

Vedrørende foreslåtte endringer i tollforskriften kap. 3 om forhåndsvarsling og autoriserte foretak som følge av endringer i EØS-avtalens protokoll 10 kap. IIa

Tolletaten viser til høring om forslag til endringer i tollforskriften kapittel 3 om forhåndsvarsling og autoriserte foretak som følge av endringer i EØS-avtalens protokoll 10 kap. IIa, med høringsfrist 1. mars 2021.

Dette brevet inneholder i del 1 kommentarer til og vurderinger av innspill fra høringsrunden. Del 2 inneholder beskrivelse av enkelte endringer i utkastet som er gjort i etterkant av høringen og som anses nødvendige.

Det vises for øvrig til Prop. 90 S (2020-2021) om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om endring av protokoll 10 i EØS-avtalen om forenkling av kontroll og formaliteter i forbindelse med godstransport.

Del 1

Kommentarer til og vurderinger av innspill fra høringsrunden

Tolletaten mottok i høringsrunden 10 høringsvar, hvor av 4 inneholdt merknader til forslaget. Under følger oppsummering av mottatte merknader, samt Tolletatens kommentarer til innspillene.

1. Justis- og beredskapsdepartementet
2. Mattilsynet
3. Skatteetaten
4. Nærings- og fiskeridepartementet

1. Justis- og beredskapsdepartementet

I sitt høringsvar påpeker Justis- og beredskapsdepartementet at det bør fremgå tydeligere av forslaget punkt 4 (økonomiske og administrative konsekvenser) om de administrative konsekvensene kan håndteres innenfor gjeldende ressurs- og bemanningssituasjon, eller om forskriftsendringen medfører et behov for økt bemanning i de ulike etatene som berøres.

Justis- og beredskapsdepartementet fremhever også at det bør fremgå av høringsnotatet om de økte kostnadene til investeringer og endringer i drift skal dekkes innenfor de ulike etatens gjeldende budsjetttrammer eller om dette skal følges opp i den ordinære budsjettfremleggelsen.

Tolletaten viser til punkt 10 om økonomiske og administrative konsekvenser i Prop. 90 S (2020 – 2021) for ytterligere beskrivelse av dette. Når det gjelder andre berørte etater, har

Tolletaten ikke mottatt tilbakemeldinger som tilsier en økt budsjettramme knyttet til etatenes rolle i forbindelse med den nye forhåndsvarslingsordningen.

2. Mattilsynet

I sitt hørings svar ber Mattilsynet om at de endringer som gjøres i tollforskriften også omfatter Mattilsynets områder på en slik måte at deres EØS-forpliktelser overholdes.

Mattilsynet viser til at ESA har rettet et avvik på importområdet til Norge. Mattilsynet skriver følgende: «Dette gjelder manglende kontroll ved grensepassering til Norge av gjennomført veterinær grensekontroll av levende dyr og varer av animalsk opprinnelse fra 3.stat, det vil si at det foreliggende partiet har godkjent CHED fra Mattilsynet, for tollkoder som Mattilsynet har bestilt restriksjoner på i TVINN, og som skal på tollager, i transitt eller til omlastning.»

Mattilsynet viser til at det derfor vil være hensiktsmessig å kreve at det oppgis 8 siffer i tollkoden ved forhåndsmelding, for å kunne fastslå om det er krav om veterinær grensekontroll for varen. Videre mener de at tollforskriften må kunne gi Tolletaten hjemmel til å kontrollere og gripe inn dersom det meldes varer av animalsk opprinnelse og levende dyr som ikke har godkjent CHED.

Tolletaten viser til at kravene til innhold i forhåndsvarsel som leveres i ICS2, som i NCTS, er fastsatt etter internasjonale standarder i avtalen med EU i protokoll 10, kap. IIa. Kravene skal være de samme på tvers av Sikkerhetsområdet (Sveits, EU og Norge), og det er også fastsatt hvem som skal ha ansvaret for å avgi de aktuelle opplysningene. En endring av kravene til hvilke opplysninger som skal inngå i et forhåndsvarsel ved å ta inn krav til CHED-nummer, kan ikke gjennomføres uten at dette vil være i strid med protokoll 10 kap. IIa fordi det er ulike aktører som har plikt til å forhåndsvarsle varer og plikt til å avgi informasjon om CHED. Tolletaten ser at krav til inkludering av referanse til oppfylt CHED-krav ville vært hensiktsmessig for Mattilsynets del, men har følgelig ikke mulighet til å gjøre dette på nåværende tidspunkt. Det vises for øvrig til pågående konseptutredning om denne problemstillingen, hvor Tolletaten er bidragsyter.

3. Skatteetaten

I sitt hørings svar peker Skatteetaten på nødvendigheten av at det må foreligge hjemler for at Skatteetaten kan dele opplysninger som er relevante for forhåndsvarslingsplikten. Det vises til forslaget til § 3-1-27 og § 3-1-29. Skatteetaten viser til at betaling av skatt- og avgift har nær tilknytning til forskriftsendringene og at det derav bør få betydning for innvilgelse, suspensjon eller tilbakekall av autorisasjon.

Skatteetaten mener det må vurderes om forskriften bør utdypes med sanksjonsbestemmelse(r), da en solvensvurdering etter § 3-1-29 ikke nødvendigvis er tilstrekkelig. Som eksempel viser Skatteetaten til virksomheter som har startet opp på nytt

for å "kvitte" seg med eksisterende gjeld. Skatteetaten mener det bør vurderes om det skulle vært en mulighet for å kunne nekte disse å registrere seg, og eventuelt også stille krav til at dette må omfatte den som er reell ansvarshaver slik at det rammer omgåelse av reglene ved bruk av stråmenn.

Videre viser Skatteetaten til forskriften § 3-1-24 (3) bokstav a. Det kan ikke leses ut fra høringsnotatet i hvilke tilfeller en kredittvurdering etter denne bestemmelsen vil være aktuell, eller hvordan skattekontoret skal involveres i en eventuell kredittvurdering av søker.

Til slutt peker Skatteetaten på at forslaget ikke beskriver hvordan fortollingsprosedyren skal avsluttes. Skatteetaten stiller også spørsmål ved om et nytt system for forhåndsvarsling i ICS2 og elektronisk deklarerer i Tvinn, sammenholdt med det eksisterende transitteringssystemet NCTS, kan påvirke grensesnittet mellom Tolletatens og Skatteetatens ansvarsområder.

Til Skatteetatens spørsmål om særskilt hjemmel for deling av opplysninger fra Skatteetaten til Tolletaten i forbindelse med vilkåret for AEO-stauts i forslaget til § 3-1-27 vises det til at det også tidligere har vært krav om at foretaket kan påvise at det ikke er begått alvorlige eller gjentatte brudd på «toll-, skatte- og avgiftslovgivningen». Det er altså ikke gjort endringer i tollforskriften på dette punktet. Etter Tolletatens vurdering er det tilstrekkelig hjemmel for deling av opplysninger knyttet til dette i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav b om opplysninger til «offentlige myndigheter for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om [...] inn- og utførsel av varer» mv. Det vises også til tolloven § 12-2 tredje ledd om Skattemyndighetenes opplysningsplikt om «betydning for tollmyndighetenes arbeid med toll og vareførsel til og fra landet».

Når det gjelder vilkåret om solvens i forslag til § 3-1-29, ny § 3-1-30, viser Tolletaten til at vilkårene for AEO-sertifisering i henhold til forhåndsvarsling fremgår av avtalen i protokoll 10, kap. IIa, og at det ikke kan gjøres materielle endringer/tillegg i vilkårene. Gjennom avtalen er Norge forpliktet til å utstede autorisasjoner på samme vilkår som i EU, bl.a. fordi dette skal gi grunnlag for gjensidig anerkjennelse av andre lands autoriserte foretak. Tolletaten vil imidlertid kunne utøve noe skjønn i vurderingen av om vilkårene er innfridd, og som det følger av forslag til § 3-1-26, ny § 3-1-27, «kan» Tolletaten autorisere foretak. Tolletaten har en reell adgang til å avslå søknad om autorisasjon dersom det er grunn til å mistenke at oppfyllelsen av f.eks. vilkåret om solvens ikke er reell. Tolletaten mener for øvrig dette vil være det mest aktuelle tiltaket, og det anses ikke å være behov for særskilte sanksjoneringsregler for forsøk på brudd på AEO-reglene. Det vises også til adgangen til å suspendere, oppheve og tilbakekalle innvilget søknad om autorisasjon.

Til Skatteetatens kommentarer til tollforskriften § 3-1-24, viser Tolletaten til at denne bestemmelsen ikke er ny eller inngår i bestemmelsene om forhåndsvarsling. Det er kun nummereringen av bestemmelsen som er endret. Bestemmelsen kommenteres derfor ikke her.

Når det gjelder hvordan fortollingsprosedyren avsluttes, vil dette følge reglene for innførsel av varer ellers, som utgangspunkt ved at varen tollekspederes. Når det gjelder selve forhåndsvarslingsprosedyren, vil denne avsluttes ved melding om fremleggelse, se forslag til ny § 3-1-26 under del 2. ICS2 vil etter Tolletatens vurdering ikke påvirke grensesnittet mellom Tolletatens og Skatteetatens ansvarsområder.

4. Nærings- og fiskeridepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet tilrår i sitt høringssvar en mer presis angivelse av forskriften § 3-1-2 (2) bokstav u, da det fremstår som uklart hvem «avtalepartenes» i bestemmelsen viser til.

Innspillet er tatt til følge, se forslag til ny § 3-1-2 annet ledd bokstav u i del 2.

I tillegg viser Nærings- og fiskeridepartementet til at omfattende endringer som dette bør følge kravene i utredningsinstruksen punkt 3-3 og 4-3 om høringer og fremleggelse for Regelrådet.

Tolletaten viser til at endringene gjennomfører bestemmelsene i EØS-avtalens protokoll 10 kap. IIa. I EØS-saker følger det av utredningsinstruksen § 3-3 siste ledd at høringsfristen skal tilpasses den tid som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

Del 2

Endringer i utkast til endringer i tollforskriften kap. 3 om forhåndsvarsling og autoriserte foretak

1. Ny regel om midlertidig unntak fra forhåndsvarsling i iverksettelsesperioden av de ulike fasene av ICS2
2. Melding om fremleggelse
3. SRI og SRL
4. Endring i regelen om frist for forhåndsvarsel ved utførsel
5. Spesifisering av unntak fra forhåndsvarsel for varer som innføres fra EU, Sveits eller Liechtenstein
6. Språklig endring i regel om unntak fra forhåndsvarsel ved innførsel
7. Endringer i nummerering
8. Om vedtakelse av forskriftsendringer for fase 2 og 3 av ICS2

1. Ny regel om midlertidig unntak fra forhåndsvarsling i iverksettelsesperioden av de ulike fasene av ICS2

I henhold til revidert avtale skal ICS2 iverksettes i tre ulike faser, hhv. 15. mars 2021, 1. mars 2023 og 1. mars 2024. For hver av disse fasene er det lagt opp til en iverksettelsesperiode («deployment window») for økonomiske aktører. Dette innebærer at det kan gis tillatelse til at økonomiske operatører gradvis tilknytter seg det nye systemet for forhåndsvarsling,

innenfor et visst tidsrom. Adgangen følger av protokoll 10, kap. IIa, vedlegg 1, art. 1 nr. 2, andre setning (“Where deemed appropriate, the Contracting Parties may allow the economic operators to gradually connect to the system until the end of the deployment window provided for each of the releases”).

Tillatelse kan tenkes gitt ved et mindre formelt tilsagn, f.eks. om at overtredelse ikke sanksjoneres, men både av hensyn til notoritet og til forutsigbarhet for aktørene vil det være fordelaktig dersom tillatelse gis i enkeltvedtak. I vedtaket kan det gis nærmere føringer for hva det midlertidige unntaket fra forhåndsvarslingsplikten gjelder og i hvilket tidsrom. Enkeltvedtak krever hjemmel i lov eller forskrift. Det foreslås derfor å ta inn en ny bokstav i forslag til bestemmelse om unntak fra forhåndsvarsling ved innførsel i ny § 3-1-2 andre ledd om unntak fra plikten til forhåndsvarsel ved innførsel:

- y) vare hvor midlertidig fritak fastsettes av tollmyndighetene i henhold til EØS-avtalen protokoll 10 om forenkling av kontroll og formaliteter i forbindelse med godstransport vedlegg 1 artikkel 1 nr. 2.

2. Melding om fremleggelse (Presentation Notification)

Selv om det ikke fremgår direkte av Sikkerhetsavtalen¹ har EU gjennom spesifikasjonene til de tekniske systemene satt krav til at nasjonal ICS2-komponent i Norge er i stand til å motta og videresende informasjon til EU om fremleggelse av varer som omfattes av forhåndsvarsel ved innførsel. En slik melding er nødvendig i ICS2-sammenheng fordi det er denne beskjeden som avslutter prosessen for en vare i de elektroniske systemene. Det er dermed nødvendig at det kan innhentes og videreformidles opplysninger om fremleggelse av varer som innføres til Norge som har vært forhåndsvarslet i ICS2.

Kravet til å inngi visse opplysninger om fremleggelse av varer, i et bestemt system og format, fastsettes som en del av meldeplikten i tolloven § 3-1, i medhold av hjemmelen i tolloven § 3-1 sjette ledd om at det kan gis forskrift om «pliktene etter denne paragraf». Den nye regelen vil kun gjelde for varer som er underlagt plikt til forhåndsvarsling, og tas inn som den siste bestemmelsen om melde- og fremleggelsesplikten, i ny § 3-1-26:

§ 3-1-26. Meldeplikt for varer som forhåndsvarsles

For varer som forhåndsvarsles i medhold av tollforskriften §§ 3-1-1 annet ledd skal elektronisk melding om at varen fremlegges gis i systemet nevnt i § 3-1-1 annet ledd. Meldingen skal inneholde opplysninger om dokumentdato, dato og tidspunkt for fremleggelsen, masterreferansenummer (Master Reference Number, MRN) for avgitt forhåndsvarsel, identifikasjonsnummer for beholder, varepostnummer, transportdokument, transportmiddel, person som fremlegger varen og tollsted hvor varen fremlegges.

¹ Kun i relasjon til at ICS2 skal benyttes til mottak, behandling og lagring av opplysninger om framlegging av varer for avtalepartenes tollmyndigheter, jf. annekset I, artikkel 11 nr. 3.

3. Request for Information og Request for Screening

I henhold til protokoll 10 kap. IIa, vedlegg 1, artikkel 8 pkt. 3 og 4, skal tollmyndighetene i forbindelse med risikovurderinger av varer som forhåndsvarsles ved innførsel, dersom de finner det nødvendig, utstede henholdsvis forespørsel om ytterligere informasjon om detaljene oppgitt i forhåndsvarselet (Request for Information, RfI), og forespørsel om at varene screenes som høyrisikofrakt eller høyrisikopost i henhold til EØS-avtalen vedlegg XIII del I punkt VI artikkel 66h og 66hf om fastsettelse av detaljerte tiltak for gjennomføring av de felles grunnleggende standardene for luftfartssikkerhet² (Request for Screening, RfS), samt om at resultatet av denne screeningen oppgis. Forespørselen kan rettes mot den som har levert et forhåndsvarsel ved innførsel eller annen som har levert relevante opplysninger i et forhåndsvarsel ved innførsel. Tolletaten foreslår på denne bakgrunn å fastsette en adgang til å kreve ytterligere opplysninger ved RfI og RfS i tollforskriften.

Opplysninger som nevnt vil komplettere allerede avgitte opplysninger. Forhåndsvarsel vil ikke aksepteres før opplysningene er gitt, og en fullstendig risikovurdering er gjennomført. Den nye regelen tas inn i ny § 3-1-5 om opplysninger i forhåndsvarsel ved innførsel:

§ 3-1-5. Opplysninger i forhåndsvarsel ved innførsel

- (1) Forhåndsvarsel ved innførsel skal inneholde de opplysninger som er fastsatt i vedlegg 1.
- (2) Minimumsdatasett som nevnt i § 3-1-1 annet ledd skal bestå av opplysningene fastsatt i vedlegg 2.
- (3) **Hvis tollmyndighetene finner det nødvendig, kan det kreves ytterligere informasjon ved avgivelse av minimumsdatasett etter annet ledd.**
Tollmyndighetene kan kreve at det foretas en screening av varen i henhold til EØS-avtalen vedlegg XIII del I punkt VI artikkel 66h og 66hf og at opplysningene fra denne screeningen fremlegges.

4. Endring i regelen om frist for forhåndsvarsel ved utførsel

Norge mottok den 23. februar 2021 et noe revidert utkast til EØS-komitebeslutning, fremsatt av EU etter en *teknisk/språklig gjennomgang* i forbindelse med behandling og beslutning av avtalen i Rådet i EU. De fleste av endringene i det reviderte utkastet var mindre, språklige endringer, men utkastet omfattet også en endring av materiell betydning. Dette gjelder anneks 1, artikkel 21 nr. 1, bokstav a nr. 2, om frist for forhåndsvarsling ved utførsel av containerlast i sjøtransport. I utgangspunktet er fristen for levering av forhåndsvarsel i slike

² Innebærer bl.a. at høyrisikofrakt og høyrisikopost fra tredjeland skal gjennomføres iht. nærmere fastsatte retningslinjer.

tilfeller senest 24 timer før varene lastes på fartøyet som de skal forlate avtalepartenes tollområder på, jf. anneks 1, artikkel 21 nr. 1 bokstav a nr. 1. I henhold til nytt forslag fra EU skal varer til havner i Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland, med unntak av havner i Nord-Irland, og havner på Kanaløyene og Man, forhåndsvarsles senest to timer før avgang fra en havn i avtalepartenes tollområder (endringer uthevet):

for containerised cargo movements between the customs territories of the Contracting Parties and Greenland, the Faeroe Islands, Iceland or ports on the Baltic Sea, the North Sea, the Black Sea or the Mediterranean Sea, all ports of Morocco **and the ports of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, with the exception of ports located in Northern Ireland, and ports of the Channel Islands and the Isle of Man**, at the latest two hours before departure from a port in the customs territories of the Contracting Parties;

Regelen korresponderer med tilsvarende utvidet frist for forhåndsvarsel ved innførsel fra disse områdene, jf. artikkel 7 nr. 1 bokstav 6, VI, og anses fra norsk side som hensiktsmessig da den vil gi betydelige lettelser for norsk næringsliv ved eksport til Storbritannia. Regelen ble derfor akseptert inn i utkastet til EØS-komitebeslutningen. Gjennomføring av revidert bestemmelse krever følgende endring i forslaget til ny § 3-1-11 om frist for forhåndsvarsel ved utførsel, første ledd bokstav a:

- a) For varer i container som transporteres til Grønland, Færøyene og Island, samt havner i Østersjøen, Nordsjøen, Svartehavet, Middelhavet, Marokko, Det forente kongerike Storbritannia og Nord-Irland, med unntak av havner i Nord-Irland, og havner på Kanaløyene og Man – minst 2 timer før avgang fra siste havn i tollområdet.

5. Spesifisering av unntak fra forhåndsvarsel for varer som innføres fra EU, Sveits eller Liechtenstein

I ny artikkel 4 nr. 1 i protokoll 10 kap. IIa vedlegg 1, om sted der en deklarasjon for inngående forhåndsvarsel skal avgis, er det tatt inn en presisering om hvor forhåndsvarsel ved innførsel skal leveres i tilfeller hvor forhåndsvarselet avgis ved at det inngis mer enn ett datasett eller dersom det avgis minimumsdatasett. Som utgangspunkt skal den som inngir det delvise datasettet eller minimumsdatasettet inngi dette til det tollstedet vedkommende kjenner til som første innpasseringstollsted i sikkerhetsområdet (tollområdene til Norge, Den europeiske Union, Sveits eller Liechtenstein). Dersom vedkommende ikke kjenner til hvor varene først ankommer fra et tredjeland, kan første innpasseringstollsted fastsettes på grunnlag av det stedet som varene er bestemt for. Dette innebærer at forhåndsvarsel skal leveres til norske tollmyndigheter dersom den som leverer et minimumsdatasett eller delvis datasett ikke kjenner til hvor varene først ankommer og varene er destinert for Norge. Dette er særlig praktisk for postsendinger, hvor nøyaktig transportrute før innførsel til bestemmelsesstedet som hovedregel er ukjent. Tolletaten vurderer at det er hensiktsmessig at dette presiseres i forskriften ved følgende tillegg i § 3-1-2 om unntak fra plikten til forhåndsvarsel ved innførsel:

§ 3-1-2. Unntak fra plikten til forhåndsvarsel ved innførsel

(1) Plikten til forhåndsvarsel gjelder ikke varer som kommer direkte fra tollområdet i Den europeiske union eller tollområdet i Sveits og dens tollensklaver. Tilsvarende gjelder også for Fyrstedømmet Liechtenstein så lenge Fyrstedømmet er tilknyttet Sveits gjennom Tolluniontraktaten av 29. mars 1923. **Dersom varene ankommer et av disse områdene fra et tredjeland, men har Norge som bestemmelsessted, skal minimumsdatasettet etter § 3-1-X likevel avgis til norske tollmyndigheter hvis vedkommende som avgir minimumsdatasettet ikke kjenner til hvor varene først ankommer.**

6. Språklig endring i regel om unntak fra forhåndsvarsel ved innførsel

Etter innspill fra Nærings- og fiskeridepartementet gjøres det en språklig endring i ordlyden i § 3-1-2 annet ledd bokstav u:

- u) produkter fra havfiske eller andre produkter hentet opp fra havet utenfor **tollområdet av fiskerifartøy fra Norge, Den europeiske Union, Sveits eller Liechtenstein,**

7. Endringer i nummerering

Som følge av at det tas inn en ny bestemmelse under delkapittelet om melde- og fremleggelsesplikten, se pkt. 2, må nummerering for øvrige bestemmelser i kapittel 3 endres.

Ny nummerering for bestemmelsene som i henhold til utkastet er §§ 3-1-26 til § 3-1-34 blir derfor §§ 3-1-27 til 3-1-35.

8. Om vedtakelse av forskriftsendringer for fase 2 og 3 av ICS2

ICS2 skal tre i kraft i tre ulike faser, hhv. 15. mars 2021, 1. mars 2023 og 1. mars 2024. Av høringsnotatet fremgår forslag til forskriftsendringer for samtlige av fasene. Av hensyn til at det kan være behov for tilpasninger av bestemmelsene for fase 2 og 3 som følge av pågående revisjon av tollregelverket, vedtas forskriftsendringene for disse fasene på et senere tidspunkt.