

Saksnr. 16/203  
25.10.2016

# **Høringsnotat -**

**Utmåling av overtredelsesgebyr  
etter tolloven - forslag til  
endringer i tollforskriften**

## Innhold

|       |                                                 |    |
|-------|-------------------------------------------------|----|
| 1     | Innledning .....                                | 3  |
| 2     | Bakgrunn .....                                  | 3  |
| 3     | Vurderinger og forslag .....                    | 4  |
| 3.1   | Utgangspunkter .....                            | 4  |
| 3.2   | Utmåling av overtredelsesgebyret .....          | 5  |
| 3.2.1 | Øvre rammer for overtredelsesgebyret .....      | 6  |
| 3.2.2 | Overtredelsesgebyrets størrelse .....           | 8  |
| 3.3   | Forholdet til andre sanksjoner .....            | 9  |
| 4     | Økonomiske og administrative konsekvenser ..... | 10 |
| 5     | Utkast til forskrift .....                      | 10 |

## **1 INNLEDNING**

Departementet har i Prop. 1 LS (2016-2017) Skatter, avgifter og toll 2017 foreslått å innføre en adgang for tollmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd enkelte plikter i tolloven. Forslaget er begrunnet med behovet for effektive sanksjoner for å stimulere til etterlevelse av tollregelverket. Hjemmelen for overtredelsesgebyr er foreslått inntatt i ny § 16-17 i tolloven. Etter forslag til § 16-17 fjerde ledd kan departementet gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. I dette notatet foreslår departementet at de øvre rammene for overtredelsesgebyret fastsettes i forskrifts form, jf. forslag til ny § 16-17-1 i tollforskriften, mens gebyrenes størrelse innenfor disse rammene reguleres i interne retningslinjer fastsatt av Tolldirektoratet.

## **2 BAKGRUNN**

Tollmyndighetenes sanksjonsmuligheter omfatter i dag tilleggstoll ved unndratt toll, tilleggsavgift ved unndratt merverdiavgift eller særavgift ved innførsel og overtredelsesgebyr ved unnlatt deklareringsmidler. Adgangen for tollmyndighetene til å ilegge tilleggsavgift bortfaller når ansvaret for innførselsmerverdiavgift og alle særavgifter overføres til Skatteetaten fra 2017.

Tollmyndigheten kan også inndra tillatelser, utstede forenklet forelegg eller anmelde en sak til politiet med sikte på straffeforfølgning. Valg av sanksjonsform er avhengig av overtredelsens art, omfang og alvor, men for noen typer overtredelser er dagens sanksjonsformer lite egnet eller hensiktsmessige. Det gjelder først og fremst ved brudd på pliktreglene i tolloven kapittel 3 og 4. Brudd på slike regler vil ikke nødvendigvis innebære unndragelse av toll, og det vil dermed ikke være hjemmel for å ilegge tilleggstoll. Overtredelsene er underlagt straffeansvar etter tolloven § 16-2, men det er lite hensiktsmessig å benytte straffesporet for mindre alvorlige overtredelser.

Tilsvarende gjelder ved manglende medvirkning til kontroll etter tolloven § 13-4 (kontroll hos den opplysningspliktige) og § 13-7 (kontroll av tollager), som er straffbart etter tolloven § 16-5 første og annet ledd, og utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis, som er straffbart etter tolloven § 16-5 tredje ledd.

Departementet har på denne bakgrunn foreslått å innføre en adgang for tollmyndighetene til å ilegge et overtredelsesgebyr ved brudd på nærmere angitte bestemmelser i tolloven kapittel 3 og 4, ved manglende medvirkning til kontroll og ved utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis mv. Etter departementets vurdering vil et overtredelsesgebyr være et effektivt og nødvendig virkemiddel for å stimulere de ulike aktørene i inn- og utførselsprosessen til å oppfylle sine opplysningsplikter og andre plikter etter tolloven. Det vises til Prop. 1 LS (2016-2017) kapittel 13 for en nærmere beskrivelse av forslaget.

### **3 VURDERINGER OG FORSLAG**

#### **3.1 Utgangspunkter**

Hjemmelen for tollmyndighetenes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr er foreslått inntatt i ny § 16-17 i tolloven. Første ledd, som regulerer hvilke lovbrudd som kan sanksjoneres med et overtredelsesgebyr, har følgende ordlyd:

*(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.*

Bestemmelsene i tolloven §§ 3-1 til 3-7 gjelder varslings-, melde og fremleggelsesplikt, plikter for fører av transportmiddel ved ankomst til og avreise fra tollområdet samt plikter ved lossing og lasting. Bestemmelsene i tolloven §§ 4-1, 4-10 til 4-12 gjelder plikt til tollbehandling og deklareringsplikt ved inn- og utførsel av varer, mens §§ 4-20 til 4-25 og 4-30 gjelder plikt til å søke om tollmyndighetenes tillatelse til å disponere over ufortollet vare og plikter i forbindelse med oppretting og drift av tollager. Det vises til departementets høringsnotat av 9. mai 2016 om styrking av Tolletatens kontroll med

vareførsel over grensen, hvor det er gitt en beskrivelse av de enkelte bestemmelsene og eksempler på typiske overtredelser.

Selv om hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr omfatter enhver overtredelse, liten som stor, er det ikke slik at enhver overtredelse av de aktuelle bestemmelsene skal sanksjoneres med et overtredelsesgebyr. Det framgår av redegjørelsen i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.8.5 at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges ved bagatellovertredelser, og at tollmyndighetene må utvise et visst skjønn ved vurderingen av om gebyr skal ilegges i det enkelte tilfellet. Det er ikke hensikten at mindre formalfeil, som for eksempel en enkelt feildeklarerings som senere søkes omberegnet, skal sanksjoneres. Det finnes imidlertid importører som sender inn flere titalls omberegningssøknader hver måned, noe som innebærer mye unødvendig ressursbruk i Tolletaten. I et konkret eksempel av lignende type har én enkelt deklaratant søkt om endring av 3,1 millioner varelinjer. Merarbeidet for Tolletaten knyttet til denne ene søknaden vil være meget omfattende, og slike feil påvirker også handelsstatistikken. Det finnes i praksis ikke andre egnede sanksjonsformer for slike overtredelser enn overtredelsesgebyr, og det er derfor viktig at gebyr kan ilegges i slike tilfeller selv om den enkelte feilen er liten. For øvrig nevnes at overtredelsesgebyret i stor grad vil ilegges næringsdrivende (speditører, importører, transportører, tollagerholder mv.), og at det kun i noen få tilfeller vil være aktuelt å ilegge privatpersoner et overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er heller ikke aktuelt for de mest alvorlige overtredelsene som bør følges opp med anmeldelse til politiet og behandles i straffesporet.

### **3.2 Utmåling av overtredelsesgebyret**

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 og forutberegnelighet tilsier at overtredelsesgebyr ilegges etter standardiserte satser. På grunn av omfanget av lovbrudd som skal kunne sanksjoneres med et

overtredelsesgebyr, og behovet for en viss grad av individuelle vurderinger av overtredelsen, vil et utmålingssystem med faste satser som treffer godt, bli svært detaljert og omfattende. Departementet foreslår derfor at de øvre rammer for overtredelsesgebyret fastsettes i forskrifts form, jf. forslag til ny § 16-17-1 i tollforskriften, mens gebyrenes størrelse innenfor disse rammene reguleres i interne retningslinjer fastsatt av Tolldirektoratet og på bakgrunn av praksis som etter hvert vil utvikle seg.

### **3.2.1 Øvre rammer for overtredelsesgebyret**

Departementet foreslår at maksimalt overtredelsesgebyr for de ulike lovbruddene fastsettes i rettsgebyr (for tiden 1025 kroner), og at maksimalt gebyr varierer mellom 25 og 75 rettsgebyr, jf. forslag til § 16-17-1 første ledd. Ved vurderingen har departementet lagt vekt på at overtredelsesgebyret skal stimulere til etterlevelse av regelverket, samtidig som det både skal ha en viss pønal effekt og være forholdsmessig. Enkelte overtredelser av tolloven skjer hyppigere og/eller anses som mer alvorlige enn andre. For eksempel vil overtredelse av varslings- melde- og fremleggelsesplikten i tolloven § 3-1 kunne medføre at tollmyndighetene fratas muligheten for å føre kontroll med vareførselen. Når det gjelder andre overtredelser, for eksempel brudd på tollagerbestemmelsene i § 4-30, har tollmyndighetene andre velfungerende forvaltningssanksjoner som gjør at det kun er de mindre alvorlige overtredelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. At de øvre rammene overtredelsesgebyr varierer fra 25 til 75 rettsgebyr, reflekterer med andre ord både alvorlighetsgraden ved overtredelsene, samt hvorvidt det foreligger andre og mer hensiktsmessige sanksjonsmuligheter.

De mest sentrale pliktene i vareførselskjeden, i tillegg til tolloven § 3-1, er plikten til tollbehandling i tolloven § 4-1 og deklareringsplikten i tolloven §§ 4-10 og 4-11. Fra 1. januar 2017 blir det særlig viktig at registrerte avgiftspliktige fyller ut tolldeklarasjonen korrekt, ettersom tolldeklarasjonene er underlagsdokumentasjon for skattemeldingen og derfor får betydning for beregningen av innførselsmerverdiavgift og Skatteetatens

kontroll av denne. Viktig er også plikten til å søke om tollmyndighetenes tillatelse til å disponere over ufortollet vare i tolloven §§ 4-20 til 4-25. Departementet foreslår at maksimalt overtredelsesgebyr for brudd på disse pliktene skal være 75 rettsgebyr.

Tilsvarende maksimumsgebyr foreslås ved utstedelse av uriktig opprinnelsesbevis, faktura eller annet uriktig legitimasjonsdokument som er bestemt til å tjene som bevis ved tollekspedisjon av en vare i et annet land, jf. forslag til ny § 16-17 første ledd bokstav d i tolloven. Norge er internasjonalt forpliktet til å ha et effektivt sanksjonssystem for utstedelse av uriktige dokumenter i forbindelse med utførsel av varer, men det har hittil ikke vært mulig å sanksjonere slike overtredelser administrativt. Utstedelse av uriktige dokumenter er egnet til unndragelse av toll og avgifter i andre land, og vil kunne innebære en grad av bedrageri og dokumentfalsk også i tilfeller som ikke anses alvorlige nok til anmeldelse. Det er derfor viktig at den øvre rammen for illeggelse av gebyr for denne typen overtredelser i tilstrekkelig grad gjenspeiler alvorlighetsgraden.

Departementet foreslår at maksimalt rettsgebyr skal kunne dobles ved særlig grove overtredelser, jf. § 16-17-1 annet ledd. Bestemmelsen vil for eksempel kunne benyttet i de tilfellene man er rett under en anmeldelse i alvorlighetsgrad. Ved vurderingen av om overtredelsesgebyret skal settes til et høyere beløp enn etter første ledd, foreslås at tollmyndighetene blant annet skal legge vekt på overtredelsens art og omfang, hvorvidt det foreligger gjentakelse og om overtredelsen er avdekket ved tollmyndighetenes kontroll. Oppramsingen er ikke uttømmende, og det kan også legges vekt på forhold som graden av skyld og varigheten av den ulovlige disponeringen. Departementet presiserer at bestemmelsen kun er ment å benyttes i helt spesielle tilfeller. Det vil ellers være naturlig å vurdere om anmeldelse er riktig reaksjon i saker med en slik alvorlighetsgrad. Nærmere retningslinjer om bruk av denne bestemmelsen må gis av Tolldirektoratet.

### 3.2.2 Overtredelsesgebyrets størrelse

Ved vurderingen av gebyret størrelse i det enkelte tilfellet må det ses hen til hvilke plikter som er brutt, omfanget og virkningen av det enkelte lovbruddet og om overtredelsesgebyret ilegges et foretak eller unntaksvis en privatperson.

Tolldirektoratet vil gi retningslinjer med faste satser for utmåling av gebyret.

Retningslinjene må oppdateres jevnlig på bakgrunn av den praksis som utvikler seg, for å sikre likebehandling av saker på tvers av tollregionene.

Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen regulerer kun de øvre rammene for gebyrets størrelse ved brudd på de forskjellige bestemmelsene i tolloven. Det finnes imidlertid mange ulike typer pliktbrudd for hver enkelt bestemmelse, og med varierende alvorlighetsgrad. For å sikre forholdsmessighet må derfor gebyrsatsene differensieres mellom ulike overtredelser av de enkelte bestemmelsene.

Utgangspunktet er at overtredelsesgebyret skal ilegges etter faste satser på objektivt grunnlag, for å sikre effektivitet og likebehandling. I et slikt system er det svært viktig at mindre overtredelser ikke blir sanksjonert urimelig hardt. Gebyrene må derfor som utgangspunkt settes vesentlig lavere enn den rammen som foreslås i forskriften, samtidig som satsene for privatpersoner gjennomgående må være vesentlig lavere enn for foretak. Det bør derfor legges opp til et system med nøkterne gebyrer ved første gangs overtredelse av mindre alvorlig art. For å ivareta hensynet til pønalitet kan satsene øke ved gjentakelse. Foretak og fysiske personer som korrigerer sine rutiner i etterkant av første gangs illeggelse av overtredelsesgebyr, skal dermed ikke bli sanksjonert urimelig hardt. Det vises også til forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46 annet ledd som nevner forhold som det kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot henholdsvis fysiske personer og foretak. Bestemmelsene er vedtatt ved lov 27. mai 2016 nr. 15 og vil, når de trer i kraft, gjelde ved tollmyndighetenes illeggelse av overtredelsesgebyr.

I noen tilfeller oppdages overtredelser først når de har pågått en stund. Et eksempel er der en speditør gjennomgående gir uriktige eller mangelfulle opplysninger ved deklareringsen. Når det oppdages flere lignende feil som er begått over tid, bør det fattes ett vedtak hvor det ilegges ett overtredelsesgebyr som reaksjon på alle feilene. Størrelsen på gebyret bør imidlertid ta hensyn til at det er begått flere feil.

I mange tilfeller vil én unnlatelse medføre brudd på flere plikter, for eksempel når både melde- og fremleggelsesplikten i tolloven § 3-1 annet ledd og deklareringsplikten i tolloven § 4-10 brytes samtidig. I slike tilfeller bør det ilegges ett overtredelsesgebyr når samme subjekt er ansvarlig for alle pliktbruddene.

### **3.3 Forholdet til andre sanksjoner**

Overtredelsesgebyr vil være én av flere mulige sanksjonsformer for tollmyndighetene. Som følge av forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 vil kun én sanksjonsform være aktuell for hver enkelt handling som innebærer overtredelse av tolloven. Det framgår i Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 13.8.5 at det ikke er hensikten med forslaget at overtredelsesgebyret skal erstatte tilleggstoll, tilleggsskatt, forenklet forelegg, anmeldelse eller andre forvaltningssanksjoner der slike sanksjoner er mer hensiktsmessige. For eksempel vil avdekking på grensen av privatpersoners pliktbrudd av mindre alvorlig karakter sanksjoneres med forenklet forelegg, mens mer alvorlige lovbrudd som avdekkes på grensen vil normalt bli anmeldt til politiet. Forhold som avdekkes i ettertid, vil kunne avgjøres med tillegg til unndratt toll for tollbelagte varer, slik som klær og landbruksvarer, tilleggsskatt dersom vilkårene er oppfylt, eller anmeldelse. For alvorlige brudd på vilkår gitt i tillatelser, for eksempel tillatelse til oppretting og drift av tollager, vil midlertidig suspendering eller tilbakekalling av tillatelsen kunne være en mulig sanksjonsform. Overtredelsesgebyr er derfor aktuelt i saker hvor alvorlighetsgraden ikke tilsier anmeldelse eller tilbakekall av tillatelse, og hvor det ikke finnes noen alternativ sanksjonsform, og overtredelsens art eller omfang tilsier at det

bør sanksjoneres. Tolletaten har i dag retningslinjer for valg mellom dagens sanksjoner. Tolldirektoratet må innarbeide bruk av overtredelsesgebyr i disse.

#### **4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Forslaget medfører ingen endringer i de pliktene som næringsdrivende og privatpersoner har etter dagens tollregelverk. For Tolletaten må det i en overgangsperiode forventes merarbeid med utarbeidelse av interne retningslinjer for praktisering av gebyrordningen, opplæring av ansatte i tollregionene og systemtilpasning.

#### **5 UTKAST TIL FORSKRIFT**

Forskrift om endringer i forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) fastsatt av Finansdepartementet xx. xx. 2016 med hjemmel i tolloven § 16-17 fjerde ledd.

##### **I**

I forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) gjøres følgende endringer:

Ny underoverskrift skal lyde:

§ 16-17 Overtredelsesgebyr

Ny § 16-17-1 skal lyde:

§ 16-17-1 Utmåling av overtredelsesgebyr

(1) Utmåling av overtredelsesgebyr skal skje innenfor følgende rammer:

- a) overtredelse av tolloven § 3-1 med inntil 75 rettsgebyr
- b) overtredelse av tolloven §§ 3-2 til 3-7 med inntil 25 rettsgebyr
- c) overtredelse av tolloven §§ 4-1, 4-10 og 4-11 med inntil 75 rettsgebyr
- d) overtredelse av tolloven § 4-12 med inntil 50 rettsgebyr
- e) overtredelse av tolloven §§ 4-20 til 4-25 med inntil 75 rettsgebyr
- f) overtredelse av tolloven § 4-30 inntil 25 med rettsgebyr
- g) overtredelse av tolloven § 16-17 første ledd bokstav d med inntil 75 rettsgebyr.

(2) Ved særlig grove overtredelser kan det ilegges overtredelsesgebyr med inntil det dobbelte av beløpsgrensene i første ledd. Ved utmålingen skal det da blant annet legges vekt på:

- a) overtredelsens art og omfang
- b) gjentakelse
- c) om forholdet er avdekket ved tollmyndighetenes kontroll.

## II

Endringene under I trer i kraft 1. januar 2017.