

Høringsnotat

**Forslag om å innføre hjemmel for toll- og
avgiftsmyndighetene til å ilegge
bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved
overtredelser av bokføringslovgivningen, mv.**

1 Innledning

Finansdepartementet legger med dette fram forslag om å gi toll- og avgiftsmyndighetene hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelser av reglene gitt i eller i medhold av lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven). Forslaget innebærer endringer i særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven, tolloven og skattebetalingsloven. Det foreslås også en endring av § 10 i forskrift om årsavgift for motorvogn, slik at bestemmelsen gir hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å føre kontroll med avgiftspliktige, samt firmaer som driver omsetning av avgiftspliktige kjøretøy.

Ved lov 14. desember 2007 nr. 103 fikk skatte- og avgiftsmyndighetene hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen. Forslagene her til endringer i toll- og avgiftslovgivningen følger samme modell som de allerede innførte bestemmelsene på skatte- og avgiftsområdet. Forslaget gjelder der toll- og avgiftsmyndighetene gjennomfører virksomhetskontroll (toll- og avgiftsrevisjon), og vil ikke regulere grensekontrollen.

Ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt som foreslås innebærer at toll- og avgiftspliktige som ikke oppfyller reglene i bokføringsloven kan gis pålegg om å innrette seg etter regelverket innen en bestemt frist. Retter vedkommende seg etter pålegget ilegges ingen økonomisk reaksjon. I motsatt fall ilegges en løpende tvangsmulkt. Mulkten vil løpe frem til bokføringen er rettet i samsvar med påleggene. Ordningen innebærer at det bare er de som ikke innretter seg etter påleggene som vil bli ilagt tvangsmulkt.

På samme måte som mangelfull bokføring vanskeliggjør skatte- og avgiftsmyndighetenes arbeid og kontrollmuligheter i forbindelse med skatte- og avgiftsberegningen, vanskeliggjør mangelfull bokføring toll- og avgiftsmyndighetenes arbeid og kontrollmuligheter i forbindelse med toll- og avgiftsberegningen. En sentral

oppgave for toll- og avgiftsmyndighetene er å sikre riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Den avgiftspliktiges regnskap spiller en viktig rolle for riktig beregning av toll og avgifter.

Som vist til i forbindelse med forslaget om å innføre denne typen bestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen har en rekke undersøkelser gjennomført av Skatteetaten vist omfattende mangler ved regnskapsføringen til de næringsdrivende, og da særlig knyttet til bokføringen. I mange tilfeller er det også en sammenheng mellom mangelfull bokføring og andre former for økonomisk kriminalitet, herunder avgiftsunndragelser. Det er også toll- og avgiftsmyndighetenes erfaring at ”kreativ” bokføring brukes aktivt ved toll- og avgiftsunndragelser.

I gjeldende regelverk på toll- og avgiftsområdet er det hjemler for å ilegge sanksjoner for overtredelser av dokumentasjons- og opplysningskravene i regnskaps-, skatte-, og avgiftslovgivningen. Dette er imidlertid i all hovedsak bestemmelser om ileggelse av straff og administrative sanksjoner for begåtte lovovertridelser. Innføring av en økonomisk reaksjon for tilfeller hvor den næringsdrivende ikke innretter bokføringen sin i tråd med bokføringsregelverket på tross av toll- og avgiftsmyndighetenes pålegg, vil derimot ha til hensikt å bedre kvaliteten på de næringsdrivendes regnskaper i fremtiden. Hensikten med ordningen er at de næringsdrivende skal motiveres til å bedre kvaliteten på regnskapene for å unngå å bli ilagt en tvangsmulkt.

Reglene om bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt foreslås begrenset til å omfatte overtredelser av reglene gitt i eller i medhold av bokføringsloven.

2 Gjeldende rett

2.1 Straff og administrative sanksjoner

Det finnes en rekke hjemler til å ilegge straff og administrative sanksjoner for overtredelser av dokumentasjons- og opplysningskravene i bokførings- og

regnskapslovgivningen og toll- og avgiftslovgivningen. Bokføringsloven § 15 fastsetter at den som ved forsett eller uaktsomhet vesentlig overtrer bokføringsloven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år – og inntil seks år dersom særlig skjerpende omstendigheter foreligger. Mindre vesentlige overtredelser straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder. Det er ikke andre sanksjons- eller reaksjonsbestemmelser i bokføringsloven. Regnskapsloven § 8-5 er en straffebestemmelse som retter seg mot mangler i virksomhetenes årsregnskaper og årsberetning m.m. I straffeloven § 286 finnes det også en straffebestemmelse rettet mot alvorlige regnskapsovertredelser. Bestemmelsen er i stor grad erstattet av bokføringsloven § 15 og regnskapsloven § 8-5. men er aktuell å bruke overfor brudd på regnskapskrav som ikke er hjemlet i disse to lovene. Strafferammen i straffeloven § 286 er lavere enn i regnskapsloven og bokføringsloven.

I tolloven kapittel 16 er det gitt bestemmelser om blant annet straff og tilleggstoll, se §§ 16-1 til og med 16-6 og § 16-10. Særavgiftsloven har regler om straff i § 2 og tilleggsavgift i § 3 og § 4. Tilsvarende har motorkjøretøy- og båtavgiftsloven regler om straff i § 2, tilleggsavgift i § 3 og forhøyet avgift i § 4.

2.2 Tvangsoppløsning av selskap på grunn av regnskapsmangler

Etter aksjeloven/allmennaksjeloven § 16-15 første ledd nr. 5 kan tingretten ved kjennelse tvangsoppløse et aksjeselskap/allmennaksjeselskap på grunn av for sen innlevering av årsregnskap, årsberetning og revisorberetning til Regnskapsregisteret, eller når Regnskapsregisteret ved fristens utløp ikke kan godkjenne innsendt materiale som årsregnskap, årsberetning og revisorberetning. Bestemmelsene gir ikke hjemmel til å tvangsoppløse på grunn av mangelfull regnskapsføring (bokføring).

2.3 Avregistrering av særavgiftspliktige og tilbakekall av tollkreditt

Det følger av forskrift om særavgifter (saf.) §§ 5-1 og 5-2 at virksomheter har henholdsvis plikt og adgang til å registrere seg hos toll- og avgiftsmyndighetene for den enkelte avgift. I saf. § 5-8 stilles det bl.a. krav til at regnskapet skal innrettes slik at

omfanget av de avgiftspliktige varene lett kan kontrolleres og påvises. Brudd på denne plikten og øvrige bestemmelser i regelverket om særavgifter, toll og merverdiavgift, kan i henhold til forskriften § 5-6 medføre at registrering nektes eller tilbakekalles (avregistrering). I praksis forekommer dette forholdsvis sjeldent.

Det kan også være aktuelt å tilbakekalle tollkreditt for kreditthaver som ikke lenger oppfyller vilkårene for å inneha slik kreditt, jf. forskrift 21. desember 2007 nr. 1766 (skattebetalingsforskriften) § 14-20-3.

2.4 Lov om autorisasjon av regnskapsførere

Et betydelig antall næringsdrivende/virksomheter mv. benytter ekstra eksterne regnskapsførere. Dette gjelder særlig små og mellomstore bedrifter/næringsdrivende. Det fremgår av lov 18. juni 1993 nr. 109 om autorisasjon av regnskapsførere at enhver som i næring påtar seg å føre regnskap for andre, skal være autorisert av Finanstilsynet. I henhold til lovens § 7 kan regnskapsføreres autorisasjon tilbakekalles dersom regnskapsføreren anses uskikket fordi vedkommende har gjort seg skyldig i en ”straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen” eller ”grovt eller gjentatte ganger har overtrådt regnskapsførers plikter etter lov og forskrifter”. Finanstilsynet kan også tilbakekalle autorisasjonen som regnskapsførerselskap på tilsvarende grunnlag. Hovedbegrunnelsen for en autorisasjonsordning for regnskapsførere er å bidra til å sikre brukerne av regnskapsførertjenester et betryggende faglig kvalitetsnivå hos regnskapsførere. Autorisasjonsordningen gir også et grunnlag for myndighetene til å gripe inn, når regnskapsførere ikke oppfyller sine plikter etter lov eller forskrift.

3 Nærmere om behovet for en reaksjonsordning

Bokføringsreglenes sentrale formål er å sikre tilfredsstillende registrering og dokumentasjon av de enkelte transaksjoner gjennom regnskapsåret og dermed sikre ulike interessegrupper pålitelig informasjon som kan kontrolleres.

Informasjon som den bokføringspliktige innhenter og utarbeider i samsvar med bokføringsreglene vil senere benyttes bl.a. i forbindelse med innberetning og innbetaling av toll og avgifter. Bedre oppfølging av bokføringsreglene vil kunne gi et bedre grunnlag for avdekking av materielle feil (unndragelser), som gjennomføres uavhengig av begåtte formelle feil. Toll- og avgiftsmyndighetene har således en stor interesse i at bokføringsreglene blir overholdt.

I forarbeidene til regnskapsloven av 17. juli 1998 nr. 56 fremgår det bl.a. at det er et siktemål at loven skal bidra til informative regnskaper for ulike brukere av regnskapene. Det fremgår også at det frem til regnskapsloven av 1998 ikke eksisterte noe eget offentlig forvaltningssystem for å sikre overholdelse av regnskapslovgivningen. Dette ble heller ikke foreslått i forbindelse med regnskapsloven av 1998.

I forarbeidene til bokføringsloven, Ot.prp. nr. 46 (2003-2004) avsnitt 1.1. fremgår følgende:

”Eksterne grupper som har interesse av bokføringen, er bl.a. eiere, investorer, kreditorer, ansatte og offentlige myndigheter. Bokføringsreglene er sentrale i myndighetenes skatte- og avgiftskontroll. Eksterne interessegrupper er ikke involvert i føringen av regnskapsopplysninger eller utarbeidelse av årsregnskap mv. Bokføringen bør derfor kunne kontrolleres og bli kontrollert. Kontroll utføres for eksempel gjennom ekstern revisjon og av skatte- og avgiftsmyndigheter.”

Utover den kontroll som utføres av skatte- og avgiftsmyndighetene og eksterne revisorer, der et selskap/foretak har plikt til å ha dette, er det i dag ingen andre offentlige myndigheter eller eksterne grupper som gjennomfører systematiske kontroller av om bokføringsreglene følges.

Det er departementets erfaring at omfanget av bokføringsovertredelser er betydelig. Skatte- og avgiftsmyndighetene gjennomfører regelmessig undersøkelser av kvaliteten på skattyternes bokføring og regnskapsføring. Eksempelvis har undersøkelser i drosjebransjen, dagligvarebransjen, kiosker, bilverksteder, leger, tannleger, tannteknikere og restaurantbransjen på begynnelsen av 2000-tallet vist at alle de kontrollerte virksomhetene hadde et eller flere regnskapsbrudd.

I samme retning peker opplysninger departementet har innhentet om ilagte bokføringspålegg og tvangsmulkt etter ordningen som ble innført på skatte- og avgiftsområdet ved lov 14. desember 2007 nr. 103. Eksempelvis oppgir Skatt øst at det er gitt bokføringspålegg til 821 virksomheter i 2010 og 417 per 25. september 2011. I samme periode har Skatt øst truffet vedtak om tvangsmulkt i 168 saker.

Det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser av mengde og type bokføringsovertredelser på toll- og avgiftsområdet. Toll- og avgiftsmyndighetenes kontrollerfaringer viser imidlertid at det ofte er svikt i virksomhetenes etterlevelse av bokføringsregelverket. Erfaringer viser eksempelvis at virksomhetenes systemer for sporbarhet kan være mangelfulle. Bokføringspliktige er i henhold til bokføringsloven § 6 pålagt å ha tilgjengelig ”dokumentasjon av regnskapssystemet som beskriver kontrollmulighet og hvordan systemgenererte poster kan etterprøves (...)”

Bokføringsloven § 4 stiller krav til bl.a. sporbarhet, det vil si at det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering. Ved gjennomføring av toll- og avgiftsrevisjoner (kontroll) tar tollrevisor ofte utgangspunkt i en transaksjon eller en faktura og søker etter tilhørende tolldeklarasjon i arkivsystemet. Manglende sporbarhet gjør det vanskelig og tidkrevende å finne frem regnskapsbilag tilhørende en transaksjon og omvendt og er således til hinder for en effektiv kontroll.

Videre er det toll- og avgiftsmyndighetenes erfaring at det ved etterkontroller i registrerte særavgiftspliktige virksomheter, er et hovedproblem at lagerregnskapene

over særavgiftspliktige varer er utilstrekkelig ført. Dette vanskeliggjør toll- og avgiftsmyndighetenes kontroll. Lagerregnskapene må i slike tilfeller ofte ”rekonstrueres”, noe som erfaringsmessig viser seg å være tidkrevende.

4 Nærmere om forslaget om å innføre en ordning med bokføringspålegg og tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringsreglene

4.1 Innledning

Som det fremgår foran foreslår departementet at toll- og avgiftsmyndighetene får myndighet til å gi bokføringspålegg og ilegge tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringsregelverket. Begrunnelsen for dette er at toll- og avgiftsmyndighetene i likhet med skatte- og avgiftsmyndighetene ofte avdekker mangler ved bokføringen gjennom sine toll- og avgiftsrevisjoner. Toll- og avgiftsrevisjoner gjennomføres som oftest som stedlige kontroller hvor regnskapsmateriale, kontrakter, korrespondanse og andre dokumenter av betydning for kontrollen gjennomgås.

Reglene som foreslås innført kunne også tenkes å omfatte formelle feil i selve årsavslutningen (utelatelser i årsoppgjøret). Som når tilsvarende ordning ble foreslått for skatte- og avgiftsmyndighetene, har departementet kommet til at det vesentlige for toll- og avgiftsmyndighetene og for de næringsdrivendes mulighet til å oppfylle opplysningsplikten til toll- og avgiftsmyndighetene, er at den løpende bokføringen, når denne har betydning for toll- og avgiftsfastsettelsen, er fullstendig og korrekt.

4.2 Rettslig grunnlag

Forslag til ny ordning med bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt innebærer at toll- og avgiftsmyndighetene skal kunne gi pålegg om at de som kontrolleres oppfyller sine forpliktelser etter bokføringsloven, når disse har betydning for riktig rapportering og fastsettelse etter toll- og avgiftsregelverket. Bestemmelser om illeggelse av

bokføringspålegg og tvangsmulkt foreslås tatt inn i særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven. Selv om forpliktelsene til å følge bokføringsreglene allerede er fastsatt i bokføringsloven, finner departementet det hensiktsmessig at det gis bestemmelser i henholdsvis særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven om at toll- og avgiftsmyndighetene kan gi pålegg om å følge reglene i bokføringsloven. I tillegg foreslås det bestemmelser om illeggelse av tvangsmulkt.

For særavgiftslovens del foreslås adgangen til å gi bokføringspålegg inntatt som ny bestemmelse i § 5, mens adgangen til å illegge tvangsmulkt foreslås inntatt som ny bestemmelse i § 7. En bestemmelse om klage over bokføringspålegg foreslås tatt inn som ny bestemmelse i § 5.

I motorkjøretøy- og båtavgiftsloven foreslås det for engangsavgiften, årsavgiften, vektårsavgiften og omregistreringsavgiften nye bestemmelser om bokføringspålegg, klageadgang og tvangsmulkt henholdsvis som ny bestemmelse i § 5, ny bestemmelse i § 6 og ny bestemmelse i § 7.

For tollovens del foreslår departementet å ta inn regler om bokføringspålegg som ny bestemmelse i § 13-5, regler om klageadgang som ny bestemmelse i § 13-6 og regler om tvangsmulkt som ny bestemmelse i § 13-7.

Det foreslås ikke å ta inn tilsvarende bestemmelser i dokumentavgiftsregelverket, da førsteinstans for disse sakene er Statens kartverk, som ikke er en del av toll- og avgiftsmyndighetene.

Se punkt 7 nedenfor om forslag til lovbestemmelser.

4.3 Hvilke organer som skal ha kompetanse til å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt

Det er tollregionene som gjennomfører toll- og avgiftsrevisjoner. Finansdepartementet foreslår at tollregionene gis myndighet til å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt.

Se punkt 7 for forslag til lovbestemmelser.

4.4 Hvem som kan ilegges bokføringspålegg og tvangsmulkt

4.4.1 Særagifter

Etter saf. § 5-9 kan tollvesenet når som helst kontrollere om korrekt avgift er beregnet og betalt. Kontroll kan gjennomføres hos produsent, importør, eksportør, forhandler, formidler, lagerholder og transportør av avgiftspliktige varer, samt bruker som påberoper seg avgiftslettelse eller -fritak. Undersøkelse kan også foretas hos produsent og forhandler av varer som kan brukes i eller til produksjon av en avgiftspliktig vare.

Videre kan toll- og avgiftsmyndighetene foreta kontroll og undersøkelser hos enhver som har tilknytning til innsamling, levering, oppbevaring, sortering og sluttbehandling av avfall, jf. saf. § 5-10. Også forhandlere av merket mineralolje kan kontrolleres av toll- og avgiftsmyndighetene, jf. § 5-13 fjerde ledd.

Etter § 5-14 kan virksomheter som er eller skulle ha vært registrert for håndtering eller bruk av teknisk etanol, samt virksomheter som innfører, produserer, selger eller kjøper etanolholdige preparater, kontrolleres av toll- og avgiftsmyndighetene.

Departementet foreslår at bokføringspålegg og tvangsmulkt kan ilegges bokføringspliktige som er gjenstand for kontroll som nevnt foran.

Se punkt 7.1 for forslag til lovbestemmelse.

4.4.2 Motorvognavgifter

Motorkjøretøy- og båtavgiftsloven § 1 fastslår at det for så vidt til statskassen besluttes pålagt avgifter vedrørende motorkjøretøyer, tilhengere til motorkjøretøyer eller båter, så kan det gis nærmere regler om beregning og kontroll i forskrift. I forskrift om engangsavgift er det fastsatt bestemmelser om kontroll i § 8-2. I første ledd kan motorvogner (utekontroll) når som helst kontrolleres for å påse at avgiftsbestemmelsene blir overholdt. Etter annet ledd kan det foretas kontroll av forretningslokaler, verksted og lignende hos den avgiftspliktige og hos enhver som importerer, forhandler, produserer, oppbygger eller statusendrer motorvogner. Regnskaper kan kreves forelagt eller sendt inn til gjennomsyn. I tredje ledd fremgår det at kontrolladgangen etter annet ledd også gjelder elektroniske programmer og programsystemer, samt at det kan foretas kopiering av virksomhetens elektroniske arkiver for senere gjennomgang hos den kontrollpliktige eller hos kontrollmyndigheten. Tilsvarende kontrollbestemmelser er fastsatt i forskrift om vektårsavgift § 15.

I forskrift om omregistreringsavgift § 7 er det fastsatt at det kan foretas regnskapsmessig ettersyn hos avgiftspliktige, samt hos firmaer som driver omsetning av avgiftspliktige kjøretøyer.

I forskrift om årsavgift § 10 er det fastsatt hjemmel til kontroll av kjøretøy (utekontroll). I punkt 5 i høringsnotatet her foreslår departementet at det innføres tilsvarende hjemmel til kontroll av forretningslokale og regnskapsmateriale mv., i forskrift om årsavgift, slik som i de øvrige forskriftene på motorvognområdet. Etter forslaget vil det kunne gjennomføres kontroller av avgiftspliktige og firmaer som driver omsetning av avgiftspliktige kjøretøy.

Departementet foreslår at bokføringspålegg og tvangsmulkt kan ilegges bokføringspliktige som er gjenstand for kontroller som nevnt foran.

Se punkt 7.3 for forslag til forskriftsbestemmelser.

4.4.3 Toll

Etter tolloven § 13-4 kan toll- og avgiftsmyndighetene kreve å få utlevert regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale mv. fra opplysningspliktige etter loven, importør, eksportør eller produsent. Kontroll av slike dokumenter er nærmere regulert i tollforskriften § 13-4-1.

Departementet foreslår at bokføringspålegg og tvangsmulkt kan ilegges bokføringspliktige som er gjenstand for kontroller som nevnt.

Se punkt 7.3 for forslag til lovbestemmelse.

4.5 Vilkår for å ilegge bokføringspålegg og tvangsmulkt

4.5.1 Bokføringspålegg

Departementet forslår som nevnt at bokføringspålegg i kombinasjon med betinget tvangsmulkt skal kunne gis ved brudd på regler gitt i eller med hjemmel i bokføringsloven. Som eksempler på bokføringsfeil kan nevnes manglende reskontroføring, mangelfull eller uriktig utfylt varetellingsliste, at kontantsalgsreglene ikke er fulgt, manglende nummerering på fakturaer og manglende dokumentasjon av privatuttak.

I bokføringspålegget skal det opplyses om at det vil bli fattet vedtak om tvangsmulkt dersom manglene ikke utbedres innen en fastsatt frist. I pålegget skal det også bes om dokumentasjon for at manglene er rettet innen den angitte fristen. Dokumentasjon på at manglene er rettet kan gis på flere måter. Det mest aktuelle vil være en signert erklæring fra regnskapsfører eller revisor, eller ved personlig oppmøte på tollregionkontoret medbrakt dokumentasjon på at manglene er rettet. Eventuelt kan den bokføringspliktige selv gi en skriftlig bekreftelse på det samme, vedlagt nødvendig informasjon.

4.5.2 Vesentlighetskrav

I bokføringslovens straffebestemmelse fremgår det at alle overtredelser av loven eller forskriftene er straffbare, men strafferammen er høyere for vesentlige overtredelser. Reaksjonsformen betinget tvangsmulkt skal ikke være en sanksjon for allerede begåtte lovovertrædelser, men en betinget reaksjon som skal sikre riktig bokføring i fremtiden. En overtredelse av bokføringsreglene kan vanskeliggjøre toll- og avgiftsmyndighetenes kontrollarbeid, eventuelt vanskeliggjøre riktig innberetning og innbetaling av toll og avgifter, uavhengig av om den faller i kategorien "vesentlig" i bokføringslovens forstand. Det er et viktig hensyn at reaksjonsformen betinget tvangsmulkt blir enkel og effektiv å anvende, og ikke foranlediger vanskelige og tidkrevende vurderinger hos toll- og avgiftsmyndighetene. Finansdepartementet har, som når tilsvarende ordning ble foreslått på skatte- og avgiftsområdet, vurdert om det bør være krav om at overtredelsen av bokføringsreglene skal være av en kvalifisert form for at det skal kunne ilegges bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt, men har kommet til at det ikke bør innføres noe slikt kvalifikasjonskrav (vesentlighetsvilkår eller lignende). I praksis bør tvangsmulkt imidlertid ikke benyttes for mindre formalfeil som ikke kan ha betydning for de hensyn som ligger bak ordningen.

4.5.3 Nærmere om utbedringsfristen

Finansdepartementet foreslår at de som er gitt kompetanse til å ilegge tvangsmulkt avgjør hvor lang frist for utbedring som bør gis i det enkelte tilfelle. Fristen må i det enkelte tilfelle settes slik at det er realistisk å etterkomme pålegget innen det gitte tidsrom, sett hen til typen overtredelse, omfanget av overtredelsen og til en viss grad den opplysningspliktiges situasjon. Departementet foreslår likevel at fristen ikke skal være kortere enn fire uker eller lengre enn ett år. Det må antas at det i noen tilfeller kan være behov for å forlenge fristen. En slik forlenget frist kan være kortere enn fire uker, men det kan ikke gis forlenget frist slik at fristen for utbedring samlet blir lengre enn ett år.

Hvis den bokføringspliktige innen den fastsatte fristen gir tilbakemelding til toll- og avgiftsmyndighetene om at feilene/manglene er rettet på en måte som de selv mener er tilfredsstillende, men toll- og avgiftsmyndighetene ikke deler denne oppfatningen, kan toll- og avgiftsmyndighetene sette en ny frist for å dokumentere utbedring. Det bør utarbeides gode rutiner for hvordan de skal gi tilbakemelding til de bokføringspliktige i disse situasjonene. Det vil i denne sammenheng være naturlig å se hen til rutiner og retningslinjer som er utarbeidet for tilsvarende ordning på skatteområdet. Dersom den bokføringspliktige ikke hører noe fra toll- og avgiftsmyndighetene etter at de har meldt at feil/mangler i bokføringen er rettet innen den frist som er gitt i et bokføringspålegg, må vedkommende kunne gå ut i fra at alt er i orden. Finner toll- og avgiftsmyndighetene på et senere tidspunkt, for eksempel ved en ny kontroll, at utbedringene av de opprinnelige feil/mangler likevel ikke er tilfredsstillende, kan det eventuelt gis et nytt bokføringspålegg med ny frist for utbedring.

Se punkt 7 for forslag til lovbestemmelser.

4.5.4 Tvangsmulkt

Dersom toll- og avgiftsmyndighetene ikke har mottatt bekreftelse på at bokføringspålegget er etterkommet innen fristen, kan det fastsettes en daglig løpende tvangsmulkt. Det skal treffes eget vedtak om tvangsmulkt. Det tas sikte på at vedtak om tvangsmulkt skal fattes rett etter at fristen for å rette feilene/manglene er løpt ut. I vedtaket skal det bestemmes når mulkten løper fra. Tvangsmulkten vil løpe frem til toll- og avgiftsmyndighetene finner at den bokføringspliktige på tilfredsstillende måte har dokumentert at pålegget er etterkommet.

Varsel om illeggelse av tvangsmulkt skal inntas i bokføringspålegget, og det vil derfor ikke være nødvendig å sende et eget varsel om illeggelse av tvangsmulkt.

Se punkt 7 for forslag til lovbestemmelser.

4.6 Tvangsmulkens størrelse

I det betingede tvangsmulktssystemet som her foreslås, er det for så vidt gjelder størrelsen på mulkten et hovedpoeng at det skal være mer økonomisk lønnsomt å utbedre bokføringsfeilene enn å la være. Tvangsmulkens størrelse kan beregnes på flere måter. En mulighet er at tvangsmulkens størrelse er avhengig av den næringsdrivendes/virksomhetens størrelse (antall ansatte) eller omsetning. En annen mulighet er at tvangsmulkten ilegges etter standardiserte satser. Hensynet til lett praktiserbare bestemmelser vil i et system som dette veie tungt, og departementet foreslår derfor at tvangsmulkens størrelse standardiseres.

De samme vurderinger ble gjort i forbindelse med forslaget om å innføre en ordning med bokføringspålegg og tvangsmulkt på skatteområdet. Departementet foreslår, som den gang, at tvangsmulkten i utgangspunktet settes til ett rettsgebyr (1 R) per dag. Rettsgebyret er per 2012 kr 860. Adgangen til å legge tvangsmulkt vil gjelde for alle typer overtredelser av bokføringsreglene. Et bokføringspålegg med varsel om illeggelse av tvangsmulkt kan således bli gitt både for mindre alvorlige regelbrudd og for relativt omfattende regelbrudd. Videre vil alle typer virksomheter uavhengig av størrelse, i utgangspunktet bli ilagt den samme tvangsmulkten. Det kan derfor i særlige tilfeller være behov for å sette tvangsmulkten lavere eller høyere enn 1 R per dag. Departementet foreslår derfor at mulkten i særskilte tilfeller skal kunne settes lavere eller høyere enn 1 R per dag, men aldri overstige 10 R.

Kriterier for hva som skal anses som særskilte tilfeller bør konkretiseres nærmere i retningslinjer, slik det er gjort for tilsvarende ordning på skatteområdet, hvor den bokføringspliktiges økonomiske situasjon og regelbruddets alvorlighetsgrad bl.a. tillegges vekt.

Etter departementets oppfatning er det lite sannsynlig at en bokføringspliktig som ikke har innrettet seg etter bokføringspålegget når tvangsmulkten har kommet opp i et betydelig beløp, vil innrette seg når tvangsmulkten kommer opp i et enda høyere beløp.

Slik departementet ser det, er det derfor usikkert om tvangsmulkt som virkemiddel vil ha noen reell innflytelse på denne gruppen bokføringspliktige. Departementet finner det riktig å sette en øvre beløpsgrense for tvangsmulkten, og foreslår at denne settes til 1 million kroner. Dersom det ilegges tvangsmulkt med normalsatsen på 1 R per dag i et helt år vil tvangsmulkten utgjøre 313 900 kroner. Det vil bare være i forhold til bokføringspliktige som blir ilagt tvangsmulkt utover normalsats at denne vil kunne komme opp i 1 million kroner.

Se punkt 7 for forslag til lovbestemmelser.

4.7 Alminnelige saksbehandlingsregler

Reglene om bokføringspålegg og tvangsmulkt foreslås tatt inn i særavgiftsloven, lov om motorkjøretøy- og båtavgift og tolloven. Forvaltningslovens regler gjelder utfyllende for saker etter disse lovene.

I selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon foreslår departementet at bokføringspålegg og vedtak om tvangsmulkt rettes til styret, og sendes hvert styremedlem. Et slikt krav vil komplisere ordningen noe, men departementet mener likevel at hensynet til styremedlemmene, som vil kunne gjøres solidarisk ansvarlig for tvangsmulkten må veie tyngst. For tvangsmulktens del foreslår departementet at utsendelse av vedtaket skjer ved rekommandert brev. Se punkt 7 for forslag til utforming av lovbestemmelser.

Departementet foreslår særskilte klageregler knyttet til bokføringspålegg og tvangsmulkt, jf. punkt 4.8 nedenfor.

4.8 Klageadgang

Departementet foreslår at både bokføringspålegg med varsel om tvangsmulkt og vedtak om tvangsmulkt skal kunne påklages.

Et bokføringspålegg vil ikke være et enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav b, og det vil følgelig ikke være klagerett for slike pålegg etter forvaltningsloven. Departementet foreslår derfor at det tas inn egne regler om klageadgang knyttet til bokføringspålegg i de respektive lovene. Det foreslås samme regler om klage over bokføringspålegg som på skatte- og avgiftsområdet. Dette innebærer en snevrere klageadgang enn den som gjelder etter forvaltningsloven. Se punkt 7 for forslag til lovbestemmelser.

Vedtak om tvangsmulkt er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, og er således underlagt reglene om klage i forvaltningsloven kapittel VI. For vedtak om tvangsmulkt er det derfor ikke foreslått detaljerte regler om klage i de respektive lovene, utover at det konstateres at klageinstans er Toll- og avgiftsdirektoratet og at klagefristen er tre uker. Siden det foreslås egne bestemmelser om klage over bokføringspålegg, har departementet vurdert det slik at det vil være informativt å gjenta hvem som er klageinstans og klagerfrist i bestemmelsene om tvangsmulkt, selv om dette følger av forvaltningsloven. Se utkast til lovbestemmelser i punkt 7.

4.9 Innkreving av tvangsmulkt

Det legges opp til at innkreving av tvangsmulkt gitt med hjemmel i henholdsvis særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven skal følge reglene for innkreving av krav etter de respektive lovene. Tollregionene foreslås derfor å være innkrevingsmyndighet.

I henhold til skattebetalingslovens § 14-1 er skatte- og avgiftskrav tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen er en slik særlig lovbestemmelse som nevnt i tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav e. Hva som menes med skatte- og avgiftskrav er definert i skattebetalingsloven § 1-1 annet ledd. I bestemmelsens tredje ledd bokstav c fremgår det at reglene om skatte- og avgiftskrav gjelder tilsvarende så langt de passer for tvangsmulkt etter skattebetalingsloven § 5-16, arveavgiftsloven § 43, merverdiavgiftsloven § 21-1 og ligningsloven § 10-6.

Departementet foreslår at skattebetalingsloven § 1-1 tredje ledd bokstav c endres, slik at også tvangsmulkt etter særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven omfattes av bestemmelsen. Se punkt 7.5 for forslag til endring av lovbestemmelsen.

Videre foreslår departementet å oppheve ligningsloven § 10-6 nr. 2 siste punktum om at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen vurderes som unødvendig fordi tilsvarende følger av skattebetalingsloven § 1-1 nr. 3 bokstav c, jf. § 14-1.

4.10 Forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 6 og EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4

Ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) ble Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) med tilleggsprotokoller inkorporert i norsk lovgivning. Formålet med menneskerettsloven er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Loven sier uttrykkelig at EMK skal gjelde som norsk lov, og ved motstrid ha forrang foran annen norsk lovgivning.

Departementet har vurdert forslaget om betinget tvangsmulkt opp mot EMK.

Innledningsvis vil vi bemerke at betinget tvangsmulkt ikke er definert som en sanksjon etter norsk rett. Vi viser i denne sammenheng til NOU 2003:15 Fra bot til bedring punkt 9.4, hvor det fremgår at sanksjonsbegrepet i Norge ikke forekommer i noen legaldefinisjon, men hvor utvalget har valgt å definere sanksjonsbegrepet slik:

”En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlige myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.”

Det karakteristiske ved en sanksjon er at den er tilbakeskuende. Betinget tvangsmulkt i den form som foreslås her, er derimot fremadrettet. Formålet med tvangsmulkten er å

sørge for at en lovlig tilstand (gjen)opprettes. I forannevnte NOU fremholdes at mens en sanksjon normalt utløses av en begivenhet (den straffbare handling), vil et tiltak som ikke er en sanksjon, ofte bli utløst av en tilstand (for eksempel sviktende faglige kvalifikasjoner, sviktende økonomi, sviktende helse eller sviktende vandel).

Selv om en reaksjon ikke er å anse som en sanksjon (straff) etter nasjonal rett, kan den bli ansett som straff etter EMK. Dette følger av saken *Engel vs. Nederland*, hvor Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) fastslo at i vurderingen av om det foreligger en straffesiktelse (criminal charge) vil den nasjonale klassifisering, lovbruddets karakter og sanksjonens strenghet være vesentlige kriterier i en totalvurdering.

Som nevnt er tvangsmulkt ikke å anse som straff etter norsk rett (nasjonal klassifisering). For så vidt gjelder lovbruddets karakter, er dette et sammensatt kriterium hvor EMD har lagt vekt på om det er nødvendig å konstatere subjektiv skyld for å pådømme lovbruddet, og hvorvidt regelverket retter seg mot allmennheten eller en avgrenset krets av personer. Så langt departementet kan se vil ingen av disse kriteriene være oppfylt for så vidt gjelder forslaget om betinget tvangsmulkt. Ileggelse av tvangsmulkt krever ikke skyld hos den bokføringspliktige, og reaksjonen er heller ikke rettet mot en avgrenset krets av personer.

Når det gjelder det tredje kriteriet, reaksjonens strenghet, ser departementet at det kan oppstå tilfeller hvor tvangsmulkten vil kunne komme opp i et høyt beløp. Sett hen til EMDs praksis mener vi likevel det har formodningen mot seg at forslaget om betinget tvangsmulkt skal bli vurdert som en « criminal charge » i henhold til EMK artikkel 6, kun fordi tvangsmulkten kan komme opp i et høyt beløp. Departementet foreslår dessuten, som det fremgår foran under punkt 4.6, at det innføres en øvre beløpsgrense for tvangsmulkt på 1 million kroner.

I en totalvurdering er det bl.a. av stor betydning at formålet med tvangsmulkten er et annet enn å påføre den bokføringspliktige et onde som en reaksjon mot en overtredelse.

Den betingede tvangsmulkt er fremadrettet, og det må da være uten betydning at mulkten kan bli opplevd som et onde av den vedtaket retter seg mot. Dessuten må det i denne sammenheng ha betydning at tvangsmulkten ilegges løpende. Den bokføringspliktige kan således stoppe tvangsmulkten ved å innrette seg slik som han eller hun har plikt til etter bokføringsregulverket.

Departementet har også vurdert forslaget om betinget tvangsmulkt opp mot EMK protokoll nr. 7 artikkel 4 (P 7-4). Bestemmelsen oppstiller et forbud mot gjentatt straffeforfølgning og forplikter medlemsstatene til å gi avgjørelser i straffesaker negativ materiell rettskraft. Bestemmelsens formål er å forhindre at ny straffeforfølgning for et forhold som gjerningsmannen hadde en berettiget forventning om å være ferdig med.

Vilkårene fastsatt i Engel-saken for å avgjøre om en sanksjon eller reaksjon er en « criminal charge » etter EMK artikkel 6 nr. 1, er også relevante ved vurderingen av om illeggelse av en sanksjon eller reaksjon er "straffesak" etter P 7-4. Som det fremgår foran mener departementet at reaksjonen betinget tvangsmulkt som foreslås her, ikke er en « criminal charge » i henhold til EMK artikkel 6 nr. 1. Som en følge av dette mener departementet at forbudet i P 7-4 ikke er til hinder for at en bokføringspliktig både ilegges en betinget tvangsmulkt ved manglende utbedring av bokføringsfeil og deretter anmeldes for den samme overtredelsen av bokføringsregulverket.

5 Ny kontrollbestemmelse i forskrift om årsavgift for motorvogn

Departementet foreslår å innføre en hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å kontrollere lokaler, regnskap mv. i forskrift 04.07.1986 nr. 1433 om årsavgift for motorvogn, i forbindelse med kontroll av årsavgiften. Det foreslås at kontrolladgangen også skal gjelde elektroniske programmer og programsystemer, samt at det skal kunne foretas kopiering av virksomhetens elektroniske arkiver for senere gjennomgang hos den kontrollpliktige eller hos kontrollmyndigheten. Det foreslås bestemmelser om dette i nytt femte, nytt sjette og nytt syvende ledd i forskriften § 10. Forslaget innebærer

at det gis hjemmel til kontroll av regnskapsmateriale osv. hos avgiftspliktige og firmaer som driver omsetning av avgiftspliktige kjøretøy.

Tilsvarende kontrollbestemmelser finnes allerede i forskrift om engangsavgift § 8-2 annet ledd, forskrift om vektårsavgift § 15 annet ledd og forskrift om omregistreringsavgift § 7. Departementet mener det er samme behov for en slik kontrollbestemmelse i forskrift om årsavgift for motorvogn. Videre er bestemmelsene nødvendig for at de foreslåtte bestemmelsene i motorkjøretøy og båtavgiftsloven om bokføringspålegg og tvangsmulkt skal få anvendelse på bokføringspliktige som omfattes av forskrift om årsavgift.

Se punkt 7.3 for forslag til forskriftsbestemmelser.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et system med betinget tvangsmulkt vil kunne medføre økte kostnader for næringslivet. Dette vil imidlertid i all hovedsak gjelde for de næringsdrivende som ikke følger det gjeldende regelverket. I denne sammenheng vil dette være de som ikke følger bokføringsreglene. Det er kun disse som eventuelt vil få pålegg om å utbedre mangler, og som må bruke ressurser på å utbedre disse. Dette er også noe av hensikten med forslaget. Den betingede tvangsmulkten skal bidra til at konkurransevilkårene blir relativt like for alle næringsdrivende. Næringsdrivende som har tilnærmet feilfri bokføring vil merke svært lite til et system med tvangsmulkt.

Departementet er av den oppfatning at et system med betinget tvangsmulkt total sett vil være positivt. Bedre kvalitet på bokføringen vil kunne medføre at Toll- og avgiftsetaten bruker kortere tid på hver kontroll da ordningen vil kunne føre til generelt mer riktige regnskaper og dokumentasjon, ettersom publikum blir kjent med hva ordningen innebærer. På kort sikt vil etatens arbeidsbyrde øke noe. Toll- og avgiftsdirektoratet har anslått økningen til om lag ett årsverk. Kostnadene vil i hovedsak knytte seg til fastsettelse og innkreving av tvangsmulktene. En adgang til å klage over illeggelse av

tvangsmulkten vil også kunne føre til økt arbeidsbyrde for Toll- og avgiftsetaten. På den annen side vil klageadgangen føre til mindre belastning på politi, påtalemyndighet og domstolsapparat. Vi viser til det som er sagt om klageadgang i pkt. 4.8.

Generelt mener departementet at innføring av tvangsmulktssystemet har potensial til å høyne kvaliteten på bokføringen, som igjen vil gi riktigere regnskaper. Dette vil kunne gi store gevinster i form av riktigere avgiftsbetaling. Gevinsten ventes å overstige den økte ressursbruken. Departementet mener også at en høyere kvalitet på bokføring og regnskaper vil kunne virke positivt inn for toll- og avgiftsinndringen i de tilfellene Toll- og avgiftsetaten er kreditor i konkursbo etc. Bedre kvalitet på regnskapene innebærer færre muligheter for at debitor unnlater å inngi oppbud, at kreditorer forfordes, at selskapet tappes for aktiva forut for konkursåpningen og at det gjøres urettmessige uttak og underslag. Riktige regnskaper vil også kunne forhindre svart omsetning mv.

I et system hvor Toll- og avgiftsetaten gis kompetanse til å ilegge betinget tvangsmulkt vil det være naturlig å følge opp næringsdrivende som har fått bokføringspålegg etter en viss tid. Dette gjelder både de som har bekreftet å ha utbedret feilene innen fristen og de som er blitt ilagt tvangsmulkt, og så siden har utbedret feilene. Denne typen stikkprøver gjøres imidlertid også i dag, og departementet antar at slik oppfølging ikke vil kreve betydelig mer ressurser dersom et system med betinget tvangsmulkt innføres.

7 Forslag til lov- og forskriftsendringer

7.1 Forslag til endringer i særavgiftsloven

Departementet foreslår at følgende bestemmelser tas inn som ny § 5, ny § 6 og ny § 7:

§ 5. Pålegg om bokføring

Tollregionen kan pålegge bokføringspliktige som omfattes av særavgiftsforskriften §§ 5-9, 5-10, 5-13 fjerde ledd og 5-14 å oppfylle sin plikt til å innrette bokføringen, spesifikasjonen, dokumentasjonen og oppbevaringen av regnskapsopplysninger i samsvar med regler gitt i,

eller i medhold av lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring. Pålegg om bokføring rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon og sendes hvert medlem. Det skal fastsettes en frist for oppfyllelse. Fristen skal være minimum fire uker og ikke lengre enn ett år.

§ 6. Klage over pålegg

(1) Den som får pålegg om bokføring etter § 5 kan klage over pålegget dersom vedkommende mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å etterkomme pålegget.

(2) Klage, som kan være muntlig, må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen tre dager.

(3) Den som har gitt pålegget skal enten omgjøre det eller snarest mulig legge klagen fram for nærmeste overordnede forvaltningsorgan til avgjørelse.

(4) Pålegget skal etterkommes selv om klagen ikke er avgjort, med mindre den som ga pålegget gir utsetting. Utsetting bør gis hvis den som ga pålegget finner at klagen reiser rimelig tvil om lovligheten av pålegget.

§ 7. Tvangsmulkt

(1) Tollregionen kan ilegge den som ikke har etterkommet pålegg om bokføring etter § 5 innen den fastsatte fristen, en daglig løpende tvangsmulkt frem til oppfyllelse skjer.

Tvangsmulkten 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 10 rettsgebyr per dag. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige en million kroner. (2) Vedtak om tvangsmulkt rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon, og sendes hvert medlem i rekommandert brev. Tvangsmulkten kan inndrives så vel hos medlemmene av styret som hos selskapet, samvirkeforetaket, foreningen, innretningen eller organisasjonen.

(3) Vedtak om tvangsmulkt etter første og annet ledd kan påklages til Toll- og avgiftsdirektoratet innen 3 uker.

(4) Mulkten tilfaller statskassen.

Nåværende § 5 til § 8 blir § 8 til § 11.

7.2 Forslag til endringer i lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter

Følgende bestemmelser foreslås inntatt som ny § 5, ny § 6 og ny § 7:

§ 5. Pålegg om bokføring

Tollregionen kan pålegge bokføringspliktige som omfattes av forskrift om engangsavgift § 8-2, forskrift om vektårsavgift § 15, forskrift om omregistreringsavgift § 7 og forskrift om årsavgift § 10 å oppfylle sin plikt til å innrette bokføringen, spesifikasjonen, dokumentasjonen og oppbevaringen av regnskapsopplysninger i samsvar med regler gitt i, eller i medhold av lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring. Pålegg om bokføring rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon og sendes hvert medlem. Det skal fastsettes en frist for oppfyllelse. Fristen skal være minimum fire uker og ikke lengre enn ett år.

§ 6. Klage over pålegg

- (1) Den som får pålegg om bokføring etter § 5 kan klage over pålegget dersom vedkommende mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å etterkomme pålegget.*
- (2) Klage, som kan være muntlig, må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen tre dager.*
- (3) Den som har gitt pålegget skal enten omgjøre det eller snarest mulig legge klagen fram for nærmeste overordnede forvaltningsorgan til avgjørelse.*
- (4) Pålegget skal etterkommes selv om klagen ikke er avgjort, med mindre den som ga pålegget gir utsetting. Utsetting bør gis hvis den som ga pålegget finner at klagen reiser rimelig tvil om lovligheten av pålegget.*

§ 7. Tvangsmulkt

- (1) Tollregionen kan ilegge den som ikke har etterkommet pålegg om bokføring etter § 5 innen den fastsatte fristen, en daglig løpende tvangsmulkt frem til oppfyllelse skjer.*

Tvangsmulkten 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 10 rettsgebyr per dag. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige en million kroner. (2) Vedtak om tvangsmulkt rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon, og sendes hvert medlem i rekommandert brev. Tvangsmulkten kan inndrives så vel hos medlemmene av styret som hos selskapet, samvirkeforetaket, foreningen, innretningen eller organisasjonen. (3) Vedtak om tvangsmulkt etter første og annet ledd kan påklages til Toll- og avgiftsdirektoratet innen 3 uker. (4) Mulkten tilfaller statskassen.

Nåværende § 5 til § 11 blir § 8 til § 13.

7.3 Forslag til endringer i forskrift om årsavgift for motorvogn

Følgende bestemmelser foreslås tatt inn som nytt femte, nyttsjette og nytt syvende ledd i § 10:

Tjenestemenn fra Tollvesenet skal i kontrolløyemed når som helst ha adgang til å:

- a) foreta regnskapsmessig ettersyn hos avgiftspliktige, samt hos firmaer som driver omsetning av avgiftspliktige kjøretøyer,*
- b) kreve seg forelagt eller sendt inn til gjennomsyn regnskaper med bilag, noteringer, kontrakter og korrespondanse, herunder elektronisk lagrede dokumenter.*

Adgangen i femte ledd gjelder også elektroniske programmer og programsystemer. Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan Tollvesenet foreta kopiering til datalagringsmedium for senere gjennomgang hos den opplysningspliktige eller hos Tollvesenet.

Den avgiftspliktige, vedkommende firmas eier eller ansatte plikter å yte de nevnte tjenestemenn den nødvendige hjelp og veiledning.

7.4 Forslag til endringer i tolloven

Følgende bestemmelser foreslås inntatt som ny § 13-5, § 13-6 og § 13-7 i tolloven.

§ 13-5. Pålegg om bokføring

Tollregionen kan pålegge bokføringspliktige som omfattes av § 13-4 å oppfylle sin plikt til å innrette bokføringen, spesifikasjonen, dokumentasjonen og oppbevaringen av regnskapsopplysninger i samsvar med regler gitt i, eller i medhold av lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring. Pålegg om bokføring rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon og sendes hvert medlem. Det skal fastsettes en frist for oppfyllelse. Fristen skal være minimum fire uker og ikke lengre enn ett år.

§ 13-6. Klage over pålegg

- (1) Den som får pålegg om bokføring etter § 13-5 kan klage over pålegget dersom vedkommende mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å etterkomme pålegget.*
- (2) Klage, som kan være muntlig, må fremsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen tre dager.*
- (3) Den som har gitt pålegget skal enten omgjøre det eller snarest mulig legge klagen fram for nærmeste overordnede forvaltningsorgan til avgjørelse.*
- (4) Pålegget skal etterkommes selv om klagen ikke er avgjort, med mindre den som ga pålegget gir utsetting. Utsetting bør gis hvis den som ga pålegget finner at klagen reiser rimelig tvil om lovligheten av pålegget.*

§ 13-7. Tvangsmulkt

- (1) Tollregionen kan ilegge den som ikke har etterkommet pålegg om bokføring etter § 13-5 innen den fastsatte fristen, en daglig løpende tvangsmulkt frem til oppfyllelse skjer. Tvangsmulkten 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 10 rettsgebyr per dag. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige en million kroner.*

(2) Vedtak om tvangsmulkt rettes til styret i selskap, samvirkeforetak, forening, innretning eller organisasjon, og sendes hvert medlem i rekommandert brev. Tvangsmulkten kan inndrives så vel hos medlemmene av styret som hos selskapet, samvirkeforetaket, foreningen, innretningen eller organisasjonen.

(3) Vedtak om tvangsmulkt etter første og annet ledd kan påklages til Toll- og avgiftsdirektoratet innen 3 uker.

(4) Mulkten tilfaller statskassen.

Nåværende § 13-5 til § 13-9 blir § 13-8 til § 13-12.

7.5 Forslag til endringer i skattebetalingsloven

Det foreslås å endre skattebetalingsloven § 1-1 tredje ledd bokstav c slik at den får følgende ordlyd:

c) tvangsmulkt etter § 5-16, lov 19. juni 1964 nr. 14 om avgift på arv og visse gaver § 43, merverdiavgiftsloven § 21-1, ligningsloven § 10-6, særavgiftsloven § 7, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven § 7 og tolloven § 13-7.

7.6 Forslag til endringer i ligningsloven

Ligningsloven § 10-6 nr. 2 annet punktum oppheves.