

Saksnr. 16/203

09.05.2016

Høringsnotat - Styrking av Tolletatens kontroll med vareførsel over grensen – forslag til lovendringer mv.

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5
2	Bakgrunn	7
3	Kontrollopplysninger fra tollskyldnere, opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4 og tredjeparter	8
3.1	Innledning.....	8
3.2	Bakgrunn	9
3.3	Gjeldende rett.....	10
3.3.1	Tolloven § 13-3a Kontrollopplysninger om tollskyld	10
3.3.2	Tolloven § 13-4 Kontroll av dokumenter mv.....	11
3.3.3	Merverdiavgiftsloven § 16-1 Kontrollopplysninger fra avgiftssubjektet mv. 13	
3.3.4	Merverdiavgiftsloven § 16-2 Kontrollopplysninger fra tredjepart	13
3.3.5	Merverdiavgiftsloven § 16-6 Kontroll hos den opplysningspliktige	15
3.3.6	Særavgiftsforskriften § 5-9 Kontroll av særavgifter	15
3.4	Departementets vurderinger og forslag	16
3.4.1	Innledning	16
3.4.2	Forslag til endringer i tolloven § 13-3a – kontrollopplysninger fra tollskyldner og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4	17
3.4.3	Forslag til ny § 13-3b i tolloven – kontrollopplysninger fra tredjeparter ...	18
3.4.4	Forslag til endringer i tolloven § 13-4 – kontroll hos den opplysningspliktige	21
3.4.5	Politiets bistandsplikt.....	23
4	Taushetsplikt om kilder og kontrollmetoder	23
4.1	Innledning og bakgrunn	23
4.2	Gjeldende rett.....	24
4.3	Departementets vurderinger og forslag	24
5	Tvangsmulkt	26
5.1	Innledning.....	26

5.2	Departementets vurderinger og forslag.....	26
5.3	Vilkår for tvangsmulkt.....	27
5.4	Utmåling av tvangsmulkten.....	28
5.5	Saksbehandlingsregler.....	29
5.6	Innkreving.....	30
6	Overtredelsesgebyr.....	31
6.1	Innledning.....	31
6.2	Gjeldende rett - administrative sanksjoner og straff.....	31
6.2.1	Tilleggstoll.....	32
6.2.2	Overtredelsesgebyr ved manglende deklareringsmidler.....	32
6.2.3	Inndragning av tillatelse.....	33
6.2.4	Forenklet forelegg.....	33
6.3	Departementets vurderinger og forslag.....	35
6.3.1	Innføring av overtredelsesgebyr.....	35
6.3.2	Hvilke lovbrudd som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.	36
6.3.2.1	Tolloven kapittel 3 og 4.....	36
6.3.2.2	Manglende medvirkning til kontroll.....	48
6.3.2.3	Særlig om opprinnelsesbevis mm.	48
6.3.3	Vilkår for overtredelsesgebyr.....	50
6.3.4	Utmåling av gebyret.....	51
6.3.5	Saksbehandlingsregler mv.....	53
6.3.6	Utsatt iverksetting.....	54
6.3.7	Forholdet til andre sanksjoner.....	55
7	Forenklet forelegg.....	56
7.1	Innledning.....	56
7.2	Bakgrunn.....	57
7.3	Gjeldende rett.....	58
7.4	Departementets vurderinger og forslag.....	59
8	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	63
9	Forslag til lov- og forskriftsendringer.....	63

9.1	Forslag til lovendringer	63
9.2	Forslag til forskriftsendringer	68

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Departementet sender på høring forslag til endringer i tolloven og tollforskriften for å styrke Tolletatens vareførselkontroll. Endringene skal bidra til en effektiv og målrettet grensekontroll, og er blant annet en konsekvens av overføringen av oppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten. Høringsforslaget omfatter endringer i og utvidelser av tollmyndighetenes kontrollhemler i tolloven kapittel 13 og nye sanksjonsmuligheter i tolloven kapittel 16.

I notatet *kapittel 3* foreslår departementet endringer i kontrollbestemmelsene i tolloven §§ 13-3a og 13-4 samt en ny bestemmelse i tolloven § 13-3b. Forslaget utvider og tydeliggjør tollmyndighetenes adgang til å be om kontrollopplysninger etter tolloven, og er en følge av overføringen av ansvaret for innførselsmerverdiavgift fra Tolletaten til Skatteetaten fra 1. januar 2017. Bestemmelsene er utformet etter mønster av tilsvarende kontrollbestemmelser i forslaget til ny skatteforvaltningslov. Etter § 13-3a skal tollskyldner og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4, etter krav fra tollmyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes plikt til å svare toll og kontrollen med vareførselen. Etter forslag til ny § 13-3b plikter enhver tredjepart, unntatt fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet, etter krav fra tollmyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for noens plikt til å svare toll eller kontrollen med vareførselen. Forslaget innebærer at tollmyndighetene får hjemmel i tolloven til å kreve opplysninger fra tredjeparter, til erstatning for dagens hjemmel i merverdiavgiftsloven. Forslaget til endringer i § 13-4 om kontroll hos den opplysningspliktige fører til at adgangen til kontrollundersøkelse etter tolloven blir noe videre, men tilsvarer i store trekk dagens hjemmel i merverdiavgiftsloven.

Departementet foreslår også at gjeldende bestemmelse i tolloven om politiets bistandsplikt utformes i samsvar med tilsvarende bestemmelse i forslaget til ny skatteforvaltningslov, og flyttes til ny § 13-4a.

Det er viktig at Tolletatens kilder og kontrollmetoder mv. ikke blir kjent for de miljøer eller personer som står for den ulovlige vareførselen. I notatet *kapittel 4* foreslår derfor departementet en ny bestemmelse i tolloven § 12-1 om taushetsplikt, slik at Tolletatens tjenestemenn får taushetsplikt om opplysninger som det ut fra hensynet til gjennomføring av grensekontrollen er nødvendig å holde hemmelig.

I notatet *kapittel 5* foreslår departementet en generell bestemmelse i tolloven § 16-16 om tollmyndighetenes adgang til å ilegge tvangsmulkt, når opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4 og tredjeparter ikke gir opplysninger innen de fastsatte frister. Formålet med tvangsmulkten er å skape et oppfyllelsespress, slik at tollmyndighetene mottar de etterspurte kontrollopplysningene innen de frister som er satt.

Effektive sanksjoner er viktig for å stimulere til etterlevelse av tollregelverket. For noen typer overtredelser er imidlertid dagens sanksjonsmuligheter ikke aktuelle eller hensiktsmessige. Det gjelder særlig ved brudd på pliktreglene i tolloven kapittel 3 og 4. I notatet *kapittel 6* foreslår derfor departementet å innføre en adgang for tollmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte plikter i tolloven kapittel 3 og 4, ved unnlatt medvirkning til kontroll etter tolloven §§ 13-4 og 13-7 og ved utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis mv. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr foreslås inntatt i ny § 16-17, mens i ny § 16-18 foreslås særskilte saksbehandlingsregler. Departementet foreslår også en bestemmelse i ny § 16-19 om utsatt iverksetting av vedtak om overtredelsesgebyr etter tolloven § 16-17, tilsvarende som foreslått for vedtak om tilleggsskatt og overtredelsesgebyr etter skatteforvaltningsloven.

Ved beslag i grensekontrollen har Tolletaten to reaksjonsmuligheter: enten å utstede et forenklet forelegg eller å skrive en tollrapport med påfølgende anmeldelse til politiet. Gjeldende mengde- og verdigrenser for forenklet forelegg har stort sett stått uendret siden 1999, og departementet mener at dagens grenser er for lave. I *kapittel 7* foreslår derfor departementet å doble mengde- og verdigrensene. Forslaget innebærer at

tollmyndighetene vil kunne ilegge forenklet forelegg på inntil 20 000 kroner ved mindre alvorlige tollovertredelser, og vil bidra til en mer effektiv sanksjonering.

2 BAKGRUNN

I statsbudsjettet for 2015 la regjeringen fram flere forslag for å bedre skatte- og avgiftsforvaltningen. Ved behandlingen av Prop. 120 LS (2014–2015) Endringer i skatteavgifts- og tollovgivningen vedtok Stortinget nødvendige lovendringer for å overføre ansvaret for særavgifter for registrerte særavgiftspliktige og motorvognavgiftene fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Denne overføringen ble gjennomført fra 1. januar 2016, og Toll- og avgiftsetaten skiftet samtidig navn til Tolletaten.

I Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 ble det lagt fram forslag om lovendringer for å overføre ansvaret for særavgifter for ikke-registrerte særavgiftspliktige og for merverdiavgift ved innførsel fra Tolletaten til Skatteetaten. Det ble i denne sammenheng lagt fram forslag til en ny ordning for merverdiavgift ved innførsel, der avgiften ikke lenger skal innberettes og betales ved innførselen men i det innenlandske systemet. Disse endringene i oppgavefordelingen mellom toll- og skattemyndighetene skal gjelde fra 1. januar 2017.

Hovedmålene i arbeidet med en bedre skatte- og avgiftsforvaltning er styrking av arbeidet mot svart økonomi, bedre grensekontroll, forenkling for innbyggere og næringsliv og mer effektiv ressursbruk. For Tolletaten innebærer dette at etaten skal rendyrkes som grenseetat og styrkes for å utnytte den strategiske posisjonen den har på grensen til å drive effektiv grensekontroll og vareførseladministrasjon.

Tolletatens grensekontroll er viktig for å trygge samfunnet. Etaten skal effektivt kontrollere vareførselen ved å kontrollere gods, reisende og transportmidler. Som en del av vareførselskontrollen utfører etaten oppgaver på vegne av mer enn 20 andre etater. Vareførselskontrollen omfatter legale varer, varer det er restriksjoner på å innføre som kjemikalier og legemidler, og illegale varer som narkotika. Etaten skal i tillegg

motvirke innførsel eller utførsel av piratkopierte varer, noe som verner forbrukerne og gir større produktsikkerhet og jevnere konkurransevilkår i næringslivet. Som ledd i vareførselkontrollen oppdager Tolletaten også personer som mistenkes for å reise inn i eller ut av landet i strid med utlendingsloven.

Grensetrafikken har økt betydelig de senere årene, og stadig mer av den ulovlige innførselen skjer i regi av kriminelle nettverk. Kamouflering av narkotiske stoffer har blitt mer sofistikert, og smuglere bruker avanserte kontraspaningstiltak for å unngå Tolletatens kontroller. Økende bruk av Internett for kjøp og innførsel av ulovlige varer bidrar til å gjøre grensekontrollen mer krevende enn tidligere, og Tolletatens kontrollopgaver har derfor økt både i omfang og kompleksitet.

Ett av hovedmålene med å flytte oppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten er å legge til rette for en bedre grensekontroll. Regjeringen foreslo derfor i statsbudsjettet for 2016 at Tolletatens grensekontroll skal styrkes gjennom tre satsningsområder: elektronisk nærvær ved alle landeveis grenseoverganger, økt bemanning og bedre etterretnings- og analysekapasitet. For 2016 er det bevilget 91,5 mill. kroner til styrking av Tolletatens grensekontroll. Forslagene til endringer i og utvidelse av Tolletatens kontrollhjemler mv. og flere sanksjonsmuligheter som fremmes i dette høringsnotatet, er en del av arbeidet med å styrke Tolletatens grensekontroll.

3 KONTROLLOPPLYSNINGER FRA TOLLSKYLDNERE, OPPLYSNINGSPLIKTIGE ETTER TOLLOVEN KAPITTEL 3 OG 4 OG TREDJEPARTER

3.1 Innledning

Den grensekryssende trafikken øker stadig, både i form av reisende personer, transportmidler og legal og illegal vareførsel. Netthandelen med utlandet blir mer og mer utbredt. Samtidig utvikles metodene for ulovlig inn- og utførsel av varer, blant annet ved bedre organisering og større nettverk, ofte kombinert med andre typer kriminalitet. Tollmyndighetene må løpende utvikle metoder og teknologiske tiltak for å møte denne utviklingen.

Det er viktig at tollmyndighetene har adgang til å innhente kontrollopplysninger om vareførselen, både fra tollskyldnere, de som har opplysningsplikt etter tolloven kapittel 3 og 4, og fra tredjeparter som kan ha relevant og nyttig informasjon. Departementet foreslår endringer i tollmyndighetenes kontrollhemler i tolloven §§ 13-3a og 13-4 samt en ny bestemmelse i § 13-3b. Endringsbehovet er blant annet en konsekvens av overføringen av oppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten. Forslaget er utformet etter mønster av kontrollbestemmelsene i kapittel 10 i forslaget til ny skatteforvaltningslov, jf. Prop. L 38 (2015-2016) kapittel 16.

3.2 Bakgrunn

Melde- og framleggelsesplikten og deklarasjonsplikten i tolloven kapittel 3 og 4 er basert på prinsippet om selvdeklarerer. Tollmyndighetene er avhengig av disse opplysningene både for å kunne kontrollere vareførselen og eventuell toll. Det er de reisende, speditører, transportører og næringsdrivende som er best i stand til å skaffe til veie mange av de opplysningene som er nødvendige for tollmyndighetenes kontroll.

Betydelige toll- og avgiftsbeløp unndras hvert år på grunn av manglende og uriktig deklarerer av varer. Videre medfører ulovlig inn- og utførsel av varer og feildeklarerert vareførsel at ulovlige og restriksjonsbelagte varer kommer inn i eller føres ut av landet. Tollmyndighetene kan i dag innhente opplysninger til bruk ved kontroll av toll, innførselsmerverdiavgift, særavgifter og vareførsel med hjemmel i tolloven §§ 13-3a og 13-4. For kontroll av innførselsmerverdiavgift gjelder i tillegg merverdiavgiftsloven kapittel 16. Videre gir særavgiftsforskriften § 5-9 hjemmel for å kontrollere om korrekt avgift er beregnet og betalt.

Kontrollbestemmelsene i merverdiavgiftsloven og særavgiftsforskriften bortfaller for tollmyndighetene når skattemyndighetene overtar ansvaret for innførselsmerverdiavgiften og særavgifter for alle særavgiftspliktige fra 1. januar 2017. Det er derfor behov for tilsvarende kontrollhemler i tolloven, slik at tollmyndighetene

får de samme mulighetene som i dag til å kontrollere forhold som de fortsatt skal ha ansvaret for. Det er også viktig for en effektiv oppgavefordeling mellom Tolletaten og Skatteetaten at tollmyndighetene sikrer så riktige grunnlagsdata som mulig. Det er tolldeklarasjonene som skal være underlagsdokumentasjon for skattemeldingene hvor innførselsmerverdiavgiften skal beregnes. Både for Tolletaten og Skatteetaten er det derfor viktig at regelverket om vareførselen overholdes, og at korrekte opplysninger om varen framgår av tolldeklarasjonene.

3.3 Gjeldende rett

3.3.1 Tolloven § 13-3a Kontrollopplysninger om tollskyld

Etter tolloven § 13-3a første ledd skal den som har plikt til å gi opplysninger etter loven, etter krav fra tollmyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for tollskyld. Plikten til å gi kontrollopplysninger gjelder både for næringsdrivende og private når disse har opplysningsplikt etter tolloven, for eksempel som deklarerert mottaker, speditør, tollagerholder eller omsorgshaver (transportør mv.). Plikten til å gi kontrollopplysninger gjelder ikke bare for opplysningspliktige etter bestemmelser som klart angir en opplysningsplikt, for eksempel tolloven § 4-10 annet ledd om opplysningsplikt ved deklarerer av varer. Bestemmelsen gir også hjemmel for å kreve kontrollopplysninger fra den som skal opplyse om forhold indirekte som ledd i nærmere angitte prosedyrer, selv om plikten ikke er uttrykkelig betegnet som en opplysningsplikt i loven.

I forarbeidene til § 13-3a er tollskyld definert som en forpliktelse til å svare toll (fiskale formål), jf. tolloven § 2-1 første ledd. Det framgår at avgrensningen til tollskyld medfører at bestemmelsen ikke kan benyttes som en generell hjemmel for å kreve kontrollopplysninger om vareførsel fra den som er opplysningspliktig etter tolloven. Det er imidlertid ikke noe krav om at opplysningene faktisk vil få betydning for en konkret tollskyld. Utgangspunktet for vurderingen er om noen kan ha unnlatt å gi pliktige opplysninger etter tolloven om mulig tollskyld. For eksempel kan bestemmelsen brukes for å kontrollere om alle opplysninger med betydning for fastsetting av

tollverdien er innrapportert. Hva som kan være av betydning for tollskyld, følger av den til enhver tid gjeldende tollovgivning.

Plikten til å gi kontrollopplysninger er knyttet opp mot opplysningenes innhold, uavhengig av hvor opplysningene finnes. For å skape klarhet i hva den opplysningspliktige skal gi av opplysninger, må tollmyndighetene presisere nærmere hvilke opplysninger det er tale om. Forespørselen om å gi opplysninger må presiseres på en slik måte at det ikke byr på for store vanskeligheter for den opplysningspliktige å oppfylle sin opplysningsplikt. Pålegg om å gi opplysninger skal derfor som hovedregel være skriftlig.

Tolloven § 13-4 første ledd tredje punktum om hvilke dokumenter som tollmyndighetene kan kreve framlagt mv. fra den opplysningspliktige, gjelder tilsvarende så langt det passer, jf. § 13-3a annet ledd. Bestemmelsen utvider ikke plikten til å oppbevare dokumenter, da oppbevaringsplikten følger av andre regler, først og fremst av bokføringsloven med tilhørende forskrifter.

3.3.2 Tolloven § 13-4 Kontroll av dokumenter mv.

Bestemmelsen regulerer tollmyndighetenes adgang til virksomhetskontroll. Etter første ledd kan tollmyndighetene, for å kontrollere riktigheten av dokumenter, erklæringer eller andre opplysninger som pliktes gitt etter tolloven, foreta eller la foreta undersøkelse av bedriftslokale som helt eller delvis disponeres av den opplysningspliktige. Sistnevnte vil typisk være aktuelt der den opplysningspliktige disponerer plass til å oppbevare dokumenter i et kontor som ellers benyttes av andre. Med "undersøkelse av bedriftslokale" menes ikke bare en fysisk befaring av lokalene, men også en undersøkelse av dokumentene som finnes i bedriftslokalet. I Ot.prp.nr. 108 (1992-1993) side 117 legger departementet til grunn at bestemmelsen omfatter adgang til å undersøke alt som befinner seg i et bedriftslokale som vil være av interesse eller betydning for formålet med kontrollen, herunder adgang til å gjennomgå

virksomhetens arkiver. Bestemmelsen gir ikke adgang til kontrollundersøkelse i private hjem, med mindre det utøves næringsvirksomhet derfra.

Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan tollmyndighetene kopiere til datalagringsmedium for senere gjennomgang hos den opplysningspliktige eller hos tollmyndighetene. Med kopiering menes alle eksisterende metoder for kopiering, og uttrykket må tolkes i takt med den elektroniske utviklingen. Tollmyndighetene kan også ta nødvendige prøver av varer for undersøkelse. Slike prøver kan tas uten vederlag.

I første ledd tredje punktum eksemplifiseres hvilke dokumenter som anses å være relevante for den kontrollen som tollmyndighetene har hjemmel til å gjennomføre, og som den opplysningspliktige kan pålegges å gi innsyn i, legge fram, utlevere eller sende inn. De mest praktiske dokumenttypene er registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, kontrakter, korrespondanse og styre- og forhandlingsprotokoller. Oppregningen er ikke uttømmende, jf. formuleringen "og andre dokumenter av betydning for kontrollen". Med dokumenter menes også elektronisk lagrede dokumenter, herunder elektroniske arkiver, elektroniske programmer og programsystemer. Bestemmelsen gjelder også så langt den passer når tollmyndighetene krever opplysninger om tollskyld, jf. § 13-3a annet ledd.

Etter annet ledd kan tollmyndighetene om nødvendig kreve hjelp av politiet til å få utlevert regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, varer mv. Etter fjerde ledd har Riksrevisjonen adgang til å kreve at den opplysningspliktige uten opphold skal legge fram dokumenter og erklæringer som legitimerer data overført ved hjelp av elektronisk databehandling.

Første og annet ledd gjelder tilsvarende for importør, eksportør eller produsent, i forbindelse med kontroll av utferdigede fakturaer, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter, jf. tredje ledd.

Tollforskriften §§ 13-4-1 til 13-4-9 gir utfyllende regler om framgangsmåten ved kontroll.

3.3.3 Merverdiavgiftsloven § 16-1 Kontrollopplysninger fra avgiftssubjektet mv.

Bestemmelsen har regler om avgiftsmyndighetenes adgang til å kreve kontrollopplysninger fra avgiftspliktige om deres egne forhold. Etter bestemmelsen skal avgiftssubjektet, den som er ansvarlig for merverdiavgift ved innførsel av varer, tilbyder i forenklet registreringsordning samt den som er pålagt bokføringsplikt etter bokføringsloven § 2 tredje ledd, etter krav fra avgiftsmyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes bokføring eller avgiftsplikt. Med avgiftsmyndighetene menes både Skatteetaten og Tolletaten, sistnevnte til 1. januar 2017. Den opplysningspliktige skal etter krav fra myndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes avgiftsplikt. Tolletaten bruker i dag bestemmelsen som hjemmel for å innhente opplysninger fra avgiftspliktige i forbindelse med kontroll av om korrekt innførselsmerverdiavgift er fastsatt.

Myndighetene kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, elektroniske programmer og programsystemer. Plikten til å gi kontrollopplysninger om egne forhold går som hovedregel foran eventuell taushetsplikt. For en nærmere gjennomgang av gjeldende rett vises til Prop. 141 L (2011-2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste) punkt 2.4.

3.3.4 Merverdiavgiftsloven § 16-2 Kontrollopplysninger fra tredjepart

Bestemmelsen gjelder avgiftsmyndighetenes adgang til å kreve kontrollopplysninger fra tredjeparter. Som hovedregel plikter enhver tredjepart etter krav fra myndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for noens avgiftsplikt. Tollmyndigheten er avgiftsmyndighet for merverdiavgift ved innførsel. Det kan kreves opplysninger om både næringsdrivende og privatpersoner. Hovedregelen om plikt til å gi

kontrollopplysninger gjelder bare for tredjeparter som er næringsdrivende.

Privatpersoner har bare plikt til å gi opplysninger i nærmere bestemte tilfeller, ved at den som lar utføre arbeid på bygg eller anlegg, er i et låneforhold, utleier fast eiendom, utbetaler lønn eller er oppdragsgiver skal gi nærmere bestemte opplysninger etter krav fra myndighetene.

I utgangspunktet må myndighetene kjenne til et bestemt navn eller en bestemt transaksjon mv. for å kunne kreve opplysninger fra tredjeparter. De kan likevel i visse tilfeller innhente opplysninger uten å kjenne til bestemte navn eller transaksjoner. Dette omtales som målretting av kontroller. Slike kontroller kan bare gjennomføres overfor næringsdrivende. Ettersom slike kontroller kan være ressurskrevende for den opplysningspliktige, er det et vilkår at det må foreligge særlig grunn.

I tillegg til å gi opplysningene til myndighetene, skal tredjeparter etter krav dokumentere opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, elektroniske programmer og programsystemer. Dersom tredjeparten i lov er pålagt taushetsplikt, går denne foran plikten til å gi kontrollopplysninger. Det gjelder imidlertid unntak for advokater og visse andre tredjeparter, jf. annet ledd. Advokater og andre tredjeparter plikter uten hinder av lovbestemt taushetsplikt etter krav å gi opplysninger om pengeoverføringer, innskudd og gjeld, herunder hvem som er parter i overføringene, på deres konti tilhørende skattepliktig.

For en nærmere gjennomgang av gjeldende rett vises det til Prop. 141 L (2011-2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste) punkt 2.5, Prop. 66 L (2012-2013) punkt 2.3 og Prop. 150 LS (2012-2013) kapittel 12.

3.3.5 Merverdiavgiftsloven § 16-6 Kontroll hos den opplysningspliktige

Merverdiavgiftsloven § 16-6 har regler om avgiftsmyndighetenes adgang til å foreta kontroll hos dem som plikter å gi opplysninger etter loven. Bestemmelsen regulerer ikke direkte hvilke kontrollopplysninger som kan kreves, da dette følger av øvrige bestemmelser i merverdiavgiftsloven kapittel 16. Rammene for hvilke opplysninger som kan kreves, er de samme, uavhengig av om kontrollen skjer ved at myndighetene ber om opplysninger skriftlig eller møter opp.

Kontroll kan foretas både hos den merverdiavgiftspliktige selv og hos tredjeparter. Det er likevel ikke plikt til å gi adgang til kontrollundersøkelse i private hjem, med mindre det utøves næringsvirksomhet derfra. Den opplysningspliktige plikter å gi myndighetene adgang til befarings, besiktigelse, gjennomsyn av arkiver, opptelling av eiendeler, taksering mv. av fast eiendom, anlegg, innretninger, transportmidler mv. Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan myndighetene foreta kopiering til datalagringsmedium for senere gjennomgang hos den opplysningspliktige eller hos myndighetene. Den opplysningspliktige eller en fullmektig skal når myndighetene krever det, være til stede ved kontrollen og yte nødvendig veiledning og bistand.

Med hjemmel i ligningsloven § 6-10, merverdiavgiftsloven § 16-11, folketrygdloven § 24-5 første ledd og skattebetalingsloven § 5-13 tredje ledd er det fastsatt en felles forskrift om skatte- og avgiftsmyndighetenes kontrollvirksomhet.

For en nærmere gjennomgang av gjeldende rett vises det til Prop. 141 L (2011-2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste) punkt 2.6 og Prop. 66 L (2012-2013) punkt 2.3.

3.3.6 Særavgiftsforskriften § 5-9 Kontroll av særavgifter

Etter særavgiftsforskriften § 5-9 kan avgiftsmyndighetene når som helst kontrollere om korrekt avgift er beregnet og betalt, og i den forbindelse foreta kontroller hos produsent, importør, eksportør, forhandler, formidler, lagerholder og transportør av avgiftspliktige varer, bruker som påberoper seg avgiftslettelse eller avgiftsfritak, samt hos produsent og forhandler av varer som kan brukes i eller til produksjon av en

avgiftspliktig vare, jf. tredje ledd. Bestemmelsen hjemler dermed kontroll av flere grupper enn den avgiftspliktige selv og skiller ikke mellom kontroll av den avgiftspliktige og tredjeparter.

Forvaltningen av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige er fra 1. januar 2016 overført til Skatteetaten, men Tolletaten vil i 2016 kunne foreta kontroller etter særavgiftsforskriften § 5-9 for særavgifter for ikke registrerte avgiftspliktige. Fra 1. januar 2017 blir også forvaltningen av særavgifter for ikke registrerte avgiftspliktige overført til Skatteetaten.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Innledning

Som nevnt vil dagens kontrollhjemler i tolloven ikke være tilstrekkelige for tollmyndighetenes behov etter at ansvaret for innførselsmerverdiavgift og særavgifter overføres til skattemyndighetene. Tollovens regler om innhenting av kontrollopplysninger er ikke like vidtrekkende som reglene i merverdiavgiftsloven, blant annet har tolloven ingen generell regel om opplysningsplikt for tredjepart. Videre er tollovens regel om kontrollopplysninger fra tollskyldner mv. begrenset til opplysninger som kan ha betydning for tollskyld. Departementet foreslår derfor endringer i tolloven § 13-3a om kontrollopplysninger om tollskyld og § 13-4 om kontroll av dokumenter mv. samt en ny § 13-3b om kontrollopplysninger fra tredjeparter. Forslaget er utformet etter mønster av forslag til §§ 10-1, 10-2 og 10-4 i skatteforvaltningsloven. I tillegg til å gi tollmyndighetene bedre kontrollhjemler, bidrar forslaget til at kontrollbestemmelsene i tolloven blir mer enhetlig og samordnet med regelverket for innhenting av kontrollopplysninger på skatte- og avgiftsområdet.

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra 1. januar 2017.

3.4.2 Forslag til endringer i tolloven § 13-3a – kontrolopplysninger fra tollskyldner og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4

Etter gjeldende bestemmelse skal den som er opplysningspliktig etter loven, etter krav fra tollmyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for tollskyld. Tollskyld er definert som en forpliktelse til å svare toll, jf. tolloven § 2-1 første ledd. Begrensningen til tollskyld innebærer at bestemmelsen ikke kan benyttes som en generell hjemmel for å kreve kontrollopplysninger om vareførsel fra den som er opplysningspliktig etter loven.

Etter departementets vurdering gir begrensningen til tollskyld en uhensiktsmessig avgrensning ettersom tolloven gjelder all vareførsel. Det kan dessuten være uklart i hvilke tilfeller kontrollopplysningene vil gjelde tollskyld. Videre er det viktig at tollmyndighetene kan kontrollere om melde-, framleggelses- og deklarasjonsplikten mv. er overholdt ved all vareførsel. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen utvides slik at den omfatter opplysninger som kan ha betydning for kontrollen av vareførselen, og ikke begrenses til opplysninger som kan ha betydning for tollskyld.

Forslaget til endret § 13-3a er utformet etter mønster av forslag til § 10-1 om kontrollopplysninger fra skattepliktige mv. i skatteforvaltningsloven, som igjen bygger på ligningsloven § 6-1 og merverdiavgiftsloven § 16-1. Bestemmelsen vil gjelde innhenting av kontrollopplysninger både fra de som er opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4, og de som er tollskyldner uten å være opplysningspliktig etter kapittel 3 og 4, slik som tollskyldner etter § 2-3 tredje og fjerde ledd. Innhenting av kontrollopplysninger etter § 13-3a vil inngå som en sentral del av tollmyndighetenes etterkontroll.

Tollmyndighetene kan kreve at den opplysningspliktige dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse,

styreprotokoller, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter, elektroniske programmer og programsystemer.

Opplysningene skal gis uten hensyn til om den opplysningspliktige er underlagt taushetsplikt i lov eller på annen måte. Opplysninger som angår rikets sikkerhet, kan likevel bare kreves framlagt etter samtykke fra Kongen.

3.4.3 Forslag til ny § 13-3b i tolloven – kontrollopplysninger fra tredjeparter

Når det er grunn til å tro at noen har unnlatt å overholde melde-, framleggelses- eller deklareringsplikten i tolloven kapittel 3 og 4, er det av vesentlig betydning at tollmyndighetene kan få de nødvendige opplysningene fra tredjeparter. Aktuelle tredjeparter kan være transportører, virksomheter som omsetter inn- eller utførte varer, og andre som har hatt oppdrag for importør eller eksportør. Slike aktører kan ha hatt direkte kontakt med vareførselen eller tollekspedisjonen og dermed ha verdifull informasjon for kontrollformålet.

Tollmyndighetene har i dag hjemmel for å innhente kontrollopplysninger fra tredjeparter i merverdiavgiftsloven § 16-2 i forbindelse med kontroll av innførselsmerverdiavgift. Hjemmelen bortfaller imidlertid som følge av overføringen av ansvaret for innførselsmerverdiavgiften til skattemyndighetene 1. januar 2017. Det samme gjelder hjemmelen til kontroll etter særavgiftforskriften § 5-9. Erfaringer viser at det er nødvendig å videreføre, utvide og klargjøre tollmyndighetenes hjemmel til å innhente kontrollopplysninger fra tredjeparter. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i tolloven § 13-3b om tollmyndighetenes adgang til å kreve kontrollopplysninger fra tredjeparter. Forslaget er utformet etter mønster av forslag til § 10-2 om kontrollopplysninger fra tredjeparter i skatteforvaltningsloven, som igjen bygger på ligningsloven § 6-2 og merverdiavgiftsloven § 16-2.

Etter forslaget plikter enhver tredjepart etter krav fra tollmyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for kontroll av noens vareførsel eller plikt til å svare

toll. Plikten til å gi kontrollopplysninger foreslås imidlertid ikke å omfatte fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet. Det innebærer at tollmyndighetene ikke kan be om kontrollopplysninger fra privatpersoner. Reglene i tolloven om tollskyld og vareførselen setter begrensninger for hvilke opplysninger det kan bes om. Det er ikke noe krav om at opplysningene faktisk vil få betydning for noens plikter etter tolloven. Det avgjørende er om opplysningene er relevante ved vurderingen av om noen har slike plikter.

For å avdekke ulovlig vareførsel og å kontrollere at toll er korrekt fastsatt, har tollmyndighetene behov for å innhente opplysninger fra blant annet forsikringsselskaper, banker, kunder, marinaer, opplagssteder, havner, utleiefirmaer mv. Opplysningene kan blant annet bidra til å avklare hvem som er eier av innførte varer, hvorvidt varene er omsatt og hvor lenge varene har vært i tollområdet.

Typiske opplysninger fra forsikringsselskaper er forsikringsverdien av en gjenstand, hvem gjenstanden er registrert på og når gjenstanden ble registrert. Krav om opplysninger fra banker vil ofte gjelde kontoutskrifter som viser spesifiserte banktransaksjoner, også ved handel i utlandet. Tollmyndighetene kan ha behov for dette i tilfeller hvor transaksjonene ved bruk av norske kort i utlandet ikke er tilstrekkelig spesifiserte i Valutaregisteret. Dette gjelder særlig ved varekjøp under 25 000 kroner. Et annet eksempel er medlemslister fra en båthavn for å finne eieren til en båt. Utfakturerte leiekostnader gir opplysninger om hvor lang tid vedkommende kan ha hatt båten i Norge. En produsent eller forhandler som ikke selv utfører eller innfører varer vil etter forslaget også være en tredjepart dersom omsatte varer utføres eller innføres. Relevante opplysninger kan eksempelvis være faktura, opprinnelsesbevis eller andre legitimasjonsdokumenter.

I uttrykket tredjepart ligger det en begrensning ved at det må være en tilknytning mellom den det ønskes opplysninger om, og den det bes om opplysninger fra. Dette vil for eksempel være tilfelle der tredjeparten har kjøpt varer eller tjenester fra, eller har

inngått andre avtaler med, den som myndighetene krever opplysninger om. Det kan derimot ikke kreves kontrollopplysninger fra en aktør som bare er i en sammenlignbar situasjon som, men som ikke har noen øvrig forbindelse med, den som opplysningene gjelder. Etter forslaget vil noen aktører som er tredjepart etter forslaget til § 13-3b, også være opplysningspliktig etter forslaget til § 13-3a. I slike tilfeller vil tollmyndighetenes ha hjemmel for å be om kontrollopplysninger i både §§ 13-3a og 13-3b. Dersom en tredjepart i lov er pålagt taushetsplikt, går denne plikten foran plikten til å gi kontrollopplysninger.

I utgangspunktet må myndighetene kjenne til et bestemt navn eller en bestemt transaksjon mv. for å kunne kreve opplysninger fra tredjepart. Det foreslås at tollmyndighetene i visse tilfeller kan innhente opplysninger uten å kjenne til bestemte navn eller transaksjoner, såkalte målrettede kontroller. Slike kontroller kan etter forslaget bare gjennomføres overfor næringsdrivende. Kontroller for å finne tjenlige kontrollobjekter, såkalt målretting av kontroller, er omhandlet i lovforslaget § 13-3b annet ledd. Ved målretting av kontroller har myndighetene verken kjennskap til navnet på kontrollobjekter eller til bestemte transaksjoner mv. Informasjon fra for eksempel forbrukersalgssleddet eller grossist kan da gi en nyttig indikator på aktivitetens omfang, og kan bidra til at kontrollmyndighetene enklere identifiserer aktuelle kontrollobjekter. I enkelte tilfeller vil det kunne bes om en betydelig mengde informasjon fra tredjepartene, og kontrollene vil da kunne kreve betydelige ressurser hos de opplysningspliktige. Dette er bakgrunnen for at det er oppstilt et vilkår om særlig grunn. Departementet understreker at det ved målretting av kontroller er særlig viktig at myndighetene foretar en forholdsmessighetsvurdering av hvilken nytte de innhentede opplysningene antas å ha for myndighetene, holdt opp mot den byrden som pålegges de opplysningspliktige. Departementet legger til grunn at Tolldirektoratet utarbeider nærmere retningslinjer for når slike kontroller kan gjennomføres.

Plikten til å sammenstille opplysninger i tredje ledd innebærer at tredjeparten kan ha plikt til å opprette et nytt dokument hvor det tas inn opplysninger fra ulike kilder eller fra for eksempel en database.

3.4.4 Forslag til endringer i tolloven § 13-4 – kontroll hos den opplysningspliktige

Gjeldende bestemmelse regulerer tollmyndighetenes adgang til virksomhetskontroll (stedlig kontroll), og hva slags dokumenter den opplysningspliktige skal gi innsyn i, legge fram, utlevere mv., når tollmyndighetene krever det. Departementet foreslår at bestemmelsen utformes etter mønster av forslaget til § 10-4 om kontroll hos den opplysningspliktige i skatteforvaltningsloven, som igjen bygger på ligningsloven § 6-5 og merverdiavgiftsloven § 16-6.

Etter forslaget skal tollmyndighetene kunne foreta kontroll hos «den som plikter å gi opplysninger etter loven», det vil si opplysningspliktige etter forslaget til endringer i § 13-3a og ny § 13-3b. Rammen for opplysningsplikten ved stedlig kontroll vil dermed være den samme som for plikten til å gi opplysninger etter tolloven §§ 13-3a og 13-3b.

Etter dagens bestemmelse er kontrolladgangen begrenset til "bedriftslokale".

Departementets forslag innebærer at kontrolladgangen etter tolloven blir noe mer vidtrekkende, men forslaget er i samsvar med tollmyndighetenes kontrolladgang etter gjeldende § 16-6 i merverdiavgiftsloven. En vesentlig begrensning ligger i at privatpersoner ikke har plikt til å gi adgang til kontroll i deres private hjem, med mindre næringsvirksomheten utøves derfra.

Det er ikke et vilkår for å foreta kontroll hos den opplysningspliktige at myndighetene først har forsøkt å innhente opplysningene. Tollmyndighetene kan velge om de ønsker å be om opplysninger, eller om de ønsker å møte opp hos den opplysningspliktige. Sistnevnte kan eksempelvis være aktuelt i tilfeller hvor tollmyndighetene antar at det kan være en risiko for at den opplysningspliktige vil forsøke å unndra tilgjengelige

opplysninger fra kontroll, slik at oppmøte i større grad vil kunne sikre tollmyndighetene de ønskede opplysningene.

Etter forslaget skal de opplysningspliktige gi tollmyndighetene adgang til befaringsbesiktigelse og undersøkelse av varer, gjennomsyn av arkiver, opptelling av eiendeler, taksering mv. av fast eiendom, anlegg, innretninger, transportmidler mv. Opplistingen er ikke uttømmende. Adgangen til å foreta slike undersøkelser gjelder bare så langt undersøkelsen har betydning for formålet med kontrollen.

Som etter gjeldende rett, jf. § 13-4 første ledd annet punktum, vil plikten til å gi adgang omfatte virksomhetens arkiver der tollmyndighetene har holdepunkter for at det kan finnes opplysninger av betydning for det som skal kontrolleres. Tollmyndighetene er ikke bundet av anvisninger fra den opplysningspliktige for å identifisere relevante opplysninger. For tollmyndighetene vil det kunne være aktuelt å undersøke om varer som kjøretøy, båter, campingvogner, prefabrikerte bygg og elementer ol. er innført utenom tollmyndighetenes kontroll, for eksempel om varen ikke er deklarerert.

Tollmyndighetene vil også kunne kontrollere lokaler hvor varer oppbevares. Kontrollen vil også kunne omfatte butikker, restauranter mv. dersom det omsettes varer der som er ulovlig innført, blant annet som ledd i samordnede kontroller med andre myndigheter. Dette vil være en videreføring av den hjemmelen tollmyndighetene har etter gjeldende § 5-9 i særavgiftsforskriften.

Gjeldende § 13-4 første ledd sjette og syvende punktum om tollmyndighetenes adgang til å ta ut vareprøver justeres kun språklig og foreslås flyttet til annet ledd tredje punktum i tråd med forslag til § 10-4 i skatteforvaltningsloven. Gjeldende § 13-4 fjerde ledd videreføres uendret i forslaget femte ledd. Forskriftshjemmelen i femte ledd videreføres i sjette ledd og presiseres til å gjelde tollmyndighetenes framgangsmåte ved kontroll etter paragrafen.

3.4.5 Politiets bistandsplikt

Når tollmyndighetene foretar stedlig kontroll, kan det oppstå situasjoner som gjør kontrollarbeidet vanskelig, enten ved at vedkommende som skal kontrolleres ikke vil samarbeide, eller i verste fall opptrer truende. Etter tolloven § 13-4 annet ledd har politiet plikt til på anmodning å bistå tollmyndighetene ved kontroller. Bestemmelsen sier at «[o]m nødvendig kan det kreves hjelp av politiet til å få utlevert regnskapsmateriale, bøker, dokumenter, varer mv.»

På skatte- og avgiftsområdet er politiets bistandsplikt regulert i ligningsloven § 6-8 og merverdiavgiftsloven § 16-9. Bestemmelsene er foreslått videreført i skatteforvaltningsloven § 10-12. Departementet foreslår at bestemmelsen om politiets bistandsplikt i tolloven utformes i samsvar med forslaget i ny skatteforvaltningslov og flyttes til en egen paragraf. Forslaget er i samsvar med forslag fra Skatteunndragelsesutvalget i NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser punkt 8.5.5, og innebærer en materiell endring ved at det innføres en generell bistandsplikt knyttet til hele kapittel 13.

Departementet viser til forslag til ny § 13-4 a i tolloven.

4 TAUSHETPLIKT OM KILDER OG KONTROLLMETODER

4.1 Innledning og bakgrunn

En av Tolletatens hovedoppgaver er å avholde ulike kontroller for å avdekke ulovlig inn- og utførsel av varer. Gjennomføring av kontrollene og utvelgelse av kontrollobjekter bygger på ulike kilder, opplysninger og strategier utarbeidet av Tolletaten basert på erfaring og tidligere avdekkinger av ulovlig vareførsel. Tolletaten får også nyttig informasjon (tips) fra informanter. Hensynet til slike kilder og deres sikkerhet tilsier at informasjon mottatt fra disse kan skjermes.

Det er viktig at Tolletatens kilder og kontrollmetoder, hvilke indikatorer man ser etter ved utvelgelse av kontrollobjekter, tilgjengelig utstyr, hyppigheten av kontroller mv.,

ikke blir kjent for de miljøer eller personer som står for den ulovlige vareførselen (av for eksempel av narkotika, legemidler eller kontanter). Dersom slik informasjon blir kjent, vil det kunne vanskeliggjøre Tolletatens kontrollarbeid blant annet ved den som har kjennskap til slik informasjon vil kunne nyttiggjøre seg denne.

Tolletaten har på grensen en viktig oppgave med bekjempelse av alvorlig kriminalitet, og etaten har behov for at enkelte opplysninger om deres arbeid ikke blir kjent for miljøer eller personer som skal bekjempes. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i tolloven § 12-1 om taushetsplikt, slik at Tolletatens tjenestemenn får taushetsplikt om opplysninger som det ut fra hensynet til gjennomføring av grensekontrollen, er nødvendig å holde hemmelig. Departementet foreslår at lovendringen trer i kraft fra 1. januar 2017.

4.2 Gjeldende rett

Etter tolloven § 12-1 første ledd første punktum skal enhver som har eller har hatt verv, stilling eller oppdrag knyttet til tollforvaltningen, hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det vedkommende i sitt arbeid har fått vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. Opplysninger om blant annet kilder og kontrollmetoder vil i mange tilfeller ikke omfattes av dagens taushetspliktbestemmelse i tolloven § 12-1.

Etter tolloven § 12-1 første ledd annet punktum er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter. Tolloven § 12-1 annet ledd har enkelte bestemmelser om unntak fra taushetsplikten til enkelte organer eller i spesielle tilfeller og bruk av opplysninger til særlige angitte formål.

4.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til politiregisterloven § 24 annet ledd som slår fast at politiet har taushetsplikt for opplysninger som kan være av betydning for politiets arbeid. I forarbeidene til bestemmelsen uttales det at «(h)ensynet bak bestemmelsen er å

beskytte politiets interesser og deres arbeid mot at informasjon om kriminalitetsbekjempelse, enkeltvis eller generelt, blir kjent for de miljøer eller personer som skal bekjempes», jf. Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) punkt 11-5-1 siste avsnitt. Også i personopplysningsloven er det bestemmelser om at den det er registrert opplysninger om, ikke har krav på innsyn i opplysninger når dette er påkrevd «av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølging av straffbare handlinger...», jf. personopplysningsloven § 23 første ledd bokstav b.

Tolldirektoratet har overfor departementet påpekt at det i enkelte tilfeller er vanskelig å begrunne at enkelte opplysninger, som det er viktig ikke blir alminnelig kjent, kan holdes tilbake. Dette kan gjelde i konkrete saker hvor man på grunn av tollovens bestemmelse om at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gjøres kjent for sakens parter eller deres representant, kan være nødt til å utlevere opplysninger om for eksempel kilder og hvilken informasjon man har mottatt fra slike. Videre kan det i konkrete saker for domstolen hvor tolltjenestemenn er vitner, oppstå situasjoner hvor disse ser seg nødt til å gi opplysninger som det vil være i Tolletatens interesser ikke blir kjent for enkelte miljøer eller personer. Tolltjenestemenn kan ikke tilbakeholde informasjon ved vitneførsel på bakgrunn av taushetsplikt i instruks e.l. Både straffeprosessloven § 118 og tvisteloven § 22-3 begrenser bare bevisførselen når taushetsplikten er «lovbestemt».

Etter departementets vurdering er det særlig hensynet til Tolletatens arbeid med avdekking av ulovlig vareførsel som innebærer alvorlig kriminalitet, for eksempel av narkotika, legemidler, kontanter og store mengder høyt beskattede varer (alkohol og tobakk), som tilsier et behov for å kunne holde tilbake visse opplysninger om kontrollmetoder og kilder. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse om taushetsplikt for Tolletatens tjenestemenn om opplysninger, som det ut fra hensynet til gjennomføring av grensekontrollen, er nødvendig å holde hemmelig. Det vises til forslag til tolloven § 12-1 første ledd nytt fjerde punktum.

Når det er behov for å beholde taushet om slike opplysninger av hensyn til Tolletatens arbeid, vil det normalt også gjelde utlevering til partene i en konkret sak. Normalt vil denne typen informasjon det her er tale om, ikke være en del av sakens dokumenter, og av den grunn ikke noe parten har krav på å få utlevert. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være vanskelig å trekke et skille mot hva som er «opplysninger i en sak» og hva som er opplysninger om kontrollmetoder mv. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at begrensninger i taushetsplikten bare skal få anvendelse så langt det passer. Det vises til forslag til tolloven § 12-1 første ledd nytt femte punktum.

5 TVANGSMULKT

5.1 Innledning

En viktig forutsetning for en effektiv grensekontroll er at opplysningspliktige etter tolloven og tredjeparter overholder sine opplysningsplikter, og at de gjør det innen de fastsatte frister. Det er derfor nødvendig med effektive reaksjoner som sikrer dette. I forslaget til ny skatteforvaltningslov foreslår departementet en generell adgang for skattemyndighetene til å ilegge tvangsmulkt når skattepliktige og tredjeparter ikke gir pliktige opplysninger innen de fastsatte frister, jf. Prop. 38 L (2015-2016).

Departementet mener at også tollmyndighetene bør få adgang til å ilegge tvangsmulkt ved manglende overholdelse av opplysningsplikten etter tolloven, og foreslår en generell bestemmelse om tvangsmulkt i tolloven § 16-16. Forslaget er utformet etter mønster av forslaget til §§ 14-1 og 14-2 i skatteforvaltningsloven.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering vil en adgang for tollmyndighetene til å ilegge tvangsmulkt ved manglende overholdelse av nærmere angitte opplysningsplikter kunne virke preventivt og være en effektiv og forholdsmessig reaksjonsform. En tvangsmulkt er rettet framover og begynner å løpe når den opplysningspliktige ikke oppfyller sin opplysningsplikt innen den fristen som er satt i vedtaket om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten ilegges dermed i forkant for å skape et oppfyllellespress, og vil ikke være en sanksjon for et allerede begått lovbrudd. Også Skatteunndragelsesutvalget¹ framholdt at gjeldende sanksjonsregler for å framtvinge opplysninger for avgiftsmyndighetene ikke var tilstrekkelige og foreslo, også for tolloven, en adgang til å ilegge tvangsmulkt som oppfyllellespress i slike situasjoner.

Bestemmelsene om tvangsmulkt foreslås inntatt i tolloven § 16-16 som i dag har regler om tvangsmulkt når den som har fått pålegg om bokføring, ikke retter seg etter pålegget. Denne bestemmelsen foreslås videreført, mens dagens toll § 16-16 annet ledd om hvem vedtak om tvangsmulkt skal rettes til og tvangsmulkten inndrives hos, foreslås opphevet.

Departementet legger til grunn at tvangsmulkt som foreslås her, ikke er «straff» etter EMK, jf. blant annet Rt. 2015 side 392. Se nærmere omtale i Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra 1. januar 2017.

5.3 Vilkår for tvangsmulkt

Departementet foreslår at tollmyndighetene kan treffe vedtak om tvangsmulkt når den som har plikt til å gi opplysninger etter tolloven §§ 13-3a og ny 13-3b, ikke gir pliktige opplysninger innen de fastsatte frister. Tolloven § 13-3a gjelder tollskyldnere og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4, mens opplysningspliktig etter forslaget til ny § 13-3b vil være enhver tredjepart, unntatt fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet, som etter krav fra tollmyndighetene plikter å gi opplysninger, jf. departementets forslag i punkt 3.4.

Departementet foreslår at tollmyndigheten får adgang til å ilegge tvangsmulkt når den opplysningspliktige ikke gir pliktige opplysninger innen de fastsatte frister.

¹ NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelser pkt. 8.2.2.4 bokstav d) Sanksjoner og konsekvenser s. 113 og pkt. 8.3.3.5 Nye kontrollbestemmelser i tolloven s. 133

Tollmyndighetene bør også kunne ilegge tvangsmulkt når det er åpenbare mangler ved de opplysningene som gis. Det vil kunne være aktuelt når det tidlig er klart at de opplysninger som er gitt, ikke er fullstendige. Departementet mener det vil være klargjørende at dette kommer fram i lovteksten. Bestemmelsen som gir hjemmel til å ilegge tvangsmulkt når de som har fått pålegg om bokføring ikke etterkommer pålegget, foreslås som nevnt videreført. Tvangsmulkten begynner først å løpe når den opplysningspliktige ikke oppfyller plikten innen fristen som er satt i vedtaket om tvangsmulkt, se nærmere om dette i punkt 5.5.

5.4 Utmåling av tvangsmulkten

Bestemmelsen om tvangsmulkt bør være enkel og effektiv å anvende. Etter forslaget til ny § 16-16 første ledd skal tvangsmulkten være en daglig løpende mulkt. Departementet foreslår at tvangsmulktens størrelse reguleres nærmere i forskrift, men at den øvre beløpsgrensen for tvangsmulkten følger av loven, jf. forslaget til § 16-16 annet ledd. Forskriftshjemmel foreslås inntatt i bestemmelsens sjuende ledd.

For den som ikke retter seg etter pålegg om bokføring, videreføres dagens sats på ett rettsgebyr, jf. lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr § 1 annet ledd. Rettsgebyret er fra 1. januar 2016 1025 kroner. Det samme gjelder regelen om at mulkten i særlige tilfeller kan settes lavere eller høyere, men oppad begrenset til ti rettsgebyr per dag. Se forslag til ny § 16-16-1 annet ledd i tollforskriften.

For tvangsmulkt der forespurte opplysninger etter tolloven §§ 13-3a og 13-3b ikke blir gitt innen fristen, foreslås det ingen særskilt sats. Dette vil dreie seg om ulike typer opplysningssvikt og mulktens størrelse bør i utgangspunktet vurderes individuelt etter sakens art. Departementet legger til grunn at tollmyndighetene på sikt vil utarbeide retningslinjer for mulktens størrelse for ulike typetilfeller.

Departementet foreslår at samlet tvangsmulkt ved unnlattelse av å oppfylle opplysningsplikter etter tolloven inntas i loven. Departementet foreslår at samlet

tvangsmulkt for unnlatt oppfyllelse av opplysningsplikten i §§ 13-3a og 13-3b skal utgjøre maksimalt 50 ganger rettsgebyret. For tvangsmulkt for unnlatt oppfølging av pålegg om bokføring foreslår departementet å videreføre dagens regler om at samlet mulkt maksimalt skal utgjøre én million kroner.

5.5 Saksbehandlingsregler

Et vedtak om tvangsmulkt innebærer at den som ikke gir opplysninger innen de fastsatte frister, får et varsel om at en tvangsmulkt vil begynne å løpe dersom opplysningene ikke er gitt innen en viss frist. Vedtak om tvangsmulkt er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Dersom opplysningene ikke er gitt innen den nye fristen, begynner tvangsmulkten å løpe umiddelbart. Det treffes ikke noe nytt vedtak fra tollmyndighetenes side. Vedtaket vil dermed være et betinget vedtak om tvangsmulkt.

I likhet med reglene om tvangsmulkt i forslaget til skatteforvaltningslov foreslår departementet at det ikke skal være krav om forhåndsvarsel. Unntak fra reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 foreslås inntatt i tolloven § 16-16 tredje ledd. Departementet foreslår videre en særskilt regel om innholdet i melding om vedtak om tvangsmulkt. Etter forslaget skal tollmyndighetene i meldingen opplyse om hvilke opplysningsplikter som ikke anses oppfylt, frist for når tvangsmulkten begynner å løpe og størrelsen på den daglig løpende tvangsmulkten. Utgangspunktet er at fristen må settes slik at den som får vedtaket, har en reell mulighet til å etterkomme opplysningsplikten innen fristens utløp. Se forslag til § 16-6 tredje ledd.

Departementet foreslår å ikke videreføre dagens bestemmelse om at vedtak om ileggelse av tvangsmulkt skal sendes rekommandert. Det samme gjelder bestemmelsen om at vedtaket skal rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening mv. og sendes hvert medlem og inndrives hos så vel medlemmene av styret som hos selskapet mv. Etter departementets mening bør subjektet for kravet på tvangsmulkt være den som plikten påligger. Se nærmere omtale i Prop. 38 L (2015-2016) punkt 20.4.1.4.

Vedtak om tvangsmulkt er underlagt reglene om klage i forvaltningslovens kapittel VI. Klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven § 29, og klageinstansen er Tolldirektoratet. Det kan klages over alle sider av saken, også grunnlaget for illeggelse av tvangsmulkt.

I tilfeller hvor tvangsmulkten slår urimelig ut eller hvor fastholdelse av mulkten ikke fremmer formålet om oppfyllelse, kan det være behov for en sikkerhetsventil.

Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at tvangsmulkten i særlige tilfelle kan reduseres eller frafalles. Videre foreslår departementet at tvangsmulkt ikke skal påløpe når oppfyllelse ikke er mulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Se forslag til § 16-16 fjerde og femte ledd. Tilsvarende regler er foreslått i Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) § 51.

I likhet med forslaget til ny § 51 i forvaltningsloven foreslår departementet at det bør være adgang til å påklage særskilte forhold knyttet til selve illeggelsen av tvangsmulkten, se forslag til § 16-16 sjette ledd. Det tenktes da på klagerett over forhold som inntreffer etter at det er truffet vedtak om tvangsmulkt, som for eksempel uenighet om opplysningsplikten som vedtaket om tvangsmulkt omhandler, er oppfylt. I slike tilfelle vil reglene i forvaltningsloven §§ 28 til 36 om klage og omgjøring gjelde tilsvarende.

5.6 Innkreving

Skatte- og avgiftskrav er tvangsgrunnlag for utlegg ifølge skattebetalingsloven § 14-1. Hva som menes med skatte- og avgiftskrav er definert i skattebetalingsloven § 1-1 annet ledd. I bestemmelsens tredje ledd bokstav c framgår det at reglene om skatte- og avgiftskrav gjelder tilsvarende så langt de passer for tvangsmulkt etter blant annet tolloven § 16-16. Følgelig vil vedtak om tvangsmulkt etter tolloven § 16-16 være tvangsgrunnlag for utlegg.

Tvangsmulkten skal tilfalle statskassen, jf. forslag til § 16-16 sjuende ledd. Tilsvarende framgår av forslag til ny § 51 i forvaltningsloven, jf. Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) Disse reglene vil, om de blir vedtatt, også gjelde tvangsmulkt etter tolloven, og departementet vil da vurdere om det er behov for særskilt regulering i tolloven.

6 OVERTREDELSSESGBYR

6.1 Innledning

Overføring av oppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten medfører ingen endringer i de pliktene man har ved inn- og utførsel av varer. Alle varer skal fortsatt rapporteres, framlegges og deklarereres til tollmyndighetene som i dag.

Et effektivt sanksjonssystem er viktig for å stimulere til etterlevelse av tollregelverket. Dagens sanksjoner er imidlertid uaktuelle eller mindre egnet ved brudd på pliktregler som ikke innebærer unndragelse av toll eller avgift. Det er derfor behov for en alternativ sanksjon for brudd på slike regler. Behovet forsterkes som følge av overføring av oppgaver til Skatteetaten, ettersom tollmyndighetene da mister muligheten til å ilegge tilleggsavgift ved unndratt merverdiavgift ved innførsel.

Departementet foreslår å innføre en adgang for tollmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte plikter i tolloven kapittel 3 og 4. I tillegg foreslås at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved unnlatt medvirkning til kontroll og ved utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis mv. Ved utformingen av forslaget har departementet blant annet sett hen til Justisdepartementets anbefalinger og forslag til bestemmelser om administrative sanksjoner i forvaltningsloven i Prop. 62 L (2015-2016) og forslag til § 14-7 om overtredelsesgebyr i ny skatteforvaltningslov, jf. Prop. 38 L (2015-2016).

6.2 Gjeldende rett - administrative sanksjoner og straff

Tollmyndighetenes adgang til å ilegge administrative sanksjoner og forenklet forelegg ved tollovertredelser følger av tolloven kapittel 16. Administrative sanksjoner ilegges i

form av tilleggstoll ved unndratt toll, tilleggsavgift ved unndratt merverdiavgift ved innførsel og overtredelsesgebyr ved unnlatt deklarerer av valuta. Adgangen til å legge tilleggsavgift bortfaller imidlertid når ansvaret for innførselsmerverdiavgift og særavgifter for ikke-registrerte særavgiftspliktige overføres til Skatteetaten fra 2017. Tollmyndighetene kan også inndra tillatelser ved brudd på vilkår for tillatelsene.

6.2.1 Tilleggstoll

Tollmyndighetene kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt har overtrådt tolloven eller forskrifter gitt i medhold av loven, tilleggstoll, jf. tolloven § 16-10 og tollforskriften § 16-10-1. Tilleggstoll ilegges blant annet ved smugling, forpassings- og transitteringsovertredelser, feilklassifisering av varer og annen feildeklarerer, ved disponering av midlertidig innførte varer i strid med vilkårene i lovens kapittel 6 og overfor tollagerholder. Tillegget utmåles etter en konkret helhetsvurdering hvor det tas hensyn til graden av skyld, unndragelsens størrelse og forholdene for øvrig, og beregnes av det tollbeløpet som er eller kunne vært unndratt. Som et utgangspunkt ilegges inntil 30 prosent tillegg ved uaktsomme overtredelser og mellom 30 og 60 prosent tillegg ved grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser. Tilleggstoll kan ilegges inntil tre år regnet fra det tidspunkt tollmyndighetene oppdaget feilen, men ikke senere enn ti år fra innførselstidspunktet.

Tollmyndighetene har inntil 2017 forvaltningsansvaret for merverdiavgift påløpt ved innførsel og særavgifter for ikke-registrerte særavgiftspliktige. Det innebærer blant annet at tollmyndighetene kan ilegge tilleggsavgift ved unndratt merverdiavgift ved innførsel dersom vilkårene i tolloven § 16-10 er oppfylt, jf. merverdiavgiftsloven § 13-3 annet ledd.

6.2.2 Overtredelsesgebyr ved manglende deklarerer av betalingsmidler

Den som bringer norske og utenlandske sedler og mynter tilsvarende et beløp større enn NOK 25 000 til eller fra tollområdet, skal uoppfordret oppgi eller legge fram disse for tollmyndighetene, jf. tollforskriften § 3-1-11. Melde- og framleggelsesplikten skal sikre at overføring av valuta mv. inn og ut av landet skjer i synlige og kontrollerbare

former. Ved brudd på denne plikten (i loven kalt «deklareringsplikten») kan tollmyndighetene ilegge et gebyr på inntil 30 prosent av betalingsmiddelets pålydende, jf. tolloven § 16-15. De kan også holde tilbake udeklarte betalingsmidler til sikring av gebyr.

Nærmere regler om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr og tilbakehold av betalingsmidler er gitt i tollforskriften §§ 16-15-1 og 16-15-2. Her framgår det blant annet at gebyret skal settes til 20 prosent av betalingsmiddelets pålydende. Gebyrsatsen er samordnet med bøtenivået for overtredelse av deklareringsplikten, jf. Riksadvokatens retningslinjer, RA-2004-541. Tollmyndighetene kan sette ned eller frafalle gebyret dersom særlige forhold tilsier det. Med særlige forhold menes forhold som er utenfor deklarantens kontroll, herunder uforutsette valutasvingninger eller andre særegne omstendigheter som ikke kan lastes deklaranten.

6.2.3 Inndragning av tillatelse

Tollmyndighetene kan suspendere eller trekke tilbake en tollagertillatelse hvis fastsatte vilkår ikke overholdes eller tollagerholder på annen måte gjør seg skyldig i misbruk, jf. tolloven § 4-30 annet ledd. Tolldirektoratet har gitt nærmere retningslinjer i «Instruks om reaksjoner ved brudd på tillatelser gitt i tollagerbevillingen».

6.2.4 Forenklet forelegg

Etter tolloven § 16-9 kan tollmyndighetene ilegge bøter i form av forenklet forelegg ved ulovlig innførsel av varer. Med ulovlig innførsel menes innførsel eller forsøk på innførsel av varer utenom tollmyndighetenes kontroll i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i tolloven. Forelegget ilegges etter faste bøtesatser og skal omfatte inndragning av de varene som har vært gjenstand for tollovertredelsen, eventuelt et beløp tilsvarende varenes verdi. Bøtesatser og subsidær fengselsstraff mv. er regulert i tollforskriften §§ 16-9-1 flg. Foreleggsordningen er begrenset til mindre saker. For brennevin, vin og alkohol til og med syv prosent gjelder en grense på henholdsvis 5, 10 og 50 liter. For tobakksvarer er grensen 1 000 sigaretter eller 1 000 gram røyketobakk mv. For kjøtt er grensen 40 kg, og for de fleste andre varer gjelder en grense på 10 000

kroner. Det kan ikke utstedes forenklet forelegg for vare som det kreves særskilt tillatelse til å innføre, slik som narkotika, legemidler, våpen, levende dyr og kjøtt fra land hvor det foreligger fare for smitte av husdyrsykdommer. Ulovlig innførsel av slike varer politianmeldes. Bøtesatsene varierer fra 400 til 3 400 kroner for hver varetype. Ved ulovlig innførsel av flere varetyper legges bøtene sammen. Dersom samlet bot overstiger 8 000 kroner, politianmeldes forholdet. En nærmere beskrivelse av foreleggsordningen og forslag til utvidelse av rammene er gitt i kapittel 7.

Straff

Etter tolloven § 16-2 om ulovlig vareførsel straffes den som i strid med regelverket innfører eller utfører varer utenom tollmyndighetenes kontroll, eller som disponerer over en vare i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven. Annet ledd presiserer at det også regnes som ulovlig inn- og utførsel å ikke oppgi til tollmyndighetene varer som finnes i transportmiddelet når man er pliktig til det, og å gi varer villedende utseende eller gjemme dem inne i eller blant andre varer. Etter tredje ledd straffes fører av transportmiddel som ikke på forsvarlig måte søker å hindre at en vare ulovlig føres ut fra, eller inn i, transportmiddelet. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Etter tolloven § 16-7 straffes særlig grov overtredelse av ovennevnte bestemmelse med fengsel inntil to år, mens forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser straffes med fengsel inntil seks år.

Bestemmelsen om ulovlig vareførsel suppleres av tolloven § 16-3 om planmessig forberedelse til ulovlig innførsel og § 16-4 om heleri av ulovlig innført vare, som særlig tar sikte på å ramme omsetning av smuglergods. Når det gjelder unndragelse av toll og avgift ved inn- og utførsel rammes dette av straffeloven § 378 om skattesvik.

Bestemmelsen slår fast at den som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til en offentlig myndighet, eller unnlater å gi pliktig opplysning, kan straffes med bot eller fengsel inntil 2 år, når han forstår eller bør forstå at det kan føre til skattemessige fordeler. Med uttrykket «skatt» menes direkte og indirekte skatter (avgifter) som fastsettes av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 bokstav a.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

6.3.1 Innføring av overtredelsesgebyr

Tolletatens hovedoppgaver er å legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer og motvirke ulovlig inn- og utførsel av varer. Systemet for inn- og utførsel er basert på selvdeklarerer, og tolloven pålegger de ulike subjektene i inn- og utførselsprosessen en rekke plikter, blant annet varslings-, -melde- og framleggelsesplikten i § 3-1 og deklareringsplikten i § 4-10. Hensynet bak disse pliktene er at tollmyndighetene skal ha mulighet til å kontrollere vareførselen, både for å avdekke toll- og avgiftsunndragelser og ulovlig innførsel av forbudte og restriksjonsbelagte varer. Opplysningene som gis, brukes også i SSBs statistikk om norsk import og utenrikshandel.

Brudd på slike plikter fratrukk tollmyndighetene muligheten for kontroll ved innpassering over grensen, og fører til at statistikkgrunnlaget for inn- og utførsel av varer blir dårligere. Effektive sanksjoner er derfor helt nødvendig for å stimulere til etterlevelse av regelverket. Når tollmyndighetene avdekker et lovbrudd har de i dag følgende reaksjonsmuligheter, avhengig av overtredelsens omfang og alvor: ilegge en administrativ sanksjon (tilleggstoll og -avgift, overtredelsesgebyr og inndragning av tillatelser), utstede forenklet forelegg eller anmelde saken til politiet med sikte på straffeforfølgning.

For noen typer overtredelser er imidlertid administrativt tillegg, forenklet forelegg eller politianmeldelse ingen aktuell eller hensiktsmessig reaksjonsform. Det gjelder først og fremst ved brudd på pliktreglene i tolloven kapittel 3 og 4. Brudd på slike regler vil ikke nødvendigvis innebære en toll- eller avgiftsunndragelse, og det vil dermed ikke være hjemmel for å ilegge tilleggstoll eller tilleggsavgift. Det samme gjelder ved brudd på vilkår for ulike tillatelser, som for eksempel vilkår for oppretting og drift av tollager. I slike tilfeller vil suspensjon eller tilbaketrekning av tillatelsen kunne være en uforholdsmessig reaksjon.

Tollmyndighetene har derfor behov for en sanksjon for mindre alvorlige pliktbrudd. Etter departementets vurdering vil et overtredelsesgebyr være en effektiv og hensiktsmessig sanksjon. Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny bestemmelse i tolloven § 16-17 som gir tollmyndighetene hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på nærmere angitte bestemmelser.

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra 1. januar 2017.

6.3.2 Hvilke lovbrudd som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

6.3.2.1 Tolloven kapittel 3 og 4

Departementet foreslår at tollmyndighetene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på de fleste pliktene i tolloven kapittel 3 om trafikken til og fra tollområdet og kapittel 4 om tollbehandling. Nedenfor følger en oversikt over de enkelte bestemmelsene og eksempler på typiske overtredelser.

Tolloven kapittel 3 Trafikken til og fra tollområdet

§ 3-1 Varslings-, melde- og fremleggelsesplikt mv.

Etter første ledd skal den som bringer en vare til eller fra tollområdet, gi forhåndsvarsel om varen til tollmyndighetene. Varselet gis elektronisk og det er transportøren av varene som er ansvarlig for at forhåndsvarselet gis, jf. tollforskriften § 3-1-3 flg. Ved innførsel skal norske tollmyndigheter varsles innenfor fastsatte frister og ved utførselen før varen går ut av landet. Tollforskriften § 3-1-2 oppstiller en rekke unntak fra plikten til å gi forhåndsvarsel, hvorav de viktigste gjelder varer til eller fra EU, reisegods til personlig bruk, lavverdisendinger på visse vilkår og gavesendinger til privatpersoner. Typiske pliktbrudd er unnlattelse av å forhåndsvarsle om varer som ankommer direkte fra tredjeland, og at forhåndsvarsler er mangelfulle eller gitt på feil måte eller for sent.

Etter annet ledd plikter enhver som bringer en vare til eller fra tollområdet, å melde fra om dette til tollmyndighetene og legge fram eller oppgi varen for kontroll.

Tollforskriften §§ 3-1-13 og 3-1-14 oppstiller imidlertid en rekke praktiske unntak fra

melde- og framleggelsesplikten. Bestemmelsen oppstiller også en plikt til å registrere varen, men på grunn av omfattende unntak i tollforskriften § 3-1-17 gjelder registreringsplikten i praksis bare varer som skal legges inn på tollager.

Melde- og framleggelsesplikten er basert på prinsippet om at den som passerer grensen, selv skal kontakte tollmyndighetene og redegjøre for varer han eller hun bringer med seg, og legge dem fram hvis tollmyndighetene finner det nødvendig. Plikten gjelder for «den som bringer» en vare til eller fra tollområdet, det vil si den som fysisk bringer varene med seg over grensen. Dette vil både kunne være en yrkessjåfør som bringer med seg varer på en trailer, en flypassasjer som har vært på handletur i London, privatbilisten som har vært på handletur i Sverige, eller føreren av et containerskip.

Ved innpassering til tollområdet på vei oppfylles melde- og framleggelsesplikten ved at man henvender seg til et grensetollsted i åpningstiden. Kommer man til tollområdet med tog, må man henvende seg til tollmyndighetene ved første mulige anledning. Hvis man bringer varer til Norge med fartøy, inntreer melde- og framleggelsesplikten i utgangspunktet når man passerer inn på sjøterritoriet. Oppfyllelse av plikten utsettes imidlertid til man legger til kai. Hvis man bringer varer til Norge med luftfartøy, inntreer melde- og framleggelsesplikten i utgangspunktet umiddelbart etter ankomst til lufthavnen.

Melde- og framleggelsesplikten er de pliktene i tolloven kapittel 3 som brytes oftest. Brudd på pliktene skjer hovedsakelig ved passering på grønn sone istedenfor på rød sone, passering av tollsted utenfor åpningstiden, passering på vei, lufthavn eller havn hvor tollmyndighetene ikke er stasjonert og unnlattelse av å melde eller framlegge samtlige medbrakte varer. Slike overtredelser oppdages enten på grensen, for eksempel ved kontroll på grønn sone, eller i ettertid i forbindelse med etterkontroller (bokettersyn) eller ved at vedkommende selv melder ifra. Enkelte steder har man notert et økende problem at næringsdrivende unnlater å stoppe ved grensepassering og

sender inn deklarasjon noen dager eller uker etter innførselen. Selv om toll og avgifter blir betalt, har overtredelsen ført til at tollmyndighetene ikke har hatt mulighet til å foreta en fysisk kontroll av varene.

§ 3-2 Bestemmelsessted ved ankomst til tollområdet

Bestemmelsen pålegger føreren av et transportmiddel som ankommer tollområdet på vei til innenriks sted, å sørge for at transportmiddelet går direkte til sted hvor tollmyndighetene er stasjonert, med mindre tollmyndighetenes tillatelse til å gå til annet sted er innhentet på forhånd. Plikten har sammenheng med både melde- og framleggelsesplikten for varer etter § 3-1 og meldeplikten for transportmidler etter § 3-3, men er en selvstendig plikt ettersom den regulerer hvor transportmiddelet skal gå når det kommer til tollområdet.

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

Typiske pliktbrudd er å krysse grensen til tollområdet på en vei uten tollsted, å føre et fartøy til en kommune med havn uten tollsted eller å føre et fly til en flyplass som ikke har internasjonal status.

§ 3-3 Meldeplikt om ankomst til bestemmelsessted i tollområdet

Bestemmelsen pålegger føreren av et fartøy eller luftfartøy som kommer til Norge, å melde fra til tollmyndighetene om ankomst. Fører av motorvogn og tog kan pålegges tilsvarende meldeplikt. For fører av motorvogn oppfylles meldeplikten ved grensepassering. Betegnelsen motorvogn omfatter både motorsykler, privatbiler, vogntog og busser. Bringer man med varer som skal tollbehandles, oppfylles

meldeplikten etter § 3-3 i praksis samtidig med at føreren melder fra etter § 3-1 om at vedkommende har med varer.

Fører av motorvogn som har med varer som er avhengig av tillatelser fra andre myndigheter for å kunne innføres, for eksempel våpen, skal uansett alltid melde seg, slik at tollmyndighetene skal kunne undersøke at de nødvendige tillatelsene er til stede. En fører av lastebil eller vogntog som transporterer varer under en transitteringsprosedyre, skal legge transitteringsdeklarasjonen fram for tollmyndighetene, som registrerer grensepassering i det elektroniske transitteringssystemet NCTS.

Fører av fartøy skal melde fra til tollmyndighetene om ankomsten som hovedregel senest 24 timer før ankomst. Plikten oppfylles ved å sende inn elektronisk melding i SafeSeaNet (SSN) innen de fastsatte frister. Når melding om ankomst gis i SSN, skal føreren samtidig levere fartøysdeklarasjon, lastedeklarasjon, besetningsdeklarasjon og proviantdeklarasjon. Dersom tollmyndighetene krever det, skal i tillegg passasjerliste, besetningsliste og opplysninger om vare i fartøyet som uten lossing skal følge fartøyet ut igjen av tollområdet, overføres i SSN.

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

Typiske brudd på meldepliktene etter § 3-3 er for eksempel at føreren av en motorvogn benytter seg av en ubetjent grenseovergang eller passerer grensen utenom åpningstiden. Andre typiske brudd er at fartøysføreren ikke melder ifra om ankomsten eller melder ifra senere enn de oppstilte fristene, at fartøysføreren ikke angir riktige

mengder i lasteinformasjonen eller ikke korrigerer tidligere gitte opplysninger ved endringer underveis.

§ 3-4 Lossing

Bestemmelsen slår fast at føreren av et transportmiddel ikke kan starte lossing før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Bestemmelsen ivaretar hensynet til kontrollen med ufortollede varer og gjelder der varene ikke er deklarerert og frigitt ved grensepasseringen. Hvis lossingen skjer til tollager, må føreren forsikre seg om at varene han bringer med, blir registrert, jf. § 3-1 annet ledd. Ved lossing til tollager er det også en forutsetning at lagerholder har fullmakt fra tollmyndighetene til å gi lossetillatelse. Et typisk pliktbrudd er lossing av varer uten lossetillatelse.

§ 3-5 Lasting

Før lasting av varer i fartøy som har bestemmelsessted utenfor tollområdet, plikter man å innhente tollmyndighetenes tillatelse. Bestemmelsen retter seg i første rekke mot føreren av fartøyet. Tilsvarende plikt til å innhente tillatelse kan også pålegges fører av andre transportmidler. Lastetillatelse kreves ikke for produkter av fiske og fangst som er tatt om bord i fartøy på fiske- og fangstfeltene. Et typisk pliktbrudd er lasting av varer for eksport uten tillatelse.

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

Så lenge det finnes ufortollede varer, herunder proviant, i et fartøy, må føreren ikke la fartøyet gå videre til et annet sted i tollområdet før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Bestemmelsen ivaretar hensynet til tollmyndighetenes kontroll med håndtering og frakt av ufortollede varer.

§ 3-7 Meldeplikt ved avreise fra tollområdet

Første ledd gjelder avreisesituasjonen fra tollområdet og pålegger fører av fartøy og luftfartøy å melde fra til tollmyndighetene om avreisen. Føreren plikter å melde fra til tollmyndighetene i god tid før avreisen og må i den forbindelse ta hensyn til

tollmyndighetenes åpningstid. Fartøysfører skal melde fra gjennom SafeSeaNet. Hensynet bak bestemmelsen er at det skal være mulig å kontrollere fartøyet eller luftfartøyet før avgang.

Annet ledd pålegger fører av transportmiddel som medbringer vare som er omfattet av lovgivningen om eksportkontroll, å forsikre seg om at nødvendig eksporttillatelse er gitt før transportmiddelet forlater tollområdet. Et typisk pliktbrudd er at fører av transportmiddel ikke melder fra til tollmyndighetene og foreviser nødvendige eksporttillatelser, for eksempel for kunstverk, ved utpassering.

Tolloven kapittel 4 Tollbehandling

§ 4-1 Plikt til tollbehandling

Bestemmelsen slår fast at varer som innføres til tollområdet, må tollbehandles. Plikten oppstår ved innførsel og inntreder dermed samtidig som melde- og framleggelsesplikten etter § 3-1 annet ledd. For å tollbehandle varer, må varene enten tollekspederes umiddelbart, legges inn på tollager, plasseres i frisoner, avstås eller tilintetgjøres. Per dags dato er det ingen frisoner. De to hovedformene for tollbehandling av ufortollete varer er tollekspedering og innlegg på tollager. Etter annet ledd kan tollmyndighetene også tillate midlertidig lagring av varer mot eventuell sikkerhetsstillelse. Dette er en snever unntaksregel fra plikten til å tollbehandle varer.

Ettersom plikten til tollbehandling inntreder samtidig som melde- og framleggelsesplikten, vil brudd på en plikt også innebære brudd på andre plikter. Dette skjer typisk ved at føreren av et transportmiddel innfører varer ved å passere grensen på grønn sone eller ved å passere grensen på et sted tollmyndighetene ikke er tilstede. Slike overtredelser avdekkes enten på stedet ved ordinær grensekontroll eller ved etterkontroll. Overtredelser kan også avdekkes ved at overtredere selv kontakter tollmyndighetene i ettertid.

§ 4-10 Deklareringsplikt ved innførsel

Bestemmelsen slår fast at enhver som vil disponere over varer som ikke er fortollet, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse på forhånd. Søknad om tillatelse gis ved at varene deklarerer, det vil si at det gis nærmere opplysninger om varene. Den som vil disponere over ufortollet vare, er selv ansvarlig for å søke og gi alle nødvendige opplysninger. Det er med andre ord en plikt til selvdeklarerer. Hvilke opplysninger som skal fylles ut i deklarasjonen, følger av tollforskriften § 4-20-1. Når tollmyndighetene finner at vilkårene er oppfylt, gis det tillatelse til å disponere over varen. Deklareringen er dermed en forutsetning for tollekspedisjon av varen.

Deklareringsplikten har sammenheng med plikten til tollbehandling etter § 4-1, der ett av alternativene er å tollekspedere varen. I tillegg til at varene skal deklarerer, må de også meldes og framlegges ved grensepassering, jf. § 3-1 annet ledd. Unntakene fra deklareringsplikten er i stor grad sammenfallende med unntakene fra melde- og framleggelsesplikten. Varer som krever spesielle tillatelser, er aldri unntatt fra deklareringsplikt.

Et typisk pliktbrudd er at en vare ikke blir deklarerert i det hele tatt. Plikten brytes også ved at det deklarerer feil vare, vekt, volum mv. I praksis oppgis ofte en lavere verdi på varen enn den reelle. Feil i deklarasjonen kan også føre til innkreving av for lite toll og/eller avgifter.

Brudd på deklareringsplikten kan oppdages ved kontroll på grensen eller i en deklarasjonskontroll. Brudd på deklareringsplikten oppdages også ved etterfølgende bokettersyn eller ved at importøren selv sier ifra om feil på deklarasjonen.

§ 4-11 Deklareringsplikt ved utførsel

Bestemmelsen slår fast at enhver som vil utføre en vare, plikter å innhente tollmyndighetenes tillatelse før varen utføres. Søknad om slik tillatelse gis ved at varen deklarerer. Deklareringsplikten omfatter alle varer som skal utføres, enten de er norske, fortollende eller ufortollende. Det er ikke tillatt å utføre varer før deklarasjonen er

godkjent av tollmyndighetene. Varene må også meldes og legges fram ved grensepassering, jf. § 3-1 annet ledd.

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

Varer som det kreves spesielle tillatelser fra andre myndigheter for å kunne utføres, for eksempel kulturminner og våpen, er ikke unntatt fra melde- og framleggelsesplikten etter § 3-1, og dermed heller ikke fra deklareringsplikten. Varer som er registrert på tollager, skal også alltid deklarerer ved utførsel.

Typiske pliktbrudd ved utførsel er at varer ikke deklarerer i det hele tatt, eller at det gis uriktige opplysninger i deklarasjonen.

§ 4-12 Oppbevaring av meldinger, deklarasjoner, dokumenter mv.

Oppbevaringsplikten omfatter alle pliktige meldinger som gis til tollmyndighetene. Meldingene kan deles inn i to hovedkategorier: meldinger som fører av transportmiddel plikter å gi etter §§ 3-2 til 3-7, og meldinger i forbindelse med tollbehandling etter kapittel 4.

Oppbevaringsplikten omfatter selve meldingen og eventuelle grunnlagsdokumenter og uavhengig av måten meldingene gis på. Det er den som gir meldingen, som plikter å oppbevare den og grunnlagsdokumentene. Oppbevaringstiden varierer etter hvilke meldinger og grunnlagsdokumenter det gjelder. Brudd på oppbevaringsplikten vanskeliggjør senere kontroll av vareførselen, for eksempel der tollmyndighetene ved etterkontroll mistenker at en vare er fortollet med for lav tollverdi. Dersom importøren ikke har oppbevart faktura for kjøpet, kan dette svekke tilliten til at varen er deklareret

korrekt ved innførselen. Typiske pliktbrudd er manglende oppbevaring av opprinnelsesbevis og tolldeklarasjoner.

§ 4-20 Frigjøring av ufortollet vare - fortolling

Fortolling er den eneste formen for tollekspedisjon som innebærer at varen frigjøres helt fra tollmyndighetenes befatning. At varen går over i fri disponering betyr at tollmyndighetene ikke lenger har mulighet til å forføye over varen etter reglene i tolloven. Det er et vilkår for fortolling at det legges fram en deklarasjon som beskrevet i § 4-10. Dersom det er vanskelig å legge fram en fullstendig utfylt deklarasjon, og det er av stor betydning at varen frigjøres, kan det på nærmere angitte vilkår legges fram en foreløpig deklarasjon med færre opplysninger, jf. tollforskriften § 4-20-1 fjerde ledd. Brudd på § 4-20 om fortolling henger tett sammen med brudd på deklareringsplikten i § 4-10 og tollbehandlingsplikten i § 4-1.

Typiske pliktbrudd er at varemottakeren, transportøren eller andre disponerer over varer før deklarasjonen er godkjent av tollmyndighetene. Brudd på bestemmelsen kan også oppstå der en foreløpig deklarasjon ikke følges opp med en fullstendig deklarasjon innen ti dager, jf. § 4-20-1 femte ledd.

§ 4-21 Sending av ufortollet vare til sted i tollområdet - forpassing

Forpassing gjør det mulig å sende varer fra ankomststedet (grensen, kysten, flyplass) til et annet sted i tollområdet og brukes av både næringsdrivende og privatpersoner. For å sende ufortollete varer på tollområdet, kreves tillatelse fra tollmyndighetene. Tillatelse til forpassing omfatter bare tillatelse til å transportere varer. Det søkes om tillatelse ved at varene deklarerer etter § 4-10. Tollmyndighetene fastsetter et ankomsttollsted og en frist til å henvende seg dit for å avslutte forpassingen. Tollmyndighetene kan kreve at det stilles sikkerhet for toll av varer som forpasses.

Typiske pliktbrudd er at vedkommende som har fått tillatelse til forpassing, ikke henvender seg på riktig ankomststed til riktig tid for tollbehandling av varene. Det

foreligger da en ulovlig disponering av ufortollet varer, som også vil innebære et brudd på § 4-20.

§ 4-22 Grensekryssende sending av ufortollet vare - transittering

Transittering er en ordning som muliggjør forsendelse av varer gjennom flere land med et minimum av tollbehandling. Bestemmelsen slår fast at ufortollet vare kan sendes gjennom eller til sted i tollområdet dersom tollmyndighetene gir tillatelse til det.

Tillatelse til transittering gis på vilkår som følger av den transitteringsordningen som benyttes, og i samsvar med internasjonale avtaler som Norge har inngått om slik forsendelse av varer. Norge har i dag to transitteringsordninger, jf. tollforskriften §§ 4-22-1 og 4-22-2 som gir anvisning på at varer kan sendes i henhold til Transitteringskonvensjonen eller TIR-konvensjonen.

Transitteringsregelverket brytes typisk ved at transitteringen ikke fullføres på korrekt måte ved bestemmelsesstedet.

§ 4-23 Tillatelse til utførsel

Utførsel av varer er avhengig av tollmyndighetenes tillatelse. Alle varer som skal utføres omfattes, enten de er norske, fortollede eller ufortollede. Tillatelsen gis ved tollekspedisjon, og søknad gis ved at varene deklarerer etter § 4-11. Har tollmyndighetene gitt tillatelse til utførsel, plikter den som har fått tillatelsen, å bringe varene ut av tollområdet. Dersom varene ikke utføres, må tollmyndighetene varsles om dette.

Det kan søkes om tillatelse til levering av ufortollede varer til bruk og salg om bord i fartøy og luftfartøy som forlater tollområdet (proviantering), jf. tollforskriften § 4-23-4. Tilsvarende gjelder varer til installasjoner og innretninger tilknyttet petroleumsvirksomheten utenfor tollområdet. Slik tillatelse gis ved tollekspedisjon. Private transportmidler får ikke tillatelse til å proviantere. Det er et vilkår for proviantering at transportmiddelet skal forlate tollområdet for en viss periode eller gå til

havn utenfor tollområdet. Det er ikke tillatt å bruke ufortollete varer som er blitt levert etter § 4-23, før transportmidlet har forlatt siste havn eller landingsplass i tollområdet.

Typiske pliktbrudd er at en vare er fysisk utført av landet uten at det foreligger godkjent utførselsdeklarasjon, eller at tollmyndighetene ikke varsles om varer som likevel ikke skal utføres.

§ 4-24 Annen disponering over ufortollet vare

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

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

Varer som innføres midlertidig, må som hovedregel tollekspederes på vanlig måte.

Dette innebærer at søknad gis ved at varene deklarerer, med mindre det er gitt unntak fra deklareringsplikten. Et typisk eksempel på det siste er transportmidler som innføres for å transportere personer eller varer.

Typiske pliktbrudd er at varer som er midlertidig innført ikke gjenutføres innen fristene for gjenutførsel. Det foreligger da en ulovlig disponering, og deklareringsplikten er overtrådt.

§ 4-25 Adgang til å disponere over tollekspedert vare mv.

Når en vare er tollekspedert, kan det disponeres over den i tråd med tollekspedisjonen. Adgangen til å disponere fastsettes positivt, dvs. at man kan gjøre det som det er gitt tillatelse til. Ønsker man å gjøre noe annet eller på andre vilkår og forutsetninger, må det legges fram en ny deklarasjon. Ved brudd på denne bestemmelsen foreligger ofte flere pliktbrudd samtidig, blant annet på §§ 4-1, 4-10, 4-11 og 4-22.

Typiske pliktbrudd er å disponere over en vare på en annen måte enn det er gitt tillatelse til, uten å søke på nytt. Et eksempel kan være der føreren av en midlertidig innført, utenlandsregistrert bil selger bilen. I slike tilfeller oppstår en umiddelbar plikt til tollekspedisjon.

§ 4-30 Tillatelse til opprettelse og drift av tollager

Tollager er et lagringssted for ufortollede varer. Tillatelse til å opprette og drifte tollager er innført som en forenkling for næringslivet. Det finnes fire ulike typer tollager (tollager A, B, C og D). Det er klare plikter forbundet med tillatelsen. De fleste pliktene er felles for alle fire typer tollager, men det er også enkelte særskilte plikter for de ulike lagrene.

I forbindelse med søknadsprosedyren for tollager skal lokalene som ønskes benyttet til lagring av ufortollede varer, godkjennes av tollmyndighetene. Det samme gjelder ved eventuell senere ombygging eller endring av lokalene. Før lokalene kan godkjennes som tollager, må de være utstyrt, innredet og sikret slik at de er egnet til formålet. Tollmyndighetene skal også til enhver tid underrettes om hvem som har det daglige driftsansvaret for tollageret. Videre er tollagerholder forpliktet til å forsikre seg om at varer er tollekspedert før de utleveres fra lageret. Tollagerholder skal også føre regnskap over varer på tollageret (tollagerregnskap) som skal inneholde opplysninger om alle innlegg og utleveringer av varer fra lageret, samt andre opplysninger som angitt i tollforskriften § 4-30-4 første ledd. Tollagerregnskapet skal til enhver tid holdes oppdatert og det skal avstemmes minst en gang per kalenderår. Formålet med pliktene er å sikre tollmyndighetenes kontroll med ufortollede varer.

Typiske brudd på tollagerpliktene er at tollagerregnskapet er mangelfullt eller at tollagerholder utleverer varer fra lageret uten at de tollekspederes eller gjør endringer på lageret uten å sørge for godkjenning av tollmyndighetene. Slike pliktbrudd oppdages

typisk ved kontroll av tollmyndighetene, men kan også avdekkes ved at tollagerholder selv oppdager overtredelser og varsler tollmyndighetene om dette.

6.3.2.2 Manglende medvirkning til kontroll

Departementet foreslår i punkt 3.4.4 en bestemmelse i tolloven § 13-4 om kontroll hos den opplysningspliktige. Etter forslaget skal den som er opplysningspliktig etter loven, blant annet gi tollmyndighetene adgang til undersøkelse av lokaler og varer og gjennomsyn av arkiver mv., såkalt stedlig kontroll. Videre følger det av tolloven § 13-7 om kontroll av tollager at tollmyndighetene til enhver tid skal ha uhindret adgang til ethvert område eller bygning som er godkjent som tollager, og andre steder hvor tollmyndighetene har gitt tillatelse til lagring av ufortollede varer. Tollmyndighetene kan her foreta de undersøkelser som anses nødvendige. Av hensyn til en effektiv kontroll er det viktig at kontrollobjektene oppfyller sin medvirkningsplikt.

Å unnlate å medvirke til kontroll er straffbart etter tolloven § 16-5. Anmeldelse er imidlertid en lite egnet reaksjon når hensikten er å oppnå umiddelbar adgang til å gjennomføre kontrollen. Tollmyndighetene har derfor behov for en alternativ sanksjon for brudd på medvirkningsplikten. Etter departementets syn er overtredelsesgebyr i de fleste tilfeller en mer egnet sanksjon enn straff, og departementet foreslår derfor at tollmyndighetene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved manglende medvirkning til kontroll etter tolloven §§ 13-4 og 13-7. Tilsvarende vurdering er gjort på skatteområdet, jf. forslag til § 14-7 første ledd bokstav b i ny skatteforvaltningslov.

Departementet viser til forslag til ny § 16-17 første ledd bokstav c.

6.3.2.3 Særlig om opprinnelsesbevis mm.

Norge er gjennom frihandelsavtalene forpliktet til å ha sanksjoner mot utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis ved utførsel. Et eksempel er Regional Convention om pan-European-Mediterranean preferential rules of origin (PEM-konvensjonen) Appendix I Article 34 som lyder:

“Penalties

Penalties shall be imposed on any person who draws up, or causes to be drawn up, a document which contains incorrect information for the purpose of obtaining a preferential treatment for products.»

Ettersom saker om utstedelse av uriktige dokumenter gjelder utførsel av varer, påløper det ikke avgifter. Slike overtredelser kan derfor ikke sanksjoneres med tilleggsavgift. Den eneste sanksjonsmuligheten etter gjeldende regelverk er straff, jf. tolloven § 16-5 tredje ledd som lyder:

«På samme måte straffes den som i Norge 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.»

De alvorligste sakene om utstedelse av uriktige dokumenter forfølges i dag i straffesporet. Et eksempel er dom fra Fredrikstad tingrett 23. desember 2015 (dommen er anket), der en direktør ble funnet skyldig i forsettlig overtredelse av tolloven § 16-5 tredje ledd, jf. § 16-7, for å ha gitt uriktige opplysninger ved utstedelse av 21 EUR 1-sertifikater for eksport av biodiesel til kunder i EU. Et annet eksempel er RG 2005 side1555, der et selskap ble ilagt foretaksstraff for utstedelse av uriktige opprinnelsesbevis ved salg av fisk til EU. Disse straffesakene gjelder millionbeløp i unndratt toll til andre land, men i mange saker er unndratt beløp mindre og skyldgraden lavere. Departementet mener det er behov for en administrativ sanksjonsmulighet for overtredelser som ikke er så alvorlige at det er aktuelt å reise straffesak. Det foreslås derfor at tollmyndighetene skal kunne ilegge et overtredelsesgebyr til den som i Norge 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.

Departementet viser til forslag til ny § 16-17 første ledd bokstav d.

6.3.3 Vilkår for overtredelsesgebyr

Etter forslaget skal overtredelsesgebyr kunne ilegges for brudd på en rekke pliktregler i tolloven kapittel 3 og 4, for manglende medvirkning til kontroll etter §§ 13-4 og 13-7 og for utstedelse av uriktig dokument. De aktuelle pliktreglene retter seg i stor grad mot næringsdrivende. Overfor privatpersoner som overtrer reglene, vil forenklet forelegg som regel være en aktuell reaksjon. I praksis vil det derfor sjelden være aktuelt å ilegge privatpersoner et overtredelsesgebyr.

Etter departementets vurdering vil det ved overtredelser som nevnt være en sterk presumpsjon for at parten (speditør, importør, transportør mv.) har opptrådt i det minste uaktsomt. Videre vil tollmyndighetene i praksis kunne utøve et visst skjønn med hensyn til om overtredelsesgebyr skal ilegges i det enkelte tilfelle, jf. «kan ilegge». Formålet med gebyrordningen er dessuten å stimulere til at regelverket følges, og sikre at tollmyndighetene har et effektivt sanksjonsmiddel ved mindre alvorlige pliktbrudd. Det er derfor viktig at ordningen ikke forutsetter individuelle vurderinger av skyldkrav. Departement foreslår på denne bakgrunn at det ikke lovfestes noe vilkår om subjektiv skyld for å ilegge overtredelsesgebyr. Det vises også til Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.2.4 om endringer i forvaltningsloven mv. hvor Justisdepartementet blant annet uttaler at «[v]ed mindre alvorlige overtredelser hvor det ilegges lave overtredelsesgebyrer mener departementet at det også overfor fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, bør kunne anvendes rent eller tilnærmet rent objektive vilkår.»

Dersom en overtredelse skyldes uforutsette eller uavvendelige begivenheter som gjør det umulig å oppfylle forpliktelsen (force majeure), vil det normalt ikke være adgang til å ilegge foretaksstraff etter straffeloven. Etter departementets syn bør det da heller ikke være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges dersom oppfyllelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige. Et eksempel er der en tollagerholder ikke kan framlegge tilfredsstillende tollagerregnskap etter tollforskriften

§ 4-30-4 fordi det har vært brann i tollageret. Et annet eksempel er der en speditør har fått uriktige opplysninger fra kunden og dermed har fylt ut deklarasjonen feil. Dersom spedisjonsfirmaet ikke selv er å bebreide, vil det i slike tilfeller kunne være urimelig å ilegge spedisjonsfirmaet overtredelsesgebyr.

Departementet viser til forslag til ny § 16-17 annet ledd.

6.3.4 Utmåling av gebyret

Etter forslaget skal tollmyndighetene kunne ilegge overtredelsesgebyr for en rekke forskjellige lovbrudd og overfor både fysiske personer og foretak. Noen typer lovbrudd er mer alvorlige enn andre. Gebyrets størrelse bør derfor sees i sammenheng med omfanget og virkningen av det enkelte lovbrudd samt om gebyret ilegges foretak eller privatpersoner.

Det er viktig at tollmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr uten for omfattende saksbehandling. Hensynet til en effektiv sanksjonering tilsier derfor at gebyret gis etter faste satser og ikke utmåles individuelt. Også hensynet til likebehandling tilsier en slik løsning. Gebyret skal ilegges av tollregionene, og faste satser vil i større grad enn individuell utmåling sikre lik behandling av like lovbrudd. Standardisert utmåling av overtredelsesgebyr gir også større forutberegnelighet om konsekvensen av lovbrudd. Departementet foreslår på denne bakgrunn at overtredelsesgebyr i utgangspunktet skal gis etter standardiserte satser.

Etter departementets syn er det lite hensiktsmessig å regulere gebyrsatsene i loven. En slik regulering egner seg bedre i forskrift på grunn av omfanget av lovbrudd som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet foreslår derfor en hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyret.

Standardisert utmåling av gebyret basert på overtredelsens omfang kan imidlertid være vanskelig ved manglende medvirkning til kontroll. Som i tilsvarende forslag i ny

skatteforvaltningslov, foreslår departementet at tollmyndighetene ved slike overtredelser skal fastsette gebyrets størrelse individuelt innenfor en maksimumsgrense på 50 ganger rettsgebyret (1 025 kroner). Ved individuell utmålingen av gebyr mot fysiske personer er det naturlig å legge vekt på blant annet overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet samt overtrederens skyld og økonomiske evne, jf. Justisdepartementets forslag til ny § 44 i forvaltningsloven. For foretak kan det blant annet tas hensyn til sanksjonens preventive virkning, overtredelsens grovhet og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld. Det kan også være aktuelt å se hen til om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen, om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen, om det foreligger gjentakelse og foretakets økonomiske evne, jf. forslag til ny § 46 i forvaltningsloven.

I forskriften bør det også gis nærmere regler om hvordan overtredelsesgebyret skal beregnes, blant annet om flere lignende feil over tid skal ses i sammenheng eller vurderes hver for seg. Et eksempel er der en speditør gjennomgående gir uriktige eller mangelfulle opplysninger i deklarasjoner. Det kan da være aktuelt å ilegge ett overtredelsesgebyr etter en viss tid som reaksjon for alle feilene.

Ikke sjelden vil en unnlattelse medføre brudd på flere plikter. Et praktisk eksempel er brudd på melde- og framleggelsesplikten etter § 3-1 annet ledd, som også kan innebære brudd på plikten til å deklarere varene etter § 4-10. I slike tilfeller vil det etter departementets vurdering være tilstrekkelig å ilegge ett overtredelsesgebyr når samme subjekt er ansvarlig for alle pliktbruddene. Noe annet er der hvert brudd er begått av forskjellige subjekter, for eksempel transportør, speditør og deklarerert mottaker. I slike tilfeller kan det være aktuelt å ilegge alle hvert sitt overtredelsesgebyr. For å sikre lik praktisering av regelverket bør Tolldirektoratet gi retningslinjer om utmåling og beregning av overtredelsesgebyret. Om tilfeller der en og samme handling gir grunnlag

for flere forskjellige sanksjoner, se punkt 6.3.7. Departementet viser til forslag til ny § 16-17 annet og femte ledd.

Overtredelsesgebyr etter tolloven skal tilfalle statskassen. Departementet foreslår at dette lovfestes og viser til forslag til ny § 16-17 fjerde ledd.

6.3.5 Saksbehandlingsregler mv.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr vil saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelde, jf. tolloven § 1-8 som sier at «[f]orvaltningsloven gjelder for tollmyndighetenes virksomhet hvis ikke annet er bestemt i denne loven.»

Overtredelsesgebyr som foreslått her, vil lett kunne bli å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). I Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. foreslås enkelte særlige saksbehandlingsregler ved ileggelse av administrative sanksjoner, som skal sikre at kravene til rettssikkerhet som følger av blant annet EMK, oppfylles. Forslaget omfatter bestemmelser om unntak fra plikten til forhåndsvarsel når administrativ sanksjon ilegges på stedet, om myndighetenes plikt til å veilede om taushetsrett og til å underrette parten om sakens utfall og om domstolenes kompetanse ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner. Disse bestemmelsene vil, når de er vedtatt og trådt i kraft, også gjelde ved tollmyndighetenes ileggelse av overtredelsesgebyr. Det er ikke opplyst når de foreslåtte endringene i forvaltningsloven eventuelt skal tre i kraft. For oversiktens skyld foreslår departementet at tilsvarende bestemmelser inntas i ny § 16-18 i tolloven. Dersom bestemmelsene i forvaltningsloven blir vedtatt og trer i kraft før eller på samme tidspunkt som forslaget om overtredelsesgebyr i tolloven, vil det ikke være behov for slike bestemmelser i tolloven. For en nærmere beskrivelse av de enkelte forslagene vises til Prop. 62 L (2015-2016). Tilsvarende bestemmelser, men med en litt annen ordlyd, er foreslått i ny skatteforvaltningslov, jf. Prop. 38 L (2015-2016) punkt 20.5.

Departementet viser til forslag til ny § 16-18.

6.3.6 Utsatt iverksetting

Gebyrer fastsatt i medhold av tolloven omfattes av reglene i skattebetalingsloven, med mindre annet er særskilt bestemt, jf. skattebetalingsloven § 1-1 tredje ledd bokstav a. Det innebærer at gebyrer i utgangspunktet skal betales ved forfall og med de beløp som opprinnelig er fastsatt, selv om fastsettingen er påklaget eller brakt inn for domstolene, jf. skattebetalingsloven § 10-1 første ledd.

Forvaltningsloven § 42 åpner for en skjønnsmessig adgang for forvaltningen til å innvilge utsatt iverksetting av vedtak. Etter bestemmelsen kan en underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ beslutte at et vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Det kan også gis utsatt iverksetting til det foreligger endelig dom, når en part eller en annen med rettslig interesse akter å gå til søksmål eller har reist søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstol. Bestemmelsen gjelder på tollområdet, men forutsetter at parten mv. anmoder om utsatt iverksetting.

I Prop. 38 L (2015-2016) punkt 20.5.3.3 om ny skatteforvaltningslov foreslår departementet at skattepliktige og tredjeparter skal ha en ubetinget rett til utsatt iverksetting av vedtak om tilleggsatt og overtredelsesgebyr til utløpet av klagefristen, eventuelt til en klage er endelig avgjort. Det skal ikke være nødvendig å anmode myndighetene om utsatt iverksetting. I saker hvor skattepliktig eller tredjepart ikke har påklaget vedtaket men akter å gå til søksmål for å få vedtaket prøvd ved domstolen, må vedkommende anmode om utsatt iverksetting. Skattemyndighetene skal da innvilge utsatt iverksetting uten nærmere vurdering.

Forslaget i ny skatteforvaltningslov er begrunnet med at administrative sanksjoner kan være av en særlig inngripende karakter, og at utsatt iverksetting av vedtak vil styrke skattepliktiges og tredjeparters rettssikkerhet. Departementet mener at tilsvarende hensyn bør tillegges vekt på tollområdet, og foreslår derfor en likelydende bestemmelse i tolloven om utsatt iverksetting av vedtak om tilleggsatt og overtredelsesgebyr etter forslaget til ny § 16-17. Forslaget omfatter ikke vedtak om

overtredelsesgebyr for brudd på deklareringsplikten for kontanter og andre betalingsmidler, jf. tolloven § 16-15. Etter bestemmelsens annet ledd kan tollmyndighetene holde tilbake udeklarte betalingsmidler til sikring av overtredelsesgebyret. Innføring av en ubetinget rett til utsatt iverksetting av vedtak ville undergravet denne ordningen.

Departementet viser til forslag til ny § 16-19.

6.3.7 Forholdet til andre sanksjoner

I noen tilfeller kan en og samme handling innebære overtredelse av flere bestemmelser og derved kunne gi grunnlag for flere forskjellige sanksjoner. Et praktisk eksempel er der en som ikke er registrert Merverdiavgiftsregisteret gir uriktige opplysninger om tollverdi i tolldeklarasjonen. Det vil da kunne være hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr etter forslaget her. Etter forslaget i Prop. 1 LS (2015-2016) om overføring av forvaltningsoppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten skal disse fremdeles innberette avgiftsgrunnlaget i tolldeklarasjonen og betale innførselsmerverdiavgiften til tollmyndighetene. Dersom den samme uriktige tollverdien legges til grunn ved beregningen av innførselsmerverdiavgiften, vil det derfor også kunne være hjemmel for å ilegge tilleggsavgift (tilleggsskatt fra 2017 etter forslaget til ny skatteforvaltningslov).

EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 forbyr gjentatt straffeforfølgning av samme forhold. Departementet legger til grunn at det i situasjoner som nevnt ovenfor, der opplysninger om uriktig tollverdi i tolldeklarasjonen gir grunnlag for både overtredelsesgebyr og tilleggsskatt, bare skal ilegges én sanksjon.

Etter forslaget til bestemmelse om tilleggsskatt i ny skatteforvaltningslov skal skattemyndighetene ilegge tilleggsskatt dersom vilkårene er oppfylt. Det innebærer at dersom opplysningssvikten kan føre til unndratt avgift («skattemessige fordeler», jf. forslag til § 14-3 i skatteforvaltningsloven), skal det ilegges tilleggsskatt og ikke overtredelsesgebyr.

Tilsvarende problemstilling vil ikke oppstå når den avgiftspliktige er registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Etter forslaget om overføring av forvaltningsoppgaver fra Tolletaten til Skatteetaten skal registrerte avgiftspliktige innberette, beregne og betale innførselsmerverdiavgiften etter de samme reglene som gjelder for merverdiavgift av innenlandsk omsetning og uttak. Det innebærer at denne gruppen avgiftspliktige skal gi opplysninger om innførselsmerverdiavgiften i samme skattemelding som den innenlandske merverdiavgiften, og ikke i tolldeklarasjonen som i dag. I tilfeller som nevnt ovenfor vil derfor tollmyndighetene kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på deklareringsplikten i tolloven § 4-10, mens skattemyndighetene skal ilegge tilleggsskatt etter forslaget til § 14-3 i skatteforvaltningsloven dersom vilkårene er oppfylt.

Brudd på deklareringsplikten kan også føre til unndratt toll. Tollmyndighetene vil da kunne ha hjemmel til å ilegge både overtredelsesgebyr og tilleggstoll. Det er ikke hensikten med forslaget her at overtredelsesgebyr skal erstatte tilleggstoll, forenklet forelegg eller anmeldelse der det er grunnlag for en av disse sanksjonene. Tolldirektoratet må i instruks gi nærmere regler om forholdet mellom de ulike sanksjonene og valg av sanksjon.

7 FORENKLET FORELEGG

7.1 Innledning

Departementet foreslår å utvide mengde- og verdigrensene for tollmyndighetenes sanksjonsadgang i form av utstedelse av forenklet forelegg ved mindre alvorlige overtredelser. Med unntak for drivstoff, foreslår departementet å doble mengde- og verdigrensene. Endringene innebærer at tollmyndighetene vil kunne ilegge forenklet forelegg på opptil 20 000 kroner, subsidiært 9 dager fengsel. I dag kan høyeste forelegg utgjøre 8 000 kroner, subsidiært 4 dager fengsel.

7.2 Bakgrunn

Tollmyndighetenes adgang til å ilegge forenklet forelegg ved mindre alvorlige tollovertredelser ble innført ved lovendring i 1983. Tidligere var adgangen forbeholdt påtalemyndigheten. I Ot.prp. nr. 62 (1982-1983) om lov om endring i lov av 10. juni 1966 nr. 5 om toll ble det uttalt at hensikten med endringen var å forenkle, effektivisere og lette både Tolletatens, politiets og påtalemyndighetens arbeid i de mindre alvorlige sakene.

Tollmyndighetenes kompetanse til å ilegge forenklet forelegg ble utvidet i 1999, ved forskrift 24. august 1999 nr. 959 om bruk av forenklet forelegg i mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel. Endringene innebar i hovedtrekk at nye varegrupper for alkohol med lav volumprosent, kjøttvarer og drivstoff ble opprettet. Bøtesatsene ble også revidert i henhold til alminnelig prisstigning. Videre ble bøtesatsene justert i henhold til konsumprisindeksen fra 1. oktober 2013, jf. forskrift 27. august 2013 nr. 1034.

Den opprinnelige begrunnelsen for at Tolletaten på begynnelsen av 1980-tallet fikk adgang til å sanksjonere tollovertredelser med forenklet forelegg, var økt reisevirksomhet og behov for å avlaste påtalemyndigheten. Siden forrige revidering i 1999 har samfunnet endret seg på mange måter. Vi reiser mer, har større kjøpekraft og prisnivået har økt. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at utenlandsreiser har økt med over 50 prosent i løpet av de siste ti årene, og nordmenns kjøpekraft har økt med mer enn 40 prosent i løpet av de siste 20 årene. Det er en god indikasjon på at dagens mengde- og verdigrenser bør oppjusteres.

En arbeidsgruppe med representanter fra påtalemyndigheten og Tolletaten har på oppdrag fra Justisdepartementet og Finansdepartementet utredet muligheten for å tildele Tolletaten etterforsknings- og påtalekompetanse. Arbeidsgruppen avla en rapport 18. mars 2016. I punkt 9.3 foreslår arbeidsgruppen å utvide rammen for forenklet forelegg. Arbeidsgruppen viser til at Tolletaten utstedte 51 949 forenklede forelegg i årene 2013-2015. På bakgrunn av Tolletatens beslagsstatistikk over antall beslag av

alkohol- og tobakksvarer anslår arbeidsgruppen at en dobling av mengde- og beløpsgrensene for ileggelse av forenklet forelegg vil innebærer at ytterligere om lag 450 beslag av alkohol- og tobakksvarer kan avgjøres med forenklet forelegg hvert år.

7.3 Gjeldende rett

Tollmyndighetenes adgang til å ilegge forenklet forelegg ved mindre alvorlige tollovertredelser er regulert av tolloven § 16-9. Etter § 16-9 første ledd kan tollovertredelser av mindre alvorlig karakter bøtelegges på stedet eller i ettertid ved bruk av forenklet forelegg. Etter annet ledd skal forelegget omfatte inndragning av varer som har vært gjenstand for overtredelsen, men med en mulighet for å inndra et beløp tilsvarende varens verdi. Tredje til femte ledd har enkelte prosessuelle regler knyttet til utstedelsen av forelegg. Det følger blant annet av femte ledd at påtalemyndigheten til gunst for siktede kan oppheve et vedtatt forelegg. Departementet er i sjette ledd gitt myndighet til å gi forskrift om bruk av forenklet forelegg, hvilke tollovertredelser ordningen skal omfatte, bøtesatser, subsidier fengselsstraff, inndragning og framgangsmåte når forelegget skrives ut i ettertid. Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt nærmere regler om forenklet forelegg i tollforskriften §§ 16-9-1 til 16-9-7.

Etter tollforskriften § 16-9-1 kan tollmyndighetene sanksjonere bestemte tollovertredelser med forenklet forelegg. Det følger av første ledd at ulovlig innførsel av varer som nevnt i tollforskriften § 16-9-2, er omfattet, dvs. alkoholholdige drikkevarer, tobakksvarer, kjøttvarer, drivstoff og andre varer som ikke er restriksjonsbelagte. Forenklet forelegg kan kun benyttes ved overtredelser av ”mindre alvorlig art”, jf. tolloven § 16-9 første ledd. Hvis en overtredelse ikke kan sanksjoneres på denne måten, må den politianmeldes. Varer som innføres som tollfritt reisegods holdes utenfor ved denne vurderingen, jf. tollforskriften § 16-9-2 annet ledd. Etter gjeldende ordning ilegges forenklet forelegg normalt bare på stedet og ikke i ettertid.

Størrelsen på boten ved ileggelse av forenklet forelegg fastsettes ut fra standardiserte

bøtesatser. Beløpene som kan ilegges ved forenklet forelegg, strekker seg fra 400 kroner til 3 400 kroner, jf. tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstavene a til g. Etter tollforskriften § 16-9-2 tredje ledd kan forenklet forelegg ikke ilegges dersom en overtredelse omfatter flere varetyper, og bøtebeløpene til samme vil overstige 8 000 kroner.

Etter tollforskriften § 16-9-4 skal forelegget omfatte subsidiær fengselsstraff.

Bestemmelsen har fire nivåer, og subsidiær fengselsstraff skal utgjøre fra én dag til fire dager.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Ved beslag i grensekontrollen har tollmyndighetene i dag to reaksjonsmuligheter.

Enten å utstede et forenklet forelegg eller å skrive en tollrapport med påfølgende anmeldelse til politiet. Gjeldende mengde- og verdigrenser for forenklet forelegg har stort sett stått uendret siden 1999, og departementet mener at dagens grenser er for lave. For å sikre best mulig ressursutnyttelse, både i Tolletaten og politiet, foreslår derfor departementet å heve grensene. Dette vil bidra til en raskere og mer effektiv sanksjonering. Forslaget er også i samsvar med forarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen om forenklet forelegg for mindre tollovertredelser, § 68 i tolloven 1966, der det uttales at rammene for Tolletatens myndighet bør vurderes jevnlig.

En utvidelse av tollmyndighetenes adgang til å ilegge forenklet forelegg vil etter departementets vurdering ikke innebære nevneverdige kriminalpolitiske betenkeligheter. Det vil ikke være det samme som å av- eller nedkriminalisere overtredelser som i dag må politianmeldes. Disse overtredelsene vil fremdeles bli sanksjonert med bøter, men personene som stoppes, får på denne måten mulighet til å bli ferdig med saken på stedet. Alternativet til forenklet forelegg er forelegg utstedt av politiet eller påtalemyndigheten. I motsetning til forelegg ilagt av politiet eller påtalemyndighet blir forenklet forelegg ikke registrert i bøteregistret.

En dobling av mengde- og verdigrenser slik departementet foreslår, fører etter departementets vurdering ikke til at det oppstår nye utfordringer knyttet til vurderingen av straffbarhetsvilkårene. Overtredelsene det er tale om, er normalt enkle å konstatere, da overtrederen tas på fersk gjerning i grensekontrollen. Verken de subjektive eller objektive straffbarhetsvilkårene byr etter departementet vurdering, og erfaringer fra Tolletaten, på særlig utfordringer. Ordningen med forenklet forelegg vil altså fremdeles bare omfatte forhold hvor det er enkelt å konstatere en overtredelse, og hvor det sjelden er tvil om at de øvrige vilkårene er oppfylt.

I Sanksjonsutvalgets utredning "Fra bot til bedring" (NOU 2003:15) punkt 17.4.1.7 uttales det at grensene bør heves. Dette begrunnes med at økte rammer for illeggelse av forenklet forelegg vil kunne medføre ressursbesparelse hos politiet og sikre en hurtigere sanksjonering av masseovertredelsene. På denne måten vil forholdene legges bedre til rette for at påtalemyndigheten skal kunne benytte sine ressurser på alvorlige tollovertredelser. Regjeringen følger opp enkelte deler av Sanksjonsutvalgets forslag i Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.). Hvilke deler som følges opp er omtalt i punkt 2.3. Om forenklet forelegg uttales det:

«Departementet går ikke inn for en generell reform av reglene om forelegg og forenklet forelegg slik utvalget foreslår. Departementets inntrykk er at ordningene med forenklet forelegg og ordinært forelegg fungerer godt i dag. På noen områder og for noen overtredelser kan det være hensiktsmessig med en overgang fra forenklet forelegg til overtredelsesgebyr og fra ordinært forelegg til forenklet forelegg. Hvert departement bør innenfor sitt ansvarsområde vurdere om det er hensiktsmessig med endringer. Temaene ordinært forelegg og forenklet forelegg blir ikke berørt nærmere i proposisjonen.»

Departementet mener forslaget og begrunnelsen for å utvide mengde- og verdigrensene for illeggelse av forenklet forelegg for tollovertredelser av mindre alvorlig art er i tråd med Sanksjonsutvalgets forslag og omtalen i proposisjonen. Tolletaten

utferdiget som nevnt i perioden 2013 - 2015 51 949 forenklete forelegg, og området er som følge av det høye antallet overtredelser (masseovertredelser), egnet for bruk av forenklet forelegg. I stedet for å utferdige kontrollrapporter, anmeldelser og oversende mindre alvorlige saker til politiet, vil forholdet kunne sanksjoneres og avsluttes av Tolletaten på stedet. Det er derfor mindre ressurskrevende å utferdige et forenklet forelegg enn en kontrollrapport og tilhørende politianmeldelse.

Departementet foreslår som nevnt at mengde- og verdigrensene dobles. Det vil si at for brennevin økes grensen fra inntil fem liter til inntil ti liter, jf. forslag til endring av tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav a. For vin foreslås grensen økt fra inntil 10 liter til inntil 20 liter, jf. forslag til endring av tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav b. Videre foreslås grensen for øl økt fra inntil 50 liter til inntil 100 liter, jf. tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav b. Sigaretter og snus er regulert i tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav d og e. Departementet foreslår å øke grensen fra 1 000 stk. sigaretter og 1 000 gram snus til henholdsvis 2 000 stk. og 2 000 gram. For kjøttvarer foreslår departementet å doble grensen fra 40 kg. til 80 kg., jf. forslag til endring av tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav f. Departementet foreslår ingen økning av mengdegrensen for drivstoff, da Tolletatens erfaring er at grensen er tilstrekkelig høy, dvs. at det avdekkes få saker per år over gjeldende grense. Departementet foreslår også å øke verdigrensen for andre varer som ikke er restriksjonsbelagte fra 10 000 kroner til 20 000 kroner, jf. forslag til endring av tollforskriften § 16-9-2 første ledd bokstav f. Departementet vil på noe sikt utrede om overtredelse av verdigrensen kan være en type overtredelse som er aktuell for en ordning med overtredelsesgebyr, jf. uttalelsene ovenfor i Prop. 62 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.).

Det følger av vedlagte utkast til endringer i tollforskriften § 16-9-2 at departementet foreslår noen endringer av mengden i intervallet mellom de ulike bøtesatsene. For eksempel foreslår departementet for brennevin at neste sats over seks liter blir åtte liter, en økning på to liter i motsetning til én liter i intervallene opp til seks liter.

Departementet foreslår dette for å unngå at reaksjonssystemet blir for finmasket når mengden øker.

Vider foreslår departementet at progresjonen i utmålingen økes noe når mengde- og verdigrensene økes. Etter departementets vurdering øker straffverdigheten til en viss grad proporsjonalt med økningen i mengden ulovlig vare som innføres. Dette er også i samsvar med gjeldende satser. For eksempel øker bøtenivået mellom laveste og nest laveste nivå for brennevin med 400 kroner, mens økningen er 900 kroner mellom øverste og nest øverst nivå. Departementet viser til vedlagte utkast til endringer i tollforskriften § 16-9-2.

Som følge av forslaget vil høyeste bøtenivå for en varetype øke fra 3 400 kroner til 9 500 kroner. På denne bakgrunn foreslår departementet å øke det høyeste beløpet som kan utferdiges, dersom én og samme overtredelse omfatter flere varettyper. Departementet foreslår at beløpet økes fra 8 000 kroner til 20 000 kroner. Det vises til utkast til endring i tollforskriften § 16-9-2 tredje ledd.

Bestemmelsen om subsidiær fengselsstraff i tollforskriften § 16-9-4 må også endres som følge av forslaget om at høyeste beløp for forenklet forelegg økes fra 8 000 kroner til 20 000 kroner. Departementet foreslår to nye nivåer. Når forelegget utgjør inntil 14 000 kroner skal forelegget også omfatte subsidiær fengselsstraff med seks dager. Utgjør forelegget mer enn 14 000 kroner, skal det omfatte subsidiær fengselsstraff med 9 dager. Departementets forslag innebærer en viss progresjon i utmålingen av subsidiær fengselsstraff begrunnet i de samme hensyn som begrunner en viss progresjon i bøtenivået ut fra omfanget av overtredelsen. Det vises til forslaget til ny bokstav e og f i tollforskriften § 16-9-4.

Departementet foreslår at endringene trer i kraft fra 1. januar 2017.

8 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Det må påregnes at tollmyndighetene vil få noe merarbeid med å fatte vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr og saksbehandling i forbindelse med klager. På den annen side forventes det at adgangen til å ilegge slike reaksjoner vil føre til raskere og bedre etterlevelse av regelverket, slik at tollmyndighetene vil bruke mindre ressurser til å følge opp brudd på plikter og pålegg. Samlet forventes gevinsten ved dette å overstige merarbeidet med å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Forslaget om å utvide mengde- og verdigrensene for tollmyndighetenes adgang til å ilegge forenklet forelegg ved mindre alvorlige tollovertredelser vil føre til færre anmeldelser til politiet. Det er mindre arbeidskrevende å utferdige et forenklet forelegg enn en kontrollrapport med tilhørende politianmeldelse. Forslaget vil dermed være ressursbesparende både for Tolletaten og for politiet, som får færre anmeldelser til behandling.

De øvrige forslagene forventes ikke å gi administrative og økonomiske konsekvenser av betydning.

9 FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

9.1 Forslag til lovendringer

I lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) gjøres følgende endringer:

§ 12-1 første ledd nytt fjerde og femte punktum skal lyde:

Taushetsplikten gjelder også for opplysninger som det ut fra hensynet til Tolletatens grensekontroll og avdekking av alvorlig kriminalitet er nødvendig å holde hemmelig. Begrensningene i taushetsplikten kommer bare til anvendelse så langt de passer.

§ 13-3a skal lyde:

§ 13-3a *Kontrollopplysninger fra tollskyldner og opplysningspliktige etter tolloven kapittel 3 og 4*

(1) *Den som er tollskyldner eller har opplysningsplikt etter kapittel 3 og 4, skal etter krav fra tollmyndighetene gi opplysninger som kan ha betydning for vedkommendes plikt til å svare toll eller kontroll av vareførselen. Tollmyndighetene kan kreve at opplysningspliktige etter første punktum dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter, elektroniske programmer eller programsystemer mv.*

(2) *Den som kan pålegges å gi opplysninger etter første ledd, har plikt til å gi opplysningene uten hensyn til den taushetsplikten vedkommende er pålagt ved lov eller på annen måte. Opplysninger som angår rikets sikkerhet, kan likevel bare kreves framlagt etter samtykke fra Kongen.*

Ny § 13-3b skal lyde:

§ 13-3b *Kontrollopplysninger fra tredjeparter*

(1) *Enhver tredjepart, unntatt fysiske personer som ikke driver næringsvirksomhet, plikter etter krav fra tollmyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for kontroll av noens vareførsel eller plikt til å svare toll.*

(2) *Innhenting av opplysninger for målretting av kontroller kan bare foretas når det foreligger særlig grunn.*

(3) *Tollmyndighetene kan kreve at tredjepart dokumenterer opplysningene ved for eksempel å gi innsyn i, legge fram, sammenstille, utlevere eller sende inn fakturaer, kvitteringer, regnskapsmateriale med bilag, kontrakter, korrespondanse, styreprotokoller, opprinnelsesbevis eller andre særlige legitimasjonsdokumenter, elektroniske programmer og programsystemer mv.*

§ 13-4 skal lyde:

§ 13-4 *Kontroll hos den opplysningspliktige*

(1) Tollmyndighetene kan foreta kontroll hos den som plikter å gi opplysninger etter denne loven. De opplysningspliktige plikter likevel ikke å gi adgang til kontroll i deres private hjem, med mindre næringsvirksomhet utøves fra den næringsdrivendes private hjem.

(2) Ved kontroll som nevnt i første ledd, skal den opplysningspliktige gi opplysninger som vedkommende plikter å gi ved kontroll etter §§ 13-3a og 13-3b. Den opplysningspliktige skal videre gi tollmyndighetene adgang til undersøkelse av lokaler og varer og gjennomsyn av arkiver mv. Tollmyndighetene kan kreve vareprøver avgitt uten vederlag. Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan tollmyndighetene kopiere til datalagringsmedium for senere gjennomgang hos den opplysningspliktige eller hos tollmyndighetene.

(3) Den opplysningspliktige eller en fullmektig skal, når tollmyndighetene krever det, være til stede ved kontroll som nevnt i første ledd, og yte nødvendig veiledning og bistand.

(4) Departementet kan samtykke i at representant for tollmyndighetene i en annen stat kan være til stede ved kontroll som nevnt i første ledd, når det på gjensidig grunnlag er inngått overenskomst om dette med vedkommende stat.

(5) Dersom Riksrevisjonen krever det skal den opplysningspliktige uten opphold legge fram dokumenter og erklæringer som legitimerer data overført ved hjelp av elektronisk databehandling.

(6) Departementet kan gi forskrift om tollmyndighetenes framgangsmåte ved kontroll etter denne paragrafen.

Ny § 13-4a skal lyde:

§ 13-4a Politiets bistandsplikt

Politiet skal på anmodning fra tollmyndighetene yte bistand ved kontroll etter dette kapitlet. Politiet kan kreve opplysninger og utlevering av materiale som nevnt i § 13-4.

§ 16-16 skal lyde:

§ 16-16 Tvangsmulkt

(1) For å framtvinge levering av pliktige opplysninger kan tollmyndighetene ilegge den som har plikt til å gi opplysninger etter §§ 13-3a og 13-3b en daglig løpende tvangsmulkt når opplysningene ikke gis innen den fastsatte fristen. Det samme gjelder når det er åpenbare mangler ved de opplysningene som gis. Tvangsmulkt kan også ilegges den som ikke retter seg etter pålegg om bokføring etter § 13-5 innen den fastsatte fristen.

(2) Samlet tvangsmulkt etter første ledd første punktum kan ikke overstige 50 ganger rettsgebyret, jf. rettsgebyrloven § 1 annet ledd. Samlet tvangsmulkt etter første ledd tredje punktum kan ikke overstige én million kroner.

(3) Ved vedtak om tvangsmulkt kan forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 unnlates. I melding om vedtak om tvangsmulkt skal tollmyndighetene opplyse om hvilke plikter som nevnt i første ledd som ikke anses å være oppfylt, frist for når tvangsmulkten begynner å løpe og størrelsen på tvangsmulkten.

(4) Tollmyndighetene kan i særlige tilfelle frafalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis.

(5) Tvangsmulkt påløper ikke dersom oppfyllelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige.

(6) Forhold knyttet til ileggelsen av tvangsmulkt kan påklages særskilt.

(7) Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

(8) Departementet kan gi forskrift om når pliktige opplysninger anses ikke å være gitt og nivået på og utmåling av tvangsmulkten.

Ny § 16-17 skal lyde:

§ 16-17 Overtredelsesgebyr

(1) Tollmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr overfor

a) den som overtrer plikter i §§ 3-1 til 3-7

b) den som overtrer plikter i §§ 4-1, 4-10 til 4-12, 4-20 til 4-25 og 4-30

c) den som ikke medvirker til kontroll etter §§ 13-4 og 13-7

d) den som i Norge 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.

(2) Overtredelsesgebyr etter første ledd bokstav c kan utgjøre inntil 50 rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 1 annet ledd.

(3) Overtredelsesgebyr ilegges ikke dersom oppfyllelse er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige.

(4) Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.

(5) Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om utmåling og beregning av overtredelsesgebyr.

Ny § 16-18 skal lyde:

§ 16-18 *Særskilte saksbehandlingsregler mv.*

(1) Forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Er forhåndsvarsel sendt og saken avsluttes i første instansen med at overtredelsesgebyr ikke ilegges, skal parten underrettes om dette. Forvaltningsloven § 27 første ledd gjelder tilsvarende. Grunnlaget for at saken avsluttes skal samtidig kort angis.

(2) I sak om overtredelsesgebyr skal tollmyndighetene gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for overtredelsesgebyr eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett.

(3) Ved prøving av vedtak om overtredelsesgebyr kan retten prøve alle sider av saken.

Ny § 16-19 skal lyde:

§ 16-19 *Utsatt iverksetting av vedtak om sanksjon*

(1) Vedtak om tilleggstoll og vedtak om overtredelsesgebyr etter § 16-17 skal ikke iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.

(2) Dersom den som er ilagt tilleggstoll eller overtredelsesgebyr etter § 16-17 akter å prøve vedtakets gyldighet for domstolene, skal vedtaket etter anmodning ikke iverksettes før etter utløpet av søksmålsfristen eller endelig rettsavgjørelse foreligger.

9.2 Forslag til forskriftsendringer

Forskrift til endring av forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften)

Fastsatt av Finansdepartementet xx. xx. 2016 med hjemmel i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel

I tollforskriften gjøres følgende endringer:

§ 16-9-2 første ledd skal lyde:

(1) Ulovlig innførsel av varer kan avgjøres ved forenklet forelegg ved innførsel av følgende varer, og med følgende beløp:

a) inntil 10 liter drikk med alkoholinnhold fra og med 22,1 til og med 60 volumprosent:

Antall liter	Beløp
til og med 1	400 kr
derover til og med 2	800 kr
derover til og med 3	1 600 kr
derover til og med 4	2 500 kr
derover til og med 5	3 400 kr
<i>derover til og med 6</i>	<i>4 500 kr</i>
<i>derover til og med 8</i>	<i>7 000 kr</i>
<i>derover til og med 10</i>	<i>9 500 kr</i>

b) inntil 20 liter drikk med alkoholinnhold over 7,0 til og med 22 volumprosent:

Antall liter	Beløp
til og med 2	400kr
derover til og med 4	800kr
derover til og med 6	1 600 kr
derover til og med 8	2 500 kr

derover til og med 10	3 400 kr
<i>derover til og med 12</i>	<i>4 500 kr</i>
<i>derover til og med 16</i>	<i>7 000 kr</i>
<i>derover til og med 20</i>	<i>9 500 kr</i>

- c) inntil 100 liter drikk med alkoholinnhold fra og med 2,5 til og med 7,0 volumprosent:

Antall liter	Beløp
til og med 10	400 kr
derover til og med 20	800kr
derover til og med 30	1 600kr
derover til og med 40	2 500kr
derover til og med 50	3 400kr
<i>derover til og med 60</i>	<i>4 500 kr</i>
<i>derover til og med 80</i>	<i>7 000 kr</i>
<i>derover til og med 100</i>	<i>9 500 kr</i>

- d) inntil 2 000 sigaretter, sigarer eller sigarillos:

Antall	Beløp
til og med 400	400kr
derover til om med 600	800 kr
derover til om med 800	1 600kr
derover til om med 1 000	2 500kr
<i>derover til om med 1 200</i>	<i>3 600 kr</i>
<i>derover til om med 1 600</i>	<i>6 100 kr</i>
<i>derover til om med 2 000</i>	<i>8 600 kr</i>

- e) inntil 2 000 gram snus, skråtobakk og røyketobakk:

Antall gram	Beløp
til og med 500	400kr
derover til og med 750	800 kr
derover til og med 1000	1 600kr
<i>derover til og med 1250</i>	<i>2 500 kr</i>
<i>derover til og med 1500</i>	<i>3 600 kr</i>
<i>derover til og med 2000</i>	<i>6 100 kr</i>

f) inntil 80 kg kjøttvarer:

Antall kg	Beløp
til og med 10	400kr
derover til og med 20	800kr
derover til og med 30	1 600kr
derover til og med 40	2 500kr
<i>derover til og med 60</i>	<i>4 500 kr</i>
<i>derover til og med 80</i>	<i>6 500 kr</i>

g) drivstoff

Antall liter	Beløp
til og med 100	400kr
derover til og med 200	800kr
derover til og med 400	1 600kr
derover til og med 500	2 500kr
derover til og med 600	3 400kr

h) andre varer til en verdi av inntil 20 000 kr:

Verdi i norske kroner	Beløp
til og med 2 800	400kr
derover til og med 5 000	800kr
derover til og med 7 500	1 600 kr
derover til og med 10 000	2 500 kr
<i>derover til og med 15 000</i>	<i>4 500 kr</i>
<i>derover til og med 20 000</i>	<i>6 500 kr</i>

§ 16-9-2 tredje ledd skal lyde:

(3) Omfatter en og samme overtredelse flere varetyper som nevnt i første ledd, legges bøtebeløpene sammen til en felles bot. Forenklet forelegg kan ikke utferdiges dersom bøtebeløpene til sammen overstiger 20 000 kr.

§ 16-9-4 skal lyde:

§ 16-9-4 Subsidiær fengselsstraff

Forelegget skal omfatte subsidiær fengselsstraff. Den subsidiære fengselsstraffen fastsettes på følgende måte:

- a) ved bot til og med 400 kr: 1 dags fengsel
- b) ved bot til og med 1 500 kr: 2 dager fengsel
- c) ved bot til og med 3 000 kr: 3 dager fengsel
- d) ved bot til og med 8 000 kr: 4 dager fengsel
- e) ved bot til om med 14 000 kr: 6 dager fengsel*
- f) ved bot til og med 20 000 kr: 9 dager fengsel*

Ny § 16-16-1 skal lyde:

§ 16-16-1 *Utmåling av tvangsmulkt*

Tvangsmulkt for den som ikke retter seg etter pålegg om bokføring etter tolløven § 13-5 skal normalt utgjøre ett rettsgebyr per dag, jf. lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr § 1 annet ledd. I særlige tilfeller kan tvangsmulkten settes lavere eller høyere, men oppad begrenset til ti rettsgebyr per dag.