

Úrskurður nr. 7/2008

Kærður er úrskurður tollstjóra um endurákvörðun gjalda vegna innflutnings á fatnaði. Kærandi krefst þess að úrskurðurinn verði felldur úr gildi. Ríkistollanefnd staðfesti endurákvörðun tollstjóra að hluta.

Með bréfi, dags. 6. júní 2008, sem barst til nefndarinnar 18. s.m. kærir L. f.h. fyrirtækisins B. úrskurð tollstjóra nr. 2/2008 frá 11. apríl 2008. Í honum eru aðflutningsgjöld endurákvörðuð af alls 11 vörusendingum sem fyrirtækið hafði flutt inn og tollafgreitt árið 2003. Tollstjóri byggir endurákvörðun sína á að EUR – yfirlýsingar er fylgdu tollafgreiðslum hafi verið yfir verðmætamörkum, undirskrift útflytjanda hafi vantað, EUR heimildarnúmer ekki í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð og öryggisgjald hafi vantað. Kærandi krefst þess aðallega að hinn kærði úrskurður verði ómerktur. Til vara að ákvörðun um dráttarvexti verði stórlega lækkuð.

Í hinum kærða úrskurði tollstjóra segir m.a. að með bréfi dags. 11. mars 2008 hafi fyrirtækinu, B, verið tilkynnt að til þess gæti komið að embættið endurávarðaði aðflutningsgjöld af eftirtöldum alls ellefu vörusendingum sem fyrirtækið hafði fengið tollafgreiddar:

Sendingarnúmer.	Tollafgreiðsludagur.
P 601 22 11 3 IS B19 2342.	26. nóv. 2003.
P 601 14 02 3 IS B02 5134.	04. mars. 2003.
P 601 21 03 3 IS B04 6678.	01. júlí. 2003.
P 601 28 02 3 IS B03 3643.	01. júlí. 2003.
D 810 05 06 3 GB EMA W626.	10. júní. 2003.
D 810 12 12 3 GB EMA W261.	12. des. 2003.
D 810 18 12 3 GB EMA W510.	18. des. 2003.
D 810 23 01 3 GB EMA W355.	03. feb. 2003.
D 810 26 01 3 LU LUX W419.	04. feb. 2003.

Ofangreindar sendingar tollafgreiddar hjá tollstjóranum á Akureyri.

E GOD 16 09 3 DK AAR V055.	22. sept. 2003.
E DET 25 08 3 DK AAR V426.	12. sept. 2003.

Ofangreindar tvær sendingar tollafgreiddar hjá tollstjóranum í Reykjavík.

Þá segir í hinum kærða úrskurði að fyrirhuguð endurákvörðun byggi á þeim ástæðum að EUR-yfirlýsingar voru yfir verðmætamörkum, undirskrift útflytjanda hafi vantað, EUR heimildarnúmer ekki í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð og einnig vantaði öryggisgjald á nokkrar skýrslur.

Tollstjóri gaf innflytjanda frest til 26. mars. 2008, til andmæla og framlagningar gagna, eftir því sem við gæti átt. Engin formleg andmæli eða gögn bárust tollstjóra innan þeirra tímamarka.

Tollstjóri kvað upp úrskurð hinn 11. apríl 2008, þar sem hann endurávarðar aðflutningsgjöld af tilgreindum 11 vörusendingum.

Tollstjóri telur að aðflutningsgjöld af umræddum sendingum hafi því ekki verið rétt ákvörðuð við tollafgreiðslu. Hann byggir það álit sitt á því sem fram kemur hér að ofan að EUR-yfirlýsingar hafi verið yfir verðmætamörkum, EUR heimildarnúmer ekki í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð og að öryggisgjald hafi vantað á nokkrar tollskýrslur. Hann ákveður því að endurávarðar aðflutningsgjöld af umræddum sendingum í samræmi við 99. gr. tollalaga nr. 55/1987. Þá segir að þar sem tollafgreiðsla þessara sendinga átti sér stað fyrir 1. janúar 2006 gildi tollalög nr. 55/1987 um endurákvörðun aðflutningsgjalda, sbr. gildistökuákvæði nýrra tollalaga nr. 88/2005. Eindagi viðbótarfjárhæðar þegar aðflutningsgjöld eru endurákvörðuð er tollafgreiðsludagur vörusendingar, sbr. 2. mgr. 108. gr. tollalaga nr. 55/1987. Um dráttarvexti fari skv. 3. mgr. 108. gr. tollalaga 55/1987, en þar komi fram að reikna skuli dráttarvexti á vanggreidd aðflutningsgjöld frá og

með eindaga og fram að greiðsludegi. Dráttarvextir skulu vera þeir sömu og Seðlabanki Íslands ákveður skv. 6. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu.

Tollstjóri úrskurðar, með vísan til ofanritaðs, að aðflutningsgjöld af umræddum sendingum skuli endurákvörðuð sem hér segir Ógreidd aðflutningsgjöld. kr. 1.164,796.-

Dráttarvextir. kr. 1.318,527.-

Samtals. kr. 2.483,323.-

Vangreidd aðflutningsgjöld, ásamt dráttarvöxtum, skuli greiða greiða þegar í stað.

Í málsatvikalýsingu umboðsmanns innflytjanda/kærandar segir að á árinu 2003 hafi hann flutt inn til landsins ýmsar vörusendingar sem allar innihéldu fatnað. Þann 5. janúar árið 2006 hafi honum borist bréf frá tollstjóra þar sem óskað var eftir ljósritum af skjölum vegna ákveðinna sendinga sem fluttar höfðu verið til landsins árið 2003. Þann 21. febrúar árið 2006 hafi honum borist bréf tollstjóra þar sem gerðar séu athugasemdir við 11 tollskýrslur sem allar gáfu til kynna hækkan á aðflutningsgjöldum. Var kæranda veittur 15 daga frestur til að færa fram andsvör sín.

Kærandi sendi af þessu tilefni bréf til tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dags. þann 9. mars árið 2006 þar sem athugasemdum tollstjóra var mótmælt. Kærandi sendi tollstjóra jafnframt afrit þess bréfs.

Þá segir í málatvikalýsingu umboðsmanns kæranda að þann 11. mars árið 2008, eða rúmum tveimur árum eftir að tollstjóri sendi kæranda bréf sitt, þar sem gefið var til kynna að hugsanlega væru annmarkar á umræddum sendingum, hafi kæranda borist bréf frá tollstjóra þar sem tilkynnt var um fyrirhugaða endurákvörðun aðflutningsgjalda á hinum 11 sendingum sem tollafgreiddar höfðu verið fimm árum áður.

Það hafi svo loks verið þann 11. apríl árið 2008 sem úrskurður var kveðinn upp af hálfu tollstjóra vegna hinna 11 sendinga. Þar sé kæranda gert að greiða 2.483,323 í vangreidd aðflutningsgjöld og dráttarvexti.

Kærandi telur að svo alvarlegir annmarkar hafi verið á stjórnsýslumeðferð málsins af hálfu tolfyrvalda, að ómerkja beri úrskurð tollstjóra. Í fyrsta lagi verði ekki séð að úrskurður hans sé studdur nægilegri lagalegri röksemdarfærslu. Tilvísanir til bókonar við EES-samninginn, heimildarnúmera og öryggisgjalda séu til að mynda ekki með nokkrum hætti tengd lagaákvæðum eða reglugerðum sem skýrt gætu tilvísanir eða sýnt fram á réttmæti þeirra. Úrskurður tollstjóra beri það með sér að vera afar hroðvirknislega unninn. Hann sé greinilega unninn upp úr fyrirmynd af öðru skjali, án þess þó að út hafi verið teknir þeir liðir sem ekki eigi við í málinu. Úrskurðurinn verður því ekki talinn nægjanlega traustur grunnur fyrir niðurstöðu málsins.

Jafnframt virðist rökstuðningur tollstjóra takmarkast við að vísa einungis með óskýrum hætti í fyrri gögn, en engin raunveruleg lagaleg röksemdarfærsla er færð fram. Þá segir að ekki komi fram í úrskurði tollstjóra á hvaða tölulið 5. mgr. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987 sé byggt á við endurákvörðun sex ár aftur í tímann. Í fyrra bréfi tollstjóra þann 11. mars 2008 var vísað til 5. mgr. 99. gr. tollalaga og allir töluliðir hennar taldir upp án nokkurrar tilgreiningar á því hvaða tölulið byggt væri á. Olli þetta því að kærandi taldi sig ekki geta beitt rétti sínum til að veita andsvör, enda starfsmenn fyrirtækisins ekki löglærðir.

Þá sé tilvísun til „öryggisgjalds“ ekki studd neinum rökum í úrskurði tollstjóra, sem varpað gætu ljósi á lögfræðilegt réttmæti gjaldheimtunnar.

Kærandi mótmælir þeim óhóflega drætti sem átt hefur sér stað í málinu af hálfu embættis tollstjórans á Akureyri. Úrskurður var ekki kveðinn upp af tollstjóra fyrr en að nánast tvö og hálf ár voru liðin frá því að fyrsta bréf tolfyrvalda barst kæranda. Slíkur dráttur er ólíðandi, sérstaklega í ljósi þess að dráttarvextir séu reiknaðir frá tollafgreiðsludegi fram til greiðsludags.

þá segir að í stjórnslurétti hafi lengi verið viðurkennd sú meginregla að málum beri að ljúka eins fljótt og unnt er. Þessarar meginreglu sér m.a. stað í 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 þar sem í 1. mgr. segir:

„Ákvarðanir í málum skulu teknar svo fljótt sem unnt er.“

Í 3. mgr. laganna segir svo:

„Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tejjast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.“

Í þessu máli sé ekki fyrir að fara neinni slíkri tilkynningu um fyrirsjáanlegar tafir, líkt og skylda stendur til samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga.

Ekkert hafi komið fram í málinu af hálfu tollstjóra sem réttlæti þann drátt sem raun ber vitni. Af hálfu tollstjóra lá þegar fyrir þann 21. febrúar árið 2006 að athugasemd væri gerð við umræddar 11 tollskýrslur. Með bréfi tollstjóra á þeim degi var kæranda veittur 15 daga frestur til að færa fram sjónarmið sín í málinu. Í samræmi við 4. mgr. 99. gr. þágildandi tollalaga verður að telja að tollstjóra hafi, miðað við framangreinda dagsetningu og andmælafrests, borið að boða fyrirhugaða tilkynningu um endurákvörðun í síðasta lagi í byrjun mars árið 2006. Svo gerði hann ekki, heldur tafði málið um rúm tvö ár án nokkurrar réttlættingar eða tilkynningar svo sem honum var þó skylt að veita samkvæmt meginreglum stjórnsluréttar og 9. gr. stjórnslulaga.

Kærandi bendir á í þessu sambandi að í 5. mgr. 99. gr. þágildandi tollalaga, sem tollstjóri byggir endurákvörðunarheimild sína á, sé sérstaklega tiltekið að tollstjóra beri að gæta ákvæða fyrrnefndrar 4. mgr. 99. gr. við endurákvörðun sem þessa.

Kærandi telur að tollstjóri geti ekki af sjálfsdáðum tafið mál óhóflega með þessum hætti, þ.e. látið fyrir farast að sinna máli í tvö ár og sent svo út bréf undir nafni tilkynningar um endurákvörðun og ætlast til þess að þá hefjist hinn lögákveðni 30 daga frestur 4. mgr. 99. gr. Af efni bréfs tollstjóra þann 21. febrúar 2006 megi ráða að þá þegar hafi þær upplýsingar legið fyrir sem endurákvörðun var síðar byggð á. Ekkert nýtt kom fram í málinu sem leitt gat til þeirra tafa sem urðu á málsmeðferð af hálfu tollstjóra.

Meginreglan um hraða málsmeðferð sé byggð á þeirri staðreynd að þjóðfélagsþegnum er almennt mikilvægt að hratt og greitt sé leyst úr málum þeirra innan stjórnslunnar. Slíkir hagsmunir séu í auknum mæli krefjandi þegar fyrir liggja að dráttarvextir kunni að verða ákvarðaðir fyrir allt tímabilið, líkt og er í hinu fyrirliggjandi máli.

Að öllu framangreindu virtu fer kærandi fram á að hinn umdeildi úrskurður tollstjóra verði ómerktur. Verði ekki fallist á þá niðurstöðu, fer kærandi fram á að dráttarvaxtaákvörðun tollstjóra verði stórlega lækkuð, sérstaklega í ljósi óhóflegs dráttar á málsmeðferð.

Kæran var send tollstjóranum í Reykjavík til umsagnar, sbr. 4. mgr. 118 gr. tollalaga nr. 88/2005, með bréfi dags. 18. júní. Í svari tollstjóra sem barst nefndinni þann 4. júlí segir m.a. að þær sendingar sem tollstjóri endurákvörðaði aðflutningsgjöld á voru tollafgreiddar fyrir 1. janúar 2006. Um málsmeðferðarreglur og heimild til endurákvörðunar gilda því tollalög nr. 55/1987, sbr. gildistökuákvæði nýrra tollalaga nr. 88/2005. Samkvæmt 3. mgr. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987 skal tollstjóri tilkynna innflytjanda skriflega um að til endurákvörðunar geti komið og lýsa í meginatriðum þeim ástæðum sem hann telur leiða til þess. Skal tollstjóri jafnframt gefa viðkomandi kost á að tjá sig um hina fyrirhuguðu endurákvörðun innan hæfilegs frests og, eftir atvikum, framvísa þeim gögnum sem hann telur máli kunna að skipta við þá ákvörðun. Í 4. mgr. 99. gr. er kveðið á um að tollstjóri skuli kveða upp rökstuddan úrskurð um endurákvörðun innan 30 daga frá lokum þess frests sem hann veitti aðila til að tjá sig um fyrirhugaða breytingu.

Tollstjóri sendi kæranda tilkynningu um fyrirhugaðan úrskurð um endurákvörðun 11. mars s.l. Í tilkynningunni komi fram að ástæður endurákvörðunar væru þær að yfirlýsingar útflytjanda á vörureikningi um uppruna vöru væru ófullnægjandi þar sem verðmæti upprunavara í

vörusendingu væru yfir verðmætamörkum, undirskrift útflytjanda vantaði og að EUR heimildarnúmer væri ekki í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð. Þá hafði öryggisgjald ekki verið fært inn í aðflutningsskýrslu. Í tilkynningunni sé sundurliðað hvaða athugasemd eða athugasemdir eiga við hverja sendingu.

Í tilkynningu tollstjórans komi fram í kafla IV. hvaða lagaákvæðum fyrirhuguð endurákvörðun sé byggð á. Þar séu taldar upp 2. mgr. 99. gr. tollalaga, sem veitir tollstjóra heimild til þess að endurákvörða gjöld 60 daga aftur í tímann þegar um skriflega tollafgreiðslu hefur verið að ræða og 5. mgr. 99. gr. sem veitir tollstjóra heimild til þess að endurákvörða gjöld 6 ár frá tollafgreiðsludegi. Ekki var hakað í dálka til þess að gefa til kynna hvaða lagaheimild nákvæmlega sé verið að byggja á. Hins vegar megi vera ljóst að endurákvörðunin geti ekki verið byggð á 2. mgr. 99. gr. þar sem tollafgreiðsludagar sendinganna, sem séu tilgreindir í I. kafla, séu allir innan ársins 2003 og því 60 daga fresturinn til endurákvörðunar liðinn. Þá standi eftir 5. mgr. 99. gr. tollalaga. Allir þrír töluliðir 5. mgr. 99. gr. eigi við í þessu máli og sé endurákvörðunin byggð á þeim.

Þá segir í geinargerð tollstjóra að í tilkynningu tollstjóra um fyrirhugaðan úrskurð um endurákvörðun, komi fram að öryggisgjald fyrir fjórar sendingar hafi ekki verið tilgreint í reit 25 á aðflutningsskýrslu. Í reit 25 á aðflutningsskýrslu skuli tilgreina allan kostnað annan en flutningskostnað og váttryggingu sem leggst við FOB-verð vegna flutnings vörunnar til landsins. Nákvæmara hefði verið að vísa í úrskurðinum til a-liðar 2. mgr. 9. gr. tollalaga nr. 55/1987 hvað þessa athugasemd varðaði en telja verður að tilvísun til reits 25 á aðflutningsskýrslu nægi.

Kærandi var veittur frestur til andmæla til 26. mars s.l. og hafði hann samkvæmt ofangreindu fullnægjandi upplýsingar til þess að neyta andmælaréttar síns. Kærandi lagði ekki fram andmæli og var úrskurður tollstjóra þann 11. apríl s.l. byggður á þeim atriðum sem komu fram í tilkynningu tollstjórans.

Í úrskurði tollstjóra um endurákvörðun þann 11. apríl s.l. sé vísað til tilkynningarinnar um fyrirhugaðan úrskurð. Í III. kafla úrskurðarins komi fram að endurákvörðunin byggi á því að EUR-yfirlýsingar hafi verið yfir verðmætamörkum, EUR heimildarnúmer hafi ekki verið í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð og að einnig hafi vantað öryggisgjald á nokkrar skýrslur. Þá sé vísað til þess að gjöldin séu endurákvörðuð í samræmi við 99. gr. tollalaga nr. 55/1987. Telur tollstjóri að kærandi hafi mátt vera ljóst á hvaða lagaheimild bygggt var á í úrskurðinum.

Tollstjórinn í Reykjavík telur að vanda hefði mátt betur til hins kæra úrskurðar. Hins vegar fellst hann ekki á að úrskurðurinn sé haldinn þeim annmörkum að það varði ógildingun hans. Í fyrsta lagi séu í úrskurðinum sjálfum nefndar ástæður endurákvörðunarinnar og vísað til 99. gr. tollalaga. Í öðru lagi vísi úrskurðurinn til tilkynningarinnar 11. mars þar sem sé að finna nánari rökstuðning. Úrskurðurinn byggði á þeim atriðum sem komu fram í tilkynningunni, enda hafði kærandi ekki sent inn andmæli. Samkvæmt ofangreindu sé ljóst að málsmeðferðarreglum 3. mgr. og 4. mgr. 99. gr. hafi verið fylgt. Þeir annmarkar sem voru á rökstuðningi úrskurðar séu ekki þess eðlis eða það umfangsmiklir að það varði ógildingun úrskurðarins.

Tollstjóri fellst á það með kærandi að sá tími sem leið frá því að athugasemd endurskoðunardeildar tollstjórans í Reykjavík var gerð og þar til tollstjóri úrskurðaði hafi verið langur. Skýringar á því segir hann vera annir hjá embættinu og mannabreytingar. Hins vegar valdi slíkar tafir almennt ekki ógildi ákvörðunar (sjá Stjórnsýslulögin, skýringarit, bls. 102, Páll Hreinsson, 1994). Í ljósi þess getur embættið ekki fallist á að sú töf sem varð á afgreiðslu málsins valdi ógildingun úrskurðarins eins og kærandi krefst.

Hvað varði um varakröfu kærandi um að dráttarvaxtaákvörðun tollstjóra verði lækkuð segir tollstjóri að um dráttarvexti fari skv. 108. gr. tollalaga nr. 55/1987, en samkvæmt 2. mgr. hennar sé eindagi aðflutningsgjalda, sem reyndust vanreiknuð samkvæmt upplýsingum sem gefnar hafa verið við tollafgreiðslu, tollafgreiðsludagur varanna. Samkvæmt 3. mgr. 108. gr. tollalaga nr. 55/1987 skuli reikna dráttarvexti á vangreidd aðflutningsgjöld frá og með eindaga og fram að

greiðsludegi. Í tollalögum nr. 55/1987 sé ekki að finna heimild fyrir tollstjóra til þess að falla frá dráttarvöxtum. Samkvæmt ofangreindu skulu því dráttarvextir reiknast frá tollafgreiðsludegi til greiðsludags.

Að lokum segir að í kæru sé að öðru leyti ekki sett út á efnislega niðurstöðu tollstjóra og vísast því til hins kærða úrskurðar hvað hana varðar og krefst tollstjórinn í Reykjavík að hinn kærði úrskurður verði staðfestur.

Greinargerð tollstjóra var send kæranda til umsagnar með bréfi þann 4. júlí 2008. Í svari hans sem mótttekið var hjá nefndinni þann 24 júlí 2008 segir m.a. að hans mati komi ekkert fram í greinargerð tollstjórans í Reykjavík sem haggð geti við málatilbúnaði kæranda því séu fyrir kröfur og málsástæður ítrekaðar.

Kærandi virðist sem tollstjórinn í Reykjavík telji að brot tollstjóra á meginreglum stjórnisýsluréttar um málshraða og meðalhófsreglu, auk skorts á rökstuðningi, hafi engin áhrif að lögum. Ef slík ályktun ætti við rök að styðjast jafngilti það því að hvorki stjórnisýslulög né meginreglur stjórnisýsluréttar fyrirfyndust lengur í íslenskum rétti. Því fari hins vegar fjarri að svo sé. Stjórnisýslulögum nr. 37/1993 sé ætlað að setja fram ákveðnar lágmarkskröfur til að tryggja réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Tollstjóri sé bundinn af framangreindum lögum og geti því ekki litið fram hjá þeim án skýrrar lagaheimildar. Slíkrar lagaheimildar nýtur ekki við í málinu.

Þá segir í umsögn kæranda um greinargerð tollstjóra að tollstjóri haldi því fram að þrátt fyrir að ekki hafi verið hakað í dálka í hinum kærða úrskurði sem gæfu til kynna á hvaða lagaheimild endurákvörðunin byggði á hafi kæranda samt sem áður mátt vera ljóst á hvaða lagaheimild ákvörðunin væri byggð. Rök tollstjóra um að allir töluliðir 5. mgr. 99. gr. þágildandi tollalaga hafi átt við, standist engan veginn. Skjalið var þannig útbúið að haka átti í þann reit sem ákvörðun átti að byggjast á. Ef allir liðir áttu við hefði einfaldlega átt að haka við alla reiti. Þetta gerði tollstjóri ekki. Kærandi telur fjarstæðukennt að ganga út frá því, svo sem tollstjóri virðist gera í málatilbúnaði sínum, að kærandi hafi átt að geta útilokað að 2. mgr. 99. þágildandi tollalaga ætti við og í kjölfar þess sjálfur dregið ályktun um að allir liðir 5. mgr. 99. gr. sömu laga ættu við. Kærandi sé ekki löglærður og efast reyndar einnig um að löglærðum hafi frekar mátt vera slíkt ljóst. Þar fyrir utan sé ekki fallist á að allir liðir 5. mgr. 99. gr. eigi við í málinu. Í greinargerð tollstjóra sé sú fullyrðing heldur ekki studd neinni röksemdarfærslu. T.d. fæst ekki séð að 2. tl. 5. mgr. 99. gr. þágildandi tollalaga eigi við í málinu.

Hvað varðar „öryggisgjald“ hníkar kærandi í engu frá röksemdum sínum, enda viðurkennir tollstjóri beinlínis í greinargerð sinni að ekki hafi verið um nákvæma tilvísun til lagaraka að ræða. Rétt orðalag væri þó að um enga tilvísun til lagaraka hafi verið að ræða hvað þetta varðar. Í úrskurði tollstjóra er tilvísun til „öryggisgjalds“ því ekki studd neinum rökum sem varpað gæti ljósi á lögræðilegt réttmæti gjaldheimtunnar.

Að öðru leyti ítrekar kærandi að ekki verði séð að úrskurður tollstjóra sé studdur nægilegri lagalegri röksemdarfærslu. Tilvísanir til bókunar við EES-samninginn og heimildarnúmera séu til að mynda ekki með nokkru móti tengdar lagaákvæðum eða reglugerðum sem skýrt gætu tilvísanir eða með öðrum hætti sýnt fram á réttmæti þeirra.

Þá segir að af hálfu tollstjóra hafi þegar legið fyrir þann 21. febrúar árið 2006 að athugasemd yrði gerð við umræddar 11 tollskýrslur. Með bréfi tollstjóra á þeim degi hafi kæranda verið veittur 15 daga frestur til að færa fram sjónarmið sín í málinu. Í samræmi við 4. mgr. 99. gr. þágildandi tollalaga verði að telja að tollstjóra hafi, miðað við framangreinda dagsetningu og andmælafrest, borið að boða fyrirhugaða endurákvörðun í síðasta lagi í byrjun mars árið 2006. Svo gerði hann ekki, heldur tafði málið um rúm tvö ár án nokkurrar réttlætningar eða tilkynningar, svo sem honum var þó skylt að veita samkvæmt meginreglum stjórnisýsluréttar og 9. gr. stjórnisýslulaga.

Kærandi áréttar þá staðreynd að ekkert kemur fram í greinargerð tollstjóra sem gefur til kynna að hinn óhóflegi dráttur á málsmeðferð hafi orsakast vegna aðgerða kæranda. Þvert á móti virðist tollstjóri fallast á málsástæður kæranda um að óhófleg töf hafi orðið á málsmeðferð.

Jafnframt telur kærandi ástæðu til að benda á að hvergi í greinargerð sinni svarar tollstjóri því hvernig á því stóð að 3. mgr. 9. gr. stjórnáskýringarlaga nr. 37/1993 var ekki virt. Greinin hljóðar svo:

„Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.“

Í máli þessu sé ekki fyrir að fara neinni slíkri tilkynningu um fyrirsjáanlegar tafir, líkt og skylda standi til samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnáskýringarlaga. Órökstudd fullyrðing tollstjóra um mannabreytingar og miklar annir sé engin afsökun fyrir þeirri töf sem á varð í hinu fyrirbyggjandi máli. Kærandi bendir jafnframt á það að öll bréf tollstjórans á Akureyri til kæranda hafi verið undirrituð af einum og sama manningum. Ekki er því hægt að ljá rökum um mannabreytingar vægi.

Þá segir í umsógninni að tollstjóri vísi í greinargerð sinni til setningar á bls. 102 í riti dr. Páls Hreinssonar, *Stjórnáskýringarlögin—Skýringarrit*. Þar segir að „tafir á afgreiðslu (valdi) yfirleitt ekki ógildingu ákvörðunar, þó á því séu undantekningar“. Í fyrsta lagi sé fullyrðingin ekki sterkari en svo að rætt sé um að „yfirleitt“ leiði tafir ekki til ógildingu. Í öðru lagi sé sá fyrirvari settur við setninguna, að á þessu séu „undantekningar“. Í þriðja lagi sé rétt að benda á að beint í kjölfar tilvitnaðrar setningar úr framangreindu riti segi:

„Slíkar tafir á afgreiðslu mála geta aftur á móti haft önnur áhrif.“

Af framangreindu megi draga tvær ályktanir. Í fyrsta lagi að til greina geti komið að ógilda stjórnvaldsákvörðun vegna tafa á málsmeðferð. Eftir því sem óréttmætar tafir eru lengri verði rökréttara að ógilda stjórnvaldsákvörðun á þessum grundvelli. Kærandi telur slíka ógildingu enn frekar koma til greina þegar við bætist aðrir annmarkar, líkt og til staðar séu í hinu fyrirbyggjandi máli, sbr. t.d skort á rökstuðningi og brot á meðalhófsreglu.

Síðari ályktunin sem dregin verður af framangreindri umfjöllun er sú að jafnvel þótt ekki komi til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar geta tafir á afgreiðslu mála haft önnur réttaráhrif. Í þessu samhengi kæmi sérstaklega til skoðunar niðurfelling eða lækking á dráttarvöxtum.

Kærandi minnir á að kröfugerð hans sé tvíþætt. Hann fari aðallega fram á að ákvörðun tollstjóra verði felld úr gildi, til vara sé farið fram á að dráttarvextir verði stórlega lækkaðir.

Dráttarvextir bera það einkenni að þeim sé ekki einungis ætlað að bæta viðtakanda greiðslu almennan vaxtamissi á því tímabili sem ekki var greitt, heldur eru þeir jafnframt refsikenndir. Tilgangur þeirra er m.a. að ýta undir greiðslu og hvetja þar með skuldara til að standa skil á skuldbindingum sínum sem fyrst.

Í hinu fyrirbyggjandi máli hafi kæranda verið gert slíkt ókleift og því sé fráleitt að gera honum að greiða dráttarvexti fyrir allan þann tíma er tollstjóri aðhófst ekkert, enda komu engin ný gögn eða upplýsingar fram á þeim rúmu tveimur árum sem liðu frá því að síðustu samskipti kæranda og tollstjóra áttu sér stað og fram til þess að honum barst boðun um fyrirhugaða endurákvörðun.

Kærandi mótmælir harðlega þeirri fullyrðingu tollstjóra, að lagaheimild skorti til að fella niður dráttarvexti. Þegar málsmeðferð hefur verið andstæð lögum leiði 12. gr. stjórnáskýringarlaga til þess að stjórnvöldum ber að hafa mistök sín í huga og gæta þess að borgarar líði ekki fyrir þau. Tollstjóri ber þessa skyldu rétt eins og önnur stjórnvöld.

Þá vísar kærandi til 25. gr. stjórnáskýringarlaga þar sem kveðið er á um heimild stjórnvalda til að afturkalla ákvarðanir sínar þegar:

1. Það er ekki til tjóns fyrir aðila eða
2. ákvörðun er ógildanleg.“

Ljóst sé er að 25. gr. stjórnáskýringarlaga veiti stjórnvöldum nokkuð svigrúm til mats. Við slíkt mat beri þeim að hafa meðalhófsreglu að leiðarljósi og huga að íþyngjandi eðli ákvörðunar, sbr. 12. gr. sömu laga. Ekki verði annað séð en að tollstjóra sé fyllilega heimilt að fella niður, afturkalla eða

lækka ákvörðun sína um dráttarvexti í ljósi framakominna annmarka á málsmeðferð með stoð í framangreindum lagaákvæðum.

Að mati kæranda kemur hér einnig til greina lögjöfnun frá 3. mgr. 108. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt og 6. mgr. 27. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, en bæði framangreind ákvæði kveða á um að fallið sé frá refsikenndum viðurlögum þegar ekki er við skattgreiðanda að sakast.

Ríkistollanefnd hefur haldið fundi um málið og nefndarmenn hafa kynnt sér þau gögn sem lögð hafa verið fram. Í máli þessu er deilt um réttmæti endurákvörðunar tollstjóra á alls 11 sendingum sem kærandi flutti inn á árinu 2003. Tollstjóri óskaði eftir gögnum frá kæranda í byrjun árs 2006 og sendi honum í febrúar s.á. bréf um að til endurákvörðunar gæti komi á 11 tollafgreiðslum. Var kæranda gefinn fimmtán daga frestur til að koma að athugasemdum. Kærandi ritaði fjármálaráðuneytinu bréf þar sem athugasemdum tollstjóra er mótmælt og fékk tollstjóri afrit af því bréfi. Það er svo 11. mars 2008 sem kæranda berst bréf frá tollstjóra um fyrirhugaða endurákvörðun gjalda af alls 11 vörusendingum. Var kæranda gefinn fimmtán daga frestur til að koma að athugasemdum. Hann nýtti sér ekki rétt til andsvara. Tollstjóri kvað upp úrskurð um endurákvörðun þann 11. apríl 2008 og var kæranda gert að greiða vangreidd aðflutningsgjöld ásamt dráttarvöxtum samtals 2.483.323,00 kr.

Kærandi gerir þá kröfu aðallega að úrskurður tollstjóra nr. 2/2008 verði ómerktur og til vara að ákvörðun um dráttarvexti verði lækkuð. Hann byggir aðalkröfu sína á því að alvarlegir annmarkar hafi verið á málsmeðferð tollstjóra. Úrskurðurinn hafi ekki verið nægjanlega rökstuddur og ekki hafi verið gætt ákvæða stjórnslulaga nr. 37/1993. Til vara er þess krafist að vaxtakrafa verði lækkuð.

Ef litið er fyrst til formreglna og meðferðar málsins hjá tollyfirvöldum liggur fyrir að um er að ræða nánar tilgreindar 11 vörusendingar sem fluttar voru til landsins á árinu 2003 í svokallaðri SMT tollafgreiðslu (þ.e. pappírslausum viðskiptum). Nefndin telur að um vörusendingar þessar og e.a. endurskoðun gjalda af þeim gildi 3. tl. 5. mgr. 99. gr. tollalaga nr. 55/1987, þ.e. að tollyfirvöld hafi heimild til að endurskoða tollafgreiðsluna í allt að sex ár talið frá tollafgreiðsludegi.

Það er mat ríkistollanefndar að tollyfirvöldum beri að hafa í huga meginreglu 1. mgr. 99. gr. tollalaga um fresti og málshraða, svo og almennar reglur stjórnslulaga sbr. lög 37/1993. Hér er einkum átt við málshraðareglu 9. gr., andmælarétt 13. gr. og almenna upplýsingaskyldu stjórnvalds ef afgreiðsla máls dregst á langinn af hálfu yfirvalda. Í þeim tilvikum sem hér eru til úrlausnar er það mat ríkistollanefndar að meðferð máls hafi tekið of langan tíma af hálfu tollyfirvalda, eða u.þ.b. 2 ár og 3 mánuði frá því að tollyfirvöld gerðu athugasemdir við tollafgreiðslur kæranda uns þau úrskurðuðu í málinu. Engin haldbær rök hafa verið færð fram af hálfu tollyfirvalda sem skýring á þessum drætti. Tollyfirvöld fóru ekki að stjórnslulögum um að tilkynna sbr. 2. mgr. 9. gr. um að upplýsa kæranda um gang málsins. Ríkistollanefnd tekur því undir kvörtun kæranda um seinagang í máli þessu.

Að mati ríkistollanefndar leiðir þessi dráttur af hálfu tollstjórans á Akureyri þó ekki til þess einn og sér að fella beri málið niður efnislega, en þessi málsmeðferð hefur áhrif á töku og útreikning dráttarvaxta sbr. hér síðar ef til endurákvörðunar kemur.

Ríkistollanefnd telur koma til greina að tollyfirvöld setji sér verklagsreglur um málsmeðferð og málshraða í málum þar sem gjöld eru endurákvörðuð.

Ríkistollanefnd tekur undir með kæranda að í úrskurði þeim sem hér er til umfjöllunar er ekki vitnað til lagaheimilda í úrskurðarorði og ekki er að finna lagatiltvitanir í EES samninginn á hvaða grundvelli hafnað er EUR tollmeðferð vörunnar. Á hitt ber hins vegar að líta að umræddar lagatiltvitanir koma fram í fyrirhugaðri endurákvörðun tollstjóra dags. 11. mars 2008. Kærandi svarar ekki bréfi tollstjóra um fyrirhugaða endurákvörðun og mótmælir ekki efnislega niðurstöðu tollstjóra í úrskurði hans dags. 11. apríl 2008. Í kæru kæranda til ríkistollanefndar eru ekki færð

nein efnisleg rök af hálfu kæranda fyrir því að fella beri úrskurð tollstjóra úr gildi. Eingöngu er byggt á því að tollstjóri hafi brotið stjórnsýslulög og tollalög með því að fara langt út fyrir eðlileg tímamörk. Jafnframt að úrskurður tollstjóra hafi verið formlega rangur og hroðvirknislega unninn.

Tollyfirvöld endurákvæða gjöld vegna tilgreindra vörusendinga á eftirfarandi efnislegum grunni. Endurákvörðun sína byggir tollstjórinn á Akureyri á því að tollpappírar hafi ekki uppfyllt ákvæði í 21. gr. EES samningsins en hann var lögfestur hér á landi með lögum nr. 2/1993. Í tilkynningu tollstjóra til innflytjanda, dags 21. febrúar 2006, um fyrirhugaða endurákvörðun er skilmerkilega tilgreint hvaða ástæður liggja að baki athugasemdum hans. Þar kemur fram að yfirlýsingar útflytjanda á vöruheikningi um uppruna vöru væru ófullnægjandi þar sem verðmæti upprunavara í vörusendingu væru yfir verðmætamörkum, undirskrift útflytjanda vantaði og að EUR heimildarnúmer væri ekki í samræmi við heimildarnúmer frá Svíþjóð.

Með vísan til framanritaðs staðfestir ríkistollanefnd úrskurð tollstjórans á Akureyri um endurákvörðun aðflutningsgjalda að öðru leyti en því að fella ber úr gildi ákvörðun um öryggisgjald, enda enginn rökstuðningur fyrir þeirri endurákvörðun. Þá ber að reikna dráttarvexti vegna endurákvörðunar frá 11. mars 2008 til greiðsludags. Niðurfellingu dráttarvaxta að öðru leyti byggir ríkistollanefnd á því að það er bersýnilega ósanngjarnt að kærandi greiði refsivexti vegna óeðlilegs afgreiðslutíma tollstjóra á málinu. Enda þótt umrædd endurákvörðun snúist um innflutning vöru sem átti sér stað í gildistíð tollaga nr. 55/1987 og ríkistollanefnd sé þar af leiðandi sammála tollstjóra um að tollalög nr. 55/1987 gildi um þetta tilvik, er rétt að líta til þess að samkvæmt núgildandi tollalögum nr. 88/2005 sbr. 1. mgr. 125. gr. tollalaga nr. 88/2005 sbr. 11. gr. ber að greiða dráttarvexti frá þeim tíma sem innflytjanda barst tilkynning um fyrirhugaðan úrskurð tollstjóra, þ.e. í þessu tilviki frá 11. mars 2008 til greiðsludags.

Samkvæmt framanrituðu kveður ríkistollanefnd upp svofelldan úrskurð, með vísan til 1. mgr. 118. gr. tollalaga nr. 88/2005 er hinn kærði úrskurður tollstjóra, nr. 2/2008 frá 11. apríl 2008, staðfestur að hluta. Endurákvörðun gjalda af 11 sendingum sem ekki uppfylltu ákvæði 21 gr. EES samningsins er staðfest. Endurákvörðun öryggisgjalds er felld úr gildi. Dráttarvextir skulu reiknast frá 11. mars 2008.