til å klassifisere varer i henhold til tolltariffen. Ved innførsel av varer skal det leveres en deklarasjon for den valgte tollprosedyren. En sentral opplysning i deklarasjonen er opplysninger om varen. Blant annet skal varen klassifiseres. Departementet foreslår å legge om ordningen med at tolltariffen er en del av Stortingets årlige vedtak om toll. I stedet foreslås at tolltariffen fastsettes av tollmyndighetene i forskrift. Kapitlet har også detaljerte regler om fastsetting av varers tollverdi.

Kapittel 7 Særlige forvaltningsregler inneholder forvaltningsregler som erstatter eller supplerer forvaltningsloven. De mest sentrale bestemmelsene gjelder tollmyndighetenes taushetsplikt og adgangen til å utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter samt adgang for deklaranten og tollmyndighetene til å endre opplysninger i leverte deklarasjoner. Kapitlet har også bestemmelser om sammenstilling og lagring av personopplysninger og bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer.

Kapittel 8 Kontroll har omfattende kontrollhemler for tollmyndighetens kontroll med den grensekryssende vareførselen, og kontrollhemler som gir rett til å innhente ytterligere opplysninger fra den opplysningspliktige selv, tredjeparter og offentlige

myndigheter. Bestemmelsene er i stor grad en videreføring av tollovens kontrollbestemmelser, men med enkelte presiseringer og forslag om at enkelte bestemmelser i tollforskriften reguleres i loven. Departementet foreslår blant annet at reglene om kontroll av person inntas i en egen bestemmelse, og at inngripende undersøkelse av personer hjemles klart i loven. Også tollmyndighetenes adgang til å bruke makt overfor personer som forsøker å unndra seg kontroll, som i dag er regulert i tollforskriften, foreslås regulert i loven.

Kapittel 9 Samarbeid med annen stat har bestemmelser om tollmyndighetenes samarbeid med andre lands myndigheter innenfor vareførselslovens saklige virkeområde. Norge har i dag tollsamarbeidsavtale med Sverige, inngått i 1959, og med Finland, inngått i 1968. Disse er videreført etter at Sverige og Finland ble medlemmer i EU ved avtale mellom Norge og EU av 13. mars 1997.

Kapittel 10 Tilbakehold av varer som krenker immaterialrettigheter har særskilte bestemmelsene om tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake varer som krenker immaterialrettigheter. Justisdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i bestemmelsene, og eventuelle endringer vil bli innarbeidet i forslag til ny vareførselslov.

Kapittel 11 Tilbakehold og beslag av varer mv. har bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake, beslaglegge, selge og destruere varer og andre gjenstander. Departementet foreslår blant annet å regulere tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake og destruere varer som er inn- eller utført uten nødvendig tillatelse etter annen lov.

Kapittel 12 Administrative reaksjoner og straff regulerer tollmyndighetenes adgang til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr og å forby noen å representere en deklarant ved tollbehandlingen. Kapitlet har også bestemmelser om straff for ulovlig vareførsel, for brudd på lås eller segl og for unnlatt medvirkning til kontroll. Straffebestemmelsene

er betydelig endret sammenlignet med dagens bestemmelser, først og fremst når det gjelder oppbygging av bestemmelsene, men departementet foreslår også enkelte endringer i hvilke handlinger som skal være straffbare, og i strafferammene.

Kapittel 13 Handelstiltak har bestemmelser om iverksetting av handelstiltak for å beskytte det norske markedet mot ulike former for urettferdig konkurranse fra andre stater. Handelstiltak kan iverksettes som antidumpingstiltak, utjevningstiltak, beskyttelsestiltak og mottiltak. I tillegg gjelder særlige regler om opplysningsplikt og undersøkelser i slike saker. Kapittel 13 viderefører bestemmelsene i tolloven kapittel 10.

1.2.2 Tollavgiftsloven

Forslaget til ny lov om tollavgift viderefører de bestemmelsene i dagens tollov som gjelder selve tollkravet, blant annet bestemmelser om når plikten til å svare tollavgift oppstår og hvem som er ansvarlig for tollavgiften, satser og beregningsgrunnlag, preferansetoll, nedsettelse av tollavgift og tollfritak. Departementet har særlig lagt vekt på å tydeliggjøre hvem som kan bli ansvarlig for å svare tollavgift i forskjellige situasjoner, og avklare hvilke fritak som har sin hovedbegrunnelse på tollavgiftsområdet og dermed bør reguleres i tollavgiftsloven.

Landbruksmyndighetenes adgang til å sette ned de ordinære tollavgiftssatsene på landbruksvarer videreføres med enkelte mindre endringer for å lovfeste dagens praksis. I tillegg foreslår departementet en ny ordning for å bedre kontrollmulighetene og regulere et eventuelt ansvar for tollavgift når landbruksvarer som er innført med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk, selges videre.

Departementet har ved gjennomgang av forvaltningsreglene for tollavgift sett hen til skatteforvaltningsloven, som gjelder for alle andre skatte- og avgiftskrav. Tollavgift er, som de andre skatte- og avgiftskravene, et offentligrettslig pengekrav, og departementet mener at forvaltningen av disse bør følge generelle regler dersom ikke særskilte hensyn tilsier særregler. De sentrale forvaltningsbestemmelsene i tollavgiftsloven er

derfor utformet i samsvar med skatteforvaltningslovens bestemmelser, så langt det passer. Dette gjelder blant annet reglene om opplysningsplikt, egenfastsetting og beregning av tollavgift, endringsregler og –frister og sanksjoner. Denne delen av forslaget innebærer enkelte materielle endringer, blant annet økes den ordinære endringsfristen fra tre til fem år. Departementet foreslår også at vilkårene for ileggelse av tilleggsavgift og satser for tilleggsavgift utformes tilsvarende som for tilleggsskatt etter skatteforvaltningsloven.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av innholdet de enkelte kapitlene i ny tollavgiftslov.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser har bestemmelser om lovens virkeområde, definisjoner av enkelte sentrale ord og uttrykk, samarbeid med annen stat og forholdet til forvaltningsloven. Lovens saklige virkeområdet er plikt til å svare tollavgift for varer som innføres og fastsetting av tollavgift, og det stedlige virkeområdet er tollområdet, det vil si det norske fastland og territorialfarvann.

Kapittel 2 Plikt til å svare tollavgift gir nærmere regler om når plikten til å svare tollavgift oppstår, og hvem som skal svare tollavgift. Departementet foreslår at dagens uttrykk «tollskyldner» erstattes av uttrykket «tollavgiftspliktig», som etter forslaget vil være en snevrere gruppe enn tollskyldner etter den gjeldende tolloven. Andre kan på nærmere vilkår få et medansvar for tollavgift. Kapitlet har også en bestemmelse om tidfesting, det vil si hvilke satser og regler som skal gjelde på et gitt tidspunkt. I tillegg foreslås en bestemmelse om at den som kjøper en landbruksvare som er innført med nedsatt tollavgift etter forslag til § 5-3 på vilkår om sluttbruk, blir tollavgiftspliktig ved brudd på vilkåret.

Kapittel 3 Satser og beregningsgrunnlag for tollavgift regulerer hvilke satser som fastsettes av Stortinget og kunngjøres som del av tolltariffen. Dette er de ordinære tollavgiftssatsene og preferansetollavgiftssatser for varer med opprinnelse i land Norge har frihandelsavtale med og varer med opprinnelse i land Norge ensidig gir

tollbegunstigelse. Kapitlet har også hjemmel for departementet til å sette ned de ordinære satsene for landbruksvarer. Denne myndigheten til å forvalte tollvernet for landbruksvarer er tildelt Landbruks- og matdepartementet. Bestemmelsene om beregningsgrunnlaget for tollavgift gir nærmere regler om beregning på grunnlag av vekt, volum, antall og verdi og beregningsgrunnlag ved utenlands bearbeiding og når varen er skadet eller bedervet.

Kapittel 4 Preferansetoll – varers opprinnelse har nærmere regler om preferansetoll for varer som omfattes av frihandelsavtale og varer som omfattes av ordning som Norge ensidig har etablert som et generelt preferansesystem til tollbegunstigelse av en gruppe stater. Preferansetoll kan innebære tollreduksjon, tollfrihet eller annen tollbegunstigelse. Kapitlet har også en bestemmelse om ikke-preferensiell opprinnelse, det vil si opprinnelse fastsatt på annet grunnlag enn frihandelsavtale eller etter vilkår for ensidig preferanseordning.

Kapittel 5 Nedsettelse av tollavgift på landbruksvarer regulerer de ulike ordningene for nedsettelse av tollavgift som landbruksmyndighetene administrerer som ledd i forvaltningen av tollvernet for landbruksvarer. Forslaget viderefører dagens regler med enkelte mindre endringer, blant annet for å lovfeste gjeldende praksis.

Kapittel 6 Tollavgiftsfritak har bestemmelser om fritak fra plikten til å svare tollavgift for enkelte varer og i enkelte situasjoner. Fritakene er både regulert som en følge av unntak fra deklarasjonsplikten og som følge av fritak for merverdiavgift. I tillegg reguleres de fritakene som primært er begrunnet i fritak for tollavgift.

Kapittel 7 Refusjon av tollavgift ved gjenutførsel gjelder helt og delvis refusjon av tollavgift ved gjenutførsel av varer. Tollavgiften kan refunderes ved gjenutførsel av vare benyttet ved reparasjon eller bearbeiding, og ved gjenutførsel av vare i uendret stand. Kapitlet har også en bestemmelse om delvis refusjon når en vare som innføres midlertidig til leie eller lån gjenutføres senere, og ikke fyller vilkårene for å kunne

deklarerer for tollprosedyren midlertidig innførsel. Tollavgift kan også refunderes når en vare gjenutføres fordi den er feilsendt, feilbestilt eller ikke levert som avtalt.

Kapittel 8 Særlige forvaltningsregler har regler som erstatter og supplerer forvaltningsloven på en del områder. Departementet foreslår endringer i oppbyggingen av bestemmelsene om taushetsplikt og utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter og enkelte materielle endringer, blant annet i bestemmelsen om overført taushetsplikt. Videre foreslås at fristen til å klage over vedtak etter loven utvides fra tre til seks uker. Kapitlet har også bestemmelser om ubekreftede personopplysninger i tips mv., og om sammenstilling og bruk av personopplysninger. Videre er det en bestemmelse om bindende forhåndsuttalelser.

Kapittel 9 Opplysningsplikt, fastsetting og beregning av tollavgift har bestemmelser om alminnelig opplysningsplikt og om plikt til å gi opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift i «melding for tollavgift». I praksis skal slik melding gis i deklarasjonen som leveres etter vareførselsloven. Kapitlet har også bestemmelser om fastsetting og beregning av tollavgift og endring av egen fastsetting. Disse bestemmelsene er en konsekvens av departementets forslag om å utforme sentrale forvaltningsbestemmelser i tollavgiftsloven i tråd med skatteforvaltningslovens bestemmelser.

Kapittel 10 Kontroll regulerer tollmyndighetenes adgang til å innhente kontrollopplysninger fra den tollavgiftspliktige og fra tredjeparter, men begrenset til kontroll med noens plikt til å svare tollavgift. Tollmyndighetene kan innhente opplysningene ved skriftlig henvendelse eller ved stedlig kontroll. Kapitlet har også bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å ilegge bokføringspålegg og om klage over bokføringspålegg.

Kapittel 11 Endring uten klage og endringsfrister gjelder tollmyndighetenes adgang til å endre en tollavgiftsfastsetting og frister for slik endring. Bestemmelsene er utformet i

tråd med tilsvarende bestemmelser i skatteforvaltningsloven så langt de passer. Det innebærer blant annet at det fremgår av loven hvilke hensyn tollmyndighetene skal ta i betraktning, når de vurderer om en fastsetting skal tas opp til endring. Departementet foreslår også at den ordinære endringsfristen økes fra tre til fem år, og i alvorlige unndragelsestilfeller til ti år.

Kapittel 12 Administrative reaksjoner, straff og søksmål regulerer tollmyndighetenes adgang til å ilegge administrative reaksjoner i form av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilleggsavgift, og har i tillegg en bestemmelse om straff for unnlatt medvirkning til kontroll. Departementet foreslår at reglene om tilleggsavgift utformes i tråd med reglene om tilleggs-skatt etter skatteforvaltningsloven, så langt de passer. Det innebærer blant annet endringer i satsstrukturen og i reglene om hvem som kan ilegges tilleggsavgift samt klarere unntaksregler. Kapitlet har også en bestemmelse om fristen for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak, men med forslag om at søksmålsfristen skal avbrytes dersom det omtvistede spørsmålet klages inn for Sivilombudsmannen.

2 BAKGRUNN

2.1 Om Tolletaten

Tolletaten er underlagt Finansdepartementet. Etaten er lokalisert 35 steder i landet, og etatens kontrollområde dekker 2 562 km landegrense med 17 bemannede og 80 ubemannede grenseoverganger, 100 915 km kystlinje og 13 internasjonale flyplasser. Tolletaten samarbeider med svenske og finske tollmyndigheter på grensen. På flere grenseoverganger utfører norske tolltjenestemenn, i tillegg til norsk importkontroll, svensk eksportkontroll på norsk side av grensen, mens svenske tolltjenestemenn, i tillegg til svensk importkontroll, utfører norsk eksportkontroll på den svenske siden av grensen. Siden Sverige er en del av EUs tollunion, utfører norske tollere kontroll i samsvar med EUs regelverk på dette området. Samarbeidet med finske tollmyndigheter omfatter kontroll og ekspedisjon på hele den norsk-finske grensen, og opereres fra to

norske og fire finske tollstasjoner. Ved alle disse tollstasjonene utfører både norske og finske tjenestemenn jobb for det andre landets myndigheter.

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves. Tolletatens hovedmål er at det skal være enkelt og effektivt å etterleve lover og regler for grensekryssende vareførsel, at aktørene i vareførselen skal oppfatte risikoen ved å ikke etterleve som høy, og at Tolletaten skal støtte opp under andre myndigheters virksomhet.

Tolletatens hovedoppgaver er å

- forvalte og medvirke til at regelverket for toll og vareførsel inn i og ut av landet etterleves, blant annet ved å informere og veilede brukerne
- kontrollere at varer som blir ført inn i og ut av landet er riktig deklarerert, og motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer
- fastsette og kontrollere grunnlaget for og beregning av toll
- utføre oppgaver for andre myndigheter.

Tolletaten har i tillegg en aktiv rolle på sitt område i å ivareta Norges nettverk av internasjonale, multilaterale og bilaterale avtaler med andre land eller grupper av land, og følger også den tolltekniske delen av arbeidet i World Trade Organization (WTO) og andre løpende internasjonale prosesser som har betydning for etatens ansvarsområder.

I tillegg til eget regelverk kontrollerer Tolletaten at annet regelverk om innførsel av varer overholdes. Dette er plikter som følger av regelverk som forvaltes av andre etater. Tollmyndighetene kontrollerer at restriksjoner eller forbud ved innførsel av varer overholdes eller at det foreligger nødvendige tillatelser når regelverket krever dette. Slike restriksjoner har flere ulike formål, blant annet nasjonal sikkerhet, helse, dyrevelferd og plantevern. Gjennom etatens myndighet til å kontrollere inn- og utførsel av varer, avdekker og forhindrer tollmyndighetene innførsel av narkotika, falske legemidler, miljøfarlige produkter og illegal handel med våpen og eksplosiver. Videre

avdekkes og forhindres inn- og utførsel av vernede dyre- og plantearter, kulturgjenstander, forurensende produkter og andre restriksjonsbelagte produkter. Tolletaten avdekker også feilklassifisering av varer og overtredelser av kvoteandeler når det gjelder innførsel av landbruksvarer og høyt beskattede varer samt innførsel av falske merkevarer. I tillegg overvåker og avdekker Tolletaten innførsel av en rekke varer som kan brukes som innsatsvarer og produksjonsutstyr for andre typer kriminalitet, blant annet til produksjon av narkotika, eksplosiver og våpen, som Tolletaten melder til relevant myndighet. Tolletaten utfører også oppgaver på vegne av Skatteetaten knyttet til fastsetting og beregning av merverdiavgift og særavgift ved innførsel av varer for uregistrerte avgiftspliktige.

I tillegg til vareførselskontrollen bistår Tolletaten politiet i personkontrollen på grensen med hjemmel i utlendingsloven, og kontrollerer kjøretøy (dekkutrustning og bombrikke) på vegne av Statens vegvesen etter særskilte regler i vegtrafikkloven.

2.2 Bakgrunnen for forslaget

2.2.1 Overordnet

De siste årene er det gjennomført flere endringer i oppgavefordelingen mellom Tolletaten og Skatteetaten. 1. januar 2016 ble innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter overført til Skatteetaten, og Toll- og avgiftsetaten endret samtidig navn til Tolletaten. Fra samme tidspunkt ble også forvaltningen av særavgifter for registrerte virksomheter og motorvognavgifter overført, og 1. januar 2017 ble ansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter for ikke-registrerte virksomheter overført til Skatteetaten. De rettslige konsekvensene av oppgaveoverføringen er beskrevet i punkt 2.2.2.

Hovedformålet med oppgaveoverføringen har vært å rendyrke Skatteetatens og Tolletatens hovedoppgaver, styrke arbeidet mot svart økonomi, styrke vareførselskontrollen over grensen, forenkle for innbyggere og næringsliv og redusere ressursbruken. For Tolletaten innebærer endringene at etaten styrkes for å drive

effektiv vareførselskontroll og -administrasjon. Skatteetaten har fått et helhetlig ansvar for reglene om indirekte skatt (merverdiavgift og særavgifter) både ved innenlands omsetning og ved innførsel.

I statsbudsjettet for 2016 ble Tolletatens kontroll med den grensekryssende vareførselen styrket gjennom tre satsningsområder: elektronisk nærvær ved alle landeveis grenseoverganger, økt bemanning og bedre etterretnings- og analysekapasitet. Tolletatens etterretningssenter ble etablert i februar 2017. Utplassering av kameraer for skiltgjenkjenning (ANPR) ved landeveis grenseoverganger og fergeleier med utenlandstrafikk skjer løpende, og vil være ferdigstilt innen utgangen av 2020.

Som ledd i arbeidet med å styrke Tolletatens vareførselskontroll ble det med virkning fra 1. januar 2017 vedtatt enkelte utvidelser og presiseringer av kontrollbestemmelsene i tolloven. Tolletaten fikk også nye reaksjons- og sanksjonsmuligheter, blant annet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på pliktreglene i tolloven kapittel 3 og 4. I tillegg ble det vedtatt at Tolletaten kan lagre opplysninger om grensekryssende trafikk ved bruk av skiltgjenkjenningssystemet ANPR i seks måneder. For en nærmere beskrivelse av endringene vises til Prop. 1 LS (2016-2017) kapittel 13.

I etterkant av disse lovendringene har departementet gått igjennom og vurdert behovet for endringer i hele tolloven, både når det gjelder lovstruktur, begrepsbruk og materielle endringer. Det overordnede målet med dette arbeidet har vært å etablere et oppdatert lovverk som er tilpasset Tolletatens ansvarsområder etter oppgaveoverføringen til Skatteetaten, både ved å synliggjøre etatens oppgaver etter eget regelverk og å klargjøre og forankre i loven at etaten også utfører en rekke oppgaver for andre etater og myndigheter. Samtidig har departementet vurdert om regelverket bør endres slik at Skatteetatens nye ansvarsområder kommer klarere frem.

Dagens tollov gjelder både toll og vareførsel, men toll og vareførsel kan likevel ses på som to adskilte områder. Toll er et offentligrettslig pengekrav som skal beregnes som følge av at en vare innføres til Norge, mens reglene om vareførsel er prosedyre- og kontrollregler for inn- og utførsel av varer som gjelder uavhengig av om det skal beregnes toll som følge av innførselen. Selve tollkravet har klare likhetstrekk med særavgifter og merverdiavgift, men påløper kun ved innførsel av varer, og ikke også ved innenlands omsetning. De fleste materielle bestemmelser om omfanget av plikten til å svare merverdiavgift og særavgift som følge av at varer innføres til Norge, reguleres av merverdiavgiftsloven og særavgiftsloven og særavgiftsforskriften og ikke av tolloven. Forvaltningsreglene for disse avgiftene følger av skatteforvaltningsloven. Ved skatteforvaltningsloven ble forvaltningsreglene for de fleste skatte- og avgiftskrav grundig vurdert. En tilsvarende gjennomgang av forvaltningsreglene for toll ble ikke gjort. Departementet mener derfor det er behov for å gå igjennom forvaltningsreglene for tollkravet og vurdere disse opp mot de nye bestemmelsene i skatteforvaltningsloven.

Tolletatens førstelinjerolle ved inn- og utførsel av varer innebærer at etaten har viktige oppgaver med å bistå andre myndigheter. Disse oppgavene gjelder vareførselen, og ikke reglene om tollkravet. Vareførselsregelverket har på denne måten et langt videre anvendelsesområde enn reglene om toll. Tollkravet har på den annen side mer til felles med merverdiavgift og særavgifter som skal beregnes ved innførsel av varer.

De ulike hensyn og anvendelsesområder for reglene om vareførsel og reglene om toll har synliggjort behovet for å klargjøre hvilke bestemmelser i tolloven som gjelder vareførsel, og hvilke bestemmelser som gjelder toll. Det er for eksempel klart at de vide kontrollhjemlene i tolloven primært er begrunnet i vareførselskontrollen.

Begrepsbruken i tolloven gir ofte ikke et klart svar ettersom «toll» i mange sammenhenger brukes på områder som gjelder generelt for vareførselen, enten det skal beregnes toll eller ikke. Arbeidet med å klargjøre hva de enkelte bestemmelsene regulerer, har ført til spørsmål om regelverket for Tolletatens oppgave med å innhente

opplysninger om og kontrollere vareførselen over grensen og reglene om beregning og fastsetting av toll bør deles opp, enten i samme lov eller i to lover. Det vises til departementets vurderinger og forslag i punkt 5.2.

2.2.2 Rettslige konsekvenser av oppgaveoverføringen fra Tolletaten til Skatteetaten

Som nevnt ble forvaltningsansvaret for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel fullt ut overført fra Tolletaten til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2017. Samtidig ble forvaltningsordningen for merverdiavgift endret ved at de som er registrert i merverdiavgiftsregisteret som avgiftspliktige, skal medta opplysninger om grunnlag og beregning av merverdiavgift ved innførsel i skattemeldingen for merverdiavgift, sammen med merverdiavgift av innenlandsk omsetning og uttak.

Tolloven har likevel vesentlig betydning for Skatteetatens forvaltning av merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. For det første gjelder reglene i tolloven kapittel 2 om hvem som skal svare toll, og når plikten til å svare toll oppstår, tilsvarende for merverdiavgift for varer ved innførsel, når den som innfører varen ikke er registrert i merverdiavgiftsregistret (andre enn avgiftssubjektet), jf. merverdiavgiftsloven § 11-1 først ledd annet punktum. Det samme gjelder særavgifter for varer ved innførsel for andre enn de som er registrert som særavgiftspliktig. Det innebærer for det første at hovedregelen om at plikt til å svare toll oppstår når varen fortolles, gjelder tilsvarende for plikten til å svare merverdiavgift og særavgifter ved innførsel for andre enn henholdsvis avgiftssubjektet og registrerte særavgiftspliktige. For det andre vil plikten til å svare merverdiavgift og særavgifter ved innførsel, på samme måte som for toll, oppstå når tollovens forpliktelser i forbindelse med innførsel, transport, lagring eller annen disponering av vare ikke overholdes, jf. tolloven § 2-1 tredje ledd bokstav b. I prinsippet fører dette til at Skatteetaten i saker om endring av fastsatt merverdiavgift eller særavgift ved innførsel, må vurdere om reglene i tolloven er overtrådt. Ofte vil Skatteetaten kunne støtte seg på Tolletatens opplysninger og vurderinger, men dersom for eksempel den antatt merverdiavgiftspliktige bestrider avgiftsplikten, må Skatteetaten vurdere vilkårene om avgiftsplikt på selvstendig grunnlag. Dette gjelder

både ved behandlingen i Skatteetaten, ved behandling i Skatteklagenemnda og ved behandling i domstolen. Det er naturlig at skattemyndighetene varsler tollmyndighetene dersom de kommer til at tollovens regler ikke er overholdt, slik at tollmyndighetene kan vurdere om de bør følge opp saken etter tolloven. Hvis Tolletaten som ledd i vareførselskontrollen oppdager feil i for eksempel tollverdi, som har betydning for Skatteetatens vurderinger, skal Tolletaten orientere Skatteetaten og selvsagt den som er ansvarlig subjekt.

Det følger av merverdiavgiftsloven § 4-11 at ved innførsel skal beregningsgrunnlaget for merverdiavgift fastsettes etter reglene i tolloven kapittel 7 om grunnlag for beregning av toll (tollverdi). Grunnlaget skal fastsettes av den avgiftspliktige selv i skattemeldingen. Som omtalt i Prop. 1 LS (2015-2016) punkt 24.5.5 har ikke skattemyndighetene plikt til å kontakte tollmyndighetene før de eventuelt endrer en tollverdi fastsatt av den avgiftspliktige som grunnlag for merverdiavgift. Dersom fastsetting av tollverdi reiser prinsipielle spørsmål, kan det likevel være hensiktsmessig at skattemyndighetene kontakter tollmyndighetene for å få deres syn på spørsmålet. Videre bør skattemyndighetene varsle tollmyndighetene når de fatter vedtak om endringer som kan ha betydning på tollområdet, slik at tollmyndighetene kan vurdere om det er grunn til å følge opp dette. Tilsvarende gjelder hvis Tolletaten som ledd i vareførselskontrollen oppdager feil i for eksempel fastsatt tollverdi. Da skal Skatteetaten og ansvarlig subjekt varsles. Hvilke avgiftsmessige konsekvenser dette får, hører inn under Skatteetaten.

Også på andre områder har bestemmelsene i tolloven betydning for fastsetting av merverdiavgift og særavgift ved innførsel. Et sentralt område er reglene om fritak i tolloven kapittel 5. For merverdiavgift følger det av kapittel 7 i merverdiavgiftsloven at mange av fritakene for toll gjelder tilsvarende for merverdiavgift ved innførsel. For særavgifter følger det av Stortingets årlige vedtak om særavgifter at mange av bestemmelsene i tolloven gjelder tilsvarende, samt at noen grunnleggende fritak får anvendelse gjennom særavgiftsforskriften § 2-6 som bestemmer at «bestemmelsene i

tolloven om innførsel av varer gjelder tilsvarende så langt de passer og ikke annet er bestemt». Før oppgaveoverføringen ble disse reglene i sin helhet forvaltet av tollmyndighetene, men i dag må skattemyndighetene i saker om merverdiavgift og særavgifter ved innførsel vurdere om vilkårene for fritak i tolloven er oppfylt. Som omtalt i punkt 5.3 foreslår departementet at de av fritaksbestemmelsene i tolloven som særlig gjelder for merverdiavgift ved innførsel, flyttes til merverdiavgiftsloven.

Selv om forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter er overført til Skatteetaten, utøver Tolletaten, med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 2-13, myndighet ved fastsetting av merverdiavgift og særavgift som oppstår ved innførsel for ikke registrerte merverdiavgiftspliktige og de som ikke er registrert som særavgiftspliktige. De som ikke er registrert i merverdiavgiftsregisteret og de som ikke er registrert for særavgifter skal fortsatt gi opplysninger om og fastsette merverdiavgift og særavgift som oppstår ved innførsel i deklarasjonen etter tolloven. Dette følger for merverdiavgift av skatteforvaltningsloven § 8-3 tredje ledd, jf. skatteforvaltningsforskriften § 8-3-10 femte ledd og for særavgifter av skatteforvaltningsloven § 8-4 femte ledd og forskriften § 8-4-2 sjuende ledd. Tollmyndighetene er etter skatteforvaltningsforskriften § 2-13-5 tildelt myndighet til å endre den skattepliktiges fastsetting av avgifter når den er uriktig, eller det ikke foreligger noen skattefastsetting. Videre kan Skattedirektoratet bestemme hvilken myndighet de skal ha når den skattepliktige leverer endringsmelding. Det vil si at tollmyndighetene i dag utøver myndighet etter skatteforvaltningsloven.

2.2.3 Enkelte særlige områder

Fritak fra plikt til å svare toll, merverdiavgift og særavgifter

Oppgaveoverføringen til Skatteetaten har som nevnt også aktualisert spørsmålet om å klargjøre enkelte områder, slik at grensesnittet mellom Skatteetatens og Tolletatens ansvarsområder kommer klarere frem i lovverket. Plassering av fritaksbestemmelsene i tolloven kapittel 5 er et slikt område. Skatteetaten har nå ansvaret for regelverket om alle skatter, både direkte skatter og indirekte skatter (merverdiavgift og særavgifter),

mens Tolletaten har ansvaret for regelverket om vareførsel og beregning og fastsetting av toll. Før overføringen av forvaltningsansvaret for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel til Skatteetaten var det Tolletaten som i sin helhet forvaltet dette regelverket.

I utgangspunktet gjelder fritakene i tolloven kapittel 5 kun for plikten til å beregne toll, men ved henvisninger i regelverket er det helt eller delvis symmetri mellom tollfritak og fritak for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Overføringen av forvaltningsansvaret for merverdiavgift og særavgifter til Skatteetaten kan tale for at fritak som primært gjelder fritak for merverdiavgift eller særavgift ved innførsel bør reguleres i merverdiavgiftsloven, eventuelt i særavgiftsregelverket, og ikke sammen med de materielle regler om toll. Merverdiavgiftsplikten er generell for alle varer, og det er toll kun på et lite antall varer. Departementet har derfor gått gjennom fritaksreglene og vurdert om de i hovedsak har betydning for toll eller for merverdiavgift, eventuelt særavgift, og på det grunnlaget vurdert hvilken lov det enkelte fritaket bør reguleres i og dermed hvilken etat, Tolletaten eller Skatteetaten, som bør forvalte regelverket. Det vises til departementets vurderinger i punkt 5.3.

Tolloven kapittel 3 og 4 om vareførselsprosedyrer

Tolloven kapittel 3 om melde- og fremleggelsesplikten og kapittel 4 om tollbehandling regulerer de mest sentrale pliktene på vareførselsområdet. Reglene synliggjør i liten grad dagens praksis og bør av den grunn gjennomgås. I tillegg bør det vurderes om reglene i større grad enn i dagens tollov bør utformes etter mønster av prosedyrereglene i EUs tollkodeks Union Customs Code (UCC). UCC er nylig modernisert med tanke på handelsforenklinger, digitalisering og automatisering, og dette regelverket er modell for Tolletatens pågående arbeid med nye strategier for næringslivets vareførsel. Etaten arbeider med å modernisere og effektivisere tollbehandlingen ved inn- og utførsel av varer. Det går ut på at all informasjon for å oppfylle pliktene ved inn- og utførsel av varer skal sendes inn elektronisk før, eller senest ved, ankomst til grensetollstedet, at informasjonen skal vurderes av Tolletaten

før, eller senest ved, ankomst, og at grensepassering skal skje elektronisk. Ved forslag til endringer i vareførselsregelverket må det ses hen til dette arbeidet.

Tolloven kapittel 9 om landbruksmyndighetenes adgang til sette ned tollsatsene på landbruksvarer

Etter tolloven kapittel 9 kan Landbruks- og matdepartementet i løpet av budsjettåret sette ned de ordinære tollsatsene på landbruksvarer som er fastsatt av Stortinget.

Denne adgangen benyttes svært ofte, og administreres i praksis av Landbruksdirektoratet. Formålet er å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon. Tollnedsettelsene skal ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av landbruksvarer og hindre uønskede markedsforstyrrelser.

Det har i den senere tid kommet opp flere problemstillinger ved forvaltningen av tolloven kapittel 9, blant annet kontroll med og sanksjoner ved brudd på vilkår om sluttbruk når varen er solgt videre. På denne bakgrunn nedsatte departementet en arbeidsgruppe med deltakere fra Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet og Tolldirektoratet, som har gått igjennom reglene og praktiseringen av regelverket. Arbeidsgruppens rapport har inngått i departements arbeid med forslag til presiseringer og endringer i regelverket. Beskrivelse av ordningene for tollnedsettelse på landbruksvarer og departementets vurderinger og forslag er gitt i punkt 7.6.

Tolloven kapittel 13 om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet

Bestemmelsene om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet ble i liten grad vurdert da dagens tollov ble vedtatt. Det har derfor vært nødvendig å gå igjennom kontrollreglene i sin helhet for å sikre at bestemmelsene er dekkende for den kontrollen Tolletaten utfører i dag. Departementets vurderinger og forslag til endringer i kontrollreglene er behandlet i punkt 6.9.

Tolloven kapittel 16 om straff og andre reaksjoner

Straffebestemmelsene på toll- og vareførselsområdet ble heller ikke særskilt vurdert i forkant av dagens tollov. Også på dette området ble de tidligere bestemmelsene i det vesentlig videreført. I forbindelse med ny straffelov (straffeloven 2005) ble det gjort nødvendige tilpasninger i straffebestemmelsene i tolloven som følge av endringer i de alminnelig bestemmelser om straff. Det ble imidlertid ikke gjort noen gjennomgang av skyldkrav, gjerningsbeskrivelse og strafferamme i bestemmelsene i tolloven.

Departementet viser til vurderinger og forslag til endringer i straffebestemmelsene i punkt 6.13.

3 UTENLANDSK RETT

3.1 Om fellesskapsrettens regler på tollområdet

Romatraktaten slo fast allerede i 1957 at medlemslandene utgjør en tollunion, med en felles ytre tolltariff og et tollfritt varebytte innad. En felles tolltariff overfor tredjeland ble imidlertid ikke praktisert før i 1968, og en fullstendig tollovgivning på fellesskapsnivå kom ikke i stand før i 1993, da Rådets forordning om den felles tollkodeks trådte i kraft (Rådsforordning 2913/92). Gjeldende tollkodeks i EU (Union Customs Code (UCC)) vedtatt 9. oktober 2013 (Rådsforordning 952/2013) trådte delvis i kraft 1. mai 2016 og skal etter planen implementeres fullt ut innen 31. desember 2020. Den erstatter tollkodeksen fastsatt ved rådsforordning 450/2008 (Community Customs Code). Tollkodeksens status som forordning innebærer at den gjelder direkte i hvert medlemsland, men enkelte bestemmelser kan utfylle de materielle reglene i tollkodeksen og i gjennomføringsbestemmelsene. De bestemmelser som har preg av rammelovgivning og kan utfylles nasjonalt, er særlig bestemmelsene om sanksjoner (artikkel 42), klage på vedtak (artiklene 43–45) og kontroll av varer (artiklene 46–49).

Tollkodeksen utgjør en regelsamling som innholdsmessig kan sammenlignes med tradisjonelle tollover i de fleste land. Den detaljeres ytterligere ved delegasjonsbestemmelser ved The UCC Delegated Act 28. juli 2015 og bestemmelser om gjennomføring ved The UCC Implementing Act 24. november 2015 som begge er

gitt av Kommisjonen. I tillegg har kommisjonen gitt overgangsbestemmelser ved The UCC Transitional Delegated Act 17. desember 2015.

Tollkodeksen samler de aller fleste generelle regler som gjelder handelen med varer mellom EU og tredjeland, i én sammenfattet utgave med til sammen 9 deler og 288 artikler.

Den første delen av UCC har i kapittel 1 generelle bestemmelser om blant annet lovens formål, tollmyndighetene oppgaver, tollunionens geografiske område (tollområdet) og gir de grunnleggende definisjoner. Kapittel 2 i del 1 har alminnelige bestemmelser om fysiske og juridiske personers rettigheter og plikter, tollmyndighetenes vedtak, behandling av opplysninger og bindende forhåndsuttalelser.

I UCC del 2 er det regler som har betydning for fastsetting av toll. Kapittel 1 gjelder tolltariffen og klassifisering av varer, mens kapittel 2 har bestemmelser om varers opprinnelse (preferansetoll). Del 3 av UCC har bestemmelser om plikten til å svare toll (tollavgiftsplikten og subjekter for toll) og fritak fra pliktene og refusjon av toll.

Del 4 har regler om plikter knyttet til varer som ankommer EUs tollområde, herunder om plikt til fremleggelse og kontroll av varer som ankommer, og del 5 har generelle regler om tolldeklarasjon og tollprosedyrer. Bestemmelser om tollprosedyren overgang til fri omsetning (fortolling) er regulert i del 6, men særlige tollprosedyrer er regulert i del 7. I del 8 er det gitt bestemmelser om plikter og prosedyrer ved utførsel av varer fra EUs tollområde. Del 9 har regler om utvikling av elektroniske systemer og diverse bestemmelser om forenklinger, delegasjon og om ikrafttredelse og overgangsregler.

Gjennomføringsbestemmelsene til tollkodeksen utgjør et svært omfattende regelstoff. Her finnes detaljregler om bindende forhåndsvedtak, varers opprinnelsessted, tollverdi, innførselsprosedyrer, tolldeklarasjoner, tollagerordninger, transittering, tollprosedyrer for innenlands- og utenlands foredling (Customs Warehouses), eksportkontroll,

frisoner, tollskyld og sikkerhetsstillelse, tollrefusjon og enkelte bestemmelser om kontroll.

Innføringen av EUs nye tollkodeks i 2013 (952/2013) var en teknisk revisjon og var et ledd i en større omstillings- og moderniseringsprosess som Kommisjonen tok initiativet til, under betegnelsen «eCustoms». Målsetningen var at det omfattende tollregelverket i EU skal legge til rette for at all kommunikasjon mellom økonomiske aktører og tollmyndighetene skal kunne skje elektronisk, både deklareringer og pengetransaksjoner, enten disse gjelder innkreving av toll og andre avgifter som måtte påløpe ved vareførselen, eller overføringer av refusjoner fra tollmyndighetene tilbake til de næringsdrivende.

Kodeksrevisjonen innebærer videre at alle økonomiske operatører som kvalifiseres etter de samme kriterier i hele EU, skal kunne benytte samme informasjonsportal til EUs tollmyndigheter (Single Window), uavhengig av i hvilket medlemsland vareførselen skjer. Den elektroniske kommunikasjonen med tollmyndighetene er også innrettet slik at den omfatter også andre offentlige instanser, som nasjonale avgiftsmyndigheter og andre kontroll- og inspeksjonsmyndigheter som overvåker vareførselen (One-stop Shop).

3.2 Tollovgivningen i våre naboland

Tollovgivningen i våre nærmeste naboland kjennetegnes ved at disse er EU-medlemmer, og at fellesskapets rettsregler om tollunionen har direkte anvendelse og forrang foran medlemslandenes nasjonale lovgivning. Tollunionens sekundærlovgivning er gitt i forordnings form, og det gjelder et alminnelig forbud mot å innskrive (transformere) denne lovgivningen i medlemslandenes internrett, dette for å sikre ensartet rettsanvendelse og like muligheter for enhver til å påberope seg de samme rettsreglene overfor nasjonale myndigheter og i nasjonale domstoler, så vel som i Europa-domstolen. I medlemslandenes nasjonale tollovgivning er det derfor benyttet en henvisningsteknikk til tollunionens rettsakter, og av samme grunn er de nasjonale

tollovene relativt kortfattede. Det vises til forarbeidene til tolloven 2007, Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) kapittel 9 hvor det er gitt en omfattende beskrivelse av forholdet mellom nasjonal tollovgivning og tollunionens regler.

Den svenske tolloven, «Tullag» (2016:253), har bestemmelser om blant annet tollskyld, skatt (blant annet merverdiavgift), utfyllende prosedyreregler for innførsel og utførsel av varer, kontroll, sanksjon i form av tolltillegg, forsinkelsesavgift og klageadgang.

Den danske tolloven, «Toldloven» av 20. september 2016, har regler om kontroll, tollbehandling, toll- og avgiftsfritak, avgiftsfri innlegging av varer i frihavn og på tollager, straff og sanksjoner og andre bestemmelser om blant annet bistand til andre lands tollmyndigheter og inngåelse av avtaler. Tollbehandlingsbekendtgørelsen, som tilsvarende den norske tollforskriften, har regler om tollbehandling, og gir mer detaljerte prosedyreregler.

Finland har i tillegg til «Tullag» av 29. april 2016, «Lag om brottsbekämpfung inom Tullen» og «Lag om behandling av personuppgifter inom Tullen». Tolloven regulerer «tullklarering», «tullövervakning» og «tullbeskatning av varor», og har regler om blant annet kompetente myndigheter og deres oppgaver, kontroll og bruk av makt og prosedyrer for dette, andre fullmakter som er tillagt tollmyndighetene, tollfritak, «tullklarering», tollskyld, omgjøring og sanksjoner. Loven utfyller også EUs regler om statistikkføring. Loven om «brottsbekämpfung» hjemler hvilke metoder tollmyndighetene kan ta i bruk for å hindre, avsløre, etterforske og tiltale overtredelser av blant annet tolloven.

4 GJELDENDE RETT

4.1 Stortingets vedtak om toll

Stortingets vedtak om toll treffes med hjemmel i Grunnloven § 75 bokstav a og gjelder for ett år av gangen. Tollsatsene foreslås hvert år i Prop. 1 LS og behandles som en del av statsbudsjettet. I Stortingets årlige vedtak om toll videreføres fjorårets satser som

utgangspunkt uendret, jf. § 1 i det årlige tollvedtaket. Bare eventuelle endringer i eksisterende tollsatser nevnes uttrykkelig i tollvedtaket. De konsoliderte satsene fremgår av tolltariffen som blir kunngjort i Norsk Lovtidend. Med unntak av landbruksvarer, ilegges i dag toll på et fåtall varer ved innførsel til Norge. Samlet proveny fra toll er for 2018 anslått til 3.2 mrd. kroner.

4.2 Tolloven

Gjeldende tollov, lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel, trådte i kraft 1. januar 2009 og erstattet lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll. Loven innebar først og fremst en lovstrukturell og lovteknisk forenkling av tollretten, men også enkelte språklige og materielle endringer. Stortingets plenarvedtak om toll ble kortet ned, og de innledende bestemmelsene til tolltariffen ble innarbeidet i lov og forskrift. Videre ble praktisk viktige bestemmelser i forskrift, særlig om tollgrunnlag, tollfritak og tollnedsettelse, tatt inn i loven.

Tolloven har ikke bare regler om plikten til å svare toll, men også en rekke bestemmelser som gjelder vareførselen i alminnelighet. Om den enkelte vare eller varesending er belagt med toll eller er tollfri, er ikke avgjørende for plikten til å tollbehandle varen eller varepartiet. Som nevnt er det kun et fåtall varer som i dag ilegges toll ved innførsel til Norge. Tollovgivningen består derfor for det meste av en rekke bestemmelser om hvilke plikter som gjelder for den som fører varer inn i eller ut av landet, og forvaltnings- og sanksjonsregler knyttet til selve vareførselen.

Vareførselsreglene er derfor generelle, og gjelder alle varer som innføres til eller utføres fra Norge. I dagligtalen snakker man om grensekontroll av varer, og det siktes da til kontroll med varer som omfattes av vareførselsregelverket.

I dette punktet gis en oversikt over de enkelte bestemmelsene i tolloven. De utfyllende reglene i tollforskriften (forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel) holdes i utgangspunktet utenfor fremstillingen her. For en mer omfattende

gjennomgang av gjeldende rett vises til Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) om lov om toll og vareførsel (tolloven).

4.2.1 Tolloven kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

Kapitlet har bestemmelser om definisjoner, lovens saklige og stedlige virkeområde, anvendelse av lovens kontrollbestemmelser på fremmed territorium, tollmyndighetenes oppgaver, kunngjøring av tollsatser mv., periodisering og forholdet til forvaltningsloven.

Definisjoner

Tolloven § 1-1 definerer en rekke sentrale begreper i loven. Mange av definisjonene bygger på tilsvarende definisjoner i § 1 i tolloven 1966. De enkelte definisjonene er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) om lov om toll og vareførsel (tolloven) side 29 til 30.

Lovens saklige virkeområde – plikt til å svare toll

Tolloven § 1-2 slår i første ledd fast at loven får anvendelse på enhver vare som innføres til eller utføres fra tollområdet. «Vare» er etter § 1-1 bokstav m «(a)lt som behandles som vare etter Stortingets vedtak om toll». Vareførsel er etter § 1-1 bokstav n «(d)et forhold at en vare innføres til, eller utføres fra, tollområdet». Tollområdet er i § 1-1 bokstav i definert som det norske fastland med tilhørende territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland. Annet ledd gjelder plikten til å svare toll. Etter bestemmelsen skal det svares toll til statskassen i samsvar med de bestemmelser som er gitt i tolloven og de satser som er fastsatt i Stortingets årlige plenarvedtak om toll. «Toll» er i § 1-1 bokstav f definert som «(p)ålegg om betaling til statskassen slik som bestemt i Stortingets vedtak om toll og loven her».

Lovens stedlige virkeområde

Tolloven § 1-3 første ledd slår fast at loven får anvendelse i tollområdet. Etter annet ledd får lovens regler om kontroll og grensetollsamarbeid også anvendelse i den tilstøtende sonen utenfor territorialfarvannet. Tredje ledd gir hjemmel for å gi

forskrifter om lovens anvendelsesområde. Det er i dag bare gitt forskrift om anvendelse av tollovens § 13-3 på marinefartøy i tollområdet, jf. tollforskriften § 1-3-1.

Anvendelse av lovens kontrollbestemmelser på fremmed territorium

Tolloven § 1-4 slår fast at lovens bestemmelser om kontroll kan anvendes på annen stats territorium i den utstrekning avtale med fremmed stat åpner for det. En slik avtale er inngått mellom Norge og Sverige og innebærer blant annet at svenske tolltjenestemenn kan utøve kontrollmyndighet her, mens norske tjenestemenn på samme måte kan utøve kontrollmyndighet på svensk side av grensen.

Tollmyndighetenes oppgaver etter tolloven

Tollmyndighetenes oppgaver etter tolloven er regulert i § 1-5. Tollmyndighetene skal beregne og fastsette toll, jf. første ledd bokstav a. Videre fremgår det av første ledd bokstav b at tollmyndighetene skal beregne og fastsette andre avgifter, eksempelvis merverdiavgift og særavgift, i den utstrekning det følger av lov eller instruks. Bestemmelsen er av informativ art. Det rettslige grunnlaget for å ilegge andre avgifter må følge av særskilt lov.

Tollmyndighetene hadde tidligere forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter, men dette ansvaret er overført til Skatteetaten. Tollmyndighetene har imidlertid med hjemmel i skatteforvaltningsloven myndighet til å fastsette merverdiavgift og særavgifter ved innførsel for uregistrerte avgiftspliktige, herunder privatpersoner.

Første ledd bokstav c slår fast at tollmyndighetene skal «føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet, og med at gjeldende bestemmelser om vareførselen overholdes». Etter overføringen av forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter til skattemyndighetene, og den historiske utviklingen hvor toll i mindre grad ilegges ved innførsel av varer til Norge, er dette den viktigste oppgaven til

tollmyndighetene. I Ot. Prp. nr. 58 (2006- 2007) om lov om toll og vareførsel (tolloven) side 34 uttales:

«De kontroll- og håndhevelsesoppgaver det siktes til, vil følge dels av loven selv (særlig kapittel 13 om alminnelige bestemmelser om tollkontroll), men også av annen lovgivning. Det kan dreie seg om kontroll med og håndhevelse av utførselsrestriksjoner etter eksportlovgivningen, eller innførselsrestriksjoner eller innførselsforbud hjemlet i spesiallovgivningen ellers. Oppregningen av tollmyndighetenes oppgaver i tredje ledd bokstav c er ikke uttømmende. Tollmyndighetene vil kunne pålegges også andre oppgaver, enten ved lov eller instruks.»

Tollmyndighetene kontrollerer at tollovens regler om opplysningsplikt mv. ved inn- og utførsel av varer overholdes. Tollmyndigheten utfører i tillegg kontrolloppgaver for en rekke ulike myndigheter som ledd i kontrollen med vareførselen etter tolloven. Dette er for noen områder regulert i lov eller forskrift. I andre tilfeller er tollmyndighetens utøvelse av kontrollmyndighet ikke særskilt lovregulert, som når tollmyndigheten for eksempel kontrollerer at varer ikke innføres i strid med produktkontrollen.

Annet ledd gir departementet hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om organiseringen av tolltjenesten. I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at fullmakten er overflødig ettersom Kongen i kraft av sin stilling som øverste forvaltningsmyndighet vil kunne treffe de nødvendige bestemmelser om tollmyndighetenes organisasjon. Det er heller ikke gitt forskrifter i medhold av denne bestemmelsen.

Kunngjøring av tollsatser mv.

Tolloven § 1-6 bestemmer at departementet på egnet måte skal kunngjøre de ordinære tollsatser og preferansetollsatser for budsjettåret slik disse er fastsatt av Stortinget, forvaltningsvedtak i budsjettåret om generelle endringer i tollsatsene, tildeling av importrettigheter ved auksjon mv. etter kapittel 9 og nye eller endrede

tariffoppdelinger. Videre gjør bestemmelsen unntak fra forvaltningsloven § 38 om kunngjøring og kapittel VII om forskrifter.

Periodisering

Tolloven § 1-7 gjelder etter sin ordlyd hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for anvendelse av en fastsatt tollsats. Første ledd slår fast at toll som hovedregel skal svares etter tollsatsen som gjelder på det tidspunkt da en fullstendig utfylt deklarasjon er mottatt av tollmyndighetene. Bestemmelsen er aktuell i de tilfeller tollavgift svares etter tolloven § 2-1 annet ledd bokstav a, som bestemmer at tollskyld oppstår når varen fortolles. I noen tilfeller kan en vare frigjøres før fortolling, dvs. ved at det leveres en foreløpig deklarasjon i stedet for en ordinær deklarasjon. I slike tilfeller er det tidspunktet for frigjøring av varen som er avgjørende, jf. annet ledd. I andre tilfeller kan deklarasjonen leveres før varen innføres til landet, og det er da satsen på innførselstidspunktet som skal anvendes, jf. tredje ledd. Er varen ført inn i landet uten at den er tollekspedert etter bestemmelsene i tolloven, skal satsen på tidspunktet for når varen ble innført anvendes, jf. fjerde ledd. Er det innrømmet tollfritak etter tolloven kapittel 6, men varen disponeres ulovlig slik at det skal svares toll, er det satsen på tidspunktet for innrømmelsen av fritaket som anvendes, jf. femte ledd første punktum. Etter femte ledd annet punktum er det ved annen ulovlig disponering av vare tollsatsen som gjaldt da den ulovlige disponeringen tok til som skal anvendes. I slike tilfeller skal tollsatsen likevel ikke være lavere enn tollsatsen som ville blitt anvendt dersom varen var blitt innført på ordinær måte (lovlig).

Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen i § 1-8 slår fast at forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetens virksomhet hvis ikke annet er bestemt i tolloven. Det er gitt særlige regler om kunngjøring av tollsatser mv. i § 1-6 og særlige forvaltningsregler i lovens kapittel 12.

4.2.2 Tolloven kapittel 2 Om tollskyld

Kapitlet har bestemmelser om når plikten til å svare toll oppstår og hvem som er subjekt når det oppstår plikt til å svare toll (tollskyldner). Bestemmelsen om når plikten til å svare toll oppstår, må ses i sammenheng med bestemmelsen om periodisering i tolloven § 1-7, som avgjør hvilken tollsats som skal brukes når det oppstår plikt til å svare toll.

Tollskyld

Tolloven § 2-1 første ledd definerer tollskyld som en forpliktelse til å svare toll. Annet og tredje ledd regulerer hvordan eller i hvilke tilfeller tollskyld oppstår. Annet ledd bokstav a gir hovedregelen om at tollskyld oppstår når varen fortolles, mens bokstav b gjelder tilfeller hvor det er innrømmet tollfritak eller tollnedsettelse, og vilkårene for dette ikke lenger er oppfylt. Tollskyld oppstår da når vilkårene ikke er oppfylt. Tredje ledd regulerer når tollskyld oppstår i andre tilfeller enn ved at varen fortolles. Tollskyld kan da oppstå enten ved at midlertidig tollfritak ikke lenger er oppfylt, eller lovens plikter i forbindelse med innførsel, transport, lagring eller annen disponering av varen ikke overholdes.

Tollskyldner ved fortollet og ufortollet vare

Hvem plikten til å svare toll påligger, er regulert i tolloven §§ 2-2 og 2-3, som henholdsvis har overskriften «Tollskyldner ved fortollet vare» og «Tollskyldner ved ufortollet vare». Hovedregelen etter § 2-2 første ledd er at den deklarererte mottakeren av varen er tollskyldner for vare som fortolles. Begrepsbruken er søkt tilpasset begrepsbruken i internasjonal vareførsel, blant annet i Enhetsdokumentet (Single Administrative Document) etter SAD-konvensjonen (Convention on the Simplification of Formalities in the Trade of Goods, av 22. mai 1987), opprinnelig inngått mellom EF og de daværende medlemslandene i EFTA. Bestemmelsen og begrepsbruken var ny med tolloven av 2007, hvor betegnelsen deklarerert mottaker erstattet betegnelsen vareeier. Annet ledd slår fast at den som lar seg representere ved fortolling av varer, er solidarisk ansvarlig for tollskylden med den deklarererte mottakeren. Dette tilsvarer

ansvarsreguleringen i EFs tollkodeks ved såkalt «indirekte representasjon». Et eksempel er at en speditør fører seg selv opp som deklarerert mottaker på deklarasjonen, selv om den reelle varemottaker er en annen. Speditøren vil her være tollskyldner etter første ledd, mens mottakeren vil være tollskyldner etter annet ledd. Tredje ledd bestemmer at den som i forbindelse med deklarerer av en vare har gitt feilaktige opplysninger som fører til at tollskyld helt eller delvis ikke oppkreves, er tollskyldner i tillegg til varemottakeren, dersom vedkommende visste eller burde ha visst at opplysningene var feilaktige.

Tolloven § 2-3 første ledd slår fast at den som er ansvarlig for oppfyllelse av de vilkårene som er gitt i forbindelse med midlertidig tollfritak etter kapittel 6, er tollskyldner dersom vilkårene ikke oppfylles. Bestemmelsen må sees i sammenheng med tolloven § 4-25 som bestemmer at den som ønsker å disponere over en tollekspedert vare på en annen måte enn angitt ved tollekspedisjonen, plikter å legge frem ny deklarasjon. Annet ledd fastsetter at den som har ansvaret for å overholde andre forpliktelser etter loven, blir tollskyldner dersom vedkommende ikke overholder forpliktelsene. Dette vil være ulike personer i de forskjellige typetilfellene. Ved brudd på plikten til å legge frem varen ved innførsel, tollekspedere den eller legge den inn på tollager, dvs. smugling, vil plikten, og derved tollskylden, påhvile den som faktisk innførte varen. Tollagerholder vil være tollskyldner dersom vedkommende ikke overholder sine plikter etter tolloven § 4-30, men også den som rent faktisk tar varen ut fra lageret uten å tollekspedere den, vil være ansvarlig, jf. tolloven § 4-10. Ved ulovlig disponering over en ufortollet vare etter tolloven §§ 4-10 og 4-25, vil den som faktisk disponerte varen være tollskyldner. Tredje ledd fastsetter at den som medvirker til brudd på de reglene som det vises til i første og annet ledd, også er tollskyldner dersom vedkommende visste eller burde ha visst at forpliktelsene eller vilkårene ikke var overholdt. Regelen om medvirkning var ny ved tolloven 2007, og er ment å ramme aktiv medvirkning til de nevnte regelbruddene. Ren oppbevaring av varer omfattes av fjerde ledd. Fjerde ledd bestemmer at den som har ervervet eller oppbevart varer som er innført i strid med de reglene det er henvist til i første og annet ledd, også er tollskyldner dersom vedkommende visste eller burde ha

visst at forpliktelsene eller vilkårene ikke var overholdt. Det siktes her til situasjoner der noen kjøper ulovlig eller midlertidig innførte varer i Norge.

Solidaransvar for tollskyld

Ved innførsel av en vare kan flere være forpliktet til å svare toll av samme vare. I slike tilfeller vil begge (ev. alle) være solidarisk forpliktet overfor tollmyndighetene, jf. tolloven § 2-4.

Tollskyld for vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om tollforenklinger

Norge har sammen med mange land inngått ulike avtaler med sikte på forenklinger i prosedyrene ved innførsel av varer. Dette er prosedyrer hvor varene enten bare skal passere Norge, eller hvor varene bare midlertidig skal være i Norge. Dette er ofte internasjonalt avtalte prosedyrer hvor en rekke land har tiltrådt folkerettslige avtaler, for eksempel Transitteringskonvensjonen (konvensjon 20. mai 1987 nr. 1 om en felles transitteringsprosedyre), TIR-konvensjonen (konvensjon 14. november 1975 nr. 1 om internasjonal transport av varer som dekkes av TIR carnet) og ATA-konvensjonen (konvensjon 6. desember 1961 om ATA-carnet for midlertidig innførsel av varer). Ofte er det ordninger med plikt til å stille garanti for slik forenklet behandling. Tolloven § 2-5 bestemmer at garantisten i slike tilfeller plikter å betale toll dersom vilkårene for tollforenkling brytes.

4.2.3 Tolloven kapittel 3 Trafikken til og fra tollområdet

Kapitlet har bestemmelser om den generelle melde- og fremleggelsesplikten som gjelder for enhver som bringer en vare til og fra tollområdet, og bestemmelser om ulike plikter for fører av transportmiddel i forbindelse med ankomst og avreise fra tollområdet.

De tidligere tollovene hadde svært detaljerte regler om fartøystrafikken, men mer sparsommelig om landeveistrafikk. Dette er delvis rettet opp gjennom tolloven 1966 og tolloven 2007, men regelverket fremstår fremdeles noe uklart. Et eksempel er tolloven §

3-1 annet ledd som regulerer fire ulike plikter (plikten til å melde, fremlegge, oppgi og registrere), uten at det fremgår nærmere hva det innebærer.

Varslings-, melde- og fremleggelsesplikt mv.

Utgangspunktet er at den som bringer en vare til eller fra tollområdet, skal gi forhåndsvarsel til tollmyndighetene om varen, jf. tolloven § 3-1 første ledd.

Forhåndsvarslingen danner grunnlaget for tollmyndighetenes risikoanalyse av transporten.

Forskriften § 3-1-2 oppstiller en rekke unntak fra plikten til å forhåndsvarsle, hvorav det viktigste unntaket gjelder varer som kommer direkte fra, eller skal direkte til, tollområdet i Den europeiske union eller tollområdet i Sveits og dens tollenklaaver samt Fyrstedømmet Liechtenstein så lenge det er tilknyttet Sveits gjennom Tollunionstraktaten av 29. mars 1923. Dette omfattende unntaket innebærer at varslingsplikten etter tolloven § 3-1 første ledd kun omfatter vareførsel til og fra land utenfor EU, Sveits og Liechtenstein, såkalte tredjeland. Det største omfanget av varer som innføres til Norge kommer via EU slik at det største kvantumet av varer behandles i samsvar med de folkerettslige avtaler Norge har inngått på dette området uten at det forhåndsvarsles.

Plikten til å forhåndsvarsle varer fra tredjeland er en gjennomføring av Norges forpliktelser etter avtale med EU om gjensidige tollsikkerhetstiltak (Sikkerhetsavtalen). Sikkerhetsavtalen er inntatt i protokoll 10 kapittel II a til EØS-avtalen, og har bestemmelser om sikkerhetstiltak og risikovurderinger ved vareforsendelser fra tredjeland. Sikkerhetsbestemmelsene har til hensikt å styrke kampen mot helse- og miljøfarer og terrorisme, og sikrer at EU og Norge har likt kontrollnivå ved vareførsel til og fra tredjeland. Gjennom denne avtalen sikres norske eksportører av varer til EU en enklere prosedyre ved at eksporten ikke skal forhåndsvarsles. Norge har på sin side innført de samme regler som gjelder for varer til EU fra tredje land.

Basert på Sikkerhetsavtalen følger det av tollforskriften §§ 3-1-20 til 3-1-27 at foretak, på nærmere angitte vilkår, kan få status som autorisert økonomisk operatør (AEO).

Ordningen er gjensidig med EU, og legger til rette for at autoriserte foretak kan oppnå forenklinger og fordeler ved forhåndsvarsling og risikovurderinger av varer som sendes til og fra tredjeland.

Andre unntak fra forhåndsvarsel som følger av forskriften, og som dermed bare gjelder for varer fra land utenfor EU, Sveits og Liechtenstein, er blant annet reisegods til personlig bruk, lavverdisendinger på visse vilkår og gavesendinger til privatpersoner. Forhåndsvarsel gis elektronisk innen fastsatte frister, og det er transportøren av varene som er ansvarlig for å varsle.

Det følger av tolloven § 3-1 annet ledd at enhver som bringer en vare til eller fra tollområdet, plikter å melde fra om dette til tollmyndighetene, og å fremlegge eller oppgi varen for kontroll. Etter loven er det også en plikt til å registrere varen. Omfattende unntak i tollforskriften § 3-1-17 medfører imidlertid at registreringsplikten bare gjelder for varer som skal legges inn på tollager.

Melde- og fremleggelsesplikten er basert på prinsippet om at den som passerer grensen selv skal kontakte tollmyndighetene og gjøre rede for varer han eller hun bringer med seg. Brudd på disse pliktene fratar tollmyndighetene muligheten for kontroll ved innpassering over grensen. Ved alle større grenseoverganger er det innført rød og grønn sone inn til Norge. Alle som bringer med varer, skal som utgangspunkt velge rød sone, jf. tollforskriften § 3-1-10. Se nærmere om unntak nedenfor.

Melde- og fremleggelsesplikten gjelder for den som fysisk bringer varene med seg over grensen. Dette kan for eksempel være en yrkessjåfør som bringer varer med seg på trailer, en flypassasjer som har vært på handletur til London, privatbilisten som har vært på handletur i Sverige, eller føreren av et containerskip. Ved innpassering til tollområdet på vei oppfylles melde- og fremleggelsesplikten ved at man henvender seg

til et grensetollsted i åpningstiden. Kommer man til tollområdet med tog, må man henvende seg til tollmyndighetene ved første mulige anledning. Hvis man bringer varer til Norge med fartøy, inntreer melde- og fremleggelsesplikten i utgangspunktet når man passerer inn på sjøterritoriet. Oppfyllelse av plikten utsettes imidlertid til man legger til kai. Hvis man bringer varer til Norge med luftfartøy, inntreer melde- og fremleggelsesplikten i utgangspunktet umiddelbart etter ankomst til lufthavnen. Melde- og fremleggelsesplikten omfatter også plikt til å gi oppgave over varene hvis dette anses nødvendig.

I § 3-1 tredje ledd og forskriften §§ 3-1-13 og 3-1-14 er det gitt flere unntak fra melde- og fremleggelsesplikten. Unntakene er basert på praktiske hensyn for varesendinger med antatt lav risiko for smugling, og gjelder varer som ellers er tollfrie. Ett av de mest praktiske unntakene gjelder den som kun medbringer varer som omfattes av reisegodsbestemmelsen i § 5-1 første ledd bokstav a, for eksempel lavverdi- og kvotevarer, og som kan innføres uten spesielle tillatelser. I slike tilfeller velges grønn sone, der det finnes. Andre reisende, også reisende som er i tvil, skal velge rød sone og oppgi eller legge frem varene for tollmyndighetene. Valg av grønn sone anses som endelig melding og fremleggelse.

Tollmyndighetene kan innføre forenklede rutiner på grenseoverganger mv., dersom forholdene ligger til rette for det, jf. § 3-1 fjerde ledd. Med hjemmel i denne bestemmelsen har tollmyndighetene utplassert automater for forenklet fortolling av alkohol og tobakk. Reisende kan også oppfylle meldeplikten (og deklarasjonsplikten etter tolloven § 4-10) ved bruk av «Kvoteappen».

Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet

I tollovgivningen har det tradisjonelt vært et skille mellom transportmidler som benyttes som transportmidler, og transportmidler som innføres som en vare (for eksempel nye personbiler på et skip). Mens tolloven § 3-1 regulerer melde- og fremleggelsesplikten for varer, regulerer § 3-2 hvor et transportmiddel kan gå når det

kommer til tollområdet. Det er føreren av transportmiddelet som er ansvarlig for å overholde disse pliktene. Bestemmelsen henger sammen med både melde- og fremleggelsesplikten for varer etter § 3-1 og meldeplikten for transportmidler etter § 3-3, men er en selvstendig plikt som regulerer hvor transportmiddelet skal gå når det kommer til tollområdet.

Den som ankommer tollområdet med motorvogn, skal følge vei hvor tollmyndighetene er stasjonert, mens den som ankommer tollområdet med fartøy, skal føre fartøyet direkte til en kommune hvor det er tollsted. Fritidsfartøy er unntatt hvis fartøyet og passasjerene bare har med varer som er unntatt fra melde- og fremleggelsesplikten etter tolloven § 3-1. Den som ankommer tollområdet med fly, skal som hovedregel føre dette direkte til en internasjonal flyplass og lande der.

Meldeplikt om ankomst til bestemmelsessted i tollområdet

Tolloven § 3-3 regulerer meldeplikten for føreren av transportmidler som kommer til Norge. Meldeplikten gjelder den omstendighet at transportmiddelet ankommer tollområdet. For fører av motorvogn oppfylles meldeplikten ved grensepassering. Uttrykket motorvogn omfatter både privatbiler, motorsykler, vogntog og busser. Bringer man med varer som skal tollbehandles, oppfylles meldeplikten etter § 3-3 i praksis samtidig med at føreren melder fra etter § 3-1 om at vedkommende har med varer.

Fører av motorvogn som har med varer som er avhengig av tillatelser fra andre myndigheter for å kunne innføres, skal uansett alltid melde seg slik at tollmyndighetene kan undersøke at nødvendige tillatelsene foreligger. Dette gjelder for eksempel våpen og dyr.

Fører av lastebil og vogntog som transporterer varer under en transitteringsprosedyre, skal legge transitteringsdeklarasjonen frem for tollmyndighetene, som registrerer grensepasseringen i det elektroniske transitteringssystemet NCTS.

Fører av fartøy skal melde fra til tollmyndighetene om ankomsten som hovedregel senest 24 timer før ankomst. Plikten oppfylles ved å sende inn elektronisk melding i SafeSeaNet (SSN) innen de fastsatte frister. Føreren skal samtidig levere fartøysdeklarasjon, lastedeklarasjon, besetningsdeklarasjon og proviantdeklarasjon. Dersom tollmyndighetene krever det, skal føreren også overføre passasjerliste, besetningsliste og opplysninger om varer i fartøyet som uten lossing skal følge fartøyet ut igjen av tollområdet, til SSN. Med uttrykket deklarasjon menes i denne sammenheng elektronisk melding i SSN med meldingsinnhold fra de skipsdokumentene som er nevnt ovenfor.

Føreren av fly eller annet luftfartøy skal melde fra til tollmyndighetene senest når flyet lander, med mindre flyet kommer utenfor tollmyndighetenes åpningstid. Unntak fra meldeplikten gjelder fly i fast rute hvor det er gitt beskjed til tollmyndighetene på forhånd. Fører av småfly som ønsker å lande på annet enn internasjonale flyplasser, må melde fra til Tolldirektoratet senest fire timer før grensepassering. Føreren av flyet skal i tillegg til å melde fra, legge frem dokumenter som viser last som bringes til Norge.

Lossing

Tolloven § 3-4 slår fast at fører av et transportmiddel ikke kan starte lossing av varer før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Bestemmelsen ivaretar i første rekke hensynet til kontrollen med ufortollede varer, og har nær sammenheng med reglene om registreringsplikt og tollager. Hvis lossingen skjer til tollager, må føreren forsikre seg om at varene han bringer med blir registrert, jf. § 3-1. Ved lossing til tollager er det også en forutsetning at lagerholder har fullmakt fra tollmyndighetene til å gi lossetillatelse.

Lasting

Etter tolloven § 3-5 plikter man å innhente tollmyndighetenes tillatelse før lasting av varer i fartøy som har bestemmelsessted utenfor tollområdet. Bestemmelsen ivaretar hensynet til kontrollen med varer som skal føres ut fra tollområdet.

Tillatelse, meldeplikt mv. ved videre transport i tollområdet

Fører av fartøy (eller annet transportmiddel, jf. tollforskriften § 3-6-1 første ledd) med ufortollede varer, herunder proviant, må ikke la fartøyet gå videre til et annet sted i tollområdet, før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det, jf. § 3-6. Bestemmelsen ivaretar hensynet til tollmyndighetenes kontroll med håndtering og frakt av ufortollede varer, og henger sammen med pliktreglene i §§ 3-2 til 3-4 ettersom disse gjelder ved ankomst til annet sted i tollområdet.

Meldeplikt ved avreise fra tollområdet

Tolloven § 3-7 pålegger fører av fartøy og luftfartøy å melde fra til tollmyndighetene om avreise fra tollområdet. Hensynet bak bestemmelsen er at det skal være mulig å kontrollere fartøyet eller luftfartøyet før avgang. Føreren plikter å melde fra til tollmyndighetene i god tid før avreisen og må i denne forbindelse ta hensyn til tollmyndighetenes åpningstid. Fartøysfører skal melde fra gjennom SafeSeaNet. Fører av transportmiddel som medbringer vare som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, plikter å forsikre seg om at nødvendig eksporttillatelse er gitt før transportmiddelet forlater tollområdet.

4.2.4 Tolloven kapittel 4 Tollbehandling

Kapitlet har bestemmelser om plikten til tollbehandling av varer ved inn- og utførsel, om deklareringsplikten og om de ulike formene for tollbehandling.

4.2.4.1 I. Fellesbestemmelser om tollbehandling

Plikt til tollbehandling

Etter tolloven § 4-1 må varer som innføres til tollområdet, tollbehandles. Plikten oppstår ved innførsel og inntreder dermed i utgangspunktet samtidig som melde- og fremleggelsesplikten etter § 3-1. For å tollbehandle varer i tråd med loven, må varene

enten tollekspederes umiddelbart, legges inn på tollager, plasseres i frisone, avstås eller tilintetgjøres. Per dags dato finnes det imidlertid ingen frisoner i Norge.

Tollmyndighetene kan også tillate midlertidig lagring av varer mot eventuell sikkerhetsstillelse. Dette er en snever unntaksregel fra plikten til å tollbehandle varene.

Tilbakehold, lagring og tvangssalg mv.

Dersom en vare ikke blir tollekspedert innen fastsatte frister, kan tollmyndighetene etter tolloven § 4-2 holde tilbake eller innhente varen for tollskyldnerens regning. En vare som er tilbakeholdt eller innhentet, kan selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10. Tollmyndighetene kan bestemme at varen istedenfor å selges, skal tas hånd om på annen måte, blant annet tilintetgjøres når tollskyldneren avstår varen til tollmyndighetene eller varen er lite holdbar eller holder på å bli ødelagt, og tilintetgjøring anses nødvendig. Tollmyndighetene skal så vidt mulig varsle tollskyldneren på forhånd om at varen vil bli tilintetgjort. Blir varen tilintetgjort, plikter tollskyldneren å dekke omkostningene ved tilintetgjørelsen og de omkostningene som tidligere er påløpt.

Åpnings- og ekspedisjonstid – særskilt vederlag for utførte tolltjenester

Tollmyndighetene skal holde grenseovergangsstedene åpne når trafikkmengden tilsier det, med unntak av tilfeller der det innføres ferdselsforbud, og tolltjenester skal utføres innen fastsatte åpnings- og ekspedisjonstider, jf. § 4-3.

4.2.4.2 II. Deklareringsplikt

Deklareringsplikt ved innførsel

Enhver som vil disponere over en vare som ikke er fortollet, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse på forhånd, jf. tolloven § 4-10. Søknad om slik tillatelse gis ved at varen deklarerer. Deklaranten skal gi de opplysningene som tollmyndighetene finner nødvendig for at varen kan tollekspederes. Deklarering kan skje elektronisk eller på papir. Reisegods til personlig bruk kan deklarerer muntlig.

Deklareringsplikten har sammenheng med tollbehandlingsplikten i § 4-1. Ett av alternativene i denne bestemmelsen er å tollekspedere varen. En tollekspedisjon innebærer i henhold til tolloven § 1-1 bokstav h at varen fortolles, forpasses, transitteres, utføres eller at varen på annen måte kan disponeres over uten at den fortolles. En deklarasjon er en søknad til tollmyndighetene om å få disponere over en ufortollet vare.

Prinsippet er at man søker om å få tollekspedert (for eksempel fortollet) varen, og at tollmyndighetene vurderer søknaden. Når tollmyndighetene finner at vilkårene er oppfylt, gir de tillatelse til å disponere over varen. Omfanget av adgangen til å disponere fremgår av tillatelsen. Søknaden gis ved at varen deklarerer, det vil si at det gis nærmere opplysninger om varen. Den som vil disponere over en ufortollet vare, er selv ansvarlig for at søknad med alle påkrevde opplysninger inngis. Det er med andre ord plikt til selvdeklarerer. Deklareringen er således en forutsetning for tollekspedisjon av varen.

Hva som skal med i en deklarasjon ved fortolling fremgår av tollforskriften § 4-20-1. I alle tilfeller skal det gis opplysninger om vareslag, samlet mengde, verdi, leveringsvilkår og om det kreves preferansetollbehandling. I tillegg må den deklarerende mottakeren gi opplysninger om sin identitet. Dette er helt grunnleggende opplysninger som alle må gi. Gjelder fortolling ervervsmessig innførsel, skal det gis ytterligere opplysninger. Varene må da blant annet klassifiseres, og tollverdien og beløp som skal betales må beregnes.

Sammen med deklarasjonen skal det fremlegges slik dokumentasjon som tollmyndighetene finner nødvendig, jf. tolloven § 4-10 fjerde ledd. Dokumentene skal vedlegges deklarasjonen, eller gjøres tilgjengelige på den måten som tollmyndighetene bestemmer. Tollmyndighetene kan avvise en deklarasjon inntil alle pliktige dokumenter eller opplysninger er fremlagt.

Det er gitt en rekke unntak fra deklareringsplikten i tollforskriften. Disse tilsvarer i stor utstrekning unntakene fra melde- og fremleggelsesplikten. Varer som krever spesiell tillatelse er aldri unntatt fra deklareringsplikten.

Deklareringsplikt ved utførsel

Enhver som vil utføre en vare, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse før varen utføres, jf. § 4-11. Søknad om slik tillatelse gis ved at varen deklarerer. I deklarasjonen skal det blant annet gis opplysninger om vareslag, mengde og verdi, varenummer i samsvar med tolltariffen, kollienes merker, nummer og antall, leveringsvilkår mv. og deklart avsenders organisasjons- eller fødselsnummer. Det er ikke tillatt å utføre varer før deklarasjonen er godkjent av tollmyndighetene. Deklareringsplikten omfatter alle varer som skal utføres, enten de er norske, fortolledede eller ufortolledede. I tillegg til at varen skal deklarerer, må den også meldes og legges frem ved grensepassering, jf. § 3-1 annet ledd.

Bestemmelsen i § 4-11 om deklareringsplikt ved utførsel har sammenheng med plikten til å innhente tollmyndighetenes tillatelse før varer lastes i fartøy med bestemmelsessted utenfor tollområdet, jf. § 3-5. Normalt oppfylles de to pliktene samtidig ved at tollmyndighetene gir tillatelse til utførsel. Tollmyndighetenes godkjenning av en utførselsdeklarasjon anses også som en tillatelse til å laste varene.

Varer som det kreves spesielle tillatelser fra andre myndigheter for å utføre, er ikke unntatt fra melde- og fremleggelsesplikten i § 3-1, og dermed heller ikke fra deklareringsplikten. Eksempler på slike varer er kulturminner og våpen. Varer som er registrert på tollager skal også alltid deklarerer ved utførsel.

Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.

Tolloven § 4-12 gir regler om plikt til å oppbevare meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv. Oppbevaringsplikten omfatter alle pliktige meldinger som gis til tollmyndighetene, og omfatter både selve meldingen og eventuelle

grunnlagsdokumenter. Oppbevaringsplikten påligger den som gir meldingen og gjelder uavhengig av måten meldingene gis på. Oppbevaringstiden varierer etter hvilke meldinger og grunnlagsdokumenter det gjelder.

Tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklarerings mv.

Etter tolloven § 4-13 kan tollmyndighetene gi tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklarerings og levering av andre meldinger. Bruk av elektronisk datautveksling forutsetter tollmyndighetenes godkjenning, og nærmere vilkår er gitt i loven og tollforskriften. Saksbehandlingsregler for søknader er gitt i § 4-13-1, mens vilkår for endring og tilbakekall av tillatelsen følger av § 4-13-3. Det er videre fastsatt nærmere vilkår for programvare og meldingsstandard, utveksling og krav til meldingssikkerhet, når melding er lagt frem og om nettsverksleverandør som mellommann. I § 4-13-7 er det gitt regler for elektronisk overføring av transitteringsmeldinger. Tollmyndighetenes viktigste elektroniske systemer er TVINN (fortolling mv.) og NCTS (transittering).

4.2.4.3 III. Tollekspedisjon

Frigjøring av ufortollet vare – fortolling

Fri disponering av ufortollet vare er betinget av tollmyndighetenes tillatelse. Slik tillatelse gis ved at varen fortolles, jf. § 4-20. Fortolling er den eneste formen for tollekspedisjon som innebærer at varen frigjøres helt fra tollmyndighetenes befatning. At varen går over i fri disponering betyr at tollmyndighetene ikke lenger har mulighet til å forføye over varen etter reglene i tolloven. Bestemmelsen retter seg, i likhet med § 4-10, mot enhver som vil disponere over en ufortollet vare.

Det er et vilkår for fortolling at det legges frem en deklarasjon som beskrevet i § 4-10, og deklarasjonen skal inneholde en rekke opplysninger. Ved fortolling skal også alle dokumenter som er utstedt i forbindelse med innførselen, legges frem. Dokumentene kan være elektroniske, men plikten til å legge dem frem omfatter kun dokumenter som er utstedt eller laget. Er det bare inngått en muntlig avtale, kan ikke en skriftlig avtale

kreves lagt frem. Skjer deklareringen ved elektronisk datautveksling, skal dokumentene kun legges frem når tollmyndighetene ber om det. I andre tilfeller skal de legges frem uoppfordret. Plikten omfatter alle relevant dokumenter i forbindelse med kjøp av varene. Ordre, aksept, kontrakt, faktura og betalingsdokumenter er eksempler på de mest relevante dokumentene ved kjøp.

Sending av ufortollet vare til sted i tollområdet – forpassing

Forpassing gjør det mulig å sende en vare fra ankomststedet (grensen, kysten, flyplass) til et annet sted i tollområdet, jf. § 4-21. Forpassing kan også brukes når en vare skal flyttes mellom to tollagre. Er varene omfattet av en transitteringsprosedyre, er det ikke nødvendig å forpasse varene.

For å sende ufortollete varer innenfor tollområdet kreves tillatelse fra tollmyndighetene. Tillatelse til forpassing omfatter bare tillatelse til å transportere varen. Det søkes om tillatelse ved at varen deklarerer etter § 4-10. Tollmyndighetene fastsetter et ankomsttollsted og en frist for å henvende seg dit for å avslutte forpassingen. Tollmyndighetene kan kreve at det stilles sikkerhet for toll på varer som forpasses. Stilles ikke nødvendig sikkerhet, kan tillatelse nektes. Forpassing er en ordning som brukes i stort omfang både av næringsdrivende og privatpersoner.

Grensekryssende sending av ufortollet vare – transittering

Transittering er en ordning som muliggjør forsendelse av varer gjennom flere land med et minimum av tollbehandling, jf. § 4-22. Norge har i dag følgende to transitteringsordninger, som begge er gjort til norsk rett i forskriften §§ 4-22-1 og 4-22-2. Dette er:

- Transitteringskonvensjonen som kan benyttes mellom alle avtalepartene til konvensjonen (EU, Sveits, Island, Norge, Tyrkia, Makedonia og Serbia) og
- TIR-konvensjonen (Customs Convention on The International Transport of Goods Under Cover of TIR Carnets) som først og fremst brukes ved transport til og fra Midtøsten og Øst-Europa.

Transitteringskonvensjonen er klart mest brukt, og bygger på et system med en såkalt «hovedansvarlig» som har forpliktet seg til å gjennomføre transporten i henhold til regelverket. Den hovedansvarlige må stille en garanti for eventuell toll og avgifter som måtte påløpe varene. Også ved transittering etter TIR-konvensjonen ligger det garantier i bunnen, men disse er knyttet opp mot TIR-carnetet. Carnetene utstedes av garanterende forbund i de ulike landene (i Norge NLF).

Ved innførsel av varer under en transitteringsprosedyre vil hovedansvarlig ha inngått en avtale med en tollmyndighet om oppstart av transitteringen. Ettersom Norge er en avtalepart til konvensjonen, vil avtalen som hovedansvarlig har inngått også omfatte Norge. Dette innebærer at varen ved grensepassering ikke behøver ytterligere tollbehandling etter § 4-1 enn registrering av grensepassering i det elektroniske transitteringssystemet NCTS. Transportøren må også oppfylle melde- og fremleggelsesplikten etter § 3-1 og meldeplikten etter § 3-3 ved å melde fra til tollmyndighetene i forbindelse med grensepasseringen.

Både oppstart, grensepassering og fullføring av en transittering etter Transitteringskonvensjonen foregår i dag elektronisk. Tollmyndighetene i de ulike landene kommuniserer også ved hjelp av dette systemet.

Formelt sett skal transitteringen fullføres ved et nærmere angitt norsk tollsted, men dette betyr ikke at varene nødvendigvis må fraktes dit. Tollagerholdere kan autoriseres (autorisert mottaker) til å fullføre transitteringer vis a vis tollmyndighetene, ved at varene registreres inn på tollageret. Dette skjer i de aller fleste tilfellene.

Ved utførsel av varer kan hovedansvarlig inngå avtale med norske tollmyndigheter om oppstart av transitteringen. Avtalen vil også omfatte de andre landene som er avtaleparter til konvensjonen. For det første kan det startes opp en transittering i Norge med ufortollede varer som skal til utlandet. Dette kan være varer fra et tollager. For det

andre kan det startes opp en transittering i Norge med norske eller fortollede varer. Den som ønsker å starte opp en transittering hos tollmyndighetene, må søke tollmyndighetene om dette gjennom det elektroniske transitteringssystemet NCTS. Transporten kan ikke starte før tollmyndighetene har gitt tillatelse til transittering. Transportøren må i tillegg oppfylle melde- og fremleggelsesplikten i § 3-1 ved å melde fra til tollmyndighetene i forbindelse med grensepasseringen. Selve tillatelsen til å utføre varene gis ved tollekspedisjonen, som gjennomføres ved at varene deklarerer etter § 4-11 og tollekspederes.

Tillatelse til utførsel

Utførsel av varer er avhengig av at tollmyndighetene gir tillatelse til dette, jf. § 4-23. Alle varer som skal utføres omfattes, enten de er norske, fortollede eller ufortollede. Tillatelsen gis ved tollekspedisjon, og søknad gis ved at varene deklarerer etter § 4-11. Dersom tollmyndighetene har gitt tillatelse til utførsel, foreligger det en plikt til å bringe varene ut av tollområdet. Om varene ikke utføres, må tollmyndighetene varsles om dette.

Fartøy og luftfartøy kan få tillatelse til å få levert ufortollede varer fra tollager eller direkte fra utlandet med levering i Norge til bruk og/eller salg om bord, jf. tollforskriften § 4-23-4. Til norske fiske- og fangstfartøy som har oppdrag som medfører et sammenhengende opphold utenfor tollområdet på minst 14 dager, gis tillatelse til proviantering av mat-, drikke- og tobakksvarer til besetningens personlige bruk om bord, jf. § 4-23-9. Tillatelsen gis ved tollekspedisjonen. Varene leveres til transportmidlene i Norge, men forutsettes tatt med ut av tollområdet. Eksempler på slike varer er proviant, det vil si mat, drikke og tobakksvarer, forbruksvarer som toalettpapir og drivstoff, og andre varer som inventargjenstander og bestikk. Private transportmidler får ikke tillatelse til å proviantere. Salg av varer som tillates proviantert til fartøy, kan bare finne sted etter at fartøyet har forlatt siste havn i tollområdet, jf. § 4-23-4.

Annen disponering over ufortollet vare

I tillegg til fortolling, forpassing, transittering og utførsel kan tollmyndighetene ved tollekspedisjon gi tillatelse til annen disponering over ufortollet vare, jf. § 4-24.

Det mest praktiske er tillatelse til midlertidig innførsel. Midlertidig innførsel uten at toll betales forutsetter at varen skal gjenutføres, og kan bare finnes sted i de tilfeller som er regulert i loven kapittel 6. Felles for disse tilfellene er at varene innføres for nærmere angitt bruk, og at det er frister for gjenutførsel.

Varer som innføres midlertidig må som hovedregel tollekspederes på vanlig måte. Dette innebærer at søknad inngis ved at varene deklarerer, med mindre det er gitt unntak fra deklareringsplikten. Transportmidler som innføres for å transportere personer eller varer, er et typisk eksempel på det siste.

Adgang til å disponere over tollekspedert vare mv.

Når en vare er tollekspedert, kan det disponeres over den i tråd med tollekspedisjonen, jf. § 4-25. I hvilken utstrekning det kan disponeres avhenger av forutsetningene og vilkårene i den enkelte tollekspedisjon.

Adgangen til å disponere fastsettes positivt, det vil si at man kan gjøre det som det er gitt tillatelse til. Ønsker man å gjøre noe annet enn det er gitt tillatelse til, eller på andre vilkår og forutsetninger, må man legge frem en ny deklarasjon. Et eksempel er en midlertidig innført, utenlandsregistrert bil hvor føreren fyller vilkårene for dette. Dersom vedkommende bestemmer seg for å selge bilen, eller ikke lenger fyller vilkårene for å kjøre utenlandsregistrert bil i Norge, oppstår det umiddelbart en plikt til tollekspedisjon. Tilsvarende er det med en midlertidig innført, utenlandsregistrert bil som er tollekspedert for demonstrasjon i Norge. Dersom den som har fått tillatelsen bestemmer seg for å dra på ferie med bilen, oppstår plikt til å tollekspedere den på nytt.

Rett til gjenutførsel, avståelse mv.

Dersom mottakeren ved tollekspedisjon ikke vil motta varen eller ønsker å disponere over varen på annen måte, kan vedkommende, uten hensyn til hva som er opplyst i deklarasjon om ekspedisjonsmåten, gjenutføre varen etter særskilt deklarasjon, jf. tolloven § 4-26. Varen kan også avstås til tollmyndighetene, som igjen kan realisere eller tilintetgjøre varen som bestemt i § 4-2. Dette kan for eksempel være aktuelt der varemottakeren ikke finner det regningssvarende å fortolle varen på grunn av uventet høye avgifter eller toll. Det kan også være at varen, for å kunne fortolles, må gjennomgå tilpasninger, eller at det må skaffes tillatelser mv. som gjør det uaktuelt med innførsel.

Retten til å gjenutføre eller avstå en vare uten å svare toll gjelder ikke varer som er innført eller disponert over i strid med tollovgivningen eller tollmyndighetenes vedtak, jf. § 4-26 tredje ledd. Tollmyndighetene kan imidlertid tillate at varen gjenutføres eller avstås uten at det svares toll, når det foreligger særlige omstendigheter knyttet til innførselen eller disponeringen. Unntaket for særlige omstendigheter er ment som en sikkerhetsventil, og tolkes derfor strengt.

Tilbakehold ved disponering i strid med tollekspedisjonen

Tollmyndighetene kan for tollskyldnerens regning holde tilbake eller innhente vare som ikke blir tollekspedert innen de fastsatte frister, jf. § 4-2. Tilsvarende gjelder for vare som er disponert over i strid med det som er angitt i tollekspedisjonen, jf. § 4-27. § 4-2 annet til femte ledd gjelder tilsvarende.

4.2.4.4 IV. Lagring av ufortollet vare

Tillatelse til opprettelse og drift av tollager

Tollmyndighetene kan gi tillatelse til opprettelse og drift av tollager, jf. § 4-30. Tollager er et lagringssted for ufortollende varer, og ordningen er innført som en lettelse for næringslivet. Tollager benyttes i stort omfang i Norge. Lokalene som ønskes benyttet til lagring av ufortollende varer, må godkjennes av tollmyndighetene. Det samme gjelder ved eventuell senere ombygging eller endring av lokalene. Lokalene må være utstyrt, innredet og sikret slik at de er egnet til formålet. Tollmyndighetene skal til enhver tid

underrettes om hvem som har det daglige driftsansvaret for tollageret. Tollagerholder må forsikre seg om at varer er tollekspedert før de utleveres fra lageret. Tollagerholder skal også føre regnskap over varer på tollageret (tollagerregnskap).

Det finnes fire ulike typer tollager; tollager A, B, C og D. De fleste speditører som mottar og håndterer varer på vegne av andre, er innehavere av tollager A, men også enkeltforetak kan få tillatelse til å opprette og drifte tollager A. Tillatelse til å opprette og drifte tollager A kan omfatte tillatelse til lagring hos varemottaker, såkalt direktekjøring, jf. forskriften § 4-30-11. Direktekjøring innebærer at de ufortollede varene kjøres direkte til varemottaker for lossing og lagring, i stedet for at de lagres på tollagerholderens lager. Hvorvidt tollagerholderen har tillatelse til direktekjøring skal fremgå av tollagerbevillingen. Det er ikke tillatt å direktekjøre alkoholholdige drikkevarer til privat bruk eller restriksjonsbelagte varer. I tillegg kan adgangen til direktekjøring av andre varer begrenses til enkelte vareslag og mottakere. Anslagsvis 95 prosent av alle varer under tollagerordningen blir direktekjørt. Dette gjør ordningen svært praktisk, og nødvendiggjør at en lagerholder må undergis en nøye vurdering før det gis tillatelse til slikt lagerhold. Ordningen innebærer også at varene på lager ikke anses frigitt før de tas ut av lageret.

På tollager B (sentraltollager) kan det kun lagres egne varer eller varer for ett enkelt foretak. En speditør som skal lagre varer for flere enn ett foretak på tollager B, må ha bevilling for hvert enkelt foretak. Varene skal være bestemt for distribusjon i flere land, hvorav Norge kan være ett av landene.

Tollager C (tollfritt utsalg på lufthavn) er tax-free-butikker hvor det selges brennevin, vin, sigaretter osv. i avgangs- og ankomsthall med tilhørende lager på en flyplass. Varene som ligger på et slikt lager, er ikke ilagt merverdiavgift og særavgift. Butikker som selger klær, matvarer osv. på flyplassene og tax-free-butikkene om bord på fergene som går til utenlandske havner, er ikke tollager C. Tollager C er den eneste

tollagertypen hvor det er tillatt å vise frem, demonstrere og selge varer. Omsetningen av taxfreevarer på slike lagre er betydelig, særlig på de største norske lufthavnene.

Tollager D (bearbeidingstollager) er lager der varer deles, ompakkes eller bearbeides. Bearbeidingen eller fremstillingen må skje inne på tollageret, adskilt fra de varene som er tiltenkt det norske markedet.

Lagringstid mv. på tollager

Det følger av tolloven § 4-31 at tollmyndighetene kan fastsette hvor lenge en vare kan lagres på tollager eller hos tollmyndighetene, og at varen kan tvangsselges etter reglene i skattebetalingsloven § 14-10 dersom den ikke er tatt ut innen fristens utløp. Hovedregelen etter tollforskriften § 4-31-1 er imidlertid at vare på tollager kan lagres uten tidsbegrensning, og at tollmyndighetene kan begrense lagringsfristen i særlige tilfeller.

Tollagerholderens krav på lagerleie mv.

Etter tolloven § 4-32 har tollagerholderen tilbakeholdsrett i varen for sitt krav på lagerleie. Tilbakeholdsretten er likevel ikke til hinder for at tollmyndighetene selger varen etter § 4-31.

Opprettelse av frisone og frihavn

Tolloven § 4-33 gir Kongen, med Stortingets samtykke, hjemmel for å opprette frisone og frihavn hvor ufortollet vare kan oppbevares, deles, ompakkes eller bearbeides. Frisone og frihavn kan opprettes dersom handels- og næringshensyn tilsier det. Stortinget ga i 1997 driftstillatelse til frisoner i Mo i Rana og i Fredrikstad, og i 2001 ble det vedtatt å opprette frihavn i Kirkenes. Ingen av disse er imidlertid etablert.

Drift av frisone og frihavn

Etter tolloven § 4-34 er det brukerne som skal bekoste drift av frisone og frihavn. Bestemmelsen åpner for at det kan stilles betingelser for opprettelse og drift av frisoner og frihavner.

4.2.5 Tolloven kapittel 5 Tollfritak

Tolloven kapittel 5 har bestemmelser om endelige (ubetingede) tollfritak, mens tollfritakene i kapittel 6 gjelder midlertidig (betingede) tollfritak. Sistnevnte fritak er betinget av at varen senere utføres. Ved tolloven 2005 ble det gjort en vesentlig systematisk og lovteknisk gjennomgang av tollfritakene som nå står i tolloven kapittel 5 og 6. Omleggingen innebar at tollfritakene som tidligere var plassert i tolltariffens innledende bestemmelser kapittel III (§§ 11 flg.), ble flyttet til tolloven 2007 kapittel 5 og 6.

Reglene om tollfritak i kapittel 5 gjelder nærmere angitte vareførsler, og ikke de generiske bestemte vareslagene som sådan. Fritakene oppstiller visse kriterier (vilkår) enten til bruken av varen (anvendelse eller nærmere bruksegenskaper) eller brukeren (bosted, eierforhold osv.) eller en kombinasjon av disse. Bestemmelsene er til dels praktisk begrunnet, men bygger i stor utstrekning på fritaksbestemmelser som Norge er forpliktet til å ha som følge av internasjonale konvensjoner, blant annet Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer, Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem og konvensjonen om tilretteleggelse for kommersielle vareprøver og reklamemateriell.

I utgangspunktet gjelder tollfritakene i kapittel 5 og 6 direkte bare fritak fra plikten til å beregne tollavgift. Men i praksis er det helt eller delvis symmetri mellom tollfritak og tilsvarende fritak for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Fordi det er svært få varer som ilegges toll ved innførsel til Norge, er den praktiske betydningen av disse fritakene i stor grad knyttet til fritak for merverdiavgift og særavgifter.

For merverdiavgift fremkommer dette av merverdiavgiftsloven §§ 7-2 til 7-4 som gir deler av tolloven kapittel 5 og hele kapittel 6 tilsvarende anvendelse for plikten til å beregne merverdiavgift. Merverdiavgiftsloven inneholder også ytterligere bestemmelser om fritak for beregning av merverdiavgift ved innførsel. Etter § 7-1 gjelder enkelte fritak ved innenlandsk omsetning tilsvarende ved innførsel, og det er gitt enkelte særlige fritak i §§ 7-6 flg.

For særavgifter er det i Stortingets årlige vedtak om særavgifter tatt inn bestemmelser som gir enkelte av fritakene i tolloven tilsvarende anvendelse, se for eksempel vedtak om avgift på alkohol § 2 første ledd. Det følger av vedtaket § 2 annet ledd at departementet kan gi forskrift om «gjennomføring, avgrensning av og vilkår for fritak». Dette er for eksempel gjort i særavgiftsforskriften §§ 4-9-1 og 4-9-2 om fritak for særavgifter for varer som innføres til visse militære styrker og visse internasjonale organisasjoner. Fritaket for midlertidig innførsel av motorvogner i tolloven § 6-1 annet ledd har i praksis vesentlig betydning som fritak for engangsavgift, jf. vedtaket om engangsavgift § 5 første ledd bokstav l. Denne bestemmelsen i avgiftsvedtaket, sammen med departementets forskriftskompetanse i vedtaket § 5 fjerde ledd, er hjemmelsgrunnlaget for forskrift 20. juni 1991 nr. 381 om avgiftsfri innførsel og midlertidig bruk av utenlandsregistrert motorvogn i Norge (midlertidigforskriften).

Vare til personlig bruk

Tolloven § 5-1 har fritak fra beregning av toll for varer til personlig bruk. Første ledd avgrenser hvilke vareførsler fritaket gjelder, henholdsvis reisegods, brukt utstyr tilhørende norske borgere som av avgått ved døden utenfor tollområdet, flyttegods, premie og gave og arvegods. Fritakene for reisegods, herunder kvotebegrensningene for alkohol og tobakk, er et ofte benyttet regelverk. Fritakene her gjelder, ved henvisning i avgiftsregelverket, også som hovedregel merverdiavgift og på noen områder særavgifter. Annet ledd oppstiller vilkår om at varen bare benyttes til personlig formål, og at den ikke utnyttes kommersielt. For arvegods presiseres det at det er arvelaters bruk som skal vurderes opp mot vilkåret om personlig formål. Tredje ledd gir

departementet adgang til å gi forskrift om vilkår for, og omfang av tollfritaket. Dette er gjort i tollforskriften som har utfyllende regler som både innebærer betydelig beløps- og mengdebegrensninger, men også avgrensninger i vareslag, bruker mv.

Vare til bruk mv. i transportmidler i ervervsmessig virksomhet

Tollfritaket etter § 5-2 gjelder for visse varer som bringes med om bord i transportmidler som kommer til tollområdet for midlertidig opphold, og som benyttes i ervervsmessig virksomhet. Første ledd avgrenser hvilke varer fritaket gjelder, og hvilke transportmidler som omfattes av fritaket. Dette er:

- proviant og forbruksvarer som medbringes og forbrukes eller selges om bord i fartøy eller luftfartøy
- proviant som medbringes og forbrukes om bord i tog
- forbruksvarer som medbringes og forbrukes om bord i andre transportmidler enn fartøy og luftfartøy
- deler, inventargjenstander og redskaper i fartøy eller luftfartøy som berges til tollområdet
- deler og inventargjenstander til fartøy eller luftfartøy som innføres sammen med dette og beholdes til bruk om bord i det samme fartøyet.

Med proviant menes mat-, drikke- og tobakkvarer. Eksempler på forbruksvarer er vaskemidler, drivstoff og maling. Innførsel av varer om bord i fartøy og luftfartøy som benyttes privat, faller utenfor fritakene ovenfor, jf. annet ledd som oppstiller vilkår om at transportmidlet må benyttes i ervervsmessig virksomhet. Med hjemmel i tredje ledd er det gitt nærmere regler om vilkår for og omfanget av de ulike fritakene. I tillegg er det gitt enkelte bestemmelser om kontroll, for eksempel om oppbevaring av varer om bord på fartøy ut over det som omfattes av tollfritaket.

Vare til fremmede makters representasjoner og internasjonale organisasjoner mv.

Etter tolloven § 5-3 skal det ikke svares toll for varer som er bestemt til bruk for fremmede makters representasjoner og disses representanter, militære styrker og

kommandoenheter og andre internasjonale organisasjoner. Fritaket gjelder typisk for ambassader og konsulater, EUs representasjon i Norge, NATO, FN og underliggende organisasjoner. Bestemmelsen hjemler også fritak for varer som er bestemt til bruk for offentlig finansierte samarbeidsprosjekter med annen stat, som for eksempel byggingen av Svinesundbroen. Det følger av annet ledd at fritaket gjelder så lenge varen benyttes av de brukerne som er nevnt, og varen kan i utgangspunktet ikke overdras til andre. Det følger imidlertid av tollforskriften § 5-3-1 at det skal beregnes tollavgift dersom varen videreselges i Norge. Etter tredje ledd kan departementet gi forskrift om vilkår for og omfanget av tollfritaket. Tollforskriften har syv bestemmelser som nærmere angir vilkår for og omfanget av tollfritaket.

Vare fra særlige områder, vare som gjeninnføres mv.

Tolloven § 5-4 gir regler om tollfritak for varer fra særlige områder og varer som gjeninnføres. Departementet kan gi forskrift om vilkår for og omfanget av tollfritaket, jf. annet ledd. Fritak gjelder for det første varer som innføres fra Svalbard eller Jan Mayen med tilhørende farvann og som er fanget, utvunnet eller tilvirket der, jf. første ledd bokstav a. Videre omfattes etter første ledd bokstav b varer av norsk opprinnelse eller tidligere fortollede varer som gjeninnføres fra Svalbard eller Jan Mayen etter bearbeiding eller reparasjon der, dersom varene innføres direkte derfra og toll ikke er refundert ved utførselen.

Etter første ledd bokstav c skal det heller ikke svares toll for varer fra fangst eller fiske på havet utenfor tollområdet eller fra ubebodde strekninger i polaregnene, og som innføres direkte derfra, for petroleumsprodukter fra norsk del av kontinentalsokkelen som innføres direkte derfra og for varer som er fremstilt eller fortollet her i landet og som gjeninnføres i uforandret stand, dersom toll ikke er refundert ved utførselen.

Det er også begrensede fritak for toll for varer som innføres av grensebefolkningen. Fritaket etter første ledd bokstav d er nærmere avgrenset i tollforskriften § 5-4-4, og gjelder for visse avlinger, maskiner og husdyr mv. samt varer som grensebeboere

gjeninnfører etter bearbeiding eller reparasjon. Hvilke kommuner i Norge, Sverige og Finland som anses som grensekommuner følger av vedlegg til tollforskriften.

Et særlig fritak gjelder for føll av hoppe som er drektig ved utførsel fra tollområdet, dersom føllet innføres sammen med hoppa etter følling, jf. første ledd bokstav e. I tollforskriften § 5-4-5 avgrenses omfanget av fritaket ved at det oppstilles vilkår om at hoppa eies av person bosatt eller hjemmehørende i tollområdet.

Ødelagt vare

Etter tolloven § 5-5 skal det ikke svares toll for vare som ødelegges før varen er frigjort fra tollmyndighetenes befatning. Det er et vilkår for fritak at varen tilintetgjøres under tollmyndighetenes eller andre myndigheters kontroll, og at importøren dekker kostnadene ved tilintetgjørelsen. Bestemmelsen gjelder ved fullstendig ødeleggelse, mens tolloven § 7-5 gjelder nedsettelse av beregningsgrunnlaget for toll når varen er delvis ødelagt.

Vareprøve mv.

Det skal heller ikke svares toll av vareprøver mv., jf. tolloven § 5-6. Fritaket omfatter vareprøve, modell og mønster av ubetydelig verdi, reklamemateriell og reklamefilm, opplysningsmaterielt fra andre lands turistmyndigheter, dokument og trykksak fra andre lands myndigheter samt emballasje og lastepall og utstyr for beskyttelse av last i transportmidler.

Vare til teknisk og vitenskapelig bruk og til luftfart

Det er tollfritak for diverse varer til teknisk og vitenskapelig bruk, blant annet varer til undervisning og vitenskapelig bruk ved universiteter, høyskoler og Meteorologisk institutt og dets stasjoner, jf. § 5-7, og for diverse varer til luftfart, blant annet bakkeutstyr, undervisningsmaterielt, flysimulatorer og deler til disse, jf. § 5-8.

Vare av mindre verdi

Et praktisk fritak følger av tolloven § 5-9 som bestemmer at det ikke skal svares toll av varer av mindre verdi. Med mindre verdi menes varer med verdi under 350 kroner inkludert frakt og forsikring, som sendes til mottaker i tollområdet. Fritaket har særlig sin praktiske betydning for merverdiavgift og særavgift ved innførsel. Fritaket gjelder imidlertid ikke for alkoholholdige drikkevarer og tobakksvarer.

4.2.6 Tolloven kapittel 6 Tollfritak for vare som skal gjenutføres

Kapitlet har bestemmelser om tollfritak for varer som innføres til midlertidig bruk i tollområdet for å gjenutføres på et senere tidspunkt. Forutsetningen for fritak er at varene gjenutføres innen en bestemt frist, i utgangspunktet innen ett år fra innførselen, og at varene kan identifiseres. Flere av bestemmelsene gjennomfører konvensjoner, blant annet konvensjonen om tollettelser for turister og Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer.

Tollfritak ved midlertidig innførsel, uten sikkerhetsstillelse

Tolloven § 6-1 gir regler om tollfritak for diverse varer som innføres til midlertidig bruk, uten at det må stilles sikkerhet. Fritaket gjelder følgende varer:

- reisegods til personlig bruk for turister og andre som skal ha midlertidig opphold i landet
- yrkesutstyr av mindre verdi, forutsatt at varen eies og innføres av en person bosatt eller hjemmehørende utenfor tollområdet, og at utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av importøren selv eller under dennes ledelse. Utrykket yrkesutstyr omfatter alle typer utstyr som er relevant for utøvelsen av vedkommendes virksomhet og yrke. Det gjelder flere unntak fra fritaket, blant annet for utstyr som skal brukes til transport i tollområdet og til industriell produksjon.
- produksjons- og kringkastingsutstyr, forutsatt at importøren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet, og at utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av importøren selv eller under dennes ledelse
- varer som innføres i forbindelse med større ulykker og naturkatastrofer når det er behov for øyeblikkelig hjelp. Det samme gjelder for varer som innføres til bruk for

beredskapsøvelser til slike situasjoner. Bestemmelsen bygger på Røde Kors IDRL-retningslinjer hvis målsetting er å effektivisere utsending og mottak av katastrofebistand.

På visse vilkår knyttet til importøren og bruken av transportmiddelet, omfatter fritaket også motorvogn, tilhenger mv. som ikke er registrert i Norge, jernbanemateriell til transport av varer og personer til eller fra tollområdet og containere til transport av varer til eller fra tollområdet samt reservedeler mv. til reparasjon av transportmidler.

Tollfritak ved midlertidig innførsel mot sikkerhetsstillelse

Tolloven § 6-2 har regler om tollfritak mot depositum eller annen sikkerhet for toll ved midlertidig innførsel av en rekke ulike varer. Det er et vilkår for fritak at eier av varene er bosatt eller hjemmehørende utenfor tollområdet. Blant varer som omfattes av fritaket er yrkesutstyr, vareprøver, utstyr for sirkus eller tivoli, dyr for avlformål, instrumenter og apparater mv. som innføres til bruk i vitenskapelige forsøk og varer som er bestemt til fremvisning eller demonstrasjon eller som skal brukes ved utstillinger, varemesser og lignende.

Industrivare som innføres for reparasjon eller bearbeiding og deretter gjenutføres

Det følger av tolloven § 6-3 at tollfritak kan gis mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for industrivare som innføres for bearbeiding eller reparasjon, og som senere skal gjenutføres. Vilkårene for fritak er at den opprinnelige varen kan identifiseres i det bearbeidede produkt, at varen gjenutføres innen ett år etter innførselen, og at eieren av varen er bosatt eller hjemmehørende i utlandet. Fritaket gjelder også for deler mv. som enten blir forbrukt i forbindelse når varen bearbeides eller repareres, eller som gjenutføres sammen med varen. Vilkåret om at eieren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet kan fravikes dersom varen tilhører norsk skip i utenriks fart, eller varen gjenutføres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet.

Landbruksvare som innføres for bearbeiding og deretter gjenutføres

Tollfritak kan gis mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for landbruksvare som en virksomhet innfører for å la den bearbeides og deretter gjenutføres (innenlands bearbeiding), selv om den innførte varen ikke kan identifiseres ved gjenutførselen, jf. tolloven § 6-4. Ordningen er begrunnet i hensynet til næringsmiddelindustrien og avsetningsmulighetene for norske landbruksprodukter. Fristen for gjenutførsel er seks måneder fra innførselstidspunktet. Det skal svares toll for eventuelle restprodukter som skal forbrukes i landet.

Vare som tilintetgjøres i stedet for å bli gjenutført

Etter tolloven § 6-5 kan vilkåret om gjenutførsel frafalles dersom varen tilintetgjøres i samsvar med reglene i § 4-2 tredje ledd. Det fremgår der at varen kan tilintetgjøres når tollskyldneren avstår varen til tollmyndighetene, eller varen er lite holdbar eller holder på å bli ødelagt, og tilintetgjøring anses nødvendig.

4.2.7 Tolloven kapittel 7 Grunnlag for beregning av toll

Kapitlet har bestemmelser om grunnlaget for beregning av toll. Kapitlet er delt i to deler hvorav den første delen har fellesbestemmelser om beregningsgrunnlaget, og del to har særlige bestemmelser om varens tollverdi når toll skal beregnes etter verdi.

4.2.7.1 I Fellesbestemmelser om beregningsgrunnlaget

I tillegg til beregningsgrunnlaget for toll, som reguleres av tolloven, avgjøres omfanget av plikten til å svare toll av tollsatsen for varen. Tollsatsene fastsettes av Stortinget i det årlige tollvedtaket, men vedtaket utformes slik at forutgående års satser videreføres, med angivelse av eventuelle endringer. Satsene fremgår av tolltariffen, og angis for de enkelte varetyper basert på klassifisering av varer (tariffoppdeling) i henhold til Det harmoniske system for beskrivelse og koding av varer (HS-nomenklaturen). HS-nomenklaturen er en konvensjon som er vedtatt av World Customs Organization (WCO). Det fastsettes egne satser for varer som oppfyller kravene til opprinnelse i handelsavtaler eller ordningen med preferansesystem for utviklingsland (GSP), se tolloven kapittel 8. I Stortingets årlige tollvedtak gis departementet også myndighet til å

innarbeide nye endringer i tariffoppdelingen eller endre oppdelingen, dersom endringene ikke har nevneverdig betydning for statens inntekter eller næringsmessige eller handelspolitiske konsekvenser. Denne myndigheten er delegert til Tolldirektoratet, som kunngjør en konsolidert versjon av tolltariffen som forskrift i Norsk Lovtidend.

Toll etter vekt, volum og stykk (spesifikk toll)

Beregningsgrunnlaget for toll er enten vekt, volum, stykk eller tollverdi. I tolloven § 7-1 er det gitt nærmere regler om beregningsgrunnlaget når toll, i henhold til Stortingets tollvedtak, skal svares etter vekt, volum eller per stykk.

Skal toll svares etter vekt, skal varens faktiske nettovekt legges til grunn, med mindre det følger av vedtaket at varens innpakning skal inngå i beregningsgrunnlaget ved beregningen. Skal toll svares etter volum, skal varens faktiske volum legges til grunn ved beregningen, og skal toll svares per stykk, skal det faktiske antall enheter legges til grunn ved beregningen.

Toll etter verdi (ad valorem-toll) – forholdet til WTO-avtalen

Tolloven § 7-2 bestemmer at dersom det etter Stortingets tollvedtak skal svares toll etter verdi, skal verdien fastsettes etter reglene i lovens §§ 7-10 til 7-20 og i samsvar med WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994.

Innsigelser mot vekt eller kvantum – manko

I tolloven § 7-3 er det en særlig bestemmelse om adgangen til å reise innsigelser mot vekt eller antall som er lagt til grunn ved tollekspedisjonen. Bestemmelsen begrenser adgangen til å kreve endringer i beregningsgrunnlaget etter at varen er «utlevert», med mindre det kan godgjøres at det forelå manko ved innførselen.

*Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon
(utenlands bearbeiding)*

Tolloven § 7-4 har særlige bestemmelser om beregningsgrunnlaget når vare som tidligere har vært fortollet eller har norsk opprinnelse, blir gjeninnført etter at den er reparert, bearbeidet mv. utenfor tollområdet (utenlands bearbeiding). Første ledd regulerer hvordan beregningen skal skje ved de ulike former for beregningsgrunnlag, henholdsvis vekt, volum, stykke og verdi. Skal toll beregnes på grunnlag av verdi, skal beregningsgrunnlaget etter første ledd bokstav a fastsettes til verdien av kostnaden ved at varen ble reparert eller bearbeidet, tillagt transportkostnaden. Det samme gjelder etter første ledd bokstav b når toll skal beregnes på grunnlag av vekt, volum eller stykk, men da er også tollsatsen angitt. Satsen er i slike tilfeller åtte prosent. Er bearbeiding skjedd uten vederlag (garantireparasjon), skal det ikke beregnes toll idet beregningsgrunnlaget settes til null, jf. første ledd bokstav c. Annet ledd har bestemmelser om vilkårene for at beregning av toll kan skje etter paragrafens første ledd, mens tredje ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om dispensasjon fra vilkårene i annet ledd, og om at slike varer kan innføres uten at det beregnes toll. Etter fjerde ledd skal toll for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet, beregnes etter bestemmelser fastsatt av departementet (Landbruks- og matdepartementet). Slike regler er fastsatt i forskrift 6. januar 2007 nr. 580 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet.

Nedsettelse av beregningsgrunnlaget der varen er skadet eller bedervet

Dersom varen som innføres er forringet av skade eller bederelse, kan beregningsgrunnlaget i visse tilfeller settes ned, jf. tolloven § 7-5. Som regel vil varen ikke være fortollet slik at plikten til å svare toll ikke har oppstått før forringelsen inntreffer. Det er status på varen på fortollingstidspunktet som avgjør omfanget av plikten til å svare toll, og etter annet ledd skal derfor beregningsgrunnlaget i slike tilfeller nedsettes forholdsmessig etter verdiforringelsen som skaden eller bederelsen har medført. Alternativt kan varen tilintetgjøres dersom den ikke er frigjort, jf. tolloven § 4-1 første ledd bokstav d.

Tilsidesettelse av deklart beregningsgrunnlag

Tolloven § 7-6 gir tollmyndighetene adgang til å fastsette beregningsgrunnlaget dersom beregningsgrunnlaget ikke er deklart, eller det er grunn til å tvile på at deklart grunnlag er riktig.

4.2.7.2 II. Særlige bestemmelser om varens tollverdi

Tolloven § 7-10 fastslår at transaksjonsverdien er hovedregelen om varers tollverdi av en innført vare. Det vil si den prisen som faktisk er betalt eller skal betales for varer ved salg for eksport til Norge. I første ledd bokstav a til og med e oppstilles visse forutsetninger for at transaksjonsverdien kan legges til grunn. Transaksjonsverdien skal legges til grunn i størst mulig utstrekning. Kan transaksjonsverdien ikke legges til grunn på grunn av forhold som nevnt, skal man prøve om tollverdien kan fastsettes etter en av de andre metodene. Disse skal i utgangspunktet prøves i den rekkefølgen de står, men det er på visse vilkår anledning til å endre rekkefølgen mellom §§ 7-14 og 7-15. Tolloven § 7-11 bestemmer at tollverdien skal være transaksjonsverdien av identisk vare. I annet ledd oppstilles enkelte rammer for hva som ligger i «identisk vare». Kan tollverdien verken fastsettes etter §§ 7-10 eller 7-11 bestemmer § 7-12 at tollverdien skal være transaksjonsverdien av lignende vare solgt for eksport til Norge. I annet ledd gis det enkelte føringer for hva som er «lignende vare».

Tolloven § 7-13 inneholder bestemmelser om hvilke regler som skal anvendes når tollverdien ikke kan fastsettes etter §§ 7-10 til 7-12. I slike tilfeller skal tollverdien fastsettes etter bestemmelsene i § 7-14, eller § 7-15 når fastsettelse etter § 7-14 ikke er mulig. I annet ledd bestemmes det imidlertid at den som deklarerer en vare, kan velge å anvende § 7-15 i stedet for § 7-14.

Tolloven § 7-14 har bestemmelser om tollverdi fastsatt med utgangspunkt i identisk eller lignende vare som blir solgt i Norge, mens § 7-15 har bestemmelser om fastsettelse av tollverdi utregnet etter summen av kostnader eller verdien av materialer,

produksjon eller annen bearbeiding ved fremstilling, fortjeneste og alminnelig kostnader og transport- og forsikringskostnader mv.

Tolloven § 7-16 har bestemmelser om alternativ tollverdi når tollverdien ikke kan fastsettes etter bestemmelsene i §§ 7-10 til 7-15. Alternativ verdi innebærer at tollverdien fastsettes på grunnlag av opplysninger som er tilgjengelig i Norge, og i samsvar med prinsippene i tolloven §§ 7-10 til 7-15. Annet ledd har eksempler på hva tollverdien ikke alene kan fastsettes på grunnlag av. Det er imidlertid ikke noe i veien for at de ulike alternativene kan brukes som momenter i en totalvurdering av hva tollverdien skal være ved fastsettelse etter § 7-16.

Når tollverdien fastsettes etter hovedregelen i tolloven § 7-10, har § 7-17 nærmere bestemmelser om poster som skal inngå i tollverdien, mens § 7-18 har bestemmelser om poster som ikke skal inngå i tollverdien.

Tolloven § 7-19 om omregningskurs har bestemmelser om at tollmyndighetene bestemmer omregningskursen som til enhver tid skal benyttes når omregning av valuta er nødvendig for å fastsette tollverdien.

I særlige tilfeller kan tollmyndighetene gi tillatelse til at endelig fastsettelse av tollverdien utsettes, eller at en del av tollverdien fastsettes i etterkant, jf. tolloven § 7-20 første ledd. I slike tilfeller kan varen utleveres dersom det stilles garanti for toll som kan påløpe, jf. annet ledd.

Det er som nevnt svært få varetyper som i dag er tollbelagt. Innenfor de tollbelagte varene er det tekstiler og enkelte landbruksvarer som ilegges verditoll. Det er derfor ved merverdiavgiftsfastsettingen at tollverdireglene har sin største betydning.

Tollverdien er i tillegg generelt viktig for å holde oversikt over vareførselen og den viktigste komponenten i utenrikshandelsstatistikken. Den har videre stor betydning for avdekking av handelsbasert hvitvasking av penger og ulovlige økonomiske strømmer

(Illicit Financial Flows). Skatteetaten er ansvarlig myndighet for fastsetting av merverdiavgift ved innførsel, og fastsetting av merverdiavgiften skjer etter reglene i skatteforvaltningsloven. Den nærmere beskrivelsen av grensesnittet mellom Tolletaten og Skatteetaten når det gjelder innførselsmerverdiavgiften og tollverdi fremgår i detalj i St. prp. 1 LS (2015-2016) kapittel 24.5.5.

4.2.8 Tolloven kapittel 8 Preferansetoll

Gjennom medlemskapet i EFTA deltar Norge i forhandlinger om frihandelsavtaler mellom EFTA og tredjeland. Norge har inngått 29 bilaterale frihandelsavtaler med 40 land, hvorav 27 av avtalene er forhandlet sammen med de andre EFTA-landene. Hovedformålet med frihandelsavtaler er å stimulere til økt samhandel og økonomisk samarbeid mellom partene og dermed økt verdiskaping. Et bærende prinsipp i EFTA-landenes tredjelandspolitikk har vært parallellitet med EU. Et av målene har vært å sikre EFTA-eksportører tilsvarende handelsbetingelser på tredjelandsmarkeder som eksportører i EU-land. Avtalene må tilfredsstille Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) artikkel XXIV og er unntatt fra prinsippet om bestevilkårsbehandling. Bestevilkårskravet følger av GATT 1994 artikkel I og innebærer at laveste tollsats som tilbys et WTO-medlem, må gis til alle WTO-medlemmene. Preferansetollbehandling som følge av inngåtte avtaler innebærer tollfrihet eller nedsatt toll ved innførsel av varer. For landbruksprodukter kan beregning av toll med preferansetollsats begrenses til nærmere angitte mengder eller verdier (kvoteregulert preferansetoll). Grunnlaget for preferansetoll kan følge av gjensidig frihandelsavtale eller ensidig ordning, som for eksempel preferanseordning overfor u-land, det såkalte GSP-ordningen. Ett av vilkårene for tollpreferanse er at de aktuelle varene skal være fremstilt i samsvar med opprinnelsesregler som er fastsatt.

Norge gir, som mange industriland, tollpreferanser til utviklingsland gjennom en GSP-ordning (Generalized System of Preferences). Ordningen er et tiltak for å bedre utviklingslandenes markedsadgang for sine produkter. Utformingen av GSP-preferansene varierer i de ulike industrilanden systemer. Tollpreferansene under

GSP-ordningen er ikke bundet i WTO, og kan trekkes tilbake eller endres. Det kreves ikke motytelser fra utviklingslandenes side i GSP-ordningen. Gjennom GSP-ordningen nyter de minst utviklede land (MUL) godt av toll- og kvotefrihet ved import av alle varer til Norge. Øvrige u-land innvilges tollfrihet for industrivarer, med enkelte unntak for visse tekstiler og klær. Det gis i tillegg tollfrihet eller nedsatt toll for de fleste landbruksvarer.

Preferansetoll

Tolloven § 8-1 definerer preferansetoll som tollreduksjon, tollfrihet eller annen tollmessig begunstigelse gitt på bakgrunn av frihandelsavtale som Norge har inngått med annen stat eller gruppe av stater, bilateral eller unilateral erklæring i tilknytning til slik avtale eller særlig ordning som Norge ensidig har etablert overfor visse stater.

Innrømmelse av preferansetoll på grunnlag av frihandelsavtale mv.

Tolloven § 8-2 omhandler preferansetoll for varer som omfattes av frihandelsavtale som Norge har inngått og som er i kraft for Norge, eller av annen ordning inngått i tilknytning til slik avtale, jf. første ledd. Det følger av annet ledd at preferansetoll etter denne bestemmelsen er betinget av at varen har opprinnelse innenfor vedkommende avtales virkeområde. Varens opprinnelsesstatus fastsettes etter avtalens opprinnelsesregler og bestemmelsene i loven her.

Innrømmelse av preferansetoll på grunnlag av det generelle preferansesystemet for utviklingsland – GSP

Tolloven § 8-3 gir regler om preferansetoll for varer fra utviklingsland, såkalte GSP-varer. Preferansetoll er betinget av at varen har opprinnelse innenfor ordningens virkeområde, og opprinnelsesstatus fastsettes etter opprinnelsesreglene i ordningen og tollovens regler. Departementet kunngjør en oversikt over de landene som til enhver tid er omfattet av ordningen med ensidig preferansetoll, se tollforskriften § 8-3-1 og vedlegg 5.

Etter fjerde ledd kan departementet kan gi forskrift om et generelt preferansesystem etter denne paragraf, herunder om en sikkerhetsmekanisme for tilfeller der preferansesystemet utløser vesentlige markedsforstyrrelser. Myndigheten til å gi slik forskrift er ved kongelig resolusjon 21. desember 2007 nr. 1708 tildelt Landbruks- og matdepartementet, som har fastsatt forskrift 7. mars 2008 nr. 228 om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser (Generalized System of Preferences for goods imported from developing countries - GSP).

Preferensielle opprinnelsesregler

Tolloven § 8-4 omhandler hvilke opprinnelsesregler som skal legges til grunn dersom en vares opprinnelse skal fastsettes med sikte på preferansetollbehandling. Dette er etter første ledd opprinnelsesreglene i gjeldende frihandelsavtaler eller i det generelle preferansesystemet for utviklingsland (GSP) eller annen preferanseordning. Opprinnelsesreglene gjelder både ved innførsel til og utførsel fra Norge.

Krav om preferansetoll og dokumentasjon av opprinnelse

Etter tolloven § 8-5 må krav om preferansetoll i utgangspunktet fremsettes under tollbehandlingen. Kravet må kunne dokumenteres med nødvendig dokumentasjon for varens opprinnelse, og dokumentasjonen, som må tilfredsstille visse formkrav, må oppbevares for kontrollformål i minst ti år regnet fra fortollingstidspunktet. Med hjemmel i tredje ledd er det imidlertid gitt bestemmelser i tollforskriften som gir en viss adgang til å få innvilget preferansetoll i inntil tre år etter innførselen.

Ikke-preferensiell opprinnelse

Tolloven § 8-6 har regler om ikke-preferensiell opprinnelse, det vil si opprinnelse fastsatt på annet grunnlag enn særskilt avtale med fremmed stat eller organisasjon om preferansetollbehandling, eller der opprinnelse fastsettes som vilkår for ensidig preferanseordning. Dette er regler om opprinnelsesstatus med betydning for andre

spørsmål enn tollsatser, og brukes blant annet i handelsstatistikk, ved importforbud eller antidumpingtiltak mv. fra bestemte land og ved opprinnelsesmerking.

4.2.9 Tolloven kapittel 9 Tollnedsettelse i budsjettåret

Kapitlet har bestemmelser om adgangen til å sette ned de ordinære tollsatsene på landbruksvarer og om hvordan slik nedsettelse kan skje. Tollsatsene vedtas for ett år av gangen som et ledd i den årlige budsjettbehandlingen og i samsvar med bestemmelsen i Grunnlovens § 75 bokstav a. På landbruksområdet er det spesielle behov som gjør at satsene kan fravikes i løpet av budsjettåret.

Ved innførsel av landbruksvarer skal det som hovedregel betales toll etter satser vedtatt av Stortinget. For å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, kan imidlertid «departementet» sette ned de ordinære tollsatsene med hjemmel i tolloven § 9-1. Det er en forutsetning at avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon ikke er til hinder for det. Myndigheten til å sette ned tollsatsene er tildelt Landbruks- og matdepartementet ved kongelig resolusjon 2. desember 2016. I praksis forvaltes tollvernet for landbruksvarer av Landbruksdirektoratet.

I medhold av tolloven § 9-1 kan nedsettelse av tollsatsene skje i form av en generell nedsettelse etter § 9-2, individuelle nedsettelse etter § 9-3 eller gjennom fastsettelse av tollkvoter. En generell nedsettelse innebærer at tollnedsettelse gis for bestemte varelinjer i tolltariffen for en bestemt periode. Nedsettelsen gjelder alle aktører, og det er ingen kvantumsbegrensning i den fastsatte perioden. Individuelle nedsettelse kan gis til bedrifter eller personer etter søknad etter § 9-3. Dette er tollnedsettelse som gjelder en bestemt vare, og som gjelder for en bestemt aktør for en fastsatt periode. Flesteparten av disse nedsettelsene gis for produkter som ikke inneholder, eller kun inneholder en liten andel av, varer som produseres i Norge. I § 9-4 er det inntatt bestemmelser om fordeling av tollkvoter. Kvotene som fordeles er enten tollfrie eller har en redusert sats. De ulike ordningene er nærmere regulert i forskrifter fastsatt av

Landbruks- og matdepartementet, og forvaltes av Landbruksdirektoratet i første instans. Ordningene er nærmere beskrevet i punkt 7.6 i tilknytning til departementets forslag til kapittel 5 i tollavgiftsloven.

Etter § 9-5 kan departementet treffe enkeltvedtak om nedsettelse av toll dersom det oppstår tilfeller eller situasjoner som ikke var overveid da Stortingets vedtak om toll ble truffet, og tollen i det enkelte tilfellet får en utilsiktet og klart urimelig virkning.

Myndigheten er delegert til tollregionene, og skal kun benyttes i unntakstilfeller.

Dersom noen på grunn av sykdom mv. er ute av stand til å innfri sine forpliktelser, kan tollkravet settes ned eller frafalles med hjemmel i skattebetalingsloven § 15-1.

4.2.10 Tolloven kapittel 10 Handelstiltak

Kapitlet har bestemmelser om iverksetting av handelstiltak for å beskytte det norske markedet mot ulike former for urettferdig konkurranse fra utlandet. Adgangen til å iverksette slike tiltak er begrenset av WTO-avtalen, jf. blant annet GATT 1994 artikkel VI og XV. Også mange frihandelsavtaler har bestemmelser om når handelstiltak kan iverksettes mot en avtalepart, for eksempel EØS-avtalen artikkel 26. Norge har svært sjelden iverksatt slike tiltak, men har enkelte ganger bragt saker inn for WTO der utførsel fra Norge er blitt rammet av tiltak. I en rekke saker har Norge også engasjert seg som tredjepart med vesentlige interesser, jf. WTO-avtalen om regler og prosedyrer ved tvisteløsning (tvisteløsningsavtalen) artikkel 10. Departementet viser til forarbeidene til tolloven, Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) kapittel 11 hvor det er gitt en grundig redegjørelse for internasjonale avtaler mv. i merknadene til de enkelte bestemmelsene.

Handelstiltak kan iverksettes som antidumpingstiltak, utjevningstiltak, beskyttelsestiltak og mottiltak. Særskilte regler om opplysningsplikt og undersøkelser i handelstiltakssaker er gitt i tolloven §§ 12-5 til 12-9.

Handelstiltak mot dumping (antidumpingstiltak)

Tolloven § 10-1 har regler om iverksetting av handelstiltak mot dumping, såkalt antidumpingstiltak, når departementet finner at det foreligger dumping som volder, eller truer med å volde, vesentlig skade for næringsvirksomhet i tollområdet eller vesentlig forsinkelse av slik virksomhet. Et antidumpingstiltak vil i utgangspunktet utgjøre et særskilt tollpålegg, men kan alternativt ha form av en prisavtale. Slike prisavtaler kan gå ut på at vedkommende eksportør eller gruppe av eksportører forplikter seg til å opprettholde visse minstepriser.

Definisjonen av dumping fremgår av § 10-2. Med dumping menes innførsel av vare til en pris som er lavere enn den under vanlige handelsforhold sammenlignbare pris ved salg av tilsvarende vare bestemt til forbruk i vedkommende eksportland, eller hvis slik hjemmemarkedspris i eksportlandet ikke foreligger, til en pris som enten er lavere enn den under vanlige handelsforhold høyeste sammenlignbare eksportpris for tilsvarende vare som utføres til noe annet land, eller er lavere enn hva det koster å fremstille varen i opprinnelseslandet med et rimelig tillegg for administrasjons- og salgskostnader og generelle kostnader samt fortjeneste.

Handelstiltak mot subsidier (utjevningstiltak)

Departementet kan etter § 10-3 iverksette utjevningstiltak dersom det finner at det foreligger direkte eller indirekte subsidiering av varer som eksporteres til Norge, og at subsidieringen volder, eller truer med å volde, vesentlig skade.

Subsidier er nærmere definert i § 10-4 som økonomisk bidrag fra offentlig myndighet på følgende måte:

- når det gis en fordel ved at det offentliges praksis innebærer direkte pengeoverføringer eller potensielle direkte overføringer av penger eller forpliktelser
- når offentlige krav som ellers er forfalt, frafalles eller ikke innkreves
- når det offentlige leverer varer eller yter tjenester ut over generell infrastruktur, eller kjøper varer

- når det offentlige innbetaer til en finansieringsordning eller overlater til, eller pålegger, en privat aktør én eller flere oppgaver som vanligvis hører under det offentlige, og dette uten reell grunn avviker fra den praksis det offentlige vanligvis følger
- når det gis en eller annen form for inntekts- eller prisstøtte som direkte eller indirekte bevirker økning i eksporten av en vare.

Beskyttelsestiltak og mottiltak

Tolloven § 10-5 gir regler om departementets adgang til å iverksette beskyttelsestiltak når det finner at en vare, som følge av en uforutsett utvikling, blir importert i slik økende mengde og under slike forhold at dette volder, eller truer med å volde, alvorlig skade for norske produsenter av lignende eller konkurrerende varer. Dersom norske produsenter rammes av andre lands beskyttelsestiltak, kan det iverksettes mottiltak i form av rebalanserende tiltak, blant annet ved å oppheve tollmessige innrømmelser.

Spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer

I tolloven § 10-6 er det gitt regler om spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer som gjennomfører WTO-avtalen om landbruk artikkel 5. Myndigheten er tildelt Landbruks- og matdepartementet som har fastsatt forskrift 17. desember 1998 nr. 1448 om økning i tariffmessig toll - beskyttelsestoll - på landbruksvarer. Forskriften gjelder for landbruksvarer fra alle opprinnelser der tariffen ikke er fastsatt i en av Norges bilaterale handelsavtaler. WTO-sikkerhetsmekanismen gir Landbruksdirektoratet myndighet til å iverksette beskyttelsestoll, det vil si en økning i tollsatsen utover ordinær tollsats, dersom importen øker betydelig sammenlignet med historisk import. WTO-sikkerhetsmekanismen har kun blitt implementert én gang. Beskyttelsestollen kan ikke overstige en tredjedel av den ordinære tollsatsen som gjelder for det året tiltaket ble truffet for, og kan ikke ilegges utover kalenderåret beskyttelsestollen blir iverksatt.

Opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser

Tolloven § 10-7 gir Kongen adgang til å oppheve tollmessige eller ikke-tollmessige innrømmelser eller andre forpliktelser som Norge har påtatt seg etter WTO-avtalen, når det i WTO-avtalen om tvisteløsning åpnes for slike opphevelser i forbindelse med saker behandlet i Tvisteløsningsorganet. Bestemmelsen gjennomfører WTO-avtalen om beskyttelsestiltak artikkel 8 nr. 2.

4.2.11 Tolloven kapittel 11 Refusjon av toll ved gjenutførsel

Kapitlet har bestemmelser om vilkår for refusjon (tilbakebetaling) av betalt toll for varer som gjenutføres.

Tollrefusjon ved gjenutførsel av vare benyttet ved reparasjon eller bearbeiding

Etter tolloven § 11-1 kan toll refunderes for vare som næringsdrivende tidligere har innført og fortollet, dersom varen benyttes som råvare, hjelpestoff eller halvfabrikata i næringsvirksomhet i forbindelse med virksomhetens fremstilling, reparasjon eller bearbeiding av ferdigvare. Vilkårene for refusjon er etter første ledd bokstav a at ferdigvaren utføres. Etter bokstav b likestilles med utførsel at ferdigvaren legges inn på tollager og er bestemt for utførsel eller bruk som nevnt i bokstav c. Etter bokstav c kan refusjon skje selv om varen ikke utføres men er ment for bruk eller salg om bord i fartøy eller luftfartøy dersom slike varer kunne vært levert uten plikt til å svare tollavgift etter bestemmelser i tolloven § 4-23, jf. tolloven § 7-2 første ledd bokstav c. Det samme gjelder til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområdet utenfor tollområdet.

Etter tredje ledd første punktum er det et vilkår at varen utføres eller legges inn på tollager. Krav om refusjon må være mottatt av tollmyndighetene senest ett år etter at varen ble gjenutført eller lagt inn på tollager, jf. tredje ledd annet punktum.

Departementet legger til grunn at en tilsvarende frist gjelder fra levering for varer som leveres til særlig bruk etter bestemmelsene i første ledd bokstav c.

Ved fremstilling, reparasjon eller bearbeiding vil det kunne oppstå svinn som innebærer at omfanget av det som utføres avviker fra det som ble innført. Dersom slikt svinn ikke kan utnyttes for andre formål kan refusjonen omfatte også svinn, jf. § 11- 1 fjerde ledd.

Departementet er i fjerde ledd gitt adgang til å gi forskrift om refusjon. Slik bestemmelse er gitt i tollforskriften § 11-1-1. Bestemmelsen åpner for refusjon til andre enn den som har innført varen, forlengelse av fristen for gjenutførsel, adgang til destruksjon i stedet for gjenutførsel og bestemmelse om at det normalt er et vilkår for refusjon at det ikke er utstedt opprinnelsesbevis for den bearbeidede varen.

Tollrefusjon ved gjenutførsel av vare i uendret tilstand mv.

Rett til refusjon etter tolloven § 11-2 første ledd a omfatter tilfeller hvor en vare som tidligere er fortollet, blir gjenutført i uendret og ubrukt stand i forbindelse med salg til kjøper utenfor tollområdet. Refusjon kan enten skje når varen gjenutføres eller når den legges inn på tollager og er ment for utførsel og salg til kjøper utenfor tollområdet.

Tolloven § 11-2 første ledd bokstav b gjelder rett til refusjon når varer leveres til bruk eller salg om bord i fartøy eller luftfartøy, dersom slike varer og mengder kunne vært levert uten plikt til å svare toll etter tolloven § 4-23 annet ledd. Refusjon kan også her enten skje ved levering som nevnt eller når varen legges inn på tollager og er ment til slik bruk, jf. første ledd bokstav c.

Etter tolloven § 11-2 annet ledd gis det også refusjon for varen som leveres til bruk i forbindelse med utforsking og utnytting av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet.

Etter tolloven § 11-2 tredje ledd er det et vilkår for refusjon etter bestemmelsen at varen utføres eller legges inn på tollager innen to år etter innførselen. Krav om refusjon må være mottatt av tollmyndighetene senest ett år etter at varen ble gjenutført eller lagt inn på tollager, jf. tredje ledd annet punktum. Departementet legger til grunn at en

tilsvarende frist gjelder fra levering for varer som leveres til særlig bruk etter bestemmelsene i første ledd bokstav c og annet ledd.

Tolloven § 11-2 fjerde ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om refusjon av toll og slike bestemmelser er gitt til tollforskriften § 11-2-1. Bestemmelsen gir tollmyndighetene adgang til å forlenge fristen for gjenutførsel, adgang til destruksjon i stedet for gjenutførsel og at innlegg på tollfritt utvalg på lufthavn omfattes av § 11-2 første ledd bokstav c.

Delvis tollrefusjon

Etter ovennevnte bestemmelser tilsvares refusjonen den tollen som ble betalt for varen ved innførselen. Etter tolloven § 11-3 kan tollen også refunderes delvis. Det gjelder ved gjenutførsel av rullende jernbanemateriell og reservedeler til slikt materiell som har vært innført til midlertidig bruk, og som ikke kan innføres tollfritt etter tolloven § 6-1 annet ledd bokstav c og e, og ved gjenutførsel av vare som har vært innført midlertidig til leie eller lån, eller som utenlandske foretak, institusjoner eller personer har innført og benyttet i forbindelse med et oppdrag i tollområdet, og varen ikke kunne ha vært innført midlertidig etter bestemmelsene i kapittel 6. Ved slik gjenutførsel refunderes tollene med fradrag av henholdsvis to og fem prosent for hver måned eller del av måned varen er brukt her i landet, regnet fra tidspunktet varen ble innført.

Tolloven § 11-3 annet ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om refusjon av toll og slik bestemmelse er gitt i tollforskriften § 11-3-1. Bestemmelsen gir adgang til destruksjon i stedet for gjenutførsel.

Gjenutførsel ved feil eller særlige omstendigheter

Tollen kan også tilbakebetales for vare som er feilsendt, feilbestilt, levert for sent eller ikke er i samsvar med bestillingen, og i andre tilfeller dersom det foreligger særlige grunner, jf. tolloven § 11-4. Eksempler på slike andre tilfeller er der varer er returnert

til utlandet som gavesending i forbindelse med humanitær hjelp, og der kommisjonsvarer er dokumentert returnert til utenlandsk eier.

Det er etter tolloven § 11-4 annet ledd et vilkår for refusjon av varen gjenutføres eller legges inn på tollager innen to år etter innførselen og krav om refusjon må være mottatt av tollmyndighetene senest ett år etter at varen ble gjenutført eller lagt inn på tollager.

Tolloven § 11-4 tredje ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om refusjon og slik bestemmelse er gitt i tollforskriften § 11-4-1. Bestemmelsen presiserer vilkårene for refusjon, gir adgang for tollmyndighetene til å forlenge fristen for gjenutførsel og adgang til destruksjon i stedet for gjenutførsel.

4.2.12 Tolloven kapittel 12 Særlige forvaltningsregler

Det følger av tolloven § 1-8 at forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes virksomhet hvis ikke annet er bestemt i tolloven. Unntak fra forvaltningsloven er gjort i § 1-6 om kunngjøring av tollsatser mv. som gjør unntak fra forvaltningsloven § 38 om plikt til kunngjøring i Norsk Lovtidend, i § 12-1 femte ledd som bestemmer at taushetspliktreglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder som utfyllende bestemmelser, og i § 16-18 første ledd som bestemmer at forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Tolloven kapittel 12 har særlige forvaltningsregler som utfyller og supplerer forvaltningsloven.

Taushetsplikt

Tolloven § 12-1 første ledd gir uttømmende regler om taushetsplikt på tollområdet, og innebærer på flere punkter en strengere taushetsplikt enn etter forvaltningsloven.

Taushetsplikten gjelder for alle som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollforvaltningen, og går i korte trekk ut på at disse skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysningene i en sak

gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter. Den som tiltrer verv, stilling eller oppdrag skal avgi skriftlig erklæring om at vedkommende kjenner og vil overholde taushetsplikten

I annet ledd er det gitt regler om at opplysninger i bestemte tilfeller kan gis til noen som ellers er «uvedkommende» etter første ledd. Opplysninger kan gis til ulike offentlige myndigheter, blant andre myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med toll, skatt, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler, til myndigheter for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om blant annet inn- og utførsel av varer, regnskapsplikt og regnskapsførere, revisjonsvesen mv. og til myndigheter for bruk til statistikkformål. Videre kan opplysninger gis til offentlig myndighet når det er nødvendig for å innhente ytterligere opplysninger, og til offentlig oppnevnt granskningskommisjon. Opplysninger kan også uten hinder av taushetsplikt gis til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tolllovgivningen. Dersom opplysningene gjelder straffbare handlinger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, oppstilles det ytterligere vilkår. Da kan opplysningene bare gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. På samme vilkår kan opplysninger også gis til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Til Økokrim kan opplysninger gis etter anmodning grunnet i en melding om en mistenkelig transaksjon gitt i medhold av hvitvaskingsloven. Opplysninger kan også gis i forbindelse med utveksling av informasjon som forutsatt i oppgaveregisterloven. Videre kan opplysninger utleveres til andre dersom det følger av lov som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene.

Etter tredje ledd kan Finansdepartementet samtykke i at opplysninger uten hinder av taushetsplikt gis til forskningsformål i samsvar med forvaltningsloven § 13 d. Adgangen til å gi samtykke til fritak fra taushetsplikt er delegert til Tolldirektoratet.

Dersom taushetsbelagte opplysninger gis til noen som ikke selv har like streng eller tilsvarende taushetsplikt etter annen lov, gjelder taushetsplikten tilsvarende for den som mottar opplysningene. Den som gir opplysningene skal gjøre vedkommende oppmerksom på dette, jf. fjerde ledd. Opplysningene kan likevel brukes til det formål som begrunnet at de ble gitt.

Det fremgår av sjette ledd at informasjonsutveksling med fremmed stat eller til organisasjon på mandat fra De forente nasjoner (FN) som Norge har akseptert som offentlig myndighet, ikke er omfattet av taushetsplikten etter § 12-1, men er forutsatt regulert i de enkelte overenskomstene. Videre kan registreringspliktig statsstøtte etter lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte § 2 a offentliggjøres uten hinder av taushetsplikten, jf. syvende ledd.

Opplysningsplikt om egne forhold

Det følger av tolloven § 12-1 a at den som har plikt til å gi opplysninger etter tolloven, skal opptre aktsomt og lojalt. Vedkommende skal bidra til at spørsmål om tollskyld i rett tid blir klarlagt og oppfylt, og gjøre tollmyndighetene oppmerksom på feil ved tollekspedisjonen. Plikten til å opptre aktsomt og lojalt omfatter alle som er opplysningspliktige, og gjelder dermed ikke bare fastsetting av toll, men også for eksempel for førere av transportmidler ved oppfyllelse av meldeplikten etter tolloven kapittel 3.

Andre offentlige myndigheters opplysningsplikt

Etter tolloven § 12-2 første ledd har andre myndigheter, innretninger og tjenestepersonell plikt til etter krav å gi opplysninger til tollmyndighetene. Det er et vilkår at opplysningene kan ha betydning for tollmyndighetene i deres kontrollvirksomhet. I nødvendig utstrekning skal opplysningene gis i form av utskrift av protokoll, kopi av dokumenter mv. Dersom den offentlige myndigheten mv. er underlagt taushetsplikt, er plikten til å gi opplysninger i utgangspunktet begrenset av taushetsplikten. Det følger imidlertid av annet og tredje ledd at myndigheter som

utbetaler erstatninger eller tilskudd, eller utsteder lisenser for import eller eksport av varer etter krav fra tollmyndighetene, skal gi opplysninger om utbetalte beløp og om grunnlaget for disse uten hinder av taushetsplikt. Tilsvarende gjelder for skattemyndighetene og folkeregistermyndigheten, som skal gi opplysninger av betydning for tollmyndighetenes arbeid med toll og vareførsel til og fra landet.

Underretnings- og hjelpeplikt overfor tollmyndighetene

Politiet og militære myndigheter har plikt til yte tollmyndighetene nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelsen av tolltjenesten, jf. tolloven § 12-3. Videre har enkelte andre myndigheter som ansatte i havnevesen, fyrvoktere og statsloser plikt til å søke å hindre overtredelse av toll- og vareførselslovgivningen som de under sin tjeneste får kjennskap til, og uten ugrunnet opphold underrette tollmyndighetene eller påtalemyndigheten. Statsloser skal også etter krav fra tollmyndighetene gi opplysninger de har om fartøyer langs kysten og i norske farvann. Opplysninger etter denne paragrafen kan gis uten hinder av taushetsplikt.

Opplysninger om abonnent til telefonnummer mv.

Etter tolloven § 12-4 kan tollmyndighetene pålegge tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller –tjeneste å opplyse om navn og adresse til abonnent som ikke har offentlig telefonnummer, telefaksnummer eller personsøkerennummer. Det er en forutsetning for slikt pålegg at særlige hensyn gjør det nødvendig, og at det er mistanke om overtredelse av tolloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Formålet er blant annet å kunne etterspore ulovlig innførte varer som formidles via hemmelige telefonnumre. Det forutsettes konkret mistanke, og pålegget skal begrunnes.

Teleoperatøren kan påklage pålegget etter forvaltningsloven § 28.

Opplysnings- og undersøkelsesplikt i handelstiltakssaker

Etter tolloven kapittel 10 kan Kongen på nærmere angitte vilkår og innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon eller av folkeretten, iverksette handelstiltak i form av antidumpingstiltak, utjevningstiltak,

beskyttelsestiltak og mottiltak. I tolloven §§ 12-5 til 12-9 er det gitt særskilte regler om opplysningsplikt og undersøkelsesplikt i slike saker.

Opplysningsplikten reguleres i § 12-5 som bestemmer at dersom det vurderes å iverksette handelstiltak mot visse vareslag eller forlenge allerede iverksatte tiltak, kan departementet, eller den myndighet departementet bestemmer, innhente eller la innhente nærmere opplysninger om priser, produksjon, omsetning, fortjeneste og andre forhold vedrørende slike eller lignende vareslag, utenlandske så vel som innenlandske. Plikten til å gi opplysninger påhviler enhver som innfører, produserer, bearbeider eller omsetter slike varer, og myndigheter som har til oppgave å føre kontroll med at bestemmelsene i konkurranselovgivningen overholdes, samt myndigheter som har til oppgave å gjennomføre regulering og kontroll av vareførselen. Opplysningene kan gis uten hinder av taushetsplikt.

I §§ 12-6 til 12-9 er det gitt nærmere regler om departementets saksbehandling når det mottar klage over dumpingimport eller subsidiert import, blant annet om departementets plikt til å gjennomføre formelle undersøkelser før det treffer vedtak om antidumpingstiltak, utjevingstiltak eller midlertidige tiltak, eller setter i verk beskyttelsestiltak.

Endring av tollmyndighetenes vedtak

Etter tolloven § 12-10 kan tollmyndighetene endre et vedtak til ugunst når det ved innførsel av vare er beregnet for lite eller ingen toll. Tilfeller hvor det er beregnet for lite toll er når det ved fortollingen er deklarerert for lav tollverdi, varen er feilklassifisert eller toll er beregnet av for lav vekt. Tilfelle hvor det ikke er beregnet toll, er for eksempel når en vare innføres uten at melde- og fremleggelsesplikten er overholdt. Dersom det ved innførsel av en vare er beregnet for mye toll, skal tollmyndighetene endre vedtaket til gunst, jf. § 12-11. I slike tilfeller er dermed tollmyndighetene forpliktet til å redusere tidligere beregnet toll.

Endringsvedtak etter ovennevnte bestemmelser må treffes innen de frister som følger av tolloven § 12-12. Vedtak om endring til ugunst må treffes innen tre år etter fortollingen, eventuelt tre år etter at tollmyndighetene oppdaget feilen dersom tollskyldneren eller noen som representerer tollskyldneren, forsettlig eller uaktsomt har gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger. Når en vare ikke er fortollet, er fristen for å treffe vedtak til ugunst tre år fra tollmyndighetene oppdaget feilen. Maksimal frist for endring til ugunst er ti år etter innførselstidspunktet.

Spørsmål om endring til gunst må tas opp innen tre år etter fortollingen, enten av tollskyldneren selv eller av tollmyndighetene. Endring til gunst kan av rimelighetsgrunner også skje i andre tilfeller der det er beregnet for mye toll på grunn av feil som skyldes tollmyndighetene.

Bindende forhåndsuttalelser

Tollmyndighetene kan etter søknad gi bindende forhåndsuttalelse om klassifisering etter tolltariff, opprinnelse, toll og gebyr som vil påløpe ved inn- og utførsel samt beregningen av disse, jf. tolloven § 12-13. Bestemmelsene om bindende forhåndsuttalelser er i stor utstrekning basert på folkerettslige forpliktelser, og bindende forhåndsuttalelser om opprinnelse, toll og gebyrer gis i den utstrekning det følger av gjensidig avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon at partene er forpliktet til å gi uttalelse om slike forhold.

En forhåndsuttalelse kan påklages, men ikke prøves i egen sak for domstolen.

Tollmyndighetenes avgjørelse om ikke å gi bindende forhåndsuttalelse kan derimot ikke påklages. Avgjørelse hvor bindende forhåndsuttalelse er lagt til grunn, kan både påklages og bringes inn for domstol. Adgangen til å be om bindende forhåndsuttalelser er viktig for å styrke forutberegneligheten for importører og eksportører m.fl. Nærmere regler om ordningen er gitt i tollforskriften §§ 12-13-1 til 12-13-10.

Frist for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak

Tolloven § 12-14 slår fast at søksmål til prøving av tollmyndighetenes vedtak må reises innen seks måneder etter at melding om vedtaket ble sendt tollskyldneren. Det kan gis oppfriskning for oversittelse av fristen etter reglene i tvisteloven §§ 16-12 til 16-14. Bestemmelsen gjelder for både førsteinstansvedtak og vedtak i klagesak. Med vedtak menes ifølge forarbeidene de vedtakene tollmyndighetene fatter for å endre en fortolling, uavhengig av om det er tollskyldneren eller myndighetene som har tatt initiativet til endringen. Søksmålsfristen gjelder også vedtak om tillegg utover fastsetting av toll, slik som tilleggstoll. Vedtak som treffes under saksbehandlingen, for eksempel vedtak om kontrollundersøkelse, omfattes ikke av søksmålsfristen, men følger de alminnelige reglene i tvisteloven, jf. Prop. 1 LS (2010-2011) punkt 19.6.3. Forvaltningsloven § 27b gir vedtaksorganet adgang til å bestemme at søksmål bare kan reises hvis parten har brukt klageretten, og først etter at klagen er avgjort av klageinstansen. Tollmyndighetene har praksis for å ta inn en slik klausul i sine vedtak, og i slike tilfeller kan klageren reise søksmål først når klagen er behandlet. Søksmål må da reises innen seks måneder fra vedtaket i klagesaken ble sendt ut. Klageren kan likevel reise søksmål dersom klagesaken ikke er avgjort innen seks måneder etter at klagen ble fremsatt. I slike tilfeller løper en søksmålsfrist på seks måneder. Når klagevedtaket foreligger utløses en ny søksmålsfrist.

Politiattest

For å sikre at de som tilsettes i Tolletaten er godt egnet for oppgavene, kan tollmyndighetene kreve fremlagt politiattest ved tilsettinger i etaten, jf. tolloven § 12-15. Hovedregelen er ordinær politiattest, mens det ved tilsetting i særskilte stillinger kan kreves utvidet og uttømmende politiattest. I vurderingen av om, og i tilfelle hvilken type politiattest som skal kreves, skal tollmyndighetene blant annet ta hensyn til stillingens art, hvilke rettigheter og plikter som ligger til stillingen, hvilke oppgaver som skal utføres og omfanget og varigheten av stillingen. Se nærmere om bestemmelsen i Prop. 1 LS (2017-2018) kapittel 20.

Konsultasjoner

Tolloven § 12-16 gir forskriftshjemmel om regelmessige konsultasjoner mellom myndigheter med ansvar og oppgaver ved inn- og utførsel av varer og næringslivet mv. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2016, og oppfyller Norges forpliktelser etter WTOs Agreement on Trade Facilitation artikkel 2 nr. 2, det vil si ny global avtale om handelsfasilitering. Det er ikke fastsatt forskrifter med hjemmel i bestemmelsen. Se nærmere om bestemmelsen Prop. 155 S (2014-2015) punkt 4.2.

Taushetsplikt av hensyn til tollmyndighetenes kontrollvirksomhet mv.

Mens formålet med taushetsplikten etter tolloven § 12-1 er å verne private interesser, pålegger tolloven § 12-17 taushetsplikt av hensyn til tollmyndighetenes eget arbeid. Bestemmelsen pålegger taushetsplikt for opplysninger som det ut fra hensynet til tollmyndighetenes etterretnings- og analysevirksomhet, operative kontrollvirksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig. Formålet med taushetsplikten er å sikre at informasjon om Tolletatens kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt, ikke blir kjent for de miljøer eller personer som skal bekjempes. Se nærmere om bestemmelsen i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.6.

4.2.13 Tolloven kapittel 13 Alminnelige bestemmelser om tollkontroll

Kapitlet regulerer tollmyndighetenes kontrollvirksomhet. Kontrollhjemlene til Tolletaten er svært vide, og er begrunnet i etatens generelle førstelinjerolle knyttet til innførsel og utførsel av varer til og fra Norge. Dette gjelder ikke minst for å avdekke innførsel av forbudte varer, eksempelvis narkotika og våpen, men også en rekke restriksjonsbelagte varer hvor regelverket eies av en rekke ulike departementer, for eksempel knyttet til helse, dyrehelse, miljø og sikkerhet. Tollmyndighetene driver på denne bakgrunn en utstrakt kontrollvirksomhet knyttet til inn- og utførsel av varer. Tolloven §§ 13-1 og 13-3 er de sentrale bestemmelsene i kontrollkapitlet, og overlapper til en viss grad hverandre. Tolloven § 13-1 regulerer hvor tollmyndighetene kan foreta kontroll, herunder hva som kan kontrolleres og vilkårene for kontroll.

Tollmyndighetene kan stort sett kontrollere all grensekryssende aktivitet og alle områder som har sammenheng med inn- eller utførsel av varer til eller fra tollområdet.

Tolloven § 13-3 regulerer hva tollmyndighetene kan stanse og kontrollere, i første rekke gjelder dette transportmidler.

Kontrollbestemmelsene kan også anvendes i den tilstøtende sonen utenfor territorialfarvannet i den grad det er nødvendig for å forhindre overtredelser på norsk territorium. Ved overenskomst med Sverige og Finland er det åpnet for at kontrollbestemmelsene kan gis anvendelse og håndheves på svensk og finsk territorium.

Kontroll i tilknytning til forfølgelse

Tollmyndighetene kan kontrollere overalt utendørs når kontrollen har som formål å avdekke ulovlig vareførsel og undersøkelsen skjer i tilknytning til forfølgelse av et forhold som antas å innebære en overtredelse, jf. § 13-1 bokstav a.

Ved landets grenser er kontroll av personer, varesendinger og transportmidler dekket av § 13-1 bokstav e og § 13-3, mens § 13-1 bokstav a gir adgang til å forfølge en transport som fortsetter videre inn på tollområdet dersom det er mistanke om overtredelse. Adgangen til å forfølge en transport ut av tollområdet reguleres i tolloven kapittel 14 om tollsamarbeid med annen stat.

Bestemmelsen om forfølgelse er også aktuell overalt i landet hvor det kan finnes seg ufortollede varer, for eksempel på en flyplass eller i et kjøretøy som transporterer transitterte varer. Kontrolladgangen omfatter også varer som er tollekspedert for utførsel.

Andre praktiske tilfeller er hvor personer eller transportmidler forlater transportmidler eller lagringsplasser for ufortollede varer. Har tollmyndighetene mistanke om at disse har med ufortollede varer, har de adgang til å forfølge disse for å avklare mistanken, jf. § 13-1 bokstav e nr. 5. Det er tilstrekkelig at det foreligger en mulighet for overtredelse for at mistankekravet kan sies å være oppfylt.

Kontroll på losse- og lastesteder

Tollmyndighetene kan kontrollere overalt utendørs på steder hvor lossing eller lasting foregår eller har foregått. Dette omfatter flyplasser, havner og havnelagre, godsterminaler, vareterminaler og andre steder, også utendørs, hvor varer losses eller lastes, jf. § 13-1 bokstav b og c.

Det er et vilkår at lossingen eller lasting omfatter varer som er underlagt tollavgivningen. Dette gjelder i første rekke ufortollete varer, som for eksempel varer som direktekjøres til mottaker, varer i transitt mv., men også varer som er tollekspedert for utførsel. Hvis det er grunn til å anta at lossingen eller lasting gjelder slike varer, kan tollmyndighetene kontrollere om dette er tilfelle, og om vilkårene for den tollprosedyren som er angitt, er oppfylt.

Det er ikke et vilkår for å kunne kontrollere at det er første gang varene losses på tollområdet. Kontrolladgangen foreligger selv om varene er omlastet flere ganger, noe som gjelder både ulovlig vareførsel, varer under transittering og varer som er innført midlertidig.

Det er selve losse- eller lastestedet som kan kontrolleres samt varer som måtte finnes der. Varer som befinner seg i et transportmiddel som stanses på veien, kan kontrolleres etter § 13-3. Hvis lossing eller lasting pågår, kan varer som befinner seg i transportmiddelet kontrolleres etter § 13-1 bokstav b og c.

I tillegg til kontrolladgang overalt utendørs på losse- og lastesteder, er det hjemmel for kontroll i lagerbygninger og lignende hvor lossing eller lasting foregår eller har foregått. Dette omfatter blant annet bygninger på flyplasser, lager og ekspedisjonsbygninger i havneområder og godsterminaler. Kontorlokaler og lignende i slike bygninger kan ikke kontrolleres etter dette alternativet, men kontroll av slike kan være hjemlet i andre bestemmelser, jf. §§ 13-4 og 13-7.

Kontroll på tog

Tollmyndighetene kan kontrollere varer om bord på alle tog i tollområdet, uansett hvor toget befinner seg, jf. § 13-1 bokstav d. Bakgrunnen for bestemmelsen er at tog vanligvis ikke kontrolleres ved grensepasseringen, men først ved stasjoner inne i landet. Kontrolladgangen etter bokstav d gjelder varer som befinner seg om bord på toget. Kontroll på personer som befinner seg på toget foretas etter § 13-1 første ledd bokstav e.

Kontroll på person

Tolloven § 13-1 første ledd bokstav e gir tollmyndighetene anledning til kontroll på person for å bringe på det rene om en vare er eller søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll. Adgangen omfatter enhver person. Personer som befinner seg på eller i nærheten av landegrensen kan kontrolleres uavhengig av mistanke. Dette omfatter personer som krysser landegrensen, enten det er til fots eller i et transportmiddel, i tillegg til personer som forlater eller går på transportmidler som er underveis til eller fra tollområdet. Praktiske eksempler på det siste er personer som er ankommet med ferjer, tog eller fly fra utlandet.

Personer som befinner seg i havner eller internasjonale lufthavner kan kontrolleres. Det samme gjelder personer som forlater lagringsplasser for ufortollede varer, for eksempel tollager eller midlertidige lagringsplasser.

En person som mistenkes for ulovlig vareførsel kan i tillegg kontrolleres andre steder utendørs dersom kontrollen skjer i forbindelse med forfølgelse av en antatt unndragelse, eller personen befinner seg på losse- og lasteplasser. Tilsvarende gjelder dersom personen befinner seg i bygninger knyttet til losse- eller lasteplass.

Innledende og inngripende undersøkelse

Nærmere regler om undersøkelse på person er gitt i tollforskriften § 13-1-1.

Tollmyndighetene kan foreta innledende undersøkelse på person uavhengig av mistanke, dvs. som en stikkprøvekontroll. Ved innledende undersøkelse kan tollmyndighetene i tillegg til gjennomgang av bagasje, undersøke klær den kontrollerte har på seg, samt hender, føtter og hode. Den kontrollerte kan også bli bedt om å ta av ytterjakke, sko, hodeplagg, genser mv., men ikke plagg som gjør at undertøyet blir synlig. Den kontrollerte plikter å medvirke under undersøkelsen og gi de opplysninger og yte den hjelpen som tollmyndighetene finner nødvendig, blant annet svare på spørsmål, jf. tolloven § 13-9. Vedkommende skal oppgi personalia dersom dette kreves, jf. tollforskriften § 13-9-2. All kontroll skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig, og på en minst mulig krenkende måte.

Ved mistanke om ulovlig vareførsel kan tollmyndighetene foreta inngripende undersøkelse på person. Inngripende undersøkelse kan omfatte fullstendig avkledning og besiktigelse av kroppen. Mistanken kan skyldes ulike omstendigheter og omfatter alt fra konkrete tips om enkeltpersoner til vedkommendes oppførsel ved grensepassering. Mistanken behøver ikke å foreligge ved utvelgelse til kontroll, men kan bygge seg opp under en innledende undersøkelse, for eksempel gjennom samtale underveis. Det er ikke et krav at mistanken gjør det sannsynlig at den kontrollerte har overtrådt bestemmelsene.

Inngripende undersøkelse skal foretas på avskjermet sted av tolltjenestemenn av samme kjønn som den kontrollerte. Tollmyndighetene kan kreve at den som kontrolleres beveger seg, slik at de kan undersøke om fremmedlegemer er festet til kroppen.

Ved mistanke om at den kontrollerte skjuler vare i kroppen kan tollmyndighetene be den kontrollerte om å avgi urinprøve eller avføring på særskilt avtrede. På samme vilkår kan tollmyndighetene foreta gjennomlysning av kroppen ved hjelp av godkjent apparat. Tollmyndighetene kan også anmode påtalemyndigheten om å beslutte såkalt innvendig

kontroll etter straffeprosesslovens bestemmelser om kroppslig granskning. Innvendig kontroll utføres av medisinsk personale.

Den som blir utsatt for en inngripende kontroll kan kreve en begrunnelse for dette. Et krav om begrunnelse må settes frem innen en uke etter kontrollen, og tollmyndighetene skal innen en uke etter dette gi en kortfattet, skriftlig begrunnelse. Tollmyndighetene behøver likevel ikke opplyse om kilder eller kontrollmetodikk som av tollfaglige grunner bør behandles fortrolig overfor den kontrollerte eller allmennheten. Den som klager kan heller ikke kreve at selve kontrollen utsettes til vedkommende får begrunnelsen.

Personer som forsøker å unndra seg kontroll kan holdes tilbake med makt. Dette gjelder uavhengig av hva som er bakgrunnen for kontrollen. Maktbruken begrenser seg imidlertid til tilbakehold som er nødvendig for å få utført kontrollen. Et eksempel kan være at en person holdes tilbake i påvente av at tollmyndighetene undersøker vedkommendes identitet.

Kontroll av diplomater mv.

Diplomater og medlemmer av enkelte internasjonale organisasjoner kan ikke kontrolleres. Vedkommendes bagasje kan imidlertid kontrolleres dersom tollmyndighetene har skjellig grunn til mistanke om ulovlig vareførsel, jf. tollforsikten § 13-1-2.

Tollmyndighetenes adgang utendørs

Tolloven § 13-2 presiserer at tollmyndighetene skal ha uhindret adgang til de områdene der det skal utføres kontroll. Hvilke områder dette omfatter er regulert i § 13-1. Formålet med bestemmelsen er å hindre at private rettigheter, for eksempel eiendomsrett, påberopes og dermed hindrer eller vanskeliggjør tollmyndighetenes kontroll.

I mange havner og på alle internasjonale lufthavner er det adgangsregulering ved bruk av blant annet adgangskort, gjennomlysning og andre former for personkontroll. Tollmyndighetenes tjenestemenn er ikke unntatt fra slike sikkerhetstiltak, men den som er ansvarlig for området skal sørge for at adgangsregulering ikke hindrer tollmyndighetenes kontrollvirksomhet, og bærer også eventuelle kostnader ved tilpasning av sikkerhetsrutinene til tollmyndighetenes behov, jf tollforskriften § 13-2-1. Ved konkrete kontroller skal også den ansvarlige legge til rette for at kontrollen kan gjennomføres mest mulig uhindret dersom sikkerhetsrutinene ikke allerede er tilpasset.

Kontroll av transportmidler og vareførsel uten bruk av transportmidler

Fly og fartøy kan kontrolleres over alt i landet, uavhengig av om de kommer fra eller skal til utlandet, jf. § 13-3 første ledd. Bakgrunnen for den vide kontrolladgangen er at slike transportmidler relativt enkelt ferdes til og fra landet, og ikke må passere et obligatorisk kontrollpunkt som for eksempel Svinesund tollsted.

Biler, lastebiler og andre motorvogner kan kontrolleres dersom de er på, kommer fra, eller skal til grensen mot Sverige, Finland eller Russland. Vareførsel til fots, på sykkel og lignende kan kontrolleres i de samme områdene.

Transportmidler som kommer fra eller skal til havner og internasjonale flyplasser kan også kontrolleres. Dette omfatter også bagasje som personer bringer med på fly og ferjer, som ikke blir kontrollert i forbindelse med eventuell kontroll av selve transportmiddelet, se også tollforskriften § 13-3-1. At et fartøy har en eller flere stopp ved innenlandske havner, vil ikke frata fartøyets karakter av å være i utenriks trafikk.

Det er tilstrekkelig at det er sannsynlig at transportmiddelet eller personen skal til eller kommer fra grensen, havnen eller flyplassen. Sannsynligheten vil bli mindre jo lenger vekk fra disse områdene man kommer, men lokale forhold vil kunne spille inn. Dersom

kontrollen foregår i umiddelbar tilknytning til forfølgelse på grunn av en overtredelse, vil ikke den geografiske avstanden spille noen rolle.

Kontroll av post

Etter tolloven § 13-3 første ledd bokstav c kan tollmyndighetene kontrollere postsendinger, herunder brev, inntil varen er ulevert eller sendingen er overlatt til mottaker i dennes postboks eller -kasse. Det er et stort omfang av varesendinger til forbruker i Norge som følge av den digitale utviklingen, hvor forbrukerne ofte via store IT-plattformer kan bestille varer direkte til hjemstedet fra utlandet. Tolletaten er kontrollmyndighet for dette økende omfanget. Undersøkelsesadgangen er betinget av at forsendelsen mest sannsynlig inneholder en vare, og det er ikke anledning til å kontrollere innenlands postsendinger.

Nødvendige tiltak

Tollmyndighetene kan treffe de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre kontrollen, blant annet åpne koffert og annen bagasje uten den kontrollerte personens samtykke, jf. § 13-3 annet ledd. Se også tollforskriften § 13-3-1 som presiserer at kontrolltiltak blant annet kan omfatte demontering av kontrollobjekter, midlertidig tilegnelse av transportmidlers nøkler, flytting av kontrollobjekter til egnet kontrollfasilitet, gjennomlysning av transportmidler og bagasje, søk med hund og åpning av postsendinger. Kontrollen skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig.

Kontrollopplysninger fra tollskyldner og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4

Den som er tollskyldner eller opplysningspliktig etter tolloven kapittel 3 og 4 skal, etter krav fra tollmyndighetene, gi opplysninger som kan ha betydning for egen plikt til å svare toll eller for kontrollen av vareførselen, jf. tolloven § 13-3 a. Hvorvidt en enkelt vare eller varesending er belagt med toll eller er tollfri, er ikke avgjørende for plikten til å tollbehandle varene etter kapittel 4. Pliktene i kapittel 4 gjelder all vareførsel til og fra tollområdet. Det samme gjelder pliktene i kapittel 3 om trafikken til og fra tollområdet.

Bestemmelsen omfatter opplysninger som kan ha betydning for kontroll av vareførselen. Kontrollopplysninger om vareførselen er nødvendig for å sikre at lovlige og restriksjonsbelagte varer blir riktig deklartert og hindre inn- og utførsel av ulovlige varer.

Plikten til å gi kontrollopplysninger gjelder kun privatpersoner i den utstrekning de allerede har opplysningsplikt etter tolloven fordi de har innført eller utført en vare, og plikten til å gi opplysninger er begrenset til å gjelde kontroll av vareførselen.

Opplysningsplikten vil for eksempel gjelde privatpersoner som etter ferie i utlandet bringer med seg varer med verdi over 6 000 kroner eller har med seg alkoholholdige drikkevarer i større mengder enn den tollfrie kvoten.

Tollmyndighetene kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge frem, sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, fraktdokumenter, regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter, elektroniske programmer og programsystemer. Plikten til å oppbevare dokumenter (oppbevaringsplikten) følger av andre regler, først og fremst av bokføringsloven med tilhørende forskrifter. Opplysningene skal gis uten hensyn til om den opplysningspliktige er underlagt taushetsplikt i lov eller på annen måte.

Opplysninger som angår rikets sikkerhet kan likevel bare kreves fremlagt etter samtykke fra Kongen.

Kontrollopplysninger fra tredjeparter

For å avdekke ulovlig vareførsel og for å sikre at lovlige og restriksjonsbelagte varer blir riktig deklartert og toll korrekt fastsatt, kan tollmyndighetene innhente opplysninger fra tredjeparter, jf. tolloven § 13-3 b. Tredjeparter plikter etter krav fra tollmyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for kontroll av noens vareførsel eller plikt til å svare toll. Plikten til å gi kontrollopplysninger omfatter ikke fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet. Dersom en tredjepart i lov er

pålagt taushetsplikt går denne foran plikten til å gi kontrollopplysninger. Aktuelle tredjeparter kan være transportører, virksomheter som omsetter innførte varer, og andre som har hatt oppdrag for importør eller eksportør. Slike aktører kan ha verdifull informasjon for kontrollformålet. Andre tredjeparter av interesse for tollmyndighetenes kontrollvirksomhet kan være forsikringsselskaper, banker, næringsdrivende kunder, utleiefirmaer mv. som kan ha relevante kontrollopplysninger i konkrete saker. Opplysningene kan blant annet bidra til å avklare hvem som er eier av innførte varer, hvor lenge varene har vært i landet, varens reelle verdi og kjøpesummen.

I uttrykket tredjepart ligger det en begrensning ved at det må være en tilknytning mellom den det ønskes opplysninger om, og den det bes om opplysninger fra, for eksempel når tredjeparten har kjøpt varer eller har inngått avtaler med den som tollmyndighetene krever opplysninger om. Det kan ikke kreves kontrollopplysninger fra en aktør som bare er i en sammenlignbar situasjon med den som opplysningene gjelder.

Kontrollopplysninger kan finnes i fakturaer, kvitteringer, regnskapsmateriale med bilag, kontrakter og opprinnelsesbevis. Det avgjørende er om opplysningene er relevante ved vurderingen av om noen har plikter etter tolloven. Den opplysningspliktige tredjeparten har plikt til å sammenstille opplysninger.

I utgangspunktet må myndighetene kjenne til et bestemt navn eller en bestemt transaksjon mv. for å kunne be om opplysninger fra en tredjepart. Når det er særlig grunn kan dette kraves fravikes ved såkalt målretting av kontroller. Slike kontroller kan være aktuelle hvis tollmyndighetene har indikasjoner på at en type varer innføres i stort omfang uten at de deklarerer. Informasjon fra for eksempel forhandlere av denne typen varer vil da kunne bidra til at tollmyndighetene får nyttig informasjon for å identifisere aktuelle kontrollobjekter. I enkelte tilfelle vil kontrollene kreve betydelige ressurser hos de opplysningspliktige tredjepartene. Ved innhenting av opplysninger for målretting av kontroller er det særlig viktig at tollmyndighetene foretar en

forholdsmessighetsvurdering av antatt nytte av kontrollopplysningene mot byrden som pålegges de opplysningspliktige. Noen aktører som er tredjepart etter § 13-3 b kan også være opplysningspliktige etter § 13-3 a. I slike tilfeller vil tollmyndighetene ha hjemmel til å be om kontrollopplysninger etter begge bestemmelsene.

Kontroll hos den opplysningspliktige

Etter tolloven § 13-4 kan tollmyndighetene foreta kontroll hos den som plikter å gi opplysninger etter loven, det vil si tollskyldner og opplysningspliktig etter § 13-3 a og opplysningspliktig tredjepart etter § 13-3 b. Ved kontroll hos den opplysningspliktige skal den som kontrolleres gi opplysningene vedkommende plikter å gi etter §§ 13-3 a og 13-3 b.

Det er ikke et vilkår for å foreta kontroll hos den opplysningspliktige at tollmyndighetene først har forsøkt å innhente kontrollopplysningene.

Tollmyndighetene kan velge om de ønsker å be om opplysninger, eller om de ønsker å møte opp hos den opplysningspliktige.

Tollmyndighetene kan kreve adgang til undersøkelser av lokaler og varer og gjennomsyn av arkiver mv. og er ikke bundet av anvisninger fra den opplysningspliktige for å identifisere relevante opplysninger. Under en kontroll kan tollmyndighetene kreve at den opplysningspliktige er tilstede, eventuelt ved fullmektig, for å gi nødvendig veiledning og bistand under kontrollen, eksempelvis ved å gi nøkler, passord og lignende tilganger for å sikre at kontrollen kan gjennomføres.

Privatpersoner plikter ikke å gi adgang til kontroll i deres private hjem, med mindre næringsvirksomheten utøves derfra.

Tollmyndighetene kan kreve vareprøver avgitt uten vederlag, og disse prøvene blir ofte sendt til videre analyse. For tollmyndighetene er det eksempelvis aktuelt å undersøke om varer som tekstiler, matvarer, helsekost, leketøy, kjøretøyer, båter, prefabrikkerte bygg og elementer mv. er innført utenfor tollmyndighetenes kontroll eller deklarerert

som en annen vare enn det som reelt sett er innført. Tollmyndighetene kan også kontrollere lokaler hvor varer oppbevares. Kontrollen kan også omfatte butikker, restauranter mv., og gjennomføres ofte som ledd i samordnede kontroller med andre myndigheter.

Ved kontroll av en virksomhets arkiver kan tollmyndighetene kopiere til datalagringsmedium for senere bruk. Fremgangsmåten ved slik kontroll er nærmere regulert i tollforskriften §§ 13-4-4 og 13-4-5. Regler for sletting reguleres i § 13-4-9. Politiet kan anmodes om å gi bistand under kontroll dersom det er behov for det. Det kan være både sikkerhetsmessige årsaker til slik anmodning og et reelt behov for bistand til å få utlevert dokumenter mv.

Tollmyndighetene plikter å vise legitimasjon under kontroll. Den som kontrollen foregår hos, skal orienteres om sin medvirknings- og opplysningsplikt og sin rett til å klage over pålegg om å medvirke til undersøkelsen. Den som leder kontrollen, har ansvar for at det utarbeides en rapport etter reglene i tollforskriften § 13-4-7. De samlede saksbehandlingsreglene som gjelder for kontroll hos den opplysningspliktige tilsvarende saksbehandlingsreglene for Skatteetaten etter skatteforvaltningsforskriften §§ 10-14-1 til 10-14-8.

Pålegg om bokføring

Etter tolloven § 13-5 kan tollmyndighetene pålegge bokføringspliktige å innrette bokføringen, spesifikasjonen, dokumentasjonen og oppbevaringen av regnskapsopplysninger i samsvar med regler gitt i eller i medhold av bokføringsloven. Retter virksomheten seg etter pålegget, har pålegget om bokføring hatt effekt. I motsatt fall kan tollmyndighetene ilegge en tvangsmulkt som vil løpe frem til bokføringen er rettet i samsvar med pålegget, jf. tolloven § 16-16.

Bokføringspålegg, eventuelt i kombinasjon med tvangsmulkt, kan gis der det avdekkes mangler ved bokføringen. Mangelfull bokføring vanskeliggjør tollmyndighetenes arbeid i forbindelse med kontroll og fastsetting av toll.

Bokføringspålegg kan ilegges bokføringspliktige som er gjenstand for kontroll i medhold av tolloven § 13-4. For selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon rettes bokføringspålegg til styret, og sendes hvert styremedlem. I pålegget skal det opplyses om at det kan bli fattet vedtak om tvangsmulkt dersom manglene ikke utbedres innen en fastsatt frist, og det skal bes om dokumentasjon for at manglene er rettet innen den angitte fristen. Fristen skal være minimum fire uker og ikke lenger enn ett år.

Klage over pålegg om bokføring

Et bokføringspålegg vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og det er dermed ikke klagerett for slike pålegg etter forvaltningsloven. I tolloven § 13-6 er det derfor innført adgang til å klage over bokføringspålegg. Klagen kan gis muntlig og må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen tre dager. Pålegg gis normalt av tollregionene. Tolldirektoratet er klageinstans som overordnet forvaltningsorgan. Den som har gitt pålegget, skal enten omgjøre det ved en klage eller snarest mulig legge det frem for det overordnede forvaltningsorgan. Pålegget skal etterkommes selv om ikke klagen er avgjort, hvis ikke den som ga pålegget gir utsetting. Utsetting bør gis hvis den som ga pålegget finner at klagen reiser rimelig tvil om lovligheten av pålegget.

Kontroll med tollager

Etter tolloven § 13-7 kan tollmyndighetene kontrollere alle områder innendørs og utendørs som tilhører en virksomhet som har tollagerbevilling, jf. tolloven § 4-30 og tollforskriften §§ 4-30-1 flg. Tollmyndighetene kan også kontrollere ethvert transportmiddel som kommer til eller forlater et tollager og alle varer som ankommer, tas ut eller oppbevares på tollageret. Tollmyndighetene kan når som helst kontrollere

lagerregnskapet og dokumenter knyttet til regnskapet samt lagerbeholdningen, se tolloven § 4-30 og de krav som fremgår av denne bestemmelsen.

Tollmyndighetenes adgang til å bruke makt

Nektes tollmyndighetene adgang til transportmiddel, bygning eller område hvor de har anledning etter loven har rett til å ferdes eller foreta undersøkelser, kan de skaffe seg adgang med makt, jf. tolloven § 13-8. Tollmyndighetene skal søke å skaffe seg adgang til det som skal kontrolleres på andre måter før de bruker makt, jf. påbudet om bruk av minst inngripende i tollforskriften § 13-8-1 annet ledd. Den som eier eller disponerer et transportmiddel eller en bygning vil for eksempel som regel bli bedt om å låse opp. I noen situasjoner kan imidlertid dette komme i konflikt med formålet med kontrollen. Tollmyndighetenes maktbruk skal følge et proporsjonalitetsprinsipp ved at maktbruken må være nødvendig og forsvarlig ut fra situasjonens alvor og tjenestehandlingens formål.

Plikt til å medvirke ved tollkontroll

Tolloven § 13-9 slår fast at den som befinner seg på et sted og under forhold som nevnt i §§ 13-1 og 13-3, skal stanse dersom tollmyndighetene krever det. Den kontrollerte skal også oppgi personalia og gi andre opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendig for å utføre kontrollen. Hvilke opplysninger dette er vil variere, og plikten til å gi opplysninger må tolkes ganske vidt.

I enkelte situasjoner har tollmyndighetene behov for den kontrollertes hjelp i forbindelse med kontrollen, for eksempel til å låse opp dører, vise vei eller kjøre transportmidler til bestemte steder. Dette har den kontrollerte plikt til. Den kontrollerte har også plikt til å bli med til tollmyndighetenes lokaler og medvirke til gjennomføring av personkontroll, røntgenundersøkelse av bagasje mv. Personer som har med varer, har plikt til å åpne bagasje og vise frem varene.

Transportselskaper skal etter pålegg gi tollmyndighetene opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendig for å gjennomføre kontrollen av passasjerer som ferdes til eller fra landet med selskapets transportmidler. Opplysningsplikten gjelder personer som er under reise til eller fra tollområdet eller i tilknytning til en nært forestående reise fra tollområdet, jf. tollforskriften § 13-9-2.

Tollvakt

I noen tilfeller er det nødvendig at tollmyndighetene setter ut vakt for å ha kontroll med transportmidler eller ufortollete varer. Etter tolloven § 13-10 kan eventuelle ekstrakostnader ved tollvakt belastes den som eier eller på annen måte har råderett over varene eller transportmiddelet.

Bruk av tollsegl

Tollmyndighetene kan bruke tollsegl (tollplombe) på transportmidler, containere mv. for å sikre at ingen får adgang til varene i forbindelse med frakten, jf. tolloven § 13-11. Dette er i dag særlig i bruk ved transittering av varer etter transitteringskonvensjonen og TIR-konvensjonen, jf. § 4-22. Det er straffbart etter § 16-6 å fjerne tollsegl uten at tollmyndighetene har gitt tillatelse til det.

Planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller

Tolloven § 13-12 gir tollmyndighetene adgang til å behandle personopplysninger for å målrette fremtidige kontroller. Adgangen er avgrenset til personopplysninger som er nødvendige for å kunne planlegge, målrette og gjennomføre tollkontroller.

Opplysningene skal slettes når de ikke lenger er nødvendige ut fra formålet med behandlingen. Analyseresultater av varer og substanser relatert til personer kan lagres i inntil fem år eller frem til rettskraftig dom foreligger. Tollmyndighetene må innen fire måneder avklare om ikke-verifiserte personopplysninger er korrekte og relevante.

Tollmyndighetenes adgang til å behandle personopplysninger fremgår direkte eller indirekte av lovpålagte oppgaver som forutsetter behandling av personopplysninger.

Tidligere konsesjonen for behandling av sensitive personopplysninger var knyttet til behandling i spesifiserte systemer og inneholdt forbud mot behandling og sammenstilling utenfor de konkrete systemene. Behandling av personopplysninger etter § 13-12 er imidlertid knyttet til formålet og er systemuavhengig. Det presiseres derfor i § 13-12 at sammenstilling tillates innenfor angitte formål, selv om særskilt hjemmel for å sammenstille opplysninger normalt ikke er nødvendig for tollmyndighetenes behandling. Slik adgang følger forutsetningsvis av lovens bestemmelser om kontroll og innhenting av kontrollopplysninger.

Etter § 13-12 kan tollmyndighetene også innhente opplysninger om grensekryssende trafikk ved bruk av skiltgjenkjenningssystem (kamera). De innhentede opplysningene brukes både ved direkte kontroller med trafikken og ved planlegging av kontroller. Opplysninger og bilde fra skiltgjenkjenningssystemet kan lagres inntil seks måneder etter at opplysningene er innhentet. Bestemmelsen er begrenset til grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlands trafikk.

4.2.14 Tolloven kapittel 14 Tollsamarbeid med annen stat

Kapitlet har bestemmelser om tollsamarbeid med annen stat og viderefører bestemmelsene om grensetollsamarbeid i tolloven fra 1966. Samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland, for på en effektiv måte kontrollere vår felles grense, har en lang tradisjon, og samarbeidet er videreført også etter at Sverige og Finland ble EU-medlemmer.

Håndhevelse av annens stats tollbestemmelser i kontrollområde på norsk sokkel.

Tolloven § 14-1 angir at andre staters regler om toll og vareførsel kan anvendes og håndheves innen særskilt fastsatt kontrollområde på norsk område når dette følger av overenskomst med annen stat. Etter tollforskriften § 14-1-1 annet ledd kan både norske og henholdsvis svenske og finske tollmyndigheter utføre tollekspedisjon og tollkontroll i kontrollområdet i samsvar med både norske og henholdsvis svenske og finske tollbestemmelser. Med svenske og finske tollbestemmelser menes både

nasjonale bestemmelser som tollmyndighetene er satt til å håndheve, og tilsvarende EU-bestemmelser. Dette hjemler grensetollsamarbeidet mellom norske og henholdsvis svenske og finske tollmyndigheter.

I tredje ledd er det bestemt at tvangsmidler etter annen stats lovgivning bare kan anvendes på norsk område ved undersøkelser i umiddelbar sammenheng med overtredelse av § 16-2 om ulovlig vareførsel. I fjerde ledd er det regler om hvilke stat inndragning skal skje til fordel for dersom en vare er gjenstand for inndragning etter begge staters lovgivning.

Fastsettelse av særskilt kontrollområde

Tolloven § 14-2 hjemler fastsetting av særskilt kontrollområde til gjennomføring av overenskomst om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker. Første ledd gir regler for fastsetting av kontrollområde. Kontrollområde ved grensen mellom Norge og Sverige og ved grensen mellom Norge og Finland er fastsatt i tollforskriften henholdsvis § 14-2-1 og § 14-2-2.

Det følger av annet ledd at bestemmelsene i § 14-1, § 14-3 annet ledd om håndhevelse av norske kontrollbestemmelser på annen stats territorium, § 14-4 første ledd om tjenestepersonell som utøver annen stats tollmyndighet, og § 14-5 om overgivelse av person til annen stats kontrollmyndighet mv. også gjelder utenfor kontrollområdene dersom formålet er å undersøke om det er forsøk på ulovlig vareførsel, og forfølgelsen av den mistenkte skjer i umiddelbare sammenheng med gjerningen.

Håndhevelse av norske tollbestemmelser på annen stats territorium

Tolloven § 14-3 gjelder anvendelse norske bestemmelser på annen stats territorium når dette følger av overenskomst med annen stat. I tollforskriften § 14-3-1 er det bestemmelser om håndhevelse av norske tollbestemmelser i kontrollområdet på svensk territorium. Det er i første ledd vist til «Overenskomst 28. oktober 1959 nr. 1 mellom Norge og Sverige om grensetollsamarbeid» og «Avtale 10. april 1997 om tollsamarbeid

mellom Det europeiske fellesskap og Kongeriket Norge». Etter annet ledd kan tollekspedering og tollkontroll foretas av norske eller svenske tollmyndigheter. I forskriften § 14-3-2 er det bestemmelser om håndhevelse av norske tollbestemmelser i kontrollområdet på finsk territorium.

Tjenestepersonell som utøver annen stats tollmyndighet

Bestemmelsen i § 14-4 slår fast at tjenestepersonell som utøver annen stats tollmyndighet innen kontrollområder på norsk område, etter overenskomst, skal anses som offentlig tjenestepersonell etter straffeloven §§ 155, 156, 160 og 162. Disse bestemmelsene gjelder også for handlinger foretatt på annen stats territorium overfor tjenestepersonell som utfører norsk tolltjeneste.

Overgivelse av person til annen stats kontrollmyndighet mv.

I § 14-5 første ledd er det regler om når person som pågripes innenfor kontrollsonen på norsk territorium kan overføres til annen stats toll- eller politimyndighet. I annet ledd er det regler om straffeforfølgning av lovbrudd begått av person som overleveres fra annen stat til norsk toll- eller politimyndighet. Etter tredje ledd må overlevering til tredje stat ikke skje hvis ikke den stat hvor den overleverte er pågrepet, har gitt tillatelse til det. Fjerde ledd bestemmer at annet og tredje ledd ikke gjelder norsk statsborger med hjemsted i Norge.

Bruk av annen stats tollsegl

Det følger av § 14-6 at hvis norsk tollmyndighet utøves etter overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan den annen stats tollsegl benyttes som norsk tollsegl.

Hjelp fra andre norske myndigheter

I § 14-7 er det bestemt at tolloven § 12-3 første ledd om at politiet og militære myndigheter skal yte tollmyndighetene nødvendig hjelp og beskyttelse under

utførelsen av tolltjenesten, gjelder tilsvarende når annen stats tolltjenestepersonell utfører norsk eller fremmed stats tolltjeneste på norsk område.

Utteksling av opplysninger med annen stat

Tolloven § 14-8 første ledd har regler om at tollmyndigheten uten hinder av taushetsplikt, til gjennomføring av overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan utveksle opplysninger til bruk for vedkommende stats myndighet for å sikre oppkreving av toll og avgifter, overholdelse av bestemmelser om transittering og vareførsel, og hindre og forfølge overtredelser av nevnte bestemmelser. Etter annet ledd gjelder bestemmelser i lov om plikt til å gi opplysninger til bruk for myndighetene ved utskrivning av skatt eller offentlig avgift, tilsvarende når det med hjemmel i overenskomst med fremmed stat innhentes opplysninger til bruk for utenlandsk tollmyndighet.

Innkreving av krav utskrevet av myndighet i annen stat

Det følger av § 14-9 at til gjennomføring av overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan tvangskraftige krav på toll og avgifter som er utskrevet av myndigheter i annen stat, innkreves av norske myndigheter etter de regler som gjelder for tilsvarende eller lignende norske krav.

4.2.15 Tolloven kapittel 15 Tilbakehold av vare som krenker immaterialrettigheter

Kapitlet har bestemmelser om tollmyndighetenes tilbakehold av varer som krenker immaterialrettigheter. Dette omfatter for eksempel innførsel av forfalskede varer, såkalt piratkopiering. Bestemmelsene i tolloven er håndhevingsregler, og er en del av et større regelområde for beskyttelse av immaterialrettigheter. Bestemmelsene gjennomfører Norges forpliktelser etter Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter, som er en integrert del av WTO-avtalen 15. april 1994 om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon. Tollovens regler må sees i sammenheng med reglene i tvisteloven § 34-7, som gir særregler om midlertidige forføyninger til sikring av immaterialrettigheter.

Varsel og tilbakehold av varer før midlertidig forføyning

Tolloven § 15-1 har regler om varsel og tilbakehold av varer før midlertidig forføyning. Tollmyndighetene kan på eget initiativ og uten hinder av taushetsplikt varsle rettighetshaveren hvis de har begrunnet mistanke om at innførsel eller utførsel av varer under tollbehandling vil utgjøre et inngrep i en immaterialrettighet. Tollmyndighetene kan holde varene tilbake i inntil ti virkedager regnet fra da varselet ble gitt. Formålet med tidagersfristen er å gi rettighetshaveren en mulighet til å få en midlertidig forføyning etter tvisteloven § 34-7.

Tollmyndighetene skal i varslet til rettighetshaveren gi opplysninger om grunnlaget for mistanken, avsenderens og mottakerens navn og adresse, varenes opprinnelse, varenes art og antallet varer i den utstrekning disse opplysningene er kjent for tollmyndighetene. Varenes opprinnelse omfatter både opprinnelsessted og produsent. At opplysningene bare skal gis i den utstrekning de er kjent for tollmyndighetene, betyr at tollmyndighetene ikke trenger å foreta seg noe for å fremskaffe opplysningene, hvis de ikke fremgår tydelig på varene eller av medfølgende dokumentasjon. Mottakeren eller dennes representant skal også varsles når Tolletaten varsler rettighetshaveren eller holder tilbake varer.

Ved lovendring i 2013 ble det tatt inn en henvisning i første ledd til oppregningen av immaterialrettigheter i tvisteloven § 28A tredje ledd første punktum. Virkeområdet til bestemmelsen ble dermed, i likhet med tvisteloven § 34-7 første ledd, utvidet til å omfatte varer som utgjør inngrep i foretaksnavn og andre forretningskjennetegn, etterligninger, betegnelser som er beskyttet etter forskrift av 5. juli 2002 nr. 698 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på næringsmidler og geografiske betegnelser som er beskyttet etter markedsføringsloven §§ 25, 26 eller 31. Videre utvidet nytt tredje ledd kapittel 15 til også å gjelde varer som krenker markedsføringsloven § 30, og §§ 25 og 26 når

krenkelsen av sistnevnte bestemmelser består i etterligning av annens produkt, kjennetegn, reklamemidler eller andre frembringelser.

Midlertidig forføyning

Etter § 15-2 skal en midlertidig forføyning til sikring av immaterialrettigheter etter tvisteloven § 34-7 angi hvilke varer tollmyndighetene skal holde tilbake og i hvor lang tid tollmyndighetene skal søke å avdekke slike varer. I underretningen skal retten ta med de tilleggsopplysninger om varene som den har kjennskap til, og som kan hjelpe tollmyndighetene til å avdekke varer som skal holdes tilbake. Retten underretter tollmyndighetene om forføyningen, og de skal da søke å avdekke slike varer som er angitt.

Varsel mv. ved tilbakehold av varer

Når tollmyndighetene har avdekket varer som skal holdes tilbake, skal de straks varsle tingretten, saksøkeren og mottakeren av varen eller representant for denne, jf. § 15-3. Når retten mottar varsel fra tollmyndighetene, skal den sette en kort frist for saksøkeren til å reise søksmål mot mottakeren av varen om det kravet forføyningen skal sikre, med mindre retten allerede har fastsatt en slik frist.

Tollmyndighetene kan etter begjæring beslutte at rettighetshaveren eller dennes representant, eller mottakeren eller dennes representant, skal gis adgang til å undersøke varer som holdes tilbake etter § 15-1 første ledd eller på grunnlag av en midlertidig forføyning hos tollmyndighetene. Undersøkelsene skal i utgangspunktet finne sted hos tollmyndighetene, men tollmyndighetene kan bestemme at eksemplarer av tilbakeholdte varer skal overlates til rettighetshaveren for at denne skal kunne undersøke dem. Varene skal returneres så snart undersøkelsene er fullført eller tilbakeholdet har falt bort. Rettighetshaveren er ansvarlig for skade på varer som oppstår i forbindelse med slik undersøkelse.

Deklarering, ansvar for lagerleie, ødeleggelse av varer m.m.

Tolloven § 15-4 slår fast at tollmyndighetenes tilbakehold av varer etter § 15-1 første ledd eller på grunnlag av en midlertidig forføyning, ikke endrer plikten til å deklare varene og til å svare toll og omkostninger. Videre fremgår det at rettighetshaveren er ansvarlig overfor tollmyndighetene for kostnadene til lagerleie i tidsrommet varene holdes tilbake, i de tilfellene hvor det viser seg at det ikke var grunnlag for tilbakeholdet. Bestemmelsen gjelder både når varer holdes tilbake etter tolloven § 15-1 første ledd og på grunnlag av en midlertidig forføyning.

Tollmyndighetene kan besørge ødeleggelse av varer som holdes tilbake, eller andre tiltak som gjelder varene, når det følger av dom eller når mottakeren eller dennes representant har gitt samtykke til det. Rettighetshaveren er ansvarlig overfor tollmyndighetene for kostnader som påløper i forbindelse med ødeleggelse mv. av varer.

Opphevelse og bortfall av forføyning

Tolloven § 15-5 slår fast at retten skal underrette tollmyndighetene om rettskraftig avgjørelse om opphevelse eller bortfall av forføyning.

4.2.16 Tolloven kapittel 16 Straff og andre reaksjoner

Kapitlet har bestemmelser om hvilke overtredelser som er straffbare, og om tollmyndighetenes adgang til å ilegge administrative reaksjoner og sanksjoner, forenklet forelegg mv.

Straff

Tollovens straffebestemmelser står i §§ 16-1 til 16-7 med en fellesbestemmelse om skyldkrav i § 16-1 og gjerningsbeskrivelser i §§ 16-2 til 16-7. Det følger av § 16-1 at både uaktsomme og forsettlige overtredelser av lovens §§ 16-2 til 16-7 er straffbare, og at forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse. Etter § 16-2 om ulovlig vareførsel straffes den som i strid med regelverket innfører eller utfører varer utenom tollmyndighetenes kontroll, eller som disponerer over en vare i strid med

bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven. Annet ledd presiserer at det også regnes som ulovlig inn- og utførsel å ikke oppgi til tollmyndighetene varer som finnes i transportmiddelet når man er pliktig til det, og å gi varer villedende utseende eller gjemme dem inne i eller blant andre varer. Etter tredje ledd straffes fører av transportmiddel som ikke på forsvarlig måte søker å hindre at en vare ulovlig føres ut fra, eller inn i, transportmiddelet. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Bestemmelsen suppleres av § 16-3 om planmessig forberedelse til ulovlig innførsel og § 16-4 om heleri av ulovlig innført vare, som særlig tar sikte på å ramme omsetning av ulovlig innført vare. Strafferammen for slike handlinger er bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Strafferammen er den samme for den som motarbeider tollmyndighetene ved å unnlate å følge fastsatte kontrollbestemmelser eller pålagte kontrolltiltak, unnlater å yte pliktig bistand eller unnlater å gi pliktige erklæringer eller deklarasjoner mv., jf. § 16-5, eller rettsstridig bryter tollmyndighetenes lås eller segl mv., jf. § 16-6. Etter tolloven § 16-7 straffes særlig grov overtredelse av ovennevnte bestemmelser med fengsel inntil to år, mens forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser straffes med fengsel inntil seks år.

Når det gjelder unndragelse av toll og avgift ved inn- og utførsel rammes dette av straffeloven § 378 om skattesvik. Etter bestemmelsen kan den som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til en offentlig myndighet, eller unnlater å gi pliktig opplysning, straffes med bot eller fengsel inntil to år, når han forstår eller bør forstå at det kan føre til skattemessige fordeler. Med uttrykket skatt menes direkte og indirekte skatter (avgifter) som fastsettes av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 bokstav a.

Inndragning

Tolloven § 16-8 slår fast at dersom eieren av en vare som har vært gjenstand for overtredelse etter kapittel 16 ikke er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge, og heller ikke lovovertrederen er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge, tilfaller varen statskassen, såfremt eieren ikke har meldt seg innen én måned etter at varen kom i det offentliges besittelse.

Forenklet forelegg

Tollmyndighetene kan ilegge bøter i form av forenklet forelegg ved mindre alvorlige tollovertredelser, jf. tolloven § 16-9. Forelegget ilegges etter faste bøtesatser og skal omfatte inndragning av de varene som har vært gjenstand for tollovertredelsen, eventuelt et beløp tilsvarende varenes verdi. Forelegg som er skrevet ut på stedet, faller bort dersom det ikke vedtas straks. Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve et vedtatt forelegg. Bøtesatser og subsidiær fengselsstraff mv. er regulert i tollforskriften §§ 16-9-1 flg. Forenklet forelegg kan ilegges ved ulovlig innførsel av alkoholholdig drikke, sigaretter o.l., snus og tobakk, kjøttvarer, drivstoff og andre varer til en verdi av inntil 20 000 kroner. Grensene for tollmyndighetenes foreleggsmyndighet er for brennevin, vin og alkohol til og med syv prosent henholdsvis 10, 20 og 100 liter. For tobakksvarer er grensen 2 000 sigaretter eller 2 000 gram røyketobakk mv. For kjøtt er grensen 80 kilo, og for de fleste andre varer gjelder en grense på 20 000 kroner. Bøtesatsene varierer fra 400 til 9 500 kroner for hver varetype. Ved ulovlig innførsel av flere varetyper legges bøkene sammen. Dersom samlet bot overstiger 20 000 kroner, politianmeldes forholdet. Det kan ikke utstedes forenklet forelegg når varen som innføres er ulovlig å føre inn til landet eller det kreves særskilt tillatelse til innførsel, slik som narkotika, legemidler, våpen, levende dyr og kjøtt fra land hvor det er fare for smitte av husdyrsykdommer. Ulovlig innførsel av slike varer politianmeldes.

Tilleggstoll

Etter tolloven § 16-10 kan tollmyndighetene ilegge den som forsettlig eller uaktsomt har overtrådt tolloven eller forskrifter gitt i medhold av loven, tilleggstoll. Tilleggstoll ilegges blant annet ved smugling, forpassings- og transitteringsovertredelser, feilklassifisering av varer og annen feildeklarerering og ved disponering av midlertidig innførte varer i strid med vilkårene i lovens kapittel 6. Tillegget utmåles etter en konkret helhetsvurdering hvor det tas hensyn til graden av skyld, unndragelsens størrelse og forholdene for øvrig, og beregnes av det tollbeløpet som er eller kunne vært unndratt. Som et utgangspunkt ilegges inntil 30 prosent tillegg ved uaktsomme

overtredelser og mellom 30 og 60 prosent tillegg ved grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser. Tilleggstoll kan ilegges inntil tre år regnet fra det tidspunktet tollmyndighetene oppdaget feilen, men ikke senere enn ti år fra innførselstidspunktet.

Adgangen til å representere mottaker eller avsender

Personer som har opptrådt i strid med tolloven, forskrifter gitt i medhold av loven eller meddelt tillatelse, eller som har gjort seg skyldig i annet straffbart forhold overfor tollmyndighetene, kan etter § 16-11 forbys adgang til å representere mottakeren eller avsenderen av varer.

Tilbakehold av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter

Etter tolloven § 16-12 kan tollmyndighetene holde tilbake transportmiddel og andre ting som har vært brukt ved overtredelse etter lovens kapittel 16, til sikring av inndragningsbeløp og bøter som eieren eller noen i tjeneste på transportmiddelet er eller antas å ville bli ilagt i anledning av overtredelsen. Det er en forutsetning at overtredelsen gjelder en vare som er toll- eller avgiftspliktig ved innførsel. Ting som er tilbakeholdt, kan på visse vilkår selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10 til dekning av det beløp tilbakeholdelsen gjelder og påløpte omkostninger.

Beslag og pågrepelse

Etter tolloven § 16-13 første ledd kan tollmyndighetene beslaglegge vare som det kan bli aktuelt å inndra etter straffeloven kapittel 13, dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse som nevnt i lovens kapittel 16. Nærmere regler om behandlingen av beslaglagt vare er gitt i § 16-14, hvor det fremgår at tollmyndighetene kan ta beslaglagt vare i forvaring, og i enkelte tilfelle utlevere, selge eller tilintetgjøre den. Videre fremgår det av § 16-13 annet ledd at tollmyndighetene kan foreta pågrepelse, når vilkårene i straffeprosessloven er oppfylt. Den pågrepne skal snarest mulig overleveres til politiet.

Tvangsmulkt

Fra 1. januar 2017 fikk tollmyndighetene adgang til å ilegge en daglig løpende tvangsmulkt når de som er pålagt å gi kontrollopplysninger etter tolloven § 13-3 a og 13-3 b, ikke overholder opplysningsplikten, jf. tolloven § 16-16. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige 50 ganger rettsgebyret. Formålet med tvangsmulkten er å skape et oppfyllellespress slik at tollmyndighetene får de opplysningene de har spurt om.

Tvangsmulkt kan også ilegges den som ikke retter seg etter et pålegg om bokføring etter § 13-5 innen den fastsatte fristen. Slik tvangsmulkt skal utgjøre ett rettsgebyr per dag, men kan i særlige tilfeller settes lavere eller høyere, men ikke høyere enn ti rettsgebyr per dag. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige én million kroner. Se nærmere om bestemmelsen i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.7.

Overtredelsesgebyr

Den som bringer norske og utenlandske sedler og mynter tilsvarende et beløp større enn NOK 25 000 til eller fra tollområdet, skal uoppfordrer oppgi eller legge frem disse for tollmyndighetene, jf. tollforskriften § 3-1-11. Melde- og fremleggelsesplikten skal sikre at overføring av valuta mv. inn og ut av landet skjer i synlige og kontrollerbare former. Ved brudd på denne plikten (i loven kalt «deklareringsplikten») kan tollmyndighetene ilegge et gebyr på inntil 30 prosent av betalingsmiddelets pålydende, jf. tolloven § 16-15. De kan også holde tilbake udeklarte betalingsmidler til sikring av gebyr.

Nærmere regler om illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr og tilbakehold av betalingsmidler er gitt i tollforskriften §§ 16-15-1 og 16-15-2. Her fremgår det blant annet at gebyret skal settes til 20 prosent av betalingsmiddelets pålydende. Gebyrsatsen er samordnet med bøtenivået for overtredelse av deklareringsplikten, jf. Riksadvokatens retningslinjer, RA-2004-541. Tollmyndighetene kan sette ned eller frafalle gebyret dersom særlige forhold tilsier det, det vil si ved forhold som er utenfor deklaratens kontroll, for eksempel uforutsette valutasvingninger.

Fra 1. januar 2017 har tollmyndighetene hatt en mer generell adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på nærmere angitte pliktregler i tolloven kapittel 3 og 4, og ved utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis, jf. tolloven § 16-17. Formålet med gebyrordningen er å stimulere de ulike aktørene i inn- og utførselsprosessen til å oppfylle sine opplysningsplikter og andre plikter etter tolloven. De øvre rammene for overtredelsesgebyret er regulert i tollforskriften § 16-17-1 og varierer mellom 25, 50 og 75 rettsgebyr avhengig av type lovbrudd. Gebyrenes størrelse innenfor disse rammene er regulert i interne retningslinjer gitt av Tolldirektoratet, og ligger mellom ett og ti rettsgebyr ved førstegangs illeggelse. Tollmyndighetene skal utvise et visst skjønn med hensyn til om overtredelsesgebyr skal ilegges, og det følger av loven at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges dersom oppfyllelse av pliktene var umulig på grunn av forhold som ikke skyldtes den ansvarlige. Se nærmere om bestemmelsen i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.8.

I § 16-18 er det gitt enkelte saksbehandlingsregler og en bestemmelse om rettslig prøving i saker om overtredelsesgebyr. Bestemmelsene er gitt for å sikre at kravene til rettsikkerhet som følger av blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) oppfylles ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Bestemmelsene tilsvarer forvaltningsloven §§ 48 til 50, som trådte i kraft 1. juli 2017, og gjelder for tollmyndighetenes virksomhet.

Utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon

Tolloven § 16-19 bestemmer at vedtak om tilleggstoll og vedtak om overtredelsesgebyr etter § 16-17 ikke skal settes i verk før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Dersom den som er ilagt tilleggstoll eller overtredelsesgebyr vil prøve vedtakets gyldighet for domstolene, skal vedtaket, dersom partene ber om det, ikke iverksettes før søksmålsfristen løper ut eller en endelig rettsavgjørelse foreligger. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2017, og tilsvarer skatteforvaltningsloven § 14-10. Begrunnelsen

for bestemmelsen er at administrative sanksjoner kan være av særlig inngripende karakter, og at utsatt iverksetting av vedtaket vil styrke partens rettssikkerhet.

5 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

5.1 Innledning

Departementet redegjør i dette kapitlet først for enkelte overordnede vurderinger som ligger til grunn for forslaget om ny lov om tollavgift og ny lov om vareførsel. Her forklares bakgrunnen for og hensikten med forslaget om å skille reglene om tollavgift og reglene om vareførsel.

Deretter omtales bakgrunnen for forslaget om endret plassering av fritakene for toll og merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Forslaget er blant annet en konsekvens av at forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel og særavgifter er overført fra Tolletaten til Skatteetaten. Det gjør det nødvendig å vurdere i hvilket regelverk fritakene skal reguleres, slik at regelverksansvaret ligger til rett etat. Videre gis en overordnet omtale av Tolletatens behandling av personopplysninger.

5.2 Forslag til ny lovstruktur – overordnede vurderinger

Som nevnt i punkt 2.2 har det vært et overordnet mål for departementets gjennomgang av tolloven og vurdering av endringsbehov, å etablere et lovverk som er tilpasset Tolletatens ansvarsområder etter oppgaveoverføringen til Skatteetaten. Dette vil bidra til å synliggjøre Tolletatens oppgaver i eget regelverk, og vil klargjøre og forankre i loven at etaten også utfører oppgaver for andre etater og myndigheter, herunder for Skatteetaten. I tillegg har det vært et ønske å klargjøre oppgavefordelingen og ansvarsområdene for henholdsvis Tolletaten og Skatteetaten. Departementet har også vurdert behovet for materielle endringer av deler av regelverket som ikke var gjenstand for grundige vurderinger ved forrige lovrevisjon, først og fremst kontroll- og sanksjonsreglene.

Tidligere var det toll på de fleste varer som ble innført til landet, og toll var en viktig del av statens inntekter. Dette fordret prosedyreregler for vareførselen og kontrolladgang

for tollmyndighetene. Etter hvert ble også andre forhold knyttet til inn- og utførsel av varer omfattet av vareførselskontrollen. Ved siden av den tradisjonelle tolleroppgaven med kontroll for å avdekke smugling og ulovlig innførsel av forbudte og høyavgiftsbelagte varer som narkotika og alkohol, har det vært en sterk økning i oppgaver med vareførselskontroll for andre myndigheter. Oppgavene omfatter kontroll av varer som er underlagt restriksjoner og forbud, og innhenting av opplysninger for slike formål og statistikkformål mv. Dagens tollov fra 2007 innebar først og fremst en lovstrukturell forenkling og lovteknisk modernisering av tollregelverket. Hensikten med tittelen «lov om toll og vareførsel» var nettopp å tydeliggjøre at tollovgivningen ikke bare gjelder plikten til å svare toll, men også har en rekke bestemmelser om vareførselen i alminnelighet.

Reglene om toll og reglene om vareførsel i dagens tollov regulerer ulike forhold som har til dels ulike formål. Toll er en avgift på nærmere bestemte varer som føres inn i landet, og reglene om toll gjelder i hovedsak plikten til å svare toll, beregning av toll og fritak for toll. Toll har klare likhetstrekk med merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel av varer, men begrunnelsen for å ilegge toll er i stor grad å beskytte norske næringsdrivende, særlig innen landbruket, og i mindre grad proveny hensyn. Toll skiller seg også fra de indirekte skattene merverdiavgift og særavgifter ved at toll kun påløper ved innførsel, mens de indirekte skattene er nøytrale i sin utforming og også påløper ved produksjon eller omsetning i Norge. Det sentrale er imidlertid at toll, i likhet med merverdiavgift og særavgifter, er en avgift som pålegges ved innførsel av varer. Inntektene fra toll er en del av inntektssiden på statsbudsjettet, og satsene for toll vedtas av Stortinget for ett år av gangen i henhold til Grunnloven § 75 bokstav a.

Reglene om vareførsel skal sikre myndighetene kunnskap om og kontroll med alle varer som føres inn i og ut av landet, og gjelder uavhengig av om det skal svares toll ved innførselen. Vareførselsreglene har en mye bredere begrunnelse, og er et generelt rammeverk for inn- og utførsel av alle varer. Dette er noe annet og mye mer omfattende

enn å legge til rette for beregning fastsetting av toll. Reglene gjelder i hovedsak melde- og fremleggelsesplikt, valg av prosedyrer når varer føres inn i og ut av landet og plikt til å gi opplysninger om varene, tollmyndighetenes kontroll med vareførselen og sanksjoner. I tillegg kommer særlige regler om varer som innføres i strid med immaterialrettigheter. Med sterkt økende handel av varer over landegrensen, er vareførselsregelverket og Tolletatens vareførselskontroll blitt stadig viktigere.

Etter departementets vurdering vil det å skille reglene om beregning og fastsetting av tollkravet og reglene om vareførsel gi muligheter for å rendyrke reglene om toll og dermed tydeliggjøre vilkårene for når det skal svares toll ved innførsel av varer, og hvordan toll skal beregnes. Det vil også gi bedre muligheter for å rendyrke forvaltningsreglene for toll og se dem i sammenheng med reglene i skatteforvaltningsloven.

Tilsvarende vil det å skille reglene om toll og vareførsel bidra til å synliggjøre viktigheten av de generelle vareførselsreglene. Disse reglene har betydning på mange områder, fra å sikre at Statistisk sentralbyrå har korrekte opplysninger som grunnlag for å utarbeide handelsstatistikken, til å fungere som et verktøy for å forhindre innførsel av narkotika til landet. Både når det gjelder opplysningsinnhenting, kontroll og sanksjoner er det behov for særskilte regler på vareførselsområdet. Selve tollkravet kan derimot ikke begrunne særlig andre kontrollhemler og sanksjoner enn de som gjelder for andre skatte- og avgiftskrav. Etter departementets vurdering tilsier formålet med og funksjonen til vareførselsreglene at disse bør «stå på egne ben», uavhengig av de materielle reglene om plikten til å svare toll, grunnlaget for toll og forvaltningsreglene for toll.

Samtidig har særlig reglene om tollprosedyrer ved innførsel en klar side til plikten til å svare toll. Valg av prosedyre avgjør om en vare innføres med den følge at tollplikt oppstår, dagens «fortolling», eller om varen kan innføres uten at tollplikt oppstår, som å

legge varen på tollager eller bruke transittering eller midlertidig innførsel. Plikten til å svare merverdiavgift og særavgifter ved innførsel følger reglene om tollplikt.

Selv om reglene om plikten til å svare toll er integrert i vareførselsreglene, mener departementet at en oppdeling av reglene er logisk, og i større grad synliggjør de forskjellige formålene reglene har. Å skille reglene om toll og reglene om vareførsel vil også synliggjøre det skillet som allerede er innført mellom forvaltningsreglene for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel, og tollovens vareførselsregler. Som det fremgår under punkt 2.2.2 gjelder skatteforvaltningsloven for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Departementet nevner at skatteforvaltningslovens regler forvaltes av tollmyndighetene når uregistrerte avgiftspliktige innfører varer.

Departementet foreslår at reglene om toll og reglene om vareførsel inntas i to nye lover, henholdsvis lov om tollavgift og lov om vareførsel. Departementet understreker at Tolletaten skal forvalte både reglene om vareførsel og reglene om tollavgift. Alternativet kunne vært å beholde én lov, men med et skille mellom reglene for tollavgift og vareførsel innenfor loven. Etter departementets vurdering vil en slik løsning gi et mer uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig regelverk. Det vil bli lite oversiktlig fordi loven vil regulere to ulike områder som til dels er parallelle, som sanksjonsreglene. I tillegg vil det føre til at skillet mellom vareførselsreglene og tollavgiftsreglene ikke kommer like tydelig frem. Departementet foreslår videre at betegnelsen tollavgift brukes istedenfor betegnelsen toll, i form av avgift på varer ved innførsel. Dette synliggjør at reglene gjelder det offentligrettslige pengekravet.

Etter departementets vurdering vil en deling av regelverket for tollavgift og vareførsel i to lover legge til rette for at reglene på hvert av områdene kan få en bedre struktur og bli mer oversiktlig. Det vil igjen gjøre reglene mer tilgjengelig for brukerne og dermed fremme rettssikkerheten. Det vil også lette arbeidet med regelverksendringer og gjøre det enklere å rendyrke regelverket ut ifra formålet med reglene. For eksempel kan kontrollbestemmelsene målrettes etter hvorvidt formålet er kontroll med vareførsel

eller kontroll med beregning og fastsetting av tollavgift. Det samme gjelder sanksjonsbestemmelsene for overtredelser av regelverket på de to områdene. Det vises i denne sammenheng til at tollovens vide kontrollhemler og adgang til å innhente og sammenstille opplysninger i stor grad er begrunnet i vareførselskontrollen.

Departementet mener det vil bli en mer ryddig rettsstilstand hvis det klargjøres i lovverket at slike hemler er begrunnet i oppgaver knyttet til vareførselen. Å sikre inntektene fra tollavgift, kan ikke begrunne slike vide hemler.

På enkelte områder kan det være utfordringer med den lovstrukturen som foreslås.

Dette gjelder særlig plassering av regler som har vesentlig betydning for fastsetting av tollavgift, og som også har betydning for enhver vare som innføres. Et eksempel på dette er bestemmelsene i tolloven kapittel 7 om tollverdi og reglene om klassifisering.

Alle som innfører en vare til landet, skal gi opplysninger om varens tollverdi, og tollverdien er ett av flere beregningsgrunnlag for tollavgift. Tilsvarende skal alle varer klassifiseres, og klassifiseringen er av betydning for eventuell plikt til å svare tollavgift.

Den samme problemstillingen oppstår på en litt annen måte for regler om varers opprinnelse. Reglene om vares opprinnelse har stor betydning for omfanget av tollavgiftsplikten (preferansetoll), men har også betydning ved utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel av varer. Opprinnelsesbevis utstedes da for å oppnå tollbegunstigelse i et annet land, og har ingen betydning for beregning av tollavgift i Norge. Slike sammenhenger kunne tilsi at reglene om tollavgift og reglene om vareførsel reguleres i samme lov som i dag. Departementet viser imidlertid til at dette lovteknisk kan løses ved henvisninger mellom lovene. En slik løsning er valgt i merverdiavgiftsloven § 4-11 som sier at ved innførsel av varer skal

beregningsgrunnlaget for merverdiavgift fastsettes etter tolloven kapittel 7 om grunnlag for beregning av toll. Departementet foreslår en tilsvarende løsning for tollavgift, slik at de materielle reglene om tollverdi, som gjelder for enhver vare som innføres, plasseres i vareførselsloven og med henvisning dit i tollavgiftsloven.

Departementets forslag til nye lover innebærer at enkelte likelydende forvaltningsbestemmelser tas inn i begge lovene. Dette gjelder for eksempel bestemmelsen om tollmyndighetenes taushetsplikt. Departementet kan imidlertid ikke se at dette vil innebære praktiske utfordringer. Antallet nærmest likelydende bestemmelser i de to lovene er begrenset, og dette bør etter departementets vurdering ikke være avgjørende for valg av lovstruktur. Alternativt kan dette løses ved en henvisning fra den ene loven til loven der bestemmelsen inntas.

Departementet legger til grunn at vareførselsloven i praksis vil være hovedloven for tollmyndighetenes virksomhet. Det bygger opp under intensjonen om at Tolletaten styrkes for å drive effektiv vareførselskontroll og -administrasjon. Tolletaten vil ha forvaltningsansvaret for vareførselsregelverket, og skal blant annet kontrollere at varene fremlegges ved ankomst til tollområdet og at opplysninger som fremgår av tolldeklarasjonen, er riktige. Tolletatens forvaltning av tollavgiften forventes å ha mer begrenset betydning, ettersom det i dag bare er tollavgift på noen tekstilvarer samt på landbruksvarer som er begrunnet i tollvernet for norske landbruksvarer. På dette området har også landbruksmyndighetene en sentral rolle.

Departementets forslag innebærer at vareførselsloven får betydning for plikten til å svare tollavgift på samme måte som dagens tollov har betydning for plikten til å svare merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Se nærmere om dette i punkt 2.2.2. Ved innførsel av varer vil rettigheter og plikter for den som fører varer inn i landet, i første omgang reguleres av vareførselsloven. Det er bare når varen underlegges prosedyren overgang til fri disponering at bestemmelsene om tollavgift vil være aktuelle. Reglene om tollavgift vil også komme til anvendelse ved brudd på plikter etter vareførselsloven i forbindelse med innførsel, transport, lagring eller annen disponering av varen eller vilkårene for å benytte prosedyren varen er deklartert for ikke er oppfylt.

Forvaltningsregler

For tollavgiftens del vil en egen lov gjøre det enklere å se forvaltningsreglene for tollavgiften i sammenheng med skatteforvaltningslovens bestemmelser, som blant annet gjelder for merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel av varer.

I dag gjelder forvaltningsloven for tollmyndighetenes virksomhet hvis ikke annet er bestemt i tolloven, jf. tolloven § 1-8. I tillegg er det gitt særlige forvaltningsregler i tolloven kapittel 12 som delvis erstatter, delvis supplerer forvaltningsloven.

Departementet foreslår at forvaltningsloven med tillegg av særlige forvaltningsregler fortsatt skal gjelde for tollmyndighetenes virksomhet, både når de utfører oppgaver etter vareførselsloven og etter tollavgiftsloven.

Skatteforvaltningsloven har forvaltningsregler for alle skatte- og avgiftskrav, også for merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel, men ikke for toll. Fra 1. januar 2017 ble forvaltningsansvaret for merverdi- og særavgifter ved innførsel endelig overført til Skatteetaten fra Tolletaten. Tolletaten utfører imidlertid enkelte oppgaver på disse områdene på vegne av Skatteetaten. Ved utføring av disse oppgavene gjelder skatteforvaltningsloven. Tolletatens kompetanse følger av skatteforvaltningsforskriften § 2-13-5, som er gitt med hjemmel i skatteforvaltningsloven § 2-13.

Ved gjennomgang av forvaltningsreglene for tollavgift er det etter departementets syn naturlig å se hen til de nye reglene i skatteforvaltningsloven. Både fordi disse reglene er et resultat av en grundig vurdering av regelverket på skatte- og avgiftsområdet, og for å få et regelverk for tollavgift som er likt forvaltningsreglene for andre skatte- og avgiftskrav. Tollavgift er som de andre skatte- og avgiftskravene offentligrettslige pengekrav, og forvaltningen av disse bør følge generelle regler dersom ikke særskilte hensyn tilsier særregler. Departementet mener derfor at likheten og sammenhengen mellom tollavgift og merverdiavgift og særavgifter ved innførsel som omfattes av skatteforvaltningsloven, tilsier at en del sentrale forvaltningsbestemmelser i tollavgiftsloven utformes i tråd med skatteforvaltningslovens bestemmelser, så langt det passer. Dette gjelder blant annet reglene om endring uten klage og endringsfrister.

På vareførselsområdet vil departementets forslag til deling av regelverket i mindre grad innebære endringer. Det vises til omtalen i punkt 6.8. vareførselsloven kapittel 7 om særlige forvaltningsregler. På tollavgiftsområdet vil departementets forslag imidlertid innebære en del endringer ved at forvaltningsreglene tilpasses skatteforvaltningslovens regler.

5.3 Plassering av fritakene for tollavgift og merverdiavgift og særavgifter ved innførsel

Departementet har som ledd i arbeidet med å gjennomgå tolloven vurdert om grensesnittet mellom tollovens kapittel 5 om fritak for beregning av tollavgift og merverdiavgiftsloven kapittel 7 om fritak for beregning av merverdiavgift bør endres og klargjøres. I utgangspunktet gjelder fritakene i tolloven kapittel 5 plikten til å beregne toll, men i praksis er det helt eller delvis symmetri mellom tollfritak og fritak for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Før overføringen av forvaltningsansvaret for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel til Skatteetaten var det Tolletaten som i sin helhet forvaltet dette regelverket. Som følge av oppgaveoverføringen har departementet vurdert om deler av regelverket bør overføres til merverdiavgiftsloven som forvaltes av Skatteetaten. En tilsvarende gjennomgang og vurdering bør gjøres for fritak for beregning av særavgifter, men på grunn av den særlige regelverkstrukturen med omfattende regulering i forskrift vil departementet gjøre dette senere. Det foreslås imidlertid ikke materielle endringer i vilkårene for fritakene for å beregne tollavgift, merverdiavgift eller særavgift.

Departementet mener at det i tillegg er grunn til å vurdere om tollfritak som følge av at varen er unntatt fra deklarasjonsplikten ved innførsel, bør reguleres i vareførselsloven. Dette gjelder for eksempel reisegods, vare av mindre verdi og gave til personlig bruk. Departementet legger til grunn at denne typen fritak er begrunnet i hensynet til effektiv vareførsel. For reisegods innebærer ordningen med rød og grønn sone at den reisende kan benytte grønn sone dersom han eller hun bare har med seg reisegods som er fritatt fra deklareringsplikten. Tollmyndighetene har best forutsetninger for å vurdere slike

fritak fra deklarasjonsplikten, og departementet foreslår at denne typen fritak reguleres i vareførselsloven. Forslag til regulering i vareførselsloven vil innebære fritak fra å levere deklarasjon for prosedyren fri disponering. Det vil da ikke være plikt til å gi opplysninger om varene, og dermed heller ikke noe grunnlag for å fastsette tollavgift eller andre avgifter (merverdi- og særavgifter) som følge av at varen føres inn i landet. Departementet foreslår samtidig materielle bestemmelser om fritak for beregning av tollavgift og merverdiavgift i henholdsvis merverdiavgiftsloven og tollavgiftsloven som viser til regelen om fritak i vareførselsloven. Departementet viser til omtalen og forslaget til vareførselsloven § 4-1 tredje ledd om adgangen for departementet til i forskrift å gjøre unntak fra plikten til å levere deklarasjon for prosedyren fri disponering. Videre vises til omtalen av og forslaget til tollavgiftsloven § 6-1 og endringer i merverdiavgiftsloven § 7-2 om fritak som følge av unntak fra å levere deklarasjon etter vareførselsloven.

Oppgavefordelingen mellom Tolletaten og Skatteetaten tilsier etter departementets vurdering at andre sentrale bestemmelser om fritak for merverdiavgift inntas i merverdiavgiftsloven. Dette gjelder altså fritak hvor det ikke foreligger et generelt fritak for deklareringsplikten, men hvor fritakene er utformet som fritak knyttet til bestemte vilkår. Eksempler er fritak for varer til diplomater, internasjonale organisasjoner, militære styrker og kommandoenheter og varer til teknisk vitenskapelig bruk mv. Skatteetaten vil da i samsvar med oppgaveoverføringen få et klarere samlet forvaltnings- og regelverksansvar for merverdiavgift ved innførsel. Som følge av at merverdiavgift i utgangspunktet skal beregnes for enhver vare som innføres, mens tollavgift skal beregnes for en begrenset gruppe varer, har flere fritaksbestemmelser i tolloven kapittel 5 kun praktiske betydning for merverdiavgift. Det tilsier at Skatteetaten har en sentral rolle i forvaltningen av disse reglene.

Bestemmelsene om fritak som flyttes fra tolloven kapittel 5 til merverdiavgiftsloven, følger av forslaget til endringer i merverdiavgiftsloven § 7-1 og §§ 7-3 til 7-5. Merverdiavgiftsloven vil etter dette ikke ha noen henvisning til fritak i tollavgiftsloven.

Departementet viser til omtalen av disse bestemmelsene i punkt 8.1.2. Fritakene i tolloven kapittel 5 som videreføres i tollavgiftsloven, er foreslått inntatt i tollavgiftsloven § 6-3. I tillegg følger det av forslaget i tollavgiftsloven § 6-2 at departementet i forskrift kan bestemme at enkelte fritak, som er flyttet til merverdiavgiftsloven, kan gis anvendelse også for tollavgift. Departementet viser til omtalen av disse bestemmelsene i punkt 7.7.

5.4 Behandling av personopplysninger

Innledning

Tolletaten har i forbindelse med oppgavene i tilknytning til inn- og utførsel av varer tilgang til mange opplysninger om virksomheter og enkeltpersoner. Dette er nødvendig for en god og effektiv oppgaveløsning innenfor etatens ansvarsområde. Innhenting og behandling av en betydelig mengde opplysninger, herunder personopplysninger, stiller samtidig krav til Tolletatens behandling av opplysningene for å ivareta rettssikkerheten og personvernet til dem opplysningene gjelder. Forslag til ny lov om vareførsel og ny lov om tollavgift innebærer ikke vesentlige endringer i tollmyndighetenes adgang til å innhente, behandle og utlevere personopplysninger. På enkelte områder vil forslagene imidlertid innebære en klargjøring av Tolletatens oppgaver som vil kunne tydeliggjøre etatens adgang, behov og formål med å innhente og behandle personopplysninger. Forslagene til nye lover som regulerer Tolletatens oppgaver, fører derfor ikke til at det er behov for en ny helhetlig vurdering av personvernkonsekvensene av forslagene. Nedenfor følger likevel en overordnet omtale for Tolletatens grunnlag for og behandling av personopplysninger som skal innhentes med hjemmel i de to lovene. For øvrig vises det til omtalen i de enkelte lovbestemmelsene.

Generelt om behandling av personopplysninger

Retten til privatliv er beskyttet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Både Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 oppstiller tre vilkår for at inngrep i retten til privatliv skal være tillatt: inngrepet må ha et legitimt formål, det må ha tilstrekkelig hjemmel og det må være forholdsmessig. Grunnloven § 102 første ledd

annet punktum slår fast at «Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller».

Med personopplysninger menes opplysninger som direkte eller indirekte gjelder identifiserbare enkeltpersoner. EU vedtok i mai 2017 en ny personvernforordning som er gjennomført i norsk rett ved lov 15. juni 2018 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Loven trådte i kraft 20. juli 2018.

Personvernforordningen inneholder krav til behandlingen av personopplysninger som, med mindre annet er bestemt i loven, vil gjelde for tollmyndighetenes virksomhet etter tollavgiftsloven og vareførselsloven, på samme måte som den gjelder for tollmyndighetenes virksomhet etter tolloven. Personvernforordningen artikkel 5 fastsetter enkelte grunnprinsipper, blant annet prinsippet om formålsbegrensning (bokstav b), prinsippet om dataminimering (bokstav c) og prinsippet om riktighet (bokstav d). Artikkel 6 har regler om behandlingsgrunnlag for personopplysninger. For Tolletatens del er det særlig grunnlaget i artikkel 6 nr. 1 bokstav e, at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet, som er aktuelt. Artikkel 6 nr. 2 og 3 oppstiller da et krav om supplerende rettsgrunnlag, typisk en lov eller forskriftsbestemmelse.

Mange av de opplysningene som Tolletaten behandler, gjelder virksomheter og kan ikke knyttes til noen enkeltpersoner. Personvernlovgivningen kommer ikke til anvendelse ved behandling av slike opplysninger. Hensynet til at virksomhetsopplysninger ikke skal komme på avveie, må likevel tas i betraktning ved informasjonsbehandlingen.

Informasjonsinnhenting

Tolletaten innhenter opplysninger på ulike måter. For det første er det regler både i forslag til ny tollavgiftslov og ny lov om vareførsel om plikt til å ukrevet gi opplysninger ved innførsel av varer. Det vises til forslaget i tollavgiftsloven § 9-2 om plikt til å levere

melding om tollavgift og vareførselsloven § 3-2 om deklarerer av varer.

Vareførselsloven §§ 2-1 og 2-3 har også regler om at opplysninger skal gis ukrevet, henholdsvis plikten til å gi forhåndsvarsel om varer og å gi melding og opplysninger ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet. Reglene er i det alt vesentlige en videreføring av reglene i tolloven. For det andre er det regler om at opplysninger skal gis til Tolletaten på forespørsel. For eksempel har tollavgiftspliktige og tredjeparter etter tollavgiftsloven §§ 10-1 og 10-2 plikt til å gi kontrollopplysninger etter krav fra tollmyndighetene. Vareførselsloven har tilsvarende bestemmelser i forslag til §§ 8-10 og 8-11. Videre innhenter Tolletaten opplysninger fra andre offentlige myndigheter, jf. forslag til § 8-14 og § 10-4 i henholdsvis vareførselsloven og tollavgiftsloven.

Tollmyndighetene kan også få tilgang til opplysninger via enkelte andre kilder.

Tolletaten mottar tips, driver i noe omfang med skjult observasjon (spaning) og innhenter informasjon fra åpne kilder som aviser og nettsider som er tilgjengelig for allmenheten. Se nærmere omtale i punkt 6.9.18. Departementet foreslår i vareførselsloven § 7-5 en særlig bestemmelse om behandling av ubekreftede personopplysninger i tips mv. Videre har tollmyndighetene et særskilt rettslig grunnlag for å innhente opplysninger om grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlands trafikk ved bruk av skiltgjenkjenningssystem. Slike opplysninger kan lagres i seks måneder etter at opplysningene er innhentet. Denne adgangen er videreført i vareførselsloven § 8-9, jf. § 7-7 annet ledd.

Bruk av opplysninger

Tolletatens hovedoppgave er todelt. For det første skal etaten føre kontroll med vareførselen til og fra landet, og gjennom denne kontrollvirksomheten sikre at regelverket om inn- og utførsel av varer overholdes. For det andre skal etaten kontrollere og eventuelt fastsette tollavgiften. Både vareførselsloven og tollavgiftsloven vil ha ulike bestemmelser som regulerer hvordan Tolletaten konkret skal løse det overordnede oppdraget. Hvordan opplysninger som er innhentet kan benyttes, må vurderes konkret ut fra det rettslige grunnlaget for behandlingen. Det er som nevnt

særlig behandlingsgrunnlaget «nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som er relevant for Tolletaten. Artikkel 6 nr. 2 og nr. 3 oppstiller da et krav om supplerende rettsgrunnlag i intern rett, som typisk vil være en lov- eller forskriftsbestemmelse.

Kravet til lovbestemmelsenes klarhet må vurderes i lys av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som beskytter retten til privatliv. Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 stiller også krav til utformingen av lovbestemmelser som griper inn i den enkeltes rettigheter. Departementet viser til Prop. 56 L (2017-2018) om behandling av personopplysninger kapittel 6.4, hvor det gis en redegjørelse for kravet til rettsgrunnlag. Prinsipielt sett beror det på en tolkning av hver enkelt lovbestemmelse hvilken adgang den gir Tolletaten til å behandle opplysninger. Den rettslige konteksten bestemmelsene står i, er imidlertid sentral for denne tolkningen. Samlet sett må reglene i tolloven, som langt på vei videreføres i forslag til lov om vareførsel og lov om tollavgift, forstås slik at de gir Tolletaten et vidtrekkende grunnlag for å behandle opplysninger. Tolletaten må kunne behandle opplysninger selv om behandlingsaktiviteten ikke fremgår klart og direkte av en enkelt lovbestemmelse. Selv om det foreligger et rettsgrunnlag for Tolletatens behandling, må det likevel vurderes opp mot de grunnleggende kravene i personvernforordningen artikkel 5 bokstav c om at personopplysningene og behandlingen må være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet.

En viktig oppgave for tollmyndighetene er å kontrollere at opplysningene om varer som inn- og utføres, og om trafikken til og fra landet, er riktige. Tollmyndighetene har også stedlige kontroller av trafikken og vareførselen, både på landeveis grenseoverganger, fergeterminaler, havner og flyplasser med trafikk til og fra utlandet. En viktig del av kontrollarbeidet er å velge ut hvilke objekter som skal kontrolleres. Forslaget i vareførselsloven § 7-6 om sammenstilling av personopplysninger, herunder profilering, gir Tolletaten et supplerende rettsgrunnlag, i tillegg til personvernforordningen artikkel

6 nr. 1, for bruk av personopplysninger til kontroll-, statistikk- og analyseformål. Tilsvarende bestemmelse foreslås i tollavgiftsloven § 8-5.

Departementets forslag om å regulere tollmyndighetenes oppgaver i ny lov om tollavgift og ny lov om vareførsel er ikke ment å innebære noen begrensning i adgangen til å bruke opplysninger innhentet for det ene formålet, for eksempel vareførselen, i en sak om eller kontroll av tollavgiften. Begrensningen i adgang til bruk av opplysninger innhentet for ett formål, må vurderes med utgangspunkt i personvernlovgivningens krav til formålsbegrensning. Det følger av EUs personvernforordning artikkel 5 nr. 1 bokstav b at opplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte formål, og ikke videreformidles på en måte som er uforenlige med disse formålene. Etter departementet vurdering er det så nær sammenheng mellom opplysninger innhentet etter vareførselsloven og etter tollavgiftsloven, at de fleste opplysninger må anses innsamlet for samme formål. Fra dette må det imidlertid gjøres en begrensning som følge av at vareførselsloven har et videre anvendelsesområde, og at enkelte kontrollhjemler i loven er utformet og begrunnet i slike formål.

Når det gjelder utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter, viser departementet til omtalen av forslag til vareførselsloven § 7-3 i punkt 6.8.3.

Lagring

Etter hovedregelen i personvernforordningen artikkel 5.1 bokstav e skal informasjon slettes eller anonymiseres når formålet er oppnådd. Tolletaten har som ledd i arbeidet med å implementere den nye personvernforordningen, en gjennomgang av rutiner for sletting av personopplysninger. Forslaget til endringsregler i tollavgiftsloven kan tilsi at visse opplysninger som er relevante for fastsetting av tollavgift, må oppbevares så lenge fastsettingen kan endres. Ut over slike tilfeller, må Tolletaten ha rutiner for sletting i samsvar med kriteriene i personvernforordningen eller systematisk gjennomgå opplysninger med sikte på sletting. Forslag til vareførselsloven § 7-7 har regler om

lagring av personopplysninger. Departementet viser til omtalen av bestemmelsen i punkt 6.8.7.

De registrertes rettigheter

Forslag til ny lov om vareførsel og ny lov om tollavgift har enkelte regler om de registrertes rettigheter, men i det vesentlige følger slike bestemmelser av personopplysningsloven, jf. personvernforordningen artikkel 12 til og med 22, som regulerer retten til informasjon, innsyn, retting og sletting mv., med de begrensninger som følger av artikkel 23.

6 FORSLAG TIL NY LOV OM INN- OG UTFØRSEL AV VARER (VAREFØRSELSLOVEN)

6.1 Innledning

Forslaget til ny lov om inn- og utførsel av varer viderefører i stor grad de bestemmelsene i dagens tollov som gjelder innhenting av opplysninger om og kontroll med den grensekryssende vareførselen. Lovens systematikk er imidlertid noe endret sammenlignet med tolloven, både for å gjøre regelverket mer tilgjengelig og brukervennlig og som en konsekvens av forslaget om en egen lov om tollavgift.

Departementet har lagt vekt på å synliggjøre at vareførselsloven også skal sikre at varer ikke inn- og utføres i strid med forbud, restriksjoner mv. etter andre lover, og sikre opplysninger om varers verdi, type, mengde mv. til bruk for kartlegging og statistikkformål. På alle disse områdene har Tolletaten viktige samfunnsoppgaver. Videre er det ved regulering av pliktene ved inn- og utførsel av varer og de enkelte tollprosedyrene sett hen til tilsvarende regler i EUs tollkodeks (UCC) når det gjelder oppbygging av bestemmelsene og begrepsbruk. Departementet har gått grundig gjennom kontrollbestemmelsene med sikte på å tydeliggjøre kontrollhjemlene, og foreslår at gjennomføring av kontroll av person og bruk av makt, som i dag er regulert i forskrift, reguleres i loven. I tillegg er straffebestemmelsene betydelig omarbeidet i samsvar med strukturen i straffeloven, og slik at det fremgår klarere av loven hvilke handlinger og unnlaterelser som kan være straffbare.

6.2 Vareførselsloven kapittel 1 Innledende bestemmelser

Kapitlet har bestemmelser om lovens formål og virkeområde samt definisjoner av viktige ord og uttrykk i loven. Departementet foreslår blant annet at tollmyndighetenes kontrollopgaver for andre myndigheter fremgår tydeligere av bestemmelsen om lovens saklige virkeområde. Kapitlet regulerer også tollmyndighetenes adgang langs kysten og i havneområder, bygninger mv., åpnings- og ekspedisjonstider ved grenseoverganger, adgang til å kreve vederlag for Tolletatens tjenester, bruk av politiattest ved ansettelse i etaten og forholdet til forvaltningsloven.

6.2.1 Lovens formål

Departementet foreslår i § 1-1 en overordnet bestemmelse om formålet med vareførselsloven. Et viktig formål med loven er å bidra til å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. Det siktes her både til at reglene om melde- og fremleggelsesplikt og deklarasjonsplikt mv. i vareførselsloven overholdes, og at varer inn- og utføres i samsvar med tillatelser og ikke i strid med forbud eller restriksjoner. Tollmyndighetene har ved sin tilstedeværelse på grensen og sine førstelinjeoppgaver knyttet til all innførsel og utførsel av varer, som oppgave å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. De er i denne sammenheng en viktig bidragsyter til politiets arbeid med å bekjempe grensekryssende kriminalitet på vareområdet, blant annet ved utstrakt kontrollvirksomhet rettet mot ulovlig innførsel av narkotika og høyt beskattede varer som alkohol og tobakk. Videre utfører de ved kontrollen av den grensekryssende vareførselen viktige oppgaver for en rekke andre myndigheter, som helsemyndigheter og miljøvernmyndigheter, rettet mot varer som ikke kan innføres uten tillatelser mv. Tolletatens oppgave med på denne måten å bidra til et trygt og bærekraftig samfunn, er et viktig formål med vareførselsloven.

Et annet viktig formål med loven er å legge til rette for korrekt og effektiv vareførsel. Med korrekt vareførsel siktes det til registreringen av opplysninger om varers verdi, antall, klassifisering mv., og bruk av tollprosedyrer ved innførsel. Ved å sikre riktige og fullstendige opplysninger om grensekryssende varer som grunnlag for fastsetting av skatter og avgifter, bidrar Tolletaten også til å sikre finansiering av offentlige tjenester. I

tillegg bidrar etaten til å sikre rettferdige konkurransevilkår for lovlige aktører. Moderne vareførsel utgjør et stort og økende volum, og det er viktig at reguleringen av denne bidrar til at vareførselen kan skje så effektivt som mulig ved at varer som føres til grensen raskt blir underlagt riktig behandling og prosedyre. Dette gjelder både av hensyn til private og næringsdrivende og av hensyn til samfunnsøkonomien. Samtidig må reglene legges til rette for tollmyndighetenes kontroll av vareførselen.

6.2.2 Lovens saklige virkeområde

For å oppfylle lovens formål, er det nødvendig at tollmyndighetene innhenter opplysninger om og fører kontroll med varer som føres inn i og ut av tollområdet. Overordnet er det denne virksomheten vareførselsloven i hovedsak regulerer. Departementet foreslår at dette kommer til uttrykk i § 1-2 første ledd. I forslag til annet ledd bokstav a til c er hensikten med å innhente opplysninger og kontrollere vareførselen nærmere angitt, uten at oppregningen er ment å være uttømmende. Oppregningen viser at vareførselsloven skal sikre at mange ulike samfunnsoppgaver blir ivarettatt ved inn- og utførsel av varer.

Vareførsel over landegrensen er omfattet av en rekke internasjonale avtaler som Norge er part i. Dette er både multilaterale og bilaterale avtaler. Norge er også tilsluttet World Trade Organization (WTO) og World Customs Organization (WCO). Flere av tollovens bestemmelser er gitt for å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler, og må derfor videreføres i vareførselsloven. Konvensjonen om det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS-konvensjonen), som vedtas av Verdens tollorganisasjon WCO inneholder en nomenklatur, HS-nomenklaturen. HS-nomenklaturen er innarbeidet i tolltariffen, som vedtas i Stortingets årlige tollvedtak, og departementet foreslår i § 6-1 at bruk av HS-nomenklaturen lovfestes, se omtalen av forslaget i punkt 6.7.1. Departementet foreslår at innhenting av opplysninger og kontroll med varer for å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter internasjonale avtaler inntas i annet ledd bokstav a.

Også ut i fra et bredere samfunnsperspektiv er det nødvendig å ha opplysninger om alle varer som føres inn i og ut av landet. Dette gjelder blant annet opplysninger om varens verdi, opprinnelsesland og type, og antall varer som inn- og utføres. Tolletaten er her en viktig bidragsyter til Statistisk sentralbyrå. Vareførselsloven skal sikre at slike opplysninger innhentes for alle varer som inn- og utføres.

Ved å innhente opplysninger om varer som føres inn i tollområdet for overgang til fri disponering, legges grunnlaget for riktig fastsetting av tollavgift, merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel av varer. Dette gjelder både opplysninger om type varer, mengde og verdi. Reglene om tollverdi, etter forslag til §§ 6-10 følgende i lov om vareførsel, legges til grunn for fastsetting av tollavgift etter reglene i tollavgiftsloven. Tilsvarende gjelder for merverdiavgift ved innførsel av varer. Tollmyndighetene har derfor en viktig oppgave med å innhente opplysninger om og kontrollere at tollverdien er korrekt fastsatt.

Opplysninger om varer som føres inn i eller ut av tollområdet, blir som nevnt benyttet til andre formål, som statistikkformål. Statistisk sentralbyrå baserer sin statistikk over utenrikshandelen på opplysninger mottatt fra tollmyndighetene. Dette er i første rekke opplysninger som tollmyndigheten innhenter for andre formål, men tollmyndighetene innhenter også opplysninger ut i fra rene statistikkformål. Også andre myndigheter bruker opplysninger fra den grensekryssende vareførselen for å kartlegge forhold på sine myndighetsområder, og spiller inn forslag til opplysninger tollmyndighetene skal innhente gjennom tolltariffen. For eksempel har Landbruksdirektoratet behov for opplysninger fra tollmyndighetene i sin forvaltning av tollvernet for landbruksvarer. Departementet legger til grunn at det på generelt grunnlag er samfunnsnyttig at det innhentes opplysninger om varer som føres inn i og ut av landet, og at disse blant annet vil kunne brukes til kartleggingsformål og statistikk. Departementet foreslår at hjemmel for å innhente opplysninger om varers verdi, type, mengde mv. for kartlegging, statistikkformål og grunnlag for fastsetting av innførselsavgifter mv. inntas i annet ledd bokstav b.

Opplysninger om og kontroll med varer skal også sikre at varer ikke innføres eller utføres i strid med forbud, restriksjoner, krav om tillatelser mv. som følger av andre lover, som for eksempel kulturminneloven, legemiddelloven og våpenloven. Er det restriksjoner, kvoter eller krav om tillatelser knyttet til inn- eller utførselen av en vare, kontrollerer tollmyndighetene at kravene som stilles for å føre varen inn i eller ut av landet, er oppfylt. Tollmyndighetene utfører også kontroller på vegne av landbruksmyndighetene for å sikre at tollsatsen på landbruksvarer blir beregnet korrekt, herunder at varen er klassifisert på riktig varenummer og om vilkår for tollnedsettelse er oppfylt. Oppgaven er i dag regulert i tolloven § 1-5 første ledd bokstav c, som sier at tollmyndighetene skal føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførsel overholdes. Tollmyndighetene utfører i disse tilfellene oppgaver på vegne av en rekke andre offentlige myndigheter. Det er ingen ensartet regulering av grunnlaget for denne myndighetsutøvelsen. På noen områder er tollmyndighetenes oppgaver regulert i lov eller forskrift. For eksempel følger det av forskrift 1. januar 2007 nr. 1 om utførsel og innførsel av kulturgjenstander § 10 at dokumentasjon/gyldig eksportsertifikat ved innførsel av kulturgjenstand som etter eksportlandets lovgivning forutsetter utførselstillatelse, skal legges frem for tollmyndighetene i forbindelse med tollekspedering. Av § 15-2 i alkoholforskriften, forskrift 8. juni 2005 nr. 538, fremgår det at når privatpersoner innfører alkoholholdig drikk, kan tollmyndighetene (og Helsedirektoratet) kreve fremlagt dokumentasjon på at den alkoholholdige drikken er til personlig bruk.

I disse tilfellene er plikten til å legge frem opplysninger for tollmyndighetene og tollmyndighetenes kontrolladgang regulert i annet lovverk. Tollmyndighetene vil likevel kunne ha behov for tilleggsopplysninger for å hindre at ulovlig innførsel finner sted. I andre tilfeller er tollmyndighetens utøvelse av kontrollmyndighet ikke særskilt lovregulert, som når tollmyndighetene for eksempel kontrollerer at varer ikke innføres i

strid med produktkontrollloven. Tollmyndighetene vil også i slike tilfeller kunne ha behov for å innhente opplysninger om varene for å hindre ulovlig innførsel.

Departementet ser behov for at tollmyndighetenes kontrollopgaver for andre myndigheter fremgår klarere av ny lov om vareførsel. Departementet har vurdert om loven, eventuelt forskrift til denne, bør ha en konkret angivelse av regelverk utenom vareførselsloven som tollmyndighetene skal kontrollere når varer føres over grensen, og eventuelt hvilke myndigheter tollmyndighetene da utfører oppgaver for. Slik regulering, som er valgt i den svenske tolloven, vil kunne være informativ og klargjørende, både for myndighetene og publikum. På den annen side vil det kunne bli lite fleksibelt dersom tollmyndighetenes kontroll av vareførselen over grensen begrenses til forhold som spesifikt er angitt i lov eller forskrift. Nye kontrollbehov kan oppstå over tid eller på kort varsel, og det er viktig å sikre at tollmyndighetene til enhver tid kan utføre effektiv kontroll med varer som føres over grensen.

Departementet har ved denne vurderingen sett hen til EUs tollkodeks, UCC, som har regler om tolltilsyn i artikkel 134. Det følger av nr. 1 at varer som innføres i Unionens tollområde blir undergitt tolltilsyn og kan underkastes tollkontroll. Det fremgår videre at varer som innføres er omfattet av forbud og restriksjoner som er begrunnet i blant annet hensynet til den offentlige moral, den offentlige orden, den offentlige sikkerhet, beskyttelse av mennesker og dyrs liv og sunnhet, beskyttelse av miljøet, beskyttelse av nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi og beskyttelse av industriell og kommersiell eiendom, herunder kontroll av varer som kan brukes til fremstilling av narkotika, varer som krenker visse intellektuelle eiendomsrettigheter og penger, samt gjennomføringen av foranstaltninger til bevaring og forvaltning av fiskeressursene og handelspolitiske foranstaltninger. Bestemmelsen er ikke ment å omfatte ethvert formål, og de ulike regelverk er ikke nærmere angitt.

Departementet foreslår at det tas inn i vareførselsloven § 1-2 annet ledd bokstav c at innhenting av opplysninger om og kontroll med varer skal sikre at varer ikke inn- eller

utføres i strid med forbud, restriksjoner, krav om tillatelser mv. som er fastsatt i andre lover av hensyn til blant annet offentlig sikkerhet, beskyttelse av menneskers helse og sunnhet, dyrevelferd, plantevelferd og miljøvern, beskyttelse av immaterialrettigheter og andre hensyn.

Dersom tollmyndighetene er gitt kontrollmyndighet med hjemmel i en særlov, som for eksempel kulturminneloven, vil vareførselslovens bestemmelser, både prosedyreregler, særlige forvaltningsregler, kontrollbestemmelser og sanksjoner, gjelde utfyllende. I andre tilfeller vil bestemmelsene i vareførselsloven i utgangspunktet gjelde fullt ut.

Forslag til lov om vareførsel har, i likhet med tolloven, regler om iverksetting av handelstiltak, se forslag til regulering i kapittel 11. Departementet foreslår at dette virkeområdet inntas i § 1-2 tredje ledd.

6.2.3 Lovens stedlige virkeområde

Forslag til § 1-3 angir lovens stedlige virkeområde. Det følger av første ledd at loven gjelder når varer føres inn i eller ut av tollområdet. Med tollområdet menes det norske fastland og territorialfarvann. Forslaget viderefører tolloven § 1-3 og definisjonen av «tollområdet» i § 1-1 bokstav i. I likhet med tolloven, foreslås det at vareførselsloven ikke skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og Norges biland og deres territorialfarvann. Departementet foreslår at det i § 1-3 fjerde ledd gis hjemmel for at det i forskrift kan bestemmes at vareførselsloven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Dette vil gi lovgrunnlag for å innføre kontroll med vareførselen til og fra disse områdene innenfor vareførselslovens formål om å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. Hvordan og i hvilken utstrekning vareførselsloven skal gjøres gjeldende for disse områdene, og om de i så fall skal være eget tollområde, må vurderes nærmere i et eventuelt forskriftsarbeid.

Departementet foreslår § 1-3 annet ledd at lovens bestemmelser om kontroll også gjelder i den tilstøtende sonen utenfor territorialfarevannet i § 1-1 annet ledd. Forslaget

viderefører tolloven § 1-3 annet ledd. Det følger av territorialfarvannsloven § 4 at det kan føres kontroll med lovgivningen om toll i denne sonen. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 35 (2002-2003), er det på side 19 uttalt:

«I den tilstøtende sone kan norske myndigheter gjennomføre nødvendige kontrolltiltak knyttet til håndhevelsen av lovgivning på områdene toll, skatt, innvandring og helse. Dette er i samsvar med Havrettskonvensjonens artikkel 33, som gir kyststaten mulighet til å iverksette slike tiltak i en tilstøtende sone for å forhindre og straffe overtredelser på sitt territorium av slik lovgivning.»

Departementet legger til grunn at lovgivningen om toll som nevnt i territorialfarvannsloven også omfatter tollovens regler om vareførselen, men som følge av departementets forslag om å innta reglene om tollavgift og vareførsel i to lover, bør det presiseres i territorialfarvannsloven § 4 at det også kan føres kontroll med lovgivningen om vareførsel over grensen.

Forskriftshjemmelen i tolloven § 1-3 tredje ledd foreslås videreført i § 1-3 tredje ledd.

6.2.4 Definisjoner

Tolloven § 1-1 har en rekke definisjoner. Departementet foreslår å videreføre flere av disse i vareførselsloven § 1-4.

Uttrykket «vare» er sentralt i lov om vareførsel, og departementet foreslår at det defineres i loven. Etter forslag til § 5-1 om klassifisering og tariffinndeling fastsetter departementet forskrift om klassifisering av varer (tolltariffen). Denne vil omfatte alle varer, og departementet foreslår derfor at det vises til tolltariffen i definisjonen, se forslag til § 1-4 bokstav a. Definisjonen av vare vil, som i dag, blant annet omfatte betalingsmidler.

Uttrykket «deklarasjon» er ikke definert i tolloven, men det fremgår av blant annet § 4-10 om deklareringsplikt ved innførsel at søknad om tillatelse til å disponere over en vare

som ikke er fortollet, gis ved at varen deklarerer. Det følger av forslag til § 3-1 i vareførselsloven at varer som kommer til landet, enten skal underlegges en tollprosedyre eller gjenutføres eller avstås til tollmyndighetene. Videre følger det av forslag til § 3-2 at det for alle varer som skal underlegges en tollprosedyre, skal leveres en deklarasjon tilpasset den enkelte prosedyren. Departementet foreslår at deklarasjon defineres som en melding om at varen skal underlegges en bestemt tollprosedyre, se forslag til § 1-4 bokstav b.

Departementet foreslår at definisjonen av «deklarant» inntas i § 1-4 bokstav c.

«Deklarant» er ikke definert i tolloven, men uttrykket brukes om den som leverer deklarasjonen. Departementet foreslår at «deklarant», i likhet med det som følger av UCC artikkel 5 nr. 15, skal være den som leverer en deklarasjon i eget navn, eller den som deklarasjonen er levert på vegne av.

Uttrykkene «innførsel» og «utførsel» benyttes en rekke steder i forslaget til vareførselslov. Departementet ser behov for at disse uttrykkene defineres. Med innførsel menes det forhold at en vare rent fysisk føres inn i tollområdet, det vil si over grensen til det norske fastland eller territorialfarvann. Når det har skjedd, må varen enten underlegges en tollprosedyre eller gjenutføres eller avstås til tollmyndighetene. Uttrykket «innførsel» må derfor ikke forveksles med at varen underlegges tollprosedyren fri disponering. Med «utførsel» menes det forhold at en vare føres ut av tollområdet. Når det skal skje, må varen underlegges tollprosedyren utførsel. Det vises til forslag til definisjon av innførsel og utførsel i § 1-4 bokstav d og e.

Departementet foreslår også å videreføre tollovens definisjoner av «fører», «luftfartøy» og «fartøy». Med fører menes den som i hvert enkelt tilfelle har kommandoen over et transportmiddel. Luftfartøy foreslås definert som ethvert transportmiddel i luften, og fartøy som ethvert transportmiddel til vanns.

6.2.5 Fri adgang til områder

Departementet foreslår at tolloven § 13-2 om tollmyndighetenes adgang utendørs og tollforskriften § 13-2-1 om tollmyndighetenes adgang, tas inn vareførselsloven, se forslag til § 1-5. Dette er i tolloven regulert i kapitlet om kontroll. Også adgangen til bygninger, som i dag er regulert i forskrift, foreslås inntatt i loven. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene må ha tilgang til slike områder også for å tilrettelegge for effektiv inn- og utførsel av varer, ikke bare i forbindelse med kontrollvirksomheten.

6.2.6 Åpnings- og ekspedisjonstid – særskilt vederlag for utførte tolltjenester

Departementet foreslår i § 1-6 en bestemmelse om tollmyndighetenes plikt til å holde grenseovergangsstedene åpne, og om adgangen til å kreve særskilt vederlag dersom tolltjenester utføres utenfor åpnings- og ekspedisjonstiden og utenfor tollstedet. Forslaget viderefører tolloven § 4-3.

6.2.7 Politiattest

Departementet foreslår i § 1-7 en bestemmelse om bruk av politiattest ved ansettelse i Tolletaten. Hovedregelen er at tollmyndighetene skal be om ordinær politiattest dersom det er behov for det. Utvidet og uttømmende politiattest kan bare kreves ved tilsetning i særskilte stillinger. Forslaget viderefører tolloven § 12-15, jf. Prop. 1 LS (2017-2018) kapittel 20. Fremleggelse av politiattest ved ansettelse er begrunnet i de særlige forholdene ved vareførselskontrollen, og foreslås derfor plassert i vareførselsloven.

6.2.8 Forholdet til forvaltningsloven

Det følger av tolloven § 1-8 at forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes virksomhet hvis ikke annet er bestemt i tolloven. Tilsvarende foreslås å gjelde etter lov om vareførsel, se forslag til § 1-8. På samme måte som i tolloven kapittel 12, foreslås det enkelte særlige forvaltningsregler i vareførselsloven. Se forslag til kapittel 7 i loven og omtale i punkt 6.8.

Forvaltningsloven § 15 a regulerer elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og borgerne. Nærmere regulering følger av forskrifter. Forvaltningen har som hovedregel adgang til å kommunisere elektronisk med borgerne, og alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for det, det skjer på anvist måte og ikke annet følger av lov eller forskrift.

Forvaltningsloven § 15 a gir ikke hjemmel for å kreve at opplysninger til tollmyndighetene gis elektronisk, men Tolletaten har i stor grad tilrettelagt for slik elektronisk kommunikasjon. Staten er også i gang med å operasjonalisere en strategi for digitalisering, noe som skal gi grunnlag for nye, differensierte og mer effektive prosedyrer for næringslivet, utvikling og digitalisering av informasjonsflyten og videreutvikling og digitalisering av selvbetjening. Departementet ser det som positivt at tollmyndighetene legger til rette for mest mulig elektronisk kommunikasjon med de næringsdrivende. En plikt til å kommunisere elektronisk med Tolletaten bør imidlertid vurderes konkret, på områdene der det er aktuelt. Departementet foreslår derfor ingen generell lovbestemmelse om plikt til å kommunisere elektronisk med Tolletaten. I stedet foreslås det en hjemmel for å gi forskrift om elektronisk kommunikasjon i de lovbestemmelsene der det kan være aktuelt. Forskrift om pliktig elektronisk kommunikasjon på det enkelte området kan da på vanlig måte vedtas etter høring.

6.3 Vareførselsloven kapittel 2 Plikter ved ankomst til tollområdet

Kapitlet har forslag til bestemmelser om plikten til å forhåndsvarsle og legge frem varer for tollmyndighetene. Disse pliktene gjelder, med omfattende unntak, for alle som bringer en vare til tollområdet. Videre reguleres enkelte plikter som kun retter seg mot fører av transportmiddel ved ankomst til tollområdet. Dette gjelder blant annet plikt til å sørge for at transportmiddelet går direkte til sted der tollmyndighetene er stasjonert og plikt til å gi melding til tollmyndighetene om ankomst til bestemmelsesstedet. Forslaget viderefører i hovedsak bestemmelsene i tolloven kapittel 2 om trafikken til tollområdet,

men med enkelte forenklinger i fremstillingen og lovfesting av enkelte forskriftsbestemmelser.

I tolloven er bestemmelsene om plikter ved ankomst til og avreise fra tollområdet plassert i det samme kapitlet. Departementet foreslår, i samsvar med systematikken i UCC, at pliktene i større grad reguleres i kronologisk rekkefølge. Det innebærer at bestemmelsene om plikter ved avreise fra tollområdet og prosedyren utførsel inntas i et eget kapittel 5 i vareførselsloven.

6.3.1 Forhåndsvarsel om varer

Departementet foreslår å regulere plikten til å gi tollmyndighetene forhåndsvarsel om varer i § 2-1. Forhåndsvarselet skal gis av den som bringer en vare til tollområdet.

Reglene om forhåndsvarsel i tolloven er plassert i samme paragraf som reglene om melde- og fremleggelsesplikt, men har ingen naturlig tilknytning til disse pliktene. For å gjøre regelverket mer tilgjengelig, foreslår departementet at kravet om å gi forhåndsvarsel i tolloven § 3-1 første ledd videreføres i en egen paragraf.

Det er gitt en rekke unntak fra plikten til å forhåndsvarsle tollmyndighetene. Det viktigste unntaket gjelder for varer som kommer direkte fra tollområdet i EU eller tollområdet i Sveits og dens tollenklaaver samt fra Fyrstedømmet Liechtenstein så lenge det er tilknyttet Sveits gjennom Tolluniontraktaten av 29. mars 1923, jf. tollforskriften § 3-1-2 første ledd. Det innebærer at plikten til å gi forhåndsvarsel i praksis bare gjelder for varer som innføres fra land utenfor EØS-området, inkludert Sveits.

Unntaket fra forhåndsvarsel for varer fra EU mv. og dermed varslingsplikten for varer fra tredjeland, gjennomfører Norges forpliktelser etter avtale med EU om gjensidige tollsikkerhetstiltak (Sikkerhetsavtalen). Sikkerhetsavtalen er inntatt i protokoll 10 kapittel II a til EØS-avtalen. Denne avtalen sikrer også at norske eksportører som eksporterer til EØS og Sveits ikke trenger å forhåndsvarsle slik eksport. Det følger av

protokollen at kravet om forhåndsvarsel ikke gjelder ved handel fra EU-land. Også Sveits har en tilsvarende avtale, og Norge og Sveits inngikk 12. november 2015 en bilateral avtale som innebærer at dette også gjelder ved handel mellom Norge og Sveits.

Departementet foreslår at dette sentrale unntaket fremgår av loven, se forslag til ny vareførselslov § 2-1 annet ledd bokstav a. I tillegg videreføres unntaket i gjeldende tollov § 3-1 tredje ledd bokstav a om at plikten til å forhåndsvarsle ikke gjelder ved innførsel av reisegods som er unntatt fra fremleggelsesplikten, se forslag til annet ledd bokstav b, som viser til unntaket fra fremleggelsesplikten i forslag til § 2-4 annet ledd. Som følge av avtalen med EU har dette og de øvrige unntakene bare betydning for varer som innføres fra tredjeland. De øvrige unntakene som i dag er regulert i tollovforskriften, kan fortsatt reguleres i forskrift, jf. forslag til § 2-1 fjerde ledd som gir departementet hjemmel til å gi forskrift om blant annet unntak fra plikten til å forhåndsvarsle. Videre foreslås at ordningen med autorisasjon av foretak, som i dag følger av tolloven § 3-1 femte ledd, videreføres i § 2-1 tredje ledd. Norge har overfor EU forpliktet seg til å ha et system for å autorisere økonomiske operatører som er involvert i vareførsel over landegrensene, såkalte AEOer (Authorized Economic Operators). Dette kan for eksempel være importører, eksportører, speditører og transportører.

6.3.2 Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet

Departementet foreslår i § 2-2 å videreføre tolloven § 3-2 om bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet. Bestemmelsen er sentral, og pålegger fører av ethvert transportmiddel som ankommer tollområdet på vei til innenriks sted, å sørge for at transportmiddelet går direkte til et sted der tollmyndighetene er stasjonert, med mindre tollmyndighetenes tillatelse til å gå til et annet sted er innhentet på forhånd.

6.3.3 Melde- og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet

Departementet foreslår i § 2-3 å regulere plikten til å gi melding til tollmyndighetene ved ankomsten til bestemmelsesstedet i tollområdet. Forslaget viderefører tolloven § 3-3 første ledd.

Tolloven § 3-3 med tilhørende forskrift har sitt utspring i fartøystrafikken, og sammenfatter en rekke ulike plikter og unntak fra plikter fra tidligere regelverk. Disse pliktene gikk for det første ut på at fartøyets fører skulle være utstyrt med en fortegnelse over fartøyets last, utarbeidet på forhånd. Deretter skulle vedkommende ved første anledning, enten det var ved innseiling eller ankomst til et tollsted, melde fra om fartøyets ankomst og overlevere fortegnelsen. Denne ble brukt som grunnlag for kontroll av om det som var oppgitt, virkelig var det som befant seg om bord, og at det ikke ble medbrakt varer som ikke var oppgitt. Fortegnelsen fungerte deretter som generalangivelse, som ble holdt opp mot spesialangivelse levert av mottakeren når varene skulle tollekspederes.

Det samme gjelder i dag, i modernisert form, men det fremgår ikke direkte av lovteksten. Den tilhørende opplysningsplikten fremgikk inntil tolloven 1966 av samme bestemmelse, men ble ved tolloven 2007 flyttet til forskrift, jf. tollforskriften §§ 3-3-1 til 3-3-3. Dermed fremkommer ikke førerens opplysningsplikt om varene klart av loven. Opplysningene har betydning for kontroll mot opplysningene om varene gitt av deklaranten. Dette perspektivet ble svakere ved tolloven 1966 og mer eller mindre borte med dagens ordlyd. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i bestemmelsen om meldeplikt ved ankomst også fremgår at fører av transportmiddel har plikt til å gi opplysninger om transportmiddelet, besetningen og varer som bringes med som last. Det foreslås at det skal fremgå direkte av loven at melde- og opplysningsplikten gjelder førere av alle transportmidler. Det gjør regelverket lettere tilgjengelig enn i dag, hvor plikten etter loven ligger på fører av fartøy og luftfartøy, mens plikten for fører av andre transportmidler følger av forskrift. Departementet foreslår også at fører av fartøy skal ha plikt til å opplyse om varer som besetningen bringer med seg. Dette er begrunnet i at besetningen etter tollforskriften § 3-1-12 skal oppfylle melde- og fremleggelsesplikten etter tolloven § 3-1 ved å gi oversikt over varer de bringer med seg til føreren av fartøyet.

Departementet foreslår at detaljregelverket om melding- og opplysningspliktene reguleres i forskrift. Det pågår et arbeid i Tolletaten for å modernisere og effektivisere tollbehandlingen ved inn- og utførsel av varer. Det går ut på at all informasjon for å oppfylle pliktene ved inn- og utførsel av varer skal sendes inn elektronisk før, eller senest ved, ankomst til grensetollstedet, at informasjonen skal vurderes av tollmyndighetene før, eller senest ved, ankomst, og at grensepassering skal skje elektronisk. Ny lov om vareførsel bør legge til rette for dette. Departementet foreslår derfor en hjemmel for å gi forskrift om når melding og opplysninger etter § 2-3 skal gis, og leveringsmåten for melde- og opplysningsplikten. Hjemmelen vil omfatte regler om elektronisk levering, se forslag til § 2-3 annet ledd.

6.3.4 Fremleggelse av varer

Departementet foreslår i § 2-4 å regulere den plikten som enhver som bringer en vare til tollområdet, har til å legge varen frem for tollmyndighetene. Forslaget er ment å videreføre tolloven § 3-1 annet til fjerde ledd, men slik at bestemmelsen forenkles i tråd med praksis.

Plikten til å legge frem varer har vært en av grunnpilarene for tollmyndighetenes virksomhet i svært lang tid og er det fortsatt. Prinsippet går ut på at varene og relevante opplysninger om dem skal legges frem slik at tollmyndighetene kan kontrollere dem. Det betyr ikke at alle varer vises frem i ekspedisjonen, men de må være fysisk tilgjengelige for kontroll.

Etter tolloven § 3-1 annet ledd skal enhver som bringer en vare til tollområdet, «melde fra om dette til tollmyndighetene og fremlegge eller oppgi varen for kontroll.

Tilsvarende gjelder plikt til å registrere varen.» Bestemmelsen sammenfatter en rekke tidligere bestemmelser om plikter tilknyttet de ulike transportmåtene. Felles for disse var at de gjaldt reisende eller andre som ikke var omfattet av pliktene for å få varene sine ført inn i førerens fortegnelse over lasten, som for eksempel passasjerer på fartøy eller landeveisreisende. Bestemmelsene påla disse reisende å legge frem varene for

tollmyndighetene for kontroll og tollekspedisjon. Det samme prinsippet bør også gjelde i fremtiden.

Dagens bestemmelse består som nevnt av meldeplikt, fremleggelsesplikt, plikt til å oppgi varen og plikt til å registrere varen ved innlegg på tollager. Etter departementets syn fremstår dette som unødvendig komplisert, og bidrar til å gjøre bestemmelsens rettslige innhold utydelig. Til illustrasjon gir tilsvarende bestemmelse i UCC ganske enkelt plikt til «presentation of goods to customs». Departementet foreslår i tråd med dette at bestemmelsen forenkles slik at den kun er formulert som en plikt til å fremlegge varer, og vil nedenfor gjøre nærmere rede for forslaget med utgangspunkt i begrunnelsen for dagens ordlyd.

Det rettslige innholdet i meldeplikten i tolloven § 3-1 annet ledd er en videreføring av bestemmelsene i tolloven 1966 § 24, som videreførte tolloven 1928 § 37 første ledd. Tolloven 1928 § 37 påla enhver som medbrakte varer på landvei, å melde seg for tollmyndighetene med varene for å få dem tollekspedert. Tilsvarende plikter ved ankomst med fartøy og luftfartøy var regulert i andre bestemmelser.

I tolloven 1966 ble pliktreglene ved ankomst med varer for de ulike transportmåtene forsøkt samlet i en bestemmelse. Istedenfor å gjenta alle de ulike begrepene fra tidligere bestemmelser, ble det innført en nær altomfattende plikt til å «legge varene fram for tollvesenet til kontroll». Dermed inneholdt ikke tolloven 1966 § 24 noen meldeplikt etter ordlyden, selv om den tidligere meldeplikts rettslige innhold var ment videreført i begrepet «legge varene fram».

I tolloven 2007 ble ordlyden endret slik at man, i tillegg til fremleggelsesplikten, igjen fikk en plikt til å melde fra om varen til tollmyndighetene. Også dette ble gjort uten at det var tilsiktet materielle endringer.

Etter departementets syn er det ikke nødvendig å presisere i denne bestemmelsen at det gjelder en meldeplikt for varer. Departementet viser til hvordan dette er løst i UCC og i tolloven 1966 § 24. Plikten til å legge varene frem ved nærmeste tollstasjon er etter departementets syn tilstrekkelig for å regulere det som etter tolloven § 3-1 ligger i uttrykket «melde fra», i kombinasjon med meldeplikten for fører av transportmiddel i forslaget til § 2-3. Hvordan varene skal legges frem i det enkelte tilfelle, og hvor og når plikten skal oppfylles, kan reguleres i forskrift, jf. forslag til § 2-4 fjerde ledd.

Plikten til å oppgi varer er en videreføring av tolloven 1928 § 26 annet ledd, som kun gjaldt betjening og besetning på fartøy. Dersom disse brakte med varer som skulle oppføres i fartøyets fortegnelse over lasten, skulle varene oppgis til føreren. Ved tolloven 1966 ble denne plikten adskilt fra bestemmelsene om plikt til å levere varefortegnelse ved fartøyets ankomst, og i stedet sammenstilt med plikter pålagt øvrige reisende, jf. § 24. Etter dette fremstår «fremlegge» og «oppgi» som alternative plikter for de reisende, hvor den ene innebærer fysisk fremleggelse og den andre opplysninger om varen. Detaljreguleringen ble samtidig flyttet fra lov til forskrift uten tilsiktede materielle endringer. I tolloven 2007 ble det, som nevnt, tilføyd en meldeplikt i den tilsvarende bestemmelsen i § 3-1. Dette har ført til at innholdet i de ulike pliktene fremstår som mer uoversiktlig enn tidligere. Den generelle plikten til å oppgi varer står i tolloven, mens den nærmere reguleringen av hvem denne plikten gjelder for, står i tollforskriften § 3-1-12. Ved revisjon av tollforskriften har imidlertid bestemmelsen blitt omformulert til en meldeplikt, slik at sammenhengen mellom lov og forskrift er blitt borte. I tråd med den utvidede forståelsen av tolloven § 3-1 referer flere av de tilhørende reglene i forskriften til plikten til å oppgi varer, noe som er innholdsløst om bestemmelsens opprinnelige betydning skal legges til grunn.

Etter departementets oppfatning er det ikke grunnlag for en så snever tolkning av uttrykket «fremlegge» at ikke også den utvidede forståelsen av «oppgi» i tolloven § 3-1 omfattes. Plikten til å «oppgi» varer er dermed overflødig når det gjelder reisendes plikter overfor tollmyndighetene. Besetning og betjening på fartøy bør imidlertid

fortsatt ha plikt til å gi opplysninger til fartøyets fører om varer de bringer med seg dersom disse skal føres inn i varefortegnelsen.

Plikten til å registrere varen var ny i tolloven 2007. Bakgrunnen var en planlagt omlegging av ordningen med registrering av varer. Omleggingen skulle blant annet sørge for at informasjon om varer som legges inn på tollager, skulle gis til tollmyndighetene allerede på innførselstidspunktet. Denne omleggingen ble imidlertid ikke gjennomført, og etter forskriften § 3-1-17 gjelder registreringsplikten i dag bare for tollagerholderne selv i deres eget regnskap, og kun ved innførsel. Tolletaten vil kunne kontrollere riktigheten av informasjonen hos godkjente lagerholdere. I tillegg har tollmyndighetene forlatt tanken om en omfattende registreringsplikt for innlegg på tollager. I stedet foreslås det i punkt 6.5.5 at tollager, som i UCC, skal være en egen tollprosedyre, og med tilhørende deklarasjonsplikt når varer legges på tollager. Departementer foreslår derfor at registreringsplikten omfattes av § 4-4 om prosedyren tollager.

Fremleggelsesplikten gjelder for store volum av varer, og det er derfor nødvendig at plikten kan oppfylles enkelt og effektivt for å unngå store forsinkelser i vareførselen over grensen. Nærmere regler om forenklede rutiner er gitt i tollforskriften § 3-1-9 om oppfyllelse av melde- og fremleggelsesplikten ved bruk av fortollingsautomat og tollapplikasjoner ved deklarasjonen. Videre følger det av forskriften § 3-1-10 at den som bare medbringer «tollfritt» reisegods som kan innføres uten tillatelse fra andre myndigheter, eller har brukt fortollingsautomat mv., kan passere i grønt felt, og at valg av grønt felt anses som endelig melding og fremleggelse. Departementet foreslår i annet ledd en bestemmelse om at tollmyndighetene kan innføre forenklede rutiner for fremleggelse på grenseoverganger mv. dersom forholdene ligger til rette for det. Forslaget viderefører tolloven § 3-1 fjerde ledd.

Departementet foreslår i § 2-4 tredje ledd hjemmel for å gi forskrift om fremleggelse, herunder om hvordan fremleggelse skal skje og om unntak fra fremleggelsesplikten.

Departementet legger til grunn at unntak fra fremleggelsesplikten for personer som bare har med seg toll- og avgiftsfritt reisegods, som i dag følger av tolloven § 3-1 tredje ledd bokstav a, reguleres i forskrift.

6.3.5 Tillatelse, melding, opplysninger mv. ved videre transport i landet

Departementet foreslår i § 2-5 å videreføre bestemmelsen i tolloven § 3-6 og tollforskriften § 3-6-1 første ledd. Etter tolloven § 3-6 skal fører av et fartøy med ufortollete varer om bord, ikke la fartøyet gå videre til et annet sted i tollområdet før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Bestemmelsen ivaretar hensynet til tollmyndighetenes kontroll med varer som ikke er tollbehandlet, jf. tolloven kapittel 4 og forslag til vareførselsloven kapittel 3. Det vil for eksempel si at fører av et fartøy med varer som er deklart for transittering, ikke vil omfattes av forslaget til § 2-5. Departementet viser til at det i forslaget til § 3-1 annet ledd er tatt inn en bestemmelse om at slik forflytning kan skje uten at varen må underlegges en tollprosedyre.

6.3.6 Lossing

Departementet foreslår i ny vareførselslov § 2-6 en bestemmelse om at varer ikke skal losses eller på annen måte fjernes fra et transportmiddel som er ankommet tollområdet, før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Bestemmelsen ivaretar først og fremst hensynet til tollmyndighetenes kontroll med varer som ikke er tollbehandlet. Forslaget viderefører bestemmelsen i tolloven § 3-4, men uten annet ledd om plikt til umiddelbart å registrere medbrakte varer «etter gjeldende bestemmelser». Slik registreringsplikt gjelder nå kun for tollagerholdere, og reguleres derfor i forslag til § xx, se punkt xx.

6.4 Vareførselsloven kapittel 3 Tollbehandling

Kapitlet har forslag til bestemmelser om plikt til tollbehandling, deklarerer av varer og frigjøring av varer for en tollprosedyre samt bestemmelser om adgang til å gjenutføre eller avstå varer. Reglene er hentet fra tolloven kapittel 4 om tollbehandling, og enkelte bestemmelser er utformet etter mønster fra UCC. Departementet foreslår at bestemmelsene i kapittel 3 gis fellesbenevnelsen «tollbehandling». I motsetning til i tolloven, er reglene om de ulike tollprosedyrer ikke inntatt i kapitlet om tollbehandling, men i et eget kapittel om tollprosedyrer ved innførsel, se

vareførselsloven kapittel 4 og kapittel 5 om prosedyren utførsel. Uttrykket «tollekspedisjon» foreslås ikke videreført som et overordnet begrep. Plikten til å tollbehandle en vare gjelder i tillegg til eventuell plikt til å forhåndsvarsle om varen og plikten til å legge frem varen ved ankomst til tollområdet.

6.4.1 Tollbehandling

Departementet foreslår i § 3-1 en bestemmelse om hva som skal skje med varer som innføres. Med innførsel menes at varen føres «inn i tollområdet», jf. forslag til § 1-5 bokstav e. Det vil si at varen føres over grensen til det norske fastland eller territorialfarvann, jf. definisjonen av tollområdet i § 1-3 første ledd.

Forslaget er langt på vei en videreføring av tolloven § 4-1, men noe endret fordi reglene om tollprosedyrer mv. foreslås endret. Endringene i reglene om tollprosedyrer mv. skyldes at departementet i større grad ønsker å synliggjøre de ulike alternativene for tollbehandling i regelverket. Av forslag til § 3-1 første ledd følger det at varer som innføres til tollområdet enten skal underlegges en tollprosedyre etter kapittel 4 eller gjenutføres eller avstås etter § 3-6.

Etter forslag til § 3-1 annet ledd kan varer likevel ligge midlertidig på losseplassen eller lagres på annen måte, forutsatt tollmyndighetenes godkjenning og eventuell sikkerhetsstillelse. Forslaget viderefører tolloven § 4-1 annet ledd. Departementet foreslår at det i tillegg tas inn en henvisning til forslag til § 2-5 om tillatelse til videre transport i tollområdet. Bestemmelsen vil være aktuell dersom et fartøy har varer som medbringes som last og som ikke tollbehandles ved ankomst til tollområdet.

Kontanter og andre betalingsmidler er omfattet av tolltariffen, og er dermed å anse som varer. Dette videreføres i forslag til definisjon i vareførselsloven § 1-4. Tollforskriften § 3-1-11 har regler om at den som innfører eller utfører kontanter over NOK 25 000, skal legge frem eller oppgi disse til tollmyndighetene. Tollmyndighetene får dermed opplysninger som kan ha betydning ved kontroll. Det skjer ingen behandling ut over

dette, og denne typen varer skal derfor ikke underlegges en tollprosedyre.

Departementet legger til grunn at kontanter og andre betalingsmidler derfor heller ikke skal deklarerer, jf. forslag til definisjon av deklarasjon i § 1-5. Departementet foreslår at unntaket fra tollbehandling reguleres i forskrift, se forslag til § 3-1 tredje ledd. Plikten til å legge frem eller gi opplysninger om kontanter og andre betalingsmidler vil følge av forslag til § 2-4.

Departementet foreslår også en hjemmel til å gi forskrift om omkostninger og sikkerhetsstillelse ved midlertidig lagring av varer, som i dag er regulert i tollforskriften § 4-1-1.

6.4.2 Deklarering av varer

Departementet foreslår i § 3-2 regler om deklarerer av varer. Bestemmelsen gjelder for alle varer som skal underlegges en tollprosedyre. Regler om deklareringsplikt ved innførsel følger i dag av tolloven § 4-10.

Forslag til § 3-2 angir ikke, som tolloven § 4-10, at deklarasjon er nødvendig for å «disponere over vare som ikke er fortollet». Departementet ser ikke behov for en slik presisering. Det følger av forslag til § 3-1 at enhver vare som innføres til tollområdet, skal underlegges en tollprosedyre. Varer kan i stedet gjenutføres eller avstås, men slik behandling er avhengig av tollmyndighetenes tillatelse eller medvirkning. Det vil si at enhver vare som ønskes innført og frigjort, skal være underlagt en tollprosedyre, jf. også §§ 3-2 og 3-4. Varer som er underlagt tollprosedyren overgang til fri disponering, kan som hovedregel disponeres fritt, mens varer som er underlagt en av de særlige tollprosedyrene, som for eksempel transittering eller tollager, må behandles i samsvar med de vilkårene som følger av prosedyren. Dersom det viser seg at varer er innført uten at de er underlagt en tollprosedyre, er pliktene i vareførselsloven §§ 3-1 og 3-2 ikke overholdt. Det samme gjelder dersom varer er disponert over i strid med vilkårene for en prosedyre. Slike forhold vil kunne gi grunnlag for illeggelse av overtredelsesgebyr

etter forslag til § 12-2, tilbakehold av varer etter § 11-2 første og annet ledd og straff etter § 12-5.

Departementet vil bemerke at brudd på reglene i vareførselsloven også vil kunne føre til at vedkommende blir tollavgiftspliktig etter forslag til §§ 2-1 og 2-3 i tollavgiftsloven og merverdiavgiftspliktig etter forslag til endringer i § 3-29 i merverdiavgiftsloven. Dette må vurderes av tollmyndighetene når det gjelder fastsetting av tollavgift, og av skattemyndighetene når det gjelder fastsetting av merverdiavgift.

Det følger av forslag til § 3-2 første ledd at det for alle varer som skal underlegges en tollprosedyre, skal leveres en deklarasjon tilpasset den aktuelle prosedyre. Tilsvarende bestemmelse finnes i UCC artikkel 158 nr. 1. Med en bestemt tollprosedyre menes den prosedyren som deklaranten vil at varen skal underlegges. Departementet viser til at deklaranten er den som leverer en deklarasjon i eget navn, eller den som en deklarasjon er levert på vegne av, jf. definisjonen i forslag til § 1-4. Deklarering av varer etter vareførselsloven er å anse som selvdeklarering, og deklaranten er ansvarlig for å gi riktige og fullstendige opplysninger, se forslag til § 7-9.

Etter forslag til § 3-2 annet ledd skal deklarasjonen inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den prosedyren varen skal underlegges. Tilsvarende bestemmelse finnes i UCC artikkel 162. I tolloven kommer dette frem i § 4-10 annet ledd annet punktum ved at «deklaranten skal gi alle de opplysninger tollmyndighetene finner nødvendig for at varen kan tollekspederes». Videre fremgår det av tolloven § 4-10 fjerde ledd tredje punktum at tollmyndighetene kan avvise en deklarasjon inntil alle pliktige dokumenter eller opplysninger er fremlagt. Departementet ser ikke grunn til å videreføre en slik regel. Tollmyndighetene har en slik adgang som følge av at de utøver myndighet etter loven, og det følger av forslag til § 3-4 at varen ikke frigjøres for den valgte tollprosedyre før vilkårene for prosedyren er oppfylt.

Tolloven har i § 4-10 fjerde ledd en bestemmelse om at det sammen med deklarasjonen skal legges frem slik dokumentasjon som tollmyndighetene finner nødvendig.

Departementet legger til grunn at det med hjemmel i forslaget § 3-2 annet ledd, kan bestemmes at deklarasjonen skal ha vedlegg med ytterligere informasjon eller dokumentasjon. Eventuell dokumentasjon omfattes da av plikten til å gi alle nødvendige opplysninger. Departementet viser også til forslag til § 8-10 om kontrollopplysninger fra den som er opplysningspliktig etter blant annet vareførselsloven kapittel 3. Etter § 8-10 annet ledd kan tollmyndighetene kreve at opplysningene dokumenteres. Bestemmelsen gir tollmyndighetene adgang til på forespørsel å kreve opplysninger og dokumentasjon når deklarasjonen leveres.

I praksis vil tollmyndighetene, som i dag, utforme standarddeklarasjoner for hver enkelt tollprosedyre. Hjemmel for forskrift om innholdet i deklarasjoner foreslås inntatt i bestemmelsen om den enkelte prosedyre. Hjemmelen er ment å omfatte ulike former for deklarasjoner som i dag er regulert i tollforskriften § 4-10-1. I tollforskriften § 4-10-2 åttende ledd er det regler om deklarerer av varer ved at ATA-carnet legges frem. ATA-carnet er et internasjonalt tolldokument som innebærer et forenklet alternativ for å deklarerer enkelte varer som skal være midlertidig i Norge. I bestemmelsens niende og tiende ledd er det andre regler om forenklet deklarerer ved midlertidig innførsel. Departementet legger til grunn at forskriftshjemmelen i bestemmelsene om hver enkelt prosedyre vil dekke alle former for deklarasjon basert på hvilke opplysninger tollmyndighetene anser nødvendig for hver enkelt tollprosedyre.

Tolloven § 4-13 har regler om tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklarerer mv. og en stor andel av de næringsdrivende har tillatelse til å levere deklarasjoner elektronisk i TVINN. Tollmyndighetene er som nevnt i gang med å operasjonalisere en strategi for digitalisering, noe som skal gi grunnlag for nye, differensierte og mer effektive prosedyrer for næringslivet, utvikling og digitalisering av informasjonsflyten og videreutvikling og digitalisering av selvbetjening. Ny lov om vareførsel bør legge til rette for dette. Departementet foreslår i § 3-2 tredje ledd en

hjemmel for departementet til å gi forskrift om leveringsmåten for deklarasjoner. Hjemmelen vil omfatte regler om elektronisk levering. Det innebærer at forslag om å endre leveringsmåte som hovedregel må sendes på høring.

Departementet foreslår videre en hjemmel for å gi forskrift om forenklede former for deklarerings. Dette er ment å omfatte dagens regler om adgang til muntlig deklarerings og bruk av tollapplikasjon og tollautomat, som i dag følger av tollforskriften § 4-10-2 første og annet ledd.

6.4.3 Levering av deklarasjon

Regler om hvem som kan levere deklarasjon foreslås inntatt i § 3-3. Departementet foreslår at enhver som kan gi de opplysninger som er nødvendige for den valgte tollprosedyren, kan levere deklarasjonen. Etter tolloven § 4-10 første ledd, jf. annet ledd, må enhver som vil disponere over en ufortollet vare levere en deklarasjon.

Departementet foreslår et tilleggsvilkår om at den som leverer deklarasjonen må kunne legge frem de aktuelle varene eller få dem fremlagt for tollmyndighetene. Det er ved forslaget sett hen til UCC artikkel 170 nr. 1 første ledd.

Den som leverer deklarasjonen kan enten selv være deklarant eller levere deklarasjonen på vegne av en annen. Deklaranten er den som leverer en deklarasjon i eget navn eller den som deklarasjonen leveres på vegne av, jf. definisjon i forslag til § 1-5. Det vil si at den som fører seg selv opp som deklarant selv om deklarasjonen ut i fra underliggende forhold skjer på vegne av en annen, blir deklarant etter vareførselsloven.

Departementet foreslår i likhet med UCC artikkel 171 en bestemmelse om adgang til å levere deklarasjonen før varene er fremlagt. Adgangen bør imidlertid av praktiske årsaker ikke være ubegrenset. EU har i UCC satt en frist på 30 dager fra deklarasjonen leveres til varene skal være meldt og fremlagt for tollmyndighetene. Etter dette annulleres deklarasjonen. Av hensyn til internasjonal harmonisering foreslår departementet en tilsvarende frist i vareførselsloven § 3-3, og at deklarasjonen anses

som ikke levert dersom varene ikke fremlegges innen fristen. Med fremleggelse siktes det til reglene i forslag til § 2-4.

6.4.4 Frigjøring av varer for en tollprosedyre

Departementet foreslår i § 3-4 regler om frigjøring av varer for en tollprosedyre. I første ledd slås det fast at varen skal frigjøres for den valgte prosedyren når vilkårene for prosedyren er oppfylt. Det innebærer at alle nødvendige opplysninger for den valgte tollprosedyren må være gitt. Tilsvarende følger i dag av tolloven § 4-25 første ledd.

Frigjøring for en tollprosedyre etter forslag til § 3-4 i vareførselsloven må ikke forveksles med tollovens § 4-20 om frigjøring av ufortollet vare – fortolling, som for øvrig foreslås erstattet av prosedyren overgang til fri disponering, se forslag til § 4-1.

Departementet foreslår i tillegg et vilkår om at de nødvendige tillatelser for eventuelle restriksjoner foreligger, og at det ikke er forbudt å innføre varen. Om dette vilkåret er oppfylt må bero på den enkelte restriksjonen, og vurdert i sammenheng med den prosedyren varen er deklart for. Tilsvarende bestemmelse finnes i UCC artikkel 194 første ledd.

Etter mønster av UCC artikkel 195 nr. 1 foreslår departementet i annet ledd at dersom det skal svares tollavgift eller andre avgifter som følge av den valgte tollprosedyren, frigis varen først når avgiften er betalt eller det er stilt sikkerhet for betaling. Med andre avgifter siktes det her særlig til merverdiavgift og særavgifter for ikke registrerte avgiftspliktige som skal levere skattemelding med opplysninger om grunnlaget for og beregning av avgiften i tolldeklarasjonen, jf. hhv skatteforvaltningsloven § 8-3 tredje ledd, jf. skatteforvaltningsforskriften § 8-3-10 femte ledd og skatteforvaltningsloven § 8-4 femte ledd, jf. forskriften § 8-4-2 sjuende ledd. Merverdiavgift ved innførsel for registrerte avgiftspliktige skal derimot innberettes og innbetales etter de alminnelige reglene i skatteforvaltningsloven, og avgiftsplikten er ikke til hinder for frigjøring etter forslag til § 3-4. Departementet legger til grunn at dette er i samsvar med praksis, når varer fortolles etter tolloven § 4-20.

Informasjon om at varen er frigjort for en tollprosedyre kan for eksempel gis direkte til fører av transportmiddel, i elektronisk melding, ved bruk av tollapplikasjon, ved åpen bom, lyssignal eller på lystavle.

6.4.5 Annen disponering av en vare enn etter den deklarete tollprosedyren

Departementet foreslår i § 3-5 at den som vil disponere over en vare på annen måte enn den prosedyren den er deklart for, må deklare varen på nytt etter § 3-2.

Bestemmelsen viderefører tolloven § 4-25 annet ledd.

6.4.6 Adgang til å gjenutføre eller avstå en vare til tollmyndighetene

Departementet foreslår i § 3-6 bestemmelser om adgang til å gjenutføre eller avstå en vare. Dersom deklaranten (den som ved tollbehandlingen er deklarat) ikke vil motta varen eller ønsker å disponere over den på en annen måte enn den er deklart for, kan vedkommende enten gjenutføre varen eller avstå varen til tollmyndighetene. Med «gjenutførsel» menes ikke bruk av prosedyren utførsel. Bestemmelsen om gjenutførsel eller avståelse vil særlig være aktuell der varen er deklart for prosedyren overgang til fri disponering slik at plikten til å svare avgifter ved innførsel oppstår. Ved gjenutførsel eller avståelse «bortfaller» denne plikten.

Departementet foreslår at fremgangsmåten ved gjenutførsel eller avståelse etter første ledd fastsettes i forskrift, se forslag til forskriftshjemmel i tredje ledd. Det samme gjelder adgang til dekning av kostnader når varer avstås. Dersom varen avstås til tollmyndighetene, kan tollmyndighetene selge den etter forslag til vareførselsloven § 11-7 eller destruere varen etter forslag til § 11-8.

Det følger av forslag til annet ledd at tollmyndighetene i særlige tilfeller kan tillate at varen gjenutføres eller avstås selv om varen er disponert over i strid med regler i vareførselsloven. Med dette siktes både til at varen er disponert over i strid med prosedyren den er deklart for, og at varen på annen måte er disponert over i strid med loven, for eksempel at den er innført uten å bli tollbehandlet. I slike tilfeller kan

plikten til å svare avgifter ved innførsel oppstå som følge av brudd på vareførselsloven, jf. forslag til lov om tollavgift § 2-1 annet ledd. Det kan i tillegg være grunnlag for å illegge sanksjoner etter vareførselsloven. Den som disponerer over varen, kan derfor ikke velge å gjenutføre eller avstå varen for å slippe å svare avgift og unngå eventuelle sanksjoner for brudd på reglene i vareførselsloven. Tollmyndighetene kan likevel, etter denne bestemmelsen, i særlige tilfeller tillate gjenutførsel eller avståelse. Følgen av dette er at det ikke kan oppstå plikt til å svare avgifter, og heller ikke ilegges sanksjoner.

Forslag til § 3-6 er en videreføring av tolloven § 4-26.

6.5 Vareførselsloven kapittel 4 Tollprosedyrer ved innførsel mv.

Departementet foreslår at tollprosedyrene reguleres i kapittel 4. Bestemmelsene er hentet fra tolloven § 4-20 om fortolling, § 4-21 om forpassing, § 4-22 om transittering og § 4-24, jf. tollforskriften § 4-24-1, om midlertidig innførsel og kapittel 6 om tollfritak for vare som skal gjenutføres. Forslaget til bestemmelser er imidlertid noe endret i forhold til tolloven, og i større grad utformet etter mønster av bestemmelsene om tollprosedyrer i EUs tollkodeks (UCC).

6.5.1 Prosedyren overgang til fri disponering

Tollprosedyren «overgang til fri disponering» er en videreføring av tolloven § 4-20 om frigjøring av ufortollet vare - fortolling. Ved denne prosedyren stilles varen til fri disponering i landet. Det vil si at varen kan omsettes, brukes eller forbrukes. Begrepet «fortolling» foreslås ikke videreført. Departementet mener at «overgang til fri disponering» med angivelse av vilkår i § 4-1 er dekkende og i samsvar med begrepsbruken i UCC, se artikkel 201. Betegnelsen «overgang til fri disponering» er hentet fra den danske oversettelsen av UCCen, men der brukes «omsetning» og ikke «disponering».

Når varen føres inn i landet for overgang til fri disponering innebærer det at eventuell tollavgift og merverdiavgift og særavgift som påløper ved innførsel oppstår, og at

eventuelle gebyrer ved innførsel må betales. Se forslag til § 4-1 annet ledd. Tollavgiften, også den som følger av eventuelle handelstiltak, egenfastsettes i deklarasjonen, mens reguleringen av dette og eventuelle endringer av tollavgift, tillegg til tollavgift mv. følger av forslag til ny lov om tollavgift. Det følger av forslag til tollavgiftslov § 2-1 første ledd at plikten til å svare tollavgift oppstår når en vare deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1. Videre følger det av tollavgiftsloven § 9-2 at den som deklarerer en vare for tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1, skal levere melding for tollavgift. Meldingen skal inneholde alle opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift, og gis i deklarasjonen. Forslag til § 9-3 i tollavgiftsloven slår fast at den som leverer melding for tollavgift etter § 9-2 fastsetter tollavgift ved levering av meldingen og beregner tollavgift av det fastsatte grunnlaget. Andre aktuelle avgifter ved innførsel er merverdiavgift og særavgifter. Disse oppstår etter reglene i merverdiavgiftsloven/særavgiftsloven og fastsettes etter reglene i skatteforvaltningsloven. For registrerte merverdiavgiftspliktige skal skattemelding for merverdiavgift ved innførsel leveres etter de alminnelige regler innenlands, mens uregistrerte avgiftspliktige skal levere skattemelding med opplysninger som har betydning for fastsetting av merverdiavgift ved innførsel i deklarasjonen for tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1. Tilsvarende gjelder for særavgifter. Dersom varen er underlagt restriksjoner, som kvantitative reguleringer eller krav om tillatelse og disse ikke allerede er vurdert, må disse være oppfylt nå. Forslag til § 4-1 har likhetstrekk med prosedyren overgang til fri omsetning i UCC avsnitt VI, kapittel 1, artikkel 201. En vare som skal innføres til fri disponering må deklarerer for denne prosedyren etter forslag til § 3-2 om deklarasjon.

Departementet foreslår at de nærmere regler om bruk av prosedyren overgang til fri disponering fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår at det i forskrift kan gis bestemmelser om unntak fra plikten til å levere deklarasjon, jf. forslag til § 4-1 tredje ledd. Det er i dag unntak for deklarasjonsplikt for blant annet reisegods og andre varer til personlig bruk og varer av

mindre verdi, jf. tollforskriften § 4-10-4. Adgangen til å gi slike unntak foreslås videreført i forskrift til vareførselsloven § 4-1 tredje ledd. Denne typen fritak fremmer effektiv vareførsel. For reisegods innebærer ordningen med rød og grønn sone at den reisende kan benytte grønn sone dersom han eller hun bare har med seg reisegods som er fritatt fra deklareringsplikten. Når varen ikke deklarerer vil myndighetene ikke få opplysninger om varen og de vil dermed ikke ha opplysninger fra avgiftspliktig som gir grunnlag for å fastsatte avgift. Unntak fra plikten til å levere deklarasjon for varer under prosedyren overgang til fri omsetning fører derfor i praksis til fritak for avgifter som oppstår ved innførsel, inkludert tollavgift. Slike fritak er i dag regulert i tolloven kapittel 5 mv. Fritaket foreslås videreført i forslag til tollavgiftsloven § 6-1 og ny § 7-2 i merverdiavgiftsloven om fritak fra henholdsvis tollavgift og merverdiavgift som følge av unntak fra plikt til å levere deklarasjon for varen etter tollprosedyren overgang til fri disponering. Tilsvarende regulering er aktuell på særavgiftsområdet. Departementet legger til grunn at unntak for deklarasjonsplikt for prosedyren overgang til fri disponering blant annet vil omfatte reisegods, gave til personlig bruk, varer av mindre verdi mv., men nærmere avklaring av dette må gjøres i forskrift.

Etter forslag til vareførselsloven § 3-2 annet ledd skal deklarasjonen inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den prosedyren varen skal underlegges, mens hjemmel for forskrift om innholdet i deklarasjoner foreslås inntatt i bestemmelsen om den enkelte prosedyre. Slik hjemmel foreslås inntatt i § 4-1 fjerde ledd.

Med hjemmel i tolloven § 4-10 er det i dag regler om andre typer deklarasjon for varer som kan innføres tollfritt, jf. tollforskriften § 4-10-2 fjerde ledd om varer til ambassader og konsulater, femte ledd om varer som innføres i forbindelse med militærøvelse og sjette ledd om proviant som medbringes i fartøy. Departementet legger til grunn at denne type opplysningsplikt kan bestemmes av tollmyndighetene med hjemmel i forslag til § 4-1 fjerde ledd. Dersom plikten til å gi opplysninger er gitt for å kontrollere at vilkårene for tollavgiftsfritak er oppfylt, vil hjemmelen for å innhente opplysningene følge av tollavgiftsloven.

Departementet foreslår at regler om foreløpig deklarasjon, jf. tollforskriften § 4-20-1 fjerde ledd og adgang til utsatt endelig verdifastsettelse som omhandlet i tolloven § 7-20 kan gis i forskrift om prosedyren overgang til fri omsetning. Departementet viser i den forbindelse til at tolloven § 7-20 gjennomfører WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel artikkel 13.

Departementet foreslår at adgangen til såkalt samlefortolling, det vil si at flere forsendelser deklarerer på samme deklarasjon, reguleres i forskrift til § 4-1 om overgang til fri disponering.

6.5.2 Særlige tollprosedyrer

Varer som ikke skal føres inn i landet for overgang til fri disponering må deklarerer for en av de særlige tollprosedyrene. Disse prosedyrene har det til felles at tollavgift og andre innførselsavgifter, samt eventuelle gebyrer ved innførsel, som hovedregel ikke påløper. Dette gjelder prosedyrer for blant annet varer som bare skal gjennom landet i form av transitt eller at varene bare midlertidig skal benyttes i landet før de igjen føres ut av landet. Varer som er underlagt restriksjoner, og som bare kan innføres med tillatelse, vil normalt være kontrollert under tollbehandlingen.

6.5.3 Prosedyren forpassing

I forslag til lov om vareførsel § 4-11 reguleres prosedyren forpassing. Bestemmelsen viderefører tolloven § 4-21 «sending av ufortollet vare til sted i tollområdet – forpassing». Prosedyren gjør det mulig å sende en vare fra ankomststedet (grensen, kysten, flyplass) til et annet sted i tollområdet. Forpassing kan også brukes når en vare skal flyttes mellom to tollagre. Prosedyren, som benyttes mye i praksis, innebærer at en vare kan sendes til et bestemt sted i landet som tollmyndighetene gir tillatelse til. Tillatelse skal gis på de vilkår som følger av den forpassingsordningen som benyttes. Forpassing er blant annet aktuelt når vare som ikke er gått over til fri disponering ønskes sendt til annet sted i landet for fremleggelse for tollmyndighetene, for eksempel ved forpassing med SAD-dokumenter når mottakeren er hjemmehørende annet sted i

landet og ønsker varen fortollet (underlagt prosedyren overgang til fri disponering) ved det tollstedet som ligger nærmest. Et annet eksempel er overføring av varer fra et tollager til et annet med innenlands fraktbrev. Forslag til § 4-11 annet ledd gjelder plikter som pålegger den ansvarlige for prosedyren. I UCC artikkel 5 nr. 35 er «den ansvarlige for prosedyren» definert som den person som leverer deklarasjonen, eller på den hvis vegne deklarasjonen leveres, eller den person som de gjeldende rettigheter og forpliktelser vedrørende en tollprosedyre er overført til. Departementet legger opp til at samme skal gjelde etter vareførselsloven § 4-11 annet ledd. Vedkommende skal sørge for at varen bringes til bestemmelsesstedet uten unødig opphold og ved ankomst umiddelbart legge varene frem for tollmyndighetene i samme mengde og i uendret tilstand. Også føreren av transportmiddelet er ansvarlig for å oppfylle forpliktelsene etter prosedyren. Dette er regulert i forslag til tredje ledd. Den som ønsker å forpasse en vare skal deklare varen for denne prosedyren etter forslag til § 3-2 om deklarasjon. Departementet foreslår i fjerde ledd forskriftshjemmel som i tolloven § 4-21 tredje ledd.

6.5.4 Prosedyren transittering

Departementet foreslår i § 4-12 bestemmelse om tollprosedyren transittering. Bestemmelsen viderefører tolloven § 4-22 «grensekryssende sending av ufortollet vare – transittering». Det følger av forslag til § 4-12 første ledd at prosedyren transittering tillater at vare sendes enten gjennom landet eller til annet sted i landet etter bestemmelsene i transitteringskonvensjonen og TIR konvensjonen. Dette er en internasjonalt avtalefestet ordning som blant annet er begrunnet med å gjøre grensepassering enklere og raskere for næringslivet. Transitteringskonvensjonen bygger på et system med en såkalt «hovedansvarlig» som forplikter seg til å gjennomføre transporten i henhold til regelverket. Den hovedansvarlige må stille garanti for eventuell tollavgift og andre avgifter som eventuelt oppstår. Også ved transittering etter TIR-konvensjonen benyttes garantier, men disse er knyttet opp mot TIR-carnetet. Carnetene utstedes av garanterende forbund i de ulike landene.

Som avtalepart til konvensjonen har Norge forpliktet seg til å knytte seg opp mot det felles elektroniske transitteringssystemet NCTS (New Computerised Transit System). NCTS er et elektronisk system for utveksling av transitteringsinformasjon mellom næringslivet og Tolletaten, og for forhåndsvarsling av varer direkte til og fra tredjeland. Meldingsutveksling går elektronisk mellom næringslivet og tollmyndighet og fra tollmyndighet til tollmyndighet. Systemet sikrer en rask avslutning av transitteringer, rask frigivelse av garanti, redusert risiko for forfalskning og misbruk samt god sikkerhet for den hovedansvarlige

Hvis transporten skjer til, fra eller gjennom andre land enn de som er tilknyttet transitteringskonvensjonen kan systemet med TIR (Transports Internationaux Routiers) basert på Carneter benyttes. TIR-konvensjonen omhandler internasjonal transport av varer hvor bestemte formelle krav skal være oppfylt. Konvensjonen er bygget opp omkring fem elementer som er tollsikring av lasteenheter, internasjonal garanti, TIR-Carnet, gjensidig aksept og kontrollert tilgang.

I forslag til § 4-12 annet ledd kan departementet gi forskrift om transitteringsordninger, herunder om gjennomføring av prosedyren og om ansvar ved brudd på transitteringstillatelse. Dette er ment å gi hjemmel for å videreføre tollforskriften § 4-22-1 som slår fast at Transitteringskonvensjonen og vedlegg I til III til konvensjonen gjelder som forskrift med de reservasjoner som er tatt med hjemmel i konvensjonen. Det samme gjelder tollforskriften § 4-22-2 om at TIR-konvensjonen artiklene 1 til 5 og 12 til 64 med tilhørende vedlegg gjelder som forskrift med de reservasjoner som er tatt med hjemmel i konvensjonen.

6.5.5 Prosedyren tollager

Departementet foreslår i § 4-13 en bestemmelse om tollprosedyren tollager. I gjeldende tollov er tollager regulert i §§ 4-30 følgende, som gir regler for opprettelse, drift mv. Tollager er et lager som er godkjent av Tolletaten, hvor det kan lagres ufortollede varer

innenfor de tidsfrister og på de betingelser som fastsettes av Tolletaten. Det er i dag ikke noe krav om at varer som legges på tollager skal deklarerer.

Tidligere ble varer som skulle legges på tollager ført inn i et register hos tollmyndighetene og når varene ble deklart ble de kvittert ut av registeret. Etter hvert som vareførselen økte i omfang ble denne registreringen for omfattende for tollmyndighetene, og i dag er det tollagerholderen som har ansvar for å holde oversikt over varene på tollager. Tollagerholder er pålagt å føre tollagerregnskap, noe som innebærer at lagerholder må ha løpende kontroll med varene på lageret. Varene blir først deklart når de tas ut av tollager for frigjøring eller for å legges under en annen tollprosedyre. Varer kan legges på tollager etter at de har krysset grensen til Norge og varslings- og meldeplikten er overholdt.

Det finnes fire ulike typer tollager; tollager A, B, C og D. De fleste speditører som mottar og håndterer varer på vegne av andre, har tollager A, men også importører kan få tillatelse til å opprette og drifte tollager A. Tillatelse til å opprette og drifte tollager A, B, C og D gis av Tolletaten. Tillatelse til å opprette og drifte tollager A kan omfatte lagring hos varemottaker, såkalt direktekjøring, jf. tollforskriften § 4-30-11.

Direktekjøring innebærer at de ufortollede varene kjøres direkte til varemottaker for lossing og lagring, i stedet for at de legges inn på tollagerholderens lager. Anslagsvis 95 prosent av alle varer under tollagerordningen blir direktekjørt. For disse varene har tollmyndighetene i dag begrensede kontrollmuligheter etter at varen er fremlagt ved innførselen.

På tollager B (sentraltollager) kan det kun lagres egne varer eller varer for ett enkelt foretak. Tollager C (tollfritt utvalg på lufthavn) er tax-free-butikker hvor det omsettes brennevin, vin, sigaretter osv. i avgangs- og ankomsthall med tilhørende lager på en flyplass. Varene på et slikt lager er, som andre varer på tollager, ikke ilagt merverdiavgift og særavgift. Etter at det ble innført salg også ved ankomst til Norge har denne omsetningen av varer uten merverdiavgift og særavgifter blitt meget omfattende.

Tollager D (bearbeidingstollager) er lager der varer deles, ompakkes eller bearbeides. Bearbeidingen eller fremstillingen må skje inne på tollageret, adskilt fra de varene som er tiltenkt det norske markedet.

Departementet foreslår at tollager reguleres som en tollprosedyre. Det gjelder i utgangspunktet alle typer tollager. Det innebærer at det ikke påløper tollavgift eller merverdiavgift eller særavgifter ved innførsel når varer legges på tollager. Det samme gjelder eventuelle gebyrer ved innførsel. Tilsvarende regler følger av UCC artikkel 237.

Departementet foreslår at varer som skal legges på tollager, i likhet med varer som underlegges andre tollprosedyrer, skal deklarerer etter forslag til § 3-2. Deklarasjonen skal inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å benytte prosedyren tollager. Nærmere regler om dette fastsettes i forskrift. Departementet legger til grunn at regler om deklarerer av varer som innføres under prosedyren tollager, vil gi en klarere lovmessig forankring av plikten til å gi opplysninger for speditører og andre som legger varer på tollager. Det pågår et arbeid i Tolletaten med sikte på deklareringsplikt for bruk av tollager. Dette kan gjøres innenfor dagens tollov, men forslag til ny lov om vareførsel legger ytterligere til rette for dette ved at tollager gjøres til en tollprosedyre med tilhørende deklareringsplikt. Deklarering av varer under prosedyren tollager vil bidra til at tollmyndighetene får bedre kunnskap om den store mengden varer som innføres og legges på tollager. Det vil gi tollmyndighetene bedre muligheter for å motvirke ulovlig vareførsel, noe som vil bidra til rettferdige konkurransevilkår for lovlydige aktører.

Varer som underlegges prosedyren tollager skal oppbevares på lagre eller andre lokaler som er godkjent av tollmyndighetene. Varene kan etter tillatelse midlertidig tas ut av lageret. Dersom det er behov for det, kan tollmyndighetene gi tillatelse til at foredling av varer under prosedyren midlertidig innførsel, finner sted på tollager. De aktuelle varene anses da ikke å være underlagt prosedyren tollager.

Departementet foreslår at de nærmere vilkår for å opprette og drifte tollager fastsettes i forskrift. Dette omfatter tollagerholders adgang til å kreve lagerleie etter tolloven § 4-32. Også regler om lagringstid og om tillatelse til å ta varene midlertidig ut av lageret kan fastsettes i forskrift.

6.5.6 Prosedyren frisone

Tolloven § 4-33 har regler om opprettelse av frisone og frihavn og regler om drift av disse er inntatt i § 4-33. Frisone er etter tolloven § 4-1 en tollbehandling som ikke krever tollekspedisjon. Etter UCC reguleres innlegg på frisone som en tollprosedyre. Norge har ingen frisoner per i dag, og det foreligger ikke kjente planer om opprettelse av slike. Departementet foreslår likevel å videreføre adgangen til å opprette frisone, og at innlegg på frisone får status som tollprosedyre også i Norge. Departementet foreslår at prosedyren frisone reguleres i vareførselsloven § 4-5. Innlegg i frisone er unntatt deklareringsplikt i EU. Departementet foreslår at det i forskrift kan bestemmes at tilsvarende skal gjelde i Norge. Regler om drift av frisone, som er inntatt i tolloven § 4-34, foreslås regulert i forskrift, jf. § 4-5 tredje ledd.

6.5.7 Prosedyren midlertidig innførsel

Departementet foreslår i § 4-6 å lovfeste en egen prosedyre for midlertidig innførsel. Med midlertidig innførsel tenkes på tilfeller hvor varene etter en viss tid skal ut av landet igjen. I slike tilfeller åpner tollovgivningen for spesielle regler som gjør at det i en nærmere angitt tidsperiode og på nærmere vilkår ikke må betales tollavgift eller merverdiavgift eller særavgift. Reglene er i stor grad i samsvar med traktatforpliktelser, se nærmere omtale merknadene til §§ 6-1 og 6-2 i Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) om lov om toll og vareførsel. I tolloven er denne prosedyren hjemlet i § 4-24 «annen disponering over ufortollet vare» og tollforskriften § 4-24-1. Det følger av sistnevnte at tollmyndighetene kan gi tillatelse til midlertidig innførsel av ufortollete varer dersom vilkårene i tolloven § 6-1 og § 6-2 er oppfylt. Tolloven § 6-1 har regler om tollfritak ved midlertidig innførsel uten sikkerhetsstillelse og § 6-2 har regler om tollfritak ved midlertidig innførsel mot sikkerhetsstillelse. I UCC er prosedyren midlertidig import regulert i artikkel 250 og 251 (tidsrom). Det følger av UCC artikkel 250 nr. 2 at et av

vilkårene for å anvende prosedyren er at varen ikke er bestemt til å skulle endres på noen måte, ut over normal verdiforringelse som følge av bruk. Et annet vilkår er at det er mulig å sikre at varene kan identifiseres. Et ytterligere vilkår er at vilkår for fritak for avgift etter tollovgivningen er oppfylt.

Departementet foreslår at vareførselsloven § 4-12 om prosedyren midlertidig innførsel bygges opp etter mønster av UCC artikkel 250, men slik at delvis fritak for avgifter ved innførsel, som i dag, ikke omfattes. Av forslag til § 4-12 første ledd følger at ved bruk av prosedyren midlertidig innførsel kan varer som skal gjenutføres innføres for midlertidig bruk i tollområdet. Vilkår for dette er at varen ikke er bestemt til å skulle endres på annen måte enn verdiforringelse som følge av normal bruk (bokstav a) og at varen kan identifiseres (bokstav b).

Et ytterligere vilkår i UCC artikkel 250 er at betingelsene for avgiftsfritak fastsatt i tollovgivningen er oppfylt. Departementet foreslår at det i § 4-12 gis hjemmel for at departementet i forskrift kan fastsette nærmere vilkår for innførsel av varer under denne prosedyren. Departementet legger til grunn at forskriften skal omfatte de vilkår som er inntatt i tolloven §§ 6-1 og 6-2 med tilhørende forskrifter. Dette vil da ikke fremstå som fritak for tollavgift, men som nærmere bestemmelser om når varer kan innføres midlertidig etter prosedyren. Fritakene i tolloven §§ 6-1 og 6-2 gjelder i hovedsak varer tilhørende person bosatt i eller hjemmehørende utenfor tollområdet, og departementet mener tollmyndighetene vil ha de beste forutsetninger for å vurdere om vilkårene for midlertidig innførsel etter disse bestemmelsene er oppfylt. Det foreslås at forskriftshjemmelen i samsvar med tolloven § 6-1 tredje ledd og § 6-2 tredje ledd også omfatter frist for gjenutførsel. Videre foreslås forskriftshjemmel for adgang til å kreve sikkerhet, som i tolloven § 6-2.

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen også skal omfatte vilkårene i ATA-konvensjonen artikkel 3 om varer som kan innføres midlertidig. Konvensjonen gjelder i

dag som forskrift med de reservasjoner som er tatt med hjemmel i konvensjonen, jf. tollforskriften § 4-24-1 annet ledd.

Etter tolloven § 6-5 kan vilkåret om gjenutførsel frafalles dersom varen tilintetgjøres i samsvar med reglene i § 4-2 tredje ledd. Det fremgår av tollforskriften § 6-5-1 at tollmyndighetene kan frafalle lovens vilkår om gjenutførsel dersom varen blir destruert under kontroll av eller etter avtale med tollmyndighetene. Departementet foreslår at det gis hjemmel for å fastsette regler om dette i forskrift.

Det følger av forslag til § 4-14 annet ledd at det ved bruk av prosedyren midlertidig innførsel ikke påløper tollavgift eller andre innførselsavgifter, og heller ikke eventuelle gebyrer ved innførsel.

6.5.8 Prosedyren innenlands bearbeiding av vare

Vare som innføres for bearbeiding før gjenutførsel reguleres i dag av tolloven § 6-3 om industrivare som innføres for reparasjon eller bearbeiding og deretter gjenutføres og § 6-4 om landbruksvare som innføres for bearbeiding og deretter gjenutføres, i kombinasjon med § 4-24 om annen disponering over ufortollet vare. Departementet foreslår at denne type innførsel, etter mønster fra UCC artikkel 256 om aktiv foredling, reguleres som en egen tollprosedyre. Departementet foreslår at prosedyren gis benevnelsen «innenlands bearbeiding av vare», se forslag til § 4-7. Forslaget om å gjøre innenlands bearbeiding til en egen tollprosedyre er ikke ment å føre til materielle endringer, men tollmyndighetenes ansvar for å kontrollere at vilkårene i prosedyren overholdes blir tydeligere.

Det følger av forslag til § 4-7 annet ledd at ved bruk av prosedyren innenlands bearbeiding påløper ikke tollavgift eller andre innførselsavgifter, og heller ikke eventuelle gebyrer ved innførsel.

Vilkårene for fritak etter § 6-3 for industrivarer er at den opprinnelige varen kan identifiseres i det bearbeidede produkt, at varen gjenutføres innen ett år etter innførselen, og at eieren av varen er bosatt eller hjemmehørende i utlandet. Departementet foreslår at disse vilkårene inntas i § 4-7 bokstav a til d.

I dagens bestemmelse er en rekke unntak fra disse vilkårene regulert i loven. Av § 6-3 tredje ledd fremgår det at fritaket også gjelder for deler mv. som enten blir forbrukt når varen bearbeides eller repareres, eller som gjenutføres sammen med varen.

Vilkåret om at eieren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet kan fravikes dersom varen tilhører norsk skip i utenriksfart, eller varen gjenutføres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet. Departementet foreslår at disse unntakene videreføres, men at dette ikke reguleres direkte i loven. Departementet foreslår derfor at det gis hjemmel for å gi forskrift om unntakene nevnt ovenfor, se forslag til § 4-7 tredje ledd. Departementet foreslår videre hjemmel for å gi forskrift om sikkerhetsstillelse, som i dag er regulert i tolloven § 6-3 første ledd og 6-4 første ledd.

Det er egne regler for tollfritak for landbruksvarer som innføres for bearbeiding og deretter gjenutføres, jf. tolloven § 6-4 og tollforskriften kapittel 6-4. Av tolloven § 6-4 første ledd fremgår det at landbruksvare kan fritas for tollavgift selv om den innførte varen ikke kan identifiseres ved gjenutførselen. Ved produksjon av landbruksvarer vil det ofte ikke være mulig å direkte identifisere innsatsvarene i den gjenutførte ferdigvaren. For eksempel der det er benyttet innførte melprodukter i produksjon av bakervarer. Etter § 6-4 annet ledd er fristen for gjenutførsel seks måneder for landbruksvarer. Ordningen, som er begrunnet i hensynet til næringsmiddelindustrien og avsetningsmulighetene for norske landbruksprodukter, foreslås videreført gjennom en kompetanseregulering inntatt i forslag til § 4-7 tredje ledd. Denne bestemmelsen vil gi departementet den nødvendige kompetansen til å gi forskrifter med unntak fra de alminnelige vilkårene for tollfritak inntatt i bestemmelsens første ledd. På denne måten

ivaretas behovet for å kunne videreføre særregler for innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer.

Etter tolloven § 6-5 kan vilkåret om gjenutførsel både for industrivarer og landbruksvarer frafalles dersom varen tilintetgjøres i samsvar med reglene i § 4-2 tredje ledd. Det fremgår av tollforskriften § 6-5-1 at tollmyndighetene kan frafalle lovens vilkår om gjenutførsel dersom varen blir destruert under kontroll av eller etter avtale med tollmyndighetene. Regler om destruksjon er i forslag til vareførselslov inntatt i § 11-8. Departementet foreslår hjemmel for at regler om å fravike krav om gjenutførsel ved destruksjon fastsettes i forskrift.

6.5.9 Tollfritak for varer ved bruk til bestemt formål (særlig anvendelsesformål)

UCC har i artikkel 254 regulert prosedyren «særlig anvendelsesformål». Etter nr. 1 kan en vare gå over til fri disponering med tollavgiftsfritak (eller nedsatt sats), dersom varen anvendes til et særlige formål. Det følger av nr. 4 at varen er under tolltilsyn inntil den er anvendt til det oppgitte formålet, den er utført, tilintetgjort eller avstått, eller den er anvendt til et annet formål og innførselsavgifter er betalt.

Etter tolloven er ordningen at varer som kan innføres med tollfritak på grunn av særlig anvendelsesformål, fortolles, mens fritak gis enten gjennom bruk av varenummer hvor tollsatsen er null på bakgrunn av bestemt bruk, eller som individuelle eller generelle tollnedsettelse.

Departementet har vurdert om det i vareførselsloven, som i UCC, bør være en egen tollprosedyre for varer som innføres og gis tollfritak ut i fra et særlig anvendelsesformål. Departementet har imidlertid kommet til at tollovens ordning bør videreføres på den måten at varen innføres under prosedyren overgang til fri disponering og at nedsettelse eller fritak for tollavgift reguleres i tollavgiftsloven. Det vises til forslag til regler om nedsettelse av tollavgift på landbruksvarer i tollavgiftsloven kapittel 5 og om tollfritak i tollavgiftsloven kapittel 6. Det innebærer at

tollmyndighetene kan kontrollere om vilkåret for fritak er oppfylt etter kontrollbestemmelsene i tollavgiftsloven. Departementet viser til forslag til kapittel 10 om kontroll i tollavgiftsloven. Tollmyndighetene kan både innhente kontrollopplysninger fra tollavgiftspliktige mv. og fra tredjeparter, se forslag til §§ 10-2 og 10-3, og de kan foreta stedlig kontroll etter forslag til § 10-3.

Tilsvarende vil regler om fritak for merverdiavgift ved innførsel og særavgift ved innførsel, reguleres i merverdiavgiftsloven/særavgiftsregelverket. Kontroll av om vilkårene for avgiftsfritak er oppfylt utøves for disse avgiftene av skattemyndighetene etter reglene i skatteforvaltningsloven.

6.6 Vareførselsloven kapittel 5 Plikter ved avreise fra tollområdet og prosedyren utførsel

Som det fremgår i punkt 6.3 foreslår departementet at vareførselslovens pliktregler, i større grad enn tilsvarende regler i tolloven, reguleres i kronologisk rekkefølge. Dette medfører at bestemmelsene om plikter ved avreise fra tollområdet, om tollbehandling av varer for utførsel og prosedyren utførsel reguleres i dette kapitlet, etter kapitlene om plikter og prosedyrer ved innførsel. Departementet foreslår ingen materielle endringer i reglene om utførsel, men i samsvar med forslaget til kapittel 2 om plikter ved ankomst til tollområdet, foreslås enkelte forenklinger.

6.6.1 Forhåndsvarsel om varer

Departementet foreslår i § 5-1 å regulere plikten til å gi tollmyndighetene forhåndsvarsel om varer før de bringes ut fra tollområdet. Bestemmelsen står i dag i tolloven § 3-1 første ledd sammen med reglene om melde- og fremleggelsesplikt, men som foreslått i punkt 6.3.1 om forhåndsvarsel ved innførsel av varer, foreslår departementet at plikten til å gi forhåndsvarsel ved utførsel reguleres i en egen paragraf. Tilsvarende foreslås at unntaket fra forhåndsvarsel for varer som skal direkte til EU mv., som i dag følger av tollforskriften § 3-1-2 første ledd, inntas i loven. Det vises til nærmere omtale av dette unntaket i punkt 6.3.1.

Departementet foreslår også å videreføre unntaket fra plikten til å forhåndsvarsle for person som bringer med seg varer som er unntatt fra deklareringsplikten og som kan utføres uten spesielle tillatelser, jf. tolloven § 3-1 tredje ledd bokstav b. Unntaket gjelder også fra fremleggingsplikten og foreslås regulert i § 5-4, med henvisning dit i § 5-1 annet ledd bokstav b.

Ordningen med autorisasjon av foretak og departementets hjemmel for å gi forskrift, som i dag er regulert i tolloven § 3-1 femte og sjette ledd, foreslås videreført i tredje og fjerde ledd. Autorisasjonsordningen følger av Norges forpliktelse overfor EU til å ha et system for å autorisere økonomiske operatører som er involvert i vareførsel over landegrensene, såkalte AEOer (Authorized Economic Operators). Disse kan få lettelser i varslingsplikten og ved kontroll.

6.6.2 Lasting

Departementet foreslår i § 5-2 å videreføre tolloven 3-5 som regulerer adgangen til å laste varer i fartøy som har bestemmelsessted utenfor tollområdet. Bestemmelsen slår fast at lasting av varer i fartøy forutsetter tillatelse fra tollmyndighetene, og ivaretar hensynet til tollmyndighetenes kontroll med varer som skal føres ut av tollområdet.

6.6.3 Meldeplikt ved avreise fra tollområdet

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i tolloven § 3-7 om meldeplikt ved avreise fra tollområdet i § 5-3. Fører av fartøy og luftfartøy skal uoppfordret melde fra til tollmyndighetene om avreisen før fartøyet forlater tollområdet, mens fører av andre transportmidler kan pålegges slik meldeplikt. Føreren har plikt til å forsikre seg om at det er innhentet nødvendig eksporttillatelse for varer som omfattes av lovgivningen om eksportkontroll, før transportmiddelet forlater tollområdet. Eksempler på slike varer er våpen og ammunisjon, jf. eksportkontrollloven (lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv.).

6.6.4 Fremleggelse av varer

Departementet foreslår i § 5-4 å regulere plikten til å legge varer som skal bringes ut av tollområdet, frem for tollmyndighetene. Fremleggingsplikten ved inn- og utførsel

følger i dag av tolloven § 3-1 annet ledd, der også meldeplikten er regulert. Som det fremgår i punkt 6.3.4, mener departementet at det ikke er nødvendig å presisere at det også gjelder en meldeplikt for varer som innføres. Tilsvarende gjelder for varer som utføres.

Departementet foreslår at unntak for fremleggelsesplikten for personer som bare bringer med seg varer som er unntatt fra deklareringsplikt ved utførsel etter § 5-5, og som kan utføres uten spesielle tillatelser, reguleres i forskrift. Et praktisk eksempel er reisegods til personlig bruk.

6.6.5 Prosedyren utførsel

Departementet foreslår i § 5-5 å regulere tollprosedyren utførsel. I første ledd slås det fast at varer som skal føres ut av tollområdet skal underlegges prosedyren utførsel. Tilsvarende følger av UCC artikkel 269 nr. 1. I motsetning til UCC artikkel 269 nr. 2 foreslår departementet ingen lovbestemte unntak fra plikten til å underlegge varen prosedyren utførsel. Det skyldes dels at departementet ikke foreslår egne prosedyrer for utenlands bearbeiding og særlig anvendelse, dels at unntak for varer til proviantering om bord i fartøy og luftfartøy foreslås regulert i forskrift, jf. forslag til § 5-5 tredje ledd.

Ved utførsel av varer skal det leveres en deklarasjon, tilsvarende som ved innførsel av varer etter kapittel 3. Dette skjer i form av en utførselsdeklarasjon som leveres tollmyndighetene. Departementet foreslår i annet ledd første punktum å vise til deklarasjonsplikten i § 3-2. I annet punktum foreslås det å videreføre tolloven § 4-11 annet ledd om at deklareringsplikten skal skje i så god tid at tollmyndighetene kan undersøke varene før de lastes inn i transportmiddelet. I tredje ledd foreslås hjemmel for å gi forskrift om innholdet i deklarasjonen, om unntak fra plikten til å levere deklarasjon og om frister for å levere deklarasjon. Dette vil omfatte unntak for deklarasjonsplikten for personer som bare bringer med seg reisegods mv. Videre foreslås hjemmel for forskrift om at tollmyndighetene kan gi tillatelse til at vare som er innført under en annen

prosedyre enn overgang til fri disponering, kan leveres til salg eller bruk om bord i fartøy eller luftfartøy som skal forlate tollområdet. Forslaget viderefører tolloven § 4-23 annet ledd.

6.6.6 Varers opprinnelse - opprinnelsesbevis

Departementet foreslår i § 5-6 en bestemmelse om utstedelse av opprinnelsesbevis for varer ved utførsel. Opprinnelsesbevisenes funksjon ved utførsel er blant annet at det kan gi eksportøren rettigheter, for eksempel i form av redusert toll i mottakerlandet (importlandet), dersom det foreligger dokumentasjon for varens opprinnelse. Regelverket om utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel av varer er i dag regulert sammen med reglene i tolloven kapittel 8 om preferansetoll, som innebærer tollreduksjon, tollfrihet mv. ved innførsel av varer. Denne samlede behandlingen av regelverket passer ikke med den lovstrukturen forslaget bygger på, hvor tollavgiftslovens bestemmelser er begrenset til å gjelde fastsetting og kontroll av tollavgift ved innførsel av varer til Norge. Det beregnes ikke tollavgift ved utførsel av varer, og forslaget til tollavgiftslov har derfor ingen bestemmelser knyttet til utførsel av varer. Departementet foreslår derfor at regelverket om utstedelse av opprinnelsesbevis til bruk ved utførsel av varer plasseres i vareførselsloven kapittel 5 om plikter ved avreise fra tollområdet og tollprosedyren utførsel. I tollavgiftsloven foreslår departementet regler om preferansetoll ved innførsel av varer, noe som innebærer tollreduksjon, tollfrihet mv., jf. forslagene i tollavgiftsloven kapittel 4 og omtalen i punkt 7.5. Den enkelte ordnings opprinnelsesregler gjelder langt på vei tilsvarende ved utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel som ved innførsel. De nærmere regler om opprinnelse vil bli fastsatt i forskrift, hvor det også må gis en hensiktsmessig kobling mellom regelverket i tollavgiftsloven og vareførselsloven. Forslag til § 5-6 i vareførselsloven gir rammene for regelverket om utstedelse av opprinnelsesbevis for varer som føres ut av tollområdet.

Departementet foreslår i § 5-6 første ledd å regulere utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel av varer med formål å oppnå preferansetollbehandling i landet varen

utføres til. Villkårene for varens opprinnelse reguleres i slike tilfeller av frihandelsavtalen. I tollavgiftsloven er preferansetoll ved innførsel regulert i forslag til § 4-2.

I § 5-6 annet ledd foreslår departementet en bestemmelse om utstedelse av opprinnelsesbevis når norskproduserte varer som omfattes av ordningen Norge ensidig har etablert i henhold til det generelle preferansesystemet (GSP), skal inngå i produksjon av varer i et utviklingsland som er omfattet av ordningen. Det utstedes opprinnelsesbevis i Norge under GSP-ordningen, fordi varene på visse villkår kan inngå i produksjon av andre varer (kumuleres) som senere skal innføres til EU, Sveits eller Norge. I tollavgiftsloven er GSP-ordningen regulert i forslag til § 4-3.

I § 5-6 tredje ledd foreslås en hjemmel for departementet til å gi forskrift om utstedelse av opprinnelsesbevis på bakgrunn av ikke-preferensielle opprinnelsesregler ved utførsel av varer fra Norge. Ikke-preferensiell opprinnelse omfatter opprinnelse fastsatt på annet grunnlag enn særskilt avtale med fremmed stat eller organisasjon om preferansetollbehandling etter frihandelsavtale, eller der opprinnelse fastsettes som villkår for ensidig preferanseordning (GSP), jf. forslag til § 4-4 i tollavgiftsloven. Forslaget viderefører tolloven § 8-6 tredje ledd.

Forslag til § 5-6 fjerde ledd gir departementet hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel av varer, herunder om krav til og villkår for utstedelse av opprinnelsesbevis og hvem som kan utstede opprinnelsesbevis. Dette viderefører ordningen slik den er etter tolloven kapittel 8, hvor de nærmere bestemmelsene om utstedelse av opprinnelsesbevis ved utførsel følger av forskriftsbestemmelser til kapittel 8.

Departementet foreslår i § 5-6 femte ledd en bestemmelse om at departementet i forskrift kan bestemme å utvide anvendelsesområdet for reglene om ikke-preferensiell opprinnelse til opprinnelsesmerking, offentlig innkjøp og handelsstatistikk. Det er i dag

ikke gitt forskrifter med slikt innhold, men departementet foreslår likevel å videreføre bestemmelsen.

6.7 Vareførselsloven kapittel 6 Klassifisering og tollverdi

Kapitlet har bestemmelser om plikten til å klassifisere varer i henhold til tolltariffen.

Departementet foreslår å legge om ordningen med at tolltariffen er en del av Stortingets årlige vedtak om toll. I stedet foreslås at tolltariffen fastsettes av tollmyndighetene i forskrift. Kapitlet har også detaljerte regler om fastsetting av varers tollverdi.

6.7.1 Klassifisering av varer

Ved innførsel av varer skal det leveres en deklarasjon for den valgte tollprosedyren, jf. forslag til § 3-2 om deklarerings av varer. Deklarasjonen skal inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den valgte prosedyren. Bestemmelser om innholdet i deklarasjonen fastsettes i forskrift. En sentral opplysning vil være opplysninger om varen. Blant annet skal varen klassifiseres i henhold til tolltariffen.

Kodesystemet i tolltariffen er utformet i overensstemmelse med Konvensjonen om det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS-konvensjonen), som vedtas av Verdens tollorganisasjon (World Customs Organization - WCO).

Konvensjonen inneholder en nomenklatur, HS-nomenklaturen. HS-nomenklaturen består av alminnelige fortolkningsregler, noter, en beskrivelse av varen og inndeling med en sekssifret kode, som er obligatoriske for alle land som har sluttet seg til konvensjonen, og som benytter systemet som basis for sine tolltariffer. Den norske tolltariffen har to sifre i tillegg til HS-nomenklaturen. De to ekstra sifrene ivaretar ulike nasjonale behov. De brukes for å oppfylle forpliktelser knyttet til toll som følger av internasjonale avtaler, statistiske behov og ulike kontrollbehov. I tillegg benyttes oppdeling for å skille ut tollavgifts- og/eller gebyrbelagte varer. Også i andre land er det praksis for at tolltariffen og klassifisering av varer benyttes ut over tollmyndighetenes behov knyttet til fastsetting av toll. I «The Trade Facilitation Implementation Guide», utviklet av FNs økonomiske komite for Europa, uttales for eksempel følgende om bruken:

«The HS is used for Customs tariffs and the collection of external trade statistics. It is also extensively used by governments, international organizations and the private sector for many other purposes, such as internal taxes, trade policies, monitoring of controlled goods, rules of origin, freight tariffs, transport statistics, price monitoring, quota controls, compilation of national accounts, and economic research and analysis.»

Formelt vedtas tolltariffen hvert år av Stortinget i forbindelse med vedtaket om toll. Stortingets vedtak om toll bygger på en særlig konsolideringsteknikk, ved at dette bare angir endringene i forhold til tidligere budsjettår, og for øvrig viser til at tidligere vedtak «fortsatt skal gjelde». Konsolideringsteknikken har vært en praktisk løsning, ettersom tollsatser og klassifisering utgjør et stort tekstvolum, og de årlige budsjettvedtakene tradisjonelt bare har gjort mindre endringer i den samlede tekstmengden. Tolltariffen med de ulike konsoliderte tollsatser og klassifisering kunngjøres av Tolldirektoratet etter delegasjon fra departementet. Kunngjøringen er regulert i tolloven § 1-6 første ledd bokstav a som bestemmer at de ordinære tollsatser og preferansetollsatser som gjelder for budsjettåret, slik disse er fastsatt av Stortinget, skal kunngjøres av departementet på egnet måte. I tolloven § 1-6 første ledd bokstav c er departementet på tilsvarende måte pålagt å kunngjøre nye tariffoppdelinger eller endrede tariffoppdelinger.

Departementet foreslår ingen endringer i systemet med fastsettelse av tollavgifter, men foreslår å legge om ordningen med at tolltariffen en del av Stortingets årlige vedtak om toll. I stedet foreslår departementet at tolltariffen skal fastsettes av tollmyndighetene i forskrift. Stortingets årlige vedtak om tollavgift, det vil si vedtaket om de tollavgiftsatser som skal gjelde for det enkelte budsjettåret, vil så bygge på klassifisering av varer i tolltariffen med eventuelle endringer som er nødvendig for å gjennomføre vedtaket. En slik løsning er i samsvar med løsningen i EUs tollkodeks, hvor tariffinndelingen (The Common Customs Tariff) fremgår av artikkel 56. Det følger forutsetningsvis av Grunnloven § 75 at eventuelle endringer i klassifiseringen i tolltariffen som gjøres med

hjemmel i denne kompetansen, ikke må komme i strid med Stortingets vedtak om tollavgift.

Klassifiseringen av varer er grunnlaget for Stortingets vedtak om tollsatser for det enkelte år, men samtidig er hovedregelen at alle varer som underlegges tollprosedyren overgang til fri omsetning skal klassifiseres, uavhengig av om det skal svares tollavgift eller ikke. At alle varer skal klassifiseres, tilsier etter departementets vurdering at kompetansen til å fastsette bestemmelser om klassifisering av varer tas inn i vareførselsloven. Klassifiseringen av varer er et viktig element i vareførselskontroll, og tollmyndighetene har ansvaret for at klassifiseringen blir kontrollert på en egnet måte, uansett om klassifiseringen senere har betydning for eksempelvis statistikkformål, fastsetting av særavgifter eller annet. Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse i § 6-1 første ledd i vareførselsloven om at når det ved deklarasjon av varer er bestemt at varene skal klassifiseres, skal dette skje etter bestemmelser i tolltariffen. I annet ledd foreslås det at departementet gis kompetanse til å fastsette forskrift om klassifisering av varer (tolltariffen), og at klassifiseringen skal bygge på Konvensjon om det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (HS-konvensjonen) og dens tilhørende nomenklatur, HS-nomenklatur.

Departementet foreslår videre hjemmel for å bestemme ytterligere oppdeling av tolltariffen med formål å innhente opplysninger om varer til bruk for tollavgift, statistikk- og kontrollformål. Et særlig spørsmål oppstår ved inndeling til bruk for tollavgift. Tolltariffen bør, som i dag, inneholde de ulike tollavgiftssatsene som vedtas av Stortinget. Departementet foreslår at bestemmelsen om at disse skal inntas i tolltariffen, fremgår av tollavgiftsloven. Departementet viser til forslag til § 3-1 i tollavgiftsloven og omtalen i punkt 7.4.1. Dette legger til rette for at det i tollavgiftsloven tas inn bestemmelser om at det kan foretas ytterligere oppdeling av klassifiseringen i tolltariffen til bruk for fastsetting av tollavgiftssatsene. For å få en samlet og enhetlig regulering av klassifiseringen i tolltariffen mener imidlertid departementet at også oppdeling av tolltariffen for slike formål bør fremkomme av vareførselsloven. Også

formål som eksempelvis Utenriksdepartementets behov for kontroll med utførselsrestriksjoner, eller andre myndigheters behov for kontroll med vareførselen inn- og ut av landet, gir grunnlag for ytterligere oppdeling. Departementet viser til forslag til vareførselsloven § 1-2 annet ledd bokstav b og c hvor det fremgår at slike hensyn omfattes av lovens saklige virkeområde.

6.7.2 Tollverdi

Departementet foreslår i §§ 6-2 til 6-12 bestemmelser om fastsetting av varers tollverdi. WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994 utgjør den folkerettslige forankringen for de norske tollverdireglene. Regelverket må derfor tolkes i lys av avtalen og uttalelser fra de relevante tolkningsorganene (tollverdikomiteen i WTO og den tekniske tollverdikomiteen i WCO). Dette er fastslått i forslag til § 6-2 som viderefører deler av tolloven § 7-2 om toll etter verdi og forholdet til WTO-avtalen. Hovedregelen om at tollverdien skal fastsettes til varens transaksjonsverdi med visse justeringer, følger av forslag til § 6-3, som viderefører tolloven § 7-10 om varens transaksjonsverdi. I hvilke tollprosedyrer det er aktuelt å kreve at det i deklarasjoner gis opplysninger om tollverdi, bestemmes i tilknytning til den enkelte prosedyre.

Tollverdi er etter tolloven § 7-2 beregningsgrunnlag for tollavgift, når denne ikke skal fastsettes etter vekt, volum eller stykk etter tolloven § 7-1. Tollverdiens betydning er imidlertid ikke begrenset til beregning av tollavgift. Reglene om varers tollverdi har betydning ved fastsetting av beregningsgrunnlaget for merverdiavgift ved innførsel og enkelte sektoravgifter (forskningsavgift) og særavgifter (engangsavgift for beltebiler). Det følger av merverdiavgiftsloven § 4-11 at beregningsgrunnlaget for merverdiavgift ved innførsel fastsettes etter tolloven kapittel 7 om grunnlag for beregning av toll. I tillegg benyttes tollverdien av Statistisk sentralbyrå for å produsere handelsstatistikken, og den har betydning ved tollmyndighetenes kontroll med vareførselen inn i og ut av tollområdet. Tollverdien er også viktig for å avdekke handelsbasert hvitvasking av penger og ulovlige økonomiske strømmer (illicit financial flows).

Tollverdiens generelle betydning ut over å være beregningsgrunnlag for tollavgift, begrunner etter departementets vurdering at bestemmelsene om tollverdi plasseres i vareførselsloven, som vil være den sentrale loven for tollmyndighetenes kontroll med vareførselen. Opplysninger om tollverdi for varer innhentes uavhengig av om det er tollavgift for varen, og Tolletaten har ansvaret for på en egnet måte å kontrollere at tollverdien er fastsatt riktig for alle varer.

Lovteknisk bygger forslaget på at det i tollavgiftsloven § 3-3 fjerde ledd foreslås en bestemmelse om at når tollavgift skal beregnes på grunnlag av verdi, skal verdien fastsettes etter vareførselslovens regler om tollverdi. Dette tilsvarer merverdiavgiftsloven § 4-11, som fastslår at beregningsgrunnlaget for merverdiavgift ved innførsel fastsettes etter tollovens kapittel 7 om grunnlag for beregning av toll. Det vises til forslag til § 3-3 fjerde ledd i tollavgiftsloven og omtalen i punkt 7.4.3.

Departementet foreslår ingen materielle endringer i bestemmelsene om tollverdi. Forslaget i vareførselsloven §§ 6-3 til 6-11 viderefører bestemmelsene i tolloven §§ 7-11 til 7-19. Adgangen til utsatt endelig verdifastsettelse, som i dag følger av tolloven § 7-20, foreslås regulert i forskrift med hjemmel i § 4-1 fjerde ledd om prosedyren overgang til fri disponering, se omtale i punkt 6.5.1.

6.8 Vareførselsloven kapittel 7 Særlige forvaltningsregler

Departementet legger til grunn at forvaltningsloven fremdeles skal gjelde for tollmyndighetenes virksomhet på vareførselsområdet. Forholdet til forvaltningsloven reguleres i forslag til § 1-8, der det fremgår at forvaltningsloven gjelder hvis ikke annet er bestemt i «denne loven». Departementet foreslår i vareførselsloven kapittel 7 en del særlige forvaltningsregler som erstatter eller supplerer forvaltningsloven på sine områder. Forslaget viderefører de bestemmelsene i tolloven kapittel 12 som i hovedsak får betydning for tollmyndighetenes virksomhet på vareførselsområdet, med forslag til enkelte materielle, lovtekniske og språklige endringer.

Departementet foreslår at bestemmelsene i tolloven § 13-12 om innhenting, sammenstilling og lagring av personopplysninger for målretting av kontroller tas inn kapittel 7 om alminnelige forvaltningsregler §§ 7-5 til 7-7. Forslag til nye regler bygger på og er samordnet med departementets forslag til tilsvarende regler i blant annet skatteforvaltningsloven i høring 23. mars 2018 om forslag til endringer i Skatteetatens informasjonsbehandling. Dette forslaget er under behandling i departementet.

Videre foreslår departementet en bestemmelse om alminnelig opplysningsplikt som delvis viderefører tolloven § 12-1a, og bestemmelser om at deklaranten kan endre opplysninger i tidligere levert deklarasjon, og at tollmyndighetene kan endre opplysninger mottatt i deklarasjoner som de finner er uriktige. Departementet foreslår også at fristen for å klage over vedtak etter loven skal være seks uker, som er i samsvar med klagefristen i skatteforvaltningsloven.

6.8.1 Taushetsplikt

Departementet foreslår i § 7-1 å videreføre deler av tolloven § 12-1 om taushetsplikt. Forslaget innebærer først og fremst at § 12-1 annet ledd om adgangen til å utlevere opplysninger til offentlige myndigheter flyttes til en egen paragraf i samsvar med skatteforvaltningsloven § 3-3, som nylig er vedtatt. Se nærmere om forslaget i punkt 6.8.3. Videre foreslås at også bestemmelsen om overført taushetsplikt, som i dag følger av § 12-1 fjerde ledd, inntas i en egen paragraf, jf. forslag til § 7-4.

Forslag til vareførselsloven § 7-1 første ledd slår fast hovedregelen om taushetsplikt som gjelder for enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollmyndighetene. Taushetsplikten omfatter opplysninger om noens formues- og inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold, og innebærer en strengere taushetsplikt enn etter forvaltningsloven. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter.

Forslag til annet ledd bestemmer at taushetsplikten ikke omfatter informasjonsutveksling med fremmed stat eller til organisasjon på mandat fra De forente nasjoner (FN) som Norge har akseptert som offentlig myndighet, og registreringspliktig statsstøtte etter lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte § 2 a. Forslaget viderefører tolloven § 12-1 sjette og syvende ledd.

Etter forslag til tredje ledd kan Finansdepartementet samtykke i at opplysninger uten hinder av taushetsplikt gis til forskningsformål i samsvar med forvaltningsloven § 13 d. Forslaget viderefører tolloven § 12-1 tredje ledd. Adgangen til å gi samtykke til fritak fra taushetsplikt er delegert til Tolldirektoratet.

Det følger av forvaltningsloven § 13 a at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent når den som har krav på taushet samtykker, at opplysningene gis i statistisk form mv. og at opplysninger brukes når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Tolloven § 12-1 femte ledd bestemmer at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke gjelder utfyllende for taushetsplikt etter § 12-1. Det innebærer at det ikke gjelder noen slik begrensning i taushetsplikten på tollområdet i dag. Departementet kan ikke se grunn til at taushetsplikten etter vareførselsloven skal gjelde når det ikke er behov for beskyttelse, og foreslår derfor at henvisningen til forvaltningsloven i forslag til vareførselsloven § 7-1 fjerde ledd ikke omfatter forvaltningsloven § 13 a.

Landbruks- og matdepartementet er ved kongelig resolusjon 2. desember 2016 tildelt myndighet etter blant annet tolloven §§ 10-6 og 12-9. Disse bestemmelsene, som gjelder spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer og krav om forutgående formelle undersøkelser før slike tiltak iverksettes, forelås videreført i vareførselsloven §§ 13-10 og 13-11. Departementet legger til grunn at Landbruks- og matdepartementet vil bli tildelt myndighet etter disse bestemmelsene tilsvarende som i dag. Etter departementets vurdering er landbruksmyndighetene ikke å anse som

«uvedkommende» etter hovedregelen om taushetsplikt i forslag til § 7-1 første ledd, når de utøver sin tildelte myndighet etter vareførselsloven. Det innebærer at tollmyndighetene kan utlevere alle opplysninger landbruksmyndighetene trenger for å løse sine oppgaver etter loven. Tilsvarende gjelder når landbruksmyndighetene utøver tildelt myndighet etter tollavgiftsloven, for eksempel treffer vedtak om nedsettelse av tollavgiftssats på landbruksvarer etter kapittel 5. Se nærmere omtale av landbruksmyndighetenes adgang til taushetsbelagte opplysninger etter forslag til §§ 8-1 og 8-2 i tollavgiftsloven i punkt 7.9.1.

Landbruksmyndighetene vil også ha behov for opplysninger som tollmyndighetene har innhentet i medhold av vareførselsloven når de utøver myndighet etter andre lover, som for eksempel forvaltning av tilskuddsordninger etter jordbruksavtalen (lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)) og markedsregulering av jordbruksråvarer for å sikre en stabil forsyning av varer i alle markeder til en tilnærmet lik pris (lov 10. juni 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvaror (omsetningsloven)). I slike saker må tollmyndighetenes adgang til å utlevere opplysninger til landbruksmyndighetene vurderes etter forslag til § 7-3 i vareførselsloven, og eventuelt forslag til § 8-2 i tollavgiftsloven.

6.8.2 Taushetsplikt av hensyn til tollmyndighetenes kontrollvirksomhet mv.

Departementet foreslår i § 7-2 å videreføre tolloven § 12-17 om taushetsplikt av hensyn til Tolletatens arbeid. Bestemmelsen slår fast at taushetsplikten etter § 7-1 også gjelder for opplysninger som det ut fra hensynet til tollmyndighetenes etterretnings- og analysevirksomhet, operative kontrollvirksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig. Videre fremgår det at begrensningene i taushetsplikten etter §§ 7-1 og 7-3 får bare anvendelse så langt de passer. Hvor langt begrensningene i taushetsplikten skal gjelde, må ifølge forarbeidene, Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.6.5, avgjøres ut fra formålet med bestemmelsen som er «å beskytte Tolletatens interesser og dens arbeid mot at informasjon om kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt, blir kjent for de miljøer eller personer som skal bekjempes.»

6.8.3 Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter

Tollmyndighetene kan med hjemmel i tolloven § 12-1 annet ledd utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter til bruk ved mottakerorganets myndighetsutøvelse. Etter bokstav a til i er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger gis til offentlige myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med toll, skatt, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler, til myndigheter for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om blant annet inn- og utførsel av varer, regnskapsplikt og regnskapsførere, revisjonsvesen mv. og til myndigheter for bruk til statistikkformål. Videre kan opplysninger gis til offentlig myndighet når det er nødvendig for å innhente ytterligere opplysninger, og til offentlig oppnevnt granskningskommisjon. Opplysninger kan også uten hinder av taushetsplikt gis til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollovgivningen. Dersom opplysningene gjelder straffbare handlinger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, oppstilles det ytterligere vilkår. Da kan opplysningene bare gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. På samme vilkår kan opplysninger også gis til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Til Økokrim kan opplysninger gis etter anmodning grunnet i en melding om en mistenkelig transaksjon gitt i medhold av hvitvaskingsloven. Opplysninger kan også gis i forbindelse med utveksling av informasjon som forutsatt i oppgaveregisterloven. Videre kan opplysninger utleveres til andre dersom det følger av lov som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene. Etter annet ledd bokstav j til l kan opplysninger utleveres til offentlig myndighet til bruk for medarbeidere som deltar i tverretatlig samarbeid ved Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssamarbeid og i tverretatlig samarbeid ved a-krimssenter, samt til offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med tilsyn etter arbeidsmiljølovgivningen. Disse bestemmelsene ble vedtatt ved lov 20. desember 2018 nr. 107, og er en oppfølging av Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Lovendringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, jf. Prop. 1 LS (2018-2019) punkt 17.6.

Også på skatteområdet er adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndigheter regulert på denne måte, med oppregning av hvilke myndigheter og til hvilket formål skattemyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger, jf. 3-3 bokstav a til l. De aktuelle myndighetene og formålene er i stor grad sammenfallende på de to områdene. Skatteforvaltningsloven § 3-3 er imidlertid vedtatt endret ved lov 20. desember 2018 nr. 107, og trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Endringen innebærer at det i skatteforvaltningsloven § 3-3 inntas en generell lovbestemmelse om når skattemyndighetene kan gi taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter. Ifølge bestemmelsen skal opplysninger kunne gis ut dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Utleveringen må ikke være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie. Videre skal det gis utfyllende regler i forskrift. Forskriften skal angi hvilke momenter det skal legges vekt på ved vurderingen av om utleveringen er forholdsmessig. I tillegg skal forskriften ha en oppregning av enkelte praktisk viktige utleveringstilfeller der vilkårene for utlevering alltid skal anses oppfylt. Oppregningen består i det vesentlige av de tilfellene som er regulert i skatteforvaltningsloven § 3-3 i dag.

Begrunnelsen for å regulerer utleveringsadgangen på denne måten er at den kasuistiske lovgivningsteknikken fører til at loven må endres hver gang det oppstår nye behov for utlevering av opplysninger. Etter departementets vurdering var det derfor behov for å endre strukturen i regelverket og legge til rette for det blir enklere å imøtekomme endringer i behovet for utlevering av opplysninger, se Prop. 1 LS (2018-2019) punkt 17.5.3. Departementet mener at den samme begrunnelsen gjelder på vareførselsområdet, og foreslår at tollmyndighetenes adgang til å utlevere opplysninger

til andre offentlige myndigheter reguleres på samme måte i ny lov om vareførsel § 7-3. Tilsvarende regulering foreslås i ny lov om tollavgift § 8-2.

Departementet foreslår at vareførselsloven § 7-3 bygges opp på samme måte som skatteforvaltningsloven § 3-3. Det innebærer at de generelle vilkårene for utlevering følger av loven, mens utfyllende regler gis i forskrift.

Etter forslag til § 7-3 første ledd er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforvarlig måte. Videre følger det av annet ledd at utleveringen av opplysninger ikke må være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie. Bestemmelsen oppstiller et materielt vilkår for utlevering i tillegg til de vilkårene som følger av første ledd, og innebærer at tollmyndighetene må foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering av om ulempene ved utleveringen er uforholdsmessig store sammenlignet med de fordelene den medfører for mottakeren. Ved vurderingen av hvilke fordeler og ulemper utleveringen medfører, skal det tas hensyn til utleveringens art og omfang, blant annet til hvor mange opplysninger som utleveres, hvilke opplysninger som utleveres, hvem opplysningene utleveres til mv. I § tredje ledd foreslås det at departementet skal få hjemmel til å gi nærmere regler om «utlevering av opplysninger til andre offentlige myndigheter i deres interesse, blant annet om hvem det skal utleveres opplysninger til, hvilke opplysninger som kan utleveres, hvilke kriterier som skal vektlegges ved vurderingen av om utleveringen er forholdsmessig. Det vises til departementets vurderinger i Prop. 1 LS (2018-2019) punkt 17.5.3.

Departementet foreslår også at forskriften skal kunne angi til hvilke myndigheter og formål opplysninger alltid skal kunne utleveres, og at utleveringsadgangen som i dag følger av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav a til l, videreføres i forskriften. Som følge av

departementets forslag til lovstruktur med en ny lov om henholdsvis vareførsel og tollavgift, vil det forbindelse med forskriftsarbeidet være nødvendig å vurdere konkret hvilke unntak som skal videreføres i den enkelte forskrift.

6.8.4 Overført taushetsplikt

Tolloven § 12-1 fjerde ledd slår fast at dersom taushetsbelagte opplysninger gis med hjemmel i annet eller tredje ledd, det vil si til andre offentlige myndigheter eller til forskningsformål, til noen som ikke har strengere eller tilsvarende taushetsplikt etter annen lov, gjelder taushetsplikten etter § 12-1 første ledd tilsvarende for den som får opplysningene. Det innebærer at taushetsplikten følger med ved utlevering av opplysninger til noen som faktisk har taushetsplikt etter en annen lov, men hvor denne er mindre omfattende enn etter tolloven, som eksempelvis forvaltningsloven § 13.

Skattemyndighetenes taushetsplikt følger av skatteforvaltningsloven § 3-1 og tilsvarer tollmyndighetenes taushetsplikt. Etter skatteforvaltningsloven § 3-9 overføres imidlertid denne taushetsplikten bare hvis opplysninger gis til noen som ikke selv har taushetsplikt etter annen lov, eller til Finansdepartementet. Det innebærer i praksis at den strengere taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven ikke følger med ved utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter som er underlagt forvaltningslovens taushetspliktbestemmelse. Som begrunnelse for denne løsningen pekte departementet på at ulik taushetsplikt for forskjellige opplysninger avhengig av hvor de stammer fra, kan være komplisert og ressurskrevende for mottaker å gjennomføre i praksis, jf. Prop. 38 L (2015-2016 punkt 9.4.7.

Både Tolletaten og Skatteetaten mottar en rekke taushetsbelagte opplysninger om økonomiske og bedriftsmessige forhold, og behovet for tillit til at opplysningene behandles på en fortrolig måte er det samme. Departementet kan ikke se at det er hensyn som tilsier en annen vurdering av behovet for overført taushetsplikt på toll- og vareførselsområdet enn på skatteområdet, samtidig som de praktiske forholdene som nevnes ovenfor, er de samme. Departementet foreslår derfor i vareførselsloven § 7-4 en

bestemmelse om overført taushetsplikt tilsvarende bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 3-9. Det kan innebære at offentlige myndigheter får en mindre omfattende taushetsplikt med hensyn til opplysninger utlevert fra tollmyndighetene enn det som følger av vareførselsloven. Det vises for øvrig til at forslaget tilsvarende bestemmelsen om overført taushetsplikt slik den var utformet i § 8 i tolloven 1966, og at dagens bestemmelse kom inn i gjeldende tollov § 12-1 fjerde ledd uten noen nærmere omtale.

Departementet foreslår også at taushetsplikten etter vareførselsloven skal følge med ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger til Finansdepartementet, jf. også skatteforvaltningsloven § 3-9. Departementet mottar som overordnet organ for tollmyndighetene en del opplysninger som er underlagt taushetsplikt fra Tolletaten. Forslaget tydeliggjør at departementet er bundet av den samme taushetsplikten som underliggende etat når slike opplysninger mottas. Dette gjelder selv om departementet ellers har en mindre vidtrekkende taushetsplikt etter forvaltningsloven.

6.8.5 Ubekreftede opplysninger i tips mv.

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 13-12 annet ledd om behandling av såkalte ikke-verifiserte personopplysninger i kapitlet om særlige forvaltningsregler. Tollmyndighetene behandler jevnlig opplysninger som ikke er bekreftet av tollmyndighetene selv eller andre offentlige instanser, for eksempel tips fra publikum eller opplysninger tollmyndighetene har innhentet fra åpne kilder eller fra egne observasjoner i det offentlige rom. Kildene til opplysningene kan være anonyme, og opplysningene kan være personopplysninger etter personopplysningsloven. Bestemmelsen i tolloven § 13-12 annet ledd om at tollmyndighetene innen fire måneder må avklare om ikke-verifiserte opplysninger er korrekte og relevante, og at kildene til opplysningene kan være anonyme, foreslås inntatt i § 7-5. Forslaget har en noe annen utforming enn tolloven § 13-12 annet ledd, men er i tråd med departementets forslag til tilsvarende regler i blant annet skatteforvaltningsloven som var omfattet av høring 23. mars 2018 om forslag til endringer i Skatteetatens informasjonsbehandling.

6.8.6 Sammenstilling av personopplysninger, herunder profilering

Tollmyndighetenes oppgave etter vareførselsloven er å innhente opplysninger om og føre kontroll med varer som føres inn i eller ut av landet, se forslag til § 1-2. Når varer føres inn i eller ut av landet skal det gis en rekke opplysninger til tollmyndighetene. I forslag til kapittel 2 er det regler om meldeplikt mv. til tollmyndighetene, i kapittel 3 og 4 er det regler om opplysningsplikt ved innførsel og i kapittel 5 regler om opplysningsplikt ved utførsel. Dette vil omfatte personopplysninger. Tollmyndighetene kan etter forslag til § 8-5 stille spørsmål i forbindelse med kontroll, og det er plikt til å medvirke ved å svare på disse. Tollmyndighetene må anses for å ha rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger som er mottatt etter disse bestemmelsene uten at det fremgår særskilt av loven.

I forslaget til kapittel 8 er det regler om tollmyndighetenes innhenting av opplysninger ved kontroll, både til kontroll med varer som føres inn i eller ut av landet, og til kontroll av dokumenter mv. i ettertid. Også dette vil omfatte personopplysninger.

Tollmyndighetene innhenter også opplysninger fra åpne kilder, tips mv., se omtale av forslag til § 7-5 om behandling av personopplysninger mottatt på denne måten, og omtale av innhenting av kontrollopplysninger ved systematisk og langvarig observasjon i punkt 6.9.18. Videre har tollmyndighetene et særskilt rettsgrunnlag for å innhente og lagre opplysninger om grensekryssende trafikk, se omtale av forslag til § 8-9 og § 7-7 annet ledd. I tillegg kan tollmyndighetene ha hjemmel for å hente inn opplysninger etter andre lover. Kontrollopplysningene som tollmyndighetene innhenter, må holdes opp mot opplysninger tollmyndighetene har innhentet om varer mv. etter reglene i forslag til kapittel 2, 3, 4 og 5. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene kan bruke og sammenstille alle relevante opplysninger de har mottatt, når de kontrollerer vareførselen. Opplysningene hentes fra etatens ulike kontrollsystemer, registre og deklarasjonssystemet TVINN. Også dette er en følge av tollmyndighetenes myndighetsoppgaver etter tolloven, jf. forslag til § 1-2, og departementet legger derfor til grunn at det ikke er nødvendig at denne typen behandling av personopplysninger fremgår uttrykkelig av loven.

Tolletaten kan kontrollere all grensekryssende vareførsel. En viktig del av tollmyndighetens kontrollarbeid er å velge hvilke objekter som skal kontrolleres. Tollmyndighetene velger i praksis ut de objektene de mener det er hensiktsmessig å kontrollere, basert på en vurdering av hvor det er størst risiko for feil i vareførselen. Dette gjelder både ved kontroll av varer når de føres over grensen, og ved dokumentkontroll og annen kontroll i ettertid. Risikovurderingene gjøres blant annet ved å sammenstille opplysninger som tollmyndighetene har innhentet. Slike risikovurderinger er helt nødvendige dersom Tolletaten skal klare å gjennomføre en tilstrekkelig kontroll med de ressurser de har til rådighet. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene i utstrakt grad kan foreta slike sammenstillinger i medhold av de alminnelige kontrollbestemmelsene.

Tollmyndighetene har etter tolloven § 13-12 første ledd første punktum adgang til å sammenstille nødvendige personopplysninger for å planlegge, målrette og gjennomføre kontroller. Det vises til utfyllende omtale i forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 150 L (2012-2013) særlig punkt 9.5.2. Departementet legger til grunn at dette også omfatter profilering etter personvernforordningen, jf. artikkel 4 nummer 4. Med «profilering» menes enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer bruk av personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, adferd, plassering eller bevegelser. Med «personopplysninger» menes personopplysninger etter personopplysningsloven. Det er bare opplysninger tollmyndighetene har hjemmel for å innhente, som kan benyttes ved sammenstillingen. Tolloven § 13-12 første ledd gir også adgang til å behandle sensitive personopplysninger, det vil si opplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10.

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 13-12 i vareførselsloven § 7-6 første ledd, med noe endret ordlyd etter mønster av departementets forslag til bestemmelse i skatteforvaltningsloven i høring 23. mars 2018 om forslag til endringer i Skatteetatens informasjonsbehandling. Etter forslaget kan tollmyndighetene sammenstille personopplysninger, også opplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og 10, til kontrollformål. Sammenstilling er ment å omfatte profilering etter personvernforordningen artikkel 4 nummer 4. Dette foreslås presisert i lovteksten. Videre foreslås at tollmyndighetene skal ha adgang til å sammenstille personopplysninger for analyse- og statistikkformål. Med dette menes at tollmyndighetene skal kunne utarbeide overordnede analyser og vurderinger av forhold og utviklingstrekk på området inn- og utførsel av varer. Analysene skal blant annet brukes ved planlegging av myndighetenes fremtidige arbeid, herunder ved vurdering av på hvilke områder det er behov for særlig innsats.

Det er et grunnleggende personvernrettslig prinsipp at bruk av personopplysninger skal være begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for, jf. personvernforordningen artikkel 5 bokstav b. I tråd med dette foreslår departementet å innta i § 7-6 annet ledd at graden av personidentifikasjon ikke skal være større enn det som er nødvendig for formålet.

Særlig om automatiserte avgjørelser

Personvernforordningen regulerer «automatiserte individuelle avgjørelser», og det følger av artikkel 22 nr. 1 at den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, når avgjørelsen har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende. Det følger av Prop. 56 LS (2017-2018) om lov om behandling av personopplysninger, punkt 10.5.2 at artikkel nr. 22 nr. 1 i stor grad er en videreføring av personopplysningsloven § 25, jf. § 22. I Ot.prp. nr. 92 (1998-1999) om lov om behandling av personopplysninger er det i merknad til § 22 uttalt at bestemmelsen gjelder enhver avgjørelse som retter seg mot den registrerte, og som bygger på personopplysninger.

Videre uttales at «[m]ed avgjørelse menes beslutning som har rettslig eller faktisk virkning for den registrerte. Eksempler på slike avgjørelser er enkeltvedtak i forvaltningen og avgjørelser av lånesøknad eller ønske om å tegne forsikring».

Uttrykket «automatiserte individuelle avgjørelser» er ikke definert i personvernforordningen, men i fortalen er det i punkt 71 presisert at det menes beslutning som tas «uten menneskelig inngripen». Departementet legger til grunn at det innebærer at det treffes et vedtak eller en annen avgjørelse maskinelt, uten at saken på noe tidspunkt vurderes av en saksbehandler.

Etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b får nr. 1 ikke anvendelse dersom avgjørelsen er tillatt etter nasjonal rett, og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Det er på det rene at deklarasjonsbehandlingen ved inn- og utførsel av varer i stor grad må skje maskinelt ettersom det for alle varer skal leveres en deklarasjon til tollmyndighetene (med mindre det foreligger unntak). Deklarasjonsbehandlingen ved innførsel hadde for praktiske formål ikke vært mulig å gjennomføre uten automatisert behandling. Varer som innføres eller utføres, meldes til Tolletaten i form av deklarerer i TVINN (fortollingssystemet). I TVINN blir alle deklarasjoner undergitt en helautomatisk vurdering (input-kontroll) i form av validering av utfylt deklarasjon. Dersom en deklarasjon har ulovlige eller ulogiske verdier eller sammenhenger, blir deklarasjonen avvist. Denne behandlingen er automatisert og omfatter personopplysninger, for eksempel når fysiske personer deklarerer varer i TVINN. Etter departementets vurdering har imidlertid denne behandlingen ikke rettsvirkninger og påvirker heller ikke i betydelig grad den registrerte, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 1.

Ved deklarasjonskontroll benyttes såkalte masker (filtre) i TVINN for automatisert utarbeidelse av objektlistor over varesendinger for kontroll. Også i slike prosesser kan

personopplysninger inngå. Bruk av masker ved deklarasjonskontroll innebærer en utvelgelse av mulige kandidater (herunder kjøretøy eller andre varebærere) for kontroll. Den automatiserte behandlingen hjelper saksbehandleren til å snevre inn utvalget av aktuelle varesendinger (deklarasjoner) som skal kontrolleres, mens den endelige utvelgelsen av kontrollobjekter skjer manuelt av en saksbehandler. Dagens funksjon med masker i TVINN som plukker deklarasjoner for mulig kontroll, er derfor ikke en «automatisert individuell avgjørelse» etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 1.

Tolletaten har startet et pilotprosjekt med såkalt ekspressfortolling av landeveis vareførsel. De aktørene som deltar i pilotprosjektet, sender i god tid før grensepassering informasjon om varene (lasten), varebærer (transportmiddel) og sjåfør til Tolletaten. Disse opplysningene benyttes til automatisert profilering og utplukk til kontroll. Ved grensepassering får transporten grønt eller rødt lys ved passering av en «portal». Grønt lys betyr at varesendingen og transporten er «godkjent» etter en automatisk risikovurdering. Rødt lys betyr at varesendingen og/eller transporten skal kontrolleres manuelt, eventuelt godkjennes manuelt. Ekspressfortolling er så langt et frivillig tilbud om en fremgangsmåte for deklarerer og oppfyllelse andre plikter ved innførsel av varer. Etter departementets vurdering er det å plukke ut et objekt for kontroll i utgangspunktet ikke en avgjørelse som har rettsvirkninger for eller på annen måte i betydelig grad påvirker en registrert fysisk person.

I forbindelse med grensepassering av kjøretøy på landevei og ferjer benytter tollmyndighetene i dag blant annet skiltgjenkjenningssystemet ANPR (automatisk gjenkjenning og registrering av registreringsnummer) for utvelgelse av aktuelle kontrollobjekter. Kjøretøyets registreringsnummer er isolert sett ikke en personopplysning, men nummeret kan ved sjekk mot Statens vegvesens sentrale motorvognregister (Autosys) kobles til eieropplysninger. ANPR-data kobles mot objekter (kjøretøy) registrert som «mistenkelig» i Tolletatens systemer. Det kommer da et varsel på en skjerm, som i dag fordrer at tjenestemenn vurderer (ved å se nærmere

på de registrerte opplysningene, tidligere ANPR-passeringer mv.) om det er aktuelt med oppfølging i form av kontroll. Departementet legger til grunn at slik behandling kan være en form for profilering, men ikke en automatisert individuell avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende.

Bruk av de digitale tjenestene kvoteapplikasjon (kvoteapp) og fortollingsautomat innebærer automatiserte individuelle prosesser for fortolling av såkalte kvotevarer. Dagens løsninger er basert på brukerens egen registrering av opplysninger om varen, og systemet innebærer etter departementets vurdering i praksis egenfastsetting av tollavgift og andre innførselsavgifter. Det vil si at tollmyndighetene i realiteten ikke treffer avgjørelser som omfattes av artikkel 22 nr. 1, for så vidt gjelder innførselsavgifter. Derimot treffes det automatiserte avgjørelser når de reisende for eksempel får «avslag» og beskjed om at kvoten er overskredet, ved forsøk på å fortolle varer utover kvoten. Et slikt avslag innebærer imidlertid ikke annet enn at varen må deklarerer på vanlig måte, uten bruk av kvoteapp eller fortollingsautomat. Det samme vil gjelde dersom fortollingsløsningen i kvoteappen utvides til å omfatte varetyper som er underlagt restriksjoner, men hvor det gis avslag på bruk av appen dersom varen er restriksjonsbelagt. Departementet legger til grunn at heller ikke dette er avgjørelser som omfattes av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1.

Etter departementets syn viser gjennomgangen ovenfor at Tolletaten i stor grad benytter maskinell behandling, og at behandlingen vil kunne omfatte personopplysninger, men at dagens maskinelle behandlinger ikke innebærer at det treffes automatiserte individuelle avgjørelser etter personvernforordningen artikkel 22. Departementet legger videre til grunn at dagens bruk av personopplysninger ved sammenstilling og profilering i Tolletaten vil være dekket av forslag til § 7-6 første ledd i ny lov om vareførsel. Den pågående digitaliseringen av etaten vil imidlertid kunne innebære at avgjørelser som har rettsvirkninger eller i betydelig grad påvirker den registrerte, i fremtiden vil baseres på helautomatiserte prosesser. Departementet

foreslår derfor en hjemmel for departementet til å gi regler om bruk av personopplysninger i automatiserte avgjørelser i forskrift, tilsvarende som i utlendingsloven § 83 a tredje ledd. Se forslag til § 7-6 tredje ledd.

6.8.7 Lagring av personopplysninger

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 13-12 om lagring av personopplysninger i § 7-7. I første ledd slås det fast at personopplysninger ikke kan lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Dette følger av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c om dataminimering og bokstav e om lagringsbegrensninger, men foreslås likevel inntatt i lov om vareførsel. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene utarbeider retningslinjer for hvor lenge de ulike typer opplysninger kan lagres ut i fra de formål de er innhentet for.

Tollmyndighetene innhenter opplysninger om varer mv. etter reglene i kapittel 2, 3, 4 og 5 som kan omfatte personopplysninger. Tollmyndighetene innhenter videre opplysninger til kontrollformål, både til kontroll med varer som føres inn i eller ut av landet, og til kontroll av dokumenter mv. i ettertid, som vil omfatte personopplysninger. Disse opplysningene er viktige for kontroll av vareførselen, men vil også lagres over tid med tanke på eventuelle endring av vedtak mv. knyttet til vareførselen. Opplysninger innhentet i vareførselen fra for eksempel deklarasjoner eller for kontrollformål utgjør også en del av tollmyndighetenes erfaringsdata som benyttes for å planlegge og målrette senere kontroller. Tollmyndighetene innhenter også opplysninger fra åpne kilder, tips mv, se omtale av forslag til § 7-5 om behandling av personopplysninger mottatt på denne måten. Adgangen til å sammenstille personopplysninger for målretting av kontroller foreslås videreført i vareførselsloven § 7-6. Når opplysninger kan sammenstilles for målretting av kontroller er det nødvendig at opplysningene lagres over tid.

I enkelte tilfelle er tollmyndighetens adgang til å innhente opplysninger begrenset til å gjelde særskilte kontrollformål. Departementet viser til at opplysninger innhentet fra

transportselskap etter forslag til § 8-8 gjelder opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendige for kontrollen av varer som passasjerer med selskapets transportmidler bringer med seg på en aktuell reise. Det innebære at slike opplysninger ikke kan lagres lenger enn det som er nødvendig for at tollmyndighetene kan gjennomføre kontrollen de er innhentet for, det vil si kontrollen av varer som selskapets passasjerer bringer med seg på den aktuelle reisen.

Det følger av tolloven § 13-12 tredje ledd tredje punktum at opplysninger innhentet ved skiltgjenkjenningssystem kan lagres i inntil seks måneder etter at opplysningene er innhentet. Bestemmelsen foreslås videreført i § 7-7 annet ledd. Adgangen til seks måneders lagringstid for slike opplysninger er et resultat av en avveining av tollmyndighetenes behov for å kunne lagre opplysningene for analyse for planlegging og gjennomføring av fremtidige kontroller og inngrepet i den enkelte borgers frihet. Se omtale i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.5.

Tolloven § 13-12 tredje ledd annet punktum om adgang til å lagre personopplysninger fra resultatene av analyser av varer og substanser i inntil fem år, foreslås ikke særskilt regulert i ny lov om vareførsel. Også disse opplysningene kan lagres så lenge det er nødvendig ut i fra formålet med behandlingen etter hovedprinsippet om lagring av opplysninger som er angitt i første ledd. Tollmyndigheten bør ha retningslinjer som sørger for at disse opplysningene blir slettet når det ikke er nødvendig å lagre dem.

6.8.8 Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer

Departementet foreslår i § 7-8 en hjemmel for tollmyndighetene til å behandle innhentede personopplysninger for å utvikle og teste IT-systemer. Det er et vilkår at det vil være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Forslaget tilsvare tolloven § 12-18 som ble vedtatt ved lov 20. desember 2018 nr. 107, og trer i kraft 1. juli 2019. Formålet med bestemmelsen er å klargjøre at Tolletaten har rettslig adgang til å bruke personopplysninger til utvikling og

testing av IT-systemer. Det vil dessuten bli klart for de registrerte hva etaten kan bruke personopplysningene deres til, jf. Prop. 1 LS (2018-2019) kapittel 18.

6.8.9 Alminnelig opplysningsplikt

Etter tolloven § 12-1 a skal den som har plikt til å gi opplysninger etter loven, opptre aktsomt og lojalt, og bidra til at spørsmål om tollskyld i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Vedkommende skal også gjøre tollmyndighetene oppmerksom på feil ved tollekspedisjonen. Videre følger det av tollforskriften § 4-10-3 om opplysningsplikt ved innførsel at de opplysningspliktige straks skal melde fra til tollmyndighetene dersom de oppdager feil i de opplysningene som er gitt. Tilsvarende gjelder ved utførsel, jf. tollforskriften § 4-11-1.

Tolloven § 12-1 a er begrenset til å gjelde opplysninger av betydning for «tollskyld», og departementet foreslår å videreføre bestemmelsen med enkelte endringer etter mønster av tilsvarende bestemmelse i skatteforvaltningsloven, i tollavgiftsloven § 9-1. Se nærmere om begrunnelsen for dagens bestemmelse og forslaget i punkt 7.10.1.

Forslaget til lov om vareførsel pålegger opplysningsplikter for en rekke ulike aktører, først og fremst i kapitlene 2 til 5 i forbindelse med inn- og utførsel av varer, men også i forbindelse med kontroll etter kapittel 8. Departementet foreslår å innta en tilsvarende bestemmelse om plikt til å gi riktige og fullstendige opplysninger og opptre aktsomt og lojalt, samt plikt til å melde fra om feil i gitte opplysninger, i vareførselsloven, se forslag til § 7-9 om alminnelig opplysningsplikt. Bestemmelsen er ment å angi hovedinnholdet i opplysningsplikten, og får betydning ved vurderingen av om de ulike opplysningspliktene er oppfylt, og dermed indirekte for om vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr eller straff etter kapittel 12 er oppfylt.

6.8.10 Deklarantens endring av opplysninger i deklarasjonen

Departementet foreslår i § 7-10 en bestemmelse om at deklaranten kan endre opplysninger i tidligere levert deklarasjon ved å levere en endringsmelding.

Deklaranter kan i dag sende søknad om såkalt omberegning til Tolletaten. Dette kan i

dag gjøres elektronisk via TVINN, på eget skjema i Altinn, i e-post eller på papir. Det er en frist på tre år for omberegning, og en omberegning kan ikke innebære klage på et tidligere vedtak.

Ordlyden i forslag til § 7-10 i vareførselsloven tilsvarer i stor grad forslag i tollavgiftsloven § 9-4 om adgang til endring av egen fastsetting for den som har levert melding for tollavgift. Tilsvarende endringsadgang gjelder for særavgifter og merverdiavgift, jf. skatteforvaltningsloven § 9-4. Bakgrunnen for disse reglene er hensynet til at skatte- og avgiftsfastsettinger skal være korrekte, og at hensynet til de skatte- og avgiftspliktiges rettssikkerhet tilsier at de bør ha mulighet til å korrigere feil i fastsettinger de selv har utført. Adgangen til egenendring er innført av praktiske grunner, og fordi det ikke bør brukes for mye ressurser på feil som enkelt lar seg rette opp.

Endringer i deklarte opplysninger etter vareførselsloven vil ikke i seg selv ha direkte betydning for eventuell avgiftsfastsetting. Deklarasjonen etter vareførselsloven § 4-1 vil være grunnlagsdokument for fastsetting av merverdiavgift ved innførsel for registrerte avgiftspliktige og særavgifter for registrerte særavgiftspliktige, men den avgiftspliktige må på selvstendig grunnlag sørge for at opplysningene som gis til skattemyndighetene i skattemeldingen for merverdiavgift og særavgift, er korrekte. Det er likevel hensiktsmessig at deklaranten enkelt kan rette uriktige opplysninger i deklarasjonen som er gitt etter vareførselsloven. For andre avgiftspliktige, som ikke er registrert, er grunnlaget for tollavgift, særavgifter og merverdiavgift egenfastsatt ved levering av tolldeklarasjonen, og endringer av slike opplysninger må skje med hjemmel i adgangen som følger av tollavgiftsloven § 9-4 og skatteforvaltningsloven § 9-4. Ved slike endringer er det praktisk at også opplysninger gitt i medhold av vareførselsloven rettes.

Departementet foreslår, som for tollavgift, at det ikke skal være adgang til å endre opplysninger gitt i tidligere levert deklarasjon dersom tollmyndighetene har varslet om at de mottatte opplysningene er under kontroll, jf forslag til § 7-10 første ledd. Videre

foreslås i annet ledd at endringsmelding må være kommet frem til tollmyndighetene senest tre år etter at deklarasjonene ble levert. Tilsvarende regler foreslås i tollavgiftsloven § 9-4 annet ledd.

Tollmyndighetene må, på samme måte som for endringsmelding etter tollavgiftsloven § 9-4, legge til rette for levering av endringsmelding. Departementet antar at i praksis vil endringer skje på samme måte som i dag. Det vil for næringsdrivende si elektronisk via TVINN eller eget skjema i Altinn, eller ved levering av ny deklarasjon på papir. For privatpersoner må endringen skje ved levering av eget skjema på papir. Departementet foreslår i § 7-10 tredje ledd at departementet kan gi forskrift om innholdet i endringsmelding og om leveringsmåten.

6.8.11 Tollmyndighetenes endring av opplysninger i deklarasjonen

Departementet foreslår i § 7-11 en bestemmelse om at tollmyndighetene kan endre opplysninger mottatt i deklarasjoner, når de finner at opplysningene er uriktige.

Det følger av tolloven § 7-6 om tilsidesettelse av deklarerert beregningsgrunnlag at tollmyndighetene kan fastsette beregningsgrunnlaget for toll dersom «beregningsgrunnlag ikke er deklarerert, eller det er grunn til å tvile på at deklarerert beregningsgrunnlag er riktig». Videre har tollmyndighetene etter tolloven §§ 12-10 og 12-11 adgang til å treffe endringsvedtak hvis det er beregnet for lite eller for mye toll. Tollmyndighetenes adgang til å endre tollavgiftsfastsettinger er foreslått regulert i tollavgiftsloven § 11-1. I praksis innebærer slike endringsvedtak at tollmyndighetene endrer opplysninger gitt i deklarasjonen.

Departementet foreslår at tollmyndighetene med hjemmel i vareførselsloven skal kunne endre mottatte opplysninger i deklarasjonen. Vilkåret for endring er at tollmyndighetene finner at opplysningene er uriktige. Formålet med bestemmelsen er å tilstrebe at opplysninger gitt etter vareførselsloven er riktige. Det vil fremme lovens formål om å sikre opplysninger om varers verdi, type, mengde mv. til bruk for

kartlegging, statistikkformål og grunnlag for fastsetting av avgifter ved innførsel mv., jf. forslag til § 1-2 annet ledd i lov om vareførsel.

En avgjørelse om endring av opplysninger vil ikke isolert sett få betydning for noens rettigheter eller plikter, men departementet foreslår at avgjørelsen likevel skal kunne påklages etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven, og med seks ukers klagefrist som foreslått i vareførselsloven § 7-12. Se forslag til § 7-11 annet ledd. Dersom tollmyndighetene som følge av feilen også treffer vedtak om overtredelsesgebyr, vil dette vedtaket kunne påklages, og spørsmålet om opplysningene i deklarasjonen var uriktige vil bli en del av klagebehandlingen.

6.8.12 Klagefrist

Fristen for å klage over tollmyndighetenes vedtak er etter gjeldende rett tre uker fra tidspunktet for underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Tolldirektoratet erfarer at parter ofte har behov for en lengre klagefrist, og direktoratet gir derfor fristutsettelse i mange saker.

Departementet foreslår at fristen for å klage over tollmyndighetenes vedtak etter vareførselsloven settes til seks uker. Det vil gi klagerne bedre tid til å vurdere om det er grunnlag for å klage og til å utarbeide klagen. Det vises til forslag til § 7-12 om klagefrist, der det også fremgår at forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum ikke gjelder for tollmyndighetenes vedtak etter vareførselsloven. Tilsvarende klagefrist foreslås i tollavgiftsloven § 8-7, og er i samsvar med klagefristen etter skatteforvaltningsloven § 13-4.

6.8.13 Bistands- og opplysningsplikt overfor tollmyndighetene

Departementet foreslår i § 7-13 å videreføre tolloven § 12-3 om andre myndigheters underretnings- og hjelpeplikt overfor tollmyndighetene. Etter første ledd har politiet og militære myndigheter plikt til å yte tollmyndighetene nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelsen av tolltjenesten. Videre skal havnevesenets tjenestepersonell, fyrvoktere og statsloser som under sin tjeneste eller i stillings medfør får kjennskap til overtredelser av vareførselsregelverket, eller forhold som viser at slike overtredelser

tilsiktes, søke å hindre overtredelsen, og uten ugrunnet opphold underrette tollmyndighetene eller påtalemyndigheten, jf. annet ledd. Statsloser har også, etter krav fra tollmyndighetene, plikt til å gi opplysninger de har om fartøyer langs kysten og i norske farvann, jf. tredje ledd. Opplysningsplikten etter annet og tredje ledd går foran eventuell fastsatt taushetsplikt, jf. fjerde ledd.

6.8.14 Konsultasjoner

Departementet foreslår i § 7-14 en hjemmel for departementet til å gi forskrift om regelmessige konsultasjoner mellom myndigheter med ansvar og oppgaver ved inn- og utførsel av varer og næringslivet mv. Bestemmelsen gir grunnlag for å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til WTO avtalen om handelsfasilitering artikkel 2 nr. 2 og artikkel 10 nr. 1. Forslaget viderefører tolloven § 12-16.

6.8.15 Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.

Departementet foreslår at tolloven § 4-12 om oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv. videreføres i vareførselsloven § 7-15. Det fremgår av bestemmelsen at den som gir pliktig melding, herunder deklarasjon, til tollmyndighetene, har plikt til å oppbevare meldingen eller en kopi av denne. Det er uten betydning for plikten til oppbevaring i hvilken form meldingen er gitt. Oppbevaringen gjelder også for dokumenter, erklæringer mv. som fremlegges etter kapittel 2. Etter annet ledd kan departementet i forskrift gi bestemmelser om hvor, på hvilken måte, og hvor lenge dokumenter skal oppbevares og om fritak fra oppbevaringsplikten.

I Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) om ny bokføringslov punkt 12.2.7 ble reglene om dokumentasjonsplikt og oppbevaring av internasjonale handelsdokumenter forutsatt regulert i tolloven. Om internasjonale handelsdokumenter vises det til Bokføringsutvalgets uttalelser i NOU 2002:20 om ny bokføringslov punkt 11.3.7 hvor det uttales:

«Ved kjøp av varer fra utlandet vil det fra myndighetenes side være behov for kontroll med opprinnelsesland, kvantum, verdi mv. for å kunne underbygge verdien (tolltariffen) på tollobjektet. Det betyr at det for slike kjøp kan være

aktuelt med oppbevaringsplikt for dokumenter som ordresedler, pakksedler, følgesedler, utleveringssedler, konnossementer, opprinnelsesbevis, lisenser, manifeste, fraktbrev og faktura.»

Departementet slutter seg til utvalgets forslag men legger samtidig til grunn at «internasjonale handelsdokumenter vil være oppbevaringspliktige dersom dokumentene er nødvendige for å oppfylle kravene til innhold i dokumentasjon av bokførte opplysninger. Oppbevaringsplikten følger da av plikten til å oppbevare dokumentasjon av bokførte opplysninger.»

De dokumenter som reguleres særskilt i gjeldende tollov, er to typer dokumenter. For det første meldinger som fører av transportmiddel plikter å gi etter bestemmelsene i §§ 3-2 til § 3-7. Bestemmelsene om plikt til å gi slike meldinger er videreført i forslag til vareførselsloven kapittel 2. For det andre gjelder det meldinger i forbindelse med tollbehandlingen i tolloven kapittel 4, og da særlig melding og grunnlagsdokumentasjon etter §§ 4-20 (fortolling), 4-23 (tillatelse til utførsel) og § 4-24 (annen disponering). Bestemmelser om slike meldinger og grunnlagsdokumentasjon reguleres av forslag til kapittel 3, jf. §§ 4-1 flg., og for utførsel av § 5-5.

Departementet legger til grunn at de fleste dokumenter som har betydning for fastsetting av tollavgift, vil være oppbevaringspliktig etter bokføringsloven. Plikten til oppbevaring i bokføringsloven omfatter ikke bare de dokumenter bokføringen bygger på, men også grunnlagsdokumentasjon. Oppbevaringsplikten etter bokføringsloven sammen med oppbevaringsplikten etter vareførselsloven innebærer etter departementet vurdering at det ikke er nødvendig med bestemmelser om oppbevaring av meldinger mv. i tollavgiftsloven.

6.8.16 Bindende forhåndsuttalelser

Departementet foreslår i § 7-16 å videreføre tolloven § 12-13 om bindende forhåndsuttalelser. Etter bestemmelsen kan tollmyndighetene etter søknad gi bindende

forhåndsuttalelse om klassifisering i henhold til gjeldende tolltariff, opprinnelse og gebyrer som vil påløpe ved innførsel eller utførsel av en vare, eller beregningsmåten for disse. Bindende forhåndsuttalelser anses som viktig for å styrke forutberegneligheten for importører og eksportører.

6.9 Vareførselsloven kapittel 8 Kontroll

Kontrollbestemmelsene i vareførselsloven er sentrale for at tollmyndighetene skal kunne oppfylle lovens formål om å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer. For å kontrollere vareførselen kan tollmyndighetene kontrollere alle transportmidler, varesendinger og personer som kommer til eller reiser fra tollområdet. Tollmyndighetene overvåker den grensekryssende trafikken på vei, fergeterminaler og flyplasser med utenlandstrafikk. De har omfattende kontrollhemler rettet mot den grensekryssende varetrafikken, og kontrollhemler som gir rett til å innhente ytterligere opplysninger, blant annet fra den opplysningspliktige selv, tredjeparter og offentlige myndigheter. For å løse kontrolloppdraget på en god og effektiv måte er det nødvendig at tollmyndighetene ikke bare har kunnskap om de ulike aktørene i vareførselskjeden og hvilke varer som inn- og utføres, men også informasjon om trafikkmønstre, trender og utviklingstrekk når det gjelder ulovlig vareførsel. Tolletaten må være fremtidsrettet i sin arbeidsmetodikk for å ligge i forkant av eventuelle overtredelser av reglene om grensekryssende vareførsel, samtidig som det ikke er ønskelig å legge byrder på den lovlige vareførselen ved å kontrollere objekter med lav risiko.

Tollmyndighetenes kontroll med vareførselen er rettet mot oppfyllelse av plikten til å fremlegge og gi opplysninger om varer som føres inn i eller ut av tollområdet, etter reglene i vareførselsloven kapittel 2, 3, 4 og 5. I tillegg skal tollmyndighetene kontrollere at den grensekryssende vareførselen ikke er i strid med annet regelverk som stiller krav om tillatelser, oppstiller restriksjoner mv. Eksempler på slike regler er forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander (forskrift 1. januar 2007 nr. 1) og våpenforskriften (forskrift 25. juni 2009 nr. 904).

Departementet foreslår at kontrollbestemmelsene i tolloven kapittel 13 i hovedsak videreføres i lov om vareførsel. Kontrollbestemmelsene er primært begrunnet i tollmyndighetenes oppgave med kontroll av all grensekryssende vareførsel. Behovet for slik kontroll er uavhengig av om det skal svares tollavgift av varen. Departementet foreslår å endre de sentrale kontrollbestemmelsene i §§ 13-1 og 13-3 slik at vilkårene for at tollmyndighetene kan kontrollere i større grad tar utgangspunkt i formålet, som er kontroll med varer som krysser grensen. Videre foreslås det at reglene om kontroll av person inntas i en egen bestemmelse, og at inngripende undersøkelse av person hjemles klart i loven. Også tollmyndighetenes adgang til å bruke makt overfor personer som forsøker å unndra seg kontroll, som i dag er regulert i tollforskriften, foreslås regulert i loven.

Departementet foreslår å videreføre reglene i tolloven §§ 13-3 a, 13-3 b og 13-4 i vareførselsloven §§ 8-10, 8-11 og 8-13. Ved kontrollen innhenter tollmyndighetene opplysninger fra de opplysningspliktige selv eller fra tredjeparter, enten muntlig når deklarasjonen mv. leveres, ved skriftlig henvendelse eller ved stedlig kontroll. Dette i motsetning til reglene i forslag til kapittel 2, 3, 4 og 5, hvoretter den opplysningspliktige på eget initiativ skal gi opplysninger. Departementet foreslår en egen bestemmelse om kontrollopplysninger fra utsteder av opprinnelsesbevis i § 8-12.

Bestemmelsen i tolloven § 12-2 om andre offentlige myndigheters opplysningsplikt foreslås videreført i § 8-14. Bestemmelsen om opplysninger om abonnement til telefonnummer mv. i tolloven § 12-4 foreslås inntatt og noe utvidet i § 8-15 om kontrollopplysninger fra tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller –tjeneste. Reglene om bokføringspålegg foreslås inntatt i §§ 8-16 og 8-17.

Bestemmelser om opplysningsplikt for offentlige myndigheter mv. som i dag er inntatt i kapitlet om særlige forvaltningsregler, foreslås inntatt i kontrollkapitlet, mens bestemmelser om lagringstid, behandling av ubekreftede opplysninger som for

eksempel tips, og adgang til å sammenstille personopplysninger foreslås plassert i kapitlet om særlige forvaltningsregler.

Bestemmelsene om kontroll brukes både i den operative grensekontrollen og ved innhenting av kontrollopplysninger i forbindelse med deklarasjonsbehandling og i ettertid. Det er ikke et klart skille mellom bestemmelsene. For eksempel kan bestemmelsene om dokumentkontroll benyttes hvis tollmyndighetene ønsker å innhente ytterligere opplysninger når de i den operative grensekontrollen kommer over vareførsel hvor reglene i forslag til kapittel 2, 3 og 4 ikke er fulgt.

Forslag til kontrollbestemmelser må ses i lys av forslag til § 1-2 om lovens saklig virkeområde. Kontrolladgangen er begrenset til varer som «føres inn i eller ut av tollområdet», og avgrenses dermed mot kontroll av innenlands vareførsel.

6.9.1 Gjennomføring av kontroll med vareførselen

Departementet foreslår i § 8-1 en generell hjemmel for tollmyndighetenes adgang til å stanse personer og transportmidler og treffe de tiltak som er nødvendige for å gjennomføre varekontrollen. Forslaget er ment å videreføre gjeldende rett.

Adgangen til å stanse transportmidler er regulert i tolloven § 13-3 første ledd. Videre følger det av § 13-9 første ledd at enhver som er på sted eller under forhold som nevnt i §§ 13-1 og 13-3, plikter å stanse når tollmyndighetene krever det. Departementet foreslår at tollmyndighetens adgang til å stanse både personer, varesendinger og transportmidler tas inn i ny § 8-1 første ledd. Bestemmelsen er ment å omfatte ethvert transportmiddel som tollmyndighetene har anledning til å kontrollere etter § 8-2, også ikke-motoriserte transportmidler som sykkel, og personer som kan kontrolleres etter § 8-3. Bestemmelsen omfatter også enhver varesending, blant annet containere og trailerhengere.

Tollmyndighetene har etter bestemmelsen anledning til å gjennomføre rutinekontroll og stikkprøvekontroll uten krav om mistanke om brudd på reglene om grensekryssende vareførsel. Tolletaten kan også gjennomføre målrettede kontroller mot utvalgte transportmidler, varesendinger eller personer, eller grupper av slike. Videre kan tollmyndighetene gjennomføre kontrollaksjoner som følge av en kjent risiko, enten i bestemte geografiske områder, for en viss type varer (eksempelvis valutasmugling) eller for en bestemt type transportmidler.

Det følger av tolloven § 13-3 annet ledd at tollmyndighetene kan treffe de tiltak som anses nødvendige for å gjennomføre kontrollen med transportmidler og vareførsel som nevnt i bestemmelsens første ledd. Departementet foreslår å videreføre dette som en generell bestemmelse. Det vil ofte være behov for praktiske tiltak når tollmyndighetene kontrollerer vareførselen i forbindelse med grensepassering for å avdekke ulovlige varer og manglende oppfyllelse av opplysningsplikten. Praktisk viktige eksempler er regulert i tollforskriften § 13-3-1, der det fremgår at kontrolltiltak blant annet kan omfatte demontering av kontrollobjekter, gjennomgang og flytting av varer lagret i bil, midlertidig tilegnelse av transportmidlers nøkler, flytting av kontrollobjekter til egnet kontrollfasilitet, gjennomlysning av transportmidler og bagasje og åpning av postsendinger. Andre tiltak kan være regulering av trafikken og sperring av områder for kontroll.

De kontrolltiltak som treffes må, med unntak for rutinekontroller og stikkprøvekontroller, stå i forhold til det antatte omfanget av brudd på reglene om vareførsel og omstendighetene ellers. Dette kravet om forholdsmessighet er en kompetansebegrensning for tollmyndighetene, med krav til at kontrolltiltaket er egnet og forholdsmessig i hvert enkelt tilfelle. Departementet foreslår at dette kravet fremgår av loven. Som eksempel nevnes at selv om en undersøkelse av person isolert sett er nødvendig og egnet for å avklare de forhold den gjelder, kan omstendigheter knyttet til personen innebære at tiltaket likevel er uforholdsmessig. Tollmyndighetene må da vurdere om belastningen tiltaket innebærer for personen, står i et rimelig forhold til det

som søkes oppnådd. Nyttene eller fordelene må være større enn ulempene. Betydningen av forholdsmessighetsprinsippet er størst der vilkårene for undersøkelse er oppfylt, for eksempel at tiltaket skal være så lite og kortvarig som mulig, men innebærer også en begrensning i valget mellom ulike tiltak.

Det foreslås også å regulere i loven at tollmyndighetene kan ta vareprøver uten vederlag. Slik adgang følger i dag av tolloven § 13-4 om kontroll hos den opplysningspliktige. Departementet foreslår at adgangen gjøres generell slik at det også vil være adgang til å ta vareprøver ved kontroll i forbindelse med grensepassering og ved kontroll av postsending. Dette kan være aktuelt for varer som tilsynelatende er narkotika, og varer som er underlagt restriksjoner (som legemidler), for å fastslå varens klassifisering eller for å avgjøre om varen er ekte. Vareprøver tas blant annet når varen må undersøkes nærmere på laboratorium. I slike tilfeller vil vareprøven normalt bli ødelagt eller redusert slik at den ikke kan leveres tilbake i uendret tilstand.

Tollmyndighetene benytter ofte spesialtrenet hund, for eksempel ved gjennomføring av kontroller for å søke etter narkotika. Dette gjelder både ved kontroll av person og ved undersøkelse av bagasje, transportmidler mv. Departementet foreslår at adgangen til å benytte hund ved gjennomføring av kontroll inntas i loven, se forslag til § 8-1 tredje ledd.

Tollmyndighetene kan med hjemmel i tolloven § 13-11 benytte tollsegl dersom kontrollformål tilsier det. Bestemmelsen foreslås videreført i § 8-1 tredje ledd. Hjemmel for å gi forskrift om bruk av tollsegl foreslås inn tatt i § 8-1 femte ledd.

Tolloven § 13-10 har regler om tollvakt. Dersom tollmyndigheten finner at betryggende kontroll med transportmiddel bare kan skje ved hjelp av tollvakt skal den ansvarlige for transportmiddelet dekke omkostningene. Dersom tollvakt er nødvendig for kontroll med varer som blir liggende på losse- eller lasteplasser eller i lagerskur har tollskyldnere samme plikt. Det kan kreves sikkerhet for betaling av utgiftene, og ved bruk av tollvakt for kontroll av transportmiddel kan transportmiddelet holdes tilbake

inntil sikkerhetsstillelse eller betaling skjer. Bestemmelsen har også regler om at tollmyndighetene kan kreve at tollvakten skaffes passende oppholdssted.

Departementet foreslår at det inntas i vareførselsloven § 8-1 fjerde ledd at tollmyndighetene kan benytte tollvakt dersom kontrollformål tilsier det. Regler om plikten til å dekke omkostningene ved bruk av tollvakt foreslås inntatt i forskrift med hjemmel i § 8-1 femte ledd. Det samme gjelder regler om sikkerhetsstillelse for utgifter til tollvakt, tilbakehold av transportmiddel for å sikre betaling og krav om passende oppholdssted for vakten.

I § 8-1 femte ledd foreslås en hjemmel for departementet til å gi forskrift om nærmere regler om stansing og tiltak, vareprøver og bruk av hund.

6.9.2 Undersøkelse for kontroll av varer

Forslag til § 8-2 om undersøkelse for kontroll av varer som føres over grensen og § 8-3 om undersøkelse av person for kontroll av varer, er i utgangspunktet videreføring av bestemmelser om kontroll i tolloven §§ 13-1 og 13-3. Formålet med bestemmelsene er at tollmyndighetene skal kunne undersøke for å avdekke varer som føres inn i eller ut av landet uten å bli fremlagt og tollbehandlet i samsvar med reglene i vareførselsloven eller inn- eller utført i strid med annet regelverk om inn- og utførsel av varer. Kontrollen kan også gjennomføres etter at varen er tollbehandlet etter forslag til regler i kapittel 3, for å undersøke om de fysiske varene stemmer overens med opplysninger som er gitt om vekt, mengde, volum, varetype mv., men slik etterfølgende kontroll vil i utgangspunktet skje etter forslag til §§ 8-10 følgende, se omtale nedenfor.

Tollmyndighetenes kontroll etter § 8-2 vil i hovedsak utøves i forbindelse med grensepassering. For å gjennomføre kontrollen med vareførselen kan tollmyndighetene blant annet undersøke bagasje og annet, for eksempel barnevogn, som kan frakte varer. Å undersøke omfatter også å åpne, for eksempel bagasje. Bestemmelsens første ledd bokstav a viderefører tolloven § 13-3 første ledd bokstav c og d. Videre kan

tollmyndighetene undersøke tog, luftfartøy, fartøy og andre transportmidler som kan frakte varer over grensen, jf. forslag til § 8-2 første ledd bokstav b. Bestemmelsen viderefører tolloven § 13-3 første ledd bokstav a, b og d. Forslaget til § 8-2 første ledd bokstav a og b er også ment å dekke tolloven § 13-1 første ledd bokstav a om at tollmyndighetene kan undersøke over alt utendørs, når undersøkelsen skjer i umiddelbar tilknytning til forfølgelse av et forhold som antas å innebære en overtredelse.

Departementet mener at det i utgangspunktet ikke er nødvendig å regulere *hvor* tollmyndighetene kan undersøke for kontroll (som i gjeldende regler). Det avgjørende vilkåret er at undersøkelsen og kontrollen er rettet mot varer som føres inn i eller ut av landet. Det vil si at tollmyndighetene blant annet kan undersøke ethvert transportmiddel som er på vei til eller fra grensen, bagasjen til personer som er på vei til eller fra grensen, og eventuelt andre gjenstander eller annet som kan frakte varer. Formuleringen kontroll med «varer som føres inn i eller ut av landet» gir ingen klare holdepunkter for hvor langt fra grensen kontrollen kan utøves. Vilkåret vil være at tollmyndighetene utøver sin myndighet til å kontrollere varer som føres inn i eller ut av landet. Det må derfor være en pågående vareførsel. Tollmyndighetenes kontroll vil normalt finne sted i grensenære områder. På steder lenger unna grensen vil det kreves klare holdepunkter for at det kan dreie seg om varer som føres inn i eller ut av landet dersom tollmyndighetene skal kunne utføre kontroll. Dersom et transportmiddel som antas å frakte varer, har passert grensen, vil tollmyndighetene kunne undersøke transportmiddelet så lenge det er sannsynlig at varene er i transportmiddelet.

Etter forslag til § 8-2 første ledd bokstav c kan tollmyndighetene undersøke i bygninger og på steder der vare som er ført inn i eller ut av landet antas å være. Bestemmelsen er ment å omfatte tolloven § 13-1 første ledd bokstav b og c. Tollmyndighetenes kontroll og undersøkelse etter forslag til § 8-2 første ledd bokstav c er betinget av at de undersøker for å kontrollere vare som er ført inn i eller skal føres ut av landet, og kontrollen kan da utøves på steder hvor slike varer antas å være. Det vil for det første

gjelde flyplasser, havner og havnelagre mv. med trafikk til og fra utlandet. Videre kan tollmyndighetene kontrollere og undersøke lagerplasser og lagerbygninger lenger inn i landet dersom varer som er ført inn i landet losses der, eller der varer som skal føres ut av landet lastes. Tollmyndighetenes adgang til kontroll av bygninger mv. etter denne bestemmelsen er også begrenset til kontroll av varer i tilknytning til at de føres inn i eller ut av landet.

En ikke ubetydelig del av vareførselen skjer ved bruk av post. Tolloven har ingen særskilt bestemmelse om adgang til å kontrollere postsendinger, herunder brev, men departementet legger til grunn at varer som sendes som post kan kontrolleres etter de alminnelige kontrollbestemmelsene, herunder adgangen til å kontrollere vareførsel uten bruk av transportmiddel etter § 13-3 første ledd bokstav c. Postsendinger, det vil si brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 20 kg, er særskilt regulert i postloven, med blant annet strenge regler om taushetsplikt i § 30. Taushetspliktbestemmelsen er en videreføring og presisering av tidligere postlov av 1996 § 13, som i hovedsak videreførte § 8 i postloven fra 1928. I forarbeidene til § 13 i postloven av 1996 er tollmyndighetens adgang til å kontrollere post til og fra utlandet uavhengig av taushetspliktbestemmelsen i § 8 nevnt uttrykkelig. Departementet legger til grunn at dette også gjelder etter dagens regler. Tollmyndighetene må ved kontroll av postsendinger, ut i fra alminnelige regler om bevisbedømmelse i forvaltningssaker, vurdere hvor sannsynlig det er at postsendingen inneholder en vare i lovens forstand. Dersom de kommer til at det er tilfelle, vil de ha adgang til å undersøke postsendingen på lik linje med andre varer. Brudd på posthemmeligheten anses som en relativt inngripende handling. Postsendinger kan også inneholde korrespondanse som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Det vil si at tollmyndighetenes kontroll krever klar lovhjemmel, må være forholdsmessig og nødvendig. Åpning av postsending kan ikke skje dersom tilstrekkelig undersøkelse kan foretas ved hjelp av andre og mindre inngripende tiltak, for eksempel ved at postsendingen gjennomlyses og innholdet i brev eller pakker må ikke granskes i større grad enn det som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen med vareførselen. Departementet foreslår at

tollmyndighetens adgang til å åpne og undersøke brev og pakker som ledd i vareførselskontrollen, inntas i § 8-2 annet ledd.

Departementet foreslår i § 8-2 tredje ledd hjemmel for å gi forskrift om tiltak og bruk av hjelpemidler ved undersøkelse for kontroll av bagasje, transportmiddel, bygning og steder etter første ledd og kontroll av brev, pakker eller annen korrespondanse etter annet ledd. Slike hjelpemidler kan være ulike skannere og annet inspeksjonsverktøy, som undervannskamera og lignende.

6.9.3 Undersøkelse av person

Tollmyndighetene kan som del av vareførselskontrollen undersøke person fordi den reisende kan frakte varer festet på klærne, sko, hodeplagg eller til kroppen. Varen kan være synlig eller skjult. Narkotika, våpen, valuta eller høyverdivarer kan for eksempel være kamuflert i skjulte lommer, under sålen på skoene, inne i et hodeplagg osv. Reisende kan også skjule ulovlige varer som narkotika inne i kroppen, ved bruk av kroppens hulrom eller ved å svelge «varen».

Departementet foreslår i § 8-3 bestemmelse om undersøkelse av person for kontroll av varer som føres inn i eller ut av landet. Bestemmelsen er i utgangspunktet en videreføring av tolloven § 13-1 første ledd bokstav e, men departementet foreslår at det i større grad enn i dag stilles krav om mistanke for undersøkelse av person som ikke er på vei til eller fra grensen. Tollmyndighetenes formål med å undersøke personer er å kontrollere varer som føres inn i eller ut av landet. Det vil si at slik undersøkelse ikke kan gjøres for annet formål, som for eksempel om personen bærer med seg id-dokumenter eller annet som kan være av betydning for om vedkommende har lovlig opphold.

Etter forslag til § 8-3 første ledd bokstav a kan tollmyndighetene undersøke person som er på vei til eller fra grensen. Dette er ment både å omfatte de som ferdes til fots og de som benytter transportmiddel. Det dekker dermed tolloven § 13-1 første ledd bokstav e

nr. 1 og 2. Bestemmelsen omfatter også reisende som befinner seg på eller underveis til eller fra anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy i utenriks trafikk, jf. § 13-1 første ledd bokstav d (som også gjelder de som ikke reiser). Det avgjørende er om vedkommende er på vei til eller fra grensen. Bestemmelsen er ment å omfatte personer som faktisk har krysset grensen på vei inn i landet, eller som har til hensikt å krysse grensen ut av landet. Det er ikke krav om nærhet til grensen, men sannsynligheten for at personen er på vei til eller fra grensen er størst i grensenære områder, på flyplasser og på anløpssteder for fartøy i utenrikstrafikk.

Om en person er på vei til eller fra grensen, må avgjøres etter en konkret vurdering i samsvar med beviskravene i forvaltningsretten, det vil si ved alminnelig sannsynlighetsovervekt. I praksis gjennomfører tollmyndighetene kontroll av vareførsel på tog fra utlandet også etter at toget har stoppet og tatt med passasjerer etter grensepassering. Det vil si at passasjerer som kun reiser innenlands kan bli kontaktet av tollmyndighetene. Tollmyndighetene må i slike tilfelle avklare om vedkommende kommer fra utlandet. Normalt gjøres det blant annet ved sjekk av billetten. Er det ikke sannsynlighetsovervekt for at personen er på vei fra grensen er det ikke grunnlag for undersøkelse av vedkommende for kontroll av varer.

Tollmyndighetene kontrollerer i enkelte tilfeller vareførselen selv om fartøy som kommer fra utlandet har vært innom norsk havn og tatt med passasjerer. Dette gjelder fartøy som går i rute mellom Danmark, Stavanger og Bergen. Det er nødvendig og praksis for at tollmyndighetene kontrollerer personer som går i land i Bergen, selv om fartøyet har vært innom Stavanger etter at den kom fra Danmark. Også i slike tilfeller må tollmyndighetene først avklare om en person kommer fra utlandet, og det vil bare være grunnlag for å undersøke vedkommende etter forslag til § 8-3 bokstav a dersom det er sannsynlighetsovervekt for at det er tilfelle.

Det er ikke krav om mistanke om brudd på regelverket for at tollmyndighetene skal kunne undersøke en person etter forslag til § 8-3 bokstav a. Det må imidlertid antas at

tollmyndighetene sjelden vil undersøke en person utenfor grensenære områder med mindre de har mistanke om brudd på vareførselsloven. Bestemmelsen gir tollmyndighetene adgang til å foreta undersøkelse som stikkprøvekontroll eller som annen tilfeldig kontroll, men dette antas bare å være aktuelt i grensenære områder. Eksempel på slik kontroll er rutinekontroll av reisende som ankommer med ferge fra utlandet, hvor noen blir tatt ut for nærmere kontroll og kanskje også inngripende undersøkelse. For øvrig er tollmyndighetenes kontroll som regel målrettet også når det gjelder undersøkelse av person, blant annet basert på visuell observasjon av reisende på flyplass eller på grunnlag av tips eller annen informasjon.

Departementet foreslår i § 8-3 første ledd bokstav b en hjemmel for at tollmyndighetene kan undersøke person som ikke er på vei til og fra grensen, men som mistenkes for å unndra vare fra kontroll. Tollmyndighetene kan med hjemmel i tollovens § 13-1 bokstav e nr. 5 foreta undersøkelse på person som befinner seg (1) utendørs når undersøkelsen skjer i umiddelbar tilknytning til forfølgning av et forhold som antas å innebære unndragelse av varer fra kontroll, (2) utendørs i områder hvor lossing eller lasting foregår eller antas å ha foregått og (3) i lager eller andre bygninger på steder hvor lossing eller lasting foregår eller antas å ha foregått. Det er for alle tilfellene et vilkår at personen mistenkes for å unndra varer fra kontroll. Tollmyndighetene kan videre med hjemmel i tolloven § 13-1 første ledd bokstav e nr. 3 undersøke person som forlater lagringsplass for ufortollede varer, og etter nr. 4 undersøke person som befinner seg på eller underveis fra eller til anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy i utenriks fart.

Felles for disse tilfellene er at undersøkelsen og kontrollen retter seg mot personer som ikke er på vei til eller fra grensen, men som befinner seg på steder hvor det er en nær tilknytning til vareførsel over grensen. Lagringsplass for ufortollede varer skiller seg noe fra dette, men poenget er at disse, som i realiteten vil være tollagre, er steder hvor det oppbevares varer som ikke er deklarerert for overgang til fri omsetning (med påfølgende plikt til å svare avgift). Tollmyndighetene kan i tilfeller som omfattes av

tolloven § 13-1 første ledd bokstav e nr. 5, bare undersøke en person dersom de har mistanke om at personen unndrar varer fra kontroll. Kravet til mistanke i tollovens § 13-1 bokstav e nr. 5 anses ikke å være strengt. Marius Stub uttaler i «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» punkt 6.3.4 at krav om mistanke antagelig vil være oppfylt dersom det er objektive holdepunkter i saken for at det er grunn til mistanke. Departementet legger til grunn at også tollmyndighetenes undersøkelse av person som forlater lagringsplass for ufortollede varer, jf. tolloven § 13-1 første ledd bokstav e nr. 3, eller som befinner seg på eller underveis fra eller til anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy i utenriks fart uten å være reisende, jf. nr. 4, i praksis skjer på grunnlag av mistanke. Mistanke kan oppstå både på grunn av hendelser på det aktuelle stedet, som antakelse om at en reisende leverer varer til en ikke-reisende for å unndra varene fra kontroll, eller på grunnlag av etterretning.

Departementet foreslår at disse tilfellene samles i en mer generell bestemmelse om at tollmyndighetene, for å gjennomføre kontrollen med varer som føres inn i eller ut av landet, kan undersøke person som mistenkes for å unndra vare fra kontroll. Det kan stilles spørsmål om det må være et lovfestet vilkår at personen oppholder seg på steder med nær tilknytning til vareførsel over grensen, eller om kravet om mistanke om at varer unndras for kontroll er en tilstrekkelig avgrensning av tollmyndighetenes undersøkelsesadgang. Tollmyndighetenes kontrollvirksomhet er knyttet til varer som føres over grensen, og departementet antar at situasjoner hvor en person mistenkes for å unndra varer fra kontroll, sjelden oppstår på andre steder enn de som har tilknytning til varer som føres over grensen. Departementet har likevel valgt å innta i forslag til § 8-3 at personen må være på sted som nevnt i § 8-2 første ledd bokstav c, forlate lagringsplass for varer som ikke er deklart for overgang til fri omsetning, eller er på eller ved ankomst- eller avløpssted for luftfartøy, fartøy, buss eller tog med utenlandstrafikk. I tillegg foreslår departementet å innta i loven at tollmyndighetene kan undersøke person som er i det aktuelle transportmiddelet, dersom vedkommende mistenkes for å unndra varer fra kontroll. Som nevnt har tollmyndighetene behov for å kunne kontrollere passasjerer på tog og ferger som kommer fra utlandet, også når

transportmiddelet har tatt med passasjerer fra stopp innenlands før det kommer til endelig ankomststed. Dersom tollmyndighetene har grunn til å tro at passasjerer har passert grensen, kan de foreta undersøkelse etter forslag til § 8-3 bokstav a. Ved sammenblanding av passasjerer, vil imidlertid passasjerer som ikke har passert grensen, kunne overta varer og dermed medvirke til å unndra varer fra tollmyndighetenes kontroll. Dersom tollmyndighetene har mistanke om slike forhold, må de ha adgang til å undersøke vedkommende.

Tollmyndighetene vil kunne forfølge og stanse en person på såkalt «ferske spor» som en del av kontrollen etter forslag til § 8-3 første ledd bokstav a og b, og bestemmelsene anses dermed å omfatte tolloven § 13-1 bokstav e nr. 5.

6.9.4 Gjennomføring av undersøkelse av person

Departementet foreslår i § 8-4 en egen bestemmelse om gjennomføring av undersøkelse av person. Dette er i dag regulert i tollforskriften § 13-1-1, med hjemmel i tolloven § 13-1.

Tollmyndighetenes undersøkelse av person griper i stor grad inn i den reisendes personlige integritet. Det kreves derfor hjemmel i lov og jo mer inngripende tiltaket er, desto klarere må lovhjemmelen være. Dette kommer til uttrykk i Grunnloven § 102, Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8. Hjemmel for å undersøke person følger av forslag til § 8-3, men departementet foreslår i § 8-4 å lovregulere hvordan tollmyndighetene skal gjennomføre undersøkelse av person.

I forslag til § 8-4 er det i første ledd inntatt et krav om at undersøkelse av person skal foretas så skånsomt og hensynsfullt som mulig og på en minst mulig krenkende måte. Dette er en videreføring av tollforskriften § 13-1-1 femte ledd første punktum. Bestemmelsen gjelder enhver undersøkelse av person, og innebærer at undersøkelsen ikke skal fremstå som ydmykende eller fornærmende. Det må antas at særlig inngripende undersøkelse vil kunne oppfattes som krenkende, men poenget er at

undersøkelsen ikke kan gjennomføres på en mer krenkende måte enn det som er nødvendig.

Forslag til § 8-4 annet ledd gjelder det som i tollforskriften omtales som innledende undersøkelse på person, og som er regulert i § 13-1-1 første ledd. Dette omfatter undersøkelse av klær den kontrollerte har på seg, samt hender, føtter og hode. Hodet kan undersøkes med hår og hulrom med sikte på å avdekke ulovlig vareførsel. Dette er en praktisk form for kontroll, selv på et innledende stadium.

Innledende undersøkelse på person tilsvarer i stor grad politiets adgang til visitasjon etter politiloven §§ 7a og 10. I forarbeidene til politiloven er det uttalt: «Med visitasjon menes besiktigelse og undersøkelse av en person utenpå kroppen, av vedkommendes klær, veske o.l. i den hensikt å finne bestemte gjenstander». Departementet foreslår at uttrykket visitasjon har samme betydning i vareførsesloven § 8-4. Adgangen til å undersøke hodet med hår og hulrom kommer i tillegg, og foreslås derfor nevnt særskilt.

Adgangen til visitasjon innebærer at den kontrollerte kan bli bedt om å ta av ytterjakke, sko, hodeplagg, genser osv., men ikke plagg som gjør at undertøyet blir synlig. Tollmyndighetene kan om nødvendig klappe den kontrollerte på kroppen for å undersøke om varer er festet eller skjult i klær eller på kroppen. Visitasjon innebærer også adgang til å undersøke den kontrollertes vesker o.l. Slike medbragte gjenstander kan kontrolleres etter forslag til § 8-2 første ledd bokstav a.

I forslag til § 8-4 tredje ledd er det regler om såkalt inngripende undersøkelse, som er regulert i tollforskriften § 13-1-1 annet ledd. Inngripende undersøkelse kan bare skje dersom den som kontrolleres, mistenkes for å unndra varer fra kontroll, og handlingen etter loven kan medføre frihetsstraff. Mistanke om at varer unndras fra kontroll kan skyldes ulike omstendigheter, som for eksempel konkrete tips om enkeltpersoner eller oppførsel ved grensepassering. Mistanken behøver ikke å være til stede ved utvelgelse

til kontroll, men kan bygge seg opp under en innledende undersøkelse, for eksempel gjennom samtale underveis. Det er ikke krav om at mistanken gjør det sannsynlig at overtredelse har funnet sted. Forarbeidene til tolloven 1966 § 12 gir grunnlag for å anta at kravet er noe mindre strengt enn sannsynlighetsovervekt, jf. Innst.O. I (1956-66) side 2, jf. også Marius Stub, «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» punkt 6.3.4. Vilåret om at handlingen vedkommende mistenkes for, kan medføre frihetsstraff, følger ikke av gjeldende regler. Det foreslås inntatt på grunn av kontrollens inngripende karakter. Departementet legger til grunn at det i praksis ikke vil føre til begrensninger i den kontrollen tollmyndighetene kan utføre etter gjeldende bestemmelser, ettersom inngripende undersøkelse av person primært skjer for å avdekke alvorlige forhold som innførsel av narkotika.

Det følger av tollforskriften § 13-1-1 annet ledd at inngripende undersøkelse på person kan omfatte fullstendig avkledding og besiktigelse av kroppen. Det er ikke adgang til fysisk kontroll av kroppens hulrom ut over det som gjelder ved innledende undersøkelse. Inngripende undersøkelse av person skal foretas på skjermet sted og av tollpersonale av samme kjønn som den kontrollerte. Tollmyndighetene kan kreve at den som kontrolleres beveger seg, slik at det kan undersøkes om fremmedlegemer er festet til kroppen. Departementet foreslår at regler om dette videreføres i forskrift. Det følger videre av § 13-1-1 tredje ledd at dersom den kontrollerte ønsker å benytte toalett under kontrollen, kan tollmyndighetene kreve at særskilt toalett benyttes. Departementet foreslår at også dette videreføres i forskrift.

Ved mistanke om at den kontrollerte skjuler vare i kroppen, kan tollmyndighetene etter tollforskriften § 13-1-1 fjerde ledd anmode den kontrollerte om å gi urinprøve eller avføring på særskilt avtrede. På samme vilkår kan tollmyndighetene gjennomlyse kroppen ved hjelp av godkjent apparat. Tollmyndighetene har såkalte kroppsskannere både på flyplasser og fergeterminaler, og bruker kontrollformen forholdsvis ofte. Departementet foreslår, av informative hensyn, at adgangen til å gjennomlyse den kontrollertes kropp etter samtykke inntas i § 8-4 tredje ledd. Regler om

fremgangsmåten for dette foreslås, som i dag, regulert i forskrift. Det samme gjelder tollmyndighetenes adgang til å be den kontrollerte om å gi urinprøve eller avføring på spesialtoalett.

Tollmyndighetenes undersøkelsesadgang omfatter enhver, uansett alder. Det finnes ingen generell regel om at vergen, foreldre eller andre alltid opptrer på vegne av barn under 18 år overfor forvaltningen. Det er ikke i tollovgivningen gitt særskilte regler om samtykke for personer under 18 år i dag. Etter tollforskriften § 13-1-1 er det krav om samtykke for røntgenkontroll og bruk av spesialtoalett og urintest. Passivt/stilltiende samtykke vil i disse tilfellene ikke være nok, men muntlig samtykke er tilstrekkelig. Forvaltningsloven angir heller ingen aldersgrense for når barn kan samtykke selv.

Departementet foreslår i § 8-4 fjerde ledd at inngripende undersøkelse av barn under 15 år bare kan gjennomføres med samtykke fra den som har foreldreansvaret. For barn under 15 år skal den med foreldreansvaret som hovedregel informeres, og vedkommende skal ta beslutninger på vegne av barnet. I mange tilfeller vil ikke dette kunne gjennomføres i praksis, for eksempel fordi foreldrene ikke lar seg kontakte eller det ikke er tilrådelig å vente til foreldrene innfinner seg, blant annet når foreldrene er i utlandet eller ellers har for lang reisevei til at det er forsvarlig å vente. Rask gjennomføring av undersøkelsen bør uansett alltid tilstrebes når barn er involvert. Ved mistanke om innvendig smugling kan undersøkelser, av hensyn til barnets helse, ikke utsettes. I slike tilfeller må tollmyndighetene ta beslutninger på vegne av barnet, men barnet skal informeres særskilt og høres, og barnets meninger skal tillegges vekt utfra barnets alder og modenhet.

Ved mistanke om at den med foreldreansvaret utnytter barnet til å begå en ellers straffbar handling, må tollmyndighetene kunne beslutte å gjennomføre inngripende undersøkelse selv om den med foreldreansvaret ikke samtykker, eller uten at den med foreldreansvaret er hørt. Tilsvarende må tollmyndighetene kunne beslutte at det skal

gjennomføres inngripende undersøkelse av barnet uten at den med foreldreansvaret tillates å være til stede.

Barn over 15 år vil etter bestemmelsen ha selvstendig kompetanse til å samtykke til tollmyndighetenes undersøkelser, der samtykke er et krav. Det er for eksempel mange barn over 15 år som reiser alene, og noen kan ha et ønske om at foreldrene ikke skal være med på undersøkelsen. Den kriminelle lavalder er 15 år, og de fleste særlover om barns samtykkekompetanse setter aldersgrensen til 15-16 år. Barn, som voksne, har også rett til vitne etter forvaltningsloven § 15.

Tollmyndighetene må utarbeide særskilte rutiner for kroppsvisitasjon av barn, som ivaretar hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt, valg av vitne, krav til å utrede situasjonen på forhånd og skriftlig begrunnelse. Rutinene skal inneholde krav om konkret og individuell vurdering, herunder indirekte påvirkning, for eksempel når det er foreldre som blir kontrollert.

Departementet foreslår i § 8-4 femte ledd å videreføre reglene i tollforskriften § 13-1-1 sjette ledd om rett til å få skriftlig begrunnelse for grunnlaget for en inngripende undersøkelse. Det følger av forskriftsbestemmelsen at dersom den kontrollerte ved en inngripende undersøkelse, på stedet eller innen en uke etterpå, krever at mistanken begrunnes, skal tollmyndighetene innen en uke deretter gi en skriftlig, kortfattet begrunnelse for undersøkelsen. Det fremgår videre at tollmyndighetene i begrunnelsen skal nevne de faktiske forhold som ligger til grunn for mistanken, og at de i tillegg bør nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende for beslutningen. Departementet foreslår at reglene om saksbehandlingen videreføres i forskrift.

6.9.5 Plikt til å medvirke ved kontroll

Forslag til § 8-5 gjelder plikten til å medvirke ved kontroll. Bestemmelsen viderefører tolloven § 13-9. Bestemmelsen retter seg mot alle som befinner seg på sted og under forhold som nevnt i forslag til §§ 8-2 og 8-3. Vedkommende har plikt til å stanse når

tollmyndighetene ved tegn eller på annen måte krever det, og yte den hjelpen og rette seg etter de anvisninger tollmyndighetene finner nødvendig for å gjennomføre kontrollen.

Den som stanses, skal gi de opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Vedkommende skal opplyse om varer han eller hun bringer med seg, hvor vedkommende kommer fra osv. Det må være en saklig sammenheng mellom de opplysningene tollmyndighetene krever og formålet med kontrollen, men den som stanses kan ha plikt til å besvare spørsmål som mer indirekte vil kunne avdekke forhold av kontrollmessig betydning. Det kan være spørsmål om formålet med reisen, oppholdssted ved ankomst osv., som etter tollmyndighetens vurdering kan være relevant fordi svaret kan føre til en grundigere undersøkelse. Tollmyndighetene kan ha behov for at den som er stanset, hjelper til ved gjennomføring av kontrollen. Det kan være handlinger som å låse opp dører, åpne bagasje og bidra til utpakking og fremvisning av vare. Slik hjelp har vedkommende plikt til å yte i dag etter tollforskriften § 13-9-1. Vedkommende har også plikt til å rette seg etter anvisninger, som å stoppe kjøretøyet. En person som kontrolleres etter § 8-3 har plikt til å bli med til tollmyndighetenes lokaler, og medvirke ved gjennomføring av personkontroll, røntgenundersøkelse av bagasje mv.

Departementet foreslår å innta i loven at den som stanses på forespørsel, skal oppgi personalia og legge frem identifikasjonsdokument. Det følger i dag av tollforskriften § 13-9-1 at enhver som stanses har plikt til å oppgi personalia. Departementet legger til grunn at dette bør omfatte plikt til å legge frem identifikasjonsdokumenter. Plikten gjelder bare dersom opplysningene er relevante for kontrollen med vareførselen.

Plikten til å medvirke ved kontroll etter forslag til § 8-5 gjelder ved undersøkelse for å kontrollere varer som føres inn i eller ut av landet. Dette er en annen type kontroll enn plikten til å gi kontrollopplysninger og bistand etter §§ 8-10 til 8-13, som i utgangspunktet er kontroll for å verifisere riktigheten av dokumenter, erklæringer eller

andre opplysninger som pliktes gitt etter loven. For disse siste tilfellene er plikten til å bistå inntatt i hver enkelt bestemmelse.

6.9.6 Adgang til å bruke makt

Departementet foreslår i § 8-6 å regulere tollmyndighetenes adgang til å bruke makt for å kunne gjennomføre en kontroll. Bestemmelsens første ledd viderefører tolloven § 13-8 første ledd første punktum om at tollmyndighetene kan skaffe seg adgang med makt dersom de nektes adgang til transportmiddel, sted eller område hvor de har ett til å ferdes eller foreta undersøkelser. Adgang til maktbruk vil også omfatte situasjoner der tollmyndighetene, som ledd i kontrollen, må tilegne seg nøkler mv. for å flytte transportmiddel, tilhenger og lignende til egnet sted for undersøkelse. Andre praktiske eksempler er når tollmyndighetene må bryte opp lås, forsegling, eller annen barriere med makt for å kunne gjennomføre kontroll for å åpne bagasje, et bagasjerom eller et område som en havn. Adgangen til å bruke makt er begrenset til tilfeller hvor det er nødvendig for å få gjennomført kontrollen. Kan kontrollen for eksempel skje på et senere tidspunkt uten bruk av makt, kan makt ikke anvendes, jf. blant annet vilkåret i forslaget tredje ledd om at bruk av makt må være «nødvendig».

Adgangen til å bruke makt gjelder ved undersøkelse for kontroll med varer som føres inn i eller ut av landet. Adgangen til å bruke makt gjelder ikke når tollmyndighetene skal gjennomføre kontroll hos den opplysningspliktige etter forslag til § 8-13, som i utgangspunktet gjelder kontroll for å verifisere riktigheten av opplysninger som pliktes gitt etter loven. I disse tilfellene kan tollmyndighetene kreve bistand fra politiet for å få utlevert regnskapsmateriale, dokumenter, varer mv., se forslag til § 8-13 tredje ledd, som viderefører tolloven § 13-4 tredje ledd.

Forslag til 8-6 annet ledd gir tollmyndighetene hjemmel for å bruke makt overfor personer som forsøker å hindre eller unndra seg kontroll. Det følger av femte ledd i tollforskriften § 13-1-1 om undersøkelse på person, at personer som forsøker å unndra

seg kontroll, kan holdes tilbake med makt. Typiske tilfelle er når den reisende trekker seg unna ved å gå eller løpe fra stedet.

Departementet legger til grunn at tollmyndighetene også har adgang til å bruke makt overfor personer som forsøker å hindre kontroll. Dette kan for eksempel være når en person er i ferd med å kaste bilnøkkelen på sjøen, eller overfor den som fysisk hindrer at tollmyndighetene får tilgang til å kontrollere gjenstander eller personer som kan bringe med seg varer. Slik adferd er straffbar etter tolloven § 16-5 og forslag til § 12-7 i vareførselsloven.

Bruk av fysisk makt overfor en person er i utgangspunktet straffbart og forbudt ved lov, jf. straffeloven kapittel 25 om voldslovbrudd mv. og kapittel 24 om vern av den personlige frihet og fred. Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8 tilsier at tollmyndighetens maktanvendelse overfor person har forankring i loven. Ordlyden må være tilstrekkelig klar og presis og angi meningsinnholdet. Departementet foreslår at adgangen til å bruke makt inntas i § 8-6 annet ledd i vareførselsloven.

Forslaget om å lovfeste adgangen til å bruke makt må ses i lys av tollmyndighetenes adgang til pågrep etter tolloven § 16-13 og straffeprosessloven § 176. Denne adgangen foreslås videreført i vareførselsloven § 8-7, se omtale nedenfor. Maktbruk som utøves i forbindelse med lovlig pågrep er lovlig, jf. straffeloven § 18 om nødverge, men fordi tollmyndighetene har lovfestet adgang til pågrep ut over adgangen «enhver» har til pågrep etter straffeprosessloven § 176 første ledd annet punktum, foreslår departementet at adgangen til å bruke makt i forbindelse med pågrep reguleres i loven.

Som i tolloven § 13-8 første ledd annet punktum, foreslår departementet at det inntas i vareførselsloven § 8-6 tredje ledd at maktbruken må være nødvendig og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene ellers. En slik

proporsjonalitetsregel må også gjelde ved maktanvendelse overfor person. Det følger også av forslag til § 8-1 annet ledd at tiltak som treffes for å gjennomføre kontrollen, må stå i forhold til overtredelsens antatte omfang og omstendighetene for øvrig. Sett hen til at maktbruk er et sterkt inngrep, foreslår departementet at proporsjonalitetsregelen inntas særskilt i § 8-6.

6.9.7 Adgang til å pågripe person

Det følger av tolloven § 16-13 annet ledd at tollmyndighetene kan pågripe person når vilkårene for pågripelse etter straffeprosessloven er til stede. Det materielle grunnvilkåret for pågripelse er at den som pågripes med «skjellig grunn» mistenkes for en handling som etter loven kan føre til høyere straff en fengsel i seks måneder. Straffebestemmelser i forslag til lov om vareførsel oppfyller vilkåret om seks måneders fengsel, med unntak av uaktsom overtredelse forslag til § 12-5 om straff for ulovlig vareførsel hvor strafferammen etter forslaget er fengsel inntil seks måneder. Videre må ett av de særskilte fengslingsvilkårene i § 171 første ledd nr. 1 til 4 være oppfylt. Dersom den som kontrolleres blir tatt for ulovlig vareførsel, og forsøker å unndra seg kontrollen ved å nekte å stoppe eller stikke av, vil normalt vilkåret i nr. 1 om at det er grunn til å frykte at han vil unndra seg forfølgningen, være oppfylt. Dersom den som kontrolleres forsøker å kvitte seg med bevis, som ved å kaste fra seg ulovlige varer, vil trolig vilkåret i nr. 2 om at han vil forspille bevis i saken, være oppfylt.

Tjenestemenn hos tollmyndighetene har, som alle andre, adgang til å pågripe person dersom den mistenkte treffes eller forfølges på «fersk gjerning eller ferske spor», jf. straffeprosessloven § 176 første ledd annet punktum. Dette trenger ikke reguleres særskilt for tollmyndighetene. Det er imidlertid i juridisk teori lagt til grunn at tollmyndighetene etter tolloven § 16-13 har samme adgang til å pågripe når det er fare ved opphold, som politiet har etter straffeprosessloven § 176 første ledd første punktum. Det vil si at tjenestemenn hos tollmyndighetene, som polititjenestemenn, i slike tilfelle kan foreta pågripelse uten beslutning av retten eller påtalemyndigheten, som ellers kreves etter straffeprosessloven § 175. Departementet legger til grunn at det innebærer

at tjenestemenn hos tollmyndighetene, når det er fare forbundet med opphold, kan foreta pågrepelse ved overtredelse av tolloven eller andre straffebud knyttet til ulovlig vareførsel. Tilsvarende vil gjelde ved overtredelser av ny lov om vareførsel. De øvrige vilkårene for pågrepelse etter straffeprosessloven §§ 171 følgende må også i slike tilfelle være oppfylt. Adgangen til å pågripe person etter reglene i straffeprosessloven § 176 første ledd foreslås inntatt i vareførselsloven § 8-7.

Tollmyndighetene skal snarest mulig overlevere den pågrepne til politiet. Det følger av straffeprosessloven § 176 annet ledd, men foreslås også inntatt i vareførselsloven § 8-7.

6.9.8 Kontrollopplysninger fra transportselskaper

Etter tollforskriften § 13-9-2 skal transportselskap gi opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendig for å gjennomføre kontrollen av passasjerer som ferdes til eller fra norsk tollområde. Hjemmel for forskriften er tolloven § 13-9 om plikt til å medvirke ved kontroll. I praksis benyttes hjemmelen for å innhente passasjeropplysninger fra flyselskap. Tollmyndighetene mottar passasjeropplysninger fra flyselskap på ulike måter, enten ved direkte tilgang til selskapenes bookingsystemer eller ved mottak av listene elektronisk eller på papir. Opplysningene kan ikke overføres elektronisk til eller direkte lagres i tollmyndighetenes datasystemer, jf. tollforskriften § 13-9-2 fjerde ledd.

Tollmyndighetene mottar passasjerlister fra fartøy (transportmidler til vanns) med hjemmel i tollforskriften § 3-3-2 sjette ledd. Det følger av bestemmelsen at tollmyndighetene kan kreve at fører av fartøy ved ankomst overfører passasjerlister elektronisk i SafeSeaNet. Bestemmelsen er gitt med hjemmel i tolloven § 3-3 om meldeplikt om ankomst til bestemmelsesstedet i tollområdet. Tolloven § 3-3 foreslås videreført i vareførselsloven § 2-3 om melde- og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet. Hensynet bak denne bestemmelsen er at tollmyndighetene skal få kjennskap til transportmidler som ankommer tollområdet, og for fartøy også om varene det bringer med seg. Reglene gjelder generelt for alle

transportmidler/fartøy som ankommer tollområdet og er ikke knyttet til en konkret kontrollsituasjon. Vareførselsloven § 2-3 vil ikke gi hjemmel for innhenting av passasjerlister, i det dette er kontrollopplysninger som foreslås hjemlet i vareførselsloven kapittel 8.

Ved mottak av informasjon om passasjerer (passasjerlister eller informasjon om enkeltpersoner) kan Tolletaten vurdere denne informasjonen før de reisende ankommer. Informasjonen vil gjennomgås mot aktuelle etterretningssystemer. Passasjeropplysningene sammenholdes med etterretningsinformasjon (kjente forhold om reisende) og benyttes til profilering av reisende for å målrette kontrollen. Dersom tollmyndighetene på denne måten finner ett eller flere objekter som er aktuelle for kontroll, vil denne informasjonen bli undergitt en grundigere vurdering blant annet med tanke på aktualitet og alvorlighetsgrad. Hensynet til effektiv kontroll gjør dette nødvendig. Strømmen av reisende blir stadig større og tollmyndighetene må bruke profilering for å kunne plukke ut riktige kontrollobjekter i løpet av den korte tiden man har tilgjengelig fra den reisende forlater flyet eller båten og passerer tollfilteret, hvor de fleste tollkontrollene gjennomføres.

Informasjonen om den reisende vil også gjennomgås med henblikk på å finne objekter som er ukjente i etatens registre, men som passer inn i ett eller flere kjente mønstre med henblikk på utvelgelse til en nærmere kontroll. Profilering innebærer at ulike opplysninger om reisende knyttes til antagelser om adferd. I denne sammenheng kan indikatorer på smugling for eksempel være kombinasjoner av elementer ved opplysningene. For eksempel vil det være aktuelt å finne ut om en persons reiserute har elementer som kan karakteriseres som avvikende. En analyse av opplysningene vil også være et viktig bidrag til å avdekke ytterligere indikatorer. Når det gjøres beslag eller avdekkes ulovligheter vil en analyse av passasjeropplysninger kunne gi informasjon om antatt tidligere aktivitet og aktivitetsmønster. Slik kan opplysningene benyttes for å kartlegge andre med lignende adferd tidligere og i ettertid, som igjen kan benyttes til

fremtidig utvelgelse av kontrollobjekter. Transportselskap omfatter selskap som frakter passasjerer mot betaling, herunder også chartrede busser og småfly/privatfly.

Departementet foreslår i vareførselsloven § 8-8 en bestemmelse om kontrollopplysninger fra transportselskaper. Bestemmelsen vil, i tillegg til flyselskaper og fartøy, gjelde for buss- og togselskaper og andre som i virksomhet frakter passasjerer til eller fra landet. Hensikten med bestemmelsen er at tollmyndighetene skal kunne innhente nødvendige opplysninger for kontroll av varer som passasjerene og besetningen bringer med seg. Opplysningsplikten er begrenset til å gjelde passasjer og besetning som er på reise eller som er registrert for en nært forestående reise. Dette er i samsvar med tollforskriften § 13-9-2 annet ledd.

Departementet understreker at forslag til § 8-8 ikke er ment å innebære at transportselskaper som i dag ikke registrer opplysninger om sine passasjerer når disse reiser til eller fra landet, vil måtte innføre rutiner for innhenting av opplysninger og rapportering til tollmyndighetene. Departementet legger imidlertid til grunn at transportselskap som registrerer opplysninger om passasjerer, gir dem videre til tollmyndighetene når de krever det.

Det følger av forslaget, som i tollforskriften § 13-9-2, at transportselskapene skal gi opplysninger etter krav fra tollmyndighetene. Det innebærer at transportselskapene ikke plikter å gi opplysningene løpende. Departementet legger imidlertid til grunn at det både for tollmyndighetene og transportselskap som jevnlig trafikkerer grensen kan være hensiktsmessig at passasjerlister gis fortløpende uten at det kreves fra tollmyndighetene for hver grensepassering. En slik ordning praktiseres i dag for passasjerlister som mottas elektronisk i SafeSeaNet. Fortløpende levering av passasjerlister kan etableres som en praktisk ordning, men departementet foreslår at det også skal være adgang til å bestemme en slik løpende opplysningsplikt i forskrift. Det vil være en forutsetning at en eventuell forskrift begrenses til transportselskap som har passasjerlister og at det gis detaljerte bestemmelser om tidspunkt for å gi

opplysninger og hvilke opplysninger som skal gis. Forskrifter om dette må på vanlig måte sendes på høring.

Begrensningen i tollforskriften § 13-9-2, om at opplysningene fra transportselskapene ikke kan overføres elektronisk til tollmyndighetenes datasystemer, er lite anvendelig i dagens digitale samfunn. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre denne begrensningen. Det vil si at opplysningene kan, når de mottas, analyseres og sammenstilles med andre opplysninger tollmyndighetene har, og på den måten gi grunnlag for målrettet kontroll når transportmiddelet ankommer. Begrensningen om at opplysningene ikke kan lagres i tollmyndighetens datasystemer, foreslås videreført på den måten at opplysningene ikke kan lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre den aktuelle kontrollen. Opplysningene skal bare benyttes for kontroll av passasjerer knyttet til den aktuelle reisen over grensen. Det innebærer at opplysningene ikke kan lagres videre for å brukes til sammenstilling for profilering og målretting av fremtidige kontroller. Se omtale av forslag til § 7-7 i punkt 6.8.7.

Det foreslås en forskriftshjemmel for nærmere spesifisering av opplysningsplikten innhold og om når opplysningene skal gis i elektronisk format. Videre foreslås som nevnt over at det i forskrift kan bestemmes at opplysninger om passasjerer skal gis løpende, det vil si uten krav fra tollmyndighetene.

6.9.9 Innhenting av opplysninger ved bruk av skiltgjenkjenningssystem

Tolloven § 13-12 første ledd annet punktum om tollmyndighetenes adgang til å overvåke grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlands trafikk ved bruk av skiltgjenkjenningssystem, foreslås videreført i § 8-9. Adgangen til å lagre opplysninger innhentet ved skiltgjenkjenningssystem i inntil seks måneder foreslås videreført i § 7-7 annet ledd. Se omtale av bestemmelsen i punkt 6.8.7.

6.9.10 Kontrollopplysninger fra opplysningspliktige

Forslag til § 8-10 viderefører tolloven § 13-3 a, men er begrenset til kontroll med vareførselen. Tollmyndighetene kan be om opplysninger for å kontrollere riktigheten av

opplysninger gitt i meldinger, deklarasjoner mv. fra den som har opplysningsplikt etter kapittel 2 om plikter ved ankomst, kapittel 3 om tollbehandling, kapittel 4 om tollprosedyrer og kapittel 5 om plikter ved avreise og prosedyren utførsel.

Tollmyndighetene kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved å gi innsyn i, legge frem, sammenstille, utlevere eller sende inn dokumenter, fakturaer, fraktdokumenter, kontrakter og korrespondanse, opprinnelsesbevis eller elektroniske programmer og programsystemer mm. Oppregningen er ikke uttømmende. Det avgjørende er om opplysningene etter tollmyndighetenes vurdering kan ha betydning for kontrollen med vareførselen. Den som kan pålegges å gi opplysninger, har plikt til å gi opplysningene uten hensyn til den taushetsplikten vedkommende er pålagt i lov eller på annen måte. Opplysninger som angår rikets sikkerhet kan imidlertid bare kreves fremlagt etter samtykke fra Kongen.

6.9.11 Kontrollopplysninger fra tredjeparter

Forslag til § 8-11 viderefører tolloven § 13-3 b, men begrenset til opplysningsplikt for kontroll av vareførselen.

Annet ledd gjelder innhenting av opplysninger for målretting av kontroller. I slike tilfeller har tollmyndighetene ikke et kjent navn eller en kjent transaksjon som utgangspunkt for å kreve opplysninger fra tredjepart, men for eksempel indikasjoner på at en type varer innføres uten at opplysningsplikten i kapittel 2 til 5 overholdes, eller i strid med andre lover om innførsel av varer. Opplysninger fra tredjeparter kan gi tollmyndighetene nyttig informasjon for å identifisere aktuelle kontrollobjekter. I enkelttilfeller vil kontrollene kunne kreve betydelige ressurser hos de opplysningspliktige, og tollmyndighetene må derfor foreta en forholdsmessighetsvurdering av antatt nytte av opplysningene mot byrden som pålegges de opplysningspliktige.

Tollmyndighetene kan, som etter gjeldende bestemmelse, kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved å gi innsyn i, legge frem,

sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, kontrakter mm. eller elektroniske programmer, programsystemer mv. Oppregningen er ikke uttømmende. Det avgjørende er om tollmyndighetene mener opplysningene kan ha betydning for kontroll av noens vareførsel.

Tredjeparters opplysningsplikt etter forslag til § 8-11 viker ikke for lovbestemt taushetsplikt med mindre annet følger av vedkommende taushetspliktbestemmelse.

6.9.12 Kontrollopplysninger fra utsteder av opprinnelsesbevis mv.

Departementet foreslår i § 8-12 en bestemmelse om kontrollopplysninger fra utsteder av opprinnelsesbevis mv. Det følger av forslag til § 5-6 at det kan utstedes opprinnelsesbevis for varer som føres ut av landet. Opplysninger om varers opprinnelse har betydning for å få tollnedsettelse eller tollfritak på grunnlag av frihandelsavtale, bilaterale tollsamarbeidsavtaler og konvensjoner. Det er i den forbindelse krav om opprinnelsesbevis eller lignende. Dokumentasjonen kan gis av den som fører varen ut av landet, eller av produsenten av varen.

Kontrolladgangen er i forslag til § 8-12 begrenset til å gjelde opprinnelsesbevis mv. som er utstedt i forbindelse med utførsel av vare fra Norge. Det er ikke krav om at dokumenterte opplysninger om opprinnelse gis til norske tollmyndigheter i utførselsdeklarasjon eller på annen måte. Norske tollmyndigheter kan imidlertid på forespørsel fra utenlandske tollmyndigheter ha plikt til å kontrollere opplysninger i opprinnelsesbevis mv. utferdiget i Norge. Kontrollen kan både bestå i å innhente opplysninger og å gjennomføre kontroll hos den som har gitt opplysninger om opprinnelse. Dersom den som har utstedt opprinnelsesbevis mv., nekter norske tollmyndigheter å kontrollere, vil det kunne føre til at norske myndigheter besvarer forespørselen fra utenlandske myndigheter med at varen har ukjent opprinnelse, med den følge at tollfritak eller nedsettelse sannsynligvis ikke innrømmes. Departementet mener det er hensiktsmessig at adgangen til å innhente kontrollopplysninger fremgår av loven.

6.9.13 Kontroll hos den opplysningspliktige

Forslag til § 8-13 viderefører tolloven § 13-4 om kontroll hos den opplysningspliktige, men slik at kontrollen er begrenset til kontroll av vareførsel. Tollmyndighetenes adgang til å bruke makt i forslag til § 8-6 gjelder ikke ved kontroll hos den opplysningspliktige etter § 8-13, men det følger av bestemmelsens tredje ledd at tollmyndighetene om nødvendig kan kreve hjelp av politiet for å få utlevert dokumenter, varer mv. For nærmere omtale av bestemmelsen, se Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.4.5.

Tolloven § 13-7 om kontroll med tollager foreslås ikke videreført som en særskilt bestemmelse. Kontroll med tollager kan gjennomføres etter reglene i forslag til § 8-13 og innhenting av kontrollopplysninger.

6.9.14 Kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter

Forslag til § 8-14 om kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter viderefører tolloven § 12-2 første ledd om andre offentlige myndigheters opplysningsplikt, men plikten til å gi opplysninger er begrenset til tollmyndighetenes kontroll med vareførselen.

Departementet foreslår i § 8-14 annet ledd bokstav a å videreføre opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt for myndigheter som utsteder tillatelser for import eller eksport av varer. Plikten til å gi opplysninger gjelder etter krav fra tollmyndighetene og omfatter opplysninger som er av betydning for vareførselen.

Skattemyndighetene og folkeregistermyndighetene har plikt til å gi opplysninger uten hinder av taushetsplikt, når de er av betydning for tollmyndighetenes kontroll med vareførselen, jf. § 12-2 annet ledd bokstav b. Dette foreslås videreført i vareførselsloven § 8-14 annet ledd bokstav b.

Departementet foreslår i § 8-14 annet ledd bokstav c at veimyndighetene, uten hinder av taushetsplikt, skal ha plikt til å gi opplysninger av betydning for tollmyndighetenes kontroll med vareførselen. Tollmyndighetene har lang praksis for å innhente

opplysninger fra registre over kjøretøy og førerkort som ledd i kontrollen med vareførselen. For eksempel benytter de oppslag om konkrete kjøretøy og eier for å verifisere identifikasjon og vurdere troverdigheten av opplysninger mottatt av de opplysningspliktige. I den grad opplysninger fra veimyndighetene er taushetsbelagte, er det nødvendig med særskilt hjemmel i tolloven, jf. forvaltningsloven § 13 f annet ledd. Departementet foreslår at slik hjemmel tas inn i vareførselsloven § 8-14.

6.9.15 Kontrollopplysninger fra tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste

Forslag til § 8-15 viderefører tolloven § 12-4, men er endret i samsvar med skatteforvaltningsloven § 10-6 og innebærer en utvidelse av hvilke opplysninger tollmyndighetene kan be om. Bestemmelsen i skatteforvaltningsloven viderefører tilsvarende bestemmelser i ligningsloven og merverdiavgiftsloven. Disse hadde tidligere samme ordlyd som dagens toll § 12-5. Som begrunnelse for endringene uttales blant annet i Prop. 141 L (2011-2012):

«Som Skatteunndragelsesutvalget påpeker, har det vært en betydelig utvikling på området for elektronisk kommunikasjon fra bestemmelsene ble vedtatt og frem til i dag. Formidling av varer og tjenester skjer i økende grad ved bruk av internett, og skatte- og avgiftsmyndighetene har derfor i sitt kontrollarbeid behov for tilgang til abonnements-/brukeropplysninger på bakgrunn av elektronisk kommunikasjonsadresse. Departementet er enig med Skatteunndragelsesutvalget i at det er behov for å utvide skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å innhente kontrollopplysninger fra tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste.

Etter departementets oppfatning er det hensiktsmessig at skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste etter ligningsloven og merverdiavgiftsloven omfatter de samme opplysninger som påtalemyndigheten og politiet kan innhente etter ekomloven § 2-9 tredje ledd første punktum.»

6.9.16 Pålegg om bokføring og klage over pålegg

Departementet foreslår i §§ 8-16 og 8-17 å videreføre tolloven §§ 13-5 og 13-6 om tollmyndighetenes adgang til å ilegge bokføringspålegg og om klagerett for den som får et slikt pålegg. Tollmyndighetene kan med hjemmel i tolloven § 16-16 første ledd ilegge den som ikke retter seg etter et pålegg om tvangsmulkt innen den fastsatte fristen, en daglig løpende tvangsmulkt. Bestemmelsen om tvangsmulkt foreslås videreført i § 11-1.

6.9.17 Særlig om systematisk og langvarig observasjon

Med skjult observasjon menes tollmyndighetenes skjulte iakttakelse av personer for å samle inn opplysninger.

Omfanget av grensekryssende trafikk og organisert kriminalitet gjør tollmyndighetenes kontrollopgaver i grenseområdene utfordrende. Dette gjelder særlig den grensekryssende trafikken som kommer til landet med kjøretøy fra Sverige, Finland og Russland. Det er ikke ønskelig at kontrollen skal ramme tilfeldig eller ramme den lovlige trafikken. Målet med kontrollvirksomheten er at den ulovlige vareførselen skal oppdages og stanses. Dette krever planlegging, kartlegging og informasjonsinnhenting for å målrette kontrollene.

Skjult observasjon er et svært viktig hjelpemiddel for å gjøre utvelgelsen av kontrollobjekter så målrettet som mulig. Tollmyndighetene benytter for det første skjult observasjon i ankomsthaller på fly- og fergeterminaler. Tolltjenestemenn er blant annet trent i å tolke kroppsspråk for utplukk av aktuelle kontrollobjekter. Bruk av skjult observasjon i en slik sammenheng er ikke avhengig av at tollmyndighetene har en bestemt person eller et bestemt kjøretøy for øye, men skjult observasjon benyttes for å velge ut aktuelle objekter for kontroll. Tollmyndighetene holder også i noen tilfeller tollagre og losseplasser under oppsikt over tid uten å gi seg til kjenne, eller følger etter en bil eller en varetransport som har passert grensen, i sivil. Slik skjult observasjon foregår som hovedregel når tollmyndighetene har indikasjoner på overtredelser av reglene for vareførsel.

Det er ingen lovregulering av tollmyndighetenes adgang til skjult observasjon.

Departementet legger til grunn at det i praksis er retten til privatliv, som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, som setter grenser for hvilke åpne kilder Tolletaten kan benytte seg av. Departementet er ikke kjent med rettskilder som belyser disse grensene nærmere.

Heller ikke for politiets del er det lovregler om spaning. Politiets adgang til å foreta spaning ble behandlet både av Politimetodeutvalget (NOU 2004: 6) og Straffeprosesslovutvalget (NOU 2016: 24). Politimetodeutvalget trekker grensene for politiets myndighet blant annet på bakgrunn av hvor langvarig observasjonsaktiviteten er. Spørsmålet om hvor intens spaningsaktiviteten er, synes derfor å være av betydning for om aktiviteten er lovlig eller ikke. I punkt 7.2.3.3 uttaler utvalget:

«Å iaktta og trekke slutninger på grunnlag av det observerte, er allmennmenneskelig atferd som alle og enhver kan gjennomføre. Så lenge det ikke brukes tekniske hjelpemidler under overvåking av det offentlige rom, er det klart at metoden kan anvendes i kraft av den alminnelige handlefrihet. Politiet trenger således ikke lovhjemmel for å foreta generelle observasjoner i det offentlige rom, slik som når den patruljerende konstabel generelt holder øye med sine omgivelser eller når trafikklpolitiet holder øye med trafikken i sivil politibil. Tilsvarende trenger ikke politiet hjemmel i lov for å konsentrere overvåkingen til et bestemt sted. På samme måte som enhver borger, kan også politiet i kraft av den alminnelige handlefrihet overvåke offentlig tilgjengelige møter, opptog og demonstrasjoner.

Det vil heller ikke være overvåking som trenger hjemmel i lov om polititjenestemannen kortvarig retter sin oppmerksomhet mot bestemte personer. Men dersom han holder oppmerksomheten vedvarende mot samme person, vil det gli over i spaning som kan kreve hjemmel i lov. Politiet kan også i kraft av den alminnelige handlefrihet overvåke privat område som gårds plass og have, og også innendørs hvis stedet ikke er skjermet for allment innsyn. Politiet kan således i sin

overvåking kaste et blikk gjennom vinduet. Men dersom polititjenestemannen fatter nærmere interesse for noe som skjer der, vil det fort være spaning. Tilsvarende kan polititjenestemannen når han går forbi et åpent vindu, kortvarig lytte på samtaler som føres i det private rom. Men hvis han fatter nærmere interesser for hva som sies og fortsetter å lytte, vil det være spaning.

Det hører også med til den alminnelige handlefrihet å kunne gjøre seg kjent med innholdet i åpne kilder som avisartikler, opprop, valglistene og alminnelig tilgjengelige registre. Det samme gjelder informasjon på Internett som er lagret åpent tilgjengelig; såkalt «open source computer data». Politiet kan derfor «surfe» like fritt som den vanlige borger.»

Straffeprosessutvalget foreslo en bestemmelse om spaning i lovforslaget § 21-1 med følgende ordlyd:

«Det kan uten hensyn til mistankekravet i § 14-1 første ledd foretas systematisk eller langvarig observasjon av mistenkte på offentlig sted, og mot privat lukket sted dersom den som observerer befinner seg utenfor. Det kan anvendes optisk utstyr.»

Utvalget uttalte at lovutkastets bestemmelser om spaning, infiltrasjon, provokasjonslignende etter-forskningsmetoder og bruk av uriktig legitimasjon, deriblant altså den nevnte bestemmelsen om spaning, i det alt vesentlige er en kodifikasjon av ulovfestet rett, jf. punkt 14.10.2. NOU 2016:24 er for tiden til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Det er dermed ikke avklart om politiet vil få en egen lovhjemmel for spaning.

I Prop. 1 LS (2018-2019) om skatter, avgifter og toll punkt 16.4 vurderer departementet Skatteetatens adgang til skjult observasjon. I påvente av en avklaring om politiet vil få en egen hjemmel for spaning, foreslår departementet ikke en rettslig regulering av Skatteetatens adgang til skjult observasjon. Departementet legger imidlertid til grunn at

i hvilken grad politiet kan foreta spaning, vil være retningsgivende for skattemyndighetene adgang til å foreta skjult observasjon. Det påpekes imidlertid enkelte forskjeller mellom de to etatene som kan gjøre at vurderingen ikke trenger å bli sammenfallende. På den ene side påpekes det at arbeidet i Skatteetaten utføres uten at det er opprettet straffesak, og det kan tilsi at skjult observasjon ikke er like inngripende som politiets spaning, og at adgangen derfor kan være videre. På den annen side vises det til at politiet håndhever regler på et bredere samfunnsområde, og at strafferammene for enkelte overtredelser er betydelig høyere enn det som gjelder for skatteunndragelser.

I proposisjonen konkluderes det med at

«Konsekvensen av departementets standpunkt er at det fortsatt vil være retten til privatliv, som er vernet etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, som setter grenser for hvilke «åpne» kilder Skatteetaten kan benytte seg av i kontrollarbeidet. Departementet ser det i denne sammenheng ikke som nødvendig å ta nærmere stilling til hvor grensen går. Etter departementets oppfatning kan det innenfor grensene som følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og med utgangspunkt i det ansvaret skattemyndighetene har for å håndheve lovgivningen på dette avgrensede samfunnsområdet, oppstilles enkelte retningslinjer for bruken av «åpne» kilder.»

Også for Tolletaten kan det være grunn til å vurdere det rettslige grunnlaget for skjult observasjon. På samme måte som for Skatteetaten finner departementet det hensiktsmessig å avvente en rettslig regulering av tollmyndighetenes adgang til å drive skjult observasjon i påvente av en avklaring av om politiet får en egen hjemmel for spaning. Det er dermed Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 som setter grenser for hvilke «åpne» kilder Tolletaten kan benytte seg av i kontrollarbeidet. Departementet finner imidlertid grunn til å påpeke enkelt særlige forhold knyttet til tollmyndighetenes bruk av skjult observasjon.

Tollmyndighetene er i en noe annen kontrollsituasjon enn Skatteetaten. På samme måte som politiet, har de en operativ virksomhet på grenseoverganger i vid forstand og på flyplasser, ferge-terminaler mv. Skjult observasjon på slike steder har ikke langvarig karakter overfor den enkelte person. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene kan foreta skjult observasjon på slike steder.

Tollmyndighetene bør være mer tilbakeholdne med skjult observasjon av kontrollobjekter som befinner seg på andre steder, for eksempel i kjøretøy som følges fra Svinesund til Oslo, eller ved tollager som holdes under oppsikt. Departementet mener imidlertid at tollmyndighetene i noen utstrekning må kunne foreta observasjon i slike tilfeller dersom de har indikasjoner på ulovlig vareførsel. Indikasjonen må imidlertid gjelde alvorlige overtredelser. Og intensiteten, hvor systematisk og langvarig observasjonen kan være, er avhengig av hvor alvorlig overtredelsen antas å være, og graden av mistanke om overtredelse.

Til forskjell fra Skatteetatens kontrolloppgaver som er begrenset til skatte- og avgiftsområdet, omfatter Tolletatens kontrollvirksomhet, i tillegg til tollavgiftsområdet, ulovlig inn- og utførsel av varer etter andre lover av hensyn til blant annet samfunnssikkerhet, beskyttelse av menneskers liv og helse og dyrevelferd. En viktig del av tollmyndighetenes kontroll er dessuten rettet mot alvorlig narkotikakriminalitet, hvor strafferammen for overtredelse går opp til 21 år (grove tilfeller av innførsel av narkotika). Dette tilsier at tollmyndighetenes adgang til å drive skjult observasjon er videre enn skattemyndighetenes. Det er også praksis for at tollmyndighetene, som følge av sine observasjoner, kontakter politiet slik at den videre skjulte observasjonen skjer i forståelse med eller under ledelse av politiet. Varigheten og omfanget av observasjonen må da kunne være mer omfattende enn om tollmyndighetene alene forestod observasjonen. Rammene for tollmyndighetenes virksomheten må i alle tilfeller ikke gå ut over det politiet har adgang til. Tollmyndighetene skal under enhver omstendighet ikke drive skjult observasjon mot private hjem.

Departementet legger for øvrig til grunn at tollmyndighetene kan bruke åpne kilder som aviser og nettsider som er tilgjengelig for allmenheten. Det at en nettside krever innlogging, innebærer ikke i seg selv at siden ikke er tilgjengelig for allmennheten. For eksempel er mange nettaviser og nettstedene som retter seg mot allmenheten, kun tilgjengelig mot registrering eller betaling. Tollmyndighetene må kunne benytte disse som kilde, på samme måte som tilsvarende publikasjoner på papir.

6.10 Vareførselsloven kapittel 9 Samarbeid med annen stat

Departementet foreslår i dette kapitlet bestemmelser om samarbeid med annen stat. Forslaget er i stor grad en videreføring av tollovens kapittel 14 om tollsamarbeid med annen stat, men vil i vareførselsloven være begrenset til samarbeid om myndighetsutøvelse innenfor lovens saklige virkeområde som er innhenting av opplysninger om og kontroll med varer, jf. § 1-2, jf. § 1-1. I tolloven kapittel 14 brukes uttrykkene «tollsamarbeid», «tolltjeneste» og «tollsaker». Dette omfatter både samarbeid om myndighetsutøvelse ved fastsetting og kontroll av tollavgift, og kontroll og andre oppgaver knyttet til vareførsel. I tillegg kommer samarbeid ved utlevering av opplysninger etter tolloven § 14-8 og innkreving av toll og avgifter etter tolloven § 14-9.

Hoveddelen av bestemmelsene i tolloven kapittel 14 gjelder kontroll og utøvelse av myndighet innenfor oppgaver som er regulert i vareførselsloven, for eksempel tollbehandling mv. ved innførsel, jf. kapitlene 2 til 4 og ved utførsel, jf. kapittel 5. Adgangen til samarbeid om fastsetting og kontroll av tollavgift, foreslås inntatt i forslag til lov om tollavgift, og tilsvarende for merverdiavgift ved innførsel i merverdiavgiftsloven. Departementet viser til forslag til henholdsvis tollavgiftsloven § 1-3 og merverdiavgiftsloven ny § 1-4 om samarbeid med annen stat. For særavgifter tar departementet sikte på å innarbeide tilsvarende bestemmelse i særavgiftsforskriften.

Norge har i dag tollsamarbeidsavtale med Sverige inngått i 1959 og med Finland inngått i 1968. Norge har også en avtale om grensetollsamarbeid med EU inngått 13. mars 1997.

Departementet foreslår at tolloven § 14-1 videreføres i vareførselsloven § 9-1, men slik at bestemmelsen etter sin ordlyd begrenses til samarbeid på vareførselsområdet, jf. omtalen ovenfor. Det vil si myndighet i samsvar med forslag til vareførselsloven § 1-2 om saklig virkeområde. Bestemmelsens ordlyd er noe endret for å tilpasses lovens virkeområde. I forslag til tredje ledd, som begrenser bruk av tvangsmidler etter den annen stats lovgivning til undersøkelser i umiddelbar sammenheng med overtredelser av straffebestemmelsen om ulovlig vareførsel, er tilføyelsen «eller forsøk på slik overtredelse» ikke videreført. Etter ny straffelov § 16 omfattes forsøk av straffebestemmelsen uten særlig regulering, når strafferammen er ett år eller mer. Departementet foreslår at strafferammen for ulovlig vareførsel settes til inntil to år, jf. forslag til § 11-30. Det er da ikke behov for særlig regulering av forsøk.

Tolloven § 14-2 om fastsettelse av særskilt kontrollområde foreslås videreført i vareførselsloven § 9-2, men slik at anvendelsesområdet for kontrollområdet angis til samarbeid om innhenting av opplysninger om og kontroll med vareførselen.

Departementet foreslår at tolloven § 14-3 om håndhevelse av norske tollbestemmelser på annen stats territorium videreføres i vareførselsloven § 9-3. Dette innebærer at myndighet etter vareførselsloven kan håndheves på annen stats territorium, for eksempel i Sverige i henhold til gjeldende tollsamarbeidsavtale.

Tolloven § 14-4 om tjenestepersonell som utøver annen stats tollmyndighet, foreslås videreført i vareførselsloven § 9-4. Forskriftshjemmelen er ikke benyttet og foreslås derfor ikke videreført. Tolloven § 14-5 om overgivelse av person til annen stats kontrollmyndighet mv. foreslås videreført i vareførselsloven § 9-5.

Tolloven § 14-6 om bruk av annen stats tollsegl foreslås videreført i vareførselsloven § 9-6, mens tolloven § 14-7 om hjelp fra andre norske myndigheter foreslås videreført i

vareførselsloven § 9-7. Forskriftshjemmelen i dagens bestemmelser er ikke benyttet og foreslås derfor ikke videreført.

Departementet foreslår at tolloven § 14-8 om utveksling av opplysninger med annen stat videreføres i vareførselsloven § 9-8. Videre foreslås tolloven § 14-9 om innkreving av krav utskrevet av myndigheter i annen stat videreført i vareførselsloven § 9-9. I begge forslagene foreslås bestemmelsen etter sin ordlyd begrenset til samarbeid på vareførselsområdet, men de vil gjelde tilsvarende for gjensidig samarbeid om håndhevelse av fastsetting og kontroll for tollavgift og merverdiavgift, jf. omtalen ovenfor.

6.11 Vareførselsloven kapittel 10 Kontroll med varer som gjør inngrep i immaterialrettigheter

Departementet foreslår at de særskilte bestemmelsene i tolloven kapittel 15 om tilbakehold av varer som krenker immaterialrettigheter, videreføres i vareførselsloven kapittel 10 uten endringer. Justisdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i bestemmelsene, med høringsfrist 14. september 2018. Eventuelle endringer vil bli innarbeidet i ny lov om vareførsel.

6.12 Vareførselsloven kapittel 11 Tilbakehold og beslag av varer mv.

Departementet foreslår i dette kapitlet bestemmelser om tilbakehold, beslag, salg og destruksjon av varer og andre gjenstander. Forslaget er i stor grad en videreføring av gjeldende rett, men departementet foreslår at tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake varer som inn- eller utføres uten nødvendig tillatelse fastsatt i annen lov, inntas i vareførselsloven, og at tollmyndighetene på nærmere vilkår kan destruere slike varer. Bestemmelsene i tolloven §§ 4-2 og 4-27 om tilbakehold mv. og bestemmelser om beslag mv. i tolloven kapittel 16 foreslås samlet i vareførselsloven kapittel 11, med felles regler for salg, destruksjon mv.

6.12.1 Tilbakehold av betalingsmidler

Departementet foreslår i § 11-1 en adgang for tollmyndighetene til å tilbakeholde kontanter og andre betalingsmidler for å sikre et eventuelt overtredelsesgebyr ilagt etter forslag til § 12-3. Bestemmelsen viderefører tolloven § 16-15 annet ledd.

6.12.2 Tilbakehold av vare ved brudd på regler om tollbehandling mv.

Departementet foreslår i § 11-2 første ledd en bestemmelse om at varer kan holdes tilbake eller innhentes når de ikke blir tollbehandlet i samsvar med forslag til § 3-1. Er varen tollbehandlet etter § 3-1, kan den tilbakeholdes eller innhentes dersom varen disponeres over i strid med vilkår eller plikter som følger av tollbehandlingen. Forslaget viderefører tolloven § 4-2 første ledd og § 4-27 første ledd.

Dersom en vare som ikke er tollbehandlet eller som er disponert over i strid med vilkår eller plikter som følger av tollbehandlingen, er overdratt til ny eier, er det i praksis lagt til grunn at innhenting etter tolloven §§ 4-2 og 4-27 ikke kan skje dersom ny eier ikke kjente eller burde kjent til at varen ikke er tollbehandlet eller disponert over i strid med det som er angitt ved tollbehandlingen. Denne praksis er i samsvar med hovedregelen i godtroervervloven og foreslås lovfestet, se forslag til § 11-2 annet ledd.

Formålet med tilbakehold etter tolloven §§ 4-2 og 4-27 er å få varen tollbehandlet på riktig måte. Tilsvarende vil gjelde etter forslag til § 11-2 i vareførselsloven. Dersom varene tollbehandles på riktig måte, opphører tilbakeholdet. Dersom varen ikke tollbehandles, kan den selges etter reglene om tvangssalg, se forslag til vareførselsloven § 11-7.

I § 11-2 tredje ledd foreslås adgang til å gi forskrift om behandling av varer som er holdt tilbake, herunder om dekning av kostnader som påløper. Bestemmelsen viderefører deler av kompetansen til å gi forskrift som følger av tolloven § 4-2 femte ledd.

6.12.3 **Tilbakehold av vare som inn- eller utføres uten nødvendig tillatelse**

Departementet foreslår i § 11-3 en adgang til å holde tilbake varer som innføres eller utføres uten nødvendig tillatelse etter bestemmelser i andre lover. Kontroll med at varer ikke inn- eller utføres i strid med restriksjoner, tillatelser mv. fastsatt i andre lover som for eksempel legemiddeloven og våpenloven, utføres av tollmyndighetene.

Departementet viser til forslag til vareførselslovens saklige virkeområde § 1-2 annet ledd bokstav c om at loven gjelder innhenting av opplysninger og kontroll for å sikre at varer ikke innføres i strid med forbud, restriksjoner, tillatelser mv. som er fastsatt i andre lover. I noen tilfeller følger tollmyndighetenes adgang til å holde tilbake eller beslaglegge slike varer av særloven som regulerer adgangen til inn- eller utførsel av varen. Dette gjelder for eksempel legemiddeloven § 13 a, jf. forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler § 3-2a. I andre tilfeller foreligger ikke slik lovhjemmel, men det følger forutsetningsvis av at tollmyndighetene på vegne av myndigheten som har forvaltningsansvaret på området kontrollerer varen ved inn- eller utførselen. For at tollmyndighetene skal kunne avverge inn- eller utførsel av varer uten nødvendig tillatelse fastsatt i lov, må de ha adgang til å tilbakeholde slike varer. For å klargjøre tollmyndighetenes adgang til å tilbakeholde varer som inn- eller utføres uten nødvendig tillatelse fastsatt i annen lov, foreslår departementet en bestemmelse i vareførselsloven § 11-3.

Tilbakehold av varer som inn- eller utføres uten nødvendig tillatelse, vil særlig være aktuelt når varen ikke kan holdes tilbake på grunn av brudd på reglene om tollbehandling i forslag til § 11-2. Det vil si at varen normalt er deklarerert for en tollprosedyre. Departementet foreslår at tollmyndighetene i slike tilfeller skal underrette deklaranten om at varene er tilbakeholdt. Departementet foreslår at tollmyndighetene skal ha adgang til å destruere varer som er tatt i forvaring, se forslag til § 11-8 om destruksjon. For å legge til rette for slik destruksjon, foreslår departementet at deklaranten i underretting om tilbakehold også skal varsles om at varen kan bli destruert etter forslag til § 11-8 annet ledd. Se forslag til § 11-3 annet ledd.

I § 11-3 tredje ledd foreslår departementet en adgang til å gi forskrift om behandling av varer som er holdt tilbake, herunder om dekning av kostnader som påløper.

6.12.4 Beslag av vare og transportmiddel mv.

Departementet foreslår i § 11-4 første ledd første punktum en bestemmelse om at tollmyndighetene kan ta beslag i varer dersom det kan bli tale om å inndra varene etter straffeloven kapittel 13. Det er et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffebestemmelsene i vareførselsloven. Formålet med beslag i disse tilfellene er å sikre et eventuelt senere inndragningskrav i medhold av straffeloven kapittel 13. Det vil normalt gjelde inndragning av varer fordi de har vært gjenstand for en straffbar handling, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav b.

Departementet foreslår i § 11-4 første ledd annet punktum å klargjøre at adgangen til beslag også omfatter transportmiddel og andre gjenstander som har vært brukt ved overtredelsen. I motsetning til beslag etter forslag til § 11-4 første punktum, er gjenstanden, transportmidlet eller andre ting som beslaglegges, ikke innført på en ulovlig måte. Adgangen til beslag knytter seg til tilfeller der transportmidlet eller tingen er benyttet i forbindelse med ulovlig innførsel av en annen vare, slik at gjenstanden vil kunne inndras etter straffeloven § 69 første ledd bokstav c. Et eksempel er et kjøretøy som benyttes til ulovlig innførsel (smugling) av toll- og avgiftspliktige varer, men beslagsadgangen kan også gjelde tekniske hjelpemidler som er benyttet for å muliggjøre den ulovlige innførselen. Tolloven § 16-13 første ledd første punktum er etter sin ordlyd begrenset til varer (som for så vidt omfatter transportmidler). Det er i praksis lagt til grunn at adgangen til beslag også gjelder transportmiddel og andre gjenstander som har vært brukt ved den straffbare handlingen. Dette var omfattet av tolloven fra 1966 § 73. Bestemmelsen er videreført i tolloven § 16-13 (Ot.prp. nr. 58 (2006-2007 side 108), men slik at det som kan beslaglegges etter første ledd, er endret fra «ting» til «varer». Det følger også av at annet punktum i § 16-13 første ledd gjelder plikter for føreren med flere dersom overtredelsen blant annet gir anledning til inndragning av transportmiddel. Avgjørelse om inndragning vil følge av forelegg ilagt av

påtalemyndigheten eller dom i straffesak. Forslag til § 11-4 første ledd viderefører tolloven § 16-13 først ledd første punktum om beslag.

Forslag til § 11-4 gir tollmyndighetene hjemmel for å beslaglegge varen dersom straffebestemmelsene i vareførselsloven er overtrådt. Tollmyndighetene vil imidlertid, som enhver annen, med hjemmel i straffeprosessloven § 206 jf. § 203, kunne ta beslag i ting som antas å kunne inndras etter straffeloven kapittel 13, når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor. Det samme gjelder ting som kan tjene som bevis. Det følger av straffeprosessloven § 206 annet ledd at beslaget straks skal meldes til påtalemyndigheten. Departementet legger til grunn at beslagsadgangen etter straffeprosessloven vil omfatte kontanter og andre betalingsmidler som knyttes til hvitvasking (straffeloven § 337) eller heleri (straffeloven § 332). Videre vil tollmyndighetene etter straffeprosessloven § 206 kunne beslaglegge varer som innføres uten nødvendig tillatelse fastsatt i annen lov. Departementet finner ikke grunn til å regulere beslagsadgangen etter straffeprosessloven særskilt i vareførselsloven.

6.12.5 Behandling av beslaglagt vare mv.

Departementet foreslår i § 11-5 en bestemmelse om behandling av varer og transportmidler mv. som er beslaglagt etter § 11-4. Det følger av forslaget første ledd første punktum at varene blir i tollmyndighetenes forvaring frem til det foreligger endelig avgjørelse om inndragning, med mindre varen overleveres politi eller påtalemyndigheten. Med begrepet «endelig avgjørelse» menes avgjørelse om inndragning i forelegg ilagt av påtalemyndigheten eller dom i straffesak.

I annet ledd foreslås unntak for varer som er utsatt for hurtig bedervelse og levende dyr. Slike varer kan deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering (som innebærer betaling av innførselsavgifter) mot at det deponeres et beløp som svarer til varens verdi, eller stilles annen sikkerhet. Krav om sikkerhet skal sikre eventuell inndragning av varens verdi, jf. straffeloven § 69. Dersom eieren ikke vil overta varen,

eller er ukjent, kan varen selges etter reglene i forslag til § 11-7. Forslaget viderefører tolloven § 16-14 annet ledd.

Departementet foreslår i § 11-5 tredje ledd en bestemmelse om at beslag skal leveres tilbake til eieren, eller den som hadde det som er beslaglagt med seg ved inn- eller utførselen, dersom inndragning ikke finner sted. Forslaget er en lovfesting av praksis om at beslag opphører når formålet med beslaget, dvs. inndragning, ikke lenger er aktuelt. Tollmyndighetene erfarer at beslaglagte kjøretøy ikke blir hentet etter at det er avgjort at inndragning ikke finner sted. I noen tilfeller er eier ukjent eller har ukjent adresse i Norge. Departementet foreslår at tollmyndighetene, når eier er ukjent eller har ukjent adresse i Norge, kan selge den beslaglagte gjenstanden etter forslag til § 11-7.

Departementet foreslår i § 11-5 fjerde ledd en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om behandling av varer som er beslaglagt, herunder at også andre varer kan utleveres på vilkår som nevnt i annet ledd, og om dekning av kostnader som påløper ved beslaget. Bestemmelsen viderefører tolloven § 16-14 fjerde ledd.

6.12.6 Tilbakehold av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter

Tollmyndighetene kan etter tolloven § 16-12 tilbakeholde transportmiddel og andre ting som har vært brukt ved overtredelse som nevnt i kapittel 16, til sikring av inndragningsbeløp og bøter som eieren er eller antas å ville bli ilagt som følge av overtredelsen, dersom overtredelsen gjelder en vare som er toll- eller avgiftspliktig ved innførselen. Adgangen til tilbakehold gjelder også til sikring av inndragningsbeløp og bøter som noen i tjeneste på transportmiddelet antas å ville bli ilagt i anledning overtredelsen.

Det er ikke et vilkår i § 16-12 at tingene som tilbakeholdes er ufortollet, eller på andre måter har vært gjenstand for overtredelse. Det er tilstrekkelig at varene har vært brukt ved en overtredelse. Den mest praktiske bruken av bestemmelsen er tilbakehold av

motorvogner og fartøy som er brukt til smugling av andre varer, men det kan også være aktuelt å tilbakeholde for eksempel radiokommunikasjonsutstyr og containere. Det er et krav at varen rent faktisk er brukt i forbindelse med overtredelsen. Det er ikke tilstrekkelig at varen var planlagt brukt, eller at tollmyndighetene har mistanke om at de har blitt brukt. Varen kan tilbakeholdes uavhengig av hvem som eier varen. Tilbakeholdet er av midlertidig art. Når påtalemyndigheten har tatt stilling til spørsmålet om inndragning av beløp eller bot, skal varen utleveres dersom inndragningsbeløpet eller boten betales. Blir beløpene ikke betalt, kan varen selges etter reglene i skattebetalingsloven § 14-10.

Departementet foreslår at bestemmelsen videreføres i vareførselsloven § 11-6.

Vilkårene for tilbakehold samsvarer langt på vei med vilkårene for beslag etter forslag til § 11-4 i vareførselsloven. Departementet antar at det ofte vil være mer aktuelt å ta beslag i gjenstanden og dermed legge til rett for inndragning etter straffeloven § 69. På den måten kan påtalemyndigheten beslutte inndragning av gjenstanden som er beslaglagt, og det er ikke behov for å gå veien om tilbakehold etter § 11-6 for å sikre et eventuelt inndragningsbeløp. Tilbakehold etter forslag til § 11-6 kan imidlertid også sikre betaling av en eventuell bot. Straffebøter innkreves etter reglene i straffeprosessloven § 456, og som hovedregel av Statens innkrevingssentral. Bot som ikke lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangssfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen, jf. § 456 annet ledd. For bøter ilagt for overtredelse av tolloven har dermed tollmyndighetene en egen adgang til å sikre betaling ved å tilbakeholde gjenstander benyttet ved overtredelsen. Departementet foreslår at bestemmelsen skal gjelde ved overtredelse av straffebestemmelsene i vareførselsloven. Dersom boten og omkostninger ved tilbakeholdet ikke er betalt eller sikret på annen måte innen en måned etter at fastsettelsen av kravet er endelig, kan tingen selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10. Departementet foreslår at tingen kan selges etter reglene i forslag til § 11-7 i vareførselsloven.

6.12.7 Salg av varer mv.

Det følger av tolloven § 4-2 annet ledd, som gjelder ved tilbakehold av varer etter tolloven § 4-2 første ledd og § 4-27 og § 16-14 om varer som er beslaglagt, at varen kan selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10.

Skattebetalingsloven § 14-10 slår fast at salg av varer etter tolloven §§ 4-2, (4-31 tollager), 16-12 og 16-14 skal skje gjennom namsmyndighetene etter reglene om tvangssalg i tvangsfullbyrdsloven kapittel 8 (om tvangsdekning i løsøre) så langt de passer. Det følger av annet ledd at ved salg av varer etter tolloven § 4-2 tredje ledd og § 16-14 skal tollskyldneren om mulig varsles. Har tollskyldneren ukjent adresse, kan salget skje 14 dager etter at varene er innhentet eller tilbakeholdt etter tolloven §§ 4-2 og 16-12. Det følger videre at salgssummen utbetales til de berettigede, som er staten for skatte- og avgifts- og tollkrav og deretter eventuelle panthavere. Ved salg etter tolloven § 16-12 skal inndragningsbeløpet eller boten dekkes før nevnte krav. Det følger av fjerde ledd at eventuelt overskytende beløp tilfaller tollskyldneren dersom han melder seg innen tre måneder etter at salget fant sted. Etter utløpet av denne fristen tilfaller beløpet statskassen

Departementet foreslår i § 11-7 regler om salg av varer mv. Det fremgår av første ledd at vare som er tilbakeholdt etter forslag til § 11-2 eller faller inn under forslag til § 11-5 annet ledd om salg av varer som er utsatt for hurtig bedervelse og levende dyr, kan selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10. Det samme gjelder beslaglagte varer mv. hvor eier mv. er ukjent, jf. forslag til § 11-5 tredje ledd annet punktum. Skattebetalingsloven § 14-10 foreslås endret som følge av forslag til ny lov om vareførsel, se omtale i punkt 8.2.5.

Salg av varer etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14-10 er av praktiske grunner ikke alltid hensiktsmessig. Både varens beskaffenhet og kostnader som påløper ved tvangssalg kan tilsi at varen tas hånd om på annen måte. Alkoholholdige drikkevarer, tobakk og mat vil være varer som ut i fra sin beskaffenhet ikke kan selges

etter reglene om tvangssalg. Andre måter å ta hånd om varen kan være å overlevere varen til museum, dyrehage eller lignende. Et annet eksempel, som ligger tett opp mot destruksjon, er at en bil med så lav verdi at salgsinnteksten ikke vil dekke omkostninger ved salget, leveres til skroting. Departementet foreslår i § 11-7 annet punktum at tollmyndighetene i særlige tilfeller kan bestemme at varen i stedet for å selges skal tas hånd om på annen måte.

Forslaget om salg av varer som er tilbakeholdt etter forslag til § 11-2, viderefører tolloven § 4-2 annet ledd og tredje ledd første punktum og § 4-27 annet punktum som gir bestemmelsen i § 4-2 annet og tredje ledd tilsvarende anvendelse. Adgangen til å selge vare som faller inn under forslag til § 11-5, som gjelder vare som er utsatt for hurtig bedervelse eller levende dyr, viderefører tolloven § 16-14 annet ledd annet punktum. De nevnte bestemmelsene i tolloven gir også adgang til å ta hånd om varen på annen måte.

Tolloven § 16-8 bestemmer at vare som har vært gjenstand for overtredelse av tollovens kapittel 16 om straff og andre reaksjoner, tilfaller statskassen dersom eieren ikke er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge og heller ikke lovovertrederen er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge, såfremt eieren ikke har meldt seg innen en måned etter at varen kom i det offentlige besittelse. Bestemmelsen anvendes når tollmyndighetene kommer i besittelse av varer som er forsøkt innført eller utført ulovlig, der hverken eieren eller lovovertrederen er kjent ("herreløst gods"). Dette kan for eksempel være postpakker til ikke-eksisterende mottakere i Norge, eller uavhentet bagasje på flyplasser. Departementet legger til grunn at slike varer vil kunne tilbakeholdes etter reglene i forslag til § 11-5 og reglene om salg etter forslag til § 11-7. Ved tvangssalg vil restbeløpet tilfalle staten dersom eieren ikke melder seg, jf. skattebetalingsloven § 14-10 fjerde ledd. Dersom varene beslaglegges etter forslag til § 11-4 vil regler om tilbakelevering følge av straffeprosessloven kapittel 16 og forslag til vareførselsloven § 11-5 tredje ledd dersom inndragning ikke finner sted.

6.12.8 Destruksjon av varer

Departementet foreslår i § 11-8 en bestemmelse om destruksjon mv. av varer.

Etter forslaget første ledd første punktum kan varen destrueres når det anses nødvendig fordi varen er lite holdbar eller holder på å bli ødelagt. Bestemmelsen viderefører tolloven § 4-2 tredje ledd annet punktum som gjelder ved tilbakehold av varer både etter § 4-2 første ledd og § 4-27. Den viderefører også tolloven § 16-14 tredje ledd første punktum.

Departementet foreslår i § 11-8 annet ledd adgang til destruksjon av vare som er holdt tilbake fordi de er inn- eller utført uten nødvendig tillatelse fastsatt i annen lov, jf. forslag til § 11-3. Det er en utfordring for tollmyndighetene at de ikke har adgang til å destruere varer som ikke kan innføres lovlig. Ofte kan det ta lang tid å få avgjørelse fra kompetent myndighet om at varen er ulovlig innført og kan destrueres. Tollmyndighetene må i slike tilfeller oppbevare varen, noe som innebærer ikke ubetydelig kostnader.

Tollmyndighetene erfarer også at kompetent myndighet i enkelte tilfeller treffer vedtak om at vare er ulovlig å innføre, men ikke treffer vedtak om hva som skal skje med varen. Varen kan i slike tilfeller utføres eller avstås til tollmyndighetene, jf. forslag til vareførselsloven § 3-6, men dette krever aktiv medvirkning fra deklaranten. Uten medvirkning blir varen i tollmyndighetenes forvaring på ubestemt tid.

Departementets foreslår derfor at tollmyndighetene får adgang til å destruere varer som er forsøkt inn- eller utført uten nødvendig tillatelse fastsatt i annen lov dersom mottakeren av varen samtykker. Departementet foreslår at vare som er tilbakeholdt etter § 11-3 kan destrueres av tollmyndighetene dersom mottakeren av varen er varslet og har gitt samtykke til destruksjon innen en måned regnet fra da varselet ble gitt. Departementet foreslår at også den som ikke innen fristen skriftlig motsetter seg destruksjon oppfyller vilkåret om samtykke, jf. forslag til § 11-8 annet ledd siste punktum. Departementet viser til forslag til § 11-3 annet ledd om at deklaranten i underretting om tilbakehold av varen også skal varsles om at varen kan bli destruert etter forslag til § 11-8 annet ledd. Dersom mottakeren av varen motsetter seg

destruksjon og hevder at varen ikke er forsøkt innført uten nødvendig tillatelse må dette vurderes av kompetent myndighet på samme måte som i dag.

Departementet foreslår i tredje ledd en bestemmelse om at deklaranten eller mottakeren av varen plikter å dekke omkostningene ved destruksjon og de omkostninger som tidligere er påløpt. Bestemmelsen viderefører tolloven § 4-2 fjerde ledd, som gjelder ved tilbakehold av varene ved brudd på regler om tollbehandling, jf. forslag til § 11-2.

Departementet foreslår i § 11-8 fjerde ledd hjemmel for i forskrift å gi nærmere regler om varer som kan destrueres, herunder om mulig varsel til eier av varen.

6.13 Vareførselsloven kapittel 12 Administrative reaksjoner og straff

Departementet foreslår i dette kapitlet bestemmelser om administrative reaksjoner og straff for overtredelse av plikter etter loven. De administrative reaksjonene er tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og bortfall av adgangen til å representere mottaker eller avsender av varer. Forslaget viderefører i det vesentlige de tilsvarende bestemmelsene i tolloven kapittel 16, men med enkelte mindre materielle endringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr samt nødvendige tilpasninger til andre bestemmelser i loven.

Forslaget til straffebestemmelser er betydelig omarbeidet sammenlignet med dagens bestemmelser, først og fremst når det gjelder oppbygging, men departementet foreslår også enkelte endringer i hvilke handlinger som skal være straffbare og i strafferammene.

6.13.1 Tvangsmulkt

Departementet foreslår i § 12-1 en bestemmelse om tollmyndighetenes adgang til å illegge løpende tvangsmulkt. Forslaget viderefører tolloven § 16-16 uten materielle endringer. Tollmyndighetene har foreløpig ikke benyttet denne adgangen, men

departementet mener det kan være et hensiktsmessig virkemiddel og at bestemmelsen bør videreføres.

Som ledd i vareførselskontrollen kan tollmyndighetene innhente kontrollopplysninger fra de som har opplysningsplikt etter forslag til kapittel 2, 3, 4 og 5, jf. § 8-10, tredjeparter og den som har gitt opplysninger om varens opprinnelse, jf. forslag til §§ 8-11 og 8-12. Krav om å gi opplysninger skal som hovedregel være skriftlig, og det settes normalt en frist for å gi opplysningene. For å sikre gjennomføring av kontrollen, er det viktig at tollmyndighetene har reaksjonsmidler dersom kontrollopplysningene ikke gis. Adgangen til å ilegge tvangsmulkt gir tollmyndighetene mulighet til å fremtvinge levering av opplysningene. Tilfeller hvor de gitte opplysningene har åpenbare mangler, likestilles med det å ikke gi opplysninger. Tvangsmulkten skiller seg fra overtredelsesgebyr ved at den skal tvinge de opplysningspliktige til å etterkomme krav om å gi opplysninger, og ikke være en sanksjon for et allerede begått brudd på opplysningsplikten.

Tollmyndighetene kan også ilegge tvangsmulkt overfor den om ikke retter seg etter pålegg om bokføring innen den fristen som er satt i pålegget. Tollmyndighetenes adgang til å ilegge bokføringspålegg følger av forslag til § 8-17. Retter vedkommende seg etter pålegget innen fristen, ilegges ingen reaksjon. I motsatt fall kan det ilegges tvangsmulkt som vil løpe frem til bokføringen er rettet i samsvar med pålegget.

Ilagt tvangsmulkt ved opplysningssvikt skal etter forslaget ikke overstige 50 ganger rettsgebyret. Ved manglende oppfølging av bokføringspålegg skal samlet tvangsmulkt ikke overstige én million kroner. I slike tilfeller er nivået ytterligere regulert ved at satsen skal være ett rettsgebyr per dag, men kan i særlige tilfeller settes lavere eller høyere begrenset oppad til ti rettsgebyr per dag.

Vedtak om tvangsmulkt er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og forvaltningsloven § 51 om tvangsmulkt vil derfor gjelde for vedtak om tvangsmulkt etter

vareførselsloven. Bestemmelsene i tolloven § 16-16 femte til syvende ledd er derfor overflødige, og videreføres ikke.

6.13.2 Overtredelsesgebyr

Departementet foreslår i § 12-2 å videreføre tolloven § 16-17 om tollmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Forslaget innebærer en tilpasning til de ulike pliktreglene i vareførselsloven kapittel 2 til 5 samt enkelte mindre materielle endringer.

Etter forslag til § 12-2 første ledd bokstav a kan overtredelsesgebyr ilegges den som ikke oppfyller plikter ved ankomst til tollområdet etter vareførselsloven kapittel 2. Dette omfatter plikt til å gi forhåndsvarsel, plikt til å gå direkte til bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet, melde- og opplysningsplikt ved ankomst til bestemmelsessted, plikt til å fremlegge varer for tollmyndighetene, opplysningsplikt ved videre transport i tollområdet og plikter knyttet til lossing, jf. §§ 2-1 til 2-6. Forslaget viderefører tolloven § 16-17 første ledd bokstav a om adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som overtrer plikter etter tolloven §§ 3-1 til 3-7.

Departementet foreslår i første ledd bokstav b at overtredelsesgebyr kan ilegges den som innfører en vare til tollområdet uten å underlegge varen en tollprosedyre etter kapittel 3 om tollbehandling. Etter forslag til § 3-1 skal enhver vare som innføres til tollområdet, enten underlegges en tollprosedyre, gjenutføres eller avstås. En tilsvarende plikt følger i dag av tolloven § 4-1 om plikt til å tollbehandle en vare som innføres til tollområdet. Ved brudd på plikten kan tollmyndighetene ilegge overtredelsesgebyr etter tolloven § 16-17 første ledd bokstav b. Denne bestemmelsen gir også adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på andre plikter etter kapittel 4. Departementets forslag til § 12-2 første ledd bokstav c omfatter adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som disponerer over en vare i strid med vilkår eller plikter som følger av den deklarte prosedyren. Bestemmelsen viderefører i det vesentlig adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for andre overtredelser som i dag omfattes av tolloven § 16-17 første ledd bokstav b.

Tolloven kapittel 3 og 4 regulerer også plikter ved utførsel av varer, og tolloven § 16-17 første ledd bokstav a og b gir også adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på slike plikter. I forslag til ny vareførselslov er plikter ved utførsel regulert i kapittel 5 om plikter ved avreise fra tollområdet og tollprosedyren utførsel. Departementet foreslår i § 12-2 første ledd bokstav d at overtredelsesgebyr kan ilegges den som ved utførsel av varer ikke oppfyller plikter etter kapittel 5. Dette omfatter plikt til å gi forhåndsvarsel om varer som utføres, plikter ved lasting, meldeplikt ved avreise fra tollområdet, plikt til å legge varen frem for tollmyndighetene og plikt til å underlegge varen prosedyren utførsel, jf. §§ 5-1 til 5-5. Forslaget viderefører tolloven § 16-17 første ledd bokstav a og b.

Departementet foreslår i § 12-2 første ledd bokstav e en bestemmelse om overtredelsesgebyr overfor den som gir uriktige eller ufullstendige opplysninger til tollmyndighetene. Ved overtredelse av plikter som nevnt i første ledd bokstav a til d, vil en overtredelse også kunne innebære at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger. Det er ikke meningen at overtredelsesgebyr etter bokstav e skal ilegges i tillegg. Dersom det er plikt til å svare tollavgift eller andre innførselsavgifter av varen, vil forholdet ofte også innebære et brudd på opplysningsplikter etter forslag til tollavgiftslov § 9-2 eller skatteforvaltningsloven kapittel 8. I slike tilfeller vil det kunne ilegges tilleggsavgift eller tilleggsskatt. Etter departementets vurdering bør det da vises tilbakeholdenhet med også å ilegge overtredelsesgebyr etter forslag til bokstav e. Bestemmelsen antas derfor å ha et begrenset anvendelsesområde, men kan tenkes brukt overfor registrerte avgiftssubjekter for merverdiavgift som gir riktige opplysninger i skattemeldingen for merverdiavgift, men uriktige eller ufullstendige opplysninger i tolldeklarasjonen.

Forslag til § 12-2 første ledd bokstav f gir tollmyndighetene adgang til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som i Norge utsteder eller foranlediger utstedt uriktig eller ufullstendig opprinnelsesbevis. Forslaget viderefører tolloven § 16-17 første ledd

bokstav d, og gjelder tilfeller hvor opprinnelsesbeviset er ment å tjene som dokumentasjon ved tollbehandling av en vare i et annet land. Dette vil være tilfeller hvor det i det andre landet innrømmes lavere sats eller fritak for tollavgift dersom varen har opprinnelse i Norge. Nærmere regler om utstedelse av opprinnelsesbevis følger av forslag til § 5-6.

Etter forslag til første ledd bokstav g kan overtredelsesgebyr også ilegges den som medvirker til kontroll etter § 8-13. Plikten til å medvirke til kontroll gjelder den som plikter å gi kontrollopplysninger etter §§ 8-10, 8-11 og 8-12. Forslaget viderefører tolloven § 16-17 første ledd bokstav c.

Overtredelsesgebyret ilegges i utgangspunktet etter faste satser, og kan da skje uten for omfattende saksbehandling. Nærmere regler om utmåling av gebyret gis i forskrift med hjemmel i forslag til sjette ledd. I praksis må imidlertid tollmyndighetene foreta en individuell vurdering innenfor visse rammer. Ved den individuelle vurderingen skal det for privatpersoner tas hensyn til de momenter som følger av forvaltningsloven § 44, mens det for foretak følger av forvaltningsloven § 46 hvilke hensyn som skal vektlegges ved utmålingen. Utmåling av gebyret basert på overtredelsens omfang er imidlertid vanskelig ved manglende medvirkning til kontroll, og departementet foreslår derfor å videreføre tolloven § 16-17 annet ledd, som bestemmer at tollmyndighetene ved slike overtredelser skal fastsette gebyrets størrelse individuelt innenfor en maksimumsgrense på 50 ganger rettsgebyret, jf. forslag til § 12-2 annet ledd. I forslag til tredje ledd videreføres tolloven § 16-17 tredje ledd, som bestemmer at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges dersom oppfyllelsen var umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige.

Departementet foreslår i fjerde og femte ledd å videreføre tolloven § 16-19 om utsatt iverksetting av vedtak om overtredelsesgebyr. Etter forslaget skal vedtak om overtredelsesgebyr etter § 12-2 ikke settes i verk før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Dersom den som er ilagt overtredelsesgebyr vil prøve vedtakets gyldighet for

domstolene, skal vedtaket, dersom partene ber om det, ikke iverksettes før søksmålsfristen løper ut eller en endelig rettsavgjørelse foreligger. Begrunnelsen for bestemmelsen er at administrative sanksjoner kan være av særlig inngripende karakter, og at utsatt iverksetting av vedtaket vil styrke partens rettssikkerhet. Bestemmelsen omfatter ikke overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten for betalingsmidler, jf. forslag til § 12-3. Dette er begrunnet i at overtredelsesgebyret kan sikres ved tilbakehold av deler av betalingsmidlene, jf. forslag til § 11-1. En bestemmelse om utsatt iverksetting av vedtaket om overtredelsesgebyr i slike tilfelle vil hindre mulighetene til å sikre overtredelsesgebyret i betalingsmidlene.

6.13.3 Overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten for betalingsmidler

Departementet foreslår i § 12-3 en bestemmelse om overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten for kontanter og andre betalingsmidler. Forslaget viderefører tolloven § 16-15 uten materielle endringer, men slik at tollmyndighetenes adgang til å tilbakeholde betalingsmidler som det ikke er gitt opplysninger om, reguleres i en egen paragraf, se forslag til § 11-1.

Valuta i form av kontanter og andre betalingsmidler over NOK 25 000 kan føres ut fra eller inn til tollområdet dersom det gis opplysninger om dette til tollmyndighetene. Opplysningsplikten skal sikre at overføring av valuta og andre betalingsmidler inn og ut av Norge skjer i synlige og kontrollerbare former. Departementet foreslår at nærmere bestemmelser om plikten til å gi opplysninger gis i forskrift med hjemmel i forslag til § 3-2, som viderefører tilsvarende bestemmelse i gjeldende tollov § 3-1.

Nivået på overtredelsesgebyret er begrenset oppad til inntil 30 prosent av betalingsmidlets pålydende. Departementet foreslår at nærmere bestemmelser om beregning og utmåling av gebyret gis i forskrift, jf. forslag til § 12-3 annet ledd.

6.13.4 Bortfall av adgangen til å representere deklarannten

Departementet foreslår i § 12-4 at tollmyndighetene kan forby den som har opptrådt i strid med bestemmelser i vareførselsloven eller meddelte tillatelser, å representere deklarannten ved tollbehandlingen. Forslaget er ment å videreføre tolloven § 16-11 om adgang til å representere mottaker eller avsender av varer, men departementet ser behov for å klargjøre vilkårene for slikt bortfall. Begrunnelsen for bortfall av adgangen til representasjon er i praksis ikke knyttet opp mot overtredelsen alene, men at overtredelsen har vist at vedkommende ikke er skikket eller egnet til å opptre som representant ved tollbehandlingen. I praksis er tollmyndighetene tilbakeholdne med å bruke ordningen.

Departementet foreslår å innta et vilkår om at den aktuelle handlingen må være av en slik karakter at vedkommende ikke anses skikket eller egnet til å opptre som representant ved tollbehandlingen. Videre foreslås at vedtaket om bortfall skal være tidsbestemt.

6.13.5 Straff – generelt

Departementet foreslår enkelte endringer i oppbygging av straffebestemmelsene som rammer brudd på plikter etter vareførselsloven. Bestemmelsene er utformet slik at det oppstilles objektiv gjerningsbeskrivelse med tilhørende straffereaksjon for overtredelser hvor skyldkravet er forsett, se forslag til §§ 12-5 til 12-7. Kravet om forsett følger av straffeloven § 21, og reguleres derfor ikke særskilt i §§ 12-5 til 12-7.

Straffebudene rammer også den som medvirker til overtredelsen, jf. straffeloven § 15 om medvirkning. I tilfeller der også uaktsomme eller grovt uaktsomme overtredelser rammes, reguleres dette i egne bestemmelser med tilhørende strafferamme, se forslag til §§ 12-9 og 12-10.

Videre foreslås i § 12-8 en egen bestemmelse om grove overtredelser med tilhørende strafferamme, og med angivelse av hvilke momenter som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om en overtredelse er å anse som grov. En slik oppbygging av straffebestemmelsene bygger på strukturen i straffeloven. Se for eksempel

bestemmelsene om skattesvik, hvor alminnelig skattesvik med krav om forsett reguleres i straffeloven § 378, mens grovt skattesvik reguleres i § 379, og grovt uaktsomt skattesvik reguleres i § 380. I forslag til § 12-11 videreføres tollmyndighetenes adgang til å avgjøre mindre alvorlige overtredelser ved illeggelse av forenklet forelegg.

Etter tolloven § 16-1 straffes forsøk som fullbyrdet forbrytelse. Det samme følger av straffeloven § 16 for lovbrudd som medfører fengsel i ett år eller mer. Forslaget innebærer at alle overtredelser som er straffbare, med unntak for uaktsomme overtredelser, har så høy strafferamme at også forsøk kan straffes. Departementet mener det ikke er praktisk å gjøre forsøk på uaktsomme overtredelser av §§ 12-5 og 12-6 straffbare, og ser derfor ikke grunn til å videreføre en egen bestemmelse om forsøk i vareførselsloven.

Departementets forslag til straffebestemmelser er ikke ment å innebære vesentlige endringer av hvilke overtredelser som er straffbare, selv om det foreslås endringer i ordlyd og begrepsbruk. Enkelte straffebud i gjeldende tollov foreslås imidlertid ikke videreført. Dette gjelder for det første tolloven § 16-3 om forberedelse til ulovlig vareførsel, som rammer den som inngår avtale med noen i inn- eller utland med sikte på tollovertredelser. Departementet viser til at den som har forsett om å fullbyrde en straffbar overtredelse som medfører fengselsstraff på mer enn ett år, straffes for forsøk, jf. straffeloven § 16. De fleste tilfeller som rammes av tolloven § 16-3, vil kunne forfølges som forsøk på andre straffebud i vareførselsloven. I tillegg kommer at handlinger som rammes av bestemmelsen, etter departementets vurdering, i de langt fleste tilfeller vil innebære medvirkning til en straffbar overtredelse. At medvirkning til overtredelser av vareførselsloven også kan straffes, følger av straffeloven § 15 om medvirkning.

For det andre foreslår departementet heller ikke å videreføre tolloven § 16-4 om heleri. Straffelovens generelle bestemmelse om heleri i § 332 vil ramme de fleste handlinger som omfattes av tollovens bestemmelse. I tillegg vil noen tilfeller kunne innebære

medvirkning til overtredelse av andre bestemmelser i loven, se for eksempel RT 1992 side 1155.

Strafferammer

Departementet foreslår at strafferammen for forsettlig overtredelser i utgangspunktet skal være bot eller fengsel inntil to år, mens grov uaktsom overtredelse skal kunne straffes med bot eller fengsel inntil ett år. Dette er i samsvar med strafferammen for skattesvik i straffeloven § 378 og strafferammen i skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13 for tredjeparters opplysningssvikt mv. og unnlatt medvirkning til kontroll. Videre foreslås at strafferammen for uaktsomme overtredelser skal være bot eller fengsel inntil seks måneder.

For grove overtredelser foreslår departementet å videreføre dagens strafferamme som er bot eller fengsel inntil seks år for forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser, mens uaktsom overtredelse som anses som grov, kan straffes med bot eller fengsel inntil to år.

Departementets forslag til strafferammer innebærer enkelte endringer av strafferammene i tolloven. Utgangspunktet i dag er at overtredelser straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder, uavhengig av skyldgrad. For overtredelser som er begått med forsett, innebærer forslaget derfor en økning av den øvre grensen fra fengsel inntil seks måneder til fengsel inntil to år. Departementet mener at selv ordinære (ikke grove) overtredelser av enkelte av straffebudene bør ha en høyere strafferamme enn fengsel inntil seks måneder. Blant annet vises til at overtredelse av straffebudet manglende medvirkning til kontroll objektivt sett vil være av samme karakter som det tilsvarende straffebudet i skatteforvaltningsloven og i forslag til § 12-6 i tollavgiftsloven.

Videre viser departementet til at enkelte overtredelser som rammes av straffebudet om ulovlig vareførsel, objektivt sett også vil rammes av straffebudet i straffeloven om

skattesvik, hvor strafferammen er bot eller fengsel inntil to år. I tilfeller der varene inndras, vil forholdet imidlertid forfølges som en overtredelse av vareførselsloven § 12-5, og strafferammen bør etter departementets vurdering da være minst på samme nivå som om forholdet ble forfulgt etter bestemmelsen om skattesvik i straffeloven.

Departementet legger til grunn at den foreslåtte økningen i strafferammen i praksis ikke vil ha vesentlige betydning. De fleste overtredelser som følges opp i straffesporet, vil være av så alvorlig karakter at de er å anse som grove, og strafferammen øker da til fengsel inntil to år for uaktsom overtredelse og fengsel inntil seks år for grov uaktsom og forsettlig overtredelse, slik som etter gjeldende rett, jf. tolloven § 16-7 første ledd. Forslaget til økning i strafferammen vil imidlertid medføre at påtalekompetansen i utgangspunktet vil ligge til statsadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67. For overtredelse av tolloven § 16-7 har politiet i dag påtalekompetanse etter et særskilt unntak i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Det vil derfor være nødvendig med endringer i straffeprosessloven. Forslaget vil også medføre at fristen for foreldelse av straffansvaret øker fra to til fem år, jf. straffeloven § 86.

6.13.6 Straff for ulovlig vareførsel

Departementet foreslår i § 12-5 å regulere hvilke handlinger og unnlatelser som kan straffes som ulovlig vareførsel. Dagens bestemmelse om straff for ulovlig vareførsel i tolloven § 16-2 første ledd rammer «den som i strid med bestemmelse gitt i eller med hjemmel i denne lov, innfører eller utfører en vare utenom tollmyndighetenes kontroll, eller som disponerer over en vare i strid med noen bestemmelse gitt i eller med hjemmel i denne lov». Etter departementets syn bør det fremgå klarere av loven hvilke handlinger og unnlatelser som kan være straffbare. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Forslag til § 12-5 første ledd bokstav a fastslår straffeansvar for den som ved ankomst til tollområdet unnlater å legge frem varer for tollmyndighetene. Plikten til å fremlegge varer følger av forslag til § 2-4, og gjelder enhver som bringer en vare til tollområdet.

Forslaget til straffebestemmelse har en snevrere rekkevidde enn bestemmelsen om overtredelsesgebyr ved brudd på plikter i kapittel 2, jf. forslag til § 12-2 bokstav a, da straffebestemmelsen ikke omfatter brudd på de andre pliktene ved ankomst til tollområdet som følger av kapittel 2. Departementet foreslår at brudd på andre plikter enn fremleggelsesplikten bare sanksjoneres med overtredelsesgebyr, selv om slike pliktbrudd i dag omfattes av straffebestemmelsen i tolloven § 16-2 første ledd. I praksis er isolerte brudd på slike plikter mindre alvorlige enn plikten til å fremlegge varen for tollmyndighetene.

Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsene i tolloven § 16-2 annet og tredje ledd. Etter § 16-2 annet ledd første punktum regnes det å «ikke oppgi til tollmyndighetene en vare som finnes i transportmiddel, når man er pliktig til det» som ulovlig vareførsel. Departementet mener at slike tilfeller ofte vil rammes av alternativet «unnlate å fremlegge vare for tollmyndighetene» etter forslag til § 12-5 bokstav a. Alternativt kan forholdet rammes av forslag til § 12-3 om straff for unnlatt medvirkning til kontroll, når det i en kontrollsituasjon ikke gis opplysninger om varen på forespørsel. Tolloven § 16-2 annet ledd annet punktum likestiller det å gi en vare villedende utseende eller gjemme varer inne i eller blant andre varer med det å ikke oppgi varen til tollmyndighetene. I tillegg er det et krav at formålet er å unndra varen fra riktig tollbehandling. Departementet antar at bestemmelsen er særlig aktuell i tilknytning til at varen legges frem for tollmyndighetene etter forslag til § 2-4. Er varen gitt et villedende utseende eller gjemt inne i eller blant andre varer, vil det etter departementets syn foreligge en straffbar overtredelse etter forslag til § 12-5 bokstav a. Etter § 16-2 tredje ledd straffes også fører av transportmiddel som ikke på forsvarlig måte søker å hindre at en vare ulovlig føres ut av eller inn i transportmiddelet. Departementet legger til grunn at en slik unnlatelse vil kunne straffes som ulovlig vareførsel, eventuelt som medvirkning, og at bestemmelsen ikke har selvstendig betydning.

Etter forslag til § 12-5 første ledd bokstav b straffes den som innfører en vare til tollområdet uten å underlegge varen en tollprosedyre etter kapittel 3 om tollbehandling, mens første ledd bokstav c rammer den som disponerer en vare i strid med vilkår eller plikter som følger av den deklarererte prosedyren, jf. kapittel 4 om tollprosedyrer ved innførsel. Mens bokstav b i de fleste tilfeller vil innebære unnlatelse av å handle i samsvar med en plikt, vil bokstav c som regel ramme aktive handlinger. Forslag til første ledd bokstav b og c vil etter departementets vurdering, sammen med første ledd bokstav a, videreføre tolloven § 16-2 første ledd om straff for ulovlig vareførsel ved innførsel av varer. Gjerningsbeskrivelsen i første ledd bokstav b og c svarer til forslag til § 12-2 første ledd bokstav b og c som regulerer tollmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Plikter ved utførsel av varer er regulert i forslag til kapittel 5 om plikter ved avreise fra tollområdet og prosedyren utførsel. Departement foreslår i § 12-5 første ledd bokstav d en bestemmelse om straff for den som ved utførsel av en vare ikke oppfyller plikten til å fremlegge varen etter § 5-4, underlegge varen tollprosedyren utførsel etter § 5-5 eller disponerer over varen i strid med vilkår eller plikter som følger av prosedyren utførsel. Pliktbruddene som omfattes av straffeansvaret tilsvarer langt på vei de straffbare pliktbruddene ved innførsel bokstav a til c. Omfanget av pliktbrudd som innebærer straffeansvar er imidlertid snevrere enn etter bestemmelsen om overtredelsesgebyr i forslag til § 12-2 første ledd bokstav d, som omfatter brudd på alle plikter etter kapittel 5.

Departementet foreslår i § 12-5 første ledd bokstav e en bestemmelse om straff for den som i Norge utsteder eller foranlediger utstedt uriktig eller ufullstendig opprinnelsesbevis som er bestemt til å tjene som bevis ved tollbehandlingen av vare i et annet land. Regler om utstedelse av opprinnelsesbevis er gitt i forslag til § 5-6. Bestemmelsen viderefører tolloven § 16-5 tredje ledd.

6.13.7 Straff for brudd på lås eller segl mv.

Departementet foreslår i § 12-6 å videreføre tolloven § 16-6 om straff for brudd på lås og segl mv. Etter første ledd straffes den som rettstridig bryter tollmyndighetenes lås eller segl, lås eller segl påsatt eller godkjent av utenlandsk tollmyndighet som Norge etter konvensjon er forpliktet til å godta, eller annen stats tollsegl som er benyttet etter § 9-6. Strafferammen er bot eller fengsel i inntil to år.

Etter annet ledd straffes den som er ansvarlig for låsen eller seglet med bøter, hvis lås eller segl er rettsstridig brutt, og bruddet skyldes forsømmelse fra vedkommendes side, eller hvis vedkommende ikke etter bruddet har truffet forvarlige tiltak for å hindre at noen vare kunne fjernes eller forandres. Etter tredje ledd er det også straffbart å rettstridig skaffe seg adgang til en vare som er under lås eller segl, selv om låsen eller seglet ikke er blitt brutt.

Departementet foreslår ikke å videreføre gjeldende rett som bestemmer at også uaktsomme overtredelser er straffbare. Det skyldes at lås eller segl typisk vil brytes med forsett om å få tilgang til varer som ikke er ment å være til fri omsetning mv. En eventuell påstand om manglende kunnskap om regelverket som regulerer adgangen til å bryte lås eller segl, må vurderes etter reglene om unnskyldelig rettsvillfarelse. Etter rettspraksis skal det mye til for at dette anerkjennes på tollområdet.

6.13.8 Straff for unnlatt medvirkning til kontroll mv.

Departementet foreslår i § 12-7 å videreføre tolloven 16-5 første ledd om straff for den som unnlater å medvirke til kontroll eller yte bistand etter forslag til §§ 8-5 og 8-13.

Skyldkravet er forsett etter hovedregelen i straffeloven § 21, og strafferammen foreslås satt til bot eller fengsel inntil to år. Departementet foreslår å ikke videreføre gjeldende rett som bestemmer at også uaktsomme overtredelser er straffbare. Departementet viser til at bestemmelsen har likhetstrekk med skatteforvaltningsloven § 14-13 om straff for unnlatt medvirkning til kontroll, som bare rammer forsettlig overtredelser. Også i forslag til § 13-6 i tollavgiftsloven om straff for unnlatt medvirkning til kontroll er

skyldkravet forsett, og strafferammen foreslås satt til bot eller fengsel inntil to år. Se nærmere om begrunnelsen for forslaget i punkt 7.13.6.

6.13.9 Grov overtredelse

Departementet foreslår i § 12-8 å delvis videreføre tolloven § 16-7 om utvidede strafferammer for grove overtredelser. Etter gjeldende bestemmelse omfattes overtredelse av alle straffebudene i tolloven. Departementet foreslår å begrense dette til overtredelser av forslag til § 12-5 om ulovlig vareførsel og § 12-6 om straff for brudd på lås og segl mv. Dette innebærer at det ikke vil være et skille mellom ordinær og grov overtredelse av § 12-7 om straff for manglende medvirkning til kontroll. Det er heller ikke noe slikt skille i den tilsvarende bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 14-13 eller i forslag til tilsvarende bestemmelse i tollavgiftsloven § 13-6.

Tolloven § 16-7 har i annet ledd en oppregning av hvilke momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av om en overtredelse er å anse som grov. Det skal blant annet legges vekt på om overtredelsen har stort omfang, om inn- og utførsel av varen er forbudt eller underlagt særlige vilkår, om de varer overtredelsen gjelder var bestemt til å omsettes av lovovertræderen, om denne tidligere er dømt for overtredelse av tollavgivningen eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art. Departementet foreslår å videreføre en slik oppregning, men har gjennomgått og oppdatert hvilke momenter som bør være aktuelle ved vurderingen av om en overtredelse er å anse som grov, se forslag til § 12-8 annet ledd. Departementet har ved valg av momenter blant annet sett hen til hvilke momenter som skal vektlegges ved avgjørelsen av om overtredelser etter straffeloven kapittel 30 om bedrageri, skattesvik og lignende økonomisk kriminalitet er å anse som grove.

Ved avgjørelse av om en overtredelse er å anse som grov, kan flere overtredelser ses i sammenheng, jf. forslag til annet ledd. Etter forslag til tredje ledd kommer paragrafen om grov overtredelse også til anvendelse når det foreligger uvitenhet med hensyn til de momenter som gjør handlingen grov, når uvitenheten er grovt uaktsom.

6.13.10 Uaktsom overtredelse

Etter forslag til § 12-9 straffes uaktsom overtredelse som nevnt i § 12-5 om ulovlig vareførsel med bot eller fengsel inntil seks måneder. Er overtredelsen å anse som grov etter § 12-8, kan fengsel inntil to år anvendes.

6.13.11 Grovt uaktsom overtredelse

Departementet foreslår i § 12-10 en bestemmelse om grovt uaktsom overtredelse. Etter forslaget straffes grovt uaktsom overtredelse som nevnt i § 12-5 om ulovlig vareførsel og § 12-6 om brudd på lås eller segl med bot eller fengsel inntil ett år. Er overtredelsen å anse som grov etter § 12-8, kan fengsel inntil seks år anvendes.

6.13.12 Forenklet forelegg – mindre alvorlig overtredelse

Departementet foreslår i § 12-11 en bestemmelse om at tollmyndighetene kan ilegge straff ved forenklet forelegg for mindre alvorlige overtredelser. Forslaget viderefører tolloven § 16-9 uten materielle endringer. Forelegget ilegges etter faste bøtesatser, og skal omfatte inndragning av de varer som har vært gjenstand for overtredelsen, eventuelt et beløp tilsvarende varenes verdi.

Adgangen til å ilegge forenklet forelegg for mindre overtredelser innebærer at tollmyndighetene ilegger en strafferettslig reaksjon uten å involvere politi og påtalemyndighet. I slike saker er det ikke meningen at det i tillegg skal ilegges andre administrative sanksjoner etter loven for samme overtredelse. Saker hvor forenklet forelegg benyttes, kjennetegnes ved at det sjelden er tvil om at de objektive og subjektive vilkårene for straff er oppfylt, og det ligger da godt til rette for å avgjøre saken på stedet ved forenklet forelegg. I de fleste saker hvor det ilegges forenklet forelegg, vedtas dette på stedet, noe som innebærer at saken er endelig avgjort.

Forenklet forelegg benyttes i dag i hovedsak overfor privatpersoner som, uten å fremlegge varene for tollmyndighetene, innfører reisegods over de beløpsgrenser som gjelder for toll- og avgiftsfri innførsel av reisegods. En slik handling rammes av tolloven § 16-2 ved at det «i strid med bestemmelser» i loven innføres en vare «utenom

tollmyndighetenes kontroll». Varer som innføres på denne måten, er ofte høyt beskattede varer som alkoholholdige drikkevarer, sigaretter, snus, kjøttvarer og drivstoff. Det kan imidlertid også ilegges forenklet forelegg ved innførsel av andre varer som overstiger beløpsgrensen for reisegods på 3 000 kroner (opphold i utlandet under 24 timer) eller 6 000 kroner (opphold i utlandet over 24 timer).

De fleste handlinger som rammes av bestemmelsen om mindre alvorlige overtredelse vil samtidig innebære unndragelse av avgift (merverdiavgift og særavgifter) eller tollavgift, eller begge deler. Slike forhold rammes dermed også av straffebestemmelsen om skattesvik i straffeloven § 378, alternativt vil forholdet kunne følges opp etter reglene om tilleggsskatt i skatteforvaltningsloven § 14-3 (ordinær tilleggsskatt) eller § 14-6 (skjerpet tilleggsskatt). Tilleggsavgift etter forslaget i tollavgiftsloven vil kunne ilegges på samme måte som tilleggsskatt etter skatteforvaltningsloven, dersom det skal svares tollavgift av varene som innføres. I tilfeller hvor varen inndras samtidig med at det ilegges en straffereaksjon, følges imidlertid overtredelsen ikke opp med illeggelse av tilleggsskatt eller tilleggsavgift. Departementet legger ikke opp til noen endringer av denne praksisen.

6.14 Vareførselsloven kapittel 13 Handelstiltak

Tolloven kapittel 10 har bestemmelser om iverksetting av handelstiltak for å beskytte det norske markedet mot ulike former for urettferdig konkurranse fra utlandet. Handelstiltak kan iverksettes som antidumpingstiltak, utjevningstiltak, beskyttelsestiltak og mottiltak. Det er gitt særlige regler om opplysningsplikt og undersøkelser i handelstiltakssaker i tolloven §§ 12-5 til 12-9. Det vises til beskrivelsen av de ulike bestemmelsene i punkt 4.2.10 under gjeldende rett.

Departementet foreslår at bestemmelsene om handelstiltak videreføres uendret i vareførselsloven kapittel 13. Departementet foreslår at det i tollavgiftsloven § 3-1 annet ledd inntas at Kongen, etter vareførselsloven kapittel 13 om handelstiltak, kan fastsette særskilt sats for tollavgift som skal brukes på varer som omfattes av tiltaket. Særskilt

sats for tollavgift kan fastsettes både som antidumpingstiltak etter vareførselsloven § 13-2, utjevningstiltak etter § 13-5, beskyttelsestiltak og mottiltak etter § 13-8 og spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer etter § 13-10. Tollavgiftslovens bestemmelser vil gjelde også når tollsatsen er fastsatt etter disse bestemmelsene.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene, som i dag er plassert i tolloven kapittel 12 om særlige forvaltningsregler, mener departementet at det er mer hensiktsmessig at disse plasseres sammen med de materielle reglene i vareførselsloven kapittel 13.

7 FORSLAG TIL NY LOV OM TOLLAVGIFT (TOLLAVGIFTSLOVEN)

7.1 Innledning

Forslaget til ny lov om tollavgift viderefører de bestemmelsene i dagens tollov som gjelder selve tollkravet, blant annet bestemmelser om når plikten til å svare tollavgift oppstår og hvem som er ansvarlig for tollavgiften, satser og beregningsgrunnlag, preferansetoll, nedsettelse av tollavgift og tollfritak. Departementet har særlig lagt vekt på å tydeliggjøre hvem som kan bli ansvarlig for å svare tollavgift i forskjellige situasjoner, og avklare hvilke fritak som har sin hovedbegrunnelse på tollavgiftsområdet og dermed bør reguleres i tollavgiftsloven.

Departementet har ved gjennomgang av forvaltningsreglene for tollavgift sett hen til skatteforvaltningsloven, som gjelder for alle andre skatte- og avgiftskrav. Tollavgift er, som de andre skatte- og avgiftskravene, et offentligrettslig pengekrav, og departementet mener at forvaltningen av disse bør følge generelle regler dersom ikke særskilte hensyn tilsier særregler. De sentrale forvaltningsbestemmelsene i tollavgiftsloven er derfor utformet i samsvar med skatteforvaltningslovens bestemmelser, så langt det passer. Dette gjelder blant annet reglene om opplysningsplikt, egenfastsetting og beregning av tollavgift, endringsregler og –frister og sanksjoner. Denne delen av forslaget innebærer enkelte materielle endringer, blant annet økes den ordinære endringsfristen fra tre til fem år. Departementet foreslår også at vilkårene for illeggelse

av tilleggsavgift og satser for tilleggsavgift utformes tilsvarende som for tilleggsskatt etter skatteforvaltningsloven.

7.2 Tollavgiftsloven kapittel 1 Innledende bestemmelser

I dette kapitlet foreslår departementet bestemmelser om lovens virkeområde, definisjoner, samarbeid med annen stat og en bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven.

7.2.1 Lovens virkeområde

Departementet foreslår i § 1-1 å regulere lovens virkeområde, både saklig og stedlig virkeområde, som i dag følger av tolloven §§ 1-2 og 1-3.

Loven skal omfatte både de materielle reglene om plikt til å svare tollavgift ved innførsel av varer, og forvaltningsregler for fastsetting av avgiften. Departementet foreslår at dette fremgår av § 1-1 første ledd.

Departementet foreslår videre at det fremgår av § 1-1 annet ledd at tollavgift er en avgift til staten som skal svares for varer ved innførsel til tollområdet, og etter satser fastsatt av Stortinget. Ikke enhver innførsel av varer fører til at det oppstår plikt til å svare tollavgift. De nærmere vilkårene for nårplikten til å svare tollavgift oppstår, foreslås regulert i § 2-1. Som det fremgår av forslag til § 2-1 første ledd oppstårplikten til å svare tollavgift når en vare deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering etter reglene i vareførselsloven. Videre kan plikt til å svare tollavgift oppstå ved brudd på plikter etter vareførselsloven, eller ved disponering av varen i strid med den tollprosedyren varen er deklart for. Se utfyllende omtale i punkt 7.3.1.

Tollområdet er det norske fastland og territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland. Departementet foreslår at dette fremgår av § 1-1 tredje ledd. Det oppkreves ikke tollavgifter av varer fra fastlandet til Svalbard og heller ikke ved innførsel direkte til Svalbard fra utlandet. Se nærmere omtale til tilsvarende forslag i § 1-2 i vareførselsloven.

7.2.2 Definisjoner

Departementet foreslår i § 1-2 å definere de sentrale uttrykkene vare, innførsel, utførsel og deklarant. Tilsvarende definisjoner er gitt i forslag til vareførselsloven § 1-4, sammen med noen flere definisjoner som videreføres fra tolloven § 1-1.

7.2.3 Samarbeid med annen stat

Tolloven kapittel 14 om tollsamarbeid med annen stat gir regler om håndhevelse av annen stats tollbestemmelser i kontrollområde på norsk område og håndhevelse av norske tollbestemmelser på annen stats territorium. Uttrykket «tollbestemmelser» omfatter både bestemmelser om tollavgift og bestemmelser om vareførsel.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene i tolloven kapittel 14 i sin helhet i vareførselsloven kapittel 9, men begrenset til bestemmelser om vareførsel.

Departementet foreslår i tollavgiftsloven § 1-4 en bestemmelse om at vareførselsloven kapittel 9 gjelder tilsvarende, men begrenset til håndhevelse av bestemmelser om fastsetting og kontroll av tollavgift.

7.2.4 Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes virksomhet etter tolloven hvis ikke annet er bestemt. Departementet foreslår i § 1-4 å videreføre dette. I tillegg til forvaltningslovens bestemmelser, vil tollavgiftsloven, som tolloven, ha et eget kapittel med særlige forvaltningsregler om taushetsplikt, utlevering av opplysninger, klagefrist mv., se forslag til lovens kapittel 8. Videre foreslår departementet en rekke forvaltningsregler etter mønster av skatteforvaltningsloven, se forslag til kapittel 9 om opplysningsplikt, fastsetting og beregning av tollavgift og kapittel 11 om endring uten klage og endringsfrister. Også på disse områdene vil forvaltningsloven gjelde utfyllende.

Forvaltningsloven § 15 a regulerer elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og borgerne. Nærmere regulering følger av forskrifter. Forvaltningen har som hovedregel adgang til å kommunisere elektronisk med borgerne, og alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom

forvaltningsorganet har lagt til rette for det, det skjer på anvist måte og ikke annet følger av lov eller forskrift. Tolletaten har i stor grad tilrettelagt for slik elektronisk kommunikasjon, men forvaltningsloven § 15 a gir ikke hjemmel for å kreve at opplysninger til tollmyndighetene gis elektronisk.

Departementet ser det som positivt at tollmyndighetene legger til rette for mest mulig elektronisk kommunikasjon med de næringsdrivende. Plikt til å kommunisere elektronisk bør imidlertid vurderes konkret, på områder der det er aktuelt.

Departementet foreslår derfor ingen generell lovbestemmelse om plikt til å kommunisere elektronisk med Tolletaten. I stedet foreslås hjemmel for å gi forskrift om elektronisk kommunikasjon i bestemmelser der det kan være aktuelt. Forskrift om pliktig elektronisk kommunikasjon på det enkelte området må på vanlig måte høres.

Tolloven har i § 4-13 regler om tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklarerer mv. Dette er også i stor grad benyttet i dag. Departementet legger til grunn at også slike reglene kan videreføres i forskrift.

7.3 Tollavgiftsloven kapittel 2 Plikt til å svare tollavgift

Kapitlet har regler om når plikten til å svare tollavgift oppstår, tidfesting, hvem som skal svare tollavgift (tollavgiftspliktig), medansvar for tollavgift mm. Bestemmelsene er i hovedsak en videreføring av tollloven § 1-7 om periodisering og kapittel 2 om tollskyld . Som følge av forslag til nye tollprosedyrer etter vareførselsloven, er vilkårene for når tollavgift oppstår, tidfesting og hvem som skal svare tollavgift noe endret, men uten at det er ment å innebære innholdsmessige endringer av vesentlig betydning. Videre foreslår departementet at dagens uttrykk «tollskyld», som et samlebegrep for plikten til å svare toll, erstattes med «plikt til å svare tollavgift. Som en følge av dette foreslår departementet heller ikke å videreføre «tollskyldner» i tollavgiftsloven. Etter departementets oppfatning er «tollavgiftspliktig» et bedre uttrykk for den som har plikt til å svare tollavgift. Det samsvarer i tillegg med «skattepliktig» som benyttes i skatteforvaltningsloven om den eller de som skal svare skatt eller avgift.

«Tollavgiftspliktig» vil etter forslaget omfatte en snevrere gruppe enn dagens «tollskyldner». Gruppen som ikke anses som tollavgiftspliktig, vil imidlertid kunne være medansvarlig for å svare tollavgift.

Departementet foreslår også en ny bestemmelse om at den som kjøper en vare som er innført med nedsatt tollavgift på vilkår om at varen brukes på en bestemt måte, blir tollavgiftspliktig ved brudd på vilkåret.

Tollovens bestemmelser om tollskyld gjelder via henvisning også for merverdiavgift når andre enn avgiftspliktige etter merverdiavgiftsloven innfører en vare, jf. merverdiavgiftsloven § 11-1. Departementet foreslår å videreføre dette, se forslag til endring i merverdiavgiftsloven § 11-1 og omtale i punkt 8.3.10.

7.3.1 Når plikten til å svare tollavgift oppstår

Departementet foreslår i tollavgiftsloven § 2-1 en bestemmelse om når plikten til å svare tollavgift oppstår. Hovedregelen etter gjeldende rett er at plikten til å svare toll oppstår når varen fortolles, jf. tolloven § 2-1 annet ledd bokstav a. Det følger av tolloven § 4-20 at fortolling innebærer at ufortollet vare stilles til fri disponering. Denne prosedyren videreføres i forslag til § 4-1 om overgang til fri disponering i vareførselsloven.

Departementet foreslår å innta i tollavgiftsloven § 2-1 første ledd første punktum at plikten til å svare tollavgift oppstår når en vare deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1. Plikten til å svare tollavgift etter denne bestemmelsen omfatter ikke bare den tollavgiften som er oppgitt i melding for tollavgift (som gis i deklarasjonen), jf. forslag til § 9-2 (egenfastsatt). Er det gitt uriktige opplysninger som medfører at tollavgiften ikke er fastsatt korrekt, kan den tollavgiftspliktige endre egen fastsetting etter forslag til § 9-4, eller tollmyndighetene kan endre fastsettingen etter forslag til § 11-1. Bestemmelsen omfatter dermed tollavgift av deklart vare, selv om omfanget av avgiftsplikten ikke er korrekt fordi det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i meldingen om tollavgift, herunder når

de uriktige eller ufullstendige opplysninger har betydning for retten til tollfritak eller tollnedsettelse.

Tolloven § 2-1 annet ledd bokstav b bestemmer at tollskyld oppstår når vilkårene for tollfritak eller tollnedsettelse for fortollet vare ikke lenger er oppfylt. I disse tilfellene er det ikke uriktige eller ufullstendige opplysninger i deklarasjonen som har ført til at fastsetting av tollavgift ikke er korrekt, men etterfølgende omstendigheter som gjør at vilkårene for tollfritak ikke er oppfylt. Dersom et fritak forutsetter at varen brukes på en bestemt måte, og krav til bruk av varen (senere) ikke overholdes, skal tollavgiften først svares når vilkåret om bruk av varen ikke er oppfylt. Departementet foreslår i tollavgiftsloven § 2-1 første ledd annet punktum at dersom varen ved deklarasjonen er fritatt for tollavgift på vilkår om at varen skal brukes på en bestemt måte, skal tollavgift svares dersom vilkåret om bruk ikke overholdes. Bestemmelsen omfatter både tollavgiftsfritak som følger direkte av loven, som for eksempel forslag til § 6-3 første ledd bokstav d om tollavgiftsfritak for landbruksvarer til teknisk bruk, og individuell nedsettelse av tollavgiftssats på landbruksvarer etter forslag til § 5-3, som for eksempel tollavgiftsfritak for varer til bruk i fiskefôrindustrien og oppdrettsnæringen. Videre omfattes tilfeller hvor importøren har deklartert en vare under et varenummer i tolltariffen med et tilknyttet vilkår om sluttbruk. Et eksempel på dette er maiskorn som er tollfritt dersom det skal brukes til såkorn (10.05.1000) eller humant konsum (10.05.9090), men der det skal svares tollavgift dersom varen skal brukes til dyrefôr (10.05.9010).

Plikt til å svare tollavgift kan også oppstå uten at varen deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering. Det følger av tollloven § 2-1 tredje ledd bokstav b at tollskyld oppstår når lovens forpliktelser i forbindelse med innførsel, transport, lagring eller annen disponering av varen ikke overholdes. Typiske tilfeller vil være brudd på plikten til å fremlegge varen for kontroll ved innførsel (smugling), brudd på førerens plikter ved innførsel når bruddet har ført til at varen er eller kunne vært unndratt fortolling, ulovlig disponering av ufortollet vare, for eksempel ulovlig bruk av varer som

er under transitterings- eller forpassingsordning, eller ulovlig uttak fra tollager, jf. Ot.prop. nr. 58 (2006-2007) side 40. Bestemmelsen sikter til brudd på plikter som skal sikre riktig tollbehandling av varer ved innførselen, men det er ikke slik at ethvert brudd på pliktene i tolloven fører til at tollskyld oppstår. Departementet foreslår i § 2-1 annet ledd at tollavgift skal svares ved brudd på plikter i vareførselsloven i forbindelse med innførsel, transport, lagring eller annen disponering av vare. Forslaget er ment å videreføre tolloven § 2-1 tredje ledd bokstav b.

Det følger av tolloven § 2-1 tredje ledd bokstav a at tollskyld oppstår når midlertidig tollfritak ikke lenger er oppfylt. Det gjelder når det er gitt midlertidig tollfritak etter tolloven kapittel 6, og vilkårene for fritaket ikke lenger er oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 58 (2006-2007) side 40. Departementet foreslår at fritaksreglene i tolloven kapittel 6 reguleres som tollprosedyrer i vareførselsloven. Prosedyren «midlertidig innførsel» foreslås regulert i vareførselsloven § 4-14, hvor fritakene i tolloven §§ 6-1 og 6-2 er vilkår for slik innførsel, og prosedyren «innenlands bearbeiding» foreslås regulert i vareførselsloven § 4-15, hvor fritakene i tolloven §§ 6-3 og 6-4 vil inngå som vilkår. Som følge av dette foreslår departementet i tollavgiftsloven § 2-1 tredje ledd en bestemmelse om at tollavgift skal svares dersom en vare er deklarerert for tollprosedyren midlertidig innførsel i vareførselsloven § 4-14 eller tollprosedyren innenlands bearbeiding i vareførselsloven § 4-15, og vilkårene for å benytte prosedyren ikke er oppfylt. Et eksempel er at en vare deklarereres for midlertidig innførsel etter forslag til § 4-14, men at vilkåret om at varen skal gjenutføres innen ett år, ikke overholdes. Forslag til § 2-1 tredje ledd i tollavgiftsloven er ment å videreføre tolloven § 2-1 tredje ledd bokstav a.

Departementet mener for øvrig at regler om avgiftsplikt bør fremgå av loven, og foreslår derfor ikke å videreføre dagens forskriftshjemmelen i tolloven § 2-1 fjerde ledd.

7.3.2 Tidfesting

Departementet foreslår i § 2-2 å videreføre tolloven § 1-7 om periodisering. I lignende bestemmelser i skatteloven og merverdiavgiftsloven brukes uttrykket «tidfesting», se

skatteloven kapittel 14 og merverdiavgiftsloven §§ 15-9 og 22-1. Departementet foreslår i samsvar med dette å bruke uttrykket «tidfesting» i tollavgiftsloven.

Tolloven § 1-7 regulerer etter sin ordlyd hvilken tollsats som skal gjelde på et gitt tidspunkt. Departementet legger imidlertid til grunn at det, ut fra sammenhengen i regelverket, bør være en tilsvarende tidfestingsregel for andre materielle regler som har betydning for avgiftspliktens omfang. Dette kan være regler om opprinnelse, beregningsgrunnlag mv., som, dersom de endres, vil kunne føre til at også omfanget av tollavgiftsplikten endres. Departementet foreslår derfor at § 2-2 i tollavgiftsloven, i tillegg til sats, skal omfatte andre regler om avgiftspliktens omfang.

Etter forslag til § 2-2 første ledd skal tollavgift svares etter de satser og regler som gjelder når tollmyndighetene har akseptert en deklarasjon for overgang til fri disponering. Dette er ment å videreføre tolloven § 1-7 første ledd om at tollavgift skal svares når «en fullstendig utfylt deklarasjon er mottatt av tollmyndighetene». Med «fullstendig utfylt» menes at deklarasjonen er akseptert av tollmyndighetene, jf. Ot. prp. nr. 58 (2006-2007) side 36. At deklarasjonen er «akseptert» av tollmyndighetene må ikke forveksles med tollmyndighetenes godkjenning av utfylt deklarasjon (fortolling) etter dagens regler. I TVINN-systemet vil tollmyndighetenes formelle aksept være datoen deklarasjonen passerer «input-kontrollen». Deklarasjonen anses som mottatt selv om tollmyndighetene avventer selve fortollingen, for eksempel for å kontrollere varen.

Tolloven § 1-7 tredje ledd bestemmer at for vare som deklarerer før den innføres, skal toll svares etter tollsatsen som gjelder på innførselstidspunktet. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen § 2-2 første ledd annet punktum.

Tolloven har i § 1-7 annet ledd regler om tidfesting når varen er «frigjort før fortolling». Dette skjer vanligvis når varen er frigjort som følge av en foreløpig deklarasjon, jf. tollforskriften § 1-7-1 annet ledd. I slike tilfeller skal tollavgift svares etter tollsatsen som

gjelder når varen frigjøres. Foreløpig deklarasjon er regulert i tollforskriften § 4-20-1 om opplysninger om deklarasjon mv. ved fortolling. I fjerde ledd er det regler om når det kan legges frem en deklarasjon som ikke er fullstendig utfylt. I slike tilfeller vil varen bli frigjort. Det vil si at tollmyndighetene aksepterer deklarasjonen, og varen må da etter departementets mening anses deklarerert for fri disponering. Etter forslaget vil tidspunktet for tidfesting i disse tilfeller følge av § 2-2 første ledd første punktum.

En vare som deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering, kan være fritatt for tollavgift etter fritaksbestemmelser i tollavgiftsloven kapittel 6. Dersom det viser seg at vilkåret for fritak ikke var oppfylt da varen ble deklarerert, skal tollavgiftssatsen som gjaldt da deklarasjonen ble akseptert, benyttes. Dette er en følge av at forslag til § 2-1 første ledd første punktum omfatter tollavgift av deklarerert vare selv om omfanget av avgiftsplikten ikke er korrekt fordi det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger av betydning for retten til tollfritak eller tollnedsettelse. Dersom vilkåret for fritak er knyttet til bruken av varen og vilkåret ikke overholdes, skal tidspunktet for brudd på vilkåret om bruk legges til grunn. Se forslag til § 2-1 første ledd annet punktum, som viderefører tolloven § 1-7 femte ledd annet punktum.

Departementet foreslår at når tollavgift oppstår etter forslag til § 2-1 annet ledd, som innebærer en ulovlig disponering av varer, skal tollavgift svares etter de satser og regler som gjaldt da den ulovlige disponeringen tok til. Dette er en videreføring av tolloven § 1-7 femte ledd annet punktum, om at ved annen ulovlig disponering skal toll svares etter tollsatsen som gjaldt da den ulovlige disponeringen tok til, og tolloven § 1-7 fjerde ledd, om at tollsatsen som gjaldt på innførselstidspunktet skal gjelde for ulovlig innført vare. Departementet legger til grunn at tidfestingsregelen i utgangspunktet også anvendes for de øvrige materielle reglene for tollavgift. Det vil for eksempel innebærer at eventuelle fritaksregler som gjelder når den ulovlige disponeringen tok til, vil gjelde, selv om de ikke gjaldt da varen ble innført og deklarerert for en særlig tollprosedyre. Departementet foreslår at disse tilfellene reguleres i § 2-2 annet ledd. I annet ledd annet punktum videreføres tolloven § 1-7 femte ledd tredje punktum om at tollsatsen likevel

ikke skal settes lavere enn om varen ble disponert over på lovlig måte, men slik at det er tollavgiften, og ikke bare satsen, som ikke skal være lavere.

Departementet foreslår i § 2-2 tredje ledd at dersom en vare er innført under tollprosedyren midlertidig innførsel etter vareførselsloven § 4-14 eller innenlands bearbeiding av vare etter § 14-5, og det viser seg at vilkårene for å føre varene inn under den aktuelle prosedyren ikke oppfylles, skal tidfesting skje på det tidspunktet deklarasjon ble akseptert. Bestemmelsen viderefører tolloven § 1-7 femte ledd første punktum, men tilpasset forslaget til prosedyreregler i lov om vareførsel der fritaksreglene i tolloven kapittel 6 inngår i de to nevnte tollprosedyrene. Departementet foreslår i § 2-2 fjerde ledd å videreføre forskriftshjemmelen i § 1-7 sjette ledd.

7.3.3 Hvem som skal svare tollavgift - tollavgiftspliktig

Departementet foreslår å regulere subjektet for tollavgift i to paragrafer slik at hovedregelen om hvem som har plikt til å svare tollavgift følger av § 2-3, mens reglene om hvem som kan bli medansvarlig for tollavgift følger av § 2-4.

Departementets forslag er ikke ment å innebære materielle endringer. Formålet er blant annet å klargjøre hvem som kan bli ansvarlig for tollavgift i forskjellige situasjoner. Dette er viktig for å avgjøre hvem som skal være subjekt, og dermed kunne bli ansvarlig, etter andre bestemmelser i tollavgiftsloven. Et eksempel er forslag til § 12-3 om tilleggsavgift, hvor det fremgår at det bare er tollavgiftspliktige som kan ilegges tilleggsavgift. Dersom bestemmelser i tollavgiftsloven er ment å omfatte begge grupper, både tollavgiftspliktige og medansvarlige, brukes uttrykket «enhver som har plikt til å svare tollavgift».

Departementet foreslår i § 2-3 første ledd at den som er deklarant for en vare som underlegges tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1, er tollavgiftspliktig. Dette regulerer hvem som har plikt til å svare tollavgift når tollavgiften oppstår som følge av at varen deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering,

jf. forslag til § 2-1 første ledd om når plikten til å svare tollavgift oppstår. Forslaget viderefører tolloven § 2-2 første ledd.

I EUs tollkodeks (UCC) artikkel 77 nr. 1 er hovedregelen at det er «deklaranten» som er debitor (som svarer tollavgift) når en vare deklarerer for tollprosedyren overgang til «fri omsetning». I tolloven brukes uttrykket «deklarert mottaker» om det samme, mens «deklarant» er forbeholdt «den som faktisk (fysisk) leverer inn deklarasjonen» uten at det er gitt noen definisjon av dette i loven. I EUs tollkodeks er uttrykket deklarant definert i artikkel 5 nr. 15 som den som leverer en deklarasjon i eget navn, eller den som en deklarasjon leveres på vegne av. Departementet foreslår å bruke tilsvarende definisjon av deklarant i vareførselsloven, se forslag til vareførselsloven § 1-4 bokstav c. Departementet legger til grunn at endret begrepsbruk ikke medfører materielle endringer.

I tilfeller hvor varen ikke er deklarerert for prosedyren overgang til fri disponering, kan plikten til å svare tollavgift oppstå som følge av brudd på plikter i vareførselsloven, jf. forslag til § 2-1 annet ledd. I slike tilfeller blir den som er ansvarlig for å oppfylle pliktene, tollavgiftspliktig. Departementet foreslår å innta dette § 2-3 annet ledd. Forslaget viderefører tolloven § 2-3 annet ledd.

Plikt til å svare tollavgift kan også oppstå dersom en vare er deklarerert for tollprosedyren midlertidig innførsel etter vareførselsloven § 4-6 eller tollprosedyren innenlands bearbeiding etter vareførselsloven § 4-7, og vilkårene for å benytte den valgte prosedyren ikke oppfylles, jf. forslag til § 2-1 tredje ledd. Departementet foreslår i § 2-3 tredje ledd regler om at den som er ansvarlig for å overholde vilkårene for å underlegge en vare en slik tollprosedyre, er tollavgiftspliktig ved brudd på vilkårene. Forslaget viderefører tolloven § 2-3 første ledd om ansvar ved manglende oppfyllelse av vilkår for midlertidig tollfritak etter tolloven kapittel 6.

7.3.4 Medansvar for tollavgift

Departementet foreslår i § 2-4 å samle reglene om hvem som vil kunne få et medansvar for tollavgift. Dette omfatter den som i forbindelse med deklarerer av en vare for tollprosedyren overgang til fri disponering, har medvirket til å gi opplysninger som fører til at tollavgift ikke blir korrekt fastsatt. Se forslag til § 2-4 første ledd, som viderefører tolloven § 2-2 tredje ledd.

Videre omfattes den som har medvirket til manglende overholdelse av de plikter etter vareførselsloven som er inntatt i forslag til § 2-3 annet ledd, og den som har medvirket til brudd på vilkår for å innføre en vare under en særlig prosedyre, som inntatt i forslag til § 2-3 tredje ledd. Se forslag til § 2-4 annet ledd. Regler om dette følger i dag av tolloven § 2-3 tredje ledd, men området for medansvar er noe utvidet i forslaget som følge av at den som er ansvarlig for manglende overholdelse av vilkår for å føre en vare inn under en særlig tollprosedyre, kan bli tollavgiftspliktig, jf. forslag til § 2-3 tredje ledd. I tillegg omfattes den som har ervervet eller oppbevart varen, jf. dagens tollov § 2-3 fjerde ledd. Forutsetningen for medansvar er for alle, at de visste eller burde ha visst at plikter som nevnt i § 2-3 annet ledd, og vilkår som nevnt i § 2-3 tredje ledd, ikke var overholdt. For den som har ervervet eller oppbevart varen, skal kunnskapen vurderes på tidspunktet for mottak av varen, jf. forslag til § 2-4 annet ledd tredje punktum.

Departementet foreslår også at dersom deklaranten for tollprosedyren overgang til fri disponering representerer en annen juridisk eller fysisk person, svarer også den som er representert, tollavgift. Dette er en videreføring av tolloven § 2-2 annet ledd, men slik at ansvaret begrenses til et medansvar.

7.3.5 Solidaransvar for tollavgift

Departementet foreslår i § 2-5 å videreføre bestemmelsen i tolloven § 2-4 om solidaransvar når flere har plikt til å svare tollavgift. Forslaget innebærer kun enkelte mindre språklige justeringer. Solidaransvaret rekker ikke lenger enn den enkelte tollavgiftspliktiges ansvar. Det vil si at den som er medansvarlig for tollavgift etter

forslag til § 2-4, for eksempel ikke vil hefte for eventuell tilleggsavgift etter forslag til § 12-3, se omtale av subjektet for tilleggsavgift i punkt 7.13.3.

7.3.6 Tollavgiftspliktig ved kjøp av vare med nedsatt tollavgift på vilkår om at varen brukes på en bestemt måte

Landbruksmyndighetene innvilger hvert år individuelle tollnedsettelse for innførsel av store mengder landbruksvarer på vilkår om at varen brukes på en bestemt måte (vilkår om sluttbruk), jf. tolloven § 9-3 og forslag til ny tollavgiftslov § 5-3. Dette gjelder særlig for import av fiskefôr og råvarer til fiskefôr. Den som deklarerer en vare med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk for tollprosedyren overgang til fri disponering, er tollavgiftspliktig etter forslag til § 2-3.

Landbruksvarer som er innført på vilkår om sluttbruk etter ovennevnte bestemmelse, kan videreselges innenlands. Det er en forutsetning at kjøper bruker varen til det den var bestemt for ved innførselen, og som var en forutsetning for nedsettelsen av tollavgift. I dag utferdiges en såkalt «anvendelseserklæring» som skal følge varen ved videresalg. Departementet foreslår i § 2-6 at den som kjøper en landbruksvare som er innført med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk, blir tollavgiftspliktig ved brudd på vilkåret. Se nærmere omtale av forslaget i punkt 7.6.4.

7.3.7 Vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om forenklinger ved grensekryssende vareførsel

Departementet foreslår i § 2-7 å videreføre, med enkelte språklige justeringer, tolloven § 2-5 om tollskyld for vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om tollforenkling. Bestemmelsen er av informativ art, ettersom garantistens ansvar følger av den inngåtte avtalen og ikke av tollavgiftsloven.

7.4 Tollavgiftsloven kapittel 3 Satser og beregningsgrunnlag for tollavgift

Kapitlet har bestemmelser om satser for tollavgift og beregningsgrunnlaget for tollavgift, og viderefører deler av kapittel 7 i tolloven.

Tolloven § 7-3 om innsigelser mot vekt eller kvantum (manko) etter at varen er utlevert, regulerer adgangen til å reise innsigelser mot beregningsgrunnlaget. Etter bestemmelsen kan det bare reises innsigelser når det kan godtgjøres at det forelå manko ved innførselen. Departementet legger til grunn at slike tilfeller vil omfattes av adgang til endring av egen fastsetting i forslag til § 9-4, og endring ved myndighetsvedtak etter forslag til kapittel 11, og tolløven § 7-3 videreføres derfor ikke.

Tollmyndighetenes adgang etter tolløven § 7-6 til å sette til side deklart beregningsgrunnlag og fastsette beregningsgrunnlaget dersom det er grunn til å tro at det er uriktig, eller det ikke er deklart, vil omfattes av forslag til § 11-1 om tollmyndighetenes endring av fastsetting.

Bestemmelsene i tolløven kapittel 7 om tollverdi har også betydning for fastsetting av beregningsgrunnlaget for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 4-11.

Departementet viser til omtalen av endringer i merverdiavgiftsloven § 4-11 i punkt 8.1.2.

7.4.1 Satser for tollavgift - tolltariffen

Tollavgift beregnes etter bestemmelser om beregningsgrunnlag mv. som foreslås inntatt i tollavgiftsloven og tollavgiftssatser fastsatt i Stortingets vedtak om tollavgift. Departementet foreslår i § 3-1 første ledd regler om kunngjøring av tollavgiftssatser fastsatt i Stortingets vedtak om tollavgift. I Stortingets vedtak om toll fastsettes i dag tollsatsene for det kommende året basert på klassifisering i tolltariffen som bygger på Internasjonal konvensjon om harmonisert varebeskrivelse og kodesystem HS-nomenklaturen og andre, nasjonale inndelinger. Stortinget fastsetter tre ulike grupper tollsatser. Det er de alminnelig tollsatser, preferansetollsatser for varer med opprinnelse i land Norge har handelsavtale med og preferansetollsatser for varer med opprinnelse i særskilte utviklingsland som Norge ensidig har gitt tollbegunstigelse.

Departementet foreslår i punkt 6.7 å legge om ordningen med at klassifisering av varer er en del av Stortingets årlige vedtak om toll. I stedet foreslås det at tolltariffens del om

klassifisering fastsettes av tollmyndighetene i forskrift. Stortingets vedtak om tollavgiftssatser mv. vil etter forslaget referere til klassifiseringen slik den er fastsatt med hjemmel i vareførselsloven § 6-1. Dersom det i Stortingets vedtak om tollavgift vedtas tollavgiftssatser som forutsetter endret oppdeling av klassifiseringen i tolltariffen, må dette følges opp ved endringer i forskriften om klassifisering av varer (tolltariffen) senest samtidig som tollavgiftssatsene trer i kraft. Tolltariffen vil som i dag ha opplysninger om varens klassifisering og de ulike tollavgiftssatsene.

At hjemmelen for fastsetting av klassifiseringen av varer inntas i vareførselsloven har liten praktisk betydning for fastsetting av tollavgift. Klassifisering av varen etter tolltariffen vil være opplysninger av «betydning for fastsetting av tollavgift» og er dermed opplysninger som skal gis i melding for tollavgift etter tollavgiftsloven § 9-2. Hvordan opplysningene skal gis, vil følge av melding for tollavgift som forutsettes tilpasset deklarasjonen for tollprosedyren overgang til fri omsetning, jf. forslag til § 9-2 tredje ledd. Oppstår det spørsmål om hvordan en vare skal klassifiseres, skal saken behandles etter tollavgiftsloven dersom spørsmålet har betydning for fastsetting av tollavgift. I praksis vil en slik avgjørelse også innebære endring av klassifisering av varen etter vareførselsloven. Har spørsmålet om klassifisering ikke betydning for fastsetting av tollavgift, skal saken behandles etter reglene i vareførselsloven. Forslag til § 3-1 første ledd viderefører sammen med forslag til § 1-1 annet ledd om at tollavgift svares etter satser fastsatt av Stortinget, tolloven § 1-6 første ledd bokstav a.

I forslag til § 3-1 annet ledd fremgår det at Kongen kan fastsette særskilt sats for tollavgift etter vareførselsloven kapittel 12 om handelstiltak som skal anvendes på varer som omfattes av tiltaket. Tollavgiftsloven gjelder ved fastsetting av tollavgift etter den særskilte satsen. Tollovens regler om handelstiltak er foreslått videreført i vareførselsloven kapittel 10.

7.4.2 Nedsettelse av tollavgiftssatser for landbruksvarer

Ved innførsel av landbruksvarer under prosedyren overgang til fri disponering skal det beregnes tollavgift etter satser vedtatt av Stortinget. For å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, kan imidlertid Landbruks- og matdepartementet sette ned disse tollavgiftssatsene. Regler om dette er i dag inntatt i tolloven kapittel 9.

Departementet foreslår at hjemmelen for denne adgangen til administrativt å sette ned tollavgiftssatsene i løpet av budsjettåret plasseres i tollavgiftsloven kapittel 3 om satser og beregningsgrunnlag for tollavgift, jf. forslag til § 3-2. Bestemmelsen viderefører tolloven § 9-1 første ledd. Adgangen til å sette ned tollsatsene administrativt på denne måten er begrenset til landbruksvarer. Bestemmelsene i tolloven kapittel 9 om de ulike ordningene for nedsettelse, foreslås inntatt i et eget kapittel, som i dag, jf. forslag til kapittel 5 om nedsettelse av tollavgift på landbruksvarer. Det følger av forslag til § 5-1 tredje ledd at også tollavgiftssatsene for preferansetoll i forslag til § 3-1 første ledd bokstav b og c kan settes ned etter bestemmelsene i kapittel 5. Det vises til nærmere omtale i punkt 7.6.4.

7.4.3 Beregningsgrunnlag for tollavgift

Departementet foreslår i § 3-3 regler om beregningsgrunnlaget når tollavgift skal beregnes på grunnlag av henholdsvis vekt, volum, antall og verdi. Hvilket beregningsgrunnlag som skal anvendes følger av Stortingets vedtak om tollavgift som kunngjøres som del av tolltariffen. Forslaget viderefører tolloven § 7-1 om toll etter vekt, volum og stykk og § 7-2 om toll etter verdi uten materielle endringer. Departementet foreslår at de nærmere reglene om tollverdi videreføres i vareførselsloven kapittel 6. Det vises til forslag til §§ 6-2 til 6-12 i vareførselsloven og omtalen av forslaget i punkt 6.7.2. Nærmere regler om hvordan tollverdien skal fastsettes følger i dag av tolloven §§ 7-10 til 7-20. Den delen av tolloven § 7-2 som gjelder forholdet til WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel (tollverdiavtalen) er foreslått tatt inn i vareførselsloven § 6-2.

Plassering av reglene om tollverdi i vareførselsloven har etter departementets vurdering i liten grad praktiske konsekvenser for forvaltningen av tollavgiften. Dersom det skal svares tollavgift på grunnlag av varens verdi vil opplysninger om tollverdien ha «betydning for fastsetting av tollavgift» og det er dermed opplysninger som skal gis i melding for tollavgift etter tollavgiftsloven § 9-2. Dersom det oppstår spørsmål om tollverdien er fastsatt riktig, skal saken behandles på samme måte som ved spørsmål om klassifisering, se omtale i punkt 7.4.1.

7.4.4 Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon

Forslag til § 3-4 har bestemmelser om beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon (utenlands bearbeiding). Forslaget viderefører tolloven § 7-4, men med noen begrepsmessige tilpasninger som ikke er ment å ha materiell betydning. I første ledd er begrepet «fortollet» erstattet med begrepet «overgang til fri omsetning» som i vareførselsloven erstatter prosedyren «fortolling» i tolloven.

Departementet har vurdert om utenlands bearbeiding bør være en «særlig tollprosedyre» i vareførselsloven. Departementet viser til at bearbeiding i EUs tollkodeks (UCC) er en særskilt prosedyre, se UCC artikkel 255 flg. I tilfelle må det vurderes om deler av vilkårene i forslag til § 3-4 annet ledd skal inntas i en slik prosedyrebestemmelse. Departementet antar imidlertid at det ikke er hensiktsmessig eller behov for å ha «utenlands bearbeiding» som en særskilt tollprosedyre i Norge. Departementet legger til grunn at dagens ordning med at varer innføres under prosedyren overgang til fri omsetning (fortolling) og forslag til § 3-4 om fastsetting av beregningsgrunnlaget for varer som gjeninnføres etter utenlands bearbeiding, ivaretar de behov både tollmyndighetene og de tollavgiftspliktige har for å sikre rett tollavgift ved gjeninnførsel av vare etter utenlands bearbeiding. Utenlands bearbeiding av landbruksvarer er avhengig av egen søknad før utførsel, jf. forskrift 1. juni 2007 nr. 580 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet.

7.4.5 Nedsettelse av beregningsgrunnlaget når varen er skadet eller bedervet

I § 3-5 foreslår departementet regler om nedsettelse av beregningsgrunnlaget når varen er skadet eller bedervet. Forslaget viderefører tolloven § 7-5. Tolloven § 7-5 har i første ledd i bokstavene a til e en kasuistisk oppregning av når forringelsen må ha skjedd for at nedsettelse kan skje. I praksis vil det være slik at skaden må ha skjedd enten før varen kom til landet, eller før varen er frigjort for prosedyren overgang til fri disponering. Det vises til at tollfritaket for «ødelagte varer» bygger på at skaden må ha skjedd «før varen er frigjort fra tollmyndighetens befatning. Departementet legger til grunn at det samme i praksis gjelder når varen ikke er ødelagt, men skadet. Departementet foreslår i § 3-5 at det i stedet for de kasuistiske vilkårene i tolloven § 7-5 stilles vilkår om at skaden må ha skjedd «før varen er gått over til fri omsetning».

7.5 Tollavgiftsloven kapittel 4 Preferansetoll

For beregning av tollavgift har reglene om varers opprinnelse betydning i flere sammenhenger. For det første kan en vares opprinnelse gi mulighet for tollettelser som følge av handelsavtaler og GSP-ordningen (det vil si ordning som Norge ensidig har etablert i henhold til det generelle preferansesystemet til tollbegunstigelse av utviklingsland). Bestemmelser om disse ordningene, som gir rett til å bruke andre tollavgiftssatser enn de ordinære satsene, videreføres i tollavgiftsloven. For det andre har reglene om varers opprinnelse betydning ved utførsel, men da ved at eksportøren kan ha rett til tollettelser i mottakerlandet (importlandet). For slike tilfeller er det gitt regler om utstedelse av opprinnelsesbevis som dokumenterer at varen har opprinnelse i Norge.

Reglene om ikke-preferensiell opprinnelse er av betydning for tollmessig bestevilkårsbehandling etter Generalavtalen om tolltariffer og handel artikkel I, og vil kunne få betydning for valg av tollavgiftssats dersom det iverksettes handelstiltak etter bestemmelsene om handelstiltak, jf. forslag til vareførselsloven kapittel 12 om handelstiltak og forslag til § 3-2 annet ledd i tollavgiftsloven.

Reglene om varers opprinnelse har altså betydning både ved innførsel av varer og ved utførsel av varer. Departementet viser til omtalen i punkt 6.6.6 om betydningen av bestemmelsene om varers opprinnelse, og forslaget om å fordele bestemmelsene på dette området mellom tollavgiftsloven og vareførselsloven.

Preferansetoll innebærer bruk av andre tollavgiftssatser enn de ordinære satsene ved fastsetting av tollavgift. Som redegjort for til forslaget § 3-1, fastsetter Stortinget inntil tre ulike grupper tollavgiftssatser for en og samme vare, henholdsvis ordinær tollavgiftssats, preferansetollavgiftssats for varer med opprinnelse i land Norge har frihandelsavtale med, og preferansetollavgiftssats for varer med opprinnelse i særskilte utviklingsland som Norge ensidig gir tollbegunstigelse. Preferansetollsatsene kan innebære tollreduksjon i form av lavere tollavgiftssatser, at satsen er satt til null som innebærer tollfrihet eller annen tollbegunstigelse.

7.5.1 Preferansetoll

Departementet foreslår i § 4-1 å definere preferansetoll som bruk av tollavgiftssatser som nevnt i forslaget § 3-1 annet ledd bokstav b og c, ved fastsetting av tollavgift. Videre fremgår at preferansetoll innebærer tollreduksjon, tollfrihet eller annen tollbegunstigelser. Bestemmelsen er ment å viderefører tolloven § 8-1. Departementet mener at det spesielle ved preferansetoll, er at det brukes andre satser enn de ordinære satsene, og at dette bør fremgå av bestemmelsen. Bestemmelsen har på denne bakgrunn en noe annen ordlyd enn gjeldene § 8-1, uten at det er ment å innebære noen reell endring.

7.5.2 Preferansetoll - frihandelsavtale

Forslag til § 4-2 første ledd bestemmer at preferansetoll gis for varer i henhold til frihandelsavtale som Norge har inngått. Forslaget viderefører tolloven § 8-2 første ledd. Av første ledd annet punktum følger det at tollavgiften skal beregnes med den satsen som nevnt i § 3-1 annet ledd bokstav b. Denne bestemmelsen er ny, og foreslås for å klargjøre at preferansetoll innebærer bruk av tollsatser fastsatt av Stortinget i tollvedtaket, som er tatt inn i tolltariffen, jf. forslag til § 3-1 annet ledd. Disse satsene

innebærer som nevnt enten en lavere tollavgiftssats enn de ordinære satsene, jf. § 3-1 annet ledd bokstav a, eller at det ikke skal beregnes tollavgift fordi satsen er satt til null.

Departementet foreslår i § 4-2 annet ledd regler om varens opprinnelse. Etter første punktum er det et vilkår at varen har sin opprinnelse innenfor vedkommende avtales virkeområde. Dette viderefører tolloven § 8-2 annet ledd første punktum, mens forslaget til annet punktum om at varens opprinnelse i slike tilfeller fastsettes i henhold til bestemmelsene i den enkelte avtale, viderefører tolloven § 8-2 annet ledd annet punktum. Hvilke frihandelsavtaler mv. som gir rett til å beregne tollavgift etter bestemmelsen, vil følge av forskrift til bestemmelsen, jf. forslag til femte ledd.

Departementet foreslår i § 4-2 tredje ledd en bestemmelse om at varens opprinnelse skal dokumenteres med opprinnelsesbevis. Nærmere regler om hvilke krav som stilles til dokumentasjon, vil dels følge av den enkelte avtale og, som i dag, av nærmere regler gitt i forskrift. Departementet foreslår å innta en forskriftshjemmel i tollavgiftsloven § 9-2 som regulerer plikten til å gi melding om tollavgift, fordi varers opprinnelse skal dokumenteres samtidig med levering av melding for tollavgift ved krav om preferansetoll. Forslaget viderefører tolloven § 8-5 første ledd for preferansetoll som har grunnlag i frihandelsavtale mv.

Forslag til § 4-2 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at beregning av tollavgift med sats som nevnt i første ledd, kan begrenses til nærmere angitte mengder eller verdier (kvoteregulert preferansetoll). Kvoteregulert preferansetoll innebærer at mengden varer som kan innføres med preferanse i en periode, begrenses. Når mengden varer overstiger grensen, må tollavgift beregnes etter den ordinære satsen, jf. § 3-1 annet ledd bokstav a, selv om vilkårene for opprinnelse i frihandelsavtalen er oppfylt. Landbruksmyndighetene forvalter, med hjemmel i tolloven § 9-4, jf. § 9-1 første ledd bokstav c, kvoteordninger for preferansetoll, men også tollmyndighetene forvalter enkelte slike ordninger. Disse er i dag regulert i tollforskriften §§ 8-4-50 og 8-4-51, og gjelder kvoteregulert preferansetoll for enkelte

landbruksprodukter fra EU og kvoteregulert preferansetoll for kjøtt fra enkelte GSP-land. Departementet foreslår å klargjøre hjemmelen for tollmyndighetenes forvaltning av kvoteregulert preferansetoll innenfor rammen av frihandelsavtaler i § 4-2 fjerde ledd. Det vises også til tilsvarende forslag for det generelle preferansesystemet for utviklingsland (GSP), jf. forslag til § 4-3 fjerde ledd.

Forslag til § 4-2 femte ledd første punktum gir departementet adgang til å gi forskrift om gjennomføring og utfylling av reglene om preferansetoll som bygger på frihandelsavtale. I annet punktum foreslår departementet å videreføre tolloven § 8-2 tredje ledd om at departementet i forskrift skal kunngjøre en oversikt over de frihandelsavtalene som Norge til enhver tid er bundet av.

7.5.3 Preferansetoll – det generelle preferansesystemet for utviklingsland (GSP)

Forslag til § 4-3 gir grunnlag for å bruke preferansetollsatsene i Stortingets årlige vedtak om tollavgift, jf. forslaget § 3-1 annet ledd bokstav c, for varer som omfattes av ordning som Norge ensidig har etablert i henhold til det generelle preferansesystemet (GSP) til tollbegunstigelse av en gruppe utviklingsland. Forslaget viderefører tolloven § 8-3 første ledd. Hvilke land som omfattes av slike ordninger, kunngjøres av departementet i forskrift, jf. forslag til syvende ledd, som viderefører tolloven § 8-3 tredje ledd.

Det følger av forslag til annet ledd at departementet i forskrift fastsetter regler om opprinnelse. Forslaget viderefører tolloven § 8-3 annet ledd.

Departementet foreslår i tredje ledd en bestemmelse om at varens opprinnelse skal dokumenteres med opprinnelsesbevis. Nærmere regler om hvilke krav som stilles til dokumentasjon vil, som i dag, bli gitt i forskrift. Departementet foreslår som nevnt å innta en forskriftshjemmel i tollavgiftsloven § 9-2 om dokumentasjon for varers opprinnelse ved krav om preferansetoll. Forslaget viderefører tolloven § 8-5 første ledd for preferansetoll som har grunnlag i GSP-ordningen.

Forslag til § 4-3 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om nedsettelse av tollavgiftssatsen eller fritak for beregning av tollavgift for nærmere angitte mengder eller verdier av enkelte varer innenfor GSP-ordningen. Om bakgrunnen for forslaget vises det til omtalen av forslag til § 4-2 fjerde ledd.

Departementet foreslår i § 4-3 femte ledd at departementet kan gi forskrift om en sikkerhetsmekanisme for landbruksvarer for tilfeller der preferansesystemet utløser vesentlige markedsforstyrrelser. Nærmere bestemmelser foreslås, som i dag, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet, jf. gjeldende forskrift 21. desember 2001 nr. 119 om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser (Generalized System of Preferences for goods imported from developing countries – GSP).

Forslag til § 4-3 sjette ledd viderefører departementets hjemmel for å gi forskrift om det generelle preferansesystemet for utviklingsland. Slike bestemmelser om blant annet varens opprinnelse, bearbeiding, foredling, kumulasjon mv. er gitt i tollforskriften §§ 8-4-30 flg. Bestemmelsen viderefører tolloven § 8-3 fjerde ledd, bortsett fra regler om sikkerhetsmekanismer som foreslås gitt i en egen bestemmelse i femte ledd, jf. ovenfor.

Hvilke land som omfattes av GSP-ordningen, er nærmere regulert i tollforskriften § 8-3-1. Bestemmelsen har hjemmel i tolloven § 8-3 tredje ledd som foreslås videreført i § 4-3 syvende ledd.

7.5.4 Ikke-preferensiell opprinnelse

Med ikke-preferensiell opprinnelse menes opprinnelse fastsatt på annet grunnlag enn særskilt avtale med fremmed stat eller organisasjon om preferansetollbehandling (frihandelsavtale), eller der opprinnelse fastsettes som vilkår for ensidig preferanseordning (GSP). Forslaget til § 4-4 om ikke-preferensiell opprinnelse viderefører tolloven § 8-6, bortsett fra reglene om utstedelse av opprinnelsesbevis ved

utførsel, jf. tolloven § 8-6 annet ledd bokstav b, som foreslås videreført i vareførselsloven § 7-9 første ledd. Forslag til § 7-9 i vareførselsloven viderefører også de deler av tolloven § 8-6 tredje ledd som bestemmer at departementet kan gi forskrift om «utvidelse av reglenes anvendelsesområde til opprinnelsesmerking, offentlige innkjøp og handelsstatistikk».

7.6 Tollavgiftsloven kapittel 5 Nedsettelse av tollavgift på landbruksvarer

Importvernet på jordbruksvarer er et av de viktigste virkemidlene i den norske landbrukspolitikken. Tollvernet skal bidra til å sikre avsetningsgrunnlaget for norskproduserte landbruksvarer, og på denne måte bidra til å opprettholde en norsk landbruksproduksjon i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Tollvernet for landbruksvarer er regulert gjennom tolltariffens tollavgiftssatser vedtatt i Stortingets årlige tollvedtak. Ved innførsel av landbruksvarer skal det som hovedregel betales ordinær tollavgiftssats. Utgangspunktet for forvaltningen av tollvernet er at det kan gis tollnedsettelse for import av landbruksvarer som ikke konkurrerer med norskproduserte varer. I medhold av Stortingets tollvedtak § 3 og tolloven kapittel 9, kan departementet derfor sette ned de ordinære tollavgiftssatsene for landbruksvarer. Slike tollnedsettelse kan gis for å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon og for å imøtekomme både forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, såfremt det overordnet formålet om å sikre avsetningsgrunnlaget for norskproduserte landbruksvarer er ivaretatt.

Ved kongelig resolusjon 2. desember 2016 er Landbruks- og matdepartementet tildelt myndigheten til å forvalte tollvernet for landbruksvarer. Gjennom tolloven § 9-1 er Landbruks- og matdepartementet tildelt myndighet til å sette ned de ordinære tollsatsene i tolltariffen i form av generell nedsettelse etter § 9-2, individuelle nedsettelse etter § 9-3 eller gjennom fastsettelse av tollkvoter. Bestemmelser om fordeling av tollkvoter er inntatt i § 9-4. Bestemmelsen gjelder både tollkvoter fastsatt på grunnlag av avtale med fremmed stat eller organisasjon, og tollkvoter fastsatt unilateralt

av Landbruks- og matdepartementet på eget tiltak. I medhold av § 7-4 fjerde ledd er Landbruks- og matdepartementet også gitt hjemmel til å fastsette forskrift om beregning av tollavgift for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet. Alle disse ordningene forvaltes av Landbruksdirektoratet i første instans.

Tollnedsettelse er viktig for å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og departementet har derfor valgt å gi en relativt utfyllende beskrivelse av de ovennevnte ordningene og forvaltningen av disse. Deretter følger departementets vurderinger og forslag til videreføring og endringer.

7.6.1 Generell nedsettelse av tollavgiftssats på landbruksvarer

Det er en nær sammenheng mellom tollvernet og markedsbalanseringen for jordbruksråvarer. Formålet med markedsbalansering av jordbruksråvarer er å sikre stabil forsyning av varer i nasjonale markeder til en tilnærmet lik pris. Tollvernet bidrar til å sikre avtak av norskproduserte landbruksvarer til priser avtalt i jordbruksavtalen. Samtidig skal forvaltningen av tollvernet ikke være til hinder for import av landbruksvarer. Det skal således legges til rette for innførsel av varer som supplement til norsk produksjon for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov. Tollvernet skal også bidra til å forhindre uønskede markedsforstyrrelser på det norske markedet.

For å balansere det nasjonale markedet av jordbruksråvarer i en underskuddssituasjon, kan landbruksmyndighetene treffe vedtak om generelle tollnedsettelse, jf. tolloven § 9-2. Med generell nedsettelse av tollavgiftssats menes forvaltningsvedtak om å sette ned tollsatsen på en bestemt landbruksvare og uten kvantitative begrensninger. Nedsettelsen vil gjelde for en nærmere angitt periode, men likevel begrenset til utgangen av vedkommende budsjettår.

Generelle tollnedsettelse kan benyttes innenfor markedsordningene som gjelder for frukt, grønnsaker og poteter, meieriprodukter, kjøtt og egg og korn. Kriterier for

generelle tollnedsettelse er nedfelt som instruks til Landbruksdirektoratet i forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (FAT) kapittel 2, 2a, 4 og 5. Landbruksdirektoratets vedtak om generelle tollnedsettelse vil i praksis være forankret i en offentlig prognose om markedsbalansen fra markedsregulator (landbrukssamvirkene). Direktoratet treffer om lag 250 vedtak om generelle tollnedsettelse i året.

Beslutninger om å iverksette generelle tollnedsettelse er vedtak som retter seg mot en ubestemt krets aktører, og er derfor å anse som forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav c. Tollnedsettelsene kunngjøres på Landbruksdirektoratets nettsted og ved melding til alle som på forhånd har bedt om få slik melding tilsendt, jf. unntak fra kunngjøring i Norsk Lovtidende i tolloven § 1-6 tredje ledd og FAT § 26.

7.6.2 Individuell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer

Individuelle tollnedsettelse for basis landbruksvarer

Ettersom norsk landbruksproduksjon er beskyttet av tollvernet, har varenummer i tolltariffen som omfatter sensitive norske landbruksprodukter, gjennomgående høye ordinære tollavgiftssatser. Disse varenumrene kan imidlertid også omfatte varer der det ikke er tilsvarende beskyttelsesbehov. Gjennom individuelle tollnedsettelse kan slike varer gis tollnedsettelse etter søknad. Dette er eksempelvis varer som ikke produseres i Norge og som dermed supplerer norsk produksjon. Import av slike varer kan være ønskelig ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri. Individuelle tollnedsettelse kan gis til en importør for en bestemt vare med gyldighet for en fastsatt periode. Individuelle tollnedsettelse kan gis til både foretak og privatpersoner.

Landbruksdirektoratet innrømmer individuelle tollnedsettelse for landbruksvarer i medhold av bestemmelser inntatt i FAT kapittel 3 og 5. I 2017 ble det innvilget 3 811 individuelle tollnedsettelse etter disse bestemmelsene. De alminnelige reglene for individuelle tollnedsettelse fremgår i dag av FAT §§ 11 og 12. Vareomfanget for de alminnelige reglene omfatter kjøtt og kjøttvarer, meieriprodukter, potet, samt de fleste

grønnsaker, frukt og bær som produseres i Norge. Kapittel 3 inneholder også særbestemmelser om individuelle tollnedsettelse for nærmere bestemte økologiske produkter, fôrvarer, innsatsvarer til produksjon av bestemte produkter mv. Videre inneholder kapittel 5 enkelte særbestemmelser for levende rein til avl, såfrø og såkorn, samt egg til utklekking av fjørfe for produksjon av slakt.

I FAT §§ 18b til 18d reguleres den såkalte "konservesordningen". Konservesordningen skal tilgodese norsk næringsmiddelindustri som bearbeider norskproduserte råvarer i sin produksjon, og det er derfor satt krav til at søkeren må dokumentere å ha kjøpt norsk vare. Videre er det stilt vilkår om sluttbruk ved at importert vare må gå til egen bearbeidingsvirksomhet. Aktører som bearbeider norskprodusert epleråstoff eller bær kan på nærmere vilkår innvilges individuelle tollnedsettelse eller andel av tollkvoter for samme råvaregruppe som et supplement til sin produksjon (FAT §§ 18b og 18d). Aktører som bearbeider norske grønnsaker eller potet, kan innvilges individuell tollnedsettelse dersom det oppstår avlingssvikt over et gitt nivå (FAT § 18c).

FAT har også andre hjemler til å gi individuelle tollnedsettelse til enkelte landbruksvarer som i utgangspunktet skal ha tollbeskyttelse, på det vilkår at de brukes på en bestemt måte, det vil si vilkår om sluttbruk. Hensynene bak disse tollnedsettelsene varierer. For eksempel kan det gis tollfritak til import av fiskefôr og råvarer til fiskefôr, og til pelsdyrfôr og råvarer til pelsdyrfôr, fordi dette er næringer som konkurrerer på verdensmarkedet. Tollnedsettelse ved import av befruktede egg til avl og formering kan gis fordi dette vil bidra til å fornye avlsmaterialet i norsk produksjon. Tollfritak på vilkår om en spesifikk sluttbruk utgjør hovedtyngden av innvilgede søknader om individuelle tollnedsettelse for basis landbruksvarer i verdi.

Individuelle tollnedsettelse på RÅK-varer

For mange bearbeidede landbruksvarer vil preferansetollsatsen være direkte regulert i tolltariffen. For andre bearbeidede landbruksvarer har Norge gjennom ulike handelsavtaler forpliktet seg til å beregne preferansetollsatsen ut fra varens nærmere

innhold av spesifikke råvarer. Tollen fastsettes i slike tilfeller etter regler i forskrift 20. desember 2012 nr. 1424 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbeidede landbruksvarer (RÅK-importforskriften). RÅK-importforskriften innebærer i prinsippet en ren implementering av protokoll 3 til EØS-avtalen og ulike frihandelsavtaler med tredjeland som er sanksjonert av Stortinget. I 2017 ble det innvilget 18 530 individuelle tollnedsettelse etter denne forskriften. Disse søknadene behandles automatisk i et fagsystem. Om lag 6 000 av disse søknadene ble trukket ut til kontroll, enten ved stikkprøvekontroll eller risikobaserte utplukk. RÅK er forkortelse for råvarepriskompensasjon.

Individuelle tollnedsettelse ved utenlands bearbeiding av landbruksvarer

Landbruksdirektoratet innrømmer individuelle tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet etter forskrift 1. juni 2007 nr. 580 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet (UB-forskriften). Formålet med UB-ordningen er å legge til rette for at bedrifter kan gjennomføre tilpasninger i sin produksjon ved å legge deler av bearbeidingen av landbruksvarer utenlands, for så å gjeninnføre den bearbeidede varen for salg på det norske markedet. Det følger av forskriften §§ 6 og 7 at gjeninnførselen av norske eller tidligere fortollede råvarer som har vært sendt til utlandet for bearbeiding, skal skje tollfritt. Det er kun andelen råvarer tilført utenlands som det skal svares toll for ved innførselen av ferdigvaren. Det fremgår videre at dersom de gjeninnførte ferdigvarene er bearbeidede jordbruksvarer som omfattes av RÅK-importforskriften, fastsettes toll på de tilførte råvarene i utlandet etter denne forskriften. I øvrige tilfeller fastsettes tollsatsen i samsvar med tolltariffen, med mindre ferdigvaren kan gis tollnedsettelse i medhold av FAT. For kjøtt, kjøttvarer og meieriprodukter er det egne kvoter.

Virksomheter som ønsker å benytte seg av UB-ordningen, må søke

Landbruksdirektoratet om UB-tillatelse for hvert enkelt produkt som skal bearbeides i utlandet. Det er denne UB-tillatelsen som gir søkeren adgang til å gjeninnføre de norske landbruksvarene tollfritt, og til eventuelle tollnedsettelse for andelen

utenlandske landbruksvarer i den innførte ferdigvaren dersom vilkårene i UB-forskriften er oppfylt. UB-tillatelsen innebærer således både en rett til tollfritak ved gjeninnførsel av de norske råvarene, og eventuelt en tollnedsettelse på de råvarene som er tilført i utlandet.

7.6.3 Tildeling av tollkvoter for landbruksvarer ved auksjon eller på annen måte

Tolloven § 9-4 regulerer fordeling av tollkvoter på landbruksvarer. Med tollkvote menes en fastsatt mengde av en vare som tillates innført med nedsatt tollsats, innenfor et angitt tidsrom, mens en tollkvoteandel er en rettighet til å innføre en viss mengde av en vare innenfor en tollkvote.

Noen tollkvoter er bundet i bilaterale eller multilaterale avtaler. Andre tollkvoter har Norge gitt ensidig til utviklingsland som en del av utviklingspolitikken (GSP-systemet). Landbruks- og matdepartementet har også etablert tollkvoter i medhold av § 9-1 første ledd bokstav c for varer der generelle tollnedsettelser må kvantumsbegrenses av hensyn til markedsbalansen. Disse er nærmere regulert i FAT. I medhold av FAT § 22 annet ledd kan Landbruksdirektoratet fastsette importkvoter med nedsatt toll for matkorn, oljefrø og andre råvarer til kraftfôr som er omfattet av bestemmelsens vareomfang. Disse kvotene fastsettes på bakgrunn av prognoser for norsk produksjon og forbruk, samtidig som det tas hensyn til forventet import fra GSP-land. Som vist til ovenfor, kan Landbruksdirektoratet også i medhold av FAT § 18d fastsette tollkvoter for råvarer til konserverindustrien under "konserverordningen". I tillegg er det i FAT § 23 gitt regler om tollkvoter for reinslakt og levende rein til slakt dersom det er nødvendig for å sikre markedsdekning.

Tolloven § 9-4 fastslår at tollkvoter som hovedregel skal fordeles ved auksjon. Loven stiller krav om at auksjon over tollkvoteandeler utlyses i god tid før auksjonen holdes, og at det umiddelbart etter auksjonsavslutning gis opplysninger om antall budgivere, høyeste bud og hvem som fikk tilslaget. Tollkvoteandel som er kjøpt på

auksjon, kan overdras. Dersom tollkvoter fordeles på annen måte enn ved auksjon fastslår loven at det skal gis nærmere regler om fordelingsmetode i forskrift.

Tollkvotene som forvaltes av landbruksmyndighetene, fordeles etter nærmere bestemmelser gitt av Landbruks- og matdepartementet i forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer. Forskriften gjennomfører blant annet resultatet av bilaterale forhandlinger mellom Norge og EU i medhold av EØS-avtalen artikkel 19. Forskriften ivaretar også fordeling av WTO-kvoter og kvoter i andre frihandelsavtaler. Den store hoveddelen av tollkvotene landbruksmyndighetene forvalter fordeles ved auksjon. Noen tollkvoter fordeles likevel etter søknad. Dette gjelder blant annet deler av ostekvoten fra EU og tollkvoten for islandshest.

7.6.4 Vurderinger og forslag

Departementet foreslår i punkt 7.4.2 at hjemmelen for å sette ned tollavgiftssatsene i budsjettåret, som i dag følger av tolloven § 9-1 første ledd første og annet punktum, videreføres i tollavgiftsloven kapittel 3 om beregning av tollavgift. Det vises til forslag til § 3-2 om nedsettelse av tollavgiftssatser i budsjettåret og omtalen av forslaget.

Det følger av tolloven § 9-1 første ledd tredje punktum og bokstav a til c at nedsettelse av tollsatser for landbruksvarer kan skje i form av generell nedsettelse, i form av individuell nedsettelse etter søknad eller ved fastsettelse av tollkvoter der tollkvoteandelene tildeles ved auksjon eller på annen måte. Departementet foreslår å videreføre denne bestemmelsen i § 5-1 første og annet ledd som gir anvisning på hvordan nedsettelse av tollavgift etter § 3-2 kan skje. Forslag til § 5-1 tredje ledd viderefører tolloven § 9-1 tredje ledd, og innebærer at landbruksmyndighetene også kan sette ned preferansetollavgiftssatser for landbruksvarer.

Etter tolloven § 1-6 første ledd bokstav b og annet ledd kan kunngjøring av forskriftsvedtak om generelle endringer av tollsatser og tildeling av importrettigheter ved auksjon mv. skje på annen måte enn den som følger av forvaltningsloven §§ 38 flg.

Kunngjøring i Norsk Lovtidend kan unnlates for slike kunngjøringer. Departementet kan gi forskrift om kunngjøring av blant annet tollsatser.

Departementet foreslår å videreføre disse reglene i tollavgiftsloven § 5-1 fjerde ledd. I praksis kunngjøres vedtak om generelle tollnedsettelse fortløpende på Landbruksdirektoratets nettsted og gjennom daglige nyhetsbrev. Tilsvarende gjelder kunngjøring av kvoter til fordeling og søknads- og registreringsfrister. Importører oppfordres til å abonnere på Landbruksdirektoratets nyhetsbrev.

Departementet foreslår at bestemmelsene om generelle og individuelle tollnedsettelse i tolloven §§ 9-2 og 9-3 videreføres i forslag til §§ 5-2 og 5-3 med enkelte endringer, se nedenfor. Bestemmelsen om fordeling av tollkvoteandeler ved auksjon mv. i tolloven § 9-5 videreføres uendret i § 5-4.

Gyldighetsperiode og mengdebegrensning

Etter tolloven § 9-2 kan landbruksmyndighetene treffe vedtak om generelle tollnedsettelse for en nærmere angitt periode, men begrenset til utgangen av vedkommende budsjettår. Landbruksmyndighetene har de siste årene gitt tollnedsettelse for en lengre periode enn til utløpet av budsjettåret, der dette anses hensiktsmessig. Som begrunnelse for denne praksisen viser landbruksmyndighetene til at det er et uttalt politisk mål å forenkle landbrukspolitikken og forvaltningen av denne, for dermed å bidra til å sikre forutsigbarhet for næringsutøverne. Dersom det er tydelig allerede på vedtakstidspunkt hvor lenge tollnedsettelsen vil få gyldighet, er det mulig for næringslivsaktørene å planlegge sin produksjon og import av nødvendige råvarer. Det vises også til at det er et uttalt hensyn at gyldighetsperioden for generelle tollnedsettelse og oppstart av denne må avpasses slik at det legges til rette for at næringslivet gis reelle importmuligheter. Landbruksmyndighetene påpeker derfor at det ved fastsettelsen av gyldighetsperioden må tas hensyn til logistikk og importørenes behov for forutsigbarhet. Dette vil kunne variere fra vare til vare. For eksempel er det i dag veletablerte spotmarkeder for varer som grønnsaker, frukt og kjøtt, mens det for

andre varer kun kan handles gjennom langsiktige kontrakter som ofte må inngås før sesongstart. Geografisk avstand til aktuelt leveringsland for varen må også tas hensyn til. Dersom varen på grunn av sesong kun kan leveres fra andre verdensdeler, vil leveringstiden være lengre enn når varen leveres fra EU. Som et ytterligere argument viser landbruksmyndighetene til at generelle tollnedsettelse er et viktig virkemiddel i markedsbalanseringen for landbruksvarer. Slike tollnedsettelse vedtas kun hvis det er underdekning av en vare på det norske markedet, og skal imøtekomme både næringsmiddelindustriens og forbrukernes behov.

Målet om å forenkle landbrukspolitikken og forvaltningen av den for å øke forutsigbarheten for næringslivet gjør seg også gjeldende når det gjelder individuelle tollnedsettelse etter tolloven § 9-3. Etter bestemmelsen skal et individuelt vedtak om å sette ned tollsatsen gjelde for en angitt mengde av en bestemt vare innenfor et gitt tidsrom. Landbruksmyndighetene viser til at både mengde- og tidsbegrensning gir økt saksmengde og arbeidsbyrde i alle ledd, først og fremst for importørene, men også for Tolletaten og landbruksmyndighetene. Landbruksmyndighetene treffer derfor vedtak uten mengdebegrensning og med varighet på inntil tre år.

Som bakgrunn for denne praksisen viser landbruksmyndighetene blant annet til at ved overgangen fra et kvantitativt til et tollbasert tollvern i 1995, var mengdebegrensningen begrunnet med at overgangen medførte en økt risiko for uthuling av tollvernet for norske landbruksvarer. Gjennom mengdebegrensningen søkte man å balansere det norske markedet gjennom forutsigbarhet i importmengden. Allerede tidlig på 2000-tallet var det imidlertid klart at denne mengdebegrensningen normalt ikke var nødvendig, ettersom de varene det gis individuelle tollnedsettelse for etter FAT kapittel 3, ikke konkurrerer med norskproduserte landbruksvarer.

Som nevnt har landbruksmyndighetene også gjort endringer i forvaltningen av individuelle tollnedsettelse. For det første gis det nå individuelle tollnedsettelse uten mengdebegrensning. Videre utstedes individuelle tollnedsettelse ut over budsjettårets

utløp dersom dette anses hensiktsmessig for å lette den administrative byrden for næringsutøverne, for eksempel når det er innvilget tollnedsettelse på slutten av budsjettåret. Ordningen praktiseres slik at Landbruksdirektoratet fastsetter individuelle tollnedsettelse i medhold av FAT kapittel 3 og RÅK-importforskriften med gyldighet fra den datoen søknaden var registrert innkommet. Individuelle tollnedsettelse etter FAT kapittel 3 gis med gyldighet for enten ett eller tre år. For varer der Landbruksdirektoratet må foreta næringspolitiske vurderinger av om individuelle tollnedsettelse kan gis og til hvilken tollsats, gis tollnedsettelsene for ett år frem i tid. For andre varer der den næringspolitiske vurderingen ligger fast, fordi innførsel av den aktuelle varen ikke påvirker markedssituasjonen for norske landbruksvarer, gis tollnedsettelsene for tre år frem i tid. Individuelle tollnedsettelse etter RÅK-importforskriften gis derimot alltid gyldighet i tre år. Slike tollnedsettelse er kun en effektuering av forpliktelser gitt i handelsavtaler, og innebærer ingen skjønnsutøvelse. Landbruksdirektoratet peker på at tillatelsene til nedsatt toll nå innvilges uten mengdebegrensning og utover budsjettåret (i gitte tilfeller også for tre år av gangen), har lettet den administrative byrden for næringsutøverne ved at de sjeldnere må samle inn dokumentasjon og sende inn nye søknader.

Alle tillatelse til nedsatt tollsats gis på vilkår av at regelverket til Tolletaten og Mattilsynet er oppfylt. Av Landbruksdirektoratets vedtak om individuelle tollnedsettelse fremgår det derfor tydelig at dersom tolltariffen endres ved årsskiftet vil tollnedsettelsen ikke lenger være gyldig, og importøren må søke på nytt. I praksis gjøres det imidlertid sjelden relevante endringer i tolltariffens varenummerinndeling, slik at det kun unntaksvis vil være nødvendig for importøren å søke på nytt av denne årsak. Til sammenligning er det arbeidskrevende for importørene å rutinemessig måtte fornye tillatelse ved årsskiftet, særlig dersom tollnedsettelsen som skal fornyes er innvilget i slutten av kalenderåret.

Finansdepartementet viser til landbruksmyndighetenes redegjørelse og begrunnelse som er gjengitt ovenfor, og ser at det kan være gode grunner for å treffe vedtak om

individuelle nedsettelse uten mengdebegrensning og generelle og individuelle tollnedsettelse utover budsjettåret. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i § 5-2 tredje ledd og § 5-3 tredje ledd som gir landbruksmyndighetene adgang til å treffe slike vedtak når det anses hensiktsmessig. Det må, slik praksis også er i dag, fremgå tydelig av vedtaket at tollnedsettelsen ikke er gyldig dersom tollavgiftssatsene eller andre regler av betydning endres med virkning fra årsskiftet.

Særlig om individuelle tollnedsettelse på landbruksvarer på vilkår om sluttbruk

Hvert år innvilger landbruksmyndighetene individuelle tollnedsettelse for import av store mengder landbruksvarer på vilkår om en spesifikk sluttbruk. Dette er varer som i utgangspunktet skal ha tollbeskyttelse gjennom høy ordinær toll, men der landbruksmyndighetenes regelverk likevel åpner for å innvilge tollnedsettelse dersom varen skal brukes på en bestemt måte, jf. tolloven § 9-3 og forslag til § 5-3 i tollavgiftsloven samt FAT §§ 15-18d og RÅK-importforskriften vedlegg 1.

Tollfritak på vilkår om en spesifikk sluttbruk utgjør hovedtyngden av innvilgede søknader om individuelle tollnedsettelse i verdi. Tollfritak gis særlig for import av råvarer til fiskefôrindustrien og oppdrettsnæringen, da dette er næringer som konkurrerer på verdensmarkedet. Det samme gjelder kjæledyrfôr og pelsdyrfôr. Råvarer som brukes til produksjon av disse fôrtypene, kan også benyttes som innsatsvare i husdyrfôr, og tollbesparelsen som kan oppnås ved å fortolle inn varene som råvarer til fiskefôr, kjæledyrfôr eller pelsdyrfôr i stedet for dyrefôr, er betydelig. Landbruksmyndighetene anser derfor dette som en ordning med stor risiko for misbruk.

Når individuelle tollnedsettelse innvilges på vilkår om en spesifikk sluttbruk, kan Landbruksdirektoratet kreve at importøren avgir en erklæring om varens anvendelse (anvendelseserklæring), jf. FAT § 28 og RÅK-importforskriften § 7. Det er adgang til å selge varene videre innenlands, og anvendelseserklæringen skal følge varen. Kjøper forpliktes da i henhold til anvendelseserklæringen. Landbruksmyndighetene opplyser

at formålet med anvendelseserklæringen er at vilkåret om sluttbruk «skal gjøres kjent også videre i kjeden».

Kontroll av om vilkåret om sluttbruk er overholdt kan være vanskelig før varen er tatt i bruk. Kontrollen kompliseres ved at hverken Tolletaten eller landbruksmyndighetene får informasjon om videresalg.

Etter forslaget til ny lov om tollavgift vil den som er innvilget individuell tollnedsettelse på vilkår om sluttbruk, bli tollavgiftspliktig ved deklarerings av varen for tollprosedyren overgang til fri disponering, jf. § 2-3. Plikten til å svare tollavgift oppstår ved deklarerings, jf. § 2-1 første ledd første punktum, og etter § 2-1 første ledd annet punktum dersom vilkår om bruk av varen ikke overholdes. Det innebærer videre at tollmyndighetene kan kontrollere om vedkommende har oppfylt vilkåret om sluttbruk, både ved å innhente kontrollopplysninger fra den tollavgiftspliktige selv og fra tredjeparter, se forslag til §§ 10-1 og 10-2, samt ved stedlig kontroll etter forslag til § 10-3. Dersom den tollavgiftspliktige ikke har oppfylt vilkår om sluttbruk, for eksempel ved å bruke en vare som husdyrfôr i stedet for fiskefôr, vil vedkommende, i tillegg til å bli ansvarlig for tollavgift, kunne ilegges tilleggsavgift etter forslag til § 12-3 i tollavgiftsloven.

Etter departementets syn bør regelverket legge til rette for at tollmyndighetene også skal kunne kontrollere at vilkår om sluttbruk er oppfylt når varen er solgt videre, og at kjøper blir ansvarlig for tollavgift dersom vedkommende har brutt vilkår for tollnedsettelse. Departementet foreslår derfor i § 2-6 en bestemmelse om at den som kjøper en vare som er innført med nedsatt tollavgift etter § 5-3 på vilkår om at varen brukes på en bestemt måte, blir tollavgiftspliktig ved brudd på vilkåret.

Departementet foreslår videre i § 10-1 om kontrollopplysninger fra tollavgiftspliktige at den som kan bli tollavgiftspliktig etter § 2-6, skal gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes plikt til å svare tollavgift og kontrollen av denne. Kontrollen kan

også gjennomføres etter forslag til § 10-3 om stedlig kontroll. Landbruksdirektoratet har god oversikt over de ulike markedene i landbrukssektoren, og vil ut fra sine markedskunnskaper kunne bedømme kontrollmateriale for å avdekke uregelmessigheter. Departementet legger til grunn at Tolletaten og landbruksmyndighetene samarbeider om kontroll av om vilkår om sluttbruk er oppfylt.

Kjøper av en vare med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk vil også, i medhold av forslag til § 9-4, kunne endre opplysninger i melding for tollavgift dersom vedkommende ønsker å bruke varen på en annen måte enn det som var forutsetningen for nedsettelsen. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom det viser seg at varen ikke er egnet til produksjon av fiskefôr, og at kjøper i stedet ønsker å bruke den i husdyrfôr. I slike tilfeller må kjøper svare tollavgift.

Elektronisk kommunikasjon

Det følger av forslag til § 5-3 om individuelle tollnedsettelse, som viderefører tilsvarende bestemmelser i tolloven § 9-3, at vedtak om individuell nedsettelse av tollavgiftssats treffes på grunnlag av søknad. Både foretak og privatpersoner kan søke.

Landbruksdirektoratet har under utvikling et nytt forvaltningssystem for importordningene. Direktoratet ønsker i den sammenheng å innføre et krav om at næringsdrivende må søke elektronisk.

Forvaltningsloven § 15 a regulerer elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og borgerne. Nærmere regulering følger av forskrifter. Forvaltningen har som hovedregel adgang til å kommunisere elektronisk med borgerne, og alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for det, det skjer på anvist måte og ikke annet følger av lov eller forskrift. Forvaltningsloven gir imidlertid ikke hjemmel for å kreve at opplysninger til et forvaltningsorgan skal gis elektronisk.

Det er positivt at landbruksmyndighetene legger til rette for mest mulig elektronisk kommunikasjon med de næringsdrivende. Departementet foreslår i § 5-3 fjerde ledd annet punktum en hjemmel for departementet til å gi forskrift om elektronisk søknad fra næringsdrivende.

7.7 Tollavgiftsloven kapittel 6 Tollavgiftsfritak

Kapitlet har bestemmelser om fritak fra plikten til å svare tollavgift for enkelte varer eller i enkelte situasjoner. Departementet viser til omtalen i punkt 5.3 om bakgrunnen for forslaget om å omstrukturere regelverket om fritak fra plikten til å beregne tollavgift, merverdiavgift og særavgifter ved innførsel.

Forslag til § 6-1 gir fritak for tollavgift når det i forskrift til vareførselsloven § 4-1 om tollprosedyren overgang til fri disponering er gitt fritak fra plikten til å levere deklarasjon, jf. forslag til § 4-1 tredje ledd. Etter forslag til § 6-2 kan departementet i forskrift bestemme at fritak fra å beregne merverdiavgift som følger av forslag til nye bestemmelser i merverdiavgiftsloven §§ 7-3 til 7-5, skal gjelde tilsvarende for tollavgift. I forslag til § 6-3 videreføres enkelte fritak i tolloven kapittel 5, som bare gjelder ved beregning av tollavgift.

Tolloven § 5-5 gir fritak fra plikten til å svare tollavgift for varer som ødelegges før varen er frigjort fra tollmyndighetenes befatning. Departementet foreslår at bestemmelsene ikke videreføres. Plikten til å svare tollavgift oppstår ved frigjøring av varen for en tollprosedyre, jf. forslag til § 3-4 i vareførselsloven. Et alternativ til å underlegge varen en tollprosedyre, er at den avstås til tollmyndighetene etter forslag til § 3-6, og varen kan da destrueres. Dette vil derfor ikke medføre materielle endringer.

7.7.1 Tollavgiftsfritak som følge av unntak fra plikten til å levere deklarasjon etter vareførselsloven § 4-1

Departementet viser til forslag om at enkelte tollfritak som i dag følger av tolloven kapittel 5 vil omfattes av unntak fra plikten til å levere deklarasjon for varen, jf. forslag til § 4-1 tredje ledd i og omtale i punkt 6.5.1. Departementet foreslår en bestemmelse i

tollavgiftsloven § 6-1 om at det ikke skal svares tollavgift ved innførsel av varer som omfattes av unntak fra plikten til å levere deklarasjon etter vareførselsloven § 4-1 tredje ledd.

7.7.2 Tollavgiftsfritak for varer som det er fritak fra å beregne merverdiavgift av

De fleste av fritakene i tolloven kapittel 5 har i praksis størst betydning for merverdiavgift. Flere fritak gjelder også varer det ikke skal beregnes tollavgift av, for eksempel luftfartøy og petroleumsprodukter fra norsk del av kontinentalsokkelen som innføres direkte derfra. Departementet foreslår at de fleste fritakene som har betydning for merverdiavgift, og som ikke tas inn som deklarasjonsfritak etter vareførselsloven § 4-1 tredje ledd, inntas i merverdiavgiftsloven, se forslag til nye bestemmelser i merverdiavgiftsloven §§ 7-3 til 7-5 og omtale i punkt 8.3. Enkelte av disse fritakene vil kunne omfatte varer som det skal svares tollavgift av ved innførselen. Tilsvarende gjelder for særavgifter. Dette reiser spørsmål om fritaksbestemmelser også bør inntas i tollavgiftsloven, og eventuelt særavgiftsregelverket, i tillegg til i merverdiavgiftsloven. Ofte vil det være behov for forskriftsbestemmelser for å klargjøre vilkårene for og omfanget av fritaket, for eksempel verdigrenser. Slike avgrensninger er i dag i det vesentlige like for de ulike avgiftskravene. Egne bestemmelser i regelverket for hvert avgiftskrav, herunder tollavgift, om samme type fritak innebærer en risiko for at det over tid kan bli utilsiktede forskjeller i regelverket og er unødvendig kompliserende. Enkelte av fritakene som foreslås inntatt i merverdiavgiftsloven § 7-3 har sin «opprinnelse» i internasjonale konvensjoner om tollsamarbeid som Norge er forpliktet til å følge. Dette kan tale for at slike fritaksregler inntas i tollavgiftsloven. Departementet mener imidlertid at fritak som har størst praktisk betydning på merverdiavgiftsområdet, bør reguleres i merverdiavgiftsloven. Den nasjonale lovreguleringen er ikke avgjørende for om forpliktelsene etter konvensjonen oppfylles. Det er også ønskelig å harmonisere vilkårene for fritak som gjelder merverdiavgift, særavgifter og tollavgift. Forslag til ny lovregulering er kun ment å være av lovteknisk art.

Forslag til bestemmelser om fritak i merverdiavgiftsloven §§ 7-3 til 7-5 vil også på noen områder gjelde for tollavgift. Dette foreslås regulert i forskrift. Departementet foreslår derfor en bestemmelse i tollavgiftsloven § 6-2 om at departementet i forskrift kan bestemme at det ikke skal svares tollavgift ved innførsel av varer som omfattes av fritak for beregning av merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 7-3. Forslag til ny § 7-3 i merverdiavgiftsloven er nærmere omtalt i punkt 8.3.

Departementet foreslår en bestemmelse i merverdiavgiftsloven § 7-1 som regulerer fritak ved innførsel av merverdiavgift når det også er fritak ved innenlands omsetning, se omtale i punkt 8.3.4. Forslaget i tollavgiftsloven § 6-2 omfatter ikke fritak som følger av forslag til ny § 7-1 i merverdiavgiftsloven.

7.7.3 Andre tollavgiftsfritak

Enkelte fritak i tolloven kapittel 5 gjelder bare for tollavgift og disse foreslås videreført i tollavgiftsloven § 6-3 om andre tollavgiftsfritak. Forslag til § 6-3 første ledd bokstav a viderefører tolloven § 5-4 første ledd bokstav b som gjelder fritak for varer av norsk opprinnelse, eller tidligere fortollet vare, som gjeninnføres fra Svalbard eller Jan Mayen etter bearbeiding eller reparasjon på disse steder, dersom varen innføres direkte derfra. I tillegg er det et krav om at tollavgift ikke er refundert ved utførselen.

Forslag til § 6-3 første ledd bokstav b viderefører tolloven § 5-4 første ledd bokstav e om tollfritak for vare som er fremstilt eller fortollet her i landet og som gjeninnføres i uforandret tilstand, dersom toll ikke er refundert ved utførselen.

I forslag til § 6-3 første ledd bokstav c til f videreføres bestemmelser i tolloven § 5-7 første ledd bokstav a til d, blant annet fritak fra plikten til å svare tollavgift ved innførsel av maskinverktøy, landbruksvarer til teknisk bruk, varer til undervisning og vitenskapelig bruk ved universiteter, høyskoler og Meteorologisk institutt og dets stasjoner og varer av utdannende, vitenskapelig og kulturell art.

Forslag til § 6-3 første ledd bokstav g og h om fritak ved innførsel av bakkeutstyr, undervisningsmateriell, flysimulatorer og deler til disse og luftfartøy og utstyr og deler til disse, er ment å videreføre fritakene i tolloven § 5-8 første ledd bokstav a og b. Det følger av merverdiavgiftsloven § 7-4 første, annet og fjerde ledd at fritak for merverdiavgift ved innenlandsk omsetning av luftfartøy og varer til luftfartøy mv. også gjelder ved innførsel. Siden fritak fra merverdiavgift i disse tilfellene er regulert sammen med fritak ved innenlandsk omsetning, foreslår departementet at fritak fra plikten til å svare tollavgift reguleres særskilt i tollavgiftsloven.

Departementet foreslår i § 6-3 annet ledd en bestemmelse om at varer som er fritatt for tollavgift etter første ledd bokstav c til f ikke kan overdras til andre. Forslaget viderefører tolloven § 5-7 annet ledd.

Departementet foreslår i § 6-3 tredje ledd en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om vilkår for og omfanget av fritak fra plikten til å svare tollavgift. Forslaget viderefører bestemmelser i tollavgiftsloven §§ 5-4 annet ledd, 5-7 tredje ledd og 5-8 tredje ledd.

7.8 Tollavgiftsloven kapittel 7 Refusjon av tollavgift ved gjenutførsel

Bestemmelsene i kapitlet viderefører i det vesentlige tolloven kapittel 11 om refusjon av tollavgift ved gjenutførsel. Departementet foreslår ingen vesentlige endringer i omfanget av eller vilkårene for refusjon av tollavgift. Departementet foreslår også å tilpasse bestemmelsene om refusjon av merverdiavgift betalt ved innførsel i merverdiavgiftsloven § 10-7 til forslaget i tollavgiftsloven §§ 7-2 og 7-4, jf. omtale under punkt 8.3.9. Bestemmelsene i tolloven om refusjon får i noen tilfeller også anvendelse for særavgifter som skal svares ved innførsel via henvisningen i særavgiftsforskriften § 2-6 og det er i tollforskriften gitt nærmere avgrensinger for fritaket for særavgiftspliktige vare. Departementet vil foreta en særlig gjennomgang av regelverket for refusjon av særavgifter, og tar sikte på å regulere refusjon av særavgifter utenfor tollavgiftsloven.

7.8.1 Refusjon ved gjenutførsel av vare benyttet ved reparasjon eller bearbeiding

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 11-1 om refusjon ved gjenutførsel av vare benyttet ved reparasjon eller bearbeiding i forslag til § 7-1 i tollavgiftsloven. Varer som skal bearbeides eller repareres i Norge kan på visse vilkår midlertidig innføres tollfritt etter reglene i tolloven §§ 6-3 og 6-4 og deretter gjenutføres. Dersom vilkårene for tollfritak etter §§ 6-3 og 6-4 ikke er oppfylt, må varene som skal bearbeides eller repareres fortolles på vanlig måte ved innførselen. I slike tilfeller kan det være aktuelt å søke om refusjon av toll etter § 11-1 ved senere gjenutførsel. Departementet foreslår en egen tollprosedyre om innenlands bearbeiding i vareførselsloven § 4-7. Prosedyren innenlands bearbeiding vil omfatte tollfritak i tolloven §§ 6-3 og 6-4. Departementet legger til grunn at dette er uten betydning for reglene om refusjon etter tolloven § 11-1, i det refusjonsreglene er aktuelle dersom varene ikke føres inn under prosedyren innenlands bearbeiding. Begrepet «fortollet» videreføres ikke i vareførselsloven og er erstattet med begrepet «tidligere har innført under prosedyren overgang til fri disponering». Departementet foreslår også en egen prosedyre for tollager i § 4-4, og dette er innarbeidet i forslag til § 7-1 første ledd bokstav b.

Tolloven § 11-1 tredje ledd har regler om frister for gjenutførsel eller innlegg på tollager, samt frist for når krav om refusjon må være fremsatt. Tilsvarende bestemmelser er gitt i tolloven §§ 11-2 tredje ledd og 11-4 annet ledd. Departementet foreslår å samle bestemmelsene i en felles paragraf avslutningsvis i kapitlet, jf. forslag til § 7-6 første ledd.

Tolloven § 11-1 fjerde ledd har regler om refusjon av svinn. Bestemmelsen hører etter departementets vurdering naturlig sammen med bestemmelsen i § 11-1 annet ledd om omfanget av refusjonen og foreslås derfor tatt inn der, jf. forslag til § 7-1 annet ledd annet punktum.

Departementet foreslår i § 7-1 tredje ledd en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om refusjon av tollavgift ved gjenutførsel etter bestemmelsen, herunder stille nærmere vilkår. Forslaget viderefører deler at tolloven i § 11-1 femte ledd om departementets adgang til å gi forskrift. De øvrige deler av forskriftskompetansen videreføres ved forslaget til § 7-5.

7.8.2 Refusjon ved gjenutførsel av vare i uendret tilstand mv.

Departementet foreslår i § 7-2 en bestemmelse om refusjon av tollavgift for vare som gjenutføres i uendret eller ubrukt tilstand. Forslaget omfatter tilfeller som i dag følger av tolloven § 11-2. I første ledd foreslår departementet å ta inn de generelle vilkår for refusjon. Vilkåret er at varen er tidligere innført under prosedyren overgang til fri disponering, varen må gjenutføres etter prosedyren utførsel i vareførselsloven kapittel 5 og den må gjenutføres i uforandret og ubrukt tilstand. Dette svarer til de generelle vilkår i tolloven § 11-2 om at varen må være fortollet, i uendret og ubrukt tilstand og gjenutføres. I § 7-2 første ledd bokstav a til c foreslår departementet bestemmelser om de ulike tilfeller det kan gis refusjon.

Forslag til § 7-2 første ledd bokstav a om refusjon i forbindelse med salg til kjøper utenfor tollområdet viderefører tolloven § 11-2 første ledd bokstav a. Forslaget bokstav b viderefører adgangen til refusjon når varen gjenutføres til bruk i salg om bord i fartøy eller luftfartøy, dersom slike varer og mengder kunne vært levert uten plikt til å svare tollavgift. Omfanget av hvilke varer og med hvilket omfang som kan leveres under ordningen «proviantering» kan fastsettes i forskrift med hjemmel forslag til vareførselsloven § 5-5 tredje ledd som viderefører tolloven § 4-23 annet ledd. Nærmere bestemmelser om slik «proviantering» er i dag gitt i tollforskriften § 4-23-4 til 4-23-10. Departementet foreslår at adgangen i tolloven § 11-2 annet ledd til refusjon av varer som leveres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet videreføres i forslag til § 7-2 første ledd bokstav c

Departementet foreslår i § 7-2 annet ledd en bestemmelse om at i stedet for at varen utføres etter kapittel 5 i vareførselsloven kan varen deklarerer for tollprosedyren tollager etter vareførselsloven § 4-4. Bestemmelsen viderefører tolloven § 11-2 første ledd bokstav c om at varen kan legges inn på tollager i tilfeller som omhandlet i forslaget bokstav a til c.

Tolloven § 11-2 tredje ledd om frister for gjenutførsel eller innlegg på tollager, samt frist for når krav om refusjon må være fremsatt er flyttet til en egen bestemmelse, jf. forslag til § 7-5 første ledd.

Bestemmelsen i tolloven § 11-2 fjerde ledd om departementets adgang til å gi forskrift videreføres delvis i forslaget § 7-2 tredje ledd. De øvrige deler av forskriftskompetansen videreføres i forslaget § 7-5, jf. omtale nedenfor.

7.8.3 Delvis refusjon

Departementet foreslår i § 7-3 en bestemmelse om delvis refusjon når vare som innføres midlertidig til leie eller lån gjenutføres senere og ikke fyller vilkårene for å kunne deklarerer for tollprosedyren midlertidig innførsel i vareførselsloven § 4-6. Ved gjenutførselen er det da i visse tilfeller mulig å få refundert deler av tollene. Forslaget viderefører adgangen til delvis refusjon i tolloven § 11-3.

Forslag til § 7-3 første ledd om delvis refusjon for rullende jernbanemateriell og reservedeler til slikt materiell viderefører tolloven § 11-3 første ledd bokstav a uten materielle endringer. Henvisningen til tollfritak ved midlertidig innførsel i tolloven § 6-1 annet ledd bokstav c og e er endret ved at det nå vises til tollprosedyren midlertidig innførsel i forslaget til vareførselsloven § 4-6.

Forslag til § 7-3 annet ledd om delvis refusjon for vare som er innført midlertidig til leie eller lån og benyttet i forbindelse med oppdrag i tollområdet, viderefører tolloven § 11-3 første ledd bokstav b uten materielle endringer. Henvisningene til tolloven kapittel 6 om

midlertidig innførsel er endret ved at det nå vises til tollprosedyren midlertidig innførsel i forslag til vareførselsloven § 4-6.

Bestemmelsen i tolloven § 11-3 annet ledd om departementets adgang til å gi forskrift er videreført i forslag til § 7-3 tredje ledd, men er forenklet noe ved at deler av det som kan reguleres i forskrift foreslås tatt inn i § 7-5. Dette gjelder adgangen til å gi fristutsettelse, jf. § 7-6 første ledd siste punktum, og adgangen til å frafalle vilkåret om gjenutførsel eller innlegg på tollager, jf. utkastet § 7-6 tredje ledd.

7.8.4 Gjenutførsel ved feil eller særlige omstendigheter

Departementet foreslår i § 7-4 en bestemmelse om refusjon av tollavgift ved feil eller særlige omstendigheter. Forslag til § 7-4 første ledd første punktum om at refusjon kan gis når varen er feilsendt, feilbestilt eller ikke levert som avtalt svarer til adgangen til refusjon som følger av tolloven § 11-4 første ledd første punktum. Forslaget første ledd annet punktum om adgang til refusjon i andre tilfeller dersom det foreligger særlige grunner viderefører tolloven § 11-4 første ledd annet punktum.

7.8.5 Generelle bestemmelser om refusjon

Tolloven § 11-1 tredje ledd har regler om frister for gjenutførsel eller innlegg på tollager, samt frist for når krav om refusjon må være fremsatt. Refusjon er betinget av at den innførte varen gjenutføres eller legges inn på tollager innen to år etter innførselen og krav om refusjon må være mottatt av tollmyndighetene senest ett år etter at varen ble gjenutført eller lagt inn på tollager. Tilsvarende bestemmelser er gitt i tolloven §§ 11-2 tredje ledd og 11-4 annet ledd. Departementet foreslår å samle bestemmelsene i en felles paragraf avslutningsvis i kapitlet, jf. forslag til § 7-5 første ledd. Forslag til § 7-5 første ledd første og annet punktum viderefører tolloven §§ 11-1 tredje ledd, 11-2 tredje ledd og 11-4 annet ledd. Bestemmelsen i § 7-5 første ledd siste punktum videreføre en adgang for tollmyndigheten til å fravike fristene som i dag følger av tollforskriften. Forslag til § 7-5 annet ledd viderefører en adgang til destruksjon i stedet for gjenutførsel som i dag følger av tollforskriften.

Departementet foreslår i § 7-5 tredje ledd en bestemmelse om at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om adgangen til refusjon, herunder om adgangen til å forlenge fristen, fastsette minstebeløp for refusjon og frafalle vilkåret at varen må utføres etter vareførselsloven kapittel 5 eller deklarerer for tollprosedyren tollager etter vareførselsloven § 4-4. Som redegjort for i forslagene til §§ 7-1 til 7-3 viderefører dette enkelte gjeldende bestemmelser om adgang for departementet til å gi forskrift i tolloven kapittel 11.

7.9 Tollavgiftsloven kapittel 8 Særlige forvaltningsregler

Departementet legger til grunn at forvaltningsloven fortsatt skal gjelde for tollmyndighetenes virksomhet på tollavgiftsområdet. Forholdet til forvaltningsloven reguleres i forslag til § 1-4, der det fremgår at forvaltningsloven gjelder hvis ikke annet er bestemt i loven. Departementet foreslår i tollavgiftsloven kapittel 8 særlige forvaltningsregler som erstatter og supplerer forvaltningsloven på en del områder. Forslaget viderefører de av dagens bestemmelser i tolloven kapittel 12 som har betydning for tollmyndighetenes virksomhet på tollavgiftsområdet, men med endringer i oppbyggingen av bestemmelsene om taushetsplikt og utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter og enkelte materielle endringer, blant annet i bestemmelsen om overført taushetsplikt. Videre foreslås en ny bestemmelse om klagefrist, som utvider klagefristen fra tre uker til seks uker. Bestemmelsene om endring av tollmyndighetenes vedtak og endringsfrister i tolloven §§ 12-10 til 12-12 videreføres ikke i dette kapitlet, men foreslås erstattet av nye regler i tollavgiftsloven kapittel 11. Departementet foreslår også bestemmelser om ubekreftede personopplysninger i tips mv, og sammenstilling av personopplysninger som viderefører tolloven § 13-12 for tollavgiftsområdet.

Mange av dagens forvaltningsregler i tolloven kapittel 12 som foreslås videreført, vil gjelde for tollmyndighetenes virksomhet på både vareførsels- og tollavgiftsområdet. Det innebærer at forslag til de fleste bestemmelsene i tollavgiftsloven kapittel 8 tilsvarer forslag i vareførselsloven kapittel 7 om særlige forvaltningsregler. Der det er

hensiktsmessig, er omtalen av forslagene til tollavgiftsloven kapittel 8 relativt kortfattet, med henvisning til omtalen av de tilsvarende bestemmelsene i vareførselsloven.

7.9.1 Taushetsplikt

Departementet foreslår i § 8-1 å videreføre tolloven § 12-1 om tollmyndighetenes taushetsplikt med enkelte endringer. Taushetsplikten gjelder etter første ledd for enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollforvaltningen, og innebærer at disse «skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- og inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold.

Taushetsplikten etter denne bestemmelsen, og etter forslag til § 7-1 i vareførselsloven, er strengere enn etter forvaltningsloven, og det fremgår derfor i forslag til fjerde ledd at forvaltningsloven § 13 og §§ 13 b til 13 e ikke gjelder som utfyllende bestemmelser for taushetsplikten etter denne paragrafen og § 8-2. Henvisningen til forvaltningsloven omfatter ikke § 13 a. Det betyr at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger gjøres kjent når den som har krav på taushet samtykker, at opplysningene gis i statistisk form mv. og at opplysninger brukes når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

Forslag til annet ledd slår fast at taushetsplikten ikke omfatter informasjonsutveksling med fremmed stat eller til organisasjon på mandat fra De forente nasjoner (FN) som Norge har akseptert som offentlig myndighet, og registreringspliktig statsstøtte etter lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte § 2 a. Forslaget viderefører tolloven § 12-1 sjette og syvende ledd. Videre foreslås i tredje ledd at departementet uten hinder av taushetsplikt etter første ledd kan godkjenne at opplysninger gis til forskningsformål i samsvar med forvaltningsloven § 13 d. Forslaget viderefører tolloven § 12-1 tredje ledd.

Særlig om landbruksmyndighetene

Landbruks- og matdepartementet er tildelt myndigheten til å forvalte tollvernet for landbruksvarer, jf. kongelig resolusjon 2. desember 2016 som har følgende ordlyd:

«Departementets myndighet etter lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) § 7-4 fjerde ledd, § 8-3 fjerde ledd om en sikkerhetsmekanisme for tilfeller der preferansesystemet utløser vesentlige markedsforstyrrelser for landbrukssektoren, § 9-1, § 9-2, § 9-3, § 9-4, § 10-6 og § 12-9 tildeles Landbruks- og matdepartementet. Departementets myndighet etter loven for øvrig beholdes i Finansdepartementet.»

Bestemmelsene i tolloven som det vises til i resolusjonen, foreslås videreført i tollavgiftsloven § 3-2, § 3-4 fjerde ledd, § 4-3 fjerde ledd og kapittel 5 samt i vareførselsloven §§ 13-10 og 13-11. Departementet legger til grunn at Landbruks- og matdepartementet vil bli tildelt myndighet etter disse bestemmelsene. Departementet legger også til grunn at landbruksmyndighetene ikke vil være å anse som tollmyndighet når de utøver myndighet etter tollavgiftsloven og vareførselsloven, og at det derfor vil være forvaltningslovens taushetspliktbestemmelser som vil gjelde for landbruksmyndighetene.

Når landbruksmyndighetene utøver myndighet etter tolloven (og forslaget til ny tollavgiftslov), har de behov for en rekke opplysninger fra tollmyndighetene. Blant annet er opplysninger om klassifisering av landbruksvarer og grunnlagsmaterialet for bindende klassifiseringsavgjørelser viktig for å kunne analysere endringer i handel, for eksempel bakgrunnen for importøkning på enkeltvarenummer. Slike opplysninger vil i utgangspunktet kunne omfattes av hovedregelen om taushetsplikt («noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold»). Departementet legger til grunn at landbruksmyndighetene ikke er å anse som «uvedkommende» etter tollavgiftsloven § 8-1 første ledd når de utøver sin tildelte myndighet, og at tollmyndighetene derfor kan utlevere alle opplysninger landbruksmyndighetene trenger for å løse sine oppgaver etter tollavgiftsloven.

Landbruksmyndighetene har også behov for opplysninger fra tollmyndighetene ved utførelse av andre oppgaver enn de som følger av den tildelte myndigheten etter tollavgiftsloven og vareførselsloven. I slike tilfeller må tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger vurderes konkret etter forslag til § 8-2 i tollavgiftsloven og § 7-3 i vareførselsloven. Etter disse bestemmelsene er tollmyndighetenes taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter «dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Se nærmere omtale av disse forslagene i punkt 6.8.3 og 7.9.2.

7.9.2 Utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter mv.

Tollmyndighetene kan med hjemmel i tolloven § 12-1 annet ledd utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter til bruk ved mottakerorganets myndighetsutøvelse. Blant annet kan opplysninger gis til offentlige myndigheter som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med toll, skatt, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler, til myndigheter for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om blant annet inn- og utførsel av varer, regnskapsplikt og regnskapsførere, revisjonsvesen mv. og til myndigheter for bruk til statistikkformål.

Departementet foreslår at tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter reguleres i samsvar med den nylig vedtatte endringen i skatteforvaltningsloven § 3-3, og i forslag til § 7-3 i vareførselsloven. Forslaget innebærer at det i tollavgiftsloven § 8-2 inntas en generell lovbestemmelse om når skattemyndighetene kan gi taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige myndigheter. Etter første ledd skal opplysninger kunne gis ut dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Utleveringen må ikke være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie, jf. annet ledd. Det skal gis utfyllende regler i forskrift, og forskriften skal angi hvilke momenter det skal legges vekt på ved

vurderingen av om utleveringen er forholdsmessig, jf. tredje ledd. I tillegg skal forskriften ha en oppregning av enkelte praktisk viktige utleveringstilfeller der vilkårene for utlevering alltid skal anses oppfylt.

7.9.3 Overført taushetsplikt

Departementet foreslår i § 8-3 en bestemmelse om overført taushetsplikt som tilsvarer forslag til § 7-4 i vareførselsloven. Bestemmelsen slår fast at dersom taushetsbelagte opplysninger gis etter § 8-1 tredje ledd eller ett av unntakene i § 8-2 til noen som ikke har taushetsplikt etter annen lov, gjelder taushetsplikten etter § 8-1 tilsvarende for den som får opplysningene. Forslaget innebærer dermed en endring sammenlignet med dagens bestemmelse i tolloven § 12-1 fjerde ledd, som bestemmer at taushetsplikten etter første ledd gjelder tilsvarende hvis taushetsbelagte opplysninger gis til noen som ikke selv har like streng eller strengere taushetsplikt etter annen lov. Det innebærer i praksis at den strengere taushetsplikten som følger av forslag til § 8-1 ikke følger med ved utlevering av opplysninger til offentlige myndigheter som er underlagt forvaltningslovens taushetsplikt. Departementet foreslår også at taushetsplikten etter tollavgiftsloven skal følge med ved utlevering av taushetsbelagte opplysninger til Finansdepartementet. Forslaget tydeliggjør at departementet er bundet av den samme taushetsplikten som underliggende etat når slike opplysninger mottas. Dette gjelder selv om departementet ellers har en mindre vidtrekkende taushetsplikt etter forvaltningsloven. Det vises til nærmere omtale i punkt 6.8.4.

7.9.4 Ubekreftede opplysninger i tips mv.

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 13-12 annet ledd om behandling av såkalte ikke-verifiserte personopplysninger i kapittel 8. Tollmyndighetene behandler jevnlig opplysninger som ikke er bekreftet av tollmyndighetene selv eller andre offentlige instanser, for eksempel etter tips fra publikum. Kildene til opplysningene kan være anonyme, og opplysningene kan være personopplysninger etter personopplysningsloven. Bestemmelsen i tolloven § 13-12 annet ledd om at tollmyndighetene innen fire måneder må avklare om ikke-verifiserte opplysninger er korrekte og relevante, og at kildene til opplysningene kan være anonyme, foreslås

inntatt i § 8. Forslaget har en noe annen utforming enn tolloven § 13-12 annet ledd, men er i tråd med departementets forslag til tilsvarende regler i blant annet skatteforvaltningsloven som var omfattet av høring 23. mars 2018 om forslag til endringer i Skatteetatens informasjonsbehandling.

7.9.5 Sammenstilling av personopplysninger, herunder profilering

Tollmyndighetene har forvaltningsansvaret for tollavgift. I forslag til lov om tollavgift er det regler om innhenting av opplysninger i kapittel 9 om opplysningsplikt, fastsetting og beregning av tollavgift. Tollmyndighetene må anses å ha rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger som er mottatt etter disse bestemmelsene, uten at det fremgår særskilt av loven.

I forslag til kapittel 10 er det regler om tollmyndighetenes innhenting av kontrollopplysninger både fra tollavgiftspliktige mv. og tredjeparter. Også dette vil omfatte personopplysninger. Tollmyndighetene innhenter også opplysninger fra åpne kilder, tips mv., se omtale av forslag til § 8-4 om behandling av personopplysninger mottatt på denne måten. Kontrollopplysningene tollmyndighetene innhenter, må holdes opp mot opplysninger tollmyndighetene har innhentet etter kapittel 9. Videre må de kunne holdes opp mot opplysninger mottatt etter vareførselsloven, se omtale i punkt 5.4. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene kan bruke og sammenstille alle relevante opplysninger de har mottatt når de kontrollerer fastsetting av tollavgift. Opplysningene hentes fra etatens ulike kontrollsystemer, registre og deklarasjonssystemet TVINN.

Som på vareførselsområdet, vil en viktig del av tollmyndighetens kontrollarbeid være å velge hvilke objekter som skal kontrolleres. Tollmyndighetene velger i praksis de objektene de mener det er hensiktsmessig å kontrollere, basert på en vurdering av hvor det er størst risiko for feil ved fastsetting av tollavgift. Dette gjelder både ved kontroll av varer når de føres over grensen, og ved dokumentkontroll og annen kontroll i ettertid. Risikovurderingene gjøres blant annet ved å sammenstille opplysninger som

tollmyndighetene har innhentet. Slike risikovurderinger er helt nødvendige dersom Tolletaten skal klare å gjennomføre en tilstrekkelig kontroll med de ressurser de har til rådighet. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene i utstrakt grad kan foreta slike sammenstillinger i medhold av de alminnelige kontrollbestemmelsene.

Tollmyndighetene har etter tolloven § 13-12 første ledd første punktum adgang til å sammenstille nødvendige personopplysninger for å planlegge, målrette og gjennomføre kontroller. Det vises til utfyllende omtale i forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 150 L (2012-2013) særlig punkt 9.5.2. Departementet legger til grunn at dette omfatter profilering etter personvernforordningen, jf. artikkel 4 nummer 4. Med «profilering» menes enhver form for automatisert behandling av personopplysninger som innebærer bruk av personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til en fysisk person, særlig for å analysere eller forutsi aspekter som gjelder nevnte fysiske persons arbeidsprestasjoner, økonomiske situasjon, helse, personlige preferanser, interesser, pålitelighet, adferd, plassering eller bevegelser.

Departementet foreslår å videreføre tolloven § 13-12 i vareførselsloven § 7-6 første ledd med noe endret ordlyd. Etter forslag til § 7-6 første ledd kan tollmyndighetene sammenstille personopplysninger, også opplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og 10, til kontroll-, statistikk- og analyseformål. Sammenstillingsadgangen omfatter profilering som definert i personvernforordningen artikkel 4 nr. 4. Se nærmere omtale i punkt 6.8.6. Departementet foreslår at likelydende bestemmelse tas inn i tollavgiftsloven § 8-5. Departementet viser til at nærmest likelydende bestemmelse er foreslått inntatt i skatteforvaltningsloven i høring 23. mars 2018 om forslag til endringer i Skatteetatens informasjonsbehandling.

Personopplysninger kan ikke lagres lenger enn det som er nødvendig. Departementet viser til omtale til § 7-7 i vareførselsloven, se punkt 6.8.7. Det foreslås ingen særskilt regulering av dette i tollavgiftsloven.

7.9.6 Bruk av personopplysninger ved utvikling og testing av IT-systemer

Departementet foreslår i § 8-6 en hjemmel for tollmyndighetene til å behandle innhentede personopplysninger for å utvikle og teste IT-systemer. Det er et vilkår at det vil være umulig eller uforholdsmessig vanskelig å oppnå formålet ved å bruke anonyme eller fiktive opplysninger. Forslaget tilsvarende tolloven § 12-18 som ble vedtatt ved lov 20. desember 2018 nr. 107, og trer i kraft 1. juli 2019. Formålet med bestemmelsen er å klargjøre at Tolletaten har rettslig adgang til å bruke personopplysninger til utvikling og testing av IT-systemer. Det vil dessuten bli klart for de registrerte hva etaten kan bruke personopplysningene deres til, jf. Prop. 1 LS (2018-2019) kapittel 18.

7.9.7 Klagefrist

Fristen for å klage over tollmyndighetenes vedtak er tre uker fra tidspunktet for underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Departementet foreslår i punkt 6.8.12 at klagefristen for vedtak etter vareførselsloven settes til seks uker, jf. forslag til § 7-11 i vareførselsloven. Dette vil gi klagerne bedre tid til å vurdere om det er grunnlag for å klage og til å utarbeide klagen. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende på tollavgiftsområdet. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om klagefrist i § 8-7, der det også fremgår at forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum ikke gjelder for tollmyndighetenes vedtak etter tollavgiftsloven. Klagefristen vil gjelde både for vedtak om fastsetting av tollavgift og for andre enkeltvedtak som tollmyndighetene treffer etter tollavgiftsloven. Forslaget omfatter ikke vedtak som landbruksmyndighetene treffer etter tollavgiftsloven. For slike vedtak gjelder treukersfristen i forvaltningsloven.

7.10 Tollavgiftsloven kapittel 9 Opplysningsplikt, fastsetting og beregning av tollavgift

Kapitlet har bestemmelser om alminnelig opplysningsplikt og om plikt til å gi opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift i såkalt «melding for tollavgift». Videre foreslås bestemmelser om fastsetting og beregning av tollavgift og endring av egen fastsetting. Med unntak av den generelle bestemmelsen om alminnelig opplysningsplikt, er de andre bestemmelsene nye og en konsekvens av departementets

forslag om å utforme sentrale forvaltningsbestemmelser i tollavgiftsloven i tråd med skatteforvaltningslovens bestemmelser, så langt det passer. Se nærmere om departementets vurderinger og forslag i kapittel 5.

7.10.1 Alminnelig opplysningsplikt

Departementet foreslår i § 9-1 en bestemmelse om plikt til å gi riktige og fullstendige opplysninger og opptre aktsomt og lojalt slik at tollavgiftsplikten i rett tid blir klarlagt og oppfylt, og varsle tollmyndighetene om feil. Forslaget viderefører bestemmelsen i tolloven § 12-1 a med noen endringer etter mønster av tilsvarende bestemmelse i skatteforvaltningsloven. Slik bestemmelse foreslås også i vareførselsloven § 7-9.

Tollovens § 12-1a ble vedtatt etter forslag fra Skatteunndragelsesutvalget i NOU 2009; 4 Tiltak mot skatteunndragelser, samtidig med tilsvarende bestemmelser i blant annet ligningsloven og merverdiavgiftsloven, nå skatteforvaltningsloven § 8-1. I forarbeidene, Prop. 1 L (2009-2010), viste departementet til utvalgets begrunnelse om at det er hensiktsmessig å ha en bestemmelse som kan brukes der hvor de spesifikke krav formelt sett er oppfylt, men hvor vedkommende burde gitt tilleggsopplysninger som kan belyse for eksempel forhold som gjelder spørsmålet om tollskyld ved innførsel av en bestemt vare. Videre mente utvalget at selv om det vesentligste behovet for bestemmelsen vil være knyttet til det å få opplysninger om tollskylden, er det hensiktsmessig at bestemmelsen i prinsippet gjelder hele tolloven. Tolloven § 12-1 a om plikt til å opptre aktsomt og lojalt og bidra til at spørsmålet om tollskyld i rett tid blir klarlagt og oppfylt, gjelder dermed «den som har opplysningsplikt etter denne loven». Den tilsvarende bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 8-1 gjelder «den som skal levere skattemelding etter dette kapitlet».

Departementet foreslår å videreføre en bestemmelse om alminnelig opplysningsplikt i tollavgiftsloven, men begrenset til å gjelde for «[d]en som leverer melding for tollavgift». Etter forslag til § 9-2 skal melding for tollavgift leveres av den som deklarerer en vare for tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven

§ 4-1. Det er bruk av denne tollprosedyren som innebærer at eventuell tollavgift (og andre innførselsavgifter) oppstår. Se nærmere om dette i forslag til § 2-1 i tollavgiftsloven og omtale i punkt 7.3.1. I melding for tollavgift skal deklaranten gi alle de opplysninger som er nødvendige for fastsetting av tollavgift. Bestemmelsen om alminnelige opplysningsplikten er ment å angi hovedinnholdet i denne opplysningsplikten, nemlig plikten til å gi riktige og fullstendige opplysninger. Den får dermed betydning ved vurdering av om opplysningsplikten etter § 9-2 er oppfylt.

Forslag til § 9-1 slår også fast at vedkommende skal opptre aktsomt og lojalt slik at tollavgiftsplikten i rett tid blir klarlagt og oppfylt, og varsle tollavgiftsmyndighetene om eventuelle feil. Tilsvarende følger av dagens bestemmelse i tolloven § 12-1a.

Også andre enn de som deklarerer en vare for tollprosedyren overgang til fri disponering, kan bli tollavgiftspliktige etter tollavgiftsloven, jf. forslag til § 2-3. Avgiftsplikten oppstår da som følge av brudd på diverse plikter i vareførselsloven. Tollavgiften blir i slike tilfeller fastsatt av tollmyndighetene etter forslag til § 11-1.

7.10.2 Melding for tollavgift

Tollskyld oppstår som hovedregel når varen fortolles, det vil si når varen går over til fri disponering, jf. tolloven § 2-1 annet ledd bokstav a. Den som vil fortolle en vare må innhente tollmyndighetenes tillatelse. Det gjøres ved at varen deklarerer. Deklaranten skal gi de opplysningene som tollmyndighetene finner nødvendig for at varen kan fortolles. Deklarering kan skje elektronisk eller på papir. Reisegods til personlig bruk kan deklarerer muntlig, jf. tolloven § 4-10.

Departementet foreslår i tollavgiftsloven § 2-1 første ledd at plikten til å svare tollavgift oppstår når varen underlegges tollprosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1. Prosedyren overgang til fri disponering er en videreføring av prosedyren fortolling. Bruk av prosedyren innebærer at eventuell plikt til å svare tollavgift oppstår. Departementet foreslår at opplysninger som har betydning for

fastsetting av tollavgift skal gis i «melding for tollavgift», jf. forslag til § 9-2.

Departementet foreslår videre at melding for tollavgift skal leveres av den som deklarerer en vare for tollprosedyren overgang til fri disponering. Med formuleringen «den som deklarerer en vare» menes deklaranten slik dette er definert i forslag til vareførselsloven § 1-5.

Meldingen for tollavgift skal inneholde alle opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift. Plikten til å gi opplysninger følger i dag av tolloven § 4-20.

Departementet foreslår i vareførselsloven § 3-2 regler om deklarerer av varer som føres inn i landet og i § 4-1 regler om tollprosedyren overgang til fri disponering, som viderefører reglene om fortolling i tolloven § 4-20. Regler om innholdet i en deklarasjon foreslås gitt i forskrift, jf. forslag til § 4-1 tredje ledd i vareførselsloven.

Departementet foreslår at melding for tollavgift, det vil si opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift, skal leveres som en del av den deklarasjonen som leveres etter vareførselsloven. Slike opplysninger vil typisk være klassifisering og beskrivelse av varen i henhold til tolltariffen, varens opprinnelse dersom tollavgift skal beregnes etter reglene om preferansetoll i kapittel 4, og vekt, volum, antall eller tollverdi avhengig av hva som er beregningsgrunnlaget for tollavgiften.

Forslaget tilsvare ordningen for ikke-registerte avgiftspliktige for særavgifter og merverdiavgift ved innførsel, som oppfyller plikten til å levere skattemelding etter skatteforvaltningsloven ved å gi opplysninger i deklarasjonen som skal gis i medhold av tolloven, jf. skatteforvaltningsloven § 8-3 tredje ledd og § 8-4 femte ledd og forskrift til skatteforvaltningsloven § 8-3-10 femte ledd og § 8-4-2 syvende ledd.

Departementet foreslår i § 9-2 annet ledd en hjemmel for departementet til å gi forskrift om fritak fra plikten til å levere melding for tollavgift.

Opplysninger som har «betydning for fastsetting av tollavgift» vil også omfatte opplysninger om og dokumentasjon for varers opprinnelse ved krav om preferansetoll etter forslag til lovens kapittel 4. Når det fremsettes krav om preferansetollavgift under tollbehandlingen, må kravet kunne legitimeres med nødvendig dokumentasjon for varens opprinnelse, og dokumentasjonen må tilfredsstillende nærmere angitte formkrav. Departementet foreslår at nærmere regler om dokumentasjon for varers opprinnelse ved krav om preferansetollavgift, herunder om fritak fra krav om dokumentasjon for opprinnelse i enkelttilfeller, gis i forskrift med hjemmel i § 9-2 annet ledd.

Videre foreslås i § 9-2 tredje ledd at departementet kan utforme meldingen for tollavgift. Det forutsettes at denne tilpasses deklarasjonen for tollprosedyren overgang til fri disponering.

Det at melding for tollavgift, med opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift, skal gis i deklarasjon etter vareførselsloven, innebærer at reglene i vareførselsloven om leveringsmåte, herunder elektronisk levering, leveringsfrist og leveringssted også vil gjelde for opplysninger som gis etter tollavgiftsloven. Det omfatter adgangen til å bruke tollapplikasjon og fortollingsautomat og muntlig deklarerer av reisegods til personlig bruk. Reglene om deklarasjon foreslås inntatt i vareførselsloven § 3-2, se omtale i punkt 6.4.2.

7.10.3 Fastsetting og beregning av tollavgift

Ved skatteforvaltningsloven ble egenfastsettingsmodellen lovfestet for de fleste skattearter. Modellen går ut på at fastsetting av skattegrunnlaget skjer ved den skatte- eller avgiftspliktiges levering av skattemelding, jf. skatteforvaltningsloven § 9-1 første ledd. For merverdiavgift, arbeidsgiveravgift, finansskatt på lønn, særavgifter og merverdikompensasjon innebærer modellen at de skatte- og avgiftspliktige også beregner skatten eller avgiften selv av grunnlaget som er egenfastsatt, jf. § 9-2 første ledd. For formues- og inntektsskatt mv. er det skattemyndighetene som beregner skatten på det egenfastsatte grunnlaget, jf. § 9-2 tredje ledd. Når det gjelder ikke-

registrerte avgiftspliktige, oppfyller disse plikten til å levere skattemelding, og derved fastsette grunnlaget for og beregne innførselsmerverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel, ved å gi opplysninger i deklarasjonen etter tolloven.

Egenfastsetting er et alternativ til fastsetting ved myndighetenes vedtak, og omtales også som fastsetting ved «selvdeklarerer». Også på tollområdet fastsettes grunnlaget for tollkravet ved selvdeklarerer, selv om det ikke fremgår direkte av tolloven. I Tolletatens «TollABC» er det i omtalen til tolloven § 4-10 om deklareringsplikt uttalt at deklareringsystemet siden 1970-årene har bygget på et selvdeklareringsprinsipp og at «(s)elvdeklarerer innebærer at den som deklarerer varen selv samler inn alle opplysninger, bearbeider dem (eksempelvis beregner tollene) og avgir opplysninger til tollmyndighetene».

Tollskyld oppstår når varen fortolles, jf. tolloven § 2-1 annet ledd bokstav a. Det følger av tolloven § 4-20 at fri disponering av ufortollet vare er betinget av tollmyndighetenes tillatelse, og at slik tillatelse gis ved at varen fortolles. Søknad om tillatelse gis ved at varen deklarerer, jf. § 4-10. Tillatelsen gis som regel gjennom deklarasjonssystemet TVINN, og det treffes ikke noe vedtak etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Departementet legger derfor til grunn at tollkravet i praksis fastsettes etter en egenfastsettingsmodell, og foreslår at dette lovfestes tilsvarende som i skatteforvaltningsloven.

Departementet foreslår i § 9-3 at den som leverer melding for tollavgift etter § 9-2, fastsetter grunnlaget for tollavgift ved levering av meldingen, og beregner tollavgift av det fastsatte grunnlaget. Tollmyndighetenes oppgave på dette stadiet vil være å veilede eller bistå den som deklarerer varen, og å kontrollere egenfastsettingene. Ved elektronisk deklarerer i TVINN skjer dette ved at deklarasjonen kontrolleres for formelle feil (inputkontroll). TVINN returnerer automatisk en feilmelding til avsender. Deretter må man sende en ny og korrekt utfylt tolldeklarasjon. Tollavgiften er å anse

som egenfastsatt når deklarasjonen, dermed melding for tollavgift, er gått igjennom inputkontrollen i TVINN.

Tollavgiften anses også å bli egenfastsatt ved levering av melding for tollavgift når varer deklarerer ved bruk av tollapplikasjon eller fortollingsautomat. Det samme gjelder i prinsippet også ved muntlig deklarasjon, for eksempel ved henvendelse i Tolletatens ekspedisjon på rød sone på flyplass. Dette fordi den som deklarerer varene, er ansvarlig for de opplysningene som gis muntlig til tollmyndighetene. Tollmyndighetenes eventuelle bistand med å fylle ut deklarasjonen (melding om tollavgift) og beregne tollavgiften, må derfor sees på som en veiledning, og ikke som en myndighetsfastsetting av tollavgiften.

Departementet bemerker at tollmyndighetenes frigjøring av en vare for en tollprosedyre etter forslag til § 3-4 i vareførselsloven, ikke innebærer noen myndighetsfastsetting av tollavgiften.

7.10.4 Endring av egen fastsetting

Departementet foreslår at den som leverer melding om tollavgift, skal ha adgang til å endre opplysninger i tidligere leverte meldinger ved levering av endringsmelding. Adgangen til egenendring omfatter også den som kan bli tollavgiftspliktig etter forslag til § 2-6. Det kan være aktuelt der den som har kjøpt en vare med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk, ønsker å bruke varen på en annen måte. Se nærmere omtale i punkt 7.6.4. Det vil ikke være adgang til å endre grunnlag som er fastsatt av tollmyndighetene, eller på områder hvor myndighetene har varslet om at fastsettingen er under kontroll. Det vises til forslag til § 9-4.

Tilsvarende adgang til å endre egen fastsetting følger av skatteforvaltningsloven § 9-4. Bakgrunnen for reglene der er hensynet til at skattefastsettinger skal være korrekte, og at hensynet til de skattepliktiges rettssikkerhet tilsier at de bør ha mulighet til å korrigere feil i fastsettinger de selv har utført. Dersom skatteplikten hadde vært fastsatt

av skattemyndighetene, ville den skattepliktige fått en slik rett ved den alminnelige klageadgangen, men det er ikke ansett naturlig eller nødvendig å åpne for ordinær klagebehandling ved egenfastsetting. Adgangen til egenendring er innført av praktiske hensyn, og fordi det ikke bør brukes for mye ressurser på feil som enkelt lar seg rette opp. Departementet mener de samme hensynene gjør deg gjeldende for fastsetting av tollavgift. Tollmyndighetene må legge til rette for levering av endringsmelding, og departementet antar at i praksis vil endringer skje i TVINN av de som har adgang til det. Departementet legger til grunn at privatpersoner sjelden vil ha behov for å endre opplysninger som de tidligere har gitt. Hvis de skal endre, må de inntil videre gjøre det ved en skriftlig henvendelse til tollmyndighetene.

Ved egenendring, som ved levering av melding for tollavgift etter § 9-2, vil det være myndighetenes kontroller som er avgjørende for om opplysningene som er gitt blir kontrollert nærmere. Det må likevel være slik at endringsmeldinger for tollavgift kan bli gjenstand for en strengere kontroll enn den opprinnelige meldingen, særlig hvis endringen gjelder store beløp eller områder med høy risiko for feil.

Endringsadgangen etter denne bestemmelsen gjelder bare opplysninger som er gitt i melding for tollavgift, det vil si opplysninger som har betydning for fastsetting av tollavgift, for eksempel om beregningsgrunnlag. Ettersom melding for tollavgift gis som en del av deklarasjonen, vil egenendring etter denne bestemmelsen i praksis som regel også innebære endring av opplysninger i deklarasjonene som er gitt etter vareførselsloven.

I likhet med det som gjelder etter skatteforvaltningsloven, foreslår departementet at fristen for å levere endringsmelding skal være tre år. Det vil si at endringsmelding må være kommet frem til tollmyndighetene senest tre år etter at melding for tollavgift etter § 9-2 ble levert. Etter at fristen for egen endring er løpt ut, må den som har levert melding om tollavgift anmode tollmyndighetene om å rette feilen etter reglene i forslag til kapittel 11 om endring uten klage og endringsfrister.

7.11 Tollavgiftsloven kapittel 10 Kontroll

Departementet foreslår i dette kapitlet å videreføre bestemmelsene i tolloven om tollmyndighetenes adgang til å innhente kontrollopplysninger, men begrenset til kontroll med noens plikt til å svare tollavgift. Adgangen til å innhente opplysninger for å kontrollere dokumenter og andre opplysninger som ledd i kontrollen med vareførselen, er regulert i forslag til §§ 7-10 flg. i vareførselsloven. Eksempel på kontrollopplysninger som bare vil ha betydning for fastsetting av tollavgift, er opplysninger som innhentes for å kontrollere om vilkårene for preferansetollavgift etter forslag til kapittel 4, er oppfylt.

Tollmyndighetene kan innhente opplysningene ved skriftlig henvendelse eller ved stedlig kontroll. Bestemmelsene kom inn i tolloven etter oppgaveoverføringen til Skatteetaten, jf. lov 20. desember 2016 nr. 115, for å erstatte tollmyndighetenes adgang til å be om kontrollopplysninger etter merverdiavgiftsloven. Gjeldende bestemmelse om offentlige myndigheters opplysningsplikt, som i dag er plassert i tolloven kapittel 12 om særlige forvaltningsregler, er i realiteten en kontrollbestemmelse, og foreslås derfor videreført i dette kapitlet. I tillegg videreføres dagens regler om tollmyndighetenes adgang til å ilegge bokføringspålegg og om klage over bokføringspålegg. Det er gjort enkelte mindre endringer i alle bestemmelsene, som følge av forslaget om å regulere vareførselsområdet og tollavgiftsområdet i to lover.

7.11.1 Kontrollopplysninger fra tollavgiftspliktige mv.

Forslag til § 10-1 viderefører tolloven § 13-3 a, og pålegger den som skal svare tollavgift å gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes plikt til å svare tollavgift og kontrollen av denne. Plikt til å gi opplysninger etter denne bestemmelsen vil både være de som er tollavgiftspliktig etter forslag til § 2-3, og andre som kan bli medansvarlig for tollavgift etter forslag til § 2-4. Opplysningsplikten omfatter også den som kan bli tollavgiftspliktig etter forslag til § 2-6, det vil si den som kjøper en landbruksvare med nedsatt tollavgift på vilkår om sluttbruk, men som bryter dette vilkåret. Opplysningene skal gis etter krav fra tollmyndighetene. Tollmyndighetene kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved å gi innsyn i, legge frem, sammenstille, utlevere eller sende inn dokumenter, fakturaer, fraktdokumenter,

kontrakter og korrespondanse eller elektroniske programmer og programsystemer mm. Oppregningen er ikke uttømmende. Det avgjørende er om opplysningene etter tollmyndighetenes vurdering kan ha betydning for kontroll av den enkeltes plikt til å svare tollavgift. Den som kan pålegges å gi opplysninger, har plikt til å gi opplysningene uten hensyn til den taushetsplikten vedkommende er pålagt i lov eller på annen måte. Opplysninger som angår rikets sikkerhet kan imidlertid bare kreves fremlagt etter samtykke fra Kongen. Dette er en videreføring av gjeldende regler.

7.11.2 Kontrollopplysninger fra tredjeparter

Forslag til § 10-2 viderefører tolloven § 13-3 b om kontrollopplysninger fra tredjeparter, og pålegger enhver å gi opplysninger som kan ha betydning for kontroll av noens plikt til å svare tollavgift. Fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet, det vil si privatpersoner, har ikke opplysningsplikt etter denne bestemmelsen. Opplysningene skal gis etter krav fra tollmyndighetene.

Forslag til annet ledd viderefører tolloven § 13-3 b annet ledd om innhenting av opplysninger for målretting av kontroller. I slike tilfeller har tollmyndighetene ikke et kjent navn eller en kjent transaksjon som utgangspunkt for å kreve opplysninger fra en tredjepart. Opplysninger fra tredjeparter kan gi tollmyndighetene nyttig informasjon for å identifisere aktuelle kontrollobjekter, men i enkelttilfeller vil kontrollene kunne kreve betydelige ressurser hos de opplysningspliktige. Tollmyndighetene må derfor vurdere den antatte nytten av opplysningene opp mot byrden som pålegges de opplysningspliktige, ved innhenting av tredjepartsopplysninger for målretting av kontroller.

Tollmyndighetene kan, som etter gjeldende bestemmelse, kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved å gi innsyn i, legge frem, sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, kontrakter mm. eller elektroniske programmer, programsystemer mm. Oppregningen er ikke uttømmende.

Det avgjørende er om tollmyndighetene mener opplysningene kan ha betydning for kontroll av noens plikt til å svare tollavgift.

7.11.3 Kontroll hos den opplysningspliktige

Forslag til § 10-3 viderefører tolloven § 13-4 om kontroll hos den opplysningspliktige, det vil si hos den som har plikt til å gi opplysninger etter §§ 10-1 og 10-2. Det følger av tredje ledd at tollmyndighetene om nødvendig kan kreve hjelp av politiet for å få utlevert dokumenter, varer mv.

7.11.4 Kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter

Forslag til § 10-4 om kontrollopplysninger fra offentlige myndigheter viderefører tolloven § 12-2 om tollmyndighetenes adgang til å be om opplysninger fra andre offentlige myndigheter. Departementet antar at tolloven § 12-2 annet ledd om opplysningsplikt for myndigheter som utbetaler erstatninger eller tilskudd, eller utsteder lisenser for import eller eksport av varer, ikke har betydning for tollmyndighetenes kontroll på tollavgiftsområdet. Bestemmelsen videreføres derfor ikke i tollavgiftsloven. Se departementets omtale og forslag til § 8-14 i vareførselsloven.

7.11.5 Pålegg om bokføring og klage over bokføringspålegg

Departementet foreslår i §§ 10-5 og 10-6 å videreføre tolloven §§ 13-5 og 13-6 om tollmyndighetenes adgang til å ilegge bokføringspålegg og om klagerett for den som får et slikt pålegg. Tollmyndighetene kan med hjemmel i tolloven § 16-16 første ledd ilegge den som ikke retter seg etter et pålegg om tvangsmulkt innen den fastsatte fristen, en daglig løpende tvangsmulkt. Bestemmelsen om tvangsmulkt foreslås videreført i § 12-1.

7.12 Tollavgiftsloven kapittel 11 Endring uten klage og endringsfrister

Kapitlet har bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å endre en tollavgiftsfastsetting og frister for slik endring. Bestemmelsene er utformet i tråd med tilsvarende bestemmelser i skatteforvaltningsloven så langt de passer, og erstatter tolloven §§ 12-10 til 12-12 om endring av tollmyndighetenes vedtak til gunst og ugunst og endringsfrister. Forslaget innebærer at den ordinære endringsfristen økes fra tre til fem år, og i alvorlige unndragelsestilfeller til ti år. Landbruksmyndighetene treffer i

praksis vedtak om nedsettelse av tollavgiftssats med tilbakevirkende kraft. Slike vedtak vil bare ha rettsvirkning innenfor tollavgiftslovens endringsfrister. Lovforslaget gir også anvisning på hvilke hensyn tollmyndighetene skal ta i betraktning når de vurderer om de skal endre en fastsetting av tollavgift.

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder kun tollmyndighetenes adgang til å endre en fastsetting eller fastsette tollavgiften i første hånd. Adgangen til å endre en fastsetting for den som har levert melding for tollavgift, følger av forslag til § 9-4, mens klageretten for dem som blir ansvarlige for tollavgift etter tollavgiftsloven kapittel 2, følger av de ordinære klagereglene i forvaltningsloven.

7.12.1 Tollmyndighetenes endring av fastsetting

Som det fremgår i punkt 7.10, legger departementet til grunn at den som leverer deklarasjon for tollprosedyren overgang til fri disponering etter bestemmelsene i vareførselsloven, fastsetter grunnlaget for og beregner tollavgiften ved levering av «melding for tollavgift», jf. forslag til § 9-3. Melding for tollavgift gis som en del av deklarasjonen, og består av de opplysningene i deklarasjonen som har betydning for fastsetting av tollavgift.

Grunnlaget for tollavgift kan av ulike grunner være uriktig, for eksempel fordi det ikke er oppgitt korrekt beregningsgrunnlag i melding for tollavgift. Det er i slike tilfeller nødvendig at tollmyndighetene har adgang til å endre en uriktig fastsetting slik at tollavgiften blir riktig beregnet.

Tollmyndighetenes endringsadgang følger i dag av tolloven §§ 12-10 og 12-11, som bestemmer at tollmyndighetene kan treffe endringsvedtak til ugunst når det er beregnet for lite eller ikke er beregnet toll, mens de skal treffe vedtak til gunst dersom det er beregnet for mye toll. Vilkåret for endring er dermed knyttet til hvorvidt det er beregnet for lite eller for mye tollavgift. Videre følger det av tolloven § 7-6 at dersom

«beregningsgrunnlag ikke er deklarerert, eller det er grunn til å tvile på at deklarerert beregningsgrunnlag er riktig, kan tollmyndighetene fastsette beregningsgrunnlaget».

Departementet foreslår i § 11-1 en bestemmelse om tollmyndighetenes adgang til å endre enhver tollavgiftsfastsetting når fastsettingen er uriktig. Lovforslaget skiller ikke mellom endring til gunst og endring til ugunst slik som dagens regler. Det avgjørende er om fastsettingen er uriktig. Konsekvensen av den uriktige fastsettingen må være at det er beregnet for mye eller for lite tollavgift.

Dersom tollmyndighetene oppdager feil i opplysninger i deklarasjonen som ikke har betydning for fastsetting av tollavgift, for eksempel opplysning om en vares verdi, vil de etter forslag til § 7-11 i vareførselsloven kunne endre opplysningen. Se nærmere omtale av dette forslaget i punkt 6.8.11.

En fastsetting vil typisk være uriktig dersom deklaranten (tollavgiftspliktig etter § 2-3 første ledd) har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i melding for tollavgift. Forslaget omfatter imidlertid også tilfeller der det ikke foreligger noen ordinær fastsetting, fordi det ikke er levert opplysninger om varen i det hele tatt (smugling). Hovedregelen er som nevnt at den som leverer deklarasjon for tollprosedyren overgang til fri disponering, fastsetter og beregner tollavgiften selv, jf. forslag til § 9-3. Endring etter kapittel 11 vil da være et resultat av tollmyndighetenes første vurdering av saken.

I et ordinært løp der det er gitt opplysninger og fastsatt grunnlag for tollavgiften i melding for tollavgift etter forslag til § 9-2, vil tollmyndighetenes endringsvedtak etter forslag til § 11-1 rette seg mot den som har levert meldingen. Dersom ingen har levert melding for tollavgift, vil tollmyndighetenes vedtak om fastsetting og beregning av tollavgift rette seg mot andre som etter forslag til §§ 2-3 og 2-4 kan bli ansvarlig for tollavgift.

Tolloven sier ingenting om hvilke hensyn tollmyndighetene skal legge vekt på når de vurderer om en sak skal tas opp til endring. Det er heller ikke gitt interne retningslinjer for dette skjønnnet. For å sikre likebehandling og forutsigbarhet foreslår departementet at det fremgår av loven hvilke hensyn tollmyndighetene skal ta i betraktning når de vurderer om en fastsetting skal tas opp til endring, jf. forslag til § 11-1 annet ledd. Forslaget er i samsvar med skatteforvaltningsloven § 12-1 annet ledd.

Etter forslaget skal tollmyndighetene blant annet legge vekt på forhold hos den som skal svare tollavgift, den tiden som er gått, spørsmålets betydning og sakens opplysning. Oppregningen er ikke uttømmende, og andre momenter kan være relevante ut fra omstendighetene i den enkelte saken. Vurderingen skal foretas enten endringen vil være til gunst eller til ugunst for den som skal svare tollavgiften.

Momentet «forhold knyttet til den som skal svare tollavgift» er ment å tilsvare «den skattepliktiges forhold» i skatteforvaltningsloven § 12-1 og sikter særlig til om vedkommende har oppfylt sin opplysningsplikt overfor tollmyndighetene eller ikke. I saker hvor han eller hun har innrettet seg lojalt og oppfylt opplysningsplikten om varen, vil det være mindre grunn til å endre fastsettingen til ugunst, og større grunn til å endre til gunst, enn i saker hvor vedkommende ikke har gjort dette. Hvor lang tid som er gått siden fastsettingen ble gjennomført, er relevant i vurderingen av om en sak skal tas opp. Isolert sett mener departementet at dette momentet skal vurderes slik at jo lengre tid som er gått, desto mindre grunn er det til å endre fastsettingen, uansett om det er tale om å endre til ugunst eller til gunst for den som skal svare tollavgiften. Andre hensyn kan likevel være så tungtveiende at det fører til at en fastsetting tas opp selv om det har gått lang tid. Under «spørsmålets betydning» vil blant annet størrelsen på det beløpet endringssaken vil gjelde, komme inn. Det kan også ha betydning om feilen medfører urimelige forskjeller mellom tollavgiftspliktige, og hvorvidt den får prinsipiell betydning eller gjelder en enkeltstående sak. Med «sakens opplysning» siktes det særlig til en vurdering av hvor mye arbeid som må antas å gjenstå for å forberede et forsvarlig grunnlag for en realitetsavgjørelse, påliteligheten av de opplysningene som foreligger,

og hvilke opplysninger tollmyndighetene kan regne med å fremskaffe under en eventuell endringssak.

Departementet foreslår som nevnt at reglene skal gjelde tilsvarende dersom det ikke foreligger noen fastsetting, for eksempel når varer ikke er deklartert (smugling).

Tollmyndighetene må også i slike tilfeller vurdere av om det er grunn til å ta opp saken, og treffe vedtak om fastsetting og beregning av tollavgift.

I enkelte tilfeller må tollmyndighetene ha en plikt til å ta opp en fastsetting til endring uten å foreta en forutgående vurdering av om det er grunn til det. Det gjelder når en endring følger av eller forutsettes i utfallet av et søksmål. Departementet foreslår at dette fremgår direkte av loven, jf. forslag til § 11-1 tredje ledd. Uttrykket «utfallet av et søksmål» innebærer at også endringer som følge av utenrettslige forlik omfattes av bestemmelsen.

Bestemmelsene i forslag til kapittel 11 i tollavgiftsloven regulerer kun tollmyndighetenes adgang til å endre fastsetting av selve tollavgiften. For andre enkeltvedtak som treffes under tollmyndighetenes saksbehandling etter tollavgiftsloven, gjelder forvaltningsloven § 35 om omgjøring av vedtak uten klage. Eksempler på slike vedtak er vedtak om tvangsmulkt etter forslag til § 12-1 og overtredelsesgebyr etter forslag til § 12-2.

7.12.2 Frister for endring av tollavgiftsfastsetting mv.

Etter tolloven § 12-12 må vedtak om endring til ugunst treffes innen tre år etter fortollingen, eventuelt tre år etter at tollmyndighetene oppdaget feilen dersom tollskyldneren, eller noen som representerer tollskyldneren, forsettlig eller uaktsomt har gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger. Når en vare ikke er fortollet, er fristen for å treffe vedtak til ugunst tre år fra tollmyndighetene oppdaget feilen. Maksimal frist for endring til ugunst er ti år etter innførselstidspunktet. Spørsmål om endring til gunst må tas opp innen tre år etter fortollingen, enten av tollskyldneren selv eller av

tollmyndighetene. Endring til gunst kan av rimelighetsgrunner også skje i andre tilfeller der det er beregnet for mye toll på grunn av feil som skyldes tollmyndighetene.

Departementet foreslår i § 11-2 en generell frist på fem år for å ta opp saker til endring. Fristen skal være ti år dersom saken gjelder graverende unndragelse av tollavgift. Fristene tilsvarende endringsfristene for skatter og avgifter etter skatteforvaltningsloven § 12-6. Femårsfristen vil gjelde både ved endring til gunst og ved endring til ugunst, mens tiårsfristen kun er aktuell ved endring til ugunst.

Fristen skal beregnes fra utgangen av det året da den ordinære fristen for å gjennomføre fastsettingen løp ut. Det vil si fra utgangen av det året deklarasjon for tollprosedyren overgang til fri disponering ble levert eller skulle ha blitt levert. Dersom deklarasjon ikke er levert, må innførselstidspunktet legges til grunn.

Etter departementets forslag skal fristen være ti år dersom den tollavgiftspliktige ilegges skjerpet tilleggsavgift eller anmeldes for brudd på straffebestemmelsene i straffeloven §§ 378 til 380. Vedtak om endring som er truffet i medhold av tiårsfristen, bortfaller dersom vedtaket om skjerpet tilleggsavgift oppheves eller anmeldelsen ikke leder til straffereaksjon for brudd på de nevnte bestemmelsene. Fristen er ti år også i saker hvor det ikke ilegges tilleggsavgift fordi vilkårene i § 12-4 bokstav b om frivillig retting er oppfylt. Ettersom tilleggsavgift kun ilegges den som etter forslaget til § 2-3 er å anse som tollavgiftspliktig, vil tiårsfristen ikke komme til anvendelse i saker der andre medansvarlige skal svare tollavgift etter lovforslaget § 2-4.

Tollmyndighetene kan behandle et endringsspørsmål flere ganger og omgjøre et vedtak i endringssak innenfor fristene, dersom det er nødvendig for at tollavgiften skal bli riktig. Hensynet til den som skal svare tollavgiften, tilsier imidlertid at adgangen til å omgjøre et endringsvedtak til ugunst for vedkommende begrenses dersom det faktiske grunnlaget for vedtaket var riktig og fullstendig. Departementet foreslår derfor at det skal gjelde en kortere frist på fire måneder for tollmyndighetenes omgjøring til ugunst

av tidligere endringsvedtak dersom det ikke foreligger nye opplysninger i saken, se forslag til § 11-2 tredje ledd. Fristen regnes fra det tidspunktet da vedtaket som endres, ble truffet. Dersom fristen på fire måneder løper ut etter utløpet av de ordinære fristene som følger av første til tredje ledd, vil det være de ordinære fristene som setter grense for endringsadgangen. Firemånedersfristen gjelder ikke for endring av feil i andre opplysninger enn de som var til behandling i vedtaket som omgjøres. Slike endringer kan dermed gjennomføres innenfor de alminnelige fristene i forslaget til første til tredje ledd, selv om tollmyndighetene ikke har mottatt nye opplysninger.

7.12.3 Unntak fra fristene for å ta opp tollavgiftsfastsetting til endring

Departementet foreslår at det i enkelte tilfeller ikke skal gjelde noen endringsfrister. Dette vil etter forslag til § 11-3 være når endringen følger av, eller forutsettes i, utfallet av et søksmål, og når en fastsetting tas opp til endring som følge av en uttalelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen i sak der den tollavgiftspliktige eller medansvarlige er part. I slike saker skal det dermed gjøres unntak fra fristene på henholdsvis fem og ti år. Tilsvarende regler følger av skatteforvaltningsloven § 12-8.

7.12.4 Nedsettelse av tollavgift

Departementet foreslår i § 11-4 en bestemmelse om tollmyndighetenes adgang til å sette ned eller ettergi fastsatt tollavgift dersom det av særlige grunner knyttet til fastsettingen virker særlig urimelig å fastholde hele kravet. Bestemmelsen er ment å videreføre tolloven § 9-5, men er omformulert i samsvar med tilsvarende bestemmelse i skatteforvaltningsloven § 9-9 første ledd.

7.13 Tollavgiftsloven kapittel 13 Administrative reaksjoner, straff og søksmål

Kapitlet har bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å ilegge administrative reaksjoner i form av tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilleggsavgift samt en bestemmelse om straff for unnlatt medvirkning til kontroll. Bestemmelsene om tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff for unnlatt medvirkning til kontroll er en videreføring av tilsvarende bestemmelser i tolloven, men tilpasset det forhold at de kun gjelder på tollavgiftsområdet. Reglene om tilleggstoll foreslås endret i tråd med reglene om tilleggsskatt etter skatteforvaltningsloven §§ 14-3 til 14-6, så langt de passer. Det

innebærer blant annet endringer i satsstrukturen og i reglene om hvem som kan ilegges tilleggsavgift og klarere unntaksregler. Til slutt i kapitlet videreføres en bestemmelse om fristen for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak, men med forslag om at søksmålsfristen skal avbrytes dersom det omtvistede spørsmålet klages inn for Sivilombudsmannen.

7.13.1 Tvangsmulkt

Departementet foreslår i § 12-1 å videreføre bestemmelsen i tolloven § 16-16 første til fjerde ledd om tollmyndighetenes adgang til å ilegge tvangsmulkt. Formålet med tvangsmulkten er å fremtvinge levering av pliktige opplysninger, og kan ilegges den som ikke gir kontrollopplysninger til tollmyndighetene etter forslag til §§ 10-1 og 10-2 innen fastsatte frister. Tvangsmulkt kan også ilegges den som ikke innretter seg etter pålegg om bokføring etter forslag til § 10-5. Tolloven § 16-16 femte til syvende ledd videreføres ikke, da tilsvarende bestemmelser følger av forvaltningsloven § 51, som trådte i kraft 1. juli 2017, og som gjelder for tollmyndighetenes virksomhet. Tollmyndighetene har foreløpig ikke tatt i bruk adgangen til å ilegge tvangsmulkt.

7.13.2 Overtredelsesgebyr

Departementet foreslår i § 12-2 en adgang for tollmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som ikke medvirker til kontroll etter forslag til § 10-3. Forslaget viderefører deler av tolloven § 16-17 første ledd bokstav c og annet til fjerde ledd. Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på andre plikter, som i dag følger av tolloven § 16-17 første ledd, videreføres noe endret i vareførselsloven. Tolloven § 16-18 om saksbehandlingsregler og rettslig prøving av saker om et overtredelsesgebyr videreføres ikke, da tilsvarende bestemmelser følger av forvaltningsloven §§ 48 til 50, som trådte i kraft 1. juli 2017, og som gjelder for tollmyndighetenes virksomhet.

7.13.3 Tilleggsavgift

Etter tolloven § 16-10 kan tollmyndighetene ilegge den som forsettlig eller uaktsomt har overtrådt tolloven eller forskrifter gitt i medhold av loven, tilleggstoll med inntil 60 prosent av den toll som er eller kunne ha vært unndratt. Det er gitt nærmere regler

om utmåling av tilleggstoll i tollforskriften § 16-10-1, der det fremgår at tillegget utmåles etter en konkret helhetsvurdering hvor det tas hensyn til graden av skyld, unndragelsens størrelse og forholdene for øvrig. Som et utgangspunkt ilegges inntil 30 prosent tillegg ved uaktsomme overtredelser og mellom 30 og 60 prosent tillegg ved grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser. Retningslinjer for tollmyndighetenes praktisering av reglene er gitt i Tolletatens veileder for tilleggstoll.

Ved skatteforvaltningsloven ble de tidligere reglene om tilleggsskatt og tilleggsavgift samordnet, både når det gjaldt de objektive og subjektive vilkårene for å ilegge tilleggsskatt, satser, beregningsgrunnlag og unntak. I tillegg ble det vedtatt en bestemmelse om skjerpet tilleggsskatt for de grovere tilfellene av opplysningssvikt, som et alternativ til straffeforfølgning. Det vises til skatteforvaltningsloven §§ 14-3 til 14-6 og omtalen i Prop. 38 L (2015-2016) punkt 20.4.2.

Skatteforvaltningsloven gjelder, som tidligere nevnt, for alle andre skatte- og avgiftskrav enn tollavgift, det vil si også for merverdiavgift og særavgift som oppstår ved innførsel. Etter departementets oppfatning er det hensiktsmessig at reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse av tollavgiftsloven i stor grad samsvarer med reglene i skatteforvaltningsloven, dersom det ikke er særlige hensyn som tilsier andre regler på tollavgiftsområdet. Departementet foreslår derfor i §§ 12-3 til 12-5 regler om tilleggsavgift etter mønster av skatteforvaltningslovens bestemmelser om tilleggsskatt.

Forslaget innebærer blant annet at tollmyndighetene skal ilegge tilleggsavgift med mindre den tollavgiftspliktiges forhold må anses unnskyldelig. I dagens bestemmelse i tolloven § 16-10 oppstilles et krav om uaktsomhet eller forsett (subjektiv skyld). Etter departementets oppfatning skal tollmyndighetene i hovedsak vurdere de samme forholdene i en objektiv modell med unnskyldningsgrunner, som i en modell som har subjektiv skyld som grunnvilkår. Den største forskjellen vil være at i den foreslåtte modellen er utgangspunktet at den tollavgiftspliktige skal påberope seg unnskyldningsgrunnene, i stedet for at myndighetene skal vurdere om skyldkravet er

oppfylt i alle saker. Men også i den foreslåtte modellen skal tollmyndighetene vurdere om det foreligger unnskyldelige forhold dersom opplysningene i saken tilsier det.

Vilkår for tilleggsavgift

Bestemmelsen om tilleggstoll i tolloven er utformet som en såkalt generalbestemmelse, der ett av hovedvilkårene er at loven eller forskrift gitt i medhold av loven er overtrådt. Tilleggstoll ilegges i dag blant annet ved «smugling», brudd på forpassings- og transitteringsbestemmelser, feilklassifisering av varer og annen feildeklaring, ved disponering av midlertidig innførte varer i strid med vilkårene og overfor tollagerholder. Etter departementets vurdering bør en som hovedregel ikke benytte slike vide generalbestemmelser for ileggelse av administrative sanksjoner. Hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet tilsier at det fremgår klarere av loven hvilke overtredelser som kan sanksjoneres.

Departementet foreslår i § 12-3 at tollmyndighetene skal ilegge tilleggsavgift når tollavgiftspliktig har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller unnlatt å gi pliktige opplysninger. Forslaget innebærer at det kun er den gruppen som etter forslag til § 2-3 kan anses som tollavgiftspliktig, som skal kunne ilegges tilleggsavgift. Dette vil både være de som har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i melding for tollavgift, og de som er tollavgiftspliktige som følge av brudd på andre plikter, og som dermed må anses å ha brutt opplysningsplikten. Forslaget innebærer at gruppen som kan ilegges tilleggsavgift blir snevrere enn etter dagens regler. Etter departementets syn er det riktig at bare de som blir ansvarlig for tollavgift skal kunne ilegges tilleggsavgift, og ikke enhver annen som har overtrådt en plikt bestemmelse. Gruppen som kan bli medansvarlig for tollavgift etter forslag til § 2-4, vil derfor ikke kunne ilegges tilleggsavgift. Disse vil imidlertid, som regel, ha overtrådt bestemmelser i vareførselsloven, som kan sanksjoneres med et overtredelsesgebyr.

Etter tolloven er det et vilkår for å ilegge tilleggstoll at «statskassen er eller kunne ha vært unndratt toll». Etter departementets vurdering omfatter uttrykket «kan føre til

avgiftsmessige fordeler» det samme, og departementet foreslår derfor at ileggelse av tilleggsavgift forutsetter at opplysningssvikten eller pliktbruddet kan føre til avgiftsmessige fordeler.

I et system hvor tilleggstoll i utgangspunktet skal ilegges på objektivt grunnlag, er utformingen av unnskyldningsgrunnene avgjørende for at regelverket skal fremstå som rettferdig, rimelig og forutsigbart. Det vil imidlertid ikke være mulig å gi en utfyllende og konkret beskrivelse i loven av alle de tilfellene som kan anses som unnskyldelig. Et forsøk på dette vil tvert imot kunne virke begrensende. Departementet foreslår derfor i § 12-3 tredje ledd at tilleggsavgift ikke skal ilegges når den tollavgiftspliktiges forhold må anses unnskyldelig. Hvorvidt et forhold kan anses unnskyldelige i det enkelte tilfellet, beror på en konkret vurdering. Det vil i utgangspunktet være opp til den tollavgiftspliktige selv å påberope seg unnskyldelige forhold. Tollmyndighetene bør imidlertid være oppmerksomme på muligheten for at det kan foreligge unnskyldelige forhold, og ta opp spørsmålet dersom de finner grunn til det i den enkelte saken. Tollmyndighetene kan også bruke regelen av eget tiltak dersom det fremgår av omstendighetene at vilkårene er oppfylt.

Satser og beregningsgrunnlag

Etter Tolletatens veileder ilegges tilleggstoll, som et utgangspunkt, med 15 prosent ved uaktsom overtredelse, med 30 prosent ved grovt uaktsom overtredelse og med 50 prosent ved forsettlig overtredelse. Tillegget beregnes av den avgiftsmessige fordelen som er eller kunne vært oppnådd.

Departementet foreslår å samordne satsene for tilleggsavgift så langt det passer, med de felles satsene for tilleggsskatt, som gjelder for andre skatter og avgifter etter skatteforvaltningsloven. Det innebærer at tilleggsavgift etter tollavgiftsloven skal beregnes med 20 prosent av den avgiftsmessige fordelen som er eller kunne ha vært oppnådd, se forslag til § 12-3 annet ledd.

7.13.4 Unntak fra tilleggsavgift

Tolloven har ingen bestemmelser om unntak fra tilleggstoll, men tollmyndighetene har en skjønnsmessig adgang til å ilegge tilleggstoll ved overtredelse av regelverket. I tillegg kan tollmyndighetene, ved utmåling av tilleggstollen, ta hensyn til formildende omstendigheter og sette satsen til 0 prosent.

Etter departementets forslag skal tollmyndighetene ilegge tilleggsavgift, med mindre den tollavgiftspliktiges forhold må anses unnskyldelig. Forslaget legger ikke opp til at tilleggsavgiften skal kunne beregnes med en lavere sats enn 20 prosent. Departementet foreslår imidlertid å lovfeste enkelte unntak fra tilleggsavgift i § 12-4.

Etter forslag til § 12-4 første ledd bokstav a skal tollmyndighetene ikke beregne tilleggsavgift når uriktige eller ufullstendige opplysninger skyldes åpenbare regne- eller skrivefeil, som for eksempel summeringsfeil og bruk av feil valutakurs. Etter Tolletatens veileder kan slike forhold i dag anses formildende ved utmåling av tilleggstoll.

Departementet foreslår videre i første ledd bokstav b et unntak fra tilleggsavgift når den tollavgiftspliktige frivillig retter eller utfyller opplysninger som er gitt eller lagt til grunn tidligere, slik at det kan fastsettes riktig tollavgift. Unntaket forutsetter at retting eller utfylling av opplysninger ikke kan anses fremkalt ved kontrolltiltak som er eller vil bli satt i verk, eller ved opplysninger som tollmyndighetene har fått fra andre. Forslaget tilsvarende unntaket fra tilleggsskatt i skatteforvaltningsloven § 14-4 bokstav d.

Etter departementets vurdering er sanksjonsbehovet lite når den tollavgiftspliktige frivillig gjør myndighetene oppmerksom på feil slik at tollavgiften kan bli riktig. I slike tilfeller bør hensynet til riktig tollavgift veie tyngre enn tilleggsavgiftens preventive virkning. Regelverket bør derfor legge til rette for at tollavgiftspliktige som ønsker å få ordnet opp i sine forpliktelser, kan gjøre det uten at det reageres med tollavgift. En slik

unntaksregel vil også kunne bidra til at flere melder fra til tollmyndighetene om feil og mangler i tidligere meldinger, eventuelt om unnlatt levering av melding for tollavgift.

For tollmyndighetenes kontroll med den grensekryssende vareførselen vil derimot andre hensyn enn korrekt tollavgift være viktigere. Systemet for inn- og utførsel av varer er basert på selvdeklarerer, og forslaget til vareførselslov pålegger de ulike subjektene i inn- og utførselsprosessen en rekke plikter, blant annet plikt til å fremlegge varer for kontroll og plikt til å deklarerer varene. Begrunnelsen for disse pliktene er at tollmyndighetene skal ha mulighet til å kontrollere vareførselen som sådan. Se nærmere §§ 1-1 og 1-2 i vareførselsloven og omtalen i punkt 6.2 om lovens formål og saklige virkeområde. Ved overtredelse av slike sentrale plikter vil overtredelsesgebyr etter vareførselsloven kunne være en aktuell sanksjon.

Departementet foreslår for øvrig at tilleggsavgift heller ikke skal beregnes når den tollavgiftspliktige er død, og når tilleggsavgiften for det enkelte forhold vil bli under 1 000 kroner. Tilsvarende beløp følger av skatteforvaltningsloven. Det vises til forslag til § 12-4 første ledd bokstav c og d.

I tillegg til at tollavgiften har som formål å skaffe staten inntekter, har tollavgiften på noen områder også til formål å beskytte innenlandsk produksjon, og da særlig av visse landbruksvarer. Tollvernet for norske landbruksvarer er som utgangspunkt regulert gjennom den norske tolltariffen i form av ordinære tollavgiftssatser. Tollavgiftssatsene på landbruksvarer er som utgangspunkt satt for å beskytte norsk råvareproduksjon og norsk næringsmiddelindustriens videreforedling av landbruksvarer i samsvar med Stortingets intensjoner. For noen enkeltvarer er tollavgiftssatsene imidlertid betydelig høyere enn det som er nødvendig for å beskytte norsk produksjon, det vil si at importpris pluss tollavgift er betydelig høyere enn norsk pris.

Av ulike grunner kan det oppstå feil i vareførselen når slike varer blir ført inn til Norge, slik at varen får en betydelig høyere tollavgiftssats enn forutsatt. Dette kan føre til at

ilagt tollavgift blir betydelig høyere enn varens verdi. I noen tilfeller kan feilene også karakteriseres som bagatellmessige. I tilfeller som dette vil også vilkårene for å ilegge tilleggsavgift kunne være oppfylt. Krav om tollavgift er ikke å anse som en sanksjon. I slike særskilte tilfeller vil imidlertid tollavgiftskravet i seg selv bli så stor at det kan fremstå som urimelig å ilegge tilleggsavgift. Dette gjelder særlig der det kun er gjort bagatellmessige feil. Etter departementets mening bør tollmyndighetene vise tilbakeholdenhet med å ilegge tilleggsavgift i slike særskilte tilfeller, og departementet foreslår derfor i § 12-4 annet ledd en bestemmelse om at tollmyndighetene kan unnlate å ilegge tilleggsavgift når tollavgiftssatsen er satt betydelig høyere enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale beskyttelsesbehov, og det samtidig er et stort misforhold mellom tollavgift og varens verdi. Det presiseres at dette unntaket kun er ment som en sikkerhetsventil for å avhjelpe særskilte tilfeller der det fremstår som urimelig å ilegge tilleggsavgift. Departementet foreslår derfor et tilleggsvilkår om at fastsatt tollavgift er av en slik størrelse at det fremstår som urimelig å ilegge tilleggsavgift.

7.13.5 Skjerpet tilleggsavgift

I et system med objektive vilkår for ileggelse av tilleggsavgift med relativt lav sats, er det behov for en strengere reaksjon for de grovere tilfellene av opplysningssvikt og andre pliktbrudd. Departementet foreslår derfor i § 12-5 en bestemmelse om skjerpet tilleggsavgift når tollavgiftspliktig har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt.

Som det fremgår ovenfor, foreslår departementet at ordinær tilleggsavgift ilegges med 20 prosent av den avgiftsmessige fordelingen. Skjerpet tilleggsavgift skal ilegges i tillegg til ordinær tilleggsavgift, og ved valg av sats for skjerpet tilleggsavgift er det da naturlig å se hen til hva den samlede reaksjonen vil utgjøre. En samlet reaksjon på 40 prosent tilleggsavgift av den avgiftsmessige fordelingen vil etter departementets syn være en tilstrekkelig streng reaksjon i de aller fleste saker hvor tollavgiftspliktige har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Etter departementets oppfatning vil det likevel, i enkelte saker, kunne være behov for å ilegge skjerpet tilleggsavgift med en høyere sats, og da

fortrinnsvis i saker hvor unndragelsene er planlagte og systematiske eller skjer over noe tid. I slike saker skal være adgang til å ilegge 40 prosent skjerpet tilleggsavgift. Den samlede reaksjonen blir da 60 prosent av den avgiftsmessige fordelingen. Det vises til forslag til § 12-5.

7.13.6 Straff for unnlatt medvirkning til kontroll

Manglende medvirkning til kontroll omfattes i dag av tolloven § 16-5 om straff for motarbeiding av tollmyndighetene. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder. Departementet foreslår å videreføre straffebestemmelsen i § 12-6, men med økning av strafferammen i tråd med tilsvarende bestemmelse i skatteforvaltningsloven § 14-13.

I forbindelse med tilpasning av straffebestemmelsene i ligningsloven til straffeloven av 2005 foreslo departementet opprinnelig at strafferammen for forsettlig unnlattelse av å medvirke til kontrollundersøkelse skulle være bot eller fengsel inntil seks måneder. Flere høringsinstanser mente imidlertid at dette var for lavt, og forslag om å øke strafferammen til bot eller fengsel inntil to år ble derfor foreslått og vedtatt, jf. Prop. 64 L (2014-2015). I begrunnelsen viste departementet til alvorlighetsgraden av slikt lovbrudd, og uttalte at denne typen unnlattelser ofte vil kunne ha til hensikt å trenere, vanskeliggjøre eller umuliggjøre innhenting av bevis for å avdekke underliggende alvorlige straffbare forhold. Se også Prop. 38 L (2015-2016) om skatteforvaltningsloven side 226.

Etter departementets vurdering gjelder det samme på tollavgiftsområdet, og departementet foreslår derfor at den som unnlater å medvirke til kontroll etter forslag til § 10-3 skal kunne straffes med bot eller fengsel inntil to år.

7.13.7 Utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon

Forslag til § 12-7 viderefører tolloven § 16-19 og bestemmer at vedtak om tilleggsavgift og vedtak om overtredelsesgebyr ikke skal settes i verk før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Dersom den som er ilagt tilleggsavgift eller overtredelsesgebyr vil

prøve vedtakets gyldighet for domstolene, skal vedtaket, dersom partene ber om det, ikke iverksettes før søksmålsfristen løper ut eller en endelig rettsavgjørelse foreligger. Begrunnelsen for bestemmelsen er at administrative sanksjoner kan være av særlig inngripende karakter, og at utsatt iverksetting av vedtaket vil styrke partens rettssikkerhet. Tilsvarende bestemmelse om utsatt iverksetting av vedtak om overtredelsesgebyr foreslås i vareførselsloven § 12-12.

7.13.8 Frist for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak

Tolloven § 12-14 oppstiller en seksmåneders frist for søksmål mot tollmyndighetenes vedtak om fastsetting av toll og tilleggstoll. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen i § 12-8, men med en endring slik at klage til Sivilombudsmannen avbryter søksmålsfristen. Søksmålsfristen omfatter ikke vedtak som treffes under saksbehandlingen, for eksempel pålegg om å gi kontrollopplysninger. For slike vedtak gjelder de alminnelige prosessreglene i tvisteloven § 1-3.

Departementet vurderte i forarbeidene til tolloven § 12-14, Prop. 1 LS (2010-2011) punkt 19.6.1, om klage til Sivilombudsmannen skulle avbryte søksmålsfristen, men avviste dette. Begrunnelsen var harmoniseringshensyn, da klage til Sivilombudsmannen ikke avbrøt søksmålsfristen etter ligningsloven. Dette ble endret i skatteforvaltningsloven, der det følger av § 15-4 annet ledd at søksmålsfristen avbrytes dersom det omtvistede spørsmålet klages inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Formålet var å unngå at skattepliktige velger å ikke bringe en sak inn for ombudsmannen av frykt for at søksmålsadgangen kan gå tapt, og å styrke de skattepliktiges rettssikkerhet, se Prop. 38 L (2015-2016) punkt 21.5.3.

Departementet mener at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende på tollavgiftsområdet, og foreslår å innta en tilsvarende bestemmelse i § 12-7 annet ledd. Fristavbruddet forutsetter at søksmålsfristen ikke var utløpt før saken ble brakt inn for ombudsmannen. Det vil løpe en ny søksmålsfrist på seks måneder regnet fra ombudsmannens melding om avsluttet behandling er kommet frem til tollavgiftspliktig

eller medansvarlig, eller fra vedkommende er blitt varslet om myndighetenes svar på ombudsmannens anmodning om fornyet behandling hos det aktuelle forvaltningsorganet. Det er dessuten en forutsetning for fristavbrudd at spørsmålet som klages inn for ombudsmannen, er nært knyttet til spørsmålet det er aktuelt å gå til søksmål om. Med avsluttet behandling mener departementet både avvisning, det vil si at saken ikke tas til behandling av Sivilombudsmannen av formelle grunner eller fordi ombudsmannen ikke finner kritikkverdige forhold, og at saken ender med en uttalelse fra ombudsmannen. Som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor det er åpenbart at saken klages inn til ombudsmannen ene og alene for å oppnå forlenget søksmålsfrist, foreslår departementet en regel om at søksmålsfristen likevel ikke avbrytes, dersom klagen ikke fører til realitetsavgjørelse hos ombudsmannen og dette skyldes forsettlig forhold fra tollavgiftspliktiges eller medansvarliges side.

8 ENDRINGER I ANDRE LOVER

8.1 Innledning

Forslag til ny lov om vareførsel og ny lov om tollavgift vil føre til behov for endringer i andre lover. Dette vil i første rekke gjelde skattebetalingsloven som gjelder for tollavgift og merverdiavgiftsloven fordi reglene om merverdiavgift ved innførsel i stor grad viser til dagens tollov. Nedenfor følger omtale av forslag til endringer i disse to lovene.

Forslag til ny lov om vareførsel og ny lov om tollavgift vil også føre til behov for endringer i form av henvisninger og begrepsbruk mv. i andre lover, men disse er ikke tatt med i høringen her.

8.2 Skattebetalingsloven

8.2.1 Skattebetalingsloven § 1-1 – Virkeområde

I skattebetalingsloven § 1-1 om virkeområde, foreslås «toll» endret til «tollavgift» i annet ledd bokstav j i samsvar med endret begrepsbruk i forslag til ny lov om tollavgift.

I § 1-1 tredje ledd er det regler om at med mindre annet er særskilt bestemt, gjelder reglene om skatte- og avgiftskrav så langt de passer for krav som er nærmere beskrevet i bokstav a til d. Bestemmelsens tredje ledd bokstav a foreslås endret slik at den gjelder

omkostninger og gebyrer fastsatt i medhold av «tollavgiftsloven» og «vareførselsloven» i stedet for tolloven. I bokstav b foreslås angivelsen av tilleggstoll fastsatt i medhold av «tolloven» endret til tilleggstoll fastsatt i medhold av «tollavgiftsloven». I bokstav c foreslås angivelsen av tvangsmulkt etter «tolloven § 16-16» endret til tvangsmulkt etter «tollavgiftsloven § 12-1» og «vareførselsloven § 12-1».

8.2.2 Skattebetalingsloven § 10-1 – Ubetinget betalingsplikt og forbud mot overdragelse av tilgodebeløp

I § 10-1 første ledd foreslås henvisningen til tolloven § 16-9 om utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon endret til tollavgiftsloven § 12-7 som viderefører tolloven § 16-9.

8.2.3 Skattebetalingsloven § 10-41 – Toll, merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel

I § 10-41 foreslås «toll» i overskriften endret til «tollavgift» i samsvar med endret begrepsbruk i forslaget til tollavgiftslov. Første ledd bestemmer at toll og andre avgifter som oppstår ved innførsel, og som ikke belastes tollkreditten eller dagsoppgjøringsordningen, forfaller til betaling samtidig med at tollplikten oppstår. Ordlyden foreslås endret til at slike krav forfaller til betaling samtidig med at «plikten til å svare avgiften oppstår». Det følger av forslag til § 4-1 annet ledd bokstav a i vareførselsloven at tollprosedyren overgang til fri disponering innebærer at plikt til å svare tollavgift og andre innførselsavgifter oppstår. Videre følger det av tollavgiftsloven § 2-1 første ledd at plikten til å svare tollavgift oppstår når varen deklarerer for prosedyren overgang til fri disponering. Bestemmelsene foreslås å gjelde tilsvarende for merverdiavgift, jf. forslag til endringer i merverdiavgiftsloven § 3-29.

Etter skattebetalingsloven § 10-41 tredje ledd første punktum forfaller skatte- og avgiftskrav som er belastet dagsoppgjøringsordningen, første virkedag etter fortolling. I vareførselsloven er fortolling foreslått erstattet med prosedyren overgang til fri disponering i § 4-1, og vareførselsloven § 3-4 har regler om at varen frigjøres for den valgte prosedyren. Departementet foreslår derfor at tredje ledd i skattebetalingsloven § 10-41 endres slik at kravene forfaller første virkedag etter frigjøring for prosedyren overgang til fri disponering.

8.2.4 Skattebetalingsloven § 10-51 – Andre skatte- og avgiftskrav

Skattebetalingsloven § 10-51 annet ledd bokstav c foreslås endret slik at det vises til «tilleggsavgift etter tollavgiftsloven» i stedet for «tilleggstoll etter tolloven». I første ledd bokstav d foreslås det vist til både tollavgiftsloven og vareførselsloven i stedet for tolloven, idet begge lovene vil ha bestemmelser om adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

I § 10-51 tredje ledd foreslås henvisningen til tolloven § 16-9 annet ledd om utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon endret til tollavgiftsloven § 12-7 annet ledd som viderefører tolloven § 16-9 annet ledd.

8.2.5 Skattebetalingsloven § 14-10 - Tvangssalg av varer mv. etter tollavgiftsloven

Departementet foreslår å endre overskriften til tvangssalg av varer mv. etter «tollavgiftsloven», i stedet for «tolloven».

Departementet foreslår å endre henvisningen i § 14-10 første ledd om salg av varer mv. etter «tolloven §§ 4-2, 4-31, 16-12 og 16-14» til en henvisning til «vareførselsloven § 11-7». Bestemmelsene i tolloven som det vises til, er samlet og videreføres i vareførselsloven § 11-7 om salg av varer mv.

I § 14-10 annet ledd foreslås henvisningene til tolloven § 4-2 tredje ledd og § 16-14 endret til vareførselsloven § 11-7, jf. § 11-2 og § 11-5 tredje ledd, som har bestemmelser om salg og tilbakehold. Disse bestemmelsene viderefører tolloven § 4-2 tredje ledd og § 16-14. Betegnelsen «tollskyldner» foreslås ikke videreført i ny tollavgiftslov, og foreslås derfor endret til «mottakeren eller eieren» i § 14-10 annet ledd første, annet og tredje punktum. I tredje ledd foreslås «tollregionen» endret til «tollmyndighetene» og «tollekspedisjon» foreslås endret til «tollbehandling».

Det følger av § 14-10 tredje ledd at skattekontoret kan bestemme om varen skal selges i «fortollet eller ufortollet stand». Uttrykket «fortollet eller ufortollet stand» benyttes ikke

i forslaget til nye lover. Fortolling er etter vareførselsloven deklarasjon for prosedyren overgang til fri disponering, jf. forslag til vareførselsloven § 4-1. Departementet foreslår derfor å endre «fortollet eller ufortollet stand» til «for fri disponering eller uten at varen er gått over til fri disponering, jf. vareførselsloven § 4-1».

I fjerde ledd tredje punktum forslås henvisningen til «tolloven § 16-12» endret til «vareførselsloven § 11-6». Tolloven § 16-12 har bestemmelser om tilbakehold av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter, og bestemmelsen er videreført i vareførselsloven § 11-6. Henvisningen i fjerde ledd siste punktum til «tolloven kapittel 16» er endret til «vareførselsloven kapittel 12» om administrative reaksjoner og straff. Videre er «toll» i annet punktum foreslått endret til «tollavgift».

I femte ledd forslås betegnelsen «tollskyldner» endret til «eier eller mottaker av varen», jf. tilsvarende endring i annet ledd.

8.2.6 Skattebetalingsloven § 14-20 Tollkreditt og dagsoppgjørordningen
Skattebetalingsloven § 14-20 første ledd foreslås endret til at skattekontoret kan innvilge kreditt for «tollavgift» i stedet for «toll» som i dag. Etter annet ledd kan speditører som forestår fortolling på vegne av andre, innvilges kreditt for fortollinger som foretas i løpet av samme dag (dagsoppgjør). I vareførselsloven er fortolling foreslått erstattet med deklarasjon for prosedyren overgang til fri disponering i § 4-1. Departementet foreslår derfor at tredje ledd i § 14-20 annet ledd endres slik at speditører som «deklarerer varer for prosedyren overgang til fri disponering» på vegne av andre, kan innvilges kreditt for «deklarasjoner» som foretas i løpet av samme dag.

8.2.7 Skattebetalingsloven § 17-1- Prosessordningen i innfordringssaker
I § 17-1 femte ledd foreslås henvisningen til søksmålsfristen etter tollloven § 12-14 første ledd endret til søksmålsfristen etter tollavgiftsloven § 12-8 første ledd, som viderefører bestemmelsen i tollloven.

8.3 Merverdiavgiftsloven

8.3.1 Merverdiavgiftsloven § 3-29 - Varer

Det følger av merverdiavgiftsloven § 3-29 at det skal beregnes merverdiavgift ved innførsel av varer til merverdiavgiftsområdet. Tolloven § 1-2 bestemmer på tilsvarende måte at det skal svares toll ved innførsel av vare.

Med «ved innførsel av varer» siktes det til at plikten gjelder varer som føres inn i tollområdet eller merverdiavgiftsområdet, og bare slike varer. Grensen for tollområdet og merverdiavgiftsområdet er sammenfallende, jf. henholdsvis merverdiavgiftsloven § 1-2 annet ledd og tolloven § 1-1 bokstav i, og forslag til § 1-1 tredje ledd i tollavgiftsloven og § 1-3 første ledd i vareførselsloven.

Tollprosedyrene ved innførsel av varer innebærer imidlertid at det ikke skal svares tollavgift og merverdiavgift ved enhver innførsel av vare til toll- eller merverdiavgiftsområdet. Tolloven kapittel 2 har regler om når plikten til å svare toll oppstår. Etter § 2-1 oppstår plikten til å svare toll som hovedregel når varen fortolles. Fortolling reguleres av tolloven § 4-20 første ledd. Tilsvarende følger av forslag til tollavgiftsloven § 2-1 første ledd om at tollavgift skal svares når en vare deklarerer for tollprosedyren overgang til fri disponering. Prosedyren overgang til fri disponering er foreslått regulert i vareførselsloven § 4-1. Underlegges varen en av de andre tollprosedyrene, for eksempel prosedyren forpassing eller midlertidig innførsel, jf. forslag til vareførselsloven §§ 4-2 og 4-6, oppstår det i utgangspunktet ingen plikt til å svare tollavgift. Men dersom pliktene etter vareførselsloven brytes, eller vilkårene for å benytte en særskilt tollprosedyre ikke er oppfylt, kan det oppstå plikt til å svare tollavgift. Hvilke hendelser som utløser plikt til å svare tollavgift, er i dag nærmere regulert i tolloven § 2-1 tredje ledd, og videreført i forslag til tollavgiftsloven § 2-1 annet og tredje ledd. Det vises til nærmere omtale i punkt 7.3.1. For å klargjøre at de samme reglene gjelder for plikten til å svare merverdiavgift ved innførsel, foreslår departementet å innta i merverdiavgiftsloven § 3-29 første ledd at tollavgiftsloven § 2-1

om når plikten til å svare tollavgift oppstår, gjelder tilsvarende for merverdiavgift ved innførsel.

Tolloven § 1-7 har regler om periodisering. Disse er foreslått videreført i forslag til tollavgiftsloven § 2-2 om tidfesting. Se nærmere omtale i punkt 7.3.2. Selv om det ikke fremgår direkte av merverdiavgiftsloven, legger departementet til grunn at tolløven § 1-7 gjelder tilsvarende for merverdiavgift. Departementet foreslår å klargjøre dette ved et nytt annet ledd i merverdiavgiftsloven § 3-29 om at tollavgiftsloven § 2-2 om tidfesting gjelder tilsvarende ved beregning av merverdiavgift. Merverdiavgiftsloven § 22-1 første ledd annet punktum har en særlig bestemmelse om at ved innførsel av varer skal merverdiavgift beregnes etter de regler som gjelder på fortollingstidspunktet. Bestemmelsen får anvendelse ved endringer i merverdiavgiftsregelverket. Departementet antar at bestemmelsen vil være overflødig ved siden av forslaget til nytt annet ledd i § 3-29, og § 22-1 første ledd annet punktum foreslås opphevet.

8.3.2 Beregningsgrunnlaget for merverdiavgift – merverdiavgiftsloven § 4-11

Det følger av merverdiavgiftsloven § 4-11 at beregningsgrunnlaget for merverdiavgift ved innførsel av varer skal fastsettes etter tolløven kapittel 7 om grunnlag for beregning av toll. Det siktes da til tolløvens særlige bestemmelser om varen tollverdi, som er inntatt i §§ 7-10 til 7-19. Disse reglene er foreslått videreført i vareførselsloven kapittel 6, som §§ 6-2 til 6-12. Det innebærer at henvisningen til tolløven kapittel 7 i merverdiavgiftsloven § 4-11 må endres. I tillegg til de særlige bestemmelsene om tollverdi som foreslås inntatt i vareførselsloven, omfatter henvisningen i merverdiavgiftsloven § 4-11 også tolløven 7-5 om nedsettelse av beregningsgrunnlag der varen er skadet eller bedervet. Tolløven § 7-5 er foreslått videreført i tollavgiftsloven § 3-5, jf. omtale i punkt 7.4.5. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse tas inn som nytt femte ledd i merverdiavgiftsloven § 4-11.

Det følger av merverdiavgiftsloven § 4-11 fjerde ledd at ved gjeninnførsel av varer etter foredling, bearbeiding eller reparasjon er beregningsgrunnlaget omkostninger ved

arbeidet og ved forsendelsen frem og tilbake. Bestemmelsen tilsvare langt på vei tolloven § 7-4 første ledd bokstav a om beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon (utenlands bearbeiding). Bestemmelsen foreslås videreført i tollavgiftsloven § 3-4. I tillegg gir merverdiavgiftsloven § 4-11 fjerde ledd annet punktum tolloven § 7-4 første ledd bokstav c tilsvarende anvendelse. Tolloven § 7-4 første ledd bokstav c foreslås videreført i tollavgiftsloven § 3-4 første ledd bokstav c. Bestemmelsen medfører at dersom bearbeiding er utført uten vederlag, skal beregningsgrunnlaget settes til null. Departementet foreslår at en tilsvarende bestemmelse tas inn i merverdiavgiftsloven § 4-11 fjerde ledd annet punktum i stedet for henvisningen til tolloven § 7-4 første ledd bokstav c.

8.3.3 Varer det ikke skal beregnes merverdiavgift av ved innførsel - merverdiavgiftsloven kapittel 7

Som omtalt i punkt 5.3 foreslår departementet at fritaksbestemmelser i tolloven som har sin praktiske betydning for merverdiavgift ved innførsel, inntas i merverdiavgiftsloven. Departementet foreslår at fritakene tas inn i merverdiavgiftsloven §§ 7-2 til 7-5 og erstatter gjeldende bestemmelser. Merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd, som fastsetter at mange tollfritak i tolloven også gjelder for merverdiavgift, blir overflødig når merverdiavgiftsloven får selvstendige bestemmelser om fritak fra å beregne merverdiavgift ved innførsel av varer. Det samme gjelder merverdiavgiftsloven § 7-3 annet ledd og § 7-4 tredje ledd. Merverdiavgiftsloven § 7-2 annet ledd om fritak for varer som nevnt i tolloven §§ 6-1 til 6-4 bortfaller, som følge av forslaget i vareførselsloven om en egen prosedyre for midlertidig innførsel og innenlands bearbeiding. Merverdiavgiftsloven §§ 7-3 til 7-5 og § 7-10 bestemmer at enkelte fritak fra å beregne merverdiavgift ved omsetning i merverdiavgiftsområde, jf. merverdiavgiftsloven kapittel 6, skal gjelde tilsvarende ved innførsel. Merverdiavgiftsloven § 7-1 har også bestemmelser om fritak ved innførsel for varer som er fritatt eller unntatt ved omsetning i merverdiavgiftsområdet. Departementet foreslår at slike fritak i §§ 7-3 til 7-5 og § 7-10 reguleres sammen med fritakene i § 7-1.

8.3.4 Varer som er fritatt eller unntatt ved omsetning i merverdiavgiftsområdet

Merverdiavgiftsloven § 7-1 gir enkelte av fritakene fra merverdiavgift ved omsetning i kapittel 3 og 6 tilsvarende anvendelse for merverdiavgift ved innførsel.

Merverdiavgiften skal i utgangspunktet være nøytral mellom innenlands omsetning og innførsel for å sikre at systemet ikke er diskriminerende. I tillegg viser §§ 7-3 til 7-5 til enkelte fritak fra merverdiavgift ved omsetning i kapittel 6. Departementet foreslår å samle disse fritakene i merverdiavgiftsloven § 7-1.

I første ledd i § 7-1 foreslås det inntatt henvisning til § 6-10 fjerde ledd om fritak for merverdiavgift ved omsetning av flysimulatorer eller deler og komponenter til disse til bruk i sivil luftfart. Forslaget viderefører henvisningen til nevnte bestemmelser i § 7-4 annet ledd, og innebærer at de samme fritakene som gjelder ved innenlandsk omsetning også vil gjelde ved innførsel. Videre foreslår departementet å ta inn i § 7-1 første ledd en henvisning til § 6-11 fjerde ledd. Første punktum i § 6-4 fjerde ledd har fritak for merverdiavgift ved omsetning av varer til bruk i forbindelse med bygging, ombygging, reparasjon og vedlikehold av rørledninger mellom havområder utenfor merverdiavgiftsområdet og land, som samsvarer med fritaket for merverdiavgift ved innførsel i § 7-5 annet ledd første punktum. Annet punktum i § 6-11 fjerde ledd bestemmer at departementet kan treffe enkeltvedtak om at fritaket skal gjelde tilsvarende for tilhørende anlegg på land. Det følger av § 7-5 annet ledd annet punktum at § 6-11 fjerde ledd gjelder tilsvarende ved innførsel. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i § 6-11 fjerde ledd annet punktum også får tilsvarende anvendelse ved innførsel når det i forslag til endringer i § 7-1 første ledd vises til § 6-11 fjerde ledd. Det følger av § 7-5 annet ledd at § 6-11 fjerde ledd bare gjelder tilsvarende når innførselen foretas av eierselskapet. Departementet foreslår at det fastsettes nærmere bestemmelser om dette i forskrift til § 7-1, jf. forslag til nytt fjerde ledd i § 7-1 som gir departementet adgang til å gi forskrift om vilkår for og omfanget av fritak fra beregning av merverdiavgift ved innførsel.

Departementet foreslår i § 7-1 nytt annet ledd en bestemmelse om fritak for merverdiavgift ved innførsel varer og driftsutstyr som nevnt i § 6-9 første ledd, § 6-10 fjerde ledd og § 6-11 fjerde ledd eller ved gjenutførsel av slike varer etter ombygging reparasjon eller vedlikehold utenfor merverdiavgiftsområdet. Forslaget viderefører og erstatter tilsvarende fritak i merverdiavgiftsloven § 7-3 første ledd, § 7-4 første ledd og § 7-5 første ledd.

Departementet foreslår i § 7-1 tredje ledd en bestemmelse om at adgangen til å treffe enkeltvedtak om fritak for våpensystemet F-35 i § 6-37 gjelder tilsvarende for beregning av merverdiavgift ved innførsel av varer. Departementet foreslår som følge av dette å oppheve merverdiavgiftsloven § 7-10.

Departementet foreslår i fjerde ledd en bestemmelse om at departementet i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om vilkår for og omfang av fritak fra beregning av merverdiavgift ved innførsel etter denne paragrafen. Foruten å fastsette bestemmelser om at fritaket i § 6-11 fjerde ledd er begrenset til eierselskapet, foreslår departementet at fritaket i merverdiavgiftsloven § 7-5 tredje ledd for deler av plattformer dersom delene innføres for destruksjon eller til bruk i undervisningsvirksomhet ved skoler og institusjoner, fastsettes i forskrift.

Merverdiavgiftsloven § 7-3 annet ledd om fartøy og varer til fartøy mv. og § 7-4 tredje ledd om luftfartøy og varer til luftfartøy mv. har bestemmelser om fritak fra beregning av merverdiavgift for varer som nevnt i tolloven § 5-2 første ledd bokstav a, d og e. Enkelte av disse fritakene vil følge av at det ikke vil være plikt til å levere deklarasjon etter vareførselsloven, og fritaket for beregning av merverdiavgift vil da følge av forslag til § 7-2. For proviant ombord i andre transportmidler enn fartøy, vil fritaket for beregning av merverdiavgift følge av at det ikke er plikt etter vareførselsloven til å deklare slike varer ved innførsel. Det samme gjelder fritakene i tolloven § 5-2 første ledd bokstav d og e som det vises til i merverdiavgiftsloven §§ 7-3 annet ledd og § 7-4 tredje ledd. Dersom det ikke er deklarasjonsfritak, vil fritak følge av forslag til nye

bestemmelser i merverdiavgiftsloven §§ 7-3 til 7-5. Fritaket i tolloven § 5-2 første ledd bokstav a for proviant ombord i fartøy er for eksempel videreført i forslag til § 7-5 første ledd bokstav a.

8.3.5 Varer som det ikke skal leveres deklarasjon for etter vareførselsloven § 4-1, og varer det ikke skal beregnes tollavgift av ved innførsel

Departementet foreslår i § 7-2 første ledd en ny bestemmelse om fritak for beregning av merverdiavgift ved innførsel for varer som det ikke er plikt til å levere deklarasjon for etter forslag til § 4-1 tredje ledd i vareførselsloven. Bestemmelsen er utformet i samsvar med forslag til § 6-1 i tollavgiftsloven, og departementet viser til omtalen av denne bestemmelsen i punkt 7.7.1 og 6.5.1.

Departementet foreslår at gjeldende § 7-2 første ledd annet punktum om særlige vilkår for fritak fra å beregne merverdiavgift i tilfeller som omhandlet i tolloven § 5-4 første ledd bokstav d, videreføres i nytt annet ledd. Fritaksbestemmelsen i tolloven som det vises til, er foreslått tatt inn i tollavgiftsloven § 6-3 første ledd bokstav b. Denne bestemmelsen omfatter fritak for vare som er fremstilt her i landet eller tidligere innført under prosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1, og som gjeninnføres i uforandret stand, dersom tollavgift ikke er refundert ved utførselen. Henvisningen i nytt annet ledd er oppdatert til tollavgiftsloven § 6-3 første ledd bokstav b.

Departementet foreslår i § 7-2 tredje ledd en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om omfanget av og vilkårene for fritak. Departementet foreslår videre en adgang for departementet til å gi forskrift om at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved innførsel av varer som nevnt i tollavgiftsloven § 6-3 første ledd bokstav f.

Merverdiavgiftsloven § 7-8 bestemmer at departementet kan gi forskrift om at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved innførsel av varer av utdannende, vitenskapelig og kulturell art. I merverdiavgiftsforskriften § 7-8-1 er det bestemt at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved innførsel av visse varer når det etter tollforskriften § 5-7-4 er gitt fritak fra å beregne tollavgift. Tollforskriften § 5-7-4 er fastsatt med hjemmel i

tolloven § 5-7 som oppstiller fritak for blant annet vare av utdannende, vitenskapelig og kulturell art, jf. tolløven § 5-7 første ledd bokstav d. Dette fritaket foreslås videreført i tollavgiftsloven § 6-3 første ledd bokstav f. Omfanget av fritaket er mer omfattende for tollavgift enn for merverdiavgift, og departementet foreslår derfor å videreføre den gjeldende lov- og forskriftsstrukturen. Det vil si at fritaket fra plikten til å svare tollavgift inntas i tollavgiftsloven, og at merverdiavgiftsloven gir departementet adgang til å gi forskrift om omfanget av fritaket for merverdiavgift ved innførsel av varer av utdannende, vitenskapelig og kulturell art.

8.3.6 Varer til personlig bruk

Departementet foreslår i merverdiavgiftsloven § 7-3 en ny bestemmelse om fritak for merverdiavgift ved innførsel av varer til personlig bruk. Forslaget viderefører de fleste bestemmelsene om fritak som følger av tolløven § 5-1, som også får anvendelse som fritak for beregning av merverdiavgift ved henvisning til tolløven i merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd første punktum.

Forslag til § 7-3 første ledd bokstav a om fritak for beregning av merverdiavgift for brukt utstyr tilhørende borgere som har avgått ved døden utenfor merverdiavgiftsområdet, viderefører tolløven § 5-1 første ledd bokstav b. Forslag til § 7-3 første ledd bokstav b har bestemmelser om fritak for flyttegods og viderefører tolløven § 5-1 første ledd bokstav c. Forslag til bokstav c har bestemmelser om fritak for premie og gave, mens forslag til bokstav d har bestemmelse om fritak for arvegods. De viderefører henholdsvis tolløven § 5-1 første ledd bokstav d og e. Departementet foreslår at fritak for reisegods som reguleres i tolløven § 5-1 første ledd bokstav a, gis i forskrift til vareførselsloven § 4-1 tredje ledd, jf. omtalen i punkt 6.5.1. Departementet foreslår i § 7-3 annet ledd en bestemmelse som presiserer at fritak etter første ledd bokstav a til c er betinget av at varen bare benyttes til personlig formål, og at den ikke utnyttes kommersielt, og at fritak etter første ledd bokstav d er betinget av at varen har vært benyttet til personlig formål av arvelater. Forslaget viderefører tolløven § 5-1 annet ledd uten materielle endringer. Departementet foreslår i § 7-3 tredje ledd en

bestemmelse om at departementet gi forskrift om vilkårene for og omfanget av fritak. Bestemmelsen viderefører tolloven § 5-1 tredje ledd.

8.3.7 Vareprøver, varer til teknisk og vitenskapelig bruk mv.

Departementet foreslår i merverdiavgiftsloven § 7-4 en bestemmelse om fritak for merverdiavgift ved innførsel av vareprøver, varer til teknisk og vitenskapelig bruk mv. Bestemmelsen viderefører enkelte fritak i tolloven § 5-6 første ledd bokstav a til d og § 5-7 første ledd bokstav d som gjelder tilsvarende for merverdiavgift ved at det vises til disse bestemmelsene i merverdiavgiftsloven § 7-2. Forslag til § 7-4 første ledd bokstav a har bestemmelse om fritak for vareprøve, modell og mønster av ubetydelig verdi, og viderefører tolloven § 5-6 første ledd bokstav a. Forslag til § 7-4 første ledd bokstav b om fritak for reklamemateriell, reklamefilm og opplysningsmateriell fra andre lands turistmyndigheter viderefører tolloven § 5-6 første ledd bokstav b og c, mens forslag til bokstav c om fritak for dokumenter og trykksak fra andre lands myndigheter viderefører tolloven § 5-6 første ledd bokstav d. Fritak for utstyr til bruk for utenlandske vitenskapelige ekspedisjoner omfattes av forslag til § 7-4 første ledd bokstav d, og viderefører tolloven § 5-7 første ledd bokstav c. Tolloven § 5-7 annet ledd har bestemmelse om at fritak etter første ledd bare gjelder når varen benyttes av berettiget bruker, og den ikke overdras til andre. Departementet foreslår i annet ledd en bestemmelse om tilsvarende begrensning for fritak etter første ledd bokstav d om utstyr til bruk for vitenskapelige ekspedisjoner.

Departementet legger til grunn at fritaket i tolloven § 5-6 første ledd bokstav e for emballasje mv. og utstyr for beskyttelse av last i transportmidler, vil omfattes av unntak fra plikt til å levere deklarasjon ved innførsel etter vareførselsloven § 4-1 tredje ledd. Fritaket fra plikt til å beregne merverdiavgift følger da av forslag til § 7-2 første ledd, jf. omtalen foran.

Departementet foreslår i § 7-4 tredje ledd en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om omfanget av og vilkårene for fritak. Forslaget viderefører tilsvarende bestemmelser i tolloven § 5-6 annet ledd og 5-7 tredje ledd.

8.3.8 Diverse fritak

Departementet foreslår i § 7-5 en bestemmelse om fritak fra beregning av merverdiavgift ved innførsel av diverse varer. Bestemmelsen viderefører delvis fritak i tolloven § 5-2 første ledd bokstav a og fritak i tolloven §§ 5-3 og 5-4 første ledd bokstav a og g, som gjelder tilsvarende for merverdiavgift ved at det vises til dem i merverdiavgiftsloven § 7-2.

Forslag til § 7-5 første ledd bokstav a om fritak for proviant som medbringes om bord i fartøy under reise til og fra merverdiavgiftsområdet og under opphold der, viderefører delvis tolloven § 5-2 første ledd bokstav a. Fritaket i tolloven § 5-2 første ledd bokstav a omfatter også proviant i luftfartøy. Det er imidlertid i tollforskriften § 4-10-4 bokstav a, jf. tollforskriften § 3-11-14 tredje ledd bokstav b, bestemmelser om deklarasjonsfritak for proviant i luftfartøy som forutsettes videreført med hjemmel i vareførselsloven § 4-1 tredje ledd. Merverdiavgiftsfritaket vil da følge av merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd. Det samme gjelder fritakene i tolloven § 5-2 første ledd bokstav b til e.

Forslag til § 7-5 første ledd bokstav b om fritak for varer til fremmede makters representasjoner og disses representanter, militære styrker og kommandoenheter, andre internasjonale organisasjoner og offentlig finansierte samarbeidsprosjekter med annen stat viderefører tolloven § 5-3, som det vises til i merverdiavgiftsloven § 7-2 første ledd.

Forslag til § 7-5 første ledd bokstav c om fritak for varer som innføres fra Svalbard eller Jan Mayen med tilhørende farvann, og som er fanget, utvunnet eller tilvirket der, viderefører tolloven § 5-4 første ledd bokstav a. Forslag til § 7-5 første ledd bokstav d om fritak ved innførsel av fyll av hoppe som er drektig ved utførsel fra

merverdiavgiftsområdet, dersom føllet innføres sammen med hoppa etter følling, viderefører tolloven § 5-4 første ledd bokstav g.

8.3.9 Refusjon av merverdiavgift for varer som gjenutføres eller er feildeklart

Departementet viser til forslag til bestemmelser om refusjon av tollavgift i tollavgiftsloven kapittel 7. Merverdiavgiftsloven § 10-7 har bestemmelser om refusjon av merverdiavgift som er betalt ved innførsel, når varen gjenutføres eller er feildeklart. Bestemmelsen oppstiller adgang til refusjon i enkelte tilfeller som samsvarer med tilsvarende adgang for refusjon etter tolloven, men gir også adgang til refusjon i enkelte tilfeller ved henvisning til bestemmelser om refusjon i tolloven.

Departementet foreslår å samordne merverdiavgiftsloven § 10-7 med forslaget til bestemmelse om refusjon av tollavgift i forslag til § 7-2 i tollavgiftsloven. Dette innebærer også enkelte endringer som følge av forslag til regler om tollprosedyrer i vareførselsloven.

I merverdiavgiftsloven § 10-7 første ledd bokstav b foreslås henvisningen til tolloven §§ 11-2 og 11-4 endret til å vise til tilsvarende bestemmelser i tollavgiftsloven. I tillegg til å vise til refusjonstilfeller i tolloven, er det et vilkår etter merverdiavgiftsloven § 10-7 første ledd bokstav b at «tollen blir eller kunne blitt tilbakebetalt». Departementet foreslår ikke å videreføre dette vilkåret. Skatteetaten er forvaltningsmyndighet for merverdiavgift og bør på selvstendig grunnlag kunne avgjøre om vilkårene for refusjon foreligger eller ikke. Det er etter departementets vurdering unødvendig at skattemyndighetene i tillegg skal ta stilling til om tollavgift «blir eller kunne blitt tilbakebetalt».

I § 10-7 første ledd bokstav c er henvisningen til § 7-2 som regulerer fritak for beregning av merverdiavgift ved midlertidig innførsel, endret til en henvisning til tollprosedyren midlertidig innførsel. Departementet viser til at midlertidig innførsel etter forslag til lov

om vareførsel § 4-6 er foreslått som en tollprosedyre, som ikke utløser plikt til å beregne toll- eller merverdiavgift.

Departementet foreslår å ikke videreføre adgangen til refusjon etter § 10-7 første ledd bokstav d i tilfeller hvor det er gjort feil ved fortollingen av varen. Departementet viser til at den skattepliktige kan rette slike feil ved å gi oppdaterte og riktige opplysninger i skattemeldingen for merverdiavgift etter reglene i skatteforvaltningsloven § 9-4.

I annet ledd er betegnelsen «tollregionen» endret til «tollmyndigheten», i samsvar med vareførselsloven og tollavgiftsloven.

8.3.10 Merverdiavgiftsloven § 11-1 – Omsetning, uttak og innførsel av varer
Merverdiavgiftsloven § 11-1 første ledd annet punktum bestemmer at når andre enn avgiftssubjektet innfører varer, skal den som etter tolloven er ansvarlig for toll, beregne og betale merverdiavgift. Departementet foreslår å endre henvisningen til tolloven til tollavgiftsloven. Hvem som har plikt til å svare tollavgift følger av forslag til § 2-3 i tollavgiftsloven. Departementet foreslår at det samme skal gjelde for merverdiavgift, og at det i merverdiavgiftsloven § 11-1 første ledd annet punktum vises til at denne bestemmelsen i tollavgiftsloven gjelder tilsvarende forplikten til å svare merverdiavgift ved innførsel. Forslag til §§ 2-4, 2-5 og 2-7 i tollavgiftsloven har bestemmelser om medansvar mv. for tollavgift. Etter tolloven kapittel 2 er disse å anse som tollskyldnere, og pliktig til å svare toll, samt merverdiavgift ved henvisningen i merverdiavgiftsloven § 11-1 første ledd annet punktum. Departementet foreslår et nytt tredje punktum i merverdiavgiftsloven § 11-1 første ledd som gir bestemmelsene om medansvar mv. tilsvarende anvendelse for merverdiavgift.

9 KONSEKVENSER AV FORSLAGET

9.1 Administrative og økonomiske konsekvenser

Etter departementets vurdering vil en deling av regelverket for tollavgift og vareførsel i to lover legge til rette for at reglene på hvert av områdene kan få en bedre struktur og bli mer oversiktlige. Det vil igjen gjøre reglene mer tilgjengelig for brukerne og dermed

fremme rettssikkerheten. Det vil også lette arbeidet med regelverksendringer og gjøre det enklere å rendyrke regelverket ut ifra formålet med reglene. Lovforslagene innebærer ikke materielle endringer av betydning for de næringsdrivende, og deres administrative kostnader antas derfor å være små.

Tolletaten vil kun ha begrensede engangskostnader til endringer i etatens it-systemer, opplæring av ansatte og endring av veiledninger, informasjonsmateriell mv.

9.2 Personvernmessige konsekvenser

Forslag til ny lov om vareførsel og ny lov om tollavgift er i hovedsak en videreføring av dagens tollov og innebærer ikke vesentlige endringer i tollmyndighetenes adgang til å innhente, behandle og utlevere personopplysninger. På enkelte områder vil forslagene innebære en klargjøring av Tolletatens oppgaver som vil kunne tydeliggjøre Tolletatens adgang, behov og formål med å innhente og behandle personopplysninger. Forslagene til nye lover som regulerer Tolletatens oppgaver, fører derfor etter departementets vurdering ikke til at det er behov for en ny helhetlig vurdering av personvernkonsekvensene av forslagene.

10 UTKAST TIL NY LOV OM INN- OG UTFØRSEL AV VARER (VAREFØRSELSLOVEN)

Se eget dokument.

11 UTKAST TIL NY LOV OM TOLLAVGIFT (TOLLAVGIFTSLOVEN)

Se eget dokument.

12 UTKAST TIL ENDRINGER I SKATTEBETALINGSLOVEN OG MERVERDIAVGIFTSLOVEN

Se eget dokument.