

Finansdepartementet

Vår dato: 20.09.2019
Deres dato: 06.05.2019
Vår referanse: Agnes Brandt
Deres referanse: 19/1597

Hørings svar – forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer og ny lov om tollavgift

Innledning

NHO viser til Finansdepartementets høringsbrev 6. mai 2019 om forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer og ny lov om tollavgift. Ved e-post 26. juni 2019 er vi gitt utsatt høringsfrist til 20. september. I høringsnotatet foreslår departementet at dagens tolllov erstattes av de to foreslåtte lovene.

NHO mener at det er positivt at Finansdepartementet har utarbeidet forslag til nytt regelverk på tollområdet og at dette i større grad harmoniserer tollbestemmelsene med det gjeldende regelverket for skatt. Modernisering og forenkling av regelverket er nødvendig for å legge til rette for effektiv tollbehandling og gode rammebetingelser for forbrukere og næringsdrivende.

NHO har delt inn innspillene til høringsnotatet i fem grupper:

1. Forslag til ny vareførselslov
2. Forslag til ny tollavgiftslov
3. Særlige forvaltningsregler
4. Kontrollbestemmelser
5. Administrative reaksjoner

NHOs vurderinger

Generelt

Departementet foreslår at det gjøres større endringer i strukturen i regelverket. Dagens tolllov skal deles i to nye lover; en vareførselslov og en tollavgiftslov. Bakgrunnen for den nye inndelingen er blant annet å reddykke reglene ut fra formålet og bedre strukturen i regelverket. I mange tilfeller er det også foreslått at forvaltningsreglene endres materielt eller omformuleres, slik at de samordnes med reglene i skatteforvaltningsloven.

NHO mener at det er positivt at tollregelverket og skatteforvaltningsloven samordnes i større grad, og at både de materielle reglene og begrepsbruken i regelverket blir likere. Det gjør regelverket lettere tilgjengelig, og det bidrar til å fjerne ubegrunnede forskjeller i regelverket på avgiftsområdet. Det er også viktig at regelverket, spesielt på sanksjonsområdet, tar høyde for særtrekkene ved tollprosedyrene.

Noen av endringsforslagene fremstår som materielle endringer, men det er opplyst i høringsnotatet at de er forutsatt å være en lovfesting av gjeldende praksis på området. NHO mener at det er uheldig at det er bestemmelser i tollregelverket som ikke er i tråd med praksis.

Det gjør at det kan stilles spørsmål ved rettstilstanden og gyldigheten av vedtakene som eventuelt fattes i strid med lovens ordlyd. Det blir også vanskelig for brukerne å orientere seg i regelverket når det ikke gir uttrykk for gjeldende praksis. NHO mener derfor at det er en fordel at det blir bedre samsvar mellom ordlyden i tollregelverket og praksis.

1. Forslag til ny vareførselslov

I forslaget til ny vareførselslov er det en egen bestemmelse med definisjoner. Noen av definisjonene i tolloven er foreslått videreført og at noen nye er kommet til. De sistnevnte er begrepene "vare," "deklarasjon," "deklarant," "innførsel" og "utførsel."

NHO mener at det er klargjørende at sentrale uttrykk i vareførselsloven blir definert. Det skaper større sikkerhet rundt innholdet i dem og hvordan regelverket skal forstås. NHO mener at det bør vurderes om flere av begrepene som regelverket i vareførselsloven bygger på bør defineres for å skape større klarhet i regelverket og gjøre det lettere tilgjengelig for brukerne.

I lovforslaget er det forslag til endringer i fremleggelsesplikten. Dagens meldeplikt, fremleggelsesplikt, plikt til å oppgi varen og plikt til å registrere varen skal omgjøres til en plikt til å fremlegge varen. Det er opplyst at det er en forenkling i tråd med praksis.

NHO mener at dagens regelverk på området er unødvendig komplisert, og at en generell fremleggelsesplikt burde være tilstrekkelig for å ivareta hensynene bak de gjeldende reglene. NHO støtter forenklingen.

I høringsnotatet er det foreslått at bestemmelsene om tollager skal tas inn i kapittel 4 om tollprosedyrer ved innførsel. I dag står bestemmelsene i et eget kapittel i tolloven om lagring av ufortollet vare.

Endringen i plasseringen av tollagerbestemmelsene innebærer at varer som skal inn på tollager må deklarerer. Etter dagens regelverk er de ikke underlagt deklareringsplikt, men reglene om varslings-, melde- og fremleggelsesplikt. Departementet mener at deklareringsreglene vil gi en klarer lovmessig forankring av plikten til å gi tollmyndighetene opplysninger og at det vil gi dem bedre kunnskap om varer som innføres og legges på tollager.

NHO mener at det er positivt at tollmyndighetenes lovhjemler til å kreve informasjon er klare. Samtidig er det viktig at de næringsdrivendes plikter på området ikke blir mer omfattende enn det som er nødvendig for at Tollmyndighetene skal kunne ivareta hensynene bak regelverket. NHO mener at det er viktig at deklarasjonsplikten gjennomføres på en enkel og effektiv måte, slik at pliktene knyttet til tollager ikke blir mer ressurskrevende enn i dag.

2. Forslag til ny tollavgiftslov

I forslaget til ny tollavgiftslov foreslår departementet at hvem som skal svare tollavgift skal reguleres i to bestemmelser. En bestemmelse for hvem som har plikt til å svare tollavgift og en bestemmelse for hvem som kan bli medansvarlig for tollavgift. I høringsnotatet er det opplyst at det ikke er ment å innføres materielle endringer i det tidligere tollskyldnerbegrepet, men å klargjøre hvem som kan bli ansvarlig for tollavgift i forskjellige situasjoner.

NHO mener at det er en fordel at det innføres et skille mellom tollavgiftspliktig og medansvarlig, slik at blant annet brudd på regelverket bedre kan tilpasses overtredelsen. Dette gjelder spesielt for tilleggsavgift, som etter forslaget til ny tollavgiftslov bare kan ilegges den tollavgiftspliktige.

Departementet foreslår at det gjøres endringer i reglene om individuelle tollnedsettelse på landbruksvarer med vilkår om sluttbruk. Når det gis slike nedsettelse, kan Landbruksdirektoratet kreve at importøren avgir en anvendelseserklæring, og den skal da følge varen ved videresalg. Det er foreslått endringer som innebærer at kjøpere ved videresalg av varer med nedsatt toll blir tollavgiftspliktige ved brudd på vilkårene om sluttbruk.

NHO mener at det er viktig med forutberegnelighet og god informasjon til de næringsdrivende. Den relevante informasjonen for avgiftsplikt følger av anvendelseserklæringen, men utstedelse av slike erklæringer er ikke obligatorisk. NHO mener at det burde være en forutsetning for illeggelse av tollavgift og tilleggs-skatt at det blir gitt tilstrekkelig informasjon om vilkår om sluttbruk ved videresalg.

3. Særlige forvaltningsregler

I både vareførselsloven og tollavgiftsloven er det foreslått at forvaltningsloven skal gjelde med mindre annet er bestemt. Det er også gitt særlige forvaltningsregler i lovene, og flere av bestemmelsene er likelydende. NHO behandler dem derfor samlet her.

I dagens regelverk gir tolloven utfyllende regler for når taushetsbelagte opplysninger kan utleveres til andre offentlige myndigheter. Denne bestemmelsen foreslås endret i tråd med den nye skatteforvaltningsloven § 3-3, som ennå ikke har trådt i kraft. Etter denne bestemmelsen må myndighetene foreta en nødvendighetsvurdering og en konkret og skjønnsmessig vurdering av om ulempene ved utleveringen er uforholdsmessig store sammenlignet med de fordelene den medfører for mottakeren. De nærmere kriteriene for dette kan fastsettes i forskrift.

NHO mener at det er positivt at det skal foretas en vurdering av om det er nødvendig å utlevere de aktuelle opplysningene, og at deler av vurderingen er basert på forholdsmessighet. Det gir grunnlag for en fleksibel bestemmelse, der interessene til partene blir ivaretatt. Samtidig kan en skjønnsmessig regel føre til ulik anvendelse i sammenlignbare situasjoner. Det er viktig at det legges føringer på hvilke elementer som er relevante og hvordan de skal vektles i vurderingen så likebehandlingshensyn ivaretas. Dette må reguleres utførlig i forskrift.

I vareførselsloven § 7-11 og tollavgiftsloven § 11-1 er det foreslått at tollmyndigheten kan gjøre endringer i opplysninger og tollavgiftsfastsettelser når opplysningene eller fastsettingen er uriktige. Etter dagens regelverk kan tollmyndighetene gjøre endringer når det er betalt for lite toll, og de skal gjøre endringer når det er betalt for mye.

NHO mener at tollmyndighetene fremdeles burde ha plikt til å endre vedtak når det er til gunst for den tollavgiftspliktige, slik det er etter dagens regelverk. Det burde være tungtveiende grunner for at myndighetene ikke skal utbetale for mye innbetalt toll.

4. Kontroll

I høringsnotatet er det opplyst at vareførselsloven § 8-1 om gjennomføring av kontroll med vareførselen hovedsakelig viderefører gjeldende rett, men med noen endringer. For det første er det foreslått at det skal lovfestes et krav om forholdsmessighet. Målrettede tiltak må stå i forhold til det antatte omfanget av brudd på vareførselsreglene og omstendighetene for øvrig.

NHO mener at det er positivt at dette et krav om forholdsmessighet lovfestes, og at det legges til grunn at det skal foretas en bred vurdering.

I bestemmelsen foreslås det også en utvidet adgang til å ta vareprøver uten vederlag. Adgangen gjøres generell, i motsetning til i dag, der slike prøver kan tas ved kontroll hos den opplysningspliktige.

NHO mener at det bør vurderes om begrensninger i retten til å ta prøver uten vederlag skal tas inn i forskrift, spesielt for tilfeller der varene har større verdi.

I forslaget til vareførselslov § 8-2 om undersøkelse for kontroll av varer foreslås det noen endringer. Kontrolladgangen i dagens regelverk er knyttet opp mot spesifikke situasjoner og/eller steder. Det er foreslått at vilkåret for kontroll skal gjøres mer generelt. Det avgjørende skal være om varene er i prosessen med å føres inn eller ut av landet.

Forslaget kan gjøre Tolletatens kontrollmuligheter videre enn i dag. Om varer er i prosessen med å føres inn eller ut av landet er også et uklart vilkår, siden det må foretas en vurdering av om det er en pågående vareførsel. NHO mener at kontrolladgangen er tilstrekkelig etter det gjeldende regelverket.

Forslaget til vareførselslov § 8-3 regulerer undersøkelse av person. I forslaget strammes krav om mistanke inn for undersøkelser når personer ikke er på vei til eller fra grensen. Det blir også lovfestet at personen må befinne seg på utvalgte steder for at Tollmyndighetene skal kunne gjennomføre kontrollen. NHO mener at dette er positivt og i tråd med formålet med kontrollbestemmelsene.

Det er foreslått en egen lovbestemmelse om gjennomføringen av undersøkelse på person. Det er regulert i forskrift i dag. NHO støtter at dette tas inn i loven, og at det presiseres at undersøkelsene skal gjennomføres skånsomt, hensynsfullt og minst mulig krenkende. Det innføres også et vilkår om at personen må mistenkes for handlinger som kan medføre frihetsstraff for at det skal kunne foretas inngripende undersøkelser. Dette er en endring fra gjeldende rett, og NHO mener at det er positivt at dette strammes inn.

Departementet foreslår at Tolletatens adgang til å bruke makt skal forankres i lovverket. NHO mener at det er riktig at dette blir tatt inn i loven. Det er i tråd med legalitetsprinsippet, og den foreslåtte lovteksten inneholder viktige presiseringer. En av disse er reguleringen av proporsjonalitet, som innebærer at maktbruken må være nødvendig og forholdsmessig.

Det er foreslått noen endringer i bestemmelsen om kontrollopplysninger for transportselskaper. En av disse er at det gis mulighet til å forskriftsfeste at transportselskaper skal ha en løpende opplysningsplikt. Det skal i så fall gis detaljerte bestemmelser om tidspunkt for overføring av opplysninger og hvilke opplysninger som skal gis. NHO vil påpeke at en løpende opplysningsplikt kan innebære økte administrative kostnader for transportselskapene.

5. Administrative reaksjoner

Forslagene til nye bestemmelser om tilleggsavgift er utformet i tråd med skatteforvaltningslovens regler på området. Dette innebærer at man går bort fra dagens krav til skyld, og går over til at det skal ilegges tilleggsavgift med mindre den tollavgiftspliktiges forhold må anses som unnskyldelige. Det er foreslått at hva som skal anses som unnskyldningsgrunner ikke skal angis nærmere i regelverket.

NHO mener at det er positivt at sanksjonsregelverket på toll- og skatteområdet harmoniseres, slik at det blir størst mulig grad av likebehandling ved overtredelser på avgiftsområdet. Siden de tollavgiftspliktige nå må påberope seg unnskyldningsgrunner, er det viktig at det gis tilstrekkelig

veiledning og informasjon om hva som kan anses som en unnskyldningsgrunn. Det bør fastsettes klarere i forskrift når bestemmelsen skal anvendes for å sikre likhet og forutberegnelighet.

Departementet foreslår at det skal gis noen unntak fra tilleggsavgift i tollavgiftsloven § 12-4. Ett av unntakene er tilfellene når den tollavgiftspliktige frivillig retter eller utfyller opplysninger som er gitt eller lagt til grunn tidligere, slik at det kan fastsettes riktig tollavgift. Unntaket omfatter bare tilfellene der det faktisk er levert opplysninger, og ikke tilfeller der f.eks. en vare er smuglet inn i landet. Bakgrunnen for unntaket er at hensynet til riktig tollavgift skal veie tyngre enn tilleggsavgiftens preventive virkninger i slike tilfeller.

NHO mener at departementet bør vurdere om også noen tilfeller der opplysninger ikke er levert i det hele tatt burde omfattes. Hensynet bak unntaket kan også slå til i disse tilfellene, og det vil være et incentiv til å gi Tollmyndighetene opplysninger så riktig avgift kan fastsettes.

I høringsnotatet er det opplyst at det i det vesentlige legges opp til å videreføre dagens regler om overtredelsesgebyr, og at det skal ilegges etter faste satser. Nærmere regler om utmålingen skal gis i forskrift.

NHO mener at reglene om overtredelsesgebyr ikke må føre til at gebyr utstedes automatisk ved enhver overtredelse. Det må foretas en konkret vurdering, og der må blant annet skyld og overtredelsens omfang og virkning veie tungt. Dette har også en side til situasjonen ved egenretting. Formålet med overtredelsesgebyret og utvist skyld taler for at det ikke bør ilegges gebyr i slike tilfeller.

Departementet omtaler særskilt den situasjonen at det foreligger brudd på opplysningsplikten etter forslaget til tollavgiftsloven § 9-2. I slike tilfeller kan man også ilegge tilleggsavgift, men departementet mener at man da må være tilbakeholden med å også ilegge overtredelsesgebyr. NHO mener at det i slike tilfeller bør komme tydelig frem at det i slike tilfeller ikke skal, eller kun i unntakstilfeller, ilegges overtredelsesgebyr. Dette bør gjøres i lov eller forskrift.

Med vennlig hilsen
Næringslivets hovedorganisasjon
Samfunnsøkonomi



Ellen Mulstad
Advokat



Agnes Brandt
Skattejurist

