

17.01.2006

HØRINGSNOTAT

UTKAST TIL LOV OM TOLL OG VAREFØRSEL

INNHALDSFORTEGNELSE

GENERELL DEL	13
1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	14
2. BAKGRUNNEN OG MANDATET FOR LOVREVISJONEN	16
2.1 INNLEDNING	16
2.2 TOLLREGELVERKSPROSJEKTET	17
3. FORUTSETNINGER OG MÅLSETNINGER FOR REVISJONSARBEIDET	17
3.1 FORUTSETNINGER FOR EN LOVTEKNISK OG LOVSTRUKTURELL GJENNOMGANG	17
3.2 MÅLSETNINGER	19
3.3 NÆRMERE OM RETTSSIKKERHETSHENSYN OG LOVTEKNISK REVISJON	20
3.4 TEKNISK LOVREVISJON VERSUS REALITETSENDRINGER	22
4. LOVSTRUKTUR OG REGELVERKSFORENKLING	24
4.1 LOVSTRUKTUR OG LOVTEKNIKK	24
4.2 HVA STYRER LOVSTRUKTUREN?	24
4.3 TILTAK FOR BEDRET LOVSTRUKTUR	25
5. TOLLOVGIVNINGENS STRUKTUR	26
5.1 TOLLRETT OG FORVALTNINGSRETT	26
5.2 SÆRTREKK VED DAGENS TOLLOVGIVNING	27
5.3 TOLLRETTENS TRAKTATRETTLIGE BAKGRUNN	29
5.4 TOLLOVGIVNINGEN OG BUDSJETTPROSESSEN	30
6. TOLLOVENS VIRKEOMRÅDE – FORHOLDET TIL ANDRE LOVER	31
6.1 INNLEDNING	31
6.2 TOLLOVGIVNINGEN OG FORVALTNINGSLOVEN	32
6.3 TOLLOVGIVNINGEN OG LOVER OM AVGIFTER	33
6.4 TOLLOVGIVNINGEN OG LOVER OM HANDEL MED UTLANDET	34
6.5 HENVISNING TIL TOLLOVEN I ANDRE LOVER	36
6.6 VURDERING	37

7. FORDELING AV REGELSTOFFET	39
7.1 ÉN TOLLOV – ELLER FLERE?	39
7.2 FLYTTING AV REGELSTOFF FRA PLENARVEDTAK TIL FORMELL LOV	40
7.3 OM LOV- OG PARAGRAFREDIGERING	41
7.4 SKILLET MELLOM LOV OG FORSKRIFT – DELEGERT LOVGIVNING	41
7.5 VURDERING	43
8. GJENNOMFØRING AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSE	43
8.1 INNLEDNING	43
8.2 GENERELT OM GJENNOMFØRINGSTEKNIKKER	44
8.3 VURDERING – EGNEDE GJENNOMFØRINGSTEKNIKKER PÅ TOLL- OG VAREFØRSELSRETTENS OMRÅDE	46
9. TOLLOVGIVNINGEN I VÅRE NABOLAND	47
9.1 GENERELT OM FORHOLDET MELLOM NASJONAL TOLLOVGIVNING OG TOLLUNIONENS REGLER	47
9.2 NÆRMERE OM FELLESSKAPSRETTENS REGLER PÅ TOLLOMRÅDET	49
9.3 SAMMENLIGNING – NORSK TOLLOVGIVNING OG TOLLUNIONENS	52
10. OM TOLLPLIKT OG TOLLSKYLD	53
10.1 BEGREPSBRUK	53
10.2 PLIKTEN TIL Å SVARE TOLL – GJELDENE RETT	54
10.3 REGLER OM PLIKTSUBJEKTET I FREMMED RETT – EU	56
10.4 VURDERING	58
11. BEREGNINGSGRUNNLAGET	60
11.1 EMNET OG AVGRENSNING	60
11.2 BAKGRUNN FOR VERDIBEREGNINGSREGLERNE I TOLLRETTE	61
11.3 GJELDENE RETT	62
11.4 TOLLVERDIREGLENES FOLKERETTSLIG BAKGRUNN	64
11.4.1 GENERALAVTALE	64
11.4.2 NÆRMERE OM GJENNOMFØRINGSAVTALENE AV 1979 OG 1994	65
11.4.3 KOMITÉBEHANDLING AV TOLLVERDISPØRSMÅL	67
11.5 TOLLVERDILOVVGIVNING I ANDRE LAND	67
11.6 TOLLVERDIREGLENES BETYDNING FOR MERVERDIAVGIFT	68
11.7 VURDERINGER	69
11.7.1 BEGREPSBRUK, LOVTEKNIKK OG LOVSTRUKTUR	69
11.7.2 NÆRMERE OM GJENNOMFØRING AV TOLLVERDIREGLENES	70

11.7.3 INTRODUKSJON AV ET PRINSIPP OM SUKSESSIVE SALG?	73
11.7.4 SKAL PRISENDRINGER ETTER FORTOLLING HA BETYDNING FOR TOLLVERDIEN?	75
11.7.4 ROYALTIES OG LISENSER – IDENTIFIKASJON	75
12. TOLLFRITAK – OPPRYDNING I BESTEMMELSER OM TOLLFRIHET	77
12.1 INNLEDNING	77
12.2 BAKGRUNN	78
12.3 VURDERING	78
13. FORVALTNINGENS VEDTAK OM TOLLNEDSETTELSE	80
13.1 EMNET OG AVGRENSNING	80
13.2 TOLLNEDSETTELSE PÅ LANDBRUKSVARER	81
13.2.1 FOLKERETTLIG BAKGRUNN – WTO-AVTALEN OG FRIHANDELSAVTALENE	81
13.2.2 FORVALTNINGENS KOMPETANSE TIL Å SETTE NED TOLLSATSENE PÅ LANDBRUKSVARER	82
13.2.3 NÆRMERE OM FORSKRIFTSREGULERINGEN	83
13.2.4 IMPORTVERNET, JORDBRUKSAVTALENS PRISSYSTEM OG MARKEDSREGULATORER	84
13.2.5 VIRKEMIDLENE FOR IMPORTVERNET – OVERSIKT	85
13.2.6 NÆRMERE OM GENERELLE TOLLNEDSETTELSE FOR LANDBRUKSVARER	85
13.2.7 NÆRMERE OM INDIVIDUELLE TOLLNEDSETTELSE	87
13.2.8 TOLLKVOTER OG TILDELING AV TOLLKVOTEANDLER	89
13.3 FORVALTNINGENS FULLMAKT TIL Å GI TOLLFRITAK ETTER PLENARVEDTAKET § 12	90
13.4 VURDERINGER	91
14. HANDELSTILTAK	92
14.1 HANDELSTILTAK OG TOLLPOLITIKK	92
14.2 HANDELSTILTAK OG HANDELSSANKSJONER	93
14.3 HISTORISK BAKGRUNN	95
14.4 HANDELSTILTAKENES Plass I GENERALAVTALEN	96
14.5 ORDINÆR TOLL OG TOLLMESSIGE HANDELSTILTAK	97
14.6 NÆRMERE OM HANDELSTILTAKENES KONSTITUSJONELLE PlassERING	99
14.7 HANDELSTILTAK HJEMLET I WTO-AVTALEN	100
14.7.1 GENERELT	100
14.7.2 TILTAK MOT DUMPINGIMPORT	100
14.7.3 TILTAK MOT SUBSIDIERT IMPORT	101
14.7.4 BESKYTTELSESTILTAK MOT UFORUTSETTE IMPORTØKNINGER	102
14.7.5 SPESIELLE BESKYTTELSESTILTAK FOR LANDBRUKSVARER	102
14.7.6 NÆRMERE OM MOTTILTAK MOT ANNET LANDS BESKYTTELSESTILTAK	103
14.8 FRIHANDELSAVTALENEs REGLER OM HANDELSTILTAK	103
14.8.1 GENERELT	104
14.8.2 HANDELSTILTAK ETTER EØS-AVTALEN	104
14.8.3 HANDELSTILTAK ETTER EFTA-KONVENSJONEN (VADUZ-KONVENSJONEN)	105

14.8.4 EFTAS TREDJELANDSAVTALER	105
14.8.5 ANDRE FRIHANDELSAVTALER	106
14.9 DAGENS INTERNRETTLIGE REGULERING	106
14.9.1 ANTIDUMPINGTILTAK	106
14.9.2 UTJEVNINGSTILTAK	107
14.9.3 BESKYTTELSESTILTAK	107
14.9.4 TILLEGGSTOLL PÅ LANDBRUKSVARER	107
14.9.5 IKKE-TOLLMESSIGE HANDELSTILTAK – FULLMAKTSLOVER	108
14.10 HANDELSTILTAK I FREMMED RETT	109
14.10.1 EU	109
14.10.2 USA	111
14.11 VURDERING	111
<u>15. PREFERANSETOLLBEHANDLING OG OPPRINNELSESREGLER M.M.</u>	112
15.1 PREFERANSETOLLBEHANDLING	112
15.2 LANDBRUKSVARER OG FRIHANDELSAVTALENE – HERUNDER EØS-AVTALEN	113
15.3 TOLLPREFERANSESYSTEMET FOR UTVIKLINGSLAND (GSP)	113
15.4 OPPRINNELSESREGLER	114
15.4 VURDERING	115
<u>16. OM TOLLBEHANDLINGEN</u>	115
16.1 EMNET, AVGRENSNING OG BAKGRUNN	115
16.2 TRAFIKKEN TIL OG FRA TOLLOMRÅDET	116
16.2.1 GJELDENE RETT	116
16.2.2 TOLLRETTLIGE TRAFIKKBESTEMMELSER I FREMMED RETT	117
16.3 TOLLEKSPEDISJON OG LAGRING AV UFORTOLLEDE VARER	118
16.4 TOLLAGER	119
16.5 VURDERINGER	120
16.5.1 TRAFIKKBESTEMMELSENE	120
16.5.2 LAGRING AV UFORTOLLEDE VARER	120
16.5.3 TOLLEKSPEDISJON	120
<u>17. TOLLOVENS KONTROLLBESTEMMELSER</u>	121
17.1 GJELDENE RETT	121
17.2 VURDERING	121
<u>18. BESTEMMELSER OM INNKREVNING OG ENDRING</u>	122
18.1 INNKREVNINGSREGLER	122
18.1.1 GJELDENE RETT	122

18.2 ENDRING AV TOLLMYNDIGHETENES FASTSETTELSESVEDTAK	122
18.2.1 HISTORIKK	122
18.2.2 GJELDENE RETT	123
18.2.3 VURDERING	124
 19. STRAFF OG ADMINISTRATIVE REAKSJONER	 125
 20. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET	 126
 20.1 GENERELT	 126
20.2 NY LOV – OPPFØLGENDE FORSKRIFTSREVISJON	126
20.3 NÆRMERE OM KONSEKVENSER FOR BRUKERNE	126
 SPESIELL DEL	 128
 21. BEMERKNINGER TIL DE ENKELTE KAPITLER OG BESTEMMELSER	 129
 INNLEDNING	 129
TIL KAPITTEL 1. ALMINNELIGE BESTEMMELSER	129
TIL § 1–1. HVA LOVEN GJELDER, DEFINISJONER	129
TIL § 1–2. LOVENS STEDLIGE VIRKEOMRÅDE	133
TIL § 1–3. ANVENDELSE AV LOVENS KONTROLLBESTEMMELSER PÅ FREMMED TERRITORIUM	134
TIL § 1–4. LOVENS SAKLIGE VIRKEOMRÅDE – PLIKT TIL Å SVARE TOLL OG ANDRE AVGIFTER	134
TIL § 1–5. TOLLMYNDIGHETENES OPPGAVER ETTER DENNE LOV	135
TIL § 1–6. KUNNGJØRING AV TOLLSATSER MV.	136
TIL § 1–7. PERIODISERING	138
TIL § 1–8. FORHOLDET TIL FORVALTNINGSLOVEN	139
TIL KAPITTEL 2. OM TOLLSKYLD	139
TIL § 2–1. TILFELLENE DER TOLLSKYLD OPPSTÅR	140
TIL § 2–2. TIDSPUNKTET FOR NÅR TOLLSKYLD OPPSTÅR	141
TIL § 2–3. HVEM SOM ER TOLLSKYLDNER	142
TIL § 2–4. SOLIDARANSVAR FOR TOLLSKYLD	143
TIL § 2–5. TOLLSKYLD FOR VARE SOM SENDES I HENHOLD TIL INTERNASJONAL AVTALE OM TOLLFORENKLINGER	143
TIL DEL I. OM VAREFØRSELEN	144
TIL KAPITTEL 3. TRAFIKKEN TIL OG FRA TOLLOMRÅDET	144
TIL § 3–1. MELDING OG FREMLEGGELSE AV VARE FOR TOLLMYNDIGHETENE	144
TIL UNDERKAPITTELET PLIKTER FOR FØRER AV TRANSPORTMIDDEL	145
TIL § 3–2. BESTEMMELSESSTED VED ANKOMST TIL TOLLOMRÅDET	145
TIL § 3–3. MELDEPLIKT VED ANKOMST TIL BESTEMMELSESSTED	145
TIL § 3–4. TILLATELSE TIL LOSSING	146
TIL § 3–5. TILLATELSE TIL LASTING	146
TIL § 3–6. TILLATELSE, MELDEPLIKT MV. VED VIDERE TRANSPORT I TOLLOMRÅDET	146
TIL § 3–7. MELDEPLIKT VED AVREISE FRA TOLLOMRÅDET – SÆRSKILT EKSPORTTILLATELSE	147

TIL KAPITTEL 4. TOLLBEHANDLING	147
TIL § 4-1. PLIKT TIL TOLLBEHANDLING	147
TIL § 4-2. TILBAKEHOLDELSE, LAGRING OG TVANGSSALG MV.	148
TIL § 4-3. ÅPNINGS- OG EKSPEDISJONSTID – SÆRSKILT VEDERLAG FOR UTFØRT TOLLFORRETNING	149
TIL UNDERKAPITTELET DEKLARASJONSPLIKTEN, ELEKTRONISK MELDINGSUTVEKSLING	149
TIL § 4-10. DEKLARERINGSPLIKT VED INNFØRSEL – UFORTOLLET VARE	149
TIL § 4-11. DEKLARASJONSPLIKT VED UTFØRSEL – SÆRSKILT EKSPORTTILLATELSE	150
TIL § 4-12. OPPBEVARING AV MELDINGER, DEKLARASJONER, DOKUMENTER MV.	151
TIL § 4-13. TILLATELSE TIL BRUK AV ELEKTRONISK DATAUTVEKSLING VED DEKLARERING MV.	151
TIL § 4-14. VILKÅR FOR TILLATELSE TIL ELEKTRONISK DATAUTVEKSLING	151
TIL § 4-15. KRAV TIL MELDINGSSIKKERHET	151
TIL § 4-16. NÅR MELDING ER LAGT FREM	152
TIL § 4-17. NETTVERKSLEVERANDØR SOM MELLOMMANN	152
TIL UNDERKAPITTELET TOLLEKSPEDISJON	153
TIL § 4-20. FRIGJØRING AV UFORTOLLET VARE TIL FRI DISPONERING – FORTOLLING	153
TIL § 4-21. SENDING AV UFORTOLLET VARE TIL STED I TOLLOMRÅDET – FORPASSING	153
TIL § 4-22. SENDING AV UFORTOLLET VARE GJENNOM TOLLOMRÅDET – TRANSITTERING	154
TIL § 4-23. TILLATELSE TIL UTFØRSEL	154
TIL § 4-24. ANNEN DISPONERING OVER UFORTOLLET VARE	155
TIL § 4-25. ADGANG TIL Å DISPONERE OVER TOLLEKSPEDERT VARE MV.	155
TIL § 4-26. RETT TIL GJENUTFØRSEL, AVSTÅELSE MV.	155
TIL § 4-27. TILBAKEHOLDELSE VED DISPONERING I STRID MED TOLLEKSPEDISJON	155
TIL UNDERKAPITTELET LAGRING AV UFORTOLLET VARE	156
TIL § 4-30. TILLATELSE TIL OPPRETTTELSE AV TOLLAGER	156
TIL § 4-31. KONTROLL MED TOLLAGER	156
TIL § 4-32. LIGGETID MV. PÅ TOLLAGER	157
TIL § 4-33. TOLLAGERHOLDERENS KRAV PÅ LAGERLEIE MV.	157
TIL § 4-34. OPPRETTTELSE AV FRISONE OG FRIHAVN	157
TIL § 4-35. DRIFT AV FRISONE OG FRIHAVN	157
TIL KAPITTEL 5. TOLLFRITAK	158
TIL § 5-1. VARER TIL PERSONLIG BRUK	158
TIL § 5-2. VARER TIL BRUK I TRANSPORTMIDLER I ERVERVSMESSIG VIRKSOMHET	159
TIL § 5-3. VARER TIL FREMMEDE MAKTERS REPRESENTASJONER OG INTERNASJONALE ORGANISASJONER	160
TIL § 5-4. VARER FRA SÆRLIGE OMRÅDER, VARER SOM GJENINNFØRES MV.	161
TIL § 5-5. ØDELAGTE VARER	161
TIL § 5-6. VAREPRØVER MV.	162
TIL § 5-7. VARER TIL TEKNISK OG VITENSKAPELIG BRUK MV.	162
TIL § 5-8. VARER TIL SIVIL LUFTFART	163
TIL KAPITTEL 6. TOLLFRITAK FOR VARE SOM SKAL GJENUTFØRES	163
TIL § 6-1. TOLLFRITAK VED MIDLERTIDIG INNFØRSEL, UTEN SIKKERHETSSTILLELSE	163
TIL § 6-2. MIDLERTIDIG TOLLFRITAK MOT SIKKERHETSSTILLELSE	166
TIL § 6-3. INDUSTRIVARE SOM INNFØRES FOR REPARASJON ELLER BEARBEIDING OG DERETTER GJENUTFØRES	167

TIL § 6-4. LANDBRUKSVARE SOM INNFØRES FOR BEARBEIDING OG DERETTER GJENUTFØRES (INNENLANDS PROSESSERING)	168
TIL § 6-5. VARER SOM TILINTETGJØRES I STEDET FOR Å BLI GJENUTFØRT	168
TIL DEL II. OM TOLLFASTSETTELSE	168
TIL KAPITTEL 7. GRUNNLAG FOR BEREKNING AV TOLL	169
TIL UNDERKAPITTELET GENERELT OM BEREGNINGSGRUNNLAG	169
TIL § 7-1. TOLL ETTER VEKT, VOLUM OG STYKK (SPESIFIKK TOLL)	169
TIL § 7-2. TOLL ETTER VERDI (AD VALOREM-TOLL) – FORHOLDET TIL WTO-AVTALEN	170
TIL § 7-3. INNSIGELSER MOT VEKT ELLER KVANTUM – MANKO	170
TIL § 7-4. BEREGNINGSGRUNNLAG FOR VARE SOM GJENINNFØRES ETTER BEARBEIDING ELLER REPARASJON (UTENLANDS PROSESSING)	170
TIL § 7-5. NEDSETTELSE AV BEREGNINGSGRUNNLAGET DER VAREN ER SKADET ELLER BEDERVET	172
TIL § 7-6. TILSIDESETTELSE AV DEKLARERT BEREGNINGSGRUNNLAG	172
TIL UNDERKAPITTELET TOLLVERDI SOM BEREGNINGSGRUNNLAG	172
TIL § 7-10. VARENS TRANSAKSJONSVERDI	173
TIL § 7-11. TRANSAKSJONSVERDIEN AV IDENTISKE VARER	175
TIL § 7-12. TRANSAKSJONSVERDIEN AV LIGNENDE VARER	176
TIL § 7-13. DEKLARANTENS VALG MELLOM §§ 7-14 OG 7-15	176
TIL § 7-14. TOLLVERDI FASTSATT MED UTGANGSPUNKT I SALGSPRIS I NORGE	176
TIL § 7-15. UTREGNET TOLLVERDI	177
TIL § 7-16. TOLLVERDI FASTSATT PÅ RIMELIG MÅTE	177
TIL § 7-17. POSTER SOM INNGÅR I TOLLVERDIEN	178
TIL § 7-18. POSTER SOM IKKE SKAL INNGÅ I TOLLVERDIEN	178
TIL § 7-19. OMREGNINGSKURS	179
TIL § 7-20. UTSATT ENDELIG VERDIFASTSETTELSE.	179
OM KAPITTEL 8. PREFERANSETOLL	179
TIL § 8-1. PREFERANSETOLL	179
TIL § 8-2. PREFERANSETOLL PÅ GRUNNLAG AV FRIHANDELSAVTALE MV.	180
TIL § 8-3. PREFERANSETOLL PÅ GRUNNLAG AV DET GENERELLE PREFERANSESYSTEMET FOR UTVIKLINGSLAND – GSP	180
TIL § 8-4. KRAV OM PREFERANSETOLL OG DOKUMENTASJON AV OPPRINNELSE	181
TIL UNDERKAPITTELET IKKE-PREFERENSIELLE OPPRINNELSESREGLER	181
TIL § 8-10. IKKE-PREFERENSIELLE OPPRINNELSESREGLER	182
TIL KAPITTEL 9. TOLLNEDSETTELSE I BUDSJETTÅRET	183
TIL § 9-1. NEDSETTELSE AV TOLLSATS PÅ LANDBRUKSVARER	186
TIL § 9-2. GENERELL NEDSETTELSE AV TOLLSATS PÅ LANDBRUKSVARER	187
TIL § 9-3. INDIVIDUELL NEDSETTELSE AV TOLLSATS PÅ LANDBRUKSVARER OG BEARBEIDEDE LANDBRUKSVARER ETTER SØKNAD	188
TIL § 9-4. TILDELING AV TOLLKVOTEANDELER FOR LANDBRUKSVARER VED AUKSJON ELLER PÅ ANNEN MÅTE	188
TIL § 9-5. NEDSETTELSE AV TOLLSATS PÅ INDUSTRIVARER ETTER SØKNAD	189
TIL KAPITTEL 10. HANDELSTILTAK	190
TIL § 10-1. HANDELSTILTAK MOT DUMPING (ANTIDUMPINGTILTAK)	192
TIL § 10-2. DEFINISJON AV DUMPING	193
TIL § 10-3. HANDELSTILTAK MOT SUBSIDIER (UTJEVNINGSTILTAK)	194

TIL § 10-4. DEFINISJON AV SUBSIDIER	195
TIL § 10-5. BESKYTTELSESTILTAK OG MOTTILTAK	195
TIL § 10-6. SPESIELLE BESKYTTELSESTILTAK FOR LANDBRUKSVARER	196
TIL § 10-7. OPPHEVELSE AV INNRØMMELSER ELLER ANDRE FORPLIKTELSER	197
TIL KAPITTEL 11. REFUSJON AV TOLL VED GJENUTFØRSEL	198
TIL § 11-1. TOLLREFUSJON VED GJENUTFØRSEL AV BEARBEIDET VARE	198
TIL § 11-2. TOLLREFUSJON VED GJENUTFØRSEL AV VARE I UENDRET TILSTAND	198
TIL § 11-3. DELVIS TOLLREFUSJON	198
TIL § 11-4. TOLLREFUSJON VED GJENUTFØRSEL AV PROVIAN	199
TIL DEL III. OM TOLLFORVALTNING OG STRAFF	199
TIL KAPITTEL 12. SÆRLIGE FORVALTNINGSREGLER	199
TIL § 12-1. TAUSHETSPLIKT	199
TIL § 12-2. ANDRE OFFENTLIGE MYNDIGHETERS OPPLYSNINGSPLIKT	201
TIL § 12-3. UNDERRETNINGS- OG HJELPEPLIKT OVERFOR TOLLMYNDIGHETENE	201
TIL § 12-4. OPPLYSNINGER OM ABONNENT TIL TELEFONNUMMER MV.	201
TIL UNDERKAPITTELET ENDRING AV TOLLMYNDIGHETENES VEDTAK	201
TIL § 12-10. ENDRING TIL UGUNST	201
TIL § 12-11. ENDRING TIL GUNST	202
TIL § 12-12. FRISTER FOR ENDRING	202
TIL § 12-13. BINDENDE FORHÅNDSUTTALELSER	202
TIL UNDERKAPITTELET OPPLYSNINGSPLIKT, SAKSBEHANDLING MV. I HANDELSTILTAKSSAKER	203
TIL § 12-20. OPPLYSNINGSPLIKT	203
TIL § 12-21. UNDERSØKELSER MV. I ANTIDUMPINGSAKER	204
TIL § 12-22. UNDERSØKELSER MV. I SUBSIDIESAKER	206
TIL § 12-23. UNDERSØKELSE MV. I BESKYTTELSESTILTAKSSAKER	207
TIL KAPITTEL 13. ALMINNELIGE BESTEMMELSER OM TOLLKONTROLL	208
TIL § 13-1. TOLLMYNDIGHETENS UNDERSØKELSER MV.	208
TIL § 13-2. TOLLMYNDIGHETENES ADGANG UTENDØRS	208
TIL § 13-3. KONTROLL AV VAREFØRSEL OG TRANSPORTMIDDEL	208
TIL § 13-4. KONTROLL AV DOKUMENTER MV.	208
TIL § 13-5. TOLLMYNDIGHETENES ADGANG TIL Å SKAFFE SEG ADGANG MED MAKT	208
TIL § 13-6. PLIKT TIL Å MEDVIRKE VED TOLLKONTROLL	209
TIL § 13-7. TOLLVAKT	209
TIL § 13-8. BRUK AV TOLLSEGL	209
TIL KAPITTEL 14. TOLLSAMARBEID MED ANNEN STAT	209
TIL § 14-1. HÅNDHEVELSE AV ANNEN STATS TOLLBESTEMMELSER PÅ NORSK TERRITORIUM	209
TIL § 14-2. FASTSETTELSE AV SÆRSKILT KONTROLLOMRÅDE	210
TIL § 14-3. HÅNDHEVELSE AV NORSKE TOLLBESTEMMELSER PÅ ANNEN STATS TERRITORIUM	210
TIL § 14-4. TJENESTEMENN SOM UTFØRER ANNEN STATS TOLLMYNDIGHET	210
TIL § 14-5. OVERGIVELSE AV PERSON TIL ANNEN STATS KONTROLLMYNDIGHET MV.	210
TIL § 14-6. BRUK AV ANNEN STATS TOLLSEGL	210
TIL § 14-7. ASSISTANSE FRA ANDRE NORSKE MYNDIGHETER	210
TIL § 14-8. UTVEKSLING AV OPPLYSNINGER MED ANNEN STAT	210
TIL § 14-9. INNDRIVELSE AV KRAV UTSKREVET AV MYNDIGHET I ANNEN STAT	210
TIL KAPITTEL 15. TILBAKEHOLDELSE AV VARER SOM KRENKER IMMATERIALRETTIGHETER	210

TIL § 15-1. MIDLERTIDIG FORFØYNING	211
TIL § 15-2. VARSEL MV. VED TILBAKEHOLDELSE AV VARER	211
TIL § 15-3. TOLLDEKLARERING VED TILBAKEHOLDELSE AV VARER OG ANSVAR FOR SKYLDIG LAGERLEIE	211
TIL § 15-4. OPPHEVELSE OG BORTFALL AV FORFØYNING	211
TIL KAPITTEL 16. STRAFF OG ANDRE REAKSJONER	211
TIL § 16-1. ALMINNELIGE BESTEMMELSER OM STRAFF	211
TIL § 16-2. ULOVLIG VAREFØRSEL MV.	211
TIL § 16-3. STRAFF FOR PLANMESSIG FORBEREDELSE TIL ULOVLIG VAREFØRSEL	211
TIL § 16-4. STRAFF FOR TRANSPORTØR MV.	211
TIL § 16-5. STRAFF FOR BRUDD PÅ BISTANDS- ELLER OPPLYSNINGSPLIKT MV.	211
TIL § 16-6. STRAFF FOR BRUDD PÅ TOLLSEGL MV.	211
TIL § 16-7. STRAFF FOR SÆRLIG GROV OVERTREDELSE	212
TIL § 16-8. INNDRAGNING TIL STATSKASSEN	212
TIL § 16-9. FORENKLET FORELEGG VED TOLLOVERTREDELSER MV.	212
TIL § 16-10. TILLEGGSTOLL	212
TIL § 16-11. ADGANGEN TIL Å REPRESENTERE DEN TOLLSKYLDIGE	212
TIL § 16-12. TILBAKEHOLDELSE AV TING TIL SIKRING AV INNDRAGNINGSBELØP OG BØTER	212
TIL § 16-13. BESLAG OG PÅGRIPELSE	212
TIL § 16-14. BESLAG, FORVARING OG UTLIVERING MV.	212
TIL § 17-1. IKRAFTTREDELSE OG OPPHEVELSE	212
TIL § 17-2. OVERGANGSBESTEMMELSER	213
TIL § 17-3. ENDRING I ANDRE LOVER	213
TIL ENDRINGENE I MERVEDIAVGIFTSLOVEN	213
TIL ENDRINGENE I TVANGSFULLBYRDELSSESLOVEN § 15-13	214
TIL ENDRINGEN I KYSTVAKTLOVEN § 10	214
BEMERKNINGER TIL PLENARVEDTAKSUTKASTET	215
GENERELT OM UTKASTET TIL STORTINGETS PLENARVEDTAK OM TOLL (TOLLVEDTAKET)	215
TIL § 1. PLIKTEN TIL Å SVARE TOLL	216
TIL § 2. PREFERANSETOLL	217
TIL § 3. NEDSETTELSE AV ORDINÆRE TOLLSATSER	218
TIL § 4. TOLLMESSIGE HANDELS- ELLER BESKYTTELSESTILTAK	219
TIL § 5. KUNNGJØRING AV STORTINGETS TOLLVEDTAK MV.	220
UTKAST TIL LOV OM TOLL OG VAREFØRSEL	222
KAPITTEL 9. TOLLNEDSETTELSER I BUDSJETTÅRET	246
UTKAST TIL STORTINGETS PLENARVEDTAK OM TOLL	267
LOVSPEIL	268

VEDLEGG	271
----------------	------------

VEDLEGG 1: OLE GJEMS-ONSTAD - BEDRE STRUKTUR I TOLLOVGIVNINGEN	272
---	------------

SAMMENFATNING	272
1 MANDAT	273
OPPNEVNING	273
DAGENS STRUKTUR	273
FORSLAG TIL FREMTIDIG STRUKTUR	273
AVGRENSNING OG OPPBYGGING	273
FORSKNINGSMESSIG FORSØMT RETTSOMRÅDE	274
TOLLOVGIVNING – NYE OPPGAVER OG STORE LOVTEKNISKE REFORMBEHOV	275
2 KONSTITUSJONELL RAMME – SÆRLIG OM TOLLTARIFFENS INNLEDENDE BESTEMMELSER	276
2.1 DELEGASJONSADGANG OG TIDSBEGRENSNING	276
2.2 TOLLTARIFFEN OG TOLLTARIFFENS INNLEDENDE BESTEMMELSER	277
2.3 IMPLEMENTERING AV TRAKTATRETTSLIGE FORPLIKTELSE	279
2.4 ANBEFALINGER	281
3 FORMELL LOVGIVNING OM TOLL	282
3.1. GJELDENE RETT: TOLLOV SOM TOLLFORVALTNINGSLOV	282
3.2 NY LOV OM TOLLFORVALTNING	283
3.3 NY LOV OM TOLLGRUNNLAG	283
3.4 TO SAMLEFORSKRIFTER TIL TOLLFORVALTNINGSLOVEN OG TOLLGRUNNLAGSLOVEN	284
3.5 ANBEFALINGER	284
4 FORHOLDET MELLOM MERVERDIAVGIFTS- OG TOLLOVGIVNING	285
4.1 INNFØRSELSMERVERDIAVGIFTEN DOMINERER	285
4.2 BLANCO-HENVISNINGER TIL TOLLRETTE	286
4.3 MÅL OM FLEST MULIG FELLES BESTEMMELSER	286
4.4 TOLLVERDI FORTSATT SOM INNFØRSELSMERVERDIAVGIFTSGRUNNLAG	287
4.5 HARMONISERING AV MERVERDIAVGIFTS- OG TOLLREGLENE	288
4.8 ANBEFALINGER	290

VEDLEGG 2: OLA MESTAD - RETTSLEGE SIDER VED TOLLTARIFFEN	292
---	------------

1. OPPDRAGET	292
2. BAKGRUNN	292
3. STATSRETTSLEGE SPØRSMÅL	293
3.1 INNLEIING	293
3.2 GENERELT OM GRUNNLOVA § 75 A	293
3.3 STÅR STORTINGET FRITT TIL Å VELJE FORM FOR TOLLVEDTAK?	294
3.4 ER DET GRENSER FOR FORDELING AV REGULERING MELLOM LOV OG PLENARVEDTAK?	295
3.5 RETTSVERKNADER AV BRUK AV LOV OG PLENARVEDTAK. MOTSTRIDSSPØRSMÅL	297
3.6 KOMPETANSE TIL Å DELEGERE TOLLVEDTAK	300
4. FOLKERETTSLEGE SPØRSMÅL	302
5. FORVALTNINGSRETTSLEGE SPØRSMÅL	303
5.1 FORVALTNINGSRETTSLEGE UTGANGSPUNKT	303
5.2 ULIKE TYPAR AVGJERDER I TOLLFORVALTNINGA	303
5.3 TOLLAVGJERDER OG VEDTAKSREGLANE I FORVALTNINGSLOVA	304
6. KONKLUSJONAR	306

VEDLEGG 3: TOLLOVGIVNINGENS HISTORIKK**308**

1. TOLLOVGIVNINGEN FREM TIL 1845 – SCHWEIGAARD OG TOLLOVKOMMISSJONEN	308
2. LOVREVISJONSARBEIDET FREM MOT FORRIGE ÅRHUNDRESKIFTE	309
3. TOLLOVEN AV 1928	309
4. ETTERKRIGSTID	310
5. LOVSPØRSMÅL UTREDET I PERIODEN	311
6. TOLLOVKOMITÉEN AV 1959 – NY TOLLOV 1966	312
7. REVISJON AV DE INNLEDENDE BESTEMMELSER OG AV TOLLREGLEMENTET	312
8. ENDRINGER I TOLLOVEN AV 1966 FREM TIL 1993 – LØCHEN-UTVALGET	313
9. ENDRINGER I TOLLOVEN ETTER 1993	315

GENERELL DEL

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Finansdepartementet fremlegger her et høringsnotat med forslag til ny lov om toll og vareførsel. Notatets *generelle* del omhandler gjeldende tollovgivning og dens bakgrunn, og behovet for lovteknisk og lovstrukturell revisjon. Den *spesielle* delen inneholder utkast til en ny lov og utkast til Stortingets plenarvedtak om toll, begge med spesialmotiver.

Revisjonen tar sikte på en *lovstrukturell forenkling* og en *lovteknisk modernisering* av tollretten. Den lovstrukturelle løsningen som foreslås, er en omlegging og nedkorting av Stortingets plenarvedtak om toll, slik at dette viser til korresponderende bestemmelser i formell lov. Videre foreslås en ny samlelov – *lov om toll og vareførsel* – til erstatning for gjeldende lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll. De såkalte innledende bestemmelser til tolltariffen (som rettslig sett er en del av Stortingets plenarvedtak om toll) foreslås opphevet, og det materielle innholdet i disse er innarbeidet i lovutkastet. Videre er praktisk viktige regler som nå er gitt i forskrifter, særlig bestemmelsene om tollgrunnlag, tollfritak og tollnedsettelse, løftet opp på lovs nivå. Brukeren vil dermed finne de aller fleste bestemmelser om toll og vareførsel i én lov. Forslaget bygger på en lovteknikk der regelstoffet er satt inn i en ny og oversiktlig kapittelrekkefølge med en systematisk paragrafnummerering.

Et viktig siktemål i arbeidet med lovrevisjonen har vært å finne en *egnet lovstruktur*. For å oppnå bedret oversikt og tilgjengelighet, har det vært nødvendig å foreslå vesentlige omstruktureringer av det samlede regelstoffet, med til dels omfattende redaksjonelle endringer – både når det gjelder enkeltbestemmelsenes ordlyd og omplassering av tekst.

Utgangspunktet har vært i størst mulig grad å *videreføre* de materielle reglene i gjeldende rett. I høringsnotatet er det derfor særlig de lovstrukturelle og lovtekniske spørsmålene som fokuseres, og det har i liten grad vært ansett nødvendig å gå inn på de rettspolitiske vurderinger som ligger til grunn for gjeldende rett. I spesialmotivene er det forklart hvor de enkelte av utkastets bestemmelser er hentet fra i gjeldende lovgivning. Omredigering og omplassering av regelstoff har vært nødvendig som ledd i den tekniske revisjonen av regelverket, og tar ikke sikte på materielle endringer med mindre det gjøres uttrykkelig rede for dette. En slik *alminnelig tolkningspresumpsjon* om at rettsreglene videreføres, vil innebære at rettskildene til dagens lovbestemmelser vil gi holdepunkter ved tolkning og anvendelse også av de nye bestemmelsene. Det er ikke gjort endringer som har betydning for tollbelastningen for den enkelte vare (tollsatsene).

Tollovgivningen inneholder 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 la vareførselen tollbehandles. Tolllovgivningen inneholder en rekke forvaltningsbestemmelser, om importørers og eksportørers plikter og rettigheter, om hvordan tollmyndighetene kan eller skal gå frem, og bestemmelser om hvordan reglene skal håndheves og sanksjoneres. Anvendelse av tolllovgivningens regler er dessuten en forutsetning for den interne beskatningen av vareimporten. Betegnelsen "*toll- og vareførselslov*" er valgt for å tydeliggjøre disse forhold, og gi opplysning om hvilke saksområder loven vil omfatte.

Selv om det årlige tollprovenyet er beskjedent sammenlignet med andre av statens inntekter, styrer tolllovgivningen store pengestrømmer, særlig gjennom statens inntekter av innførselsmerverdiavgift og særavgifter. Tollplikt og tollsats er derfor bare deler av den større helheten som tolllovgivningen utgjør. Utkastet innebærer imidlertid ikke vesentlige endringer i den saklige avgrensningen mot lovgivningen på tilstøtende områder, som merverdiavgifts- og særavgiftslovene samt lovgivning om inn- og utførselsregulering, varekontroll mv.

Lovutkastet inneholder materielle regler om toll, det vil si bestemmelser om tollplikten og hvem som er tollpliktig (tollskyldig), om tollgrunnlaget (beregningen og fastsettelsen), om fritak og nedsettelse, om preferansetoll og tollmessige handelstiltak. Videre omfattes regler om vareførsel og tollbehandling, samt forvaltnings- og straffebestemmelser.

Regler om tollkravet og innkreving av dette er imidlertid holdt utenfor, idet slike regler allerede er innarbeidet i ny skattebetalingslov, jf. lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav. Utkastet til plenarvedtak om toll bygger også på den lovstrukturelle løsning som er valgt i skatteretten, der det i Stortingets plenarvedtak er en henvisning til formell lov.

Vår nasjonale toll- og vareførselsrett speiler på mange måter sitt internasjonale motstykke – de multilaterale og bilaterale avtalene om toll og handel som vårt land er bundet av. Den internasjonale tollrettens prosedyrer og rettslige institutter vil gjenfinnes i de fleste lands interne rett. Vår tolllovgivning er langt på vei *traktatdrevet*, i den forstand at mange av enkeltbestemmelsene er kommet til på bakgrunn av tilsvarende bestemmelser i folkerettslige avtaler Norge er bundet av. At det er samsvar mellom internretten og traktatforpliktelsene i blant annet EØS-avtalen og WTO-avtalen, er derfor av stor praktisk betydning for mange av regelverkets brukere. I utkastet er dette tatt hensyn til ved at det på enkelte saksområder uttrykkelig er forutsatt at myndighetsutøvelse skal skje innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon.

Ideelt sett burde vår nasjonale tolllovgivning innrettes slik at den var lett å orientere seg i, også for brukere med bakgrunn i fremmed rett. Nasjonal lovtradisjon innebærer imidlertid sterke

begrensninger for slik "lovstrukturell import". Våre nabolands tollovgivning er dessuten integrert i EUs rettslige system – som ikke uten videre lar seg overføre til norske forhold. Selv om tollunionens begrepsbruk og regelteknikk på enkelte punkter kan samsvare med den som benyttes i vår tollrett, har den lovtekniske gjennomgangen vist at forskjellene ikke lar seg redusere vesentlig.

Lovutkastet er redigert slik at kapitler og paragrafer er ordnet etter et desimalsystem, på lignende måte som i den teknisk reviderte skatteloven av 1999. Lovutkastet består av til sammen 144 paragrafer, fordelt over 16 kapitler (samt kapittel 17 om ikrafttredelse, overgangsbestemmelser, opphevelse av og endringer i andre lover). Gjennomgående er lovens forskriftsfullmakter plassert i de enkelte paragrafer som omhandler saksforhold som det erfaringsvis er behov for å detaljregulere i forskrift. En slik redigering vil gjøre det mulig å samle forskriftsstoffet i en *fellesforskrift* til loven, med en paragrafnummerering som korresponderer med loven. Dette vil gjøre det vesentlig lettere og raskere å finne frem i regelverket. Dersom lovutkastet legges til grunn, vil det være nødvendig med en omfattende opprydning i gjeldende forskrifter som i dag er hjemlet i tolloven av 1966, i tolltariffens innledende bestemmelser og i andre lover. Dette arbeidet vil bli påbegynt etter avklart høringsrunde av lovutkastet.

Toll- og vareførselsretten har bare fått begrenset oppmerksomhet opp gjennom årene, sammenlignet med det som finnes av offentlige utredninger og rettsvitenskapelig behandling på nabolandene skatte- og avgiftsrett. Dette er bakgrunnen for at det i høringsnotatet har vært nødvendig å drøfte enkelte bakgrunnsspørsmål noe mer omfattende enn det som ellers vil være strengt nødvendig for en lovteknisk gjennomgang.

2. BAKGRUNNEN OG MANDATET FOR LOVREVISJONEN

2.1 Innledning

Finansdepartementet ga våren 1999 professor dr. juris Ole Gjems-Onstad i oppdrag å vurdere behovet for endringer i tollovgivningens struktur. Utredningen, som fikk status som forprosjekt, skulle for det første redegjøre for dagens struktur, herunder det innbyrdes forhold mellom henholdsvis plenarvedtak om toll og formell lov (særlig tolloven av 1966, men også annen inn- og utførselslovgivning). Dernest skulle relevante traktatsforpliktelser på tollområdet (særlig WTO-avtalen og EØS-avtalen samt frihandelsavtalene under EFTA) identifiseres, med sikte på å avklare om disse kunne gi holdepunkter for valg av egnede gjennomføringsteknikker. Det ble pekt på at

sammenligninger med tilsvarende struktur og lovteknikk i avgiftsretten og skatteretten kunne ha betydning.

Mandatet forutsatte at det ikke var nødvendig å gå nærmere inn på det materielle innhold i de enkelte bestemmelser. Siktemålet med forprosjektet var derfor å formulere overordnede prinsipper for fremtidig strukturutformning på tollovgivningens område. Med struktur ble det siktet særlig til plassering av regelstoff i henholdsvis plenarvedtak, formell lov og forskrift, samt retts tekniske løsninger ved valg av internrettslige bestemmelser for gjennomføring av relevante traktatsforpliktelser på området, med vekt på hensyn som transparens og forarbeiders kvalitet. Det ble også fremholdt at forslagene skulle begrunnes i forhold til relevante forfatningsrettslige regler. Professor Gjems-Onstads betenkning er inntatt som Vedlegg 1.

2.2 Tollregelverksprosjektet

Som en oppfølging av forprosjektet etablerte Finansdepartementet et prosjekt med oppgave å følge opp de forslag som var fremkommet i forprosjektet. Prosjektet ble organisert med fem interdepartementale arbeidsgrupper, under ledelse av en prosjektleder med et prosjektsekretariat i Finansdepartementet. Prosjektstøtte ble gitt fra Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, som en del av regjeringens program for fornyelse av offentlig sektor.

Under arbeidet har det vært kontakter med fagdepartementene og tollmyndighetene i Sverige og Danmark om tollregelverket i disse landene. Det har også vært kontakt med EFTA-sekretariatet i Genève, med EU-Kommisjonen i Brussel og med enkelte praktiserende jurister med erfaring fra tollrettslig rådgivning.

Prosjektets arbeid er integrert i og har dannet basis for departementets utarbeidelse av gjeldende høringsnotat med utkast til ny lov om toll og vareførsel.

3. FORUTSETNINGER OG MÅLSETNINGER FOR REVISJONSARBEIDET

3.1 Forutsetninger for en lovteknisk og lovstrukturell gjennomgang

Den tekniske gjennomgangen av tollovgivningen med sikte på en bedret lovstruktur og en hensiktsmessig lovteknikk, bygger på visse generelle forutsetninger.

Ved utforming av lovens struktur, dens systematikk og redaksjonelle form er det tatt hensyn til lovens brukere. De viktigste brukergruppene for en lov om toll og vareførsel er dem som loven

pålegger plikter eller gir rettigheter, enten disse er privatpersoner eller foretak, spesialister eller bare sporadiske brukere. Men ettersom loven i stor grad retter seg inn mot profesjonaliserte aktører, er det ønskelig at detaljeringsgrad og begrepsbruk er tilpasset både advokater, juridiske og økonomiske rådgivere, og profesjoner som har tilknytning til internasjonal handel (som speditører, befraktere, transportører). Offentlige myndigheter som har oppgaver knyttet til toll og vareførsel (tollmyndighetene, landbruksmyndighetene, skattemyndighetene, politimyndighetene, utenriks-tjenesten) utgjør også en viktig brukergruppe, sammen med tilsvarende myndighetsorganer i enkelte andre land.

Generelt tilsier ønsket om tilgjengelighet at lovreglene gis en knapp og konsis form. De enkelte brukergruppene har imidlertid ikke de samme forutsetninger for å kunne løse tollrettslige spørsmål ved hjelp av lovtekstene. Jurister med spesiell innsikt i toll- og handelsrettslige spørsmål vil gjerne se detaljer i lovteksten som en førstegangsbruker av loven neppe vil ha innsikt i – eller bruk for. Et mål om å utforme loven slik at enhver skal kunne forutberegne sin rettsstilling ved bare å forholde seg til lovtekstene, er derfor urealistisk. Siktemålet er at lovens systematikk likevel skal være utformet slik at den gir god veiledning både for profesjonelle brukere og for et bredere publikum.

Ettersom tollovgivningen retter seg mot importører og eksportører, vil regelverkets brukere gjerne har en viss kunnskap også om andre lands tilsvarende lovgivning. Ideelt sett burde således begrepsbruk og lovstruktur i det norske regelverket utformes på lignende måte som hos våre viktigste handelspartnere. Selv om mange av tollrettens forskjellige ordninger innholdsmessig vil kunne gjenfinnes i fremmede rettssystemer, er mulighetene for en slik lovstrukturell harmonisering over landegrensene likevel svært begrenset. Til det er den nasjonale lovtradisjonen for spesiell, og i tillegg er tollovgivningen i de fleste av våre naboland integrert i EUs rettslige system – en regelteknikk som ikke uten videre lar seg overføre.

Det er ikke mulig å unngå at lovens struktur i noen grad blir fragmentarisk, og at nærmere kjennskap til begrepsbestemmelser og regelstoff på tilstøtende områder er nødvendig. Dette har blant annet bakgrunn i at tollovgivningen ikke bare gjelder plikten til å svare toll, men er styrende også for en rekke andre pliktregler knyttet til interne avgifter (som innførselsmerverdiavgiften), meldeplikter ved inn- og utførsel, innførsels- og utførselsrestriksjoner, boikott- og embargolovgivning mv. Bruk av henvisninger kan gi bedret oversikt, men fører med seg at lovteksten lett blir omfangsrik og tyngre å lese. Tilsvarende bør det unngås at lovens materielle bestemmelser utfylles

med eksemplifiseringer og forklarende tekst. Dette er derfor søkt unngått. Lovens samlede tekstvolum kan imidlertid reduseres ved bruk av egnede legaldefinisjoner, og dette er vektlagt.

Uklare lovtekster volder tvil. En lovteknisk gjennomgang vil derfor måtte ta stilling til i hvilken utstrekning enkelte regler bør presiseres eller detaljeres, for på den måten å skape klarhet i hvordan loven skal forstås. Slike avklaringer kan oppnås ved for eksempel å ta regler som tidligere er gitt i forskrift inn i lovteksten – slik at forvaltningspraksis blir lovfestet. Tilsvarende kan det være hensiktsmessig å vurdere rettspraksis som grunnlag for en presisering av enkelte lovbestemmelser.

Felles for disse løsningene er en presumpsjon om at den nye lovbestemmelsen vil gi tolkningsresultater som må anses å ligge innenfor rammen av gjeldende rett, om ikke annet er uttrykkelig angitt. I enkelte tilfeller kan lovtekniske hensyn tilsi at den nye lovbestemmelsen utformes slik at den samsvarer med bare ett av flere mulige tolkningsalternativer for den regelen som den avløser. Slike tilsiktede justeringer av reglenes innhold er spesielt omtalt og begrunnet i utkastet.

3.2 Målsetninger

Den tekniske lovrevisjonen har som mål å skape en robust og oversiktlig lovstruktur, der brukerne gis umiddelbar veiledning om hvor de forskjellige bestemmelser befinner seg, og hva de går ut på. Ved lovens oppbygning er det lagt vekt på å åpne for at fremtidige endringslover lar seg innarbeide på en slik måte at kapitteloppdeling og paragrafnummerering i størst mulig utstrekning kan beholdes.

En lov gir god veiledning hvis den i kapitteinndeling og overskrifter gir brukeren oversikt over saksgangen og fremgangsmåten i de mest praktiske tilfeller. Ved redigeringen er det derfor tatt utgangspunkt i en kronologi som er gjenkjennelig for praktikere, og der hovedregler kommer foran unntaksregler, og lovteksten opplyser både om fullmaktenes innhold og om i hvilken utstrekning det ved forskrift kan gjøres unntak fra lovens bestemmelser.

Det er lagt vekt på at sentrale begreper i toll- og vareførselsretten bevares i stor grad. Det har imidlertid vært nødvendig med en fullstendig omredigering av gjeldende lov, og de fleste bestemmelser er gitt en endret ordlyd. Først og fremst gjelder dette lov- og plenarvedtaksbestemmelser som har stått uendret i lang tid, ofte helt tilbake til tiden før tolloven av 1928, og hvor tiden har løpt fra ordbruk og uttrykksmåte. Selv om det har vært lagt mye arbeid i å finne alternative ord og uttrykk som ikke medfører realitetsendringer, vil det ikke være til å unngå at det kan oppstå tolk-

ningstvil som følge av endringene. Som nevnt vil imidlertid en alminnelig presumpsjonsregel gi veiledning, slik at endret ordlyd ikke skal anses å innebære realitetsendring med mindre dette er uttrykkelig omtalt i motiveringen av den aktuelle lovbestemmelsen. Tilsvarende gjelder begrepsbruken i de enkelte paragrafene i utkastet.

Generelt kan det anføres at regler som gjelder rettigheter og plikter for borgeren, slik som pålegg om å betale toll eller fritta for dette, bør plasseres i lov. Ikke bare gir dette en legalitetskontroll med forvaltningens praksis, men også god rettsinformasjon ved at loven som rettskilde både er lett tilgjengelig og tillegges betydelig vekt. Disse hensyn kan tilsi en viss utvidelse av lovvolumet, ved at regelstoff som ellers kunne vært plassert i forskrift løftes opp på lovs nivå.

På den annen side må målsetningen om en robust regelstruktur sees i forhold til endringshyppighet og behovet for dynamikk i regelverksutviklingen. Store deler av forskriftsstoffet i tollretten endres imidlertid relativt sjelden – når det sees bort fra beløpsgrenser, maksimalsatser og lignende (tollsatser og satsstruktur vil uansett være opp til Stortinget å fastsette årlig). Selv om forslaget til ny lov medfører en økning i tekstvolum i forhold til gjeldende tollov, vil dette neppe innebære en betydelig endring av det fremtidige forhold mellom lov- og forskriftsvolum.

Forskriftsomfanget vil fortsatt være stort; anslagsvis tre fjerdedeler av paragrafene i lovutkastet er utstyrt med forskriftsfullmakter. Dersom det tas utgangspunkt i de gjeldende forskrifter hjemlet i henholdsvis tolloven og tolltariffens innledende bestemmelser (unntatt tollverdireglene – som nå foreslås plassert i lov), utgjør dette anslagsvis tre ganger så stor tekstmengde som selve lovutkastet. Til sammenligning kan nevnes at antallet tekstsider i teknisk revidert skattelov og de samlede skattelovforskriftene er om lag likt. Det grensesnittet som utkastet foreslår, vil dermed bare være ett skritt i retning av et slikt balanseforhold mellom lov og forskrift som for tiden finnes i skatteretten.

3.3 Nærmere om rettssikkerhetshensyn og lovteknisk revisjon

Som nevnt over har den tekniske lovrevisjonen som mål å gi brukerne en oversiktlig og informativ lov, og det er dessuten ønskelig at loven gir mulighet for legalitetskontroll med forvaltningens praksis – blant annet på bakgrunn av at loven som rettskilde tillegges betydelig vekt. Ved den forrige revisjonen av tolloven i 1993, ble det lagt vekt på rettssikkerhetshensyn ved valg av lovteknisk utforming. Det heter i Ot.prp. nr. 108 (1992–93) i avsnittet ”Generelt om rettssikkerhetshensyn på tollovens område” (side 11):

”I utredningen om en forbedret merverdiavgiftslov er det uttalt at ”i forvaltningsretten innebærer rettssikkerhet generelt at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlige inngrep fra myndighetenes side” (se NOU 1991: 30 side 141). Innenfor tollovens anvendelsesområde reises rettssikkerhetsspørsmål i flere sammenhenger. Særlig gjelder dette adgang til forhåndsvedtak, informasjon og veiledning, taushetsplikt, tollvesenets kontrolladgang, saksbehandlingsregler og regler om erstatning for saksomkostninger og andre tap. [...]

Departementet vil peke på følgende sentrale målsetninger for rettssikkerheten på tollens område:

- a. at avgjørelser rettet mot borgerne skal være korrekte i henhold til Stortingets vedtak, og ligge innenfor rammen av disse,
- b. at håndhevingen av regelverket fører til størst mulig grad av likebehandling, bl. a. slik at ikke rettsstillingen for den som lojalt følger regelverket, trues ved at andre ikke følger det,
- c. at de kontroller tollvesenet foretar utføres på en måte som ikke står i misforhold til formålet med kontrollen og det regelverk som skal håndheves,
- d. at opplysninger som gis i henhold til pålegg, ikke tilflytter uvedkommende, samt
- e. at informasjon som utveksles i forbindelse med tollmyndighetenes internasjonale samarbeide mot bl. a. økonomisk kriminalitet ikke kommer på avveie.

Punktene ovenfor antyder at det kan forekomme en viss konflikt mellom de ulike rettssikkerhetshensyn. Således kan inngripende kontroller for å sikre punktene a og b, komme i strid med hensynene under punkt c. Spørsmål om graden av rettssikkerhet vil også lett kunne bli et kostnadsspørsmål. Betyggende saksbehandling er ressurskrevende, og det samme er kontrollvirksomhet for å ivareta det faktiske likhetshensyn under punkt b. Rettssikkerhet må således sees i sammenheng med de ressurser som stilles til rådighet, og den måten ressursene utnyttes på.

For å oppnå en korrekt og lovhjemlet myndighetsutøvelse, og forhindre faktisk og rettslig forskjellsbehandling (målsetning a og b), er det viktig at regelverket holdes à jour, at reglene er klart utformet og er lett forståelig for den som skal anvende det. Et siktemål med herværende proposisjon er å endre bestemmelsene i tolloven slik at de blir lettere tilgjengelige, og bedre i samsvar med de krav som stilles ved innførsel og utførsel av varer. Mange av endringene sikter således ikke mot materielle rettsendringer, men en mere hensiktsmessig utformning [...]

Departementet har lagt vekt på å balansere rettssikkerhetshensyn mot hensynet til en effektiv bekjempelse av bl. a. økonomisk kriminalitet og narkotikakriminalitet.”

Departementet viser til at rettssikkerhetshensyn spiller inn blant annet i vurderingen av i hvilken utstrekning regelstoff bør plasseres i lov eller forskrift. Videre vil det generelt være ønskelig at lovbestemmelser på legalitetsprinsippets område er klart og utvetydig utformet, og at forvaltningens adgang til å fravike loven (derogasjonsfullmakter) bør fremgå med tydelighet. Det vises for øvrig til kapittel 7 om fordeling av regelstoff.

3.4 Teknisk lovrevisjon versus realitetsendringer

Den lovtekniske gjennomgangen av tollovgivningen har hatt som overordnet siktemål å utforme et forslag om strukturelle og tekniske forbedringer i tollovgivningen, løst fra materielle tollrettslige problemstillinger. Likevel er det som nevnt over, åpnet for at nødvendige omredigeringer og endringer i ordlyd og begrepsbruk vil kunne innebære enkelte justeringer i det materielle innholdet. Et slikt utgangspunkt innebærer at det vil måtte foretas en avgrensning mot de mer gjennomgripende materielle endringer.

Omredigering av bestemmelsers ordlyd og endringer i kapittel- og paragrafstruktur vil være en nødvendig følge av en lovteknisk gjennomgang, og det samme vil gjelde forflytning eller omplassering av regelstoff mellom lov- og forskriftsnivåene, eller kodifisering av myndighetspraksis, slik at lovstedets meningsinnhold utdypes. Her vil det være presumpsjon for at de materielle rettsreglene videreføres, selv om tekstplassering og ordlyd er endret.

En slik alminnelig presumpsjonsregel ble lagt til grunn for arbeidet med å revidere den nye skatteloven. Det heter i Ot.prp. nr. 82 (1997–98) Ny skattelov, på side 13:

”Fra et brukersynspunkt er det viktig at en kan legge til grunn en alminnelig presumpsjon om at endringer i ordlyden ikke er ment å medføre realitetsendring. En ny skattelov vil i en overgangsfase medføre en belastning for brukerne, og en slik alminnelig tolkningspresumpsjon reduserer overgangsproblemene. Behovet for å benytte lovens forarbeider ved fortolkningen av forskjellige bestemmelser reduseres, og risikoen for utilsiktede regelendringer blir vesentlig mindre.”

En lignende synsmåte er fulgt her, ved at de endringer i ordlyd som foreslås, og som ikke er særskilt begrunnet eller forklart som realitetsendringer, skal tolkes og anvendes som videreføring av gjeldende rett. Tolkingsresultatet vil følgelig påvirkes av flere rettskildefaktorer, blant dem tidligere forarbeider.

Den lovtekniske revisjonen har også medført introduksjon av nye begreper og uttrykksmåter, enten til erstatning for eller som supplement til de uttrykk som er benyttet i gjeldende lovverk. Her vil også den alminnelige presumpsjonsregel tilsi at dette ikke innebærer realitetsendringer, med mindre det uttrykkelig er gjort rede for dette.

Det kan være grunn til å understreke at en slik alminnelig presumpsjonsregel ikke sikter mot å redusere ordlydens relative vekt som rettskildefaktor. Lovens ordlyd er utgangspunktet for tolk-

ningen og dermed for løsningen av rettslige spørsmål. Øvrige rettskildefaktorer vil kunne trekkes inn, særlig der det vil kunne reises tvil om spørsmålet kan løses med utgangspunkt i lovteksten alene. Viktige kilder vil være lovens forarbeider, høyesterettspraksis og forvaltningspraksis. Ettersom tollovgivningen befinner seg innenfor legalitetsprinsippets kjerneområde, vil lovens ordlyd ha særlig vekt. På tollrettens område vil også bestemmelsenes traktatbakgrunn ha relevans ved tolkning og anvendelse, og for enkelte av bestemmelsene i utkastet vil det være angitt eksplisitt at myndighetsutøvelse skal skje innenfor de rammer som avtale med fremmed stat eller organisasjon setter. En slik forutsetning om samsvarstolkning kan tilsi at tolkningsresultatet bør svare til hvordan traktaten er å forstå på rettsanvendelsestidspunktet.

Gjennomgangen har vist at det på flere felter kan være grunn til å vurdere om det er behov også for materielle endringer i tollovgivningen. Dette ligger imidlertid utenfor den foreliggende tekniske revisjonen og vil bli vurdert separat. Eventuelle endringer vil da på vanlig måte bli fremmet som egne lovsaker på et dertil egnet tidspunkt.

GENERELT OM TOLLOVGIVNING OG LOVSTRUKTUR

4. LOVSTRUKTUR OG REGELVERKSFORENKLING

4.1 Lovstruktur og lovteknikk

Tollrettens struktur er omfangsrik, komplisert og til dels vanskelig tilgjengelig. Bestemmelser om toll og tollmyndighet finnes både i Grunnloven, i stortingsvedtaket om tollavgifter, i formell lov og i forskrifter. I tillegg kommer en rikholdig myndighetspraksis over lang tid..

Et særtrekk er regelstoffets fordeling mellom lov og plenarvedtak, der en stor mengde bestemmelser om tollplikt og fritak mv. gjennom årene er blitt plassert i de såkalte innledende bestemmelser til tolltariffen. Noe av forklaringen kan ligge i den konsolideringsteknikk som Stortingets plenarvedtak om toll legger opp til, 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 utvei, ettersom tollsatser og tolltariff utgjør et stort tekstvolum, og de årlige budsjettvedtakene tradisjonelt bare har gjort mindre endringer i den samlede tekstmengden.

En lovstrukturell revisjon forutsetter en nærmere vurdering av den *innbyrdes fordeling* mellom de nevnte regelverkskategoriene. Dette har ført til at enkeltbestemmelser flyttes eller bytter plass innenfor denne strukturen. Uttrykket *lovstruktur*, slik dette er brukt i dette notatet, vil fange inn de forhold som er beskrevet over, men uttrykkets nærmere meningsinnhold kan variere. I det følgende brukes uttrykket lovstruktur særlig om hvordan regelsettene fordeler seg på de ulike nivåer (vertikal struktur), og i hvilken utstrekning de er oppdelt eller gruppert på samme nivå (horisontal struktur). Dette svarer i store trekk til hvordan uttrykket er brukt i Lovstrukturutvalgets Delutredning II, se NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, særlig side 97 flg.

Den redaksjonelle utforming av de enkelte regelsettene, typisk ved bruk av kapitler, paragrafer og ledd i en lovtekst, er i dette notatet drøftet under betegnelsen *lovteknikk*. Dette samsvarer med Justisdepartementets begrepsbruk (i heftet Lovteknikk og lovforberedelse, utgitt av Justisdepartementets Lovavdeling i februar 2000).

4.2 Hva styrer lovstrukturen?

Lovstrukturen styres av flere forhold. Grunnloven forutsetter at regler med et særlig innhold skal gis en nærmere angitt form. Et nærliggende eksempel er skatte- og tollpålegg, som etter Grunnloven § 75 bokstav a gis i form av en beslutning truffet av Stortinget i plenum. Dermed er det

gitt at plenarvedtaket er en del av lovstrukturen i tollretten. Videre vil legalitetsprinsippet – som har grunnlovs rang – stille krav om at regler som innebærer inngrep i den private rettssfære, må gis ved lov. Samtidig vil det være opp til Stortinget, innenfor visse rammer, i loven å gi fullmakter til forvaltningen – såkalt delegert lovgivningsmyndighet.

Den innbyrdes fordeling av regelmengden i lov og forskrift vil variere, avhengig av saksforholdet og behovet for å fastsette detaljbestemmelser. Ønsket om en oversiktlig og informativ lovtekst kan tilsi at loven angir hovedreglene, mens tekniske detaljregler plasseres i forskrift. I praksis vil det være enklere å følge opp utviklingen på et saksfelt ved å ajourføre forskriftsverket, sammenlignet med å gjennomføre en revisjon av loven. På den annen side kan hensynet til rettssikkerhet og legalitetskontroll tilsi at opplysning om rettigheter og plikter for borgeren bør kunne leses ut av loven selv.

Forvaltningsloven stiller formkrav til myndighetsutøvelsen, både med hensyn til hvordan forskrifter og enkeltvedtak forberedes, og til hvordan de kunngjøres eller meddeles. Det fremgår også at forvaltningsvedtak skal grunngis, og selv vise til de regler som vedtaket bygger på. Lovtekstene og plenarvedtakene inneholder på sin side fullmakter, som angir hvilke forhold det kan eller skal gis forskrifter eller treffes enkeltvedtak om.

Folkerettslige forpliktelser virker inn på lovstrukturen. Ofte er internrettslige bestemmelser kommet til som følge av forpliktelser Norge har påtatt seg overfor andre land eller som medlem av internasjonale organisasjoner. Vår toll- og vareførselsrett er et eksempel på et slikt traktatdrevet rettsområde, der svært mange av lov- og forskriftsbestemmelsene har sin opprinnelse i det som ellers er bestemt i konvensjoner og avtaler med fremmede stater. Tilsvarende vil dette ofte resultere i en fragmentert lovverk, preget av at gjennomføringsbestemmelser ikke uten videre har latt seg redigere eller plassere i tråd med den lovstruktur som opprinnelig lå til grunn.

4.3 Tiltak for bedret lovstruktur

Lovstrukturutvalget fremmet i sin siste delutredning, inntatt i NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, en lang rekke forslag med sikte på å nå frem til en bedre lovstruktur. Utredningen drøfter hvilken struktur lovverket bør ha, og har konkrete forslag til endringer på enkelte lovområder. Generelt går Lovstrukturutvalget inn for en gruppering av regelsettene i større enheter – samling av regler anses som et gode. Utvalget peker i denne forbindelse på at et oppsplittet regelbilde, med en økende regelproduksjon, gjør det tilnærmet umulig å holde oversikt. Det heter videre at dersom

det fastholdes at lovverket er et informasjonssystem, og at det skal gi borgerne mulighet til å orientere seg om rettigheter og plikter, må reglene samles i større grad – slik at de når best mulig ut til dem de angår.

Utvalget går på denne bakgrunn inn for sektorlover, som mest mulig uttømmende gir uttrykk for de rettsregler som gjelder på det enkelte samfunnsområde eller -sektor. I en del tilfelle kan imidlertid hensynet til å sikre konsekvente regler og å unngå at samme regel gjentas flere steder, tale for at reglene samles etter generelle, juridiske kriterier. Forvaltningsloven nevnes som eksempel på dette. Utvalget uttaler også at det vil være viktig at lovene inneholder henvisninger til andre lover som er av særlig betydning på vedkommende område.

Tollrettens struktur er bare indirekte berørt i utvalgets innstilling. Det ble i den forbindelse uttalt at hovedsystemet med plassering av regler om inn- og utførsel i sektorlover, bør fastholdes (se NOU 1992: 32, side 162). Uttrykket "sektorlover" er benyttet i flere sammenhenger, og henspiller på at regelstoff som gjelder samfunnssektorer eller saksområder, samles i selvstendige lover. Rettsinformasjonshensyn vil derfor tilsi at reglene samles i lover etter hvilke saksområder de gjelder – og at reglene om toll og om varesendinger inn og ut av landet bør finnes i én lov.

Regjeringen er opptatt av regelverksforenkling. Handlingsplanen "Et enklere Norge" ble lagt frem av regjeringen Bondevik I, og gjentatt i Sem-erklæringen av Regjeringen Bondevik II. I Sem-erklæringen heter det at offentlig sektor bør være brukerorientert, serviceinnstilt, effektiv og innrettet mot borgernes behov, og at lov og forskrifter bør forenkles.

5. TOLLOVGIVNINGENS STRUKTUR

5.1 Tollrett og forvaltningsrett

Tollretten er – som skatteretten – *spesiell forvaltningsrett*, i den forstand at den inneholder et utsnitt av forvaltningsrettens regler, nemlig de reglene som relaterer seg til borgerens plikt til å svare toll, og forholdet til tollmyndighetene i sin alminnelighet. Tollretten kan videre oppdeles i regler om *tollforvaltning*, som finnes i tolloven, og de *materielle* tollregler om tollsatser, tollfritak, preferansetoll og tollprosedyrer mv., som finnes i tolltariffens innledende bestemmelser. De sistnevnte omhandler selve tollpålegget, og er rettslig sett en del av Stortingets budsjettvedtak om toll.

Etter sitt innhold gjelder tollretten særlig tre forhold. For det første gis det *fiskale regler* omplikten til å svare toll til staten, og disse korresponderer med de tilsvarende bestemmelser om internbeskatning (merverdiavgift, særavgifter mv. som påløper ved innførsel og avløftes ved utfør-

sel). Videre finnes det regler om *vareførselen*, det vil si de fremgangsmåter som skal følges overfor offentlige myndigheter når en vareeier eller en transportør fører varer inn i eller ut av landet. Vareførselsreglene vil omfatte et vidt spenn av reguleringer, enten det er meldings- og deklareringsrutiner overfor tollvesenet, eller iverksettelse av handelsrestriksjoner eller handelstiltak. Endelig omfatter tollretten de øvrige regler som får anvendelse ved vareførselen, særlig bestemmelsene om *varekontroll* som gir tollmyndighetene relativt vide fullmakter, og bestemmelser om administrative og strafferettslige *sanksjoner* ved brudd på reglene. *Saksbehandlingsregler* i tollretten vil etter sitt nærmere innhold kunne rubriseres enten under de forannevnte kategoriene, eller som spesialregler innenfor forvaltningsretten.

Som det fremgår vil toll- og vareførselsretten omfatte så vel de tilfeller der skal svares toll, som de tilfeller der vareførselen *ikke* utløser tollplikt – enten fordi det er gitt et særlig tollfritak, eller fordi vedkommende vare er tollfri (0 som ordinær tollsats, eller omfattet av preferanseordning, enten etter avtale eller som ensidig innrømmelse).

Det kan diskuteres om "tollretten" bør favne alle regler som gjelder vareførselen, eller om rene handelspolitiske reguleringer i form av inn- og utførselsforbud, restriksjoner og lignende bør holdes utenfor. I utkastet er det lagt opp til at også reguleringer av mer handelspolitisk karakter omfattes. Bakgrunnen er at tollrelaterte regler og regler om vareførselen ofte vil flyte over i hverandre. I tillegg vil praktisering av slike lovregler om inn- og utførselsrestriksjoner forutsette aktiv håndhevelse fra tollmyndighetenes side – på grunnlag av de alminnelige lovregler om kontroll med vareførselen.

Til forskjell fra den øvrige forvaltningsretten, er tollretten undergitt detaljerte folkerettslige forpliktelser. Eksempelvis er tollovgivningens bestemmelser om tollberegningsgrunnlaget en transformering av de tilsvarende reglene i WTO-avtalen. Tollovgivningens regler om preferanse-tollbehandling og opprinnelsesvarer er en gjennomføring av de tilsvarende reglene i frihandelsavtalene som Norge har inngått med fremmede stater eller organisasjoner. Det samme gjelder en rekke detaljbestemmelser om tollfrihet og tollprosedyrer som gjennomfører forskjellige konvensjoner på toll- og vareførselsområdet.

5.2 Særtrekk ved dagens tollovgivning

Tolloven og Stortingets plenarvedtak, herunder tolltariffens innledende bestemmelser, utgjør det sentrale regelstoffet i tollovgivningen. Et særtrekk er fordelingen innbyrdes mellom disse.

Synsmåtene har vekslet gjennom tidene, men den valgte lovstruktur synes å ha festet seg allerede tidlig på 1800-tallet. Strukturen ser ut til å være bygget på visse konstitusjonelle antagelser, blant annet om at materielle regler som pålegger borgeren å svare toll, skal inntas i Stortingets plenarvedtak. Det synes også som om at det har vært lagt til grunn at korresponderende regler, slike som innebærer unntak fra eller betingelser for disse reglene, skal inntas samme sted. Det vises for øvrig til professor dr. juris Ola Mestads betenkning om disse forhold, inntatt som Vedlegg 2.

Tollrelaterte regler vil også finnes i andre lover, særlig i innførsels- og utførselsrelaterte lover og forskrifter. Eksempelvis er landbrukstollen regulert i et stort antall forskrifter gitt med hjemmel i stortingsvedtaket om toll, og det finnes regler om toll og tolletaten i merverdiavgiftsloven og særavgiftsloven. Hvis tollretten defineres slik at også vareførselsrelaterte regler omfattes, må en rekke særlover medregnes – for eksempel lov 22. juni 1934 nr. 5 om midlertidige innførselsforbud, og lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslereregulering. I tillegg kommer en rekke varespesifikke lover som lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler. Disse lovene har det til felles at vesentlige forvaltnings- og kontrolloppgaver er tillagt tollmyndighetene.

Tekstvolum i tollovgivningen

Tolloven og tolltariffens innledende bestemmelser utgjør kjernen i tollovgivningen. I tillegg kommer tolltariffen og annet relatert regelstoff. Sammenlagt utgjør dette et betydelig antall tekstsider.

På *lovnivået* kan tekstvolumet anslås til 35 sider (utenom tolltariffen), fordelt på

- tolloven, som teller 82 paragrafer over 18 sider,
- tolltariffens innledende bestemmelser, som teller 29 paragrafer over 11 sider,
- budsjettvedtaket om toll, som for 2005 utgjør 1 side, samt trykte vedlegg i form av varelistor og lignende på 6 sider (omfanget har variert fra år til år); dertil kommer
- tolltariffen – som rettslig sett er en del av tollvedtaket – på ca 500 sider.

På *forskriftsnivået* kan tekstvolumet anslås til i overkant av 200 sider, fordelt på ca 35 forskjellige forskrifter hjemlet i tolloven og tolltariffens innledende bestemmelser.

Også i andre deler av lovgivningen finnes bestemmelser som relaterer seg til toll og tollmyndighet, blant annet i lover om interne avgifter (særlig merverdiavgift) og om vare- og grensekontroll. Slik henvisning til tolloven kan være eksplisitt, i form av en lovregel i vedkommende særlov som viser til en eller flere bestemmelser i tolloven (herunder uspesifisert henvisning, slik som for eksempel i forskrift til særavgiftsloven § 2–6, der det heter at tolloven og tolltariffens innledende bestemmelser ”gjelder så langt de passer og ikke annet er bestemt i lov eller denne forskrift”), eller stilltiende forutsatt.

En lov- og forskriftssamling som for tiden er i praktisk bruk i tolletaten, er på 470 sider. I tillegg kommer tolltariffen, som i trykt utgave utgjør ca 300 sider.

Som nevnt retter tollretten seg først og fremst mot varer og vareførsel over grensene. Rettsregler om personbevegelser over de samme grensene hører i utgangspunktet ikke til tollretten, men enkelte kontrollbestemmelser representerer et praktisk viktig unntak fra dette. Tolletatens personkontroll har imidlertid ikke som siktemål å føre tilsyn med individer, men med de varene som disse fører med seg.

5.3 Tollrettens traktatrettslige bakgrunn

Et annet særtrekk ved den nasjonale tollovgivningen er den store mengde traktatregler som danner bakgrunnen for de internrettslige regler. Traktatstoffet er svært mangfoldig, og lar seg vanskelig oppregne uttømmende. Internasjonaliseringen av verdensøkonomien innebærer en løpende regelproduksjon og regelutvikling på dette felt, av meget stort omfang. Vårt internrettslige tollregelverk vil til sammenligning utgjøre bare en liten brøkdel av dette.

Toll- og vareførselsrelaterte regler i folkeretten finnes dels på multilateralt og dels på bilateralt plan. Av de *multilaterale* instrumentene må først og fremst nevnes WTO-avtalen, som har tatt opp i seg de mange avtaler som er inngått under Generalavtalen om toll og handel (GATT) helt fra 1947. Det internasjonale tollsamarbeidet i regi av Verdens tollorganisasjon (*World Customs Organization, WCO* – tidligere Verdens tollsamarbeidsråd *Customs Co-operation Council, CCC*) har også resultert i en rekke avtaler om forenklinger av tollformaliteter og tollfritak på mange områder. Multilaterale, toll- og vareførselsrelaterte avtaler finnes også i FN-systemet, der eksempelvis en rekke konvensjoner om tollfrihet og tollforenklinger er inngått i regi av FNs økonomiske kommisjon for Europa, med sete i Genève (*United Nations Economic Commission for Europe, UNECE*). De multilaterale avtalene er gjennomført i internretten dels i tolloven og dels i tolltariffens innledende bestemmelser, men også spredt i enkelte andre lover.

Videre følger de *bilaterale* instrumentene, i første rekke EFTA-avtalen og EØS-avtalen, med et etter hvert betydelig regeltilfang med relevans for toll og vareførselen. I tillegg kommer EFTAs tredjelandsavtaler, som etter hvert teller relativt mange land. Gjennomføringsreglene finnes særlig i tolltariffens innledende bestemmelser og i EØS-loven, men også i en del forskrifter. Enkel-

te tolltekniske konvensjoner er også inngått med utgangspunkt i EU-EFTA-samarbeidet, som den praktisk viktige SAD-konvensjonen (*Convention on Single Administrative Document, SAD*).

Som det fremgår vil nye bestemmelser i tollovgivningen ofte gjenspeile endringer i de folkerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg. Gjennomføringsmåten vil imidlertid variere, og det synes ikke å ha vært en fast praksis for hvordan gjennomføringsspørsmålene har vært løst. Tollovgivningens kompleksitet har delvis sin forklaring i dette.

5.4 Tollovgivningen og budsjettprosessen

Tollovgivningens spesielle struktur gjenspeiler det forhold at tollinntektene, og dermed de rettsregler som fastsetter tollsatsene, inngår i regjeringens budsjettframlegg for Stortinget, og vedtas som en del av statens budsjett. Stortingets budsjettbehandling følger andre forfatningsrettslige regler enn lovsakene.

Stortingets budsjettbehandling av tollene har imidlertid ikke begrenset seg til tollsatsene. Etter en langvarig tradisjon har også de materielle tollreglene (som ellers kunne vært gitt i formell lov, slik som i skatteretten), inngått i Stortingets budsjettbehandling – til tross for at de sjelden endres. Som tidligere nevnt bygger Stortingets tollvedtak på en konsolideringsteknikk, der bare endringsteksten fremgår avvedtaket, med tilføyselsen om at vedtak for tidligere års budsjetter ”skal fortsatt gjelde”.

Statens tollinntekter utgjorde 1 648 mill. kroner i 2004. For 2005 er det budsjettet (Gul bok) med 1 338 millioner kroner. Inntektene fra auksjon av tollkvoter på en del landbruksvarer regnes som tollinntekter. For 2005 er det budsjettet med 40 millioner kroner som proveny fra tollkvote-auksjoner.

Forholdet mellom statens forskjellige inntektskilder er radikalt endret over årene. Mens det 19. århundres skatte- og avgiftssystem hadde tollene som den dominerende offentlige inntektskilde, har statens tollinntekter i dag bare marginal betydning for de offentlige finanser, sammenlignet med øvrige skatter.

Tollregelverket har imidlertid stor praktisk betydning, så vel for staten som for økonomiske aktører og enkeltpersoner. Norge har en åpen økonomi, med en stor import- og eksportandel, og det er derfor store pengestrømmer som styres av tollovgivningens regler om tolldeklarerings, verdi-fastsettelse mv.

Tollregelverket har også en viktig rolle i importvernet og markedsreguleringen for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Importen av landbruksprodukter reguleres gjennom en kombinasjon av høye, ordinære tollsatser og en adgang for forvaltningen til å justere ned tollsatsene under budsjettåret. Visse importvolumer skjer også innenfor tollkvoter, der importørene tildeles begrensede importrettigheter (tollkvoteandeler) innenfor forskjellige kvoteordninger. Tollbeskyttelsen på landbruksvarer er et sentralt virkemiddel for å sikre omsetning av norske landbruksvarer til priser fastsatt i jordbruksavtalen. Tollbeskyttelsen er dermed en viktig del av den samlede støtten til norsk landbruk, og utgjør den overveiende del av skjermingsstøtten, som ifølge OECDs foreløpige anslag for 2004 utgjør 9,1 mrd. kroner.

Tollsatsene for landbruksvarer varierer sterkt, avhengig av beskyttelsesbehovet. Satsene er dels spesifikke, og dels verdibaserte. De høyeste vekttollsatsene er 144,26 kroner pr. kg, og gjelder saltet, røykt eller tørket kjøtt fra bl.a. sau og reinsdyr. Den høyeste verditollsatsen er 555 pst., og gjelder bl.a. for levende kyllinger av kalkuner. Industritollsatsene er gjennomgående lave, og de fleste industrivarer er tollfrie.

6. TOLLOVENS VIRKEOMRÅDE – FORHOLDET TIL ANDRE LOVER

6.1 Innledning

Nedenfor gjøres det rede for det saklige virkeområdet for tolloven og en del andre lover som også berører innførsel og utførsel av varer og overvåkingen av vareførselen. Uttrykket ”virkeområde” benyttes i noen lover om lovens *stedlige* avgrensning. I tolloven er det ingen bestemmelse som eksplisitt gjelder lovens stedlige virkeområde, men lovens legaldefinisjon av uttrykket ”tollområde” i § 1 nr. 1 – lest i sammenheng med plenarvedtakets pålegg om å svare toll ved innførsel – gir en positiv avgrensning av tollovgivningens stedlige virkeområde.

”Virkeområde” sikter imidlertid også til en *saklig* avgrensning – som for eksempel i skatteloven § 1–1, som regner opp de ulike skatteartene, eller forvaltningsloven § 1 og offentlighetsloven § 1, som begge omtaler den ”virksomhet som drives av forvaltningsorganer”. I tolloven er det reglene i § 9 om tolletatens oppgaver som er nærmest til å angi lovens saklige virkeområde. Når lovteksten opplyser at ”tollvesenet skal kreve inn toll”, og dessuten ”føre kontroll med at gjeldende bestemmelser om vareførsel til og fra tollområdet blir overholdt”, er det imidlertid ikke gitt mer

enn en indirekte angivelse av lovens virkeområde – et presist svar vil forutsette en gjennomgang også av andre lover enn bare tolloven selv.

Å fastslå en lovs saklige virkeområde vil derfor være avhengig av den lovteknikk som er benyttet, enten det gis en definisjon i loven selv, eller det vil følge av henvisninger. Slike henvisninger kan enten være inntatt i loven selv, eller de kan være innarbeidet i særlover som knytter enkelte de bestemmelser der til hovedloven. På vareførselsområdet er det særlig benyttet en henvisningsteknikk der det vises fra særlovene til tolloven.

6.2 Tollovgivningen og forvaltningsloven

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) har generell anvendelse på tollrettens område, jf. forvaltningsloven § 1, og gir dermed de aller fleste saksbehandlingsreglene for tollforvaltningen. Tolloven inneholder imidlertid enkelte saksbehandlingsregler som er spesielle for tollmyndighetenes myndighetsutøvelse, og som derfor går foran de tilsvarende regler i forvaltningsloven (*lex specialis*). Det gjelder bestemmelsene om tollmyndighetenes taushetsplikt (der det i § 8 nr. 5 eksplisitt heter at forvaltningsloven ikke gjelder som utfyllende bestemmelse), om etterberegning og tilbakebetaling av toll samt kontrollbestemmelsene.

Ved siden av ovennevnte bestemmelser vil tollmyndighetens saksbehandling være undergitt ulovfestede forvaltningsrettslige regler og prinsipper for god forvaltningsskikk. Som eksempel kan nevnes den ulovfestede lære om ugyldighet på grunn av myndighetsmisbruk.

Tolloven kom til før det omfattende arbeidet med å lovfeste forvaltningens virksomhet ble fullført. Etter at tolloven ble vedtatt i 1966, kom forvaltningsloven i 1967 og senere offentlighetsloven i 1970. I 1993 ble enkelte forvaltningsbestemmelser i tolloven endret som ledd i en teknisk revisjon. Målet med den tekniske revisjonen var å tilpasse gjeldende bestemmelser til nyere forvaltningslovgivning og praksis på tollområdet. Tollovens kapittel XII om klage og omgjøring ble opphevet med henvisning til de mer detaljerte og utbyggende regler om dette i forvaltningsloven. Reglene om kontroll og om etterberegning av toll ble også revidert.

Dersom det skulle oppstå regelkollisjon mellom forvaltningslovens og tollovens regler, kan det være nærliggende å anta at tollmyndighetene først og fremst skal være undergitt tollovens regler, ettersom myndighetsutøvelsen skjer med grunnlag i tolloven. På den annen side kan det hevdes at forvaltningsloven setter en generell standard for forholdet mellom offentlig myndighet og borger, og at dette kan tilsi at anvendelse av regler i særlover (her tolloven) med det resultat at

disse standardene fravikes i borgerens disfavør, bør være avhengig av at det er klare holdepunkter for dette fra lovgivers side.

6.3 Tollovgivningen og lover om avgifter

Som nevnt innledningsvis utløser vareførselen plikter og rettigheter som er av betydning i forhold til reglene om innenlandsk beskatning. Bestemmelsene i merverdiavgifts- og særavgiftslovene er imidlertid først og fremst rettet mot innenlands omsetning mv., og de benytter en henvisningsteknikk for de tilfeller der en avgiftspliktig vare føres inn i eller ut av landet. Den henvisningsteknikken som er valgt, bygger på at de regelsettene som det henvises fra, selv *spesifiserer* de bestemmelsene i tolovgivningen som får tilsvarende anvendelse også for vedkommende avgift. Det finnes imidlertid ikke bestemmelser i tolovgivningen som opplyser om at enkelte bestemmelser i andre lover *viser til* tollreglene, og dermed får slik parallell anvendelse. Den lovteknikken som er benyttet, kan derved betegnes som en "én-veis" henvisning, og de enkelte saksbehandlingsregler i tolloven vil måtte tolkes og anvendes på bakgrunn av tilsvarende saksbehandlingsregler i merverdiavgiftsloven – i den utstrekning tollmyndighetenes saksbehandling knytter seg til merverdiavgift, jf. særlig merverdiavgiftsloven kapittel XVI om innførsel. Tilsvarende vil de tilfeller der tollmyndighetenes saksbehandling gjelder særavgifter, måtte behandles etter bestemmelser i særavgiftsloven.

Når det gjelder *merverdiavgiftsloven*, er forholdet til tolloven omtalt i lovens kapittel XVI om innførsel. Lov 19. juni nr. 66 om merverdiavgift § 62 gir bestemmelser om hvilke situasjoner som utløser avgiftsplikt ved innførsel, og om hvilket beløp avgiften skal beregnes av. Når det gjelder avgiftsgrunnlaget, slår bestemmelsen fast at "Grunnlaget for avgiftens beregning fastsettes i samsvar med reglene for fastsettelse av varens tollverdi ved verdifortolling". Merverdiavgiftssystemet bygger videre på at merverdiavgiften skal løftes av i utførselstilfellene. Det følger av merverdiavgiftsloven § 16 nr. 1, at det ikke skal betales avgift av omsetning av varer og tjenester "til utlandet" og "til bruk i havområder utenfor norsk territorialgrense, [...] Svalbard og Jan Mayen, [og] til bruk for utenlandsk skip".

Når det gjelder spørsmålet om hvem som er avgiftspliktig ved innførsel fastsetter merverdiavgiftsloven § 64 første punktum at "Avgiften skal betales av den som etter lov om toll (tolloven) er vareeier". Videre er regler i tolloven om etterberegning, tilbakebetaling og tilleggsavgift gitt

tilsvarende anvendelse for innførselsmerverdiavgiften, jf. merverdiavgiftsloven § 64 annet punktum.

Ansvar for å beregne, oppkreve og administrere merverdiavgift ved innførsel legges til tollmyndighetene etter merverdiavgiftsloven § 65, der det heter: "Avgiften oppkreves av tollvesenet. Tolloven § 9 får tilsvarende anvendelse på avgift etter denne lov." Dersom det kreves fradrag for innførselsmerverdiavgift som inngående avgift i avgiftsregnskapet, vil den avgiftspliktige måtte forholdet seg til de ordinære avgiftsmyndighetene, nemlig fylkesskattekontoret.

Finansdepartementet har med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 62 fjerde ledd, § 66 og § 75 fastsatt nærmere bestemmelser om beregning og oppkreving av merverdiavgift ved innførsel av varer, i forskrift 12. desember 1975 nr. 2 (forskrift nr. 12). Her er også brukt en teknikk hvor det i forskriften henvises til spesifikke bestemmelser i tollovgivningen – blant annet en rekke av tollfritakene – slik at disse får tilsvarende anvendelse på innførselsmerverdiavgiften.

I *særavgiftsloven* (lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter) finnes det ingen bestemmelser som henviser til tolloven, men særavgiftsforskriften – som er gitt med hjemmel i særavgiftsloven og Stortingets avgiftsvedtak – regulerer særavgiftsregelverkets forhold til tolloven. Det heter i forskriften § 2–6: "Bestemmelser om innførsel av varer gitt i eller i medhold av lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll og Stortingets vedtak om tolltariffens innledende bestemmelser, gjelder så langt de passer og ikke annet er bestemt i eller i medhold av denne forskrift."

6.4 Tollovgivningen og lover om handel med utlandet

Uttrykket "handelslovgivningen" vil omfatte en rekke lover, som har det til felles at de regulerer visse sider ved inn- og utførselen av varer og tjenester (av og til er uttrykket også brukt om handel i sin alminnelighet). Slike reguleringer vil typisk innebære at importører eller eksportører pålegges visse rapporteringsplikter, eller de vil kunne bli møtt med sanksjonerte forbud knyttet til visse vareslag eller land. Å håndheve handelslovgivningen, og de generelle beslutninger som forvaltningen treffer med hjemmel i denne, er i de fleste tilfeller overlatt til tollmyndighetene, eller være avhengig av at tollmyndighetene kontrollerer vareførselen, stanser varer som ikke er tillatt inn- eller utført og forfølger de regelbrudd som måtte forekomme.

Av generelle (ikke vare-spesifikke) lover, kan nevnes *innførsels- og utførselsreguleringsloven* (lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsels- og utførselsregulering), som ikke selv inneholder en direkte henvisning til tolloven, men i gjennomføringsforskriften fastsatt av Utenriksdepartementet er toll-

myndighetene nevnt i forbindelse med ordningen om å "skrive av" innførte kvanta på innførselslisenser utstedt av Utenriksdepartementet. For øvrig går det frem at loven vil måtte håndheves ved tollmyndighetenes hjelp, jf. § 2 der det heter at "offentlige styremakter som fastset skatter, avgift og toll" kan gjøre seg kjent med de opplysningene som er gitt i medhold av loven. Av lovteknisk interesse er at innførsels- og utførselsreguleringsloven har en egen taushetspliktbestemmelse i § 2 tredje ledd, og at det samme sted slås fast at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e ikke skal gjelde. På dette punkt er lovteknikken den samme som i tolloven § 8, om tolltjenestemenns taushetsplikt.

Tilsvarende er det i forskriftene til *eksportkontrollloven* (lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi) inntatt en bestemmelse om at det "ved utførsel av varer som deklarerer gjennom tollvesenet skal utførselstillatelsen (utførselslisensen) legges fram for tollvesenet i original".

I *statistikkloven* (lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå) er det ingen bestemmelser som spesielt nevner tolletaten, men Statistisk Sentralbyrås statistikk over utenrikshandelen bygger på tolldeklarasjoner som tolletaten innhenter med hjemmel i tolloven §§ 32 og 40. Byrået mottar kopi av innførsels- og utførselsdeklarasjonene ferdig utfylt av importører og eksportører, etter kontroll av tollmyndighetene. Enkelte andre opplysninger til bruk for utarbeidelse av handelsstatistikken, blant annet import direkte til norsk kontinentalsokkel, kjøp og salg av skip, elektrisk strøm m.v. blir innhentet direkte med hjemmel i statistikkloven.

Videre finnes innenfor *landbruks- og fiskerilovgivningen* en rekke særlover med bestemmelser som forutsetter at myndighetsutøvelsen skjer med hjemmel i både tollovgivningen og vedkommende særlov. *Innførselsforbudsloven* (lov 22. juni 1934 nr. 5 om midlertidige innførselsforbud mv.) er en generell fullmaktslov som gir Kongen adgang til å nedlegge forbud mot at det innføres "en eller flere av ham angitte sorter av gjenstander og varer, derunder levende dyr og planter, med mindre der ved innførselen forelegges tollvesenet skriftlig erklæring fra den myndighet eller institusjon som Kongen bestemmer, om at denne samtykker innførselen". En praktisering av innførselsforbudet vil være avhengig av at tollmyndighetene utøver sin myndighet så vel etter tolloven som etter fullmaktsloven.

Råvareprisutjevningsloven (lov 31. mai 1974 nr. 43 om importavgift og råvareprisutjevning ved eksport (eksportrestitusjon) for produkter fremstilt ved bearbeidelse av jordbruksråvarer) bestemmer i § 4 fjerde ledd at "tollovens bestemmelser om tilleggstoll får tilsvarende anvendelse for så vidt angår avgift eller restitusjonsutbetaling etter loven her".

Fiskeeksportloven (lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer) pålegger fiskeeksportørene å svare en særlig eksportavgift, og kontrollen med at loven håndheves vil forutsette tollmyndighetenes medvirkning.

Den lovteknikk som er benyttet i ovennevnte lover innebærer at de materielle regler i særlovene (innførselsforbud, betalingspålegg mv.), vil måtte tolkes og anvendes på bakgrunn av de alminnelige regler i tollovgivningen – uten at det i tolloven finnes annen henvisning til disse eller andre særlover (som hjemler slike forbud eller pålegg) enn en ubestemt henvisning til at ”tollvesenet skal videre føre kontroll med at gjeldende bestemmelser om vareførsel til og fra tollområdet blir overholdt” (tolloven § 9 annet ledd).

6.5 Henvisning til tolloven i andre lover

Det er få andre lover som har direkte henvisninger til tolloven.

Etter *tvangsfullbyrdelsesloven* (lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring) § 15–13 kan rettens midlertidige forføyning mot vareeieren beslutte at tollmyndighetene skal holde varen tilbake fra frigjøring til sikring av immaterialrettigheter. Bestemmelsen viser til definisjonen av vareeier i tolloven § 1 nr 3, og til § 41 som gir nærmere regler om tollmyndighetenes tilbakeholdelse av varer (henvisning skal være til tolloven § 39 etter endringer i tolloven 1997 hvor bestemmelsen ble flyttet fra § 41).

Kystvaktloven (lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten) har en generell henvisning til tolloven, der det i § 10 heter at Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av tolloven blir overholdt. Av forarbeidene fremgår at kompetansebestemmelsen ikke sikter til ”tollbehandling”, men at myndighetsutøvelsen gjelder ”tolloppsyn”. Det er imidlertid verdt å bemerke at kompetanseoverføringen fra andre kontrollmyndigheter til Kystvakten forutsettes å være ”komplementær og subsidiær”, og at det dessuten kan være uheldig med sammenblanding av lovgrunnlag og felles myndighetsutøvelse på vegne av andre kontrollmyndigheter (blant annet på bakgrunn ulikheter i det rettslige grunnlaget for utøvelse av henholdsvis politi- og tollmyndighet).

Henvisningsteknikk og kompetanseoverføring reiser særlige problemer. Den henvisningsmåten som er valgt i Kystvaktloven kan illustrere dette. Det heter i Ot.prp. nr. 41 (1996–1997):

- ”Bestemmelsene i paragraf 17 fastsetter forholdet mellom Kystvakten og dagens kontrollmyndigheter. Kystvaktens myndighet skal være komplementær og subsidiær i forhold til

dagens kontrollmyndigheter. Forholdet til tollmyndighetene er av spesiell betydning, fordi tollvesenet etter loven har særlig utstrakte beføyelser. Således vil en videre oppfølging av en tollkontroll i form av oppbringelse, beslag m.v. ikke forutsette skjellig grunn til mistanke, mens dette vil være tilfelle for en ren politimessig oppfølging. En sammenblanding av Kystvaktens roller som henholdsvis politi- og tollmyndighet i den enkelte sak, vil på denne bakgrunn være uheldig. Det presiseres derfor at Kystvaktens håndheving av tolloppsyn og nødvendig rapportering av overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av tolloven, bør skje etter retningslinjer gitt av tollvesenet. Det forutsettes at det skjer en løpende rapportering fra Kystvakten til tollvesenet om de enkelte kontrollaksjoner som er under gjennomførelse og som er avsluttet. I noen utstrekning vil Kystvakten kunne aksjonere på eget initiativ, der situasjonen tilsier dette og det ikke er tid eller anledning til på forhånd å kontakte tollvesenet. Det må imidlertid forutsettes at Kystvakten i slike situasjoner så raskt som mulig søker kontakt med tollvesenet for å innhente forholdsordre.”

6.6 Vurdering

Spørsmålet om egnet lovstruktur og saklig virkeområde vil måtte besvares blant annet på grunnlag av om det bør benyttes *henvisningsteknikker* mellom lover eller *parallellregulering* i flere lover. Parallellregulering kan dessuten suppleres med henvisninger.

Det saklige anvendelsesområde for dagens tollovgivning fremgår av tolloven selv, se særlig loven § 9 om tollmyndighetenes oppgaver. Henvisninger i tollovgivningen til andre deler av lovverket forekommer nesten ikke, mens på den annen side er det i en rekke andre lover inntatt eksplisitte henvisninger til tolloven, blant annet når det gjelder plikt til å svare interne fiskalavgifter, og fritak fra disse, forbud og tillatelser til inn- og utførsel samt kontroll med vareførselen.

Som en generell målsetning bør det etter departementets oppfatning unngås at tollovgivningen har særbestemmelser om saksbehandlingen som avviker fra forvaltningsloven. Særbestemmelser bør bare finnes i tollovgivningen dersom spesielle hensyn tilsier en avvikende regulering for visse sider ved tollmyndighetens virksomhet. Det bør også unngås at tollovgivningen overlapper og gjentar en generell lov som forvaltningsloven. Som nevnt ovenfor ble tolloven ved revisjonen i 1993 gjennomgått med sikte en slik oppklaring i forholdet til forvaltningsloven. Enkelte sider ved tollmyndighetenes saksbehandling er imidlertid fremdeles regulert i tolloven med bestemmelser som avviker fra forvaltningslovens bestemmelser.

Et eksempel på dette er tolltjenestemannens taushetsplikt etter tolloven. Forholdet til forvaltningsloven er uproblematisk etter gjeldende rett, ettersom tolloven § 8 nr. 5 eksplisitt angir at forvaltningsloven §§ 13 til 13 e) *ikke skal gjelde*. Det vil imidlertid forekomme tilfeller der flere lover får anvendelse på samme forhold (regelkollisjonstilfeller), *uten* at lovbestemmelser om saklig vir-

keområde eller lignende gir noen positiv avklaring av hvilken lovregel som skal gå foran. Her må forholdet mellom tollovens og merverdiavgiftslovens taushetspliktbestemmelser avklares på annen måte – ettersom det ikke er gitt noen henvisningsregel om dette, verken i den ene eller den andre av de to lovene. Følgelig vil tolltjenestemannen i sitt arbeid med toll og innførselsmerverdiavgift være pålagt taushetsplikt etter *begge lover*. Dersom taushetsplikten er noe ulikt avgrenset i de to lovene, kan det skje at han gjør seg skyldig i brudd på taushetsplikt etter den ene loven – men ikke den andre. Et slikt resultat er ikke overraskende, fordi lovgivningen er fragmentarisk. En gjennomarbeidet lovstruktur der det benyttes henvisninger i nødvendig utstrekning, vil imidlertid kunne sikre at det ikke oppstår tvil om de ulike bestemmelsenes anvendelse.

Rettsinformasjonsgrunner kan tilsi at det i toll- og vareførselslovgivningen bør benyttes henvisningsteknikker i noe større utstrekning. Dette vil motvirke fragmentering av det samlede regelverket som anvendes, og det vil gi brukeren bedre mulighet til å forutberegne sin rettsstilling i det enkelte tilfelle. Henvisningsregler kan også gi publikum og offentlige tjenestemenn et klarere bilde av hvem som er adressat for de aktuelle lovbestemmelser, hvilke typesituasjoner som er omfattet og hvilke offentlige organer som håndhever dem.

Bruk av henvisningsregler mellom ulike lover kan skje på flere måter. Én henvisningsmåte kan være å la henvisningen inntas i bare én av de aktuelle lovene (én-veis henvisning), slik for eksempel innførselsreglene i merverdiavgiftsloven i dag henviser til bestemmelsene i tolloven – uten at det i tolloven er opplyst at reglene der får tilsvarende anvendelse også for merverdiavgift. En annen løsning kan være at henvisningen finnes begge steder, men slik at bare den ene henvisningen gis form av en materiell rettsregel. At den andre henvisningen utformes slik at den kun er av informativ karakter, vil forhindre regelkollisjoner og tolkningstvil.

Når det gjelder lovutkastets regulering av *forholdet til forvaltningsloven*, vises det til utkastet § 1–8, der det foreslås at forvaltningsloven skal gjelde for tollmyndighetenes utøvelse av myndighet ”hvis ikke annet er bestemt i denne lov”. En rekke av utkastets bestemmelser vil gå foran forvaltningslovens tilsvarende bestemmelser, blant annet § 1–6 annet ledd om kunngjøring av forvaltningsvedtak om endring i de ordinære tollsatser, og de særlige forvaltningsregler i utkastets kapittel 12.

Om lovutkastets *saklige virkeområde* heter det i utkastet § 1–4 første ledd, at ”denne lov gjelder varer som innføres til eller utføres fra tollområdet”. En slik nøytral formulering er valgt for å unngå en rigid regel med henvisning til andre lover, som nødvendigvis måtte ha vært gitt ved en

uttømmende oppregning. For øvrig vil utkastets saklige virkeområde indirekte fremgå av § 1–5 (om tollmyndighetenes oppgaver), der det heter at tollmyndighetene skal beregne og fastsette toll og dessuten andre avgifter i den utstrekning det følger av lov eller instruks, og videre ”føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet, og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes.” Lovens brukere vil her få en påminnelse om at slike bestemmelser vil måtte søkes i den øvrige lovgivning.

7. FORDELING AV REGELSTOFFET

7.1 Én tollov – eller flere?

Utarbeidelse av nye lovbestemmelser om toll med tilhørende utkast til plenarvedtak vil innebære at det også treffes valg mellom ulike alternativer for horisontal og vertikal plassering av regelstoffet. Avveiningen mellom alternativene vil bygge på rettslige vurderinger så vel som rene hensiktsmessighetsvurderinger.

Den generelle målsetningen om forenkling og bedret oversikt vil tilsi at regelverk som over tid har vært utsatt for fragmentering, samles i større enheter, og at dette skjer på grunnlag av rettslige kriterier som hjemmelsforhold og saklig anvendelsesområde, supplert med synspunkter på hvilke deler av lovgivningen som erfaringsvis ofte bringes i samvirke. Mothensynene gjelder særlig der tekstvolumet blir stort, eller overgangen til større enheter innebærer at mange brukeres kunnskap til velkjente sektorer av lovgivningen kan gå tapt. Tilgang til databaser og elektroniske søkemotorer vil i noen grad avhjelpe at tekstmengdene i den enkelte lov økes. Tilsvarende kan kapittelstruktur med flere nivåer for paragrafnummerering og bruk av innledende innholdsfortegnelse i loven, gi bedret oversikt.

Hensynet til forenkling og god oversikt over det samlede regelverket taler imidlertid mot å la regelstoffet fordeles på en tollforvaltningslov og en tollgrunnlagslov. Argumentet om at en slik fordeling vil gi brukerfordeler for de merverdiavgiftspliktige, er neppe utslagsgivende når det tas i betraktning at de samme brukerne også må forutsettes å forholde seg til vareførselsbestemmelsene i tolloven.

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at en samling av regelstoffet i én lov vil gi bedret oversikt og systematikk, selv om lovens omfang utvides. Sammenslåing av lover har dess-

uten generelle fordeler, ved at det samlede antallet bestemmelser kan reduseres. Det foreslås derfor én felles toll- og vareførselslov.

7.2 Flytting av regelstoff fra plenarvedtak til formell lov

En samling av reglene som nevnt over vil for tollregelverkets struktur medføre klare fordeler, ved at store deler av regelstoffet relativt ukomplisert kan forskyves horisontalt – fra plenarvedtaket til formell lov. Dette vil innebære at brukerne vil finne de sentrale bestemmelser der de er lettest tilgjengelige, nemlig i lov. Plassering i lov vil dessuten gi mer robuste regler, der tolkning og anvendelse kan forankres i lovens forarbeider.

Flytting av tekst fra plenarvedtak til formell lov var også et strukturelt grep som ble benyttet i forbindelse med den nye skatteloven. Det heter i Ot.prp. nr 86 (1997–98) punkt 2.3.2.5:

”Departementet foreslår at enkelte av bestemmelsene som i dag står i det årlige skattevedtaket overføres *til skatteloven*. [...] Bakgrunnen for at departementet foreslår å overføre disse bestemmelsene fra skattevedtaket til skatteloven er hensynet til brukervennlighet og oversikt i regelverket. Ved å samle lov-, forskrifts- og skattevedtaksbestemmelser [...] i skatteloven blir regelverket vesentlig mer oversiktlig enn i dag.”

Den lovtekniske forutsetningen for en slik omplassering av regelstoff i tolloglovgivningen, vil være at det skapes en forbindelse mellom plenarvedtaket og loven – en forbindelse som ikke finnes i dag. Et mønster finnes i skattevedtaket og i merverdiavgiftsvedtaket, i form av en henvisningsteknikk der plenarvedtaket *viser til* formell lov. I et omredigert tollvedtak vil en tilsvarende henvisning kunne lyde:

”Fra 1. januar 200x skal det ved innførsel av varer svares toll etter bestemmelsene i lov dd.mm.xxxx, og etter de satser som følger av dette vedtak.”

En slik henvisning i plenarvedtaket (uttrykket: ”skal [...] etter bestemmelsene i lov”) vil innebære *en kobling* mellom vedtaket og de materielle bestemmelser i formell lov, og de forskrifter som gis i medhold av loven. Pliktreglene i loven vil dermed måtte leses i sammenheng med de tilsvarende regler i plenarvedtaket. Det vises til utkastet til plenarvedtak § 1 og til utkastet til ny lov § 1–4.

7.3 Om lov- og paragrafredigering

Justisdepartementet har gitt uttrykk for en viss skepsis overfor bruken av gjennomgående kapittel- og paragrafnummerering, og anbefaler en slik desimalsystematikk bare for større lover, som dessuten har en markert kapittelinndeling (Justisdepartementets Lovteknikkhefte, side 62). En teknisk konsolidert, ny toll- og vareførselslov vil imidlertid både bli en relativt stor lov, og inneholde så vidt forskjellige kapitler eller deler, at Finansdepartementet antar at en desimalsystematikk likevel er mest hensiktsmessig. Det vises også til ny skattebetalingslov.

Når det gjelder paragrafredigering, foreslås det å benytte samme system som i skatteloven og ny skattebetalingslov, og som i store trekk svarer til det som Lovstrukturutvalget har foreslått. Det innebærer at hver paragraf kan deles opp i til sammen tre undernivåer ved behov.

Departementet har lagt vekt på at inndelingen av lov- og forskriftstekster ved hjelp av ledd er godt innarbeidet. Alle leddene i paragrafene er derfor nummererte. Dette er også i samsvar med Lovstrukturutvalgets anbefaling (se NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, side 95). I mange sammenhenger kan en inndeling av hvert enkelt ledd i underpunkter lette oversikten over en bestemmelse. I utkastet er de enkelte ledd inndelt i underpunkter ved bruk av bokstaver. Hvor det er behov for en ytterligere oppdeling av underpunktene, er det benyttet arabertall med etter etterfølgende punktum. Denne underinndelingen skal betegnes «nummer». Det opplegget som er benyttet for paragrafinndeling skulle gi muligheter for entydige henvisninger, med liten risiko for misforståelser. Det vises for øvrig til omtalen av inndelingssystematikken i skatteloven, i Ot.prp. nr. 86 (1997–98) avsnitt 2.3.3.5.

7.4 Skillet mellom lov og forskrift – delegert lovgivning

Dagens tollovgivning kjennetegnes ved utstrakt bruk av delegert lovgivning i form av lovfullmakter (forskriftshjemler) – både i tolloven og i plenarvedtaket om toll.

Tolloven inneholder anslagsvis 70 forskjellige fullmakter, de fleste er rettet til Kongen, mens et mindre antall nevner ”departementet”. Det er i tillegg et stort antall lovbestemmelser som gir tollvesenet myndighet i nærmere angitte faktiske situasjoner, men dette er bestemmelser som i praksis vil gjelde myndighetsutøvelse i form av enkeltvedtak – selv om ordlyden også kan tolkes slik at tollmyndighetene gis forskriftskompetanse.

Tilsvarende er det i *plenarvedtaket* inntatt over 50 fullmakter, og de fleste er også her stilet til Kongen. Et spesielt trekk er imidlertid at uttrykket ”forskrift” bare forekommer et fåtall steder, idet

fullmaktene ofte er formulert slik at Kongen kan "fastsette", "iverksette", "utforme" eller "bestemme". Den varierende uttrykksmåten har nok sammenheng med at mange av bestemmelsene har sin opprinnelse i tiden før forvaltningsloven i 1967 innførte en fast terminologi på dette område.

En omplussing av regelstoffet som nevnt over – fra plenarvedtak til formell lov – vil også berøre spørsmålet om en gitt regel skal plasseres i lov eller forskrift, og hvordan en hjemmel i loven i så fall bør utformes. Avhengig av utformingen vil en slik fullmakt i lov trekke opp retningslinjer for forvaltningens utøvelse av myndighet, og om forvaltningsorganet skal ha kompetanse til å fastsette forskrifter eller kun treffe enkeltvedtak, eller begge deler. Fullmaktens nærmere utforming vil videre være avgjørende for om skjønnsutøvelsen skal være fri eller lovbundet (rettsanvendelsesskjønn). Hensynet til legalitetskontroll vil her spille inn ved valg av lovteknisk løsning – en rettsregel plassert i lov vil i større utstrekning kunne åpne for domstolskontroll enn om den samme rettsregelen plasseres i forskrift.

Reglene om legalitetskontrollen er utviklet i rettspraksis, men for at slik kontroll kan virke effektivt i det enkelte tilfelle, er det avgjørende at lovfullmakten er utformet slik at den gir holdpunkter når rettsanvendelsen skal prøves. Alminnelige synspunkter på valget mellom lov og forskrift er drøftet i Lovstrukturutvalgets innstilling, NOU 1992: 32 side 99:

"Utvalget vil peke på at det er svært varierende hvordan delegering av lovmyndighet angis i lovene. Det svinger mellom ganske detaljerte avgrensninger for forvaltningen til å utstede forskrifter til vide bestemmelser om at "Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov". [...] På den ene siden kan det ut fra for eksempel rettssikkerhetshensyn være behov for å sette klare skranker for forvaltningens forskriftsutstedelse. På den andre siden kan det være omfattende og viktige områder hvor svært mye må overlates til forvaltningens skjønn. Det er like fullt utvalgets inntrykk at en ikke er tilstrekkelig opptatt av hvilke bestemmelser som fastsettes i forskrift via delegasjonsbestemmelser i lovene, og at hjemlene i en del tilfeller er unødig vide."

Lovstrukturutvalgets synspunkt utdypes i en senere uttalelse fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité, der det heter at det må utvises særlig varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder rettigheter og plikter for borgeren, se Innst. S. nr. 296 (1995–96).

Tilsvarende påpekes det av Justisdepartementet (i heftet "Lovteknikk og lovforberedelse", side 105), at det må stilles krav om en klar utforming av hjemmelsbestemmelsen dersom det gjelder inngripende regler, for eksempel om innkreving av skatter og avgifter. I praksis vil dette innebære at knappe og lite informative lovfullmakter bør unngås.

7.5 Vurdering

Departementet viser til at målsetningen om at den tekniske lovrevisjonen av tollovgivningen skal gi bedret oversikt over det samlede regelverket, også får betydning for skillet mellom lov og forskrift, og for hvordan forskriftsfullmakter bør utformes. Et alminnelig ønske om bedret rettsikkerhet, kan dessuten tilsier at lovbestemmelsene bør utformes slik at blanco-fullmakter unngås, og at loven ikke avskjærer domstolskontroll med forvaltningens skjønnsutøvelse.

I utkastet er det generelt lagt vekt på at lovteksten skal være opplysende, og at viktigere materielle bestemmelser bør innarbeides i loven i stedet for en plassering i forskrift. Videre er det lagt til grunn at lovens fullmakter i størst mulig grad bør knyttes til de respektive materielle bestemmelsene, og fullmaktene er derfor gjennomgående plassert som siste ledd i vedkommende paragraf. På denne måten oppnås også en hensiktsmessig paragrafnummerering, slik at forskriftens enkeltbestemmelser vil kunne samsvare med lovens. Fullmaktene vil dessuten omtales i lovmotivene og den begrunnelse som er gitt der, vil gi holdepunkter for tolkningen av fullmaktens nærmere innhold og rekkevidde.

8. GJENNOMFØRING AV FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSE

8.1 Innledning

Et særlig kjennetegn ved den internrettslige lovgivningen om toll- og vareførsel er det sterke innslaget av gjennomføringsbestemmelser, det vil si bestemmelser som oppfyller internasjonale avtaleforpliktelser. Svært mange av bestemmelsene i vår nasjonale toll- og vareførselsrett har folkerettslig bakgrunn, og rettsutviklingen gjenspeiler de traktater som Norge til enhver tid inngår.

Etter sitt saklige innhold vil lovgivningen om toll og vareførsel kunne deles i henholdsvis materielle bestemmelser om tollplikt (herunder rett til tollfrihet), forvaltningsbestemmelser om saksbehandling og kontroll, og endelig kompetansebestemmelser og organisatoriske bestemmelser primært rettet til de ulike forvaltningsorganer som utøver tollmyndighet.

Tidligere var det de traktatsmessige forpliktelser om tollsatser og tollpreferanser som utgjorde hovedmengden av de bestemmelser som var nødvendig å gjennomføre internretten. I takt med internasjonaliseringen av varebyttet, utviklingen av det internasjonale tollsamarbeidet og nye konvensjonsforpliktelser blant annet om forenklinger av tollprosedyrer mv. (i WTO-forhandlingene

ofte angitt med stikkordet "handelsforenklinger", *Trade Facilitation*, om Generalavtalens artikler V, VIII og X), øker imidlertid andelen av rene vareførselsrelaterte bestemmelser betydelig.

Tilsvarende gjelder en rekke forvaltnings- og kontrollbestemmelser av mer generell art; konvensjonsbestemte individuelle rettigheter kan eksempelvis innebære krav om at klageordninger og regler om partsinteresser må innarbeides i internretten. Enkelte avtaler, som WTO-avtalen, stiller dessuten krav til det nasjonale regelverkets klarhet og tilgjengelighet ("*Transparency*"), og dette vil medføre at avtalens bestemmelser skal kunne gjenfinnes i nasjonal lovgivning. Et slikt krav om åpenhet og forutsigelighet følger dessuten av ordningen med offentlig utspørring og gjennomgang av landenes toll- og handelslovgivning (*Trade Policy Review Mechanism, TPRM*), som WTO-medlemmene har forpliktet seg til. Slike åpenhetskrav vil etter forholdene øke omfanget av gjennomføringslovgivning ytterligere.

8.2 Generelt om gjennomføringsteknikker

Det tradisjonelle utgangspunktet i norsk rett er at folkerettslige regler ikke uten videre er en del av norsk rett (det *dualistiske prinsipp*). Det vil derfor i utgangspunktet være behov for særlige gjennomføringsskritt for at en folkerettslig regel skal få virkning i internretten.

Gjennomføring i norsk rett kan gjøres på flere vis. Rettsinformasjonshensyn, sammen med hensynet til legalitet og behovet for internasjonal rettsenhet, vil ha betydning ved valg av gjennomføringsteknikk. Gjennomføring ved *transformasjon* vil si at det vedtas særlige lovbestemmelser med det samme materielle innhold som traktatteksten. Transformasjonsteknikken har den fordel at de aktuelle bestemmelser gjøres tilgjengelige i den stil og orden som mange brukere vil være fortrolige med. Bestemmelsene vil dessuten kunne leses i lovsamlinger og hentes frem fra velkjente databaser. At den folkerettslige bakgrunnen ikke umiddelbart fremgår, kan imidlertid være en ulempe. Dette kan imidlertid bøtes på i noen grad, ved at det for eksempel gjøres rede for dette i forarbeidene, i fotnoter eller på annen måte.

Et eksempel på en spesiell transformasjonsteknikk er tolltariffens innledende bestemmelser § 8 – der det heter at tollverdien skal fastsettes "på grunnlag av de forskrifter som Finansdepartementet har gitt med samsvar med bestemmelsene i Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel". Stortingsvedtakets ordlyd kan tale for at det foreligger en presumpsjon om at forskriftenes materielle innhold samsvarer med avtalen.

Alternativt kan folkerettslige regler gjennomføres ved *inkorporasjon*, slik at det vedtas en lovbestemmelse som kort fastsetter at vedkommende traktat (eller del av traktat) skal "gjelde som norsk lov". Den aktuelle folkerettsregel får da direkte anvendelse i norsk rett; borgeren vil kunne påberope den overfor offentlige myndigheter, og domstolene vil være bundet til å anvende den. Inkorporasjon sikrer rettsenhet mellom statene, både fordi selve konvensjonsteksten blir stående uendret og fordi tolkning og anvendelse i større grad vil være bundet av praksis som konvensjonsorganer gir uttrykk for (der konvensjonen åpner for slike organer). Denne gjennomførings-teknikken egner seg imidlertid bare dersom traktatteksten er tilstrekkelig klar, slik at det fremgår i hvilken utstrekning rettsreglene lar seg anvende på rettsforhold mellom internrettslige rettssubjekter – private eller offentlige. Et nærliggende eksempel på en slik inkorporasjonsteknikk, er lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven), der det i § 1 heter at bestemmelsene i avtalens hoveddel "skal gjelde som norsk lov". Inkorporasjonsbestemmelsen omfatter dermed avtalens artikkel 10 om forbud mot "toll og avgifter med tilsvarende virkning", men ikke avtalens protokoller (og dermed er heller ikke opprinnelsesreglene i Protokoll 3 eller de særlige vareførselsreglene i Protokoll 10 og 11 gjort til norsk rett).

En svakhet ved inkorporasjonsteknikken knytter seg til oversettelsen, ettersom de fleste av traktattekstene på toll- og vareførselsrettens område inngås på et annet språk enn norsk. Oversettelsesproblemet kan tilsi at selv om det benyttes en inkorporasjonsteknikk (for eksempel ved at loven gjengir traktatteksten i sin helhet i norsk oversettelse), vil det i realiteten være tale om en transformasjon – ettersom det ikke foreligger en autoritativ, norsk tekst å inkorporere.

Det kan imidlertid skje at nye traktatforpliktelser samstemmer med internrettslige lovregler som er gitt tidligere. I disse tilfellene kan det være tilstrekkelig å *konstatere rettsharmoni* (passiv transformasjon), og det kan være unødvendig med et særlig lov- eller forskriftsvedtak om gjennomføring. Dersom eksempelvis visse konvensjonsforpliktelser materielt sett ligger innenfor den fullmaktslovgivning som forvaltningen på et gitt område er bundet av, vil det være tilstrekkelig at overordnet forvaltningsorgan påser at underordnede organers myndighetsutøvelse skjer i samsvar med og oppfyller de krav som konvensjonen stiller. Om nødvendig kan dette skje ved instruks, men som en alminnelig presumpsjon må det forutsettes at offentlige tjenestemenn og forvaltningsorganer til en hver tid utøver myndighet i samsvar med norsk lov, herunder de folkerettslige forpliktelser som Norge har påtatt seg og som er gjennomført i norsk rett.

8.3 Vurdering – egnede gjennomføringsteknikker på toll- og vareførselsrettens område

Ideelt sett ville det være ønskelig at vår internrettslige toll- og vareførselslovgivning inneholdt lov- og forskriftstekster som ga en uttømmende, samlet og presis gjengivelse av de traktatsbestemmelser som Norge til en hver tid er bundet av. Dermed ville loven selv gi den nødvendige og tilstrekkelige rettsinformasjon, og både stat og borger kunne forholde seg til loven – uten å måtte gå den møysommelige veien om traktatens tekst og tolkning av denne (og i tillegg oversette denne, dersom den ikke forelå i autoritativ norsk versjon). Omfanget av et slikt nasjonalt tollregelverk ville imidlertid lett bli uoverkommelig og ambisjonen om fullstendighet ville i realiteten være vanskelig å opprettholde.

En rekke av traktatstekstene på toll- og vareførselsrettens område oppstiller også valg mellom alternativer, eller forutsetter supplerende internrettslige regler om for eksempel visse fremgangsmåter eller prosedyrer. Enkelte bestemmelser om tollverdifastsettelse i WTO-avtalen oppstiller slike alternative, materielle regler, og gjennomføringen i internretten må derfor klargjøre hvilket alternativ som er valgt. Her vil inkorporasjon ikke uten videre gi klarhet i hvilke av alternativene som skal gjelde, og gjennomføringsmåten må derfor uansett forutsette en eller annen form for transformasjonsteknikk.

I enkelte tilfeller vil konvensjonen selv forutsette at dens regler kommer klart til uttrykk i nasjonalt regelverk. En slik eksplisitt gjennomføring kan dessuten ha betydning for om borgeren vil ha rettskrav på å bli behandlet i samsvar med konvensjonens regler. WTO-avtalen forutsetter at nasjonal gjennomføring av avtaleforpliktelsene generelt skal skje med klarhet og på en åpen, gjennomsiktig måte (transparens). Dette kan tilsi at passiv transformasjon eller konstatering av rettsharmonisk ikke uten videre er tilstrekkelig.

Valg av inkorporasjon som gjennomføringsmåte vil generelt forutsette at de enkelte bestemmelser i traktatteksten er egnet for anvendelse i internretten. Konvensjoner og traktattekster på toll- og vareførselsområdet er i all hovedsak utformet slik at det er partene (statene) som er plikt- og rettighetssubjekter, mens det bare unntaksvis forekommer konvensjonsbestemmelser som er redigert slik at private rettssubjekter er "normadressater". Spesifikt angitte myndighetsorganer (som "tollmyndighetene" eller "nasjonale domstoler") hører også til sjeldenhetene. Videre vil tekstene stort sett foreligge på andre språk enn norsk. For en teknisk revisjon av toll- og vareførsels-

lovgivningen vil det på denne bakgrunn være mest hensiktsmessig å benytte *transformasjon* som et utgangspunkt, der folkerettslige forpliktelser skal gjennomføres i intern lovgivning.

På enkelte områder synes det imidlertid å være nærliggende å vurdere *vekslende teknikker*, slik at relevante traktatbestemmelser (i norsk oversettelse) vil kunne gjenfinnes i lovteksten ved at de innarbeides på de steder i loven der den redaksjonelle utforming gjør dette naturlig. En slik gjennomføring (transformering) kan suppleres med en uttrykkelig henvisning (inkorporering), der det fremgår at loven på dette punkt skal tolkes og anvendes innenfor de rammer som traktaten setter.

Et slikt kompromiss mellom de to teknikker kan være nødvendig for å bevare helheten og oversikten i lovverket. På enkelte avgrensede saksområder, som tollverdibestemmelsene og handelstiltaksbestemmelsene (utkastets kapittel 7 og kapittel 10), vil det være hensiktsmessig at loven dessuten etablerer en form for "del-monisme", for å sikre samsvar med de folkerettslige forpliktelser og dessuten signalisere lojalitet overfor andre konvensjonsstater. Her foreslås det at lovteksten gjør det klart av myndighetsutøvelsen skal skje innenfor rammen av avtale med fremmed stat eller organisasjon, se utkastets § 7–1 og § 10–1.

I de tilfeller der traktatforpliktelser har vært gjennomført ved passiv transformasjon eller ved konstatering av rettsharmoni, er det ønskelig at det i forarbeidene blir opplyst om de forpliktelser som ligger til grunn for den internrettslige regelen. Dette er særlig aktuelt for de mange detaljbestemmelser om tollfritak.

9. TOLLOVGIVNINGEN I VÅRE NABOLAND

9.1 Generelt om forholdet mellom nasjonal tollovgivning og tollunionens regler

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 henvis-

ningsteknikk til tollunionens rettsakter, og av samme grunn er de nasjonale tollover relativt kortfattede.

Fellesskapsretten forutsetter imidlertid at visse deler av den materielle tollovgivning gis av nasjonale lovgivere. Spørsmål om straffenivå (strafferammer) og alternative sanksjonsformer ved tollovertredelser vil eksempelvis være opp til medlemslandene selv å fastsette. Men også her benyttes en henvisningsteknikk, ettersom det er brudd på de fellesskapsrettslige reglene som straffesanksjoneres. Videre forutsetter fellesskapsretten at nasjonal lovgivning gir regler om oppgjør og avregning av tollkrav, registreringsmåter og -vilkår for visse aktører (importører, ekspeditører, autoriserte speditører m. fl.) og om de krav som stilles til sikkerhetsstillelse og kreditt for tollmyndighetenes krav på toll. Nasjonal tollovgivning vil også regulere administrative forhold om tollforvaltningens organisasjon og dens tjenestemenn, samt lokale bestemmelser om ankomst- og godsregistreringssteder, visse tekniske forhold omkring tolldeklarerer mv – som supplement til fellesskapsrettens tilsvarende regler.

I fellesskapsretten er det gitt en rekke materielle, forvaltningsrettslige regler som setter minstestandarder til utøvelse av tollmyndighet, og disse skal forutsetningsvis samsvare med og utdypes i medlemslandenes interne forvaltningslovgivning. Eksempelvis er det i fellesskapsretten gitt eksplisitte regler om at borgeren skal ha rett til å påklage tollmyndighetenes vedtak overfor et høyere forvaltningsorgan eller å bringe vedtaket inn for en domstol, at borgeren skal ha rett til å kreve bindende forhåndsvedtak i visse tollsaker, og videre at tollmyndighetene på den annen side er forpliktet til å treffe vedtak innen visse frister, og til å bevare taushet om konfidensielle opplysninger om den tollskyldige mv. Her forutsettes det at medlemslandenes internrett gir utfyllende, materielle regler. Personverndirektivet og en rekke andre av fellesskapsrettens rettsakter med generell anvendelse, vil dessuten slå inn i medlemslandenes interne tollovgivning, og i noen grad gi likeartede materielle regler, for eksempel om krav til nasjonale myndigheters oppbevaring av og taushet om personopplysninger.

Selv om fellesskapsretten har direkte anvendelse i medlemslandenes internrett, vil det likevel gjelde et internrettslig hjemmelskrav, så vel på strafferettens område som for myndighetsinngrep i sin alminnelighet. Straff for brudd på tollovgivningen og tollmyndighetenes kontrollinngrep overfor borgeren – for eksempel i form av visitasjon av reisende, beslag i varer eller innsyn i regnskaper og dokumenter – vil derfor kreve hjemmel i nasjonal lovgivning. Av samme grunn gir fellesskapsretten bare et fåtall bestemmelser om selve kontrollutøvelsen, og tradisjonelle straffebud er helt fra-

værende. På disse områdene vil tradisjoner og rettspolitiske forhold naturlig nok variere mellom de ulike EU-landene.

Men visse avveininger vil likevel være felles for alle medlemslandenes nasjonale tollover, for eksempel om proporsjonalitetskrav, personvern hensyn, judisiell kontroll og øvrige rettsikkerhetsgarantier – fordi både traktatgrunnlaget og en rekke sekundærrettsakter representerer rammer som de nasjonale lovgivere må holde seg innenfor. Fellesskapsretten stiller også økende krav til hvordan medlemslandene skal utføre toll- og vareførselskontrollen, blant annet ved felles kriterier for kontrollinnsats, risikoanalyse, kontrollhyppighet og praktisk koordinering med andre etater, som politi, veterinær- og fremmedmyndigheter.

9.2 Nærmere om fellesskapsrettens regler på tollområdet

Roma-traktaten slo fast allerede i 1957 at medlemslandene utgjør en tollunion, med en felles ytre tolltariff og et tollfritt varebytte innad. En felles tolltariff 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). Tollkodeksen utgjør en regelsamling som innholdsmessig kan sammenlignes med tradisjonelle tollover i de fleste land (med de utelatelser som er nevnt over). Den detaljeres ytterligere i de såkalte gjennomføringsbestemmelsene som er gitt av Kommisjonen (kommisjonsforordning 2454/93). Som nevnt over forutsettes det at medlemslandenes internrett gir en rekke regler som utfyller – men ikke repeterer – de materielle reglene i tollkodeksen og i gjennomføringsbestemmelsene.

Tollkodeksen samler de aller fleste generelle regler som gjelder handelen med varer mellom EU og tredjeland, i én sammenfattet utgave med til sammen 253 artikler over 78 sider (i Official Journal-format). Kodeksen fastsetter tollunionens geografiske område (tollområdet) og gir de grunnleggende definisjoner blant annet om pliktsubjektet ("den tollskyldige") og om tollkravet ("tollskylden") i fellesskapets tollrett. Den inneholder også alminnelige bestemmelser om fysiske og juridiske personers rettigheter og plikter, og om fullmakter, tollmyndighetenes vedtak og behandling av opplysninger. Videre fastsetter kodeksen de betingelser som gjelder for plikten til å svare inn- eller utførselstoll, og herunder hvordan disse skal beregnes (verdifastsettes, stykk- eller mengdeberegnes), samt en rekke bestemmelser om varers midlertidige innførsel, bearbeidelse og øvrige tollprosedyrer. Det er også egne bestemmelser om såkalte privilegerte transaksjoner (*Privileged Operations*), som er et fellesbegrep for tollfritak av forskjellige slag. Kommisjonen har for

tiden under utarbeidelse en ny, teknisk revidert tollkodeks, der omfanget er skåret noe ned – til 164 artikler.

Gjennomføringsbestemmelsene til tollkodeksen utgjør et svært omfattende regelstoff, med til sammen 561 artikler over 681 sider (Official Journal-format). 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. Mange av gjennomføringsbestemmelsene forutsetter som nevnt at medlemslandenes interne lovgivning gir de nødvendige forvaltnings- og sanksjonsregler. Kommisjonen har også utgitt en rekke retningslinjer til enkelte artikler, men disse er ikke rettslig bindende.

En tollunion vil også ha særlige kompetansebestemmelser om hvordan medlemslandene fastsetter *de felles tollsatser* som skal gjelde overfor tredjeland. Etter traktaten er det Rådet som etter forslag fra Kommisjonen fastsetter EUs felles tolltariff (*Tarif intégrée des Communautés européennes, TARIC*). Satsstruktur og beskyttelsesnivå er imidlertid et resultat av de avtaleforpliktelser som EU er bundet av, først og fremst GATT – men også de preferanseavtaler som til enhver tid er inngått. Her er det verd å merke at handelspolitikken er et politikkområde som tilligger fellesskapets institusjoner, og at Kommisjonen har enekompetanse til å inngå forhandlinger om avtaler på så vel bilateralt som multilateralt plan på fellesskapets vegne.

Bestemmelser om den *felles, ytre handelspolitikk* finnes ikke i tollkodeksen, men er samlet i enkelte andre rettsakter – selv om traktatgrunnlaget er delvis sammenfallende for de to politikkområdene. Av særlig betydning er de såkalte handelspolitiske instrumentene (*Trade Policy Instruments, TPI*), som alle er gitt som rådsforordninger. Disse gjelder fellesskapets iverksettelse av handelstiltak overfor tredjeland, i form av antidumpingtiltak, anti-subsidietiltak og beskyttelsestiltak. Et fjerde instrument er forordningen om handelshindringer (*Trade Barriers Regulation*), som gir nærmere regler om blant annet saksanlegg og saksbehandling for de tilfeller der eksportører i EU mener å støte på handelshindringer i tredjeland. Alle instrumentene har sin bakgrunn i de tilsvarende regelsettene i WTO.

Kodeksen gir (sammen med fellesskapets tolltariff) de alminnelige regler om toll og vareførsel til og fra tollunionen, mens de praktisk viktige reglene om tollfrihet for reisegods, yrkesutstyr og andre varer som medbringes av reisende fra et tredjeland til EU, er gitt i en egen forordning (rådsforordning 918/83) – med til dels samme traktathjemmel som kodeksen. Her finnes regler

om verdigrenser og maksimalkvanta for en rekke vareslag – blant dem visse høyt beskattede varer som alkohol og tobakk – samt de øvrige betingelser som skal gjelde for at tollfritak kan innrømmes. Tilsvarende regler om fritak for indirekte skatter (særavgifter og merverdiavgift ved innførsel) på varer som reisende bringer med seg inn til EU fra tredjeland, er gitt i et eget direktiv (rådsdirektiv 69/169). Direktivformen innebærer at rettsakten må gjennomføres i medlemslandenes internrett ved nødvendig lovgivning. Reguleringsmåten har sammenheng med de ulike hjemmelsgrunnlagene, og at fellesskapsinstitusjonenes har full kompetanse i tollspørsmål, mens den er begrenset når det gjelder indirekte beskatning.

EFs tollkodeks er som nevnt over under teknisk revisjon, som ledd i en større omstillings- og moderniseringsprosess som Kommisjonen har tatt initiativet til, under betegnelsen "eCustoms". Målsetningen er 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.

Av særlig betydning, både praktisk og rettslig, er de endringer som foreslås i reglene om tolldeklarerer, der det blant annet skal innføres et nytt system med plikt til summarisk forhåndsdeklarerer (*Summary Pre-arrival/Pre-departure Declaration*) – som ledd i beredskapen mot illegal vareførsel, internasjonal terrorisme og spredning av masseødelegglesesvåpen. Systemet bygger på at all vareførsel til og fra EU skal være varslet et bestemt antall timer før varesendingen faktisk krysser grensen for det felles tollterritoriet. Varslingen skal skje i form av en særskilt elektronisk deklareringsrutine til anløpsstedets tollmyndigheter, med spesifikke krav til informasjon om lasten. Endringene er foranlediget av de tilsvarende rutiner som er innført i USA, og det amerikanske initiativet for bedret containersikkerhet (*Container Security Initiative, CSI*). De personvernrettslige sider ved forslaget, så vel som de praktiske følger for transportindustrien, er ikke endelig avklart. Forslaget ble imidlertid vedtatt av Europaparlamentet og Rådet i april 2005. Betydningen for Norge vil bli klarlagt på et senere tidspunkt.

Kodeksrevisjonen foreslår 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 skje. Den elektroniske kommunikasjonen med tollmyndighetene skal også innrettes slik at den vil omfatte også andre offentli-

ge instanser, som nasjonale avgiftsmyndigheter og andre kontroll- og inspeksjonsmyndigheter som overvåker vareførselen (*One-stop Shop*).

Et viktig harmoniseringsskritt, som også kan være med på å hindre forskjellsbehandling og mulig korrupsjon, vil være at tollmyndighetene i de enkelte EU-land etter forslaget skal underlegges felles regler om risikovurderinger og kontrollinnsats (*Community Risk Management Framework, CRMF*). Informasjon om risikoprofiler skal utveksles mellom medlemslandene og Kommisjonen, og en koordinert myndighetspraksis skal sikres gjennom bindende regler i kodeksen. Den tekniske revisjonen har også tatt for seg en del grunnleggende regler og definisjoner i fellesskapets tollrett, blant annet om pliktsubjektet og tollkravet. Det forslaget som nå foreligger synes imidlertid i hovedsak å videreføre gjeldende rett, men med enkelte justeringer i ordlyd og innhold i reglene om tollskyld, tollskyldner og en særlig regel om gradert solidaransvar.

Fornyelsen av tollovgivningen i EU har som mål å forenkle og redusere det totale regelstoffet på fellesskapsnivå. Det videre oppfølging og tidsplan for regelrevisjonen er foreløpig ikke avklart.

9.3 Sammenligning – norsk tollovgivning og tollunionens

Tollovgivningen i Norge har det til felles med tollunionens regler at begge i stor grad er bestemt av multilaterale avtaler. WTO-avtalens bestemmelser om toll og vareførsel, sammen med enkelte instrumenter i FN-systemet, setter rammer for hvordan partenes toll- og vareførselslovgivning skal utformes. I stor grad vil derfor det materielle innholdet i henholdsvis EUs og Norges tollovgivning være sammenfallende. Det løpende arbeidet med handelsforenklinger, blant annet i WTO, stiller også krav til utformingen av tollovgivningen, blant annet med et generelt krav til åpenhet (transparens).

Dette utgangspunkt gjelder imidlertid ikke tollsatsene og beskyttelsesnivået. Her finnes det på enkelte områder betydelige forskjeller mellom Norge og EU, og dette har bakgrunn dels i ulikheter i toll- og handelspolitikken, og dels i de avtaleforpliktelser som er inngått med tredjeland om tollnedtrappinger og tollpreferanser. Også på multilateralt plan (WTO) vil det være forskjeller mellom Norges og EUs innrømmelser.

Det bør understrekes at det internasjonale regelverket oftest har karakter av rammeregulering, og at tolkning og anvendelse av forpliktelsene er overlatt til partenes skjønn, og derfor vil variere. Videre vil traktatforpliktelsene på viktige felter – som iverksettelse av handelstiltak – bare angi de rettslige rammer for hvorledes myndighetene skal gå frem, *dersom* et gitt toll- eller han-

delspolitisk virkemiddel ønskes benyttet. Om et slikt virkemiddel er ønskelig eller egnet, vil derimot være opp til de politiske myndigheter å beslutte i det enkelte tilfelle.

ENKELTE SPØRSMÅL

10. OM TOLLPLIKT OG TOLLSKYLD

10.1 Begrepsbruk

”Tollplikt” henspiller ofte på det forhold at en gitt vareførsel utløser plikt til å svare toll – som i sammenstillingen ”tollpliktige varer”. Uttrykket sikter imidlertid videre, slik at tollplikten rettes mot et rettssubjekt – skyldneren for tollkravet.

Tollplikten utløses ved at en vare *innføres*, se tolltariffens innledende bestemmelser § 1, jf. § 2 nr. 1, der det heter at ”[n]år ikke annet er uttrykkelig hjemlet i lov eller disse bestemmelser, skal det ved innførsel av varer svares toll i samsvar med tolltariffens satser og anmerkninger.” Det avgjørende er at varen bringes inn på tollområdet – uten hensyn til hvem som faktisk innfører varen, eller på hvilken måte innførselen ellers skjer.

Stortingets plenarvedtak om toll omtaler bare *objektet* for tollplikten, nemlig de forskjellige vareslag og visse forhold knyttet til varens bruk. Regler om *pliktsubjektet* finnes i tolloven, der det gis en nærmere avgrensning av den personkrets av rettssubjekter, fysiske eller juridiske, som er ansvarlig for å svare toll. Bestemmelsene har fellestrekk med de tilsvarende regler i skattelovgivningen om den skattepliktige, og i avgiftslovgivningen om den avgiftspliktige.

Tollplikten – forstått som plikten til å svare toll for en gitt vareførsel – består inntil den innførte varen fortolles, og tollkravet gjøres opp. Plenarvedtaket fastsetter imidlertid en rekke unntak fra plikten til å svare toll. Slike unntak (som også omtales som *tollfritak*) må holdes adskilt fra den alminnelige fortollingsplikten, som er en plikt til å la varen *tollbehandles* – uavhengig av om varen er tollfri. Men begrepsbruken kan tidvis føre til misforståelser, idet tollbehandlingsplikten er generell og også kan omfatte varer som er tollfrie. Dette viser seg blant annet i forhold til de tilsvarende lovregler om innførselsmerverdiavgift og særavgifter på varer som innføres. Her er det i merverdiavgifts- og særavgiftslovgivningen vist til tollovgivningens regler om fortolling og tollbehandling. I praksis vil derfor reglene om tollbehandling og fortolling være av særlig betydning for andre innførselsavgifter, i og med at de aller fleste industrivarer er tollfrie. Det vises også til at varer som

etter stortingsvedtaket er pålagt en ordinær tollsats, i det enkelte tilfelle vil kunne oppnå tollfrihet i form av preferansebehandling, eller at de er omfattet av tollfritak etter fritaksreglene i tolltariffens innledende bestemmelser.

10.2 Plikten til å svare toll – gjeldende rett

Som nevnt ovenfor oppstår tollplikten når en vare bringes inn på tollområdet, og den vil bestå inntil visse faktiske forhold inntreffer – som at tollkravet gjøres opp ved at det betales, eller at varen gjenutføres. Så lenge tollplikten består, vil det være ett eller flere rettssubjekter som loven utpeker som skyldnere. Et nøkkelbegrep her er "vareeieren", eller som det i dag heter i tolloven § 37: "Vareeieren, eller den som på hans vegne har omsorg for varen ved innførsel til tollområdet, er ansvarlig for toll [...]". En nærmere begrepsbestemmelse finnes i § 1 nr. 3, der vareeieren defineres som "den som overfor tollvesenet er legitimert til å råde over en vare".

Vareeierbegrepet kom inn i tollovgivningen med tolloven av 1928, se Ot.prp. nr. 23 (1927) side 28 flg. Før den tid hadde tolloven av 1845 ingen uttrykkelige bestemmelser om *hvem* som skulle svare toll, utover en alminnelig regel om plikt til å tollekspedere innførte varer. Legaldefinisjonen i 1928-lovens § 1, syvende ledd, lød slik: "I denne lov forstås: [...] med vareeier den, som har eiendomsrett til varen, eller den som på dennes vegne forføier over eller drar omsorg for varen; [...]". Uttrykket er ikke gitt særlig omtale i forarbeidene utover en kort bemerkning om at "[b]egrepet vareeier er ved den oppstilte forklaring gitt et sterkt utvidet innhold utover, hva det efter alminnelig sprogbrug betegner." Videre heter det at "[s]om vareeier i lovens forstand vil således bli å anse foruten den av den egentlige eier befullmektigede kommisjonær også for eksempel den, der har overtatt varens opbevaring eller transport", se proposisjonen side 28. Den nærmere identifisering av den tollpliktige fremgikk av 1928-lovens § 39, som slo fast at "vareeieren [plikter] å besørge [varene] tollekspedert [...], og han er ansvarlig for tollene av varer, om så ikke skjer." Av motivene fremgår at ansvaret ellers vil kunne frafalles der varene er bortkommet for eksempel ved tyveri – "såfremt det efter de foreliggende oplysninger må antas, at all rimelig aktsomhet er iaktatt", se proposisjonen side 49.

Tolloven av 1966 viderefører "vareeieren" som det sentrale ansvarssubjektet i en egen legaldefinisjon, men utvider bruken av uttrykket ved at det innarbeides i flere nye bestemmelser som regulerer ansvaret for tollene. I tillegg blir ansvaret for private som lagrer ufortollede varer regulert i lov; dette var en situasjon som hadde fått større praktisk betydning. Endringen innebærer at den

tidligere definisjonen, som var knyttet til det materielle eiendomsforholdet, erstattes av et vilkår om legitimasjon til å råde over varen.

Opprinnelig foreslo Tollovkomitéen av 1959 en viss innstramming av definisjonen i 1928-loven, slik: "Vareeier – den som er eier av varen eller på annen måte overfor tollvesenet er legitimert til å disponere over den". Komitéen uttalte i den forbindelse at den "... kan være enig i at begrepet er for vidtgående slik det nå er definert i loven" [...] og at "gode grunner taler her for å avpasse ansvaret etter de forskjellige trinn i den ordinære varebehandling...". Komitéen begrunnet deretter sitt forslag med å vise til at vareeierbegrepet dermed er gitt "... et mer avgrenset innhold enn gjeldende lov og lagt hovedvekten på legitimasjonsforholdet overfor tollvesenet", se innstillingen side 101.

I lovproposisjonen sluttet departementet seg til lovkomitéen, og konkluderte med at den definisjon som var benyttet i 1928-loven "er for omfattende til å kunne brukes i alle relasjoner ved tollbehandlingen av en vare." Departementet uttalte videre at det i første rekke må legges vekt på legitimasjonsforholdet, og ikke det underliggende eierforhold. Etter forslag fra Tolldirektoratet, og med henvisning til et foreliggende forslag til en nordisk overenskomst, ble det deretter utalt at utkastets uttrykk "vareeier" må anses løsrevet fra spørsmålet om eiendomsretten til varen, se Ot.prp. nr. 19 (1965–66) side 19. Dermed fikk legaldefinisjonen i § 1 nr. 3 denne ordlyden: "Vareeier – den som overfor tollvesenet er legitimert til å råde over en vare."

Begrepet "vareeier" var gjenstand for en bred vurdering ved tollovrevisjonen av 1994, på bakgrunn av at arbeidsgruppen som hadde utredet tolloven (Løchen-utvalget), var kommet til at begrepet var lite egnet. Det heter i arbeidsgruppens innstilling:

"Det viser seg at tollovens legaldefinisjon [av vareeier] er til dels svært langt fra den vanlige forståelsen av ordet. Dette avstedkommer mange misforståelser, især ved saker om etterberegning. Vareeierbegrepet forekommer ikke lenger på tolldeklarasjonen (SAD-dokumentet). Med den økte, internasjonale handel og forventninger om et nærmere samarbeide med andre land, kan det være mer fordelaktig å benytte internasjonale begreper som f.eks. importør/eksportør eller avsender/mottager eller debitor som i EF-kodeksen. Konsekvensen av å beholde vareeier, er at en må leve med et teoretisk begrep som er særnorsk og som tjenestemenn og næringsliv/reisende kan ha vanskelig for å forstå fullt ut. Det ligger nær å blande vareeier og vanlig eierbegrep. I en rekke tilfeller vil det være helt avgjørende for ansvaret for toll og avgifter om man faller innenfor eller utenfor begrepet. [...]

Gruppen har vurdert å fjerne vareeierbegrepet fra tolloven og forskriftene. Det synes fullt mulig å definere ansvaret for toll og avgifter på en annen måte, f.eks. knyttet til den

som foretar konkrete handlinger. Ved endring av et såvidt sentralt begrep, mener gruppen at det ville være en fordel å gjøre om hele ansvarssystemet og ikke bare omskrive de bestemmelser som bruker ordet vareeier. Konsekvensene av dette måtte i tilfelle nøye vurderes – også av næringslivet. Gruppen mener likevel at tiden ikke er inne til å foreta en radikal forandring av ansvarssystemet. Uansett vårt fremtidige forhold til EF, må en anta at kodeksens regelverk vil måtte få innflytelse på vår tollovgivning. Det kan være naturlig å gjennomdrøfte ansvarssystemet i forbindelse med dette. Også ut fra den tiden som gruppen hadde til rådighet, har en konkludert med at en ikke vil foreslå endring av definisjonen eller å fjerne begrepet vareeier.”

Under høringsrunden pekte Næringslivets Hovedorganisasjon på at vareeierbegrepet ikke benyttes i andre land, at det har en annen betydning i vanlig talespråk enn i tolloven og at det derfor bør skiftes ut til fordel for en bedre egnet terminologi.

Departementet fant imidlertid etter en helhetsvurdering at tiden ikke var inne til å foreslå endringer, se Ot.prp. nr. 108 (1992–93) side 13 og 14.

10.3 Regler om pliktsubjektet i fremmed rett – EU

Rettsreglene om når tollplikten oppstår og hvem som er tollpliktig finnes i fellesskapsretten. Tilsvarende regler i EU-landenes nasjonale tollovgivning skal i prinsippet begrense seg til å henvise til fellesskapsrettens regler på dette området.

I *dansk internrett* er det derfor ingen eksplisitte bestemmelser om den tollpliktige, og den danske toldlov (lov nr. 1238 av 20. desember 2002 med senere endringer) i Kapittel 2, § 2, stk. 1 henviser bare til at “[v]arer, der føres ind i, transiterer eller føres ud af den danske toldområde, behandles efter EF’s retsakter, herunder EF’s toldkodeks.” Pliktregelen er plassert i lovstedets annen setning, der det heter: ”Der svares told i henhold til disse retsakter.”

Tilsvarende er det i *svensk internrett*, der tullagen (lov lag 2000:1281 med senere endringer) i paragraf 1 kort opplyser at “[b]estämmelser om tull som skall tas ut vid import från eller export till tredje land finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning [...]”. Forbindelsen mellom internretten og fellesskapsretten fremgår ved at det i paragraf 2 heter at ”Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser til rättsakterna enligt 1 §.”

Tollunionens regler om tollplikten finnes i tollkodeksens artikler 201 til 216 (under en kapiteloverskrift som i offisiell dansk språkversjon heter ”Toldskyldens opståen”, og i offisiell svensk versjon heter ”Uppkomst av en tullskuld”). Disse reglene, sammenholdt med legaldefinisjonene i

kodeksens artikkel 4, omtaler tollmyndighetenes krav på toll, og kravets motstykke – tollskylden og den tollskyldige. Det gis imidlertid ingen bestemmelser som eksplisitt peker på de faktiske forhold som utløser tollskylden. Forutsetningen kommer likevel frem i artikkel 202, der det fremgår at ved smugling oppstår tollskylden ved innførselen. Kodeksen identifiserer heller ikke *hvem* som har tollskyld, utover å innføre hjelpebegrepet "tollskyldner" * (dansk: "debitor"; svensk: "gäldenär"), som etter artikkel 4 nr. 12 er enhver person som er forpliktet til å betale en tollskyld. Videre fastslås en alminnelig representasjonsrett, der enhver kan "la seg representere overfor tollmyndighetene for å utføre de handlinger og formaliteter som er fastsatt i tollovgivningen".

Etter kodeksens artikkel 5 kan slik representasjon skje enten *direkte*, ved at representanten handler i en annen persons navn og for dennes regning, eller *indirekte*, der representanten handler i eget navn, men for en annen persons regning. Medlemsstatene gis adgang til i sin nasjonale lovgivning å begrense retten til å avgi tolldeklarasjoner, enten disse avgis ved direkte eller indirekte representasjon, slik at representanten må være en "deklarant" som utfører sin virksomhet innenfor vedkommende medlemsstats territorium. Problemer som oppstår for kreditor for kravet (tollmyndighetene) ved at representanten har unnlatt å opplyse at han opptrer i en annens navn, eller uten gyldig fullmakt, er i kodeksen gitt en enkel løsning – representanten skal i disse tilfellene anses for å ha handlet i eget navn og i egen regning.

Når det gjelder ansvaret for tollskylden, er som nevnt dette pålagt tollskyldneren, og av artikkel 201 fremgår at "tollskyldneren er deklaranten", og at ved indirekte representasjon "er tollskyldneren også den person for hvis regning tollangivelsen [tolldeklarasjonen] er avgitt". Her vil følgelig tollskyldneren og den person han representerer hefte solidarisk overfor tollmyndighetene. En viktig modifikasjon følger imidlertid av artikkel 201 nr. 3, der det slås fast at dersom fortellingen bygger på uriktige opplysninger som fører til at skyldig toll "helt eller delvis ikke blir oppkrevet, kan de personer som har gitt de opplysningene som er nødvendige for å avgi deklarasjonen, og som visste eller med rimelighet burde ha visst at opplysningene var feilaktige, også anses som tollskyldnere i samsvar med gjeldende nasjonale bestemmelser." Endelig følger av artikkel 213 at toll-

* I en norsk oversettelse av tollkodeksen som ble godkjent av EU-kommisjonens jurist-lingvistgruppe i oktober 1994, valgte man uttrykket *debitor*, som er det samme som i den offisielle, danske versjonen. I den svenske versjonen ble imidlertid valgt uttrykket *gäldenär* som oversettelse av det engelske *debtor* (tysk: *Zollschuldner*; fransk: *débiteur*), angivelig fordi man ønsket å unngå sammenblanding med vel innarbeidede begreper i blant annet pengekravsretten. Her er derfor foretrukket uttrykket "tollskyldner". – Når det gjelder det engelske uttrykket *declarant* (tysk: *Anmelder*; fransk: *déclarant*), er dette oversatt med "deklarant" på samme måte som i den svenske – der den danske versjonen benytter *klarerer* (se nedenfor). For øvrig er sitatene i teksten her benyttet den norske oversettelsen.

myndighetene kan velge den eller de som er søkekode – ”dersom det er flere tollskyldnere om én og samme tollskyld, skal disse være solidarisk ansvarlige for å betale en slik skyld”.

For øvrig benytter tollkodeksen en kasuistisk oppregning over de forskjellige situasjoner der tollskylden oppstår. Denne omfattende kasuistikken omfatter en rekke typetilfeller, som ulovlig innførsel av varer til eller utførsel fra tollunionens territorium (der smuglingstilfellene er det mest praktiske), ulovlig fjerning av varer fra tollmessig tilsyn (for eksempel ikke-autorisert uttak fra toll-lager) og øvrige brudd på gjeldende tollregelverk (blant annet unnlatt gjenutførsel av midlertidig innførte varer, og uriktig deklarerings av varer under visse tollordninger i strid med de vilkår som gjelder for vedkommende ordning).

Som nevnt i kapittel 9, er tollkodeksen for tiden under teknisk revisjon. Siktemålet er at all kommunikasjon mellom økonomiske aktører og tollmyndighetene skal kunne skje elektronisk, og dette nødvendiggjør en modernisering av lovgivningen på fellesskapsnivå. Etter forslaget ser det ut til at det materielle innholdet i de ovennevnte bestemmelser om tollplikt og tollskyld i gjeldende tollkodeks vil videreføres, men likevel slik at flere av artiklene slås sammen og at nødvendig detalj-regulering i stedet plasseres i kommisjonsforordningen om kodeksens gjennomføringsbestemmelser. Fortsatt benyttes en kasuistisk teknikk, der en hovedregel (artikkel 44: *“Customs debt on importation – Release for free circulation, temporary admission”*) angir de tilfeller og de tidspunkter der tollskylden oppstår, og utpeker deklaranten som tollskyldner. Deretter gis det en egen bestemmelse om overtredelser (artikkel 46: *“Non-compliance”*), som både angir tidspunktet for når tollskylden oppstår og hvem som er skyldner, med tilhørende aktsomhetsstandarder. Det er også inntatt en generell regel om solidaransvar for de tilfeller der det er flere tollskyldnere (artikkel 51: *“Several debtors”*), men likevel slik at det først skal søkes dekning hos den eller de som forsettlig har over-trådt tollovgivningen.

10.4 Vurdering

Departementet er kommet til – med henvisning til tidligere uttalelser i Ot.prp. nr. 108 (1992–93) sitert ovenfor – at uttrykket ”vareeier”, slik dette forekommer i dagens tollovgivning, neppe gir fullgod veiledning eller forutberegnelighet når det i praksis skal trekkes grenser for den personkrets som skal omfattes i de ulike situasjoner som oppstår under tollbehandlingen eller der en vare inn- eller utføres uten tollmyndighetenes medvirkning. Det forhold at det etter gjeldende rett er legitimasjonsvirkningene som er de sentrale – mens de underliggende forhold omkring eierrådig-

het over varen ikke er utslagsgivende – kan tale for å vurdere alternativer til et begrep som lett vil kunne assosieres med eierbeføyelser. Heller ikke er vareeierbegrepet benyttet i det internasjonale deklareringsformatet som gjennom lang tid er innarbeidet både i vårt land og de fleste andre land, på grunnlag av enhetsdokumentet (slik dette er fastsatt i *Convention on Single Administrative Document, SAD*).

Dagens lovregler har tilsynelatende ikke skapt større problemer med hensyn til rekkevidde, og det vil ikke være nødvendig med vesentlige endringer i reglenes materielle innhold. Men det vil etter departementet oppfatning likevel finnes gode grunner for å introdusere en annen lovteknisk løsning, dersom dette kan føre til større grad av forutberegnelighet og derved et mer brukervennlig regelverk. En slik lovteknikk bør unngå å knytte tollansvaret til eiendomsretten og legitimsjonsvirkningene, og de ord og uttrykk som benyttes i lovteksten bør være egnet til å avklare tollansvarets rekkevidde i konkrete situasjoner.

Som nevnt over benyttes i EU en kasuistisk teknikk, der tollansvaret påhviler ”tollskyldner”, og dette uttrykket er i tollkodeksen satt inn i en videre sammenheng. Uttrykket ”tollskyld” er definert som en persons forpliktelse til å betale de inn- eller utførselsavgifter som etter gjeldende bestemmelser får anvendelse for de nærmere bestemte varer. Hvilke rettssubjekter som konkret skal anses som tollskyldnere, er regulert i forhold til de ulike typesituasjoner hvor tollskylden oppstår. Eksempelvis vil tollskyldner i de tilfeller der en vare innføres på regulær måte, være den som deklarerer varen overfor tollmyndighetene (navnet på vedkommende vil forøvrig fremgå av det såkalte Enhetsdokumentet som benyttes ved tolldeklarereringen) – uavhengig av om vedkommende har eierrådighet over varen. Dersom varen innføres ulovlig, vil tollskyldneren være den som faktisk har innført varen, og dessuten de personer som har medvirket til innførselen – såfremt disse visste eller burde ha visst at innførselen foregikk på ulovlig vis – samt de personer som har ervervet eller oppbevart varen og som på det tidspunkt de ervervet eller mottok varen, visste eller burde ha visst at det dreide seg om en vare som var innført ulovlig.

En slik kasuistisk oppregning av hvem som er ansvarlig for tollene i de enkelte typetilfeller, vil innebære at den aktuelle personkretsen kan gis en skarpere avgrensning. Videre vil kasuistikken korrespondere med de rubrikker som benyttes i det internasjonalt vedtatte formatet for tolldeklarasjoner. Det vises også til at en regelteknikk i tråd med den som benyttes i EFs tollkodeks, kan være formålstjenlig blant annet fordi handels- og næringslivet dermed vil kunne innrette seg etter

lovbestemmelser som vil være gjenkjennelige fordi de rent teknisk vil ha likhetstrekk med det tilsvarende regelverket som gjelder i våre naboland.

Departementet legger til grunn at en omlegging ikke vil medføre nevneverdige materielle endringer i forhold til gjeldende rett. Det antas videre at det neppe er materielle forskjeller av betydning mellom dagens regler om stiftelse av forpliktelsen til å svare toll (og herunder om tidspunktet for når denne plikten oppstår) og de tilsvarende regler i EF-retten.

En overgang til en regulering med typetilfeller vil riktignok kunne medføre enkelte ulikheter i beskrivelsen av den personkrets som omfattes, sammenholdt med ordlyden i dagens lovbestemmelser. Etter departementets syn må det imidlertid antas at slike ulikheter i ordlyd neppe vil medføre vesentlige materielle endringer, når det tas hensyn til at det vil gjelde en aktsomhetsnorm der eksempelvis faktisk medvirkning til ulovlig innførsel likevel ikke vil anses å medføre ansvar dersom medvirkeren er i aktsom, god tro. En lignende aktsomhetsnorm har også vært lagt til grunn i praksis ved tolkning og anvendelse av dagens lovbestemmelser, se eksempelvis Høyesteretts dom i sak nr. 1358/2004, avsagt 8. februar 2005. Rt.....

Å forlate en reguleringsteknikk som benytter et innarbeidet vareeierbegrep, til fordel for en kasuistisk teknikk som nevnt over, kan kanskje virke uvant for enkelte av tollovens brukergrupper. På den annen side vil utkastet, slik departementet ser det, gi større grad av forutberegnelighet og gjøre det enklere for borgeren å forholde seg til de forskjellige plikter som følger med vareførselen. De synspunkter som fremkommer under høringsrunden vil imidlertid ha særlig interesse. Det vises for øvrig til utkastets kapittel 2, og spesialmotivene til de enkelte bestemmelser.

11. BEREGNINGSGRUNNLAGET

11.1 Emnet og avgrensning

Reglene om beregningsgrunnlaget er en sentral del av toll-, avgifts- og skattesystemene, og vil gjenfinnes i alle lands tilsvarende lovgivning. Beregningsgrunnlaget kan kort defineres som den faktor (multiplikand) som toll-, avgifts- eller skattesatsen (multiplikator) skal ganges med, for å komme frem til det beløp (produkt) som utgjør det skyldige beløp.

Mens selve satsen som regel er et tall eller en proSENTSATS, vil det finnes flere varianter av beregningsgrunnlag. I tollretten er grunnlaget knyttet til den enkelte vareførsel, og beregningsgrunnlaget baserer seg enten på varens verdi (verditoll, eller *ad valorem*-toll), eller det refererer til

volum- eller vektenheter eller til antall (spesifikk toll). Tilsvarende vil det i skatteretten typisk være inntekt eller formue som utgjør beregningsgrunnlaget, mens for avgifter finnes en hel rekke mulige beregningsgrunnlag, for eksempel omsetningsverdien av varer og tjenester, varens vekt, størrelse, dens alkoholinnhold målt i volumprosent, dens effekt osv.

I det følgende er det beregningsgrunnlaget basert på varens *verdi* som det skal gjøres rede for. Som nevnt benyttes dette grunnlaget også ved utregning av enkelte andre avgifter som påløper ved innførsel, i første rekke innførselsmerverdiavgiften.

11.2 Bakgrunn for verdiberegningsreglene i tollretten

Regler om varens verdi som grunnlag for tollberegningen er i norsk rett gitt i forskrifts form, med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 8. Denne bestemmelsen gir Finansdepartementet fullmakt til å fastsette bestemmelser om fastsettelse av varers tollverdi ”i samsvar med bestemmelsene i Avtalen om gjennomføring av Artikkel VII i GATT (WTO).” Stortingets fullmakt forutsetter for så vidt at internretten på dette punkt skal være overensstemmende med Norges folkerettslige forpliktelser. Fullmakten er fulgt opp ved departementets forskrift 3. desember 1980 nr. 4917 om fastsettelse av varers tollverdi, som trådte i kraft 1. januar 1981.

Historisk sett har spesifikk toll vært ansett som enklere å administrere, mens verditollen har vært ansett mer påvirkelig for importørens egeninteresser. Fordelen ved verditollen er imidlertid at denne gir et mer fleksibelt system, og at verdiberegning kan motvirke den fininndeling av nomenklaturen som spesifikk toll ellers innbyr til. Verditollsats vil også på en klar og sammenlignbar måte vise de økonomiske byrder tollvernet representerer, og hvilken grad av beskyttelse tollvernet gir innenlands produsenter av samme vareslag. Samtidig vil verdifastsettelse kunne anses som mer rettferdig overfor de økonomiske aktører og konsumentene, idet dyrere varer vil belastes med høyere toll enn rimeligere varer (gitt samme sats). Det kan imidlertid også være ulemper ved verditollbaserte systemer; i perioder kan systemet forsterke effektene av internasjonale kurs- og pris-svingninger, og forutsetningen om at verdien skal kunne dokumenteres kan innebære ressurskrevende regnskaps- og kontrollrutiner både hos importørene og på myndighetssiden.

Tolltariffens innledende bestemmelser ble endret i 1963, for å gjennomføre den såkalte Brussel-definisjonen ved beregning av tollverdien, se St.prp. nr. 92 (1961–62) Om endring i bestemmelsene angående beregning av varers tollverdi. Brussel-definisjonen baserte seg på et prinsipp om *normalpris* i et åpent marked, men uten å legge til grunn den faktiske pris i det enkelte tilfelle. Den

nye tollverdidbestemmelsen ble inntatt i tolltariffens innledende bestemmelser § 8. Disse reglene sto uendret frem til 1980, da tolltariffens innledende bestemmelser ble endret og nye regler om transaksjonsverdi ble fastsatt i forskrift om varers tollverdi (tollverdiforskriften). Det er verdt å bemerke at de nye tollverdireglene i sin helhet ble gitt i forskrift, med en kortfattet fullmaktsbestemmelse i tolltariffens innledende bestemmelser.

Frem til 1963 hadde verditollreglene en beskjeden plass i tollretten, fordi de aller fleste varer svarte spesifikk toll. Kun 34 løpenumre svarte verditoll. Verditollen spilte imidlertid en vesentlig provenymessig rolle, ved at den i 1938 sto for 18,8 pst. av det samlede tollprovenyet, mens den i 1947 utgjorde hele 35,3 pst. av provenyet.

11.3 Gjeldende rett

Den sentrale bestemmelsen for hvordan tollverdien skal fastsettes, er tollverdiforskriften § 2, som har overskriften "transaksjonsverdien av innførte varer". Dersom denne bestemmelsen for fastsettelse av tollverdien *ikke* kan benyttes, kommer de subsidiære beregningsmåtene som er beskrevet i forskriften §§ 3, 4, 6, 7 og 8 til anvendelse. De alternative beregningsreglene skal prøves i en bestemt rekkefølge, etter stigende paragrafnummer – det vil si slik at regelen som er beskrevet i § 3 skal prøves før regelen i § 4, regelen i § 4 før den i § 5 osv.

Transaksjonsverdien er et rettslig begrep som etter forskriften § 2 bygger på "den pris som faktisk er betalt eller skal betales" for den innførte varen. Til dette beløpet skal det gjøres visse fradrag og tillegg. Partenes avtale er utgangspunktet for den rettslige vurderingen av hva som er varens pris. Alle vederlag som er en betingelse for salget, skal anses som en del av prisen. Prisen kan under visse forutsetninger reduseres dersom visse faktiske begivenheter som er relatert til aktiviteter i Norge, tilsier det. Typiske eksempler på dette er kostnader for oppføring eller montering i Norge eller transportkostnader i Norge – dersom disse har vært inkludert i den pris som er avtalt. Videre tas det hensyn til prisendringer som partene har avtalt. Det mest typiske er rabatter. Etter norsk rett vil imidlertid prisendringer som utløses av faktiske begivenheter som inntreffer etter fortollingstidspunktet, ikke ha betydning for fastsettelse av tollverdien.

En grunnleggende forutsetning for at det overhodet kan beregnes en transaksjonsverdi, er at varen som innføres har vært gjenstand for et *salg*. I de tilfeller der varen eksempelvis innføres som følge av gave, leie, lån eller fordi den skal bearbeides for senere utførsel, vil det ikke anses å foreligge en transaksjonsverdi. Her må det benyttes alternative beregningsregler.

Det er prisen ved *salg for eksport til Norge* som skal benyttes. En vare er ofte gjenstand for flere salg – både før, under og etter den faktiske innførselen. Ordlyden i § 2 gir rom for at flere salg, som alle inngår i en rekke av suksessive salg som sluttelig bringer varen til Norge, kan være aktuelle. I forvaltningspraksis er det imidlertid lagt til grunn at det i slike tilfeller er *det siste salget* som skal benyttes som grunnlag for fastsettelse av transaksjonsverdien.

Det stilles visse vilkår for at den avtalte pris kan legges til grunn ved fastsettelse av tollverdien – selv der det foreligger et salg. Det mest praktiske vilkåret er at prisen ikke skal være påvirket av et avhengighetsforhold mellom kjøper og selger. Er prisen påvirket av slik avhengighet, kan den ikke benyttes ved fastsettelsen av tollverdien, og fastsettelse må skje ved en av de subsidiære beregningsmåtene som er nevnt i forskriften §§ 3 flg.

Dersom det legges til grunn at vilkårene for beregning av transaksjonsverdi etter § 2 er oppfylt, skal beløpet tillegges én eller flere av de poster som nevnt i tollverdiforskriften § 9. Dette gjelder blant annet provisjoner, royaltyvederlag, bidrag som kjøper yter til produksjon av varene samt fraktkostnader. Hensikten er å inkludere poster som vanligvis inngår i en priskalkyle, slik at det på denne måten skapes størst mulig nøytralitet mellom de ulike måter varekjøp ofte gjennomføres på. At provisjoner tillegges, vil eksempelvis medføre at tollverdien blir tilnærmet lik enten selgeren selv utfører salgsarbeidet eller har overlatt dette til tredjemann. Tilsvarende gjelder vederlaget for immaterielle rettigheter knyttet til produksjonen av den innførte varen. Ofte er disse inkludert i prisen som skal betales, men dersom slike vederlag skal betales til tredjemann vil regelen i § 9 sikre nøytralitet ved at vederlaget skal inngå i tollverdien. De samme hensyn ligger bak de tilsvarende reglene om kostnader forbundet med frakt av varen til Norge, slik at fraktkostnader skal tillegges uten hensyn til om disse etter kjøpsavtalen skal dekkes av kjøper eller selger.

De aller fleste varer som innføres, fortolles på grunnlag av transaksjonsverdien, det vil si at toll utregnes slik som beskrevet i forskriften § 2, også betegnet primærmetoden. I de tilfeller forutsetningene for å benytte primærmetoden ikke er til stede, eller det er andre årsaker til at det ikke lar seg gjøre å komme frem til transaksjonsverdien, oppstiller som nevnt tollverdiforskriften 5 subsidiære beregningsmåter. Den første av disse går ut på å benytte transaksjonsverdien av *identiske varer*. Lar ikke denne beregningsmåten seg anvende, skal verdifastsettelsen skje slik som beskrevet i forskriften § 4, som omhandler transaksjonsverdien av *lignende varer*. Dersom heller ikke denne beregningsmåten kan benyttes, gir forskriften i §§ 6 og 7 anvisning om den deduktive og den komputable metode. Den *deduktive* metode innebærer at man tar utgangspunkt i de innførte

varenes salgspris i Norge, og gjør fradrag for avanse og lignende kalkyleposter. Den *komputable* metode går motsatt vei. Tollverdien bygges her opp ved å summere verdien av de innsatsfaktorer som er medgått til å produsere og selge varen, tillagt en rimelig fortjeneste.

Dersom det ikke har vært mulig å fastsette tollverdien ved hjelp av noen av de ovennevnte beregningsmåtene, skal tollverdien etter § 8 fastsettes på *rimelig måte*. Bestemmelsen viser til at slik rimelig verdifastsettelse skal skje i samsvar med prinsippene i Gjennomføringsavtalen av 1979 og artikkel VII i GATT/WTO-avtalen. Dette innebærer blant annet et eksplisitt forbud mot å legge salgsprisen på norskproduserte varer til grunn ved verdifastsettelsen, og at det heller ikke skal anvendes vilkårlige eller fingerte verdier.

11.4 Tollverdireglens folkerettslig bakgrunn

11.4.1 Generalavtalen

Generalavtalen (*General Agreement on Tariff and Trade, GATT 1947*) ble undertegnet i 1947 og trådte i kraft fra 1948. Avtalen gir med sine grunnleggende prinsipper et rammeverk for det internasjonale varebyttet, samtidig som den forplikter partene til tollreduksjoner og slår fast at handelen skal undergis et prinsipp om bestevilkår (*General Most-favoured-nation Treatment*). Prinsippet går ut på å hindre forskjellsbehandling, slik at de fordeler som en avtalepart gir én annen avtalepart, også skal gis de øvrige avtaleparter. GATT 1947 består av 38 artikler (de såkalte romertallsartikler) om den internasjonale varehandelen, hvorav én artikkel gjelder beregning av tollverdien (artikkel VII). En rekke av artiklene har fått anmerkninger og supplerende bestemmelser (*Notes and Supplementary Provisions*), inntatt i et eget vedlegg, men som integrerte deler av avtalen. I tillegg er partene gjennom etterfølgende forhandlingsrunder kommet til enighet om flere gjennomføringsavtaler på forskjellige felter (såkalte *Codes*), og en av disse gjelder gjennomføring av nevnte artikkel VII.

Artikkel VII i GATT 1947 slår fast at tollverdien skal baseres på varenes aktuelle verdi (*actual value*), og ikke på grunnlag av verdien av innenlandske varer, eller på tilfeldige eller fiktive verdier. Artikkel VII danner grunnlaget for to avtaler som har hatt avgjørende betydning for vår tollverdirett. Den første avtalen ble utarbeidet i 1950, og innførte innenfor rammen av artikkel VII i GATT 1947 den såkalte Brussel-definisjonen. Denne konvensjonen ble undertegnet av Norge i 1951, men først ratifisert i 1962. Tollverdibestemmelser basert på denne avtalen ble lovfestet fra 1963 (i tollta-

riffens innledende bestemmelser), og gjaldt inntil de ble avløst av tollverdiforskriften av 3. desember 1980. Tollverdiavtalen av 1950 ble avløst av gjennomføringsavtalen av 1979.

I 1986 tok GATTs ministermøte i Uruguay initiativet til en ny forhandlingsrunde. I tillegg til å forhandle videre på områder som var omfattet av GATT 1947, åpnet forhandlingene nye saksfelter, som handel med immaterielle rettigheter og med tjenester. Forhandlingene ble avsluttet 15. april 1994 i Marokko, og resulterte i den såkalte Marrakesh-erklæringen om opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon (*World Trade Organization*, WTO). Partene var de tidligere GATT-medlemmene, og dessuten Den europeiske union, som dermed ble en av stifterne av WTO. WTO-avtalen er et overbygg over en rekke avtaler som alle gjelder den internasjonale handelen, og den tar opp i seg Generalavtalen av 1947. Dermed inneholder WTO-avtalen både GATT 1947 og den nye avtalen om toll og handel – *GATT 1994* – som integrerte deler av det multilaterale avtalesystemet. Av de mange avtalene er det i første rekke én som har relevans for tollverdifastsettelsen, nemlig avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen av 1994 (*Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*).

11.4.2 Nærmere om gjennomføringsavtalene av 1979 og 1994

Gjennomføringsavtalen av 1979 kom i stand etter flere års forhandlinger under Tokyo-runden, men fikk ikke den brede oppslutning blant industrilandene som det opprinnelig var forhåpninger om. Norge var imidlertid blant dem som valgte å slutte seg til, med tiltredelse allerede fra 1980 – med den følge at 1950-konvensjonen opphørte. 1979-avtalen består av en innledning, 31 artikler, tre bilag og en protokoll. I en preambel gis det uttrykk for en intensjon om at avtalepartenes tollmyndigheter i størst mulig utstrekning skal legge transaksjonsverdien til grunn når varers tollverdi skal fastsettes. Avtalen ble gjennomført i norsk rett fra 1981 ved tollverdiforskriften av 3. desember 1980.

Ved avslutningen av Uruguay-runden og opprettelsen av Verdens handelsorganisasjon i 1994 i Marrakesh, ble 1979-avtalen revidert og inntatt i WTO-avtalen – nå under betegnelsen Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen 1994. Revisjonen var hovedsakelig av teknisk karakter, og en omredigering medførte at de opprinnelig 31 artikler er redusert til 24. Videre er protokollen falt bort, og enkelte av erklæringene er inntatt i vedlegg III. Det er ikke gjort endringer i de materielle bestemmelsene i artikkel 1 til 17.

To av de mange ministererklæringene til sluttakten i Marrakesh gjelder tollverdi (*customs valuation*). Den ene erklæringen er adressert til tollverdikomitéen, og gir retningslinjer for tilfeller der nasjonale tollmyndigheter tviler på riktigheten av de fremlagte tollverdiopplysningene. Den andre gjelder utviklingslandenes adgang til å fastsette overgangsbestemmelser om minimumsverdier der innførsel skjer ved bruk av eneagenter mv. Tollverdiavtalen er nå tiltrådt av omkring 150 land. Ettersom 1994-avtalen ikke medførte materielle endringer av betydning i forhold til avtalen fra 1979, ble det i norsk rett ikke gjort endringer i ovennevnte forskrift av 3. desember 1980.

Det sentrale begrepet i tollverdiavtalen er *transaksjonsverdien*, og denne bygger på hva selger og kjøper *faktisk* har inngått avtale om. Avtalens artikkel 1 slår fast at prisen for varen er utgangspunktet for verdifastsettelsen, mens artikkel 8 regner opp de enkelte poster som skal legges til den avtalte pris, hvis dette ikke allerede fremgår av partenes avtale. På ett enkelt punkt stilles imidlertid avtalepartene fritt, og det gjelder spørsmålet om kostnader knyttet til frakt til ankomsthavn, lasting og lossing samt forsikring, skal innregnes i transaksjonsverdien. Her må den enkelte avtalepart treffe et valg i sin praktisering av avtalen, og gjennomføre avtalen i sin internrett. Avtalens artikkel 9 har bestemmelser om omregning av valuta. Artiklene 2 til 7 omhandler subsidiære metoder for fastsettelse i de tilfeller hvor tollverdien ikke kan fastsettes på grunnlag av transaksjonsverdien. Utover dette finnes bestemmelser som stiller visse krav til nasjonale myndigheters fastsettelsesprosedyrer, herunder at importørene skal ha rett til på anmodning å motta en forklaring fra tollmyndighetene om hvordan tollverdien er fastsatt.

I avtalens del II finnes bestemmelser som etablerer en tollverdikomité under WTO-sekretariatet, og en særskilt teknisk tollverdikomité under Det internasjonale tollsamarbeidsrådet (*Customs Co-operation Council, CCC* – nå: *World Customs Organization, WCO*). Det er også gitt visse bestemmelser om tvisteløsning. Bestemmelsene i avtalens del III ivaretar spesielle hensyn overfor utviklingslandene.

Avtalen omfatter også tre vedlegg. Vedlegg I inneholder de såkalte fortolkningsanmerkningene (*Interpretative Notes*) til avtalens artikler. Anmerkningene gir en utfyllende beskrivelse av hvorledes de enkelte artiklene skal forstås, og tilstreber derved en ensartet tolkning og anvendelse. Anmerkningene utgjør en betydelig detaljering av avtalens bestemmelser – de fyller 15 sider tekst og gir en rekke eksempler på praktiske typesituasjoner. Rettslig sett er anmerkningene og avtalens hoveddel sidestil; det heter i artikkel 14 at vedleggene utgjør integrerte deler av selve avtalen, og at avtalens artikler skal leses og anvendes i samsvar med de respektive anmerkninger. I

norsk rett er fortolkningsanmerkningene i avtalens vedlegg I gjennomført ved at det er tilføyd noter med betegnelsen "anmerkninger" til de enkelte paragrafer i tollverdiforskriften, med stort sett likelydende innhold. Avtalens vedlegg II omhandler mandat og praktiske bestemmelser for den tekniske tollverdikomité, mens vedlegg III har lignende bestemmelser for den tilsvarende WTO-komitéen.

11.4.3 Komitébehandling av tollverdispørsmål

Artikkel 18 i gjennomføringsavtalen oppretter to organer. Den ene er tollverdikomitéen under Verdens handelsorganisasjon (*Committee on Customs Valuation*), som skal assisteres av WTO-sekretariatet. Denne komitéen treffer beslutninger (*decisions*) som er folkerettslig bindende for de kontraherende stater. En beslutning vil alltid referere til gjennomføringsavtalen. I første rekke gjelder det tolkninger og presiseringer av mer overordnet karakter. Det er til nå avgitt 7 beslutninger, og norsk tollverdirett anses å være i samsvar med disse.

Den andre komitéen som opprettes, er den tekniske tollverdikomité under Verdens tollorganisasjon (*Technical Committee on Customs Valuation*), og etter artikkel 18 nr. 2 skal denne ha sitt sekretariat i Det internasjonale tollsamarbeidsråd (nå: Verdens tollorganisasjon, WCO). Denne komitéen avgir uttalelser i form av anbefalinger til medlemsstatene. Anbefalingene gir løsninger på spørsmål av mer teknisk karakter, samt tolkninger av begreper som benyttes i Avtalen. Formålet med uttalelsene er å sikre lik tolkning og anvendelse av Avtalen. Administrativt er komitéen plassert under WCOs sekretariat. Det foreligger for tiden mellom 60 og 70 uttalelser fra Den tekniske tollverdikomité. Disse uttalelsene utgjør viktige tolkningsmomenter for hvordan avtalen skal praktiseres og har stor praktisk betydning i de fleste land.

11.5 Tollverdiloggivning i andre land

EU har i egenskap av tollunion og som selvstendig WTO-medlem forpliktet seg til å følge tollverdireglene i GATT-artikkel VII, og i gjennomføringsavtalen. Tollverdireglene i fellesskapsretten er inntatt i tollkodeksen og i kodeksens gjennomføringsbestemmelser. Redigeringsteknikken som er valgt benytter en omskrivning og omgruppering av avtalens forskjellige artikler, men likevel slik at strukturen er lett gjenkjennelig. I utkastet til revidert tollkodeks er denne omredigeringen videreført og antallet bestemmelser noe redusert.

EUs tollverdiregler er materielt sett i hovedsak sammenfallende med norsk rett, men avviker på noen områder der tollverdiavtalen gir rom for alternativer. Den viktigste forskjellen er at EU på visse vilkår godtar at et *tidligere salg* enn det som brakte varen til EUs tollområde, kan legges til grunn ved fastsettelse av transaksjonsverdien. EU har også enkelte andre tollverdiregler om blant annet transportkostnader som skal tillegges transaksjonsverdien, som avviker fra de tilsvarende norske reglene.

I *USA* er reglene om beregningsgrunnlaget regulert i Code of Federal Regulations (Title 19, Volume 2, sist revidert i april 2002). Bestemmelsene om tollverdi finnes i artiklene 152.101 – 152.107 og svarer i store trekk til tollverdiavtalen. Artikkelen 152.101 bestemmer at tollverdien skal fastsettes etter metodene som angitt i 152.103 – 152.107. Bestemmelsene er svært detaljerte og transformerer både avtaleteksten og fortolkningsanmerkningene, men de følger en egen systematikk.

I *Canada* er regler om beregningsgrunnlaget regulert i *Customs Act*, sist revidert i 1985. Det kan være verd å merke seg kanadisk lovgivning er en tilnærmet avskrift av avtalens artikler, herunder anmerkningene. Customs Act inneholder på dette feltet ikke fullmaktshjemler, men regulerer uttømmende de nasjonale tollverdireglene. Canada har også lovfestet et sistesalgsprinsipp, slik at i de tilfeller der en vare har skiftet eier flere ganger etter at den er eksportert, men før den importeres til Canada, skal det siste salget legges til grunn for tollverdifastsettelsen.

11.6 Tollverdireglenes betydning for merverdiavgift

Merverdiavgiftsloven har ulike bestemmelser om beregningsgrunnlaget ved innenlands omsetning og ved innførsel. Ved *innenlands omsetning* er det hovedregelen at det er vederlaget som utgjør avgiftsgrunnlaget, jf. merverdiavgiftsloven § 18 første ledd. Ved *innførsel* skal avgiftsgrunnlaget etter merverdiavgiftsloven § 62 første ledd fastsettes i samsvar med reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling. Tilsvarende formulering er tatt inn i § 1 forskrift nr. 12 til merverdiavgiftsloven. Merverdiavgiftsgrunnlaget ved innførsel bygger således på reglene for varers tollverdi i tollverdiforskriften 3. desember 1980 nr. 4917 med senere endringer.

Toll og andre avgifter skal medregnes i avgiftsgrunnlaget etter departementets nærmere bestemmelse, jf. merverdiavgiftsloven § 62 fjerde ledd. Tilsvarende regel er tatt inn i forskrift nr. 12 § 2.

Ved innførsel av kunstverk, samleobjekter og antikviteter skal det etter merverdiavgiftsloven § 62 annet ledd fastsettes et lavere avgiftsgrunnlag enn det som følger av første ledd. Etter forskrift nr. 12 § 3 bokstav a skal avgiftsgrunnlaget settes til 20 pst. av ordinær tollverdi. Verdifortolling av de nevnte vareslag vil skje på grunnlag av transaksjonsverdien etter tollverdiforskriften § 2, som i disse tilfeller må antas å gi uttrykk for varens reelle verdi som brukt eller antikvarisk.

Ved gjeninnførsel av varer som har vært foredlet, bearbeidet eller reparert i utlandet, skal merverdiavgift beregnes av omkostningene, herunder omkostningene ved forsendelsen frem og tilbake, jf. merverdiavgiftsloven § 62 tredje ledd og forskrift nr. 12 § 1.

Det er også enkelte andre tilfeller der beregningsgrunnlaget ved innførsel etter merverdiavgiftsreglene avviker fra de generelle regler i tollretten.

11.7 Vurderinger

11.7.1 Begrepsbruk, lovteknikk og lovstruktur

Uttrykket *tollverdi* betegner det resultat som fremkommer etter anvendelse av en av de fastsettelsesmetodene som er nevnt i tollverdiforskriften §§ 2 flg. Uttrykket har imidlertid en forhistorie, og det ser ut til det kom inn i tollretten ved endringen av tolloven i 1923, da bestemmelsene om grunnlaget for verditoll ble revidert. Toll av varens verdi var benyttet også før den tid, men etter forskjellige regler – og uten bruk av betegnelsen ”tollverdi”. Uttrykket har heller ikke det samme rettslige innhold som *transaksjonsverdi*; det sistnevnte er som nevnt definert i tollverdiavtalen artikkel 1, og tilsvarende i tollverdiforskriften § 2 som ”den pris som faktisk er betalt eller skal betales for varene ved salg for eksport til Norge”.

En gjennomgang av den lov- og henvisningsteknikk som er benyttet i aktuelle lov- og forskriftsbestemmelser, viser at uttrykket ”tollverdi” forekommer dels i tollretten, og dels i merverdiavgiftsloven med tilhørende forskrifter der det henvises til ”reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling.” Henvisningsteknikken innebærer at uttømmende bestemmelser er plassert ett sted, nemlig i tollregelverket, mens det i andre deler av lovgivningen hvor det er behov for å benytte et slikt beregningsgrunnlag, ikke er nødvendig å gi parallelle bestemmelser. Selv om en henvisning fra ett regelsett til et annet vil medføre at brukeren må slå opp og finne frem flere steder i lovgivningen, har likevel henvisningsteknikken den fordel at det ikke oppstår tvil om samsvarende tolkning og tilsiktede avvik – slik som lett kan oppstå ved anvendelse av parallelle regelsett.

Beregningsgrunnlagene i tolltariffens innledende bestemmelser § 17, som gjelder verdiberegning ved gjeninnførsel av varer etter utenlands reparasjon mv., har ingen tilknytning til de alminnelige regler om tollverdifastsettelse etter tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften. Bakgrunnen for dette er at disse bestemmelsene har sin opprinnelse lenge før 1923, og at de ikke ble berørt av lovendringen i 1923. Uttrykket "tollverdi" benyttes heller ikke ved utførsel.

Tollverdi benyttes som nevnt også som beregningsgrunnlag for andre avgifter enn toll, i første rekke merverdiavgift ved innførsel. Metodene for beregning av tollverdi etter tollverdiforskriften får sin anvendelse for innførselsmerverdiavgift ved en henvisning i merverdiavgiftsloven § 62 til "reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling", det vil si tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften. At begrepet tollverdi er innarbeidet i merverdiavgiftsreglene, taler også for å beholde begrepet.

En utvidelse som innebærer en generell anvendelse av begrepet kan derfor ikke tjene noen hensikt. Det foreslås på denne bakgrunn å beholde begrepet tollverdi slik det benyttes i dag, hvor det er forbeholdt reglene for verdifastsettelse gitt i samsvar med GATT/WTO-avtalen Artikkel VII.

11.7.2 Nærmere om gjennomføring av tollverdireglene

På grunn av den felles konvensjonsbakgrunn og de mange tolkningsuttalelser som er avgitt i konvensjonssammenheng, samsvarer de norske tollverdireglene materielt sett i stor grad med fremmed rett. Gjennomføringsteknikk og redigeringsmåte er imidlertid forskjellig. Mens bestemmelsene i norsk rett er samlet i tollverdiforskriften av 1980 – som er en tilnærmet direkte oversettelse av gjennomføringsavtalen av 1979 – er fellesskapsrettens bestemmelser fordelt på tollkodeksen (artiklene 28 til 36) og Kommisjonens gjennomføringsbestemmelser (artiklene 141 til 181). Innholdsmessig kan bestemmelsene i kodeksen sammenlignes med tollverdiforskriften, selv om førstnevnte inneholder noen flere regler. Gjennomføringsbestemmelsene utfyller derimot kodeksen til et detaljnivå som ikke gjenfinnes hos oss.

Strukturen i tollkodeksen bygger på at regler som naturlig hører sammen, er plassert i samme bestemmelse. Tollverdiforskriften benytter på sin side avtaletekstens redigering og systematikk. Kodeksen synes dermed å gi bedre samlet oversikt over de materielle reglene. Tollverdiforskriftens beskjedne omfang synes å innebære at forvaltnings- og rettspraksis blir rettskildefaktorer av større betydning, sammenlignet eksempelvis med de tilsvarende rettsaktene i fellesskapsretten.

Forvaltningspraksis er generelt ikke like lett tilgjengelig som lovtekst og har ikke den samme rettskildemessige vekt. Å innta bestemmelsene i formell lov, med mulighet for at utfyllende bestemmelser kan gis i forskrift, vil dermed kunne bedre regelverket kvalitet og gi bedre tilgjengelighet for brukerne.

Det foreslås derfor at sentrale bestemmelser om tollverdi og andre beregningsgrunnlag i tollretten plasseres i tolloven, til forskjell fra i dag hvor det alt vesentlige av regelverket er plassert i forskrift. Det anses imidlertid hensiktsmessig å beholde hovedstrukturen i avtalen, slik at primærmetoden i tollverdiretten fremstilles først, deretter de subsidiære metodene, så justeringsbestemmelser og til sist mer generelle bestemmelser om omregningskurs, tilsidesettelse av deklarerert verdi og utsettelse av verdifastsettelse. Det er imidlertid neppe hensiktsmessig å innta alle detaljreglene i lovteksten. Ettersom hovedregelen i praksis regulerer de aller fleste tilfeller, vil det være formålstjenlig at detaljeringen av denne går vesentlig lengre enn de øvrige unntaksreglene. Primærmetoden etter avtalens artikkel 1 bør derfor reguleres mest mulig uttømmende i lov, mens de subsidiære metodene kan fastsettes i lov og utdypes i forskrift.

Avtalepartene er etter avtalens artikkel 25 forpliktet til å sikre at lover, forordninger og administrative prosedyrer er i overensstemmelse med bestemmelsene i avtalen. Videre skal avtalepartene underrette Komitéen om enhver forandring i de av avtalepartens lover og forordninger som er av betydning for avtalen, og om endringer i administrasjonen av slike lover og forordninger. På denne bakgrunn kan det være å foretrekke at den systematikk som er benyttet i avtalen, også er valgt ved gjennomføringen i norsk rett.

Et alminnelig prinsipp om adgangen til å sette deklarerert tollverdi til side, kom til uttrykk i en av ministererklæringene i Marrakesh. Det heter i erklæringen:

”1. Når det er fremlagt en deklarasjon og tollmyndighetene har grunn til å tvile på riktigheten eller nøyaktigheten av de opplysninger eller dokumenter som er lagt frem som underlag for deklarasjonen, kan tollmyndighetene be importøren gi en nærmere forklaring, herunder legge frem dokumenter eller andre bevis på at den deklarererte verdi representerer det totale beløp som faktisk er betalt eller skal betales for de importerte varene, justert i samsvar med bestemmelsene i artikkel 8. Dersom tollmyndighetene etter å ha mottatt ytterligere opplysninger, eller svar ikke er gitt, fremdeles har rimelig grunn til å tvile på riktigheten eller nøyaktigheten av den deklarererte verdi, kan det, idet det tas hensyn til bestemmelsene i artikkel 11, anses at tollverdien av de importerte varene ikke kan fastsettes i henhold til bestemmelsene i artikkel 1. Før tollmyndighetene treffer en endelig beslutning, skal de underrette importøren, skriftlig dersom de blir bedt om det, om grunnene til at de tviler på riktigheten

eller nøyaktigheten av de opplysninger eller dokumenter som er lagt frem, og importøren skal gis rimelig mulighet til å svare. Når det er truffet en endelig beslutning, skal tollmyndighetene skriftlig underrette importøren om sin beslutning og dens begrunnelse.

2. Det er helt på sin plass at et medlem ved anvendelsen av avtalen bistår et annet medlem på gjensidig avtalte vilkår.”

Erklæringen innebærer et generell forutsetning om kontradiksjon ved den saksbehandling som fører frem til tollverdifastsettelsen, og et slikt krav vil nok langt på vei være oppfylt ved de alminnelige regler i forvaltningsloven. Det kan imidlertid være nærliggende å innarbeide en tilsvarende regel i utkastet, i tilknytning til verdifastsettelsesreglene. Tolloven har i § 34 (tidligere § 42) en bestemmelse som omhandler tollvesenets kompetanse ved verdifastsettelse, herunder adgangen til å sette deklartert tollverdi til side dersom det er tvilsomt at deklartert tollverdi er korrekt. Bestemmelsen gir uttrykk for det alminnelige prinsipp om at myndighetene ikke er forpliktet til å akseptere opplysninger som det er grunn til å betvile. En lignende bestemmelse er inntatt som artikkel 78 i EUs tollkodeks.

Når det gjelder avtalens fortolkningsanmerkninger (*Interpretative Notes*), er disse som nevnt en integrert del avtalen. Det norske tollverdiregelverket er redigert slik at det skilles mellom de materielle reglene i paragrafene i tollverdiforskriften, og de tilhørende notene – som er en oversettelse av fortolkningsanmerkningene i avtalen. Skillet har imidlertid ikke en rettslig begrunnelse, og det kan derfor være grunn til at det ikke bør videreføres. Fellesskapsretten har heller ikke et slikt skille mellom bestemmelser og tolkningsanmerkninger, slik at gjennomføringsavtalens anmerkninger er fordelt mellom og innarbeidet i begge de to rettsaktene (rådsforordningen om tollkodeksen og kommisjonsforordningen og gjennomføringsbestemmelsene).

Tollverdiforskriften § 9 nr. 2 fastsetter at transportkostnader til Norge skal inngå i tollverdigrunnlaget. Som nevnt over stiller avtalen medlemmene fritt på dette punkt, men praksis i de fleste land er likevel at denne kostnaden skal inngå. Tollverdiforskriftens tekst er imidlertid vel kortfattet, og gir i liten grad svar på de spørsmål som erfaringsvis vil være aktuelle. Forvaltningspraksis har utviklet et betydelig sett av regler, som i stor grad er i samsvar med tilsvarende regler i fellesskapsretten. Dette er detaljregler som ikke passer inn i lovutkastet, mens som bør kunne inntas i forskrift.

11.7.3 Introduksjon av et prinsipp om suksessive salg?^{*}

Utgangspunktet ved fastsettelsen av tollverdi er den prisen som partene selv har avtalt at skal betales. Beregning av tollverdien etter tollverdiforskriften § 2 forutsetter at varene har vært gjenstand for et *salg*, og dette er også tilfelle for langt de fleste vareførsler.

En vare selges ofte gjennom flere salgssledd, fra produsent og frem til den forbrukes. Men i tollverdisammenheng er ikke ethvert salg relevant. Det heter i gjennomføringsavtalens artikkel I (kursivert her):

“1. The customs value of imported goods shall be the transaction value, *that is the price actually paid or payable for the goods when sold for export to the country of importation* adjusted for...”

Det er prisen ved salget for eksport til importlandet som skal legges til grunn. En anvendelse av avtalens ordlyd (“prisen ved salg for eksport til Norge”), forutsetter at salget må ha en viss sammenheng med at varen eksporteres fra ett land og senere importeres til et annet. I noen tilfeller er det snakk om bare ett enkelt salg, mens i andre tilfeller kan det være en rekke, påfølgende (suksessive) salg, som alle har tilknytning til eksporten av varene til importlandet. Avtalens ordlyd er klar nok i spørsmålet om slike salg som *ikke* kan legges til grunn – slik at salg innen eksportlandet eller innen importlandet faller utenfor. Det samme gjelder salg til kjøper i tredjeland, som heller ikke kan legges til grunn. Problemet oppstår der varen gjennomgår flere salg på veien fra eksportlandet til importlandet.

Vår forvaltningspraksis legger til grunn at det i “flersalgstilfellene” er det *siste* salget i rekken som skal legges til grunn ved tollverdifastsettelsen. Avgjørende for å bestemme rekkefølgen mellom salgene er tidspunktet for den enkelte avtaleinngåelse, slik at ethvert videresalg av varene vil komme senere i rekken enn det salget hvor eiendomsretten til varene ble ervervet. Salget må også ha sammenheng med selve importen. Innenlands salg (i Norge) etter at varen er innført, omfattes ikke.

Både *USA* og *EU* praktiserer et “tidligere salgsprinsipp”, hvilket betyr at man på visse vilkår kan legge til grunn et tidligere salg enn det siste. *Canada* praktiserer imidlertid et sistesalgssprinsipp som synes å svare til norsk myndighetspraksis, og presiserte dette senest ved en lovendring i

^{*} Problemstillingen om hvilket salg som skal benyttes i internasjonal tollverdirett omtales ofte som “successive sales principle” eller “first sale principle” (førstesalgssprinsippet). Et annet begrep som også benyttes er “earlier sale principle” (tidligere salgsprinsippet). Det siste er utvilsomt mer dekkende enn det “førstesalgssprinsippet”, ettersom det grunnleggende spørsmål er om man kan legge et salg i et tidligere ledd enn det siste (– til importøren) til grunn ved tollverdiregningen.

1997. Det har på denne bakgrunn ved flere anledninger de siste årene blitt reist spørsmål om den løsningen norsk forvaltningspraksis har lagt til grunn i flersalgstilfellene bør endres.

EU – fellesskapsrettens bestemmelser om suksessive salg

De sentrale bestemmelsene om "*successive sales principle*" i finnes dels i tollkodeksen, og dels i Kommisjonens gjennomføringsbestemmelser. Tollkodeksens artikkel 29 lyder:

Tollverdien av innførte varer er transaksjonsverdien, dvs. den pris som faktisk er betalt eller skal betales for varene ved salg til utførsel til EFs tollområde, [...]

Gjennomføringsbestemmelsenes artikkel 147 lyder:

1. *Ved anvendelsen av kodeksens artikkel 29 anses den omstendighet, at de varer som har vært gjenstand for et salg, angis til fri disponering, som tilstrekkelig tilkjenneivelse av at de er blitt solgt med henblikk på utførsel til EFs tollområde. Den anses også som tilstrekkelig ved suksessive salg innen verdifastsettelsen; i slike tilfeller kan den pris som betales ved hvert av disse salg legges til grunn ved verdifastsettelsen, jf. dog artikkel 178 til 181.*
2. *Imidlertid behøver ikke tollverdien være transaksjonsverdien, når varene har vært anvendt i et tredjeland mellom salgstidspunktet og tidspunktet for overgangen til fri disponering.*
3. *Kjøperen skal ikke oppfylle noen annen betingelse enn å være en kontraherende part i kjøpekontrakten.*

Bestemmelsen ble senere endret ved Kommisjonens forordning 1762/95 av 19. juli 1995, slik:

I første ledd utgår annet punktum og i stedet innsettes:

a) Ved suksessive salg innen verdiansettelsen anses denne omstendighet kun som tilstrekkelig, når det dreier seg om det siste salg, som medførte at varene ble ført inn i EFs tollområde, eller når det dreier seg om et salg, som finner sted innenfor EFs tollområde innen varene går over til fri disponering.

Hvis det angis en pris som vedrører et salg som er gått forut for det siste salg, som medførte at varene ble ført inn i EFs tollområde, skal det dokumenteres på en for tollmyndighetene tilfredsstillende måte, at det angjeldende salg fant sted med henblikk på varenes utførsel til EFs tollområde.

Den løsning som har vært fulgt i norsk forvaltningspraksis om å legge det siste salget til grunn, må imidlertid antas å samsvare med så vel våre folkerettslige forpliktelser som vår skrevne internrett. På den annen side vil den alternative løsning som tollmyndighetene i henholdsvis USA og EU har åpnet for, åpenbart også være i overensstemmelse med avtalen, tatt i betraktning den vage ordlyden i ovennevnte artikkel I.

Norske tollmyndigheter har siden 1980 lagt til grunn at det siste salget skal benyttes ved fastsettelse av tollverdi etter tollverdiforskriften § 2. En eventuell overgang til et prinsipp om at tidligere salg (enn importsalget) kan legges til grunn i norsk tollverdirett, vil medføre behov for en ut-

redning av hvilke konsekvenser dette vil få både for de ulike, økonomiske aktører og for statens tollinntekter. Det vil også være nærliggende å utforme nye, materielle bestemmelser, slik at tolkningstvil kan unngås.

En vurdering av eventuell endring av gjeldende praksis om at det siste salget skal legges til grunn i flersalgstilfeller, vil være en materiell endring som faller utenfor denne lovtekniske revisjonen. Dette må derfor eventuelt vurderes på et senere tidspunkt.

11.7.4 Skal prisendringer etter fortolling ha betydning for tollverdien?

Ved eksportsalg vil det kunne oppstå situasjoner som leder til at det opprinnelig fastsatte vederlaget endres etter fortolling. Spørsmålet er i hvilken grad slike endringer skal få betydning for fastsettelsen av tollverdien.

Det er flere forhold som kan lede til endring av den opprinnelig avtalte pris. Disse kan være regulert i avtalen mellom kjøper og selger, eller kan skyldes uforutsette hendelser. Fastsettelsen av tollverdien er knyttet til situasjonen på fortollingstidspunktet. Det betyr at prisendringer som inntrer etter fortolling i utgangspunktet ikke gir grunnlag for justering av tollverdien. Eksempelvis vil rabatter som ikke er avklart på tidspunktet da varen ble fortollet, etter fast praksis ikke tillegges betydning ved fastsettelsen av tollverdien.

EUs tollmyndigheter åpner for en annen løsning på dette punkt. I praksis gis importøren i EU anledning til å omgjøre tidligere fortollinger for tre år tilbake. Denne regelen er imidlertid ikke lovfestet i fellesskapsretten.

Det forhold at myndighetspraksis i EU har åpnet for å godta slike prisendringer som nevnt over, dersom disse er avtalt før fortolling, kan tale for at norsk tollverdirett også bør åpne for dette. Imidlertid er det erfaringsvis ikke stort behov for en slik regel, i og med at norske tollmyndigheter godtar avtalt kontantrabatt som endringsgrunn. Når det gjelder endring som følge av refunderte eksterne avgifter, så er Norge ved WTO-avtalen artikkel VII nr. 3 forpliktet til ikke å la eksportlandets interne avgifter medregnes i beregningsgrunnlaget såfremt avgiften er eller skal holdes utenfor varens pris. Det foreslås å lovfeste denne praksis av rettsinformative grunner, og for å likebehandling. Det vises til utkastet § 7–19.

11.7.4 Royalties og lisenser – identifikasjon

Etter tollverdiforskriften § 9 nr. 1 bokstav c skal royalties på visse vilkår tillegges prisen for varene når tollverdien skal fastsettes. Av praktisk betydning er særlig det såkalte ”betingelsesvilkåret”, som innebærer at vederlaget ikke skal legges til prisen, med mindre det er satt som en betingelse for salget at vederlaget skal erlegges. Hensikten med regelen var i første rekke å få inkludert det som vanligvis var innbefattet i prisen for varene, for å unngå omgåelser av regelverket ved at dette vederlaget ble betalt separat.

Problemstillingen blir etter dette om royalty og andre vederlag for immaterielle rettigheter, som er betalt til tredjemann (en annen enn selgeren av varen), kan anses å oppfylle vilkåret i tollverdiforskriften § 9 om at betalingen må være en betingelse for salget, for at betalingen skal legges til transaksjonsverdien.

Tollverdiforskriften § 9 nr. 1 bokstav c og anmerkningene til denne inneholder ikke et vilkår om at det er selgeren av varen som skal stille som betingelse for salget at royalty betales. Etter ordlyden i bestemmelsen er det likegyldig hvem som stiller som betingelse for salget at royalty blir betalt til rettighetshaver. I de fleste tilfeller tilligger det kun selger av en vare å sette betingelsene for salget av varen. Utgangspunktet er derfor at oppkreving av royalty ikke kan anses som en betingelse for salget når royalty betales til en annen enn selger. I enkelte tilfeller kan imidlertid selger uttrykkelig bestemme at vederlaget for den immaterielle rettigheten skal betales til en tredjemann. Dette vil ofte gjelde i konsernforhold der datterselskapet stiller som vilkår for salget at royalty betales til morselskapet. I disse tilfellene er det uomtvistet at vederlaget skal inkluderes i transaksjonsverdien.

I EU legges det til grunn at vederlag for royalty eller lisensgebyr skal legges til prisen som er eller skal betales for de innførte varene dersom vederlaget betales til en person som står i et avhengighetsforhold til selgeren. EU har lovfestet at betingelsesvilkåret anses oppfylt i dette tilfellet. For fellesskapsretten er det i Kommisjonens retningslinjer for fastsettelse av tollverdi (XXI/1229/96-EN Rev 3 – 12. mai 1997), lagt til grunn at royalty skal legges til prisen for varen når selger er lisenshaver i forhold til royaltyinnehaveren og det er sistnevnte som bestemmer salgsvilkårene. Både i *USA* og i *Canada* er det langvarig praksis for at avhengighet mellom selger og tredjemann tilsier at betingelsesvilkåret anses oppfylt.

I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at royalty som betales til en tredjemann må anses som en betingelse for salget dersom selger, importør og rettighetshaver tilhører samme konsern. Etter forvaltningspraksis anses også vilkåret oppfylt dersom det foreligger avhengighet mellom

selger av varen og tredjemann som royalty betales til (som regel rettighetshaver av den immaterielle rettigheten). Om det foreligger avhengighet, vil bero på en konkret vurdering, og i lys av den tilsvarende avhengighetsvurderingen etter tollverdiforskriftens § nr. 4 om forholdet mellom selger og kjøper. I denne sammenheng er det i forvaltningspraksis lagt til grunn at royalty som betales til tredjemann skal legges til prisen for varen dersom selger er lisenshaver i forhold til royaltyinnehaveren, og det er royaltyinnehaveren som bestemmer salgsvilkårene.

I utkastet foreslås det å kodifisere gjeldende forvaltningspraksis. Dette vil gi bedret rettsinformasjon og forutberegnelighet. Det foreslås videre å benytte begrepet "immaterielle rettigheter" i stedet for "royalties og lisensgebyr", og bestemmelsen vil dermed omfatte patenter, varemerker og opphavsrettigheter. Det er imidlertid ikke alle immaterielle rettigheter som vil aktualiseres. Bare de rettigheter som det betales vederlag for, vil omfattes.

12. TOLLFRITAK – OPPRYDNING I BESTEMMELSER OM TOLLFRIHET

12.1 Innledning

Tollfritaksreglene er i tollretten er plassert i Stortingets plenarvedtak om toll (tolltariffens innledende bestemmelser). Hovedregelen om å svare toll ved innførsel av varer finnes i plenarvedtakets § 2, mens en rekke fritaksregler gjør unntak fra hovedregelen for visse kategorier vareførsler. Fritaksreglene er samlet i tolltariffens innledende bestemmelser kapittel III (§§ 11 flg.) under overskriften "Tollfrihet".

De mange enkeltbestemmelser i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 – paragrafen inneholder 33 numre, flere med ytterligere oppdelinger – gir *endelige* (ubetingede) tollfritak, og vedkommende vare går dermed over i fri disponering innenfor tollområdet uten at det skal svares toll. Fritaksbestemmelsene i §§ 13, 14 og 15 gir *midlertidige* (betingede) tollfritak, slik at fritaket er betinget av at varene senere gjenutføres. Det kan også stilles vilkår om gjenutførselsfrist, at varen ikke avhendes eller oppbevares på et nærmere angitt sted osv. Manglende oppfyllelse av disse vilkårene vil medføre at det midlertidige tollfritaket faller bort og at varen umiddelbart skal fortolles. Fritakene er lovbestemte, i den forstand at bestemmelsene er fastsatt av lovgiver (riktignok i plenarvedtaks form). En rekke av bestemmelsene gir fullmakt til forvaltningen om å gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Reglene om tollfritak får anvendelse på nærmere angitte *vareførsler* – og ikke de generisk bestemte vareslagene som sådan. Fritaksreglene kjennetegnes videre ved at de oppstiller bruks- eller brukerkriterier; disse knytter seg dels til *bruken av varen* (anvendelse eller nærmere bruks-egenskaper) og dels til *brukeren* (bosted, eierforhold osv.), eller til kombinasjoner av disse.

I stor utstrekning er tollfritakene gjennomføringsregler for tilsvarende konvensjonsbestemte regler om tollfritak. Dette er også en begrunnelse for at gjennomføringslovgivningen bør opprettholdes, uavhengig av om tollsatsen for vedkommende vareslag for tiden er satt til null.

En vareførsel som er omfattet av et tollfritak kan likevel utløse plikt til å svare *andre avgifter* enn toll – fritaket i tolltariffens innledende bestemmelser gjelder bare toll. Men i flere tilfeller vil det være symmetri mellom tollfritak og tilsvarende fritak for andre avgifter. Merverdiavgiftsregelverket inneholder for eksempel en rekke bestemmelser om unntak fra avgiftsplikten ved innførsel – og disse avgiftsfritakene vil i stor utstrekning korrespondere med de tilsvarende fritak for toll. Det samme gjelder regelverket om særavgifter og fritak fra disse ved innførsel.

12.2 Bakgrunn

Et forslag til en fullstendig teknisk omarbeidelse av tolltariffens innledende bestemmelser ble fremlagt i St.prp. nr. 65 (1965–66) Om nye innledende bestemmelser i tolltariffen. I proposisjonen uttales det at kapittel III samler tollfrihetsbestemmelser som allerede finnes, bestemmelser som blir praktisert uten uttrykkelig hjemmel, og nye bestemmelser som ble praktisert av de øvrige, nordiske land på dagjeldende tidspunkt.

Departementets forslag til utforming av bestemmelsene i St.prp. nr. 65 (1965–66) var i hovedsak basert på en innstilling avgitt den 9. mai 1962 av Tollovkomitéen av 1959. I innstillingen finnes en gjennomgang av den historiske bakgrunnen for fritaksreglene.

Det fremgår av St.prp. nr. 65 (1965–66) at departementet i hovedsak la til grunn Tollovkomitéens forslag til nye innledende bestemmelser, men at det også ble tatt hensyn til nye konvensjoner på tollområdet som Norge har tiltrådt. De nye, omarbeidede bestemmelsene ble vedtatt av Stortinget 24. mai 1966, og iverksatt med virkning fra 1. januar 1967.

Selv om det er foretatt en del endringer i tiden etter 1966 av dette kapittel, har fortsatt hoveddelen av bestemmelsene sin opprinnelige ordlyd.

12.3 Vurdering

Fritakene i tolltariffens innledende bestemmelser kapittel III har varierende bakgrunn og fremmer ulike formål. Reglene er utformet som en kasuistisk oppregning, men de enkelte bestemmelsenes rekkevidde og praktiske betydning er svært varierende. Den opprinnelige systematikken er brutt opp ved en rekke endringer og tilføyelser, og utviklingen i handels- og næringsliv har ført med seg at uttrykksmåten og detaljeringen ikke har fulgt med tiden. Flesteparten av fritaksbestemmelsene har stått uendret siden lovrevisjonen 1960-tallet – mange av dem har langt eldre forhistorie, men ble videreført uendret den gang.

Systematikken bærer preg av at nye bestemmelser som er kommet til etter 1967 bare er tilføyd i stigende nummerrekkefølge; dette har ført til at bestemmelser som omhandler beslektede forhold er plassert på vidt forskjellige steder. I tillegg er praktiseringen av regelverket komplettert med en rekke ulovfestede fritaksregler – gjennom enkeltvedtak, fortolkningsuttalelser etc.

Et særlig problem er at de underliggende konvensjonsforpliktelsene til dels er mangelfullt gjennomført, og at det heller ikke fremgår – verken av lovtekst, forarbeider eller på annen måte – hvilke traktatbestemmelser den enkelte fritaksbestemmelse gjennomfører. Heller ikke lar det seg gjøre uten videre å klargjøre om de enkelte fritaksbestemmelsene har bakgrunn i traktater som fortsatt er gyldige, eller om traktatene er endret. Det er derfor et stort behov for en lovteknisk gjennomgang.

En omgruppering av gjeldende fritaksbestemmelser vil være nødvendig for å oppnå en egnet systematikk. Videre vil det være nødvendig at ulovfestede fritaksregler skrives inn i regelverket, fordi tollfritak generelt må anses å ha betydning for mange brukere. Regelverket bør derfor i størst mulig grad være uttømmende. Hensynet til de underliggende konvensjonsforpliktelsene, og nødvendigheten av en korrekt gjennomføring av disse trekker i samme retning. Videre er det påkrevd med en viss modernisering i uttrykksmåten. Bortsett fra mindre justeringer, synes det imidlertid ikke å være behov for endringer i bestemmelsenes materielle innhold. Dette faller også utenfor denne tekniske revisjonen å vurdere nærmere.

Lovutkastets tollfritaksregler bygger på en transformasjonsteknikk, der de enkelte traktatbestemmelser er om- og innarbeidet i lovteksten. De respektive traktatforpliktelsene er referert til i forarbeidene til de enkelte bestemmelsene i utkastet.

Lovutkastet regulerer utelukkende tollfritak, slik at spørsmålet om lovbestemte fritak for innførselsmerverdiavgift og tilsvarende regler om fritak for de enkelte særavgifter som ellers vil påløpe ved innførsel av varer, må reguleres i særlovgivningen.

13. FORVALTNINGENS VEDTAK OM TOLLNEDSETTELSE

13.1 Emnet og avgrensning

Etter tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 1 skal toll svares i samsvar med tolltariffen, med mindre lov eller tolltariffens innledende bestemmelser hjemler noe annet. Nedenfor behandles de fullmaktene som forvaltningen er gitt til å nedsette de tollsatser som Stortinget har fastsatt. Fullmaktene finnes i tolltariffens innledende bestemmelser § 5 (som bare gjelder tollene på landbruksvarer) og § 12 (som gir en generell dispensasjonshjemmel, men som tradisjonelt har vært benyttet for tollnedsettelse på industrivarer).

Ved Kgl. res. 16. desember 1966 ble de innledende bestemmelser i hovedsak delegert fra Kongen til Finansdepartementet. Tolltariffens innledende bestemmelser §§ 5 og 6 er imidlertid delegert til Landbruks- og matdepartementet, ved Kgl. res. 30. juni 1995 nr. 600. Finansdepartementets kompetanse er videredelegert til Toll- og avgiftsdirektoratet, med unntak av forskriftskompetanse etter § 11 nr. 9, § 11 nr. 10, § 12 og § 18.

Også en rekke av de øvrige paragrafene i tolltariffens innledende bestemmelser gjelder nedsettelse av eller fritak for den toll som ellers vil følge av Stortingsfastsatte ordinære tollsatser. Blant annet er det i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 bestemt at det skal innrømmes tollpreferanse (tollfrihet) for varer som omfattes av frihandelsavtaler mv. Bestemmelsen er imidlertid ikke en fullmakt til forvaltningen om å utøve et skjønn – den berettigede vil ha lovhjemlet krav om tollnedsettelse, såfremt vareførselen oppfyller de betingelser som gjelder om opprinnelsesdokumentasjon mv. Tilsvarende vil tollmyndighetene være forpliktet til å innrømme preferansetoll på bakgrunn av de avtaleforpliktelser som følger av de enkelte frihandelsavtaler, og den alminnelige presumpsjon om at offentlig myndighetsutøvelse skal skje i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

Videre er det i tolltariffens innledende bestemmelser §§ 3 og 4 åpnet for at Kongen kan iverksette handelstiltak i form av å fastsette en høyere tollsats (enn den som er fastsatt av Stortinget) under nærmere forutsetninger, og tilsvarende kan Kongen sette tollene opp på visse landbruksvarer etter § 6. Fullmaktene vil også kunne benyttes til å nedsette tollsatser som tidligere har vært satt opp. Som det fremgår av fullmaktsbestemmelsene, er adgangen til å iverksette handelstiltak undergitt en rekke traktatbestemmelser, enten i WTO-avtalen eller i de respektive bilaterale avtaler.

Og selv om fullmaktene åpner for skjønnsmessig myndighetsutøvelse, vil forvaltningsskjønnet kunne prøves rettslig.

Dispensasjonsfullmaktene i § 5 og § 12 må holdes adskilt fra tollfrihetsreglene i tolltariffens innledende bestemmelser §§ 11, 13, 14 og 17. De lovbestemte fritaksreglene gjennomfører en rekke detaljbestemmelser i ulike konvensjoner om tollprosedyrer og tollforenklinger, og gjelder uten hensyn til varens opprinnelsesstatus, og det gjelder ofte bruks- eller brukerkriterier. De må dessuten gjennomgående tolkes slik at forvaltningens skjønnsutøvelse er lovbundet. I utkastet er fritaksreglene samlet i kapittel 5, under betegnelsen "tollfritak".

13.2 Tollnedsettelse på landbruksvarer

13.2.1 Folkerettslig bakgrunn – WTO-avtalen og frihandelsavtalene

WTO-avtalens ikrafttreden i 1995 førte med seg omfattende endringer for handelen med landbruksvarer, og dermed også de internrettslige regler om landbruksimport. Resultatet av forhandlingene under Uruguay-runden fra 1986 til 1993 var en rekke avtaler under WTO med betydning for handelen med landbruksvarer, i første rekke WTO-avtalen om landbruk (Landbruksavtalen) og Avtalen om sanitære og plantesanitære tiltak (SPS-avtalen). Landbruksavtalen har bestemmelser om markedsadgang og begrensninger i internstøtte og eksportsubsidier.

Som en følge av WTO-avtalen måtte importvernet for landbruksvarer legges om med virkning fra 1. januar 1995, fra et kvantitativt til et tollbasert importvern. Tollsatsene måtte reduseres med minimum 15 pst. pr. tollinje, men gjennomsnittlig med 36 pst. se St.prp. nr. 65 (1993–94). Etter WTO-avtalen skal markedsadgang for landbruksprodukter opprettholdes med minst like gode vilkår som i basisperioden 1986 til 1988. WTO-avtalen etablerer videre et minimum for markedsadgang for enkelte vareslag som det i basisperioden var svært lav eller ingen import av. For disse vareslagene skal det opprettes importkvoter på 3 til 5 pst. av innenlandsk forbruk med lav tollsats.

Det tidligere innførselsregimet for landbruksvarer var utformet slik at landbruksforvaltningen var gitt fullmakt til å åpne for import dersom markedsprisene for de enkelte landbruksvarene steg utover det prisnivået som var avtalt i Jordbruksavtalen. Slik suppleringsimport ble fastsatt kvantitativt, enten ved at det generelle importforbudet ble opphevet for en avgrenset periode og for et bestemt kvantum av vedkommende vare, eller ved at spesifikke tollsatser ble redusert tilsvarende.

WTO-avtalen og overgangen til et tollbasert vern gjorde det nødvendig å etablere en nytt system, som kunne videreføre det fleksible importregimet – men nå ved hjelp av justeringer i de ordinære, stortingsbestemte tollsatsene. I St.prp. nr. 1 (1994–95) ble det gitt en generell fullmakt til forvaltningen om såkalte administrative tollnedsettelse, inntatt som § 5 i tolltariffens innledende bestemmelser. Fullmaktens ordlyd ble noe endret i St.prp. nr. 59 (1994–95) Om endringer i tollavgifter for landbruksvarer.

Det tollbaserte importvernet for industrielt bearbejdede jordbruksvarer (varer under den særlige råvarepriskompensasjonsordningen, såkalte RÅK-varer) forvaltes etter Norges frihandelsavtaler. Bestemmelser om dette finnes både i EFTA-avtalen, EØS-avtalens protokoll 3, frihandelsavtalen med EF fra 1972 og dessuten i en rekke av EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland. For bearbejdede landbruksprodukter innebærer avtalene at toll og eksportstøtte kan beregnes for å utjevne råvarepriser for produsentene i avtalelandene.

For nærmere bestemte vareslag er det inngått bilaterale avtaler om reduserte tollsatser. Disse avtalene er inngått i tilknytning til de ulike frihandelsavtalene. I tillegg er det under frihandelsavtalene innrømmet enkelte tollfrie kvoter overfor enkelte land.

13.2.2 Forvaltningens kompetanse til å sette ned tollsatsene på landbruksvarer

Fullmakten i tolltariffens innledende bestemmelser § 5 åpner for en forvaltning (administrering) av tollvernet, slik at landbruksmyndighetene kan justere tollsatsene blant annet i takt med tilbud og etterspørsel i innenlandsmarkedet. Suppleringsimporten utgjør et landbrukspolitisk virkemiddel, til bruk der innenlandske markedspriser øker utover et ønskelig nivå. For en rekke varer er dette nivået fastsatt ved målprisene i jordbruksavtalen.

Lovgiver har utformet fullmaktsbestemmelsen som en tilnærmet åpen fullmakt, slik at det ikke av ordlyden alene kan utledes noe om de kriterier som skal ligge til grunn for forvaltningens skjønnsutøvelse. Det forvaltningsorganet som skal praktisere fullmakten, vil dermed først og fremst måtte forholde seg til de forskrifter som overordnet forvaltningsorgan til enhver tid har fastsatt, og de instruksjoner som blir gitt. De forutsetninger som Stortinget har lagt til grunn vil dessuten ha stor betydning. Det heter i St.prp. nr. 59 (1994–95), side 4 flg.:

”Tollsatsene på landbruksvarer, slik de er bundet i WTO, gir for de fleste varer en sterk beskyttelse mot import. Importpris pluss toll vil i de fleste tilfeller ligge vesentlig over norsk pris. Bakgrunnen for dette er både at det i beregningene ble tatt høyde for at tollvernet skulle erstatte et kvantitativt importvern og at norske priser er redusert de siste årene. [...]

I Salderingsproposisjonen [...] la Regjeringen til grunn at de maksimale tollsatser som WTO-avtalen tillater, ikke automatisk skal benyttes. Tollsatsene skal praktiseres på en slik måte at det gradvis blir reell konkurranse for alle deler av det innenlandske landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri. [...]

Selv med de reduksjoner i tollsatsene som foreslås i denne tolltariffen, vil importpris tillagt toll for de fleste produkter ligge langt over norske priser. For blant annet å sikre at nødvendig suppleringsimport ikke slår ut i økte forbrukerpriser, er det behov for å ha et system for administrativ nedsettelse av tollsatsene.”

13.2.3 Nærmere om forskriftsreguleringen

Tolltariffens innledende bestemmelser § 5 omhandler nedsettelse av tariffmessig toll på landbruksvarer. Kompetansen er delegert til Landbruks- og matdepartementet ved Kgl. res. 30. juni 1995 nr. 600.

Forskrifter om landbrukstoll

Landbruks- og matdepartementet har fastsatt flere forskrifter med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 5. Disse er:

- forskrift av 17. desember 1998 nr. 1448 om økning i tariffmessig toll – beskyttelsestoll – på landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 6),
- forskrift av 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5),
- forskrift av 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbejdede jordbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5),
- forskrift av 27. juni 2002 nr. 868 om sikkerhetsmekanisme og overvåkningssystem for toll- og kvotefri import av korn, mel og kraftfôr fra minst utviklede land (MUL) (hjemlet i Stortingets vedtak av 15. juni 1971 og tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3),
- forskrift av 5. juli 2002 nr. 828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5) og endelig
- forskrift av 20. juni 2003 nr. 907 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5).

Statens landbruksforvaltning er delegert ansvaret for å administrere og forvalte importvernet for landbruksvarer. Tollnedsettelse for varer til teknisk bruk administreres imidlertid av tollmyndighetene, som også forvalter tollkvoter for henholdsvis blomster og planter fra EU.

13.2.4 Importvernet, jordbruksavtalens prissystem og markedsregulatorer

Toll på landbruksvarer er et sentralt virkemiddel i landbrukspolitikken. Importvernets formål er tosidig; dels skal det legges til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og herunder møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, og dels skal importvernet ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av tilsvarende landbruksvarer og hindre uønskede markedsforstyrrelser. For de vareslag som er omfattet av jordbruksavtalen, skal tollvernet bidra til å sikre at norske varer kan omsettes til slike målpriser som er fastsatt i avtalen. Samtidig skal forvaltningen av tollvernet ikke være til hinder for import av landbruksvarer som ikke produseres i Norge. Jordbruksavtalen er en næringsavtale mellom staten på den ene siden og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag på den andre siden. Avtalene er formelt toårige, men det føres årlig forhandlinger om ny avtale.

Det er nær sammenheng mellom markedsordningene for jordbruksråvarer og tollvernet. Markedsordningene består av institusjonelle priser (målpriser) og prisbestemmelser, markedsregulerings tiltak og produksjonsregulerende tiltak, i tillegg til produksjonstilskudd. Målpriser kan defineres som de priser norske landbruksvarer etter avtalen skal kunne oppnå i det norske markedet, ut fra balanserte markedsforhold og det fastsatte importvern. Målpriser og øvre prisgrenser avtales for representantvarer innen hver varesektor. Måprisene kan også avtales som maksimalpriser som gjennomsnitt for avtaleåret.

I alle viktige produksjonssektorer – unntatt grøntsektoren – er oppgaven å balansere råvaremarkedene overlatt til landbrukssamvirkene. Oppgaven består i å forsøke å realisere de avtalte målpriser på de vareslagene som avtalen gjelder (representantvarene), med definerte regulerings tiltak. Landbrukssamvirkene har i egenskap av å være markedsregulatorer dels en plikt til å motta leveranser fra produsentene til fastsatte priser, og dels en forsyningsplikt til alle forbruksområder til de målpriser som er avtalt for representantvarene.

For tiden er følgende bedrifter gitt oppgaver som markedsregulatorer:

- *Tine BA* – markedet for melk, ost og andre melkeprodukter
- *Norske felleskjøp* – markedet for korn

- *Norsk Kjøtt* – markedet for kjøtt
- *Prior Norge* – markedet for egg og fjørfekjøtt

Landbrukssamvirkene får refundert de utgifter de påføres som følge av å være markedsregulatorer. Utgiftene dekkes av Omsetningsrådet. Rådet finansierer sin virksomhet med inntekter fra en særskilt omsetningsavgift, med hjemmel i lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer §§ 5 og 5 a.

13.2.5 Virkemidlene for importvernet – oversikt

Toll på landbruksvarer skal i utgangspunktet svares i samsvar med de satser som Stortinget har fastsatt. Som nevnt over, er imidlertid Statens landbruksforvaltning gitt myndighet til å sette ned tollene under budsjettåret. Tollnedsettelsene kan være generelle eller individuelle. I tillegg innvilges det tollnedsettelse gjennom importkvoter.

*Generelle tollnedsettelse*r omfatter ett eller flere varenumre for en avgrenset periode, eller uten tidsbegrensning (inntil videre). Satsnivået vil være fastsatt blant annet ut fra prisnivået på importert vare og norsk målpris i henhold til jordbruksavtalen, eller prisnivået på norsk vare. Den reduserte tollsatsen gjøres gjeldende for enhver som importerer vedkommende vareslag innenfor perioden. Nedsettelsen blir kunngjort etter særlige regler, blant annet på Internett.

*Individuelle tollnedsettelse*r gis til fysiske eller juridiske personer som på forhånd har søkt om dette. Individuelle tollnedsettelse r gis for en angitt mengde av en bestemt vare, med gyldighet for en nærmere fastsatt periode. Statens landbruksforvaltning fastsetter også tollsats etter søknad for en rekke bearbeidede landbruksvarer. Dette gjelder tilfeller hvor det gjennom inngåtte frihandelsavtaler ikke er satt en spesifikk tollsats eller verditollsats, men hvor tollsatsen i stedet må beregnes ut i fra en standardresept for innholdet i varen eller ut i fra varens konkrete råvareinnhold.

Tollkvoter. Landbruksmyndighetene forvalter om lag 70 tollkvoter på landbruksvarer der det gis individuelle tollnedsettelse r for tildelte kvoteandeler.

13.2.6 Nærmere om generelle tollnedsettelse r for landbruksvarer

Ved innføringen av det tollbaserte importvernet i 1995 ble det i St.prp. nr. 59 (1994–95) Om endringer i tollavgifter for landbruksvarer, lagt til grunn at generelle tollnedsettelse r kan gis for

både et nærmere angitt tidsrom eller uten tidsbegrensning. Fastsettelse av generell tollnedsettelse skal vurderes til enhver tid, når tilbudet av varer under et gitt varenummer ikke er tiltrekkelig.

Kriterier for å fastsette generelle tollnedsettelse er gitt i forskrift om administrative tollnedsettelse. Forskriften definerer generell tollnedsettelse som fritak for eller nedsettelse av den tariffbestemte innførselstoll, der tollnedsettelsen gis på nærmere fastsatte varenumre, men for øvrig uten kvantitative begrensninger. Virkeområdet for generelle tollnedsettelse er varer som er omfattet av jordbruksavtalens målprissystem, og tollnedsettelsene skal iverksettes for å forhindre at markedspris på råvarer blir høyere enn forutsatt i jordbruksavtalen. I jordbruksavtalen er det avtalt målpriser for representantvarer av definerte kvaliteter på en rekke jordbruksvarer, herunder melk, kjøtt, korn, grønnsaker og egg. Generelle tollnedsettelse skal som hovedregel innrømmes dersom markedspris i to påfølgende uker innenfor målprisperioden noteres over øvre prisgrense (jf. "skal-fullmakten" i forskrift om administrative tollnedsettelse § 16 annet ledd).

Etter forskrift om administrative tollnedsettelse kan generelle tollnedsettelse også benyttes i andre tilfeller (jf. "kan-fullmakten" i § 16 tredje ledd). Dette gjelder henholdsvis (1) for å holde gjennomsnittlig markedspris på nivå med jordbruksavtalens målpris, (2) for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser, eller (3) nedsettelse i tiden utenfor målprisperioden. Når det gjelder tilfelle nr. 1 og nr. 2 er det ut fra krav til god forvaltningsskikk og alminnelig forvaltningspraksis forutsatt at alle aktørene kan ta initiativ til å få satt ned tollen. I praksis skjer imidlertid tollnedsettelse etter henvendelse fra markedsregulator etter at disse har konsultert andre aktører i markedet.

Det er en forutsetning etter jordbruksavtalen at ovennevnte bedrifter som har oppgaven å være markedsregulatorer, sørger for å holde den gjennomsnittlige markedsprisen gjennom året på nivå med jordbruksavtalens målpris. I praksis skjer dette ved at markedsregulatorbedriften tar initiativ overfor Statens landbruksforvaltning, slik at det iverksettes tollnedsettelse når dette er nødvendig for å oppfylle forutsetningen.

Siden priser noteres på gitte representantvarer kan det oppstå underskudd i markedet på enkeltprodukter innenfor varegruppene uten at dette gjør slike utslag i forhold til målpris at det gir grunnlag for generelle tollnedsettelse for hele varegruppen. Det åpnes derfor for tollnedsettelse for enkeltprodukter innenfor en varegruppe for å unngå alvorlige markedsforstyrrelser.

Når det gjelder det tredje tilfelle nevnt ovenfor, har bestemmelsen om tollnedsettelse utenfor målprisperioden betydning for de produkter som kun har målpris deler av året, for eksempel frukt og grønt. Dersom tollsatsen i tolltariffen er høy for de aktuelle varene utenfor målprisperio-

den, innvilges tollnedsettelse automatisk. Det ville vært en fordel om tollsatsen utenfor målprisperioden i stedet ble oppgitt i tolltariffen, men fordi målprisperioden bestemmes i jordbruksavtalen, som gjelder fra juli til juli, er ikke dette alltid gjennomførbart.

Beslutninger om generelle tollnedsettelse må anses som forskrifter, se forvaltningsloven § 2 bokstavene a og c, jf. kapittel VII. Etter loven § 38 skal en forskrift kunngjøres etter nærmere bestemte regler. Ett av kravene er kunngjøring i Norsk Lovtidend. Vedtakene kunngjøres i dag ikke i Norsk Lovtidend. Det vises til unntaket i § 38 tredje ledd om at kunngjøring kan skje på annen måte dersom forskriften knytter seg til en bestemt hendelse eller den ellers skal gjelde for bare kort tid. Etter forskrift om administrative tollnedsettelse § 21 skal vedtak om generelle tollnedsettelse kunngjøres av Statens landbruksforvaltning på internett og gjennom melding til alle som på forhånd har gitt til kjenne at de ønsker slik melding sendt.

13.2.7 Nærmere om individuelle tollnedsettelse

Individuelle tollnedsettelse gis til enkeltbedrifter eller personer for en angitt mengde av en bestemt vare, med gyldighet i en fastsatt periode, normalt fra søknadsdato og ut kalenderåret. Individuelle tollnedsettelse kan etter nærmere retningslinjer gis i følgende tilfeller: (1) Når det foreligger underdekning av den aktuelle varen i markedet, (2) når det av andre grunner ikke er et beskyttelsesbehov for varen, (3) når varen importeres for spesiell anvendelse og (4) under forutsetning om gjenutførsel. Bestemmelsene om individuelle tollnedsettelse er fastsatt i forskrift om administrative tollnedsettelse, forskrift om råvarepriskompensasjon og forskrift om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien (konserverforskriften).

Individuelle tollnedsettelse etter forskrift om administrative tollnedsettelse gis for varer som det foreligger underdekning av, som ikke har beskyttelsesbehov eller som importeres for spesiell anvendelse. Disse hovedhensynene kommer ikke frem av forskriftsteksten slik den nå er utformet, men kan gjenkjennes i vareomfanget og kriteriene for tollnedsettelse i de enkelte bestemmelsene. Individuelle tollnedsettelse innvilges som hovedregel etter søknad, med mindre annet følger av den enkelte bestemmelse. De materielle reglene er utformet som "kan-bestemmelser". Merknadene til forskriften forutsetter i forhold til de fleste bestemmelsene at tollnedsettelse som hovedregel skal innvilges dersom søknaden tilfredsstiller forskriftens krav, med mindre noe annet følger av særbestemmelser eller plenarvedtak i Stortinget. I tråd med forutsetningene innvilges det automatisk tollnedsettelse etter bestemmelsene dersom de nærmere kriteriene er oppfylt.

Individuell tollnedsettelse som følge av underdekning i det norske markedet, er aktuelt når det gjelder økologiske produkter, jf. § 9. Det kan gis tollnedsettelse for bearbejdede økologiske safter, konserver og barnemat dersom det ikke finnes tilstrekkelig norsk produksjon av tilsvarende vare. Det er forutsatt at tollnedsettelse i prinsippet kan innvilges selv om det finnes en norsk produksjon av varen.

Landbruksvarer som ikke har beskyttelsesbehov, vil normalt enten være tollfrie eller ha lav tollsats i tolltariffen. For produkter som importeres i konkurranse med tilsvarende norskproduserte varer, må tollsatsen settes så høyt at den gir den ønskede beskyttelse. Tolltariffens grove inndeling medfører imidlertid at en del varer uten beskyttelsesbehov er gruppert sammen med varer som har høy beskyttelsestoll. I slike tilfeller gis det tollnedsettelse for de produktene på varenummeret som ikke har beskyttelsesbehov, jf. §§ 6 til 8. Forskriftens vedlegg 1 angir positivt hvilke vareslag innenfor angitte varenumre som har beskyttelsesbehov. Dette gjelder i praksis varer som før omleggingen av tollvernet i 1995 var underlagt kvantitative importbegrensninger.

Tidligere ikke-importregulerte varer på disse varenumrene innvilges tollnedsettelse etter § 7 uten nærmere vilkår. Tollsatsen etter § 7 er for enkelte produkter fastsatt i vedlegg 2. For øvrig skal tollsatsen som gjaldt i 1994 anvendes. En rekke sammensatte produkter inneholder råvarer med beskyttelsesbehov. Dersom den vesentlige delen av produktet består av slike råvarer, benyttes tolltariffens tollsats. Dersom produktet inneholder en mindre andel slike varer, gis det tollnedsettelse etter § 8. Tollsatsen beregnes da slik at den fortsatt gir beskyttelse for andelen råvarer som er nevnt i vedlegg 1. For varer til spesielle anvendelse er det gitt regler i §§ 11 til 15.

RÅK-produkter (råvarepriskompensasjonsprodukter) er bearbejdede landbruksprodukter som i prinsippet er frihandelsvarer, dvs. som er utsatt for konkurranse som følge av ulike frihandelsavtaler. Den viktigste er Protokoll 3 til EØS-avtalen. RÅK står for råvarepriskompensasjon, dvs. at råvareprisforskjeller på landbruksvarer mellom avtalepartene gir utgangspunkt for fastsettelse av nivået på tollsatsene i frihandelsavtalene.

Tollsatsene for RÅK-produkter følger av frihandelsavtalene, og er implementert gjennom tolltariffen og RÅK-forskriften. For noen produkter beregnes tollsatsen av Statens landbruksforvaltning på grunnlag av standardresept, etter matrise eller etter faktisk prosentvis råvareinnhold. For enkelte produkter gis det individuelle tollnedsettelse eller tollfritak etter en konkret vurdering jf. forskriften §§ 11 til 15. Dette gjelder i hovedsak produkter som skal ha lav toll etter frihandelsavtaler, men som ikke har eget varenummer i tolltariffen. I noen tilfeller må det dokumenteres at pro-

duktene skal ha en spesiell anvendelse. RÅK-forskriften omfatter varer som faller inn under Protokoll 3 til EØS-avtalen og tilsvarende vareomfang i andre frihandelsavtaler. Varene kan deles inn i fire kategorier: (1) Varer med tollsats som fremgår av tolltariffen, (2) varer med tollsats som kunngjøres i rundskriv fra Statens landbruksforvaltning, (3) varer med tollsats som beregnes ut fra fremgangsmåter som er regulert i RÅK-forskriften og endelig (4) varer som er gjenstand for individuelle tollnedsettelse etter RÅK-forskriften.

Individuelle tollnedsettelse gis også for varer til konserverindustriens egenproduksjon. Konserverindustri er i henhold til § 3 bedrifter som avtar norske råvarer av frukt, bær og grønnsaker for produksjon av konserverte varer. Tollnedsettelse gis enten når norsk råvareproduksjon ikke dekker industriens totale behov, eller i særlige tilfeller for varer som det normalt er full dekning av. I tillegg kommer tollnedsettelse som faller inn under kvotesystemet (se nedenfor).

13.2.8 Tollkvoter og tildeling av tollkvoteandeler

Bestemmelsene om tollkvoter er fastsatt i forskrift om administrative tollnedsettelse, konserverforskriften og kvoteforskriften. I tillegg forvalter Tolletaten importkvoter for blomster og planter.

Tollkvoter gis først og fremst for å oppfylle internasjonale forpliktelser. Det er også vedtatt enkelte autonome importkvoter med lav tollsats ut fra nasjonale hensyn. I kvoteforskriften reguleres fordeling av tollkvoter som har bakgrunn i WTO-avtalen og frihandelsavtaler Norge/EFTA er part i. I tillegg har forskriften bestemmelser om fordeling av tollkvoter for korn, mel og kraftfôr som forutsatt i den norske markedsordningen for korn, samt rein i henhold til reindriftsavtalen.

Videre er det i konserverforskriften gitt regler om importkvoter for å sikre konserverindustrien nødvendig supplement av visse produkter. I disse kvotene inngår til dels også kvoter som Norge er forpliktet til gjennom frihandelsavtaler. Ved utvidelsen av EU 1. mai 2004 ble importkvoter fra de 10 nye medlemslandene omgjort til EU-kvoter. Fordeling av tollkvoteandeler etter kvoteforskriften og konserverforskriften skjer etter fire ulike prinsipper:

- (1) *Auksjonering* – tollkvoten fordeles slik at auksjonarius (Statens landbruksforvaltning) først fastsetter en minimums- og maksimumsandel som én budgiver kan få tildelt. Deretter utbys kvoteandelene på auksjon, slik at tilslaget går til den budgiver som byr høyest. Dersom hele eller deler av totalkvoten ikke blir avhendet, vil restkvantumet kunne utbys på en til-

leggsauksjon på et senere tidspunkt. Auksjonen gjennomføres på Internet, ved hjelp av et elektronisk auksjoneringsystem.

- (2) *Kø-prinsipp* (etter søknadstidspunkt) – kvoteandelene tildeles fortløpende til den som søker, inntil kvoten er brukt opp. Dette gjelder importkvoter for blomster og planter som forvaltes av tollmyndighetene. En variant av dette prinsippet praktiseres slik at totalkvoten fordeles til søkere etter omsøkt mengde, men bare dersom søknaden er innkommet innen en fastsatt frist. Søknader som mottas før kunngjøringen, blir avvist. Søknader som medfører at totalkvoten overskrides, avkortes med det overstigende kvantum. Søknader med samme prioritet avkortes forholdsmessig med utgangspunkt i omsøkt mengde. Eventuell restkvote fordeles deretter fortløpende ettersom søknader kommer inn.
- (3) *Historisk tildeling* – kvoteandeler tildeles søkere på grunnlag av deres tidligere import av samme vareslag innenfor en nærmere fastsatt referanseperiode.
- (4) *Etter avsetning* – kvoteandeler tildeles søkere på grunnlag av deres totale forbruk av samme vareslag (enten dette er norskprodusert eller importert vare) i det foregående år.

13.3 Forvaltningens fullmakt til å gi tollfritak etter plenarvedtaket § 12

I tolltariffens innledende bestemmelser § 12 første ledd første punktum gir Stortinget en generell dispensasjonsadgang til forvaltningen, slik at det i et forvaltningsvedtak kan beslutes å gi fritak fra den toll som ellers skal svares etter Stortingets tollvedtak. Bestemmelsen lyder: "Når særlige grunner foreligger, kan Kongen samtykke i fritakelse for eller nedsettelse av den tariffbestemte innførselstoll."

Bestemmelsen i tolltariffens innledende bestemmelser § 12 fikk sin nåværende utforming i 1957, se St.prp. nr. 1 (1957) Om tollavgifter, side 5. I proposisjonen redegjorde Finansdepartementet for tidligere forvaltningspraksis om innvilgelse av tollfritak og tollnedsettelse, og for hvorledes den nye bestemmelsen skulle forstås og anvendes i fremtidig praksis. Ved utformingen av nye innledende bestemmelser i 1966, ble derfor regelen i dagjeldende tolltariffens innledende bestemmelser § 2 sjette ledd, overført uten ytterligere kommentarer, se St.prp. nr. 65 (1965–66) Om nye innledende bestemmelser i tolltariffen, side 5.

Fullmaktene i tolltariffens innledende bestemmelser ble ved Kgl. res. 16. desember 1966 i hovedsak delegert fra Kongen til Finansdepartementet. Tolltariffens innledende bestemmelser §§ 5 og 6 er imidlertid delegert til landbruksmyndighetene, ved Kgl. res. 30. juni 1995 nr. 600. Finans-

departementets kompetanse er videre delegert til Toll- og avgiftsdirektoratet, med unntak av forskriftskompetansen etter tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 9, § 11 nr. 10, § 12, samt § 18. Direktoratets myndighet etter § 12 første ledd første punktum er videre delegert til lokalforvaltningen. Men dette gjelder ikke selektive tollnedsettelse, som skal avgjøres av direktoratet som første instans. Nye prinsipielle saker på området skal forelegges for overordnet myndighet før avgjørelsen blir fattet av lokalforvaltningen.

Ordningen med administrative tollnedsettelse for industrivarer har lang tradisjon, og det har vært gitt utførlige redegjørelser i budsjettproposisjonene om de søknader som har innkommet, med berørte bedrifters og næringsorganisasjoners høringsuttalelser og Finansdepartementets innstilling. Ved flere anledninger har det i proposisjonene vært referert de retningslinjer som har vært fulgt. I St.prp. nr. 1 (1992–93) og nr. 1 (1993–94) ble det uttalt at tollnedsettelse kan gis for innsatsvarer til bruk i innenlands produksjon, forutsatt at tilsvarende innsatsvare ikke produseres her eller kan innføres fra EF- eller EFTA-området eller fra andre land det er inngått frihandelsavtale med eller under GSP-ordningen, at det ikke dreier seg ferdigvarer til direkte bruk eller salg og endelig at tollbelastningen for importert innsatsvare pr. enhet ferdigvare er av en viss betydning i forhold til varens selvkost. Kriteriene ble lagt til grunn for både industrivarer og landbruksvarer. I St.prp. nr. 1 (1999–2000) foreslo Finansdepartementet å oppheve ordningen med administrative tollnedsettelse for industrivarer, og denne ble avviklet fra 1. januar 2000.

For øvrig har dispensasjonsbestemmelsen i tolltariffens innledende bestemmelser § 12 tjent som en slags sikkerhetsventil, for å unngå utilsiktede utslag av tollovgivningen. Intensjonen bak bestemmelsen innebærer således at fullmakten ikke har vært brukt til å tilgodese hensyn som ligger utenfor tollovgivningens alminnelige formål. Bestemmelsen har vært praktisert restriktivt. En gjennomgang viser imidlertid at fullmakten også har vært anvendt til å fastsette regler som i sin karakter er generelle fritaksordninger, slik at regelen også har gitt presedens for en dispensasjon også i senere saker av samme type.

13.4 Vurderinger

Rettsinformasjons- og rettssikkerhetshensyn vil tilsi at de spesielle bestemmelsene om forvaltningen av tollvernet under budsjettåret bør gis ved lov. Videre bør det i loven angis de kriterier

som skal gjelde for praktisering av fullmaktene om tollnedsettelse så vel som tolløkninger i forhold til de satser Stortinget har fastsatt.

Tollmyndighetene vil fortsatt ha behov for å treffe enkeltvedtak og utforme de nærmere forskrifter om tollnedsettelse, og forvaltningen av tollvernet på landbruksområdet vil måtte forutsette en fagmyndighet med relativt vide fullmakter. For brukeren så vel som for lovgiver vil det imidlertid være av stor betydning at fullmaktene forvaltes i tråd med forvaltningslovens regler, og at forvaltningspraksis gjøres tilgjengelig ved jevnlig gjennomgang blant annet i budsjettdokumentene.

Forvaltningens fullmakter på tollområdet – som rettslig sett er delegert tollbeskatningsmyndighet – er svært omfattende, sammenlignet med de tilsvarende rettslige rammer som gjelder for utøvelse av skatte- og avgiftsmyndighet. En alminnelig målsetning om at regelverket skal gi brukerne forutberegnelighet og mulighet for å innrette seg, vil innebære at det må legges særlig vekt på saksbehandlings- og kunngjøringsrutiner, og at hyppige endringsvedtak bør unngås. På den annen side skal markedsreguleringen for landbruksvarer, herunder administrering av importvernet for målprisvarer, skje i takt med den løpende utviklingen i markedet noe som nødvendigvis vil innebære endringer med jevne mellomrom. Likebehandlingshensyn tilsier at tollovgivningen på dette området i størst mulig utstrekning bør legge opp til generelle, forskriftsfestede ordninger av en viss varighet, fremfor individuell saksbehandling på grunnlag av skjønnspregede kriterier. Samtidig må dette balanseres i forhold til behovet for en viss fleksibilitet for å dekke forbruker- og næringsinteresser slik de er definert i politiske målsettinger. Det vises til lovutkastet kapittel 9.

14. HANDELSTILTAK

14.1 Handelstiltak og tollpolitikk

Tollen har tradisjon som sikker statsinntekt, og har til alle tider vært et viktig virkemiddel i handels-, nærings- og utenrikspolitikken. Bruken av tollsatser har imidlertid måttet avveies mot samfunnsøkonomiske hensyn og behovet for å dra nytte av det internasjonale varebyttet. Erkjennelsen av at internasjonal arbeidsdeling fører til velferd og økonomisk vekst i det enkelte land, og dessuten medvirker til å dempe eller hindre konflikter mellom landene, har ført til en gradvis nedbygging av tollvernet. Ønsket om å legge til rette for stabile handelsforbindelser har likeledes gjort

det nødvendig å unngå hyppige endringer i tollregimet og å innskrenke adgangen til å anvende handelstiltak.

I nyere tid har tollen mistet mye av sin statsfinansielle betydning i alle industriland. Statene har hentet inntekter fra andre kilder, særlig intern beskatning av personer og foretak, og i økende grad av vare- og tjenestecomsetning. Nedbyggingen av tollvernet kan imidlertid gjøre de nasjonale økonomiene sårbare for uforutsette endringer i handelsmønstrene. I slike tilfeller vil handelstiltak kunne benyttes som virkemiddel for å beskytte næringer som kommer under press fra ulike typer utenlandsk konkurranse. Handelstiltak kan også ha karakter av sanksjonsmiddel, for eksempel der avtalestridige beskyttelsestiltak møtes med tollmessige mottiltak, eller der handelen med enkeltland innskrenkes av utenriks- eller sikkerhetspolitiske grunner. I de sistnevnte tilfeller vil imidlertid import- eller eksportforbud (embargo) ofte være et alternativ.

I takt med nedbyggingen av tollvernet og internasjonaliseringen av økonomien, har det i de senere år vært en viss økning i bruken av tollmessige handelstiltak fra en del land. Særlig har bruken av antidumpingtiltak økt, og det er spesielt stormaktene som tyr til denne type tiltak.

Fra norsk side har tollmessige handelstiltak ikke vært benyttet siden 1980-årene. Ensidige handelstiltak fra våre handelspartnere har vi imidlertid fått merke; EU har ved flere anledninger iverksatt antidumpingundersøkelser og -tiltak mot norsk fiskeeksport, og USA innførte i en periode beskyttelsestiltak på stål som også rammet norske eksportinteresser. De amerikanske ståltiltakene ble forøvrig besvart fra norsk side, ved varsling om rebalanserende tiltak – men disse ble ikke iverksatt ettersom USA valgte å oppheve sine beskyttelsestiltak mot slutten av 2003. Rebalanserende tiltak har på ny vært aktualisert i 2005, på bakgrunn av EUs beskyttelsestiltak mot import av laks blant annet fra Norge.

14.2 Handelstiltak og handelssanksjoner

Uttrykket handelstiltak (*trade measures*) er ikke legaldefinert i norsk rett, men vil typisk omfatte de tilfeller der det fra myndighetenes side i en gitt situasjon treffes beslutninger med sikte på å beskytte eller forfølge visse handelsinteresser – utover det som følger av generell rammeregulering. I lovgivningen har handelstiltakene vært gitt varierende betegnelser (kamptoll, antidumpingtoll, beskyttelsestiltak, handelssanksjoner, importforbud, mv.), avhengig av det enkelte tiltakets siktemål og folkerettslige forankring.

Et handelstiltak kan være av ikke-tollmessig eller tollmessig art. De *ikke-tollmessige* tiltakene vil typisk være innførsels- eller utførselsforbud i kombinasjon med kvote- eller lisensordninger, og har oftest en alminnelig utenrikspolitisk innretning og hjemlet i en særlov. Eksempelvis gir eksportkontrollloven (lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.) Kongen fullmakt til å bestemme at varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, ikke må utføres fra norsk tollområde uten særskilt tillatelse. Loven åpner også for forbud mot at personer som har bopel eller oppholdssted i Norge, og norske selskaper, stiftelser og sammenslutninger, uten særskilt tillatelse kan drive handel med, formidle eller på annen måte bistå ved salg av våpen og militært materiell fra et fremmed land til et annet. Videre gir loven Kongen hjemmel til å treffe de tiltak som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale handelssanksjoner i form av inn- og utførselsforbud mv. overfor visse andre land. Slike handelssanksjoner vil være aktuelle bare dersom de har folkerettslig forankring, for eksempel i resolusjoner i FNs Sikkerhetsråd. Tilsvarende gjelder handelstiltak hjemlet i særlover.

Adgangen til å anvende kvantitative handelstiltak i form av forbud, lisensiering og kvoter er sterkt begrenset etter WTO-regelverket, sammenlignet med adgangen til å anvende *tollmessige tiltak*. De sistnevnte kjennetegnes ved at de innebærer et pålegg om å betale en særskilt toll – utover de maksimale tollsatser som er bundet i WTO (eller i annen avtale). Tiltaket kan gjelde ett eller flere vareslag, og det kan være generelt eller begrenset til varer med opprinnelse i ett eller flere nærmere angitte land. Generelt vil hensynet til provenyet (statens tollinntekt) ha liten betydning i avveiningen mellom de alternative typer av tiltak som måtte stå til rådighet. Samfunnsøkonomiske konsekvenser vil ha større vekt, sammen med nærings-, handels- og utenrikspolitiske vurderinger.

Begrepe toll og avgift kan i handelstiltakssammenheng være flertydige. Vanligvis forstås *toll* (*Customs Duties, Zoll, Douane*) som offentligrettslige betalingspålegg som oppstår der en vare føres inn (og eventuelt ut) av et nærmere angitt område (tollområde). I WTO-retten er tollbegrepet ikke definert utover at det refereres til medlemmenes gjensidige konsesjoner (innrømmelser), og ved at det i Generalavtalens artikkel III para. 2 gis en negativ avgrensning, slik at varer som innføres fra ett medlemsland til et annet ikke skal pålegges, hverken direkte eller indirekte, interne skatter eller andre interne avgifter av noen art (*internal taxes and other internal charges of any kind*)

utover de som direkte eller indirekte blir pålagt tilsvarende varer av innenlandsk opprinnelse. En avgift vil følgelig anses som toll eller toll-lignende – i den utstrekning den går utover hva som ellers pålegges lignende innenlandske varer.

Skillet mellom tollmessige og ikke-tollmessige handelstiltak vil også kunne ha betydning i forhold til statsrettslige regler. Dette er omtalt avslutningsvis i dette kapittel.

14.3 Historisk bakgrunn

I historisk perspektiv har retten til å drive handel med utlandet og retten til å kreve toll på vareførselen vært kongelige privilegier, begrunnet i territoriell kontroll og statens behov for inntekter. En rekke handelsavtaler opp igjennom tidene har imidlertid innskrenket statenes rett til ensidig å legge toll. Tilsvarende har regionale frihandelsområder og tollunioner hatt som mål å avskaffe toll, og å hindre medlemmene i vilkårlig anvendelse av handelstiltak.

Det første moderne eksempel på et fellesmarked uten toll og andre restriksjoner for vareførselen, var de tyske statenes sammenslutning i én tollforening (Zollverein) på 1800-tallet. Forslaget om en skandinavisk tollunion i 1846 kan også sees i dette lys, selv om initiativet ikke ble fulgt opp i praksis. Med fremveksten av de såkalte vennskaps-, handels- og sjøfartstraktatene i perioden 1860 til 1930 ble det vanlig med såkalte bestevilkårsklausuler, ved at avtalepartenes handel skulle skje på like vilkår. Folkeforbundet forsøkte i 1927 med Genève-traktaten om opphevelse av alle inn- og utførselsforbud og restriksjoner, å slå et slag for en friere verdenshandel. Men initiativet falt på stengrunn og mellomkrigstiden ble generelt en periode med tilbakeslag for frihandelen.

Erfaringene fra den annen verdenskrig førte imidlertid til fornyet forståelse for fri verdenshandel som forutsetning for fred og gjenoppbygging. Bretton Woods-forhandlingene lyktes ikke med etablering av en Internasjonal Handelsorganisasjon, men i 1947 ble det oppnådd enighet om en multilateral regulering av verdenshandelen – under betegnelsen Generalavtalen om toll og handel (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT). Avtalen innebar at de enkelte medlemslandene kunne binde sine tollsatser, ved å forplikte seg til ikke-diskriminerende bestevilkårsbehandling. Avtalen medførte også opphevelse av en rekke kvoteordninger, samt begrensninger i andre typer handelsrestriksjoner. Et viktig trekk ved Generalavtalen var at det ble skapt et forum for oppfølgende forhandlinger – de såkalte runder. Den åttende forhandlingsrunden ble innledet i Uruguay i 1986, og førte i 1994 omsider til opprettelsen av en Verdens handelsorganisasjon (*World Trade Organization*, WTO).

Den nye handelsorganisasjonens virkefelt er ikke begrenset til handel med varer. WTO-avtalen ble utvidet til å omfatte de nye, multilaterale avtalene om handel med tjenester (*General Agreement on Trade in Services*, GATS), handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS) og en særlig avtale om tvisteløsning (*Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes*, USD). I særlige avtaler (de såkalte plurilaterale avtalene) har en rekke WTO-medlemmer også forpliktet seg til visse retningslinjer for blant annet offentlige anskaffelser (*Agreement on Government Procurement*, AGP). Nytt var også at medlemmene ved den særlige WTO-avtalen om landbruk (*Agreement on Agriculture*) forpliktet seg til å erstatte importforbud og kvote- og lisensieringsordninger for landbruksvarer med et tollbasert vern – riktignok med tildels prohibitivt høye tollsatser.

WTO-avtalen (*Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization*, av 15. april 1994) artikkel II bestemmer at WTO skal utgjøre et felles institusjonelt rammeverk for medlemmenes handelsforbindelser, og omfatte den reviderte Generalavtalen om toll og handel ("GATT 1994") samt en rekke andre avtaler. GATT 1994 omfatter bestemmelsene i GATT 1947 samt en rekke tidligere inngåtte avtaler som knytter seg til disse. Det heter imidlertid i GATT 1994 artikkel I para. 1, at Generalavtalen av 30. oktober 1947 er juridisk adskilt ("legally distinct") fra GATT 1994. – For enkelthets skyld skal her de enkelte toll- og varerelaterte avtalene under GATT 1994 refereres til som "WTO-avtalen", selv om det sistnevnte uttrykket strengt tatt har et snevrere innhold. Uttrykket "Generalavtalen" refererer til GATT 1947, hvis ikke annet fremgår.

14.4 Handelstiltakenes plass i Generalavtalen

WTO-avtalen setter de folkerettslige rammer for den internasjonale handelen, og de overordnede prinsippene for varehandelen er nedfelt i Generalavtalen. Etter Generalavtalens artikkel I forplikter medlemmene seg til såkalt bestevilkårsbehandling (*Most-Favoured-Nation-Clause*, MFN). Dette innebærer at de vilkår som ett medlem innrømmer et annet, uten videre skal gjelde også overfor de øvrige medlemmer. Et medlems forpliktelser etter artikkel I strekker seg således ikke lenger enn til å binde egne tollsatser, og den tollsats som ett medlem har bundet for et gitt vareslag vil ikke uten videre være lik den sats som et annet medlem har bundet for samme vare. Av samme grunn vil det i senere forhandlingsrunder ikke være nødvendig å oppnå enighet om spesifiserte satser for de enkelte varer – det er tilstrekkelig at medlemmene reduserer sine respektive tollsatser etter en felles formel. Bestevilkårsbehandling er sentral også i Generalavtalen om handel med tjenester

(GATS artikkel II), avtalen om handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter (TRIPS artikkel 4) og avtalen om offentlige anskaffelser (artikkel III).

Et annet viktig prinsipp som følger av Generalavtalens artikkel XI, innebærer at det ikke er forbudt å beskytte nasjonal produksjon, men det kreves at når slik beskyttelse gis, skal det gjøres i form av toll. Siktemålet med denne regelen er å tvinge medlemmene til å synliggjøre omfanget av den beskyttelse som gis egne produsenter, og at dette således gjøres på en sammenlignbar måte. Artikkel XI slår også fast et generelt forbud mot å innføre mengdebegrensninger (kvantitative kvoter).

Fra det generelle forbudet mot forskjellsbehandling er det gjort flere unntak. Gjennom en særlig unntaksklausul (waiver) ble fra 1971 åpnet for ensidig favorisering av utviklingsland, gjennom det generelle preferansesystemet (*General System of Preferences*, GSP). Videre åpnes det i Generalavtalen artikkel XXIV for en systematisk forskjellsbehandling ved at medlemmene enkeltvis tillates å etablere frihandelsområder og tollunioner. For ikke å komme i strid med bestevilkårsprinsippet, er det forutsatt at disse regionale ordningene har et visst minsteomfang med hensyn til varedekning. Endelig gis det adgang til – under nærmere angitte omstendigheter – å fravike bestevilkårstollsatsene, ved å benytte tollmessige handelstiltak. Generalavtalen åpner også for at det i krisesituasjoner kan gjøres unntak fra det generelle forbudet mot mengdebegrensninger. Kvantitative importrestriksjoner kan altså innføres mot skadevoldende økt import under visse betingelser.

Det er forutsatt at hvert WTO-medlem har egne konsesjonslister (bindingslister). I disse skal de bundne tollsatsene for de enkelte produktkategorier angis, jf. Generalavtalen artikkel II. Når medlemslandene binder sine tollsatser, bidrar dette til å skape et stabilt og forutsigbart grunnlag for handelen. Bindingslisten for Norge fremgår av særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993–94).

14.5 Ordinær toll og tollmessige handelstiltak

Skillet mellom tollmessige og ikke-tollmessige handelstiltak bygger på de virkemidler som benyttes ("toll"), mens kompetanseregler og fullmakter til dels vil være sammenfallende. Begrepet "toll" i norsk juridisk terminologi har tradisjonelt omfattet så vel de *ordinære* tilfellene (der tollen oppkreves etter bundne mestbegunstigelsestollsatser eller alternativt etter preferansetollsatser) som de *ekstraordinære* – i form av tollmessige handelstiltak som antidumpingtoll, antisubsidietoll, beskyttelsestoll mv. Ordbruken har riktignok ikke alltid vært konsekvent – "antidumpingtoll" (og det mer frirettslige "straffetoll") synes for eksempel brukt i samme betydning som "antidum-

pingavgift”. Men det kan synes som om dette har sin forklaring i traktatoversettelser eller populariseringer, snarere enn i prinsipielle forskjeller. På den annen side synes det klart at handelstiltak har vært oppfattet som utslag av Stortingets tollbeskatningsmyndighet, for så vidt som de har vært ”tollmessige”. At handelspolitikken – som del av utenriksstyret – etter Grunnloven § 26 hører til Kongens prerogativer, har ikke endret dette utgangspunkt. Handelstiltak i form av særskilte tollpålegg har alltid vært hjemlet i de fullmakter Stortinget har avgitt i plenum, som en del av toll- og skattebeslutningene etter Grunnloven § 75 bokstav a.

Det vises imidlertid til at handelstiltak i form av et særskilt tollpålegg på visse varer (enten disse har en nærmere angitt opprinnelse, som i antidumping- og subsidietilfellene, eller pålegget er generelt, som i beskyttelsestilfellene), *ikke* er ”toll” i Generalavtalens forstand. Det heter i Generalavtalen artikkel II para. 2 at intet skal hindre en kontraherende part fra når som helst ved innførsel av en vare å pålegge denne (a) en avgift som svarer til intern beskatning av tilsvarende varer, og (b) en hvilken som helst antidumping- eller utjevningstoll som pålegges i samsvar med avtalens artikkel VI. Bestemmelsen gjør dermed et unntak fra hovedregelen i samme artikkels para. 1, hvor det heter at varer som innføres skal være fritatt for alminnelige tollavgifter (*ordinary customs duties*) utover de som er fastsatt i konsesjonslisten. Antidumpingtoll utgjør derfor et selvstendig virkemiddel i WTO-retten – uavhengig av den ordinære, bundne mestbegunstigelsestollen.

Tilsvarende gjelder for handelstiltak mot subsidier, der Subsidieavtalen artikkel 10, fotnote 36, definerer utjevningsavgift (*countervailing duty*) som en særskilt avgift som pålegges (*a special duty levied*) for å oppveie en subsidie som direkte eller indirekte er gitt til fremstilling, produksjon eller eksport av en vare, slik det er fastsatt i Generalavtalen artikkel VI para. 3. På samme måte som for antidumpingtollen, vil således utjevningsavgiften (subsidietollen) være et selvstendig virkemiddel – uavhengig av og i tillegg til ordinær toll.

Beskyttelsestiltakene står i en noe annen stilling, ved at de uttrykkelig dreier seg om suspensjon av tollkonsesjoner, slik at selve tiltaket innebærer en økning av vedkommende tollsats – uavhengig av varens opprinnelsesstatus. Det heter i Generalavtalen artikkel XIX para. 1, at den kontraherende part skal ha fri adgang til å suspendere vedkommende forpliktelse, derunder tollinnrømmelser (*suspend the obligation or withdraw the concession*), dersom en vare som følge av en uforutsett utvikling importeres i større mengder og med den følge at importen volder alvorlig skade for innenlandske produsenter. Tilsvarende gjelder for de spesielle beskyttelsestiltakene for landbruksvarer, der det i artikkel 5 i WTO-avtalen om landbruk heter at ethvert medlem kan uten

hensyn til bestemmelsene i Generalavtalen artikkel II para. 1 bokstav b anvende særskilte beskyttelsestiltak.

Det traktatrettslige utgangspunkt som beskrevet over, innebærer at handelstiltakene utgjør selvstendige virkemidler – uavhengig av de ordinære, bundne tollsatser (mestbegunstigelsessatser). Et handelstiltak i form av et særskilt tollpålegg har således et selvstendig rettslig grunnlag, og slik særskilt toll skal følgelig svares uavhengig av om vedkommende vare også måtte være pålagt ordinær toll (mestbegunstigelsestoll). Dette utgangspunkt er videreført i utkastet, slik at toll som skal svares etter et pålegg (i form av et forvaltningsvedtak) etter bestemmelsene i utkastets kapittel 10 vil komme *i tillegg til* den ordinære toll som (eventuelt) skal svares av samme vareførsel, slik dette er fastsatt i Stortingets budsjettvedtak om toll.

14.6 Nærmere om handelstiltakenes konstitusjonelle plassering

Som forsvarsmidler mot utilsiktede eller uønskede virkninger av det generelle handelsregimet utgjør handelstiltakene en del av den handelspolitikken som til enhver tid føres. Rettslig sett er utenriksstyret blant Kongens prerogativer etter Grunnloven § 17, og Regjeringen vil for så vidt være kompetent til å beslutte iverksettelse av handelstiltak. Dersom handelstiltaket er tollmessig, vil imidlertid iverksettelsen etter sitt innhold utgjøre et særlig tollpålegg, og dermed innebære utøvelse av tollbeskatningsmyndighet etter Grunnloven § 75 bokstav a. Den konstitusjonelle arbeidsdeling legger til Stortinget å utøve beskatningsmyndigheten, og legalitetsprinsippet krever dessuten at pålegget har hjemmel i lov (eller plenarvedtak). Tollmessige handelstiltak vil derfor stå i en mellomstilling, og en særlig kompetanseoverføring fra Stortinget må foreligge for at Kongen skal kunne beslutte iverksettelse av slike tiltak. Det er imidlertid lang tradisjon for at lovgiver avgir slike begrensede fullmakter, og konstitusjonell sedvane åpner for at Stortinget kan overføre kompetanse til Kongen i statsråd i slike saker. Tradisjonelt har det også vært forutsatt at Stortinget mottar en orientering i de tilfeller der fullmakten benyttes.

Det kan reises spørsmål om den særlige begrensning som følger av Grunnloven § 75 bokstav a, om at tollvedtakets virketid utløper ved utgangen av det nest påfølgende år, også vil gjelde for Kongens beslutninger om å iverksette tollmessige handelstiltak. Fullmaktsbestemmelsene i gjeldende rett – slik de er utformet – gir ikke svar på dette. En naturlig slutning vil imidlertid være at Kongens vedtak fortsatt vil ha gyldighet dersom den fullmakt som ligger til grunn for vedtaket gjentas av det påfølgende storting, slik at kompetanseoverføringen på den måten fornyes. En slik

kontinuitetsbetraktning synes å ligge bak den forvaltningspraksis som tidligere har vært fulgt, for eksempel der visse vareslag ble pålagt antidumpingtoll over en periode på flere år – uten fornyet regjeringsbehandling. Riktignok har tollmessige handelstiltak ikke vært benyttet i de seneste tiår. Men dette har bakgrunn i den generelle handelspolitiske situasjon, og vil neppe tilsi at de rettslige forutsetninger er endret.

Det vises for øvrig til behandlingen av de statsrettslige spørsmål i Vedlegg 2.

14.7 Handelstiltak hjemlet i WTO-avtalen

14.7.1 Generelt

WTO-avtalen åpner som nevnt for at medlemmene i gitte tilfeller kan anvende forskjellige typer av handelstiltak. Handelstiltakene kan gå ut på enten at det iverksettes tolløkninger på visse varer, eller det kan innføres kvantitative restriksjoner. Tiltakene har fått betegnelse etter det formål de skal tjene: antidumpingtoll mot dumpingimport, utjevningstoll mot subsidiert import og beskyttelsestoll mot plutselige og skadevoldende importøkninger. Ett medlems bruk av handelstiltak kan – under nærmere angitte betingelser – gi de øvrige medlemmene adgang til å gå til mottiltak. Slikt mottiltak (rebalanserende tiltak) er regulert i Tvisteløsningsavtalen.

Parallelt med WTO-avtalens regler om handelstiltak vil det i frihandelsavtaler ofte inntas lignende klausuler om partenes adgang til å treffe handelstiltak. Disse skal behandles særskilt nedenfor.

14.7.2 Tiltak mot dumpingimport

Generalavtalens artikkel VI åpner for at medlemmene kan iverksette tiltak mot skadevoldende effekter av at varer fra andre land prisdumpes i deres hjemmemarkeder. Slike antidumpingtiltak er i teorien ansett som en nødvendig motvekt mot tilfeller av såkalt *unfair trade*. Det har imidlertid vært hevdet at antidumpingtiltak i praksis snarere er proteksjonisme enn konkurranseregulerende.

Antidumpingavtalen (Avtalen om gjennomføring av artikkel VI i GATT), ble fremforhandlet i perioden 1964 til 1967 som en del av sluttresultatet under Kennedy-runden, som var den sjette forhandlingsrunden innenfor rammen av GATT. Avtalen ble senere revidert under den syvende runden, den såkalte Tokyo-runden 1973–1979, og enkelte bestemmelser ble også endret i Uruguay-runden. Ved etableringen av Verdens Handelsorganisasjon fra 1995, ble samtlige medlemmer bundet av avtalen.

Antidumpingtiltak kan bare iverksettes dersom det foreligger prisdumping og denne dumpingten enten volder eller kan volde skade. Det er videre et krav om årsakssammenheng, slik at skaden må ha sin årsak i dumpingten. Antidumpingtollen skal etter sitt formål motvirke effekten av prisdumping. Med formålet følger også en begrensing, slik at antidumpingtollen ikke må overstige dumpingmarginen for vedkommende vare. Med dumpingmargin forstås prisforskjellen mellom vanlig handelspris og dumpingpris.

Et medlemsland som anser seg rammet av dumpingimport, forestår selv undersøkelser for å avklare om det foreligger dumping, og kan etter avtalen beregne dumpingmargin og ilegge antidumpingtoll på denne bakgrunn. Initiativet til slike undersøkelser skal i utgangspunktet komme fra en representativ andel av den hjemlige industrien, men avtalen åpner også for at staten selv kan innlede undersøkelser *ex officio*, eller alternativt etter anmodning fra tredjestat. Antidumpingtiltaket skal gjelde bare så lenge og i den grad det er nødvendig for å motvirke dumpingten som forårsaker skade. Andre medlemsland kan i medhold av Tvisteløsningsavtalen be om konsultasjoner dersom de mener at antidumpingavtalen er tilsidesatt av importlandet. Saker hvor det ikke oppnås enighet, kan forelegges Tvisteløsningsorganet (*Dispute Settlement Body, DSB*) til avgjørelse.

14.7.3 Tiltak mot subsidiert import

Generalavtalens artikkel VI åpner ikke bare for antidumpingtoll, men også for særlige utjevningstiltak. Således kan utjevningstoll pålegges varer med det formål å oppveie for offentlige subsidier som er tilstått direkte eller indirekte ved fremstillingen eller utførselen av vedkommende vare i eksportlandet. Bestemmelsen må sees i sammenheng med Generalavtalens artikkel XVI, som definerer subsidier og deres handelsmessige virkninger. Som det fremgår, skiller utjevningstiltak seg fra antidumpingtiltak ved at det førstnevnte retter seg mot et annet medlemslands praksis (offentlige subsidiering), mens antidumpingtiltak har karakter av konkurranseregulering mellom produsenter i forskjellige land.

Bestemmelsene i Generalavtalens artikler VI og XVI er fulgt opp med en særlig Subsidieavtale som åpner for bruk av utjevningstiltak, herunder utjevningstoll, for de tilfeller der et land mottar varer som er subsidiert i eksportlandet, og dette medfører skade for produsenter i importlandet. Avtalen ble opprinnelig fremforhandlet under Tokyo-runden, ble bygget videre ut under Uruguay-runden og er derved blitt en del av WTO-avtalen.

Subsidieavtalen inndeler subsidier i tre hovedgrupper, nemlig forbudte subsidier, subsidier det kan treffes mottiltak mot og subsidier det ikke kan treffes mottiltak mot. Hovedformålet med avtalen er å hindre at bruk av subsidier påvirker eller skader noen av avtalepartenes interesser, og samtidig å sette visse rammer for de mottiltak som kan innføres. Fremgangsmåten i saker om utjevningstiltak følger langt på vei de samme regler som for antidumpingsaker, slik dette er regulert i antidumpingavtalen.

14.7.4 Beskyttelsestiltak mot uforutsette importøkninger

Generalavtalens artikkel XIX tillater medlemsstatene å sette i verk krisetiltak hvis importen av en vare fra et annet medlemsland øker i den grad at den volder eller truer med å volde alvorlig skade for innenlandske produsenter av tilsvarende vare. I motsetning til anti-dumping og utjevningstoll – som skal motvirke skadelig handelspraksis i form av prisdumping eller subsidiering – er anvendelse av beskyttelsestiltak ikke betinget av skadelig markedsadferd fra andre land eller produsenter. Et medlemsland kan således benytte beskyttelsestiltak alene med henvisning til at det foreligger en eksepsjonell situasjon, der bundne maksimalsatser ikke er tilstrekkelig for å hindre at importøkningen påfører innenlandsk industri alvorlig skade.

Avtalen om beskyttelsestiltak definerer de nærmere betingelsene for å iverksette beskyttelsestiltak i henhold til Generalavtalen artikkel XIX. Avtalen definerer blant annet hva som menes med "alvorlig skade" og "true med å volde alvorlig skade" og regulerer de nærmere prosessuelle modalitetene som må overholdes før man kan iverksette beskyttelsestiltak. Avtalen oppstiller også en maksimalt samlet varighet for anvendelsen av et beskyttelsestiltak.

Importstaten må før den går til det skritt å sette i verk et beskyttelsestiltak, rådføre seg med andre stater som har en betydelig interesse som eksportører av vedkommende vare. Hvis det ikke oppnås enighet om en forholdsregel, skal likevel importstaten ha fri adgang til å opprettholde beskyttelsestiltaket. Da beskyttelsestiltak ikke er basert på skadelig adferd, tillater artikkel XIX eksportstaten å gå til mottiltak ved å suspendere tilsvarende handelskonsesjoner.

14.7.5 Spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer

Regelverket om spesielle beskyttelsestiltak (*Special Safeguards*, SSG) følger av WTO-avtalen om landbruk. Ettersom Landbruksavtalen medførte at landbruksproduktene fikk et tollbasert vern (i stedet for kvantitative importrestriksjoner), var det nødvendig å utstyre avtalen med en særlig

sikkerhetsmekanisme. Denne gjelder bare for produkter som de enkelte land har angitt i sine bindingslister for dette formålet. I alt 38 medlemsland har forbeholdt seg muligheten for å gjøre dette for nærmere angitte varer.

Sikkerhetsmekanismen åpner for en spesiell beskyttelsestoll bare når bestemte kriterier er oppfylt. Beskyttelsestiltak kan bare anvendes dersom importen øker utover nærmere angitte mengder, eller prisen synker under en spesifisert referansepris. Varer som er omfattet av avtalen med hensyn til eksisterende eller minimums markedsadgang (kvoter), er en del av beregningsgrunnlaget for om tiltak skal kunne iverksettes, men skal ikke bli berørt av en eventuell SSG-toll. Dersom tiltaket innføres på bakgrunn av en volumøkning i importen, skal SSG-tollen ha generell varighet ut året. Ved prisnedgang gjelder SSG-tollen bare individuelle vareførsler.

14.7.6 Nærmere om mottiltak mot annet lands beskyttelsestiltak

Dersom et tiltak som er funnet avtalestridig, ikke bringes i overensstemmelse med avtalen, gir Tvisteløsningsavtalen eksportlandet adgang til å kreve kompensasjon og samtidig oppheve egne tollkonsesjoner overfor det land som har opptrådt avtalestridig. Slike mottiltak skal være en siste utvei, og vil være midlertidige – inntil praksis igjen bringes i samsvar med avtalen.

Dersom det ikke oppnås enighet om kompensasjon innen en nærmere fastsatt frist, kan de parter som har søkt tvisteløsning samtidig be Tvisteløsningsorganet i WTO (*Dispute Settlement Body*, DSB) om tillatelse til å oppheve sine tollkonsesjoner eller andre forpliktelser overfor den innklagede part. Tvisteløsningsavtalen oppstiller en rekke prosedyrer som må følges. Disse prinsippene innebærer at den klagende part har mulighet til å oppheve innrømmelser eller andre forpliktelser primært for samme sektor som avtalebruddet gjelder, dernest i en annen sektor under samme avtale og endelig under en annen avtale som får anvendelse. De to siste tilfellene betegnes også som kryssende mottiltak.

Det skal være en forholdsmessighet mellom mottiltak og de rettigheter som tilsidesettes. Tvisteløsningsorganet kan ikke tillate et tiltak dersom tiltaket ellers ikke er hjemlet i en av avtalene. Uenighet om graden av mottiltak eller brudd på forutsetningene for mottiltak vil imidlertid kunne løses ved voldgift. Tvisteløsningsorganet må i så fall gå frem i samsvar med voldgiftsavgjørelsen.

14.8 Frihandelsavtalenes regler om handelstiltak

14.8.1 Generelt

Frihandelsavtaler innebærer gunstig tollbehandling av varer mellom partene – gunstigere enn den som ellers ville følge av WTO-avtalen og gjeldende MFN-satser. Etablering av frihandelsområder innebærer et brudd med bestevilkårsprinsippet, men tanken bak Generalavtalens artikkel XXIV – som åpner for frihandelsavtaler og tollunioner – har vært antatt at det er bedre å tillate en slik regional handelsliberalisering, enn å gjøre en videre nedbygging av handelsbarrierene betinget av konsensus fra samtlige land.

Frihandelsavtaler vil regelmessig inneholde bestemmelser om partenes adgang til å iverksette handelstiltak under ekstraordinære omstendigheter. De frihandelsavtalene Norge har inngått, har også slike regler. Avtalene er til dels bygget over samme lest som Generalavtalen, med en del variasjoner.

14.8.2 Handelstiltak etter EØS-avtalen

EØS-avtalen er en avtale mellom EU og EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein, og innebærer blant annet at industrivarer kan føres tollfritt mellom landene. Avtalen er imidlertid langt mer enn en tradisjonell frihandelsavtale, ettersom den etablerer et indre marked med egne konkurranseregler, regler om statsstøtte mv.

EØS-avtalens artikkel 26 fastslår at med mindre annet er særskilt angitt i avtalen, skal det i handelen i EØS-området ikke anvendes antidumpingtiltak eller beskyttelsestoll, og heller ikke tiltak mot ulovlig handelspraksis som kan tilskrives tredjeland. Avtalens protokoll 13 angir den nærmere rekkevidden av plikten til å avstå fra antidumping og utjevningstiltak.

I avtalens Del VII kapittel 4, artiklene 112 til 114, er det tatt inn bestemmelser om beskyttelsestiltak. Disse skal kunne anvendes ved uforutsette situasjoner når en hel sektor av økonomien eller en region blir rammet. EØS-avtalens bestemmelser om beskyttelsestiltak er mer restriktive enn Generalavtalens tilsvarende bestemmelser, som er begrenset til varespesifikke beskyttelsestiltak. EØS-avtalens artikkel 112 krever også at skaden ”er i ferd med å oppstå”, for at tiltak kan iverksettes. En potensiell skade vil følgelig neppe være tilstrekkelig i seg selv.

Bestemmelsen er en sikkerhetsventil for de helt ekstraordinære situasjoner, og må tolkes i lys av EØS-avtalens formål om et fritt indre marked. Den sterke integrasjonen mellom økonomiene kan tilsi at det skal mye til for at beskyttelsesklausulen kan anvendes.

EØS-avtalens artikkel 113 regulerer prosedyrene for iverksettelse av beskyttelsestiltak. Artikkel 114 gir enhver avtalepart som er rammet av et beskyttelsestiltak rett til å gå til mottiltak. Disse tiltakene må dog være strengt nødvendige for å opprette likevekten mellom partene, og ellers stå i forhold til beskyttelsestiltaket. Mottiltak kan ikke brukes som sanksjonsmiddel, men må konkret – på grunnlag av det beskyttelsestiltak som er truffet – tjene til å gjeninnføre balansen mellom partene. Fremgangsmåten er den samme som for beskyttelsestiltak.

14.8.3 Handelstiltak etter EFTA-konvensjonen (Vaduz-konvensjonen)

Stockholm-konvensjonen som i 1960 opprettet Det europeiske frihandelsforbund (*European Free Trade Association, EFTA*), ble i 2001 avløst av en revidert konvensjon, undertegnet i Liechtensteins hovedstad Vaduz. Konvensjonsparter er Norge, Island, Liechtenstein og Sveits.

Bakgrunnen for revisjonen var behovet for å sikre at EFTA-statene har regler seg i mellom som i større grad harmonerer med de tilsvarende regler i de bilaterale avtalene Sveits har inngått med EU. Også Vaduz-konvensjonen inneholder regler om tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak. Disse er tilnærmet like de tilsvarende bestemmelser i EØS-avtalen.

14.8.4 EFTAs tredjelsavtaler

EFTA-landene har for tiden inngått 19 frihandelsavtaler med tredjeland – de såkalte tredjelsavtalene. Disse avtalene er bygget over samme lest som Vaduz-konvensjonen. De legger til rette for frihandel med industrivarer, fisk og marine produkter. Avtalene omfatter også bearbejdede landbruksprodukter. Når det gjelder handel med råvarer fra landbruket er dette som oftest regulert i bilaterale avtaler.

Også EFTAs tredjelsavtaler inneholder visse tollrelaterte handelstiltak og beskyttelsesmekanismer. Disse ligger i innhold tett opp til de tilsvarende WTO-bestemmelsene på området. Den konkrete regulering i den enkelte avtale varierer noe, enkelte steder er det kun en henvisning til WTO-forpliktelsene, mens andre steder er de relevante WTO-forpliktelsene gjengitt.

Frihandelsavtalene benytter i hovedsak to typer reguleringer av tollmessige handelstiltak. En modell er benyttet i frihandelsavtalene med oversjøiske land, og har mer inngående reguleringer og pålegger forpliktelser utover det som følger av WTO-reglene. Den andre modellen er benyttet for enklere regulering av tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak. Denne modellen ligger

nærmere opp til den opprinnelige EFTA-konvensjonen, og de frihandelsavtaler som EU tidligere inngikk med andre europeiske stater.

14.8.5 Andre frihandelsavtaler

I tillegg til EØS-avtalen, EFTA-konvensjonen og tredjelandssavtalene har Norge inngått to bilaterale frihandelsavtaler. Dette er avtalen med EF av 1972 og avtalen med Færøyene av 1992. Den førstnevnte har mistet det meste av sin praktiske betydning etter inngåelsen av EØS-avtalen, som overlapper frihandelsavtalen. Begge avtalene har imidlertid bestemmelser om beskyttelsestiltak.

14.9 Dagens internrettslige regulering

14.9.1 Antidumpingtiltak

Regler om antidumpingtiltak finnes i tolltariffens innledende bestemmelser § 3. Bestemmelsen ble vedtatt i 1954 som en gjennomføring av artikkel VI i Generalavtalen av 1947, om antidumping- og utjevningstoll – med bakgrunn i et behov for en nasjonal lovgivning angående antidumpingtiltak. Reglene om antidumpingtiltak i norsk rett ble noe utbygget etter at antidumpingavtalen ble vedtatt i 1967, se St.prp. nr. 21 (1967–68) side 17. Etter Tokyo-runden ble antidumpingavtalen revidert, se St.prp. nr. 25 (1979–80) side 34.

Uruguay-runden innebar innstramminger i antidumpingregelverket i form av mer presise regler og definisjoner, se St.prp. nr. 3 (1994–95) Om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m., side 12 til 14. En omfattende omtale av regelendringer gjeldende fra 1. januar 1996 finnes i St.prp. nr. 1 (1995–96) Om tollavgifter, side 21. Endringene innebar blant annet at det ble henvist eksplisitt til WTO-regelverket.

Myndighetspraksis etter tolltariffens innledende bestemmelser § 3 er rikholdig; i perioden 1957 og frem til den siste antidumpingsaken i 1984 innkom totalt 62 klager, og halvparten av disse ble fulgt opp med formelle undersøkelser. I fire av sakene ble det innført antidumpingtoll, mens i en rekke andre saker ble det innledet forhandlinger med vedkommende produsent og derved oppnådd frivillige minsteprisavtaler. Den siste antidumpingtollen ble avviklet i 1985. Klager etter denne tid har ikke blitt tatt til følge.

14.9.2 Utjevningstiltak

Reglene om utjevningstoll er inntatt i samme paragraf som gjelder antidumpingtiltak, nemlig tolltariffens innledende bestemmelser § 3. Bestemmelsen ble vedtatt i 1954 som gjennomføring av Generalavtalen artikkel VI om Antidumping- og utjevningstoll.

Avtalen om subsidier og utjevningstoll ble vedtatt i forbindelse med Tokyo-runden. Gjennomføringsbestemmelsene ble revidert parallelt med de tilsvarende bestemmelser om antidumpingtiltak. Det vises ellers til St.prp. nr. 3 (1994–95) Om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.

14.9.3 Beskyttelsestiltak

Beskyttelsestiltak er regulert i tolltariffens innledende bestemmelser § 4. Denne bestemmelsen ble endret senest fra 1. januar 2003. I St.prp. nr 1 (2002–2003) side 79 første kolonne er det gitt følgende omtale: "Dagens regel i tolltariffens innledende bestemmelser § 4 trådte i kraft 1. januar 1995, på bakgrunn av Norges tiltredelse til WTO-avtalen. Bestemmelsen tar utgangspunkt i ordlyden i Generalavtalens artikkel XIX om såkalte krisetiltak vedrørende import av disse varer (*Emergency Action on Imports of Particular Products*). GATT artikkel XIX er hjemmelsbestemmelsen for Avtalen om beskyttelsestiltak (*Agreement on Safeguards*). En omtale av den norske regelen finnes i St.prp. nr. 3 (1994–95), side 15 til 16. Bakgrunnen for Avtalen om beskyttelsestiltak er nærmere beskrevet i St.prp. 65 (1993–94), se særlig sidene 78, 363 og 555.

Endringene fra 1. januar 2003 var regelteknisk begrunnet, slik at det eksplisitt angis mulighet for ved særlig avtale å gi kompensasjon for virkningene av et beskyttelsestiltak fra norsk side, og adgangen til å iverksette særlige mottiltak mot et annet lands beskyttelsestiltak.

14.9.4 Tilleggstoll på landbruksvarer

Tilleggstoll på landbruksvarer er regulert i tolltariffens innledende bestemmelser § 6. Med hjemmel i denne bestemmelsen og Kgl. res. 30. juni 1995 nr. 600 er det gitt en forskrift om økning i tariffmessig toll (beskyttelsestoll) på landbruksvarer, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 17. desember 1998. Forskriften er senere endret ved forskrift 30. juni 2000 nr. 707. Forskriften

gjennomfører i internretten de rettigheter og plikter som følger av Landbruksavtalen i WTO artikkel 5.

Etter forskriften kan det ilegges tilleggstoll basert på importvolum, dersom visse betingelser er oppfylt. Regelverket knyttet til pris er ikke tatt med. Landbruks- og matdepartementet har vurdert det slik at volumbaserte tiltak i dagens situasjon i tilstrekkelig grad gir mulighet til å beskytte norsk produksjon. Regelverk for prisbasert tilleggstoll vil likevel senere kunne integreres i forskriften dersom det oppstår behov for dette.

Formålet med beskyttelsestollen er å gi norske jordbruksråvarer eller bearbeidede produkter av disse, en prispreferanse i forhold til tilsvarende importert vare i de tilfeller der den ordinære tollavgiften er for lav til å sikre dette. Av forskriften fremgår det at beskyttelsestoll ikke skal ilegges for varer som importeres fra EF dersom tollnivået er fastsatt i samsvar med handelsavtaler mellom EF og Norge. Beskyttelsestoll skal heller ikke ilegges for varer som importeres fra land hvor tollnivået er fastsatt i samsvar med protokoll A i bilaterale frihandelsavtaler inngått mellom EFTA og hvert av disse landene. Landbruks- og matdepartementet har i brev av 11. mars 1998 lagt til grunn at tilleggstoll kan benyttes bare dersom økt toll vil kunne gi en positiv effekt for norske produksjonsinteresser. Tilleggstollen skal ikke anvendes dersom problemer på det norske markedet skyldes andre forhold enn økning i importen av den aktuelle varen.

Statens landbruksforvaltning er av Landbruks- og matdepartementet delegert myndighet til å fastsette beskyttelsestoll etter forskriften om økning i tariffmessig toll på landbruksvarer og kan kreve informasjon om forhold som er av betydning for gjennomføring av bestemmelsene i forskriften. Beskyttelsestoll for landbruksvarer er så langt ikke blitt benyttet.

14.9.5 Ikke-tollmessige handelstiltak – fullmaktslover

Som nevnt innledningsvis åpner WTO-retten for både tollmessige og ikke-tollmessige handelstiltak, i den betydning at tiltaket ikke nødvendigvis må innebære et tollpålegg. Beskyttelsesavtalen åpner eksempelvis for innføring av innførselskvoter under visse omstendigheter, og anti-dumpingavtalen har særlige regler om pristilsagn mv. Tolltariffens innledende bestemmelse vil også hjemle slike typer av tiltak. Adgang til å innføre generelle importforbud for visse vareslag eller for varer med en nærmere angitt opprinnelse, i kombinasjon med lisensieringsordninger (tillatelse til i enkelttilfeller å gjøre unntak fra forbudet) vil imidlertid være hjemlet i andre deler av lovgiv-

ningen – enten disse tiltakene er handelspolitisk motivert eller inngår som generelle utenrikspolitiske virkemidler.

Handelsloven (lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslereregulering) er en fullmaktslov som gir Kongen adgang til å gi forskrifter som begrenser det alminnelige utgangspunkt om fri import og eksport. Den rett som norske myndigheter har til å innføre eksport- og importrestriksjoner, er avgrenset av det internasjonale regelverket på området som Norge er bundet av. Det heter derfor i loven § 1 at fullmakten skal benyttes innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

Eksportkontrollloven (lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv.) gir Kongen fullmakt til å bestemme at varer og teknologi som kan være av betydning for andre lands utvikling, produksjon eller anvendelse av produkter til militært bruk eller som direkte kan tjene til å utvikle et lands militære evne, ikke må utføres fra norsk tollområde uten særskilt tillatelse. Loven åpner også for forbud mot at personer som har bopel eller oppholdssted i Norge, samt norske selskaper, stiftelser og sammenslutninger, uten særskilt tillatelse kan drive handel med, formidle eller på annen måte bistå ved salg av våpen og militært materiell fra et fremmed land til et annet.

Sanksjonsloven (lov 27. april 2001 nr. 14 om iverksetjing av internasjonale, ikke-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensing av økonomisk eller annen samkvem med tredjestatar eller rørsler) åpner for at Kongen kan treffe de tiltak som er nødvendige for at Norge kan slutte seg til internasjonale handelssanksjoner i form av inn- og utførselsforbud mv. overfor andre land. Slike handelssanksjoner vil i praksis bare være aktuelle dersom de har folkerettslig forankring, for eksempel i resolusjoner i FNs Sikkerhetsråd etter FN-paktens kapittel VII.

Det er også gitt en rekke særlover som åpner for bruk av handelstiltak, for eksempel lov 27. juni 2003 nr. 58 om særlige tiltak mot republikken Zimbabwe, lov 25. juni 1999 nr. 43 om særlige tiltak mot den føderale republikken Jugoslavia, og lov 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran.

14.10 Handelstiltak i fremmed rett

14.10.1 EU

EF-traktatens artikkel 133 er hjemmelsgrunnlaget for de handelspolitiske virkemidler som Fellesskapet iverksetter. Bestemmelsen oppstiller en ikke-uttømmende liste av områder som hører

inn under den felles handelspolitikk. Dette omfatter endring av tollsatser, inngåelse av toll- og handelsavtaler, en målsetning om å oppnå like regler om liberalisering, eksportpolitikk og handelsbeskyttende tiltak, herunder virkemidler mot dumping og subsidier. Fra 1970 har Fellesskapets institusjoner hatt eksklusiv kompetanse på det handelspolitiske område.

Antidumping-tiltak – rådsforordning 384/96 (*Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995 on Protection against dumped Imports from Countries not Members of the European Community*) gir hjemmel til å sette i verk tiltak for å motvirke skade på innenlandsk industri på grunn av dumpingimport. Antidumpingtiltak er i praksis mye brukt, og er EFs mest brukte handelstiltak.

Antisubsidie-tiltak – rådsforordning 3284/94 (*Council Regulation (EC) No 3284/94 of 22 December 1994 on Protection against subsidized Imports from Countries not Members of the European Community*) regulerer adgangen til å iverksette antisubsidietiltak. Antisubsidietoll har vært benyttet i mindre utstrekning enn i antidumpingtoll.

Beskyttelsestiltak – rådsforordningene 3285/94 og 519/94 (*Council Regulation (EC) No 3285/94 of 22 December 1994 on the Common Rules for Imports and repealing Regulation (EC) No 518/94*, og *Council Regulation (EC) No 519/94 of 7 March 1994 on Common Rules for Imports from certain Third Countries and repealing Regulations (EEC) Nos 1765/82, 1766/82 and 3420/83*) åpner for å anvende beskyttelsestiltak mot import fra tredjeland. Mens antidumpingtoll og antisubsidietoll gir mulighet til å sette i verk prisregulerende tiltak, gir beskyttelsestiltakene i tillegg muligheten til å regulere volumet på importen generelt (kvoter).

Forordningene om gjennomføring av den felles handelspolitikk – rådsforordning 2641/84 (*Council Regulation (EEC) No 2641/84 of 17 September 1984 on the strengthening of the common commercial policy with regard in particular to protection against illicit commercial practices*) har siden 1984 gitt Fellesskapets myndigheter hjemmel til å sette i verk tiltak mot ulovlig handelspraksis fra tredjeland. Forordningen bygger i noen grad på US Trade Act 1974, og var den første fellesskapslovgivning utarbeidet for å beskytte Fellesskapets handelsinteresser overfor tredjeland. Rettsakten er senere blitt erstattet av rådsforordning 3286/94 som fastsetter prosedyrene for den felles handelspolitikk og hjemler rettighetene under den internasjonale handelsrett, herunder WTO-reglene (*Council Regulation (EC) No 3286/94 of 22 December 1994 laying down Community Procedures in the Field of the Common Commercial Policy in order to ensure the Exercise of the Com-*

munity's Rights under international Trade Rules, in particular those established under the Auspices of the World Trade Organization).

14.10.2 USA

Den amerikanske konstitusjonen legger myndigheten til å regulere utenrikshandelen til Kongressen. Presidenten og administrasjonen gis etter de konstitusjonelle regler ingen spesiell rolle i utformingen av handelspolitikken. Etter at Kongressen vedtok *The Reciprocal Trade Agreements Act* i 1934, har imidlertid administrasjonen fått en stadig viktigere rolle i handelspolitikken. Presidenten har initiativrett, og er i praksis den som utformer handelspolitikken – dog slik at han er avhengig av endelige vedtak i Kongressen.

Antidumpingtiltak – Tiltak mot dumpingimport kan settes i verk for å motvirke skade på amerikansk industri som følge av dumpet import under *Tariff Act* av 1930 og *Antidumping Act* av 1916. Varer kan bli pålagt antidumpingtoll hvis det fastslås at de selges under en rimelig pris, og dette salget skader eksisterende eller potensielle amerikanske produsenter av varen. Det er kostbart for en importør å forsvare seg mot en anklage om dumping, slik at antidumpingtiltak kan brukes av amerikanske produsenter til å tvinge importører til å ikke selge sine varer til priser under det de amerikanske produsentene opererer med.

Utjevningsiltak – Tiltak mot subsidiert import kan benyttes under det samme lovverket og under mange av de samme retningslinjene som for antidumpingtiltak.

Beskyttelsestiltak – Section 201 i Trade Act of 1974 åpner for å gi amerikansk industri ekstra beskyttelse mot importkonkurranse i en overgangsperiode. Anmodningen om ekstra beskyttelse behandles av et uavhengig organ (*International Trade Commission*), som gransker saken og sender en anbefaling til presidenten om kravet bør etterkommes eller ikke. Hvis økt beskyttelse innvilges, kan dette gjøres ved økte tollsatser, kvoter på importen eller en kombinasjon av disse tiltakene. Klausulen har vært brukt relativt lite i forhold til andre handelskorrigerende mekanismer i amerikansk handelslovgivning.

Lov om markedsadgang – Section 301 i Trade Act of 1974 åpner også for at USA kan treffe mottiltak mot lover eller regler i et annet land som hindrer amerikansk eksport. Mottiltakene kan bestå av økte tollsatser eller kvotebegrensninger på det andre landets eksport til USA.

14.11 Vurdering

Reglene om handelstiltak er en viktig del av den internasjonale toll- og vareførselsretten, og regelmengden og tekstomfanget er betydelig. Det kan også være tegn til at dette rettsområdet får økt betydning, i takt med at omfanget av handelstiltak synes å øke, og et økende tilfang av avtaler som regulerer feltet – både på bilateralt og på multilateralt plan. De internasjonale rettsreglene om handelstiltak får dessuten betydning ikke bare i forholdet mellom stater, men også mellom offentlige myndigheter og sivile parter, blant annet fordi de sistnevnte i en rekke avtaletekster er innrømmet visse rettigheter. Det er også vokst frem en ikke ubetydelig internasjonal rettspraksis, som tillegges presedensvirkning og som har betydning ved tolkning og anvendelse av avtaletekstene.

Som ledd i den lovtekniske gjennomgangen vil det være nødvendig å vurdere hvordan traktatbestemmelsene best bør gjennomføres, med sikte på at internretten gir nødvendig rettsinformasjon og oversikt over materielle regler, så vel som kompetanseregler og regler om saksgang og berørte parter rettigheter og plikter, i tråd med legalitetsprinsippet. Et alminnelig krav om at traktatforpliktelser må gjennomføres i vår lovgivning vil dessuten suppleres av hensynet til de øvrige traktatparter og den signaleffekt som ligger i en lojal gjennomføring av avtalenes bestemmelser. En internrettslig regulering som tydelig er i samsvar med avtalenes innhold, vil her kunne inngi tillit. Det vises til lovutkastets kapittel 10.

15. PREFERANSETOLLBEHANDLING OG OPPRINNELSESREGLER M.M.

15.1 Preferansetollbehandling

Gjennom medlemskapet i EFTA deltar Norge i forhandlinger om frihandelsavtaler mellom EFTA og tredjeland. Hovedformålet med frihandelsavtaler er å stimulere til økt samhandel og økonomisk samarbeid mellom partene og dermed økt verdiskaping. Et bærende prinsipp i EFTA-statenes 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 WTO-avtalens artikkel XXIV og er unntatt fra prinsippet om bestevilkårsbehandling.

Preferansetollbehandling som følge av inngåtte avtaler innebærer innvilgelse av tollfrihet eller nedsatt toll ved innførsel av varer. Grunnlag for preferansetoll kan følge av gjensidig frihandelsavtale eller ensidig ordning, som for eksempel Norges preferanseordning overfor u-land, det

såkalte GSP-systemet. Et av vilkårene for tollpreferanse er at de aktuelle produktene skal være fremstilt i samsvar med avtalens opprinnelsesregler.

Tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 gir oversikt over de frihandelsavtaler Norge til enhver tid er bundet av. Bestemmelsen har form av en fullmakt, der det kan innrømmes preferansetollbehandling innenfor rammen av den enkelte avtale, under forutsetning av at opprinnelsesreglene er oppfylt. Regler om preferansetollbehandling for øvrig finnes dels i tolloven og forskrift om preferensielle opprinnelsesregler.

15.2 Landbruksvarer og frihandelsavtalene – herunder EØS-avtalen

Etter tolltariffens innledende bestemmelser § 5 kan Kongen samtykke til preferansetollbehandling for landbruksvarer som Norge ved internasjonale avtaler forplikter seg til.

For landbruksvarer inngås normalt særskilte bilaterale avtaler mellom hver enkelt EFTA-stat og den andre avtaleparten for basis landbruksvarer. I disse avtalene har Norge gitt reduserte tollsatser i forhold til de ordinære tollsatsene og for noen land også kvoter med tollfrihet eller redusert tollsats. Bearbeidede landbruksvarer inngår derimot normalt i frihandelsavtalen mellom EFTA-statene og tredjelandet, men med særskilte bestemmelser og med landsspesifikke konsesjonslister.

EØS-avtalen er en mer omfattende avtale enn de tradisjonelle frihandelsavtalene. Selv om landbrukspolitikken generelt ikke omfattes av EØS-avtalen, berører den også handel med landbruksvarer.

15.3 Tollpreferansesystemet for utviklingsland (GSP)

Norge gir som mange industriland tollpreferanser til utviklingsland gjennom en GSP-ordning (*Generalized System of Preferences*). Ordningen er et tiltak for å bedre utviklingslandenes markedsgang 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.

Finansdepartementets forskrift 20. februar 1998 nr. 158 om varers opprinnelse mv. ved bruk av preferansetollsystemet for utviklingsland, gjennomfører den norske GSP-ordningen. Forskriften er gitt med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 fjerde ledd, stortingsvedtak av 15. juni 1971 og kgl.res. 3. september 1971.

For visse landbruksvarer er det fastsatt forskrifter om overvåkning av innførselen under den norske GSP-ordningen ved bruk av automatiske innførselstillatelser. Når det gjelder korn, gjelder i tillegg egne bestemmelser som regulerer fremgangsmåte dersom GSP-preferanser for MUL må trekkes tilbake pga. markedsforstyrrelser.

15.4 Opprinnelsesregler

Med opprinnelsesregler menes de regler som gjelder en vares opprinnelsesland, og som angir de vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne utstedes opprinnelsesbevis.

Preferensielle opprinnelsesregler definerer vilkårene for å oppnå en gunstigere tollbehandling enn den ordinære tollbehandling et land pålegger varer. Utgangspunktet er at produktet må være fremstilt i sin helhet innenfor et frihandelsområde for å kunne anses å ha opprinnelse der. Preferansen gis normalt i form av lavere toll eller tollfrihet.

Opprinnelsesreglene bestemmer videre de produksjonskrav og tillat bruk av innsatsmaterialer fra land utenfor frihandelsområdet ("tredjeland") som må være oppfylt for at ferdigvaren skal oppnå status som frihandelsvare innenfor avtalen. Opprinnelsesreglene er nedfelt i egne protokoller til frihandelsavtalene slik som for eksempel Protokoll 4 til EØS-avtalen.

Fremstilling av varer skjer ofte i samarbeid mellom to eller flere land. I 1997 ble derfor frihandelsavtalene innen Europa bundet sammen ved at opprinnelsesreglene i avtalene ble harmonisert. Dette muliggjorde etableringen av det europeiske kumulasjonsområdet. Ved bruk av europeisk kumulasjon, kan opprinnelsesprodukter fra ethvert av landene omfattet av det europeiske kumulasjonssystemet, benyttes fritt i produksjon av opprinnelsesprodukter som eksporteres til eller fra ett eller flere avtaleland.

Finansdepartementets forskrift 13. desember 2004 nr. 1702 om preferensielle opprinnelsesregler, omhandler opprinnelsesreglene i opprinnelsesprotokollene til Norges gjeldende frihandelsavtaler.

15.4 Vurdering

Preferansetollbehandling er dels en plikt som staten påtar seg vis-à-vis en annen stat, og dels en rett som den som innfører preferansevarer kan påberope overfor tollmyndighetene. Preferensielle opprinnelsesregler, slik de er inntatt i protokollene til de respektive preferanseavtalene, har derfor betydning ikke bare for partenes etterlevelse av avtalen, men også for handelslivets aktører. For importører viser dette seg ved at de er tilstått visse lettelser i den ordinære tollene som ellers skal svares, dersom de kan dokumentere at vareførselen er berettiget til preferansebehandling. For eksportører kommer dette til syne ved at deres mulighet for å utnytte en preferanseordning i eksportlandet, vil være avhengig av at tollmyndighetene utsteder de nødvendige opprinnelsesbevis (eller at eksportøren selv autoriseres av tollmyndighetene til å gjøre dette).

Gjennomføringslovgivningen på dette området må ta hensyn til brukernes særlige behov for rettsinformasjon på et ellers vanskelig tilgjengelig felt. Det er også nødvendig at visse sider ved preferanseavtalene eller -ordningene gjennomføres i lov, av hensyn til legalitetsprinsippet. Det er dessuten hensiktsmessig at det i intern lovgivning er gitt bestemmelser om ikke-preferensielle opprinnelsesregler, blant annet som en veiledning for de tilfeller der det skal tas stilling til de vilkår som i alminnelighet vil gjelde for at en vare skal anses som norsk. Det vises til lovutkastets kapittel 8.

16. OM TOLLBEHANDLINGEN

16.1 Emnet, avgrensning og bakgrunn

I dette kapittelet omtales en rekke sentrale tollrettslige begreper som meldeplikt overfor tollmyndighetene, lagring av ufortollete varer samt tollekspedisjon. Reglene om trafikken til og fra tollområdet har en viss sammenheng med tollbehandlingen av varer, og behandles også her.

Tollbehandling av varer var tidligere en omstendelig og tidkrevende prosess. Varene ankom for det meste sjøveien, og ble etter lossing innlagt på tollmyndighetenes pakkhus. Eierne måtte deretter melde seg for å få varene fortollet. Fortollingene innebar besiktigelse av varene med det formål å få fastsatt tollene. Ettersom besiktigelse og fastsettelse av toll var arbeidskrevende, tok det relativt lang tid å få frigjort varene.

Etter andre verdenskrig fant det sted flere vesentlige endringer i tollbehandlingen. Private tollagre overtok mer og mer for tollmyndighetenes pakkhus, slik at tolletaten i stadig mindre grad

oppbevarte ufortollede varer. Et annet trekk som fikk større betydning var innføringen av deklarasjonsordningen. Fra slutten av 1960-tallet ble det satt i verk ordninger med forenklet tollbehandling av varer. Bant annet ble deklarasjonsordningen gradvis utviklet frem til 1976, da full deklarasjonsplikt for næringsdrivende ble gjennomført. Det ble også innført en viss adgang til lagring av ufortollede varer hos importøren.

Fra 1988 ble det prøvet ut en ordning med elektronisk fortolling. Senere er tilbudet om elektronisk tollbehandling stadig utvidet. De rettslige rammer for dette er gitt i tollovens §§ 40 flg., se Ot.prp. nr. 46 (1996–97) Om bruk av elektronisk datautveksling ved tolldeklarerer mv.

16.2 Trafikken til og fra tollområdet

16.2.1 Gjeldende rett

Reglene om trafikken til og fra tollområdet er samlet i tolloven kapittel IV ”Trafikken til og fra tollområdet”. Bestemmelsene oppregner en rekke typesituasjoner, som i utgangspunktet avspeiler hendelsesforløpet ved transport av varer til sjøs til og fra tollområdet.

Tolloven § 21 pålegger fører av ethvert transportmiddel som ankommer tollområdet, å gå direkte til et tollsted. Bestemmelsen ivaretar både kontroll- og trafikkhensyn. Kontrollmessig tar bestemmelsen sikte på å hindre at transportmidler går til steder hvor tollmyndighetene ikke er stasjonert og der det naturlig nok er vanskeligere å utøve kontrollvirksomhet. I tolloven av 1928 var bestemmelsen plassert i kapittelet om tollkontroll.

Tolloven § 22 pålegger fører av transportmiddel å melde fra til tollmyndighetene om ankomsten til tollområdet. Bestemmelsen er hovedsakelig gitt ut i fra kontrollmessige hensyn. Bestemmelsen oppstiller også en plikt for føreren, mekler, ekspeditør eller annen som handler på førers vegne, til å avgi de til enhver tid påbudte dokumenter og opplysninger.

Tolloven § 23 pålegger enhver å innhente tillatelse fra tollmyndighetene før varer losses eller fjernes fra et transportmiddel ved dets ankomst til tollområdet. Mens §§ 21 og 22 i første rekke har selve transportmiddelet for øye, er det kontrollen med varene som § 23 ivaretar. I praksis gis slik tillatelse av tollagerholdere, som er bemyndiget av tollmyndighetene til på visse vilkår å motta og lagre ufortollede varer.

Tolloven § 24 pålegger enhver som bringer med seg varer til tollområdet, å oppgi eller legge frem varene til kontroll. Den nærmere avgrensningen av plikten fastsettes i forskrift. Tollforskriften punkt 4.5 fastsetter at meldeplikten ikke gjelder når man bare bringer med varer som er toll- og

avgiftsfrie, og heller ikke underlagt restriksjoner av noen art. Forskriften fastsetter også at den som ikke har meldeplikt kan velge grønt felt, der ordning med rødt og grønt felt er innført.

Tolloven § 26 pålegger fører av transportmiddel å innhente tollmyndighetenes tillatelse for å gå videre til annet sted i tollområdet med ufortollede varer. Denne pliktregelen var en nyskaping i tolloven av 1966 (i tidligere lovgivning gjorde antakelig de detaljerte reglene om fartøyer at behovet var mindre). Gis slik tillatelse, kommer reglene som gjelder ved ankomst fra utlandet tilsvarende til anvendelse ved ankomst til det annet sted på tollområdet.

Tolloven § 27 pålegger enhver som laster varer om bord i fartøy som skal til utlandet, først å innhente tollmyndighetenes tillatelse. Bestemmelsen tilsvare § 23 som gjelder lossing. Også § 27 tar sikte på å føre kontroll med de varene som skal utføres. Dersom varer er innlastet uten tollmyndighetenes samtykke kan tollmyndighetene kreve at varene losses for at varene skal kunne undersøkes. Bestemmelsen gjelder kun fartøyer, men bestemmelsen inneholder en forskriftsfullmakt til å gi bestemmelsen tilsvarende anvendelse også på andre transportmidler. Slik bestemmelse er gitt i tollovforskriften pkt. 4.11 som fastsetter at bestemmelsen om losseplikt ved innlasting av ufortollede varer får anvendelse også for andre transportmidler.

Tolloven § 28 pålegger føreren av ethvert transportmiddel som skal forlate tollområdet å melde fra til tollmyndighetene om avreisen. Fører, megler, ekspeditør eller annen som handler på førerens vegne, plikter i denne sammenheng å legge frem for tollmyndighetene de meldinger, dokumenter og opplysninger som til enhver tid kan kreves. Bestemmelse er gitt ut i fra kontrollhen-syn.

16.2.2 Tollrettslige trafikkbestemmelser i fremmed rett

EU overlater til nasjonal lovgivning å regulere kontrollen av transportmiddelet, mens kontrollen med varene er regulert i tollkodeksen. I kodeksens avsnitt III, kapittel 1 gis det bestemmelser om at varer som bringes inn til EUs tollområde skal undergis tolloppsyn eller overvåkning. Slik tollovervåkning skal skje så lenge som nødvendig for å bestemme varens tollmessige status, eller frem til dens tollstatus er endret, varene er lagt inn på tollager eller i frisone, eller varene er gjenutført eller destruert. Kodeksens avsnitt III, kapittel 2 omhandler fremleggelse av varen for tollmyndighetene. Ansvarlig for fremleggelsen er den som brakte varen med seg eller den som antas å være ansvarlig for transport av varen. Kapittel 3 gir svært detaljerte bestemmelser om summarisk (forenklet) deklarasjon, oppbevaring og lossing av varer. Kapittel 4 gir bestemmelser om plikt til å

angi varene til en bestemt tollmessig behandling eller bruk. Kapittel 5 gir bestemmelser om midlertidig lagring av varer frem til angivelse av tollmessig behandling eller bruk. Kapittel 6 og 7 gir bestemmelser om varer i transitt og om destruksjon.

Den svenske tullagen henviser til kodeksens bestemmelser om varekontroll. Det samme gjelder den danske toldloven.

16.3 Tollekspedisjon og lagring av ufortollede varer

Varer som innføres til tollområdet skal umiddelbart tollekspederes, jf. tolloven § 29 første ledd. Alternativt kan varen legges inn på tollager, eventuelt lagres på annen måte (annet ledd).

De sentrale alternativene er tollekspedisjon eller innlegg på tollager. Ved tollekspedisjon gis det tillatelse til disponering over varen, mens innlegg på tollager som hovedregel innebærer at det ikke kan disponeres over varen. I enkelte tilfeller kan man imidlertid få disponere over en vare på tollager. I det følgende behandles først tollekspedisjon, herunder hvordan slik ekspedisjon skal finne sted (deklarerings). Deretter behandles tollager.

Vareførsel inn og ut av tollområdet er regulert i tollovgivningen. Ved innførsel av varer må den som vil disponere over varen søke om det, jf. tolloven § 32 første ledd. Tillatelse til disponering gis ved tollekspedisjon, jf. tolloven § 1 nr. 6. Ved utførsel av varer må det i de fleste tilfeller innhentes tillatelse fra tollmyndighetene, jf. tolloven § 38. Også her gis tillatelse ved tollekspedisjon.

Tollekspedisjon innbefatter en rekke former for tollbehandling. Tar man utgangspunkt i en vare som innføres, kan varen ved fortolling frigjøres helt fra tollmyndighetenes befatning. Det gis da ubegrenset adgang til å disponere over varen, når toll og innførselsavgifter er betalt eller det er stilt kreditt. Andre former for tollekspedisjon innebærer at det gis begrenset adgang til å disponere over varen, det vil si at varen ikke frigjøres helt. Adgang til begrenset disponering kan f.eks. innebære at varen kan disponeres for bearbeiding med tanke på senere gjenutførsel, evt. at det gis tillatelse til å stille ut eller vise frem varen i en begrenset periode. Andre eksempler på adgang til begrenset disponering er yrkesutstyr eller transportmidler som innføres midlertidig for å benyttes i tollområdet en begrenset periode. Transportmidler vil i denne forbindelse være en selvstendig vare etter tollbestemmelsene. Typisk for disse tilfellene er at adgangen til å disponere er avhengig av spesielle formål og at varen skal gjenutføres. Alle disse tilfellene er eksempler på at det ved tollekspedisjon gis tillatelse til at en person på annen måte får adgang til å disponere over en ufortollet vare.

Det kan også ved tollekspedisjon gis tillatelse til at ufortollet vare kan sendes inne på tollområdet. Ved forsendelse som starter fra grensen eller et tollager vil dette være forpassing (jf. tolloven §§ 1 nr. 12 og 56). Er forsendelsen del av en transport hvor det krysses minst én landegrense, er dette transittering etter tolloven § 1 nr. 13. Innebærer transitteringen at varen kommer inn på tollområdet, vil varen vanligvis være ufortollet. Startes transitteringen inne på tollområdet med tanke på transport til et sted i et annet land, vil varen som regel ikke være ufortollet. Den situasjonen er i praksis den som foreligger når det gis tillatelse til å utføre en vare fra tollområdet. På et tidspunkt vil varen gå over fra å være "fortollet" til "ufortollet", slik at tollmessig frigjøring krever en ny tollekspedering.

Tollekspedisjon forutsetter at den som ønsker tillatelsen, må søke om det til tollmyndighetene. I søknaden må det gis de opplysningene som kreves etter lovgivningen, jf. eksempelvis tolloven § 32 første ledd og tollovforskriften kapittel 5. Opplysningene som kreves vil variere alt etter hvilken tollbehandling det gjelder. I forbindelse med dette må søkeren i større eller mindre grad deklare opplysninger om den varen som skal tollekspederes.

Søknaden skal i de aller fleste tilfeller leveres på en bestemt måte. Tolloven benytter flere steder begrepet "tolldeklarasjon" (eksempelvis §§ 32 og 40), og i dette begrepet ligger at de nødvendige opplysningene skal gis i en bestemt form. Formen tar utgangspunkt i det såkalte enhetsdokumentet, som har sitt utspring i Konvensjonen om forenkling av formelle vilkår i varehandelen. Vanligvis kan søknaden valgfritt avgis enten på papir eller elektronisk.

16.4 Tollager

Lagring av ufortollkede varer er regulert i tolloven Kapittel VII. Kapittelet er delt i to underkapitler; et for tolletatens pakkhus og opplagssteder, og et for tilsvarende private. Tollagerinstituttet innebærer i praksis at tollplikten for innlagte varer suspenderes inntil man ønsker å disponere over varene. Disponering vil i slike tilfeller betinge en tollekspedisjon, jf. tolloven § 32. Til slutt i kapittelet er det inntatt en kompetansebestemmelse om frisoner og frihavner i tolloven § 55.

Reglene for privat lagring er basert på at det etter søknad gis tillatelse til at private kan lagre ufortollkede varer, og at det stilles vilkår (§§ 48 og 49). Lagerholderen er ansvarlig for inn- og utlevering av varer, og tollmyndighetene kan føre kontroll med lagerholdet. Det kan gis også tillates å lagre varer utenfor et tollager, f.eks. hos importøren eller utendørs.

16.5 Vurderinger

16.5.1 Trafikkbestemmelsene

Det kan stilles spørsmål om man trenger et eget kapittel i loven for trafikken til og fra tollområdet. Man kunne tenke seg en løsning hvor "kontrollbestemmelsene" (§§ 21, 22, 26 og 28) kunne plasseres sammen med de øvrige kontrollbestemmelsene i loven. §§ 23 og 27 kunne plasseres sammen med bestemmelsene om tollekspedisjon. Det som gjenstår er da § 24, som har litt av begge kategorier. Den er vel mest av kontrollhensyn, og kunne plasseres i kontrollkapittelet. Fordelen med en slik systematikk er mindre fragmentering. Ulempen er at pliktreglene som i dag publiseres i kapittel IV blir mindre tilgjengelige for publikum. Departementet foreslår at man beholder et særskilt kapittel om trafikken til og fra tollområdet. I utkastet er dette Kapittel 3 "Trafikken til og fra tollområdet". I dag er bestemmelsene systematisert etter det mest aktuelle hendelsesforløp når et fartøy ankommer fra utlandet, loss, laster og avgår til utlandet igjen. Dagens transportlogistikk er endret og foregår i et langt større mangfold. Dette gjør en slik systematikk noe mindre passende. Det foreslås en systematisering etter pliktsubjekt. Det er to kategorier av subjekter. Det ene er "enhver som bringer varer til tollområdet", og bestemmelsen om dette foreslås plassert helt først i kapittelet. Det andre pliktsubjektet er fører av transportmiddel, og pliktene for dette subjektet foreslås fremstilt i de følgende paragrafer i kapittelet. Det er videre foretatt visse endringer av ordlyden med det formål å modernisere språket og gjøre bestemmelsene mer presise.

16.5.2 Lagring av ufortollete varer

Lagring på tollager eller likestilt lagringsplass er en form for tollbehandling, og bestemmelsene om dette foreslås inntatt i et underkapittel i utkastets kapittel 4. Tollbehandling sammen med blant annet bestemmelsene om deklarerings- og tollekspedisjon. Bestemmelsene om tolletatens pakkehus og opplagssteder i §§ 45 til 47 foreslås ikke videreført. Tollmyndighetene har i dag ikke slik drift av tollager; all slik lagring foretas i dag av private. Varer som tollmyndighetene måtte holde tilbake eller beslaglegge og dermed ha i sin varetekt, kan ikke medføre behov for at det skal drives tollager. Slike varer kan plasseres på privat tollager, eller tollmyndighetene kan avgjøre oppbevaring på annen måte. Tolloven § 30 gir slik kompetanse i dag, og bestemmelsens innhold foreslås videreført.

16.5.3 Tollekspedisjon

Bestemmelser om tollekspedisjon finnes i to forskjellige kapitler i tolloven. De fleste bestemmelser finnes i kapittel V (Tollekspedisjon av varer m.v.), mens Kapittel VIII har bestemmelser om sending av ufortollet vare. I loven benyttes begrepet "tollekspedisjon" som et koblingsord for den tollbehandling som skal finne sted ved innførsel av varer. Loven gir imidlertid liten veiledning i hvilke typer tollbehandling man kan velge mellom; utover legaldefinisjonen i § 1 nr. 6. I tillegg fremkommer alternativene til tollekspedisjon eller innlegg på tollager bare implisitt i loven – disse bør også fremkomme i lovteksten. Det vises til utkastet.

17. TOLLOVENS KONTROLLBESTEMMELSER

17.1 Gjeldende rett

Tollovens kapittel III inneholder alminnelige bestemmelser om tollkontrollen og om tollbehandlingen. Tolloven § 9 første og annet ledd gir en generell beskrivelse av tollmyndighetens oppgave som kontrollmyndighet. Etter § 10 skal tollmyndighetene gis uhindret adgang overalt utenbørs langs kysten, i havneområder, til jernbanelinjer med tilhørende stasjonsområder, til landingsplasser for luftfartøyer og til områder som støter til landegrensen. I § 11 reguleres kontrollen av transportmidler og varer, i § 12 undersøkelser utenbørs, i bygninger, på tog og på person. Tollmyndighetenes virksomhetskontroll er hjemlet i tolloven § 17. Regler om opplysningsplikt er også plassert i lovens kapittel III, i §§ 16, 16A og 20. Utfyllende bestemmelser om tollkontrollen er gitt i tollforskriften.

Tollovens kontrollbestemmelser har også vært gjenstand for teknisk revisjon, men i noe mindre omfang enn mange av de øvrige bestemmelsene i tolloven. Foruten endret kapitteloppdeling og paragrafnummerering, er det gjort enkelte mindre omredigeringer.

17.2 Vurdering

I utkastet er bestemmelsene om opplysningsplikt tilsvarende tolloven §§ 16, 16A og 20 skilt ut fra de øvrige kontrollbestemmelsene, og plassert i et eget kapittel om særlige forvaltningsregler. Den generelle kompetanseregelen i tolloven § 9 første og andre ledd er flyttet til kapittel 1. Det er i tillegg gjort enkelte andre redaksjonelle endringer.

Det vil være behov for en gjennomgang av lovbestemmelsene som regulerer tollmyndighetenes adgang til å gjennomføre kontroll. En slik gjennomgang vil måtte gå nærmere inn på utform-

ningen av gjeldende lovfullmakter, på bakgrunn av endringer i handelsmønster og teknologi mv., og en avveining av personvern hensyn og kontrollbehov. Det kan i denne forbindelse nevnes at de tilsvarende forhold i svensk rett er regulert i en særlig lov om Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (lag 2001: 85), med bakgrunn i SOU 1999: 105 "Skatt – Tull – Exekution, Normer för behandling av personuppgifter". Svenske myndigheter har dessuten nylig fulgt opp med en grundig gjennomgang av de rettslige spørsmål på området, i Tullverkets behandling av personopplysninger i utredningen SOU 2002: 113 "Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet", med et nytt lovforslag til erstatning for forannevnte lov.

En gjennomgang av kontrollfullmaktene og behovet for eventuelle materielle endringer faller utenfor rammene av den tekniske revisjonen som nå er foretatt.

18. BESTEMMELSER OM INNKREVNING OG ENDRING

18.1 Innkrevningsregler

18.1.1 Gjeldende rett

Etter tolloven § 9 første ledd ligger det til tollmyndighetene å kreve inn toll i samsvar med tolltariffens innledende bestemmelser og tolltariffen for øvrig slik den hvert år blir fastsatt av Stortinget. Etter § 9 annet ledd kan tollmyndigheten også pålegges plikt til å kreve inn andre offentlige avgifter.

Bestemmelsene om innkreving av skatte- og avgiftskrav er nå samlet i en ny lov, jf. lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven). Loven er ikke trådt i kraft, men når dette skjer vil betalings- og innkrevingsbestemmelsene i tolloven bli opphevet og erstattet av bestemmelser i den nye skattebetalingsloven. Den nye skattebetalingsloven er først og fremst en teknisk revisjon og forenkling av dagens regelverk. For en nærmere omtale av bestemmelsene som berører tollområdet vises det til Ot.prp. nr. 83 (2004 - 2005). I forslaget til ny lov om toll og vareførsel er det tatt hensyn til endringene som følger av ny skattebetalingslov.

18.2 Endring av tollmyndighetenes fastsettelsesvedtak

18.2.1 Historikk

Tolloven §§ 58 og 59 fikk sin nåværende struktur og plassering etter innstilling fra Tollovkomitéen av 1959. Bestemmelsene ble plassert i lovens kapittel IX – ”Etterberegning og tilbakebetaling av toll”. Tollovkomitéen uttaler om bakgrunnen for bestemmelsene på side 48 og 49 at:

”(...) foruten feil ved verdiansettelsene, bør tolloven etter komitéens mening også ha regler om adgangen til å rette feilaktige mengdebestemmelser og feil ved tariffing eller utregning. I dag har loven ikke noen regler om dette, og ved etterberegning har man ikke annet å støtte seg til enn det som forutsetningsvis kan utledes av utpantingsregelen i lovens § 46 siste ledd, eller det som måtte følge av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Komitéen mener at det på dette området vil være en stor fordel både for tollvesenet og for trafikantene å få mer faste regler å gå etter, på samme måte som man har slike bestemmelser for etterligging av skatt.”

Tolloven § 58 (Komitéutkastets § 59) svarte, slik denne ble vedtatt, til § 46 fjerde ledd i tolloven av 1928, med ga noe mer detaljerte regler på området. Det ble blant annet gitt regler om i hvilke tilfeller etterberegning kunne finne sted og nærmere frister for etterberegning. Loven § 59 (Komitéutkastets § 60) var ny.

Etter forslag i Ot.prp. nr. 108 (1992–93) ble de to bestemmelsene revidert ved lov 3. juni 1994 nr. 14. I den forbindelse ble beskrivelsen av de ulike typer feil som kunne medføre endring, omtalt innledningsvis i § 58 erstattet med en mer generell henvisning til ”innførselen av en vare”. Fristen for å sette frem krav ble samtidig økt fra 18 måneder til tre år. Dette ble gjort for å bringe bestemmelsen i samsvar med den generelle treårs fristen i lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer § 2. Det ble videre vedtatt en absolutt frist for endring på 10 år etter fortollingstidspunktet i ny § 58 annet ledd annet punktum.

Loven § 59 ble endret i samsvar med endringene i § 58. Videre ble det vedtatt en bestemmelse i annet ledd om tilbakebetaling av foreldede krav hvor feil beregning skyldes tollmyndighetene.

18.2.2 Gjeldende rett

Tolloven § 58 først ledd første punktum pålegger i dag en betalingsplikt for vareeier eller den som har opptrådt på hans vegne og som fremdeles har varen i sin besittelse, dersom det er beregnet for lite eller ikke er beregnet toll. Så lenge kravet ikke er foreldet vil betalingsplikten også følge av alminnelige pengekravsrettslige regler.

Med formuleringen ”vareeieren eller den som har opptrådt på hans vegne og som fremdeles har varen i sin besittelse” sier bestemmelsen også noe om hvem krav på toll kan gjøres gjeldende ovenfor (pliktsubjektet).

Tolloven § 58 første ledd annet punktum innebærer en begrensning i plikten til å betale det manglende beløp ved at kravet må fremsettes innen tre år etter fortolling. Fristens utgangspunkt vil være fortollingstidspunktet. Annet ledd første punktum forskyver utgangspunktet for fristen når det ved uaktksomhet eller forsett hos vareeieren eller noen som representerer ham, er gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger, eller når varen er innført uten at fortolling har funnet sted. Fristen er da tre år fra det tidspunkt tollvesenet oppdaget feilen, men etter annet ledd annet punktum må dette kravet i alle tilfeller fremsettes innen 10 år etter innførselstidspunktet.

Tolloven § 59 regulerer tilbakebetaling av toll når det ved fortolling er beregnet for mye toll. Etter første ledd må krav om tilbakebetaling fremsettes innen tre år etter fortolling. Bestemmelsen korresponderer her med de tilfeller hvor det er beregnet for lite toll, jf. § 58. Annet ledd åpner for at tollmyndighetene av rimelighetsgrunner tilbakebetaler toll også hvor kravet er foreldet etter første ledd når ”det er betalt for meget toll på grunn av feil som skyldes tollvesenet”.

18.2.3 Vurdering

Som gjennomgangen ovenfor viser fokuserer tolloven §§ 58 og 59 på betalingsplikten og på fristene for å fremsette krav. Bestemmelsene har således en side til reglene om foreldelse som det er gitt nærmere regler om i den nye skattebetalingsloven. Bestemmelsene gir imidlertid også fastsettelsesorganet adgang/plikt til å treffe vedtak om endring, enten ved etterberegning når det er beregnet for lite toll (§ 58), eller ved tilbakebetaling ved for mye beregnet toll (59). Dette kommer i mindre grad frem etter gjeldende ordlyd. I utkast til lov om toll og vareførsel foreslås det derfor endringer i ordlyden slik at tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak om endring fremkommer tydeligere. Det vises i den forbindelse til bestemmelsene om endring i merverdiavgiftsloven kapittel 13 og ligningsloven kapittel 9.

Som omtalt ovenfor er det fastsatt en ny lov om betaling og innkreving av skatte- og avgifts-krav m.m. (skattebetalingsloven). Denne loven vil også gjelde for betaling og innkreving av toll. De generelle forfalls og betalingsfrister, både for opprinnelige krav og for krav etter vedtak om endring, fremgår nå av den nye skattebetalingsloven. For nærmere omtale vises det til Ot.prp. nr. 83 (2004 - 2005).

Reglene om pliktsubjektet (den tollpliktige) er skilt ut fra reglene om adgang til å treffe vedtak om endring, og er foreslått plassert i utkastet til ny lov om toll og vareførsel kapittel 2.

For å gjøre bestemmelsene lettere tilgjengelige er det også funnet hensiktsmessig å samle fristreglen i én bestemmelse, adskilt fra hovedregelen om adgang til å treffe vedtak om endring. En slik teknikk er også valgt i ligningsloven § 9–6.

19. STRAFF OG ADMINISTRATIVE REAKSJONER

Bestemmelsene om straff og administrative reaksjoner er samlet i tollovens kapittel X. Toll- overtreddelser er straffbare etter tolloven §§ 60 til 66. Kapittelet inneholder også regler om bøteleg- ging ved forenklet forelegg, tilleggstoll og beslag. Bestemmelser i straffeloven og i avgiftslovgiv- ningen for øvrig vil kunne komme til anvendelse også på tollovertredelser (konkurrens).

Overskriften i kapittel X ble endret fra ”Straff og inndragning” til ”Straff og administrative reaksjoner mv.” i forbindelse med tollovrevisjonen av 1993. Endringen kom som en følge av at inn- dragningsbestemmelsene på dette tidspunkt var overført til den alminnelige straffelov. I forbindel- se med 1993 revisjonen ble også en rekke bestemmelser om straff og administrative reaksjoner endret eller opphevet, se Ot.prp. nr. 108 (1992–1993). Bestemmelsene om straff i tolloven ble se- nest endret ved lov 11. april 2003 nr. 21, da strafferammen i § 66 første ledd for ”særlig grov” over- tredelse av tolloven §§ 61 til 65 ble hevet fra 2 år til 6 års fengsel for overtreddelser utført med for- sett eller grov uaktsomhet. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 38 (2002–2003).

Tollovens bestemmelser om straff og administrative reaksjoner er videreført i utkastet uten store endringer. Foruten endret kapitteloppdeling og paragrafnummerering, er det tilføyd over- skrifter til den enkelte paragraf. De redaksjonelle endringene tar ikke sikte på realitetsendringer.

Det er behov for en gjennomgang av det materielle innholdet i straffe- og sanksjonsbestem- melsene i tolloven. En slik gjennomgang faller imidlertid utenfor en teknisk revisjon som den fore- liggende, og eventuelle lovendringer vil derfor bli vurdert på et senere tidspunkt.

En fremtidig gjennomgang av regelverket om straff og administrative sanksjoner på tollom- rådet må ses i sammenheng med straffelovkommissjonens forslag til ny straffelov, jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov, og departementets oppfølging av forslagene i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. og NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

20. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET

20.1 Generelt

Utkastet til ny lov om toll og vareførsel, som vil erstatte gjeldende tollov av 1966, vil i all hovedsak innebære en videreføring av gjeldende regler om vareførsel generelt, og tollplikt spesielt. De økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget vil derfor være begrenset.

En lovstrukturell modernisering vil medføre at bestemmelser får endret utforming og plassering, og i enkelte tilfeller vil dette kunne innebære mindre materielle endringer. Lovforslaget får imidlertid ingen følger for de tollsatser som skal anvendes eller de beregningsgrunnlag som skal benyttes. Det legges derfor til grunn at høringsutkastet ikke har nevneverdige provenymessige konsekvenser for statskassen.

Departementet legger vekt på at et åjourført lovverk, med bedret tilgjengelighet og oversikt, vil gi administrative besparelser både i toll- og avgiftsetaten og andre offentlige organer som er berørt av vareførselslovgivningen. Forenklinger i regelverket vil kunne åpne for effektivisering av visse administrative rutiner, som bedret veiledning til publikum, kortere saksbehandlingstid mv.

20.2 Ny lov – oppfølgende forskriftsrevisjon

Lovforslaget samler bestemmelser i én lov, bestemmelser som i dag finnes dels i tolloven og forskrifter gitt med hjemmel i tolloven, og dels i Stortingets plenarvedtak om toll og forskrifter gitt med hjemmel i plenarvedtaket. Gjeldende forskriftsregelverk, som er svært omfattende og fyller flere hundre sider tekst, vil det derfor også være nødvendig å revidere.

20.3 Nærmere om konsekvenser for brukerne

Et regelverk som forenkles og åjourføres, blir lettere å finne frem i uten eksperthjelp. De profesjonelle brukerne av tollregelverket – enten disse er import- og eksportbedrifter eller næringslivets rådgivere – vil også dra nytte av at regelverket vil bli systematisk oppbygget og dermed lettere tilgjengelig. Selv om behovet for advokattjenester og juridisk ekspertise generelt vil kunne øke i en kortere periode når ny lovgivning introduseres, må det antas at den nye toll- og vareførselsloven på sikt vil gi forenklingsgevinster og bedret effektivitet for næringslivet. Forenklingene i regelverket vil tilsvarende være en fordel for de reisende, som vil kunne ha behov for i en håndvending å sette seg inn i sine plikter og rettigheter.

Etter departementets oppfatning vil lovutkastet også kunne bidra til å sikre god forvaltnings-skikk på et viktig forvaltningsområde, og å hindre tilfeller av tvilsom eller uhjemlet praksis. Med klare fullmaktsbestemmelser innarbeidet i loven, vil den nye toll- og vareførselsloven gi økt forut-beregnelighet og bedret rettssikkerhet for alle brukere.

SPESIELL DEL

21. BEMERKNINGER TIL DE ENKELTE KAPITLER OG BESTEMMELSER

Innledning

Lovutkastet viderefører en rekke bestemmelser i gjeldende rett, men likevel slik at ordlyd og redaksjonell utforming oftest vil være endret. I bemerkningene nedenfor er det derfor opplyst om bestemmelsens *bakgrunn*, ved at det *vises til* de respektive paragrafer i tolloven, i tolltariffens innledende bestemmelser eller andre lover og forskrifter. Henvisningen vil gjelde så vel vedkommende bestemmelse, forarbeider, forskrifter og forvaltningspraksis, for så vidt som dette har relevans som bakgrunn for utkastets bestemmelser. Generelt vil det gjelde en presumpsjon om at den nye lovbestemmelsen vil gi tolkningsresultater som må anses å ligge innenfor rammen av gjeldende rett, om ikke annet er uttrykkelig angitt. I enkelte tilfeller kan lovtekniske hensyn tilsi at den nye lovbestemmelsen utformes slik at den samsvarer med bare ett av flere mulige tolkningsalternativer for den regelen som den avløser, eller den nye bestemmelsen vil innebære en materiell endring. Slike tilsiktede justeringer av reglenes innhold vil imidlertid være omtalt og begrunnet.

Lovutkastets *fullmakter* følger en systematikk der fremtidige forskriftsbestemmelser vil hjemles i de enkelte lovbestemmelser (ved at lovbestemmelsens paragrafnummer vil utgjøre et prefiks til den korresponderende forskriftsbestemmelse), og derved unngås generelle fullmakter ("samlefullmakter"). Fullmaktsbestemmelsene er gjennomgående utformet som "sisteledsfullmakter", slik at de gir en relativt detaljert oppregning av hva forvaltningsorganet kan fastsette forskrifter om. Fullmaktens oppregning er imidlertid ikke uttømmende (jf. uttrykket "herunder"), og den må leses i sammenheng med de øvrige ledd i vedkommende paragraf. Som et utgangspunkt vil utkastets fullmakter omfatte de forhold som etter gjeldende rett er forskriftsregulert.

Bemerkningene nedenfor opplyser også om bestemmelsenes *folkerettslige* bakgrunn, oftest ved en henvisning til vedkommende konvensjon. Her vil det også gjelde en alminnelig tolkningsregel, slik at bestemmelsene i utkastet presumeres å svare til den traktatregel som disse tar sikte på å gjennomføre.

Det vises for øvrig til generell del ovenfor, særlig kapittel 3 om forutsetninger og målsetninger for den tekniske lovrevisjonen, kapittel 7 om fordeling av regelstoff og endelig kapittel 8 om gjennomføring av folkerettslige forpliktelser.

Til Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser

Kapittelinnholdet er delvis hentet fra tolloven kapittel I, som har overskriften "Definisjoner. Lovens virkeområde". De omfattende fullmaktsbestemmelsene i det samme kapittelet, om blant annet meldingsplikt overfor tolletaten og om gjennomføring av overenskomster med fremmede stater, er flyttet til senere kapitler i utkastet der de tematisk hører hjemme.

Til § 1–1. Hva loven gjelder, definisjoner

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 1.

Første ledd er nytt, og angir kort at loven gjelder toll til staten og vareførselen til og fra det norske tollområdet. En tilsvarende åpningsbestemmelse er inntatt i skatteloven § 1–1. Lovutkastet er gitt navnet "lov om toll og vareførsel", og vil erstatte gjeldende "lov om toll". Det forhold at navnet er nytt, og at uttrykket "vareførsel" ikke tidligere har vært benyttet som tittel på en lov, kan tilsi en forklarende bestemmelse allerede i første ledd. Uttrykkene "toll" og "vareførsel" er for øvrig blant de uttrykk som er definert i annet ledd. Lovens saklige virkeområde følger nærmere av utkastet § 1-4.

Annet ledd gir en rekke legaldefinisjonene som stort sett er hentet uendret fra tolloven § 1, mens enkelte nye er kommet til ("deklarant", "elektronisk datautveksling", "godsregistrering", "innførsel", "melding", "utførsel", "tollmyndighetene", "vareførsel"). Rekkefølgen er gjort om, slik at de definerte uttrykkene oppregnes i alfabetisk orden. Paragraf 1–1 inneholder ikke samtlige definisjoner; enkelte uttrykk og koblingsord har det etter en redaksjonell vurdering vært nærliggende å definere i det kapittel der uttrykket forekommer (se blant annet en rekke uttrykk i tollverdireglene i kapittel 7, "preferansetoll" som er definert i kapittel 8, "generell tollnedsettelse", "individuell tollnedsettelse etter søknad", "råvaredeklarasjon", "tollkvote" og "tollkvoteandel" som er definert i kapittel 9, "dumping" og "subsidiær" som er definert i kapittel 10).

Bokstav a definerer "deklarant" som den fysiske eller juridiske person som deklarerer overfor tollmyndighetene i eget navn. Sidestilt med dette er den person i hvis navn det deklareres. Definisjonen vil ha praktisk betydning for tolkning og anvendelse av bestemmelsene i utkastets kapittel 2, om tollskyld, se særlig § 2–3, og vil korrespondere med hvordan Enhetsdokumentet (SAD-dokumentet) er utfyllt i de enkelte tilfelle. Definisjonen samsvarer med den som er benyttet i EF-retten, der den er inntatt i tollkodeksen artikkel 4 nr. 18.

Bokstav b definerer "elektronisk datautveksling" som utveksling av data strukturert etter anerkjente meldingsstandarter. Definisjonen er hentet fra tolloven § 40 første ledd.

Bokstav c definerer uttrykket "fartøy" som ethvert transportmiddel som kan brukes til transport til vanns eller i luften. Som fartøy anses også luftfartøy. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 9 ("fartøy"), og nr. 10 ("luftfartøy"); disse er slått sammen til én definisjon i utkastet. Definisjonen har praktisk betydning i forbindelse med lovens kontrollbestemmelser, herunder tollmyndighetenes adgang til å føre kontroll med sjøverts trafikk.

Bokstav d definerer "forpassing" som sending av ufortollet vare innen tollområdet. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 12.

Bokstav e definerer "fortolling" som tollbehandling som innebærer at en vare frigjøres og går over i fri disponering i tollområdet. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 7., men slik at uttrykket "går over i fri disponering i tollområdet" er tilføyet. Tilføyet har informativ begrunnelse, og innebærer ingen materiell endring. Uttrykket "frigjøres fra tollmyndighetenes befatning" er sløffet, fordi dette neppe er praktisk opplysende. I EF-retten finnes et delvis korresponderende begrep, nemlig "frigivelse av varer", i EFs tollkodeks artikkel 4 nr. 20, definert som handling fra tollmyndighetenes side for å frigi varene til det formål som er fastsatt i den tollprosedyre varene er underlagt. Uttrykket "tollprosedyre" er samme sted (nr. 16) definert som henholdsvis frigivelse for fri disponering, forsendelse, tollager, innenlands bearbeiding, bearbeiding under tollkontroll, midlertidig innførsel, utenlands bearbeiding eller utførsel.

Bokstav f definerer "fører" som den som i hvert enkelt tilfelle har kommandoen på et transportmiddel, og er hentet fra tolloven § 1 nr. 11. Likestilt med kommando på fartøy vil være den faktiske kontrollen over transportmiddelet, slik som sjåfør på motorvogn.

Bokstav g definerer "godsregistrering" som tollmyndighetenes eller tollagerholders fortløpende registrering av ankommet vare med et særlig løpenummer. En plassering av definisjonen i loven vil få praktisk betydning for fremtidig forskriftsregulering. Definisjon er hentet fra tollforskriften punkt 1.1.

Bokstav h definerer "melding" som enhver opplysning, erklæring, forespørsel eller meddelelse, herunder tolldeklarasjon, som noen etter denne lov skal gi til tollmyndighetene. Definisjonen er hentet fra tolloven § 40 første ledd.

Bokstav i definerer "toll" som et pålegg om å svare toll slik som bestemt i Stortingets tollvedtak og loven her. Definisjonen er ny, og erstatter tollovens definisjon av "toll" i § 1 nr. 4. Bestemmelsen

er utformet i samsvar med utkastet til plenarvedtak, og den henvisningen som der er gjort til formell lov. Definisjonen vil også omfatte tollpålegg som følger av iverksettelse av handelstiltak i samsvar med internasjonale avtaler om antidumping, subsidier og beskyttelsestiltak. Slike ekstraordinære tollpålegg vil imidlertid være hjemlet i lovutkastets bestemmelser om handelstiltak, og en konsekvent begrepsbruk kan tilsi at disse bør benevnes "antidumpingtiltak", "utjevningstiltak", "beskyttelsestiltak" og "rebalanserende tiltak" (etter WTO-avtalen om beskyttelsestiltak artikkel 8 og WTO-avtalen om regler og prosedyrer ved tvisteløsning artikkel 22), i stedet for "straffetoll" eller "kamptoll", som tidligere har vært benyttet. Det vises forøvrig til at handelstiltak i prinsippet ikke er begrenset til anvendelse av tollpålegg; også andre typer begrensninger, som tollkvoter eller suspensjon av andre konsesjoner, vil kunne benyttes. Begrepet "toll" slik det er definert i utkastet, må videre holdes adskilt fra "tilleggstoll", som i lovutkastet er forbeholdt de individuelle sanksjonstilfellene der vareeieren eller andre har overtrådt lovens bestemmelser, på samme måte om i tolloven § 69. Begrepsbruken faller sammen med de tilsvarende uttrykkene "tilleggsavgift" i merverdiavgiftsloven §§ 72 og 73, og "tilleggsskatt" i ligningsloven §§ 10–2 flg. Tilleggstoll, tilleggsavgift og tilleggsskatt er nærmere drøftet i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m.

Bokstav j definerer uttrykket "tollager" som et godkjent lagringsted for ufortollet vare. Definisjonen bygger på tolloven § 1 nr. 14

Bokstav k definerer uttrykket "tollekspedisjon" ved hjelp av en oppregning med fem alternativer, nemlig at varen (1.) fortolles for fri disponering i tollområdet, (2.) at varen forpasses, (3.) at varen transitteres, (4.) at varen utføres, eller (5.) at det på annen måte kan disponeres over varen uten at den fortolles. Oppregningen er uttømmende. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 6, men er noe omredigert i utkastet. Tollovens uttrykk "ta en vare på annet godkjent lager for ufortollete varer enn tollvesenets pakkehus og annen likestilt lagringsplass" er lite praktisk, og er derfor utelatt fra utkastets legaldefinisjon. Uttrykket "for fri disponering i tollområdet" i nr. 1 er tilføyd for å tydeliggjøre at en "fortollet vare" innebærer at eventuelle tollkrav er oppgjort, og at varen fritt kan disponeres. Liknende uttrykksmåte benyttes i EFs tollkodeks, der det i artikkel 79 heter at ikke-fellesskapsvarer som frigis for fri omsetning, får tollmessig status som fellesskapsvarer. I artikkel 4 nr. 16 er denne tollprosedyren definert som "frigivelse for fri omsetning"/"övergång till fri omsättning" ("*release for free circulation*"/"*Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr*"/"*la mise en libre pratique*"). Den samme terminologi er videreført i Kommisjonens utkast til ny, modernisert tollkodeks, se der artikkel 4 nr. 15 og artikkel 102.

Bokstav l definerer uttrykket "tollmyndighetene" som forvaltningsorgan eller offentlig tjenestemann som utøver myndighet etter denne lov. Definisjonen er ny, og er utformet på bakgrunn av at uttrykket "tollvesenet" i tolloven gjennomgående i utkastet er erstattet med "tollmyndighetene". Uttrykket "tollvesenet" er ikke definert i tolloven, men begrepets nærmere innhold vil følge av blant annet kompetansebestemmelsen i tolloven § 5 (i kapittelet om "Tollforvaltningen"), der det heter at Kongen kan gi nærmere bestemmelser om tolletatens organisasjon og om tolltjenesten. Utkastets bruk av uttrykket "tollmyndighetene" vil ha et strengt rettslig innhold, og det har for øvrig sin parallell i uttrykket "ligningsmyndighetene" i ligningsloven kapittel 2, og "innkreivingsmyndighetene" i forslaget til ny skattebetalingslov kapittel 2. Uttrykket vil i praksis omfatte både tolletaten og andre forvaltningsorganer som utøver myndighet gitt i henhold til denne lov, uten hensyn til om vedkommende forvaltningsorgan er underordnet det samme departement som tolletaten. Eksempelvis er det i Kystvaktloven § 10 forutsatt at Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av tolloven blir overholdt, og fullmakten til å sette ned toll på landbruksvarer, som i tolltariffens innledende bestemmelser § 5 er gitt til Kongen, er delegert til Landbruks- og matdepartementet, som igjen har subdelegert kompetansen til Statens Landbruks-

forvaltning. Det må imidlertid forutsettes at det forvaltningsorgan som skal utøve tollmyndighet, selv er underlagt instruksjons- og kontrollmyndighet, slik at uavhengige statsorganer faller utenfor definisjonen. Den nærmere kompetansefordeling mellom forskjellige forvaltningsorganer og de enkelte av lovens fullmakter, vil kunne tas stilling i forbindelse med at loven sanksjonerer, og vil følge av de delegasjonsvedtak som treffes i forbindelse med at loven settes i kraft. Det statsrettslige utgangspunkt om Kongens organisasjonsmyndighet tilsier dessuten at det ikke er nødvendig at loven spesifiserer hvilke departementer eller underordnede forvaltningsorganer som skal kunne utøve tollmyndighet.

Bokstav m definerer uttrykket "tollområdet" som det norske fastland og området innenfor territorialgrensen, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland. Territorialgrensen følger riksgrensen på land, og i havet er den fastsatt i lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2. Som en tilføyelse i *annet punktum* er det fastslått at Svalbard og Jan Mayen faller utenfor tollområdet. Tilsvarende vil gjelde Bjørnøya og Hopen, som hører til Svalbard-arkipelet. Norges biland hører ikke til tollområdet. Som Norges biland regnes Peter I's øy og Bouvetøya i Sydishavet, og Dronning Maud land på det antarktiske fastland. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 1, men er endret ved tilføysen om Svalbard, Jan Mayen og Norges biland. Det vises for øvrig til utkastets § 1–2 om stedlig virkeområde, og § 14–2 om opprettelse av en særskilt kontrollsoner.

Bokstav n definerer "tollskyld" som en forpliktelse til å svare toll etter denne lov. Definisjonen er ny, og vil få praktisk anvendelse ved tolkning av bestemmelsene i utkastets kapittel 2, som omhandler tollskyld og tollskyldnere. I EF-retten benyttes også uttrykket "tollskyld" i tollkodeksen, der en tilsvarende definisjon er gitt i artikkel 4 nr. 9.

Bokstav o definerer "tollskyldner" som enhver fysisk eller juridisk person som har tollskyld. Definisjonen er ny, og må leses i sammenheng med definisjonen av "tollskyld" og de øvrige bestemmelser i utkastets kapittel 2. Som for "tollskyld" er det i EF-retten også gitt en definisjon av "tollskyldner", i tollkodeksen artikkel 4 nr. 12.

Bokstav p definerer "transittering" som transport av vare under kontroll av kompetent tollmyndighet mellom to steder i samme eller i forskjellige land, når minst én landegrense krysses under transporten. En legaldefinering vil gi veiledning også ved forskriftsregulering. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 13, og ordlyden er uendret.

Bokstav q definerer "transportmiddel" som enhver innretning som kan brukes til transport av varer. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 8, og ordlyden er uendret.

Bokstav r definerer "vare" som enhver ting som behandles som vare etter stortingsvedtaket om toll. Definisjonen er hentet fra tolloven § 1 nr. 2, men er endret i utkastet slik at "etter tolltariffen" er erstattet med "etter Stortingets tollvedtak". Endringen vil forhindre at det oppstår tvil om de rettslige sidene ved uttrykket "tolltariffen", ved at definisjonen i stedet knyttes til stortingsvedtaket. Likestilt med stortingsvedtaket blir i denne sammenheng de vedtak som forvaltningen treffer med fullmakt gitt i plenarvedtaket. Det rettslige innhold av uttrykket "vare" må tolkes i lys av de enkelte vareslag som er oppført i det harmoniserte system, slik dette er utviklet på grunnlag av Konvensjonen om det harmoniserte system for varebeskrivelse og koding (*International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*) av 14. juni 1983, som Norge har tiltrådt. Med hjemmel i konvensjonen avgir den såkalte HS-komiteén i Verdens tollorganisasjon (*World Customs Organization*, WCO) uttalelser og anbefalinger om beskrivelse av nye vareslag mv. Videre vil WTO-avtalen og uttalelser i OECD kunne gi veiledning om den nærmere rekkevidde av varebegrepet blant annet i forhold til elektronisk handel.

Bokstav s definerer "vareførsel" som det forhold at en vare føres inn i eller ut av tollområdet. Definisjonen er ny, og er tatt inn i utkastet blant annet på bakgrunn av forslaget til lovens tittel, "lov om toll og vareførsel mv."

Til § 1–2. Lovens stedlige virkeområde

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 1 nr. 1 og § 2 og til lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 4.

Første ledd slår fast at loven får anvendelse overalt i tollområdet. Utstrekningen av tollområdet er definert i § 1–1 bokstav m.

Annet ledd slår fast at loven får anvendelse også innenfor den tilstøtende sone mot havet, og supplerer således første ledd om lovens anvendelse i tollområdet. Lovens anvendelse i den tilstøtende sone vil imidlertid være underlagt visse begrensninger, slik at for eksempel reglene om melde- og deklarasjonsplikt overfor tollmyndighetene etter utkastets kapittel 4, ikke vil gjelde i den tilstøtende sone, men først ved ankomst til tollområdet. Av denne grunn er det tilføyd at loven får anvendelse etter departementets bestemmelser. Slike bestemmelser skal forutsetningsvis fastsettes i forskrift med hjemmel i tredje ledd. Uttrykket "tilstøtende sone" er definert i territorialfarvannsloven § 4, som et område med sjøterritoriet som innergrense, og med en yttergrense som ligger i en avstand av 24 nautiske mil (44 448 meter) fra nærmeste punkt på grunnlinjen. Grunnlinjen er fastsatt i forskrift hjemlet i samme lov. Reglene om tilstøtende sone trer i stedet for regelen i tolloven § 2 nr. 1 om særskilt tollgrense mot havet. Territorialfarvannsloven § 4 åpner for at norske myndigheter gjennomfører nødvendige kontrolltiltak knyttet til håndhevelsen av lovgivningen på områdene toll, skatt, innvandring og helse. Den folkerettslige bakgrunnen for regelen finnes i 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.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om lovens stedlige anvendelsesområde.

Bokstav a gir departementet fullmakt til å fastsette forskrifter om hvorvidt lovens trafikkbestemmelser skal gis anvendelse på trafikk fra og til boreplattformer, utvinningsanlegg og lignende på havet i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster. Bestemmelsen viderefører den tilsvarende fullmakten i tolloven § 2 nr. 3, som kom inn i loven i 1975 som følge av de særlige behov tollmyndighetene hadde i forbindelse med nye rutiner for vareførselen til og fra installasjonene i Nordsjøen, se Ot.prp. nr. 40 (1974–1975). Fullmakten vil åpne for unntak, slik at lovens bestemmelser om trafikken til og fra tollområdet likevel ikke skal gjelde for trafikk til og fra boreplattformer og utvinningsanlegg mv. som befinner seg utenfor tollområdet.

Bokstav b omhandler lovens anvendelse i den tilstøtende sone. Forutsetningsvis vil det i forskrift fastsettes i hvilken utstrekning lovens kontrollbestemmelser får anvendelse i sonen, slik det åpnes for i territorialfarvannslovens § 4, og den fullmakt som der er gitt. Som nevnt ovenfor gjennomfører territorialfarvannsloven Havrettskonvensjonens artikkel 33, der det heter: "[1.] *In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to: [a] prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory of territorial sea; [b] punish infringement of the above laws and regulations committed within its territorial sea.*" Uttrykket "kontrollbestemmelser" må tolkes på denne bakgrunn, og vil kunne omfatte en rekke av de øvrige bestemmelser i loven, særlig utkastets kapittel 3 om trafikken til og fra tollområdet og kapitlene 13 og 14 om kontroll og grensesamarbeid. Også andre bestemmelser vil etter forholdene kunne omfattes, for så vidt som de knytter seg til tollmyndighetenes håndhevelse, kontroll og sanksjoner. Som det fremgår, vil tollmyndighetene

også kunne pålegges kontrolloppgaver og utøve myndighet i den tilstøtende sonen, når dette er hjemlet i øvrig lovgivning, for så vidt som denne kan anses som "*customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations*". Tilsvarende kan andre kontrollmyndigheter, som politiet eller Kystvakten, utføre tollrelaterte kontrolloppgaver også i den tilstøtende sone, når dette er hjemlet i lov, se for eksempel kystvaktloven § 10. Den nærmere avgrensning av kontrollmyndighetenes oppgaver vil følge av lov, samt de instruks vedkommende kontrolletat har mottatt fra overordnet myndighet.

Til § 1–3. Anvendelse av lovens kontrollbestemmelser på fremmed territorium

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 4, 75 og 76 annet ledd.

Første ledd gjelder anvendelse av lovens bestemmelser om kontroll på annen stats territorium, i de tilfeller der overenskomst med vedkommende stat åpner for dette. En utvidelse av lovens stedlige anvendelsesområde vil i praksis forutsette gjensidighet, slik at fremmed stats tilsvarende kontrollovgivning samtidig skal gis anvendelse på norsk område. Etter sin ordlyd gjennomfører bestemmelsen en uspesifisert folkerettslig avtale, men de nærmere enkeltheter i en slik avtale – som kontrollområdets utstrekning og de kontrollbeføyelser det konkret er tale om – vil forutsetningsvis bli kunngjort slik som bestemt i annet ledd. Bestemmelsen viderefører tolloven § 76 første ledd, som bestemmer at "norske bestemmelser om toll, inn- og utførsel og andre bestemmelser vedrørende trafikken som tollvesenet håndhever, skal i samsvar med overenskomst med annen stat få anvendelse også på denne stats område". Saklig sett knytter bestemmelsen seg til grensetollsarbeidet. Tross den tilsynelatende vidtrekkende ordlyden i tolloven § 76, fremgår det av forarbeidende at bestemmelsen bare tar sikte på *håndhevingsordningen ved tollovertredelser* (se Tollovkomitéens innstilling side 16). Dette er ivarettatt ved at uttrykket "bestemmelser om kontroll" er innarbeidet i utkastet. Uttrykket sikter først og fremst til bestemmelsene i utkastets kapittel 13, men også bestemmelser i de øvrige kapitlene vil kunne ha betydning, blant dem kapittel 3 og kapittel 4, for så vidt som bestemmelsene der gjelder tollmyndighetenes kontrollvirksomhet.

Annet ledd fastslår at lovens anvendelse på fremmed territorium skal kunngjøres.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser. Det må forutsettes at forskriftsreguleringen – innen lovhjemmelens rammer – oppfyller de alminnelige krav til gjennomføring av folkerettslige forpliktelser, og gjør klart det nærmere innholdet av en slik overenskomst som er nevnt i første ledd, og de bestemmelser i loven som derved får utvidet anvendelsesområde. Alminnelige rettssikkerhetshensyn kan tilsi at publikum gjøres kjent med en slik utvidelse av lovens stedlige anvendelse. Tollmyndighetene er derfor pålagt å kunngjøre et slikt utvidet anvendelsesområde ved oppslag eller på annen måte, slik at publikum kan gjøre seg kjent med innholdet. En tilsvarende forutsetning om kunngjøring ved oppslag følger etter gjeldende rett av tolloven § 75 første ledd, for så vidt gjelder annen stats kontrollbestemmelser på *norsk* område.

Til § 1–4. Lovens saklige virkeområde – plikt til å svare toll og andre avgifter

Bestemmelsen fastslår lovens saklige virkeområde. Tolloven har i dag ingen slik bestemmelse. Uttrykket "virkeområde" er imidlertid benyttet i en rekke andre lover, blant annet i skatteloven § 1–1 om skatteartene, der det slås fast at skatteloven "gjelder [...] formuesskatt til stat og kommune, [...] inntektsskatt til stat, fylkeskommune og kommune, [...] grunnrenteskatt til staten og naturressursskatt til fylkeskommune og kommune og [...] tonnasjeavgift til staten". I forvaltningsloven § 1 heter det at lovens virkeområde gjelder "den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov". Uttrykket benyttes her på lignende måte, idet "vir-

keområde” peker dels på det faktiske forhold (vareførselen) og dels på de rettslige følger (plikten til å svare toll og andre avgifter).

Første ledd slår fast at loven gjelder for enhver vare som innføres til eller utføres fra tollområdet. Uttrykkene ”vare” og ”vareførsel” er definert i utkastet § 1–1. Om det foreligger en vareførsel i det enkelte tilfelle, må avgjøres konkret. Lovens kontrollbestemmelser vil gjelde i utgangspunktet, inntil det ved undersøkelse har vist seg at det likevel ikke foreligger en vareførsel, slik loven definerer dette.

Annet ledd gjelder plikten til å svare toll ved innførselen av en vare, og bygger på tolltariffens innledende bestemmelser § 2. Bestemmelsen må leses i sammenheng med Stortingets tollvedtak, der tollsatsene fremkommer, og de øvrige bestemmelsene i lovutkastet – herunder reglene om fritak for toll, i kapittel 5. Bestemmelsen svarer til og gjentar pliktregelen i utkastet til plenarvedtak § 1, om plikten til å svare toll. Begrepene ”innenlandske” og ”utenlandske” varer, som er nevnt i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 2, gir mindre god veiledning og er derfor ikke videreført. Tollplikt ved utførsel er ikke tatt med i utkastet, ettersom utførselstoll ikke har vært benyttet på svært lang tid. Regelen om at toll skal svares også om varen innføres på det offentliges regning er heller ikke tatt med, fordi den må anses unødvendig ettersom plikten gjelder enhver innførsel – uansett om varen innføres av eller til bruk for et offentlig organ. Regelen i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 4, om at det skal svares toll ved innførsel fra Svalbard og Jan Mayen, er ikke videreført i utkastet. Begrunnelsen for dette er at Svalbard og Jan Mayen i utkastet til legaldefinisjon eksplisitt er nevnt som beliggende utenfor tollområdet.

Tredje ledd gjelder lovutkastets saklige anvendelse for så vidt gjelder vareførsler som utløser plikt til å svare henholdsvis innførselsmerverdiavgift etter merverdiavgiftsloven, og særavgifter ved innførsel etter særavgiftsloven. Bestemmelsen er utformet slik at den *henviser til* de tilsvarende regler om inn- og utførsel i de nevnte lovene og de korresponderende avgiftsvedtak. Bakgrunnen for å ta inn en slik bestemmelse i utkastet, er at merverdiavgift og særavgifter ofte har langt større økonomisk betydning enn den tollbelastning som påhviler den enkelte vareførsel. Vareiere og speditører som i praksis gjerne vil søke opplysning i lov om toll og vareførsel, gis dermed oppfordring til å undersøke rettsreglene også i de øvrige lover som er nevnt. Henvisningen er av informativ art, og de materielle regler om henholdsvis merverdiavgift og særavgifter vil følge av de respektive lovgrunnlagene.

Til § 1–5. Tollmyndighetenes oppgaver etter denne lov

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 9.

Første ledd gjelder tollmyndighetenes oppgaver knyttet til beregning og fastsettelse av toll. Setningen ”tollvesenet skal kreve inn toll i samsvar med tolltariffens innledende bestemmelser og tolltariffen for øvrig” ble tatt inn i tolloven i forbindelse med revisjonen i 1993, ut fra et ønske om at loven skulle gi informasjon om de tilknyttede regler i plenarvedtaket om selve plikten til å svare toll. På bakgrunn av at reglene i tolltariffens innledende bestemmelser nå foreslås inntatt i formell lov, er formuleringen i utkastet endret til ”gjeldende tollsatser”. Det vises for øvrig til utkastet til plenarvedtak, og omtalen av tolltariffen og tollsatser der. Uttrykket ”tollvesenet” i tolloven er i utkastet gjennomgående endret til ”tollmyndighetene”. Det vises for øvrig til legaldefinisjonen av ”tollmyndighetene” i § 1 bokstav l. I ny skattebetalingslov § 2-4 er det tatt inn en bestemmelse om at kompetansen til å kreve inn toll skal ligge hos tollregionene. Samtidig følger det av samme lovutkast § 1–1 at loven ”gjelder betaling og innkreving”. Uttrykket ”å kreve inn”, slik det er benyttet i tolloven § 9 første og annet ledd, beskriver imidlertid tollmyndighetenes kompetanse ikke bare som innkrevingsmyndighet, men også som avgiftsmyndighet – det vil si oppgaver knyttet til be-

regning og fastsettelse mv. I utkastet er ordlyden derfor endret slik at bare beregnings- og fastsettelsesfunksjonen omtales. Utkastets bestemmelser om tollmyndighetene har sin parallell i tilsvarende bestemmelser om avgiftsmyndigheten i merverdiavgiftsloven § 6, jf. forskrift 19. desember 1969 nr. 15 om avgiftsforvaltning og avgiftsforvaltningskontrollen og om klagenemndas organisasjon og saksbehandling.

Annet ledd omtaler de tilsvarende oppgaver tollmyndighetene er pålagt ved å beregne og fastsette "andre avgifter", i den utstrekning dette følger av andre lover eller av instruks. Som for første ledd, er bestemmelsen tatt inn av informative grunner; det rettslige grunnlag for å ilegge slike "andre avgifter" må søkes i andre deler av lovgivningen.

Tredje ledd omhandler tollmyndighetenes oppgaver – og rettslige kompetanse – til å føre kontrollen med vareførselen og med at gjeldende bestemmelser om vareførselen overholdes. De kontroll- og håndhevelsesoppgaver det siktes til, vil følge dels av loven selv (særlig utkastets kapittel 13 om alminnelige bestemmelser om tollkontroll), men også av annen lovgivning. Det kan dreie seg om kontroll med og håndhevelse av utførselsrestriksjoner etter eksportkontrolllovgivningen, eller innførselsrestriksjoner eller innførselsforbud hjemlet i spesiallovgivningen ellers. Oppregningen av tollmyndighetenes oppgaver i tredje ledd er ikke uttømmende. Tollmyndighetene vil kunne pålegges også andre oppgaver, enten ved lov eller instruks. Utkastet omtaler ikke oppgaven å *kreve inn* toll – og heller ikke innkreving av andre avgifter. Slike oppgaver kan tilordnes tollmyndighetene ved lov eller ved instruks, og det vil ikke være nødvendig at kravet har tilknytning til vareførselen og heller ikke til at tollmyndighetene skal utføre fastsettelsesfunksjoner. Tollmyndighetenes oppgave som innkrevningsmyndighet er omtalt i utkastet til ny innkrevingslov.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om organiseringen av tolltjenesten. Fullmakten er utformet slik at departementet står fritt til å fastsette reglement for tolltjenesten i forskrift, dersom forskriftsformen ellers anses hensiktsmessig som alternativ til intern instruks. Kompetanseregelen i tolloven § 5 forutsetter at det skal gis nærmere bestemmelser om tollmyndighetenes organisasjon og om tolltjenesten. Med hjemmel i bestemmelsen har det vært fastsatt en rekke reglementer. I forarbeidene til tolloven § 5 er det imidlertid sagt at en slik lovbestemmelse i og for seg er overflødig, for så vidt som Kongens myndighet på dette område allerede følger av Grunnloven § 3, jf. § 18, men at det av rent lovtekniske grunner likevel kan være nyttig at loven gir slik hjemmel, se Tollovkomitéens innstilling side 67 og Ot.prp. nr. 19 (1965–66) side 21. Tilsvarende vil det kunne hevdes – i tråd med hva som ble uttalt av komitéen – at det er liten grunn til å låse fast slike bestemmelser i en særlig lovhjemmel, ettersom Kongen i kraft av sin stilling som øverste forvaltningsmyndighet vil kunne treffe de nødvendige bestemmelser om tollmyndighetenes organisasjon, med de begrensninger som ligger i Stortingets bevilgningsmyndighet (se innstillingen side 13).

Til § 1–6. Kunngjøring av tollsatser mv.

Bestemmelsen omhandler kunngjøring av tollsatsene. Den er formet både som en fullmakt og som et pålegg til departementet. Uttrykket "ordinære tollsatser" sikter til de satser som Stortinget fastsetter for vedkommende budsjettår (eller del av budsjettår – dersom nytt Stortinget treffer nytt plenarvedtak om toll i budsjettåret), og der det ikke er grunnlag for å innrømme preferansetoll etter bestemmelsene i utkastet §§ 8–1 flg. De ordinære satsene vil kunne svare til de satser som Norge er bundet til i WTO, men *ikke overstige* disse – for så vidt som de anvendes overfor andre WTO-medlemmer. Men Stortinget vil også kunne fastsette ordinære satser som er *lavere enn* de satser som følger av WTO-avtalen, under forutsetning av at de får generell anvendelse overfor alle WTO-medlemmer. Videre skal også *preferansetollsatsene* kunngjøres. Dette er de satser som skal

anvendes på varer som har opprinnelse i de land som Norge har inngått preferanseavtaler (frihandelsavtaler) med. Preferansetollsatsene slik de er inntatt i Stortingets plenarvedtak om toll, gjennomfører således de folkerettslige forpliktelser som Norge har påtatt seg ved de respektive avtalene. Endelig omfatter uttrykket "preferansetollsats" også preferansesatser i det generelle preferansesystemet (General System of Preferences, GSP); disse er folkerettslig ikke-bindende, og utgjør tollmessige innrømmelser overfor utviklingsland. Preferansetollsatsene og de ordinære satser er stortingsbestemte, og har således *materiell lovs rang* – og de har sitt forvaltningsrettslige motstykke i de satser som er resultatet av forvaltningens generelle og individuelle tollnedsettelse, slik disse vil være hjemlet i utkastets kapittel 9. Slike forvaltningsbestemte satser har *forskrifts rang*, og vil omfattes av forvaltningsloven bestemmelser om forvaltningsvedtak dersom ikke annet følger av lov, se omtalen av annet ledd nedenfor.

Første ledd pålegger departementet å kunngjøre tollsatsene i Stortingets tollvedtak på egnet måte, med så vel de ordinære tollsatser som preferansetollsatsene. Normalt vil kunngjøring skje årlig, ved inngangen til et nytt budsjettår. Dersom Stortinget imidlertid treffer et nytt tollvedtak i budsjettåret som endrer gjeldende satser, vil også dette omfattes av kunngjøringsplikten. Selve kunngjøringsmåten vil forutsetningsvis gis særlige bestemmelser om i forskrift. En oppstilling av de ordinære tollsatser forutsetter en *konsolidering* (oppdatering). Bakgrunnen for dette er at det vedtaksutkastet som Stortinget får seg forelagt til behandling i budsjettproposisjonen, er utformet slik at bare endringene er nevnt eksplisitt, se plenarvedtaksutkastet § 1. Ettersom stortingsvedtaket vil benytte samme henvisningsteknikk, vil selve konsolideringsarbeidet i prinsippet først kunne gjøres etter at Stortinget har truffet sitt vedtak. I praksis vil imidlertid departementet kunne påbegynne arbeidet, slik at den konsoliderte versjonen foreligger før inngangen til det nye budsjettåret. Kunngjøring vil kunne skje ved at den konsoliderte versjonen i trykt utgave (som papirversjon) samtidig gjøres tilgjengelig på Internet.

Annet ledd pålegger i *første punktum* departementet en tilsvarende kunngjøringsplikt for de tollsatser som til enhver tid får anvendelse *under budsjettåret*, det vil si de satser som er gjenstand for forvaltningsvedtak som ledd i forvaltningen av tollvernet. Slike forvaltningsvedtak vil vanligvis innebære at en tollsats for et vareslag settes ned i forhold til den sats som er fastsatt i Stortingets vedtak, men tilfeller der tollsatsen økes utover dette som ledd i iverksettelse av handelstiltak etter utkastets kapittel 10, vil også i prinsippet være omfattet. Her gjelder imidlertid særlige regler om kunngjøring i de folkerettslige avtaler som åpner adgang for anvendelse av slike handelstiltak, og disse kunngjøringsreglene er omtalt under de enkelte bestemmelser i utkastets kapittel 10. Uttrykket "generelle endringer" sikter til både forvaltningsvedtak som innebærer en nedsettelse av en gitt tollsats, og en økning av en tidligere nedsatt sats. I begge tilfeller vil satsendringene være generelle, i den forstand at forvaltningsvedtaket (som endrer den ordinære satsen eller preferansesatsen) får anvendelse for en ubestemt krets av private rettssubjekter. Utkastet innebærer imidlertid at kunngjøring kan skje på annen måte enn den som følger av forvaltningsloven §§ 38 flg., se *fjerde ledd*. I utkastets kapittel 9 om tollnedsettelse under budsjettåret, er det gitt bestemmelser om forvaltningens adgang til å sette ned de ordinære tollsatsene under budsjettåret, herunder om tildeling av importrettigheter i form av tollkvoteandeler, enten ved auksjon eller på annen måte. Kunngjøringsplikten vil etter *annet punktum* omfatte også disse tilfellene, for så vidt som forvaltningens vedtak faller innenfor forvaltningslovens definisjon av forskrift.

Tredje ledd pålegger departementet å kunngjøre nye tariffoppdelinger eller endrede tariffoppdelinger. Kunngjøringsplikten er også omtalt i utkastet til plenarvedtak § 5, der departementet er gitt fullmakt til å innarbeide nye tariffoppdelinger eller endre gjeldende oppdelinger.

Fjerde ledd omhandler forholdet til forvaltningslovens kunngjøringsregler, og åpner for at disse kan fravikes. Forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c slår fast at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. I samme bestemmelses annet ledd heter det at når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor teksten kan fås eller finnes. Forvaltningens vedtak om endring av tollsatser, og de forutgående utlysninger om tildeling av importrettigheter i form av nedsatte tollsatser mv., skiller seg imidlertid ut fra hovedtyngden av forvaltningsvedtak ved at de tildels består av tabeller og tall i tillegg til tekstprosa, og dessuten endres hyppig. Både tekniske og rettsinformative grunner kan derved tale for at forvaltningens vedtak om endring av tollsatser bør kunngjøres på annen måte enn ordinære forskrifter, men likevel slik at publiseringen er mest mulig effektiv overfor de berørte brukere. Det vises for øvrig til drøftelsen av kunngjøringsspørsmålene og forvaltningslovens anvendelse på tollvedtak i Vedlegg 2.

Femte ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om kunngjøring av tollsatser, herunder om kunngjøring på Internet. Forskriftsformen vil gi brukerne informasjon om hvorledes forvaltningen vil gå frem ved fremtidige endringer. Tilsvarende vil høring av slike forskrifter sikre at alternative kunngjøringsmåter vurderes.

Til § 1–7. Periodisering

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 7.

Bestemmelsen gjelder hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for anvendelse av en fastsatt tollsats. Uttrykket periodisering sikter til plassering i en tidsperiode, og er også benyttet i skatteloven (ikrafttredelsesbestemmelsene til skattelovens kapittel 14 om tidfesting av inntekt og fradrag i inntekt). En periodiseringsregel henfører et faktisk eller rettslig forhold til en bestemt periode, for eksempel et regnskapsår eller en budsjettermin.

Første ledd slår fast at toll skal svares etter tollsatsen som gjelder på det tidspunkt da en fullstendig utfylt tolldeklarasjon ble mottatt av tollmyndighetene. Med fullstendig utfylt menes at deklarasjonen aksepteres av tollmyndighetene. Er den leverte deklarasjonen mangelfullt utfylt, anses den ikke som mottatt. Første ledd angir hovedregelen, mens paragrafens øvrige ledd gir spesifikke unntak fra denne. Tolldeklarerer kan skje manuelt eller elektronisk over datalinje. Ved manuell deklarerer ved hjelp av et papirdokument (utfylt blankett), vil bevislighetene rundt selve den faktiske overlevering være avgjørende. De nærmere regler for deklarerer over linje, og hva som i disse tilfellene skal til for at tollmyndighetene skal anses å ha mottatt deklarasjonen, er inntatt i utkastets §§ 4–10 flg., i underkapittelet om deklareringsplikt og elektronisk deklarerer.

Annet ledd gjelder tilfellene der varen er utlevert til fri disposisjon før en fullstendig utfylt tolldeklarasjon er mottatt hos tollmyndighetene. Her vil utleveringstidspunktet være avgjørende for den tollsatsen som skal anvendes. Ofte vil en vare utleveres til fri disposisjon, eller slik at den kan disponeres på visse vilkår – uten at fortolling har funnet sted. Vanligvis skjer dette ved bruk av en såkalt ”foreløpig deklarasjon”. Denne ordningen innebærer at varen frigis på grunnlag av en foreløpig deklarasjon, mot at deklaranten senere leverer fullstendig deklarasjon.

Tredje ledd omhandler tilfellene med ulovlig innførsel. Her skal toll svares etter de satser som gjaldt da innførselen faktisk fant sted. Eventuell tvil om innførselstidspunktet vil måtte løses etter alminnelige bevisregler.

Fjerde ledd gjelder varer som er benyttet i strid med gitt tillatelse eller disponert ulovlig over på annen måte. Her skal den tollsatsen som gjaldt på det tidspunkt den ulovlige disponeringen tok til, legges til grunn. Dette kan gjelde varer på tollager som disponeres over uten at tillatelse er gitt, eksempelvis der varen blir utlevert uten tollmyndighetenes tillatelse, eller det disponeres ulovlig

ved konsum eller ligne de måte. Tilsvarende gjelder dersom det disponeres i strid med hva følger av reglene om tollfritak i utkastets §§ 5–1 flg. I *annet punktum* er det tilføyd at tollsatsen likevel ikke skal settes lavere enn den som ville ha kommet til anvendelse dersom vareeieren gått lovlig frem overfor tollmyndighetene, for at regelbrudd ikke skal kunne medføre vinning.

Femte ledd gir en spesialregel for tilfellene der varen er innført midlertidig for senere utførsel etter bestemmelsene i utkastets §§ 6–1 flg. Dersom det er disponert i strid med disse bestemmelsene, eller tillatelse gitt med hjemmel i disse, skal den tollsats anvendes som gjaldt på tidspunktet da varen ble utlevert, da den rettslidige disponeringen tok til.

Sjette ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere periodiseringsbestemmelser i forskrift.

Til § 1–8. Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen er inntatt i utkastet for å klargjøre forholdet til forvaltningsloven, og slår fast at forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes utøvelse av myndighet, hvis ikke annet er bestemt i denne lov.

Forholdet til forvaltningsloven er løst noe forskjellige for de enkelte lover på skatte- og avgiftsområdet. For direkte skatt har ligningsloven en generell unntaksbestemmelse i § 1–2, der det heter at forvaltningsloven, med unntak for forvaltningslovens kapittel VII om forskrifter, ikke gjelder for skattesaker. I utkastet til ny skatteinnkretingslov § 3–1, som vil erstatte skattebetalingsloven, er det valgt en lignende løsning, der forvaltningsloven får generell anvendelse, men med visse spesielt angitte unntak. På merverdiavgiftslovens og særavgiftslovens områder gjelder forvaltningsloven, men likevel slik at nærmere angitte spesialregler går foran i enkelte tilfeller. Tolloven har ikke en egen bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven, utover at taushetspliktregele i tolloven § 8 fastslår at forvaltningslovens tilsvarende taushetspliktregele i § 13 til § 13 bokstav e ikke skal gjelde. Den løsning som er valgt i utkastet, svarer i hovedtrekkene til løsningen i ny skattebetalingslov, jf. ny skattebetalingslov kapittel 3.

De bestemmelser i utkastet som skal gå foran forvaltningslovens tilsvarende bestemmelser, er § 1–6 annet ledd om kunngjøring av forvaltningsvedtak om endring i de ordinære tollsatsene mv., og § 12–1 om tolltjenestemannens taushetsplikt.

Til Kapittel 2. Om tollskyld

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 37.

Kapittelet samler de sentrale bestemmelser om tollrettens pliktsubjekt, det vil si den som plikter å svare toll ved en gitt vareførsel. Regler om ansvar for tollene er i gjeldende rett knyttet til begrepet "vareeier", og dette begrepet er plassert flere steder i tolloven. Hovedregelen er gitt i tolloven § 37, der det heter: "Vareeieren, eller den som på hans vegne har omsorg for varen ved innførsel til tollområdet, er ansvarlig for toll [...]". Begrepet er legaldefinert i tolloven § 1 nr. 3, som "den som overfor tollvesenet er legitimert til å råde over en vare". I utkastet er benyttet en ny, kasuistisk reguleringsteknikk som tar utgangspunkt i de situasjoner som typisk vil utløse plikt til å svare toll. Begrepsbruken er også ny, ved atplikten til å svare toll alltid er betinget av at det er oppstått en særskilt "tollskyld", og at denne tollskylden knyttes til en personlig debitor, en "tollskyldner". Tollskyldneren kan være en fysisk eller en juridisk person. De 6 typetilfellene som er oppregnet, skal være uttømmende, i den forstand at dersom bestemmelsene ikke kan anvendes, foreligger heller ikke tollskyld.

Regelteknikken er i store trekk hentet fra de tilsvarende bestemmelser i EF-retten, der EFs tollkodeks i artiklene 201 flg. benytter en lignende oppregning, med tilhørende legaldefinisjoner i

artikkel 4. Den samme teknikken er videreført i Kommisjonens utkast til revidert tollkodeks, riktignok med noen færre artikler og en mer sammentrengt redigering (se *Modernized Customs Code, Revision 4, as amended 23rd February 2005*). Ytterligere detaljering vil imidlertid bli gjort i de gjennomføringsbestemmelser som senere vil bli utarbeidet.

Utkastets introduksjon av nye begreper og ny reguleringsteknikk – til erstatning for tollovens vareeierbegrep – har som siktemål å skape klarhet og forutsigelighet på et område som har vært noe usammenhengende og til dels vanskelig tilgjengelig. Utkastet vil også ha den fordel at brukere flest dermed får et felles begrepsapparat å forholde seg til, enten det er norsk tollrett eller våre nabolands tollrett som skal anvendes. De materielle løsninger synes langt på vei å være sammenfallende, og utkastet innebærer heller ikke vesentlige materielle endringer i forhold til gjeldende norsk tollrett. De praktiske tilfeller der det har kunnet oppstå uklarhet, blant annet om suksesjonsansvar og god tro, vil med utkastets uttømmende reguleringsteknikk kunne løses med utgangspunkt i bestemmelsenes ordlyd.

Utkastets bestemmelser om tollskyld er tilpasset innarbeidede begreper som benyttes i internasjonal vareførsel, deriblant dem som benyttes i formularer som Enhetsdokumentet (*Single Administrative Document*) etter SAD-konvensjonen (*Convention on the Simplification of Formalities in the Trade of Goods, of 22 May 1987*), opprinnelig inngått mellom EF og de daværende medlemslandene i EFTA. Enhetsdokumentet inneholder en rekke forskjellige rubrikker, som må utfylles i forbindelse med at varer deklarerer overfor tollmyndighetene (deriblant "Mottaker", "Deklarant/Representant" og "Den økonomisk ansvarlige" mv.). Utfylling kan skje elektronisk eller på papir, og informasjonsinnholdet er i prinsippet det samme enten deklarerer skjer manuelt eller via TVINN-systemet. Etter utkastet vil de opplysninger som settes inn i de enkelte rubrikkene, for eksempel varemottakerens eller deklarantens navn, være avgjørende for hvem som vil falle innenfor den personkrets som skal anses som tollskyldner. I praksis vil importører ofte vurdere bruk av profesjonelle medhjelpere, både for å effektivisere egne rutiner og for å redusere økonomisk risiko. Tilsvarende vil speditører og andre som besitter særlig kompetanse på toll- og vareførselsområdet, kunne tilby tjenester som tilpasses handelslivets praktiske behov, både for å sikre teknisk gjennomføring av deklareringsrutinene (der speditøren opptrer som "deklarant/representant"), og for å besørge oppgjør overfor tollmyndighetene på importørens vegne, slik at toll og andre offentlige krav blir gjort opp korrekt og i tide. Utkastet åpner derfor for at speditører og andre som ønsker å tilby slike tjenester der toll- og avgiftskrav gjøres opp på andres vegne (indirekte representasjon), selv vil kunne stå som ansvarlig overfor tollmyndighetene. Slike forskutteringer vil den profesjonelle tjenestetilbyder etter avtale kunne avregne med kunden (importøren), og avtalen vil dermed inneholde et garantiement – eventuelt med sikkerhet i varen. Slik utkastets bestemmelser om tollskyld er formulert, vil det kunne utvikles nye tjenestetyper i den utstrekning det er behov for dette i handelsforhold, og speditørnæringen vil dessuten gis samme rammebetingelser som i våre naboland.

Bestemmelsene i utkastets kapittel 2 er delt inn i 5 paragrafer, der de tre første gjelder henholdsvis *tilfellene* der tollskyld oppstår, *tidspunktet* for når tollskylden oppstår og *hvem* som er tollskyldner. De tre paragrafene tar alle for seg de samme 6 ulike typetilfeller. Deretter følger 2 paragrafer om henholdsvis solidaransvar for tollskyld og en særregel om tollskyld for garantisten der varen sendes i henhold til internasjonale avtaler om tollforenklinger mv. Det vises for øvrig til kapittel 10 i Generell del.

Til § 2–1. Tilfellene der tollskyld oppstår

Bestemmelsen omhandler de tilfeller der tollskyld oppstår. Oppregningen er uttømmende, slik at tollskyld bare vil oppstå dersom et konkret tilfelle faller inn under en eller flere av de seks bokstavene i første ledd.

Første ledd fastsetter i *bokstav a* at tollskyld oppstår i de tilfeller der en vare fortolles eller tollekspederes for midlertidig innførsel med delvis tollfritak. Tollekspedisjon og fortolling for fri disponering er omtalt i utkastet § 4–20, mens tollekspedisjon for midlertidig innførsel med delvis tollfritak er omtalt i utkastet § 11–3. Legaldefinisjonene av fortolling og tollekspedisjon finnes i utkastet § 1–1 bokstavene e og k.

Bokstav b fastsetter at tollskyld oppstår i de tilfeller der en vare som er tillatt midlertidig innført, unnlates gjenutført innen den fastsatte frist. Regler om tollfritak for varer som innføres midlertidig, er inntatt i utkastet §§ 6–1 flg. Den frist som gjelder for gjenutførselen i det enkelte tilfelle, vil fastsettes ved tollekspedisjonen, jf. utkastet §§ 4–25.

Bokstav c fastsetter at tollskyld oppstår i de tilfeller der en vare kommer bort eller fjernes fra tollager, fra frilager eller fra en frisone, og dette skjer i strid med de betingelser som er satt for plassering der. De nærmere betingelser for slik plassering er inntatt i utkastet §§ 4–1 første ledd og §§ 4–30 flg. Tilsvarende vil tollskyld oppstå dersom der det på annen måte disponeres over den lagrede varen i strid med de betingelser som gjelder for plasseringen, for eksempel ved at varen tas i bruk eller bearbeides uten at et er gitt tillatelse til dette.

Bokstav d fastsetter at tollskyld oppstår i de tilfeller der en vare som er innført, ikke oppfyller de betingelser som gjelder for tollnedsettelse eller tollfritak. Bestemmelsen vil praktisk ramme de tilfeller der det ved innførselen ble oppgitt visse egenskaper eller bruksformål som var avgjørende for tollnedsettelsen eller fritaket, og dette viser seg ikke å medføre riktighet. Bestemmelser om tollfritak finnes i utkastet §§ 5–1 flg. og §§ 6–1 flg., og om tollnedsettelser finnes i §§ 9–1 flg.

Bokstav e fastsetter at tollskyld oppstår der en vare som er undergitt tollmyndighetenes tilsyn, blir unndratt slikt tilsyn. Uttrykket "tollmyndighetenes tilsyn" sikter bl.a. til de ordninger for midlertidig innførsel som er nevnt i utkastet §§ 6–1 flg., der tollfritaket er betinget av at varer gjenutføres.

Endelig fastsettes i *bokstav f* at tollskyld oppstår der en vare rettsstridig føres inn i tollområdet. De praktisk viktigste tilfellene er smugling, enten dette skjer med transportørens kunnskap eller det er arrangert slik at denne er uvitende. Smuglertilfellene og øvrige sanksjoner mot dem er omtalt i utkastet §§ 16–1 flg.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om de tilfeller der tollskyld oppstår.

Til § 2–2. Tidspunktet for når tollskyld oppstår

Bestemmelsen følger opp den forutgående paragrafens oppregning av tollskyldtilfeller, med å angi for de samme typesituasjoner det eksakte tidspunkt for når tollskylden oppstår.

Første ledd fastsetter i *bokstav a* at tollskyld oppstår ved tollekspedisjonen.

Bokstav b fastsetter at tollskyld oppstår når en vare som er tillatt midlertidig innført, unnlates gjenutført innen den fastsatte frist. Gjenutførselsfristen vil følgelig i disse tilfeller samsvare med tidspunktet for når tollskylden oppstår.

Bokstav c fastsetter at tollskyld oppstår når en vare som er lagt inn på enten tollager, frilager eller frisone, fjernes derfra, og dette skjer i strid med de betingelser som er satt for plasseringen. Tilsvarende oppstår tollskyld på det tidspunkt det på annen måte blir disponert over den lagrede varen i strid med de betingelser som gjelder for plasseringen.

Bokstav d fastsetter at tollskyld oppstår når en vare som er innført, ikke lenger oppfyller de betingelser som gjelder for tollnedsettelse eller tollfritak som er innrømmet.

Bokstav e fastsetter at tollskyld oppstår på det tidspunkt en vare som er undergitt tollmyndighetenes tilsyn, blir unndratt slikt tilsyn.

Endelig fastsettes i *bokstav f* at tollskyld oppstår på det tidspunkt en vare rettsstridig føres inn i tollområdet. I smuglingstilfellene vil følgelig tollskyld oppstå idet varen føres over grensen til tollområdet.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om tidspunktet for når tollskyld oppstår.

Til § 2–3. Hvem som er tollskyldner

Bestemmelsen følger opp de to foregående paragrafer, og utpeker en tollskyldner for de tilfeller der det foreligger tollskyld, enten denne tollskyldneren er en fysisk eller en juridisk person. Paragrafen er redigert slik at de 6 leddene korresponderer med de tilsvarende bokstavene a til e i de to foregående paragrafene.

Første ledd fastsetter i *første punktum* at for en tollekspedert vare vil tollskyldner være deklaranten, det vil si den som har deklarert varen overfor tollmyndighetene. I *annet punktum* fastsettes at dersom varen er deklarert ved representasjon, vil tollskyldner ikke bare være deklaranten, men også den person for hvis regning tolldeklarasjonen ble avgitt. *Tredje punktum* retter seg mot de tilfeller der en tolldeklarasjon er avgitt på grunnlag av opplysninger som fører til at tollskyld helt eller delvis ikke oppkreves, vil tollskyldner også være den som ved deklareringsen har meddelt de nevnte opplysninger overfor tollmyndighetene, såfremt han var kjent med, eller hadde rimelig grunn til å være kjent med, at opplysningene var feilaktige.

Annet ledd omhandler tilfellene der en vare som er tillatt midlertidig innført, unnlates utført innen fristen. Tollskyldner er i disse tilfeller den som er pålagt å overholde at varen gjenutføres innen fristen.

Tredje ledd omhandler i *første punktum* tilfellene der en vare er fjernet fra tollager, frisone eller frilager, eller der det har vært disponert over varen i strid med fastsatte betingelser. Her vil tollskyldneren være den som har latt varen fjernes, forbrukes eller på annen måte disponeres over i strid med de fastsatte betingelser. I *annet punktum* fastsettes at tollskyldner i disse tilfeller også er den som medvirker til slik rettsstridig handling, såfremt han visste eller burde ha visst at handlingen var rettsstridig.

Fjerde ledd omhandler tilfellene der en vare ikke oppfyller de betingelser som gjelder for at tollnedsettelse eller tollfritak er innrømmet. Her vil tollskyldneren være den som har deklarert varen overfor tollmyndighetene.

Femte ledd omhandler tilfellene der en vare som er undergitt tollmyndighetenes tilsyn, unndras slikt tilsyn. Her vil tollskyldner være den som faktisk har unndratt varen tilsynet, og etter *annet punktum* også den som har medvirket til dette, såfremt han kjente eller burde ha kjent til at varen var underlagt tilsynet. *Tredje punktum* fastsetter at tollskyldner i disse tilfeller også er den som har ervervet varen, såfremt han på tidspunktet da han ervervet eller mottok denne, visste eller burde ha visst at varen var unndratt tollmyndighetenes tilsyn. Endelig fastsettes i *fjerde punktum* at tollskyldner også i de nevnte tilfeller er den som etter gjeldende bestemmelser var ansvarlig for den midlertidige oppbevaringen av varen på tidspunktet da den ble fjernet.

Sjette ledd omhandler de tilfeller der en vare rettsstridig er ført inn i tollområdet. Her vil tollskyldneren være den som har innført varen, typisk smugleren. Videre heter det i *annet punktum* at tollskyldner i de nevnte tilfeller også den som har medvirket til innførselen, såfremt han visste eller

burde ha visst at innførselen var rettsstridig. Foruten medvirkeren er etter *tredje punktum* også den som har disponert over varen tollskyldner, såfremt han på tidspunktet da han ervervet eller mottok varen, visste eller burde ha visst at innførselen var rettsstridig.

Syvende ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om hvem som er tollskyldner.

Til § 2–4. Solidaransvar for tollskyld

Bestemmelsen gjelder solidaransvar for tollskyld, i de tilfeller der det er flere tollskyldnere. Tilsvarende solidarregel finnes i EFs tollkodeks artikkel 213. Tilføysen om at dekning først skal søkes den som forsettlig har overtrådt tollavgivningen, er tatt inn i den reviderte tollkodeksen, artikkel 51.

Første ledd fastsetter at dersom det er flere tollskyldnere som har samme tollskyld, skal de hefte solidarisk overfor tollmyndighetene, men likevel slik at dekning først skal søkes hos den eller de som forsettlig har overtrådt tollavgivningen. Tilføysen angir en prioritetsrekkefølge, og betingelsen om forsettlig overtredelse vil medføre at tollskyldner som uaktsomt har overtrådt tollavgivningen, bare vil måtte komme i ansvar i den utstrekning tollmyndighetene ikke oppnår dekning hos en annen tollskyldner som har gjort seg skyldig i forsettlige overtredelser. Om det foreligger forsett i det enkelte tilfelle, vil i første omgang være opp til tollmyndighetenes vurdering, men vurderingen vil kunne påklages og den vil kunne bringes inn for domstolene.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om solidaransvar for tollskyld.

Til § 2–5. Tollskyld for vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om tollforenklinger

Bestemmelsen omhandler tilfellene der en vare er sendt inn i eller gjennom tollområdet etter særlige prosedyrer fastsatt i internasjonale avtaler om tollforenklinger. De avtalene det refereres til er henholdsvis Konvensjon om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer (*Kyoto Convention on Simplification and Harmonization of Customs Procedures, of 18 May 1973*), Konvensjonen om en felles transitteringsprosedyre (*EU-EFTA Convention on Common Transit Procedure, of 20 May 1987*) og Konvensjon om midlertidig innførsel (*Istanbul Convention on temporary Admission, of 26 June 1990*). Forsendelsesordninger som det er vist til i Anneks E.1 i ovennevnte konvensjon om forenkling og harmonisering tollprosedyrer, er regulert i henholdsvis TIR-konvensjonen (*Customs Convention on the International Transport of Goods under cover of TIR carnets, Geneva, of 15 January 1959 – la convention douanière relative au transport international des marchandises sous le couvert de carnets TIR*), ATA-konvensjonen (*Customs Convention on the ATA carnet for the Temporary Admission of Goods, Brussels, of 6 December 1961 – la convention douanière sur le carnet ATA pour l'admission temporaire de marchandises*) og ITI-konvensjonen (*Customs Convention on the International Transit of Goods, Vienna, of 7 June 1971 – la convention douanière relative au transit international des marchandises*).

Første ledd fastsetter at garantist er tollskyldner dersom det disponeres over varen i strid med den tillatelse som tollmyndighetene har gitt i henhold til de ovennevnte prosedyrene.

Annet ledd fastsetter at garantistens ansvar etter første ledd skal gjelde uten hensyn til de øvrige bestemmelser om tollskyld i kapittel 2. Det innebærer at i det i transitterings- og forpassingstilfellene kan være flere tollskyldnere, både garantisten og andre som utpekes som tollskyldnere etter de øvrige bestemmelser.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om garantistens plikt til å svare toll.

Til Del I. Om vareførselen

Lovutkastets del I gjelder vareførselen i sin alminnelighet, og bestemmelsene må leses uavhengig av om den enkelte vareførsel utløser plikt til å svare toll. Således vil meldings- og deklarasjonspliktene gjelde uten hensyn til om vedkommende vare er belagt med toll, eller om varen kan medbringes tollfritt av andre grunner. Del I er delt i fire kapitler, om henholdsvis trafikken til og fra tollområdet, tollbehandling, tollfritak og midlertidig tollfritak for vare som skal gjenutføres.

Til Kapittel 3. Trafikken til og fra tollområdet

Kapittelet er inndelt i to underkapitler, det første omhandler den generelle melde- og fremleggesplikt som påhviler enhver som bringer vare til eller fra tollområdet, mens det andre kun omhandler plikter for fører av transportmiddel. Kapittelet svarer i hovedsak til reglene i tolloven kapittel IV ("Trafikken til og fra tollområdet"), og kan spores tilbake til tolloven av 1928 og delvis også til tolloven av 1845.

Til § 3–1. Melding og fremleggelse av vare for tollmyndighetene

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 24.

Første ledd pålegger enhver som bringer med seg vare til eller fra tollområdet, å melde fra til tollmyndighetene og å oppgi eller legge frem varene for tollmyndighetene til kontroll. Melde- og fremleggesplikten er generell, og retter seg så vel mot passasjerer og mannskap på skip eller luftfartøy som anløper norsk havn eller lufthavn, og reisende som krysser riksgrensen på vei, uten hensyn til transportmåte eller krysningssted. For fører av transportmiddel gjelder særlige meldepliktsbestemmelser, se §§ 3–2 flg. Den alminnelige meldeplikt etter § 3–1 må også sees i sammenheng med de nærmere regler om tollbehandling i §§ 4–1 flg. og deklareringsplikt etter § 4–10, og den fremgangsmåte som der er bestemt for hvorledes meldinger og deklarasjoner skal inngis.

Annet ledd gjør unntak fra meldeplikten i første ledd. *Bokstav a* omhandler innførsel, der det gis unntak for person som bringer med seg reisegods som ved innførselen er toll- og avgiftsfritt etter § 5–2 første ledd bokstav a, og som ellers kan innføres uten spesielle tillatelser. De nærmere regler om vareslag, verdi- og kvantumsbegrensninger mv. for toll- og avgiftsfritt reisegods vil være fastsatt i forskrift, hjemlet dels i nevnte § 5–2, og dels i de tilsvarende lovregler om merverdiavgift og særavgifter ved innførsel. Unntaket fra meldeplikten vil i disse tilfellene samsvare med bestemmelsene om unntak fra deklarasjonsplikten for reisende som velger å passere i grønn sone, se § 4–10. Det vises også til at det i særlovgivningen vil finnes forbud mot innførsel av spesifikke vareslag, som visse våpen, narkotika og lignende. Unntaket fra melde- og fremleggesplikten etter bokstav a, gjelder ikke slike tilfeller, jf. tilføyselen om at varen må kunne innføres uten spesielle tillatelser. *Bokstav b* gjør unntak fra meldeplikten ved utførsel, dersom vedkommende som bringer varen med seg unntaksvis ikke er omfattet av deklarasjonsplikten, jf. § 4–11. Forutsetningen er, som i innførselstilfellene, at varen som medbringes ikke er undergitt krav om spesielle utførselstillatelser, slik som i eksportkontrollovgivningen, se utkastet § 3–7 annet ledd.

Tredje ledd modifiserer melde- og fremleggesplikten etter første og annet ledd, slik at det kan innføres forenklede rutiner for melde-, fremlegges- og oppgaveplikt på grenseoverganger, fergeterminaler, flyplasser og andre innpasseringssteder, dersom forholdene etter tollmyndighetenes vurdering ligger til rette for det. Melde- og fremleggesplikten her svarer for så vidt til selvdeklareringsprinsippet etter utkastet § 4–10, slik at den reisende som velger å gå på grønn sone

etter § 4–10 tredje ledd, også vil anses å ha fremlagt varen etter § 3–1. Det vises for øvrig til hva som er nevnt i motiveringen for § 4–10. I praksis gjelder det enkelte andre unntak fra den alminnelige melde- og fremleggelsesplikten etter § 3–1. Eksempler hvor det er lite praktisk å fremlegge varen for kontroll i tradisjonell forstand, er inn- og utførsel av strøm, eller ved fløting av tømmer. Noe lignende gjelder for postsendinger, brev og lignende. Bare et ubetydelig antall av de postsendinger som kommer til Norge blir faktisk fremlagt for tolletaten. For praktiske formål må fremleggelsesplikten her anses ivaretatt ved de rutiner for varekontroll som er etablert forut for fremsendelsen av postsendingen til adressaten.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om melde- og fremleggelsesplikten, og om når og hvordan meldingen skal gis og hva den skal inneholde, herunder pålegg om å avgi forhåndsmelding.

Til underkapittelet Plikter for fører av transportmiddel

De særlige pliktreglene for fører av transportmiddel er samlet i et eget underkapittel for å lette oversikten. Rekkefølgen er noe omredigert i forhold til tollovens tilsvarende bestemmelser.

Til § 3–2. Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 21 og 22.

Første ledd pålegger fører av ethvert transportmiddel som ankommer tollområdet, til å gå direkte til et tollsted. Bestemmelsen tar sikte på å hindre at transportmidler går til steder hvor det ikke er stasjonert tollvesen, der det naturlig nok er vanskeligere å utøve kontrollvirksomhet.

Annet ledd åpner for at fører av fartøy i luften eller i territorialfarvannet kan pålegges å følge bestemte fly- eller seilingsleder. Tilsvarende kan fører av landbaserte transportmiddel til eller fra tollområdet pålegges å følge bestemte veier.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om fører av transportmiddel og dennes plikt til å gå direkte til tollsted, herunder om bestemte fly- eller seilingsleder og veiruter.

Til § 3–3. Meldeplikt ved ankomst til bestemmelsessted

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 22.

Første ledd bestemmer i *første punktum* at før et fartøy ankommer sted i tollområdet, skal føreren av fartøyet melde fra til tollmyndighetene om ankomsten. Med sted siktes til havn, ankringsplass eller lufthavn, men også andre steder vil kunne omfattes av pliktregelen, avhengig av tollmyndighetenes nærmere bestemmelse. I tolloven § 22 benyttes formuleringen "[n]år et transportmiddel er kommet fra utlandet til innenriks sted, plikter føreren [...]". Selv om utkastet uttrykker seg noe knappere, vil det fortsatt være slik at meldeplikten først vil inntre idet varen krysser grensen til tollområdet. I mange tilfeller vil det imidlertid av praktiske grunner være mest effektivt at plikten overholdes ved at melding sendes tidligere enn dette. I *annet punktum* bestemmes at tilsvarende plikt kan pålegges fører av landbaserte transportmiddel, det vil si kjøretøyer på vei, jernbanetog og lignende. *Tredje punktum* åpner for at føreren kan la andre gi melding på sine vegne, for eksempel speditør, megler, ekspeditør eller andre som føreren gir fullmakt, eller som av den ansvarlige for varetransporten er pålagt å gjøre dette.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om førerens meldeplikt etter første ledd, herunder om når og hvorledes melding skal gis og hva meldingen skal inneholde. Tollmyndighetenes adgang til å kreve melding *på forhånd*, det vil si før transportmiddelets ankomst til det sted der varen skal losses, må hjemles i første ledd. Dersom meldeplikten etter første

ledd skal utvides til å gjelde også for visse typer landbaserte transportmiddel, må dette forskriftsfestes, jf. første ledd annet punktum.

Til § 3–4. Tillatelse til lossing

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 23.

Første ledd oppstiller i *første punktum* en plikt til å innhente tillatelse fra tollmyndighetene før varer losses eller fjernes fra et transportmiddel ved dettes ankomst til tollområdet. I praksis gis slik tillatelse av tollagerholderen, som er bemyndiget av tollmyndighetene til, på visse vilkår, å motta og lagre ufortollede varer. Bestemmelsen ivaretar i første rekke hensynet til kontrollen med ufortollede varer. Selv om det ikke fremgår av ordlyden, vil det ikke være noe i veien for at tillatelse til lossing gis *før* transportmiddelet kommer til tollområdet. Som ledd i arbeidet for å forenkle handelsrutinene, vil det heller ikke være noe i veien for at tollmyndighetene fastsetter generelle unntak fra kravet om at samtykke skal foreligge før lossing finner sted. Dette vil kunne klargjøres i forskrift. Av *annet punktum* følger at i unntakstilfelle, for eksempel der transportmiddelet av tekniske grunner, værforhold eller lignende, er tvunget å losse utenfor ordinært lossested, skal føreren likevel snarest mulig å melde fra til tollmyndighetene om lossingen.

Annet ledd bestemmer i *første punktum* at fører av transportmiddel som ankommer tollområdet, eller den som handler på hans vegne, umiddelbart plikter å la medbrakte varer godsregistrere før varene legges inn på tollager. Etter *annet punktum* skal tollagerholderen forestå godsregistreringen. At tollagerholderen er pålagt etter visse rutiner å registrere godset som innlegges på lageret, følger av vilkårene for tillatelsen til å holde tollager, jf. § 4–30.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om lossing. Slike bestemmelser vil gjelde hvorledes tillatelsen skal innhentes, og hvilke steder eller områder og til hvilke tider lossingen skal tillates. Det kan også gis bestemmelser som gjør unntak fra plikten til å innhente tillatelse før lossing.

Til § 3–5. Tillatelse til lasting

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 27.

Første ledd bestemmer i *første punktum* at tollmyndighetenes tillatelse må innhentes før varer lastes om bord i fartøy som har bestemmelsessted utenfor tollområdet. I *annet punktum* bestemmes at også landbaserte transportmiddel vil kunne omfattes, ikke bare fartøy. Slik utvidet anvendelse til nærmere bestemte transportmidler, som for eksempel til visse lastebiler eller godstog, vil måtte fastsettes i forskrift etter tredje ledd. Av *tredje punktum* følger at særskilt lastetillatelse fra tollmyndighetene likevel ikke kreves for produkter av fiske og fangst som er tatt ombord i fartøy på fiske- og fangstfeltene.

Annet ledd gir en sanksjonsregel, ved at varer som er innlastet uten tollmyndighetenes tillatelse, kan kreves losset for at varene skal kunne undersøkes før de eventuelt lastes inn på ny.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om lasting, herunder om at lasting bare kan finne sted på bestemte steder, i bestemte områder og til bestemte tider. Som nevnt vil det også forutsettes at eventuell utvidet anvendelse av første ledd til andre typer transportmidler enn fartøyer, må forskriftsfestes.

Til § 3–6. Tillatelse, meldeplikt mv. ved videre transport i tollområdet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 26.

Første ledd pålegger i *første punktum* fører av transportmiddel å innhente tollmyndighetenes tillatelse til å gå videre til annet sted i tollområdet, dersom det medbringes ufortollede varer. Dersom

det gis slik tillatelse, bestemmer *annet punktum* at reglene i §§ 3–2 til 3–4 kommer tilsvarende til anvendelse ved ankomst til annet sted i tollområdet. Etter *tredje punktum* kan fører av landbaserte transportmiddel pålegges tilsvarende meldeplikt.

Annet ledd pålegger føreren av et transportmiddel snarest mulig å melde fra til tollmyndighetene om ankomsten til annet sted i tollområdet.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om videretransportering av ufortollete varer innenfor tollområdet. Eventuell utvidet anvendelse av meldeplikten etter første ledd, til også å gjelde andre, nærmere bestemte typer transportmidler enn fartøyer, må forskriftsfestes.

Til § 3–7. Meldeplikt ved avreise fra tollområdet – særskilt eksporttillatelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 26 annet ledd, § 28 og lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi § 1.

Første ledd pålegger i *første punktum* føreren av et fartøy – før dette forlater tollområdet – å melde fra til tollmyndighetene om avreisen. I *annet punktum* åpnes det for at fører av landbaserte transportmiddel kan pålegges tilsvarende meldeplikt.

Annet ledd gjelder tilfellene der transportmiddelet medbringer varer som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll. Her pålegges føreren å forsikre seg om at nødvendig eksporttillatelse er gitt før transportmiddelet forlater tollområdet. Eksportkontroll er regulert i flere lover, blant dem lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. De varer som omfattes av reglene om pliktig eksporttillatelse, er oppregnet i særlige vedlegg til forskrifter til eksportkontrollloven. Eksportkontrolllovgivningen gir regler også om opplysningsplikt og om straffesanksjoner, og vil for så vidt supplere de tilsvarende bestemmelser i tollovgivningen. Bestemmelsen her regulerer imidlertid ikke førerens plikter etter eksportkontrolllovgivningen.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om når og hvordan melding skal gis og hva den skal inneholde. Skal anvendelse av meldeplikten etter første ledd utvides til også å gjelde andre typer transportmidler enn fartøyer, må dette forskriftsfestes.

Til Kapittel 4. Tollbehandling

Kapittelet er nytt i forhold til tolloven, og samler bestemmelser som omhandler behandlingen av varer som føres inn på eller ut av tollområdet. Uttrykket ”tollbehandling” vil omfatte både tolldeklarering, oppbevaring på tollager og tollekspedisjon. Kapittelet er redigert etter en kronologisk orden, der paragrafene er ordnet slik at angir i rekkefølge de forskjellige plikter som oppstår ved inn- og utførsel av varer. Innledningsvis omtales først de praktisk viktigste ordningene om henholdsvis tollekspedisjon og tollager, og så de alternative fremgangsmåter til disse. Videre gis visse generelle bestemmelser om blant annet tollforretninger og tollkreditt. I særskilte underkapitler er det deretter samlet bestemmelser om tolldeklarering, om tollekspedering og endelig om lagring av ufortollet vare.

Tolloven § 35 gir i dag fullmakt til å gi bestemmelser om tollkreditt. Bestemmelse om dette er innarbeidet i ny skattebetalingslov § 14-21. Det foreslås derfor ingen regler om tollkreditt i den nye loven om toll og vareførsel.

Til § 4–1. Plikt til tollbehandling

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 29.

Første ledd slår fast den sentrale pliktregel i tollretten, at varer som innføres til tollområdet skal undergis tollbehandling. Bestemmelsen må leses i sammenheng med av den alminnelige meldeppliktsregelen for fører av transportmiddel etter § 3-1, men tollbehandlingsplikten retter seg ikke bare til føreren, men til enhver. Tollbehandling er et samlebegrep for alternativene som er oppregnet i *første ledd*, nemlig at en vare som innføres enten skal (a) tollekspederes umiddelbart på det tollsted som ligger nærmest lossestedet, (b) legges inn på tollager, (c) anbringes i en frisone, (d) gjenutføres, (e) tilintetgjøres eller (f) avstås til tollmyndighetene. Videre innebærer tollekspedisjonen at tollmyndighetene tillater at det kan disponeres over varen på nærmere angitt måte. De alternative disponeringsmåtene fremgår av definisjonen av uttrykket tollekspedisjon i § 1-1 annet ledd bokstav k, og de korresponderende detaljregler i §§ 4-20 flg. i underkapitlet om tollekspedisjon.

Annet ledd utvider de fire alternativene etter første ledd, slik at en ufortollet vare med tollmyndighetenes godkjennelse likevel kan tillates at blir liggende midlertidig på lossestedet, eventuelt mot sikkerhet for toll og avgifter som måtte påløpe ved en eventuell senere fortolling. Det skal bemerkes at uttrykket "annen likestilt lagringsplass" i tolloven § 29 annet ledd, gir liten veiledning på bakgrunn av at begrepet "tollager" har endret innhold siden tollovens tilblivelse i 1966. Den gang var "tollager" ensbetydende med tollvesenets pakkhus, jf. Ot.prp. nr. 19 (1965-66) side 26, mens "annen likestilt lagringsplass" var et privat tollager. Etter gjeldende rett har imidlertid uttrykkene fått et endret meningsinnhold, slik at tollager i praksis er et privat tollager godkjent av tollmyndighetene, ettersom lagring av ufortollet gods ikke lenger besørges av tollmyndighetene. Det vises for øvrig til bestemmelsene om §§ 4-30 flg. i underkapitlet om lagring av ufortollet vare.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollbehandling og tollekspedering, om frist for tollekspedisjon og om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostninger ved lagerholdet og til kreve sikkerhet.

Til § 4-2. Tilbakeholdelse, lagring og tvangssalg mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 30 og 47.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene kan for tollskylderens regning tilbakeholde eller innhente en vare som ikke er tollekspedert. Betingelsen for tilbakeholdelse og innhenting er at varen ikke er tollekspedert innen de frister som er fastsatt etter § 4-1.

Annet ledd gjelder tollmyndighetenes adgang til tvangssalg av den tilbakeholdte gjenstanden. Det bestemmes videre at tollmyndighetenes avhendelse av varer som er innhentet eller tilbakeholdt, skal skje gjennom namsmyndighetene etter reglene om tvangssalg. Ellers er et gitt detaljbestemmelser om tilfellene der tollskyldneren ikke har kjent adresse, om kortere frist dersom varen er lite holdbar, og om varsling av tollskyldneren. Bestemmelsene i tolloven §§ 30 og 47 om når salg kan begjæres, varsling av tollskyldner, og salg av lite holdbare varer er innarbeidet i ny skattebetalingslov § 14-10.

Bestemmelsen i tolloven § 30 tredje ledd om at toll og offentlige avgifter skal dekkes foran lagerholders krav på lagerleie er nå innarbeidet i ny skattebetalingslov § 14-10 fjerde ledd.

Fjerde ledd gir tollmyndighetene adgang til å ta hånd om varen på annen måte enn ved tvangssalg. I mange tilfeller er det eksempelvis tatt hånd om biler med så lav verdi at salgsinntekten ikke vil dekke lagrings- og salgsutgiftene. For å unngå tap, vil det være ønskelig at bilen kan leveres til skroting eller gjenvinning så raskt som mulig. I andre tilfeller vil det ikke være mulig å selge varen, for eksempel fordi varen er undergitt restriksjoner. Tollmyndighetene må da kunne ha anledning til å ta varen i forvaring på annen betryggende måte, eksempelvis der varen faller innenfor de sær-

lige regler som gjelder for eksotiske dyre- og plantearter, slik dette er bestemt i Cites-konvensjonen (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washington, of 3 March 1973*).

Femte ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet tollmyndighetenes adgang til å tilbakeholde, innhente, lagre, selge eller tilintetgjøre varer, herunder adgangen til å kreve dekket omkostninger knyttet til tilbakeholdelsen, innhenting, lagerholdet og salget.

Til § 4-3. Åpnings- og ekspedisjonstid – særskilt vederlag for utført tollforretning

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 6 og 7.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene skal holde grenseovergangsstedene åpne når trafikkmengden tilsier det, med unntak av tilfeller der det innføres ferdselsforbud. For så vidt gjelder varehandel med andre EØS-land, vil grenseovergangsstedenes åpningssteder være undergitt de minstekrav som følger av artikkel 8 i EØS-avtalens protokoll 10, Om forenkling av kontroll og formaliteter i forbindelse med godstransport. Åpnings- og ekspedisjonstider vil måtte reguleres nærmere i forskrift med hjemmel i siste ledd.

Annet ledd bestemmer at tollforretninger skal utføres innen de fastsatte åpnings- og ekspedisjonstider. Uttrykket "tollforretninger" er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 108 (1992–93), kapittel 5.2.

Tredje ledd er hentet fra tolloven § 7, og åpner for at tollforretninger også kan utføres utenfor regulær åpnings- og ekspedisjonstid, eller utenfor selve tollekspedisjonsstedet, for eksempel i havn eller på flyplass. *Annet punktum* bestemmer at tollmyndighetene i slike tilfeller kan kreve særskilt godtgjørelse. Det må forutsettes at slik godtgjørelse står i rimelig forhold til de utgifter tollmyndighetene påføres som følge av vedkommende tollforretning. Etter EØS-avtalens Protokoll 10 artikkel 8 nr. 4 skal det således være tillatt å kreve betaling for visse tolltjenester som ytes utenfor fastsatt ekspedisjonstid.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om antallet og beliggenheten av grenseovergangssteder, herunder de enkelte grenseovergangsstedenes åpnings- og ekspedisjonstid. Videre kan departementet fastsette forskrift om at det skal erlegges særskilt vederlag for visse tollforretninger, og om hvorledes vederlaget skal beregnes.

Til underkapittelet Deklarasjonsplikten, elektronisk meldingsutveksling

Underkapittelet samler bestemmelsene om tolldeklarerer. De to første bestemmelsene gjelder den alminnelige plikt til å søke tollmyndighetene om tillatelse til å disponere over varen, eller til å utføre den, og de nærmere regler om hvorledes søknad om slik tillatelse skal inngis i form av en tolldeklarasjon. De påfølgende paragrafene viderefører bestemmelsene i tollovens kapittel VI "Bruk av elektronisk datautveksling", som gjelder deklarerer over datalinje.

Til § 4-10. Deklareringsplikt ved innførsel – ufortollet vare

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 32.

Første ledd slår fast et selvdeklareringsprinsipp. Dette innebærer at den som vil disponere over en vare som ikke er fortollet, av eget tiltak må søke tollmyndighetene om tillatelse. Uttrykket "vare som ikke er fortollet" vil bestemmes med utgangspunkt i legaldefinisjonen i § 1-1, og de nærmere regler i underkapittelet om tollekspedisjon, se §§ 4-20 flg. Uttrykket "innhente tollmyndighetenes tillatelse" henspiller på de deklareringsrutinene som er omtalt i annet ledd, og i de påfølgende paragrafer.

Annet ledd oppstiller i *første punktum* et formkrav, der det bestemmes at søknad om tillatelse som nevnt i første ledd skal inngis til tollmyndighetene i form av en tolldeklarasjon. Regelen er en videreføring av tolloven § 32 første ledd, men slik at tollovens generelle betegnelse ("søknad med tilhørende opplysninger") er erstattet av et formkrav om "tolldeklarasjon". *Annet punktum* bestemmer at tolldeklarasjonen skal inneholde de opplysningene om varen som kreves i henhold til forskrift, eller som tollmyndighetene finner nødvendig i det enkelte tilfelle for å foreta en betryggende tollekspedisjon.

Tredje ledd presiserer at tolldeklarasjonen skal leveres skriftlig eller elektronisk. Papirdeklarerings skal skje på fastsatt formular (innførselsdeklarasjon), og nærmere bestemmelser om dette vil fastsettes i forskrift, jf. tredje ledd. Når det gjelder elektronisk deklarerings, vil nærmere bestemmelser om dette finnes i §§ 4–13 flg. For reisende kan etter *annet punktum* tolldeklarasjon av reisegods til personlig bruk avgis muntlig når tollmyndighetene åpner for dette. Den reisendes valg av henholdsvis rød eller grønn sone anses etter gjeldende rett som endelig deklarerings, og har betydning for anvendelse av reglene om straff og administrative sanksjoner. Rettspraksis har i denne forbindelse lagt til grunn en streng aktsomhetsnorm. Den reisende forutsettes selv å skaffe seg kunnskap om gjeldende bestemmelser om deklarerings ved valg av sone, og de begrensninger som gjelder med hensyn til vareslag og kvantumsbegrensninger. Opplysning om dette vil fremgå av oppslag og annen informasjon. Adgangen til å deklarerings ved valg av henholdsvis rød og grønn sone, vil være betinget av at tollmyndighetene har åpnet for dette, ved oppslag og særlig merkede soner i ankomstområdet.

Fjerde ledd bestemmer dokumenter som kreves fremlagt i henhold til forskrift, eller som myndighetene finner nødvendig for å kunne foreta en betryggende tollekspedisjon, skal være vedlagt eller gjort tilgjengelig på den måten som tollmyndighetene bestemmer, med mindre annet fremgår av forskrift. Det er også bestemt at tollmyndighetene kan nekte å ta en tolldeklarasjon under behandling inntil alle pliktige opplysninger eller dokumenter er avgitt.

Femte ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om deklareringsplikten, herunder blant annet om deklareringsmåten, de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktens fremlagt, og om forenklede rutiner som innebærer fritak fra, eller lettelser i, deklareringsplikten.

Til § 4–11. Deklarasjonsplikt ved utførsel – særskilt eksporttillatelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 38 og lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av varer, tjenester og teknologi mv. § 1.

Første ledd slår i *første punktum* fast at det gjelder et selvdeklareringsprinsipp også ved utførsel. Dette innebærer at enhver som vil utføre vare fra tollområdet, av eget tiltak plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse til dette. Bestemmelsen får anvendelse for alle varer, enten varen er fortollet eller ufortollet. Av *annet punktum* følger at søknad om slik tillatelse inngis ved at varen deklarereres, og etter *tredje punktum* gjelder de alminnelige deklarasjonsregler etter § 4–10 tilsvarende for varesendinger som utføres. Første ledd må også sees i sammenheng med pliktregelen i § 3–5, om å innhente tollmyndighetenes samtykke før lasting.

Annet ledd bestemmer at deklarerings skal skje i så god tid, at tollmyndighetene skal ha mulighet for å undersøke varen før den er innlastet. De nærmere frister vil måtte fastsettes i forskrift.

Tredje ledd bestemmer at dersom varen som skal utføres er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, skal eksportkontrollmyndighetenes tillatelse innhentes før varen deklarereres. Eksportøren (deklaranten) kan etter forholdene pålegges overfor tollmyndighetene å dokumentere et slik tillatelse fra eksportkontrollmyndighetene foreligger.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om deklareringsmåten, de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktes fremlagt, og om forenklede rutiner som innebærer fritak fra plikten til å innhente utførselstillatelse.

Til § 4–12. Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 42.

Første ledd pålegger den som avgir pliktig melding til tollmyndighetene, herunder tolldeklarasjoner, å oppbevare meldingen eller en kopi av denne. Plikten gjelder enten meldingene er inngitt på papir, ved bruk av elektronisk datautveksling, eller på annen måte, og tilsvarende gjelder for de dokumenter, erklæringer mv. som skal fremlegges i henhold til utkastets kapittel 3.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om hvor, på hvilken måte og hvor lenge meldinger eller meldingskopier, samt de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktes fremlagt, skal oppbevares.

Til § 4–13. Tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklarerer mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 40.

Første ledd bestemmer at melding og deklarasjoner som etter loven skal inngis til tollmyndighetene, kan tillates gitt ved hjelp av elektronisk datautveksling. Videre fastsettes at bestemmelsene om deklarerer får tilsvarende anvendelse på annen datamaskinassistert kommunikasjon med tollmyndighetene så langt de passer.

Annet ledd bestemmer at den som har fått tillatelse til å gi melding ved hjelp av elektronisk datautveksling etter første ledd, kan pålegges ikke å benytte annen overføringsmåte overfor tollmyndighetene enn den som fremgår av tillatelsen. Et slikt pålegg vil i enkelttilfeller kunne gjøres unntak fra.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om vilkår for tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling, blant om hvilke typer meldinger som kan overføres ved hjelp av elektronisk datautveksling og hvorledes overføringen skal skje, samt om tillatelsens øvrige innhold.

Til § 4–14. Vilkår for tillatelse til elektronisk datautveksling

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 40 tredje ledd.

Første ledd bestemmer at det kan fastsettes vilkår for den enkelte tillatelse etter 4–13, og at tillatelsen kan begrenses til å gjelde enkelte typer meldinger og nærmere angitte overføringsmåter.

Annet ledd åpner for at en gitt tillatelse senere kan endres eller tilbakekalles, dersom innehaveren av tillatelsen gjør seg skyldig i vesentlige eller gjentatte brudd på tillatelsens vilkår, eller tilsvarende overtredelser av toll og vareførselslovgivningen. Endring eller tilbakekall kan også skje der innehaveren ikke lenger oppfyller de tekniske krav som stilles, eller det finnes nødvendig i forbindelse med en generell omlegging av relevante systemer og sikkerhetsrutiner.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om vilkår for den enkelte tillatelse, herunder vilkår for, og fremgangsmåten ved endring eller tilbakekallelse. Videre kan departementet bestemme at informasjonssystemer som tollmyndighetene etablerer, bare skal være tilgjengelige ved bruk av elektronisk datautveksling.

Til § 4–15. Krav til meldingssikkerhet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 41.

Første ledd gjelder de krav til bruken av elektronisk meldingssikkerhet som hensynet til meldingssikkerhet tilsier, og tollmyndighetenes adgang til å stille vilkår om dette. Kravene gjelder henholdsvis (a) sikring av meldingens integritet og tiltak som bidrar til å skape sikkerhet om meldingens opphav, samt andre identifikasjonsteknikker, (b) tiltak som forebygger at feil oppstår under generering og overføring av meldingen, samt rutiner for varsling av feilsendinger, uteblitte returmeldinger eller ukorrekte meldinger, (c) behandlingsmåten for meldinger som mottas av feil adressat, samt plikt til å bevare taushet overfor uvedkommende om opplysninger som mottaker får kjennskap til gjennom slike meldinger, (d) kontroll av returmeldinger fra tollmyndighetene og hvorledes slike kontroller skal gjennomføres, (e) plikt til å føre et historisk register som inneholder alle meldinger slik de blir sendt og mottatt, opplysning om hvem som har sendt og mottatt disse, og tidspunkt for når dette skjedde, samt krav til registerets øvrige innhold, organisering, sikring og vedlikehold.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om krav til bruken av elektronisk datautveksling, herunder om de plikter som pålegges brukeren.

Til § 4-16. Når melding er lagt frem

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 43.

Første ledd gjelder spørsmålet om når en tolldeklarasjon som er avgitt ved hjelp av elektronisk datautveksling, skal anses å være fremlagt for tollmyndighetene. Svaret er at den skal anses lagt frem idet den er mottatt i tollmyndighetenes datamaskinsystem. Oppstår det derimot en hindring som tollmyndighetene er ansvarlig for, anses tolldeklarasjonen å være lagt frem når den er mottatt av nettverksleverandøren som mellommann og utskilt av denne for tollmyndighetene.

Annet ledd forutsetter at tollmyndighetene uten ugrunnet opphold sender returmelding til deklaranten etter at tolldeklarasjonen er behandlet. Returmeldingen skal inneholde opplysninger som gjør det mulig å identifisere tolldeklarasjonen, samt tidspunkt for når denne er mottatt.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om når andre meldinger skal anses å være lagt frem, herunder om meldingen på annen måte skal få virkning etter sitt innhold.

Til § 4-17. Nettverksleverandør som mellommann

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 44.

Første ledd gjelder nettverksleverandør som i forbindelse med elektronisk datautveksling opptrer som mellommann overfor tollmyndighetene. Nettverksleverandøren kan pålegges en rekke pliktmessige rutiner og oppgaver i forbindelse med registrering, varsling og overføring av opplysninger, herunder (a) pålegges å føre et historisk register som inneholder alle meldinger slik de er blitt sendt og mottatt, med opplysning om hvem som har sendt og mottatt disse, samt tidspunkt for når dette er skjedd, (b) vederlagsfritt å overlate registeret til tollmyndighetene etter en viss tid (c) vederlagsfritt å avgi til tollmyndighetene, eller til den som tollmyndighetene utpeker, en bekreftet utskrift av registeret over de meldinger som er utvekslet mellom tollmyndighetene og tredjemann innenfor en bestemt periode (d) å følge visse fremgangsmåter for varsling og behandling av feil som oppstår under meldingsutvekslingen og endelig (e) å følge visse fremgangsmåter når det gjelder adgangen til å konvertere, eller på annen måte gjøre endringer i, meldinger som utveksles mellom tollmyndighetene og tredjemann, samt påse at visse sikkerhetsrutiner følges ved levering av slike tjenester.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet nettverksleverandørens plikter, herunder om krav til mellommannens registrering og registerets

innhold, organisering, sikring og vedlikehold, samt om hvem registeropplysningene skal overleveres til og i hvilken utstrekning det skal svares vederlag for overleveringen.

Til underkapittelet Tollekspedisjon

Underkapittelet gir nærmere regler om de ulike formene for tollekspedisjon, og må leses med utgangspunkt i legaldefinisjonen av tollekspedisjon i § 1–1.

Til § 4–20. Frigjøring av ufortollet vare til fri disponering – fortolling

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 32 og 1 nr. 7.

Første ledd slår fast en sentral regel i tollretten, nemlig at fri disponering av vare i tollområdet er betinget av tollmyndighetenes tillatelse, og at slik tillatelse gis ved at varen fortolles. Bestemmelsen må leses i sammenheng med utkastet § 1–1, som definerer ”fortolling” som en tollbehandling som innebærer at en vare frigjøres og går over i fri disponering i tollområdet. Uttrykket ”frigjøres” benyttes i dag i tolloven § 1 nr. 7, der det heter om fortolling at dette er en ”tollbehandling som innebærer at en vare helt frigjøres fra tollvesenets befatning”. Uttrykket ”fri disponering i tollområdet” kan sammenlignes med det som gjelder i fellesskapsretten, se definisjonen av tollprosedyre i EFs tollkodeks artikkel 4 nr. 16 bokstav a og om tollskyld i artikkel 201. Det fantes lignende bestemmelser både i Lov om Toldvesenet av 20. september 1845 (§ 31) og i Lov om tollvesenet av 22. juni 1928 (§ 46), mens tolloven lar ”fortolling” inngå i det mer omfattende begrepet ”tollbehandling”.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om varers overgang til fri disponering i tollområdet, herunder om tollekspedisjon, fortolling og om forenklede fortollingsrutiner.

Til § 4–21. Sending av ufortollet vare til sted i tollområdet – forpassing

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 56 første og annet ledd.

Første ledd åpner i *første punktum* for at ufortollet vare kan forpasses til nærmere angitt sted i tollområdet dersom tollmyndighetene gir tillatelse til det. Tillatelsen vil kunne gis i forbindelse med at varen tollekspederes, men den kan også gis på annen måte. *Annet punktum* bestemmer at tillatelse til forpassing skal gis på de vilkår som følger av den forpassingsordning som benyttes. Det finnes etter gjeldende rett flere forpassingsordninger, og det er fastsatt detaljerte krav til søknadsprosedyrer, dokumentasjon, forseglings- og merkingsrutiner, sikkerhetsstillelse mv. for disse. Bestemmelsen er utformet slik at den skal samsvare med internasjonale avtaler om forpassing og de ulike *carnet*-ordninger som er henvist til som anbefalt praksis (”recommended practice”) i Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer (*International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures, Kyoto, of 18 May 1973*), Anneks E.1. De konvensjonene som det henvises til, er henholdsvis TIR-konvensjonen (*Customs Convention on the International Transport of Goods under cover of TIR carnets, Geneva, of 15 January 1959 – la convention douanière relative au transport international des marchandises sous le couvert de carnets TIR*), ATA-konvensjonen (*Customs Convention on the ATA carnet for the Temporary Admission of Goods, Brussels, of 6 December 1961 – la convention douanière sur le carnet ATA pour l'admission temporaire de marchandises*) og ITI-konvensjonen (*Customs Convention on the International Transit of Goods, Vienna, of 7 June 1971 – la convention douanière relative au transit international des marchandises*). Forkortelsen ATA står for ”Admission Temporaire – Temporary Admission”, mens TIR står for ”Transports Internationaux Routiers”. Ved forpassing i samsvar med ovennevnte avtaler,

benyttes den fremgangsmåte og det format for skjemaer og kort (carnet) som er fastsatt i henhold til vedkommende avtale.

Annet ledd pålegger den som har fått tillatelse til forpassing, samt føreren av det transportmiddel som varen sendes med, å bringe varen direkte til bestemmelsesstedet uten unødig opphold. Videre pålegges disse ved ankomsten umiddelbart å fremlegge varene for tollmyndighetene i samme mengde og i uendret tilstand.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om forpassingsordninger, blant annet om sikkerhetsstillelse, låsing og forsegling, bruk av og omkostninger ved tollvakt, ansvar ved brudd på vilkår i forpassingstillatelse, og om at varen i visse tilfeller kan forpasses uten at den først tollekspederes.

Til § 4–22. Sending av ufortollet vare gjennom tollområdet – transittering

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 57.

Første ledd bestemmer i *første punktum* at ufortollet vare kan sendes gjennom tollområdet i transitt, dersom tollmyndighetene ved tollekspedisjonen gir tillatelse til det. Tillatelsen vil kunne gis i forbindelse med at varen tollekspederes, men den kan også gis på annen måte. *Annet punktum* henviser til vilkårene i den konvensjonen som legges til grunn for tillatelsen. I første rekke vil dette gjelde Konvensjonen om en felles transitteringsprosedyre av (*EU-EFTA Convention on Common Transit Procedure, of 20 May 1987*), men også andre konvensjoner som omfatter forsendelse av varer over landegrenser vil omfattes. Det er også gitt transitteringsbestemmelser i Konvensjonen om forenklinger i formalitetene ved handel med varer, SAD-konvensjonen (*Convention on the Simplification of Formalities in Trade of Goods, of 20 May 1987*), mellom de samme partene. Betingelsene for slik transittforsendelse vil følge av vedkommende konvensjonsbestemmelse, og må forutsettes at avklares i forbindelse med at varesendingen tollekspederes. Vilårene er i prinsippet like både ved forsendelse ut av tollområdet, som når varer kommer inn i tollområdet, selv om ansvaret for toll og avgifter vil kunne være ulikt.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om elektroniske transitteringssystemer, autorisasjonsordninger og vilkår for disse, og ansvar ved brudd på transitteringstillatelse.

Til § 4–23. Tillatelse til utførsel

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 38 og til lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av varer, tjenester og teknologi mv. § 1. Videre vises til tolltariffens innledende bestemmelser § 24 nr 1 bokstavene a til c som gjelder utførsel av ufortollete varer.

Første ledd bestemmer at utførsel av vare er betinget av tollmyndighetenes tillatelse, og at slik tillatelse gis ved at varen tollekspederes. Regelen må leses i sammenheng med deklarasjonsplikten etter § 4–11.

Annet ledd presiserer første ledd slik at vare som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, bare kan tollekspederes for utførsel dersom eksportkontrollmyndighetene har gitt tillatelse til det. En slik forutsetning om tillatelse for visse vareslag følger av eksportkontrollloven § 1. Eksportøren (deklaranten) vil etter forholdene kunne pålegges å dokumentere overfor tollmyndighetene at det foreligger en slik eksporttillatelse, gitt av vedkommende eksportkontrollmyndighet.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om at ufortollet vare kan tillates levert til salg eller bruk om bord i fartøy som skal forlate tollområdet. Tilsvarende hjemmel har tollvesenet i dag i tolltariffens innledende bestemmelser § 24 nr 1 bokstavene a til c, som alle gjelder utførsel av ufortollet vare. Tolltariffens innledende bestemmelser § 24

nr 1 bokstav d gjelder i dag tillatelse til salg av ufortollet vare fra skattefrie utsalg (taxfree) for passasjerer som reiser til utlandet. Bokstav d gjelder imidlertid også for skattefritt salg til passasjerer som ankommer Norge med fly. Fra 1. juli 2005 ble det åpnet for skattefritt salg ved ankomst til Norge, jf St.prp. nr. 65 (2004-2005) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005. De bestemmelsene i tolltariffens innledende bestemmelser § 24 nr 1 som i dag gjelder utførselstilfellene, foreslås inntatt i § 4-23. Bestemmelsen som gjelder skattefritt salg av ufortollete varer ved ankomst til Norge, vil etter forslaget her reguleres i § 4-30.

Til § 4-24. Annen disponering over ufortollet vare

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene kan gi tillatelse til annen form for disponering over ufortollet vare enn nevnt i §§ 4-20 til 4-23, jf. § 4-30, § 4-35 og kapittel 6. Slik disponering vil blant annet omfatte midlertidig tollfritak for varer som skal gjenutføres, samt frigjøring av ufortollete varer uten at fortolling finner sted. Tillatelsen vil gis i forbindelse med at varen tollekspederes, jf. § 4-25.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om disponering over ufortollet vare som nevnt i første ledd.

Til § 4-25. Adgang til å disponere over tollekspedert vare mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 32 annet til femte ledd.

Første ledd uttrykker det sentrale prinsippet om at det først kan disponeres over ufortollet vare etter at varen er tollekspedert, og at tollekspedisjonen innebærer at det settes vilkår for disponeringen.

Annet ledd slår fast at det skal foretas en ny tollekspedisjon dersom det skal disponeres over varen på annen måte enn det som er gitt i tillatelsen ved det forutgående tollekspedisjonen.

Tredje ledd bestemmer at tollmyndighetene kan nekte tollekspedisjon inntil de dokumenter som pliktes avgitt etter lov eller forskrift er mottatt.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollekspedisjon, og om utsettelse av, eller fritak fra, den alminnelige deklarasjonsplikt, jf. § 4-10.

Til § 4-26. Rett til gjenutførsel, avståelse mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til i tolloven § 33.

Første ledd gir vareeieren rett til å gjenutføre varen, såfremt varen ikke tollekspedert. Varen skal i så fall deklarereres for utførsel. Uttrykket "eller disponere over på annen måte" sikter til samtlige av de alternativer som en tollekspedisjon åpner for.

Annet ledd gjelder vareeierens rett til avståelse. En slik avståelse innebærer at tollmyndighetene kan beslutte å selge varen til fordel for statskassen, eller å tilintetgjøre den. Reglene i § 4-2 gis tilsvarende anvendelse når varen avstås m.m. i tollekspedisjonstilfellene.

Etter *tredje ledd første punktum* gjelder retten til å gjenutføre eller avstå en vare uten at toll skal betales ikke vare som er innført eller disponert over i strid med tollovgivningen eller tollmyndighetenes vedtak. Tollmyndighetene kan likevel tillate at varen gjenutføres eller avstås uten at toll skal betales, når det foreligger særlige omstendigheter knyttet til innførselen eller disponeringen, jf. *annet punktum*. Bestemmelsen må sees i sammenheng med bestemmelsene i kapittel 2.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet adgangen til å kreve dekket omkostninger ved lagerholdet og til å kreve sikkerhet.

Til § 4-27. Tilbakeholdelse ved disponering i strid med tollekspedisjon

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 30 første ledd.

Første ledd første punktum gir tollmyndighetene rett til – på vareeiers regning – å holde tilbake eller hente inn varer som er disponert over i strid med det som er angitt i tollekspedisjonen, jf. § 4–26. Forutsetningen er at vareeieren eller noen han svarer for har disponert over varen i strid med tillatelse gitt ved tollekspedisjon. Er varen i tollmyndighetenes varetekt, kan varen nektes utlevert. Etter *annet punktum* gjelder § 4–2 tilsvarende.

Annet ledd gir departementet fullmakt til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om lagring av de tilbakeholdte eller innhentede varene, og om tollmyndighetenes adgang til å kreve omkostningene dekket av vareeieren, for eksempel ved faste leiesatser. Det må forutsettes at leien står i forhold til de faktiske utgifter tollmyndighetene er påført som følge av lagerholdet.

Til underkapittelet Lagring av ufortollet vare

Bestemmelsene om lagring av ufortollete varer er plassert etter underkapittelet om tollekspedisjon for å tydeliggjøre at innførte varer i utgangspunktet skal tollekspederes. Tollovens bestemmelser om tolletatens pakkehus og opplagssteder foreslås ikke videreført, ettersom disse ikke lenger har praktisk betydning. Bestemmelsene om lagerholders ansvar for toll er flyttet til kapittel 2 om tollskyld, mens bestemmelsen om frisoner og frihavner er plassert til slutt i kapittel 4.

Til § 4–30. Tillatelse til opprettelse av tollager

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 48.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene kan gi tillatelse til at det opprettes tollager der ufortollete varer kan lagres. Slike tollagere betegnes i dag som tollager A-D, henholdsvis alminnelig lager (A), sentrallager (B) "Tax-free shop" på lufthavn (C) og bearbeidingslager (D). Den som gis tillatelsen, tollagerholderen, vil på forhånd ha søkt om dette, og fremlagt nødvendig dokumentasjon. Videre oppregnes slike vilkår som kan stilles for å gi tillatelse, men likevel slik at disse kan fastsettes i det enkelte tilfelle. Vilkårene vil blant annet kunne angi: (a) den tid tillatelsen skal gjelde fra og hvorledes den skal bringes til opphør, (b) i hvilken utstrekning varer også kan lagres andre steder enn på tollageret (direkte kjøring), (c) om tollskyldneren tillates å foreta ompakking og andre disposisjoner av varen på tollageret, (d) at tollagerholderen skal stille betryggende sikkerhet for det ansvar han måtte komme i overfor tollmyndighetene, (e) at fastsettelse av lagerleie og andre vilkår for bruk av tollager skal godkjennes av tollmyndighetene, (f) at tollagerholderen skal dekke tollmyndighetenes utgifter knyttet til tollkontrollen, (g) at tollagerholderen skal føre lagerregnskap, og (h) de krav som stilles til bygninger eller opplagsplasser som skal anvendes som tollager. Det er presisert at det kan stilles krav til bygninger og lignende i tillatelsen.

Annet ledd bestemmer at hvis de fastsatte vilkår ikke overholdes eller tollagerholderen på annen måte gjør seg skyldig i misbruk, kan tillatelsen trekkes tilbake. Det er presisert at en gitt tillatelse også kan suspenderes. En slik midlertidig tilbaketrekning kan være for en begrenset periode eller inntil visse faktiske forhold er brakt i orden.

I *tredje ledd* er departementet gitt fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollagerstillatelser.

Til § 4–31. Kontroll med tollager

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 49 annet ledd, § 50 og § 51.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene til enhver tid skal ha uhindret adgang til tollagerets lagringsplasser, og at tollmyndighetene kan foreta de undersøkelser som anses nødvendige.

Annet ledd gir en sanksjonsregel, for de tilfeller der lageret ikke er holdt i forsvarlig og betryggende stand, og lagerholderen ikke etter rimelig varsel har rettet på forholdene. Tollmyndighetene kan i disse tilfeller treffe nødvendige tiltak på tollagerholderens regning, slik som utbedring, avstegning eller innføre vakthold.

Tredje ledd bestemmer at tollagerholder eller den som av ham er overlatt å bestyre lageret, får kjennskap til overtredelse av loven finner sted på lageret, så vidt mulig skal søke å hindre det. Tollagerholderen eller styreren plikter dessuten å melde forholdet til tollmyndighetene uten ugrunnet opphold.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om kontroll med tollageret.

Til § 4-32. Liggetid mv. på tollager

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 53.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene kan fastsette hvor lenge en vare kan bli liggende på tollageret.

Annet ledd bestemmer at dersom varen ikke tatt ut innen fristens utløp, kan tollmyndighetene tvangs selge varen etter regelen i den nye skattebetalingsloven § 14-10.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om lagringstid og tvangssalg.

Til § 4-33. Tollagerholderens krav på lagerleie mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 54.

Første ledd bestemmer at tollagerholderen har krav på lagerleie, og at han har tilbakeholdsrett i varen for sitt krav på leien. Tilbakeholdsretten er likevel ikke til hinder for at tollmyndighetene foretar salg etter § 4-32.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om lagerleie og dekning av dette.

Til § 4-34. Opprettelse av frisone og frihavn

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 55 første og annet ledd.

Første ledd bestemmer at Kongen, med Stortingets samtykke, kan tillate at det opprettes frisoner eller frihavner hvor ufortolde varer kan oppbevares, deles, ompakkes eller bearbeides. Forutsetningen er at handels- og næringsmessige hensyn tilsier dette.

Annet ledd slår fast at frisoner eller frihavner ligger utenfor tollområdet for så vidt gjelder plikten til å svare toll.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser for den enkelte frisone eller frihavn som tillates opprettet, og derunder de begrensninger som skal gjelde for industriell virksomhet og handel der.

Til § 4-35. Drift av frisone og frihavn

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 55 tredje ledd.

Første ledd bestemmer at drift av frisone og frihavn skal bekostes av brukerne.

Annet ledd oppstiller visse vilkår som kan stilles og i hvilken utstrekning lovens øvrige bestemmelser skal få anvendelse på frisoner og frihavner. Vilkår kan også stilles til godkjennelse av driftsansvarlig for området, og det kan stilles krav til inngjerding eller annen avgrensning, til over-

våkning av trafikken til og fra området, og til de personer og foretak som ønsker å etablere seg i området.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser for driften av den enkelte frisone eller frihavn som tillates opprettet.

Til Kapittel 5. Tollfritak

Kapittelet gjelder fritak for toll. Uttrykket "fritak" sikter til det forhold at den toll som ellers skal svares etter Stortingets vedtak (enten det er ordinær toll eller en redusert toll i henhold til en preferanseordning), bortfaller i sin helhet. Lovreglene om tollfritak retter seg mot de enkelte vareførsler, og ikke vareslag som sådan. Avgjørende for om en vareførsel kommer inn under fritaket, vil dels bero på vareslaget, og dels på andre forhold, som bruksegenskaper eller visse egenskaper eller kjennetegn ved brukeren.

Det må videre sondres mellom lovens fritak for toll (utkastets kapittel 5), og på den annen side de fullmakter som loven gir forvaltningen til å sette ned de ordinære tollsatsene (kapittel 9) eller øke dem (kapittel 10). Lovreglene om tollfritak etter kapittel 5 er utformet slik at de innebærer et *lovbundet* skjønn ("toll skal ikke svares..."), og for så vidt vil den berettigede uten videre ha krav på at den aktuelle vareførselen ikke utløser plikt til å svare toll. Lovens fullmakter til forvaltningen om å sette ned eller øke tollsatsene etter kapittel 9 og 10, er derimot *diskresjonære*, og skjønnsutøvelsen vil der bero på en hensiktsmessighetsvurdering. Forvaltningsskjønnet vil følgelig måtte bygge på de skjønnsmessige kriterier som loven oppstiller, men det vil være opp til forvaltningsorganet selv å avgjøre om fullmakten skal benyttes, og – i fall den benyttes – på hvilket nivå tollsatsen bør fastsettes.

Det vises til at fritak eller unntak for merverdiavgift og særavgifter ved innførsel reguleres i særlovgivningen; reglene i utkastet her gjelder bare fritak for toll. Det at en vareførsel er omfattet av lovens tollfritak etter kapittel 5, innebærer heller ikke fritak fra meldeplikten etter kapittel 3 eller fra plikten til å la varen tollbehandles etter kapittel 4.

Til § 5–1. Varer til personlig bruk

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 10 til 14, samt nr. 28.

Første ledd fastslår vilkåret om at varene må være til personlig bruk. Varer som innføres for å videreselges eller utleies faller derved utenfor fritaket. I annet ledd blir det presisert at varene skal være til personlig bruk og ikke utnyttes kommersielt.

Bokstav a gir tollfritak for reisegods og viderefører tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 10. Tollfritaket i § 11 nr. 10 er omtalt i St.prp. nr. 1 (1996–97) Om tollavgifter side 18, i Budsjett Innst. S. nr. 16 (1996–97) side 19 til 20 og i Forhandlinger i Stortinget 15. november 1997 side 889 til 893 og 928. Forvaltningspraksis finnes i forskrift 10. januar 2003 nr. 32 om toll- og avgiftsfri innførsel og forenklet fortolling av reisegods. Adgangen til forenklet fortolling etter reisegodsbestemmelsene og de tilsvarende tollettelser for reisegods for reisende med fergetrafikk, vil være avhengig av reiserute, reiselengde og reisefravær. Avgrensingen mellom korte og lange ruter mellom Norge og Sverige er omtalt i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte- avgifts- og tollvedtak side 43 til 44, og i Budsjett-innst S. nr. 1 (2001–2002) side 48 til 49, i St.meld. nr. 2 (1999–2000) Revidert Nasjonalbudsjett 2000, Budsjett-innst. S. II (1999–2000) Innstilling fra Finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2000. Grensen mellom korte og lange ruter fremgår av en særlig provianteringsoverenskomst av 16. desember 1968 mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige. Avtalen har vært utgangspunktet for en ny, revidert avtale mellom Norge og Sverige om hva som skal anses

som korte og lange ruter. Bakgrunnen for at grensen mellom kort og lang rute ble endret, var ønsket om likebehandling mellom fergeselskapene. Ferger i korte ruter (innenfor en linje trukket mellom Lysekil og Risør) skal etter avtalen ikke gis anledning til å proviantere med andre ubeskattede varer enn tobakk, sjokolade- eller sukkervarer. Fra 1. juli 2002 er det avtalt en ny sone mellom linjen Lysekil og Risør og inn til linjen Strømsfjord og Sandefjord hvor det nå også kan gis tillatelse til å proviantere alkoholholdige drikkevarer dersom fartøysruten er i helårs trafikk.

Bokstav b gjelder varer som har tilhørt norsk borger avgått ved døden i utlandet. Bestemmelsen viderefører tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 11

Bokstavene c og d viderefører fritakene for flytte- og arvegods i tolltariffens innledende bestemmelser § 11. nr. 12, 13 og 14 bokstavene b og e.

I *bokstav e* videreføres det konvensjonsbaserte fritaket for gaver til krigsfanger som finnes i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 28.

I *bokstav f* videreføres fritakene i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 14 bokstav b om premier mv. og bokstav c om brudeutstyr mv. Fritaket i § 11 nr. 14 bokstav d, for gjenstander forarbeidet av sjøfolk, må antas neppe å ha større praktisk betydning, og vil eventuelt kunne omtales i forskrift. Fritaket i § 11 nr. 14 bokstav e, for motorkjøretøyer og lystfartøyer, foreslås heller ikke innarbeidet i utkastet, ettersom bakgrunnen for dette fritaket er et unntak i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 12 om flyttegods, som også omfatter motorkjøretøyer og lystfartøyer. Disse varene vil omfattes av uttrykket "flyttegods" i utkastet § 5-1 første ledd bokstav c, og nærmere vilkår og begrensninger vil kunne fastsettes i forskrift gitt med hjemmel i annet ledd. Den sjablonmessige fritaksregelen i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 14 bokstav a, om "andre brukte varer enn nevnt i nr. 9 til 13", gir liten veiledning, og er heller ikke innarbeidet i utkastet. Om nødvendig kan det i forskrift gis nærmere bestemmelser om dette.

Annet ledd presiserer at varen skal benyttes til personlige formål og ikke utnyttes kommersielt.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Departementet vil kunne forskriftsregulere det nærmere omfang av lovens fritaksregel, og det vil kunne stilles vilkår.

Til § 5-2. Varer til bruk i transportmidler i ervervsmessig virksomhet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 2 til og med nr. 7.

Bestemmelsen gjelder visse varer som medbringes ombord i transportmidler som kommer til tollområdet for midlertidig opphold, og der transportmiddelet går i nyttetraffikk eller er ledd i kommersiell virksomhet. Transport av rent privat karakter faller følgelig utenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Uttrykket "transportmidler" er legaldefinert i utkastet § 1-1.

Bokstav a gir tollfritak for proviant (mat- og drikkevarer) og forbruksmateriell (vaskemidler, drivstoff, maling og lignende) som medbringes og forbrukes i fartøy og luftfartøy, og gjennomfører Kyoto-konvensjonen om forenkling av harmonisering av tollprosedyrer (*Kyoto International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, of 18 May 1973, Annex A.3. concerning Customs Formalities applicable to commercial Means of Transport*). Det er ikke avgjørende at varene faktisk forbrukes i løpet av tiden transportmiddelet oppholder seg på tollområdet, og den del av varene som ikke forbrukes ombord, må forutsettes at utføres sammen med fartøyet. Uttrykket "forbruksvarer" erstatter "fornødenheter" som er benyttet i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 4 og nr. 7, men forutsettes ikke å innebære endringer i fritakets avgrensning mot høyt beskattede varer som alkohol og tobakk mv., som omsettes om bord. Orlogsfartøyer vil i utgangspunktet sidestilles med andre fartøyer. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende

bestemmelser § 11 nr. 4 og 5. Fritaket er omtalt i St.prp. nr. 1 (1973–74) Om tollavgifter side 2 til 4, i Budsjett Innst. S. nr. 16 (1973–74) side 2 til 5 og i Forhandlinger i Stortinget 30. nov 1973 side 1239 til 1241. Med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 4 er det i forskrift av 18. desember 1970 nr. 20 om tildeling til og bruk av ufortollet proviant om bord i norske marinefartøyer, gitt nærmere bestemmelser om fritakets rekkevidde. Fritakets anvendelse på orlogsfartøyer er omtalt i forskrift av 5. november 1986 nr. 2057.

Bokstav b gir tollfritak for proviant til jernbanetog i rutetrafikk til og fra tollområdet. Med rutegående trafikk siktes til faste avgangs- og avreisetider av en viss hyppighet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 6, og gjennomfører Kyoto-konvensjonen om forenkling av harmonisering av tollprosedyrer (*Kyoto International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, of 18 May 1973, Annex A.4 concerning Customs Treatment of Stores, Paragraph 3 on Trains*).

Bokstav c gir tollfritak for forbruksmateriell (som vaskemidler, drivstoff, maling og lignende) om bord i andre rutegående transportmidler enn slike som allerede er omfattet av tollfritaket i bokstav a. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 7, og gjennomfører Kyoto-konvensjonen om forenkling av harmonisering av tollprosedyrer (*Kyoto International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, of 18 May 1973, Annex A.3. concerning Customs Formalities applicable to commercial Means of Transport*).

Bokstav d gir tollfritak for deler, inventargjenstander og redskaper i fartøy og luftfartøy som berges til tollområdet, typisk etter havari i åpen sjø, ved stranding eller nødlanding. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 2 og 3, og gjennomfører Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer (*Kyoto International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, of 18 May 1973, Annex F.7 concerning the Carriage of Goods coastwise*).

Annet ledd første punktum begrenser fritaket slik at transportmiddelet må være benyttet i ervervsmessig virksomhet idet varen innføres. Vareinnførsel som skjer ombord i fartøyer og luftfartøyer som benyttes til privatbruk, faller utenfor fritaket i første ledd. Tilsvarende vil gjelde der selve transportmiddelet er gjenstand for et kjøp i forbindelse med innførselen. Videre er fritaket begrenset slik at det kun gjelder den mengde som tollmyndighetene finner passende i forhold til fartøyets art, besetningens størrelse, antall passasjerer, samt reisens art og oppholdets varighet, jf. *annet punktum*.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Departementet vil kunne forskriftsregulere det nærmere omfang av lovens fritaksregel, og det vil kunne stilles vilkår.

Til § 5–3. Varer til fremmede makters representasjoner og internasjonale organisasjoner

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 9.

Første ledd gir tollfritak for etter tre ulike brukskriterier nevnt i bokstavene a til c.

Bokstav a gjelder varer bestemt til bruk for fremmede makters representasjoner samt disses representanter. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 9, og gjennomfører Wien-konvensjonene om diplomatisk samkvem (*Vienna Convention on Diplomatic Relations, of 18 April 1961*), og om konsulært samkvem (*Vienna Convention on Consular Relations, of 24 April 1963*). De sentrale artikler er 36 og 37, som omfatter varer til bruk for stasjonens offisielle gjøremål og varer til personlig bruk for diplomater og deres familie.

Bokstav b gjennomfører tollfritak for varer til bruk for militære styrker og kommandoenheter, blant dem NATO.

Bokstav c gjennomfører tilsvarende fritak for varer til bruk for internasjonale organisasjoner som for eksempel FN.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, blant annet om hvilke organisasjoner som omfattes og at varen bare skal benyttes av berettiget bruker. Forvaltningspraksis, blant annet om hjemmel for tollfritak for varer som var bestemt for Hans Majestet Kongen eller Det kongelige hus, er omtalt i St.prp. nr. 1 (2001–2002) Arbeids- og administrasjonsdepartementet, St.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak side 43 og 79, og Budsjettinnstilling S. nr. 1 (2001–2002) side 48 og 82.

Til § 5–4. Varer fra særlige områder, varer som gjeninnføres mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 23, 25, 27 og 29, samt tollfritak fastsatt i forskrift 14. januar 2002 nr. 51 om tollfritak ved gjeninnførsel av varer bearbeidet på Svalbard.

Første ledd bokstav a slår fast at varer som har opprinnelse i tollområdet er fritatt for toll. Det samme gjelder varer som tidligere er innført og fortollet, og senere gjenutført uten at toll er refundert, jf. *bokstav b*.

Bokstav c gjelder varer som innføres fra Svalbard eller Jan Mayen, og som er fanget, utvunnet eller tilvirket der. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 27.

Bokstav d lovfester tollfritak for varer som gjeninnføres fra Svalbard eller Jan Mayen etter å ha vært bearbeidet der. Praksis følger av forskrift 14. januar 2002 nr. 51 om tollfritak ved gjeninnførsel av norske eller tidligere fortollete varer etter reparasjon eller bearbeiding på Svalbard, fastsatt med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 6.

Bokstavene e og f gjelder henholdsvis varer fra fangst eller fiske på havet utenfor tollområdet eller fra ubebodde strekninger i polaregnene, og petroleumsprodukter fra norsk del av kontinental-sokkelen som innføres. Slike vareførsler er tollfrie, dersom varene innføres direkte derfra. Bestemmelsene svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 25.

Bokstav g gjelder varer som gjeninnføres i uforandret stand, under forutsetning av at toll ikke er refundert ved utførselen. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 23.

Bokstav h viderefører tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 29 om varer som innføres av grensebefolkningen.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser, herunder om vilkår og omfang av fritakene etter første ledd.

Til § 5–5. Ødelagte varer

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 16.

Første ledd gir fritak for toll for en vare som er blitt ødelagt i tilfeller som nevnt i utkastet § 7–5. Etter § 7–5 kan *beregningsgrunnlaget* settes ned forholdsmessig, etter skadens omfang. Fritaksregelen i § 5–5 vil kunne utgjøre et alternativ til nevnte beregningsregel, og de to reglene kan i mange tilfeller overlappe hverandre. Paragraf 5–5 omfatter fullstendig ødeleggelse, mens § 7–5 også omhandler delvis ødeleggelse.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Departementet vil kunne forskriftsregulere det nærmere omfang av lovens fritaksregel, og det vil kunne stilles vilkår.

Til § 5–6. Vareprøver mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11.

Første ledd bokstav a gjelder vareprøver, modeller og mønstre av ubetydelig verdi. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 15 og § 14 nr. 4, og den gjennomfører konvensjonen om tilretteleggelse for kommersielle vareprøver og reklamemateriell (*International Convention to facilitate the importation of commercial samples and advertising material, Geneva, of 7 November 1952*) samt enkelte regler i tollkonvensjonen om utstillingsvarer (*Customs Convention concerning facilities for the importation of goods for display or use at exhibitions, fairs, meetings or similar events, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav b gjelder reklamemateriell og reklamefilm. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 15, og gjennomfører konvensjonen om tilretteleggelse for kommersielle vareprøver og reklamemateriell (*International Convention to facilitate the importation of commercial samples and advertising material, Geneva, of 7 November 1952*) samt tollkonvensjonen om utstillingsvarer (*Customs Convention concerning facilities for the importation of goods for display or use at exhibitions, fairs, meetings or similar events, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav c gjelder opplysningsmaterieil fra andre lands turistmyndigheter. Bestemmelse gjennomfører tollfritak for turistreklamemateriell på grunnlag av OEEC-vedtak av 28. januar 1955 og 30. januar 1958 og en tilleggsprotokoll til konvensjonen om tollmessig tilretteleggelse for turister (*Convention concerning Customs Facilities for Touring, signed in New York on 4 June 1954, Additional Protocol to the Convention concerning Customs Facilities for Touring, relating to the importation of tourist publicity documents and material, signed in New York on 4 June 1954*).

Bokstav d gjelder dokumenter og trykksaker fra andre lands myndigheter. Bestemmelsen gjennomfører konvensjonen om utveksling av offisielle publikasjoner og regjeringsdokumenter mellom stater (*Paris Convention concerning the Exchange of Official Publications and Government Documents between States, of 3 December 1958*).

Bokstav e gjelder emballasje og lastepaller som benyttes til beskyttelse og forenkling av håndtering av selve varene, mens utstyr for beskyttelse av last omfatter materieil til bruk i avstivning av lasterom og lignende. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 16 til 20, og gjennomfører Konvensjonen om tollbehandling av paller til bruk i internasjonal handel (*Geneva Convention on Customs Treatment of Pallets used in international Transport, of 9 December 1969*).

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, herunder om vilkår for, og omfanget av, fritak etter første ledd.

Til § 5–7. Varer til teknisk og vitenskapelig bruk mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 31, 32, 33.

Første ledd bokstav a gjelder utskiftbare former til industriverktøy mv. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 32.

Bokstav b gjelder visse landbruksvarer til teknisk bruk. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 33.

Bokstav c gjelder varer til vitenskapelig bruk ved universiteter og høyskoler. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 31. Forvaltningspraksis er omtalt i St.prp. nr. 1 (1990–91) Om tollavgifter side 1 til 11, Budsjett Innst. S. nr. 16 (1990–91) side 1 til 12 og Forhandlinger i Stortinget 4. desember 1990 side 1271 til 1274, om blant annet tollfritak for varer som

innføres til vitenskapelig bruk ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, høyskolene og Meteorologisk institutt og dets stasjoner, og om UNESCO-konvensjonen vedlegg D.

Bokstav d gjennomfører tollfritak for varer av utdannende, vitenskapelig og kulturell art; i første rekke forpliktelser som følger av UNESCO-overenskomsten (*Florence Agreement on the Importation of Educational, Scientific and Cultural Materials, with Annexes A to E and Protocol annexed, Florence, of 17 June 1950, Protocol, Nairobi, of 26 November 1976*) og konvensjonen om tilrettelegging for utveksling av visse læremidler (*Agreement for facilitating the international circulation of visual and auditory materials of an educational, scientific and cultural character, Beirut, of 10 December 1948*).

Bokstav e gjennomfører tilsvarende fritak for utenlandske vitenskapelige ekspedisjoner.

Annet ledd presiserer at fritaket betinger bruk av berettiget bruker, og at det gjelder et overdragelsesforbud for disse tollfrie varene.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 5–8. Varer til sivil luftfart

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 21 og 22.

I *første ledd bokstav a* videreføres tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 21, samt at flysimulatorer og deler til slike er videreført fra tolltariffens innledende bestemmelser § 11. nr. 22. I *bokstav b* videreføres resterende tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 22.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser.

Til kapittel 6. Tollfritak for vare som skal gjenutføres

Bestemmelsene i dette kapittel gjelder tollfritak der varen innføres til midlertidig bruk innenfor tollområdet, for senere gjenutførsel. Forutsetningen for fritak etter kapittel 6 er at varene gjenutføres innen en bestemt frist, og at varene kan identifiseres ved gjenutførselen.

I tolltariffens innledende bestemmelser §§ 13 og 14 benyttes uttrykket "midlertidig tollfrihet", og bestemmelsene er utformet som fullmakter til Kongen ("på de betingelser Kongen fastsetter") eller til tollvesenet ("etter tollvesenets skjønn kan vilkåret fravikes"). I utkastets kapittel 6 er valgt uttrykket "tollfritak" på samme måte som i kapittel 5, ettersom bestemmelsene etter sitt innhold er materielle fritaksregler som retter seg mot enkeltindivider, om enn indirekte. En rekke av bestemmelsene gjennomfører dessuten traktatforpliktelser. Uttrykket "tollfrihet" kan i enkelte tilfeller være mindre egnet, fordi det samme uttrykket også benyttes om tilfeller der tollsatsen er null.

Til § 6–1. Tollfritak ved midlertidig innførsel, uten sikkerhetsstillelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 1 bokstavene a og b, nr. 2 og endelig § 11 nr. 1.

Første ledd gir tollfritak for varer, slik som nærmere bestemt i bokstavene a til d.

Bokstav a gjelder personlige reiseeffekter av mindre verdi, herunder sportsutstyr til personlig bruk. Personlige reiseeffekter vil typisk være det som er vanlig at turister medbringer. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 10, og den gjennomfører konvensjonen om tollettelser for turister (*Convention concerning Customs Facilities for Touring, signed in New York on 4 June 1954*) og Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedurer, Anneks F.3 (*International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures – Annex F.3 concerning Customs Facilities applicable to Travellers*).

Bokstav *b* gir tollfritak for yrkesutstyr av mindre verdi, dersom tollskyldneren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet, og utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse. Uttrykket "yrkesutstyr" vil omfatte alle typer utstyr som er relevant for utøvelsen av vedkommendes virksomhet og yrke, og utstyret må benyttes av importøren selv eller under dennes ledelse. Etter gjeldende rett er det krav både til utenlandsk eierskap og til at importøren skal være utenlandsk. Utstyret må eies og innføres av personer bosatt eller hjemmehørende utenfor tollområdet. Det heter i *annet punktum* at fritaket gjelder – med unntak av håndverktøy – ikke utstyr som skal benyttes i transport i tollområdet til industriell produksjon, emballering av varer, utnyttelse av naturrikdommer, eller til oppføring, reparasjon og vedlikehold av bygninger, eller til anleggsarbeid og lignende. Fritaket gjelder yrkesutstyr av mindre verdi, men en eksakt verdigrense vil ikke være hensiktsmessig at fastsettes i lov. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 1 bokstav a, og den gjennomfører tollkonvensjonen om yrkesutstyr (*Customs Convention on Temporary Importation of Professional Equipment, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav c gjelder produksjons- og kringkastningsutstyr for radio og fjernsyn der importøren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet, såfremt utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse. I likhet med yrkesutstyr omhandlet i utkastets bokstav *f* er det også her krav om utenlandsk eierskap, men det gjelder derimot ingen verdigrense. Forvaltningspraksis er omtalt i St.prp. nr. 1 (1988–89) Om tollavgifter side 1 til 10, Budsjett Innst. S. nr. 16 (1988–89) side 1 til 4 og Forhandlinger i Stortinget 12. desember 1988 side 1844 til 1848. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 1 bokstav b, og gjennomfører en anbefaling av 13. juni 1985 fra Verdens tollorganisasjon.

Bokstav d gir tollfritak for rednings- og bergningsmateriell som innføres i forbindelse med større ulykker og naturkatastrofer hvor det er behov for øyeblikkelig hjelp, samt tilsvarende varer som innføres til bruk for slike beredskapsøvelser. Fritaket tar sikte på særskilte nødssituasjon, men også øvelser som avholdes for å bedre katastrofeberedskapen vil omfattes. Materiell som forbrukes under redningen eller øvelsen omfattes også av fritaket. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 2, og den gjennomfører Kyoto-konvensjonen om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer, Anneks F.5 (*International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures – Annex F.5 concerning urgent Consignments*). Forvaltningspraksis er omtalt i St.prp. nr. 1 (1975–76) Om tollavgifter side 1 til 4, Budsjett Innst. S. nr. 16 (1975–76) side 3 til 6 og Forhandlinger i Stortinget 24. november 1975 side 1064 til 1067, og videre St.prp. nr. 1 (1989–90) Om tollavgifter side 1 til 9, Budsjett Innst. S. nr. 16 (1989–90) side 1 til 12 og Forhandlinger i Stortinget 27. november 1989 side 845 til 847.

Bokstav e gjelder deler og inventargjenstander til fartøy når de innføres sammen med fartøyet og beholdes til bruk om bord i det samme fartøyet som de ble ført hit til landet med. Etter *annet punktum* gjelder fritaket likevel ikke for slike varer dersom de innføres med lystfartøy. Fritaket gjelder ikke varer i transportmidler til privat bruk. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 11 nr. 1, men er i utkastet plassert i kapittelet om midlertidig innførsel, fordi slike varer som omfattes som regel skal gjenutføres.

Annet ledd gjelder transportmidler, og bestemmer at tollfritak skal innrømmes uten at det betales depositum eller stilles annen sikkerhet for toll, under forutsetning av at transportmidlet innføres til midlertidig bruk i tollområdet. De nærmere vilkår for fritaket etter første ledd følger av bokstavene a til e.

Bokstav a gjelder transportmidler til personlig bruk. Det må avgrenses mot tilsvarende varer til ervervsmessig bruk. Transportmidlet må innføres av person som har fast oppholdssted i et annet

land, og med mindre det er gitt særskilt tillatelse, må det bare føres av de nevnte personer. Nærmere vilkår for motorkjøretøy er fastsatt i forskrift 20. juni 1991 nr. 381 om avgiftsfri innførsel og midlertidig bruk av utenlandsregistrert motorvogn i Norge. Den folkerettslige forpliktelse som ligger til grunn for fritaket er tollkonvensjonen om midlertidig innførsel av private kjøretøyer (*Customs Convention on the Temporary Importation of Private Road Vehicles, New York, of 18 May 1956*).

Bokstav b gjelder motorkjøretøyer med tilhengere til ervervsmessig bruk. Etter *første punktum* er fritaket avgrenset til kjøretøy med tilhenger, der kjøretøyet er registrert i utlandet, forutsatt at transportmiddelet brukes til ervervsmessig vare- eller persontransport fra sted i utlandet til sted i tollområdet, eller fra sted i tollområdet til sted i utlandet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 4, og den gjennomfører tollkonvensjonen om midlertidig innførsel av kommersielle kjøretøyer (*Customs Convention on the Temporary Importation of Commercial Road Vehicles, Geneva, of 18 May 1956*). Hovedregelen er at det kun er transport til og fra tollområdet som omfattes, men unntak er gjort for kjøretøy registrert i EØS-land. Slike kjøretøy kan etter *annet punktum* også drive godstransport på tollområdet, såkalt kabotasje (cabotage – opprinnelig retten til transportere gods langs kysten fra kapp til kapp), såfremt det foreligger såkalt "felleskapstillatelse" fra kompetent myndighet. Med mindre det er gitt unntak må kjøretøyet ikke føres av personer bosatt i tollområdet. Tollmyndighetene kan imidlertid dispensere, og bakgrunnen er nye og strengere kjøretidsbestemmelser. Fritaket gjelder også utenlandske tilhengere.

Bokstav c gjelder jernbanemateriell til transport av varer og personer til eller fra tollområdet, under forutsetning av at det ikke benyttes til annen transport i tollområdet enn den som skjer i forbindelse med materiellets inn- og utførsel. Med "jernbanemateriell" omfattes alt skinnegående materiell for gods- og persontrafikk. Fritaket gjelder kun for transport til og fra tollområdet. Det er ikke krav om at eier må være bosatt utenfor tollområdet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 3, og den gjennomfører konvensjonen om tilretteleggelse for grensekryssende transport av varer med jernbane (*International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Goods Carried by Rail, of 10 January 1952*) og konvensjonen om tilretteleggelse for grensekryssende transport av passasjerer og deres bagasje med jernbane (*International Convention to Facilitate the Crossing of Frontiers for Passengers and Baggage carried by Rail, of 10 January 1952*).

Bokstav d gjelder containere til transport av varer til eller fra tollområdet. Det er ikke krav om utenlandsk eierskap, men containerne må kun nyttes til transport til og fra tollområdet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 6, og gjennomfører tollkonvensjonen om containere (*Customs Convention on Containers, of 18 May 1956*).

Bokstav e gir fritak for reservedeler og lignende som er bestemt til reparasjon av transportmiddel og utstyr nevnt i a til d, og der delene etter avsluttet reparasjon skal gjenutføres sammen med vedkommende transportmiddel. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 13 nr. 7, og den gjennomfører tollkonvensjonen om reservedeler for Europ-godsvogner (*Customs Convention concerning Spare Parts Used for Repairing Europ Wagons, of 15 January 1958*).

Tredje ledd første punktum presiserer at forutsetningen for tollfritak etter første ledd er at varene gjenutføres. Fristen for gjenutførsel er ett år, med mindre det er gitt lengre frist i det enkelte tilfelle. Oversittes fristen vil den alminnelige tollplikt gjeninntre.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollfritak uten sikkerhetsstillelse for varer som innføres midlertidig, herunder om tollmyndighetenes adgang til å fravike de vilkår som er nevnt i første, annet og tredje ledd, og om forenklede rutiner for deklaring for de tilfeller som er nevnt i første og annet ledd.

Til § 6–2. Midlertidig tollfritak mot sikkerhetsstillelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 og 15.

Første ledd gir fritak mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse. Det er nå mer vanlig å benytte bankgaranti enn depositum, og ordlyden tar hensyn til dette, uten at det stenges for å benytte depositum i spesielle tilfeller. Sikkerheten må i praksis minst dekke alle toll- og avgiftsbeløp som kan påløpe ved en senere fortolling, og må ta høyde for satsjusteringer, valutasingninger mv. Dette innebærer at beregningsgrunnlaget for sikkerheten som regel må ligge over vareverdien på innførselstidspunktet.

Bokstav a gir tollfritak mot sikkerhetsstillelse for yrkesutstyr av en samlet verdi utover det som kan innføres i medhold av § 6–1 annet ledd b, forutsatt at tollskyldneren er bosatt eller hjemmehørende utenfor tollområdet, og utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse. Fritaket omfatter ikke utstyr som skal benyttes til transport i tollområdet, til industriell produksjon, emballering av varer, utnyttelse av naturrikdommer, eller til oppføring, reparasjon og vedlikehold av bygninger, eller til anleggsarbeid. For slike varer kan det tilstå delvis refusjon etter § 11–2 annet ledd. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 1, og gjennomfører tollkonvensjonen om yrkesutstyr (*Customs Convention on Temporary Importation of Professional Equipment, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav b gjelder vareprøver, modeller, mønstre og lignende som utelukkende innføres for fremvisning eller demonstrasjon med sikte på opptak av bestillinger av tilsvarende varer fra utlandet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 4, og gjennomfører tollkonvensjonen om vareprøver (*Customs Convention for Commercial Samples, of 7 November 1952*).

Bokstav c omfatter varer som er bestemt til fremvisning eller demonstrasjon ved utstillinger, varemesser og lignende. Fritaket omfatter både varer som skal fremvises og andre varer som skal brukes under fremvisningen. Fritaket gjelder ikke for varer som utstilles på varemesser og lignende som arrangeres i den hensikt å selge utenlandske varer, jf. *annet punktum*. Utstillinger og lignende i privat øyemed omfattes ikke av fritaket. Videre er alkoholholdige drikkevarer og tobakkvarer ikke omfattet, jf. *tredje punktum*. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 7, og den gjennomfører tollkonvensjonen om utstillingsvarer (*Customs Convention concerning facilities for the importation of goods for display or use at exhibitions, fairs, meetings or similar events, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav d gjelder utstyr og materiell som innføres til bruk ved forestillinger, kongresser, stevner og lignende arrangementer av internasjonal karakter, samt utstyr for sirkus, tivoli og lignende virksomhet, så fremt utstyret innføres av vedkommende artist. Både levende dyr og motorkjøretøyer omfattes. Utstyr for sirkus, tivoli og lignende omfatter alt utstyr som tilhører slike virksomheter, herunder telt og levende dyr. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 2 og nr. 3 og den gjennomfører også ovennevnte tollkonvensjon om utstillingsvarer (*Customs Convention concerning facilities for the importation of goods for display or use at exhibitions, fairs, meetings or similar events, Brussels, of 8 June 1961*).

Bokstav e gjelder varer som innføres for prøving, kontroll, testing og lignende i forbindelse med godkjenning av varer, og varer som innføres for prøving og testing av varer som skal utføres. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 8 og nr. 11.

Bokstav f gjelder spesialverktøy, spesialinstrumenter, modeller og mønstre som innføres til bruk ved fremstilling av en bestemt vare eller vareparti som skal utføres. Tollfritaket er betinget av

at varen er stilt til disposisjon uten vederlag, av vedkommende utenlandske kjøper av varen eller vareparti. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 12.

Bokstav g gjelder instrumenter, apparater og lignende som innføres til bruk ved vitenskapelige forsøk. Utstyret må benyttes til forsøk; alminnelig vitenskapelig bruk vil i utgangspunktet falle utenfor. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 13, og den gjennomfører tollkonvensjonen om midlertidig innførsel av vitenskapelig utstyr (*Customs Convention on the temporary importation of scientific equipment, Brussels, of 11 June 1968*).

Bokstav h gir tollfritak for velferdsmateriell som innføres til bruk om bord i skip i internasjonal trafikk, eller ved velferdsstasjoner for utenlandske sjøfolk. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 14, og gjennomfører tollkonvensjon om velferdsmateriell for sjømenn (*Customs Convention concerning Welfare Material for Seafarers, of 1 December 1964*). Hva som regnes som velferdsmateriell finnes i en veiledende liste til konvensjonen.

Bokstav i gjelder dyr for avlsformål, og omfatter alle typer eller arter dyr som innføres for dette formål. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 15.

Bokstav j gjelder positiv kinematografisk film, filmkopi og tilsvarende medium, som innføres utelukkende for fremvisning for sensurmyndighet eller eventuell kjøper eller leier. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 6, men en betingelse om at varen skal gjenutføres innen 14 dager er tatt ut. Lovtekniske grunner kan tilsi at denne typen vareførsler undergis samme gjenutførselsfrist som de øvrige varer nevnt i paragrafen.

Annet ledd første punktum presiserer at forutsetningen for tollfritak etter første ledd er at varene gjenutføres innen ett år, med mindre det er gitt lengre frist i det enkelte tilfelle. Oversittes fristen vil den alminnelige tollplikten gjeninntre. Fristoversittelse vil bli regnet som en ulovlig disponering av varen.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, og herunder om at de vilkår som er nevnt kan fravikes.

Til § 6–3. Industrivare som innføres for reparasjon eller bearbeiding og deretter gjenutføres

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 10.

Første ledd bestemmer at tollfritak mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse kan innrømmes for industrivarer som innføres for å bearbeides eller repareres, og som senere skal gjenutføres, under de kumulative vilkår som er nevnt i bokstavene a til c. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 10. Uttrykket "bearbeide" omfatter også komplettering, emballering, justering, kontroll og lignende.

Bokstav a oppstiller et identifiseringsvilkår. Kravet om identifisering vil også gjøres gjeldende for varer som repareres, justeres eller kontrolleres.

Bokstav b gjelder gjenutførselen, og det kreves at varen utføres innen 1 år regnet fra innførselstidspunktet.

Bokstav c stiller vilkår om utenlandsk eierskap.

Annet ledd åpner for at vilkåret etter første ledd bokstav c kan fravikes, dersom varen tilhører norsk skip i utenriks fart, eller der varen gjenutføres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet, typisk oljerelatert virksomhet i internasjonalt farvann. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 10 tredje og fjerde ledd.

Tredje ledd utvider fritaket etter første ledd til å gjelde for deler og lignende som enten blir forbrukt i forbindelse med at varen bearbeides eller repareres, eller som gjenutføres sammen med varen. Forutsetningen for at vedkommende del mv. kommer inn under ordningen bestemmelsens anvendelsesområde, er at den forbrukes under prosessen, eller gjenutføres sammen med det bearbeidede produktet. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 10 annet ledd.

Fjerde ledd fastsetter at eksportørens rett til å utstede opprinnelsesbevis etter utkastet §§ 8–1 flg. kan bortfalle, dersom varen har vært gjenstand for tollfri, innenlands bearbeiding. Om adgangen til å utstede opprinnelsesbevis faller bort i det enkelte tilfelle, vil bero på vareførselen er omfattet av en frihandelsavtale, og om vedkommende avtale avskjærer slik rett til bevisutstedelse.

Femte ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser, herunder om adgangen til å dispensere fra vilkårene i første, annet og tredje ledd dersom særlige forhold tilsier det. Dispensasjonsadgangen vil eksempelvis kunne omfatte tilfeller der den innførte varen ikke lenger kan identifiseres ved utførsel, men der det likevel ikke hersker tvil om at det er samme vare som utføres.

Til § 6–4. Landbruksvare som innføres for bearbeiding og deretter gjenutføres (innenlands prosessering)

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 14 nr. 10 bokstav c.

Første ledd gir hovedregelen om at midlertidig tollfritak mot depositum også kan innrømmes for varer som ikke kan identifiseres ved gjenutførselen, såfremt de er landbruksvarer. Avgrensning av uttrykket ”landbruksvarer” vil følge av forskrift fastsatt med hjemmel i annet ledd. Ordningen er begrunnet ut fra hensynet til næringsmiddelindustrien og avsetningsmulighetene for norske landbruksprodukter. Gjenutførselsfristen er etter gjeldende rett seks måneder regnet fra innførselstidspunktet. Likeledes er det i praksis åpnet for at gjenutførselen kan skje fra annen virksomhet enn den som innførte varen, dersom det på forhånd er gitt særskilt tillatelse til det. Av restprodukter som fremkommer når varen bearbeides, og som skal forbrukes innenfor tollområdet, skal det svares toll.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollfritak for landbruksvare mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse, der varen innføres midlertidig, og videre om at det kan stilles krav til virksomhetens produksjonsforhold, lagerhold og organisering, om hva som skal regnes som vare av samme kvalitet og samme slag, samt om gjenutførselsfrist og krav til behandlingen av restprodukter.

Til § 6–5. Varer som tilintetgjøres i stedet for å bli gjenutført

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 15 annet ledd i.f.

Første ledd bestemmer at vilkåret om gjenutførsel etter kapittel 6 kan frafalles dersom varen blir tilintetgjort i samsvar med § 4–2 fjerde ledd.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å frafalle kravet om gjenutførsel.

Til Del II. Om tollfastsettelse

Del II omfatter reglene om fastsettelse av toll. Uttrykket ”fastsettelse” sikter til det forhold at vareeieren (eller annen debitor for tollkravet) mottar opplysning fra tollmyndighetene om det be-

løp som tollen utgjør for vedkommende vareførsel. Et fastsettelsesvedtak vil i utgangspunktet innebære plikter og rettigheter for et privat rettssubjekt, og dermed omfattes av definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2, hvis ikke annet er bestemt. Reglene om fastsettelse må imidlertid anvendes under hensyn til et selvdeklareringsprinsipp og til elektroniske deklareringsrutiner. Eksempelvis vil et fastsettelsesvedtak som formidles over linje fra tollmyndighetene tilbake til deklaranten, være betinget av at den inngitte deklarasjonen er korrekt. Uttrykket "fastsettelsesregler" brukes på stort sett samme måte også i avgiftsretten, om de materielle lovregler om plikten til å svare avgift. I skatteretten skjer fastsettelsen i form av et ligningsvedtak, der det materielle grunnlaget for vedtaket finnes i reglene i skatteloven og i Stortingets skattevedtak. Utligning av skatt er imidlertid også undergitt særlige saksbehandlingsregler, og disse er gitt i ligningsloven.

Fastsettelsesbestemmelsene må holdes adskilt fra vareførselsbestemmelsene i utkastets Del I. De sistnevnte kommer til anvendelse uten hensyn til om det i det enkelte tilfelle skal svares toll. Det samme gjelder for så vidt reglene i Del III, om tollforvaltning og straff mv. Tollmyndighetenes kontroll med vareførselen skal følgelig skje uhindret av om vedkommende vareførsel utløser tollskyld eller er tollfri. Videre vil fastsettelsesreglene suppleres av de særlige lovregler om innkreving og oppgjør av tollkravet. Disse er nå samlet i en særlov om innkreving av skatter, avgifter og toll (skattebetalingsloven), som blant annet vil avløse den tidligere skattebetalingsloven og en del bestemmelser i avgiftslovgivningen.

Til Kapittel 7. Grunnlag for beregning av toll

Kapittelet samler bestemmelsene om grunnlaget for beregning av toll. Kapittelet er delt i to underkapitler, ett om beregningsgrunnlag generelt, og ett om beregning av tollverdi spesielt.

Til underkapittelet Generelt om beregningsgrunnlag

Kapittelet samler de generelle bestemmelsene om beregningsgrunnlaget, om både spesifikk toll og om verditoll.

Til § 7–1. Toll etter vekt, volum og stykk (spesifikk toll)

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 7.

Første ledd om vektoll er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 7 nr. 1. Henvisningen til Stortingets tollvedtak vil være klargjørende, fordi tollvedtaket (og tariffen) alltid vil være utformet slik at det angir om varen skal svare verditoll eller spesifikk toll (etter vekt, volum eller antall). Tilføyselsen om at den faktiske nettovekten skal gjelde "med mindre vedtaket bestemmer at varens innpakning skal inngå i beregningsgrunnlaget", sikter til de tilfeller der det av tollvedtaket fremgår at nærmeste innpakning skal medregnes (angitt ved forkortelsen *m.n.i.* – med nærmeste innpakning). Uttrykket "spesifikk toll" omfatter så vel vektoll, volumtoll som stykkoll.

Annet ledd om volumtoll tilsvarende tolltariffens innledende bestemmelser § 7 nr. 2. En henvisning til Stortingets tollvedtak er, som nevnt over, nødvendig for å avklare beregningsgrunnlaget for det enkelte vareslag.

Tredje ledd omhandler stykkoll som eget beregningsgrunnlag. Stykkoll benyttes for en rekke varer. Et eksempel er levende dyr. Tolltariffens innledende bestemmelser nevner ikke stykkoll eksplisitt, men tollvedtaket har vært ansett som tilstrekkelig hjemmel for å fastsette slik toll. En konsekvent og oversiktlig redigering av reglene tilsier imidlertid at en bestemmelse om stykkoll inntas i lovteksten.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om spesifikk toll. En tilsvarende forskriftsfullmakt er gitt i tolltariffens innledende bestemmelser § 7 nr. 3,

men denne legger forskriftsfullmakten til Kongen. Bestemmelsen har imidlertid ikke vært benyttet.

Til § 7-2. Toll etter verdi (ad valorem-toll) – forholdet til WTO-avtalen

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8.

Første ledd slår fast at toll skal beregnes på grunnlag av varens verdi, dersom dette er bestemt i tollvedtaket. Det vises til bestemmelsene som er inntatt i underkapittelet om tollverdi som beregningsgrunnlag (§§ 7-10 til 7-20). Uttrykket "*ad valorem*" anvendes om de tilfeller der tollen skal svares på grunnlag av verdi. Ønsket om bedret oversikt og mulighet for sammenligninger, samt overgangen til et tollbasert vern for landbruksvarer som følge av WTO-avtalen fra 1994, har ført til at mange land gradvis har gått over til å la tollen angis som prosent av varens verdi, i stedet for stykketoll. Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel (*Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* – Tollverdiavtalen) har også ført til økt internasjonal bruk av tollverdi som grunnlag for fastsettelse av tollen.

Annet ledd bestemmer at verdifastsettelse etter første ledd skal skje i samsvar med Tollverdiavtalen. Henvisningen til avtalen er en videreføring av tolltariffens innledende bestemmelser § 8, der det heter: "Når varer skal fortolles etter verdien, skal tollverdien fastsettes på grunnlag av de forskrifter som Finansdepartementet har gitt i samsvar med bestemmelsene i Avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT)." Henvisningen medfører at tollverdireglene i norsk rett må tolkes og anvendes i samsvar med de folkerettslige forpliktelser på området. Videre vil henvisningen innebære at den tolkningspraksis som legges til grunn i internasjonale organer opprettet med hjemmel i tollverdiavtalen, vil ha relevans for tolkningen av de norske rettsreglene. Etter tollverdiavtalen artikkel 18 para. 1 er det opprettet en Tollverdikomité under WTO-sekretariatet, som har i oppgave å gi medlemslandene anledning til å søke råd vedrørende administrering av tollverdisystemet under avtalen. Tilsvarende er det etter artikkel 18 para. 2 opprettet en Teknisk tollverdikomité under Verdens tollorganisasjon, med nærmere spesifiserte oppgaver i henhold til avtalens Anneks II. Oppgavene består blant annet i å avggi rådgivende uttalelser, kommentarer og forklarende bemerkninger. Disse vil derfor gi veiledning også ved tolkning av de norske rettsreglene.

Til § 7-3. Innsigelser mot vekt eller kvantum – manko

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 36 første ledd.

Bakgrunnen for regelen er at varer som deklarerer, sjelden blir undersøkt før fortollingen. Hvis vareeieren senere kan legge frem tilstrekkelige bevis slik at tollmyndighetene finner det godtgjort at den vekt, det antall eller volum (manko) innsigelsen gjelder ikke er kommet inn i landet, er vareeieren fritatt for toll og avgifter.

Til § 7-4. Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon (utenlands prosessering)

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 17.

Bestemmelsen åpner for å sette ned beregningsgrunnlaget dersom en norsk eller tidligere fortollet vare gjeninnføres etter reparasjon eller bearbeiding i utlandet. Bestemmelsen er utformet som en "kan-regel", fordi tollgrunnlaget alternativt kan beregnes ut fra de alminnelige regler om toll i §§ 7-1 og 7-2.

Etter gjeldende rett vil det kunne være gunstigere for importøren å benytte sjablonregelen i tolltariffens innledende bestemmelser § 17, enn at beregningsgrunnlaget fastsettes etter tollverdireglene. Det er derfor i importørenes favør at fortsatt beholder det spesielle beregningsgrunnlaget som fremkommer i tolltariffens innledende bestemmelser § 17. I tillegg kommer at det er frivillig å påberope seg reglene i tolltariffens innledende bestemmelser § 17, slik at importøren alltid kan få fastsatt verdien etter reglene i tollverdiforskriften. Reglene i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 foreslås derfor videreført, med unntak for tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 2 bokstav a som foreslås noe endret.

Selv om verdiregelen i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 1 bokstav a ikke strider mot WTO-avtalen om tollverdi, kan det være behov for å fremstille regelen på en enklere måte. Det foreslås derfor at det åpnes for å sette ned beregningsgrunnlaget i stedet for å sette ned tollbeløpet. På den måten unngås en relativt komplisert regneøvelse, med å beregne den toll som den utførte vare ville ha vært ilagt dersom den var blitt innført uforandret, og deretter trekke dette fra den toll den ferdige bearbeidede vare normalt skal svare. Forslaget går ut på å sette beregningsgrunnlaget til omkostningene av bearbeidingen i utlandet, med tillegg av transportkostnader frem og tilbake. Man forholder seg da utelukkende til den vare som innføres, og tollsatsen for den legges til grunn. Med omkostningene menes verdien av både innsatsmaterialer, arbeid og andre tjenester, kort sagt det vederlag som må ytes for å få bearbeidet varen. Dette er også i samsvar med det grunnlaget som anvendes for beregning av merverdiavgiften, jf. merverdiavgiftsloven § 62 tredje ledd.

Det vil kunne bli mindre differanser i det tollbeløp som skal svares i forhold til eksisterende ordning. I de aller fleste tilfeller vil tollbelastningen for importøren bli noe mindre med den ordningen som er foreslått. Dette kommer av at verditollen er fjernet på de fleste varer som er aktuelle å sende ut for bearbeiding. I disse tilfellene vil det ikke bli fradrag når den ferdige varen kommer inn, og toll må derfor svares av varens fulle verdi. Med foreslått ordning blir toll å svare kun av bearbeidingskostnadene. Det vil neppe være mange tenkelige tilfeller hvor dagens ordning vil være mer gunstig enn den foreslåtte.

Første ledd bokstav a er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 1 og nr. 2 bokstav a, og gir et alternativ til å beregne toll etter reglene om toll etter verdi. Det vil være opp til importøren selv å velge om reglene om nedsatt beregningsgrunnlag skal benyttes i det enkelte tilfelle. I praksis velges det alternativet som gir lavest tollbelastning. Bestemmelsen tar hensyn til at en vare som bearbeides i utlandet, kan skifte varenummer ved gjeninnførselen og at tollbelastningen vil kunne endres som følge av dette. Paragrafen oppstiller for disse tilfellene en forenklet regel, der beregningsgrunnlaget i alle tilfeller utgjør omkostningene ved reparasjonen, bearbeidingen eller fremstillingen i utlandet. Tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 2 bokstav a har vært praktisert slik at også transportkostnadene frem og tilbake inkluderes i "varens fulle verdi". Utkastet innebærer således en kodifisering av praksis.

Bokstav b svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 1 og nr. 2 bokstav b, med enkelte redaksjonelle endringer. Ordet "antall" er endret til "stykk" i samsvar med uttrykksmåten i § 7-1. Stykketoll benyttes blant annet for levende dyr og en del andre landbruksvarer. Regler for utenlands bearbeiding er imidlertid mer praktiske når det gjelder foredling av industrivarer. Nye regler om utenlands bearbeiding av landbruksvarer ble vedtatt ved behandlingen av Innst.S. nr. 240 (2004-2005).

Bokstav c svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 1 og nr. 2 bokstav c. Bestemmelsen gir et alternativ for tilfellene der det ellers ville ha blitt beregnet ordinær toll. Vilkåret om at bearbeidingen skal ha vært utført uten vederlag vil også være oppfylt for tilfellene der varen

er reparert som følge av garantiforpliktelse, fabrikasjonsfeil eller lignende, eller der varen er byttet ut med en identisk vare.

Annet ledd fastsetter visse kumulative vilkår som må oppfylles for å benytte det alternative beregningsgrunnlaget som det åpnes for i første ledd. Vilkårene er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 3 til 5. I *bokstav a* oppstilles et krav om at gjeninnførsel skal skje innen 1 år, og av *bokstav b* følger at det ikke skal ha skjedd et eierskifte i perioden. Av *bokstav c* følger at beregningsmåten bare kan anvendes dersom det ikke er tilbakebetalt toll ved utførselen, og av *bokstav d* følger at et eventuelt krav om tollrefusjon skal frafalles.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende regler i forskrift. Departementet kan dessuten dispensere fra bestemmelsene i første og annet ledd og gi tillatelse til at varer på visse vilkår tillates gjeninnført tollfritt. Bestemmelsen svarer i hovedtrekkene til tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 6. Tredje ledd vil også hjemle regler som etter gjeldende rett er inntatt i forskrift av 4. november 1994 nr. 988 om særskilt tollnedsettelse ved gjeninnførsel av varer etter foredling i utlandet, og forskrift av 30. januar 1995 nr. 89 om tollfrihet ved innførsel av tekstilvarer som har vært gjenstand for leieforedling i utlandet.

Til § 7-5. Nedsettelse av beregningsgrunnlaget der varen er skadet eller bedervet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 16 og tollverdiforskriften § 11 annet ledd.

Bestemmelsen gjelder adgangen til å sette ned beregningsgrunnlaget i de tilfeller der varens verdi er redusert, typisk som følge av skade påført mens varen var under fremsendelse fra selger til kjøper. Se også omtalen til utkastet § 5-5 om fritak for ødelagte varer, og om forholdet til utkastets § 7-5.

Første ledd åpner for at tollen i skadetilfellene kan beregnes ut fra et redusert beregningsgrunnlag under gitte forutsetninger, jf. *bokstavene a-e*. Dette gjelder også for varer der tollen skal beregnes etter vekt. Dette er en endring i forhold til tolltariffens innledende bestemmelser § 16, som åpner for en reduksjon i selve tollbeløpet som alternativ til at beregningsgrunnlag settes ned. En beregningsregel med utgangspunkt i verdigrunnlaget, vil imidlertid neppe medføre større forskjeller i effektiv tollbelastning. Uttrykket "under tollkontroll" i bokstav d omfatter varer som ikke er fortollet.

Annet ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 16 annet ledd og tollverdiforskriften § 11 nr. 2. For vare som det skal svares spesifikk toll for, skal beregningsgrunnlaget settes ned tilsvarende verdiforringelsen. Et eksempel kan være tilfellet der verdien av en hest er blitt redusert med 10 pst. som følge av omstendigheter nevnt i første ledd. For hester skal det imidlertid svares stykktoll. Beregningsgrunnlaget – som her er stykktollsatsen – skal følgelig reduseres tilsvarende verdiforringelsen, slik at tollen beregnes av stykktollen for en hest multiplisert med 0,9.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 7-6. Tilsidesettelse av deklart beregningsgrunnlag

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 34.

Bestemmelsens anvendelsesområde er her utvidet til også å gjelde de andre beregningsgrunnlagene.

Til underkapittelet Tollverdi som beregningsgrunnlag

Underkapittelet omfatter reglene om tollverdi som beregningsgrunnlag, det vil si der tollen skal beregnes *ad valorem* (i prosent av verdien), jf. § 7-2. Underkapittelets 10 paragrafer utgjør de

såkalte tollverdireglene som i gjeldende rett er gitt i *tollverdiforskriften* (forskrift 12. mars 1980 nr. 4917 om fastsettelse av varers tollverdi) med tilhørende anmerkninger, hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 8.

Underkapittelet om tollverdi som beregningsgrunnlag er redigert slik at paragrafene §§ 7–10 til 7–20 i store trekk følger samme oppbygning og systematikk som artiklene i tollverdiavtalen. Selv om redigeringsmåten kan virke uvant i forhold til hvordan norske lovtekster ellers er utformet, vil reglens folkerettslige forankring og deres praktiske betydning for internasjonale brukere som eksporterer til de norske markedene, tilsi at lovteksten og redigeringen bør ligge tett inntil den folkerettslige opphavsteksten. Et tilsvarende synspunkt synes til en viss grad å ligge til grunn for den redigeringsmåte som er valgt i EF-retten, som imidlertid fordeler regelmengden på to nivåer, henholdsvis i EFs tollkodeks (*Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*), og i tollkodeksens gjennomføringsbestemmelser (*Commission Regulation (EEC) 2454/93 of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of the Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code*). Disse rettsaktene refereres til som *tollkodeksen* og *gjennomføringsbestemmelsene*. I valget mellom en redigering som legger avtaleteksten til grunn, eller en alternativ struktur der de nevnte EF-rettsaktene benyttes som forbilde, vil avtaleteksten være å foretrekke, fordi denne utgjør den folkerettslige forankringen for de norske lovreglene. At videreutviklingen av regelverket skjer i regi av WTO, vil trekke i samme retning. Det vises også til at EFs rettsakter er langt mer ordrike enn den til sammenligning kortfattede avtaleteksten.

Som det fremgår av § 7–2, skal anvendelse av de norske reglene om tollverdi skje i samsvar med tollverdiavtalen, og avtalen vil gi tolkningsmomenter til lovbestemmelsene om tollverdi. Uttalelser og anbefalinger fra Den tekniske tollverdikomité i WTO vil også gi veiledning ved tolkning og anvendelse av de norske bestemmelsene. Hensynet til rettsenhet på dette praktisk viktige rettsområdet, og de økonomiske aktørenes behov for et forutsigelig og konsekvent regelverk, kan tale for at de folkerettslige tekstene tillegges betydelig vekt ved tolkning og anvendelse av lovens bestemmelser.

Utkastets bestemmelser om tollverdi viderefører i det alt vesentlige de materielle regler som er gitt i tollverdiforskriften. Paragrafnummereringen er forrykket i forhold til den tilsvarende nummereringen i forskriften, slik at § 7–10 om transaksjonsverdien svarer til tollverdiforskriften § 2, § 7–11 til forskriftens § 3 osv. I forhold til tollverdiavtalen vil § 7–10 svare til artikkel 1, § 7–11 til artikkel 2 osv.

Til § 7–10. Varens transaksjonsverdi

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 2.

Bestemmelsen gjelder transaksjonsverdien, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 1, om *"transaction value"*. Etter tollverdiavtalen (preamblens femte ledd) skal transaksjonsverdien i størst mulig utstrekning legges til grunn ved fastsettelse av tollverdien. I dette ligger at de alternative beregningsmåter er *subsidiære* i forhold til transaksjonsverdien. Det må foreligge klare holdpunkter for at § 7–10 ikke kan anvendes, for at de øvrige beregningsmåter som loven anviser for å beregne tollene kan benyttes.

Første ledd tilsvarende tollverdiforskriften § 2 første ledd, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 1 para. 1. Bestemmelsen angir den prinsipale fremgangsmåte for fastsettelse av tollverdien, og går ut på at den pris partene faktisk har avtalt (transaksjonsverdien) skal legges til grunn. Transak-

sjonsverdien skal imidlertid justeres i samsvar med bestemmelsene i § 7–17 om poster som skal inngå i tollverdien, og § 7–18 om poster som ikke skal inngå i tollverdien.

Hovedregelen om at transaksjonsverdien er den pris som faktisk er betalt eller skal betales (*"the price actually paid or payable"*) sikter til den fullstendige betaling, uten at denne nødvendigvis gjøres opp ved overføring av penger eller lignende betalingsmidler. Betaling kan i henhold til anmerkningene og noten til avtalens artikkel 1, også gjøres i form av remburs eller omsettelige papirer, direkte eller indirekte. Indirekte betaling foreligger eksempelvis der kjøperen helt eller delvis gjør opp en gjeld som selgeren har. Overføring av dividende eller andre betalinger fra kjøperen til selgeren, og som ikke vedrører de innførte varer, vil imidlertid ikke anses som en del av transaksjonsverdien. Tilsvarende gjelder aktivitet som kjøperen for egen regning utfører (bortsett fra slike forhold som skal justeres for etter § 7–17), selv om aktiviteten kan bli betraktet som fordelaktig for selger. Videre skal tollverdien ikke omfatte følgende utgifter eller kostnader, hvis disse er adskilt eller kan adskilles fra den faktiske pris som er betalt eller skal betales for varene: Kostnader for konstruksjon, oppføring, montering, vedlikehold eller teknisk hjelp, som foretas etter innførselen av industrielle anlegg, maskiner eller utstyr, kostnader til transport etter innførselen – også transportrelatert forsikring og lossing. Rentekostnader som kjøperen må betale i henhold til skriftlig finansieringsavtale om kjøpet av de innførte varer omfattes heller ikke.

Bokstav a oppregner tre ulike typer av begrensninger i kjøperens rådighet som vil innebære at transaksjonsverdien likevel ikke skal legges til grunn. Typetilfellene er nærmere utdypet i anmerkningene, og i notene til avtalens artikkel 1 para. 1 (a) (iii), slik at begrensninger som ikke vesentlig påvirker varens verdi, ikke skal medføre at den pris som er betalt eller skal betales skal anses som uakseptabel. Dette vil eksempelvis være tilfelle når selgeren krever av kjøperen av biler, at han ikke selger eller utstiller dem før en fastsatt dato som angir begynnelsen av et nytt modellår.

Bokstav b bestemmer at transaksjonsverdien bare kan benyttes dersom salget eller prisen er gjenstand for vilkår eller vederlag som lar seg verdifastsette. I anmerkningene og i notene til avtalens artikkel 1 (b) er det gitt tre eksempler på dette: (a) selgeren fastsetter prisen på de innførte varer på betingelse av at kjøperen også vil kjøpe andre varer i bestemte mengder, eller (b) prisen på de innførte varer er avhengig av den pris eller priser som kjøperen av de innførte varer selger andre varer til selgeren av de innførte varer for og (c) prisen er fastsatt på grunnlag av en form for betaling som ikke har forbindelse med de innførte varer, som for eksempel når de innførte varer er halvfabrikata som er levert av selgeren på betingelse av at han mottar en bestemt mengde av de ferdige varer. Det heter imidlertid at betingelser eller vederlag som har med fremstilling eller markedsføring av de innførte varer å gjøre, imidlertid ikke skal medføre at transaksjonsverdien blir forkastet. For eksempel skal ikke den omstendighet at kjøperen gir selgeren konstruksjonsarbeider og tegninger som er utført i Norge, medføre at transaksjonsverdien blir forkastet. Om kjøperen for egen regning påtar seg, også når det skjer etter avtale med selgeren, å markedsføre de innførte varer, er heller ikke verdien av slike ytelser del av tollverdien og skal ikke medføre at transaksjonsverdien blir forkastet.

Bokstav c omhandler tilfellene der et utbytte av kjøperens senere videresalg skal tilfalle selgeren mv. Uttrykket "overdragelse" av varene er benyttet i stedet for "rådighet over" (som det heter i tollovforskriften § 2 nr. 1 bokstav c). Dette synes å svare bedre til avtaletekstens uttrykk "*disposal*" i artikkel 1 para. 1 (c). Det samme uttrykket er benyttet også i offisiell dansk oversettelse av EFs tollkodeks artikkel 29 nr. 1 bokstav c.

Bokstav d stiller krav om uavhengighet mellom kjøper og selger for at transaksjonsverdien kan godtas som tollverdi, og henviser i denne forbindelse til nærmere regulering i forskrift, jf. forskriftsfullmakten i siste ledd. Slike bestemmelser vil måtte bygge på tollovforskriften § 1 nr. 4, og

avtalens artikkel 15 para. 4, der det gis en kasuistisk oppregning over typetilfeller. Avhengighet vil således foreligge dersom (1) kjøper og selger er funksjonærer eller ledere i hverandres forretninger, (2) kjøper og selger juridisk behandles som forretningspartnere, (3) kjøper og selger er arbeidsgiver og arbeidstaker, (4) kjøper og selger tilhører samme familie, (5) en person direkte eller indirekte eier, kontrollerer eller innehar 5 prosent eller mer av de stemmeberettigede aksjer hos dem begge, (6) kjøper eller selger direkte eller indirekte kontrollerer den andre, (7) kjøper og selger direkte eller indirekte kontrolleres av en tredje person, (8) kjøper og selger sammen, direkte eller indirekte, kontrollerer en tredje person, eller (9) kjøper og selger har et økonomisk interessefelleskap ved at den ene er eneagent, eneforhandler eller eneimportør for den andre. Tollverdiforskriftens uttrykk "er uavhengige" er erstattet med "ikke er avhengige av hverandre", som er i tråd med avtaleteksten og den tilsvarende uttrykksmåten i tollkodeksens gjennomføringsbestemmelser artikkel 143.

Annet ledd bestemmer at alle vederlag som salget av varen er betinget av, skal inngå i den prisen som er nevnt i første ledd. Bestemmelsen er bygger delvis på anmerkningene til tollverdiforskriften § 2, og en tilsvarende regel i kodeksen artikkel 29 nr. 3 bokstav a. Uttrykket "alle vederlag" vil omfatte ethvert vederlag som ytes for erverv av eiendomsrett til varen, uansett hvorledes og når vederlagene overføres. Også indirekte betalinger vil omfattes, men ikke aktiviteter som bekostes av kjøperen for egen regning, selv om selgeren har hatt fordel av aktiviteten eller den er utført med selgers godkjenning.

Tredje ledd slår fast at den prisen det siktes til, er den som gjelder i et eksportsalg hvor varen sendes til kjøper i Norge. Uttrykket "solgt for eksport til importlandet" innledningsvis i artikkel 1 i avtalen kan åpne for flere tolkninger. Men til forskjell fra noen andre land og tollunioner (deriblant EU), er det i norsk rett ikke åpnet for et prinsipp om "første eksportsalg" (*First Sale for Export-Rule*). Formuleringen anses i henhold til forvaltnings- og rettspraksis å oppstille et dobbeltvilkår – slik at forutsetningene vil være at salget innebærer at varen er sendt til Norge, og dessuten at salget skjer til en kjøper som befinner seg i Norge. Bestemmelsen kodifiserer således gjeldende rett.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om når avhengighet foreligger og i hvilke tilfeller transaksjonsverdien kan godtas som tollverdi, selv om det foreligger avhengighet. Se første ledd bokstav d ovenfor. Slike regler er inntatt i tollverdiforskriften § 2 nr. 2.

Til § 7–11. Transaksjonsverdien av identiske varer

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 3 og anmerkningen til denne.

Bestemmelsen gjelder transaksjonsverdien av identiske varer, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 2 om "*identical goods*".

Første ledd er hentet fra tollverdiforskriften § 3. Dersom hovedregelen om fastsettelse av tollverdi som beskrevet i § 7–10 ikke kan anvendes, skal *subsidiært* transaksjonsverdien for identiske varer legges til grunn. Ordlyden er noe endret i forhold til tollverdiforskriften. Reglene i tollforskriften § 1 bokstav b, om i hvilke tilfeller kravene til samme omsetningsledd og mengde kan fravikes, er ikke tatt med i lovteksten. Grunnen til det er at reglene er relativt detaljerte og erfaringsvis sjelden kommer til anvendelse.

Annet ledd angir hva som menes med "identiske varer", og er hentet fra tollverdiforskriften paragraf 1 nr. 2 bokstav a, og avtalens artikkel 2 para. 1 (b), sammenholdt med artikkel 15 para. 2 (a). Uttrykket "produsert" vil omfatte både dyrket, fremstilt og utvunnet, slik dette er definert i tollverdiforskriften § 1 nr. 1 bokstav c. En tilsvarende definisjon vil kunne gis i forskrift, jf. forskriftsfull-

makten i *tredje ledd*. Forskriftsfullmakten vil også omfatte adgang til å fravike de vilkår som følger av første ledd, om at prisen for identiske varer skal gjelde samme omsetningsledd og samme mengde.

Til § 7–12. Transaksjonsverdien av lignende varer

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 4 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder transaksjonsverdien av lignende varer, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 3 om *"similar goods"*.

Første ledd er noe omredigert i forhold til tollverdiforskriften § 4 nr. 1. Bestemmelsen fastsetter at når hverken transaksjonsverdien etter § 7–10, eller prisen på identiske varer etter § 7–11 kan benyttes, skal prisen på lignende varer legges til grunn. Ordlyden samsvarer med avtalens artikkel 3 para. 1 (a). I likhet med § 7–11 åpnes det for at regler om i hvilke tilfeller kravene til samme omsetningsledd og mengde kan fravikes, kan gis i forskrift.

Annet ledd definerer hva som menes med "lignende varer". Uttrykket er definert i tollverdiforskriften § 1 nr. 2 bokstav b, og vil kunne utdypes i forskrift, jf. forskriftsfullmakten i *tredje ledd*. Varens kvalitet, omdømme og varemerke er blant de faktorer som vil måtte tas i betraktning.

Til § 7–13. Deklarantens valg mellom §§ 7–14 og 7–15

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 5 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder deklarantens valg av beregningsregel, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 4.

Første ledd angir to alternativer som aktualiseres dersom tollverdi ikke kan fastsettes på grunnlag av de tre forutgående paragrafer om henholdsvis transaksjonsverdi, prisen på identiske varer og prisen på lignende varer. De to alternativene går ut på at tollverdien skal fastsettes enten på grunnlag av salgsprisen i Norge (§ 7–14), eller på grunnlag av beregnet verdi (§ 7–15).

Annet ledd oppstiller et valg mellom de to alternativene som er nevnt i første ledd. Valgretten er i avtalens artikkel 4 formulert slik at den skal komme til uttrykk som en anmodning fra importøren (*"at the request of the importer"*). I praksis vil importørens valg fremgå av den tolldeklarasjon som inngis, eller eventuelt i en senere melding fra samme avsender, slik som omtalt i §§ 4–10 flg. I lovteksten er derfor benyttet uttrykket "deklarantens valg".

Til § 7–14. Tollverdi fastsatt med utgangspunkt i salgspris i Norge

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 6 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder tollverdi fastsatt med utgangspunkt i salgspris i Norge, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 5 om *"customs value [...] based on the unit price at which the imported goods or identical or similar goods are sold"*.

Første ledd fastsetter at tollverdien skal fastsettes med utgangspunkt i den enhetspris som identiske eller lignende varer selges for i Norge. Regelen må leses på bakgrunn av de forutgående paragrafer, slik at verdifastsettelse med utgangspunkt i salgspris i Norge bare aktualiseres dersom de forannevnte fastsettelsesmåtene ikke kan anvendes, og importøren dessuten ønsker salgsprisen som utgangspunkt for verdifastsettelsen (i stedet for beregnet tollverdi, etter § 7–15). Forutsetningen for verdifastsettelse med utgangspunkt i salgspris i Norge er at enhetsprisen gjelder et salg i størst samlet mengde i første omsetningsledd, og at varene innføres på omtrent samme tid som

de varer som skal verdifastsettes. Videre skal salget skje til en kjøper som ikke er avhengig av selgeren.

Annet ledd angir de poster som enhetsprisen skal reduseres med. *Bokstav a* nevner de påslag som er vanlig å gjøre ved salg av vedkommende vare. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 5 para. 1 bokstav a, underpunktene (i) til (iv). I underpunkt (iii) viser avtaleteksten til avtalens artikkel 8 para. 2, der medlemslandene i sin internrett gis mulighet for enten å inkludere eller å ekskludere visse kostnadselementer, nemlig transport av varen frem til innførselsstedet, laste- og lossekostnader som knytter seg til slik transport og endelig assuransekostnader. Som det fremgår av annet ledd *bokstav b*, er disse kostnadene inntatt i oppregningen av kostnadselementer som skal trekkes fra enhetsprisen. Av *bokstav c* følger at toll og andre interne avgifter ikke skal medtas, i tråd med hva som er bestemt i avtalens artikkel 5 para. 1 (a) (iv).

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift, herunder om de fradrag som kan gjøres i enhetsprisen.

Til § 7–15. Utreget tollverdi

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 7 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder utregnet tollverdi, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 6 om "*computed value*". I paragrafoverskriften benyttes uttrykket "utregnet tollverdi" (i stedet for tolloverskriftens "beregnet tollverdi"), for å forhindre sammenblanding med uttrykket "beregning" slik dette er benyttet andre steder i kapittelet. Uttrykket "utregnet verdi" synes også å være i samsvar med avtaletekstens "*computed value*".

Første ledd beskriver fremgangsmåten for utregnet tollverdi, ved å angi de postene som skal summeres. Etter *bokstav a* vil postene omfatte innsatsfaktorer som materialer og produksjon av varen, og etter *bokstav b* fortjeneste og alminnelige kostnader på produsentleddet i vedkommende eksportland for varer av samme kategori eller slag. Av *bokstav c* fremgår at også transport- og forsikringskostnaden for varen frem til innførselsstedet, samt kostnader for lasting og håndtering som er forbundet med forannevnte transport av varen, skal inngå i summen. Omkostningene nevnt under *bokstav c* svarer til de poster som er nevnt i § 7–17 første ledd bokstavene e og f.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 7–16. Tollverdi fastsatt på rimelig måte

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 8 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder tollverdi fastsatt på rimelig måte, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 7 om "*reasonable means*".

Første ledd viderefører tollverdiforskriften § 8 og avtalens artikkel 7 para. 1. Bestemmelsen er noe omformulert, men det tilsiktes ikke materielle endringer. I avtaleteksten heter det at verdifastsettelsen skal skje med rimelighet og i samsvar med prinsippene og de generelle reglene i Tollverdiavtalen og i Generalavtalens artikkel VII, og på grunnlag av de faktiske opplysninger som foreligger i importlandet. Det må således forutsettes at tollmyndighetene tolker og anvender lovbestemmelsen i tråd med avtalens prinsipper, slik dette ellers vil følge av § 7–2.

Annet ledd presiserer i en rekke punkter de forhold som ikke skal influere tollmyndighetenes fastsettelse av tollverdi på rimelig måte, slik det fremgår av Tollverdiavtalens artikkel 7 para. 2. Oppregningen bygger på den tilsvarende bestemmelsen i EFs tollkodeks artikkel 31 i dansk over-

settelse. Formålet med presiseringen er å unngå at tollverdien blir fastsatt på en måte som ikke er i samsvar med prinsippene i avtalen, og at brukerne av regelverket gis en forsikring om dette.

Til § 7–17. Poster som inngår i tollverdien

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 9 og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder de poster som skal inngå i beregningsgrunnlaget, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 8. Den gir en oversikt over de kostnadene som skal legges til prisen etter § 7–10, dersom disse kostnadene ikke allerede inngår i den pris som er betalt eller skal betales for varen.

Første ledd bokstavene a og b gjelder provisjoner og salærer, emballasjekostnader og varer til bruk i produksjonen eller salget av varen mv., og svarer til tollverdiforskriften § 9 nr. 1 bokstavene a og b. Med "innkjøpsprovisjoner" i *bokstav a nr. 1* siktes det til gebyr som importøren betaler til sin agent for de tjenester agenter yter ved innkjøp av de varer som skal verdifastsettes.

Bokstav c, om vederlag for immaterialrettigheter mv., er hentet fra tollverdiforskriften § 9 nr. 1 bokstav c. Bestemmelsen er noe omredigert, og kodifiserer forvaltningspraksis ved at vederlag for immaterialrettigheter til en tredjemann skal legges til tollverdien dersom betalingen er en betingelse for kjøp av varen eller tredjemann står i et avhengighetsforhold til selgeren. Uttrykkene "royalties og lisensgebyr" er erstattet med begrepet "immaterialrettigheter", fordi det i noten til Tollverdiavtalens artikkel 8 er presisert at royalties og lisensgebyrer også kan omfatte patenter varemerker og opphavsrettigheter.

Bokstavene d, e og f gjelder vederlag som tilfaller selgeren, transport- og lastekostnader mv., og viderefører tollverdiforskriften § 9 nr. 1 bokstav d og nr. 2 bokstavene a, b og c. Regelen vederlag i bokstav d må ses i sammenheng med § 7–10 første ledd bokstav c. Forsikringskostnader er regulert i bokstav e sammen med transportkostnader. Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om hva som skal regnes som innførselsstedet, jf. tredje ledd.

Annet ledd tilsvarende tollverdiforskriften § 9 nr. 3 og nr. 4, og gjennomfører avtalens artikkel 8 para. 3. Ordlyden er noe endret i forhold til forskriften, uten at det tilsiktes materielle endringer. Bestemmelsen er tatt med av informasjonsgrunner. I EF-retten er en tilsvarende bestemmelse innført i tollkodeksen artikkel 32 para. 2 og 3.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette utfyllende bestemmelser om de kostnader som skal inngå i tollverdien etter første ledd.

Til § 7–18. Poster som ikke skal inngå i tollverdien

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 2 tredje ledd og anmerkningene til denne.

Bestemmelsen gjelder slike poster som ikke skal inngå i tollverdien, gjennomfører noten til tollverdiavtalens artikkel 1. Bestemmelsen fastslår hvilke utgifter eller kostnader som ikke skal inngå i tollverdien fastsatt etter § 7–10, jf. § 7–17.

Bokstav a gjelder vederlag for konstruksjon mv., og svarer til anmerkningen til tollverdiforskriften § 2 tredje ledd bokstav a. Bestemmelsen omfatter for eksempel monteringskostnader for industrielle anlegg, maskiner og utstyr.

Bokstav b omhandler vederlag for transport og forsikring, og viderefører anmerkningen til tollverdiforskriften § 2 tredje ledd bokstav b. Kostnader for transport eller forsikring i Norge kan holdes utenfor tollverdien selv om de inngår i prisen for varen, under forutsetning av at de kan identifiseres og dermed skilles fra prisen for varen.

Bokstav c gjelder toll og avgifter i Norge, og viderefører anmerkningen til tollverdiforskriften § 2 tredje ledd bokstav c (om "toll og skatter i Norge"). Uttrykket "toll og avgifter" synes å svare bedre til avtalens ordlyd "*excise and duties*".

Bokstav d omtaler renter, og svarer til anmerkningen til tollverdiforskriften § 2 tredje ledd bokstav d. Vilkaene om at kjøperen på oppfordring må kunne påvise at finansieringskostnaden i realiteten ikke innebærer betaling for varen, og at rentesatsen ikke overstiger det rentenivået som er vanlig for slike transaksjoner, er en videreføring av gjeldende rett.

Bokstav e gjelder innkjøpsprovisjon, og er ny. Etter gjeldende rett åpnes det ikke uten videre for at en innkjøpsprovisjon som først er inntatt i prisen, senere kan trekkes ut ved fastsettelsen av tollverdien. I bokstav e gjøres det klart at innkjøpsprovisjon skal holdes utenfor, selv i disse tilfellene. Regelen vil dermed harmonere med den parallelle regel i EF-retten. I tollkodeksen artikkel 32 para. 1 (a) (i), heter det: "provisjon og meglerhonorar, dog ikke innkjøpsprovisjon".

Bokstav f omhandler vederlag for retten til å reproducere innførte varer i Norge, og er hentet fra anmerkningen til tollverdiforskriften § 9.

Bokstav g er ny og innebærer en kodifikasjon av gjeldende rett. I praksis har eksterne avgifter blitt trukket fra tollverdien, dersom det kan påvises at avgiftene er refundert fra eksportlandet. Bokstav g vil åpne for at slike eksportavgifter holdes utenfor tollverdigrunnlaget, selv om avgiftene ennå ikke er faktisk refundert av eksportlandets myndigheter. Tollmyndighetene vil imidlertid måtte foreta en konkret vurdering av om det er sannsynlig at kjøper vil få refundert avgiften.

Til § 7–19. Omregningskurs

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 8 og tollverdiforskriften § 10.

Bestemmelsen gjelder den omregningskurs som skal legges til grunn, og gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 9.

Til § 7–20. Utsatt endelig verdifastsettelse.

Bestemmelsen gjennomfører tollverdiavtalens artikkel 13 om utsettelse av endelig verdifastsettelse ("*delay of final determination of such customs valuation*").

Første ledd tar sikte på de tilfeller der det av grunner som ikke skyldes importøren, oppstår vanskeligheter i forbindelse med å fremskaffe de nødvendige opplysninger for verdifastsettelsen. Tollmyndighetene gis i disse tilfeller adgang til å tillate utsettelse av den endelige fastsettelsen av tollverdien. Avgjørelsen vil måtte bygge på et konkret skjønn i det enkelte tilfelle.

Annet ledd viderefører tollverdiforskriften § 12. Denne bestemmelsen hjemler ikke selve tillatelsen til utsatt verdifastsettelse, men gir regler for sikkerhetsstillelse dersom slik utsettelse blir innvilget.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift om utsatt verdifastsettelse og utlevering.

Om kapittel 8. Preferansetoll

Utkastets kapittel 8 inneholder regler om preferansetollbehandling. Preferansetollbehandling kan kort beskrives som den tollettelse som visse vareførsler innrømmes på bakgrunn av en preferanseavtale (frihandelsavtale) eller en preferanseordning (som GSP-systemet, *General System of Preferences*, som ensidig innrømmes visse utviklingsland).

Til § 8–1. Preferansetoll

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 2.

Bestemmelsen definerer preferansetoll som tollreduksjon, tollfrihet eller annen tollmessig begunstivelse 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, jf. omtale til § 2 i plenarvedtaket.

Til § 8–2. Preferansetoll på grunnlag av frihandelsavtale mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 første ledd.

Bestemmelsen gjelder preferansetoll på grunnlag av frihandelsavtale som Norge har inngått med annen stat eller gruppe av stater, eller en ordning hjemlet i slik tilsvarende avtale.

Første ledd bestemmer at preferansetoll skal innrømmes for varer som omfattes av frihandelsavtale som Norge har inngått med fremmed stat eller gruppe av stater, eller annen ordning hjemlet i slik avtale. Preferansetollbehandling vil være betinget av at det fremsettes et særlig krav om dette, jf. § 8–4 første ledd. Uttrykket ”annen ordning hjemlet i slik avtale” henspiller på Generalavtalens artikkel XXIV, som åpner for regionale avtaler om frihandelsområder eller tollunioner på visse vilkår.

Annet ledd slår fast i *første punktum* at preferansetoll etter første ledd vil være betinget av at varen har opprinnelse innenfor vedkommende avtales virkeområde. I *annet punktum* heter det at opprinnelsesstatus fastsettes i henhold til avtalens opprinnelsesregler og bestemmelsene i loven her. Uttrykket ”virkeområde” er valgt fremfor territorium eller tollområde, fordi frihandelsavtalers virkeområde ikke nødvendigvis er sammenfallende med avtalepartenes territorier eller tollområder. En frihandelsavtale er dessuten begrenset til de varer som er omfattet (”within the Scope of the Agreement”). Henvisningen til ”loven her”, gjelder de formelle vilkår, blant annet om at opprinnelsesstatus må dokumenteres etter § 8–4.

Tredje ledd pålegger departementet å kunngjøre i forskrift en oversikt over de frihandelsavtaler som Norge til enhver tid er bundet av. En slik oversikt er i dag tatt inn i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 annet ledd. Det vil imidlertid være hensiktsmessig at slike opplysninger gis i forskrift, blant annet fordi det kan være behov for relativt hyppige endringer.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser som gjennomfører opprinnelsesreglene i gjeldende frihandelsavtaler. Det er gitt regler om dette i Finansdepartementets forskrift 13. desember 2004 nr. 1702 om preferensielle opprinnelsesregler.

Til § 8–3. Preferansetoll på grunnlag av det generelle preferansesystemet for utviklingsland – GSP

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 fjerde ledd.

Bestemmelsen gjelder ensidige preferanseordninger. Uttrykket ”ensidig” sikter til at ordningen er etablert ved unilateral erklæring fra norsk side, uten folkerettslige forpliktelser overfor annen stat eller organisasjon, og at norske myndigheter på selvstendig grunnlag kan la ordningen endres eller opphøre dersom dette skulle anses hensiktsmessig.

Første ledd bestemmer at preferansetoll skal innrømmes for vare som er omfattet av en ordning som Norge ensidig har etablert som et generelt preferansesystem (GSP) til tollmessig begunstivelse av en gruppe stater. Bestemmelsen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 fjerde ledd.

Annet ledd omtaler vilkåret om at varer må ha opprinnelse innenfor ordningens stedlige virkeområde for å oppnå preferansetoll.

Tredje ledd gir departementet oppgaven å kunngjøre oversikt over de landene som deltar i GSP-ordningen. I dag blir en slik oversikt kunngjort i rundskriv publisert av tolletaten. Kunngjøring i forskrifts form vil antagelig gjøre slike opplysninger lettere tilgjengelige for brukere flest.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om det generelle preferansesystemet, herunder de tilhørende opprinnelsesregler, i forskrift. Opprinnelsesregler for GSP-varer ble gitt av Finansdepartementet i forskrift 20. februar 1998 nr. 158, med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 fjerde ledd. Se ellers Finansdepartementets forskrift 13. desember 2004 nr. 1702 om preferensielle opprinnelsesregler.

Til § 8–4. Krav om preferansetoll og dokumentasjon av opprinnelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 første ledd, og tolloven § 17.

Første ledd bestemmer at preferansetoll bare innrømmes dersom importøren fremsetter krav om det. Kravet må være legitimert ved nødvendig dokumentasjon. Disse forutsetningene gjelder både frihandelsvarer og GSP-varer. Rettsinformasjonshensyn tilsier at hovedregelen om fremsettelse av krav om preferansetoll bør fremgå av loven.

Annet ledd fastsetter at slik dokumentasjon som er nevnt i første ledd, må kunne tilfredsstille nærmere angitte formkrav, og at den må oppbevares for kontrollformål i minst 10 år regnet fra fortollingstidspunktet.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om blant annet hvordan krav om preferansetoll kan fremsettes, og om opprinnelsesbevis.

Til underkapittelet Ikke-preferensielle opprinnelsesregler

Kapittelet omhandler de opprinnelsesregler som skal anvendes dersom dette ikke følger av en særskilt avtale om tollpreferansebehandling med fremmed stat eller organisasjon. I slike tilfeller skal opprinnelsesreglene i § 8–10 legges til grunn.

Vanligvis vil opprinnelsesregler inngå som en del av en preferanseavtale, der partene avklarer de nærmere kriterier som skal gjelde for at en vare skal ha status som opprinnelsesvare og derved gis preferansebehandling, jf. utkastets kapittel 8. Tilsvarende vil det måtte anvendes særlige opprinnelsesregler for ensidige preferanseordninger, som GSP, der dette er gitt i forskrift 20. februar 1998 nr. 158 om varers opprinnelse mv. ved bruk av tollpreferansesystemet for utviklingsland (*Generalized System of Preferences*, GSP), med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 fjerde ledd. Imidlertid vil det være behov for nasjonale opprinnelsesregler for slike tilfeller som ikke hører til de forannevnte, for eksempel der det skal fastslås overfor myndighetene i ett tredjeland at en vare er av norsk opprinnelse, eller det er ønskelig å utstyre en vare med et opprinnelsesmerke ("Made in Norway"). Det vil også være behov for opprinnelsesregler i tilknytning til import- og eksportforbud mv. Slike "ikke-preferensielle opprinnelsesregler" har til nå bare vært gitt i svært kortfattet form, i forskrift 18. august 1998 nr. 818 om gjennomføring av innførselsreguleringen § 3, med hjemmel i lov av 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførselsregulering § 1 og § 3.

Den folkerettslige bakgrunnen for opprinnelsesregelverket finnes i Kyoto-konvensjonen av 18. mai 1973 om forenkling og harmonisering av tollprosedyrer, Vedlegg D.1. Norge har imidlertid ikke tiltrådt konvensjonsforpliktelsene på dette punkt. I EF-retten er ikke-preferensielle opprinnelsesregler inntatt i tollkodeksens artikler 22 til 26. Tollkodeksens regler vil imidlertid bare være et

utgangspunkt, fordi det i rettsaktene som regulerer handelstiltakene er vist til at tollkodeksens regler skal anvendes så langt de passer, og kan fravikes – se eksempelvis rådsforordning 384/96 om beskyttelse mot dumpingimport fra ikke-medlemsland, artikkel 14 para. 3.

Etter WTO-avtalen om opprinnelsesregler (*WTO Agreement on Origin*) er det lagt opp til at det skal fremforhandles et omfattende sett av varespesifikke opprinnelsesregler, men det foreligger ennå ikke et forhandlingsresultat. Norge er dermed ikke rettslig bundet til ett bestemt sett regler. Det følger av opprinnelsesavtalen at når det gjelder handelsregimer som medfører innrømmelse av preferansetoll utover mestbegunstigelsessatsene, vil det være opp til partene selv å komme til enighet om egnede opprinnelsesregler (såkalte preferensielle opprinnelsesregler). Disse preferanseopprinnelsesreglene vil også komme til anvendelse ved bruk av handelstiltak under den enkelte frihandelsavtale, dersom ikke annet fremgår av vedkommende avtale.

Til § 8–10. Ikke-preferensielle opprinnelsesregler

Om bakgrunnen for bestemmelsen kan det vises til lov av 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslereregulering § 1 og § 3, og forskrift 18. august 1998 nr. 818 om gjennomføring av innførselsreguleringen § 3.

Første ledd bestemmer at dersom en vares opprinnelse skal fastsettes uten at dette følger av særskilt avtale om tollpreferansebehandling med fremmed stat eller organisasjon, skal opprinnelsesreglene i annet, tredje og fjerde ledd legges til grunn, hvis ikke annet følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Eksempelvis vil visse handelstiltak etter utkastets kapittel 10 etter forholdene bare komme til anvendelse overfor ikke-preferansevarer, og her vil de såkalte "ikke-preferensielle opprinnelsesreglene" komme til anvendelse. Således skal WTO-rettslige beskyttelsestiltak – til forskjell fra tilsvarende antidumping- og utjevningstiltak – etter Generalavtalens artikkel XIX gis generell anvendelse, uavhengig av vedkommende vares opprinnelsesland. Dette følger også av Beskyttelsesavtalen artikkel 2 para. 2, der det heter at beskyttelsestiltak skal anvendes for en vare som importeres, uansett varens opprinnelse (*"safeguard measures shall be applied irrespective to its source"*). I WTO-avtalen om landbruk er det i reglene om særskilte beskyttelsestiltak for landbruksvarer artikkel 5 para. 8 gjort en tilsvarende henvisning til Generalavtalens artikkel XIX og til Beskyttelsesavtalen artikkel 2. Slike særskilte tiltak vil følgelig måtte anvendes uten hensyn til hvor varen måtte være eksportert fra. Forbeholdet avslutningsvis om Norges folkerettslige forpliktelser, innebærer at de materielle reglene nevnt i tredje, fjerde og femte ledd må tolkes og anvendes innenfor rammen av WTO-avtalen, og at de ikke-preferensielle opprinnelsesregler i WTO vil gjelde når de pågående forhandlingene på grunnlag av Opprinnelsesavtalen sluttføres. Henvisningen til de folkerettslige forpliktelsene innebærer videre at dersom et handelstiltak iverksettes innenfor rammen av en frihandelsavtale, skal frihandelsavtalens opprinnelsesregler legges til grunn så langt dette følger av avtalen. I enkelte avtaler er det imidlertid fastsatt at nasjonale opprinnelsesregler likevel skal gjelde for visse deler av avtalen – her vil følgelig § 8–10 komme til anvendelse. *Annet punktum* slår fast at de materielle reglene i annet til fjerde ledd får tilsvarende anvendelse også ved tollmessig bestevilkårsbehandling etter Generalavtalens artikkel I. Dette følger av opprinnelsesavtalen, som i artikkel 1 definerer nasjonale opprinnelsesregler som de lover, forskrifter eller generelle administrative avgjørelser som medlemmene anvender, unntatt i tilfellene hvor disse reglene er knyttet til avtalefestede eller autonome handelsordninger som fører til at det gis preferanser utover bestevilkårsprinsippet (MFN-bundne satser) etter Generalavtalen artikkel I. Således får de ikke-preferensielle opprinnelsesreglene anvendelse for bestevilkårsbehandling etter Generalavtalens artikler I, II, III, XI og XIII, samt for antidumpingtiltak og utjevningstiltak etter artikkel VI, krav til opprinnelsesmerking etter artikkel IX samt for alle diskriminerende kvantitative restriksjoner.

sjoner eller tollkvoter. Den tilsvarende regel i EF-retten er inntatt i tollkodeksen artikkel 22 bokstav c. Videre vil de ikke-preferensielle opprinnelsesreglene også ligge til grunn for utstedelse av opprinnelsessertifikater, dersom annet ikke følger av frihandelsavtale eller ensidige preferanseordninger, herunder GSP.

Annet ledd gir i *første punktum* den materielle hovedregel om varers opprinnelse, nemlig at varen skal anses å ha opprinnelse i det land der den er fremstilt i sin helhet, eller der den sist var gjenstand for vesentlig bearbeidelse. Regelen viderefører den tilsvarende opprinnelsesregel inntatt i § 3 i forskrift 18. august 1998 nr. 818 om gjennomføringen av innførselsreguleringen, hjemlet i lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle og utførslerregulering. De tilsvarende konvensjonsforpliktelsene er i EU gjennomført i tollkodeksen artikkel 23 para. 1 og artikkel 24. Uttrykket "sist var gjenstand for vesentlig bearbeidelse" viser til tilfellene der varen er fremstilt i to eller flere land.

Tredje ledd gir en oppregning av de tilfeller der varer skal anses å ha vært fremstilt i sin helhet. Bestemmelsen svarer i store trekk til den tilsvarende regel i EF-retten, se tollkodeksen artikkel 23.

Fjerde ledd oppstiller et vesentlighetskriterium, slik at i de tilfeller der flere land har deltatt i fremstillingen av en vare, vil opprinnelseslandet være det land der den siste vesentlige og økonomisk begrunnede bearbeidelse eller foredling fant sted, dersom denne bearbeidelsen resulterer i et nytt produkt eller et vesentlig trinn i produksjonsprosessen. Det fremgår at ompakking, sortering, blanding eller mindre endringer likevel ikke skal regnes som bearbeidelse. Bestemmelsen svarer i store trekk til den tilsvarende regel i EF-retten, se tollkodeksen artikkel 24.

Femte ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser. Forskriftsfullmakten åpner også for at de ikke-preferensielle opprinnelsesreglene gitt i loven kan gis anvendelse også for opprinnelsesmerking (som i "Made in Norway"), offentlig innkjøp og handelsstatistiske formål. Forskriftsfullmakten må forutsettes benyttet i tråd med hva som ellers følger av lov 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå, og øvrig lovgivning på dette området.

Til Kapittel 9. Tollnedsettelse i budsjettåret

Kapittelet inneholder fullmakter, der forvaltningen gis kompetanse til å sette ned de tollsatser som Stortinget har fastsatt, og de nærmere betingelser for dette. Samtidig gir de samme bestemmelsene visse rettigheter til importører og andre private aktører.

Forvaltningsmyndighetenes adgang til å sette ned gjeldende tollsatser under budsjettåret vil i prinsippet være komplementær til den adgang regjeringen har til å foreslå tilsvarende satsendring (eller lovendring, hvis det er en endring i regelverket som anses mest formålstjenlig) i en proposisjon for Stortinget, slik at lovgiver – enten med umiddelbar virkning, eller med virkning for det påfølgende budsjettår – kan redusere den aktuelle tollsatsen. Et slikt redusert satsnivå fastsatt i form av et stortingsvedtak, og med gyldighet for hele budsjettåret, kan være å foretrekke fremfor tilsvarende tollnedsettelse fastsatt ved forvaltningsvedtak. På den annen side vil målsetningen om å benytte tollnedsettelse som et virkemiddel særlig i landbrukspolitikken, tilsi en løpende oppfølging gjennom året.

Tollforvaltningen for landbruksvarer er en integrert del av landbrukspolitikken, noe som bidrar til å gi retning og begrunnelse for valg av forvaltningsmodeller. Dagens tollvern er videre et resultat av regelverksutvikling og praksis siden 1995, og systemet har således opparbeidet en stor grad av legitimitet blant brukerne.

Det legges til grunn at det i budsjettproposisjonene om toll fortsatt vil gjøres rede for forvaltningens løpende praktisering av tollnedsettelsesfullmaktene. Slike redegjørelser har opp gjennom årene hatt sin faste plass i budsjettdokumentene. For industrivarer ble de enkelte saker om toll-

nedsettelse (og tollfritak) gitt en utførlig omtale av de enkelte vedtak (eller avslag), slik som forutsatt av lovgiver. Med gjennomføringen av WTO-avtalen fra 1995, og de nye fullmakter som dermed ble gitt til landbruksforvaltningen, ble denne praksis videreført til å gjelde tollnedsettelse også på landbruksvarer. Med utgangspunkt i de enkelte fullmakter i utkastet, bør redegjørelsen som tidligere gå inn på så vel de ulike nedsettelsesmåtene som deres omfang og de enkelte vareslag. Det kan også gis en løpende vurdering av om regelverket om tollnedsettelse er egnet og treffsikkert i forhold til de målsetninger som loven angir.

Uttrykket "nedsettelse" sikter til det forhold at et forvaltningsorgan treffer vedtak om at det for ett eller flere bestemte vareslag, enten for en nærmere angitt periode (men likevel begrenset til budsjettårets utløp), skal svares *lavere sats* enn den tollsats som ellers vil følge av Stortingets vedtak. Plenarvedtaket om toll fastsetter både ordinære tollsatser og preferansetollsatser (sml. tolltariffens kolonner "ordinær" og "EFTA, EF, EØS"). Den sats som tollnedsettelsen vil ta utgangspunkt i, vil være den *ordinære* tollsatsen (denne kan være enten WTO-bundet bestevilkårssats, eller ensidig fastsatt – autonom – sats). Preferansetollsatser kan være avtalt (i en preferanseavtale) inngått med fremmed stat eller organisasjon, eller den kan være fastsatt i en ensidig preferanseordning (GSP). Forvaltningens kompetanse er imidlertid ikke begrenset til bare å sette ned de ordinære tollsatser, men vil også omfatte økning av tollene gitt at for eksempel forutsetningene for WTO-tollsatsene faller bort. Dette er nærmere regulert i utkastet § 10-6 og forskrift 17. desember 1998 nr. 1448 om økning i tariffmessig toll – beskyttelsestoll – på landbruksvarer.

Satsintervallet for forvaltningens tollnedsettelse vil være begrenset oppad til den sats Stortinget har fastsatt i budsjettvedtaket, og nedad til 0 (tollfritt). Uttrykket "nedsettelse" vil derfor i det følgende benyttes så vel om de tilfeller der tollene *reduseres delvis*, som der den *reduseres ned til 0*. Et forvaltningsvedtak hjemlet i nedsettelsesfullmakten vil tidvis kunne innebære også en oppjustering, dersom vedtaket avløser et nedsettelsesvedtak som tidligere er truffet for samme vare. Tilsvarende vil det kunne iverksettes tolløkninger gitt at vilkårene for dette etter forskriftene er oppfylt, jf utkastet § 10-6.

Et forvaltningsvedtak om *generell tollnedsettelse* har ingen adressat, og innebærer at enhver kan innføre en bestemt vare med nedsatt tollsats, såfremt øvrige vilkår om gyldighetsperiode mv. er oppfylt. Det gjelder heller ingen kvantumsbegrensning. Generelle tollnedsettelsesvedtak har imidlertid begrenset gyldighet i tid – inntil utløpet av det budsjettåret som vedtaket gjelder for. Forvaltningsorganet som treffer vedtaket vil imidlertid kunne tidsbegrense vedtaket ytterligere. Tidsbegrensningen har sammenheng med at Stortingets tollvedtak bare gjelder for ett år (budsjettåret), etter Grunnloven § 75 bokstav a.

Et forvaltningsvedtak om *individuell tollnedsettelse* kjennetegnes ved at det retter seg mot én eller flere bestemte rettssubjekter, og at det dessuten er begrenset til et visst kvantum av en nærmere angitt vare. Den individuelle tollnedsettelsen er dermed et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og vedtaket kan være truffet på bakgrunn av søknad, eller tildeling på annet grunnlag, for eksempel en utlyst auksjon. I begge tilfeller kan foranledningen være en offentlig kunngjøring, men søkeren kan også søke av eget tiltak og selv gjøre rede for søknadsgrunnlaget. En kvoteandel som tildeles ved at auksjonarius gir en budgiver tilslaget, vil dermed anses som enkeltvedtak. I praksis har oftest individuelle tollnedsettelsesvedtak selv angitt gyldighetsperiodens utløp, men det har også vært tilfeller der vedtaket er utformet slik at det skal gjelde inntil videre.

Etter dagens ordning er kompetansen til å sette ned eller øke tollsatsene på landbruksvarer etter tolltariffens innledende bestemmelser §§ 5 og 6 delegert til Kongen, og videre til Landbruks- og matdepartementet, ved kgl. res. 30. juni 1995 nr. 600. Kompetansen er subdelegert til Statens Landbruksforvaltning. Det er fastsatt en rekke forskrifter på området, nemlig (1) forskrift 17. desember

1998 nr. 1448 om økning i tariffmessig toll – beskyttelsestoll – på landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 6), (2) forskrift 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5), (3) forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbejdede jordbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5), (4) forskrift 27. juni 2002 nr. 0868 om sikkerhetsmekanisme og overvåkningssystem for toll- og kvotefri import av korn, mel og kraftfôr fra minst utviklede land (MUL) (hjemlet i Stortingets vedtak 15. juni 1971 og tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3), (5) forskrift 5. juli 2002 nr. 0828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5) og endelig (6) forskrift 20. juni 2003 nr. 0907 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer (hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 5).

For tollene på *landbruksvarer* er det i utkastet gitt tre ulike nedsettelsesmåter: (a) generelle tollnedsettelse, (b) individuelle tollnedsettelse etter søknad og (c) tildeling av tollkvoteandeler. Det forutsettes her at innsending av råvaredeklarasjon er å regne som søknad. Hver av disse er gitt en særskilt lovfullmakt med tilhørende kriterier, i de tre påfølgende paragrafer §§ 9–2, 9–3 og 9–4. De nevnte nedsettelsesmåtene er en videreføring av gjeldende forvaltningspraksis for landbruksvarer, etter tolltariffens innledende bestemmelser § 5 og forskriftene gitt i medhold av denne. For *industri-varer* er forvaltningens kompetanse i utkastet begrenset til å gjelde individuelle tollnedsettelse etter søknad, se definisjonen i første ledd i § 9–5. Dette innebærer en endring i forhold til gjeldende rett, der tolltariffens innledende bestemmelser § 12 første ledd ikke angir noen slik begrensning. Forvaltningspraksis etter § 12 har imidlertid mistet meget av sin betydning de senere år, i takt med at industritollen er trappet ned og de fleste industrivarer er blitt tollfrie. En særlig ordning med administrative tollnedsettelse for industrivarer hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 12, ble avvirket fra 1. januar 2000, se St.prp. nr. 1 (1999–2000) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, avsnitt 4.1.

Vedtak om generelle tollnedsettelse vil omfattes av de alminnelige, forvaltningsrettslige regler om forskrifter, mens vedtak om individuelle tollnedsettelse så vel som vedtak om tildeling av tollkvoteandeler vil følge de tilsvarende regler om enkeltvedtak. For de generelle tollnedsettelsene vil det gjelde særlige krav til kunngjøring, som vil gå foran de tilsvarende kunngjøringsregler i forvaltningsloven, jf. utkastet § 1–8. For alle nedsettelses- og tildelingsmåter vil det være behov for at det i forskrifts form gis nærmere bestemmelser om hvorledes forvaltningen generelt skal gå frem når fullmakten skal benyttes.

Uttrykket ”i budsjettåret”, slik det brukt i kapitteloverskriften, sikter til det forhold at lovens delegering av myndighet til å treffe forvaltningsvedtak om tollnedsettelse er undergitt en *begrensning i tid*. Den underliggende forutsetning for delegering av lovgivers myndighet på dette feltet, er at Stortinget faktisk har *fastsatt* tollsatser. Dette skjer som kjent ved et budsjettvedtak som gjelder inntil vedkommende budsjettår utløper, jf. Grunnloven § 75 a. Selv om selve fullmakten til å sette ned tollsatsene her er gitt i formell lov, og således ikke må fornyes slik som de tilsvarende fullmakter som i dag er gitt plenarvedtaket (tolltariffens innledende bestemmelser), vil likevel forvaltningsvedtaket i utgangspunktet være underlagt samme tidsbegrensning som den som etter Grunnloven gjelder for selve plenarvedtaket. Fullmakten i utkastet er derfor utformet slik at den *viser til* de tollsatser som Stortinget har fastsatt, jf. utkastet § 9–1 første ledd og § 9–5 annet ledd, og utkastet til plenarvedtak § 3. For de *generelle* tollnedsettelsene er det innarbeidet en uttrykkelig begrensning til budsjettåret i § 9–2 første ledd. Dette samsvarer med dagens forvaltningspraksis etter tolltariffens innledende bestemmelser § 5. For *individuelle* tollnedsettelse, der forvaltningsvedtaket retter seg mot ett eller flere bestemte rettssubjekter, vil vedtaket selv forutsetningsvis opplyse

om nedsettelsesperioden og siste gyldighetsdato, jf. de respektive førsteleddsdefinisjonene i utkastet §§ 9-3, 9-4 og 9-5. Men også her vil forvaltningens kompetanse være undergitt den samme forutsetning om at den tollsats som er redusert bare er gyldig til budsjettåret utløper, og det forvaltningsorgan som treffer vedtak med hjemmel i fullmakten må påse at vedtaket formuleres tilsvarende. Den praktiske konsekvensen av tidsbegrensningsregelen er i begge tilfeller at det må treffes et nytt forvaltningsvedtak, dersom det anses ønskelig med kontinuitet, slik at nedsatt sats vil gjelde ubrutt inn i det påfølgende budsjettår.

Lovfullmaktene er utformet uten at det eksplisitt fremgår at tollnedsettelsene vil kunne gjøres avhengig av varens opprinnelse. Forvaltningen vil imidlertid ha kompetanse til å stille vilkår om opprinnelse. Her vil følgelig tollnedsettelsen bare gjelde varer som er omfattet av vedkommende preferanseavtale og de opprinnelsesregler som gjelder for denne. Fullmaktene åpner også for bruk av autonome kvoter, der norske myndigheter på ensidig basis åpner for at nærmere angitte mengder av en gitt vare kan innføres med nedsatt toll. En diskresjonær adgang for forvaltningen til å stille krav om oppfyllelse av opprinnelseskriterier, må imidlertid forutsettes at blir praktisert overensstemmende med internasjonale forpliktelser om ikke-diskriminering og mestbegunstigelse (bestevilkårsklausul). I stedet for å benytte autonome tollkvoter, vil det være nærliggende å fastsette generelle tollnedsettelse – et alternativ som ofte vil være bedre egnet for å sikre suppleringsimport til det norske markedet av vedkommende vare, uten at det oppstår forskjellsbehandling av de ulike aktører.

Til § 9-1. Nedsettelse av tollsats på landbruksvarer

Bestemmelsen samler reglene om forvaltningens adgang til å treffe vedtak om nedsettelse av ordinær toll, men er avgrenset til å gjelde landbruksvarer. Utrykket "toll" refererer til Stortingets tollvedtak og de tollsatser som er fastsatt der. Den nærmere avgrensning av uttrykket "landbruksvarer" forutsattes fastsatt i forskrift, se fjerde ledd. Bestemmelsen vil erstatte tolltariffens innledende bestemmelser § 5, som gir forvaltningen hjemmel til at å frita for eller sette ned tollsatsene på landbruksvarer. Utkastet § 10-6 gir på den annen side forvaltningen hjemmel til å sette tollene opp i gitte tilfeller.

Første ledd fastsetter i *første punktum* at formålet med lovfullmakten er å legge til rette for innførsel av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon og for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov.

Med dette som utgangspunkt, skal tollnedsettelsene etter *annet punktum* ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av landbruksvarer, og hindre uønskede markedsforstyrrelser. Begge formuleringer svarer til dem som er benyttet i formålsparagrafen (§ 1) i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer. Om lovgrunnlaget for forskriften heter det i St.prp. nr. 59 (1994–95), avsnitt 4.1 (kursiven er proposisjonens): "Administrative tollnedsettelse som finner sted i løpet av budsjettåret, tar sikte på å hindre uønskede *markedsforstyrrelser* som følge av de høye norske tollsatsene på landbruksvarer og svingningene i prisene på verdensmarkedet og i Norge. [...] Blant annet ut fra kravene til forutsigbarhet og likebehandling er det viktig at aktørene i markedet kjenner rammebetingelsene, noe som innebærer at de anvendte tollsatser i størst mulig utstrekning bør framgå av tolltariffen." En kodifisering av forvaltningspraksis, ved at formålsbestemmelsene i forskriften lovfestes, vil gi bedret forutberegnelighet og bidra til likebehandling, og synes dermed å være i tråd med lovgivers forutsetninger da fullmakten i tolltariffens innledende bestemmelser § 5 ble gitt. Fullmakten etter bestemmelsene i §§ 9-1 t.o.m. 9-4 om nedsettelse, samt § 10-6 om økning, skal delegeres til Landbruks- og matdepartementet, jf. dagens delegasjon av fullmakten i tolltariffens innledende bestemmelser §§5 og 6 gitt ved Kgl.res. 30. juni

1995 nr. 600. Tilføyelsen om at tollnedsettelse bare kan fastsettes såfremt avtale med fremmed stat eller organisasjon ikke er til hinder, er tatt inn for å presisere at lovens fullmakt må forutsettes praktisert i samsvar med folkerettslige forpliktelser om blant annet ikke-diskriminering og beste-vilkårsbehandling. Det kan også være inngått avtale som innebærer at for eksempel kvoteandeler skal tildeles på en bestemt måte, og tollnedsettelse må innrømmes i samsvar med dette. Det vises for øvrig til hva som er nevnt over, om adgangen til å stille krav om opprinnelse.

I *tredje punktum* er oppregnet de forskjellige måter tollnedsettelse kan fastsettes på; *bokstav a* viser til generelle tollnedsettelse etter § 9-2, *bokstav b* viser til individuell tollnedsettelse etter søknad etter § 9-3 og endelig er det i *bokstav c* vist til tildeling av tollkvoteandeler, herunder auk-sjonering, etter § 9-4.

Annet ledd første punktum stiller krav om at vedtak om tollnedsettelse etter første ledd skal opp-lyse om det eller de vareslag som er omfattet. Det vil også kunne spesifiseres et vareslag innenfor et varenummer. Av vedtaket skal det også fremgå den periode tollnedsettelsen gjelder for. Kravet vil gjelde enten nedsettelsen er generell eller individuell.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til i forskrift å fastsette den nærmere definisjon av hva som skal anses som landbruksvare etter dette kapitlet. En slik definisjon er inntatt i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer § 2. Definisjonen får også betydning for av-grensningen i forhold til industrivarer etter utkastet § 9-5.

Fjerde ledd fastslår at bestemmelsene i dette kapitlet også får anvendelse ved innrømmelse av preferansetoll for landbruksvarer etter kap. 8. Hensikten med dette er å kodifisere preferanseavta-lene i nasjonal rett på en slik måte at det fremgår hvordan disse rettighetene oppnås.

Til § 9-2. Generell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer

Bestemmelsen utdyper fullmakten til å fastsette generelle tollnedsettelse etter § 9-1 første ledd bokstav a, og vil åpne for at gjeldende forvaltningspraksis etter kapittel 3 i forskrift 18. desem-ber 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer kan videreføres.

Første ledd definerer generelle tollnedsettelse som vedtak om fritak for eller nedsettelse av toll på en bestemt landbruksvare, uten kvantitative begrensninger, for en nærmere angitt periode eller inntil videre, men likevel begrenset til utgangen av vedkommende budsjettår. Begrensningen til budsjettårets utløp vil følge av det forhold at Stortingets plenarvedtak om toll, og de satser som der fastsettes, bare gjelder budsjettåret, og følgelig må gjentas for å få gyldighet også for det påfølgen-de år, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. Stortinget vil imidlertid normalt utøve sin tollbeskatningsmyn-dighet i plenum i god tid før inngangen til et nytt budsjettår, og både tollsatser og plenarvedtakets fullmakter vil derved fornyes. Med dette utgangspunkt vil det kunne treffes forvaltningsvedtak om generelle tollnedsettelse før inngangen til et nytt budsjettår, men etter at Stortinget har truffet sitt tollvedtak, og slik oppnå at de generelle tollnedsettelsene får gyldighet også inn i det påfølgende budsjettår. Definisjonen av generell tollnedsettelse svarer til forskrift om administrative tollnedset-telse for landbruksvarer § 3 nr. 2. *Annet ledd* bestemmer at vedtak om endring av tollsats skal kunngjøres på forhånd med angivelse av tidspunkt for iverksettelse. Dette vil sikre at aktørene i markedet gis den nødvendige informasjon og derigjennom kan tilpasse seg de varslede endringe-ne. Kunngjøringsmåten vil også ha betydning, slik at informasjonstiltak som for eksempel e-postabonnement eller lignende vil kunne bidra til at varslingen blir effektiv og lik for alle berørte parter.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å fastsette utfyllende forskriftsbestemmelser om ge-nerelle tollnedsettelse, og herunder om saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner, gyldighetsperiode og kunngjøring av nedsettelsesvedtak. Det kan dessuten fastsettes

bestemmelser i forskrift om i hvilken utstrekning slik kunngjøring skal ha positiv eller negativ troverdighet, noe som kan ha betydning for forutberegnelighet i markedet. Forskriftsfullmakten vil åpne for at de forskriftsbestemmelser som er gitt i forskrift om administrative tollnedsettelse §§ 21 - 28 om blant annet opplysningsplikt, kontroll og sanksjoner, kan videreføres. Oppstillingen etter "herunder" er ikke å anse som uttømmende, men som en indikator på hva som bør forskriftsfestes.

Til § 9-3. Individuell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer etter søknad

Bestemmelsen, som utdyper fullmakten til å fastsette individuelle tollnedsettelse etter § 9-1 første ledd bokstav b, vil åpne for at gjeldende forvaltningspraksis etter kapittel 2 i forskrift 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer kan videreføres. Videre, at gjeldende praksis etter forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatter ved import av industrielt bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-varer) og forskrift 5. juli 2002 nr. 828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien skal kunne videreføres.

Første ledd angir fullmakten til å treffe enkeltvedtak om nedsettelse av ordinær tollsats på landbruksvarer. Nedsettelsen skal knyttes til en angitt mengde av en bestemt landbruksvare og et bestemt tidsrom.

Annet ledd bestemmer at vedtaket om nedsettelse av tollsats skal skje på grunnlag av søknad. Det forutsettes at innsending av råvaredeklarasjon er å regne som søknad. I søknaden skal det fremgå hvilke varer som det søkes om tollnedsettelse for, og det kvantum det søkes for. Med råvaredeklarasjon menes erklæring om råvareinnholdet i varen. Bestemmelsen om råvaredeklarasjon vil primært gjelde RÅK-varer.

Etter *tredje ledd* vil det være et krav at søknaden er mottatt av forvaltningsorganet før varen tolldeklarerer. Innvilgelse av søknad vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Fjerde ledd bestemmer at vedtak om tollnedsettelse skal angi den vare og det kvantum som omfattes, den periode som vedtaket gjelder for og den berettigede fysiske eller juridiske person. I praksis vil varen kunne spesifiseres ved varenummer.

Femte ledd gir departementet fullmakt til i forskrift å fastsette utfyllende bestemmelser om blant annet saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner, gyldighetsperiode og om adgangen til å gjøre unntak fra vilkår om at søknad skal forligge før varen tolldeklarerer. Forskriftsfullmakten vil åpne for at de forskriftsbestemmelser som er gitt i forskrift om administrative tollnedsettelse §§ 21 - 28 om blant annet opplysningsplikt, kontroll og sanksjoner, kan videreføres. Oppstillingen etter "herunder" er ikke å anse som uttømmende, men som en indikator på hva som bør forskriftsfestes.

Til § 9-4. Tildeling av tollkvoteandeler for landbruksvarer ved auksjon eller på annen måte

Bestemmelsen gjelder tildeling av tollkvoteandeler, som kan skje ved auksjon eller på annen måte, og utdyper fullmakten gitt i § 9-1 første ledd bokstav c. Den åpner for at forvaltningspraksis etter forskrift 20. juni 2003 nr. 907 om fordeling av tollkvoter og forskrift 5. juli 2002 nr. 828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien, kan videreføres.

Første ledd slår i *første punktum* fast som generell regel at tildeling av tollkvoteandeler skal skje ved auksjon dersom departementet anser at markedsforholdene ligger til rette for det og avtale med fremmed stat eller organisasjon ikke er til hinder. Bestemmelsen er formet som et pålegg til

forvaltningen om å vurdere om auksjons som fordelingsmetode kan benyttes. I *annet punktum* gis departementet fullmakt til å fastsette nærmere regler for andre tildelingsmåter.

Annet ledd definerer i *første punktum* tollkvote som en fastsatt mengde av en vare som kan innføres med en nedsatt tollsats innenfor et nærmere angitt tidsrom. Tollkvoter kan være fremforhandlet i WTO (multilaterale tollkvoter), eller de kan inngå som ledd i et frihandelssamarbeid (bilaterale tollkvoter). Bare i det siste tilfelle vil tollkvoten være begrenset til varer med en nærmere angitt opprinnelse. Tollkvoter kan også være autonome, i den forstand at de er ensidig fastsatt av norske myndigheter uten avtalebinding. *Annet punktum* gir en definisjon av tollkvoteandel, som en rettighet til å innføre en viss mengde av en vare som er omfattet av en tollkvote. Rettigheten kan tildeles en fysisk eller juridisk person, ved auksjon eller på annen måte.

Tredje ledd gir nærmere bestemmelser om auksjonsordningen. *Første punktum* bestemmer at auksjon skal utlyses i god tid, med opplysning om den frist som gjelder for auksjonsåpning og auksjonsavslutning, og om hvorledes tollkvoteandelene vil fordeles mellom dem som får tilslag. At kravene til auksjonsordningen er tatt inn i loven, vil sikre at disse er alminnelig kjent blant aktørene og i markedet. *Annet punktum* slår fast at budrundene er hemmelige, slik at det under runden ikke skal opplyses hvem som deltar. En slik organisering vil gi konkurransenøytralitet, og de beste betingelser for at prissettingen fungerer etter hensikten. Det vil dessuten kunne hindre at enkeltaktører manipulerer budgivningen og dermed resultatet. *Tredje punktum* bestemmer at det skal være offentlighet om auksjonsavslutning, antallet budgivere, høyeste bud og hvem som får tilslaget. Dette vil sikre tillit til auksjonsordningen.

Fjerde ledd fastslår at tollkvoteandeler ervervet på auksjon er omsettelige. Dette vil gi et annenhåndsmarked og derved stimulere budgivere generelt.

Femte ledd gir en forskriftsfullmakt, der det åpnes for at departementet kan gi nærmere bestemmelser om tollkvoteandeler. Dette vil også omfatte kunngjøring og de auksjonsprinsipper som ellers skal følges, herunder om bud skal avløses av nytt bud, om lavere bud også skal få tildeling mv. Generelt bør det legges til rette for at også nyetablerte aktører skal kunne delta i auksjoner av tollkvoteandeler. Det kan dessuten være gode grunner til å la kunngjøringsplikten omfatte ikke bare de tilfeller der en auksjon eller en kvotetildeling skal arrangeres, men også selve utfallet av tildelingen, med angivelse av den eller de som har fått tilslaget. For øvrig er fullmakten utformet slik at de bestemmelser som er gitt i forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer §§ 43 - 50 om blant annet opplysningsplikt, kontroll og sanksjoner, kan videreføres. Opplistingen etter "herunder" er ikke å anse som uttømmende, men som en indikator på hva som bør forskriftsfestes.

Til § 9-5. Nedsettelse av tollsats på industrivarer etter søknad

Bestemmelsen omhandler forvaltningens adgang til å sette ned tollsatsen på industrivarer i enkelttilfeller (individuell tollnedsettelse). Fullmakten er utformet med utgangspunkt i den generelle dispensasjonsfullmakten i tolltariffens innledende bestemmelser § 12 første ledd første punktum, og den tilsvarende fullmakten i merverdiavgiftsloven § 70. Bestemmelsen gjelder bare industrivarer, slik disse vil være avgrenset negativt i forhold til hvorledes landbruksvarer vil defineres etter kapittelets bestemmelser om dette. Endringen innebærer en innskrenkning av fullmakten, slik at den ikke lenger kan benyttes til generelle nedsettelser (forskrifter). Behovet for en slik generell adgang til å sette ned tollen vil det neppe være stort, når det i de enkelte bestemmelser i utkastets kapittel 5 og 6 (om henholdsvis tollfritak og tollrefusjon), er gitt særlige forskriftsfullmakter. Det vises også til at en lovfullmakt til å sette ned den tollsats som lovgiver ellers har fastsatt, må holdes adskilt fra og har et annet formål enn bestemmelser i den øvrige lovgivning som gjelder innkreving av statens krav (herunder tollkrav), og de fullmakter forvaltningen der er gitt til å innrømme beta-

lingsutsettelse og -nedsettelse (lempning). Når det gjelder forvaltningspraksis og de vedtak som departementet og tollmyndighetene tidligere har truffet med hjemmel i fullmakten i de innledende bestemmelser § 12, legges det til grunn at disse videreføres ved den generelle bestemmelsen i utkastet § 17-2 om at henholdsvis forskrifter og instruksjer (første ledd) og enkeltvedtak (annet ledd) truffet med hjemmel i gjeldende lov og plenarvedtak, fortsatt skal gjelde.

Første ledd definerer nedsettelse av tollsats på industrivarer etter søknad på samme måte som den tilsvarende ordningen for landbruksvarer etter § 9-3. Fullmakten er ikke begrenset til å sette ned ordinær tollsats; også preferansetollsats vil være omfattet. Avgrensningen av uttrykket "industrivarer" vil følge av hvorledes det motsvarende uttrykket "landbruksvarer" er definert i forskrift hjemlet i utkastet § 9-1.

Annet ledd inneholder selve fullmakten, og denne er presisert slik at tollnedsettelse kan gis bare dersom det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da tollvedtaket ble truffet, og der anvendelse av tollsatsen i dette enkelttilfellet får en utilsiktet og klart urimelig virkning. Det skjønnsstema som er angitt i tolltariffens innledende bestemmelser § 12 første ledd første punktum om "særlige forhold", vil etter forholdene gi mindre god veiledning. Utkastet presiserer derfor at det er de rene unntakstilfeller som bestemmelsen tar sikte på, og det forutsettes at den anvendes restriktivt. I mange tilfeller vil det for øvrig være nærliggende å vurdere om det i stedet for å benytte fullmakten i loven, heller bør fremmes forslag i budsjettproposisjonen om å sette ned satsen i plenarvedtaket på vedkommende vareslag, eller at det foreslås endringer i materielle bestemmelser om tollfritak, slik at en tollnedsettelse dermed kan få generell anvendelse.

Tredje ledd bestemmer at vedtaket skal angi de varenummer og det kvantum som omfattes, den periode som nedsettelsen gjelder for, samt den berettigede person.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å gi forskrift om blant annet om hvorledes søknader skal behandles og de frister som gjelde, samt om vilkår for nedsettelsen. Fullmakten vil i utgangspunktet omfatte så vel tilfeller der den aktuelle varesendingen ennå ikke er fortollet, som der den er fortollet, men det av andre grunner likevel er søkt om tollnedsettelse, men nærmere bestemmelser om dette må gis i forskrift. Det samme gjelder om det skal opplyses i søknaden om varens bruk, for eksempel om den skal foredles, bearbeides eller anvendes til annet spesifisert formål.

Til Kapittel 10. Handelstiltak

Kapittelet viderefører reglene i tolltariffens innledende bestemmelser §§ 3, 4 og 6 om tollmessige handelstiltak. Kapittelet er bygget opp slik at det først gis bestemmelser om antidumpingtiltak (to paragrafer), deretter om utjevningstiltak (to paragrafer), og beskyttelsestiltak (to paragrafer) samt om opphevelse av tollinnrømmelser (en paragraf). Avslutningsvis er tatt inn en paragraf om ikke-preferensielle opprinnelsesregler, som tidligere har vært gitt i forskrift til lov 6. juni 1997 nr. 32 om innførsle- og utførslereregulering. Bestemmelser om undersøkelser og saksbehandling i handelstiltaksaker er plassert i eget underkapittel i utkastets kapittel 12, sammen med øvrige forvaltningsbestemmelser. WTO-rettens regler om saksbehandling mv. i antidumpingsaker har meget til felles med de tilsvarende regler i subsidiesaker, men de er ikke fullt ut sammenfallende. På denne bakgrunn, og av hensyn til en systematisk plassering av forskriftsfullmakter i loven, er det i utkastet gitt særlige saksbehandlingsregler for hver av de to typene av tiltak. Av samme grunn er det i utkastet inntatt særskilte saksbehandlingsregler også for beskyttelsestilfellene. De spesielle bestemmelsene i tolloven § 16 om opplysningsplikt i antidumping- og subsidiesaker er videreført i utkastets kapittel 12.

Reglene om handelstiltak i norsk rett gjennomfører de multilaterale reglene om handelstiltak slik disse gjenfinnes i WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VI i Generalavtalen om tolltarif-

fer og handel (*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*), WTO-avtalen om subsidier (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*), WTO-avtalen om beskyttelsestiltak (*Agreement on Safeguards*), WTO-avtalen om landbruk (*Special Safeguard Measures, Agreement on Agriculture*), og endelig WTO-avtalen om regler og prosedyrer ved tvisteløsning (*Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes*). Utkastets bestemmelser om handelstiltak gjennomfører også de parallelle reglene om handelstiltak i regionale handelsavtaler, slik disse er inntatt i frihandelsavtalene Norge har inngått dels med EU (EØS-avtalen), og dels gjennom EFTAs såkalte tredjelandsavtaler med en rekke land i Europa, i Middelhavsområdet samt Mexico, Chile og Singapore.

Lovutkastets bestemmelser om handelstiltak må leses i sammenheng med utkastet til Stortingets plenarvedtak om toll og de fullmakter som Kongen der er gitt til å iverksette handelstiltak i form av en særskilt toll – i tillegg til den ordinære toll som Stortinget selv har fastsatt. Det heter i plenarvedtaket at fullmakten skal benyttes i henhold til lov. Dersom annet ikke fremgår fra lovgi-vers side, vil bestemmelsene i formell lov følgelig sette rammer for hvordan plenumsfullmakten kan benyttes.

Overskriftens uttrykk "handelstiltak" vil omfatte tiltak mot henholdsvis dumping og subsidier, og forskjellige former for beskyttelsestiltak. Et handelstiltak kan være *tollmessig*, i den forstand at tiltaket innebærer opphevelse av de forpliktelser om tollkonsesjoner som ellers gjelder for vedkommende vareslag, og at det pålegges en særskilt toll på den aktuelle vareførsel – i tillegg til den ordinære toll som eventuelt påløper. Men handelstiltak vil også kunne utformes uten en slik særskilt toll (*ikke-tollmessige tiltak*), for eksempel ved at det nedlegges importforbud eller benyttes kvotebegrensninger, prisavtaler eller lignende. Fullmaktsbestemmelsene i utkastet er etter sitt innhold ikke begrenset til tollmessige handelstiltak.

Et pålegg om å svare en særskilt toll etter kapittel 10 innebærer – på samme måte som i tilfellene hvor det skal svares ordinær toll – at det må angis en *beregningsmåte* for tollene, og eventuelt en *opprinnelseskategori* (dersom det særskilte tollpålegget ikke skal være generelt – som for beskyttelsestiltakenes vedkommende). Disse forhold må forutsettes at fastsettes i forvaltningsvedtaket, enten ved en uttømmende regulering eller ved henvisning til at de spesifikke bestemmelser i lovens kapittel 7 skal få anvendelse (om beregningsmåte og beregningsgrunnlag). Tilsvarende vil det kunne vises til de ikke-preferensielle opprinnelsesreglene i utkastets § 10–9, eller alternativt andre regelsett – avhengig av de bilaterale avtaler som eventuelt utgjør rammene for tiltaket.

Til sammenligning skal nevnes at i EF-retten benyttes en terminologi som gjenspeiler de rettslige forskjeller mellom henholdsvis ordinær innførselstoll og de ulike innførselsavgifter som påløper som følge av at en vareførsel er omfattet av handelstiltak. De sistnevnte avgiftene anses følgelig ikke som toll eller tolllignende avgifter (se til sammenligning definisjonen i tollkodeksen artikkel 4 para. 10). Handelsinstrumentene har dessuten et selvstendig hjemmelsgrunnlag (traktatens artikkel 133 – tidligere artikkel 113), og adskiller seg på den måten fra traktatens bestemmelser om tollunionen og de felles ytre tollsatser (som finnes i artikkel 26 – tidligere artikkel 28). Det innebærer at også i tollunionen vil ordinær toll og antidumpingavgifter mv. innkreves uavhengig av hverandre, og at det dermed i enkelttilfeller vil kunne påløpe både ordinær toll og "handelstiltakstoll" for samme vareførsel. På den annen side bestemmes det i forordningene at et og samme skadetilfelle ikke skal være gjenstand for både antidumping- og utjevningsavgifter. En tilsvarende regel er innarbeidet i utkastet § 10–5.

Lovutkastet tar ikke sikte på å innarbeide nye rettslige begreper til erstatning for den tradisjonelle bruken av uttrykket "toll" i norsk juridisk terminologi. Det vil derfor fortsatt være slik at toll-

begrepet må tolkes ut fra sammenhengen, og herunder de forskjellige traktatsregler som kan komme til anvendelse i det enkelte tilfelle.

Til § 10–1. Handelstiltak mot dumping (antidumpingtiltak)

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3.

Tolltariffens innledende bestemmelser § 3 inneholder også bestemmelser om tiltak mot subsidier (utjevningstiltak). Disse er plassert i egne paragrafer nedenfor. Forutsetningen om samsvars-tolkning med folkerettslige forpliktelser, vil i praksis gjelde Generalavtalen artikkel VI og WTO-avtalen om dumping (*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*). Henvisningen til de folkerettslige rammer for bruken av antidumpingtiltak er utformet på samme måte som i handelsloven § 1, og En uspesifisert henvisning til folkerettslige forpliktelser er valgt, fordi tiltaket ikke nødvendigvis må være WTO-konformt i de tilfeller det retter seg mot land som står utenfor WTO. Antidumpingtiltak vil også kunne hjemles i de tilsvarende regler inntatt i frihandelsavtalene, og i slike tilfeller vil den enkelte avtale gi rammer for partenes bruk av tiltak. I EF-retten finnes tilsvarende regler om antidumpingtiltak i rådsforordning 384/96 av 22. desember 1996 om beskyttelse mot dumpingimport fra land som ikke er medlemmer av Det europeiske Fellesskap, med senere endringer.

Utkastet viderefører gjeldende kompetanseregulering, slik at fullmakt til å iverksette tiltak er gitt til Kongen i statsråd.

Første ledd gir Kongen fullmakt til å iverksette antidumpingtiltak. Tiltaket vil i utgangspunktet utgjøre et særskilt tollpålegg, men det kan alternativt ha form av en prisavtale (prisløfte) med vedkommende eksportør eller gruppe av eksportører. Utkastet viderefører kompetanseregelen etter gjeldende rett, som legger beslutningsmyndigheten til Kongen i statsråd. Uttrykket "finner departementet" innledningsvis sikter til at det forut for statsrådsbehandling vil foreligge en innstilling fra vedkommende fagdepartement, og at denne vil bygge på en formell undersøkelsesprosedyre. Iverksettelse av en undersøkelse vil normalt skje på bakgrunn av klage (dumpingklage) fra eller på vegne av innenlandsk industri, og at klageren er representativ i forhold til øvrige innenlandske produsenter av samme vare. En formell undersøkelse vil være nødvendig blant annet av hensyn til de saksbehandlingsregler som er inntatt i Antidumpingavtalen artikkel 5. Regler om dumpingundersøkelser og behandling av dumpingklage er inntatt i utkastets kapittel 12. I *annet punktum* åpnes det for at tiltak kan iverksettes etter anmodning fra tredjeland. De materielle kriterier vil være uendret, nemlig at dumping volder eller truer med å volde vesentlig skade for næringsvirksomhet i vedkommende land. Videre må det forutsettes at søknaden er fremmet av vedkommende lands regjering, og at den er underbygget med de nødvendige faktaopplysninger. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 14.

Annet ledd slår i *første punktum* fast at antidumpingtiltak ikke må pålegges utover hva som antas å motsvare dumpingmarginen, slik denne vil kunne beregnes etter reglene i § 10–2. *Annet punktum* gjelder spesifisering av tiltaket. Antidumpingtoll skal således pålegges all innførsel – uten forskjellsbehandling – av dumpet vare som det er konstatert at har forårsaket skade. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 9 para. 2. Videre skal etter *tredje punktum* vedtaket om iverksettelse av antidumpingtiltak som hovedregel angi de leverandører som omfattes. Tiltaket må således innrettes slik at det ikke omfatter andre vareslag eller produsenter enn de som har forårsaket skaden. En generell utforming av tiltaket, for eksempel ved at alle varer fra vedkommende land rammes, kan imidlertid være aktuelt dersom det av praktiske grunner ikke lar seg gjøre å navngi samtlige leverandører. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 9 para. 2.

Tredje ledd bestemmer i *første punktum* at tiltakets varighet er begrenset til den tid som er nødvendig for å motvirke skaden som følger av dumping. Bestemmelsen gjennomfører Generalavtalen artikkel VI nr. 2 og 3, og Antidumpingavtalen artikkel 11 para. 1, om tiltakets – og prisløftenes – maksimale varighet. I *annet punktum* bestemmes at tiltaket skal reduseres dersom en nærmere vurdering tilsier dette. Det følger av avtalens artikkel 11 para. 2, at myndighetene av eget tiltak eller på anmodning skal vurdere om det etter en viss tid er nødvendig å opprettholde tiltaket. Berørte parter skal i denne forbindelse ha rett til å fremlegge opplysninger som viser at en ny undersøkelse er nødvendig. I *tredje punktum* bestemmes at tiltaket kan iverksettes som en midlertidig foranstaltning inntil nærmere opplysning foreligger. Slike midlertidige tiltak kan bare anvendes dersom de er nødvendige for å forhindre at skade oppstår mens formelle undersøkelser pågår, og disse undersøkelsene er innledet etter de nærmere regler om dette – blant annet om kunngjøring og kontradiktorisk saksbehandling. Det gjelder også en tidsfrist, slik at midlertidige tiltak bare kan iverksettes dersom det har gått 60 dager fra tiden da formelle undersøkelser ble igangsatt. Videre skal midlertidige tiltaks varighet være begrenset til 120 dager. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 7. I *fjerde punktum* er det bestemt at tiltaket skal oppheves senest 5 år etter den dag det ble iverksatt, med mindre det på grunnlag av en fornyet gjennomgang er sannsynliggjort at skaden består eller er oppstått på ny. Regelen svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 5 tredje ledd annet punktum, og gjennomfører avtalens artikkel 11 para. 3 om såkalt "sunset clause". Fem år angir maksimal varighet, og tiltaket vil måtte avsluttes tidligere dersom skaden opphører. En ny undersøkelse må dessuten gjennomføres i god tid, dersom et fornyet tiltak skal iverksettes umiddelbart ved 5-årsperiodens utløp.

Fjerde ledd gjelder søksmål om gyldigheten av et forvaltningsvedtak om iverksettelse av antidumpingtiltak, der det fremgår at slike søksmål skal behandles i Oslo tingrett som førsteinstans. Avtalen stiller krav om at medlemslandets internrett åpner for en rettslig prøvelse (*judicial review*) av forvaltningens vedtak om iverksettelse av tiltak, og at den instans som skal prøve vedtakets gyldighet er uavhengig av den myndighet som treffer vedtaket. Ettersom vedtakskompetansen etter første ledd skal ligge i statsrådet, vil en klageordning etter forvaltningslovens system være lite egnet. En effektiv domstolsprøvelse av vedtaket vil derimot kunne oppfylle avtalens krav. Det heter i avtalen at den rettslige prøvelsen skal skje prompte, og dette er ivaretatt ved tilføyselsen i annet punktum som pålegger domstolen en hurtig saksbehandling. Uavhengig av adgangen til domstolsprøvelse, vil de berørte parter kunne påklage til overordnet forvaltningsorgan de prosessledende beslutninger som måtte treffes under saksbehandlingen, etter alminnelige forvaltningsrettslige regler. Bestemmelsen gjennomfører Antidumpingavtalens artikkel 13.

Femte ledd bestemmer at vedtak om å anvende antidumpingtiltak skal kunngjøres som forskrift. Kunngjøringen skal videre angi de leverandører som omfattes, dersom slik spesifisering er mulig. Kunngjøringsreglene finnes i avtalens artikkel 12. Kravet om å identifisere de enkelte leverandører følger dessuten av avtalens artikkel 9 para. 2, og må sees på bakgrunn av at antidumpingtiltaket forutsetningsvis bare skal ramme de produsenter hvis dumping har forårsaket skaden. Tilsvarende kunngjøringsregler vil gjelde også for undersøkelsesfasen, se utkastets § 12–21.

Sjette ledd gir departementet fullmakt til å gi nærmere bestemmelser i forskrift. Bestemmelser i forskrift vil kunne utfylle lovens bestemmelser, men må forutsettes at ikke går ut over de rammer som de folkerettslige forpliktelser representerer.

Til § 10–2. Definisjon av dumping

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 1, og definerer hva som skal anses som dumping.

Første og annet ledd gir en definisjon av dumping, og er en tilnærmet ordrett oversettelse av Generalavtalens artikkel VI para. 1. Definisjonen svarer til den tilsvarende definisjon i EF-retten, som finnes i artikkel 1 i rådsforordning 384/96 av 22. desember 1995, og i Kommisjonens beslutning nr. 2277/96 av 28. november 1996.

I *tredje ledd* er gitt en derogasjonsbestemmelse for de tilfeller der antidumpingtiltaket ikke bygger på WTO-avtalens regler. Dette vil eksempelvis være aktuelt dersom tiltaket iverksettes innenfor rammen av en bilateral handelsavtale, og denne avtalen fastsetter en alternativ dumpingdefinisjon. Dersom en frihandelsavtale innebærer en snevrere adgang til bruk av tiltak enn det som ellers følger av de tilsvarende bestemmelsene i Antidumpingavtalen, Subsidieavtalen og Beskyttelsesavtalen, må det forutsettes at kompetansen utøves i samsvar med vedkommende frihandelsavtale. Dette følger dessuten av fullmakten selv, idet det heter at denne bare kan benyttes innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon.

Til § 10–3. Handelstiltak mot subsidier (utjevningstiltak)

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3.

Henvisningen til de folkerettslige rammer for bruken av utjevningstiltak er utformet på samme måte som for antidumpingtiltak. I norsk oversettelsen av Subsidieavtalen er uttrykket "countervailing measures" blitt til "utjevningsavgifter", se St.prp. nr. 65 (1993–94) side 307. I utkastet er dette endret til "utjevningstiltak" fordi dette kan synes mer treffende, og dessuten hindre mulig sammenblanding mellom tollmessige tiltak og interne avgifter.

Første ledd gir Kongen fullmakt til å iverksette utjevningstiltak. Kompetanseregelen etter gjeldende rett, som legger beslutningsmyndigheten til Kongen i statsråd, er videreført. Uttrykket "finner departementet", henspiller på at saksforberedelsen vil være undergitt særlige formkrav, i tråd med Subsidieavtalen artikkel 11, som blant annet forutsetter at tiltak bare kan iverksettes dersom det på forhånd har vært gjennomført formelle undersøkelser, og disse har vært offentlig kunngjort. Uttrykket "finner departementet" innledningsvis sikter til at det forut for statsrådsbehandling vil foreligge en innstilling fra vedkommende fagdepartement, og at innstillingen (tilrådingen) vil bygge på at det er gjennomført en undersøkelse i tråd med visse prosedyrer. En slik formell undersøkelse vil videre forutsette at det foreligger en særlig klage (subsidieklage) fra eller på vegne av innenlandsk industri, og at klageren er representativ i forhold til øvrige innenlandske produsenter av samme vare. En formell undersøkelse vil være nødvendig blant annet av hensyn til de saksbehandlingsregler som er inntatt i Subsidieavtalen artikkel 11 flg. Regler om subsidieundersøkelser og saksbehandling av subsidieklage er inntatt i utkastets kapittel 12. Handelstiltak mot subsidier vil etter forholdene også kunne hjemles i tilsvarende bestemmelser inntatt i frihandelsavtalene, og i slike tilfeller vil den enkelte avtale gi rammer for partenes bruk av tiltak.

Annet ledd bestemmer i *første punktum* at utjevningstiltak kan ha form av en særskilt utjevningstoll i tillegg til ordinær toll, og at denne utjevningstollen ikke må utgjøre mer enn hva som antas å motsvare den premie eller subsidie som er tilstått, beregnet per enhet av den subsidierte og eksporterte varen. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 19 para 4. *Annet punktum* gjelder den metoden som skal legges til grunn ved utregning av den fordel som leverandøren oppnår i henhold til subsidiedefinisjon etter § 10–4. Det slås fast at utregningsmåten skal eksplisitt gjøres rede for i det enkelte tilfelle, og at denne skal være i samsvar med de folkerettslige avtaler som gjelder. Henvisningen til avtaleforpliktelser vil typisk gjelde Subsidieavtalens artikkel 14, som i fire underpunkter har detaljerte regler om tilfeller som ikke skal anses som fordel i avtalens forstand. Dersom utjevningstiltaket alternativt har hjemmel i en bilateral handelsavtale, vil det være denne som gir rammer for hvorledes fordelene skal kalkuleres. Det følger av nevnte artikkel 14, at under-

søkelsesmyndighetenes utregningsmåte (*"method used by the investigating authorities"*) skal være fastsatt i nasjonal lovgivning. Slik regulering kan eventuelt gis i forskrift hjemlet i utkastet § 12–22, i den utstrekning regulering i lov anses utilstrekkelig. I *fjerde punktum* bestemmes at utjevningstoll skal pålegges all subsidiert vare som det er konstatert at har forårsaket skade, men likevel slik at utjevningstollen ikke pålegges varer fra leverandører som har gitt avkall på de aktuelle subsidier, eller som har gitt pristilsagn. Regelen gjennomfører avtalens artikkel 19 para. 3.

Tredje ledds første punktum slår fast at utjevningstiltaket bare skal gjelde så lenge og i den grad det er nødvendig for å motvirke den skaden som subsidiene har forårsaket. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 21 para. 1. Etter *annet punktum* skal tiltaket reduseres dersom en nærmere vurdering tilsier dette. Når det er grunn til det, skal følgelig ansvarlig myndighet undersøke om det er nødvendig at tiltaket opprettholdes. Slik fornyede undersøkelser skal gjennomføres enten av eget tiltak, eller – dersom det har gått en viss tid – på anmodning fra enhver berørt part. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 21 para. 2. *Tredje punktum* åpner for at utjevningstiltak også kan iverksettes som en midlertidig foranstaltning inntil nærmere opplysning foreligger. Midlertidige tiltak kan bare anvendes dersom det er igangsatt en formell undersøkelse i samsvar med de særlige bestemmelser om dette, og det har gått minst 60 dager. Midlertidige tiltak kan ikke vare lenger enn 4 måneder. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 17.

Fjerde ledd gjelder søksmål om gyldigheten av vedtak. Det fastsettes at slike søksmål skal behandles i Oslo tingrett, og at retten skal påse at saksbehandlingen påskyndes. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 23. I avtalen heter det at de rettslige prosedyrene skal sikre en prompte behandling. Dette er ivaretatt ved tilføyselsen i annet punktum. Domstolen vil kunne prøve alle sider ved saker, jf. tvistemålsloven § 482. I dette ligger at så vel saksbehandlingen, rettsanvendelsen og det faktiske grunnlag for vedtaket vi omfattes.

Femte ledd bestemmer at iverksettelse av utjevningstiltak skal kunngjøres som forskrift. Kunngjøringen skal videre angi de leverandører som omfattes, dersom slik spesifikasjon er mulig. Kunngjøringsreglene finnes i avtalens artikkel 22. Kravet om å identifisere de enkelte leverandører må sees på bakgrunn av at tiltaket forutsetningsvis ikke skal ramme de produsenter som har gitt avkall på subsidiet, eller har gitt pristilsagn. Tilsvarende kunngjøringsregler vil gjelde også for undersøkelsesfasen, se utkastet § 12–22.

Til § 10–4. Definisjon av subsidier

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3.

Første ledd definerer hva som skal anses som subsidium. Ordlyden bygger i det vesentlige på Subsidieavtalen artikkel 1 og Generalavtalens artikkel XVI, Avsnitt A. Det anses hensiktsmessig å innta en definisjon av subsidier ved siden av definisjonen av dumping, ettersom tiltak mot henholdsvis dumping og subsidier er samlet i samme kapittel, og følger de samme saksbehandlingsregler mv. Den tilsvarende definisjon i EF-retten finnes i rådsforordning 226/97 av 6. oktober 1997.

I *annet ledd* er gitt en derogasjonsbestemmelse for de tilfeller der utjevningstiltaket ikke bygger på WTO-avtalens regler. Dette vil eksempelvis være aktuelt dersom tiltaket iverksettes innenfor rammen av en bilateral handelsavtale, og denne avtalen fastsetter en alternativ subsidiedefinisjon.

Til § 10–5. Beskyttelsestiltak og mottiltak

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 4, og gjennomfører WTO-avtalen om beskyttelsestiltak (*Agreement on Safeguards* – Beskyttelsesavtalen)

og Generalavtalen artikkel XIX. Beskyttelsestiltak er i EF-retten regulert i rådsforordning 3285/94 av 22. desember 1994.

Første ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 4 første ledd, og oppstiller de materielle vilkår som skal oppfylles for at beskyttelsestiltak kan anvendes. Som i gjeldende rett er fullmakten rettet til Kongen i statsråd. Henvisningen til folkeretten svarer til de øvrige henvisningene andre steder i kapittelet. Det fremgår at iverksettelsen kan skje i form av en særskilt toll i tillegg til ordinær tollsats, på én eller flere bestemte varer. De materielle kriterier som er nevnt, gjennomfører de krav som følger av Generalavtalen artikkel XIX og Beskyttelsesavtalen artikkel 2.

I *annet ledd* henvises til undersøkelses- og opplysningspliktreglene i §§ 12-23 og 12-20.

Tredje ledd slår i *første punktum* fast at beskyttelsestiltaket bare skal anvendes i den utstrekning det er nødvendig for å hindre eller rette opp alvorlig skade og å lette tilpasninger. En tilsvarende proporsjonalitetsregel finnes i avtalens artikkel 5 para. 1. I *annet punktum* heter det at tiltaket enten skal iverksettes i form av en særskilt toll på enkelte varer, eller ved kvantitative reguleringer. Dersom tiltaket har form av en særskilt beskyttelsestoll, skal denne ilegges uten hensyn til vedkommende vares opprinnelse. Kravet om at beskyttelsestiltaket skal gis generell anvendelse følger av avtalens artikkel 2. para. 2. Dersom tiltaket alternativt iverksettes i form av en kvantitativ regulering – for eksempel en innførselskvote – skal denne fordeles slik at berørte eksportland hver gis en forholdsmessig andel. Dette følger av avtalens artikkel 5, som også oppstiller en rekke detaljregler om hvorledes slik forholdsmessig fordeling skal gjennomføres, og om de konsultasjoner som forutsettes avholdt om dette. I *tredje punktum* gis en tidsbegrensning, slik at beskyttelsestiltak ikke skal anvendes utover fire år, med mindre en ny, formell undersøkelse har fastslått at dette er nødvendig. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 7 para. 2. I *fjerde punktum* åpnes det for midlertidige beskyttelsestiltak, men disse skal oppheves senest etter 200 dager. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 6.

Fjerde ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 4 annet ledd, og gir en særregel om iverksettelse av avtaler med en annen stat om handelskompensasjon, der vedkommende stat rammes av et beskyttelsestiltak som nevnt i første ledd fra norsk side, slik dette er beskrevet i beskyttelsesavtalen artikkel 8 para. 1, se St.prp. nr. 1 (2002–03) side 79.

Femte ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 4 tredje ledd, og omhandler andre lands beskyttelsestiltak som rammer norske interesser. Kongen kan i disse tilfeller iverksette såkalte ”rebalanserende tiltak”. Uttrykket refererer seg til den adgang et WTO-medlem har i følge beskyttelsesavtalen artikkel 8 para. 2 til å oppheve anvendelsen av stort sett likeverdige innrømmelser og andre forpliktelser i henhold til Generalavtalen, for så vidt gjelder handelen med det medlem som anvender det aktuelle beskyttelsestiltaket.

Sjette ledd åpner for at vilkårene nevnt i første og annet ledd kan fravikes dersom beskyttelsestiltaket iverksettes innenfor folkerettslige rammer som åpner for dette. Derogasjonsbestemmelsen tar sikte på de tilfeller der beskyttelsestiltaket ikke iverksettes på grunnlag av WTO-avtalen, men innenfor rammen av en bilateral frihandelsavtale. Sistnevnte avtale vil i så fall angi de kriterier som skal oppfylles for at tiltaket skal være rettmessig, og disse vil tre i stedet for WTO-avtalens tilsvarende regler.

Syvende ledd fastsetter at iverksettelse av beskyttelsestiltak eller mottiltak skal kunngjøres.

Til § 10–6. Spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 6, og den gjennomfører WTO-avtalen om landbruk (*Agreement on Agriculture*) artikkel 5, som gjelder spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer – også benevnt ”spesielle beskyttelsestiltak” (Spe-

cial Safeguards, SSG). De vareslag som vil kunne omfattes av spesielle beskyttelsestiltak, skal etter avtalens artikkel para. 1 være merket i konsesjonslisten med betegnelsen "SSG". Landbruksavtalens vareomfang fremgår av avtalens Vedlegg 1. En nærmere redegjørelse er gitt i St.prp. nr. 3 (1994–95) Om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO), der landbruksvarer dessuten er oppført i et særlig til proposisjonen (Vedlegg 1). Det heter videre i Landbruksavtalen artikkel 5 para. 8 at dersom det iverksettes spesielle beskyttelsestiltak, skal dette medføre at generelle beskyttelsestiltak etter Beskyttelsesavtalen ikke skal anvendes for de samme varer.

Bestemmelser om nedsettelse av toll på landbruksvarer er gitt i utkastets kapittel 9.

Første ledd stiller som vilkår at tiltak bare kan iverksettes dersom importert mengde overstiger et visst referansenivå, eller dersom importprisen for en vare faller under en viss referansepris. Vilklårene for anvendelse av beskyttelsestiltak er utformet i tråd med Landbruks- og matdepartementets forskrift § 4, der det heter: "[...] dersom årets import er 125 prosent eller mer av historisk import, eller årets import er 110 prosent eller mer av historisk import, og markedsadgangen for et produkt er større enn 10 prosent men mindre enn eller lik 30 prosent, eller årets import er 105 prosent eller mer av historisk import, og markedsadgangen for et produkt er større enn 30 prosent. Volumbasert beskyttelsestoll kan i tillegg innføres når årets import overstiger volumendring i innenlandsk konsum summert med ett av utløsningsnivåene (respektive 125, 110, 105 prosent eller mer, gitt forutsetninger om markedsadgang) nevnt i første ledd multiplisert med historisk import. Dette gjelder likevel ikke dersom årets import er mindre enn 105 prosent av historisk import." De materielle vilklårene etter første ledd kan om nødvendig utdypes i forskrift, se fjerde ledd.

I *annet ledd* henvises til undersøkelses- og opplysningspliktreglene i §§ 12-23 og 12-20.

Tredje ledd setter en begrensning for volumbasert beskyttelsestoll, ved at beskyttelsestollen ikke kan settes høyere enn én tredjedel av den ordinære tollsatsen som gjelder for det året tiltaket ble truffet for. Regelen er hentet fra Landbruks- og matdepartementets forskrift § 5.

Etter *fjerde ledd* kan Kongen gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 10–7. Opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 4 tredje ledd, og den gjennomfører WTO-avtalen om beskyttelsestiltak (*WTO Agreement on Safeguards*) artikkel 8 para. 2.

Bestemmelsen gjelder opphevelse av tollmessige eller ikke-tollmessige innrømmelser (konseksjoner) eller andre forpliktelser som Norge har påtatt seg etter WTO-avtalen, i de tilfeller der det i WTO-avtalen om tvisteløsning (*Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes*) åpnes for slike opphevelser i forbindelse med saker behandlet i Tvisteløsningsorganet (*Dispute Settlement Body*, DSB).

Første ledd åpner for at Kongen – i tilfeller hvor Tvisteløsningsorganet gir Norge rett til å oppheve innrømmelser eller andre forpliktelser etter WTO-avtalen – kan iverksette de tiltak som organet har gitt sin tilslutning til, herunder foreta de nødvendige endringer i tollsatsene. Det må forutsettes at beslutningen må treffes av Kongen i statsråd, og at vedtakskompetansen derfor ikke uten videre kan delegeres.

Annet ledd bestemmer at tiltak som nevnt i første ledd skal kunngjøres som forskrift.

I *tredje ledd* gis departementet fullmakt til i forskrift å fastsette nærmere bestemmelser om opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser etter WTO-avtalen.

Til Kapittel 11. Refusjon av toll ved gjenutførsel

Bestemmelsene i utkastets kapittel 11 gjelder refusjon av toll, og er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser Kapittel V Tollrefusjon, som inneholder syv paragrafer med numrene 18 til 24 (og en opphevet paragraf, § 25). I utkastet er de enkelte paragrafer i tolltariffens innledende bestemmelser §§ 18 – 24 delt på flere kapitler, slik at tolltariffens innledende bestemmelser § 18 er innarbeidet i de enkelte bestemmelsene i utkastet som omhandler retten til å kreve refusjon. Videre er kompetansen til å fastsette minstebeløp mv. plassert i fullmakter i de respektive refusjonsbestemmelsene.

Til § 11–1. Tollrefusjon ved gjenutførsel av bearbeidet vare

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 19.

Første ledd svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 19 nr 1 og fastslår at toll kan refunderes for råvarer, hjelpestoffer eller halvfabrikata.

Annet ledd svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 19 nr 4, 1. og 2. pkt. og gjelder refusjon for andre varer enn dem som er dokumentert innført.

Tredje ledd er en videreføring av bestemmelsen i tolltariffens innledende bestemmelser § 19. nr 4, 3. pkt. om at toll også kan tilbakebetales for svinn som er oppstått under bearbeidingen. Det er en forutsetning at svinnet ikke benyttes til andre formål.

Fjerde ledd angir forskriftskompetansen. I forskriften vil det bli gitt bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å gi fristutsettelse, fastsette minstebeløp og frafalle vilkåret om gjenutførsel. I den forbindelse vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 19 nr 3 der tollvesenet i særlige tilfelle kan samtykke i tilbakebetaling av toll der varen er innført av en annen næringsdrivende enn den som utfører varen, samt der bearbeiding skjer i flere ledd av næringsdrivende i fellesskap.

Til § 11–2. Tollrefusjon ved gjenutførsel av vare i uendret tilstand

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 20 og § 21.

Første ledd omhandler varer som gjenutføres i uforandret stand, mens det etter annet og tredje ledd ikke er et vilkår for refusjon at varen som gjenutføres er uendret.

Bokstav a bestemmer at refusjon skal gis for varer som ikke er i samsvar med avtale mellom kjøper og selger. Eventuelt kan beregningsgrunnlaget settes ned dersom dette oppdages før varen er fortollet, se § 7-5.

Bokstav b er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 20 nr. 1 bokstav a og gjelder vare som skal selges utenfor Norge.

Bokstav c er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 20 nr. 1 bokstav c.

Bokstav d er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 20 nr 2.

Bokstav e er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 20 nr. 1 bokstav d. Varen må ved innleggelsen på tollageret være bestemt for slik gjenutførsel som omhandlet i denne paragrafen.

Annet ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 22.

Tredje ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 22 første ledd, tredje punktum og tolltariffens innledende bestemmelser § 18.

Til § 11–3. Delvis tollrefusjon

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 23.

Bestemmelsen gjelder delvis tilbakebetaling av toll, og gir en uttømmende oppregning over de tilfellene hvor det kan innrømmes delvis refusjon av toll.

Første ledd bokstav a er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 23 nr. 1. *Bokstav b* er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 23 nr. 2.

Annet ledd er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser § 22.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 11–4. Tollrefusjon ved gjenutførsel av proviant

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 24 nr. 2.

Tolltariffens innledende bestemmelser § 24 er delt i to. § 24 nr. 1 gjelder *ufortollet* proviant, mens nr. 2 gjelder *fortollet* proviant. De bestemmelsene i § 24 nr. 1 som gjelder ufortollet vare, reguleres etter utkastet av reglene om tollbehandling, jf. lovutkastet kapittel 4. Tolltariffens innledende bestemmelser § 24 nr. 2 om refusjon av allerede innbetalt toll ved utførsel av proviant er inntatt i dette kapitlet.

Til Del III. Om tollforvaltning og straff

Lovutkastets tredje og siste del inneholder forvaltningsbestemmelser og straffe- og sanksjonsbestemmelser. Uttrykket "tollforvaltning" i kapitteloverskriften omfatter så vel saksbehandlingsbestemmelser som kontrollbestemmelser. De tilsvarende bestemmelsene i tolloven er spredt over en rekke kapitler, blant annet i kapittel II. Tollforvaltningen, kapittel III. Alminnelige bestemmelser om tollkontrollen og tollbehandling, underkapittelet om tilbakeholdelse av varer som krenker immaterialrettigheter i kapittel V. Tollekspedisjon av varer mv. og endelig kapittel X. Straff og administrative reaksjoner m.v. Enkelte saksbehandlingsregler om henholdsvis antidumpingtiltak, utjevningstiltak og beskyttelsestiltak finnes også i tolltariffens innledende bestemmelser §§ 3 og 4.

Til Kapittel 12. Særlige forvaltningsregler

Kapittelet inneholder et knippe bestemmelser som i tolloven finnes spredt over flere kapitler. Kapittelet samler bestemmelser om tollmyndighetenes kompetanse og oppgaver, samt enkelte bestemmelser om hvorledes myndighetene skal gå frem når de treffer vedtak eller tar andre avgjørelser, herunder de særlige saksbehandlingsregler i handelstiltakssaker. Gjennomgående i dette kapittelet er tollovens uttrykk "tollvesenet" erstattet med uttrykket "tollmyndighetene".

Forvaltningsloven får generell anvendelse på tollrettens område, jf. forvaltningsloven § 1, og de fleste saksbehandlingsreglene som tollmyndighetene vil være bundet av vil finnes der. Det er derfor kun et fåtall saksbehandlingsregler som er samlet i utkastet, og disse vil utfylle forvaltningslovens regler.

Til § 12–1. Taushetsplikt

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 8.

Første ledd tilsvarende tolloven § 8 nr. 1. Bestemmelsen pålegger taushetsplikt for alle som utfører eller har utført arbeid for tollmyndighetene. Bestemmelsen svarer til ligningsloven § 3–13 nr. 1. Den som med dette pålegges taushetsplikt må sørge for at nærmere angitte opplysninger ikke formidles til andre verken skriftlig eller muntlig, og samtidig sørge for at opplysningene ikke kommer på avveie for eksempel ved å sikre at taushetsbelagte opplysninger oppbevares på forsvarlig vis.

Uttrykket "tollvesenet" er i utkastet erstattet med "tollforvaltningen". Denne endringen gir tilsvarende begrepsbruk som i ligningsloven § 3–13 og merverdiavgiftsloven § 7.

De opplysninger som er undergitt taushetsplikt etter tolloven § 8 nr. 1 er avgrenset til "noens drifts- eller forretningshemmeligheter, eller andre økonomiske eller personlige forhold". Eksempler på drifts- eller forretningshemmeligheter vil kunne være opplysninger om produksjons- eller salgsmetoder, rabattordninger, kundekretser, kjedesamarbeider, forbindelser med banker eller andre kredittinstitusjoner, opplysninger om aksjonærer, patentrettigheter etc.

Tolloven § 8 tolkes i dag sammenfallende med forvaltningsloven §§ 13 flg. når det gjelder de ytre rammene for taushetsplikten. I praksis er det antatt at bestemmelsen med dette har en noe snevrere rekkevidde enn tilsvarende bestemmelse i ligningsloven § 3–13 og merverdiavgiftsloven § 7. Etter ligningslovens § 3–13 nr. 1 dekker taushetsplikten opplysninger om "noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold." Det kan ikke ses noen hensyn som tilsier at grensen for hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt på ligningsområdet, merverdiavgiftsområdet og tollområdet skal være ulike. Ordlyden i tolloven foreslås derfor endret med sikte på en tilpassing til ligningsloven bestemmelse. Formuleringen i tolloven § 8 nr. 1 "drifts- og forretningshemmeligheter" foreslås erstattet med uttrykket "bedriftsmessige forhold", som også benyttes i ligningsloven § 3-13 nr. 1. Lovutkastet § 12-1 første ledd vil imidlertid fremdeles skille seg noe fra ligningsloven § 3-13 nr. 1, ved at formuleringen "formues- og inntektsforhold" som brukes i ligningsloven ikke inntas i utkastet. Denne formuleringen, som i ligningsloven brukes for å eksemplifisere bedriftsmessige og økonomiske forhold underlagt taushetsplikt, er ikke like praktisk for tollområdet, og utelates derfor. Tollovens taushetspliktbestemmelse forutsettes etter dette å bli tolket identisk med ligningsloven § 3-13 når det gjelder de ytre rammene for taushetsplikten. Uttalelser i motivene til ligningsloven § 3–13 vil ha relevans for grensedragningen også ved spørsmål om taushetsplikt etter tolloven, se i den forbindelse særlig Ot.prp. nr. 21 (1991–1992) Om endringer i skatteloven side 25 flg.

Det tilsiktes med dette en endring av gjeldende rett ved at rammene for hvilke typer opplysninger som dekkes av taushetsplikt gjøres noe mer vidtrekkende. Det vises i denne sammenheng til betydningen av tillitsforholdet mellom tollmyndighetene og private eller næringsdrivende som gir opplysninger til tollmyndighetene etter selvdeklareringsprinsippet, og ønsket om å unngå spredning av slike opplysninger.

Annet ledd åpner for at visse opplysninger på nærmere angitte vilkår kan gis til annen offentlig myndighet selv om opplysningene i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt etter første ledd.

Ordlyden i *annet ledd bokstav a)* tilsvarer tolloven § 8 nr. 2 bokstav a, med en enkelt endring. I utkastet er det gjort en realitetsendring ved at myndigheter som arbeider med "trygder" er lagt til listen over organer som kan motta opplysninger uavhengig av taushetsplikt etter første ledd. Avgrensningen i bokstav a) vil etter dette dekke de samme organer som er omfattet av tilsvarende unntak fra taushetsplikt i ligningsloven § 3–13 nr. 2 a. Om tolloven § 8 nr. 2 bokstav a uttales i Ot.prp. 108 (1992–93) side 26, at "unntaksregelen i nr. 2 bokstav a svarer til den ellers likelydende bestemmelse i ligningsloven § 3–13 bokstav a. Avgrensningen vil dekke de samme organene som er omfattet av ligningsloven." De to bestemmelsene er på tross av dette noe ulike ved at ligningsloven åpner for at opplysninger som offentlige myndigheter kan ha bruk for i sitt arbeid med trygd, også er unntatt taushetsplikt etter § 3–13 nr. 2 bokstav a. Tilsvarende unntak gjøres ikke i tolloven § 8 nr. 2 bokstav a. Selv om tollmyndighetene i mindre grad enn ligningsmyndighetene vil være kjent med opplysninger relevante for andre myndigheters arbeid med trygdeforhold, må det påregnes et behov i enkelttilfeller. Systemhensyn kan dessuten tale for at de to bestemmelser utformes likt, med mindre spesielle forhold tilsier noe annet.

Annet ledd bokstav b) til h) er hentet fra tolloven § 8 nr. 2 bokstavene b til h.

Tredje ledd er hentet fra tolloven § 8 nr. 3.

Fjerde ledd er hentet fra tolloven § 8 nr. 4.

Femte ledd er hentet fra tolloven § 8 nr. 5.

Sjette ledd er hentet fra tolloven § 8 nr. 6.

Til § 12–2. Andre offentlige myndigheters opplysningsplikt

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 16A.

Ny forskriftshjemmel er innarbeidet i *tredje ledd*.

Til § 12–3. Underretnings- og hjelpeplikt overfor tollmyndighetene

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 20.

Ny forskriftshjemmel i *femte ledd*.

Til § 12–4. Opplysninger om abonnent til telefonnummer mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 16B.

Formuleringen i tolloven § 16B "telenett eller teletjeneste" er endret til "elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste". Bakgrunnen for endringen er hensynet til en enhetlig begrepsbruk i lovverket, jf. lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven). Endringen er ikke ment å medføre materielle konsekvenser. Tilsvarende formulering er benyttet i merverdiavgiftsloven § 48 bokstav a.

Til underkapittelet Endring av tollmyndighetenes vedtak

Kapittelet omhandler tollmyndighetenes vedtak, herunder fastsettelsesvedtak, og gir særlige regler om endring av dette. Reglene vil utfylle de tilsvarende regler i forvaltningsloven om enkeltvedtak.

Til § 12–10. Endring til ugunst

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 58.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene skal treffe vedtak om endring, dersom det ved innførselen av en vare er beregnet for lite toll, eller det ikke er beregnet toll. Bestemmelsen gir med andre ord tollmyndighetene hjemmel til å treffe vedtak om endring til tollskyldnerens ugunst. En endring vil være til ugunst når den medfører en økning av toll, enten fordi tidligere beregning har vært for lav eller fordi det tidligere overhodet ikke er beregnet toll. Eksempel på det siste kan være tilfellet der en vare er smuglet inn i tollområdet. Et vedtak om endring til ugunst må treffes innen de frister som følger av utkastet § 12–12. Innholdsmessig tilsvarer bestemmelsen tolloven § 58 første ledd første punktum. Etter sin ordlyd gjelder tolloven § 58 selve betalingsplikten, og forutsetter at det er fremsatt et krav. Tollovens regel har dermed en side som vender mot reglene om foreldelse, som det er gitt regler om i ny skattebetalingslov. Tilsvarende regler om fastsettelsesorganets adgang til å treffe vedtak om endring, etterberegning eller skjønnsfastsettelse, finnes i ligningsloven kapittel 8 og 9 og i merverdiavgiftsloven §§ 54 flg., i Kapittel XIII. Om forhøyelse og fastsettelse av avgift ved skjønn. Tolloven § 58 regulerer også hvilke subjekter etterberegningsskravet kan gjøres gjeldende overfor. Dette er forhold som systematisk hører hjemme under ansvarsbestemmelsene i lovutkastet kapittel 2. Regler om forfallstidspunktet for kravet som oppstår som følge av endringsvedtaket, følger av § 10-53 i forslaget til ny skattebetalingslov *Annet ledd* gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak om endring til ugunst for den tollpliktige.

Til § 12–11. Endring til gunst

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 59.

Første ledd bestemmer at tollmyndighetene skal treffe vedtak om endring dersom det ved innførselen av en vare er beregnet for meget toll. En endring vil være til gunst når den medfører reduksjon eller fullstendig bortfall av tidligere beregnet toll. Innholdsmessig tilsvarende bestemmelsen i tolloven § 59 første ledd, med unntak av endringsfristen som nå er plassert i § 12–12 første ledd. Forslag til ny ordlyd har samme begrunnelse som utkastet § 12–10 om endring til ugunst. Tilbakebetalingsplikten og forfallstidspunktet for kravet som oppstår som følge av endringsvedtaket, følger av § 10-60 i forslaget til ny skattebetalingslov.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak til gunst for den tollskyldige.

Til § 12–12. Frister for endring

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 58 og 59.

Bestemmelsen angir de frister som begrenser tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak om endring til gunst eller ugunst for den tollpliktige. Tidspunktet for når et krav som oppstår ved endringsvedtaket forfaller til betaling, reguleres av § 10-53 i forslaget til ny skattebetalingslov. *Første ledd første punktum* angir fristen for å treffe vedtak om endring til den tollpliktiges ugunst hvor varen allerede er fortollet. Etter denne bestemmelsen må endringsvedtaket treffes senest tre år etter fortolling. Uttrykket "fortolling" er definert i utkastet § 1–1 bokstav c. Bestemmelsen erstatter tolloven § 58 første ledd annet punktum.

Fristens startpunkt vil være tidspunktet for fortolling. Fristen avbrytes ved at det treffes vedtak om endring.

Første ledd annet punktum angir en særskilt frist for endring når den uriktige fortolling skyldes at vareeier eller vareeiers representant forsettlig eller uaktsomt har gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger. I slike tilfeller løper fristen fra tollmyndighetene oppdaget den uriktige fortolling. Bestemmelsen er hentet fra tolloven § 58 annet ledd første punktum.

Annet ledd angir fristen for endring hvor fortolling ikke har funnet sted. Bestemmelsen tilsvarende tolloven § 58 annet ledd første punktum hvor det heter at: "... er varen innført uten at fortolling har funnet sted, er fristen 3 år fra tollvesenet oppdaget feilen". Bestemmelsen vil hovedsakelig komme til anvendelse på det vi kan kalle "smuglingstilfellene", men kan også tenkes anvendt hvor en vare er tollekspedert uten at den er fortollet. Uttrykket "Kravet" er erstattet med "Vedtak om endring".

Tredje ledd er hentet fra tolloven § 58 annet ledd siste punktum. Det er gjort visse presiseringer i ordlyden som er i samsvar med gjeldende rett. Uttrykket "kravet" er erstattet med formuleringen "Vedtak om endring til ugunst". "Fremsettes" er endret til "treffes".

Fristen i *fjerde ledd første punktum* er hentet fra tolloven § 59 første ledd.

Etter *fjerde ledd annet punktum* kan et tidligere vedtak endres til gunst for den tollpliktige uavhengig av treårsfristen i første punktum. Endring etter denne bestemmelsen forutsetter at det tidligere er beregnet for mye toll som følge av feil fra tollmyndighetenes side. Bestemmelsen tilsvarende tolloven § 59 annet ledd. Bestemmelsen har fått en noe annen utforming i samsvar med begrepsbruk i dette kapittelet for øvrig.

Til § 12–13. Bindende forhåndsuttalelser

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 15 annet ledd.

Etter tolloven § 15 annet ledd, jf. Kgl. res. 30. november 1990 nr. 943 og Finansdepartementets delegasjonsvedtak av 19. desember 1990, kan Toll- og avgiftsdirektoratet fastsette forskrifter om adgangen til å gi bindende forhåndsuttalelse om tariffingsspørsmål. Nærmere regler om adgangen til å gi bindende forhåndsuttalelser er gitt i forskrift 12. april 1991 nr. 278 om tolldistriktssjefens adgang til å gi bindende forhåndsuttalelser vedrørende tariffing av varer i henhold til gjeldende tolltariff.

Første ledd lovfester den adgang til å gi forhåndsuttalelser som etter gjeldende rett følger av forskrift 12. april 1991. Uttrykkene "tariffingen" som brukes i tollovens forskriftsfullmakt og i forskriften, er i utkastet erstattet med "klassifisering". Bindende forhåndsuttalelser gjelder i prinsippet en fastsettelse av et varenummer i Stortingets vedtak om toll, på grunnlag av en vareprøve eller en faktisk beskrivelse som tollmyndighetene mottar. Uttrykket "klassifisering" vil dermed være en mer dekkende beskrivelse.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Som nevnt ovenfor er bestemmelser om adgangen til å gi bindende forhåndsuttalelser i dag gitt i forskrift 12. april 1991. Forskriften inneholder bestemmelser om hvem som kan søke om forhåndsuttalelse, søknadens nærmere utforming, forhåndsuttalelsens omfang og gyldighet mv. Det vises også til tilsvarende bestemmelser på skatte- og avgiftsområdet, jf. ligningsloven kapittel 3A og merverdiavgiftsloven kapittel XIV bokstav a med tilhørende forskrifter.

Til underkapittelet Opplysningsplikt, saksbehandling mv. i handelstiltakssaker

Underkapittelet samler de spesielle regler om opplysningsplikt og saksbehandling mv. som vil gjelde for saker om handelstiltak, herunder om undersøkelsesmyndighet. Reglene er hentet fra tolltariffens innledende bestemmelser §§ 3 og 4 og tolloven § 16, og vil utfylle forvaltningslovens regler. Reglenes folkerettslige bakgrunn finnes dels i Generalavtalen og dels i WTO-avtalen om antidumpingtiltak, WTO-avtalen om subsidier, WTO-avtalen om beskyttelsestiltak og WTO-avtalen om landbruk.

Til § 12–20. Opplysningsplikt

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 16.

Bestemmelsen omfatter handelstiltak generelt, og ikke bare antidumping- og utjevningstiltak. En slik utvidelse av bestemmelsens anvendelsesområde vil innebære at opplysningsplikt også vil oppstå dersom det kan bli spørsmål om å iverksette så vel beskyttelsestiltak etter WTO-avtalen om beskyttelsestiltak, som spesielle beskyttelsestiltak etter WTO-avtalen om landbruk. Endringen vil bringe lovens opplysningspliktregel i samsvar med de respektive avtalenes bestemmelser om undersøkelsesplikt. Bestemmelsen i tolloven § 16 fjerde ledd om søksmål, er inntatt i de respektive paragrafer om saksbehandlingen i denne type saker.

Fullmakten i *første ledd* er endret i forhold til tolloven § 16, slik at den er rettet til departementet i stedet for til Kongen. Undersøkelsesmyndigheten vil derved legges til departementet selv, eller departementet kan beslutte å gi slik myndighet til andre, for eksempel en tilsynsmyndighet. De opplysninger som undersøkelsesmyndigheten skal kunne be om, vil følge av undersøkelsens formål – nemlig å avklare de faktiske forhold der det er inngitt en klage som kan tilsi bruk av handelstiltak. Tilsvarende vil gjelde der departementet iverksetter undersøkelser av eget tiltak, uten at det forligger en formell klage. Den saklige avgrensning av opplysningsplikten er angitt i stikkordsform – som priser, produksjon, omsetning, fortjeneste og andre forhold om vedkommende vare eller lignende vareslag.

Annet ledd gir i første punktum en avgrensning av personkretsen, slik at opplysningsplikten vil rette seg mot enhver som innfører, produserer, bearbeider eller omsetter varer av samme eller lignende slag som de varer som det er aktuelt å iverksette handelstiltak mot. I *annet punktum* er oppregnet de myndighetsorganer som vil ha tilsvarende opplysningsplikt som nevnt i første punktum. Opplysningsplikt vil således etter *bokstav a* påligge konkurransemyndighetene, og etter *bokstav b* myndigheter som har til oppgave å gjennomføre regulering og kontroll av vareinnførsel og vareutførsel. Eksempelvis vil Konkurransetilsynet, og Statens Landbruksforvaltning omfattes foruten tollmyndighetene selv, men etter forholdene vil opplysningsplikt også kunne påligge andre organer.

Tredje ledd gjelder forholdet til lovbestemt taushetsplikt. Det følger uten videre at undersøkelsesmyndigheten og dennes tjenestemenn blir bundet av den taushetsplikt som ellers vil gjelde for de opplysninger som er innhentet.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

Til § 12–21. Undersøkelser mv. i antidumpingsaker

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 7.

Bestemmelsen gjelder undersøkelsesmåten i antidumpingsaker, og herunder de saksbehandlingsregler som skal følges når departementet mottar en klage over dumpingimport. Den gjennomfører WTO-avtalen om antidumping (*WTO Agreement on Implementation of GATT Article VII*), artikkel 4 (definisjon av innenlandsk industri), artikkel 5 (igangsetting og påfølgende undersøkelse), artikkel 6 (bevis), artikkel 7 (midlertidige tiltak), artikkel 8 (pristilsagn) artikkel 9 (ileggelse og innkreving av antidumpingtoll) artikkel 10 (tilbakevirkende kraft) artikkel 11 (antidumpingtollens og pristilsagnenes varighet – ny gjennomgang), artikkel 12 (offentlig kunngjøring og redegjørelse om avgjørelser) og artikkel 13 (rettslig prøving). Tiltak mot dumpingimport vil etter forholdene også kunne iverksettes på grunnlag av bilaterale handelsavtaler, og prosedyrereglene her vil kunne fravike WTO-rettens tilsvarende regler.

Første ledd bestemmer at departementet er rett adressat for klage, og svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 7 første og annet ledd. At det gjelder et krav om skriftlighet både for klagen og det bevismateriale som ledsager denne, følger av prinsipper om god forvaltningsskikk og er dessuten uttrykkelig fastsatt i Antidumpingavtalen artikkel 5 para. 1. Klageren vil selv måtte dokumentere de forhold som klagen grunnes på. Dersom ikke nødvendig og tilstrekkelig bevismateriale fremlegges, vil dette kunne medføre at klagen avvises som utilstrekkelig begrunnet. Departementet vil imidlertid i særlige tilfeller kunne igangsette formelle undersøkelser, selv om det ikke foreligger en skriftlig klage. Etter avtalens artikkel 6 para. 2 skal det også kunne åpnes for muntlige høringer.

Uttrykket "formelle undersøkelser" i *annet punktum* henspiller på det forhold at en klage først skal realitetsbehandles når undersøkelsesmyndigheten har fastslått at det bevismateriale som er fremlagt sammen med klagen er korrekt og dekkende ("*examine the accuracy and adequacy of the evidence provided*"), og at den som har innlevert klagen dessuten har den nødvendige støtte blant dem som etter avtalen er klageberettiget. Først når disse forhold er avklart, vil den preliminnære fase i saksbehandlingen avløses av den formelle fase.

Kunngjøringsregelen i *tredje punktum* gjelder først ved igangsettelse av formelle undersøkelser. Før dette tidspunkt skal klagen behandles konfidensielt. Etter avtalens artikkel 5 para. 5 gjelder imidlertid en særlig varslingsregel overfor berørte eksportlands regjeringer. Slik varsling er forutsatt at skal skje så snart det er klarlagt at klagen er behørig dokumentert, men *før* formell undersøkelse igangsettes. Avtalen oppstiller i artikkel 12 detaljerte kunngjøringsregler, blant annet

om innholdet av de rapporter som skal utarbeides, og hvorledes partene og offentligheten skal gjøres kjent med innholdet av disse. De nærmere regler om dette vil kunne fastsettes i forskrift med hjemmel i paragrafens sjette ledd. Det samme gjelder regler om spørreskjemaer som etter artikkel 6 para. 1 forutsettes fremsendt berørte parter og eksportlandsmyndigheter, samt svarfrist og håndtering av den fortrolige informasjon som innhentes.

I *fjerde punktum* åpnes det for at departementet kan innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg. Tidligere har dette vært ivarettatt ved Det statlige antidumpingutvalget, som nå er nedlagt. Det foreslås likevel å videreføre en hjemmel til å nedsette et slikt utvalg. Dersom et råd innhentes, vil departementet imidlertid ikke være bundet av utvalgets tilrådning. Det følger videre at undersøkelsesmyndighet i slike saker i utgangspunktet er lagt til departementet selv. Alternativt kan departementet beslutte å gi slik myndighet til andre, for eksempel en tilsynsmyndighet som allerede er etablert ved eget lovgrunnlag, som Konkurransetilsynet eller Statens Landbruksforvaltning. Fullmakten er utformet slik at den åpner for at det kan etableres et særlig undersøkelsesorgan, enten for den enkelte sak, eller av mer permanent karakter. De opplysninger som undersøkelsesmyndigheten skal kunne innhente, vil følge av undersøkelsenes formål – nemlig å avklare de faktiske omstendigheter som grunnlag for eventuell bruk av handelstiltak.

Annet ledd gjelder avslutning av undersøkelsene der det viser seg at det ikke foreligger tilstrekkelige bevis, eller at omfanget er ubetydelig. Det fremgår at undersøkelsene skal avsluttes umiddelbart, dersom undersøkelsesmyndighetene på tilfredsstillende måte har fastslått at det ikke er tilstrekkelig bevis for at det foreligger enten dumping eller subsidier. Henvisningen til dumpingmarginen som minimal (*de minimis*), og volumet som ubetydelig (*negligible*) må tolkes på bakgrunn av avtalens ordlyd og intensjoner, og den rettspraksis som over tid er utviklet i WTO-retten, særlig i panelsakene.

Regelen i *annet punktum*, om at de berørte parter skal gjøres kjent med de opplysninger som er fremlagt og gis anledning til å legge frem ytterligere bevismateriale som måtte ha relevans, refererer til et kontradiktorisk prinsipp som vil gjelde for så vel forvaltningens saksforberedelse som for en eventuell domstolsbehandling. Prinsippet er nedfelt i avtalens artikkel 6. Partene skal dessuten gis innsyn i sakens dokumenter, for så vidt som disse ikke inneholder bedriftshemmeligheter som klageren selv har forutsatt at skal behandles konfidensielt. Undersøkelsesmyndighetene skal også gi berørte parter rikelig anledning ("*ample opportunity*") til å legge frem skriftlig de bevis de mener har relevans. Også muntlige høringer skal avholdes, dersom det anmodes om dette.

Tredje punktum stiller krav om at undersøkelser normalt skal avsluttes innen ett år, og setter en lengste varighet til 18 måneder. Bestemmelsen gjennomfører avtalens artikkel 5 para. 10.

Tredje ledd gjelder undersøkelsesmyndighetenes behandling av fortrolige opplysninger. I utgangspunktet skal en opplysning ikke gjøres kjent uten særlig tillatelse fra den part som har gitt opplysningen. Av hensyn til den kontradiktoriske saksbehandlingen og reglene om offentlig kunngjøring, skal klageren i henhold til avtalens artikkel 6 para. 5 nr. 1 pålegges å utarbeide to sett dokumenter, henholdsvis en fullstendig versjon og et ikke-fortrolig sammendrag. For saksbehandlingen ellers vil gjelde de alminnelige regler om offentlighet i forvaltningen. Det kan være spørsmål om meroffentlighet bør praktiseres, men dette bør avveies i tilfeller der offentliggjørelse av opplysninger kan medføre ulempe for vedkommende importør – for eksempel der klagen er svakt begrunnet, eller der konkurrenter ville oppnå en konkurransefordel dersom opplysningene ble kjent.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette i forskrift utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen i saker om antidumping. WTO-avtalens bestemmelser om antidumping er omfangsrike, og en forskriftsregulering vil være nødvendig i den utstrekning internretten skal reflektere avtalens detaljbestemmelser.

Til § 12–22. Undersøkelser mv. i subsidiesaker

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 7.

Bestemmelsen gjelder undersøkelser i subsidiesaker, og den gjennomfører WTO-avtalen om subsidier og utjevningstiltak (*WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) artikkel 4 (definisjon av innenlandsk industri), artikkel 5 (igangsetting og påfølgende undersøkelse), artikkel 6 (bevis), artikkel 7 (midlertidige tiltak), artikkel 8 (pristilsagn) artikkel 9 (ileggelse og innkreving av antidumpingtoll) artikkel 10 (tilbakevirkende kraft) artikkel 11 (antidumpingtollens og pristilsagnenes varighet – ny gjennomgang), artikkel 12 (offentlig kunngjøring og redegjørelse om avgjørelser) og artikkel 13 (rettslig prøving). Utjevningstiltak vil også kunne iverksettes på grunnlag av bilaterale handelsavtaler, og prosedyrereglene her vil kunne fravike WTO-rettens tilsvarende regler.

Første ledd bestemmer at departementet er rett adressat for klage, og svarer til tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 7 første og annet ledd. At det gjelder et krav om skriftlighet både for klagen og det materiale som ledsager denne, følger av prinsipper om god forvaltningsskikk og er dessuten uttrykkelig fastsatt i avtalen artikkel 11 para. 1. Klageren vil selv måtte dokumentere de faktiske forhold som klagen grunner seg på. Dersom ikke nødvendig bevismateriale fremlegges, vil dette kunne medføre at klagen avvises som utilstrekkelig begrunnet. Departementet vil imidlertid i særlige tilfeller kunne igangsette formelle undersøkelser, selv om det ikke foreligger en skriftlig klage.

Uttrykket "formelle undersøkelser" i *annet punktum* henspiller på det forhold at en klage først skal realitetsbehandles når undersøkelsesmyndigheten har fastslått at det bevismateriale som er fremlagt sammen med klagen er korrekt og dekkende, og at den som har innlevert klagen dessuten har den nødvendige støtte blant dem som etter avtalen er klageberettiget. Først når disse forhold er avklart, vil den preliminnære fase i saksbehandlingen avløses av den formelle fase.

Kunngjøringsregelen i *tredje punktum* gjelder først ved igangsettelse av formelle undersøkelser. Avtalens artikkel 11 para. 5 slår fast at klagen før dette tidspunkt skal behandles konfidensielt. En særlig varslings- og opplysningsplikt følger av avtalen artikkel 12 para. 1, og denne inntreder så snart formelle undersøkelser er innledet. Detaljerte kunngjøringsregler, blant annet om innholdet av de rapporter som skal utarbeides i henhold til avtalens artikkel 22, vil kunne fastsettes i forskrift med hjemmel i sjette ledd. Tilsvarende gjelder for spørreskjemaer, svarfrister og konfidensialitet.

I *fjerde punktum* åpnes det for at departementet kan innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg. Departementet vil imidlertid ikke være bundet av det råd som mottas. Det følger videre at undersøkelsesmyndighet i slike saker er lagt til departementet selv. Alternativt kan departementet beslutte å gi slik myndighet til andre, for eksempel en tilsynsmyndighet som allerede er etablert ved eget lovgrunnlag. Fullmakten vil også åpne for at det kan etableres et særlig undersøkelsesorgan, enten for den enkelte sak, eller av mer permanent karakter. De opplysninger som undersøkelsesmyndigheten skal kunne innhente, vil følge av undersøkelsenes formål – nemlig å avklare de faktiske forhold der det er inngitt en klage som kan tilsi bruk av handelstiltak.

Annet ledd gjelder avslutning av undersøkelsene der det viser seg at det ikke foreligger tilstrekkelige bevis, eller at omfanget er ubetydelig. Det fremgår at undersøkelsene skal avsluttes umiddelbart, dersom undersøkelsesmyndighetene på tilfredsstillende måte har fastslått at det ikke er tilstrekkelig bevis for at det foreligger enten dumping eller subsidier. Henvisningen til subsidieandelen som minimal (*de minimis*), og volumet som ubetydelig (*negligible*) må tolkes på bakgrunn av artikkel 11 para. 9.

Regelen i *annet punktum*, om at de berørte parter skal gjøres kjent med de opplysninger som er fremlagt og gis anledning til å legge frem ytterligere bevismateriale som måtte ha relevans, refererer til et kontradiktorisk prinsipp som vil gjelde også for forvaltningens saksforberedelse. Prinsippet er nedfelt i avtalens artikkel 12. Også muntlige høringer skal avholdes, dersom det anmodes om dette.

Tredje punktum stiller krav om at undersøkelser normalt skal avsluttes innen ett år, og setter en lengste varighet til 18 måneder.

Tredje ledd gjelder undersøkelsesmyndighetenes behandling av fortrolige opplysninger. I utgangspunktet skal en opplysning ikke gjøres kjent uten særlig tillatelse fra den part som har gitt opplysningen. Av hensyn til den kontradiktoriske saksbehandlingen og reglene om offentlig kunngjøring, skal klageren pålegges å utarbeide to sett dokumenter, henholdsvis en fullstendig versjon og et ikke-fortrolig sammendrag. For saksbehandlingen ellers vil gjelde de alminnelige regler om offentlighet i forvaltningen. Det kan være spørsmål om meroffentlighet bør praktiseres, men dette bør avveies i tilfeller der offentliggjørelse av opplysninger kan medføre ulempe for vedkommende importør – for eksempel der klagen er svakt begrunnet, eller der konkurrenter ville oppnå en konkurransefordel dersom opplysningene ble kjent.

Fjerde ledd fastslår at ett og samme saksforhold ikke kan behandles både som klage over dumping og klage over subsidier. Regelen innebærer at klageren på et tidlig stadium må treffe et valg, og at undersøkelsesmyndighetene ikke uten videre kan vurdere om en klage over subsidiert import heller bør behandles etter reglene om antidumpingtiltak. Den folkerettslige bakgrunn finnes i Generalavtalen artikkel VI para. 5, der det heter at ingen vare som innføres skal pålegges både antidumping- og utjevningstoll til motvirkning av en og samme situasjon fremkalt ved dumping eller eksportsubsidiering. Den tilsvarende regel gjenfinnes i EF-retten, se rådsforordning 384/96 om antidumpingforanstaltninger artikkel 14 og rådsforordning 2026/97 om antisubsidieforanstaltninger artikkel 24.

Femte ledd gir departementet fullmakt til å fastsette i forskrift utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen i saker om antidumping og subsidier. WTO-avtalens bestemmelser om antidumping og subsidier er omfangsrike, og en forskriftsregulering vil være nødvendig i den utstrekning internretten skal reflektere avtalenes detaljbestemmelser.

Til § 12–23. Undersøkelse mv. i beskyttelsestiltakssaker

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolltariffens innledende bestemmelser §§ 4 og 6 og tilhørende forskrifter.

Bestemmelsen gjelder de undersøkelser som forutsettes gjennomført før det treffes vedtak om å iverksette beskyttelsestiltak, mottiltak eller spesielle beskyttelsestiltak, og gjennomfører WTO-avtalen om beskyttelsestiltak (*Agreement on Safeguards*) og WTO-avtalen om landbruk (*Agreement on Agriculture*). Sistnevnte avtales artikkel 5 omhandler de såkalte spesielle beskyttelsestiltak (*Special Safeguards*). WTO-rettens regler om undersøkelser og saksbehandling mv. i denne type saker finnes i Generalavtalen artikkel X, og i Beskyttelsesavtalens artikkel 3 (undersøkelser), artikkel 4 (påvisning av alvorlig skade eller fare for skade), artikkel 5 (anvendelse av beskyttelsestiltak), artikkel 6 (midlertidige beskyttelsestiltak), artikkel 7 (varighet og gjennomgang av beskyttelsestiltak), artikkel 8 (grad av innrømmelser og andre forpliktelser), artikkel 12 (notifikasjon og konsultasjon). Landbruksavtalens regler om spesielle beskyttelsestiltak er på sin side vesentlig knappere utformet. Som nevnt vil beskyttelsestiltak også kunne iverksettes på grunnlag av bilaterale handelsavtaler, og prosedyrereglene her vil kunne fravike WTO-rettens tilsvarende regler.

Første ledd bestemmer i *første punktum* at beskyttelsestiltak bare kan iverksettes etter forutgående formelle undersøkelser. I *annet punktum* slås fast at innledning av slike undersøkelser skal kunngjøres, slik at berørte parter gis mulighet for å gi uttrykk for sine synspunkter. Bestemmelsen har sin bakgrunn i Beskyttelsesavtalen artikkel 3 para. 1 og i Landbruksavtalen artikkel 5 para. 7. Tilsvarende fastsettes i *tredje punktum* at iverksettelse av beskyttelsestiltak skal kunngjøres, med opplysning om omfang og perioden vedtaket gjelder for. I *fjerde punktum* bestemmes at det fra kunngjøring til iverksettelse av tiltaket skal det gå minst 2 dager.

Annet ledd åpner for at departementet i denne type saker som et ledd i saksforberedelsen kan innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg, og dessuten overlate til andre tilsyns- eller kontrollmyndigheter å foreta undersøkelser. Departementet vil imidlertid ikke være bundet av de råd som innhentes. Bestemmelsen svarer til den tilsvarende ordning som foreslås for undersøkelser i henholdsvis antidumping- og subsidiesaker, se §§ 12–21 og 12–22.

Tredje ledd gir en særregel om taushetsplikt, og har bakgrunn i avtalens artikkel 3 para. 2.

Fjerde ledd gir departementet fullmakt til å fastsette utfyllende bestemmelser i forskrift, om blant annet undersøkelsesprosedyrer, notifikasjon, kunngjøring og iverksettelse av vedtak om tiltak og om betaling og tilbakebetaling.

Til Kapittel 13. Alminnelige bestemmelser om tollkontroll

Kapittelet inneholder bestemmelsene om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet fra tolloven kapittel III.

Den gjennomgående strukturen i lovutkastet er at nødvendig forskriftshjemmel tas inn i direkte tilknytning til den enkelte bestemmelse, normalt som siste ledd (nr) i paragrafen. Den sentrale forskriftshjemmelen i tolloven § 15 er derfor ikke videreført i kapittel 13 som en forskriftshjemmel. I samsvar med den valgte lovstrukturen er forskriftshjemmel innarbeidet i flere av paragrafene. Dette innebærer at forskriftshjemmelen står i direkte tilknytning til den bestemmelsen som forskriftshjemmelen skal utfylle. Det er ikke tilsiktet noen materielle endringer i forskriftskompetansen ved disse endringene.

Til § 13–1. Tollmyndighetens undersøkelser mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 12.

Til § 13–2. Tollmyndighetenes adgang utendørs

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 10.

Til § 13–3. Kontroll av vareførsel og transportmiddel

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 11.

Til § 13–4. Kontroll av dokumenter mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 17.

Til § 13–5. Tollmyndighetenes adgang til å skaffe seg adgang med makt

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 13.

Lovens regel om maktanvendelse må leses i forhold til en ulovfestet proporsjonalitetsregel, om at maktbruken må være nødvendig og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene forøvrig. En tilsvarende proporsjonalitetsregel er inntatt i politiloven § 6 annet ledd, og finnes dessuten i politiinstruksen, som er gitt i forskrifts form. Det heter i politiloven

§ 6, alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres: "Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak. Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever. Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig." I politilovens forarbeider heter det (Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) om § 6: "I annet ledd oppstilles et påbud om bruk av det minst inngripende middel. Påbudet kan fravikes ved to typetilfeller: For det første hvis man allerede før iverksettelse må anta at det aktuelle virkemiddel er utilstrekkelig eller uhensiktsmessig. For det andre når ett eller flere svakere midler forgjeves har vært forsøkt. Annet ledd fastslår også at det aktuelle virkemiddel må være nødvendig, og at det må være forholdsmessighet mellom tiltaket og situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. [...] I fjerde ledd sies det uttrykkelig at politiet har rett til å anvende makt under tjenesteutførelsen. Med makt menes tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom." Politiloven antas å gi uttrykk for en rettslig standard som kan gi veiledning for myndighetsutøvelse og maktanvendelse også på enkelte andre områder, blant dem utøvelse av tollmyndighet.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til maktbruk.

Til § 13–6. Plikt til å medvirke ved tollkontroll

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 14.

Til § 13–7. Tollvakt

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 18.

Til § 13–8. Bruk av tollsegl

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 65 og 79.

Første ledd omhandler bruk av tollsegl i alminnelighet. Rettsstridig brudd på tollsegl er straffbart, jf tolloven § 65. Kontrollformålet innebærer også en begrensning i tollmyndighetenes bruk. Bestemmelsen om bruk av annen stats tollsegl er plassert i kapittel 14 om Tollsamarbeid med annen stat, og innarbeidet i lovutkastet § 14–6. Bestemmelsen om straff er plassert blant straffebestemmelsene i kapittel 16, og innarbeidet i lovutkastet § 16–6. En forskriftsfullmakt er tilføyd i nytt annet ledd.

Annet ledd gir departementet fullmakt til å fastsette nærmere bestemmelser om bruken av tollsegl.

Til kapittel 14. Tollsamarbeid med annen stat

Overskriften er hentet fra tolloven kapittel XI, men med den endring at uttrykket *tollsamarbeid* erstatter *grensetollsamarbeid*. Kapittelet videreføres som et selvstendig kapittel i lovutkastet. Bestemmelsene er hentet dels fra tolloven §§ 75 til 81 og dels fra tolloven § 4, om lovens virkeområde og om myndighet til å iverksette overenskomst om tollsamarbeid med annen stat.

Til § 14–1. Håndhevelse av annen stats tollbestemmelser på norsk territorium

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 75.

Til § 14–2. Fastsettelse av særskilt kontrollområde

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 4 første ledd nr. 1 og til lov av 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone, § 4.

Første ledd er inndelt i bokstav *a* og *b*, for å gjøre bestemmelsen mer oversiktlig. I utkastet er benyttet uttrykket ”kontrollområde” i stedet for tollovens uttrykk ”kontrollsoner”, for å unngå sammenblanding med den sjøverts kontroll som tollmyndighetene kan utøve i den tilstøtende sone utenfor sjøgrensen etter territorialfarvannsloven § 4. Den tilstøtende sone (*”contiguous zone”*) er et etablert begrep i havretten, og er definert i Havrettskonvensjonens artikkel 33 som en sone utenfor territorialfarvannet, der kyststaten kan utøve den kontroll som er nødvendig for å hindre eller forfølge overtredelser på dens territorium, av dens lovgivning om toll, skatt, innvandring og helse. Tollovens § 4 gjelder norske tollmyndigheters samarbeid med de tilsvarende myndigheter i våre naboland, og har således et annet siktemål enn tollkontroll utenfor territorialfarvannene. Tollovens bestemmelser om grensetollsamarbeid var en videreføring av en særlov av 18. desember 1959 om grensesamarbeid med fremmed stat, der det ble åpnet for å håndheve de samarbeidende staters tollovgivning i grenseområdene, se Tollovkomitéens innstilling side 15. Det vises for øvrig til omtalen av § 1–3 om stedlig virkeområde.

Annet ledd er hentet fra tolloven § 4 første ledd nr. 1 tredje avsnitt.

Til § 14–3. Håndhevelse av norske tollbestemmelser på annen stats territorium

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 76.

Til § 14–4. Tjenestemenn som utfører annen stats tollmyndighet

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 77.

Til § 14–5. Overgivelse av person til annen stats kontrollmyndighet mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 78.

Til § 14–6. Bruk av annen stats tollsegl

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 79.

Til § 14–7. Assistanse fra andre norske myndigheter

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 80.

Til § 14–8. Utveksling av opplysninger med annen stat

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 4 første ledd nr. 2, og nr 3 annet ledd.

Til § 14–9. Inndrivelse av krav utskrevet av myndighet i annen stat

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 4 første ledd nr. 3.

Til Kapittel 15. Tilbakeholdelse av varer som krenker immaterialrettigheter

Innholdet i kapittel 15 er hentet fra tolloven § 39, og er i utkastet fordelt på fire paragrafer. Hensikten har vært å gjøre teksten lettere tilgjengelig. Forskriftsmyndigheten er lagt til departementet, og ikke til Kongen, som i gjeldende bestemmelser.

Kapittelet gir regler om grensekontroll og tilbakehold av varer i regi av tollmyndighetene for å sikre visse immaterialrettigheter. Bestemmelsene har med dette en side til de generelle reglene om kontroll plassert i utkastets kapittel 13. Reglene er imidlertid så vidt spesielle at det er naturlig å plassere dem i et eget kapittel.

Til § 15–1. Midlertidig forføyning

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 39.

Til § 15–2. Varsel mv. ved tilbakeholdelse av varer

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 39 tredje ledd.

Til § 15–3. Tolldeklarering ved tilbakeholdelse av varer og ansvar for skyldig lagerleie

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 39 femte ledd.

Til § 15–4. Opphevelse og bortfall av forføyning

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 39 sjette ledd.

Til Kapittel 16. Straff og andre reaksjoner

Kapitteloverskriften er ny. Betegnelsen "tollvesenet" er erstattet med "tollmyndighetene". I tillegg er forskriftsmyndigheten lagt til departementet og ikke til Kongen, som i gjeldende bestemmelser. Det følger av straffeloven § 26 bokstav a at retten kan idømme bøtestraff sammen med frihetsstraff. Det er derfor ikke behov for en særskilt hjemmel i straffebestemmelsene i kapittel 16 til å idømme bøtestraff i tillegg til fengselsstraff. I utkastet til §§ 16–2 til 16–6 er derfor ordene "eller begge deler" fjernet. For øvrig er utkastets bestemmelser hentet fra tolloven i stort sett uendret form. Forarbeidene til tolloven vil følgelig gi veiledning ved tolkning og anvendelse av bestemmelsene i utkastet. Av samme grunn er motiveringen her summarisk.

Til § 16–1. Alminnelige bestemmelser om straff

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 60.

Til § 16–2. Ulovlig vareførsel mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 61.

Til § 16–3. Straff for planmessig forberedelse til ulovlig vareførsel

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 62.

Til § 16–4. Straff for transportør mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 63.

Til § 16–5. Straff for brudd på bistands- eller opplysningsplikt mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 64.

Til § 16–6. Straff for brudd på tollsegl mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven §§ 65 og 79.

Første ledd første punktum er hentet fra tolloven § 65 første ledd. Bestemmelsen fastsetter straff for den som rettsstridig bryter tollmyndighetenes lås eller segl. I Ot.prp. nr. 108 (1992–1993) er det

uttalt at denne delen av bestemmelsen kun antas å ramme den som bryter lås eller segl påsatt av norske tollmyndighet. Ved lov 3. juni 1994 nr. 14 ble bestemmelsen derfor endret slik at den også rammer brudd på "lås eller segl påsatt eller godkjent av utenlandsk tollmyndighet som vi etter konvensjonen eller avtale er forpliktet til å godta." Første ledd *annet punktum* er hentet fra tolloven § 79 annet ledd.

Annet ledd er hentet fra tolloven § 65 annet ledd, men er endret slik at innledningen "Er tollvesenets lås eller segl ..." er erstattet med "Er lås eller segl som nevnt i første ledd...". Endringen medfører at annet ledd også rammer brudd på lås eller segl påsatt eller godkjent av utenlandsk tollmyndighet som Norge etter konvensjon er forpliktet til å godta. Dette ble forutsatt i Ot.prp. nr. 108 (1992–1993) vedrørende endringer i tolloven, men ble den gang ikke inntatt i selve lovteksten.

Tredje ledd er hentet fra tolloven § 65 tredje ledd.

Til § 16–7. Straff for særlig grov overtredelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 66. Bestemmelsen ble endret ved lov 11. april 2003 nr. 21 der strafferammen ved forsettelig eller grovt uaktsom overtredelse ble økt til 6 år, jf. Ot.prp. nr. 38 (2002–2003) og Innst.O. nr. 69 (2002–2003).

Til § 16–8. Inndragning til statskassen

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 67.

Til § 16–9. Forenklet forelegg ved tollovertredelser mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 68.

Til § 16–10. Tilleggstoll

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 69.

Til § 16–11. Adgangen til å representere den tollskyldige

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 70.

Til § 16–12. Tilbakeholdelse av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 72.

Til § 16–13. Beslag og pågripelse

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 73.

Til § 16–14. Beslag, forvaring og utlevering mv.

Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til tolloven § 74.

Hvordan tvangssalg skal gjennomføres følger ved henvisningen i *annet ledd* til § 14-10 i den nye skattebetalingsloven. Det vises til merknadene til § 4-2. I *tredje ledd* er kravet om forskrifts form presisert. Formuleringen "og bestemmer for øvrig hva det skal gjøres med ting og verdier som inndras" er erstattet av "fastsette nærmere bestemmelser om beslag, forvaring og utlevering".

Til § 17–1. Ikrafttredelse og opphevelse

Bestemmelsen gjelder tidspunktet for lovens ikrafttredelse. Fra ikrafttredelsestidspunktet oppheves lov 10. juni 1966 om toll nr. 5 (tolloven).

Til § 17–2. Overgangsbestemmelser

Bestemmelsen gjelder forvaltningsvedtak truffet med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser eller tolloven.

Første ledd bestemmer at forskrifter og instruksjoner hjemlet slik som foran nevnt, fortsatt skal gjelde så langt de passer, inntil departementet opphever eller endrer disse i medhold av denne lov eller ved særskilt bestemmelse. I utgangspunktet vil det være ønskelig at gjeldende forskrifter revideres og settes inn i den kapittelstruktur som lovutkastet legger opp til. Det kan imidlertid ikke ses bort fra at enkelte forvaltningsvedtak som har vært truffet opp gjennom årene ikke vil bli omfattet av en slik forskriftsrevisjon, til tross for at de etter sitt innhold kan ha karakter av forskrift slik dette er definert i forvaltningsloven § 2. Eksempelvis er tidligere forvaltningspraksis etter tolltariffens innledende bestemmelser § 12 første ledd, om fritak for eller nedsettelse av tariffbestemt toll, bare i noen grad kunngjort i forskrift, selv om de etter sitt innhold er rettet til en ubestemt krets av rettssubjekter.

Annet ledd gir en tilsvarende bestemmelse for enkeltvedtak. Et praktisk tilfelle vil være tarifferingsvedtak etter tolloven § 15 annet ledd, som derved gis fortsatt gyldighet.

Tredje ledd gir departementet fullmakt til å gi de overgangsbestemmelser som er nødvendige innenfor lovens rammer.

Til § 17–3. Endring i andre lover

Bestemmelsen omhandler nødvendige endringer i annen lovgivning. Endringene er plassert i rekkefølge etter lovens alder.

Til endringene i merverdiavgiftsloven

I § 62 *første ledd* er ordet betales erstattet med formuleringen ”skal svares”, slik uttrykksmåten er i skatteretten og i tollretten. For øvrig har uttrykket ”betales” et noe annet meningsinnhold i den nye skattebetalingsloven, der det sikter til oppgjør av kravet.

Ny § 62 *annet ledd* er hentet fra tolloven § 62 første ledd andre punktum, men endret slik at bestemmelsen nå direkte viser til de bestemmelsene i lov om toll og vareførsel som gjelder beregningsgrunnlaget.

§ 62 tredje ledd er identisk med tidligere § 62 annet ledd.

§ 62 fjerde ledd er identisk med tidligere § 62 tredje ledd.

§ 62 femte ledd er identisk med tidligere § 62 fjerde ledd.

Ny § 62 *sjette ledd* omhandler i hvilken utstrekning varer som innføres skal være unntatt fra merverdiavgiftsplikt. Slik regelen er utformet, vil unntaket fra merverdiavgiftsplikt avgrenses slik at dette samsvarer med de tilsvarende tollfritak som er gitt i utkastets kapittel 5, kapittel 6 og § 7-4. Etter gjeldende rett er unntaket fra merverdiavgiftsplikt ved innførsel regulert i forskrift 12. desember 1975 nr. 2 (den såkalte Forskrift nr. 12), hjemlet i merverdiavgiftsloven § 62 fjerde ledd. Med endringsloven vil de materielle reglene om avgiftsfri innførsel følge av lov om toll og vareførsel mv., men slik at utfyllende bestemmelser kan gis i forskrift hjemlet i merverdiavgiftsloven § 62 siste ledd – der det også er gitt en derogasjonsfullmakt (det vil si adgang til å gjøre unntak fra det som ellers følger av loven). En slik lovteknisk løsning vil gi vesentlig bedre oversikt, og materielle unntaks- og fritaksregler vil som utgangspunkt være gitt på samme nivå, nemlig i lov.

Det skal bemerkes at den lovtekniske løsningen som er valgt i endringsloven vil medføre enkelte materielle justeringer i forhold til gjeldende rett, ettersom Forskrift nr. 12 til merverdiavgiftsloven ikke viser til samtlige av fritaksbestemmelsene i tolltariffens innledende bestemmelser. Således vil bakkeutstyr, undervisningsmateriell, flysimulatorer mv. til bruk for sivil luftfart etter utkastet § 5–8 første ledd bokstavene a) og b) omfattes av merverdiavgiftsfritaket etter forslaget til

ny merverdiavgiftslov § 62 sjette ledd, dersom det ikke fastsettes unntak fra dette i forskrift. Tilsvarende vil gjelde for varer som gjeninnføres i uforandret stand. Videre vil maskinverktøy mv., landbruksvarer til visse formål og varer som innføres til vitenskapelig bruk mv. etter utkastet § 5–7 første ledd bokstavene a), b) og c) omfattes av fritaket. Når det gjelder midlertidig innførsel mot depositum etter utkastet § 6–2, vil spesialverktøy mv. etter paragrafens bokstav f), instrumenter mv. etter paragrafens bokstav g) og dyr for avlsformål etter bokstav i) også være unntatt fra merverdiavgiftsplikt ved innførsel. Når det gjelder varer som gjeninnføres etter reparasjon eller bearbeiding i utlandet, og der det ikke skal betales for reparasjonen fordi denne er dekket av garanti e.l., vil merverdiavgiftsfritak følge av utkastet § 7–4, og de nærmere bestemmelser som gis i forskrift hjemlet i denne paragrafen. Det legges imidlertid til grunn at de forannevnte materielle endringer vil være godt begrunnet ved det forhold at det samlede regelverket blir vesentlig enklere å forholde seg til.

Ny § 62 *syvende ledd* er hentet fra merverdiavgiftsloven § 62 femte ledd og § 66. Kompetansen til å gi nærmere bestemmelser om oppkreving var tidligere lovfestet i § 66, men reguleres nå av ny skattebetalingslov ved at denne loven skal gjelde direkte for merverdiavgift. § 62 syvende ledd gir også departementet adgang til å gjøre unntak fra det som ellers ville følge av loven.

§ 64 viser til bestemmelsen om den tollskyldige i lov om toll og vareførsel § 2–3. Det vises også til samme lovs bestemmelser om endring og om tilleggstoll.

§ 65 første punktum er endret som følge av ny skattebetalingslov. Kompetansen til å innkreve (oppkreve) avgift reguleres av § 2-4 i ny skattebetalingslov. Bestemmelsen viser etter utkastet nå til lov om toll og vareførsel § 1–5, som erstatter § 9 i tolloven, med unntak for de deler av bestemmelsen som er flyttet til ny skattebetalingslov.

§ 66 er foreslått opphevet og bestemmelsens innhold er inntatt i ny § 62 syvende ledd.

Til endringene i tvangsfullbyrdelsesloven § 15–13

I *første ledd* endres henvisningen til tolloven § 1 nr. 3 til lov om toll og vareførsel § 1–1 bokstav o, som inneholder definisjonen av begrepet tollskyldner, jf. utkastet § 2-3 som nærmere angir hvem som er tollskyldner.

I *annet ledd* endres henvisningen til tolloven § 39 til lov om toll og vareførsel §§ 15–1 til 15–4, som inneholder regler om tilbakeholdelse av varer som krenker immaterialrettigheter.

Til endringen i kystvaktloven § 10

Bestemmelsen er endret slik at den henviser til lov om toll og vareførsel.

BEMERKNINGER TIL PLENARVEDTAKSUTKASTET

Generelt om utkastet til Stortingets plenarvedtak om toll (tollvedtaket)

Stortinget skal etter Grunnloven § 75 bokstav a treffe vedtak om tollpålegg i plenum. Plenarvedtaket om toll har ofte vært omtalt som tollpålegget eller tollbeslutningen, som en parallell til Stortingets skattepålegg (skattebeslutninger). Betegnelsen "tollvedtak" er imidlertid blitt den vanlige, blant annet i budsjettdokumentene. Tollvedtaket har etter Grunnloven begrenset gyldighetstid, inntil utgangen av det budsjettåret vedtaket gjelder for. Et nytt stortingsvedtak vil imidlertid kunne endre gjeldende vedtak – med den samme tidsbegrensning. Tollvedtaket inngår som ett av flere stortingsvedtak i budsjettprosessen. I regjeringens budsjettdokumenter er forslaget til tollvedtak inntatt i Stortingsproposisjon nr. 1, Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Tollvedtaket er delt i tre deler. Del I viderefører tolltariffen samt tolltariffens innledende bestemmelser, og angir i underavsnitt (A) endringene som skal gjøres i tolltariffens innledende bestemmelser, (B) endringene som skal gjøres i henhold til nedtrappingsplaner som Norge er bundet av etter WTO-avtalen og (C) endringene som skal gjøres i visse tollsatser slik dette fremgår av et særlig vedlegg til proposisjonen. Del II gir Finansdepartementet fullmakt til å iverksette frihandelsavtaler mellom EFTA og nærmere angitte tredjeland, der avtalene ennå ikke er ratifisert, samt iverksettelse av de tollmessige sider ved avtalen om EØS-utvidelsen. Endelig gir Del III Finansdepartementet fullmakt til å innarbeide tekniske endringer i tolltariffen.

I proposisjonen for budsjettåret 2005 fyller forslaget til tollvedtak én A-4 side. Tolltariffens innledende bestemmelser, som rettslig sett er en integrert del av tollvedtaket for det enkelte budsjettår, fyller til sammenligning i underkant av 30 sider. Etter dagens ordning kunngjøres tollvedtaket i Norsk Lovtidends Avdeling I, under kategorien "Stortingsvedtak". Kunngjøringen har tittelen "Vedtak om tollavgifter for budsjetterminen —". Konsolideringsteknikken fremgår indirekte av kunngjøringen, der det innledningsvis heter: "Tolltariffen slik den gjelder 31. desember —, herunder tolltariffens innledende bestemmelser, skal fortsatt gjelde fra 1. januar —, med følgende endringer: [...]". Den valgte konsolideringsteknikken er imidlertid ikke gjennomført konsekvent, ettersom den konsoliderte versjonen av tolltariffens innledende bestemmelser er i Lovdata er kunngjort separat, uavhengig av stortingsvedtaket om toll.

Utkast til stortingsvedtak om toll som nå legges fram skiller seg fra gjeldende vedtak på flere måter. Ettersom tolltariffens innledende bestemmelser foreslås innarbeidet i formell lov, vil denne delen av plenarvedtaket falle bort, og det samlede tekstomfanget dermed reduseres vesentlig. Det etableres samtidig en forbindelse mellom plenarvedtaket på den ene side og bestemmelsene i formell lov på den annen, ved at den sentrale pliktregelen i § 1 i utkastet til plenarvedtak *viser til lov*. Løsningen vil gi bedret oversikt og sammenheng, ved at plenarvedtaket blir forbeholdt regler som i større grad knytter seg direkte til Stortingets budsjettbehandling (tollsats mv.), og ved at bestemmelser som det erfaringsvis bare sjelden er behov for å endre, får plass i formell lov. Plasse-ring i lov vil dessuten gi bedret tilgjengelighet og oversikt for de fleste brukere.

Når det gjelder endringer i de ordinære (ikke-preferensielle) tollsatsene, legges det i utkastet opp til at disse fortsatt vil foreligge i form av et særlig vedlegg inntatt i budsjettproposisjonen. Stortingets komitébehandling og plenarvedtak vil basere seg på dette vedlegget, og teksten i Stortingets vedtak vil – som i dag – benytte en henvisning til dette vedlegget. Det vil derfor fortsatt være behov for en etterfølgende tekstmessig konsolidering, slik at de tollsatsene som berøres blir ajourført i samsvar med vedlegget, og de øvrige ordinære satser videreføres. Den konsoliderte versjonen vil gi uttømmende opplysning om samtlige vareposisjoner, varebeskrivelser og tilhørende toll-

satser. Den bør foreligge så snart som mulig etter at Stortinget har truffet sitt vedtak, og helst i god tid før inngangen til den budsjettermin tollvedtaket skal gjelde for.

De øvrige bestemmelsene i utkastet til nytt plenarvedtak gjelder dels preferansetollbehandling på grunnlag av frihandelsavtaler og ensidige ordninger, og dels fullmakter til å fravike de ordinære tollsatser som Stortinget har fastsatt. I samtlige paragrafer er det inntatt en passus om at pålegget skal iverksettes "slik som bestemt i lov". Henvisningsteknikken gjør det mulig å utforme kortfattede fullmakter i tollvedtaket, og at utfyllende regler gis av Stortinget i formell lovs form. De personelle kompetansereglene vil fremgå både av plenarvedtaket og av formell lov. Utkastet legger til grunn at departementet gis fullmakt til å *sette ned* tollen, mens kompetansen til *øke* tollen utover de stortingsvedtatte satser, legges til Kongen i statsråd. Denne løsningen er i samsvar med gjeldende rett.

Stortingets tollbeskatningsmyndighet etter Grunnloven § 75 bokstav a reiser en rekke statsrettslige spørsmål, både om Stortingets valgfrihet mellom plenarvedtaks og formell lovs form, om de rettslige virkninger av et slikt valg (for eksempel der vedtak av ulik form har motstridende innhold), og i hvilken utstrekning Stortinget kan delegere sin tollbeskatningskompetanse – herunder om dette skal skje ved lov eller ved plenarvedtak. Disse rettsspørsmålene er nærmere drøftet i Vedlegg 2.

Til § 1. Plikten til å svare toll

Bestemmelsen bygger dels på tolltariffens innledende bestemmelser § 1, og dels på Stortingets årlige tollvedtak, romertall I.

Første ledd gir hovedregelen om plikten til å svare toll. Pliktregelen må leses på bakgrunn av bestemmelsen i grunnloven § 75, der det heter: "Det tilkommer Stortinget: [a.] at [...] paalægge Skatter, Avgifter, Told [...]". Uttrykket "svare toll" er hentet fra gjeldende tollvedtak, og samme uttrykk er benyttet om å svare skatt i Stortingets skattevedtak. Uttrykket refererer til selve tollpålegget, og er beholdt for å unngå sammenblanding med de nærmere regler om plikt til fortolling, betaling og oppgjør som vil finnes i formell lov. I skatteretten finnes betalings- og oppgjørsreglene i skattebetalingsloven, som nå er erstattet av en ny skattebetalingslov, jf. lov 17. juni 2005 nr. 67. Innkreving av toll, avgifter og skatt følger nå i større grad felles regler.

Bestemmelsen slår fast at plikten til å svare toll gjelder ved *innførsel* av varer. I tolltariffens innledende bestemmelser § 1 er den tilsvarende regel utformet slik at den omfatter både innførsels- og utførselstilfellene. Dette utgangspunkt er imidlertid modifisert i § 2 samme sted, der det heter: "Når ikke annet er uttrykkelig hjemlet i lov eller i disse bestemmelser, skal det ved innførsel av varer svares toll i samsvar med tolltariffens satser og anmerkninger". De øvrige bestemmelser omhandler bare innførselstoll. Toll ved *utførsel* av varer er ikke benyttet siden 1893. For tiden vil det ikke være behov for regler om utførselstoll, og det vil derfor være klargjørende at plenarvedtaket utformes slik at det bare refererer til toll ved innførsel. Dersom behovet skulle oppstå, og Stortinget skulle ønske å pålegge toll også for tilfeller der varer utføres, vil plenarvedtaket i så fall måtte inneholde pliktregler om dette. For sammenhengens skyld skal bemerkes at utkastet til formell lov vil omhandle vareførselen i sin alminnelighet. Eksempelvis vil lovens meldings- og kontrollregler omfatte så vel innførsels- som utførselstilfellene.

Pliktregelen refererer til de *ordinære satser* som Stortinget fastsetter for budsjettåret. Uttrykket "ordinære satser" sikter til de satser som får anvendelse der det ikke foreligger unntaksregler, som for eksempel om preferansetoll. De ordinære satsene vil kunne svare til de satser som Norge er bundet til i WTO, men ikke overstige disse – for så vidt de anvendes overfor andre WTO-medlemmer. Men Stortinget vil også kunne fastsette ordinære satser som er *lavere enn* det som

følger av WTO-avtalen, under forutsetning av at de får generell anvendelse overfor alle WTO-medlemmer, etter den såkalte mestbegunstigelsesklausulen i Generalavtalens artikkel I (Most-Favoured-Nation Treatment). Eksempelvis var de ordinære satsene som Stortinget fastsatte i forbindelse med gjennomføring av forhandlingsresultatet etter Uruguay-runden og etableringen av Verdens Handelsorganisasjon i 1995, en antesipering av de nedtrappingsplanene Norge var bundet av over en seksårsperiode, se St.prp. nr. 59 (1994–95). Ordinære satser har sitt motstykke dels i preferansetollsats, det vil si tollettelser hjemlet i frihandelsavtaler mv., og dels i de satser som fastsettes av forvaltningen under budsjettåret som ledd i administreringen av tollvernet. Det vises i denne forbindelse til omtalen nedenfor av utkastet §§ 2, 3 og 4.

Plenarvedtakets pliktregel er utformet slik at den *henviser til* korresponderende bestemmelser i lovgivningen om toll og vareførsel. Dette innebærer at de rettsreglene som skal ligge til grunn for det materielle tollpålegget og tollforvaltningen, vil finnes i så vel plenarvedtak som i formell lov, og at en tolkning av lovgiverviljen vil måtte bygge på begge sett av rettsregler. En slik dobbel forankring av plikten til å svare toll – i både Stortingets plenarvedtak etter Grunnloven § 75 bokstav a og i Stortingets lovvedtak sanksjonert av Kongen etter Grunnloven § 78 – er ny i tollretten, men må likevel antas å være i samsvar med forfatningsrettslig sedvane. I avgifts- og skatteretten har slik hjemmelsbruk vært tradisjon. Stortingets avgiftsvedtak er utformet med en eksplisitt henvisning til merverdiavgiftsloven, og plenarvedtak om skatt benytter en lignende teknikk.

Utkastet til nytt plenarvedtak om toll er utformet slik at lov om toll og vareførsel, så vel som annen lovgivning som får tilsvarende anvendelse på vareførselen, vil omfattes av henvisningen. En tilsvarende henvisningsteknikk er benyttet i Stortingets skattevedtak, der det i § 1–2 er inntatt en uspesifisert lovhenviing: ”Så langt dette vedtak ikke bestemmer noe annet, legges lovgivningen om skatt på formue og inntekt til grunn ved anvendelsen av vedtaket”. En oppregning av de øvrige lover som kan få anvendelse på vareførselen vil neppe være lovteknisk hensiktsmessig, og heller ikke nødvendig – for så vidt som det i øvrig lovgivning eksplisitt vises til toll- og vareførselsloven.

Annet ledd gjelder endringene i de ordinære tollsatsene i forhold til inneværende år, og må leses i sammenheng med første ledd. Bestemmelsen er utformet slik at de tollsatsene som Stortinget har fastsatt for inneværende budsjettår, fortsatt skal gjelde – med de endringer som følger av et særlig vedlegg. Vedlegget vil rettslig sett være en del av stortingsvedtaket, og ikke adskille seg fra dette. Vedlegget vil måtte angi varenummer, vareslag samt gjeldende ordinære satser og endringer i disse. Ved behov vil det kunne gjøres ytterligere spesifikasjoner. Det vises for øvrig til hva som er omtalt innledningsvis ovenfor om konsolidering mv.

Til § 2. Preferansetoll

Preferansebestemmelsen i § 2 må leses i sammenheng med utkastet § 1, der det heter at toll skal svares i henhold til formell lov og til de ordinære satser Stortinget fastsetter. Bestemmelsen bygger på tolltariffens innledende bestemmelser § 2 nr. 3 første, tredje og fjerde ledd, med en del endringer og tilføyelser. Preferansetoll er knyttet til den enkelte varesending og den tollmessige behandling denne tilkommer. I utkastet er derfor benyttet uttrykket ”vareførsel”. Begrunnelsen for å innta en bestemmelse om preferansetoll i utkastet til plenarvedtak, når detaljregler om dette vil finnes i formell lov, er vesentlig av informativ art. Hensynet til en systematisk oppbygning av stortingsvedtaket tilsier dessuten at preferansetollbehandling bør nevnes som en modifikasjon av det alminnelige utgangspunkt i § 1, om plikten til å svare toll etter de ordinære satser.

Første ledd omhandler i *første punktum* preferansetollbehandling på grunnlag av frihandelsavtale med annen stat eller gruppe av stater. De frihandelsavtaler Norge for tiden er bundet av, er fremforhandlet gjennom det Europeiske frihandelsforbundet, EFTA. Den viktigste er EØS-avtalen mel-

lom EU og tre av EFTA-landene (Liechtenstein, Island og Norge), men EFTA har også inngått avtaler med en rekke tredjeland med tilsvarende regler om preferansetollbehandling. I *annet punktum* er nevnt preferansetollbehandling på grunnlag av bilateral eller unilateral erklæring i tilknytning til frihandelsavtale, og videre det generelle system for preferansetoll for utviklingsland (*General System of Preferences*). Detaljbestemmelser om opprinnelsesregler, landlister mv. vil finnes i formell lov og i forskrifter hjemlet der. *Tredje punktum* slår fast at preferansetollbehandling bare vil innrømmes dersom vilkår fastsatt i de respektive avtalenes opprinnelsesregler, samt i formell lov, er oppfylt. Sidestilt med avtalenes opprinnelsesregler er de tilsvarende opprinnelsesregler i vedkommende ensidige preferansesystem. Lovreglene og forskrifter hjemlet i disse vil angi de nærmere vilkår, se lovutkastet §§ 8–1 flg.

Annet ledd er hentet fra gjeldende plenarvedtak om toll, romertall II. Fullmakten gjelder iverksettelse av fremforhandlede frihandelsavtaler mellom det europeiske frihandelsforbund EFTA og eventuelle tredjeland, der avtalene ennå ikke er ratifisert. Fullmakten tar sikte på de tilfeller der det anses hensiktsmessig fra norsk side ensidig å innrømme tollpreferanser fra et tidspunkt vedkommende avtale ennå ikke er ratifisert eller trådt i kraft. Til forskjell fra de øvrige fullmaktene i plenarvedtaksutkastet, vil denne fullmakten være situasjonsbestemt – der forhandlinger om en mulig frihandelsavtale er innledet (eller vil innledes) og forventes avsluttet innen det kommende budsjettårets utløp. Spørsmålet om Stortingets samtykke til ratifikasjon må forutsettes at fremlegges i en særlig stortingsproposisjon på vanlig måte.

Til § 3. Nedsettelse av ordinære tollsatser

Bestemmelsen er formet som en fullmakt til departementet, der det åpnes for at de ordinære tollsatser som Stortinget har fastsatt, kan settes ned i budsjettåret slik som bestemt i lov. Den modifiserer således hovedregelen i utkastet § 1.

Fullmakten er betinget av at departementet går frem slik som bestemt i lov. Som nevnt ovenfor, kan hensynet til systematikk og sammenheng tilsi at stortingsvedtaket inneholder en henvisning til lov – ikke bare i omtalen av plikten til å svare ordinær toll – men også i fullmaktsbestemmelsene. Tilsvarende vil det være naturlig at en tilhørende forskriftsfullmakt plasseres sammen med de materielle bestemmelsene i formell lov.

Uttrykket ”sette ned” sikter til det forhold at en tollsats reduseres i forhold til den *ordinære* sats, slik sistnevnte er fastsatt i plenarvedtaket. Fullmakten vil således ikke gjelde de særskilte tolløkninger som er hjemlet i plenarvedtaket § 4 og de korresponderende lovbestemmelser om handels- og beskyttelsestital mv, slik som inntatt lovutkastet §§ 10–1 flg. Her vil nedsettelsesadgangen følge av fullmakten selv, slik at kompetansen til å pålegge en særskilt toll etter vedtaket § 4 og loven §§ 10-1 flg. også vil innbefatte en kompetanse til å sette ned den samme toll. Det må imidlertid forutsettes at fremgangsmåten for slike nedsettelser, og de kriterier som skal oppfylles i det enkelte tilfelle, vil fastsettes i forskrift.

Intervallet for forvaltningens bruk av tollnedsettelse vil være begrenset oppad til ordinær sats, og nedad til tollfrihet. Et forvaltningsvedtak om tollnedsettelse kan imidlertid innebære både ned- og oppjustering innenfor dette intervallet, avhengig av om vedkommende vareslag er omfattet av et tidligere tollnedsettelsesvedtak.

Uttrykket ”enkelte vareslag” sikter til det forhold at forvaltningens vedtak om å sette ned de ordinære tollsatsene skal spesifiseres. Forvaltningsvedtaket, enten dette er et enkeltvedtak eller en forskrift etter forvaltningslovens definisjoner, vil følgelig måtte angi det eller de vareslag som omfattes, med fullstendig varebeskrivelse og vareposisjonsnummer med 8 siffer.

Fullmakten vil omfatte både generelle og individuelle nedsettelse, i den forstand at forvaltningsvedtaket kan rette seg mot enten en ubestemt eller en bestemt krets av private rettssubjekter. Saksforberedelse og vedtak må forutsettes at følger de alminnelige forvaltningsrettslige regler om forskrifter og enkeltvedtak, se forvaltningsloven kapittel IV til VII. På enkelte områder vil imidlertid lovutkastets bestemmelser gå foran forvaltningslovens, for eksempel om kunngjøring og taushetsplikt.

De nærmere regler om nedsettelse av de ordinære tollsatser vil finnes i lov, se lovutkastet §§ 9–1 flg.

Til § 4. Tollmessige handels- eller beskyttelsestiltak

Bestemmelsen er utformet som en fullmakt til Kongen, og gjelder systematisk de tilfeller der det skal kunne pålegges toll *høyere enn* de ordinære tollsatser som ellers følger av plenarvedtaket om toll. Med utgangspunkt i Grunnloven § 75 a, vil Stortinget for disse tilfellene måtte avgi en særlig fullmakt i tollvedtaket, om forhøyelse av tollene utover ordinære satser. Utfyllende regler om tollmessige handelstiltak vil finnes i lov. Utkastet er utformet slik at kompetansen til å fastsette tollmessige beskyttelsestiltak ligger hos Kongen i statsråd, mens departementet gis forskriftsfullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om saksbehandling, iverksettelse mv.

Uttrykket "tollmessige handels- eller beskyttelsestiltak" omfatter de tilfeller der det i henhold til internasjonale avtaler er adgang til å iverksette tolløkninger utover de bundne satser. Uttrykket kan etter forholdene også omfatte andre tollrelaterte tiltak enn tolløkninger, som skjerpede krav til opprinnelsesdokumentasjon eller lignende. Det mest praktiske etter denne bestemmelsen kan være antidumping- eller utjevningstiltak.

Henvisningen til de folkerettslige rammer gir en regel om samsvarstolkning, og innebærer at praktisering skal skje innenfor de rammer som folkerettslige forpliktelser setter. Den henvisningsmåte som er benyttet med hensyn til de folkerettslige rammer, er hentet fra innførsle- og utførslerereguleringslova § 1. Tiltak vil kunne rette seg både mot WTO-medlemmer og andre. Henvisningen til folkeretten vil imidlertid i praksis gjelde WTO-avtalen. WTO-retten og de regionale avtaler Norge er bundet av vil sette skranker for hvorledes et handelstiltak utformes, både med hensyn til vareslag, vareopprinnelse, satsøkning og handelsvolum. Eksempelvis vil en forhøyet tollsats ikke nødvendigvis kunne gis generell anvendelse, men måtte begrenses til varer med opprinnelse i visse land.

Stortingets adgang til å delegere tollbeskatningsmyndighet etter Grunnloven § 75 bokstav a vil være undergitt visse konstitusjonelle skranker. Det er imidlertid langvarig konstitusjonell sedvane for at kompetanse til å iverksette tollmessige handelstiltak kan overføres til Kongen på nærmere vilkår. I tolltariffens innledende bestemmelser § 3 nr. 11 heter det at Stortinget skal orienteres dersom regjeringen iverksetter antidumping- eller utjevningstoll, og en tilsvarende regel om meddelelse uten opphold finnes i § 4 femte ledd for så vidt gjelder beskyttelsestoll. Reglenes historikk går tilbake til 1800-tallet, og har i juridisk teori vært begrunnet i de særlige behov for rask tilpasning, blant annet på utenriksøkonomiens område. En regel om plikt til å orientere Stortinget er videreført i utkastet, med en noe endret ordlyd. Regelen kunne alternativt vært plassert i lovutkastets kapittel 10 om handelstiltak, men er beholdt i plenarvedtaket fordi orienteringsplikten overfor Stortinget naturlig hører sammen med Stortingets vedtak. Det legges til grunn at en alminnelig orienteringsplikt i utgangspunktet vil være ivarettatt der det tas inn en omtale i stortingsproposisjon nr. 1 om skatte-, avgifts- og tollvedtak, av de tilfeller der slike handels- eller beskyttelsestiltak har vært benyttet i det forløpne budsjettår.

Til § 5. Kunngjøring av Stortingets tollvedtak mv.

Bestemmelsen omhandler åjourføring og kunngjøring av tollsatsene. Den er formet både som en fullmakt og som et pålegg til departementet.

Første ledd pålegger departementet å kunngjøre Stortingets tollvedtak med de tollsatser som skal gjelde for budsjettåret. Om selve kunngjøringsmåten vil det være gitt særlige regler i lov, se lovutkastet § 1–6 og motiveringen av dette.

Uttrykket ”med de tollsatser som skal gjelde for budsjettåret” sikter til dels tollsatser som fremgår av vedlegget til stortingsvedtaket, og dels satser som videreføres fra det forutgående budsjettåret. Slik vedtaket er utformet, er bare endringene nevnt eksplisitt. Selve konsolideringsarbeidet vil i prinsippet først kunne gjøres etter at Stortinget har truffet sitt vedtak. I praksis vil imidlertid departementet kunne påbegynne arbeidet i god tid. Den konsoliderte versjonen vil således kunne foreligge før inngangen til det nye budsjettåret. Henvisnings- og konsolideringsteknikken er plassbesparende, slik at budsjettdokumentene og stortingsvedtaket kan begrenses til å omtale endringene – uten å gjengi hele tariffoppsettet med varenummer, varebeskrivelse, satser mv. En konsolidert versjon utgjør et tabellverk på flere hundre sider, med informasjon om samtlige varenummer og varebeskrivelser, de enkelte tollsatser samt øvrige opplysninger. Til nå har dette tabelloppsettet vært utarbeidet én gang hvert år og utgitt som trykksak, under betegnelsen ”Tolltariff med statistisk varefortegnelse og rundskriv om visse tollettelser, utarbeidet av Toll- og avgiftsdirektoratet på grunnlag av Stortingets vedtak om tollavgifter”. Den samme informasjonen er også tilgjengelig i digital form på toll- og avgiftsetatens nettsted.

Uttrykket ”tolltariffen” har i dagligtale vært lite klargjørende. Mange brukere vil ikke nødvendigvis ha interesse av å få opplyst de satser som Stortinget har fastsatt før budsjettårets inngang, men heller å etterspørre de satser som får *anvendelse* på et gitt tidspunkt innenfor budsjettåret. Ovennevnte trykksak vil ikke gi informasjon om de tollsatser som er satt ned eller opp som ledd i forvaltningens administrering av tollvernet gjennom året. Begrepsbruken i utkastet til plenarvedtak og formell lov er derfor noe endret, og uttrykket ”tolltariff” er ikke benyttet. Hensikten har vært å unngå sammenblanding mellom på den ene side de satser som er fastsatt av Stortinget, og på den annen side de satser som er fastsatt av forvaltningen og som skal legges til grunn for den enkelte vareførsel gjennom året.

Annet ledd første punktum er hentet fra gjeldende stortingsvedtak Del III, og gir departementet fullmakt til å innarbeide nye tariffoppdelinger eller endre gjeldende oppdelinger. Ordlyden er noe endret, ved at uttrykket ”tekniske endringer” er endret til ”oppdelinger” – ettersom de endringer som fullmakten har omfattet, knytter seg til de kolonner i tariffoppsettet som omhandler henholdsvis varebeskrivelser og tilhørende posisjonsnumre. Varebeskrivelsene opp til 6-sifret nivå er norsk gjengivelse av konvensjonsteksten i HS-konvensjonen (Konvensjonen om det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer, som trådte i kraft 1. januar 1988). Her vil konvensjonen tidvis oppdateres som følge av vedtak truffet i Verdens tollorganisasjon, på bakgrunn av teknologisk utvikling, produktutvikling mv., og fullmakten i annet ledd vil omfatte innarbeidelse av slike endringer. Videre vil fullmakten omfatte de såkalte nasjonale oppdelingene på 7. og 8. nivå, der det ikke foreligger konvensjonsforpliktelser. Fullmakten vil innebære at en gitt vare, som følge av endret plassering i varebeskrivelse og varenummer, kan få økt eller redusert tollsats. Fullmakten må imidlertid forutsettes tolket slik, at endringene ikke medfører nevneverdige provenymessige endringer. Forvaltningens kompetanse til å endre oppdelingene må forutsettes at utøves i samsvar med alminnelige regler om høring mv. Det vil være nærliggende at praktiseringen av fullmakten blir omtalt i budsjettproposisjonen for det påfølgende budsjettår. Når det gjelder kunngjøring, er det i an-

net ledd *annet punktum* vist til første ledd, og de regler som gis i formell lov. Det vises for øvrig til omtalen av kunngjøringsreglene i loven, se lovutkastet § 1–6.

UTKAST TIL LOV OM TOLL OG VAREFØRSEL

Kapittelinnndeling

Kap. 1. Alminnelige bestemmelser

Kap. 2. Om tollskyld

Del I. Om vareførselen

Kap. 3. Trafikken til og fra tollområdet

Melde- og fremleggesplikt

Plikter for fører av transportmiddel

Kap. 4. Tollbehandling

Tollbehandling og tollforretninger, tollkreditt mv.

Deklareringsplikt, elektronisk meldingsutveksling

Tollekspedisjon

Lagring av ufortollet vare

Kap. 5. Tollfritak

Kap. 6. Tollfritak for vare som skal gjenutføres

Del II. Om tollfastsettelse

Kap. 7. Grunnlag for beregning av toll

Generelt om beregningsgrunnlag

Tollverdi som beregningsgrunnlag

Kap. 8. Preferansetoll

Ikke-preferensielle opprinnelsesregler

Kap. 9. Tollnedsettelse i budsjettåret

Kap. 10. Handelstiltak

Kap. 11. Refusjon av toll ved gjenutførsel

Del III. Om tollforvaltning og straff

Kap. 12. Særlige forvaltningsregler

Taushets- og opplysningsplikt

Endring av tollmyndighetenes vedtak

Opplysningsplikt, saksbehandling mv. i handelstiltakssaker

Kap. 13. Alminnelige bestemmelser om tollkontroll

Kap. 14. Tollsamarbeid med annen stat

Kap. 15. Tilbakeholdelse av vare som krenker immaterialrettigheter

Kap. 16. Straff og andre reaksjoner

Del IV. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser, opphevelse av og endringer i andre lover

Kapittel 1. Almennelike bestemmelsar

§ 1-1. *Hva loven gjeldar, definisjonar*

- (1) Denne loven gjeldar toll til staten og vareførselen til og fra tollområdet.
- (2) I denne loven menes med:
 - a. *Deklarant*: Den fysiske eller juridiske person som deklarerer i eget navn overfor tollmyndighetene, og den person i hvis navn det deklarerer.
 - b. *Elektronisk datautveksling*: Utveksling av data strukturert etter anerkjente meldingsstandarder mellom datamaskinsystemer.
 - c. *Fartøy*: Ethvert transportmiddel til vanns eller i luft.
 - d. *Forpassing*: Sending av ufortollet vare i tollområdet.
 - e. *Fortolling*: Tollbehandling som innebærer at en vare frigjøres og går over i fri disponering i tollområdet.
 - f. *Fører*: Den som i hvert enkelt tilfelle har kommandoen på et transportmiddel.
 - g. *Godsregistrering*: Tollmyndighetenes eller tollagerholderens fortløpende registrering av ankommet vare med et særlig løpenummer.
 - h. *Melding*: Enhver opplysning, erklæring, forespørsel eller meddelelse, herunder tolldeklarasjon, som noen etter denne lov skal gi til tollmyndighetene.
 - i. *Toll*: Pålegg om å svare toll slik som bestemt i Stortingets plenarvedtak om toll og loven her.
 - j. *Tollager*: Godkjent lagringssted for ufortollet vare.
 - k. *Tollekspedisjon*: Tollbehandling som innebærer at tollmyndighetene gir tillatelse til:
 1. at varen fortolles,
 2. at varen forpasses,
 3. at varen transitteres,
 4. at varen utføres, eller
 5. at det på annen måte kan disponeres over varen uten at den fortolles.
 - l. *Tollmyndighetene*: Forvaltningsorgan eller offentlig tjenestemann som utøver myndighet etter denne lov.
 - m. *Tollområdet*: Det norske fastland og norsk territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland.
 - n. *Tollskyld*: Forpliktelse til å svare toll etter gjeldende lov.
 - o. *Tollskyldner*: Enhver som har tollskyld.
 - p. *Transittering*: Transport av vare under kontroll av tollmyndighetene mellom to steder der minst én landegrense krysses underveis.
 - q. *Transportmiddel*: Enhver innretning som kan brukes til transport av varer.
 - r. *Vare*: Enhver ting som behandles som vare etter Stortingets tollvedtak.
 - s. *Vareførsel*: Det forhold at en vare føres inn i, eller ut av, tollområdet.

§ 1-2. *Lovens stedlige virkeområde*

- (1) Denne loven får anvendelse i tollområdet.
- (2) Lovens bestemmelser om kontroll og grensesamarbeid får også anvendelse i den tilstøtende sone utenfor territorialfarvannet.
- (3) Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelsesområde etter første og annet ledd, herunder i hvilken utstrekning de enkelte bestemmelser får anvendelse:

- a. på trafikk til og fra boreplattformer, utvinningsanlegg og lignende på havet, i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster, og
- b. i særskilte kontrollområder opprettet i henhold til kapittel 14.

§ 1–3. *Anvendelse av lovens kontrollbestemmelser på fremmed territorium*

(1) Lovens bestemmelser om kontroll kan anvendes på annen stats territorium i den utstrekning avtale med vedkommende stat åpner for dette.

(2) Lovens anvendelse på fremmed territorium som omhandlet i første ledd, skal kunngjøres av departementet i forskrift.

(3) Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på fremmed territorium etter denne paragraf, herunder fastsette at tollmyndighetene skal gjøre innholdet i slike forskrifter kjent for publikum ved oppslag eller på annen måte, ved de tollsteder som befinner seg i, eller i nærheten av, vedkommende grenseområde.

§ 1–4. *Lovens saklige virkeområde – plikt til å svare toll og andre avgifter*

(1) Denne loven får anvendelse på enhver vare som innføres til, eller utføres fra, tollområdet.

(2) Ved innførsel av vare skal det svares toll til statskassen i samsvar med de bestemmelser som er gitt i denne lov, og de satser som er fastsatt i Stortingets vedtak om toll for vedkommende budsjettår.

(3) Ved innførsel av vare skal det svares avgift til statskassen i samsvar med de bestemmelser som er gitt i:

1. lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift og Stortingets vedtak om merverdiavgift, og
2. lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter og Stortingets vedtak om særavgifter.

§ 1–5. *Tollmyndighetenes oppgaver etter denne lov*

(1) Tollmyndighetene skal beregne og fastsette toll i samsvar med denne loven og gjeldende tollsatser.

(2) Tollmyndighetene skal beregne og fastsette andre avgifter i den utstrekning det følger av lov eller instruks.

(3) Tollmyndighetene skal føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet, og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes.

(4) Departementet kan gi forskrift om organiseringen av tolltjenesten og tollmyndighetenes oppgaver etter denne loven, herunder om tollmyndighetenes samarbeid med andre forvaltningsorganer.

§ 1–6. *Kunngjøring av tollsatser mv.*

(1) Departementet skal på egnet måte kunngjøre de ordinære tollsatser og preferansetollsatser som gjelder for budsjettåret, slik disse er fastsatt av Stortinget.

(2) Departementet skal på egnet måte kunngjøre forvaltningsvedtak under budsjettåret om generelle endringer av de tollsatsene som Stortinget har fastsatt. Tilsvarende gjelder for tildeling av importrettigheter ved auksjon eller på annen måte etter kapittel 9.

(3) Departementet skal på egnet måte kunngjøre nye tariffoppdelinger eller endrede tariffoppdelinger.

(4) Kunngjøring i Norsk Lovtidend etter forvaltningsloven § 38 kan unnlates for kunngjøringer etter denne paragraf.

(5) Departementet kan gi forskrift om kunngjøring av tollsatser og tariffoppdelinger. Forvaltningsloven kapittel VII Om forskrifter, gjelder ikke.

§ 1–7. Periodisering

(1) Toll skal svares etter de tollsatser som gjelder på det tidspunkt tollmyndighetene mottar en fullstendig utfylt deklarasjon.

(2) For vare som er tillatt utlevert til fri disponering før en fullstendig utfylt tolldeklarasjon er mottatt av tollmyndighetene, skal toll svares etter den sats som gjaldt da tollmyndighetene mottok den foreløpige deklarasjonen. Dersom varen deklarerer før den innføres, skal likevel toll svares etter gjeldende sats på innførselstidspunktet.

(3) For vare som rettsstridig er innført, skal toll svares etter den sats som gjaldt på innførselstidspunktet.

(4) For vare som er disponert over i strid med betingelser fastsatt av tollmyndighetene, skal toll svares etter den sats som gjaldt på tidspunktet da den rettsstridige disponeringen tok til. Tollsatsen skal likevel ikke settes lavere enn den sats som ville ha kommet til anvendelse hvis det ved innførselen var gått frem på lovlig måte.

(5) For vare som det disponeres over i strid med bestemmelsene i kapittel 6 om midlertidig tollfritak, skal toll svares etter den sats som gjaldt da den rettsstridige disponeringen tok til.

(6) Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om periodisering etter denne paragraf.

§ 1–8. Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes virksomhet hvis ikke annet er bestemt i denne loven.

Kapittel 2. Om tollskyld

§ 2–1. Tilfellene der tollskyld oppstår

(1) Tollskyld oppstår der en vare:

- a. fortolles eller tollekspederes for midlertidig innførsel med delvis tollfritak,
- b. tillates midlertidig innført og varen unnlates gjenutført innen den fastsatte frist,
- c. kommer bort eller fjernes fra tollager, frilager eller frisoner i strid med de betingelser som er satt for slik plassering i henhold til kapittel 4, eller det på annen måte disponeres over varen i strid med de betingelser som gjelder for plasseringen,
- d. ikke oppfyller de betingelser som gjelder for tollnedsettelse eller tollfritak,
- e. unndras tollmyndighetenes tilsyn, og varen er undergitt slikt tilsyn, eller
- f. rettstridig føres inn i tollområdet.

(2) Departementet kan gi forskrift om de tilfeller der tollskyld oppstår etter denne paragraf.

§ 2–2. Tidspunktet for når tollskyld oppstår

(1) Tollskyld oppstår:

- a. når varen tollekspederes,
- b. når den midlertidig innførte varen unnlates gjenutført ved fristens utløp,
- c. når varen fjernes fra tollageret, frilageret eller frisonen, eller når det rettsstridig disponeres over varen,
- d. når de betingelser som er fastsatt for en tollnedsettelse eller et tollfritak ikke lenger oppfylles,

- e. når varen unndras tollmyndighetenes tilsyn, eller
 - f. når varen rettsstridig føres inn i tollområdet.
- (2) Departementet kan gi forskrift om tidspunktet for når tollskyld oppstår etter denne paragraf.

§ 2-3. Hvem som er tollskyldner

(1) For vare som er tollekspedert, er den som har deklarerert varen overfor tollmyndighetene (deklaranten), tollskyldner. Er varen deklarerert ved representasjon, er tollskyldner også den person for hvis regning tolldeklarasjonen er avgitt. Dersom en tolldeklarasjon er avgitt på grunnlag av opplysninger som fører til at tollskyld helt eller delvis ikke oppkreves, er tollskyldner også den som ved deklarereringen har meddelt de nevnte opplysninger overfor tollmyndighetene, såfremt han var kjent med, eller hadde rimelig grunn til å være kjent med, at opplysningene var feilaktige.

(2) For vare som er tillatt midlertidig innført, er tollskyldner den som er pålagt å overholde at varen gjenutføres innen fristen.

(3) For vare som er fjernet fra tollager, frisoner eller frilager, eller som det har vært disponert over i strid med de fastsatte betingelser, er tollskyldneren den som har latt varen fjernes, forbrukes eller på annen måte disponeres over i strid med de fastsatte betingelser. Tollskyldner er også den som medvirker til slik rettsstridig handling, såfremt han visste eller burde ha visst at handlingen var rettsstridig.

(4) For vare som ikke oppfyller de betingelser som gjelder for tollnedsettelse eller tollfritak, er tollskyldner den som har deklarerert varen overfor tollmyndighetene.

(5) For vare som er undergitt tollmyndighetenes tilsyn, er tollskyldner den som har unndratt varen slikt tilsyn. Tollskyldner er også den som har medvirket til at varen ble unndratt tollmyndighetenes tilsyn, såfremt han kjente eller burde ha kjent til at varen var underlagt tilsyn. Tollskyldner er også den som har ervervet vedkommende vare, såfremt han på tidspunktet da han ervervet eller mottok varen, visste eller burde ha visst at varen var unndratt tilsyn. Tollskyldner er dessuten den som etter gjeldende bestemmelser var ansvarlig for den midlertidige oppbevaringen av varen på tidspunktet da den ble fjernet.

(6) For vare som rettsstridig er ført inn i tollområdet, er tollskyldneren den som har innført varen. Tollskyldner er også den som har medvirket til innførselen, såfremt han visste eller burde ha visst at innførselen var rettsstridig. Tollskyldner er også den som har disponert over varen, dersom han på tidspunktet da han ervervet eller mottok varen, visste eller burde ha visst at innførselen var rettsstridig.

(7) Departementet kan gi forskrift om hvem som er tollskyldner etter denne paragraf.

§ 2-4. Solidaransvar for tollskyld

(1) Dersom flere tollskyldnere har samme tollskyld, hefter de solidarisk overfor tollmyndighetene, men likevel slik at dekning først skal søkes hos den eller de som forsettlig har overtrådt tolllovgivningen.

(2) Departementet kan gi forskrift om solidaransvar for tollskyld etter denne paragraf.

§ 2-5. Tollskyld for vare som sendes i henhold til internasjonal avtale om tollforenklinger

(1) For ufortollet vare som tillates sendt i henhold til internasjonal avtale om tollforenklinger som Norge har tiltrådt, plikter garantisten å svare toll dersom det disponeres over varen i strid med tillatelsen.

(2) Garantistens ansvar etter første ledd gjelder uten hensyn til de øvrige bestemmelser om tollskyld i dette kapittel.

(3) Departementet kan gi forskrift om garantistens plikt til å svare toll etter denne paragraf.

Del I. Om vareførselen

Kapittel 3. Trafikken til og fra tollområdet

Melde- og fremleggingsplikt

§ 3-1. Melding og fremleggelse av vare for tollmyndighetene

(1) Enhver som bringer vare til eller fra tollområdet, plikter å melde fra til tollmyndighetene, og å fremlegge eller oppgi varene for kontroll.

(2) Melde-, fremleggings- og oppgaveplikten etter første ledd gjelder likevel ikke person som bringer med vare som:

- a. ved innførselen er toll- og avgiftsfritt reisegods etter § 5-2 første ledd a, og som kan innføres uten spesielle tillatelser, eller
- b. ved utførsel er unntatt fra deklarasjonsplikten etter § 4-11, og som kan utføres uten spesielle tillatelser.

(3) Tollmyndighetene kan innføre forenklede rutiner for melde-, fremleggings- og oppgaveplikt etter første og annet ledd, på grenseoverganger, fergeterminaler, flyplasser og andre innpasseringssteder, dersom forholdene ligger til rette for det.

(4) Departementet kan gi forskrift om melde-, fremleggings- og oppgaveplikten etter denne paragraf, herunder om når og hvordan meldingen skal gis og hva meldingen skal inneholde, samt om forhåndsmelding.

Plikter for fører av transportmiddel

§ 3-2. Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet

(1) Fører av transportmiddel som ankommer tollområdet på vei til innenriks sted, plikter å sørge for at transportmiddelet går direkte til sted hvor tollmyndighet er stasjonert, med mindre tollmyndighetenes tillatelse til å gå til annet sted er innhentet på forhånd.

(2) Fører av fartøy i luften eller i territorialfarvannet kan av tollmyndighetene pålegges å følge bestemte fly- eller seilingsleder. Fører av landbaserte transportmiddel til eller fra tollområdet kan pålegges å følge bestemte veier.

(3) Departementet kan gi forskrift om plikter for fører av transportmiddel etter denne paragraf, herunder fremgangsmåte for innhenting av tillatelse og om fly- og seilingsleder.

§ 3-3. Meldeplikt før ankomst til bestemmelsessted

(1) Før et fartøy ankommer sted i tollområdet, plikter føreren å melde fra til tollmyndighetene om ankomsten. Fører av transportmiddel på veg kan pålegges tilsvarende meldeplikt. Melding kan gis av andre på førerens vegne.

(2) Departementet kan gi forskrift om meldeplikten etter første ledd, herunder om når og hvordan melding skal gis og hva meldingen skal inneholde.

§ 3-4. Tillatelse til lossing

(1) Det må ikke losses eller på annen måte fjernes varer fra transportmiddel som er ankommet tollområdet før tollmyndighetene har gitt tillatelse. Ved lossing i nødstilfelle plikter føreren snarest mulig å melde fra til tollmyndighetene om lossingen.

(2) Fører av transportmiddel som ankommer tollområdet, eller den som handler på hans vegne, plikter umiddelbart å la medbrakte varer godsregistrere før varene legges inn på tollager. Godsregistrering skal skje hos vedkommende tollagerholder.

(3) Departementet kan gi forskrift om lossing etter denne paragraf, herunder fastsette at lossing bare kan finne sted ved bestemte steder, til bestemte tider eller i bestemte områder, og om unntak fra plikten til å innhente tillatelse før lossing etter første ledd.

§ 3-5. Tillatelse til lasting

(1) Uten tillatelse fra tollmyndighetene må ingen foreta lasting av varer i fartøy som har bestemmelsessted utenfor tollområdet. Tilsvarende plikt til å innhente tillatelse kan pålegges fører av landbaserte transportmiddel. Lastetillatelse kreves ikke for produkter av fiske og fangst som er tatt ombord i fartøy på fiske- og fangstfeltene.

(2) Er varene likevel lastet uten tillatelse fra tollmyndighetene, plikter transportmiddelets fører å la varene losse igjen hvis tollmyndighetene finner dette nødvendig av hensyn til undersøkelse av varene.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om lasting etter denne paragraf, herunder om at lasting bare kan finne sted ved bestemte steder, til bestemte tider, eller i bestemte områder og om at plikten til å innhente tillatelse også skal gjelde andre, nærmere bestemte transportmidler.

§ 3-6. Tillatelse, meldeplikt mv. ved videre transport i tollområdet

(1) Så lenge det i et fartøy finnes ufortollet vare, må føreren ikke la fartøyet gå videre til annet sted i tollområdet før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. §§ 3-2 til 3-4 får tilsvarende anvendelse ved ankomst til annet sted i tollområdet. Fører av landbaserte transportmiddel kan pålegges tilsvarende meldeplikt.

(2) Føreren av et transportmiddel som er nevnt i første ledd, plikter snarest mulig å melde fra til tollmyndighetene om ankomsten til annet sted i tollområdet.

(3) Departementet kan gi forskrift om tillatelse og meldeplikt for videre transport i tollområdet etter denne paragraf, herunder om at plikten til å innhente tillatelse også skal gjelde andre, nærmere bestemte transportmidler.

§ 3-7. Meldeplikt ved avreise fra tollområdet – særskilt eksporttillatelse

(1) Før et fartøy forlater tollområdet, plikter føreren å melde fra til tollmyndighetene om avreisen. Fører av landbaserte transportmiddel kan pålegges tilsvarende meldeplikt.

(2) Dersom transportmiddelet medbringer vare som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, plikter føreren å forsikre seg om at nødvendig eksporttillatelse er gitt før transportmiddelet forlater tollområdet.

(3) Departementet kan gi forskrift om meldeplikt etter denne paragraf, herunder om når og hvordan melding skal gis, og hva meldingen skal inneholde og om at plikten til å innhente tillatelse også skal gjelde andre, nærmere bestemte transportmidler.

Kapittel 4. Tollbehandling

Tollbehandling og tollforretninger, tollkreditt mv.

§ 4-1. Plikt til tollbehandling

(1) Vare som innføres til tollområdet skal enten:

- a. tollekspederes umiddelbart på det tollsted som ligger nærmest lossestedet,

- b. legges inn på tollager
- c. anbringes i frisone
- d. gjenutføres,
- e. tilintetgjøres, eller
- f. avstås til tollmyndighetene.

(2) Med tollmyndighetenes godkjenning, og mot eventuell sikkerhetsstillelse, kan varen likevel bli liggende midlertidig på losseplassen, eller lagres på annen måte.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollbehandling etter denne paragraf, herunder om tollekspedisjonsfrist og om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostninger ved lagerholdet, og til å kreve sikkerhet.

§ 4-2. Tilbakeholdelse, lagring og tvangssalg mv.

(1) Tollmyndighetene kan for tollskyldnerens regning tilbakeholde eller innhente vare som ikke blir tollekspedert innen fastsatte frister.

(2) Vare som er tilbakeholdt eller innhentet etter første ledd, kan selges etter reglene om tvangssalg.

(3) Tollmyndighetene kan bestemme at varen istedenfor å selges, skal tilintetgjøres eller tas hånd om på annen måte. Blir varene tilintetgjort, plikter tollskyldneren å dekke omkostningene ved tilintetgjørelsen og de omkostninger som tidligere er påløpt. Tilsvarende gjelder dersom det innkomne beløp ved realisasjonen ikke dekker omkostninger som nevnt.

(4) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes adgang til å tilbakeholde, innhente, lagre, selge eller tilintetgjøre varer etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostninger knyttet til tilbakeholdelsen, innhenting, lagerholdet og salget.

§ 4-3. Åpnings- og ekspedisjonstid – særskilt vederlag for utført tollforretning

(1) Tollmyndighetene skal holde grenseovergangsstedene åpne når trafikkmengden tilsier det, med unntak av tilfeller der det innføres ferdselsforbud.

(2) Tollforretninger skal utføres innen de fastsatte åpnings- og ekspedisjonstider.

(3) Tollmyndighetene kan tillate at tollforretninger utføres også utenfor åpnings- og ekspedisjonstiden, og utenfor tollstedet. For slike tollforretninger kan det kreves særskilt vederlag til statskassen. Vederlaget skal ikke overstige de kostnader som påløper.

(4) Departementet kan gi forskrift om antallet og beliggenheten av grenseovergangssteder etter denne paragraf, herunder de enkelte grenseovergangsstedenes åpnings- og ekspedisjonstid, og om plikt til å erlegge særskilt vederlag for visse tollforretninger, samt om vederlagets beregning og størrelse.

Deklareringsplikt, elektronisk meldingsutveksling

§ 4-10. Deklareringsplikt ved innførsel – ufortollet vare

(1) Enhver som vil disponere over en vare som ikke er fortollet, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse før det disponeres.

(2) Søknad om tillatelse som nevnt i første ledd, skal inngis ved at varen deklarerer. Deklaranten skal gi de opplysninger som tollmyndighetene finner nødvendig for at varen kan tollekspederes.

(3) Deklarering etter annet ledd kan skje elektronisk eller på papir. For reisende kan deklarerings av reisegods til personlig bruk avgis muntlig eller ved konkludent adferd.

(4) Sammen med deklarasjonen skal det fremlegges slik dokumentasjon som tollmyndighetene finner nødvendig. Dokumentene skal vedlegges tolldeklarasjonen, eller gjøres tilgjengelige på den måte som tollmyndighetene bestemmer. Tollmyndighetene kan avvise en deklareringsinnstilling inntil alle pliktige dokumenter eller opplysninger er fremlagt.

(5) Departementet kan gi forskrift om deklaratantens plikter etter denne paragraf, herunder om deklareringsmåten, de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktes fremlagt, og om forenklede rutiner som innebærer fritak fra, eller lettelser i, deklareringsplikten.

§ 4-11. Deklareringsplikt ved utførsel – særskilt eksporttillatelse

(1) Enhver som vil utføre vare, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse til dette. Søknad om slik tillatelse inngis ved at varen deklarerer. § 4-10 gjelder tilsvarende.

(2) Deklarering skal skje i så god tid at varen kan undersøkes før innlasting i transportmiddel.

(3) Dersom varen som skal utføres er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, skal eksportkontrollmyndighetenes tillatelse innhentes før varen deklarerer.

(4) Departementet kan gi forskrift om deklareringsplikt etter denne paragraf, herunder om deklareringsmåten, de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktes fremlagt, og om forenklede rutiner som innebærer fritak fra plikten til å innhente utførseltillatelse.

§ 4-12. Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.

(1) Den som avgir pliktig melding til tollmyndighetene, herunder deklarasjon, skal oppbevare meldingen eller en kopi av denne. Dette gjelder enten meldingene er inngitt på papir, ved bruk av elektronisk datautveksling, eller på annen måte. Tilsvarende gjelder for de dokumenter, erklæringer mv. som skal fremlegges i henhold til § 3-3.

(2) Departementet kan gi forskrift om hvor, på hvilken måte, og hvor lenge meldinger eller meldingskopier, samt de dokumenter og øvrige opplysninger som pliktes fremlagt, skal oppbevares etter denne paragraf.

§ 4-13. Tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling ved deklareringsinnstilling mv.

(1) Når noen etter loven her, eller etter andre lover, skal eller kan gi melding til tollmyndighetene, herunder fremlegge deklarasjon, kan tollmyndighetene gi tillatelse til at slik melding gis ved hjelp av elektronisk datautveksling. Bestemmelsene om deklareringsinnstilling i denne lov får tilsvarende anvendelse på annen datamaskinassistert kommunikasjon med tollmyndighetene så langt de passer.

(2) Den som har fått tillatelse til å gi melding ved hjelp av elektronisk datautveksling etter første ledd, kan pålegges ikke å benytte annen overføringsmåte overfor tollmyndighetene enn den som fremgår av tillatelsen.

(3) Departementet kan gi forskrift om de vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne gis tillatelse til bruk av elektronisk datautveksling etter denne paragraf, herunder om hvilke typer meldinger som kan overføres ved hjelp av elektronisk datautveksling og hvorledes overføringen skal skje, samt om tillatelsens øvrige innhold.

§ 4-14. Vilkår for tillatelse til elektronisk datautveksling

(1) Det kan fastsettes vilkår for den enkelte tillatelse etter § 4-13. Tillatelsen kan begrenses til å gjelde enkelte typer meldinger og nærmere angitte overføringsmåter.

(2) Tillatelsen kan endres eller tilbakekalles dersom innehaveren av tillatelsen gjør seg skyldig i vesentlige eller gjentatte brudd på tillatelsens vilkår, eller tilsvarende overtredelser av toll- og va-

reførselslovgivningen. Endring eller tilbakekall kan også skje der innehaveren ikke lenger oppfyller de tekniske krav som stilles, eller det finnes nødvendig i forbindelse med en generell omlegging av relevante systemer og sikkerhetsrutiner.

(3) Departementet kan gi forskrift om vilkår for den enkelte tillatelse etter denne paragraf, herunder vilkår for, og fremgangsmåten ved, endring eller tilbakekall av tillatelsen. Videre kan departementet bestemme at informasjonssystemer som tollmyndighetene etablerer, bare skal være tilgjengelige ved bruk av elektronisk datautveksling.

§ 4-15. *Krav til meldingssikkerhet*

(1) For å ivareta meldingssikkerheten kan tollmyndighetene stille krav til bruken av elektronisk datautveksling, herunder om:

- a. sikring av meldingens integritet og tiltak som bidrar til å skape sikkerhet om meldingens opphav, samt andre identifikasjonsteknikker,
- b. tiltak som forebygger at feil oppstår under generering og overføring av meldingen, samt rutiner for varsling av feilsendinger, uteblitte returmeldinger eller ukorrekte meldinger,
- c. behandlingsmåten for meldinger som mottas av feil adressat, samt plikt til å bevare taushet overfor uvedkommende om opplysninger som mottaker får kjennskap til gjennom slike meldinger,
- d. kontroll av returmeldinger fra tollmyndighetene og hvorledes slike kontroller skal gjennomføres,
- e. plikt til å føre et historisk register som inneholder alle meldinger slik de blir sendt og mottatt, opplysning om hvem som har sendt og mottatt disse, og tidspunkt for når dette skjedde, samt krav til registerets øvrige innhold, organisering, sikring og vedlikehold.

(2) Departementet kan gi forskrift om krav til bruken av elektronisk datautveksling etter denne paragraf, herunder om de plikter som pålegges brukeren.

§ 4-16. *Når melding er lagt frem*

(1) Tolldeklarasjon som er avgitt ved hjelp av elektronisk datautveksling, anses å være lagt frem for tollmyndighetene når den er mottatt i tollmyndighetenes datamaskinsystem. Oppstår det en hindring som tollmyndighetene er ansvarlig for, anses tolldeklarasjonen å være lagt frem når den er mottatt av nettverksleverandøren som mellommann og utskilt av denne for tollmyndighetene.

(2) Tollmyndighetene skal uten ugrunnet opphold sende returmelding til deklaranten etter at tolldeklarasjonen er behandlet. Returmeldingen skal inneholde opplysninger som gjør det mulig å identifisere tolldeklarasjonen, samt tidspunkt for når denne er mottatt.

(3) Departementet kan gi forskrift om når andre meldinger skal anses å være lagt frem etter denne paragraf, herunder om meldingen på annen måte skal få virkning etter sitt innhold.

§ 4-17. *Nettverksleverandør som mellommann*

(1) Nettverksleverandør som i forbindelse med elektronisk datautveksling opptrer som mellommann overfor tollmyndighetene, kan pålegges visse pliktmessige rutiner og oppgaver i forbindelse med registrering, varsling og overføring av opplysninger, herunder:

- a. pålegges å føre et historisk register som inneholder alle meldinger slik de er blitt sendt og mottatt, med opplysning om hvem som har sendt og mottatt disse, samt tidspunkt for når dette er skjedd,
- b. pålegges vederlagsfritt å overlate registeret til tollmyndighetene etter en viss tid,

- c. pålegges vederlagsfritt å avgi til tollmyndighetene, eller til den som tollmyndighetene utpeker, en bekreftet utskrift av registeret over de meldinger som er utvekslet mellom tollmyndighetene og tredjemann innenfor en bestemt periode,
- d. pålegges å følge visse fremgangsmåter for varsling og behandling av feil som oppstår under meldingsutvekslingen,
- e. pålegges å følge visse fremgangsmåter når det gjelder adgangen til å konvertere, eller på annen måte gjøre endringer i, meldinger som utveksles mellom tollmyndighetene og tredjemann, samt påse at visse sikkerhetsrutiner følges ved levering av slike tjenester.

(2) Departementet kan gi forskrift om nettverksleverandørens plikter etter denne paragraf, herunder om krav til mellommannens registrering og registerets innhold, organisering, sikring og vedlikehold, samt om hvem registeropplysningene skal overleveres til og i hvilken utstrekning det skal svares vederlag for overleveringen.

Tollekspedisjon

§ 4-20. Frigjøring av ufortollet vare til fri disponering – fortolling

(1) Fri disponering av ufortollet vare i tollområdet er betinget av tollmyndighetenes tillatelse. Slik tillatelse gis ved at varen fortolles.

(2) Departementet kan gi forskrift om varers overgang til fri disponering i tollområdet etter denne paragraf, herunder om tollekspedisjon, fortolling og om forenklede fortollingsrutiner.

§ 4-21. Sending av ufortollet vare til sted i tollområdet – forpassing

(1) Ufortollet vare kan forpasses til nærmere angitt sted i tollområdet dersom tollmyndighetene gir tillatelse til det. Tillatelse til forpassing gis på de vilkår som følger av den forpassingsordning som benyttes.

(2) Den som har fått tillatelse til forpassing, og føreren av det transportmiddel som varen sendes med, plikter å bringe varen til bestemmelsesstedet uten unødig opphold. Ved ankomsten skal varen umiddelbart legges frem for tollmyndighetene i samme mengde og i uendret tilstand.

(3) Departementet kan gi forskrift om forpassingsordninger etter denne paragraf, herunder om sikkerhetsstillelse, låsing og forsegling, bruk av og omkostninger ved tollvakt, ansvar ved brudd på vilkår i forpassingstillatelse, og om at varen i visse tilfeller kan forpasses uten at den først tollekspederes.

§ 4-22. Sending av ufortollet vare gjennom tollområdet – transittering

(1) Ufortollet vare kan sendes gjennom tollområdet i transitt dersom tollmyndighetene gir tillatelse til det. Tillatelse til transitt skal gis på de vilkår som følger av den transitteringsordning som benyttes, og i samsvar med de internasjonale avtaler som Norge har inngått om transitt av varer.

(2) Departementet kan gi forskrift om transitteringsordninger etter denne paragraf, herunder om elektroniske transitteringssystemer, autorisasjonsordninger og vilkår for disse, og ansvar ved brudd på transitteringstillatelse.

§ 4-23. Tillatelse til utførsel

(1) Utførsel av vare er betinget av tollmyndighetenes tillatelse. Slik tillatelse gis ved at varen tollekspederes.

(2) Vare som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, kan bare tollekspederes dersom eksportkontrollmyndighetene har gitt tillatelse til det.

(3) Departementet kan gi forskrift om tillatelse til utførsel etter denne paragraf, herunder om at tollmyndighetene etter søknad kan tillate at ufortollet vare leveres til salg eller bruk om bord i fartøy som skal forlate tollområdet.

§ 4-24. Annen disponering over ufortollet vare

(1) Tollmyndighetene kan gi tillatelse til annen form for disponering over ufortollet vare enn nevnt i §§ 4-20 til 4-23, jf. § 4-30, § 4-35 og kapittel 6.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes adgang til å gi tillatelse til annen form for disponering over ufortollet vare etter denne paragraf.

§ 4-25. Adgang til å disponere over tollekspedert vare mv.

(1) Når varen er tollekspedert kan det disponeres over varen i samsvar med tollekspedisjonen.

(2) Den som vil disponere over tollekspedert vare på annen måte enn angitt ved tollekspedisjonen, må i samsvar med §§ 4-10 til 4-17 legge frem særskilt deklarasjon om det.

(3) Tollmyndighetene kan nekte tollekspedisjon av en vare inntil pliktige opplysninger eller oppgaver om varen er meddelt.

(4) Departementet kan gi forskrift om tollekspedisjon etter denne paragraf, herunder om utsettelse av, eller fritak fra, deklarasjonsplikt.

§ 4-26. Rett til gjenutførsel, avståelse mv.

(1) Finner deklaranten ved tollekspedisjon at han ikke vil motta eller disponere over varen på annen måte, har han, uten hensyn til hva han måtte ha opplyst i deklarasjon om ekspedisjonsmåten, adgang til å utføre varen igjen til utlandet etter særskilt deklarasjon.

(2) Deklaranten kan avstå varen til tollmyndighetene, som kan realisere varen til inntekt for statskassen, eller tilintetgjøre den slik som bestemt i § 4-2.

(3) Retten til å gjenutføre eller avstå en vare uten å svare toll gjelder ikke vare som er innført eller disponert over i strid med tollovgivningen eller tollmyndighetenes vedtak. Tollmyndighetene kan likevel tillate at varen gjenutføres eller avstås uten at toll skal svares når det foreligger spesielle omstendigheter knyttet til innførselen eller disponeringen.

(4) Departementet kan gi forskrift om fremgangsmåten ved gjenutførsel og avståelse etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostninger ved lagerholdet, og til å kreve sikkerhet.

§ 4-27. Tilbakeholdelse ved disponering i strid med tollekspedisjonen

(1) Tollmyndighetene kan for tollskyldnerens regning tilbakeholde eller innhente vare som er disponert over i strid med det som er angitt i tollekspedisjonen. § 4-2 gjelder tilsvarende.

(2) Departementet kan gi forskrift om innhenting, tilbakeholdelse og lagring av vare etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostninger knyttet til lagerholdet.

Lagring av ufortollet vare

§ 4-30. Tillatelse til opprettelse av tollager

(1) Tollmyndighetene kan gi tillatelse til å opprette tollager der ufortollete varer kan lagres. De nærmere vilkår for tillatelsen fastsettes i hvert enkelt tilfelle. Vilkårene kan blant annet angi:

- a. den tid tillatelsen skal gjelde fra og hvorledes den skal bringes til opphør,
- b. i hvilken utstrekning varer også kan lagres andre steder enn på tollageret (direkte kjøring),

- c. om tollskyldneren tillates å foreta ompakking og andre disposisjoner over varen på tollageret,
 - d. at tollagerholderen skal stille betryggende sikkerhet for det ansvar han måtte komme i overfor tollmyndighetene,
 - e. at fastsettelse av lagerleie og andre vilkår for bruk av tollager skal godkjennes av tollmyndighetene,
 - f. at tollagerholderen skal dekke tollmyndighetenes utgifter knyttet til tollkontrollen,
 - g. at tollagerholderen skal føre lagerregnskap, og
 - h. de krav som stilles til bygninger eller opplagsplasser som skal anvendes som tollager.
- (2) Hvis de fastsatte vilkår ikke overholdes eller tollagerholderen på annen måte gjør seg skyldig i misbruk, kan tillatelsen suspenderes eller trekkes tilbake.
- (3) Departementet kan gi forskrift om tillatelse til tollager etter denne paragraf.

§ 4-31. Kontroll med tollager

- (1) Tollmyndighetene skal til enhver tid ha uhindret adgang til tollagerets lagringsplasser, og kan foreta de undersøkelser som anses nødvendige.
- (2) Dersom lageret ikke til enhver tid holdes i forsvarlig og betryggende stand, og lagerholderen ikke etter rimelig varsel retter på forholdene, kan tollmyndighetene på tollagerholderens regning treffe de nødvendige tiltak.
- (3) Får tollagerholderen eller den som tollagerholderen har gitt i oppdrag å bestyre lageret, kjennskap til at overtredelse av denne lov finner sted på lageret, skal han så vidt mulig søke å hindre det. Han plikter dessuten å melde forholdet til tollmyndighetene uten ugrunnet opphold.
- (4) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontroll med tollager etter denne paragraf.

§ 4-32. Lagringstid mv. på tollager

- (1) Tollmyndighetene kan fastsette hvor lenge en vare kan bli liggende på tollager.
- (2) Er varen ikke tatt ut innen fristens utløp, kan tollmyndighetene tvangsselge varen etter reglene i skattebetalingsloven § 14-10.
- (3) Departementet kan gi forskrift om lagringstid og tvangssalg etter denne paragraf.

§ 4-33. Tollagerholderens krav på lagerleie mv.

- (1) Tollagerholderen har tilbakeholdsrett i varen for sitt krav på lagerleie. Denne tilbakeholdsrett er likevel ikke til hinder for at tollmyndighetene foretar salg etter § 4-32.
- (2) Departementet kan gi forskrift om tollagerholdernes krav etter denne paragraf.

§ 4-34. Opprettelse av frisone og frihavn

- (1) Dersom handels- og næringsmessige hensyn tilsier det, kan Kongen med Stortingets samtykke gi tillatelse til opprettelse av frisoner eller frihavner hvor ufortollede varer kan oppbevares, deles, ompakkes eller bearbeides.
- (2) Frisoner eller frihavner anses å ligge utenfor tollområdet for så vidt gjelder plikten til å svare toll.
- (3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser for den enkelte frisone eller frihavn som tillates opprettet etter denne paragraf, herunder om i hvilken utstrekning det skal tillates industriell virksomhet og handel.

§ 4–35. Drift av frisone og frihavn

- (1) Drift av frisone og frihavn skal bekostes av brukerne.
- (2) Det kan stilles betingelser for opprettelsen og driften av frisoner og frihavner, herunder om:
 - a. i hvilken utstrekning bestemmelsene i dette kapittel og i de øvrige kapitler i loven skal få anvendelse for slike områder,
 - b. godkjenning av driftsansvarlig for området og hvilket ansvar godkjent driftsansvarlig har når det gjelder inngjerding eller annen avgrensning av området, overvåking av området og av trafikken til og fra området, samt av personer, transportmidler og varer, og
 - c. godkjenning av foretak som ønsker å etablere seg i området.
- (3) Departementet kan gi forskrift om drift av frisone og frihavn etter denne paragraf.

Kapittel 5. Tollfritak

§ 5–1. Varer til personlig bruk

- (1) Toll skal ikke svares for følgende varer til personlig bruk:
 - a. reisegods,
 - b. brukt utstyr tilhørende norske borgere som avgår ved døden utenfor tollområdet,
 - c. flyttegods,
 - d. arvegods,
 - e. gaver bestemt for krigsfanger,
 - f. premier, gaver og gavesendinger, samt brudeutstyr og bryllupsgaver.
- (2) Tollfritak etter første ledd er betinget av at varen bare benyttes til personlig formål, og at den ikke utnyttes kommersielt.
- (3) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf.

§ 5–2. Varer til bruk i transportmidler i ervervsmessig virksomhet

- (1) Toll skal ikke svares for:
 - a. proviant og forbruksvarer som medbringes og forbrukes om bord i fartøyets reise til og fra tollområdet og under opphold der,
 - b. proviant som medbringes og forbrukes om bord i rutegående jernbanetog,
 - c. forbruksvarer som medbringes og forbrukes om bord i andre rutegående transportmidler enn slike som er nevnt i a,
 - d. deler, inventargjenstander og redskaper i fartøy og luftfartøy som берges til tollområdet.
- (2) Fritak for proviant og forbruksvarer etter første ledd gjelder bare transportmiddel i ervervsmessig virksomhet, og opphører fra den tid transportmiddelet går over i innenriks trafikk eller blir værende i tollområdet over lengre tid. Fritaket gjelder bare for den mengde som tollmyndighetene finner passende i forhold til fartøyets eller luftfartøyets art, besetningens størrelse, antall passasjerer, samt reisens art og oppholdets varighet.
- (3) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf, herunder bestemmelser om tillatt kvantum, proviantering i tilfeller der transportmiddelet forblir i tollområdet, samt nødvendige kontrollbestemmelser.

§ 5–3. Varer til fremmede makters representasjoner og internasjonale organisasjoner

Toll skal ikke svares for:

- a. varer bestemt til bruk for fremmede makters representasjoner samt disses representanter,
- b. varer bestemt til bruk for militære styrker og kommandoenheter,
- c. varer bestemt til bruk for andre internasjonale organisasjoner.

(2) Tollfritak etter første ledd er betinget av at varen bare benyttes av berettiget bruker, og at den ikke overdras til andre.

(3) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf.

§ 5-4. Varer fra særlige områder, varer som gjeninnføres mv.

(1) Toll skal ikke svares for:

- a. varer som har opprinnelse i tollområdet,
- b. varer som tidligere er innført og fortollet, og senere gjenutført uten at toll er refundert,
- c. varer som innføres fra Svalbard eller Jan Mayen, og som er fanget, utvunnet eller tilvirket der,
- d. varer av norsk opprinnelse, eller tidligere fortollende varer, som gjeninnføres fra Svalbard eller Jan Mayen etter bearbeiding eller reparasjon på disse steder, under forutsetning av at varene innføres direkte derfra,
- e. varer fra fangst eller fiske på havet utenfor tollområdet eller fra ubebodde strekninger i polaregnene, og som innføres direkte derfra,
- f. petroleumsprodukter fra norsk del av kontinentalsokkelen som innføres direkte derfra,
- g. varer som gjeninnføres i uforandret stand, under forutsetning av at toll ikke er refundert ved utførselen,
- h. varer som innføres av grensebefolkningen.

(2) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf.

§ 5-5. Ødelagte varer

(1) Toll skal ikke svares for vare som er blitt ødelagt i tilfeller som nevnt i § 7-5.

(2) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf.

§ 5-6. Vareprøver mv.

(1) Toll skal ikke svares for:

- a. vareprøver, modeller, mønstre av ubetydelig verdi,
- b. reklamemateriell og reklamefilm,
- c. opplysningsmateriell fra andre lands turistmyndigheter,
- d. dokumenter og trykksaker fra andre lands myndigheter,
- e. emballasje og lastepaller, samt utstyr for beskyttelse av last i transportmidler.

(2) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, fritak etter denne paragraf.

§ 5-7. Varer til teknisk og vitenskapelig bruk mv.

(1) Toll skal ikke svares for:

- a. utskiftbare former og maskinverktøy,
- b. landbruksvarer til teknisk bruk,
- c. varer til vitenskapelig bruk ved universiteter og høyskoler,
- d. varer av utdannende, vitenskapelig og kulturell art,
- e. utstyr til bruk for utenlandske vitenskapelige ekspedisjoner.

(2) Tollfritak etter første ledd er betinget av at varen bare benyttes av berettiget bruker, og at den ikke overdras til andre.

(3) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter denne paragraf.

§ 5-8. Varer til sivil luftfart

(1) Toll skal ikke svares for:

- a. bakkeutstyr, undervisningsmateriell, flysimulatorer og deler til disse,
- b. luftfartøyer samt utstyr og deler til disse.

(2) Departementet kan gi forskrift om vilkår for, og omfanget av, tollfritak etter første ledd.

Kapittel 6. Tollfritak for vare som skal gjenutføres

§ 6–1. Tollfritak ved midlertidig innførsel, uten sikkerhetsstillelse

(1) Tollfritak skal innrømmes uten sikkerhetsstillelse for følgende varer som innføres til midlertidig bruk:

- a. personlige reiseeffekter, herunder sportsutstyr til personlig bruk,
- b. yrkesutstyr av mindre verdi, dersom tollskyldneren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet, og utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse. Med unntak av håndverktøy, omfatter ikke fritaket utstyr som skal benyttes i transport i tollområdet, til industriell produksjon, emballering av varer, utnyttelse av naturrikdommer, eller til oppføring, reparasjon og vedlikehold av bygninger, eller til anleggsarbeid og lignende,
- c. produksjons- og kringkastningsutstyr for radio og fjernsyn der importøren er bosatt eller hjemmehørende i utlandet, såfremt utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse,
- d. rednings- og bergningsmateriell som innføres i forbindelse med større ulykker og naturkatastrofer hvor det er behov for øyeblikkelig hjelp, samt tilsvarende varer som innføres til bruk for slike beredskapsøvelser,
- e. deler og inventargjenstander til fartøy i ervervsmessig fart når de innføres sammen med fartøyet og beholdes til bruk om bord i det samme fartøyet.

(2) Tollfritak skal innrømmes uten sikkerhetsstillelse for følgende transportmidler som innføres til midlertidig bruk:

- a. motorkjøretøy med tilhenger samt fartøy, der disse ikke er registrert i Norge, og kun er til personlig bruk. Transportmiddelet må innføres av person som har fast oppholdssted i et annet land, eller som for øvrig er gitt anledning til slik innførsel,
- b. motorkjøretøy med tilhenger, der kjøretøyet er registrert i utlandet, forutsatt at transportmiddelet brukes til ervervsmessig vare- eller persontransport, fra sted i utlandet til sted i tollområdet, eller fra sted i tollområdet til sted i utlandet. Motorkjøretøy som er registrert i et annet EØS-land, kan likevel brukes til ervervsmessig varetransport i tollområdet, så fremt det foreligger en tillatelse til dette utstedt av rette myndighet i registreringslandet. Motorkjøretøyet kan ikke eies eller føres av person bosatt i tollområdet,
- c. jernbanemateriell til transport av varer og personer til eller fra tollområdet, under forutsetning av at det ikke benyttes til annen transport i tollområdet enn den som skjer i forbindelse med materiellets inn- og utførsel,
- d. containere til transport av varer til eller fra tollområdet,
- e. reservedeler og lignende som er bestemt til reparasjon av transportmiddel og utstyr nevnt i a til d, og som etter avsluttet reparasjon skal gjenutføres sammen med vedkommende transportmiddel.

(3) Tollfritak etter første og annet ledd er betinget av at transportmiddelet eller varen gjenutføres innen ett år regnet fra innførselen.

(4) Departementet kan gi forskrift om tollfritak uten sikkerhetsstillelse for varer som innføres midlertidig etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å fravike de vilkår som

er nevnt i første, annet og tredje ledd, og om forenklede rutiner for deklareringsprosedyrer for de tilfeller som er nevnt i første og annet ledd.

§ 6–2. Midlertidig tollfritak mot sikkerhetsstillelse

(1) Tollfritak skal innrømmes mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse ved innførsel av følgende transportmidler til midlertidig bruk:

- a. yrkesutstyr av en samlet verdi utover det som kan innføres i medhold av § 6–1 annet ledd b, forutsatt at tollskyldneren er bosatt eller hjemmehørende utenfor tollområdet, og utstyret skal brukes til oppdrag i tollområdet av tollskyldneren selv eller under dennes ledelse. Fritaket omfatter ikke utstyr som skal benyttes til transport i tollområdet, til industriell produksjon, emballering av varer, utnyttelse av naturrikdommer, eller til oppføring, reparasjon og vedlikehold av bygninger, eller til anleggsarbeid. For slike varer kan det tilstå delvis refusjon etter § 11–2 annet ledd,
- b. vareprøver, modeller, mønstre og lignende som utelukkende innføres for fremvisning eller demonstrasjon med sikte på opptak av bestillinger av tilsvarende varer fra utlandet,
- c. varer som er bestemt til fremvisning eller demonstrasjon ved utstillinger, varemesser og lignende. Fritaket omfatter ikke varer som utstilles i butikklokaler og på varemesser som arrangeres i den hensikt å selge innførte varer, og heller ikke for alkoholholdige drikkevarer og tobakkvarer,
- d. utstyr og materiell som innføres til bruk ved forestillinger, kongresser, stevner og lignende arrangementer av internasjonal karakter, samt utstyr for sirkus, tivoli og lignende virksomhet, så fremt utstyret innføres av vedkommende artist,
- e. varer som innføres for prøving, kontroll, testing og lignende i forbindelse med godkjenning av varer, samt varer som innføres for prøving og testing av varer som skal utføres,
- f. spesialverktøy, spesialinstrumenter, modeller og mønstre som innføres til bruk ved fremstilling av en bestemt vare eller vareparti som skal utføres, forutsatt at varene er stilt til disposisjon uten vederlag, av vedkommende utenlandske kjøper av varen eller varepartiet,
- g. instrumenter, apparater og lignende som innføres til bruk ved vitenskapelige forsøk,
- h. velferdsmateriell som innføres til bruk om bord i skip i internasjonal trafikk, eller ved velferdsstasjoner for utenlandske sjøfolk,
- i. dyr for avlsformål,
- j. positiv kinematografisk film, filmkopi og tilsvarende medium, som innføres utelukkende for fremvisning for sensurmyndighet eller eventuell kjøper eller leier.

(2) Tollfritak etter første ledd a til i er betinget av at varen gjenutføres innen ett år regnet fra innførselen.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollfritak mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for varer som innføres midlertidig etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å fravike de vilkår som er nevnt i første og annet ledd.

§ 6–3. Industrivare som innføres for reparasjon eller bearbeiding og deretter gjenutføres

(1) Tollfritak kan innrømmes mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for industrivare som innføres for å bearbeides eller repareres, og som senere skal gjenutføres, forutsatt at:

- a. den opprinnelige varen kan identifiseres i det bearbeidede produkt,
- b. varen gjenutføres innen 1 år fra innførselstidspunktet, og at
- c. eier av varen er bosatt eller hjemmehørende i utlandet.

(2) Vilåret etter første ledd bokstav c kan fravikes dersom varen tilhører norsk skip i utenriks fart, eller hvor varen gjenutføres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet.

(3) Fritak etter første ledd gjelder tilsvarende for deler og lignende som enten blir forbrukt i forbindelse med at varen bearbeides eller repareres, eller som gjenutføres sammen med varen.

(4) Den som innrømmes midlertidig tollfritak etter første ledd, kan ikke utstede bevis for opprinnelse etter bestemmelsene i kapittel 8 om preferansetoll.

(5) Departementet kan gi forskrift om tollfritak mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for varer som innføres midlertidig etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å fravike de vilkår som er nevnt i første ledd.

§ 6-4. Landbruksvare som innføres for bearbeiding og deretter gjenutføres (innenlands prosessering)

(1) Tollfritak kan innrømmes mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for landbruksvare som en virksomhet innfører for å la den bearbeides og deretter gjenutføres, selv om den innførte varen ikke kan identifiseres ved gjenutførselen.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollfritak mot depositum eller annen sikkerhetsstillelse for landbruksvare som innføres midlertidig etter denne paragraf, herunder om at det kan stilles krav til virksomhetens produksjonsforhold, lagerhold og organisering, om hva som skal regnes som vare av samme kvalitet og samme slag, samt om gjenutførselsfrist og krav til behandlingen av restprodukter.

§ 6-5. Vare som tilintetgjøres i stedet for å bli gjenutført

(1) Vilåret om gjenutførsel etter dette kapittel kan frafalles dersom varen blir tilintetgjort i samsvar med § 4-2 fjerde ledd.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes adgang til å frafalle kravet om gjenutførsel etter denne paragraf.

Del II. Om tollfastsettelse

Kapittel 7. Grunnlag for beregning av toll

Generelt om beregningsgrunnlag

§ 7-1. Toll etter vekt, volum og stykk (spesifikk toll)

(1) Dersom det etter Stortingets tollvedtak skal svares toll etter vekt, skal varens faktiske nettovekt legges til grunn, med mindre det følger av vedtaket at varens innpakning skal inngå i beregningsgrunnlaget ved beregningen.

(2) Dersom det etter Stortingets tollvedtak skal svares toll etter volum, skal varens faktiske volum legges til grunn ved beregningen.

(3) Dersom det etter Stortingets tollvedtak skal svares toll per stykk, skal det faktiske antall enheter legges til grunn ved beregningen.

(4) Departementet kan gi forskrift om spesifikk toll etter denne paragraf.

§ 7-2. Toll etter verdi (ad valorem-toll) – forholdet til WTO-avtalen

(1) Dersom det etter Stortingets tollvedtak skal svares toll etter verdi, skal verdien fastsettes etter reglene i §§ 7-10 til 7-20.

(2) Verdifastsettelse etter første ledd skal skje i samsvar med WTO-avtalen om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994.

§ 7-3. Innsigelser mot vekt eller kvantum – manko

Innsigelse mot den vekt eller det kvantum som tollmyndighetene har lagt til grunn ved tollekspedisjonen, kan ikke reises etter at varen er utlevert, med mindre innsigelsen gjelder manko i vedkommende vareparti og tollmyndighetene finner det godtgjort at denne manko forelå ved innførselen.

§ 7-4. Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etterbearbeiding eller reparasjon (utenlandsprosessering)

(1) For vare som tidligere er fortollet eller har norsk opprinnelse, og som gjeninnføres etter at den er reparert, bearbeidet eller brukt til fremstilling av annen vare utenfor tollområdet, skal beregningsgrunnlaget for toll fastsettes slik:

- a. Dersom toll skal beregnes på grunnlag av verdi, svares toll av kostnaden ved at varen ble reparert eller bearbeidet, tillagt transportkostnaden.
- b. Dersom toll skal beregnes på grunnlag av vekt, volum eller stykk, svares toll med 8 prosent av beregningsgrunnlaget som nevnt i a.
- c. Dersom bearbeiding er utført uten vederlag, settes beregningsgrunnlaget til null.

(2) Vilkår for beregning etter første ledd er:

- a. at varen gjeninnføres innen 1 år etter utførselen,
- b. at gjeninnførselen foretas av den samme fysiske eller juridiske person som utførte varen,
- c. at det ikke er refundert toll ved utførselen, og
- d. at eventuelt krav om tollrefusjon frafalles.

(3) Departementet kan gi forskrift om beregningsgrunnlaget for vare som gjeninnføres etter denne paragraf, herunder om adgangen til å dispensere fra vilkårene i første og annet ledd, og om at slike varer kan innføres tollfritt på visse vilkår.

§ 7-5. Nedsettelse av beregningsgrunnlaget der varen er skadet eller bedervet

(1) Dersom varen er forringet som følge av skade eller bedervelse, kan beregningsgrunnlaget settes ned, under forutsetning av at forringelsen skjedde mens varen var:

- a. under transport fra utlandet til sted i tollområdet,
- b. i tollmyndighetenes besittelse,
- c. under utlevering av varen fra tollmyndighetene,
- d. under forsendelse som var under tollkontroll, eller
- e. lagt inn på lager godkjent for ufortollete varer.

(2) Nedsettelsen av beregningsgrunnlaget skal avpasses forholdsmessig etter den verdiforringelsen som skaden eller bedervelsen har medført.

(3) Departementet kan gi forskrift om nedsettelse av beregningsgrunnlaget etter denne paragraf.

§ 7-6. Tilsidesettelse av deklart beregningsgrunnlag

(1) Er beregningsgrunnlag ikke deklart, eller er det grunn til å tvile på at deklart beregningsgrunnlag er riktig, kan tollmyndighetene fastsette beregningsgrunnlaget.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes adgang til å fastsette beregningsgrunnlaget etter denne paragraf.

Tollverdi som beregningsgrunnlag

§ 7-10. Varens transaksjonsverdi

(1) Tollverdien av en innført vare skal være transaksjonsverdien, det vil si den pris som faktisk er betalt eller skal betales for varen ved salg for eksport til Norge, justert i samsvar med bestemmelsene i §§ 7–17 og 7–18, forutsatt:

- a. at det ikke er noen andre begrensninger med hensyn til kjøperens råderett over, eller bruk av, varene enn slike som:
 1. er pålagt eller foreskrevet ved lov eller av norske myndigheter,
 2. begrenser det geografiske området hvor varene kan videreselges, eller
 3. ikke virker vesentlig inn på varenes verdi.
- b. at salget eller prisen ikke er gjenstand for vilkår eller vederlag som det ikke kan fastsettes en verdi for,
- c. at ingen del av utbyttet ved kjøperens senere videresalg, overdragelse eller bruk av varene direkte eller indirekte tilfaller selgeren, med mindre det kan foretas tilsvarende justering i samsvar med bestemmelsene i § 7–17, og
- d. at kjøperen og selgeren ikke er avhengige av hverandre, eller når de er avhengige av hverandre, at transaksjonsverdien kan godtas som tollverdi etter bestemmelser i forskrift. Avhengighet foreligger dersom:
 1. kjøper og selger er funksjonærer eller ledere i hverandres forretninger,
 2. kjøper og selger juridisk behandles som forretningspartnere,
 3. kjøper og selger er arbeidsgiver og arbeidstaker,
 4. kjøper og selger tilhører samme familie,
 5. en person direkte eller indirekte eier, kontrollerer eller innehar 5 prosent eller mer av de stemmeberettigede aksjer hos dem begge,
 6. kjøper eller selger direkte eller indirekte kontrollerer den andre,
 7. kjøper og selger direkte eller indirekte kontrolleres av en tredje person,
 8. kjøper og selger sammen, direkte eller indirekte, kontrollerer en tredje person, eller
 9. kjøper og selger har et økonomisk interessefellesskap ved at den ene er eneagent, ene-forhandler eller eneimportør for den andre.

(2) Prisen som nevnt i første ledd skal omfatte alle betalinger som er en betingelse for salget av varen.

(3) Prisen som nevnt i første ledd må være den som gjelder i et eksportsalg hvor varene sendes til en kjøper i Norge.

(4) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser som utfyller første ledd d, om i hvilke tilfeller transaksjonsverdien kan godtas for beregning av tollverdi selv om det foreligger avhengighet.

§ 7–11. Transaksjonsverdien av identiske varer

(1) Hvis tollverdien av den innførte vare ikke kan fastsettes etter § 7–10, skal tollverdien være transaksjonsverdien av identiske varer solgt for eksport til Norge i samme omsetningsledd, og i vesentlig samme mengde og på samme eller omtrent samme tidspunkt som de varer som foreligger til verdifastsettelse.

(2) Med identiske varer menes varer som i alle måter er like, herunder fysiske egenskaper, kvalitet og omdømme, og som er produsert i samme land som varene som foreligger til verdifastsettelse. Mindre ytre forskjeller skal ikke utelukke varene fra å bli betraktet som identiske.

(3) Departementet kan gi forskrift om transaksjonsverdien av identiske varer etter denne paragraf, herunder om adgangen til å fravike vilkårene om samme omsetningsledd og samme mengde som nevnt i første ledd.

§ 7-12. Transaksjonsverdien av lignende varer

(1) Hvis tollverdien av den innførte vare ikke kan fastsettes etter §§ 7-10 eller 7-11, skal tollverdien være transaksjonsverdien av lignende varer solgt for eksport til Norge i samme omsetningsledd, og i vesentlig samme mengde og på samme eller omtrent samme tidspunkt som de varer som foreligger til verdifastsettelse.

(2) Med lignende varer menes varer som selv om de ikke i alle måter er like, har lik beskaffenhet og lik materialsammensetning som gjør at de kan utføre samme funksjoner og erstatte hverandre handelsmessig.

(3) Departementet kan gi forskrift om transaksjonsverdien av lignende varer etter denne paragraf, herunder om adgangen til å fravike kravene til samme omsetningsledd og samme mengde som nevnt i første ledd.

§ 7-13. Deklarantens valg mellom § 7-14 og § 7-15

(1) Hvis tollverdien av den innførte vare ikke kan fastsettes etter bestemmelsene i §§ 7-10, 7-11 eller 7-12, skal tollverdien fastsettes enten med utgangspunkt i salgspris i Norge etter § 7-14, eller etter beregnet tollverdi etter § 7-15.

(2) Den som deklarerer varen overfor tollmyndighetene, kan velge å benytte regelen i § 7-15 i stedet for regelen i § 7-14.

§ 7-14. Tollverdi fastsatt med utgangspunkt i salgspris i Norge

(1) Hvis den innførte vare eller identiske eller lignende varer blir solgt i Norge i den stand de ble innført, skal tollverdien fastsettes med utgangspunkt i enhetsprisen som de innførte, identiske eller lignende varer er solgt for i størst samlet mengde i første omsetningsledd, på eller omkring innførselstidspunktet for de varer som skal verdifastsettes, til personer som ikke er avhengige av selgeren.

(2) Enhetsprisen etter første ledd skal reduseres med:

- a. provisjoner som vanligvis betales eller er avtalt at skal betales, eller de tillegg som vanligvis gjøres for fortjeneste og alminnelige kostnader i forbindelse med salg i Norge av varer av samme kategori eller slag,
- b. vanlige kostnader for transport og assurance i Norge, og
- c. toll og andre interne avgifter som skal svares i Norge.

(3) Departementet kan gi forskrift om verdifastsettelse med utgangspunkt i salgspris i Norge etter denne paragraf, herunder om de fradrag som kan gjøres i enhetsprisen etter annet ledd.

§ 7-15. Utrechnet tollverdi

(1) Tollverdien av den innførte vare skal etter denne paragraf utregnes som summen av:

- a. kostnaden eller verdien av materialer, produksjon eller annen bearbeiding ved fremstilling av den innførte varen,
- b. fortjeneste og alminnelige kostnader som tilsvarende det som vanligvis beregnes av produsenter i eksportlandet ved salg for eksport til Norge av varer av samme kategori eller slag, og
- c. transport- og forsikringskostnaden for den innførte varen frem til innførselsstedet, samt kostnader for lasting og håndtering som er forbundet med forannevnte transport av varen, slik som bestemt i § 7-17 første ledd e og f.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette utfyllende bestemmelser om utregnet tollverdi etter denne paragraf.

§ 7-16. Tollverdi fastsatt på rimelig måte

(1) Hvis tollverdien av de innførte varer ikke kan fastsettes etter bestemmelsene i §§ 7-10 til 7-15, skal tollverdien fastsettes på rimelig måte, på grunnlag av de opplysninger som er tilgjengelige i Norge.

(2) Tollverdien etter første ledd skal ikke fastsettes på grunnlag av:

- a. salgsprisen i Norge på varer som er produsert her,
- b. et system som foreskriver at den høyeste av to alternative verdier godtas for tollformål,
- c. prisen på varer på hjemmemarkedet i eksportlandet,
- d. produksjonskostnaden, unntatt beregnede verdier som er fastsatt for identiske eller lignende varer i samsvar med bestemmelsene i § 7-15,
- e. prisen på varer for eksport til et annet land enn Norge,
- f. minimumstollverdier, eller
- g. vilkårlige eller fiktive verdier.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollverdi fastsatt på rimelig måte etter første ledd.

§ 7-17. Poster som inngår i tollverdien

(1) Ved fastsettelse av tollverdien etter § 7-10, skal det til den pris som faktisk er betalt eller skal betales for den innførte vare, legges:

- a. følgende kostnader, i den utstrekning de er pålagt kjøperen, men ikke er tatt med i den pris som faktisk er betalt eller skal betales for varene:
 1. provisjoner og meglersalær, unntatt innkjøpsprovisjoner,
 2. kostnader for emballasje, i den utstrekning emballasjen tollmessig anses som del av varen, og
 3. innpakkingskostnader, både for arbeid og materialer.
- b. verdien av følgende varer og tjenester, når kjøperen har levert dem direkte eller indirekte, gratis eller til redusert kostnad, til bruk i forbindelse med produksjonen og salget for eksport av varen:
 1. materialer, komponenter, deler og lignende artikler som inngår i de innførte varer,
 2. verktøy, matriser, former og lignende artikler som er brukt i produksjonen av varen,
 3. materialer som er medgått i produksjonen av varen, og
 4. konstruksjonsarbeid, utviklingsarbeid, arbeid utført av kunstnere, formgivning, tegninger og skisser utført annensteds enn i Norge, og som er nødvendige for produksjonen av varen.
- c. vederlag for immaterielle rettigheter som er knyttet til varen som skal verdifastsettes og som kjøperen må yte, direkte eller indirekte, som en betingelse for salget. Ytes vederlaget for immaterialrettigheten til en annen enn selger, skal vederlaget også legges til dersom det ytes til en person som står i et avhengighetsforhold til selgeren.
- d. verdien av utbyttet ved et videresalg, annen disposisjon eller bruk av den innførte varen, som direkte eller indirekte tilfaller selgeren.
- e. transport- og forsikringskostnaden for varen til innførselsstedet.
- f. kostnader for lasting og håndtering som er forbundet med transporten av varen.

(2) Tillegg etter første ledd skal bare gjøres når dette kan baseres på grunnlag av objektive og kvantifiserbare opplysninger. Det skal ikke gjøres andre tillegg til den pris som faktisk er betalt eller skal betales, enn de som er nevnt i første ledd.

(3) Departementet kan gi forskrift om kostnader som inngår i tollverdien etter denne paragraf.

§ 7-18. Poster som ikke skal inngå i tollverdien

(1) Tollverdien fastsatt etter § 7-10, jf. § 7-17, skal ikke omfatte følgende poster, så fremt de er adskilt eller kan adskilles fra den pris som faktisk er betalt eller skal betales for de innførte varer:

- a. vederlag for konstruksjon, oppføring, montering, vedlikehold eller teknisk bistand, som foretas etter innførselen av de innførte varer,
- b. vederlag for transport eller forsikring av varene i Norge,
- c. toll og avgifter i Norge,
- d. renter som kjøperen betaler i henhold til skriftlig finansieringsordning om kjøpet av den innførte vare, uansett om finansieringen ytes av selgeren eller andre, og kjøperen på anmodning kan påvise:
 1. at slike varer faktisk selges til den pris som han faktisk har betalt eller skal betale, og
 2. at den angitte rentesats ikke overstiger det rentenivå som er vanlig for slike transaksjoner i det land og på det tidspunkt finansieringen ytes.
- e. innkjøpsprovisjon,
- f. vederlag for retten til å reprodusere de innførte varer i Norge,
- g. avgifter pålagt varene i eksportlandet, såfremt det godtgjøres at varene er blitt eller vil bli fritatt fra disse til kjøperens fordel.

(2) Departementet kan gi forskrift om kostnader som ikke skal inngå i tollverdien etter denne paragraf.

§ 7-19. Omregningskurs

(1) Dersom omregning av valuta er nødvendig for å fastsette tollverdien, skal den omregningskurs som til enhver tid er fastsatt av tollmyndighetene anvendes.

(2) Departementet kan gi forskrift om omregningskurs etter denne paragraf.

§ 7-20. Utsatt endelig verdifastsettelse

(1) Tollmyndighetene kan i særlige tilfeller gi tillatelse til at den endelige fastsettelse av tollverdien utsettes, eller at del av tollverdien deklarerer i ettertid.

(2) Dersom det er gitt tillatelse til utsettelse etter første ledd, kan importøren få utlevert varene dersom han stiller tilstrekkelig sikkerhet for toll som kan påløpe.

(3) Departementet kan gi forskrift om utsettelse av endelig verdifastsettelse og utlevering etter denne paragraf.

Kapittel 8. Preferansetoll

§ 8-1. Preferansetoll

Med preferansetoll menes tollreduksjon, tollfrihet eller annen tollmessig begunstigelse gitt på grunnlag 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.

§ 8-2. Preferansetoll på grunnlag av frihandelsavtale mv.

(1) Preferansetoll skal innrømmes for varer som omfattes av frihandelsavtale som Norge har inngått med fremmed stat eller gruppe av stater, eller annen ordning hjemlet i slik avtale.

(2) Preferansetoll etter første ledd er betinget av at varen har opprinnelse innenfor vedkommende avtales virkeområde. Opprinnelsesstatus fastsettes i henhold til avtalens opprinnelsesregler og bestemmelsene i loven her.

(3) Departementet skal i forskrift kunngjøre en oversikt over de frihandelsavtaler som Norge til enhver tid er bundet av.

(4) Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser til gjennomføring av opprinnelsesreglene i gjeldende frihandelsavtaler, som skal gjelde ved innførsel og utførsel av opprinnelsesprodukter til og fra Norge.

§ 8–3. *Preferansetoll på grunnlag av det generelle preferansesystemet for utviklingsland – GSP*

(1) Preferansetoll skal innrømmes for vare som omfattes av ordning som Norge ensidig har etablert som et generelt preferansesystem (GSP) til tollmessig begunstiging av en gruppe stater.

(2) Preferansetoll etter første ledd er betinget av at varen har opprinnelse innenfor ordningens virkeområde. Opprinnelsesstatus fastsettes i henhold til opprinnelsesreglene for ordningen, og etter reglene i loven her.

(3) Departementet skal i forskrift kunngjøre en oversikt over de land som til enhver tid er omfattet av ordningen med ensidig preferansetoll.

(4) Departementet kan gi forskrift om et generelt preferansesystem etter denne paragraf, herunder om de opprinnelsesregler som skal anvendes, og om en sikkerhetsmekanisme for tilfeller der preferansesystemet utløser vesentlige markedsforstyrrelser.

§ 8–4. *Krav om preferansetoll og dokumentasjon av opprinnelse*

(1) Krav om preferansetoll må fremsettes under tollbehandlingen, og kravet må kunne legitimeres med nødvendig dokumentasjon for varens opprinnelse.

(2) Dokumentasjon som nevnt i første ledd må kunne tilfredsstille nærmere angitte formkrav, og må oppbevares for kontrollformål i minst 10 år regnet fra fortollingstidspunktet.

(3) Departementet kan gi forskrift om hvorledes av krav om preferansetoll skal fremsettes og om opprinnelsesbevis etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å gjøre unntak i enkelttilfeller.

Ikke-preferensielle opprinnelsesregler

§ 8–10. *Ikke-preferensielle opprinnelsesregler*

(1) Dersom en vares opprinnelse skal fastsettes uten at dette følger av særskilt avtale om tollpreferansebehandling med fremmed stat eller organisasjon, skal opprinnelsesreglene i annet, tredje og fjerde ledd legges til grunn, hvis ikke annet følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Reglene i annet, tredje og fjerde ledd får også anvendelse ved tollmessig bestevilkårsbehandling etter Generalavtalen om tolltariffer og handel artikkel I, samt ved utstedelse av opprinnelsesbevis for varer som ikke omfattes av frihandelsavtale eller av ensidig preferanseordning.

(2) En vare skal anses å ha sin opprinnelse i det land der den er fremstilt i sin helhet, eller der den sist var gjenstand for vesentlig bearbeidelse. Et lands territorium omfatter også dets sjøterritorium.

(3) Som varer fremstilt i sin helhet i et land, anses:

- a. mineralske produkter som er utvunnet i landet,
- b. vegetabiliske produkter som er høstet i landet,
- c. levende dyr som er født og oppalet i landet,
- d. produkter av levende dyr som er oppalet i landet og produkter fra jakt og fiske i landet,

- e. produkter fra havfiske og andre produkter som tas opp fra havet utenfor et lands sjøterritorium, avfartøy som er registrert i landet eller i landets skipsregister og som seiler under landets flagg,
- f. varer som er fremstilt om bord i fabrikkskip av produkter som nevnt i e, og som har sin opprinnelse i det landet, forutsatt at disse fabrikkskipene er registrert i landet eller i landets skipsregister og seiler under landets flagg.
- g. produkter hentet fra havbunnen eller havundergrunnen utenfor sjøterritoriet, forutsatt at dette landet har enerett på utnyttelsen av den aktuelle havbunn eller havundergrunn,
- h. avfall og skrap fremkommet etter produksjonsprosesser, samt brukte gjenstander dersom de er samlet inn i landet og bare kan brukes til gjenvinning av råmaterialer,
- i. varer som er fremstilt i landet utelukkende av varer nevnt i a til h, eller av biprodukter fra disse på ethvert trinn i produksjonen.

(4) Dersom flere land har deltatt i produksjonen av en vare, skal opprinnelseslandet være det landet der den siste vesentlige og økonomisk begrunnede bearbeidelse eller foredling finner sted, og som resulterer i fremstillingen av et nytt produkt, eller som representerer et vesentlig trinn i fremstillingen av et produkt. Ompakking, sortering, blanding eller mindre endringer regnes ikke som bearbeidelse.

(5) Departementet kan gi forskrift om varers opprinnelse etter denne paragraf, herunder utvide reglenes anvendelsesområde til opprinnelsesmerking, offentlige innkjøp og handelsstatistikk.

Kapittel 9. Tollnedsettelse i budsjettåret

§ 9-1. Nedsettelse av tollsats på landbruksvarer

(1) For å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, kan departementet, sette ned ordinære tollsatser, såfremt avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon ikke er til hinder. Tollnedsettelsene skal ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av landbruksvarer, og hindre uønskede markedsforstyrrelser. Nedsettelse kan skje:

- a. i form av generell nedsettelse etter § 9-2,
- b. i form av individuelle nedsettelse etter søknad etter § 9-3, eller
- c. ved fastsettelse av tollkvoter der tollkvoteandelene tildeles ved auksjon eller på annen måte etter § 9-4.

(2) Vedtak om nedsettelse av tollsats som nevnt i første ledd, skal angi det eller de vareslag som omfattes, og skal opplyse om den periode nedsettelsen gjelder for.

(3) Departementet kan i forskrift fastsette hvilke varer som skal anses som landbruksvare etter dette kapittel.

(4) Bestemmelsene i §§ 9-2 t.o.m. 9-4 kan gis tilsvarende anvendelse ved innrømmelse av preferansetoll for landbruksvarer etter kapittel 8.

§ 9-2. Generell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer

(1) Med generell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer menes forvaltningsvedtak om å sette ned tollsatsen på en bestemt landbruksvare, uten kvantitative begrensninger, for en nærmere angitt periode, men likevel begrenset til utgangen av vedkommende budsjettår.

(2) Vedtak om endring av tollsats etter denne paragraf skal departementet kunngjøre på forhånd, med angivelse av tidspunkt for iverksettelse.

(3) Departementet kan gi forskrift om generelle nedsettelse av tollsats etter denne paragraf, herunder om saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner, gyldighetsperiode og kunngjøring av nedsettelsesvedtak, og i hvilken utstrekning slik kunngjøring skal ha troverdighet.

§ 9-3. Individuell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer etter søknad

(1) Med individuell tollnedsettelse menes i denne paragraf enkeltvedtak om å sette ned tollsatsen på en angitt mengde av en bestemt landbruksvare eller bearbeidet landbruksvare, innenfor et angitt tidsrom, og der vedtaket er rettet mot én eller flere bestemte fysiske eller juridiske personer som har søkt om dette.

(2) Vedtak om nedsettelse av tollsats skal treffes på grunnlag av søknad.

(3) Søknad om tollnedsettelse skal være mottatt av den myndighet som departementet bestemmer, før varen tolldeklarerer.

(4) Vedtak om tollnedsettelse skal angi den vare og det kvantum som omfattes, den periode nedsettelsen gjelder for, samt den berettigede fysiske eller juridiske person.

(5) Departementet kan gi forskrift om nedsettelse av tollsats etter denne paragraf, herunder om saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner, gyldighetsperiode og om adgangen til å gjøre unntak fra vilkår om at søknad skal forligge før varen tolldeklarerer.

§ 9-4. Tildeling av tollkvoteandeler for landbruksvarer ved auksjon eller på annen måte

(1) Tildeling av tollkvoteandeler skal legges ut på auksjon, dersom departementet anser at markedsforholdene ligger til rette for det, og avtale med fremmed stat eller organisasjon ikke er til hinder. Regler for tildeling av øvrige tollkvoter gis av departementet i forskrift.

(2) Med tollkvote menes en fastsatt mengde av en vare som tillates innført med nedsatt tollsats, innenfor et angitt tidsrom. En tollkvote kan fastsettes på bakgrunn av avtale med fremmed stat eller organisasjon, eller av eget tiltak. Med tollkvoteandel menes en rettighet til å innføre en viss mengde av en vare innenfor en tollkvote.

(3) Auksjonering av tollkvoteandel skal utlyses i god tid, med opplysning om den frist som gjelder for auksjonsåpning og auksjonsavslutning, og om hvorledes tollkvoteandelene vil fordeles mellom dem som får tilslag. Budrundene skal ikke angi hvem som deltar. Umiddelbart etter auksjonsavslutning skal det gis opplysning om antall budgivere, høyeste bud, og hvem som fikk tilslag.

(4) Tollkvoteandel kjøpt på auksjon kan etter auksjonen overdras.

(5) Departementet kan gi forskrift om tildeling av tollkvoteandeler, herunder om saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner, gyldighetsperiode og forhåndsgodkjenning av anbydere, samt om avhendelse av kvoteandel.

§ 9-5. Nedsettelse av tollsats på industrivarer etter søknad

(1) Med nedsettelse av tollsats etter søknad menes i denne paragraf enkeltvedtak om å sette ned ordinær tollsats eller preferansetollsats på en angitt mengde av en bestemt industrivare, innenfor et angitt tidsrom, og der vedtaket er rettet mot én eller flere bestemte fysiske eller juridiske personer som har søkt om dette.

(2) Departementet kan etter søknad treffe enkeltvedtak om nedsettelse av den fastsatte tollsats på industrivarer, dersom det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveiet da Stortinget fastsatte satsen, og der anvendelse av tollsatsen i det enkelte tilfellet får en utilsiktet og klart urimelig virkning.

(3) Vedtak om tollnedsettelse skal angi det varenummer og det kvantum som omfattes, den periode nedsettelsen gjelder for, samt den berettigede fysiske eller juridiske person.

(4) Departementet kan gi forskrift om nedsettelse av tollsats på industrivarer etter denne paragraf, herunder om søknadsbehandling og frister samt om vilkår for nedsettelsen.

Kapittel 10. Handelstiltak

§ 10-1. Handelstiltak mot dumping (antidumpingtiltak)

(1) Finner departementet at det foreligger dumping, og at dumpingten volder eller truer med å volde vesentlig skade for næringsvirksomhet i tollområdet eller vesentlig forsinkelse av slik virksomhet, kan Kongen, innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon, eller av folkeretten, iverksette antidumpingtiltak. Slikt tiltak kan også iverksettes på bakgrunn av anmodning fra et tredjeland, der dumpingten volder eller truer med å volde vesentlig skade for en næringsvirksomhet i vedkommende land.

(2) Antidumpingtiltak i form av en særskilt antidumpingtoll må ikke pålegges utover hva som antas å motsvare dumpingmarginen, slik denne vil beregnes etter § 10-2. Antidumpingtoll skal pålegges all innførsel av dumpet vare som det er konstatert at har forårsaket skade, med unntak av varer fra leverandører som har gitt pristilsagn.

(3) Antidumpingtiltaket skal bare gjelde så lenge det er nødvendig for å motvirke skade som følger av dumping, og tiltaket skal reduseres dersom en nærmere vurdering tilsier dette. Antidumpingtiltak kan iverksettes som midlertidige tiltak, men ikke før 60 dager etter at formelle undersøkelser ble innledet og kunngjort. Slikt midlertidig tiltak kan ikke vare lenger enn 120 dager. Tiltaket skal oppheves senest 5 år etter den dag det ble iverksatt, med mindre det på grunnlag av en fornyet gjennomgang er sannsynliggjort at skaden består eller er oppstått på ny.

(4) Søksmål om gyldigheten av vedtak om å iverksette antidumpingtiltak behandles i Oslo tingrett som førsteinstans. Retten skal påse at saksbehandlingen påskyndes.

(5) Departementet skal i forskrift kunngjøre iverksettelse av antidumpingtiltak. Av kunngjøringen skal fremgå de leverandører som omfattes, dersom disse lar seg spesifisere.

(6) Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om antidumpingtiltak etter denne paragraf.

§ 10-2. Definisjon av dumping

(1) Med dumping menes innførsel eller markedsføring av vare:

- a. 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
- b. hvis slik hjemmemarkedspris i eksportlandet ikke foreligger, til en pris som enten:
 1. er lavere enn den under vanlige handelsforhold høyeste sammenlignbare eksportpris for tilsvarende vare som utføres til noe annet land, eller
 2. er lavere enn hva det koster å fremstille varen i opprinnelseslandet med et rimelig tillegg for salgskostnader og fortjeneste.

(2) Ved sammenligning av prisene skal det tas hensyn til ulikheter i salgs- og leveringsvilkår, transportkostnader, beskatning, og andre forhold av betydning for sammenligningen.

(3) Definisjonen i første ledd kan fravikes dersom antidumpingtiltaket iverksettes innenfor folkerettslige rammer som åpner for dette.

§ 10-3. Handelstiltak mot subsidier (utjevningstiltak)

(1) Finner departementet at det foreligger direkte eller indirekte subsidiering av varer som eksporteres til Norge, og at subsidieringen volder eller truer med å volde vesentlig skade, kan Kongen, innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon, eller av folkeretten, iverksette utjevningstiltak.

(2) Utjevningstiltak i form av en særskilt utjevningstoll må ikke pålegges utover hva som antas å motsvare den subsidie som er fastslått, beregnet per enhet av den subsidierte og eksporterte varen. Utrekningsmåten skal uttrykkelig gjøres rede for i det enkelte tilfelle, og den skal være i samsvar med de avtaleforpliktelser som gjelder. Utjevningstoll skal pålegges all subsidiert vare som det er konstatert at har forårsaket skade, med unntak av varer fra leverandører som har gitt avkall på de aktuelle subsidier, eller som har gitt pristilsagn.

(3) Utjevningstiltaket skal bare gjelde så lenge det er nødvendig for å motvirke den skade som subsidiene forårsaker, og tiltaket skal reduseres dersom en nærmere vurdering tilsier dette. Utjevningstiltak kan iverksettes som midlertidige tiltak, men ikke før 60 dager etter at formelle undersøkelser ble innledet og kunngjort. Slikt midlertidig tiltak kan ikke vare lenger enn 120 dager.

(4) Søksmål om gyldigheten av vedtak om å iverksette utjevningstiltak behandles i Oslo tingrett som førsteinstans. Retten skal påse at saksbehandlingen påskyndes.

(5) Departementet skal i forskrift kunngjøre iverksettelse av utjevningstiltak. Av kunngjøringen skal fremgå de leverandører som omfattes, dersom disse lar seg spesifisere.

§ 10-4. *Definisjon av subsidier*

(1) Med subsidier menes økonomisk bidrag fra offentlig myndighet når det gis en fordel ved at:

- a. det offentliges praksis innebærer direkte pengeoverføringer (for eksempel gave, lån og kapitaltilførsel), eller potensielle direkte overføringer av penger eller forpliktelser (for eksempel lånegarantier),
- b. offentlige krav som ellers er forfalt, frafalles eller ikke innkreves (for eksempel skattemessige incentiver i form av skattekreditter),
- c. det offentlige leverer varer eller yter tjenester ut over generell infrastruktur, eller kjøper varer,
- d. det offentlige foretar innbetalinger til en finansieringsordning, eller overlater til, eller pålegger, en privat aktør en eller flere oppgaver som vanligvis hører under det offentlige, og som er beskrevet under bokstavene a til c ovenfor, og dette uten reell grunn avviker fra den praksis det offentlige vanligvis følger,
- e. det gis en eller annen form for inntekts- eller prisstøtte som direkte eller indirekte bevirker økning i eksporten av en vare.

(2) Definisjonen i første ledd kan fravikes så fremt utjevningstiltaket iverksettes innenfor folkerettslige rammer som åpner for dette.

§ 10-5. *Beskyttelsestiltak og mottiltak*

(1) Finner departementet 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, kan Kongen innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon, eller av folkeretten, iverksette beskyttelsestiltak.

(2) Undersøkelser om det er grunn til å iverksette beskyttelsestiltak eller mottiltak etter første ledd, skal gjennomføres slik som bestemt i § 12-23. Undersøkelsesmyndighetene kan innhente opplysninger i henhold til § 12-20.

(3) Beskyttelsestiltak skal bare anvendes i den utstrekning dette er nødvendig for å hindre eller rette opp alvorlig skade og å lette nødvendige tilpasninger. Tiltaket skal iverksettes i form av en særskilt toll på enkelte varer uten hensyn til deres opprinnelse, eller ved kvantitative reguleringer fordelt slik at berørte land gis en forholdsmessig andel. Beskyttelsestiltak skal ikke anvendes utover en periode på fire år, med mindre det på ny fastslås at tiltak fortsatt er nødvendig. Midlertidig beskyttelsestiltak kan iverksettes med inntil 200 dagers varighet.

(4) Kongen kan iverksette avtale med annen stat om enhver form for handelskompensasjon for negative virkninger av beskyttelsestiltak som nevnt i første ledd.

(5) Kongen kan iverksette mottiltak i form av rebalanserende tiltak, herunder opphevelse av tollmessige innrømmelser, dersom norske produsenter rammes av andre lands beskyttelsestiltak.

(6) Vilåårene nevnt i første og annet ledd kan fravikes så fremt beskyttelsestiltaket iverksettes innenfor folkerettslige rammer som åpner for dette.

(7) Departementet skal i forskrift kunngjøre iverksettelse av beskyttelsestiltak og mottiltak etter denne paragraf.

§ 10–6. Spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer

(1) Dersom den importerte mengde av en landbruksvare overstiger et nærmere bestemt referansenivå, eller importprisen for en vare faller under en nærmere bestemt referansepris, kan Kongen innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon, iverksette spesielle beskyttelsestiltak, herunder pålegge en særskilt toll på vedkommende vare i tillegg til ordinær toll.

(2) Undersøkelser om det er grunn til å iverksette beskyttelsestiltak eller mottiltak etter første ledd, skal gjennomføres slik som bestemt i § 12–23. Undersøkelsesmyndighetene kan innhente opplysninger i henhold til § 12–20.

(3) Volumbasert beskyttelsestoll etter denne paragraf kan ikke overstige en tredjedel av den ordinære tollsatsen som gjelder for det året tiltaket ble truffet for.

(4) Kongen kan gi nærmere forskrifter om økning av toll etter denne paragraf, herunder om å kunngjøre iverksettelse av spesielle beskyttelsestiltak.

§ 10–7. Opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser

(1) Kongen kan, i tilfeller hvor Tvisteløsningsorganet i Verdens Handelsorganisasjon gir Norge rett til å oppheve innrømmelser eller andre forpliktelser etter WTO-avtalen, iverksette de tiltak som Tvisteløsningsorganet har gitt sin tilslutning til, herunder endre gjeldende tollsatser.

(2) Departementet skal i forskrift kunngjøre vedtak om tiltak etter første ledd.

(3) Departementet kan gi forskrift om opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser etter WTO-avtalen etter denne paragraf.

Kapittel 11. Refusjon av toll ved gjenutførsel

§ 11–1. Tollrefusjon ved gjenutførsel av bearbeidet vare

(1) Toll kan refunderes for vare som er innført og fortollet, for å benyttes som råvare, hjelpestoff eller halvfabrikata i næringsvirksomhet i forbindelse med virksomhetens fremstilling, bearbeiding, reparasjon, komplettering eller emballering av ferdigvare, dersom ferdigvaren:

- a. utføres, eller
- b. legges inn på tollager.

(2) Tollrefusjonen skal svare til den toll som er betalt for de anvendte råvarer. Toll kan refunderes også der det er benyttet andre varer enn de som er dokumentert innført, forutsatt at varene er av samme slag som de innførte.

(3) Toll kan refunderes for svinn, dersom svinnet ikke kan utnyttes for andre formål.

(4) Departementet kan gi forskrift om refusjon av toll ved gjenutførsel av bearbeidet vare etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å gi fristutsettelse, fastsette minstebeløp og frafalle vilkåret om gjenutførsel.

§ 11-2. Tollrefusjon ved gjenutførsel av vare i uendret tilstand

(1) Toll kan refunderes for innført vare som er fortollet, dersom varen i uendret og ubrukt tilstand:

- a. gjenutføres fordi den er feilsendt, feilbestilt, levert for sent eller ikke er i samsvar med bestillingen, eller gjenutføres innen 8 dager for retur til selger fordi kjøpet ble hevet av andre grunner,
- b. gjenutføres i forbindelse med salg til kjøper utenfor tollområdet,
- c. gjenutføres til bruk eller salg om bord i fartøy som er bestemt:
 1. til utlandet,
 2. til fiske og fangst i Sydhavet, Nordishavet, ved Island eller Grønland, eller i andre fjerne farvann, eller
 3. til forskning og meteorologi i havområder utenfor tollområdet, såfremt samme vareslag og -mengde kunne ha vært tildelt ufortollet etter § 4-24.
- d. gjenutføres til bruk i forbindelse med utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster i havområder utenfor tollområdet,
- e. legges inn på tollager.

(2) Tollrefusjon etter første ledd bokstavene a til d er betinget av at den innførte varen gjenutføres innen 2 år, og at krav om refusjon er mottatt av tollmyndighetene senest 1 år etter at varen ble gjenutført.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollrefusjon ved gjenutførsel av vare i uendret og ubrukt tilstand etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å gi fristutsettelse, fastsette minstebeløp og frafalle vilkåret om gjenutførsel.

§ 11-3. Delvis tollrefusjon

(1) Toll kan delvis refunderes:

- a. ved gjenutførsel av rullende jernbanemateriell og reservedeler til slikt materiell som har vært innført til midlertidig bruk, og som ikke kan innføres tollfritt i henhold til § 6-1 c og e. Tollen skal refunderes med fradrag av 2 prosent for hver måned eller del av måned regnet fra tidspunktet da varen ble innført.
- b. 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, såfremt varen ikke kunne ha vært innført midlertidig etter bestemmelsene i kapittel 6. Tollen skal refunderes med fradrag av 5 prosent for hver måned eller del av måned regnet fra tidspunktet da varen ble innført.

(2) Delvis tollrefusjon etter første ledd er betinget av at den innførte varen gjenutføres innen 2 år, og at krav om refusjon er mottatt av tollmyndighetene senest 1 år etter at varen ble gjenutført.

(3) Departementet kan gi forskrift om delvis tollrefusjon etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å gi fristutsettelse, fastsette minstebeløp og frafalle vilkåret om gjenutførsel.

§ 11–4. Tollrefusjon ved gjenutførsel av proviant

(1) Toll kan refunderes for innført vare som er fortollet, dersom varen utføres til bruk som proviant.

(2) Toll kan refunderes for fortollende varer som er forbrukt om bord i fartøy som driver fiske og fangst i fjerne farvann.

(3) Tollrefusjon etter første og annet ledd er betinget av at krav om refusjon er mottatt av tollmyndighetene senest 1 år etter at varen ble utført.

(4) Departementer kan gi forskrift om tollrefusjon ved gjenutførsel av proviant etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å gi fristutsettelse, fastsette minstebeløp og frafalle vilkåret om gjenutførsel, og at toll kan refunderes for fortollende varer som er forbrukt om bord i fartøy som driver fiske og fangst i fjerne farvann.

Del III. Om tollforvaltning og straff

Kapittel 12. Særlige forvaltningsregler

Taushets- og opplysningsplikt

§ 12–1. Taushetsplikt

(1) Enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollforvaltningen, skal hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det han i sitt arbeid har fått vite om noens økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Taushetsplikten er 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 han kjenner og vil overholde taushetsplikten.

(2) Taushetsplikten etter første ledd er ikke til hinder for at opplysninger gis:

- a. til offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med toll, skatt, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler,
- b. til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om inn- og utførsel av varer, regnskapsplikt og regnskapsførere, revisjonsvesen, valutaregulering eller aksjeselskaper, eller som reviderer offentlig virksomhet,
- c. til offentlig myndighet for bruk til statistikkformål,
- d. til offentlig myndighet når det er nødvendig for å innhente ytterligere opplysninger,
- e. til offentlig oppnevnt granskningskommisjon,
- f. til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollovgivningen. Gjelder opplysningene straffbare handlinger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, kan opplysninger bare gis når det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder,
- g. til andre ifølge lovpåbud som fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke skal være til hinder for å gi opplysningene, eller
- h. i forbindelse med utveksling av informasjon (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaverregisteret.

(3) Departementet kan uten hinder av første ledd godkjenne at opplysninger gis:

- a. til forskningsformål i samsvar med forvaltningsloven § 13 d, og

b. som vitneprov eller ved dokumentfremleggelse under rettergang.

(4) Hvis opplysninger gis med hjemmel i andre ledd eller tredje ledd a, til noen som ikke selv har taushetsplikt etter annen lov, gjelder taushetsplikten etter første ledd tilsvarende for den som får opplysningene. Den som gir opplysningene skal samtidig gjøre oppmerksom på dette. Opplysningene kan likevel brukes til det formål som begrunnet at de ble gitt.

(5) Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ikke som utfyllende bestemmelser for taushetsplikten etter denne paragraf.

(6) Informasjonsutveksling med fremmed stat er ikke omfattet av denne bestemmelse.

§ 12-2. Andre offentlige myndigheters opplysningsplikt

(1) Offentlige myndigheter, innretninger og tjenestemenn plikter etter krav fra tollmyndighetene å gi opplysninger som de er blitt kjent med i sitt arbeid, og som er av betydning for tollmyndighetene i deres kontrollvirksomhet. I nødvendig utstrekning skal opplysningene gis i form av utskrift av protokoll, kopi av dokumenter mv.

(2) Uten hinder av den taushetsplikt som de ellers har, skal myndigheter som fastsetter eller innkrever skatt eller avgifter, eller som utbetaler erstatninger eller tilskudd, eller utsteder lisenser for import eller eksport av varer etter krav fra tollmyndighetene, gi opplysninger om de fastsatte, innkrevede eller utbetalte beløp og om grunnlaget for disse.

(3) Departementet kan gi forskrift om andre offentlige myndigheters opplysningsplikt etter denne paragraf.

§ 12-3. Underretnings- og hjelpeplikt overfor tollmyndighetene

(1) Politiet og militære myndigheter plikter å yte tollmyndighetene nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelsen av tollforretninger.

(2) Havnevesenets tjenestemenn, fyrvoktere og statsloser som under sin tjeneste eller i stilings medfør får kjennskap til tolllovovertrедelser eller forhold som viser at slike overtrедelser tilsiktes, plikter så vidt mulig å hindre at dette skjer, og skal i alle tilfeller uten ugrunnet opphold underrette tollmyndighetene eller påtalemyndigheten.

(3) Statsloser plikter på anmodning å gi tollmyndighetene alle de opplysninger de sitter inne med om fartøyer langs kysten og i norske farvann.

(4) Opplysninger som nevnt i annet og tredje ledd kan gis uten hinder av fastsatt taushetsplikt.

(5) Departementet kan gi forskrift om underretnings- og hjelpeplikt etter denne paragraf.

§ 12-4. Opplysninger om abonnent til telefonnummer mv.

(1) Når særlige hensyn gjør det nødvendig, og det foreligger mistanke om overtrедelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, kan tollmyndighetene, eller den tollmyndighetene gir fullmakt, pålegge tilbyder av tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett eller -tjeneste, å gi opplysninger om navn og adresse til en abonnent som ikke har offentlig telefonnummer, telefaksnummer eller personsøkernummer.

(2) Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikt etter denne paragraf.

Endring av tollmyndighetenes vedtak

§ 12-10. Endring til ugunst

(1) Når det ved innførsel av en vare er beregnet for lite eller ikke beregnet toll, kan tollmyndighetene treffe vedtak om endring.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette utfyllende bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak om endring til ugunst for tollskyldneren.

§ 12-11. Endring til gunst

(1) Når det ved innførsel av en vare er beregnet for meget toll, skal tollmyndighetene treffe vedtak om endring.

(2) Departementet kan i forskrift fastsette utfyllende bestemmelser om tollmyndighetenes adgang til å treffe vedtak om endring til gunst for tollskyldneren.

§ 12-12. Frister for endring

(1) Vedtak om endring til ugunst må treffes innen 3 år etter fortollingen. Er det ved uaktsomhet eller forsett hos tollskyldneren eller noen som representerer ham, gitt uriktige eller mangelfulle opplysninger, er fristen for endring 3 år fra tollmyndighetene oppdaget feilen.

(2) Når en vare ikke er fortollet, er fristen for å treffe vedtak om endring til ugunst 3 år fra tollmyndighetene oppdaget feilen.

(3) Vedtak om endring til ugunst må i alle tilfeller treffes innen 10 år etter innførselstidspunktet.

(4) Krav om endring til gunst må fremsettes innen 3 år etter fortollingen.

(5) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om endringsfrister etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til av rimelighetsgrunner å treffe vedtak om endring til gunst der den uriktige beregningen skyldes tollmyndighetenes forhold.

§ 12-13. Bindende forhåndsuttalelser

(1) Tollmyndighetene kan etter søknad gi bindende forhåndsuttalelse om klassifisering av varer.

(2) Departementet kan gi forskrift om adgangen til å gi forhåndsuttalelser etter denne paragraf.

Opplysningsplikt, saksbehandling mv. i handelstiltakssaker

§ 12-20. Opplysningsplikt

(1) I tilfeller der det kan bli spørsmål om å iverksette handelstiltak mot visse vareslag etter lovens kapittel 10, 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.

(2) Plikt til å fremlegge opplysninger som nevnt i første ledd, påhviler enhver som innfører, produserer, bearbeider eller omsetter slike varer. Opplysningsplikt har også:

a. myndigheter som har til oppgave å føre kontroll med at bestemmelsene i konkurranselov-givningen overholdes, og

b. myndigheter som har til oppgave å gjennomføre regulering og kontroll av vareførselen.

(3) Opplysningspliktige etter første og annet ledd kan meddele opplysninger uten hinder av den taushetsplikt som ellers påhviler dem. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at regnskapsmateriale, bøker og dokumenter som befinner seg hos slike myndigheter, blir gransket etter § 13-4.

(4) Departementet kan gi forskrift om undersøkelsesmyndighet og opplysningsplikt etter denne paragraf.

§ 12-21. Undersøkelser mv. i antidumpingsaker

(1) Klage over dumpingimport skal rettes til departementet, og ledsages av nødvendig bevismateriale. Vedtak om ileggelse av antidumpingtiltak samt midlertidige tiltak skal bare treffes etter forutgående formelle undersøkelser. Innledning og avslutning av slike undersøkelser skal departementet kunngjøre, og berørte parter skal orienteres. Departementet kan som ledd i saksforberedelsen, innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg, og overlate til andre tilsyns- eller kontrollmyndigheter å foreta undersøkelser.

(2) Undersøkelsene skal umiddelbart innstilles dersom det ikke foreligger tilstrekkelige bevis, der dumpingmarginen er minimal, eller volumet er ubetydelig. De berørte parter skal gjøres kjent med de opplysninger som er fremlagt, og gis anledning til å legge frem ytterligere bevismateriale som måtte ha relevans. Undersøkelsene skal normalt være avsluttet innen ett år, og i alle tilfeller innen 18 måneder etter at de er igangsatt.

(3) Opplysninger overgitt undersøkelsesmyndighetene under forutsetning om fortrolighet, skal undergis taushetsplikt så langt annet ikke følger av lov.

(4) Departementet kan gi forskrift om saksbehandling i dumpingsaker etter denne paragraf, herunder om undersøkelsesprosedyrer, notifikasjon, kunngjøring og iverksettelse av vedtak om antidumpingtiltak og om betaling og tilbakebetaling.

§ 12-22. Undersøkelser mv. i subsidiesaker

(1) Klage over subsidiert import skal rettes til departementet, og ledsages av nødvendig bevismateriale. Vedtak om ileggelse av utjevningstiltak og midlertidige tiltak skal bare treffes etter forutgående formelle undersøkelser. Innledning og avslutning av slike undersøkelser skal departementet kunngjøre, og berørte parter skal orienteres. Departementet kan som et ledd i saksforberedelsen innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg, og overlate til andre tilsyns- eller kontrollmyndigheter å foreta undersøkelser.

(2) Undersøkelsene skal umiddelbart innstilles dersom det ikke foreligger tilstrekkelige bevis, dersom subsidieandelen er minimal, eller volumet er ubetydelig. De berørte parter skal gjøres kjent med de opplysninger som er fremlagt, og gis anledning til å legge frem ytterligere bevismateriale som måtte ha relevans. Undersøkelsene skal normalt være avsluttet innen ett år, og i alle tilfeller innen 18 måneder etter at de er igangsatt.

(3) Opplysninger overgitt undersøkelsesmyndighetene under forutsetning om fortrolighet, skal undergis taushetsplikt så langt annet ikke følger av lov.

(4) Ett og samme faktiske forhold kan ikke behandles både som klage over subsidier og klage over dumping.

(5) Departementet kan gi forskrift om saksbehandling i subsidiesaker etter denne paragraf, herunder om undersøkelsesprosedyrer, notifikasjon, kunngjøring og iverksettelse av vedtak om utjevningstiltak, og om betaling og tilbakebetaling.

§ 12-23. Undersøkelse mv. i beskyttelsestiltakssaker

(1) Beskyttelsestiltak kan iverksettes bare etter forutgående formelle undersøkelser. Innledning og avslutning av slike undersøkelser skal departementet kunngjøre, og det samme gjelder iverksettelse av beskyttelsestiltak, sammen med opplysninger om omfang og periode vedtaket gjelder for. Fra kunngjøring til iverksettelse skal det gå minst 2 dager.

(2) Departementet kan som ledd i saksforberedelsen innhente råd fra et særlig oppnevnt utvalg, og overlate til andre tilsyns- eller kontrollmyndigheter å foreta undersøkelser.

(3) Opplysninger overgitt undersøkelsesmyndighetene under forutsetning om fortrolighet, skal undergis taushetsplikt så langt annet ikke følger av lov.

(4) Departementet kan gi forskrift om undersøkelse og saksbehandling i saker om beskyttelsestiltak etter denne paragraf, herunder om undersøkelsesprosedyrer, notifikasjon, kunngjøring og iverksettelse av vedtak om tiltak og om betaling og tilbakebetaling.

Kapittel 13. Alminnelige bestemmelser om tollkontroll

§ 13-1. Tollmyndighetenes undersøkelser mv.

(1) For å bringe på det rene om en vare er eller søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll, kan tollmyndighetene foreta undersøkelse:

- a. utendørs når undersøkelsen skjer i umiddelbar tilknytning til forfølgelse av et forhold som antas å innebære en slik unndragelse av kontrollen,
- b. utendørs i områder hvor lossing eller lasting foregår eller antas å ha foregått,
- c. i pakkhus eller andre bygninger på steder hvor lossing eller lasting foregår eller har foregått,
- d. av jernbanetog i tollområdet,
- e. på person:
 1. som ferdes til eller fra grensen for tollområdet,
 2. som befinner seg i, eller underveis fra eller til, transportmiddel som er underveis fra eller til grensen for tollområdet,
 3. som forlater lagringsplasser for ufortollete varer,
 4. som befinner seg på, eller underveis fra eller til, anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy i utenriks trafikk,
 5. som befinner seg på sted og under forhold hvor tollmyndighetene kan foreta undersøkelse i henhold til a til c, og som mistenkes for å unndra vare fra kontroll.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet etter denne paragraf.

§ 13-2. Tollmyndighetenes adgang utendørs

(1) Tollmyndighetene skal under sin kontrollvirksomhet gis uhindret adgang utendørs langs kysten, i havneområder, til jernbanelinjer med tilhørende stasjonsområder, til landingsplasser for luftfartøyer, og til områder som støter til riksgrensen.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet etter denne paragraf.

§ 13-3. Kontroll av vareførsel og transportmiddel

(1) Tollmyndighetene kan stanse og foreta undersøkelse av:

- a. fartøy som befinner seg i tollområdet,
- b. ethvert annet transportmiddel som er underveis fra eller til grensen for tollområdet,
- c. vareførsel til eller fra tollområdet uten bruk av transportmiddel,
- d. vareførsel fra eller til anløpssted for fartøy eller landingsplass for luftfartøy.

(2) Tollmyndighetene kan treffe de tiltak som anses nødvendige for gjennomføring av kontrollen med transportmidler og vareførsel som nevnt i første ledd.

(3) Tollsmyndigheten eller den som har omsorg for varen på dennes vegne, skal gis anledning til å være til stede ved undersøkelser som nevnt i første ledd, med mindre dette vil føre til uforholdsmessige forsinkelser eller vansker for øvrig.

(4) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet etter denne paragraf.

§ 13-4. Kontroll av dokumenter mv.

(1) For å kontrollere riktigheten av dokumenter, erklæringer, eller andre opplysninger som pliktes gitt etter denne lov, kan tollmyndighetene eller den myndighet departementet bestemmer, foreta eller la foreta undersøkelse av bedriftslokale som helt eller delvis disponeres av den opplysningspliktige. På forlangende skal den opplysningspliktige uten opphold gi innsyn i, legge frem, utlevere eller sende inn registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, kontrakter, korrespondanse, styre- og forhandlingsprotokoller, og andre dokumenter av betydning for kontrollen. Tollmyndighetene kan også ta ut til undersøkelse nødvendige prøver av varer. Slike prøver kan tas uten vederlag.

(2) Om nødvendig kan det kreves hjelp av politiet til å få utlevert regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, varer mv.

(3) Første og annet ledd gjelder tilsvarende overfor vedkommende importør, eksportør eller produsent, for å kontrollere riktigheten av utferdigede fakturaer, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter.

(4) På forlangende fra Riksrevisjonen skal den oppgavepliktige uten opphold legge frem dokumenter og erklæringer som legitimerer data overført ved hjelp av elektronisk databehandling.

(5) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontroll av dokumenter mv. etter denne paragraf.

§ 13-5. Tollmyndighetenes adgang til å skaffe seg adgang med makt

(1) Nektet tollmyndighetene adgang til transportmiddel, sted eller område, hvor tollmyndighetene etter loven har rett til å ferdes eller til å foreta undersøkelser, kan tollmyndighetene skaffe seg adgang med makt. Maktbruken må være nødvendig, og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestetehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

(2) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes adgang til å bruke makt etter denne paragraf.

§ 13-6. Plikt til å medvirke ved tollkontroll

(1) Enhver som ferdes fra eller til grensen, samt fører av transportmiddel og enhver som ellers befinner seg på sted og under forhold som nevnt i §§ 13-2 og 13-3, plikter å stanse når tollmyndighetene ved tegn eller på annen måte forlanger det. Vedkommende plikter å gi tollmyndighetene alle de opplysninger, og yte den hjelp, som tollmyndighetene finner nødvendig for gjennomføring av kontrollen. Når det forlanges, plikter vedkommende også å forevise varer som medbringes.

(2) Departementet kan gi forskrift om medvirkningsplikten etter denne paragraf.

§ 13-7. Tollvakt

(1) Dersom tollmyndighetene finner at betryggende kontroll med fartøy eller annet transportmiddel bare kan skje ved hjelp av særskilt tollvakt, plikter den ansvarlige for transportmiddelet å dekke de ekstraomkostninger som er forbundet med dette. Samme plikt påhviler tollskyldneren når særskilt tollvakt er nødvendig for kontroll med varer som blir liggende på losse- eller lasteplass, eller i lagerskur.

(2) Tollmyndighetene kan forlange at det stilles godkjent sikkerhet for riktig betaling av utgiftene. I tilfelle som nevnt i første ledd første punktum, kan transportmiddelet tilbakeholdes inntil sikkerhetsstillelse eller betaling finner sted.

(3) Når tollmyndighetene forlanger det, plikter den ansvarlige å sørge for at tollvakten skaffes passende oppholdssted, og i fartøy også køyeplass.

(4) Departementet kan gi forskrift om tollvakt etter denne paragraf.

§ 13–8. *Bruk av tollsegl*

(1) Dersom kontrollformål tilsier det, kan tollmyndighetene benytte tollsegl.

(2) Departementet kan gi forskrift om bruk av tollsegl etter denne paragraf.

Kapittel 14. Tollsamarbeid med annen stat

§ 14–1. *Håndhevelse av annen stats tollbestemmelser på norsk territorium*

(1) I samsvar med overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan den annen stats bestemmelser om toll og vareførsel, samt andre bestemmelser som tollmyndighetene kan håndheve i henhold til overenskomsten, anvendes og håndheves under utøvelse av tolltjeneste for denne stat, innen særskilt fastsatte kontrollområder på norsk område.

(2) Håndhevelse etter første ledd kan foretas av den annen stats tjenestemann eller av norsk tjenestemann, eller av begge staters tjenestemenn.

(3) Tvangsmidler i henhold til den annen stats lovgivning kan bare få anvendelse på norsk område ved undersøkelser i umiddelbar sammenheng med en overtredelse av § 16–2 om ulovlig vareførsel, eller forsøk på slik overtredelse.

(4) Er en vare gjenstand for inndragning etter begge staters lovgivning, skal inndragningen fortrinnsvis skje til fordel for den stat der beslaget fant sted, såfremt ikke annet i det enkelte tilfelle blir avtalt mellom de to staters myndigheter.

(5) Departementet kan gi forskrift om håndhevelse av annen stats tollbestemmelser på norsk territorium etter denne paragraf.

§ 14–2. *Fastsettelse av særskilt kontrollområde*

(1) Til gjennomføring av overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan fastsettes et særskilt kontrollområde:

- a. langs grensen mot vedkommende annen stat som tilsvarer et lignende område på denne stats område, men slik at kontrollområdets bredde på norsk område ikke overstiger 15 kilometer,
- b. andre steder på norsk område, omfattende veistrekninger, jernbanestrekninger med ett eller flere stasjonsområder, landingsplasser for luftfartøyer, skipsleder eller havneområder, når tollsamarbeidet vedrørende kontroll med vei-, jernbane-, luft- eller sjøtrafikken gjør dette nødvendig.

(2) Bestemmelsene i §§ 14–1, 14–3 (2), 14–4 (1) og 14–5 får også anvendelse utenfor kontrollområdene, såfremt formålet er å bringe på det rene om det foreligger forsøk på ulovlig vareførsel, og forfølgelsen av den mistenkte ut over kontrollområdet skjer i umiddelbar sammenheng med gjerningen.

(3) Departementet kan gi forskrift om utstrekningen av de særskilte kontrollområder etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes kontrollvirksomhet i og utenfor disse kontrollområdene.

§ 14-3. Håndhevelse av norske tollbestemmelser på annen stats territorium

(1) Norske bestemmelser om toll, inn- og utførsel og andre bestemmelser vedrørende trafikken som tollmyndighetene håndhever, kan i samsvar med overenskomst med annen stat anvendes også på denne stats område.

(2) Vedkommende annen stats tjenestemenn kan gis myndighet til, helt eller delvis, å håndheve bestemmelser som nevnt i første ledd på den annen stats område, eller i kontrollområde på norsk område.

(3) Departementet kan gi forskrift om håndhevelse av norske tollbestemmelser etter denne paragraf, herunder om i hvilken utstrekning tollmyndighet skal overføres til fremmed stats tjenestemenn.

§ 14-4. Tjenestemenn som utøver annen stats tollmyndighet

(1) Tjenestemenn som utøver annen stats tollmyndighet innen kontrollområder på norsk område, i samsvar med overenskomst med vedkommende stat, er å anse som offentlige tjenestemenn i forhold til den alminnelige borgerlige straffelovs kapitler 12 og 34. Straffelovens kapittel 34 får anvendelse også på handlinger foretatt på annen stats territorium, overfor tjenestemenn som utfører norsk tolltjeneste i samsvar med overenskomst med annen stat.

(2) Norske tjenestemenn som utfører annen stats tolltjeneste i samsvar med overenskomst om tollsamarbeid med annet stat, er også under slik tjeneste å anse som offentlige tjenestemenn i forhold til den alminnelige borgerlige straffelovs kapitler 11 og 33, og likeså i forhold til lov av 4. mars 1983 nr. 3 om offentlige tjenestemenn.

(3) Annen stats tjenestemenn som utfører norsk tolltjeneste i samsvar med overenskomst om tollsamarbeid med vedkommende annen stat, er ikke underlagt norsk straffe- eller disiplinærmyndighet for handlinger foretatt under slik tjeneste. Deres fullmakt til å utføre norsk tolltjeneste kan tas tilbake av vedkommende norske myndighet.

(4) Departementet kan gi forskrift om tolltjenestemenns utførelse av annen stats tollmyndighet etter denne paragraf.

§ 14-5. Overgivelse av person til annen stats kontrollmyndighet mv.

(1) Den som i forbindelse med iverksatt eller tilsiktet iverksatt handling, pågripes innen kontrollsonen langs riksgrensen på norsk territorium, fordi han med skjellig grunn mistenkes for brudd på de bestemmelser som er nevnt i § 14-2 første ledd, kan umiddelbart føres til den annen stats toll- eller politimyndighet, såfremt det ikke foreligger spesielle grunner mot det, og under forutsetning av:

- a. at han er ukjent og unndrar seg å oppgi navn og hjemsted, eller det er skjellig grunn til mistanke om at hans opplysninger herom er usanne, eller
- b. at han ikke har hjemsted i Norge eller den annen stat, og det er skjellig grunn til å frykte for at han ved å begi seg til en tredje stat vil unndra seg rettergang og straff, eller
- c. at det ellers med skjellig grunn kan antas at han vil unndra seg rettergang og straff, eller ved unndragelse av bevis eller på annen måte vil vanskeliggjøre sakens utredning.

(2) I tilfeller der lovbruddet er begått før overlevering som nevnt i første ledd fra annen stat til norsk toll- eller politimyndighet, må den overleverte ikke settes under straffeforfølgning eller straffes for annet lovbrudd enn overtredelse av de bestemmelser som er nevnt i § 14–1 første ledd, med mindre:

- a. særskilt tillatelse er gitt av den stat der han er pågrepet, eller
- b. han selv i rettsmøte har samtykket i det, eller
- c. han har unnlatt å forlate landet innen en måned etter rettergang og tilendebringelse av straff eller annen reaksjon som måtte være ilagt ham for lovbrudd som har foranlediget overleveringen, til tross for at han ikke er blitt hindret deri, eller
- d. han har vendt tilbake til landet etter at han har forlatt det.

(3) Den overleverte må ikke utleveres til en tredje stat, med mindre den stat hvor han er pågrepet, har gitt tillatelse til det.

(4) Bestemmelsene i annet og tredje ledd gjelder ikke norsk statsborger med hjemsted i Norge.

(5) Departementet kan gi forskrift om overføring og utlevering av person etter denne paragraf.

§ 14–6. *Bruk av annen stats tollsegl*

(1) Utøves norsk tollmyndighet i samsvar med overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan den annen stats tollsegl benyttes som norsk tollsegl.

(2) Bestemmelsene i § 16–6 og straffeloven § 343 får tilsvarende anvendelse når annen stats tollsegl er nyttet i henhold til første ledd, og overtrederen visste eller måtte forstå at dette var tilfellet.

(3) Departementet kan gi forskrift om bruk av tollsegl etter denne paragraf.

§ 14–7. *Assistanse fra andre norske myndigheter*

(1) Bestemmelsene i § 12–3 første ledd skal gjelde tilsvarende når annen stats tolltjenestemenn utfører norsk eller fremmed stats tolltjeneste på norsk område, i samsvar med overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker.

(2) Departementet kan gi forskrift om assisteringsplikten etter denne paragraf.

§ 14–8. *Utteksling av opplysninger med annen stat*

(1) Til gjennomføring av overenskomst med annen stat om tollsamarbeid eller annen gjensidig bistand i tollsaker, kan tollmyndighetene, uten hinder av gjeldende bestemmelser om taushetsplikt, utveksle opplysninger til bruk for vedkommende stats myndigheter for å sikre oppkreving av toll og avgifter, overholdelse av bestemmelser om transittering og vareførsel, samt hindre og forfølge overtredelser av nevnte bestemmelser.

(2) Bestemmelser i den øvrige lovgivning om plikt til å gi opplysninger til bruk for myndighetene ved utskrivning av skatt eller offentlig avgift, skal anvendes tilsvarende, når det med hjemmel i overenskomst med fremmed stat søkes innhentet opplysninger til bruk for utenlandsk tollmyndighet.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes utveksling av opplysninger med annen stat etter denne paragraf, herunder fastsette at tollmyndighetene under forbehold om gjensidighet kan utveksle slike opplysninger med tollmyndighet i annen stat uten at formell overenskomst med vedkommende stat er inngått.

§ 14–9. *Inndrivelse av krav utskrevet av myndighet i annen stat*

(1) Tvangskraftige krav på toll og avgifter som er utskrevet av myndighet i annen stat, kan inndrives og oppkreves av norske myndigheter etter de regler som gjelder for tilsvarende eller lignende krav.

(2) Departementet kan gi forskrift om inndrivelse og oppkreving av krav som nevnt i første ledd.

Kapittel 15. Tilbakeholdelse av varer som krenker immaterialrettigheter

§ 15–1. *Midlertidig forføyning*

(1) I midlertidige forføyninger til sikring av immaterialrettigheter etter tvangsfullbyrdsloven § 15–13, skal det angis hvilke varer tollmyndighetene skal holde tilbake og i hvor lang tid tollmyndighetene skal søke å avdekke slike varer. Retten underretter tollmyndighetene om forføyningen. Er saksøkeren pålagt å stille sikkerhet for mulig erstatning til vares eier, underrettes tollmyndighetene først når saksøkeren har stilt sikkerhet. 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.

(2) Når tollmyndighetene har mottatt underretning fra tingretten om å holde angitte varer tilbake fra frigjøring, skal tollmyndighetene søke å avdekke slike varer som mottas til tollbehandling.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes kontroll av varer som skal holdes tilbake til sikring av immaterialrettigheter etter denne paragraf.

§ 15–2. *Varsel mv. ved tilbakeholdelse av varer*

(1) Når tollmyndighetene har avdekket varer som skal holdes tilbake, skal de straks gi varsel om dette til tingretten, saksøkeren, tollskyldneren og i tilfelle den som representerer denne overfor tollmyndighetene, eller som på dennes vegne har omsorg for varen ved innførsel. I varselet skal det opplyses om at varene blir holdt tilbake i samsvar med den midlertidige forføyningen inntil retten eller saksøkeren bestemmer annet, eller retten gir beskjed om at forføyningen er rettskraftig opphevet eller falt bort.

(2) Dersom retten mottar melding fra tollmyndighetene om at de har til tollbehandling varer som ikke skal frigjøres, skal retten straks sette en kort frist for saksøkeren til å reise søksmål mot den tollskyldige om det krav forføyningen skal sikre, med mindre retten allerede har fastsatt en slik frist. Retten kan etter begjæring beslutte at en part skal ha adgang til å undersøke varene hos tollmyndighetene. Er forføyningen besluttet uten innkalling til muntlig forhandling, kan den tollskyldige og enhver annen som er rammet av forføyningen, kreve etterfølgende muntlig forhandling som nevnt i tvangsfullbyrdsloven § 15–10.

(3) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes varsling av tiltak til sikring av immaterialrettigheter etter denne paragraf.

§ 15–3. *Tolldeklarering ved tilbakeholdelse av varer og ansvar for skyldig lagerleie*

(1) Tollmyndighetenes tilbakeholdelse av varer fritar ikke den tollskyldige fra plikten til å legge frem tolldeklarasjon for varene og til å svare toll og omkostninger. Saksøkeren er ansvarlig, ved siden av den tollskyldige, for skyldig lagerleie, og skal varsles etter § 4–32 på samme måte som den tollskyldige før varen kan tvangsselges på grunn av manglende betaling av lagerleie.

(2) Varen kan ikke tvangsselges etter §§ 4–2, 4–27 og 4–32 før den kan frigjøres.

§ 15-4. Opphevelse og bortfall av forføyning

(1) Opphever retten forføyningen, eller treffer den avgjørelse om at forføyningen er falt bort, skal den underrette tollmyndighetene om det når avgjørelsen er rettskraftig. I tilfeller som nevnt i tvangsfullbyrdsloven § 15-12 kan tollmyndighetene anmode retten om å treffe avgjørelse om at forføyningen er falt bort.

(2) Departementet kan gi forskrift om opphevelse og bortfall etter denne paragraf.

Kapittel 16. Straff og andre reaksjoner

§ 16-1. Alminnelige bestemmelser om straff

(1) De overtredelser som er nevnt i §§ 16-2 til 16-7 er straffbare også når de er begått av uaktsomhet.

(2) Forsøk er straffbart. Forsøk straffes på samme måte som bestemt for fullbyrdet overtredelse.

(3) Medvirkning er straffbar. Medvirkeren straffes på samme måte som bestemt for hovedmannen.

(4) De overtredelser som er nevnt i §§ 16-2 til 16-6 er forseelser.

§ 16-2. Ulovlig vareførsel mv.

(1) Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i strid med bestemmelser 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.

(2) Som ulovlig innførsel eller utførsel regnes også det forhold ikke å oppgi til tollmyndighetene en vare som finnes ombord i fartøy eller annet transportmiddel, når man er pliktig til det. Det samme gjelder når en vare for å unndras riktig tollbehandling, er gitt et villedende utseende eller er gjemt inne i, eller blant andre, varer.

(3) På samme måte som i første ledd straffes fører av transportmiddel som ikke på forsvarlig måte søker å hindre at en vare ulovlig føres ut fra, eller inn i, transportmiddelet.

§ 16-3. Straff for planmessig forberedelse til ulovlig vareførsel

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som inngår avtale med noen i inn- eller utland med sikte på inn- eller utførsel av en vare i strid med bestemmelse gitt i, eller med hjemmel i, denne lov.

§ 16-4. Straff for transportør mv.

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som transporterer, oppbevarer, skjuler, avhender, overlater til andre, eller erverver en vare som er innført eller disponert over i strid med bestemmelser gitt i, eller med hjemmel i, denne lov.

§ 16-5. Straff for brudd på bistands- eller opplysningsplikt mv.

(1) Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i strid med bestemmelser gitt i, eller med hjemmel i, denne lov, unnlater å følge fastsatte kontrollbestemmelser eller pålagte kontrolltiltak, unnlater å yte pliktig bistand, eller unnlater å gi pliktige erklæringer eller deklarasjoner.

(2) På samme måte straffes den som gir uriktige erklæringer, uriktige opplysninger, eller legger frem uriktige legitimasjonsdokumenter, eller på andre måter søker å villedde tollmyndighetene.

(3) På samme måte straffes den som her i riket utsteder eller foranlediger utstedt uriktig opprinnelsesbevis, faktura eller annet uriktig legitimasjonsdokument som er bestemt til å tjene som bevis ved tollekspedisjon av en vare i et annet land.

§ 16-6. *Straff for brudd på tollsegl mv.*

(1) Den som rettsstridig bryter tollmyndighetenes lås eller segl, eller lås eller segl påsatt eller godkjent av utenlandsk tollmyndighet som Norge etter konvensjon er forpliktet til å godta, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Første punktum og straffeloven § 343 får tilsvarende anvendelse når annen stats tollsegl er benyttet i henhold til § 14-6.

(2) Er lås eller segl som nevnt i første ledd rettsstridig brutt, straffes den som er ansvarlig for låsen eller seglet med bøter hvis bruddet skyldes forsømmelse fra hans side, eller hvis han ikke etter bruddet har truffet forsvarlige tiltak for å hindre at noen vare kunne fjernes eller forandres.

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd får tilsvarende anvendelse når noen rettsstridig skaffer seg adgang til en vare som er under tollmyndighetenes lås eller segl, selv om låsen eller seglet ikke er blitt brutt.

§ 16-7. *Straff for særlig grov overtredelse*

(1) Når en overtredelse av §§ 16-2 til 16-6 er særlig grov, er straffen bøter eller fengsel inntil 2 år, men fengsel inntil 6 år ved forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse.

(2) Ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som særlig grov, 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 lovovertrederen, om denne tidligere er dømt for overtredelse av tollovgivningen, eller om det foreligger andre omstendigheter av særlig skjerpene art.

§ 16-8. *Inndragning til statskassen*

(1) Dersom eieren av en vare som har vært gjenstand for overtredelse etter dette kapittel, ikke er kjent eller har ukjent oppholdssted i riket, og heller ikke lovovertrederen er kjent eller har ukjent oppholdssted i riket, tilfaller varen statskassen, såfremt eieren ikke har meldt seg innen 1 måned etter at varen kom i det offentlige besittelse.

(2) Departementet kan gi forskrift om inndragning etter denne paragraf.

§ 16-9. *Forenklet forelegg ved tollovertredelser mv.*

(1) Departementet kan i forskrift bestemme at bøtelegging på stedet, eller i ettertid for tollovertredelser av nærmere angitt art, kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på lignende måte.

(2) Forelegget skal alltid omfatte inndragning av de varer som har vært gjenstand for tollovertredelser. Istedenfor varene kan inndras det beløp som svarer til varenes verdi.

(3) Tolltjenestemann kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg.

(4) Forelegg som er skrevet ut på stedet, faller bort dersom det ikke straks vedtas. Er siktede under 18 år, kan det gis en kort frist for vedtagelsen av forelegget. For forelegg som er skrevet ut i ettertid, gjelder straffeprosessloven § 256 nr. 5 tilsvarende. Slikt forelegg faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen. Departementet kan gi nærmere forskrifter om fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid.

(5) Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve et vedtatt forelegg.

(6) Departementet kan gi forskrift om bruk av forenklet forelegg etter denne paragraf, herunder fastsette bøtesatser og subsidier fengselsstraff for de tollovertredelser som ordningen skal omfatte.

§ 16–10. Tilleggstoll

(1) Den tollskyldige eller dennes representant overfor tollmyndighetene kan ilegges tilleggstoll med inntil 60 prosent av toll fastsatt etter denne lov og tolltariffens bestemmelser, dersom han forsettlig eller uaktsomt har overtrådt denne lov eller forskrifter gitt i medhold av denne lov, og statskassen derved er, eller kunne ha vært, unndratt toll.

(2) Tilsvarende gjelder hvor det i forbindelse med tollekspedering er unnlatt gitt pliktige opplysninger, eller er gitt uriktige opplysninger.

(3) Tilleggstoll kan ilegges inntil 3 år regnet fra det tidspunkt tollmyndighetene oppdaget feilen, men ikke senere enn 10 år fra innførselstidspunktet.

(4) Departementet kan gi forskrift om tilleggstoll etter denne paragraf.

§ 16–11. Adgangen til å representere den tollskyldige

(1) Personer som har opptrådt i strid med bestemmelsene i denne lov eller gjeldende forskrifter, eller i strid med meddelt tillatelse, eller som har gjort seg skyldig i annet straffbart forhold overfor tollmyndighetene, kan forbys adgang til å representere den tollskyldige ved tollekspedisjon av varer.

(2) Departementet kan gi forskrift om adgangen til å representere den tollskyldige etter denne paragraf.

§ 16–12. Tilbakeholdelse av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter

(1) Transportmiddel og andre ting som har vært brukt ved overtredelse som nevnt i dette kapittel, kan tilbakeholdes 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, såfremt overtredelsen gjelder en vare som er toll- eller avgiftspliktig ved innførsel.

(2) Ting som er tilbakeholdt med hjemmel i denne paragraf, kan selges til dekning av det beløp tilbakeholdelsen gjelder, og påløpne omkostninger etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14–10.

§ 16–13. Beslag og pågrepelse

(1) Foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse som nevnt i dette kapittel, kan tollmyndighetene legge beslag på ting det kan bli tale om å inndra. Er overtredelsen av den art at den kan gi anledning til inndragning av transportmiddel, eller hel eller delvis inndragning av last i transportmiddelet, plikter føreren og den øvrige besetning etter krav fra tollmyndighetene å føre transportmiddelet til det sted som tollmyndighetene bestemmer.

(2) Når vilkårene for pågrepelse etter reglene i straffeprosessloven er til stede, kan den foretas av tollmyndighetene, som snarest mulig skal overlevere den pågrepne til politiet.

§ 16–14. Beslag, forvaring og utlevering mv.

(1) Tollmyndighetene kan ta beslaglagte ting i forvaring.

(2) Ting som er utsatt for hurtig bedervelse, og levende dyr, kan straks utleveres eieren mot betaling av toll og offentlige avgifter, samt deponering av et beløp som svarer til tingens verdi eller

mot annen sikkerhet. Såfremt eieren ikke vil overta tingen, eller eieren er ukjent, kan tingen selges etter reglene om tvangssalg i skattebetalingsloven § 14–10.

(3) Departementet kan gi forskrift om beslag, forvaring og utlevering etter denne paragraf, herunder at også andre ting kan utleveres eieren på vilkår som nevnt i annet ledd.

Del IV. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser, opphevelse av og endringer i andre lover

§ 17–1. Ikrafttredelse og opphevelse

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

(2) Fra samme tidspunkt oppheves lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven).

§ 17–2. Overgangsbestemmelser

(1) Forskrifter og instruksjer gitt med hjemmel i tolltariffens innledende bestemmelser eller lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven), gjelder fortsatt så langt de passer, inntil departementet opphever eller endrer disse i medhold av denne lov eller ved særskilt bestemmelse.

(2) Enkeltvedtak truffet i medhold av tolltariffens innledende bestemmelser eller lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven), opprettholdes i den perioden som er forutsatt i vedtakene, inntil de blir opphevet eller endret i medhold av denne lov eller ved særskilt bestemmelse.

(3) Departementet kan ellers gi de overgangsbestemmelser som er nødvendige.

§ 17–3. Endring i andre lover

Når loven trer i kraft, endres andre lover slik:

1. Lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

§ 62 skal lyde:

Avgift av varer som innføres fra utlandet, Svalbard og Jan Mayen, *skal svares* ved innførselen.

Grunnlaget for avgiftens beregning fastsettes i samsvar med *bestemmelsene i lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) §§ 7–10 til 7–20*.

Ved innførsel av kunstverk, samleobjekter og antikviteter fastsettes et lavere grunnlag for avgiftens beregning enn grunnlaget fastsatt etter første ledd.

Ved gjeninnførsel av varer etter foredling, bearbeidelse eller reparasjon i utlandet, beregnes avgiften av omkostningene, herunder omkostninger ved forsendelsen frem og tilbake.

Toll og andre avgifter, herunder innførselsavgifter, medregnes i avgiftsgrunnlaget etter nærmere bestemmelse av departementet.

Varer som innføres tollfritt etter bestemmelsene i *lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) kapittel 5, kapittel 6 og § 7–4 er unntatt fra avgiftsplikt*.

Departementet kan *gi forskrift med utfyllende bestemmelser* om avgiftsfri innførsel av varer *etter denne paragraf, og kan herunder gjøre unntak*. Departementet kan også *gi forskrift med nærmere bestemmelser* om lavere beregningsgrunnlag etter bestemmelsen i *annet ledd, og nærmere bestemmelser om beregning og kontroll*.

§ 64 skal lyde:

Avgiften skal *svares* av den som etter *lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) § 2–3 er tolltollskyldner*. *Lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) §§ 12–10 til 12–12 og § 16–10 får tilsvarende anvendelse på avgift etter denne lov*.

§ 65 første punktum oppheves. § 65 skal lyde:

Lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) § 1–5 får tilsvarende anvendelse på avgift etter denne lov.

§ 66 oppheves.

2. Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven)

§ 15–13 skal lyde:

Til sikring av immaterialrettigheter kan retten som midlertidig forføyning mot tollskyldneren, *jf. lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) §§ 1-1 bokstav a og 2–3*, beslutte at tollvesenet skal holde varer tilbake fra frigjøring, når innførsel av varen vil utgjøre et inngrep i en immaterialrettighet. Retten kan beslutte dette selv om den tollskyldige er ukjent. Forføyningen skal i så fall besluttet uten innkalling til muntlig forhandling, og det skal ikke fastsettes en frist for saksøkeren til å reise søksmål om kravet. Fra det tidspunkt tollvesenet holder varer tilbake i samsvar med forføyningen, får den tollskyldige stilling som saksøkt.

For midlertidige forføyninger etter paragrafen her gjelder i tillegg til loven her reglene i *lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven) §§ 15–1 til 15–4*. § 15–9 gjelder ikke.

3. Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (Kystvaktloven)

§ 10 skal lyde:

Kystvakten kan føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av *lov om toll og vareførsel (toll- og vareførselsloven)* blir overholdt.

UTKAST TIL STORTINGETS PLENARVEDTAK OM TOLL

§ 1. *Plikten til å svare toll*

(1) Fra 1. januar 200n skal det ved innførsel av varer svares toll etter bestemmelsene i lovgivningen om toll og vareførsel, og etter de satser som er fastsatt etter annet ledd.

(2) De ordinære tollsatsene for 200n skal være de samme som for inneværende år, med de endringer som følger av Vedlegg n.

§ 2. *Preferansetoll*

(1) Vareførsel som er omfattet av frihandelsavtale inngått med fremmed stat eller gruppe av stater, kan innenfor rammen av slike avtaler innrømmes preferansetoll. Tilsvarende gjelder for vareførsel som er omfattet av bilateral eller unilateral erklæring i tilknytning til slik avtale, og vareførsel som er omfattet av det generelle system for preferansetoll for utviklingsland (GSP). Preferansetollbehandling er betinget av at krav til opprinnelse slik som fastsatt i opprinnelsesreglene til vedkommende frihandelsavtale eller preferansesystem, samt vilkår fastsatt i lov [x/y 200x nr. z] om toll og vareførsel, er oppfylt.

(2) Departementet gis fullmakt til å iverksette de tollreduksjoner som følger av frihandelsavtale som fremforhandles mellom Det europeiske frihandelsforbund EFTA og [n-land].

§ 3. *Nedsettelse av ordinære tollsatser*

Departementet kan sette ned den fastsatte tollsats på enkelte vareslag, slik som bestemt i lov [x/y 200x nr. z] om toll og vareførsel.

§ 4. *Tollmessige handels- eller beskyttelsestiltak*

(1) Kongen kan iverksette tollmessige handels- eller beskyttelsestiltak i form av økning av den ordinære tollsatsen på enkelte vareslag, dersom det foreligger slike omstendigheter som fremgår av lov [x/y 200x nr. z] om toll og vareførsel og innenfor de rammer som følger av avtale med fremmed stat eller organisasjon.

(2) Stortinget skal gis orientering om bruk av tollmessige handels- eller beskyttelsestiltak etter første ledd.

§ 5. *Kunngjøring av Stortingets tollvedtak mv.*

(1) Stortingets tollvedtak med de satser som skal gjelde for budsjettåret 200[n], skal departementet kunngjøre slik som bestemt i lov [x/y 200x nr. z] om toll og vareførsel.

(2) Departementet gis fullmakt til å innarbeide nye tariffoppdelinger eller endre gjeldende oppdelinger. Nye og endrede oppdelinger skal departementet kunngjøre slik som bestemt i første ledd.

LOVSPEIL

Utkastets bestemmelser er oppført først, og deretter er oppgitt den eller de bestemmelser som utkastets bestemmelser svarer til eller er hentet fra i gjeldende lov og stortingsvedtak. Henvisningen vil i mange tilfeller være omtrentlig, i den forstand at det bare er delvis samsvar eller utkastets bestemmelse overlapper med flere bestemmelser i gjeldende rett.

Forkortelser:

Tl. – Lov av 10. juni 1966 nr. 5 om toll

Tib. – tolltariffens innledende bestemmelser, som konsolidert etter stortingsvedtaket for 2005

Ftl. – Forskrift av 15. desember 1967 nr. 8962 til tolloven

Ftv. – Forskrift av 3. desember 1980 nr. 4917 om fastsettelse av varers tollverdi

Utkast til lov om toll og vareførsel

Kap. 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1-1: Tl. § 1

§ 1-2: Tl. § 1 nr. 1 og § 2

§ 1-3: Tl. § 4, § 75,1. ledd og § 76,1. ledd

§ 1-4: Tib. § 2

§ 1-5: Tl. § 9

§ 1-6: Ny

§ 1-7: Tib. § 2 nr. 7

§ 1-8: Tl. § 8

Kap. 2 Om tollskyld

§ 2-1: Tl. § 37

§ 2-2: Ny

§ 2-3: Tl. § 1 nr. 3

§ 2-4: Ny

§ 2-5: Ny

Del I. Om vareførselen

Kap. 3. Trafikken til og fra tollområdet

§ 3-1: Tl. § 24

§ 3-2: Tl. §§ 21, 22

§ 3-3: Tl. § 22

§ 3-4: Tl. § 23

§ 3-5: Tl. § 27

§ 3-6: Tl. § 26

§ 3-7: Tl. § 26

Kap. 4. Tollbehandling

§ 4-1: Tl. § 29

§ 4-2: Tl. §§ 30, 47

§ 4-3: Tl. §§ 6, 7

§ 4-10: Tl. § 32

§ 4-11: Tl. § 38

§ 4-12: Tl. § 42

§ 4-13: Tl. § 40

§ 4-14: Tl. § 40, 3. ledd

§ 4-15: Tl. § 41

§ 4-16: Tl. § 43

§ 4-17: Tl. § 44

§ 4-20: Ny

§ 4-21: Tl. § 56

§ 4-22: Tl. § 57

§ 4-23: Tl. § 38

§ 4-24: Tib. § 24

§ 4-25: Ny

§ 4-26: Tl. § 32

§ 4-27: Tl. § 33

§ 4-30: Tl. § 48

§ 4-31: Tl. § 49, 2. ledd og §§ 50, 51

§ 4-32: Tl. § 53

§ 4-33: Tl. § 54

§ 4-34: Tl. § 55, 2. ledd

§ 4-35: Tl. § 55, 3. ledd

Kap. 5. Tollfritak

§ 5-1: Tib. § 11 nr. 2 til 7

§ 5-2: Tib. § 11 nr. 10, 11, 12, 13, og 28

§ 5-3: Tib. § 11 nr. 9

§ 5-4: Tib. § 11 nr. 23, 24, 27 og 29

§ 5-5: Ny

§ 5-6: Tib. § 11 nr. 15 til 20, § 14 nr. 4

§ 5-7: Tib. § 11 nr. 31, 32 og 33

§ 5-8: Tib. § 11 nr 21 og 22

Kap. 6. Tollfritak for varer som skal

gjenutføres

§ 6-1 Tib. § 13 nr. 1 a og b, 2, 3, 4, 5, 6, 7 og § 11 nr 1

§ 6-2 Tib. § 14 nr 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, og 15

§ 6-3 Tib. § 14 nr 10

§ 6-4 Tib. § 14 nr 10 c

§ 6-5 Tib. § 15

Kap. 7. Grunnlag for beregning av toll

§ 7-1 Tib. § 7

§ 7-2 Tib. § 8

§ 7-3 TL § 36

§ 7-4 Tib. § 17

§ 7-5 Tib. § 16, Ftv. § 11

§ 7-6 TL § 34

§ 7-10 Tib. § 8, Ftv. § 2

§ 7-11 Tib. § 8, Ftv. § 3

§ 7-12 Tib. § 8, Ftv. § 4

§ 7-13 Tib. § 8, Ftv. § 5

§ 7-14 Tib. § 8, Ftv. § 6

§ 7-15 Tib. § 8, Ftv. § 7

§ 7-16 Tib. § 8, Ftv. § 8

§ 7-17 Tib. § 8, Ftv. § 9

§ 7-18 Tib. § 8, Ftv. § 2, 3. ledd

§ 7-19 Tib. § 8, Ftv. § 10

§ 7-20 Tollverdiavtalen art. 13

Kap. 8. Preferansetoll

§ 8-1 Tib. § 2

§ 8-2 Tib. § 2 nr. 3, 1. ledd

§ 8-3 Tib. § 2 nr. 3, 4. ledd

§ 8-4 TL § 17, Tib. § 2 nr 3

§ 8 – 10 Lov 6. juni 1997 nr 32 §§ 1 og 3

Kap. 9. Tollnedsettelse i budsjettåret

§ 9–1 Tib. § 5

§ 9–2 Tib. § 5, forskrift 18. 12.2000 nr 1315 kap 3

§ 9–3 Tib. § 5, forskrift 18.12.2000 nr 1315 kap 2, forskrift 21.12.2000 nr 1647, forskrift 5.7.2002 nr 828

§ 9–4 Tib. § 5, forskrift 20.6.2003 nr 907, forskrift 5.7.2002 nr 828

§ 9–5 Tib. 12, 1. ledd, 1. pkt

Kap. 10. Handelstiltak

§ 10 – 1 Tib. § 3

§ 10 – 2 Tib. § 3 nr 1

§ 10 – 3 Tib. § 3

§ 10 – 4 Tib. § 3

§ 10 – 5 Tib. § 4

§ 10 – 6 Tib. § 6

§ 10 – 7 Tib. § 4, 3. ledd

Kap. 11. Refusjon av toll ved gjenutførsel

§ 11 – 1 Tib. § 19

§ 11 – 2 Tib. §§ 20, 21

§ 11 – 3 Tib. § 23

§ 11 – 4 Tib. § 24 nr 2

Kap. 12. Særlige forvaltningsregler

§ 12 – 1 TL. § 8

§ 12 – 2 TL. § 16 A

§ 12 – 3 TL. § 20

§ 12 – 4 TL. § 16 B

§ 12 – 10 TL. § 58

§ 12 – 11 TL. § 59

§ 12 – 12 TL. §§ 58, 59

§ 12 – 13 TL. § 15, 2. ledd

§ 12 – 20 TL. § 16

§ 12 – 21 Tib. § 3 nr 7

§ 12 – 22 Tib. § 3 nr 7

§ 12 – 23 Tib §§ 4, 6

Kap. 13. Alminnelige bestemmelser om tollkontroll

§ 13 – 1 TL. § 12

§ 13 – 2 TL. § 10

§ 13 – 3 TL. § 11

§ 13 – 4 TL. § 17

§ 13 – 5 TL. § 13

§ 13 – 6 TL. § 14

§ 13 – 7 TL. § 18

§ 13 – 8 TL. §§ 65, 79

Kap. 14. Tollsamarbeid med annen stat

§ 14 – 1 TL. § 75

§ 14 – 2 TL. § 4, 1. ledd nr. 1

§ 14 – 3 TL. § 76

§ 14 – 4 TL. § 77

§ 14 – 5 TL. § 78

§ 14 – 6 TL. § 79

§ 14 – 7 TL. § 80

§ 14 – 8 TL § 4, 1. ledd nr 2, nr 3 2. ledd

§ 14 – 9 TL § 4, 1. ledd nr 3

Kap. 15. Tilbakeholdelse av vare som krenker immaterialrettigheter

§ 15 – 1 TL. § 39

§ 15 – 2 TL. § 39, 3. ledd

§ 15 – 3 TL. § 39, 5. ledd

§ 15 – 4 TL. § 39, 6. ledd

Kap. 16. Straff og andre reaksjoner

§ 16 – 1 TL. § 60

§ 16 – 2 TL. § 61

§ 16 – 3 TL. § 62

§ 16 – 4 TL. § 63

§ 16 – 5 TL. § 65

§ 16 – 6 TL. §§ 65, 79

§ 16 – 7 TL. § 66

§ 16 – 8 TL. § 67

§ 16 – 9 TL. § 68

§ 16 – 10 TL. § 69

§ 16 – 11 TL. § 70

§ 16 – 12 TL. § 72

§ 16 – 13 TL. § 73

§ 16 – 14 TL. § 74

VEDLEGG

VEDLEGG 1: OLE GJEMS-ONSTAD - BEDRE STRUKTUR I TOLLOVGIVNINGEN

Forprosjekt
23. november 1999

Sammenfatning

Utredningen er et forprosjekt som ikke vurderer de materiellrettslige sider ved tollovgivningen. Det tas stilling til hovedtrekk ved dens tekniske og redaksjonelle utforming.

Utredningen anbefaler at det utarbeides to nye, formelle lover: Tollforvaltningsloven og tollgrunnlagsloven. Til disse to lover utarbeides to nye samleforskrifter der man inntar forskriftsbestemmelsene om toll.

Ut fra de konstitusjonelle rammer er det de lege lata lite å innvende mot det gjeldende regelverk. Derimot konstaterer utredningen at norsk tollovgivning som omfatter Stortingets tollvedtak, tolloven og forskrifter i liten grad tilfredsstiller kravene til en hensiktsmessig og brukervennlig lovgivning. Utredningen anbefaler en omfattende revisjon.

Utredningen omtaler ordningen med at Stortinget delegerer til Finansdepartementet å foreta tekniske justeringer av tolltariffen, og anbefaler at Stortinget det påfølgende år forelegges de endringer som har funnet sted i tolltariffen, med en påvisning av hvilke endringer som gir øket toll, i form av et vedlegg til neste års tollvedtak.

Utredningen anbefaler at tolltariffens innledende bestemmelser omredigeres. Ut tas de bestemmelser som har mer varig karakter. Alt etter betydning innpasses disse i formell tollov eller i tollforskrifter. Bestemmelser som har mer kortvarig betydning, beholder sin plassering i tolltariffens innledende bestemmelser. Dette vil typisk gjelde en oppregning av hvilke frihandelsavtaler Norge til en hvert tid er bundet av og sentrale beløpsgrenser. Videre anbefales at Stortinget hvert år forelegges tolltariffens innledende bestemmelser i sin helhet, og ikke bare endringene, på samme måte som for Stortingets vedtak om skatt og andre avgifter.

Utredningen anbefaler at gjennomføring skjer ved omskriving eller konstatering av rettsharmoni. Så langt mulig bør de regler som implementerer folkerettslige forpliktelser samles i visse regelsett som viser til de bestemmelser man mener å implementere. For en bruker er det relativt verdiløst med generelle referanser til så omfattende avtaler som GATT eller WTO. Derfor bør referansene være så spesifikke som mulig.

Videre anbefaler utredningen at gjennomføring skjer i formell lov når det dreier seg om traktatrettslige bestemmelser av viktighet som ikke ut fra f eks forhandlingssituasjonen antas å ha utpreget kortvarlig karakter. Det meste av implementeringen vil fortsatt skje gjennom forskrifter. Utredningen anbefaler ikke at disse forskrifter redigeres ut fra hvilke traktatrettslige regelverk de refererer seg til, men på basis av sitt innhold. Utredningen tror det vil bidra til sikrere oversikt over det kompliserte samspill mellom intern- og folkerettslige bestemmelser at det utarbeides og løpende ajourføres et lov-/forskrifts- og traktatspeil som viser hvilke lov- og forskriftsbestemmelser som enten omskriver eller bygger på konstatert rettsharmoni med folkerettslige avtaler.

Utredningen anbefaler at reglene om toll og merverdiavgift utformes slik at det tas langt større hensyn til at tollreglene provenymessig i det helt overveiende er bestemmelser om innførselsmerverdiavgift. Flest mulig bestemmelser bør være felles. I stor utstrekning bør det tas hensyn til at de fleste private brukere av reglene uansett må forholde seg til regelverket om merverdiavgift. Det må vurderes om man forstøtt skal holde fast ved prinsippet om at grunnlaget for innførselsmerverdiavgiften utformes ut fra tollverdireglene som i stor utstrekning knytter opp til folkerettslige avtaler. Ved utformingen av merverdiavgiften står Norge fritt med forbehold for ikke-diskrimineringsbestemmelser. Siden de fleste land tilsynelatende følger et system med at tollverdien brukes som grunnlag for innførselsmerverdiavgiften, anbefaler utredningen at Norge fortsatt gjør det samme. Utredningen anbefaler at man så langt mulig oppnår en ensartet og bindende fastsettelse av den verdi for importerte varer og tjenester som skal legges til grunn i forhold til både toll, merverdiavgift og inntektsskatt. Det anbefales at nye lover og tilhørende forskriftsbestemmelser om tollforvaltning og særlig tollgrunnlag gjennom særskilte kapitler uttrykkelig angir når en

bestemmelse gjelder kun toll, eller både toll og innførselsmerverdiavgift. Videre anbefaler utredningen at man harmoniserer og koordinerer reglene om legitimasjon, og tollkreditt, samt klassifikasjon hvis merverdiavgiftssatsene differensieres.

1 Mandat

Oppnevning

I skriv 12. april med mandat datert 26. mars 1999 fra Finans- og tolldepartementet er undertegnede gitt i oppdrag å utarbeide en utredning med status forprosjekt.

Dagens struktur

Mandatet er inndelt i to hovedpunkter. Utredningen skal for det første redegjøre for dagens struktur i norsk tollovgivning:

”Utredningen skal gjøre rede for den struktur og lovteknikk som frem til i dag er valgt i norsk tollovgivning – det vil si det innbyrdes forhold mellom henholdsvis plenarvedtaket om toll og formell lov (særlig tolloven av 1966, men også annen inn- og utførselslovgivning), samt de forskrifter som er hjemlet i disse. Videre skal gjennomgå relevante traktatforpliktelser på tollområdet (særlig EØS-avtalen og WTO-avtalen) med sikte på å identifisere de gjennomføringsteknikker som er valgt (henholdsvis inkorporasjon, transformasjon og konstatering av rettsharmoni).”

Videre er det angitt at ”forvaltningspraksis kan trekkes inn i nødvendig utstrekning” og at det ”bør gjøres sammenligninger med tilsvarende struktur og lovteknikk i henholdsvis avgiftsretten og skatteretten”.

Mandatet presiserer uttrykkelig at det ikke er ”nødvendig å gå nærmere inn på det materielle innhold i de enkelte bestemmelser”.

I tråd med mandatet har utredningen tatt hensyn til de synspunkter om regelverksutvikling og regelforvaltning som er lagt til grunn i Finansdepartementets strateginotat Mot år 2000, pkt 7.4 (mars 1998). Videre er det lagt vekt på vurderinger i NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

Forslag til fremtidig struktur

Hovedsiktemålet med forprosjektet angis i mandatets pkt 2. Utredningen ”skal fremkomme med forslag til overordnede prinsipper for fremtidig strukturutforming på tollovgivningens område. Med struktur siktes særlig til plassering av regelstoff i henholdsvis plenarvedtak, formell lov og forskrift, samt retts tekniske løsninger ved valg av internrettslige bestemmelser for gjennomføring av relevante traktatforpliktelser på området (med vekt på hensyn som transparens og forarbeiders kvalitet).”

Utredningen skal begrunne forslagene innenfor en forfatningsrettslig ramme, og skille mellom myndighetsutøvelse og regelverk som faller innenfor beskatningsregelen i Grunnloven § 75 a, legalitetsprinsippet eller annen myndighetsutøvelse.

Mandatet understreker at den foreslåtte struktur må tilstrebe ”en hensiktsmessig gruppering og fordeling av de respektive regelkategorier (så som materielle regler om tollplikt, regler om kompetanse, regler om saksbehandling og kontroll).

Utredningen skal vurdere ”i hvilken utstrekning positive rettsregler bør følges opp med retningslinjer, tolkningsuttalelser mv. Den skal ta stilling til hvilke endringer av rettskildebildet som følger av forslaget, ”herunder de krav som bør stilles til forarbeidenes kvalitet, rettstilgjengelighet og kunngjøring (Lovdata, Internett mv).

Mandatet forutsetter at utredningen trekker inn prinsippene nedfelt i Finansdepartementets strategiplan om regelverksutvikling og robust lovgivning mv.

Avgrensning og oppbygging

Mandatet er meget omfattende, og forutsetter at det kan ”vise seg hensiktsmessig å foreta begrensninger”. Utredningen har valgt å prioritere forslag til ny struktur på tollovgivningen. Gjeldende regelverk er beskrevet så langt det er nødvendig for å ta stilling til behovet for reformer.

Utredningen finner at en del av de spørsmål som tas opp i mandatet, har relativt klare svar. Siden utredningen uansett må avgrenses, har utrederen funnet det naturlig å prioritere de problemstillinger som synes uavklart, og der forprosjektet kan bidra med momenter til videre veivalg.

Videre har utredningen i sin sammenligning med systematikken i skatte- og avgiftslovgivningen i stor grad fremhevet forholdet til merverdiavgiftslovgivningen. Videre argumenterer utredningen for at man benytter en reform av tollovgivningen til å finne bedre administrative strukturer for å håndtere de samordnings- og verdsettelsesproblemer som reiser seg innenfor både toll-, avgifts- og skatteretten.

Utredningen legger til grunn en problemorientert disposisjon. Ved siden av en kort innledende fremstilling av dagens regelverk, beskrives gjeldende regler under de enkelte områder der det er behov for endringer.

Utredningen baserer seg på at den i minst mulig utstrekning er bedt om å foreslå materielle endringer av regelverket eller endringer av det administrative apparat som håndhever reglene. Hovedmålet er å ta stilling til hvordan strukturen i tollovgivningen bør være for å ivareta de materielle og organisatoriske utforminger dette rettsområdet har fått. Imidlertid har utredningen ikke valgt å se bort fra strukturelle endringer som kan medføre visse materielle eller organisatoriske forandringer hvis dette kan gi klare strukturelle forbedringer.

Utredningen gjelder tollovgivningen, og ikke tollvesenet. Tollvesenet er som kjent tillagt en rekke administrative funksjoner i forbindelse med særavgiftene. Disse funksjoner er regulert i lovene, plenarvedtakene og forskriftene som gjelder særavgiftene. Harmonisering av særavgiftslovene er utredet i et eget forprosjekt med avgitt innstilling i 1999. Særavgiftene og Tollvesenets funksjoner i denne sammenheng tas ikke opp i denne utredning med forbehold for enkelte tilfeller der det er berøringspunkter til tollovgivningen. Eksempelvis illustrerer forskrift om dyrehelsemessige betingelser av 10. juli 1996 nr. 722 og 723 tollvesenets varierte arbeidsoppgaver, men anses også å berøre kontrollspørsmål som ikke naturlig hører med i utredningen.

Forskningsmessig forsømt rettsområde

Tollretten må, fra en teoretisk synsvinkel, nærmest betraktes som et utforsket og ikke systematisert rettsområde. Innen Norden foreligger visstnok bare én doktoravhandling innenfor tollrett. Det er Christina Moëll: *Harmoniserade tulltaxor. Införlivande, tolkning och tillämpning av internationella regler för varuklassificering*, Juristförlaget i Lund 1996. Innledningsvis beskriver Moëll det forskningsmessige vakuum som eksisterer både i Sverige, Norden og tilsynelatende i resten av verden:

”Tulltaxor synes emellertid inte tidigare ha varit föremål för någon mer genomgripande rättsvetenskaplig studie, vare sig i Sverige eller utomlands. Även andra viktiga delar av tullrätten återstår att undersöka. Forskningsfältet utgörs följaktigen av praktiskt taget utforskad mark.” (s 15).

Med Moëlls formuleringer dreier det seg om et ”från forskningssynspunkt försummande rättsområde” (l c).

Denne negative karakteristikken er like treffende for norsk rettsteoris forhold til tollrett. I Norge finnes ingen bredere fremstilling av tollreglene, hverken som en enkeltstående monografi eller licentiat- eller doktorgradsavhandling. Det foreligger ingen lærebok innen emnet, og ei heller lærebøker innenfor skatte-, avgifts-, stats-, forvaltningsrett eller folkerett som i særlig utstrekning behandler tollretten. Det foreligger i hvert fall en tollrettslig særavhandling til juridisk embetseksamen ved Universitetet i Oslo. Antall tidsskriftsartikler innen emnet er meget begrenset. Den mest omfattende fremstilling av norsk tollrett synes å være forarbeidene til tolloven 10. juni 1966 nr. 5.

Internasjonalt foreligger i hvert fall noe praktisk eller håndbokspreget litteratur, se f. eks. Saul L. Sherman og Hinrich Glashoff: *Customs Valuation. Commentary on the GATT Customs Valuation Code*, som er brukt av Toll- og avgiftsdirektoratet, men publisert så tidlig som i 1987 (som en revisjon av en tidligere utgave fra 1980). Boken er utgitt av International Chamber of Commerce i samarbeid med Kluwer. EUs tollrett er behandlet av Ben J. M. Terra: *Community customs law: A guide to the customs rules on trade between the (enlarged) EU and third countries with value added tax upon importation and exportation*, Kluwer 1995, i 2 bind.

I en viss forstand er denne mangelen på tollrettslig teori både i Norge og internasjonalt forbausende. Tollreglene regulerer store inntektsstrømmer for det offentlige og betydelige økonomiske belastninger for borgerne både i Norge og andre land.

På den annen side har inntektsskatteretten i Norge først blitt et akademisk rettsområde siden 1968. Merverdiavgiftsretten har bare de senere år vært gjenstand for en begynnende akademisk interesse, men det foreligger ingen licentiat- eller doktorgradsavhandling, og ingen er visstnok i arbeid innenfor emnet. At tollretten i Norge derfor foreløpig ligger relativt brakk som juridisk teoriområde kan derfor, innenfor et slikt perspektiv, synes relativt naturlig.

Mangelen på juridisk teori innenfor tollretten forklarer hvorfor denne utredning bare i høyst begrenset utstrekning viser til juridisk litteratur.

Lovstrukturutvalget (NOU 1992: 32) vurderte lovgivningen ut fra hvor lett tilgjengelig rettsinformasjonen var. Et kriterium på dårlig rettsinformasjonstilstand var hvorvidt det er mange lover på det aktuelle rettsområde. Ut fra dette kriterium kommer tollovgivningen godt ut. Det er bare én tollov, lov 10. juni 1966 nr. 5. Slik utredningen konstaterer i neste avsnitt, må likevel konklusjonen ut fra en rekke andre kriterier bli at tollregelverket ut fra andre kriterier om rettsinformasjon kommer uvanlig dårlig ut. Regelverket er mer utilgjengelig for utenforstående enn de aller fleste andre rettsområder. At regelverket til dels er lite kjent av de private brukere, er trolig en av grunnene til at det er få rettssaker på området. Det synes i hvert fall som en dristig konklusjon å ta mangelen på rettssaker til inntekt for at tollreglene er uproblematisk og derfor ikke behøver en nærmere gjennomgang.

At tollovgivningen er dårlig forstått, avspeiles blant annet i Lovstrukturutvalgets behandling av rettsområdet i NOU 1992: 32. Utvalget hadde ingen henvisning til tolloven ved behandlingen av skatte- og avgiftslovgivningen (side 152 til 157). Man synes ikke å ha sett den komplikasjonen for rettsinformasjonen som følger av sammenhengen mellom toll- og avgiftslovgivningen. Videre behandlet Lovstrukturutvalget tolloven helt summarisk under lovgivningen om innførsel og utførsel og uten å ha nevnt den betydelige provenymessige virkning som følger av sammenhengen mellom toll- og merverdiavgiftslovgivningen (side 161).

Tollovgivning – nye oppgaver og store lovtekniske reformbehov

Tolloven ble gitt som lov 10. juni 1966 nr. 5 og trådte i kraft 1. februar 1968. Etter at tolloven ble gitt, har rettsområdet undergått drastiske forandringer. Disse endringer er bare i liten grad avspeilet i regelverkets redigering.

Gjennom en rekke frihandelsavtaler, WTO-avtalen og EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til enten å fjerne all toll på visse varer og tjenester i forhold til nærmere angitt avtaleparter, eller sterkt nedbygge tollsatsene. Slike tollreduksjoner eller innføring av tollfrihet har også delvis blitt gjennomført som et ledd i norsk handelspolitikk uten å være forankret i bindende traktatmessige forpliktelser.

I et tollrettslig perspektiv er en av de viktigste funksjoner til tollovgivningen å etterleve Norges folkerettslige forpliktelser på tollområdet. På avgjørende punkter må tollretten ses som et folkerettslig bestemt regelverk. Riktignok har norske politikere på flere områder bestemt at norsk tollrett skal ligge foran den internasjonale utvikling i nedbygging av tollsatser. Men dette endrer ikke bildet av tollretten som nasjonale regler hvis utforming langt på vei er bestemt av Norges folkerettslige forpliktelser.

I denne sammenheng inngår at tollovgivningen er Stortingets måte å ivareta viktige sider ved norsk landbrukspolitikk. Av hensyn til det internasjonale regelverket begrenses import langt på vei gjennom høye tollsatser, og ikke så mye gjennom importkvoter. Til å administrere disse formelt tollrettslige, men reelt landbrukspolitiske oppgaver, er en del av myndigheten gitt til Statens Kornforretning. Den administrerer blant annet de administrative tollnedsettelse for landbruksvarer etter forskrift 29. september 1995 nr. 835, jf § 15, jf også forskrift 20. januar 1999 nr. 27 om bearbeiding av ufortollete landbruksvarer § 5 om samtykke til bevilling fra Statens Kornforretning. Utredningen går ikke nærmere inn på arbeidsdelingen mellom Tollvesenet og Statens Kornforretning, men påpeker at funksjonsdelingen utvilsomt bidrar til å komplisere regelverket. Behovet for et "multifunksjonelt jordbruk" som Norge fremholder i tollforhandling, har ført til en flerfunksjonell tollovgivning.

Norges alminnelige avgiftsbelegging av omsetning ble omlagt ved merverdiavgiftsloven 19. juni 1969 nr. 66 fra en sisteleddsavgift til en flerleddet merverdiavgift. Loven trådte i kraft 1. januar 1970, nesten to år etter tolloven. Hverken i tolloven eller i dens forarbeider finner man reflektert den provenymessige endring av tollvesenets oppgaver som har funnet sted gjennom nedbyggingen tollsatser og innføringen og økningen av satsene for merverdiavgift.

Provenymessig har tollovgivningen sin viktigste funksjon ikke som grunnlag for innkreving av toll, men den merverdiavgift og investeringsavgift som betales ved og i forbindelse med innførsel. De rene tollinntektene for staten er klart synkende. I 1998 ga tollavgiftene kr 2 574 millioner i inntekter; for 1999 og 2000 er anslagene henholdsvis kr 2 200 millioner og kr 1 800 millioner, se St. prp. nr. 1 (1999–2000) Skatte-, avgifts- og tollvedtak side 94. Innførselsmerverdiavgiften er brutto anslått til omlag kr 60 mrd. I tillegg kommer investeringsavgiften.

Merverdiavgiftsloven er formelt sterkt knyttet opp til tolloven, men uten at dette er i nærheten av å bli tilstrekkelig ivare tatt gjennom utformingen av de tollrettslige bestemmelser. Alene den ufullkomne sammenheng mellom tolloven og de merverdiavgiftsrettslige funksjoner tollvesenet er tillagt, burde i seg selv tilsi en revisjon. I tillegg kommer at tollbestemmelsenes ivaretagelse av Norges folkerettslige forpliktelser ikke synes å følge en konsekvent linje. For den som skal kontrollere den internrettslige tollretts forhold til Norges traktatbestemte forpliktelser gjennom EØS-avtalen, GATT og WTO kan veien frem forto-
ne seg lang.

Nok et revisjonsbehov ligger i at norsk tollovgivning synes uvanlig lite avklaret med henblikk på hvilke bestemmelser som bør gis form av lov, plenarvedtak eller forskrifter. En overordnet innvending mot gjeldende fordeling er at man har valgt formell lov som ramme om de forvaltningsrettslige bestemmelser, mens de materiellrettslige regler som avgjør avgiftsgrunnlag og avgiftsplikt i for stor grad bare finnes i forskrifter og et meget sammensatt plenarvedtak.

Men det er et vell av forskrifter som hittil ikke har vært publisert samlet i noen skattelovsamling. Forskriftene er imidlertid inntatt i Toll- og avgiftsdirektoratets egen Lov- og forskriftssamling for tollvesenet som er gjenstand for løpende oppdatering (siste utgave mai 1998). De er også tilgjengelig gjennom Norsk Elektronisk Skattebibliotek. I tillegg kommer det kompliserte samspill mellom toll- og merverdiavgiftslovgivningen, og plasseringen av Tolltariffens innledende bestemmelser som materielt må sies å innta en mellomstilling mellom en ekstra tollov, en form for overordnet tollforskrift og et tilholdssted for bestemmelser man ikke så lett innpasser i eksisterende forskrifter og heller ikke ønsker skal danne grunnlag for en ny forskrift.

2 Konstitusjonell ramme – særlig om tolltariffens innledende bestemmelser

2.1 Delegasjonsadgang og tidsbegrensning

Grunnlovens § 75 a gjør det til en oppgave for Stortinget å fatte vedtak om toll. Av bestemmelsen følger et krav til plenarvedtaks form. Videre gjelder en tidsbegrensning på ett år.

I praksis har man på tollrettens område tradisjonelt godtatt en meget vidtgående delegasjon av Stortingets myndighet. Man har ansett at det nettopp på tollområdet er et stort behov for delegasjon fordi utenriksøkonomien kan kreve raske tilpasninger. Spørsmålet er mer grundig behandlet av Torkel Opsahl: Delegasjon av Stortingets myndighet, Oslo 1965, se særlig side 174–179. Slike delegasjoner vil automatisk anses fornyet når de tilgrunnliggende regler anses fornyet. Det har vært reist spørsmål om ikke de regler som er gitt i kraft av bemyndigelsen, likevel uttrykkelig må fornyes (jf. Opsahl l. c. side 174). Skulle man ta konsekvensen av et slikt synspunkt, ville det føre til tungvinte ordninger. Praksis etter både tollovgivningen og annen skatte- og avgiftslovgivningen er at de underliggende vedtakene, forskriftene, ikke fornyes årlig.

Det særegne ved tollovgivningen i forhold til annen skatte- og avgiftslovgivningen er at delegasjonsadgangen til dels går svært langt. Tolloven § 2 nr. 5 foreskriver f.eks. at "Kongen kan ... fastsette slike lempninger i lovens bestemmelser som internasjonale overenskomster gjør nødvendig". Dette dreier seg ikke bare om en vidtgående delegasjonsadgang, men en blanco-preget delegasjonsadgang.

Imidlertid samsvarer disse formuleringer dårlig med praksis. Vanligvis implementeres norske traktatforpliktelser gjennom endringer i de årlige vedtak om tolltariffen, endringer i tolltariffens innledende bestemmelser og forskriftsendringer. Stortinget vil altså være vedtakende organ i flere av disse tilfellene.

Etter mitt skjønn har man ut fra den vidtgående og langvarige praksis med omfattende delegasjon av Stortingets myndighet på tollområdet, liten grunn til å anføre konstitusjonelle betenkeligheter overfor Stortingets delegasjonspraksis. Høyesterett har da i senere tid i nokså klare ordelag uttrykt at domstolen vil ha store reservasjoner over å sette til side en bevisst arbeidsdeling mellom Stortinget og de øvrige statsorganer.

Derimot kan man ut fra de hensyn som Grunnloven § 75 a skal ivareta, samt rettsinformative synspunkter, anføre atskillige betenkeligheter overfor den utforming Stortingets årlige tollvedtak etter hvert har fått. Stortingets og forvaltningens fordeling av regelverket mellom plenarvedtak, lov og forskrift, har ikke funnet en hensiktsmessig form. Men det er en problemstilling som gjelder lovteknikk og -redigering, og ikke en overholdelse av forfatningsrettslige bestemmelser.

Grunnloven § 75 a krever at skatte-, avgifts- og tollvedtak skal skje hvert år. Det er alminnelig akseptert gjennom langvarig praksis at den tilliggende skatte- og avgiftslovgivning anses fornyet gjennom det årlige stortingsvedtak om satser. Av rettsinformative hensyn kunne tollvedtaket like fullt inneholde en passus lik Stortingets skattevedtak 2000 § 1–2 om at ”Så langt dette vedtaket ikke bestemmer noe annet, legges lovgivningen om skatt på formue og inntekt til grunn ved anvendelsen av vedtaket.”

2.2 Tolltariffen og tolltariffens innledende bestemmelser

2.2.1 Tolltariffen

Innenfor tollretten må det skilles mellom tolltariffen og øvrige bestemmelser. Den norske tolltariffen er inndelt i 6 951 varenumre. Inndelingen bygger på et traktatfestet system.

Alene omfanget av tolltariffen gjør at denne er lite egnet til å vedtas i lovs form. Den fastsettes årlig i form av et plenarvedtak. I plenarvedtakets avsnitt VI er Finansdepartementet gitt ”fullmakt til å innarbeide tekniske endringer i tolltariffen”. Bakgrunnen for denne fullmakten som kom inn for første gang ved tollvedtaket for 1992, er at det kan oppstå behov for mer teknisk betonte endringer i et så omfattende regelverk som tar sitt utgangspunkt i en engelsk traktattekst. Det kan være oppdaget feil eller behov for å justere teksten for å gjøre den mer entydig i forhold til den engelske originalversjonen. Finansdepartementet har presisert at ”[f]elles for de aller fleste tekniske endringene er at de ikke, eller i helt ubetydelig grad, vil innvirke på varenes tollbelastning” (St. prp. nr. 1 (1999–2000) Skatte-, avgifts- og tollvedtak s 110).

At Finansdepartementet gis fullmakt til å justere språkbruken i tolltariffen som etter Stortingets intensjon skal samsvare med det tilgrunnliggende traktettslige regelverket, kan neppe anses konstitusjonelt betenkelig. Det dreier seg også om korte tidsrom idet hvert års vedtak av tolltariffen vil inkludere de tekniske endringer som har funnet sted i året.

Så langt det dreier seg om tekniske endringer som vil medføre en klart øket tollbelastning, synes det imidlertid grunn til å stille større spørsmålstegn ved denne delegasjonen til departementet. Departementets henvisning til at ”de aller fleste” tekniske endringene ”ikke, eller i helt ubetydelig grad” vil medføre øket toll, er ikke særlig presis.

2.2.2 Tolltariffens innledende bestemmelser

Tolltariffens innledende bestemmelser inngår i det årlige stortingsvedtaket om tollavgifter. Siden tolloven i det vesentlige er en tollforvaltningslov, har det vært et behov for å plassere sentrale materiellrettslige tollbestemmelser i et annet regelverk. Tolltariffens innledende bestemmelser har til dels ivaretatt denne funksjonen, sammen med ikke minst tollverdifikriften 3. desember 1980 nr. 4917. Enkelte bestemmelser av stor materiellrettslig betydning er derfor plassert i tolltariffens innledende bestemmelser.

Samtidig har tolltariffens innledende bestemmelser som vedtas hvert år i forbindelse med stortingsvedtaket om toll, vært et naturlig sted å plassere helt midlertidige bestemmelser som f.eks. oversikten i § 2 nr. 3 annet ledd over hvilke frihandelsavtaler Norge til en hver tid har inngått. Av denne grunn har man kanskje også i tolltariffens innledende bestemmelser innpasset flere henvisninger til Norges traktatrettslige forpliktelser på tollområdet til dels i en usedvanlig generell og lite brukervennlig utforming.

Tolltariffens innledende bestemmelser § 1 nr. 3 annet ledd er blant de reglers som etter sitt innhold stadig må revideres. De fleste øvrige bestemmelser i tolltariffen er av mer permanent karakter. Atskillige bestemmelser inneholder hjemler for Kongen til å gi forskrifter. Andre regulerer forhold som ikke er tidsbestemt. Disse bestemmelser passer bedre i formell lov eller forskrift.

Tollforskriftene inneholder en rekke beløpsgrenser. Disse har i perioder hatt en tendens til å sakke akterut den alminnelige verdiutvikling og anta et nokså urealistisk preg. Å innta de mer sentrale verdigrenser i plenarvedtaket kunne bidra til en mer kontinuerlig oppdatering fremfor de mer rykkvise å jourføringer som har preget regelgivningen. Aktuelle eksempler er den alminnelige grensen på kr 5000 for reisegods i forskrift av 26. mai 1978 nr. 12 § 3 første ledd om tollfrihet for reisegods, mens grensen på kr 10000 for tollfri import av premier i forskrift av 26. oktober 1983 nr. 1587 mer hører hjemme på forskriftsnivå som etter gjeldende rett.

Vedtaksmåten for tolltariffen fortjener særlig oppmerksomhet. Hvert år inviteres Stortinget til å vedta tolltariffen slik den foreligger ved årets utgang og ”med følgende endringer” (jf. St. prp. nr. 1 1999–2000 Skatt-, avgifts- og tollvedtak). Fremgangsmåten samsvarer med den som følges ved lov- og forskriftsendringer, men avviker fra det som gjelder andre skatte- og avgiftsvedtak. Forarbeidene til endringene blir også anderledes enn det som er vanlig ved lovvedtak, idet Finansdepartementet i stortingsproposisjonen om plenarvedtaket gir kommentarer til de foreslåtte endringer. Det er vanskeligere for en bruker å finne frem til de aktuelle kommentarer til regelendringene i tolltariffens innledende bestemmelser enn til forarbeidene til vanlige endringer i formelle lover.

For Stortinget fremlegges forslaget til tollvedtak i en ufullstendig form. Det er bare de årlige endringer som gjengis fra departementets side. Det er liten grunn til å tro at Stortinget har et klart forhold til helheten i regelverket. Likevel er det antagelig heller ikke her grunnlag for å reise konstitusjonelle innvendinger mot vedtagelsesformen. Det dreier seg mer om å finne frem til vedtagelsesmåter som sikrer både lovgiveren og brukerne en best mulig oversikt. Det synes rimelig klart at Stortinget med jevne mellomrom burde forelegges tolltariffens innledende bestemmelser i et vedlegg til tollvedtaket, som også nå ledsages av flere vedlegg.

Ut fra en vurdering av det materiellrettslige innhold i tolltariffens innledende bestemmelser synes det enda klarere at hele vedtaket bør omlegges. Bestemmelser av mer permanent varighet må inn i enten en formell lov om tollforvaltning eller tollgrunnlag eller i forskriftsverket, alt etter om de har mer over- eller underordnet betydning. I lovverket bør man også innta de mange hjemler til å gi forskrifter som er inntatt i tolltariffens innledende bestemmelser. Det bidrar til dårlig oversikt med kjeder av hjemmelsbestemmelser til å gi forskrifter. Et par bestemmelser av mer tollforvaltningsrettslig karakter lik § 26 om hjemmel for å gi bestemmelser om lageravgift for pakkhus og opplagssteder bør inngå i tollforvaltningsloven.

Bruken av tolltariffens innledende bestemmelser som en form for sekkepost for bestemmelser som man til en hver tid ikke finner plass for andre steder og den klattete lovgivningsteknikken med årlige tilføyelser, har bidratt til at dette regelverket er svært sammensatt. Under den vidtfavnende overskriften Tollfrihet i kapittel III er det inntatt en rekke bestemmelser av høyst forskjellig karakter, og hjemler for nye bestemmelser i forskrifts form. I § 11 annet avsnitt har man en regel om oppfølging av opprinnelsesreglene i frihandelsavtalene hvor plasseringen virker tilfeldig begrunnet.

Betegnelsen på tolltariffens innledende bestemmelser kan undertiden forvirre. Vanligvis refereres i det øvrige regelverk til tolltariffens innledende bestemmelser. Men i forskrift 8. november 1972 nr. 4 om tollfritak for visse varer som innføres av grenseboere refereres det innledningsvis til at FIN fastsetter reglene ”med hjemmel i tolltariffen § 11, punkt 29”. At det dreier seg om de innledende bestemmelsene til tolltariffen, har gått ut. I forskrift 4. november 1994 nr. 988 om særskilt tollnedsettelse ved gjeninnførsel av varer etter foredling i utlandet vises det til at hjemmelen er i forskrift av 6. desember 1985 nr. 2107 om tolltariffens innledende bestemmelser § 12 og § 17 nr. 6. Tilsvarende gjelder hjemmelshenvisningen i forskrift 30 jan 1995 nr. 89 om tollfrihet ved innførsel av tekstilvarer som har vært gjenstand for leieforedling i utlandet. Å omtale et plenarvedtak som forskrift er ikke vanlig. Denne glidning og manglende konsekvens i terminologi er uheldig siden man vanligvis skiller nokså konsekvent mellom tolltariffen og tolltariffens innledende bestemmelser.

2.3 Implementering av traktatrettslige forpliktelser

2.3.1 Konstatering av rettsharmoni eller transformasjon

Ut fra det norske dualistiske system må folkerettslige forpliktelser implementeres i norsk rett for å få direkte internrettslig gjennomslag. De aktuelle gjennomføringsmåter er transformasjon eller inkorporasjon. Transformasjon kalles ofte omskriving og innebærer at det gis norske bestemmelser som tilfredsstiller kravene i de aktuelle traktater. Ved inkorporasjon eller henvisning tillegges selve traktaten lovs kraft ved en henvisning i norsk lov. Endelig kan man konstatere at norske regler allerede ivaretar traktatens krav (konstatering av rettsharmoni), og at det derfor ikke er nødvendig med nye bestemmelser.

Ved gjennomføring av traktatrettslige forpliktelser på tollområdet benyttes i stor utstrekning transformasjon eller konstatering av rettsharmoni. Når det skal tas stilling til valget mellom aktuelle gjennomføringsteknikker, kan man ta utgangspunkt i den tekniske utforming av det regelverk det er aktuelt å implementere.

På tollområdet dreier det seg ofte om til dels meget krevende dokumenter sett fra et rent teknisk eller rettsinformativt synspunkt. GATT- og WTO-avtalene er tunge og omfattende dokumenter som også er gjenstand for til dels store endringer. Å ta seg frem i dette avtaleverket er svært krevende. Å forutsette at en alminnelig importør eller tolltjenestemann skal kunne forholde seg til dette til dels voluminøse traktatrettslige regelverket, selv i oversatt form, synes lite realistisk.

På tollområdet tilsier derfor alene den tekniske utforming av det traktatrettslige regelverket at implementering bør skje enten gjennom konstatering av rettsharmoni eller transformasjon. Implementering gjennom henvisninger synes lite velegnet.

Implementering gjennom konstatering av rettsharmoni eller transformasjon fører til at de sentrale myndigheter må ta uttrykkelig og detaljert stilling til når en traktatrettslig forpliktelse bør medføre endring av norsk rett og på hvilken måte.

En innvending mot denne gjennomføringsmåten er at den ikke gir de tollpliktige en absolutt visshet for at de traktatrettslige forpliktelser er riktig gjennomført i norsk rett. Man må likevel gå ut fra at det sentralt i forvaltningen vil være en vilje til å ta hensyn til begrunnede påpekninger av at norsk rett ikke samsvarer med de internasjonale forpliktelser. Der de norske bestemmelser gir et visst rom for tolkningstvil, skal domstolene videre anvende det hevdvunne presumsjonsprinsipp om at norske bestemmelser formodes å ivareta norske folkerettslige forpliktelser.

Ulempene ved bruk av henvisningsprinsippet synes klart å overgå de mulige konsekvensfordeler når det dreier seg om så kompliserte regelverk som GATT og WTO. Følgelig bør man fortsatt benytte konstatering av rettsharmoni eller transformasjon.

Tolltariffens bestemmelser gir flere eksempler på en innarbeidelse av internasjonale traktatforpliktelser som kan medføre uklarhet. Etter § 3 nr. 2 fastsettes at Kongen "kan ... innenfor de rammer som GATT 1994 og WTO-avtalen setter, pålegge vedkommende vare antidumpingtoll". I § 3 nr. 2 er en tilsvarende henvisning til "de rammer som GATT 1994 og WTO-avtalen setter" som begrensninger for adgangen til å pålegge utjevningstoll. De aktuelle internasjonale avtaler, GATT 1994 og WTO-avtalen, er svært omfattende avtaleverk.

Denne form for halvveis henvisningsteknikk, kan forsvares med at den i seg selv ikke forestår selve implementeringen av de internasjonale bestemmelsene. Den finner sted når Kongen fastsetter internrettslige regler innenfor de rammene det internasjonale avtaleverket setter. Men spørsmålet blir da om henvisningen til GATT 1994 og WTO-avtalen eventuelt gir grunnlag for en forsterket presumsjonsregel ved fortolkning av norske regler hvis man ikke skulle ha gitt bestemmelser som ivaretar de traktatrettslige forpliktelser.

Videre blir hjemmelsavgrensningen til dels uklar. Det kan kreve omfattende anstrengelser å finne ut hvor de aktuelle grenser for Kongens regelkompetanse i disse tilfeller går. Det ville gi brukerne atskillig mer informasjon at man i delegasjonsbestemmelsene hadde angitt de hovedprinsipper som følger av de avtaler det henvises til.

I forskrift av 20. februar 1998 nr. 158 § 1 nr. 5 er det klart sagt at tollverdien skal fastsettes i samsvar med de forskrifter som er gitt i henhold til art VII i WTO-avtalen om tollverdi. Problemet her er at man ikke klart viser til hvilke internrettslige bestemmelser som er gitt for å gjennomføre disse reglene.

Det dreier seg altså om en uoversiktlig henvisningsteknikk med begrenset rettsinformasjonsverdi. Den er også unøyaktig. Menes f. eks. den til en hver tid gjeldende WTO-avtale, eller bare den som opprinnelig ble inngått? Hvis man skulle mene den til en hver tid gjeldende WTO-avtale, kan det reises spørsmål om delegasjonskompetansen går vel langt. Den samsvarer imidlertid med den vidtgående delegasjonskompetanse som er gitt Kongen gjennom tolloven § 2 nr. 5.

Tollverdiforskriften av 3. desember 1980 nr. 4917 § 8 første ledd eksemplifiserer en form for blanding av omskrivnings- og henvisningsteknikk, der resultatet også blir direkte galt, trolig fordi forskriftsgiveren ikke har ivaretatt rimelig kvalitetssikring. Det heter:

”Hvis tollverdien av de innførte varer ikke kan fastsettes etter bestemmelsene i §§ 2 til 7, skal tollverdien fastsettes på rimelig måte i samsvar med prinsippene og de alminnelige bestemmelser i denne Avtale og i Artikkel VII i Generalavtalen og på grunnlag av de oppgaver som er tilgjengelige i Norge.”

Her har man foretatt en omskrivning som bare har vært en ren avskrift og derfor øyensynlig tatt med seg en henvisning til ”denne Avtale” der dette blir meningsløst ut fra plasseringen av den oversatte tekst i en norsk forskrift. Videre kan man gjennom den generelle referanse til de alminnelige bestemmelser i GATT eller WTO stå overfor en form for implementering gjennom henvisning. Imidlertid synes dette å bli et eksempel på en uklar henvisningsform der det må stilles spørsmålsteget ved om forskriftsgiveren virkelig har ment å foreta en så generell inkorporasjon av det folkerettslige regelverket. I tillegg kommer at det kan være mer enn vanskelig for brukeren å finne frem i dette i disse traktatene. Det gir mer presise og sikre løsninger at forskriftsgiveren mer fullstendig omskriver de bestemmelser som man mener skal gjelde etter norsk rett.

2.3.2 Implementeringsnivå: Lov, plenarvedtak eller forskrift?

Utviklingen av norsk tollovgivning har de senere år i stor utstrekning vært traktatdrevet. Nye internasjonale avtaler medfører nye plikter til å redusere tollsatser eller endre reglene om fastsettelse av tollverdi. Tolloven reflekterer i liten utstrekning denne utvikling.

De mange endringer i det folkerettslige traktatverket, og hyppigheten av dem, kan gjøre det vanskelig å la implementeringen skje gjennom endringer av formell lov. Men loven bør i større grad avspeile hvilken stor betydning de internasjonale traktatforpliktelsene har for norsk tollrett. Man er vant til at skatte- og avgiftslovgivningen er gjenstand for relativt hyppige endringer. Det er for rettsinformasjonen og arbeidsdelingen mellom Stortinget og forvaltningen lite tilfredsstillende med en situasjon der loven mer får karakter av en fullmaktslov der forvaltningen gjennom forskrifter innpasser de endringer som traktatforpliktelsene medfører. Den omfattende derogasjonsbestemmelse i tolloven § 2 nr. 5 legger ikke grunnlaget for en god inndeling mellom hvilke regler som innpasses i loven og hvilke som vedtas i forskriftsform. Resultatet har da også blitt en tollovgivning der loven omfatter det formelle som de fleste brukere antagelig mener er mindre viktig, mens de økonomisk viktige materiellrettslige bestemmelser står i plenarvedtak og særlig i forskrift.

Siden tollretten for tiden utvikles gjennom endringer eller forskutteringer av endringer i de aktuelle traktater, GATT og WTO, detroniseres automatisk formell lov til et formelt rammeverk, dersom man ikke i større grad implementerer de sentrale traktatrettslige forpliktelser i den formelle tollovgivning.

En konsekvens av en slik implementering i formell lov, er at den utvider plikten til å forelegge for Stortinget traktatendringer som medfører at loven må revideres, jf Grunnloven § 26 annet ledd. Siden viktige traktater uansett skal forelegges Stortinget, og det er de sentrale traktatforpliktelser som bør gjennomføres på nivå av formell lov, burde konsekvensene likevel være små i praksis. Det er vanskelig å se at dette egentlig skulle vurderes negativt.

Selv om viktige traktater skal forelegges Stortinget, vil det ofte ved fremleggelsen av så omfattende folkerettslige avtaleverk, på en del punkter kunne være vanskelig for representantene å ha den fullstendige oversikt over hva Norge egentlig binder seg til. At de folkerettslige forpliktelser der de medfører viktige

endringer i norsk tollrett også må forelegges Stortinget som endringer i formell lov, kan bidra til å skape mer oversikt og bevissthet om hva traktatforpliktelsene i virkeligheten går ut på.

De fleste bestemmelser som gjennomføres i norsk rett for å ivareta folkerettslige forpliktelser på tollområdet, bør innpasses i forskrifter. De har et så vidt høyt detaljeringsnivå, og endres til dels så vidt hyppig, at forskriftsformen er mest naturlig.

Det kunne spørres om bestemmelsene som gjelder implementering av folkerettslige forpliktelser i større grad burde samles i en eller flere forskrifter, eller i visse deler av forskriftsverket. Av hensyn til brukerne vil det trolig gi størst fremkommelighet i regelverket at dette disponeres etter sitt materielle innhold. Bestemmelser som etter sitt innhold hører sammen, bør stå i sammenheng uten hensyn til om de representerer en gjennomføring av norske traktatrettslige forpliktelser.

Samtidig bør bestemmelser som etter sitt innhold gjelder samme type folkerettslige forpliktelser, inngå i samme regelverk. Gjeldende regler har flere eksempler på at man implementerer regler av samme type i forskjellige forskrifter etter hvert som de folkerettslige forpliktelser traktatfestes. Forskrift av 30. desember 1993 nr. 1360 gjelder preferansetollbehandling av produkter fra palestinske områder okkupert av Israel. Forskrift av 28. april 1993 nr. 325 omhandler tildeling av tollkvoter ut fra kvoteregulert preferansetollbehandling. Regulering av tollpreferansebehandling skjer også ved forskrift av 30. juni 1995 nr. 627 om overvåking av innførselen av visse landbruksvarer under den norske GSP-ordningen ved bruk av automatiske innførselstillatelser. Slike forskrifter om preferansetollbehandling bør samles ett sted ut fra et prinsipp om at samme type bestemmelser bør finnes samme sted i regelverket. Utredningens forslag om samleforskrifter til to nye tollover kan bidra til å oppfylle et slikt hensyn, selv om det kan medføre at mer forvaltningsrettslige bestemmelser skilles fra de som mer direkte gjelder tollgrunnlaget.

Derimot bør det av hensyn til kontrollen med implementeringen av de traktatrettslige forpliktelser og anvendelsen av presumsjonsprinsippet, hvert år forelegges for Stortinget en form for lov-/forskrifts- og traktatspeil som viser hvor i lov- og forskriftsverket de forskjellige traktatrettslige bestemmelser er innarbeidet. Et slikt speil vil være ressurskrevende å utarbeide. Dette skyldes imidlertid at få i dag har en fullstendig oversikt over sammenhengen mellom de forskjellige bestemmelser. Denne sammenhengen er det av en rekke grunner uheldig at ikke foreligger i større utstrekning.

Utarbeidelsen av et lov-/forskrifts- og traktatspeil ville bidra til å sikre at forvaltningen til en hver tid har en rimelig sikker oversikt over samspillet mellom de internrettslige og folkerettslige bestemmelser. Det ville også gjøre at rettsområdet ble mer tilgjengelig for private brukere og rettsteoretikere. I dag har enkelte bestemmelser i forskriftsverket mer generelle henvisninger til toll- og traktatbestemmelser som de øyensynlig skal bidra til å implementere. Denne type referanser kan være mer forvirrende enn informative. De viser ikke detaljert til hvilke bestemmelser det dreier seg om, og kan bli foreldet. Det har f.eks. ikke vært nødvendig å endre den internrettslige forskriften fordi denne fortsatt fører til rettsharmoni med de nye folkerettslige forpliktelser. Men disse forpliktelser bygger på nye traktater.

2.4 Anbefalinger

Utredningen anbefaler at Stortinget i det minste forelegges de endringer i tolltariffen som har funnet sted, med en påvisning av hvilke endringer som gir øket toll, i form av et vedlegg til neste års tollvedtak.

Utredningen anbefaler at gjennomføring skjer ved omskriving eller konstatering av rettsharmoni. Så langt mulig bør de regler som implementerer folkerettslige forpliktelser samles i visse regelsett som viser til de bestemmelser man mener å implementere. For en bruker er det relativt verdiløst med generelle referanser til så omfattende avtaler som GATT eller WTO. Derfor bør referansene være så spesifikke som mulig.

Utredningen anbefaler at tolltariffens innledende bestemmelser omredigeres. Ut fra de bestemmelser som har mer varig karakter. Alt etter betydning innpasses disse i formell tollov eller i tollforskrifter. Bestemmelser som har mer kortvarig betydning, beholder sin plassering i tolltariffens innledende bestemmelser. Dette vil typisk gjelde en oppregning av hvilke frihandelsavtaler Norge til en hver tid er bundet av og sentrale beløpsgrenser. Videre anbefales at Stortinget hvert år forelegges tolltariffens innledende bestemmelser i sin helhet, og ikke bare endringene, på samme måte som for Stortingets vedtak om skatt og andre avgifter.

Videre anbefaler utredningen at gjennomføring skjer i formell lov når det dreier seg om traktatrettslige bestemmelser av viktighet som ikke ut fra f eks forhandlingssituasjonen antas å ha utpreget kortvarig karakter. Det meste av implementeringen vil fortsatt skje gjennom forskrifter. Utredningen anbefaler ikke at disse forskrifter redigeres ut fra hvilke traktatrettslige regelverk de refererer seg til, men på basis av sitt innhold.

Utredningen fremhever at det vil bidra til sikrere oversikt over det kompliserte samspill mellom intern- og folkerettslige bestemmelser at det utarbeides og løpende ajourføres et lov-/forskrifts- og traktat-speil som viser hvilke lov- og forskriftsbestemmelser som enten omskriver eller bygger på konstatert rettsharmoni med folkerettslige avtaler.

3 Formell lovgivning om toll

3.1. Gjeldende rett: Tollov som tollforvaltningslov

Tolloven av 10. juni 1966 nr. 5 erstattet de tidligere lover 5. juni 1928 om tollvesenet og 18. desember 1959 om grensetollsamarbeid med fremmed stat. Tolloven gir fortsatt inntrykk av å være en lov om tollvesen, tollforvaltning og grensetollsamarbeid. Av dens 84 opprinnelige paragrafer er 10 opphevet uten at nye bestemmelser har fylt opp på de ledige numre. Av de gjenværende bestemmelser, er det bare én, § 42, som direkte gjelder tollverdien. Det dreier seg også langt på vei bare om en henvisningsregel: "Er tollverdi ikke deklarerert, eller er det grunn til å tvile på at en deklarerert tollverdi er riktig, fastsettes tollverdien i samsvar med tolltariffens regler."

Mange av de øvrige bestemmelser gjelder tollforvaltningen, eller tollvesenet i en mer utvidet forstand. Tolloven har regler om tollforvaltning (kap II), tollkontroll og tollbehandling (kap III), trafikken til og fra tollområdet (kap IV), tollekspedisjon av varer (kap V), mengdebestemmelse og verdsettelse (kap VI som bare inneholder den nevnte § 42), lagring av ufortollete varer (kap VII), sending av ufortollet vare (kap VIII), etterberegning og tilbakebetaling av toll (kap IX), straff og administrative reaksjoner (kap X), grensetollsamarbeid med annen stat (kap XI), klage og omgjøring (kap XII) som er opphevet, og ikrafttreden med opphevelse og endring av gjeldende lover (kap XIII).

Tolloven ble gitt i 1966 og bærer tydelig preg av å være skrevet før IT- og internett-alderen. Loven forutsetter gjennomgående at det dreier seg om fysiske varer som passerer grenser, om tradisjonelle transportmidler, om varer som skal lagres, som kan forderves og som eventuelt må realiseres. Lovverket trenger en modernisering som, om enn bare gjennom forskriftshjemler fordi problemstillingene anses uavklart, tar høyde for de spørsmål som oppstår ved linjeoverføring av digitale signaler (som ikke utløser toll, men kan medføre innførselsmerverdiavgift, jf nedenfor).

Tollovens deklareringsbestemmelser er ikke à jour med rutinene for elektronisk deklarerer. Dette er det et klart behov for å regulere nærmere i lovs form, i det minste med loven som en basis for visse forskriftsbestemmelser.

Videre er tolloven foreldet når det gjelder regler om tollkontroll og tollbehandling. Bestemmelsene bygger i for stor utstrekning på forestillingen om fortolling som en forretning som foretas på grensen av fysiske varer, eventuelt til og fra frilager eller tollager. Det er en hjemmel for bokettersyn, dvs. kontrollforretning som gjelder undersøkelse av regnskapsbøker og bilag, jf § 17. Men det må åpenbart være en fare for at lovens nesten eksklusive og foreldede fokus på rent fysiske kontroller ved grensepassering, kan mislede. På 90-tallet har tollvesenet likevel lagt om sine rutiner slik at atskillig kontroll foregår gjennom revisjon av regnskaper og ikke som grensepasseringskontroll. Tolloven reflekterer ikke denne utvikling, og dens foreldede fokus stimulerer i hvert fall ikke tollvesenet til ytterligere å legge om rutinene. Ut fra et rettsinformasjonssynspunkt gir tolloven et misvisende inntrykk av de oppgaver en moderne tollforvaltning står overfor. Det er ønskelig med flere bestemmelser om kontor-, bilags- og regnskapskontroller som bringer tollkontrollen mer på linje med rutinene for bokettersyn etter skatte- og merverdiavgiftslovgivningen.

Flere av bestemmelsene i tolloven omhandler mange detaljspørsmål som vanskelig kan anses så sentrale for moderne tollbehandling, at de forsvares plassering i formell lov. Flere av reglene pakkehus og opplagssteder kan plasseres i forskrifter. På den annen må det være ønskelig at man på lovs nivå gir mer

utførlige bestemmelser om tollkreditt, jf tolloven § 35, som i praksis har stor betydning for de tollpliktiges rettsstilling. En del av bestemmelsene om tollkreditt som er tatt inn i tollovforskriften av 15. desember 1967 nr. 8962, kan med fordel ut fra sin sentrale stilling i systemet, tas inn i en tollforvaltningslov.

Sentrale permanente regler har til dels forankring i tolloven, og dels i tolltariffens innledende bestemmelser. Forskriftene er delvis forankret i tolloven eller tolltariffens innledende bestemmelser, delvis i merverdiavgiftsloven og delvis i andre forskrifter. Hjemmelskjedene er, som allerede nevnt, uoversiktlige.

3.2 Ny lov om tollforvaltning

Tolloven inneholder atskillige bestemmelser som mest gjelder tollforvaltning og den forvaltningsmessige side av privates forhold til tollforvaltningen. Disse bestemmelser kunne skilles ut i en egen lov om tollforvaltning. I tollforvaltningsloven bør det legges stor vekt å utforme et kontrollerbart system for selvdeklarasjonsplikt for toll. De oppgaver som Statens Kornforretning ivaretar gjennom tildeling av importkvoter mv bør også reguleres i en tollforvaltningslov. Dette kan føre til at disse funksjoner underlegges et mer alminnelig tilgjengelig regelverk underkastet de vanlige prinsipper for tildeling av rettigheter gjennom offentligrettslige bestemmelser.

Tollretten har tradisjonelt tatt sitt utgangspunkt i en forestilling om tollpassering som en fysisk grenseoverskridelse. Internett og andre kommunikasjonsformer har medført at en rekke tjenester og varer (standard programvare) overføres over linje. Tollvesenets tradisjonelle grensepasseringskontroll kan ikke håndtere disse forhold. Derfor er det nødvendig å legge om kontrollen til å bli mer på linje med den som foretas for innbetaling av skatt og merverdiavgift. Tollvesenets kontroll må i enda større grad bli lik den bokettersynskontroll som benyttes ved kontroll av inntektsskatt og merverdiavgift. Man må kontrollere reskontroer mot deklarerte importører. For å få frem hva som inngår i tollverdien må man videre kontrollere frakt, forsikring, konsulenttjenester mv. Regelverket bør bygges ut slik at denne type kontor- og bilagskontroller er mer inngående regulert.

Det bør for særskilt utplukkede spørsmål være mer kombinerte kontroller (inntektsskatt, toll- og merverdiavgift). Det kreves atskillig regnskapsteknisk kompetanse å forstå moderne regnskap og fakturering. Når først denne kompetanse besittes, er det antagelig relativt enkelt å koble det man finner opp mot både inntektsskatt-, toll- og avgiftsregler. Grunnleggende sett dreier det seg etter alle regelsettene om at fakturaer og prising skal være "riktig". – De store internasjonale revisjonsfirmaene lar visstnok i stadig større grad personer med kompetanse innenfor tollverdi arbeide parallelt eller i grupper med personer med kunnskap innenfor internprising innenfor inntektsskatteretten. Regelverket bør bygges opp slik at det åpner mer uttrykkelig for tverrgående samarbeid mellom forskjellige deler av skatteetaten om denne type felles vurderingsspørsmål, jf også nedenfor om internprisingsproblemer.

Videre må regelverket om elektronisk deklarering gjøres mer tydelig og detaljert enn det som f.eks. i dag fremkommer gjennom tollovforskriften 15. desember 1967 nr. 8962 punkt 1.2.3.

Tollvesenet er i lagt en del oppgaver av statistisk karakter og skal oppkreve en del opplysninger. Undertiden er regelverket utformet slik at det kan være vanskelig for den private å kontrollere hvilke opplysninger Tollvesenet har hjemmel for å kreve helt konkret. Tollovforskriften punkt 5.1.2 første ledd g) og punkt 5.1.6 bestemmer at man skal avgi de "[s]tatistiske anførsler for øvrig som kreves som grunnlag for importstatistikken" og at det "må gis de statistiske anførsler som kreves". Men det er ikke gitt nærmere henvisninger til hva som mer konkret kreves.

3.3 Ny lov om tollgrunnlag

Ved siden av en ny tollforvaltningslov må det gis en egen lov om den materiellrettslige side av tolling som særlig vektlegger tollgrunnlaget. Denne loven kunne hete lov om tollgrunnlag. En slik oppdeling kunne gjøre det lettere å finne frem til bestemmelser som særlig har betydning for erleggelse av merverdiavgift.

Sentrale bestemmelser som anses å være av mer permanent karakter, burde hentes opp fra forskriftsverket. Flere bestemmelser i tollverdiforskriften 3. desember 1980 nr. 4917 er av en så prinsipiell betydning at de burde inngå i en ny tollgrunnlagslov. Gjeldende tolov er på mange materiellrettslige punkter så ufullstendig at man f.eks. ikke kan engang forstå hovedprinsippene for fastsettelse av varers

tollverdi ved å lese loven. Dette gjelder ikke minst de sentrale regler om at hovedregelen er at transaksjonsverdien avgjør, jf tollverdiforskriften § 2.

Bestemmelsene om hvilke utgifter som skal innregnes i tollverdien i tillegg til faktisk betalt pris, jf tollverdiforskriften § 9, er til dels for detaljerte til å inntas i lovteksten. Men tollgrunnlagsloven må ha tilstrekkelig med bestemmelser om de materiellrettslige forhold til at hovedtrekkene i systemet fremgår av loven.

En egen lov om tollgrunnlag vil gjøre det lettere å finne en mer redaksjonell utforming av forholdet mellom toll- og merverdiavgiftslovgivningen. Dette må anses som en hovedutfordring i arbeidet med en teknisk revisjon av tollovgivningen.

Forskrift av 12. april 1991 nr. 278 hjemler en adgang til å be tolldistriktssjefen om en forhåndsuttalelse om tariffing, jf hjemmelsbestemmelsen i tolloven § 15 annet ledd. Siden det her dreier seg om avgjørelser som binder begge parter og kan ha stor betydning, jf forskriften § 3, ville det være naturlig å innta flere av reglene i en ny tollforvaltningslov.

Som et spørsmål som gjelder mer innholdsmessig revisjon kan det nevnes at fra de avgiftspliktiges side er det antagelig et tilsvarende behov for forhåndsbeskjed om tollverdien. Med utviklingen av forhåndsbeskjedordninger innenfor inntektsskatteretten kan det synes like naturlig å gå videre med tilsvarende ordninger innenfor toll- og avgiftsretten. Dette gjelder ikke minst siden spørsmålene om internprising blir stadig mer sentrale.

3.4 To samleforskrifter til tollforvaltningsloven og tollgrunnlagsloven

Forskriftsverket til tolloven er usedvanlig uoversiktlig. Dette er særlig uheldig siden man finner så få viktige materiellrettslige bestemmelser i selve tolloven. Fordelingen av bestemmelser mellom tolltariffens innledende bestemmelser og forskriftsverket virker tilfeldig. Man kan ikke ut fra en overordnet systematikk slutte seg til hvor reglene er plassert.

Det er allerede anbefalt at tolltariffens innledende bestemmelser gjennomgås. Overordnede regler av mer varig materiellrettslig karakter plasseres i tollgrunnlagsloven, og for mer forvaltningspregede bestemmelser i tollforvaltningsloven. Mer underordnede bestemmelser vedtas som forskrift.

Samtidig bør forskriftene til tolloven gjennomgås og omredigeres etter det mønster som er brukt for den nye skatteloven. To samleforskrifter, en til lov om tollforvaltning og en til lov om tollgrunnlag, ville gjøre regelverket lettere tilgjengelig for brukerne. I dag er det f.eks. et betydelig rettsinformasjonsproblem at merverdiavgiftslovens regler om innførselsmerverdiavgift enten henviser generelt til ”reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling”, jf merverdiavgiftsloven § 62 første ledd, eller til enkelte paragrafer i tolloven, jf merverdiavgiftsloven § 64, men uten at brukeren lett kan finne frem til de aktuelle bestemmelser eller underliggende forskrifter.

Videre er det nokså vanlig innenfor tollretten med lange hjemmelskjeder, eller bare underordnede eller parallelle forskrifter, som gjør det tungt å finne frem i regelverket. Ikke minst gjelder dette når man skal søke fra merverdiavgiftsloven til forskriften om innførselsmerverdiavgift og videre til tolltariffens innledende bestemmelser og til slutt til forskrifter gitt med hjemmel i denne. Mer alminnelige eksempler er tollovforskriften 15. desember 1967 nr. 8962 punkt 7.1.4.2 som bestemmer at Tollvesenet kan kreve lagerleie ”etter de til en hver tid fastsatte satser”, men uten å vise til hvor disse satser er fastsatt. Samleforskrifter kan bidra til å motvirke denne fragmentering av regelverket. Et system med samleforskrift kan også medvirke til sikrere oppdatering. Forskrift av 30. januar 1976 nr. 1 om oppkreving av lageravgift for bruk av tollvesenets pakkhus og opplagssteder er inntatt i Lov- og forskriftssamling for Tollvesenet (mai 1998), men det fremgår ikke at forskriften har vært endret siden den ble gitt i 1976, og satsene virker ikke oppdatert.

Et system med samleforskrifter kan videre hindre at forskrifter gjentar, i litt modifisert form, de definisjoner som allerede er gitt i lovteksten, jf definisjonene av tollager i tolloven § 1 nr. 14 og tollovforskriften punkt 7.2.1.

3.5 Anbefalinger

Utredningen anbefaler at det utarbeides to nye formelle lover: Tollforvaltningsloven og tollgrunnlagsloven. Til disse to lover utarbeides to nye samleforskrifter der man inntar forskriftsbestemmelsene om toll.

4 Forholdet mellom merverdiavgifts- og tollovgivning

4.1 Innførselsmerverdiavgiften dominerer

Merverdiavgiftsloven § 1 bestemmer at merverdiavgift skal betales ved innførsel. Denne innførselsmerverdiavgiften står i en særstilling i forhold til annen merverdiavgift fordi den ikke forutsetter at det finner sted en omsetning (eller uttak).

I det internasjonale regelverk som i stor utstrekning styrer norsk tollovgivning og -satser forutsettes et klart skille mellom merverdiavgifts- og tollregler. EØS-avtalen regulerer direkte toll, men, som et utgangspunkt, ikke merverdiavgift. Selv om en rekke av bestemmelsene innenfor både frihandelsavtaler, WTO og EØS setter klare grenser for utforming av bestemmelser om merverdiavgift ved innførsel, forutsettes et skille mellom merverdiavgiftsregler og tollregler. Utgangspunktet er følgelig at merverdiavgiften som en generell omsetningsavgift ikke er underlagt Norges folkerettslige forpliktelser etter GATT, WTO eller EØS. Imidlertid kan Norge ikke bruke merverdiavgiften til å diskriminere mot import. Dette følger av de generelle ikke-diskrimineringsbestemmelser i de aktuelle traktater.

Fra et teknisk synspunkt er det en hovedutfordring å utforme et regelverk som på en langt mer hensiktsmessig måte ivaretar samspillet mellom merverdiavgiftsloven og tollretten.

Tolloven er, som allerede påpekt, provenymessig etter hvert blitt en lov om innførselsmerverdiavgift. Denne utviklingen avspeiles overhodet ikke i tolloven. Den manglende regulering av, eller i det minste henvisning til innførselsmerverdiavgiften, svekker rettsinformasjonsverdien av å sette seg inn i rettsområdet ved å lese tollovens bestemmelser. Tollovens viktigste økonomiske funksjon lar seg ikke avdekke gjennom en tilegnelse av tollovens bestemmelser alene. Dette må av mange grunner anses problematisk.

På den annen side kan det innvendes at fortolling ikke egentlig forutsetter illeggelse av toll. Etter tolloven § 1 nr. 7 er fortolling en ren registreringsforretning ”som innebærer at en vare helt frigjøres fra tollvesenets befatning”. Det er denne registreringsforretningen som samtidig benyttes til å legge andre avgifter, herunder innførselsmerverdiavgift, som påløper ved innførsel til Norge. Tollvesenet står også for andre ekspedisjoner, kalt tollekspedisjon, som innebærer en begrenset rett til å disponere over ufortollet vare, f.eks. vare i transitt (jf. tolloven § 1 nr. 6). Imidlertid vil de fleste rent språklig forstå fortolling som en forretning der det ilegges toll. Og det kan bidra til å komplisere bildet for brukerne av reglene at den viktigste økonomiske funksjon for staten ved fortolling er innkreving av innførselsmerverdiavgift.

Utviklingen av reglene om IT-produkter avspeiler hvordan tollbestemmelsene primært ivaretar innkreving av innførselsmerverdiavgift. Under ministerkonferansen i WTO i Singapore i desember 1996 sluttet Norge seg til en avtale om at tollsatsen på IT-produkter pr 1. januar 2000 settes til 0. Med IT-produkter forstås i denne sammenheng varer som telekommunikasjonsutstyr, maskiner og utstyr for automatisk databehandling, halvlederkomponenter, samt visse maskiner og råvarer for fremstilling av halvlederkomponenter (jf. vareliste i Vedlegg I til St. prp. nr. 62 (1996–97) og Grunnlagsdokument fra NHD om rammebetingelser for elektronisk handel 1998 pkt 4.1.) Disse IT-produkter er like fullt varer etter merverdiavgiftsloven som skal belegges med innførselsmerverdiavgift på 23 % uten nærmere unntagelser eller satsreduksjoner.

Det er ikke toll på digitale signaler. Programvare som overføres pr linje, er like fullt belagt med innførselsmerverdiavgift på 23 % når den etablerte definisjonen av standard programvare er tilfredsstillt. Problemet med å kontrollere innførsel er lagt til tollmyndighetene, men det dreier seg provenymessig om et rent avgiftsspørsmål.

Generelt synes man å kunne hevde at problemet med internasjonale overføringer av elektroniske signaler er et merverdiavgiftsspørsmål. Det samme gjelder etter utviklingen innen WTO for IT-produkter. Annen elektronisk handel, det som i lovverket også omtales som postordresalg, består i at andre produkter enn signaler og IT-produkter bestilles over Internett fra utenlandske leverandørers hjemmesider. Dette blir

mer som en vanlig innførselstransaksjon der utviklingen gjennomgående er at varene nesten alltid er merverdiavgiftspliktige, men sjelden, og i stadig mindre grad, gjenstand for tollavgifter.

For næringsdrivende registrert i merverdiavgiftsmanntallet defineres merverdiavgift betalt ved innførsel som en inngående merverdiavgift som gir rett til fradrag i utgående merverdiavgift, eller til refusjon, ved avgiftsoppgjøret, jf merverdiavgiftsloven §§ 4 annet ledd og 21 første ledd. Til tross for denne fradragsretten ender brutto innførselsmerverdiavgift med tillegg av investeringsavgiften like fullt opp som en inntekt for statskassen påplussert de merverdier som tilføres de importerte produkter videre i verdikjeden i Norge. Den formelle oppbygging og den detaljerte utforming av avgifts- og tollbestemmelsene ivaretar bare i liten grad at tollovgivningen inntektsmessig bare i begrenset utstrekning er en rendyrket tollavgiftslovgivning, men i et inntektsperspektiv i det alt overveiende en merverdiavgiftslovgivning. Dette gjelder både når lovgivningen vurderes fra det offentliges side som en inntektskilde eller fra de private side som en skattekostnad.

4.2 Blanco-henvisninger til tollretten

En viktig forskjell i forhold til strukturen i det øvrige regelverk om merverdiavgift er de blanco-henvisninger som finner sted til tollretten.

Merverdiavgiftsloven § 62 første ledd annet punktum bestemmer om avgiftsgrunnlaget: "Grunnlaget for avgiftens beregning fastsettes i samsvar med reglene for fastsettelse av varers tollverdi ved verdifortolling."

Om hvem som er avgiftspliktig, fastsetter merverdiavgiftsloven § 64: "Avgiften skal betales av den som etter lov om toll (tolloven) er vareeier. Tollovens §§ 37, 56, 57, 58, 59 og 69 får tilsvarende anvendelse for så vidt angår avgiften etter denne lov."

Videre legger merverdiavgiftsloven § 65 oppkrevningsmyndigheten og det administrative ansvaret for merverdiavgift ved innførsel til tollvesenet: "Avgiften oppkreves av tollvesenet. Tollovens § 9 får tilsvarende anvendelse på avgift etter denne lov."

Derimot skjer det eventuelle fradrag for innførselsmerverdiavgiften overfor de vanlige avgiftsmyndigheter, dvs. fylkesskattekontorene, og ikke overfor tollvesenet. Denne atskilte administreringen av henholdsvis betaling av og fradrag for inngående innførselsmerverdiavgift representerer en komplikasjon for brukerne av regelverket. At det foreligger en slik atskillelse anses innenfor denne utredningens ramme langt på vei som et spørsmål om reglenes innhold som ikke skal behandles. Imidlertid må utredningen ta stilling til om strukturen i tollovgivningen er lagt opp slik at denne administrative atskillelsen skaper minst mulig lovtekniske problemer.

4.3 Mål om flest mulig felles bestemmelser

Lovgiveren må ta stilling til hvilke overordnede rettspedagogiske siktemål som skal gjelde utformingen av merverdiavgifts- og tollovgivningen. Etter gjeldende norsk rett er altså løsningen at tollreglene i liten grad, eller knapt, henviser til merverdiavgiftsreglene. Derimot har merverdiavgiftsretten nærmest inkorporert store deler av tollretten i bestemmelsene om innførselsmerverdiavgift.

I valget av forholdet mellom merverdiavgiftslovgivningen og tollovgivningen står den norske lovgiveren også fritt i forhold til traktatrettslige forpliktelser. Dette er igjen et internrettslig spørsmål. Om reglene om innførselsmerverdiavgift skal bygge på tollreglene, er altså ikke et traktatrettslig spørsmål der Norge er folkerettslig bundet til å velge visse utforminger av reglene.

Gjeldende rett synes bygget opp ut fra en tankegang der den administrative myndighet for innkreving av merverdiavgift, så langt mulig bare skal være nødt til å anvende den lovgivning som vedkommen myndighet ellers administrerer. Ut fra en slik administrativ tankegang blir innførselsmerverdiavgiften gjennom blanco-henvisninger i merverdiavgiftslovgivningen omdannet til en hybrid avgift mellom toll og merverdiavgift. For de private brukerne må dette anses som en dårlig løsning. Den kan neppe være den beste for de offentlige myndigheter totalt sett siden innførselsmerverdiavgiften gjennom fradragsretten for inngående merverdiavgift er gjort til en sentral del av det generelle merverdiavgiftssystemet. Man unngår ikke at enten tollmyndighetene eller avgiftsmyndighetene i noen utstrekning må forholde seg til et regelsett de ellers ikke administrerer.

Et mulig utgangspunkt ville være å legge stor vekt på at de private parter i det vesentlige står overfor en grensepasseringskostnad i form av innførselsmerverdiavgift. Følgelig bør de private parter som utgangspunkt forholde seg til merverdiavgiftslovgivningen. For varer som skal belastes med toll, må det så anvendes bestemmelser av rent tollrettslig karakter.

En løsning ville være å gjennomgå de tollrettslige bestemmelser som skal anvendes ved innførselsmerverdiavgiften, og vurdere i hvilken utstrekning disse regler fullt ut kan gjøres til en del av det alminnelige merverdiavgiftssystem. Dermed ville man unngå endringer av reglene om merverdiavgift ved innførsel som utelukkende skyldes forandringer av rent tollrettslige bestemmelser. En begrensning for denne fremgangsmåten vil være at en del av de tollrettslige bestemmelser også anvendes for særavgifter.

Siden tolloven rent faktisk og økonomisk i det vesentlige er en lov om innførselsmerverdiavgift, særavgifter og toll, må det ut fra ønsket om et oversiktlig og enkelt regelverk være formålstjenlig med flest mulig felles bestemmelser. Videre må det antas at man så langt mulig bør gi merverdiavgiftslovens regler forrang fordi det er disse bestemmelser flest brukere støter på i andre sammenhenger.

Tollovens regler om etterberegning, tilbakebetaling, straff og administrative reaksjoner er til dels gitt tilsvarende anvendelse for innførselsmerverdiavgiften, jf merverdiavgiftsloven § 64 annet punktum. Disse bestemmelser bør i større utstrekning gjøres ensartede. En naturlig løsning er å la merverdiavgiftslovens vanlige bestemmelser om etterberegning, tilleggsavgift og straff også gjelde for innførselsmerverdiavgiften. – Dette er gjennom fortolkning lagt til grunn av sivilombudsmannen i uttalelse 7. juli 1999. I denne uttalelsen sluttet på en måte den kompliserte lovtekniske sirkel ad fortolkningsvei. Merverdiavgiftsloven § 64 henviser til toll § 69 om tilleggsavgift, som sivilombudsmannen så legger til grunn bør fortolkes i samsvar med merverdiavgiftsloven § 73 for så vidt gjelder tilleggsavgift på innførselsmerverdiavgift. Finansdepartementet har ennå ikke gitt sitt syn på sivilombudsmannens uttalelse. – I tillegg kunne det gis enkelte særlige regler for innførselsmerverdiavgift og toll som skyldes de særegne forhold innførselsmerverdiavgift og toll tidvis oppkreves under.

4.4 Tollverdi fortsatt som innførselsmerverdiavgiftsgrunnlag

Etter merverdiavgiftsloven § 62 første ledd annet punktum danner tollverdien basis for innførselsmerverdiavgiften. Denne tollverdien avgjøres av tollreglene og særlig av tollverdiforskriften. Etter merverdiavgiftsloven § 62 fjerde ledd skal "[t]oll og andre avgifter, herunder innførselsavgifter, medregnes i avgiftsgrunnlaget etter nærmere bestemmelser av departementet". En slik innregning av toll og andre avgifter er særlig praktisk for importerte varer. Det er for så vidt ikke ulogisk at man først beregner en tollverdi som rent faktisk vanligvis ikke medfører illeggelse av toll, men skal være et beregningsgrunnlag for merverdiavgift. Så legger man eventuell toll, samt særavgifter som typisk ilegges på et annet grunnlag enn et verdigrunnlag, inn i den tollverdien som dernest blir et oppjustert grunnlag for illeggelse av innførselsmerverdiavgift. Men sammenhengen er komplisert. Den bør ikke gjøres enda vanskeligere ved lite tilgjengelige regler om hvordan selve tollverdien fastsettes.

Den norske tollovgivningens regler om varer som skal fortolles, er bundet opp av internasjonale avtaler. Dette gjelder f.eks. reglene om tollverdi. Imidlertid er ikke Norge folkerettslig forpliktet til å la reglene om tollverdi etter de internasjonale avtalene legges til grunn for beregning av merverdiavgift. Norge står fritt til å la reglene om grunnlaget for innførselsmerverdiavgiften avvike fra bestemmelsene om tollavgiftsgrunnlag. Grunnlaget for innførselsmerverdiavgiften er et internrettlig lovgivningsspørsmål der lovgiver for tiden ikke er bundet av noen folkerettslige forpliktelser – med forbehold for de diskrimineringsforbud Norge har inngått på mer generelt grunnlag.

På den annen side følger mange andre land, herunder EU-landene et tilsvarende system som etter gjeldende norsk rett. Utgangspunktet for fastsettelse av merverdiavgiftsgrunnlaget er de tollrettslige bestemmelser. Et EU-lands tollmyndigheter er nasjonale, men utfører en funksjon på vegne av EU. Tollinntektene går til EU sentralt, med en form for prosentvis administrasjonsgebyr til det enkelte medlemsland. Å knytte reglene om grunnlaget for merverdiavgiften opp til tollverdien skal også fra EUs side sikre en ensartet praktisering etter de helt samme regler i medlemslandene når innførselsmerverdiavgift fastsettes. I praksis skal imidlertid fortolkningen av tollverdireglene variere mellom de 15 medlemslandene. Inntekte-

ne fra merverdiavgiften går, i motsetning til for toll, i hovedsak til det enkelte land, men med en mindre andel til EU sentralt.

Det er neppe ønskelig at Norge utformer et merverdiavgiftssystem som avviker vesentlig fra EU-landenes, og mange andre land, der dette ikke er nødvendig. Å knytte innførselsavgiftsgrunnlaget opp til reglene om tollverdi bidrar også til mer internasjonalt omforente løsninger, selv om man altså selv innenfor EU visstnok ikke makter å legge til grunn de samme fortolkninger. Dermed kan det synes mest fornuftig å opprettholde den gjeldende løsning at merverdiavgiftsreglene som i andre land, henviser til tollrettens regler om avgiftsgrunnlag. Imidlertid bør den utforming disse bestemmelser har fått, gjennomgås for å gjøre dem lettere tilgjengelig for brukere uten spesiell innsikt i tollrett. I det alt vesentlige klargjør reglene om tollverdi de samme krav til riktig pris som også ville blitt benyttet på et mer fritt grunnlag, jf nedenfor om internprisingsproblemer under toll-, avgifts- og inntektsskatt.

I loven om tollgrunnlag bør det innarbeides et eller flere egne kapitler der det klart fremgår at reglene skal anvendes både for merverdiavgift og toll. Bestemmelser som ikke skal gjelde for merverdiavgift, bør også innarbeides særskilt. Dette systemet vil så reflekteres i forskriftene og bidra til at det klart fremgår hvilke forskrifter som har relevans for innførselsmerverdiavgiften. Etter gjeldende rett angir visse tollforskrifter uttrykkelig at de skal anvendes både for toll og merverdiavgifter.

Reglene bør utformes samlet slik at man slipper for mange henvisninger fra avgiftsreglene til tollreglene. Innførselsmerverdiavgiftsforskriften av 12. desember 1975 nr. 2 (Nr 12) gir en rekke eksempler på disse tungvinte henvisningsrekker. Forskriften § 5 nr. 3 flg. bestemmer for flere forhold at det gis avgiftsfrihet ”i samme utstrekning som tollfrihet innrømmes”. Her bør reglene om de enkelte objekter utformes som fellesregler om toll og merverdiavgift.

Hjemmelskjedene for regler av betydning for innførselsmerverdiavgiften er til dels kompliserte på grunn av samspillet mellom avgifts- og tollregler. Etter merverdiavgiftsloven § 62 femte ledd kan departementet gi ”forskrifter om avgiftsfri innførsel av varer som i henhold til særskilt bestemmelse kan innføres tollfritt”. Forskrift av 12. desember 1975 nr. 2 (Nr 12) om beregning og innkreving av merverdiavgift ved innførsel § 4 bestemmer at det ikke skal ”beregnes merverdiavgift av varer som innføres tollfritt i henhold til tolltariffens innledende bestemmelser § 11, nr. 1 til 20 og nr. 24 til 29, § 13 og § 14 nr. 1 til 8, nr. 10 og nr. 14 og § 17 nr. c for så vidt angår varer som er reparert gratis i utlandet.”

De bestemmelser forskrift av 12. desember 1975 nr. 2 viser til i tolltariffens innledende bestemmelser, er til dels materiellrettslige regler, men til dels nye hjemler for bestemmelser inntatt i forskrift. For brukeren er disse hjemmelskjeder som veksler mellom avgifts- og tollavgivning urimelig tungvinte.

Flerleddede hjemmelskjeder kan også gjøre oversikten vanskelig for den som skal gi bestemmelsene. Ved å redigere en ny tollgrunnlagslov og samleforskrift slik at det tydelig fremgår hvilke regler som gjelder merverdiavgift, vil man unngå disse kompliserte hjemmelskjeder som veksler mellom merverdiavgifts- og tollavgivning.

Forskrift av 6. september 1995 nr. 785 om toll- og avgiftsfri innførsel av arvegods angir i § 1 hvilke avgifter forskriften gjelder for. Dette øker rettsinformasjonsverdien betraktelig, fremfor at man via hjemmelskjeder skal tilbake til tolltariffens innledende bestemmelser og deretter må huske å sjekke i innførselsmerverdiavgiftsforskriften § 4 om forskriften kan være aktuell for merverdiavgift. Tilsvarende gjelder forskrift av 13. mars 1996 nr. 266 om frisoner og frihavner § 2.

4.5 Harmonisering av merverdiavgifts- og tollreglene

Toll § 1 nr. 3 bestemmer at ”den som overfor tollvesenet er legitimert til å råde over en vare”, er vareeier. Denne definisjonen er ikke samstemt med merverdiavgiftsloven og de krav som stilles for rett til fradrag for inngående innførselsmerverdiavgift. Merverdiavgiftsloven § 25 gir bare rett til fradrag for inngående merverdiavgift som ”kan legitimeres med bilag”. Bilaget skal være forskriftsmessig, jf forskrift av 6. mai 1999 nr. 544 § 5-2 om dokumentasjonsplikt etter regnskapsloven. Det bør uttrykkelig nedfelles i regelverket at en avgiftspliktig har rett til fradrag hvis en annen som det kan dokumenteres har opptrådt på vegne av den næringsdrivende, er blitt ansett legitimert av tollvesenet. Dokumentasjonskravet må være utformet slik at det ikke oppstår fare for dobbeltfradrag for inngående merverdiavgift, både for vareeier etter tollreglene og for den egentlige vareeier.

Reglene om tollkreditt er ikke i tilstrekkelig grad utformet slik at de ivaretar hensynet til at det offentlige ikke skal belastes med fradrag for en inngående innførselsmerverdiavgift som faktisk ikke blir betalt. I prinsippet er fradragsretten for inngående merverdiavgift uavhengig av likviditetsstrømmene. Fordi regelverkene til dels er bygget opp uavhengig av hverandre, kan det i dag oppstå situasjoner der tollkreditt er gitt og innførselsmerverdiavgift ikke blir betalt uten at dette motregnes med fradragsrett for inngående avgift. Tollkreditten forfaller den 18 i påfølgende kalendermåned, jf tollovforskriften § 5.5.4, mens inngående merverdiavgift kan kreves tilbakebetalt innen tre uker etter at omsetningsoppgaven er innsendt, jf merverdiavgiftsloven § 24 tredje ledd. Tollkreditten kan brukes til å oppnå rentefordeler når den avgiftspliktige har fått innvilget forkortet termin ned til inntil én uke, jf merverdiavgiftsloven § 30 tredje ledd.

Teoretisk er det stort sett mulig å samordne disse to krav mot og overfor den avgiftspliktige også etter gjeldende frister, men regelverket bør her utformes mer integrert. Tollkreditten dreier seg i det vesentlige om innførselsmerverdiavgift, jf innførselsmerverdiavgiftsforskriften §§ 8 og 9, og bør derfor også formelt mer fremstå som del av samme regelverk. Et visst tilpasningsproblem kan skyldes at tollkreditten også gjelder særavgifter.

Reglene om tollkreditt må i større utstrekning utformes under det perspektiv at kreditten i det vesentlige ikke dreier seg om toll, men om inngående merverdiavgift og særavgifter. Det er en inkonsekvens i regelverket at det er mulig å få kreditt i forhold til en statlig myndighet for en avgift som man krever fradrag for, eller til og med få refundert, fra en annen statlig myndighet. Det bør legges inn en løpende motregningsordning, og behovet vil fremgå tydeligere når reglene om tollkreditt gjøres til en mer eksplisitt del av reglene om merverdiavgift og særavgifter.

I Nasjonalbudsjettet 2000 foreslår Regjeringen Bondevik innføring av en utvidet merverdiavgift med differensierte avgiftssatser. Trolig fordi man ikke er bevisst sammenhengen mellom toll og merverdiavgiftsrett påpekes ikke at varierte satser for matvarer bør skje ut fra kategorier som tar hensyn til nomenklaturen og nummereringen i tolltariffen (se St. meld. nr. 1 (1999–2000) side 133 til 135). Hvis man ikke baserer den differensierte merverdiavgiftssatsen på kategoriene i tolltariffen, vil det medføre at tollvesenet må klassifisere samme vare i forhold til to forskjellige regelsett.

Avgiftsgrunnlag, inntektsbeskatning og internprising – behov for koordinering

Internasjonalt regnes internprising som det mest sentrale kontrollområde ved overføring av varer og tjenester mellom landene. På begynnelsen av 90-tallet skal 60 % av internasjonal handel med varer, tjenester og teknologi ha foregått mellom konsernselskaper. Økningen av internasjonale fusjoner og oppkjøp og en generell utvikling mot større enheter gjør det sannsynlig at internprisingsproblemene kan øke ytterligere i omfang.

Ved innførsel oppstår spørsmålet om internprising særlig i tre relasjoner: Toll, merverdiavgift og inntektsskatt. Mange særavgifter bygger på andre avgiftsgrunnlag enn verdi, så som kilo og volum. Spørsmål om internprising gjelder bare ad valorem-avgifter eller skatter.

Myndighetenes kontrollfokus kan variere etter den avgift eller skatt man er satt til å administrere. Tollmyndighetene må ved tollfastsettelsen hindre at den private importør presser avgiftsgrunnlaget nedover og dermed unndrar avgift. Ved fastsettelsen av innførselsmerverdiavgiften vil det samme gjelde, men bare i forhold til tollvesenet som skal oppkreve selve innførselsmerverdiavgiften. Fylkesskattekontoret som skal gi fradrag for innførselsmerverdiavgiften som en inngående avgift, kan finne grunn til å stille spørsmålstegn ved det avgiftsgrunnlaget som er benyttet for beregning av den inngående avgift. Dette gjelder særlig der den avgiftspliktige ut fra reglene om tollkreditt ennå ikke har betalt innførselsmerverdiavgiften. I så fall vil fylkesskattesjefens innsigelse gjelde at avgiftsgrunnlaget er satt for høyt slik at fradraget for den inngående innførselsmerverdiavgiften blir for stort. I praksis skal en slik sprikende avgiftsfastsettelse ikke være et stort problem.

For skattemyndighetene er kontrollutfordringen å verne det norske skattefundamentet ved å hindre flytting av overskudd til utlandet. Ved import ivaretas dette ved å sikre at internprisen til den utenlandske selger ikke settes for høyt. Visstnok skal det være flere saker i praksis der det oppstår motsetninger mellom de – høyere - avgiftsgrunnlag som legges til grunn for toll og merverdiavgift, og de – lavere - verdier

som godtas ved inntektsligningen. Skal man legge til grunn de avgiftspliktiges utsagn, er det til dels betydelige kommunikasjonsproblemer mellom tolletaten og den øvrige skatteetaten. Tollvesenet skal generelt stille seg nokså avvisende overfor å ta hensyn til verdsettelse foretatt for andre skatteformål. En integrering av regelverket kunne bidra til å bygge ned kommunikasjonsbarrierer.

Sett fra de avgiftspliktiges side må muligheten for avvikende verdifastsettelse for samme vare eller tjeneste fra norske toll-, avgifts- og skattemyndigheter anses som uakseptabel hvis dette bygger på forskjellige vurderinger, og ikke på ulikheter i regelverket.

Tollovgivningen om tollverdi må utformes slik at det, så langt mulig, fremgår på hvilke punkter reglene avviker fra det som legges til grunn som omsetningsverdi ved ligningen. Mange brukere av reglene mener at det i de aller fleste tilfeller egentlig ikke eksisterer reelle forskjeller mellom de verdier man kommer frem til ved å anvende reglene om tollverdi i forhold til verdsettelsers etter anerkjente retningslinjer for internprising ved inntektsskatten. Et forbehold gjelder for royalty og lisensavgifter knyttet til videre distribusjon i Norge. Der skal visstnok tollvesenet hevde at dette er verdier som inngår i tollverdien, mens det synes rimelig klart at det er i hvert fall for inntektsskatten er en fradragsberettiget kostnad i forbindelse med det videre salget/bruken i Norge. Det lovtekniske poeng her er at slike eventuelle materiellrettslige forskjeller klart bør fremgå av regelverket.

Regelverket bør kanskje ikke inneholde en rettslig binding for senere avgifts- og skattemyndigheter til å legge til grunn de samme vurderinger ved verdsettelsen så langt tollverdien er fastsatt ut fra et skjønn. Imidlertid bør lovgivningen bygge på en presumsjon om at tollverdien uttrykker omsetningsverdien så langt en annen verdi ikke er sannsynliggjort. Hvis varenes eller tjenestenes verdi reduseres ved senere avgifts- eller ligningsbehandling, bør det legges inn en bestemmelse om automatisk justering av tollverdien som ble benyttet som grunnlag for toll- og merverdiavgiftsgrunnlag så langt det dreier seg om like vurderingsmomenter.

Felles regler om prising vil også gjøre det lettere for toll-, avgifts- og skatteforvaltningen å arbeide i felles enheter for å ta stilling til vurderingsspørsmål, jf ovenfor.

Realistiske grenser

Et spørsmål av mer innholdsmessig karakter er behovet for å ha realistiske beløpsgrenser mv som det er rimelig grunnlag for å anta bli etterlevet. Lite realistiske beløpsgrenser kan også ha den lovtekniske konsekvens at man ikke foretar et godt åjourhold av regelverket.

I reisegodsforskriften er det flere bestemmelser som ikke bærer preg av en realistisk holdning til hvilke regler som med rimelighet kan forventes å bli etterlevet. Man kan bare ta med seg 1 kg sjokolade- og sukkervarer, jf forskriften § 2 nr. 4. Andre eksempler på *law in the books* som antagelig har lite å gjøre med *law in practice* er bestemmelsene om at man kan bringe med seg 5 kg sjokolade for kr 30 i ekstra avgift, jf forskrift av 26. august 1998 nr. 846. Øyensynlig gjelder her intet ekstra merverdiavgiftstillegg. Dette er også en forvirrende form for integrering av toll og merverdiavgiftsbestemmelser.

Forskrift av 30. august 1978 nr. 1 om hva besetningsmedlemmer på norske marinefartøyer kan bringe med seg toll- og avgiftsfritt etter endt utenlandstokt har en kr 700-grense som tilsynelatende ikke har hengt med hevingen av den generelle reisegods-grensen på kr 5000 i forskrift av 26. mai 1978 nr. 12. Den manglende ajourføring kan skyldes at ingen praktiserer kr 700-grensen uansett. Den type inkonsekwenser kan trolig også lettere motvirkes ved at reglene knyttes mer sammen.

4.8 Anbefalinger

Utredningen anbefaler at reglene om toll og merverdiavgift utformes slik at det tas langt større hensyn til at tollreglene provenymessig i det alt overveiende er bestemmelser om innførselsmerverdiavgift. Flest mulig bestemmelser bør være felles. I stor utstrekning bør det tas hensyn til at de fleste private brukere av reglene uansett må forholde seg til regelverket om merverdiavgift. Det må vurderes om man forstøtt skal holde fast ved prinsippet om at grunnlaget for innførselsmerverdiavgiften utformes ut fra tollverdireglene som i stor utstrekning knytter opp til folkerettslige avtaler. Ved utformingen av merverdiavgiften står Norge fritt med forbehold for ikke-diskrimineringsbestemmelser. Siden de fleste land tilsynelatende følger et system med tollverdien som grunnlag for innførselsmerverdiavgift, går utredningen ut fra at

Norge fortsatt vil gjøre det. Utredningen anbefaler at man så langt mulig oppnår en ensartet og bindende fastsettelse av den verdi for importerte varer og tjenester som skal legges til grunn i forhold til både toll, merverdiavgift og inntektsskatt. Det anbefales at nye lover og tilhørende forskriftsbestemmelser om tollforvaltning og særlig tollgrunnlag gjennom særskilte kapitler uttrykkelig angir når en bestemmelse gjelder kun toll, eller både toll og innførselsmerverdiavgift. Videre anbefaler utredningen at man harmoniserer og koordinerer reglene om legitimasjon, og tollkreditt, samt klassifikasjon hvis merverdiavgiftssatsene differensieres.

* * *

VEDLEGG 2: OLA MESTAD - RETTSLEGE SIDER VED TOLLTARIFFEN

Professor dr. juris Ola Mestad
Senter for europarett, Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo
30. juni 2003

Til Finansdepartementet

1. OPPDRAGET

Finansdepartementet har i avtale 20.12.02 gitt meg i oppdrag å lage ei utgreiing om visse spørsmål knytte til rettslege rammer for utforming av tolltariffen. Utgreiinga inngår i arbeidet med Tollovprosjektet som departementet er i ferd med å gjennomføre. Departementet har bede om at følgjande fire spørsmålsgrupper blir vurdert:

- den folkerettslege bakgrunn for tolltariffen
- forholdet mellom Stortingets tollvedtak og tolltariffen
- bruk av forvaltningslova på vedtak om endring av tollsatsar
- tenlege former for kunngjering av tollsatsar

Eg har mottatt ein del dokument frå Tollovprosjektet, som eg ikkje spesifiserer her. Undervegs har eg hatt samtalar med folk i prosjektet og to førebels utgåver av utgreiinga har blitt oversendt. Utgreiinga er ikkje på alle punkt inndelt i dei fire spørsmålsgruppene som departementet har skissert, men gruppene er forsøkt dekkja, likevel i noko ulik djupne.

2. BAKGRUNN

For vurderinga av ulike statsretts-, folkeretts og forvaltningsrettsspørsmål rundt toll-regelverk er det fornuftig først å sjå noko på kva funksjon toll har hatt i det norske styringssystemet.

Toll har gått frå å vere den viktigaste inntektskjelda for den norske staten i alle år frå 1814 og gjennom heile 1800-talet, og til i dag der det samla provenyet frå toll i 2001 var ca.1,8 mrd., altså i praksis statsfinansielt uinteressant.¹ Gjennom heile 1800-talet utgjorde tollavgifter over 50% av dei samla statsinntektene. Dette må ein sjå i samanheng med at det i Noreg ikkje var inntektsskatt til staten i det heile mellom 1837 og 1892. Også under stordomstida for frihandel i siste halvdel av 1800-talet var såleis toll den viktigaste inntekta for staten.²

Bruk av toll har hatt ulike formål og funksjonar. Det sentrale formålet på 1800-talet var å skaffe statsinntekter, og i ein slik samanheng blir tollen gjerne omtalt som fiskaltoll. Avhengig av korleis den blir pålagt vil den likevel kunne ha andre tilleggsfunksjonar. Den vil kunne påverke handelsstraumar fordi høge tollsatsar på visse varer vil dempe eller heilt hindre handel i det vareslaget. Denne påverknaden vil kunne ha verknader for innanlands næringsliv gjennom å hindre konkurranse med importerte varer. I ein slik samanheng blir tollen gjerne kalt vernetoll eller beskyttelsestoll. Men toll på importerte råvarer vil i staden kunne verke hemmande på innanlands næringsliv fordi kostnaden på innsatsfaktorar aukar. Gjennom 1800-talet skifter argumentasjonen for toll ein del slik at i periodar er det uttalte formålet at toll skal verke som vernetoll. I grove trekk er vernetoll-argumentasjonen sterkast tidleg og mot slutten av hundreåret.

Ein annan sentral verknad av toll er innanlands fordelingsverknader mellom forbrukarar og regionar. Gjennom 1800-talet ser ein at verknaden av toll typisk vil kunne fordele seg ulik mellom by og land fordi forbruksmønsteret er ulikt. Og det vil kunne vere regionale verknader fordi behov og forbruk av ulike varer vil vere ulikt i ulike landsdelar.

På 1900-talet har toll vore eit viktig verkemiddel i den proteksjonistiske handelspolitikken i mellomkrigstida, og dette var mykje av bakgrunnen for etableringa av regelverket i GATT i 1947. Dette ligg og i namnet på avtalen: General Agreement on Tariffs and Trade. Formålet med GATT var å arbeide for å

¹ Til samanlikning var inntekta frå meirverdiavgift 65,6 mrd.

² Fritz Hodne, Norges økonomiske historie 1815–1970 (1981) s. 282. Den tid var også utførselstoll viktig.

fjerne restriksjonar på internasjonal handel. Grovt sagt kan ein seie at dette innebar to grep: for det første skulle ein stort sett forby andre handelsrestriksjonar enn toll, og for det andre skulle ein så forhandle om tollreduksjonar. Dette har skjedd gjennom ei rekkje forhandlingsrundar, og i dag er handelen med industrivarer nesten tollfri i store delar av verda. Dette omfattar også Noreg, som vel generelt har vore frihandelsvenleg bortsett frå i forhold til landbruksvarer. Denne posisjonen deler Noreg med mange andre vestlege land.

GATT-avtalen frå 1947 vart i 1994 med verknad frå 1995 tatt opp i WTO-avtalen, slik at den, med visse tillegg og mange særavtalar for ulike spørsmål, utgjer varedelen av handelsregelverket i WTO.³ WTO-regelverket utgjer den viktigaste folkerettslege ramma for norsk tollregulering saman med EØS-avtalen. I tillegg er tollspørsmål regulert i ulike andre frihandelsavtalar. Noreg er altså i dag folkerettsleg forplikta til å la vere å påleggje toll, iallfall utover visse maksimalsatsar, i svært mange relasjonar.

Traktatbinding av tollsatsar er ikkje berre ei utvikling i etterkrigstida. Handelstraktatar som regulerte tollspørsmål var også på 1800-talet viktige for Noreg. Den mest sentrale var den svensk-norske handels- og sjøfartstraktaten med Frankrike frå 1865, som var eit sentralt ledd i liberaliseringa av europeisk handel, og som på grunn av bestevilkårsklausulen gjorde at Noreg rettsleg vart kopla til den ekspanderande frihandelen gjennom eit nett av bilaterale handelstraktatar. Og i forhold til unionen med Sverige var tollregulering sentral i dei såkalte mellomrikslovene.

Den skisserte utviklinga har to viktige trekk. For det første har toll gått frå på 1800-talet å vere det mest sentrale statsfinansielle verkemidlet til i dag å utgjere eit relativt underordna ledd i norsk landbrukspolitikk. For det andre har internasjonale avtalar, dei siste åra særleg gjennom WTO, gjort at den nasjonale handlefridommen i tollspørsmål no er svært avgrensa.

3. STATSRETTSLEGE SPØRSMÅL

3.1 Innleiing

Utgangspunktet i statsretten er kompetanseregelen i Grl. § 75 a:

”Det tilkommer Stortinget:

at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31 December i det næst paafølgende Aar, med mindre de af et nyt Storting udtrykkelig fornyes;”

Dei statsrettslege spørsmåla som reiser seg i forhold til Tollovprosjektet er følgjande: For det første er det spørsmål om Stortinget står fritt til å velje vedtaksform, lov eller plenarvedtak, ved vedtak om toll (som må oppfattast som ein type skattevedtak). For det andre er det spørsmål om det finst reglar for grensa mellom det som kan fastsetjast i lov og det som kan fastsetjast i plenarvedtak når ein, som i dag ønskjer å fordele den samla reguleringa på begge vedtaksformer. For det tredje er det spørsmål om det er ulike rettsverknader av dei to vedtaksformene, og kva som er forholdet mellom dei dersom ulike vedtak har motstridande innhald. For det fjerde er det spørsmål om i kva omfang Stortinget kan delegere kompetansen til å treffe tollvedtak, anten ved lov eller plenarvedtak.

3.2 Generelt om Grunnlova § 75 a

I § 75 a blir altså Stortinget gitt kompetanse til lovgiving og skattlegging. Det kan drøftast om § 75 a gir lovgivingskompetanse, eller om den berre minner om den kompetansen som i alle fall følgjer av andre delar av Grunnlova, men det spørsmålet er det unødvendig å ta opp her.

Skattleggingskompetansen gjeld skattar i vid tyding, altså alle indirekte og direkte skattar og avgifter til statskassa. Dette omfattar toll. Eg har ikkje sett nokon som statsrettsleg vil skilje ut det å påleggje toll som ein særskild kompetansetype, sjølv om toll har ei mykje sterkare utanrikspolitisk side enn andre skatt- og avgiftstypar. Derimot er toll i statsrettslitteraturen typisk den mest omtalte skattleggingsmåten av

• ³ Dei andre hovuddelane av WTO-regelverket er avtalen om handel med tenester, GATS, General Agreement on Trade in Services, og avtalen om immaterialrettsspørsmål, TRIPS, Trade Related Intellectual Property Rights.

di forståinga av regelverket på 1800-talet naturleg nok konsentrerte seg om tollspørsmål fordi det ikkje var inntektsskatt til staten det meste av perioden.

Avgrensinga av skatteomgrepet i § 75 a har vore ein del oppe, også for domstolane. Generelt har ein lagt til grunn at avgifter til andre særskilde statlege fond etc. har falle utanfor, og at § 75 a regulerer avgifter som går direkte til statskassa. Det er klart at dette omfattar toll.

Den sentrale regelen i § 75 a er at skatte-(toll-)vedtak er tidsavgrensa: i praksis slik at det blir vedtatt i samband med statsbudsjettet for det komande året. Vedtaket kan ikkje gjelde lenger enn ut året etter vedtaksåret. Historisk var dette annleis fordi fram til 1869 var Stortinget samla berre kvart tredje år, og då var likeeins skattevedtaka treårlege.⁴ Men tidsavgrensing har det alltid vore i grunnlovsføresegna.⁵ Og tidsavgrensinga må gjelde for materielle pålegg om toll anten dei har lov- eller plenarvedtaksform.

3.3 Står Stortinget fritt til å velje form for tollvedtak?

I Grunnlova er det ikkje uttrykkjeleg løyst kva form skattevedtak kan eller skal ha: lov- eller plenarvedtak.

Spørsmålet vart reist i drøftingane på Eidsvoll, men ikkje avgjort.⁶ Bakgrunnen for det litt overraskande i at spørsmålet ikkje er regulert i Grunnlova, ligg i at det Adler-Falsenske utkastet til grunnlov var bygd på eit gjennomført to-kammarsystem. Dermed ville alle stortingsvedtak vere lovvedtak. Under forhandlingane på Eidsvoll vart strukturen i organiseringa utvikla slik at visse typar plenarvedtak kom inn, samstundes som det var uklart kva for krav til vedtaksform som skulle gjelde når ikkje noko uttrykkjeleg var sagt. I tillegg kunne den utforminga som § 75 a etter kvart fekk, ved at lovgiving vart tatt inn ved sida av skattepålegg, sjå ut som om den innebar ei likestilling av lovgiving og skattepålegg.

Spørsmålet om vedtaksform vart under forhandlingane reist av ein representant på Eidsvoll 10. mai 1814. Fungerande president Falsen gjorde framlegg om at spørsmålet skulle utsetjast til dagen etter, og då vart det vedtatt at "Fordelingen af bemeldte Forretninger skulde overlates til Storthinget selv" (s. 29). Det var samstundes i følge Morgenstjerne klart at i utgangspunktet hadde Kongen sanksjonsrett både i forhold til lov- og plenarvedtak dersom ikkje anna uttrykkjeleg var sagt eller følgde av innhaldet av kompetanseregelen ved kontrollrettar etc. (s. 30).

I reglementet som det første ordentlege storting fastsette 1815-16 vart både lov og skattlegging lagt til avdelingsbehandling, altså behandling som lov.

I 1830 vart Tolltariffen for første gong i staden vedtatt som plenarvedtak, og det har sidan vore tilfelle. Fordelinga mellom tollov og tolltariff-vedtak då var likevel ikkje i tråd med fordelinga i dag, jfr. nedanfor.

Framover 1800-talet vart sanksjonsretten i forhold til skattevedtak ikkje sett på spissen heile tida. I 1830 då Stortinget for første gong vedtok Tolltariffen ved plenarvedtak sanksjonerte Kongen likevel uttrykkjeleg "som Lov". I 1833 vart det gitt sanksjon ved kongeleg resolusjon men utan tillegget "som Lov". Og i 1836 og deretter valde Kongen i staden uttrykket at vedtaket "skulde bringes i Udøvelse", og det uttrykket vart brukt vidare.⁷ Aschehoug framhevar at bruken av dette uttrykket likevel ikkje inneber at Kongen har gitt opp sanksjonsretten, men berre at han ikkje vil "gjenopvække Tvisten" om han kan nekte sanksjon (s. 362).

I Eckhoffs Rettskildelære blir omlegginga i 1830 frå lovvedtak til plenarvedtak omtalt som eit eksempel på at praksis i Stortinget har ført til ei forfatningsendring. Endringa må i så fall vere at det tidlegare ikkje skulle ha vore tillate å bruke plenarvedtak, men det er vel usikkert.⁸

I statsrettsteorien er oppfatninga at skattevedtak kan skje anten i form av lov- eller plenarvedtak.⁹ Dette er eg eining i. Men for materielle skattevedtak i lovs form gjeld like fullt tidsavgrensinga i § 75 a.

• ⁴ Aschehoug II s. 227.

• ⁵ Tanken med at skattevedtak i folkeforsamlinga skulle vere tidsavgrensa, skal stamme frå den franske revolusjon, Aschehoug II s. 231.

• ⁶ Morgenstjerne i TfR 1899 s. 18–42. Framstillinga nedanfor byggjer på denne artikkelen.

• ⁷ Aschehoug II (1892) s. 361–362.

• ⁸ Eckhoff, Rettskildelære (2001) s. 215

Dette gjer det meir tungvint å bruke lov fordi framgangsmåten ved lovvedtak er meir omstendelig, og praksis er då plenarvedtak. Samstundes er årlege skattevedtak tungvinte dersom vedtak om alle reglar knytte til pålegg og oppkreving av skatt må gjerast årleg, og i praksis har det utvikla seg ei fordeling av reglar på plenarvedtak og lov, som er utgangspunktet for dei spørsmåla eg er beden om å sjå på.

3.4 Er det grenser for fordelinga av regulering mellom lov og plenarvedtak?

Fordelinga mellom tollov og plenarvedtak i dag er at tolltariffen inkludert den innleiande delen med generelle reglar, derunder kompetansereglar, blir vedtatt som plenarvedtak, medan innkrevjings- og kontrollreglar står i tollova.¹⁰ Spørsmålet er om Stortinget statsrettsleg er bunde til å gjere vedtaka i tråd med dette.

Den noverande fordelinga av reglar mellom lovgiving og plenarvedtak ser ut til å ha blitt fastlagt på grunnlag av innstillinga avgitt i 1841 frå tollkommisjonen av 1839.¹¹

Kommisjonen hadde seks medlemmer, og var leia av tollkasserar Otto Lange. Av medlemene bør ein nemne særskilt professor A. M. Schweigaard, fordi det er nærliggjande å tenkje seg at han, som rettsvit-skapsmann, har vore sentral i utforminga av prinsippa for fordeling av føresegner mellom lov og plenarvedtak (tolltariff).¹² Kommisjonen drøfter over meir enn sju sider spørsmålet om fordeling av føresegner, og seier om dette m.a.:

”Forholdet mellem Toldloven og Toldtarifferne.

Spørgsmaalet om hvilke Dele af de til Toldvæsenet henhørende Bestemmelser, der retteligen have deres Plads i Loven, og hvilke i Tarifferne, er bleven af ikke ringe Vigtighed efter at den strengere Grundlovsfortolkning fra det 6te ordentlige Storting af er bleven gjort gjældende, at kun den Første, men ikke de Sidste skulle behandles i de for egentlige Loves Istandbringelse foreskrevne Former.

Med dette Spørgsmaals Drøftelse har Kommissionen saameget mindre fundet nogen sikker Veiledning i de Grændseskjel, der i de nu gjældende Toldbestemmelser er fastsat, som toldloven er bleven til paa en Tid, da Tarifbestemmelserne vedtoges som Lovbeslutninger, hvoraf Følgen maatte blive, at det fra den juridiske Side var ligegyldigt, hvor en Bestemmelse fik sin Plads, og at Hensynet til den letteste og beqvemmeste Redactionsmaade kom til at gjøre Udslaget; hvilket Hensyn maatte lede til, at de specielle Bestemmelser, der ere modtagelige for en tabellarisk eller schmatisk Form, henvises til Tarifferne, medens Loven kom til at optage de mer almindelige Forskrifter, der ikke kunne fremstilles uden ved Hjælp af en udførligere Ordforklaring.

Paa et saa ydre og tilfældigt Skjelnemærke kan der nu ikke længere bygges, hvorimod Delingsgrunden maa hentes fra den i Grundlovens § 75 Lit. A opstillede Modsætning mellem at give Love og at paalægge Skatter: en Modsætning, hvoraf det sidste Led er bestemt ved Beslutningens Object eller Indhold, og derfor maa tjene til Rettesnor ved de nærværende Spørgsmaal. Paa Grund af denne Modsætning formenes Tarifafdelingen eller de Tolden vedkommende Bestemmelser, der faa deres Tilværelse ved Beslutninger, fattede i Storthingets Plenum, og igjen tabe deres Gyldighed med Budgettterminens Udløb, at burde indbefatte den hele Toldbeskatning, ligemeget om Beskatningsreglerne ere modtagelige for en registermæssig opregnende Fremstilling, eller om de alene kunne fremsættes under den Redactionsform, hvorunder de egentlige Love almindeligviis fremtræde.

Til Toldbeskatningen antages at burde henføres Bestemmelsen af, hvilke Told- og dermed li-geartede Afgifter der skulle erlægges, hvilke Gjenstande Afgiftspligten rammer, og efter hvilken

• ⁹ Aschehoug II s. 236, sikker, men viser til tidlegare diskusjonar, Morgenstjerne (1909) s. 462-464, med ein del diskusjon ut frå systemet i Grunnlova, Castberg II s. 22, som framstår som sikker, Andenæs s. 201 (likeeins).

• ¹⁰ Lov 10.06.66 nr. 5.

• ¹¹ Forslag og Indstilling til Toldtariffer fra den ved Kongelig naadigst Resolution af 23de November 1839 anordnede Kommission til Toldlovgivningens og Toldtariffernes Revision, Christiania 1841.

• ¹² Dette framgår ikkje direkte av teksten i innstillinga, men Aschehoug nemner særskilt at Schweigaard var medlem, sjå Aschehoug II s. 243 n. 1.

Maalestok, samt Fastsættelsen af de almindelige Betingelser, under hvilke Afgiftspligten indtræder, hvilken sidstnævnte Bestemmelse til sin Begrænsning fordrer, at ogsaa de Omstændigheder angives, under hvilke en, i en mere omfattende Regel udtalt, Afgiftspligt ophører; medens den egentlige Toldlovs Omfang indskrænkes til de Bestemmelser, hvorved de paabudne afgifters rigtige Erlægges sikkes.

Forholdet mellem Tarif- og Lovafdelingen bliver altsaa, at ikke alene Spørgsmaalet om, hvormeget der i ethvert Tilfælde skal erlægges, naar Afgiftspligten er given, men ogsaa Spørgsmaalet, om Afgiftspligt under de givne Omstændigheder overhoved eksisterer, finder sin Besvarelse i Tarifferne, hvorimod Toldloven med sine Kontrol-, Straffe- og Rettergangsbestemmelser griber ind, for at bevirke de hvert tredie Aar givne Toldbeskatningsreglers Efterlevelse.

Vel har det været yttret, at, skjøndt Toldpaalægget som Beskatning foretages af Stortinget ved simpel Beslutning, saa skulde dog Skattepligtens Tilværelse for at blive forbindende for Yderne, maatte udtales gennem Lov, eller med andre Ord, at enhver Afgift maatte have en Lov til sit sidste Fundament, og at kun de nærmere Bestemmelser med hensyn til Størrelse, Maalestok og Betingelser kunde fattes ved Beslutninger i det samlede Storting. Men denne Paastand forekommer Kommissionen at være ganske vilkaarlig. Thi for det Første har det ingen Grund i Sagens Natur, at de Former, der erkjendes for de rette, naar Spørgsmaalet er om at bestemme, hvor stor eller hvor liden Afgiften skal være, skulde være urigtige, naar det skal bestemmes, om en vis Afgift overhoved skal eksistere eller ikke. Og dernæst er det saa langt fra, at der i Grundloven findes Spor til en saadan Indskrænkning i en Skattebestemmelses Virkninger, at Udtrykkene "Paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder" endog nærmere passe paa Beslutninger, hvorved en endnu ikke tilværende Skat indføres, end paa Decreter, hvorved en allerede bestaaende Afgift stadfæstes, nedsættes eller forhøies. Antog man den modsatte Mening, saa vilde det ikke være nok, at Afgiftspligten udtaltes gennem Lov, men denne Lov maatte da gjentages af hvert Storting; thi med Terminens Udløb ophører Afgiftens juridiske Tilværelse, hvorfor det samlede Stortings Beslutning, hvis den ikke var tilstrækkeleig til selvstændig og fra først af at begrunde en Afgift, heller ikke vilde kunne opretholde et fornyet Paalæg, hvis Terminen ar udløben. I overensstemmelse med den her antydede Grundsætning har Kommissionen, saaledes som de fremlagte Tarif-forslag for den største Deel oplyse, troet at burde foretage Udskiftningen mellem Lov- og Tarifafdelingen paa følgende Maade:"

Deretter grunngir kommisjonen nærmare korfor den gjer framlegg om å flytte mange føresegner frå den gjeldande tollova og over til "Indledningen til eller den almindelige Deel af Tarifferne" (s. 3). Det er her ikkje grunn til å gå særleg inn på dei reglane som blir flytta over, bortsett frå i nokre tilfelle der den nærare grunngevinga er interessant.

Generelt er det grunnleggjande skiljet som kommisjonen drar opp, eit skilje mellom tollpålegginga ("Toldbeskatningen"), som skal stå i plenarvedtaket, og tollkontrollen, som skal regulerast i lov.

Kommisjonen drøfter om det er noko i vegen for at reglar om at innførselstoll må gjelde varer av "udenrigsk Oprindelse og indføres til Forblivelse i Landet" skal stå i tolltariffen, og konkluderer med at når dei kunne vore innført i kvar einskild artikkel i tariffen, så må dei og kunne innførast generelt. Den drøfter vidare grensa mellom toll, og avgifter som har meir preg av vederlag for bruk av pakkhus, og reglar om utrekning av tara. Også i forhold til det siste, som er reglar som ikkje treng endrast ofte, så finn kommisjonen at det ikkje er noko som tilseier at ein må bruke lovsform. Kommisjonen viser til at reglane ikkje inneheld nokon "Tvang for Fortolderne" til å bruke ein bestemt utrekningmåte. Føresetnaden for resonnementet synest vere eit slags legalitetsprinsipp, om at lov må til ved tvingande reglar.

Som det framgår av dei siterte avsnitta er fokus hos kommisjonen kor langt ein kan gå i å flytte reglar over frå lov til plenarvedtak. Det underliggjande synspunktet synest vere at ein vil utforme eit konsistent skilje etter at Stortinget hadde gått over til å vedta tolltariffen som plenarvedtak. Ingen stader i teksten framgår det at kommisjonen meinte at Grunnlova tvingande påla at alle desse føresegnene måtte vere omfatta av plenarvedtaket. Kommisjonen drøfter nettopp i staden om det følger av Grunnlova at visse av reglane må vedtakast i lov, men finn etter noko diskusjon at det likevel ikkje er tilfelle.

Tilrådinga frå kommisjonen vart positivt mottatt i Finants-, Handels- og Told-Departementet. I innstillinga uttaler departementet seg generelt om kommisjonsinnstillinga:

”Departementet finder paa dette Sted at burde udtale sin Overbevisning om, at Kommissionens Arbejde er et sjelden fortrinligt og vellykket Værk, som ikke alene er affattet med ualmindelig Kyndighed og Grundighed, men ogsaa lægger for Dagen en overordentlig Flid og de ufortrødneste Bestræbelser efter med størst mulig Omhu at tilvejebringe alle de mangfoldige og tildeels yderst møisommelige Oplysninger, der maatte ansees fornødne for at bringe Arbejdet til et saa heldig Resultat.”¹³

Deretter vert det sagt at kommisjonsutkastet ”i det Væsentlige vil blive lagt til Grund” for framlegget frå regjeringa, og at ein derfor i innstillinga vil gjennomgå ”Prinsipper og vigtigste Punkter” (s. 323). I den etterfølgjande gjennomgangen har departementet ingen merknader til dei spørsmåla som interesserer oss av det som er omhandla ovanfor i sitatet frå kommisjonsinnstillinga.

Og i tollkomiteinnstillinga i Stortinget slutta komiteen seg til alle framlegga frå regjeringa om den innleiande del av tolltariffen, som er det som her interesserer.¹⁴ Det blir også uttalt om ”de Bemærkninger ... angaaende Forholdet imellem Toldloven og Toldtariffen” som er gjort av tollkommisjonen, at dei er så utførlege at det er tilstrekkeleg for komiteen, ”som deler de deri ytrede Anskuelser”, å vise til dei.¹⁵ I innstillinga synest ikkje komiteen å oppfatte dette som tvingande, altså eit rettsspørsmål, men som eit spørsmål om overflyttinga av føresegner er ”hensigtsmæssig” (l.c.).

Etter mi oppfatning inneber innstillinga frå kommisjonen, som vart lagt til grunn i Stortinget, og den etterfølgjande praksis, ikkje at det har blitt etablert bindande reglar for kva som etter Grunnlova må vere med i plenarvedtaket.

Aschehoug seier om kommisjonsinnstillinga at det var ”først ved Istandbringelsen af Toldtariferne i 1842, Statsmagterne kom ind paa en anden og consequentere Forstaaelse af Grundloven i det her omhandlede stykket”, og viser til innstillinga. Han seier vidare at kommisjonen ”udviklede i sin Indstilling, at Grundlovens Tidsindskrænkning maatte være anvendelig paa alle Forskrifter, som vare fornødne for at afgjøre ikke alene Spørgsmaalet om, hvormeget der i ethvert Tilfælde skal erlægges, naar Afgiftspligten er given, men ogsaa hvorvidt Afgiftspligt i det foreliggende Tilfælde overhovedet existerer.”¹⁶

Det sentrale for kommisjonen var etter mi oppfatning spørsmålet om kva som kunne og burde vedtakast som plenarvedtak, og den meir konsekvente forståinga som Aschehoug omtaler, kan ikkje vere eit statsrettsleg bindande skilje, men eit meir systematisk logisk grep for korleis fordelinga bør vere. I seinare tollkommisjonar kan eg ikkje sjå at spørsmålet er ytterlegare drøfta. Det ser ut til at tilrådinga frå 1841 har blitt lagt til grun. Eg kan heller ikkje sjå at det i litteraturen elles er nokon som hevdar at fordelinga av reglar mellom lov og plenarvedtak er statsrettsleg bindande regulert slik at ikkje reglar kan flyttast frå plenarvedtak til lovsform. Derimot må det vere i strid med Grl. § 75 a dersom Stortinget vedtar toll- eller skattereglar utover det som kunne seiast å vere pålegg av skatt, i plenarvedtaksform.

Det som står igjen som den sentrale avgrensinga i Grunnlova § 75 a er at vedtak om pålegg av toll må gjerast årleg i det dei ikkje har verknad utover budsjettåret. Alle ordningar som respekterer dette vilkåret vil vere akseptabelt i forhold til grunnlova. Det inneber at det årlege vedtaket, som mest praktisk bør vere eit plenarvedtak, må innehalde tilstrekkeleg til å kunne seiast å vere eit pålegg om toll.

3.5 Rettsverknader av bruk av lov og plenarvedtak. Motstridsspørsmål

• ¹³ Finants-, Handels- og Told-Departementets underdanigste Indstilling af 29de Januar 1842 angaaende Toldtariferne m.V., i Storchings Forhandlinger 1842 bd. VI s. 320 på s. 322.

• ¹⁴ Storchings Forhandlinger 1842 bd. VI s. 414 på s. 416.

• ¹⁵ Storchings Forhandlinger 1842 bd. VI s. 421. Komiteen viser likevel til at ein og i andre land kan finne ei slik inndeling.

• ¹⁶ Aschehoug II s. 242–243.

Forholdet mellom plenarvedtak og lovgiving på skatterettsområdet er spesielt på grunn av den særskilte reguleringa i Grl. § 75 a. Og i teorien er det usemje om korleis ein best skal forstå forholdet mellom skatteregulering i lov og i plenarvedtak. Det sentrale spørsmålet er om skatte- eller tollovgiving legg band på bruken av plenarvedtakskompetanse, eller om plenarvedtak kan setje til side lovgiving.

Utgangspunkt for den vidare analysen kan ein ta i den sentrale plenumsdommen i Høgsterett i Rt. 1935 s. 958. Saksforholdet var at ein skattytar hevda Stortinget var avskore frå ved plenarvedtak å påleggje skatt med ein høgare prosentsats enn den prosentsatsen som var fastsett i ei tidlegare framleis (formelt) gjeldande lov. Om dette uttalte retten samrøystes:

”Man finner det ikke paakrevet at gaa inn paa det i prosedyren og byrettsdommen omhandlede spørsmål, hvorvidt 6 pct. satsen i loven av 13. juli 1921 § 7 var ment som en maksimalsats som senere storting ikke skulde kunne fravike uten lovforandring.

Selv om dette spørsmål besvares bekræftende ansees det som avgjørende, at Grunnlovens § 75 a uttrykkelig hjemler Stortinget retten til at paalegge skatter uten annen begrensning enn den som ligger i at beslutningen bare gjelder for budgetterminen. Beskatningsretten er ved Grunnlovens § 75 a tillagt Stortinget, og det vilde bety en begrensning i Stortingets rett og savne hjemmel i Grunnloven om et tidligere storting ved at iklæ sin beslutning lovs form skulde kunne tvinge et efterfølgende storting til at gaa veien om lovendring for at faa gjennomført et skattepaalegg” (s. 958)

Tilsvarande standpunkt har Høgsterett tatt i Rt. 1940 s. 484.¹⁷

På denne bakgrunn seier Aarbakke at ”Nest høyest på den rettskildemessige rangsstige – og altså foran formelle lover, [...], står, for så vidt gjelder statsskatten, Stortingets årlige statsskattevedtak, jfr. Grunnlovens § 75 a.”¹⁸ Han utdypar dette ved å seie at det følgjer av ”en spesiell kollisjonsnorm som kan utledes av Grunnlovens § 75 a og som ikke har noen parallell annet sted i rettssystemet” (s. 36).¹⁹ Zimmer uttrykkjer det same ved å seie at skattevedtaket for statsskatten er *lex superior* ”i forhold til skattelovgivingen”.²⁰

I Grl. § 75 a er det ikkje grunnlag for å behandle toll forskjellig frå inntektsskatt, og standpunktet må innebere at også tollvedtaket vil gå føre lovregulering om toll, så langt som § 75 a opnar for bruk av plenarvedtak.

Både Aarbakke og Zimmer ser såleis forholdet mellom lov og plenarvedtak på statsskatteområdet som eit spørsmål om trinnhøgde. I statsrettsteorien er synspunktet annleis. Både Castberg og Andenæs ser forholdet slik at på grunn av kravet til tidsavgrensing i Grl. § 75 a vil formell skattelovgiving, som ikkje vert halden oppe ved direkte eller stillteiande tilvising i statsskattevedtaket, falle bort og dermed vil innhaldet i statsskattevedtaket gå føre. Castberg drøfter dette mest utførleg, og seier m.a. først:

”Vedtakens av en skattebeslutning som lov vil ganske visst ha den følge at den ikke vil kunne endres uten ved ny lov. Det kan imidlertid ikke innses at dette medfører noen særlig ulempe. På grunn av tidsbegrensningen i § 75 a vil skattebeslutningen, selv om den er vedtatt i lovs form, falle bort, når skatteperioden er opphørt, altså 31. desember det nest påfølgende år.”²¹

Og han utdypar det vidare i forhold til at delar av skattepålegg er gitt i lov, som treng kongeleg sanksjon:

”Når en del av et skattepålegg på denne måten har fått lovs form, vil dette si at stortinget ikke på egen hånd [altså utan sanksjon] kan endre lovbestemmelsen, så lenge den gyldig består. Loven kan bare endres ved ny lov. Og her får da tidsbegrensningen sin betydning. Selv for så vidt skattepålegget har fått

• ¹⁷ Høgsterett slutta seg der til grunngevinga i byretten, sjå s. 485 og 487.

• ¹⁸ Aarbakke, Skatt på inntekt Del 1 (1973, 2. opplag 1978) s. 18. Han viser til dei to refererte dommane, og i tillegg til plenumsdommen i Rt. 1931 s. 1138, men eg kan ikkje sjå at den gjeld spørsmålet.

• ¹⁹ I skattelova § 1 andre ledd er dette føresett og likeeins blir det i petroleumsskattelova 1975 nr. 35 § 2 vist til unntak som måtte følgje av skattevedtaket i Stortinget.

• ²⁰ Zimmer, Lærebok i skatterett (2001) s. 41.

• ²¹ Castberg II s. 22.

lovs form, gjelder det nemlig bare til og med 31. desember det neste kalenderår. Også i dette tilfelle skal m.a.o. de kommende storting stå fritt” (s. 23–24).

Andenæs tar utgangspunkt i det sitatet frå dommen i Rt. 1935 s. 958, som er sitert ovanfor, og kommenterer at i dette tilfellet verka ”tidsbegrensningen til ugunst for skattyteren”.²² I forhold til det direkte spørsmålet om forholdet mellom lov og plenarvedtak seier Andenæs vidare:

”Det mest korrekte ville være at skattebeslutningen alltid henviste til de lover som beregningen skjer etter. I praksis nøyer en seg til dels med den stilltiende henvisning som ligger i at loven står uopphævet. Men hvis skattebeslutningen gir bestemmelser som står i strid med skatteloven, er det beslutningen som går foran. I loven om skatt av formue og inntekt § 138 er dette uttrykkelig forutsatt. Det heter der at utligningen av skatt til staten av inntekt og formue skjer i overensstemmelse med forskriftene i loven ”unntagen forsåvidt Stortingets beslutning medfører avvikelse herfra”. I virkeligheten er forholdet at bestemmelsene i loven bare får anvendelse i kraft av den årlige henvisning i skattebeslutningen” (l. c.).

Dei to tilnærmingsmåtene, som ein kanskje kan sjå som ein skatterettsleg trinnhøgde teori og ein statsrettsleg bortfallsteori på grunn av tidsavgrensingsregelen, kan begge forklare utfallet i plenumsdommen frå 1935. Grunnen til det er at den omhandla skattelovregelen var vedtatt i ein tidlegare budsjettermin, slik at dersom den ikkje indirekte var halden oppe, og dermed fornya, ved skatteplenarvedtaket, så ville den vere bortfallen.

Trinnhøgde teorien er ein teori om motstrid mellom reglar, og korleis det skal løysast. Bortfallsteorien, eller kanskje den skal kallast prolongeringsteorien, er ein teori som i utgangspunktet er meint å forklare korleis lovreglar om den nærare utrekninga av skatt, blir lagt til grunn også ved skattlegging i budsjetterminar etter den terminen der lova vart vedtatt. Den er dermed i si kjerne ein teori som skal gi skattlegginga heimel. For bortfall av skattelovgiving etter utløpet av budsjetterminen vil føre til manglande heimel (i lov eller plenarvedtak) for den nærare skattlegginga. Denne teorien bruker då Castberg og Andenæs også til å forklare det tilsynelatande motstridsspørsmålet som var oppe for Høgsterett i 1935.

Det kan tenkjast eit tilfelle der dei to teoriane ville kunne gi ulikt resultat. Det ville vere dersom Stortinget i same år vedtar skattereglar i lov og skatteregulering i plenarvedtak, som står i motstrid. I dette tilfellet vil ikkje bortfallsteorien løyse spørsmålet fordi lova ikkje vil ha falle bort før utgangen av året etter vedtaksåret. Generelt bør det vel vere slik at plenarvedtaket går føre fordi det er det sentrale vedtaket om skattlegging, kopla til dei statsfinansielle vurderingane som skjer i budsjettprosessen. Ein motstridssituasjon vil berre oppstå ved dårleg lov- eller skattevedtaksførebuing, og ein kunne søkje å løyse det ved å seie at lex specialis- eller lex superior-prinsippet ville føre til ei bestemt løysing. Men desse prinsippa føreset at dei motstridande reglane har same trinnhøgde.

Vanleg oppfatning i statsretten er vel at plenarvedtak har lågare trinnhøgde enn lov, og då skulle lova gå føre i eit slikt tilfelle.²³ Dette skulle tilseie at ein får eit uheldig resultat ved bruk av bortfallsteorien når spørsmålet vert sett på spissen.

Trinnhøgde teorien har støtte i diskusjonen i Stortinget i samband med vedtaket av Tolltariffen i 1842. I den samanhengen vart som nemnt ovanfor ein god del reglar overført, til dels i endra utgåve, frå tollova til tolltariff. Det vart drøfta om ein først måtte oppheve lovreglane før ein vedtok dei nye reglane i tolltariffen. Dette vart forkasta både av tollkommissjonen, departementet og tollkomiteen på Stortinget nettopp under tilvising til Grl. § 75 a.

Tollkommissjonen uttalte m.a. følgjande:

• ²² Andenæs s. 202.

• ²³ Sjå t.d. Eivind Smith som synest heilt allment å leggje dette til grunn i ”Generalitet”, ”delegasjon” og ”uavhengige” forvaltningsorganer som bidrag til langsiktighet i skattepolitikken, utgreiing til Skatteutvalget (NOU 2003: 9) på s. 13, som uttaler: ”Som lovgiver kan Stortinget også binde sin myndighet i plenum: Det trenger ikke nærmere begrunnelse – og er meg bekjent ikke bestridt – at ”instrukser” i plenarvedtaks form må holde seg innenfor de grenser som følger av grunnlov og lov.” Dette er iallfall for generelt sagt på skatterettens område, der Grl. § 75 a nettopp reiser spørsmålet om ein ikkje har kompetanse til ved plenarvedtak å setje til side skattelovgiving.

”Erkjendes det, at de Bestemmelser, som af Kommissionen, ifølge det Foregaaende, foreslaaes forflyttede fra Toldloven, retteligen have deres Plads i Tarifaafdelingen, saa synes det ogsaa at maatte indrømmes, at denne Forandring umiddelbart kan iværksættes ved en Storthingsbeslutning, uden at det ansees fornødent ved en forudgaaende derogatorisk Lov, der sætter hine Bestemmelser af Toldloven ud af Kraft, at skaffe sig frie Hænder. Den Sætning, at en Ting bør løses paa samme Maade, som den er bunden, og at, hvad der er bleven til Lov, ogsaa ved Lov bør ophæves, er vistnok sand, naar det forudsættes at den Form, hvorved Regelen har faaet sin Tilværelse, ikke alene er den rette, men endog den eneste rette. Men denne Forudsætning er det, som med Hensyn til de her omhandlede Bestemmelser af Toldloven bestrides. Antages det først, at simple Skattebeslutninger er det rigtige Fundament for samme, og at saaledes Storthingets Plenum har Competence til herom at træffe Forføielser, saa kan den Omstændighed, at man tidligere har brugt en anden Fremgangsmaade, og at denne forskjellige Anskuelse er udtrykt i en Lov, ikke være bindende for de følgende Storthing.”²⁴

Departementet slutta seg i si innstilling om tolltariffane til dette med nokre vidare merknader, og tollkomiteen på Stortinget viste til og la til grunn standpunkta hos kommisjonen og departementet.²⁵

Etter mi oppfatning bør ein leggje til grunn trinnhøgde teorien fordi den løyser på den beste måten det reine motstridsspørsmålet når det blir sett på spissen og fordi den avgjort er best i samsvar med det Høgsterett sjølv seier i Rt. 1935 s.958. Bortfallsteorien eller liknande synspunkt er ikkje omtalt i dommen, bortsett frå at spørsmålet i dommen blir sagt å gjelde det å ”tvinge et efterfølgende storting til at gaa veien om lovendring” (s. 958). Dommen viser direkte til ordlyden i § 75 a som heimel. I tillegg er løysinga i tråd med det som vart lagt til grunn i den, etter det eg kan sjå, einaste prinsipielle diskusjonen om spørsmålet i Stortinget.

3.6 Kompetanse til å delegere tollvedtak

Frå statsrettsleg praksis er det klart at Stortinget sjølv meiner det har kompetanse til å delegere kompetansen til å treffe iallfall visse tollvedtak. I forhold til ei omlegging av strukturen i tollregelverket er det spørsmål om det er mogeleg å seie noko om kva grensene for slik delegasjon er. Det generelle statsrettslege utgangspunktet er uttrykt slik av Opsahl:

”Det gamle utgangspunkt, at et offentlig organ ikke kan overlate noe av ”sin” myndighet til andre, kan iallfall for Stortingets del ikke være gyldig.

For den alminnelige lovgivningsmyndighet må utgangspunktet heller være det motsatte. Den kan brukes til å bestemme alt som ikke strider mot grunnlovens ord og system eller mot konstitusjonell praksis. Og loven må da også i ganske utstrakt grad kunne gi andre organer, særlig regjeringen, myndighet til å gi rettsregler.

Også mange av de mer spesielle beføyelser som grunnloven har lagt til Stortinget, praktiserer Stortinget gjennom bemyndigelser til andre organer. Adgangen må også her bedømmes ved en tolkning av grunnloven og konstitusjonell sedvane.”²⁶

Ordlyden i grunnlova § 75 a seier direkte ingenting om delegasjonsspørsmålet. I praksis har delegasjon skjedd, særleg av tollvedtak. Dersom ein ser på den innleiande delen av Tolltariffen i dag skjer delegasjon i mange av føresegnene. Delegasjonane der kan kanskje inndelast i fire grupper, som seier noko om dei ulike behova for delegasjon. For det første er kompetanse delegert til Kongen ”til å iverksette en ordning for importtak, overvåkning og lisensiering av varer fra utviklingsland”, jfr. § 2 nr. 3. Denne gruppa gjeld alstå spørsmål om korleis handtere preferansereglane for import frå utviklingsland, eit viktig tema internasjonalt for å auke den andelen utviklingslanda har av verdshandelen.

• ²⁴ Forslag og Indstilling til Toldtariffer fra den ved Kongelig naadigst Resolution af 23de November 1839 anordnede Kommission til Toldlovgivningens og Toldtariffernes Revision, Christiania 1841 s. 8.

• ²⁵ Storthings Forhandling 1842 bd. VI s. 328 og 421.

• ²⁶ Opsahl v/ Stavang i Knophs Oversikt (1998) s. 64. Dette grunnsynspunktet er utvikla i Opsahl: Delegasjon av Stortingets myndighet (1965), sjå t.d. s. 46-47 og 64-65, og for skattevedtak s. 173.

For det andre er kompetanse til å påleggje antidumpingtoll delegert til Kongen i § 3 og kompetanse til å innføre tollmessige beskyttelsestiltak innanfor GATT art. XIX er delegert til Kongen i § 4. Begge desse delegasjonane gjeld altså ordningar som er heimla i WTO-systemet, anten på grunn av antidumping, som blir oppfatta som utilbørleg konkurranse, eller vernetiltak, som rett og slett skal verne innanlands næringsliv ved ulike forbigåande situasjonar.

For det tredje er det på landbruksområdet tillagt Kongen å treffe vedtak om individuelle samtykke og generelle kvotereguleringar for nedsetjing og bortfall av toll for landbruksvarer, jfr. § 5. Kongen er og delegert kompetanse til å påleggje høgare innførselstoll (tilleggstoll) på landbruksvarer når importert mengde aukar utover eit visst referansenivå, eller når marknadsprisen fell under ein viss referansepris, jfr. § 6. I forhold til landbruksvarer er det og delegert direkte til finansdepartementet å utforme tolltariffen slik at landbrukskapitla er basert på spesifikke tollsatsar, og når det skal brukast verditoll på landbruksområdet. Landbruksvarer er som nemnt den gruppa varer der det i praksis framleis er toll. Og denne tollreguleringa, importvernet, inngår som ein del av den overordna marknadsreguleringa av marknaden for landbruksvarer.

Endeleg har Kongen for det fjerde i § 12 generell kompetanse til å samtykke til fritak eller nedsetjing av innførselstoll når det ligg føre "særlege grunner" og når det er fastsett ved traktat. Dette er ein kombinasjon av ein tryggleiksventil og ei gjennomføringsføresegn for traktatar.

Av desse gruppene blir alle delegasjonane brukt i praksis unntatt gruppe 2, som nettopp etter sitt eige innhald ikkje er meint å vere særleg mykje i bruk.²⁷ Den viktigaste lærdommen av dette er at nettopp på dei områda der toll er i bruk i dag, er det samstundes delegert. Det gjeld forholdet til utviklingsland og forholdet til landbruksvarer. Og i realiteten gjeld vel nettopp også forholdet til utviklingslanda landbruksområdet.

Stortingets eige syn på delegering framgår såleis iallfall indirekte gjennom dei ulike endringsvedtak til den innleiande del av Tolltariffen, det er i utgangspunktet akseptabelt. Og Stortinget har uttrykksjeleg delegert kompetanse både til å redusere og auke tollsatsar fastsett av Stortinget.

I 1932 diskuterte og vedtok Stortinget å delegere til Kongen kompetanse til å auke toll dramatisk, inntil firdobling, og elles påleggje 50% toll på varer som var tollfrie for periodar når Stortinget ikkje sat saman. Problemstillinga kom opp på grunn av dei handelskrigsliknande forholda på 1930-talet. Spørsmålet gjaldt bruk av det ein kallar kamptoll. Castberg oppfattar dette som fri kompetanse til å delegere tollkompetanse for periodar når Stortinget ikkje sit samla. Den einaste grensa er tidsavgrensinga i Grunnlova § 75 a.²⁸ Opsahl drøfter utførleg dette vedtaket og ordskiftet rundt det.²⁹ Og hans analyse er at behovet for å kunne delegere ikkje berre er tilstades når Stortinget ikkje er samla. Han samanfattar det slik at ein må sjå skattlegging som materiell lovgiving og derfor leggje til grunn dei same retningslinjer.³⁰

Dersom ein i dag skal drøfte vidare spørsmåla om høvet til delegasjon av tollvedtak, er det mest slåande trekket at toll generelt er blitt uviktig. I høve til stortingsføreaving er det elles to viktige forhold å framheve. For det første er norsk tollregulering for det aller meste bunde av traktatar. Og desse bindingane vil ha vore oppe i Stortinget i samband med ratifikasjonsvedtak i medhald av Grl. § 26 andre ledd. Det er derfor ikkje behov for særskild stortingsføreaving av tollspørsmål i forhold til slike bindingar.

For det andre er tollregulering i dag i praksis ein del av landbrukspolitikken, og ikkje noko statsfinansielt verkemiddel. Dette skulle tilseie at høvet til delegasjon burde vere vidare i dag enn då Opsahl og Castberg gav ut sine framstillingar i 1964–1965.

Min konklusjon er derfor at høvet til å delegere tollvedtak i utgangspunktet bør følgje dei retningslinjene for lovgiving, som er skissert av Opsahl. Dette inneber for tollområdet at det bør vere vidt høve til å delegere. Området er i praksis no økonomisk lite viktig, dei bindingane som gjeld eller som kjem til å gjelde for norsk tollkompetanse vil Stortinget sjølv samtykke til ved inngåinga av traktatar, og landbruks-

• ²⁷ Oversyn over norsk bruk av antidumpingtoll finst i Egil Sundet: Antidumpingtiltak i norsk handelspolitikk 1957–1994, Finansdepartementet AT-Notat nr. 3/1995.

• ²⁸ Castberg II s. 52–53.

• ²⁹ Opsahl, Delegasjon s. 176–179.

• ³⁰ Opsahl, Delegasjon s. 189.

politikken, som i praksis er det området der toll framleis spelar ei viktig rolle, vil Stortinget likevel drøfte i annan samanheng.

4. FOLKERETTSLEGE SPØRSMÅL

Noreg og dei aller fleste andre land er som nemnt i si tollforvaltning svært bundne av traktatar. Sjølvve tollsatsane er bundne gjennom WTO-avtaleverket, slik at visstnok om lag 99% av norske tollsatsar no er bundne. Det sentrale i denne samanhengen er likevel spørsmålet om det finst eventuelle bindingar på utforming av tolltariffen og tollregelverket elles.

Sjølve utforminga av tariffen er ikkje regulert i WTO-traktatverket, men i International convention on the Harmonized Commodity description and coding system. Denne traktaten er inngått i Brussel 14.06.83 i regi av den internasjonale organisasjonen kalt Tollsamarbeidsrådet (Customs Cooperation Council). Noreg har slutta seg til konvensjonen. Innhaldet blir gjerne omtalt som det Harmoniserte System (HS).³¹ WTO legg også dette systemet til grunn i sine bindingslister, men det er ikkje bindande for WTOs medlemsland. Eit viktig trekk ved systemet er at det og blir brukt for statistikkformål, slik at utanrikshandelsstatistikk blir ført på grunnlag av dette. Og traktaten opnar for at det er høve til å bygge det litt ut med nasjonale tillegg, m.a. for statistiske formål.

Traktaten krev i art. 3 at partane gjer bruk av systemet. Dette gjeld både alle posisjonar og underposisjonar, alle dei inntatte tolkingsreglane og den numeriske rekkjefølgja.

Eg kan ikkje sjå at traktaten set krav til om tolltariffen skal vere i lov eller plenarvedtak, eller forskrift. De ligg altså ikkje noko krav om trinnhøgde i traktaten. Det må likevel liggje eit krav om at den norske tolltariffen skal framstillast som eit samla posisjonssystem, og det inneber vel at resultatet av vedtaka om toll skal framstillast samla. Dette må innebære at Noreg er forplikta til å ha ein samanhengande tariff. Men det måtte vere tenleg å gi denne som forskrift. Traktaten legg ikkje opp til at tariffen treng ha nokon slik innleiande del, som den norske tariffen har.

Under WTO-avtalen er Noreg vidare forplikta til å ha spesifikke reglar om korleis tollverdi av varer vert fastsett. Dette følgjer av den særskilde underavtalen Agreement on implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Samsvar med denne avtalen er regulert i Tolltariffens innledende del § 8 (med forskrift).

Under WTO-avtalen er Noreg vidare forplikta av underavtalen Agreement on Rules of Origin, altså opphavsreglar. Men heller ikkje dette stiller krav til korleis norske tariffar skal utformast.

I WTO-regelverket finst det ei føresegn som skal sikre at nokre av dei reglar som ein stat har på tollområdet er lett tilgjengelege gjennom eit krav om "transparency", men denne rettar seg direkte mot bindingslistene som kvar stat set opp i forhold til WTO-systemet, og ikkje korleis den nasjonale tariffen skal utformast. Men den nasjonale tariffen må sjølvsagt respektere di nasjonale bindingane som framgår av bindingslista. Den relevante føresegna er pkt. 1 i Avtale om fortolkning av artikkel II nr. 1 bokstav b i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994, som lyder slik i norsk omsetjing:

"For å sikre åpenhet ["transparency"] omkring de juridiske rettigheter og forpliktelser som følger av artikkel II nr. 1 bokstav b), skal arten og nivået på "annen toll eller avgift" avkrevd på bundne tollposisjoner, som er omtalt i nevnte bestemmelse, oppføres i bindingslistene i vedlegg til GATT 1994 rett overfor tilsvarende tollposisjonen. Det forutsettes at denne oppføringen ikke endrer den rettslige karakter ved "annen toll eller avgift"."³²

Denne føresegna bind ikkje direkte utforminga av den norske tariffen, men kan vel seiast å ver uttrykk for eit prinsipp om tollreglar skal vere tilgjengeleg og forståelige for den som måtet vere interessert. Og i så fall er vel det ei retningsline som kan vere fornuftig å følgje ved utforminga av den norske tariffen.

Konklusjonen er at eg ikkje kan sjå at det finst internasjonale bindingar på utforming av den norske tariffen når det gjeld fordeling mellom lov og plenarvedtak eller i forhold til delegasjon.

• ³¹ Jfr. St. prp. nr. 66 (1986–87) om ratifikasjon og St. prp. nr. 100 (1986–87) om overgang til bruk av det harmoniserte system i den norske tolltariffen.

• ³² Norsk omsetjing i St. prp. nr. 65 (1993–94) s. 27. Den artikkel II som det er vist til er art. II i GATT-avtalen.

5. FORVALTNINGSRETTSLIGE SPØRSMÅL

5.1 Forvaltningsrettslege utgangspunkt

Forvaltningslova gjeld generelt for tollforvaltninga, men ikkje for Stortinget når det behandlar tollvedtak. Dette følgjer av fvl. § 1 første og andre punktum, der det er fastsett at lova gjeld all verksemd som forvaltingsorgan driv, og alle organ for stat og kommune er forvaltningsorgan i denne samanhengen. Dermed er både departementa og Toll- og avgiftsdirektoratet og tolletaten elles omfatta. Unntaket for Stortinget følgjer av § 4 fjerde ledd.

Då forvaltningslova vart førebudd, meinte Finansdepartementet i høyringsrunden etter at Forvaltningskomiteen hadde lagt fram si innstilling, "at likningsforvaltningen må holdes utenom, og at framgangsmåten i tollsaker og andre avgiftssaker må reguleres i særlovgivningen".³³ Finansdepartementet ønskte såleis at tollsaker skulle vere heilt unntatt frå forvaltningslova.³⁴ Dette utgangspunktet vart forkasta av Justisdepartementet i proposisjonen.

Justisdepartementet meinte at det i seg sjølv var ein fordel at "loven gis videst mulig anvendelse" (l. c.). Det kunne likevel tenkjast at det på visse område trongst unntak, men det burde skje ved særskild lovregulering for det einskilte området: "Det bør derfor ikke i selve forvaltningsloven gis noe generelt unntak verken for skatte- eller avgiftsforvaltningen eller for andre særlige forvaltningsområder" (l. c.). Og dette vart resultatet i utgangspunktet. Men likningsforvaltninga er gjennom likningslova 1980 nr. 24 § 1-2 unntatt frå forvaltningslova, bortsett frå reglane om forskrifter. For tollforvaltning må ein derimot leggje til grunn at forvaltningslova gjeld i utgangspunktet.

Forholdet til forvaltningslova ser ikkje ut til å vere særskilt regulert i tollova eller i forskriftene, med visse unntak i forskriftsverket. Og tollova, som er gitt året før forvaltningslova, ser ut til å vere skriven utan særskilt tanke for dette spørsmålet.

I forhold til tollforvaltning må verkeområdet for dei særskilde reglane om saksførebuing og vedtak i forvaltningslova fastleggjast gjennom å ta standpunkt til når dei avgjerdene som vert gjort, fell innanfor definisjonane av enkeltvedtak eller forskrift i fvl. § 2 første ledd, jfr. § 3 første ledd, som regulerer verkeområdet for dei einskilte kapitla i lova.

5.2 Ulike typar avgjerder i tollforvaltninga

For å kunne vurdere nærare kva for tollavgjerder som er omfatta av vedtaksomgrepet, skal vi sjå litt på kva for type avgjerder som blir tatt i tollforvaltninga i tilknytning til tolltariffen. I denne samanhengen er det viktig å ta omsyn til to tidlegare omtalte forhold: For det første er nesten alle vareslag no fritatt for toll, berre visse tekstilar og elles generelt landbruksvarer, er tollpliktige. Og for det andre er tollbehandling i praksis svært ofte ei rein dokumenthandtering, ikkje ei fysisk behandling av varer.³⁵ Dette siste ber tollova lite preg av fordi den stort sett er utforma i 1966. I praksis gjeld den direkte tollbehandlinga jordbruksvarer og visse tekstilar.

Dei typane vedtak det er tale om vil iallfall vere følgjande:

1. Vedtak om kor mykje toll som konkret skal betalast i eit tilfelle av innførsel basert på tolltariffvedtaket i Stortinget, og i høve til generelle reglar om verdsetjing etc. Dette vil vere det "typiske" tradisjonelle tollvedtaket.

2. Vedtak om å påleggje mindre toll på ei varegruppe enn det som følgjer av tolltariffvedtaket i Stortinget. Dette vil vere eit generelt vedtak i medhald av heimel i Tolltariffens innledende bestemmelser, t.d. i § 5, som lyder slik:

• ³³ Ot. prp. nr. 38 1964–65 Om lov om behandlingssaker (forvaltningsloven) s. 25.

• ³⁴ Men dei vidare synspunkta frå Finansdepartementet som er omtalt i proposisjonen, gjeld likningsforvaltning og ikkje toll, sjå proposisjonen s. 27. Og det er ikkje overraskande sidan likninga var då og er no ein mykje meir komplisert og økonomisk mykje viktigare prosess enn tollbehandling.

• ³⁵ Gjems-Onstad, Bedre struktur i tollovgivningen s. 26–28.

•

”§ 5 (nedsettelse av tariffmessig toll på landbruksvarer)

Kongen kan samtykke i fritakelse eller nedsettelse, herunder kvoteregulering, av den tariffbestemte innførselstoll på landbruksvarer. Kongen kan videre samtykke i slike tollettelser for landbruksvarer som Norge ved internasjonale avtaler forplikter seg til, herunder beriktigelse av tekniske feil. Kongen kan gi nærmere forskrifter om tollnedsettelser eller tollkvoter etter denne bestemmelse.”

Kompetansen til å gi slike forskrifter som nemnt er i Kgl. res. 30.06.95 delegert til Landbruksdepartementet, som 18.12.00 har fastsett Forskrift for administrative tollnedsettelser for landbruksvarer.

3. Individuelle fritak for toll. Dette er m.a. heimla i innleiinga til Tolltariffens innledende bestemmelser § 12 (nedsettelse av tariffmessig toll), som lyder slik:

”Når særlige grunner foreligger, kan Kongen samtykke i fritakelse for eller nedsettelse av den tariffbestemte innførselstoll. Kongen kan videre samtykke i slike toll-lettelser som Norge ved internasjonale avtaler forplikter seg til.”

4. Fordeling av tollkvotar i medhald av særskilde reglar i forskrift 30.09.98 nr. 948: Forskrift om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer. Her er fastsett fire ulike fordelingsmåtar for kvotar på landbruksvareområdet: fordeling etter historisk import, tidsprioritet (søknadstidspunkt), ved auksjon eller meir skjønsmessig fordeling (for viltkjøt). Særleg fordeling ved auksjon vil reise spesielle spørsmål i forhold til reglane i forvaltningslova.

Som det framgår, har dei ulike vedtakstypene ganske forskjellige særdrag, og dei vil derfor kunne måtte vurderast ulikt i forhold til vedtaksreglane i forvaltningslova.

5.3 Tollavgjerder og vedtaksreglane i forvaltningslova

Definisjonssystemet i forvaltningslova er todelt slik at omgrepet vedtak blir definert først i § 2 a, og deretter i § 2 b og c delt i enkeltvedtak og forskrift etter som det gjeld ”en eller flere bestemte personer” eller ikkje. Skiljet mellom enkeltvedtak og forskrift byr på mindre problem i vår samanheng.

I forhold til dei ulike vilkåra i fvl. § 2 a er det klart at avgjerder om toll gjeld ”utøving av offentlig myndighet”, sjølv om tollvedtak i Stortinget vert gjort som plenarvedtak og ikkje i lov. Ein kan truleg seie at lovgivingskompetanse og skattleggingskompetanse i Grunnlova var tenkt som to ulike typar kompetanse, men i så fall er begge utslag av ”offentlig myndighet”.³⁶ Og dette vert ikkje endra av at avgjerder som vert tatt, er, som det framgår ovanfor, gjerne heimla i Tolltariffens innledende del, og ikkje i lovvedtak.

Auksjon over tollkvotar står i ei særskild stilling i forhold til kriteriet om utøving av offentlig styresmakt fordi det kan reisast spørsmål om bruk av auksjon er utøving av avtalemekanisme og dermed eit utslag av statens privatrettslege autonomi. I utgangspunktet var det meininga at forvaltningslova ikkje skulle gjelde når det offentlege gjorde bruk av avtaleverkemiddel.³⁷ Men bruk av auksjon over tollkvotar skil seg klart frå auksjonar der det som vert seld er vanlege lausøyreting. Ein tollkvote er ein særskild rett til import på visse vilkår og dermed eit gode som berre det offentleg kan fordele. Sjølv om fordelingsmåten er henta frå avtaleretten tilseier dei særskilde trekka ved det fordelte godet at slik fordeling etter mi meining bør oppfattast som utøving av offentlig styresmakt.

Det kan og kanskje reisast spørsmål ved om det å konstatere kva for toll som skal betalast for ei vare som skal innførast er ”en avgjørelse” i høve til fvl. § 2 a, eller om det meir har karakter av ei konstateran-

• ³⁶ I riksforsamlinga på Eidsvoll vart det 16. april 1814 vedtatt ti grunnsetningar for konstitusjonen, og i desse er lovgiving omtalt i den første og folkets ”ret til å beskatte sig” i den tredje, og dette er nok opphavet til skiljet i teksten i Grunnlova § 75 a, jfr. Knut Robberstad, Orsoga åt skattleggingsretten i Noreg (1954) s. 20-23. Castberg og andre meiner at statsrettsleg er og skattevedtak etter sitt innhald *materiell lovgiving*, slik at lovs form ville ha vore nødvendig om det ikkje var for at ordlyden i Grunnlova opnar også for plenarvedtak, og at det har vore eintydig praksis sidan vedtaket om tolltariffen i 1830, jfr. Castberg II s. 20-21.

• ³⁷ Jå t.d. Graver s. 362 med tilvising til Forvaltningskomiteen.

de faktisk handling slik at det fell utanfor vedtaksdefinisjonen. Etter mitt syn er det nærliggjande å forstå tollova slik. Heile systemet i lova gir inntrykk av at den vanlege fortollinga, som er legaldefinert i tollova § 1 nr. 7, er ei faktisk handtering, og ikkje ein avgjerdsprosess. Endå det er klart at ein tolltenestemann må ta standpunkt til kva slags vare ein står overfor, for å kunne finne den rette tollsatsen i tolltariffen, eller meir praktisk, for å kunne fastslå at vara kan innførast tollfritt.

I teorien er spørsmåla lite omtalt. Graver nemner derimot tollvesenet som eit typisk eksempel på forvaltningsorgan som er "utpreget handlende" ved diskusjonen om kva som er omfatta av uttrykket "avgjørelse" i § 2 a.³⁸ Men dette treng ikkje innebære at ikkje tollvesenet og gjer vedtak.

Tollova og meirverdiavgiftslova må ein ofte sjå i samanheng, og merirverdiavgiftslova regulerer innførselsmeirverdiavgift i kap. XVI. Denne blir krevd inn av tollvesenet, og er også elles kopla til tollforvaltninga, jfr. §§ 64 og 65. Men heller ikkje lov om merverdiavgift ser ut til å innehalde noko spesifikt om forholdet til forvaltningslova. Dette står i motsetning til skattelovgivinga, der både skattelova 1999 nr. 14 § 1–4 og likningslova 1980 nr. 24 § 1-2 inneheld reglar om unntak frå forvaltningslova, samstundes som likningslova nettopp sjølv gir utførlege reglar om saksbehandling.

Dersom det å fastleggje riktig meirverdiavgift var eit enkeltvedtak, ville det vere eit argument for at også fortolling ville vere det.

Det som gjer at fastlegginga av toll for ein individuell innført ting, ikkje utan vidare verkar som eit enkeltvedtak, er kanskje at dette er svært lovbinden forvaltning. Dersom først vara blir klassifisert, så følgjer tollsatsen av tariffen, eventuelt av generelle unntak eller endringar i forskrift. Spørsmålet er då om "avgjerda" er "bestemmende for rettigheter og plikter", jfr. fvl. § 2 a. Hos Eckhoff/Smith er det uttalt at "Tollmyndighetenes avgjørelse av hva som etter tolltariffen skal betales i toll for en importert vare ... er altså vedtak".³⁹ Dette blir uttalt nettopp i forhold til vilkåret i fvl. § 2 a om at ei avgjerd må vere "bestemmende for rettigheter eller plikter".

I praksis har spørsmålet om enkeltvedtaksreglane gjeld ulike typar avgiftsavgjerder vore drøfta av Lovavdelinga i Justisdepartementet i forhold til nokre andre avgifter enn toll, og som til dels kan tenkjast å stå i omtrent same stilling. Det er nettopp kriteriet "bestemmende for", som for lovavdelinga ved fleire høve har vore avgjerande for at visse avgjerder knytt til avgiftsoppkreving ikkje har vore sett på som enkeltvedtak.

I sak 3039/89 kom lovavdelinga til at utsending av innbetalingskort for årsavgift for motorvogn ikkje var enkeltvedtak fordi utskrivinga ikkje var "bestemmende for" innbetalingsplikta. Lovavdelinga tar utgangspunkt i at det er "kjøretøyets eier som har plikt til å betale avgift". Og etter å ha gjennomgått koreis systemet faktisk verkar, blir det uttalt følgjande:

"Etter vår mening er det da mer naturlig å betrakte den første utsendelsen av innbetalingskort som en forespørsel til de registrerte eiere om de anser seg som avgiftspliktige, enn som en bindende fastsettelse av at de plikter å betale avgift. Utsendelsen blir mer å betrakte som en serviceordning overfor publikum, for å forenkle innbetalingen både for publikum og innkreivingsmyndigheten."

Denne utsendinga er dermed ikkje enkeltvedtak, medan derimot nytt påkrav til den som ikkje har betalt har "mer preg av definitiv fastsettelse" og blir derfor vurdert til å vere enkeltvedtak.

Lovavdelinga har i ei sak frå i år, 02/4149, om fastsetjing av vass- og kloakkavgift, vidareutvikla reonnementet i saka frå 1989. Miljøverndepartementet hadde funne at "[f]astsettelse av vann- og avløpsgebyrer for den enkelte gebyrpliktige vil som regel følge automatisk av regler fastsatt i kommunal forskrift" og er dermed ikkje enkeltvedtak. Lovavdelinga slutta seg til dette, og uttalte følgjande, der grunngivinga frå 1989 blei gjort litt meir utførleg:

"Lovavdelingen kan slutte seg til dette synspunktet. Lovavdelingen har tidligere bl.a. antatt (saksnr. 3039/89) at Toll- og avgiftsdirektoratets årlige utsending av innbetalingskort for årsavgifter

• ³⁸ Graver, Alminnelig forvaltningsrett (2002) s. 352.

• ³⁹ Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (1999) s. 464.

for motorvogneiere, ikke er enkeltvedtak. Praktiske hensyn taler for dette, og det kan begrunnes med at det ikke treffes noen avgjørelse som er ”bestemmende for” plikten til å betale avgift. På grunnlag av regelverket er den enkelte bileier i stand til selv å fastslå både hvor mye som skal betales og forfallstidspunktet. Det er mer naturlig å se på utsendingen av innbetalingsblanketter som en påminnelse om betalingsplikten, enn som en bindende fastsettelse av at de plikter å betale avgift. Utsendingen blir å betrakte som en serviceordning overfor publikum. Når det gjaldt senere påkrav med fastsettelse av tilleggsavgift etter at eieren ikke har betalt avgiften innen fristen, kom Lovavdelinga derimot til at dette var enkeltvedtak. Dette har mer preg av å være en definitiv fastsetting av at avgiftsplikt foreligger.” (utheva her).

I forhold til toll vil det framheva synspunktet om at den einskilde på grunnlag av regelverket sjølv vil vere i stand til å fastslå kor mykje som skal betalast og forfallstidspunktet vel vere treffande. Og det taler for at ordinære avgjerder om fortolling ved bruk av tolltariffen ikkje er enkeltvedtak. Dette synest og å vere i samsvar med systemet i tollova og praksis.⁴⁰

I forhold til skiljet mellom enkeltvedtak og forskrift, er det klart at dersom ein skulle meine at det å fastlegge kva som skal betalast av toll i høve til tolltariffen, er eit vedtak i medhald av § 2 a, så vil det vere eit enkeltvedtak i medhald av § 2 b. Det gjeld plikter for ”en eller flere bestemte peroner”. Og sikre enkeltvedtak er individuelle vedtak om fritak for toll, som nemnt i pkt. 3 ovanfor. Derimot vil vedtak om lågare toll for ei varegruppe, jfr. ovanfor pkt. 2, vere forskrift sidan det gjeld plikter for ”en ubestemt krets av personer”, jfr. § 2 c.

Tildeling av tollkvotar ved auksjon vil vere enkeltvedtak dersom ein, slik som eg har gjort ovanfor, finn at det inneber utøving av offentleg styresmakt. Men det er klart at bruka av dei ulike vedtaksreglane i forvaltningslova vil bli ganske enkel. Den som gir høgaste bodet ved auksjonen, vil få kvoten, og grunngravinga for dette vil vere enkel.

Min konklusjon er at generelle vedtak om toll alltid vil vere forskrift, og det ser ut til å vere oppfatninga i praksis, utan at min gjennomgang er fullstendig. I forhold til avgjerder som gjeld ein eller fleire bestemte personar, synest tollregelverket ikkje utan vidare å oppfatte dette som enkeltvedtak. Og dette har støtte i Lovavdelingas oppfatning på andre avgiftsområde, slik som gjennomgått ovanfor. Spørsmålet bør lovregulerast i ei komande reform, og då bør ein generelt ta standpunkt til om enkeltvedtaksreglane kan brukast, eventuelt med nokre særreglar, eller om det er betre å bruke løysinga frå likningsforvaltninga med særskilde saksbehandlingsreglar i eiga lov, som gjer generelt unntak frå forvaltningslova. Dette bør vel samordnast med meirverdiavgiftslova.

6. KONKLUSJONAR

Hovudkonklusjonane i drøftingane ovanfor er følgjande:

Det er ingen folkerettslege bindingar på om tolltariffen skal vedtakast som plenarvedtak eller lov, eller eventuelt som forskrift. Men det er eit krav om å bruke det Harmoniserte system, og det føreset vel at tariffen finst som eit samla dokument til kvar tid, t.d. som ei konsolidert forskrift. Ei samla konsolidert forskrift vil etter mitt syn og vere den mest tenlege måten å kommunisere dei faktisk gjeldande tolltariffane til brukarar.

Statsrettsleg er det ingen bindingar på kva for føresegner som kan overførast frå tolltariffen til lovgiving. Etter mitt syn bør derfor meir permanente og generelle reglar stå i lovgiving, og sjølv satsane vedtakast i plenarvedtak.

Det må vere vidt høve til delegasjon av tollvedtak fordi det i dag er få omsyn som taler for at storingsbehandling er nødvendig eller fornuftig anna enn for hovuddraga i norsk tollpolitikk.

Fleire spørsmål om bruken av saksbehandlingsreglar i forvaltningslova innanfor tollforvaltninga er lite avklarte, og dei bør vurderast og løysast gjennom lovgiving.

Ola Mestad

• ⁴⁰ Men eg har ikkje undersøkt praksis systematisk.

* * *

VEDLEGG 3: TOLLOVGIVNINGENS HISTORIKK

Kilder

Fremstillingen i det følgende av tollovgivningen frem til 1966 er i store trekk hentet fra Innstilling fra Komitéen til revisjon av tollovgivningen (Tollovkomitéen av 1959), avgitt av 9. mai 1962 til Finans- og tolldepartementet og Ot. prp. nr. 19 (1965–66) Om lov om toll (tolloven). En mer utførlig historisk oversikt over den tidligere tollovgivning er tatt inn i Innstilling IV fra Tollovkommisjonen av 1891, s. 3 – 9. Tollovgivningens historikk er også omtalt i Det Norske Tollvesens historie, Bind I, Fra middelalderen til 1814, av Hans-Jørgen Jørgensen, Oslo 1969, og Bind II, Fra 1814 til 1940, av Carl Lund, Oslo 1977. Når det gjelder den historiske bakgrunn for tollovgivningens struktur, vises det særlig til betenkning avgitt av professor dr. juris Ola Mestad, avgitt til Finansdepartementet og inntatt som vedlegg.

1. Tollovgivningen frem til 1845 – Schweigaard og Tollovkommisjonen

Forordningen av 1. februar 1797 om ”Tolden og Kjøbstæd Consumptionen” danner det egentlige grunnlag for den senere tollovgivningen i Norge. Det vesentligste av bestemmelsene i forordningen fra 1797 gikk med en del redaksjonelle endringer over i tolloven av 28. juli 1824. I proposisjonen til denne loven uttales det blant annet at ”Lovforslaget ikke tilsigtede nogen væsentlig Forandring i Grundsætningerne for det System som blev antaget ved Forordningen af 1797”.

Allerede i 1830 fremmet regjeringen proposisjon om fullstendig ny tollov. Dette førte i første omgang bare til at det ved lov av 9. juli 1839 ble vedtatt de mest påkrevde endringer i loven av 1824. Samtidig ble det foreslått nedsatt en særskilt kommisjon til å foreta en fullstendig revisjon både av tolloven og tolltariffene.

Denne kommisjonen ble oppnevnt i november 1839, og leverte allerede i 1841 forslag til nye tariffer og i 1842 utkast til ny tollov. Den drivende kraft bak lovarbeidet var Anton Martin *Schweigaard*, som på denne tiden ble utnevnt til professor i lovkyndighet og statsøkonomi ved Det kongelige Frederiks Universitet i Christiania. Schweigaard var ikke bare medlem av Tollkommisjonen, men møtte også på Stortinget fra 1840. Kommisjonens utkast ble både i regjeringens proposisjon og stortingskomitéens innstilling omtalt som et særdeles godt arbeid. I ettertid kan også sees at den nye loven, sammen med den nye tariffen, innevarslet en frihandelsvennlig periode med gradvis nedbygging av vernetollen.

Med hensyn til lovens form og oppbygning ga kommisjonen selv uttrykk for at den hadde beholdt det skjema tolloven av 1824 var bygget opp etter og ”for en ikke ringe Del dens enkelte Bestemmelser med større eller mindre Forandringer i Redaktionen, dog saaledes at ikke alene Paragraferne inden det samme Afsnit ofte ere satte i en anden Orden, men at ogsaa adskillige Omflytninger fra et Kapitel til et andet havde fundet Sted”.

Et spørsmål kommisjonen viste adskillig oppmerksomhet, gjaldt forholdet mellom plenarvedtaks- og lovs form, og den innbyrdes fordeling av tollbestemmelsene i disse – et spørsmål som synes å ha vært utslagsgivende for den lovstruktur som siden ble lagt til grunn. Kommisjonen uttalte:

”Spørgsmaalet om hvilke Dele af de til Toldvæsenet henhørende Bestemmelser, der retteligen have deres Plads i Loven, og hvilke i Tarifferne, er bleven af ikke ringe Vigtighed efter at den strengere Grundlovsfortolkning fra det 6te ordentlige Storting af er bleven gjort gjældende, at kun den Første, men ikke de Sidste skulle behandles i de for egentlige Loves Istandbringelse foreskrevne Former.

Med dette Spørgsmaals Drøftelse har Kommissionen saameget mindre fundet nogen sikker Veiledning i de Grændseskjel, der i de nu gjældende Toldbestemmelser er fastsat, som Toldloven er bleven til paa en Tid, da Tarifbestemmelserne vedtoges som Lovbeslutninger, hvoraf Følgen maatte blive, at det fra den juridiske Side var ligegyldigt, hvor en Bestemmelse fik sin Plads, og at Hensynet til den letteste og beqvemmeste Redaktionsmaade kom til at gjøre Udslaget; hvilket Hensyn maatte lede til, at de specielle Bestemmelser, der ere modtagelige for en tabellarisk eller schematisk

Form, henvises til Tarifferne, medens Loven kom til at optage de mer almindelige Forskrifter, der ikke kunne fremstilles uden ved Hjælp af en udførligere Ordforklaring.

Paa et saa ydre og tilfældigt Skjelnemærke kan der nu ikke længere bygges, hvorimod Delingsgrunden maa hentes fra den i Grundlovens § 75 Litr. A opstillede Modsætning mellem at give Love og at paalægge Skatter; en Modsætning, hvoraf det sidste Led er bestemt ved Beslutningens Object eller Indhold, og derfor maa tjene til Rettesnor ved de nærværende Spørgsmaal. Paa Grund af denne Modsætning formenes Tarifaftdelingen eller de Tolden vedkommende Bestemmelser, der faa deres Tilværelse ved Beslutninger, fattede i Storthingets Plenum, og igjen tabe deres Gyldighed med Budgetterminens Udløb, at burde indbefatte den hele Toldbeskatning, ligemeget om Beskatningsreglerne ere modtagelige for en registermæssig opregnende Fremstilling, eller om de alene kunne fremsættes under den Redactionsform, hvorunder de egentlige Love almindeligviis fremtræde."

Kommisjonens utkast ble med forholdsvis få endringer vedtatt av Stortinget som tolloven av 20. september 1845.

Tollovgivningen ble i årene fra 1845 og utover endret en rekke ganger, delvis ved endringer av loven av 1845, og delvis ved at det ble gitt nye, selvstendige lover. I nær sammenheng med tolloven av 1845 må sees "Loven om Toldopsynet i Finnmarken og Brændevinsafgiften samme Steds" av 20. september 1845, og "Loven om Handel i Norderlandene" av 9. august 1839.

2. Lovrevisjonsarbeidet frem mot forrige århundreskifte

På slutten av 1800-tallet ble det klart at det var behov for en fullstendig revisjon av tollovgivningen. Ved kongelig resolusjon 26. september 1891 ble det nedsatt en kommisjon for "at tage under Revision den gældende Toldlovgivning og enkelte andre Bestemmelser vedkommende Toldvæsenet". Som formann for Tollovkommisjonen av 1891 ble oppnevnt forhenværende statsråd Birger *Kildahl*, som imidlertid fikk avløsning i 1895 av byråsjef Edvard K. S. *Blom*, som igjen ble erstattet av tollkontrollør O. *Skirstad*. Kommisjonen unngikk ikke en rekke dissenser, og arbeidet var ellers preget av de tollpolitiske strids-spørsmålene i tiden, blant annet endringene i proteksjonistisk retning som følge av opphevelsen av mellomriksloven med Sverige. Senere høyesterettsadvokat Arnold J. M. P. *Hazeland* var kommisjonssekretær gjennom hele perioden, og synes å ha vært den som holdt trådene samlet.

Det ble først avgitt tre innstillinger vedrørende spesielle områder innen tollvesenets virkefelt, nemlig om beregning av skipsavgiftene (Innstilling I av 18. desember 1894), om visse administrative spørsmål (Innstilling II av 16. desember 1897) og om tollopplagsinstituttet (Innstilling III, av 5. mars 1900). Den endelige innstilling med et komplett utkast til ny tollov ble først lagt frem året etter (Innstilling IV av 10. april 1901).

Unionsoppløsningen og endringene i det politiske og økonomiske liv som følge av verdenskrigen kan gi forklaringer på at det betydelige utredningsarbeidet som var nedlagt i de ti årene før århundreskiftet, ikke ble fulgt opp. Det lovforslaget som omsider ble fremmet i Ot. prp. nr. 23 for 1927, bygget imidlertid på kommisjonens innstilling fra 1901. I mellomtiden var vedtatt flere lover om endringer i og tillegg til gjeldende tollovgivning. Da proposisjonen ble fremsatt, var tollvesenets virksomhet således regulert ved i alt 15 forskjellige lover.

Proposisjonen i 1927 gikk ut på at hele tollovgivningen ble samlet i én lov. Proposisjonen ble ikke behandlet i 1927, og ble derfor fremmet på ny året etter, i Ot. prp. nr. 20 for 1928, og loven ble da vedtatt uten nevneverdige endringer, med ikrafttredelse 12. januar 1932 for enkelte bestemmelser og de øvrige fra 1. januar 1933.

3. Tolloven av 1928

Tolloven av 1928 var i første rekke ment som en høyst nødvendig modernisering av den tidligere lovgivning, som utviklingen etter hvert hadde gått forbi. Både forretningslivet og samferdselsformene hadde endret seg sterkt siden loven av 1845, som fortsatt var hovedgrunnlaget. Departementet uttalte således i proposisjonen fra 1927, s. 2:

”Det kan i så henseende være tilstrekkelig å fremheve, at vårt land siden tollovens tilblivelse har fått et forholdsvis utstrakt jernbanenett, som besørger en betydelig del av den innenrikske gods- og persontransport og av samhandelen med utlandet, at seilskibene er avløst av dampskiber, og at av disse fortrinsvis ruteskibene besørger vareomsetningen med utlandet, samt at pakkeposten er kommet til som en viktig faktor i vareomsetningen.”

Selv om man nok var oppmerksom på de krav samhandelen etter hvert kom til å stille tollvesenet overfor, fulgte loven stort sett hovedlinjene fra den tidligere lovgivning. En vesentlig del av lovens bestemmelser knyttet seg til skipsfarten, mens få gjaldt landtrafikken og lufttrafikken. Rent lovteknisk holdt man på det tilvante system, med tildels svært detaljerte bestemmelser i lovteksten; loven er på 219 paragrafer. Uttrykksmåten fra den tidligere lovgivning ble hengende igjen på mange steder og gjorde loven til dels vanskelig å forstå.

Den første endring i tolloven av 28. juni 1928 kom allerede ved lov av 7. juni 1929, da det ble foretatt en lovteknisk tilpasning av inndragningsbestemmelsene. En mer omfattende endring skjedde ved lov av 29. juni 1934, samtidig med forskjellige endringer i rusdrikklovgivningen. Denne revisjonen tok sikte på å stramme opp bestemmelsene om straff og inndragning, som et ledd i kampen mot smugling av brennevin og andre alkoholholdige drikkevarer.

Ved lov av 25. februar 1938 ble det foretatt endringer, slik at bestemmelsene om tollvesenets kontroll med trafikken til og fra Svalbard ble gjort gjeldende også for Jan Mayen. Det viste seg senere behov for å få bedre kontroll med fartøystrafikken fra og til fangstfeltene på havet, og ved lov av 30. mai 1947 ble fastsatt de nødvendige tilføyelser. Ved lov av 22. mai 1953 ble det foretatt en prinsipiell endring i straffelovgivningens regler om rettighetstap, og en rekke bestemmelser i spesiallovgivningen om rettighetstap ble da foreslått opphevet, herunder i tolloven.

4. Etterkrigstid

Omkring 1950 ble dumpingproblematikken fulgt opp på politisk plan, og ved kongelig resolusjon av 14. desember 1951 ble det oppnevnt en komité – Antidumpingkomitéen av 1951 – til å vurdere tiltak som burde treffes for å beskytte næringslivet mot dumping. Komitéen la frem sin innstilling 15. juni 1953, og konkluderte med at det ved lov burde åpnes adgang til å fastsette antidumpingtoll og utjevningstoll. Det ble særskilt pekt på at bestemmelsene måtte utformes under hensyn til de forpliktelser Norge hadde påtatt seg etter FNs Havana-charter og Generalavtalen om tolltariffer og handel av 1947.

Departementet fant det mest hensiktsmessig at bestemmelsene som definerer dumpingbegrepet og de som angår Kongens fullmakter til å ilegge toll, ble vedtatt av Stortinget i form av en ny paragraf i tolltariffens innledende bestemmelser, og at bestemmelser om dokumentasjon, opplysnings- og taushetsplikt og om straff ble innarbeidet i tolloven. Forslagene til endring i tolltariffens innledende bestemmelser ble vedtatt av Stortinget med virkning fra 1. desember 1954. Ved lov samme dag ble det i et nytt kapittel i loven fastsatt regler om plikt til å legge frem erklæringer og gi andre opplysninger når antidumping- eller utjevningstoll blir pålagt, og videre regler om taushetsplikt og regler om straff for å gi uriktige erklæringer og opplysninger i slike tilfelle.

En allsidig sammensatt komité, Tollvesenets administrasjonskomité av 1948, fikk i oppdrag å gjennomgå hele tollvesenets organisasjon og administrative oppbygning, med sikte på en rasjonalisering av tollarbeidet, og å komme med forslag til styrkelse av administrasjonsordningen. Komitéen skulle også behandle spørsmål om rekruttering og fagopplæring, om ansettelsesmåten og likedan andre spørsmål vedrørende tolladministrasjonen eller tolltjenesten som den under sitt arbeid måtte finne grunn til å ta opp. I sin hovedinnstilling, Tilrådning I fra 23. februar 1953, la komitéen frem sine forslag om ny administrasjonsordning for tollvesenet, og visse andre spørsmål i tilknytning til dette. Tilrådning II med forslag om forenkling for endel avgifter tollvesenet krever opp ved utførsel av fisk og fiskevarer var da alt kommet. I september 1953 fulgte så Tilrådning III med utkast til de endringer i lov og reglement som var nødvendige for å gjennomføre komitéens forslag. Regjeringen sluttet seg til komitéens konklusjoner og la frem sitt

forslag om hovedpunktet – omorganiseringen av tollvesenets sentralledelse – i St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 17 for 1956. Dette forslag ble vedtatt av Stortinget 13. desember 1956.

Det vedtatte forslag til omorganisering av tollvesenets sentralledelse avvek fra Administrasjonskomitéens forslag på flere punkter. Komitéen ville ha sentralledelsen organisert som et direktorat i departementet, idet direktoratet samtidig skulle virke som departementsavdeling med tolldirektøren som ekspedisjonssjef. Etter regjeringens forslag, som Stortinget sluttet seg til, ble sentralledelsen organisert som et frittstående direktorat utenfor departementet, idet man beholdt en departementsavdeling, som blant annet skulle behandle de tollsaker som gikk til statsråden eller Stortinget. I samsvar med Stortingets vedtak trådte nyordningen i kraft fra 1. juli 1957. Forslag til nødvendige endringer i tolloven ble lagt frem i Ot. prp. nr. 36 for 1957, jf. Innst. O. nr. 47 for 1957.

Både i departementet og i Stortinget var det enighet om at det var nødvendig med en mer gjennomgripende revisjon både av tolloven og reglementet, men at dette arbeid burde overlates til særskilt komité. Av den grunn ble det bare fremmet forslag om de nødvendige endringer i tollovens regler om tollvesenets ledelse. Videre ble det foreslått visse andre endringer, blant annet som følge av at den todelte ledelse av tollstedene (tollkammerinstitusjonen) skulle oppheves ved opprettelsen av et tolldirektorat. Endringene ble gjennomført ved lov av 5. april 1957. I forbindelse med lov av 17. juni 1960 om endring av offentlig fond mv., ble bestemmelsen i tolloven om tollvesenets understøttelsesfond opphevet.

Norges tilslutning til EFTA-konvensjonen fra 1. juni 1960 gjorde det nødvendig å få fastsatt visse regler om opprinnelsesbevis mv. Disse regler ble gjennomført ved tilleggslov av 2. juni 1960. Tolloven fikk da et nytt kapittel om disse forhold og en ny bestemmelse om straffeansvar. Likeledes ble det som følge av den nye luftfartslov 16. desember 1960 foretatt visse endringer i tolloven om lufttrafikk til og fra utlandet. Lovens bestemmelse om toll-landingsplasser ble endret og bestemmelsen om grensepassering og fly-leder ble opphevet.

5. Lovspørsmål utredet i perioden

Foruten ovennevnte endringer i 1928-loven, skal også omtales noen spørsmål som ble tatt opp til vurdering av særskilte komitéer, uten at komitéarbeidene resulterte i lovendringer i perioden. I 1938 ble det nedsatt et utvalg til å behandle spørsmålet om en revisjon av de gjeldende bestemmelser om kredittopplagsinstitusjonen. På grunn av krigen fikk komitéen ikke avsluttet sitt arbeid, men et foreløpig utkast til innstilling ble avgitt. I dette ble det foreslått at kredittopplagsordningen oppheves, og at det i stedet foretas en utvidet adgang til å gi tollkreditt mot betryggende garanti.

Ved kongelig resolusjon av 28. oktober 1949 ble det oppnevnt en komité til å vurdere spørsmålet om opprettelse av en frihavn i Norge. Frihavnskomitéen av 1949 la frem sin innstilling om dette 31. mars 1955. Komitéens konklusjon var at det ville være tvilsomt om trafikantene kunne få utnyttet et frihavnsanlegg på en slik måte at det derved ble skapt et økonomisk aktivum for landet, og anlegg og drift av en frihavn ble nærmest vurdert å ha karakter av et økonomisk eksperiment. Komitéen pekte på at de fordeler som kunne oppnås, neppe ville bli så store at utbygging og drift av en norsk frihavn måtte anses som en statsoppgave. På den annen side ble det pekt på så mange usikre faktorer, at man ikke kunne se bort fra at frihavner, selv med begrensede rettigheter og trafikk, likevel kunne by på visse fordeler for landet og for de lokale interesser. Dersom de lokale myndigheter eller andre selv ville påta seg omkostningene med anlegget og driften av frihavnen, burde staten på sin side kunne bidra til planens realisasjon ved å gi den nødvendige tillatelse, og påta seg de merutgifter til tollbevoktning som antas å følge med frihavnsanlegget. Frihavnskomiteen av 1951 fremsatte på denne bakgrunn et utkast til lov om frihavner. Finansdepartementet avstod imidlertid etter en høringsrunde fra å fremme lovforslaget.

Innenfor OEEC, forløperen til dagens OECD (Organisasjonen for samarbeid og utvikling), ble det i 1951 utarbeidet en konvensjon om tollverdien med sikte på å få utarbeidet ensartede regler for verdifortolling i de forskjellige medlemsland. Til å komme med forslag om tilpasning til konvensjonen av den norske tollovgivningen, ble det ved kongelig resolusjon av 5. oktober 1955 nedsatt en særskilt komité (Verditollkomitéen av 1951), som la frem sin innstilling i oktober 1958. Verditollkomiteen foreslo en endring i tolltariffens innledende bestemmelser, for å imøtekomme de krav konvensjonen stilte til prinsippene for verdiansettelse, den såkalte "Brussel-definisjonen". Komitéen la også frem forslag til endringer i

tolloven om fastsettelse av varers tollverdi, om overprøvelse mv. [MERK: Her innarbeides en henvisning til utkastet og spesiell del – materiell og teknisk gjennomgang, avsnittet om historikk; teksten der må hentes fra avsnitt IV, punkt 12 Tollberegningen, i Innstilling fra Tollovkomitéen av 1959, s. 47 til 50].

6. Tollovkomitéen av 1959 – ny tollov 1966

Arbeidet med en revisjon av tolloven av 1928 ble satt i gang ved nedsettelse av Tollovkomitéen av 1959, oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1959. Komitéens formann var Audvar Os, daværende byråsjef i Justisdepartementet, senere sivilombudsmann. Komitéens mandat var todelt:

”1. Komitéens skal utarbeide utkast til ny tollov og nytt tollreglement, videre skal komitéen legge frem utkast til nye innledende bestemmelser i tolltariffen etter nærmere samråd med departementet om omfanget av revisjonen på dette punkt. Komitéen skal under sin revisjon av tollovgivningen ta hensyn til de forhold som i dag gjør seg gjeldende i trafikken til og fra utlandet og søke oppnådd at tollbestemmelsene utformes slik at tollvesenets virksomhet både fra statens og trafikantenes synspunkt blir mest mulig enkel, økonomisk og rasjonell. Komitéen bør herunder vurdere i hvilken utstrekning bestemmelser av instruksjonsmessig art kan tas ut av tolloven og tollreglementet og gjøres til gjenstand for tolladministrasjonens vanlige instruksjonsmyndighet.

2. Hvis Norge inngår tollpolitisk eller økonomisk samarbeid med andre land, skal komitéen på departementets anmodning komme med forslag til de bestemmelser i tolloven, tollreglementet og tolltariffens innledende bestemmelser som blir nødvendig på grunn av et slikt samarbeid.”

Komitéen avga sin innstilling 9. mai 1962. Som det ble forutsett i mandatet, fikk Komitéen allerede etter kort tid det prinsipielle spørsmål om EFTA-konvensjonens regler skulle innarbeides i lovutkastet. De nødvendige lovendringer ble, som nevnt ovenfor, innarbeidet ved en tilleggslov fremmet i Ot. prp. nr. 70 for 1960, uten at Tollovkomitéen hadde saken til behandling.

Komitéen tolket mandatet slik at siktemålet særlig var å skape en lov som på en oversiktlig måte inneholdt bestemmelser om tollvesenets adgang til å foreta kontroll og undersøkelser, og om trafikantens rettigheter og plikter overfor tollvesenet. De stadig skiftende trafikkformer tilsa imidlertid at loven burde gis en elastisk form, og en utstrakt bruk av lovfullmakter ville derfor etter komitéens oppfatning være nødvendig. Om denne avveiningen ble det uttalt at den enkelte trafikants interesser må søkes ivaretatt ved at rammen for fullmakten og formålet med detaljbestemmelsene fremgår av loven. Likeledes fant komitéen det hensiktsmessig å omredigere og samle de mange kontrollbestemmelser om henholdsvis landveis-trafikk, fartøys-trafikk og jernbanetrafikk i et felles kapittel. For øvrig uttalte komitéen at lovarbeidet i det vesentlige var begrenset til en teknisk revisjon.

Komitéens lovutkast ble etter en høringsrunde lagt til grunn for regjeringens lovforslag, uten større forandringer, se Ot.prp. nr. 19 (1965–66). Komitébehandlingen i Stortinget innebar ikke nevneverdige endringer, og loven om toll ble vedtatt 10. juni 1966.

7. Revisjon av de innledende bestemmelser og av tollreglementet

Tollovkomitéen av 1959 utarbeidet i tillegg til lovutkastet også et forslag til nye innledende bestemmelser i tolltariffen. Komitéen pekte på at tolltariffens innledende bestemmelser opprinnelig ble gitt sammen med materielle kontroll- og innkrevningsbestemmelser i den særskilte forordning som gjaldt til enhver tid. I tolloven av 1824 ble en del av bestemmelsene vedtatt som egen lov, samtidig som de bestemmelsene som nærmere knyttet til selve oppkrevingen av toll og avgifter ble tatt med i selve avgiftsvedtaket. Første gang tolltariffens innledende bestemmelser ble gitt, var således i 1827. Det var imidlertid først i tolltariffen som gjaldt fra 1. januar 1845 at bestemmelser som direkte kan sammenlignes med någjeldende bestemmelser ble tatt inn.

Komitéen viste videre til at de innledende bestemmelsene først og fremst fastslår de prinsipielle regler om plikten til å svare toll, samt de regler som gjelder unntak fra dette, herunder tollfri innførsel, tilbakebetaling av toll, beregning av tollverdi mv. I årenes løp har reglene vært gjenstand for forskjellige endringer, uten at det er tatt tilstrekkelig hensyn til sammenheng og system i reglenes oppbygning. For å bøte

på dette, søkte Komitéen å skape et nytt, oversiktlig regelverk. Arbeidet med de nye innledende bestemmelser tok utgangspunkt i et utkast til felles nordiske tolladministrative bestemmelser som ble utarbeidet i 1959 i forbindelse med utredningen om et felles nordisk marked.

Finansdepartementet fremmet sitt forslag til nye innledende bestemmelser i tolltariffen i St. prp. nr. 65 (1965–66), samme dag som odelstingsproposisjonen om ny tollov. Forslaget var stort sett sammenfallende med Tollovkomitéens forslag, men likevel slik at nye konvensjoner på tollområdet som Norge hadde tiltrådt i mellomtiden, var innarbeidet i proposisjonen.

Tollovkomitéen av 1959 utarbeidet også et forslag til tollreglement. Et slikt reglement har fra lang tid tilbake vært gitt som alminnelig instruks for utførelsen av tolltjenesten, helt fra "Instruction for Toldvæsenets Embedsmænd og Betjente" av 14. oktober 1797, som supplerte forordningen av 1. februar samme år. Denne instruksen ble avløst av en ny med samme tittel fastsatt ved kongelig resolusjon 3. august 1859. Da tolloven av 1928 trådte i kraft i 1932, ble det samtidig fastsatt et "Reglement for tolltjenesten". De organisatoriske bestemmelsene i dette reglementet ble revidert ved omorganiseringen av tollvesenet i 1957.

Tollovkomitéen viste til at allerede Tollovkommisjonen av 1839 bevisst gikk inn for å holde instruksmessige bestemmelser utenfor tolloven. Det samme syn på forholdet mellom lov og instruks gjorde seg gjeldende i Tollovkommisjonen av 1891, som mente å gå lenger i retning av å skille ut bestemmelser fra loven og overføre disse til reglementet. Komitéen tok dette som et utgangspunkt, og slo fast at bestemmelser av rent organisatorisk karakter ikke er nødvendig at står i loven. Det ble vist til at Kongen i kraft av sin stilling som øverste forvaltningsmyndighet, jf. Grunnloven §§ 3 og 18, kan treffe de nødvendige bestemmelser om tollvesenets organisasjon, med de begrensninger som ligger i Stortingets bevilgningsmyndighet. Videre ble det henvist til at innkreving av toll hører blant Kongens prerogativer etter Grunnloven § 18, og at hans myndighet på dette området hverken ved lov eller plenarbeslutning kan legges til et underordnet organ på en slik måte at Kongen ikke har omgjøringsrett. Komitéen var derfor av den oppfatning at det ikke var grunn til å låse administrasjonsordningen fast i selve loven, og foreslo derfor en rekke organisatoriske bestemmelser inntatt i det utkast til reglement for tollvesenet som ble vedlagt innstillingen.

8. Endringer i tolloven av 1966 frem til 1993 – Løchen-utvalget

Allerede etter få år meldte behovet seg for å vurdere endringer i tolloven av 10. juni 1966. Viktige forvaltningslover, som lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (1967) og lov om offentlighet i forvaltningen (1970), ble gitt etter tolloven – noe som forsterket behovet for vedlikehold. Men det kan synes som om ressursene var begrenset; bare mindre lovendringer kom på plass i tiden som fulgte. Reglene om inndragning i lovens kapittel X ble opphevet i 1973, og en ny bestemmelse om forenklet forelegg kom inn i 1983. Ved lovendring 30. mai 1975 ble uttrykket tollangivelse endret til tolldeklarasjon, blant annet i §§ 32 og 33. Videre ble bestemmelsen om tollkreditt endret i 1987.

I begynnelsen av 1990-årene var det nødvendig å foreta en rekke enkeltendringer i tolloven – parallelt med det mer omfattende revisjonsarbeid som ble påbegynt i slutten av det foregående tiåret. Endringene som følge av ny tvangsfullbyrdelseslov medførte enkelte endringer også i tolloven, se Ot. prp. nr. 65 (1990–91). Videre ble det gitt nye regler om vareeiers oppbevaringsplikt for dokumenter m.v., om adgangen til å beregne renter ved etterberegning samt rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av toll, se Ot. prp. nr. 88 (1991–92).

EØS-avtalen av 2. mai 1992 avløste størstedelen av Norges tidligere frihandelsavtale med EF fra 1973, og trådte i kraft 1. januar 1994, etter flere utsettelse. Den delen av avtalen som ble videreført, gjaldt toll på fisk. Tolloven svarte i store trekk til de krav som EØS-avtalen stilte. På ett enkelt punkt ble det imidlertid nødvendig med lovendring, nemlig lovens adgang til å begrense tillatelser til å drive visse former for lagring av ufortollede varer i pakkhus og opplagssteder bare til norske statsborgere eller til selskaper eller institusjoner som eies og styres av norske statsborgere. Bestemmelsen ble antatt å stride mot EØS-avtalens forbud mot diskriminering på nasjonalt grunnlag. Den nødvendige lovendringen ble fremmet i slutten av 1992, i Ot. prp. nr. 85 (1991–92).

Forøvrig innebar EØS-avtalens Protokoll 10 en forenkling av tollformaliteter og kontroll i forbindelse med godstransport over landegrensene, se St prp nr. 100 (1991–92) Om ratifikasjon av EØS-avtalen, særskilt vedlegg nr. 1 side 148. Videre ble tollsamarbeidet i EØS-området styrket gjennom Protokoll 11 om gjensidig bistand i tollsaker. Avtalen innebar også en forenkling av opprinnelsesregler som angir kriterier som må oppfylles for at en vare skal gis tollfritak ved innførsel fra EØS-området.

Arbeidet med en mer gjennomgripende revisjon ble påbegynt så tidlig som 1981, i form av en spørreundersøkelse til de enkelte tolldistrikter om synspunkter på mulige endringer. Forslagene ble imidlertid lagt til side, inntil de ble tatt frem i forbindelse med at Finansdepartementet 31. mai 1988 nedsatte en særlig arbeidsgruppe for revisjon av 1966-loven. Arbeidsgruppen, som ble ledet av tidligere høyesterettsdommer Einar Løchen, fikk som mandat:

”Å gjennomgå tolloven av 1966 med sikte på å revidere og å tilpasse gjeldende bestemmelser til annen aktuell lovgivning, særlig de lover og forskrifter som i dag gjelder for særavgiftene under Finansdepartementet. Innenfor denne rammen skal gruppen:

- Med erfaring som er høstet fra 1966, vurdere om gjeldende tollov og tollovforskrifter virker hensiktsmessig, herunder om enkelte bestemmelser bør endres, omplasseres eller sløyfes.

- Vurdere hvilket behov som foreligger for nye bestemmelser i tollov og tollovforskrifter som følge av nyere lovgivning, strukturendringer, administrative og organisatoriske endringer, nyere toll- og avgiftssystemer/ -rutiner blant annet pliktig deklarasjon ved inn- og utførsel, tollavtaler med andre land, internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner, nyere teknologi som innføring av EDB m.v.

- Vurdere spesielt hvilken betydning utviklingen og harmoniseringen av lovreglene på toll- og avgiftsområdet i EF-landene bør få for tollovrevisjonen.

- Vurdere i hvilken grad tilpasning og samordning bør finne sted med någjeldende særavgiftslovgivning. Dette gjelder spesielt de bestemmelser i særavgiftslovgivningen som har tilknytning til bruk av administrative tillegg som reaksjonsmiddel mot overtredelser, til renteberegning og rentefastsettelse og til forfall og innfordring av avgift.”

Opprinnelig ble det forutsatt at gruppen skulle avslutte sitt arbeid innen utgangen av 1989, men fristen måtte skytes ut – på bakgrunn av de store, politiske endringer i Europa som følge av murens fall. Gruppens arbeid falt i tid sammen med tilnærmingen mellom frihandelsforbundet EFTA og tollunionen EF. Forhandlingene om EØS-avtalen ble innledet i juni 1990, uten at det i utgangspunktet var klart hvilke tollmessige følger målsetningen om et felles økonomisk samarbeidsområde måtte innebære. Gruppen valgte imidlertid å avgi sin foreløpige innstilling 4. oktober 1990, med henvisning til at videre arbeid først kunne fortsettes når det ble avklart hvilket avtaleforhold Norge ville få til EF og hvilke konsekvenser dette måtte få for tollovgivningen. EØS-avtalen ble som kjent undertegnet i Oporto i Portugal den 2. april 1992.

Arbeidsgruppen tolket mandatet slik at den skulle legge vekt på at tollovrevisjonen denne gang først og fremst var betinget av et praktisk behov for tilpasning. Som generelt utgangspunkt for lovarbeidet, viste gruppen til Regjeringens Langtidsprogram, Stortingsmelding nr. 4 i 1989, der det ble uttalt at færre, enklere og lettere forståelige regler er nødvendig for å forbedre servicen overfor brukerne og effektivisere den offentlige virksomheten. Med henvisning til mandatet og sammensetningen, fant imidlertid gruppen ikke anledning til å gå inn i historikken slik det ellers ville være naturlig ved en fullstendig lovrevisjon. Størst vekt ble derfor lagt på behovet for nye bestemmelser ut fra den utvikling som hadde funnet sted siden 1966. Videre vurderte gruppen betydningen av harmoniseringen av lovreglene på toll- og avgiftsområdet i EF-landene, og en mulig tilpasning og samordning med norsk lovgivning.

Om forholdet til EF-lovgivningen henviste arbeidsgruppen generelt til at EFs tollkodeks ikke var endelig vedtatt. Etter sitt innhold vil tollkodeksen dekke de saksområder som i Norge reguleres av tolloven, tollovforskriftene, tolltariffens innledende bestemmelser og forvaltningsloven. Gruppen fant ikke anledning til å foreta en detaljert gjennomgang av utkastet til tollkodeks med sikte på å endre tolloven

tilsvarende, med henvisning til at dette ville innebære et svært omfattende arbeide. Utkastet til tollkodeks ble imidlertid vedlagt innstillingen.

Departementet tok i sitt arbeid med lovsaken utgangspunkt i Løchen-utvalgets innstilling, men det ble gjort betydelige endringer og tilføyelser. Under høringen ble det pekt på behovet for en mer gjennomgripende endring i tollovgivningen. Departementet fant imidlertid at selv om en fullstendig ny tollov kunne ha vært ønskelig, måtte dette likevel utstå. Et slikt lovarbeid måtte sees i en større sammenheng, og det ble vist til så vel Norges fremtidige forhold til Europa og de lovjusteringer som dette måtte tilsi, som den regelharmonisering som måtte antas at ville følge av den planlagte samling av skatte-, avgifts- og tollforvaltningen. Departementets planer om sammenslåing av etatene viste seg imidlertid å møte politisk motbør, og måtte senere legges på is. Det heter i Ot.prp. 108 (1992–93):

”Revisjonen innebærer ikke en fullstendig gjennomgang av tolloven. Storparten av de endringer som foreslås vil ikke innebære materielle rettsendringer, men er begrunnet i en mer hensiktsmessig redaksjonell og språklig utforming av lovteksten. Dette gjelder eksempelvis legaldefinisjonene under § 1 og endringer av kapitteloverskrifter. Visse bestemmelser foreslås presisert eller endret, slik at meningsinnholdet skal tre klarere frem. Det gjelder eksempelvis regler om tollekspedisjon og deklarasjon i §§ 29 og 32, om adgangen til innhenting og tilbakeholdelse i § 30, om ansvar for toll ved manglende tollekspedering i § 37 mv.”

Visse bestemmelser i loven var etter hvert gått ut av bruk, eller bruker ord og uttrykk som ikke lenger er hensiktsmessige i praksis. Flere av legaldefinisjonene ble derfor opphevet, blant annet om såkalte skattegodtgjørelsesvarer. Videre ble den særlige Vurderingsnevnd for tollsaker, som ikke var blitt sammenkalt på lang tid, opphevet.

Et særlig mål for lovrevisjonen var å styrke rettssikkerheten og forutberegnelighet på tollovens område. En rekke bestemmelser ble derfor gjennomgått med sikte på å skape rettsharmoni og bedre oversikt i forhold til korresponderende bestemmelser i andre deler av lovverket. Taushetspliktbestemmelsen ble således omformet i tråd med den tilsvarende bestemmelse i ligningsloven, og det samme gjaldt bestemmelser om plikt til å gi tollvesenet innsyn. Det ble uttalt at det i arbeidet med lovforslaget var lagt særlig vekt på å balansere rettssikkerhetshensyn mot hensynet til en effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet og narkotikakriminalitet. I lovproposisjonen ble det også gjort rede for enkelte problemstillinger som var drøftet under lovforberedelsen, men som ikke foranlediget forslag til lovendringer. Avsnittet ble tatt med for å gi en bredere bakgrunn for de endringsforslagene, og det ble også uttalt at redegjørelsen kunne være egnet til å gi en klarere fremstilling av enkelte av de gjeldende bestemmelser i loven. Det vises for øvrig til endringslov av 3. juni 1994 nr. 14, og forarbeider inntatt i Innstilling O. nr. 21 (1993–94), Ot.prp. nr. 13 (1993–1994) og Ot.prp. nr. 108 (1992–93).

9. Endringer i tolloven etter 1993

Tolloven har vært endret ved flere anledninger i tiden etter den gjennomgående revisjonen i 1993.

Overgangen til ny datateknologi innen tollforvaltningen skapte behov for en àjourføring av gjeldende lovregler. I 1996 ble tilføyd en rekke bestemmelser om bruk av elektronisk datautveksling, herunder tolldeklarerer, i §§ 40 til 44, ved endringslov 19. juni 1997. Bestemmelsene gjelder bruk av elektronisk datautveksling (såkalt *electronic data interchange*, *EDI*), som en hensiktsmessig rammeregulering for blant annet elektronisk tolldeklarerer i TVINN-systemet (Tollvesenets Informasjonssystem for Næringslivet), sammen med de nødvendige forskriftsfullmakter. Endringsloven inneholdt også en rekke andre endringer, blant annet om forenklet forelegg ved tollovertredelser og domstolsbehandling av saker om antidumping- og utjevningstoll. Det vises for øvrig til forarbeidene inntatt i Ot.prp. nr. 45 (1996–1997). De WTO-relaterte bestemmelsene om henholdsvis antidumpingtiltak og subsidier er også omtalt i St. prp. nr. 65 (1993–1994) og St. prp. nr. 3 (1994–1995).

Endring av tollovens strafferammer fra 2 til 6 år ble foreslått i Ot.prp. nr. 38 (2002–2003), og vedtatt i endringslov 11. april 2003 nr. 21. Bakgrunnen for endringen var ønsket om å justere strafferammen i tolloven for særlig alvorlige tollovertredelser utført med forsett eller grov uaktsomhet, opp til et nivå som

svarer til straffebestemmelsene i blant annet alkoholloven, og for å bringe skyldkravet mer i samsvar med lignende bestemmelser i blant annet ligningsloven § 12–2.

I perioden fra 1993 har det for øvrig vært en del tekniske endringslover til andre lover, som også har endret mindre detaljer i tolloven.

* * *