



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Høring - omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer

Vi viser til høring 19. desember 2014 fra Finansdepartementet, vedrørende forslag til omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer, med høringsfrist 19. mars 2015.

Nedenfor følger vår vurdering av de foreslåtte endringene. Kommentarene følger i hovedsak strukturen i høringsnotatet, og kun de punktene der vi har kommentarer, er tatt med. Når det gjelder de alternative modellene for fastsettelse og innberetning av trafikksikringsavgiften har vi tatt utgangspunkt i departementets anbefaling og legger til grunn faktureringsmodellen som valgt modell. Avslutningsvis vil vi i eget punkt redegjøre for konsekvenser av de foreslåtte endringene, samt enkelte andre forhold knyttet til forslaget.

1 Innledning - bakgrunn

Avgift skal etter forslaget kun betales når bilen er påregistrert, noe som er logisk dersom man legger til grunn at avgiften skal gjenspeile bruken. Slik fleksibilitet vil imidlertid gi et provenytnytap for staten.

9.5.1 Avgiftsobjekt – utgangspunkt

Vi er enige i den foreslåtte avgrensningen av avgiftsobjektet, som vi mener er en praktikabel avgrensning.

9.5.4 Kjøretøy hvor eier står som selvassurandør

Vi forstår høringsnotatet slik at fritakene i årsavgiften foreslås videreført i sin helhet for avgiften på trafikkforsikringer, samt at fritakene også gjøres gjeldende for de situasjoner der kjøretøy også er ansvarsforsikret.

Som påpekt i høringsnotatet er fritakene utformet i tråd med folkerettslige forpliktelser. At fritakene også er korresponderende med reglene etter bilansvarsloven § 16 finner direktoratet uproblematisk.

9.6 Verdiavgift eller stykkavgift

Vi er enig i at det er mest hensiktsmessig å utforme avgiften som en stykkavgift, sett opp mot de hensyn som bør vektlegges ved utforming av avgiftssystemet for denne avgiften.

9.7 Modeller for fastsettelse og innberetning av en særavgift på trafikkforsikringer

Avgiftsmyndighetenes IT-systemer for drift og innrapportering av særavgifter kan tilrettelegges for samtlige beskrevne modeller for fastsettelse og innberetning av trafikkforsikringsavgiften. Som nevnt innledningsvis forstår vi departementet dithen at faktureringsmodellen vil bli lagt til grunn som modell. Vi er enige i at denne modellen kan være mest hensiktsmessig for forsikringsbransjen. Også fra et særavgiftsteknisk ståsted har modellen fordeler; det er enkelt å konstatere hvilket års avgiftssats som skal legges til grunn ved fastsettelsen, det er nær sammenheng i tid mellom periodisering og overveltning, og avgiften omfatter faktisk tid som forsikringsselskapet er ansvarlig. Vi ser også at det er enkelte utfordringer, blant annet at forskjellige forsikringstakere vil komme til å betale forskjellig avgiftssats på grunn av tidspunktet for hovedforfall m.v. og at det vil måtte forekomme etteroppgjør som følge av avregistrering m.v. Dette mener vi imidlertid enkelt kan håndteres med forsikringsselskapenes og avgiftsmyndighetenes IT-løsninger.

9.9 Nærmere om uerholdelige fordringer

Det påpekes i høringsnotatet at det kan oppstå tilfeller der forsikringsavtalen misligholdes, og forsikringsselskapet står ansvarlig selv om ikke premien er betalt. Departementet har i den forbindelse foreslått en løsning der selskapene tillates å gjøre fradrag for tidligere innberettet avgift for forsikringer som ikke har latt seg inndrive.

Når det gjelder departementets valg av løsning er direktoratet av den oppfatning at fradrag for uerholdelige fordringer ikke harmonerer med systemet for de øvrige særavgiftene. Det er etter dagens regelverk ikke mulig med etterfølgende korrigeringer av

avgift, med mindre varen kommer i retur og kan tilgangsføres i lagerregnskapet. En slik adgang for den foreslåtte avgiften vil følgelig bryte med særavgiftssystemet generelt sett.

Frem til 1. januar 1996 fulgte det imidlertid av forvaltningspraksis at registrerte tilvirkere og registrerte importører kunne få refundert avgift som var inkludert i fordring som var uerholdelige. Refusjon ble bare gitt for salg til detaljhandler, og søknad måtte sendes tolldistriktssjefen. Det ble stilt krav til særlig dokumentasjon av uerholdeligheten.

I Budsjettinnstillingen til Stortinget nr.13 (1995-1996) ble ordningen foreslått opphevet. Ordningen ble ansett prinsipielt uheldig fordi den blant annet innebar en fare for avgiftsmotiverte spekulasjoner. Det ble lagt vekt på at den avgiftspliktige var nærmest til å bære økonomisk tap knyttet til virksomhetens kredittvurderinger. Videre ble det lagt vekt på at avgiftsobjektet faktisk ble forbrukt, og derfor burde beskattes. Fra 1. januar 1996 var det derfor ikke anledning til å refundere avgift ved uerholdelige fordringer.

På side 38 i høringsnotatet viser departementet til at trafikkforsikringsavgiften vil gjelde en tjeneste, og således skille seg fra de øvrige avgiftene. Som det fremgår av Stortingets innstilling ble det blant annet vektlagt ved opphevingen av nevnte ordning at avgiftsobjektet faktisk ble forbrukt, og derfor burde beskattes. Tilfeller med uerholdelige fordringer på trafikkforsikringsavgift er en sammenlignbar situasjon, da bilen faktisk blir brukt på veien og på den måten har utløst plikt til å tegne eller inneha forsikring. Det fiskale formålet med avgiften ivaretas da best ved at det også i disse tilfellene må betales avgift.

Det presiseres også i høringen at det kan knytte seg administrative kostnader til etterfølgende korrigeringer i avgiftsoppgaven på grunn av uerholdelige fordringer. For å ivareta hensynet til en enkel avgiftsforvaltning, bør det i utgangspunktet ikke åpnes for etterfølgende korrigeringer på grunn av uerholdelige fordringer. Forsikringsselskaperens mulighet for fradrag innebærer at mye av insitamentet til å inndrive avgiften blant sine kunder vil falle bort. Dette kan potensielt medføre særlig fare for provenyrtap for staten. Selskaperens tap som følge av uerholdelige fordringer kan prinsipielt sett overveltes kundene ved eksempelvis økte premier.

9.10 Antall avgiftsterminer

Departementet legger til grunn i høringsnotatet at særavgiftsforskriftens system med månedlige terminer også gjøres gjeldende for trafikkforsikringsavgiften. Direktoratet bemerker at vi er enig i en slik løsning. Det påpekes at nevnte ordning i stor grad samsvarer med de øvrige særavgiftene med det utgangspunkt at alle registrerte

må man foreta avstemminger av lagerregnskapet, som pliktes ført i medhold av særavgiftsforskriften § 5-8, der det fremgår at «regnskapet skal innrettes slik at omfanget av de avgiftspliktige varene lett kan kontrolleres og påvises».

Innenfor dagens årsavgift har man gjennom blant annet ordningen med solidaransvar og registreringsperre og/eller avskilting liten grad av risiko for mislighold av avgiftskravene. Disse virkemidlene vil ikke være tilgjengelige i trafikkforsikringsavgiften. Avskilting på grunn av manglende forsikring vil imidlertid fortsette som i dag. Det kan uansett bli et endret kontrollbehov.

Videre nevnes det at det også vil være behov for noe saks- og klagebehandling, samt eventuell domstolsbehandling i tilknytning til omleggingen. Hvor stort dette behovet vil være er ikke utredet nærmere.

12.6 Konsekvenser for veimyndighetene

Det sies i høringsnotatet at veimyndighetenes ressursbruk vil kunne reduseres ved at det ikke lenger vil være behov for å oppdatere opplysninger knyttet til årsavgiften i motorvognregisteret. Veimyndighetenes ressursbruk må imidlertid ses i sammenheng med den økte fleksibiliteten som er foreslått, og som antagelig vil føre til en økt mengde av- og påskiltinger. Dette vil øke mengden opplysninger som må oppdateres i motorvognregisteret. Vegmyndighetene plikter å ta vare på kjennemerker i 6 måneder og har utgifter til oppbevaring og administrasjon rundt dette. Dersom en avregistrering også vil medføre større grad av avgiftsfritak, må det forventes en økning i antall kjøretøy som avregistreres i korte perioder. Dersom man legger til grunn en økning på 30 pst., har Vegdirektoratet i 2012 oppgitt et økt ressursbehov på 9 årsverk. Blir økningen 50 pst., vil økt ressursbehov utgjøre 15 årsverk. Kostnader knyttet til økte årsverk kan med dette anslås til mellom 6,8 og 11 millioner kroner.

Til Stortingets vedtak om avgift på trafikkforsikringer § 1:

I forslaget til ordlyd benyttes uttrykket «innenlandsregistrerte motorvogner». Dette i motsetning til Stortingets vedtak om årsavgift § 1 hvor uttrykket «innenlandsregistrerte kjøretøy» benyttes.

Selv om uttrykket «kjøretøy» har videre betydning enn «motorvogner», antar vi at dette ikke vil medføre noen materiell endring, siden det ikke lenger oppkreves årsavgift for campingtilhengere eller andre kjøretøy som faller utenfor begrepet «motorvogner».

Til ny § 3-20-1 i forskrift om særavgifter:

Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at avgiftsplikten ikke omfatter «forsikringer på kjøretøy med utenlandske kjennemerker». Dette følger også av stortingsvedtaket § 1, da slike kjøretøy ikke vil være «innenlandsregistrerte». Vi antar imidlertid at bestemmelsen er inntatt av informasjonshensyn.

Til ny § 3-20-2 i forskrift om særavgifter:

Det finnes ikke noen tilsvarende bestemmelse om vurdering av avgiftsgruppe mv. i årsavgiftsregelverket i dag, men bestemmelsen sammenfaller langt på vei med § 2-1 i forskrift om engangsavgift på motorvogner – den eneste forskjellen er at § 2-1 avslutter slik: «... med de presiseringer og tillegg som følger av kapittelet her».

Kapittel II i forskrift om engangsavgift på motorvogner gir definisjoner av *varebil klasse 1* (§ 2-2), *varebil klasse 2* (§ 2-3), *kombinert bil* (§ 2-4), *campingbil* (§ 2-5) og *lastebil* (§ 2-6). Disse kjøretøyene har etter forslaget til stortingsvedtak § 1 samme avgiftssats.

Det er likevel mulig at presiseringen fra forskrift om engangsavgift på motorvogner § 2-1 bør tas inn i forskrift om særavgifter § 3-20-2, for eksempel slik:

«Ved vurdering av hvilken avgiftsgruppe motorvogner skal henføres under, legges definisjonene av motorvogngruppene og de øvrige tekniske krav som følger av vegmyndighetenes regelverk til grunn *med de presiseringer og tillegg som følger av forskrift 19. mars 2001 nr. 268 om engangsavgift på motorvogner kapittel II.*»

Til ny § 3-20-4 i forskrift om særavgifter:

I forslaget til ny § 3-20-4 andre ledd fremgår det at avgiften beregnes «etter de satser og regler som gjelder på tidspunktet for utstedelse av salgsdokumentasjonen ved tegning og fornyelse (hovedforfall) av trafikksikring». Vi legger til grunn at dette er det samme som produksjonstidspunkt.

14. Direktoratets øvrige kommentarer til forslaget*Avvikling av årsavgiften og forholdet til Toll/Skatt-programmet*

Enkelte av Toll- og avgiftsetatens oppgaver er besluttet overført til Skatteetaten i 2016. Trafikksikringsavgiften vil inngå i det ordinære særavgiftssystemet som én av flere avgifter der den avgiftspliktige selv fastsetter avgiftsgrunnlaget, beregner avgiften og innberetter denne til avgiftsmyndighetene. Vi ser ikke at denne avgiften skiller seg avgiftsrettslig eller -teknisk nevneverdig fra de øvrige særavgiftene.

Direktoratet ser at den samlede avgiftsbelastningen i 2016 for hver enkelt bileier, kan oppleves som høyere enn et normalår, da det i løpet av 2016 først skal innbetales ordinær årsavgift for avgiftsåret 2016, og deretter forskudd på trafikkforsikringsavgift for deler av avgiftsåret 2017. Dette vil imidlertid utliknes i 2017, da det ikke påløper noen årsavgift, og trafikkforsikringsavgiften først påløper (overveltes) ved hovedforfall, eventuelt ved den enkelte termin.

Toll- og avgiftsdirektoratet ser selve innfasingen av avgiften som uproblematisk.

12.1 Statens inntekter

Det er påpekt i høringsnotatet at omleggingen fra årsavgift til trafikkforsikringsavgift kan medføre et provenytnap på ca kr 675 millioner årlig. Toll- og avgiftsdirektoratet ser at det i tillegg til dette kan påløpe provenytnap som følge av at det ikke lenger blir mulig å motregne avgiften i krav mot den enkelte motorvogn.

12.3 Konsekvenser for forsikringsselskapene

Vi ser at den foreslåtte endringen vil medføre noe mer arbeid for forsikringsselskapene, men legger til grunn at kostnadene ved dette overveltes på forsikringstakerne.

12.5 Konsekvenser for avgiftsmyndighetene

Omlegging av årsavgiften har for avgiftsmyndighetene den største konsekvens at istedenfor å skulle forholde seg til ca. 3,5 mill. avgiftssubjekter vil disse nå bli samlet til i overkant av ca. 30, hvor det nå er forsikringsselskapene som blir stående som avgiftssubjekter og således de som er avgiftspliktige ovenfor avgiftsmyndighetene. Dette innebærer en forenkling og besparelse ved avgiftsmyndighetenes forvaltning av avgiften. I forbindelse med omleggingen vil det likevel knytte seg visse kostnader til systemutvikling, administrasjon mv. Det er tidligere sett på muligheten for å legge om årsavgiften slik at den blir mer fleksibel. En slik omlegging ville kreve investeringer i IKT-løsning mv., samt innebære et provenytnap. Noen av disse utfordringene vil imidlertid også gjøre seg gjeldende under et system med trafikkforsikringsavgift. Som følge av omlegging til trafikkforsikringsavgift vil forsikringsbransjen påføres IKT-kostnadene.

Det kan være visse kontrollmessige utfordringer knyttet til den foreslåtte endringen. Uavhengig av hvilken modell for fastsettelse og innberetning som velges, vil det bak en innberettet særavgiftsoppgave ligge til grunn en relativt stor mengde enkeltstående transaksjoner/beløp. Avhengig av antall forsikringsselskaper og terminer, kan en avgiftsoppgave potensielt representere hundretusener av transaksjoner. I en etterkontroll

virksomheter etter særavgiftsforskriften § 6-1 er pliktig å sende avgiftsoppgave til tollregionen innen den 18. påfølgende måned.

Direktoratet er oppmerksom på at månedlige avgiftsoppgaver i noe grad vil være krevende å håndtere for forsikringsselskapene. Etter vårt syn, og som presisert av departementet avhjelpes dette imidlertid i stor grad av de allerede eksisterende systemer for beregning av premiekrav selskapene sitter på, og at innberetning av avgift følgelig vil kunne skje tilnærmet maskinelt når de systemmessige endringer er på plass.

Videre påpeker direktoratet at månedlige terminer i stor grad vil avhjelpe en situasjon der staten har store utestående beløp hos de avgiftspliktige. Det poengteres at konsekvensen ved at en enkelt avgiftspliktig misligholder sine forpliktelser overfor avgiftsmyndighetene, vil være atskillig større enn etter dagens ordning med årsavgift. Kortere intervallterminer tilsier følgelig i tilfelle av konkurs hos et forsikringsselskap at forholdet kan oppdages på et tidligere tidspunkt og derfor begrense statens tap. Det påpekes imidlertid at det ikke er noe systemteknisk i veien for å velge andre terminlengder.

I det tilfelle departementet finner det hensiktsmessig å gå for en annen løsning enn månedlige avgiftsoppgaver, mener direktoratet en løsning med kvartalsvise innrapporteringer i tråd med slik avgiftene er for elektrisk kraft og NO_x, som en tilfredsstillende løsning, men kvartalsmessige terminer har likviditets- og renteinntektskonsekvenser sammenlignet med månedlige terminer

9.11 Nærmere om overvelting av avgift - spesifisering av avgift i premiekravene

Det sies i høringsnotatet at det ikke bør settes krav til spesifisering av avgiften i faktura til forsikringstaker. Dette harmonerer med de øvrige særavgiftene. Avgiften erstatter imidlertid årsavgiften, der den avgiftspliktige ikke vil være i tvil om hvilken avgift kjøretøyet utløser. For forsikringstakerne vil det av opplysningshensyn være en fordel at den delen av forsikringspremien som relaterer seg til avgiften, blir spesifisert i fakturaen. Forsikringstaker blir også mer bevisst på at kjøretøy utløser ulik avgift med bakgrunn i den miljømessige innretningen av avgiften. Vi mener at det i kontrolløyemed er tilstrekkelig med reglene i særavgiftsforskriften § 5-8, som sier at regnskapet skal innrettes slik at omfanget av de avgiftspliktige varene lett kan kontrolleres og påvises. Forsikringsselskapene må selv sørge for at det er sporbarhet mellom avgiftsinnberetningen og de enkelte avgiftspliktige forsikringsavtalene. Idet forsikringsselskapene vil måtte ha oversikt over hvilken avgift forsikring av det enkelte kjøretøy utløser, antas det at en spesifisering av denne på fakturaen ikke vil gi merarbeid

for forsikringsselskapene. Som et bidrag til å redusere sannsynligheten for at forutsatt lav prisfølsomhet i forsikringsmarkedet medvirker til meroverføring av kostnader til forsikringstakerne, kan spesifisering på faktura være et godt alternativ.

9.12 Innkreving av avgift og forsikringspremie

I 2014 ble 99 % av årsavgiftskravene betalt. I forbindelse med dagens administrering av årsavgiften koster dette staten årlig anslagsvis 52 millioner kroner, fordelt på Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevingssentral. (Angitt til 62 millioner kroner i departementets høringsnotat). Dette utgjør ca. 5,2 promille av samlet avgift. Innkreivingskostnaden pr. årsavgiftskrav utgjør ca. 13 kroner.

Når det gjelder innkreivingsløpet for trafikkforsikringsavgiften vil denne bli som de øvrige særavgiftene. Dette innebærer at ved uteblitt betaling blir det sendt ut purring og eventuelt overført til innfordring. Forsikringsselskapene vil til en viss grad kunne sikre seg mot tap ved manglende premiebetaling, ved at de vil kunne trekke tilbake forsikringsgarantien. Dette vil kunne lede til inndragning av kjennetegn og vognkort. Systemet er således en indirekte videreføring av dagens årsavgiftssystem. I tillegg vil forsikringsselskapene eventuelt kunne gjøre fradrag i avgiftsinnberetningen for uerholdelige fordringer, jfr. det som sies ovenfor i pkt. 9.9.

Forsikringsselskapene må forventes å få noe økte innkreivingskostnader enn det man har i dag.

9.13 Omleggingens betydning for forsikringsvilligheten - TFF-ordning

Direktoratet anser det som hensiktsmessig å innføre en ordning i regi av Trafikkforsikringsforeningen (TFF). Pliktig avgift fra uforsikrede kjøretøy, vil i så måte gjøre TFF avgiftspliktig på lik linje med forsikringsselskapene. Faktura bør for disse tilfellene utstedes månedlig, og legges til grunn for innrapportering av avgift for den aktuelle terminen.

10 Innfasing av avgiften

I utgangspunktet skal det utskrives ordinære årsavgiftskrav i 2016, samtidig som innfasingen av trafikkforsikringsavgiften skal begynne i samme år (med innbetaling av forskudd for avgiftsåret 2017). På høringsnotatets side 41 fremgår det at omleggingen ikke vil «... øke den samlede avgiftsbelastningen for den enkelte bileier». Samtidig vises det til et eksempel på side 43 hvor bileiere som har hovedforfall 1. juli 2016, også vil måtte forskuddsbetale trafikkforsikringsavgift for perioden 1. januar til 30. juni 2017.

I forbindelse med den foreslåtte endringen forventer vi at det vil være noe etterarbeid med årsavgiften. Blant annet vil det være behov for tilgang til dagens datasystemer etter avvikling av årsavgiften for å ivareta behandling av utestående restanser og oppdatering av Autosys med skyldig avgift, samt eventuelt overføring av krav til SI mv.

Med hilsen

Linn Murem Humerfelt
fung. avdelingsdirektør

Tone K. Gårdsmoen
fung. underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.