

Saksnr. 13/ 5262

18.12.2014

Høringsnotat -

Omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikforsikringer

Innhold

1	Innledning - bakgrunn	5
2	Gjeldende regelverk.....	6
2.1	Årsavgift.....	6
2.2	Vektårsavgift	8
3	Tidligere utredninger.....	9
3.1	Bilavgiftsutvalget (1972-1975)	9
3.2	Årsavgiftsutvalget (1979)	10
3.3	Arbeidsgrupperapporten om bilavgifter (2003)	10
4	Tidligere avgifter på forsikringskontrakter i Norge	11
4.1	Stempelavgift på forsikringskontrakter	11
4.2	Trafikkskadeavgiften	11
5	Forsikringsavgifter i andre land	12
5.1	Generelt	12
5.2	Danmark	12
5.3	Sverige	14
6	Forsikring av motorvogner	15
6.1	Regulering av forsikringsvirksomhet	15
6.2	Trafikkforsikringsforeningen	16
6.3	Forsikring av kjøretøy	16
6.4	Forsikringsselskapenes rutiner for beregning, produksjon og utsendelse av premiekrav	18
6.5	Uforsikrede kjøretøy	19
7	Registrering av kjøretøy i det sentrale motorvognregisteret	20
7.1	Det sentrale motorvognregisteret.....	20
7.2	Registrering- og avregistrering av kjøretøy	21
8	EØS-rettslige forhold	22
9	Ny avgift på trafikkforsikringer som avløser årsavgiften – departementets vurderinger.....	23

9.1	Hensyn ved utformingen av en avgift på trafikkforsikringer	23
9.2	Likheter og forskjeller mellom årsavgiften og forsikringssystemene	23
9.3	Avgrensning mot vektårsavgift	24
9.4	Avgiftssubjekt – hvem som er ansvarlig for avgiften	24
9.5	Avgiftsobjekt – hva som avgiftslegges.....	25
9.5.1	Utgangspunkt	25
9.5.2	Campingtilhengere.....	25
9.5.3	Utenlandsregistrerte kjøretøy og kjøretøy underlagt særskilte registreringsbestemmelser	26
9.5.4	Kjøretøy hvor eier står som selvassurandør.....	26
9.5.5	Særlige fritak i årsavgiften.....	27
9.5.6	Særlig om flåteavtaler	28
9.6	Verdiavgift eller stykkavgift.....	28
9.7	Modeller for fastsettelse og innberetning av en særavgift på trafikkforsikringer	29
9.7.1	Innledning	29
9.7.2	Beholdningsmodellen	31
9.7.3	Forsikringsdøgnmodellen	32
9.7.4	Faktureringsmodellen	34
9.7.5	Departementets anbefaling av modell.....	35
9.8	Tidspunktet for beregning og periodisering av avgift	36
9.9	Nærmere om uerholdelige fordringer.....	37
9.10	Antall avgiftsterminer	39
9.11	Nærmere om overvelting av avgift – spesifisering av avgiften i premiekravene.....	39
9.12	Innkreving av avgift og forsikringspremie	40
9.13	Omleggingens betydning for forsikringsvilligheten – TFF-ordning	41
10	Innfasing av avgiften	42
11	Iverksettelse.....	44
12	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	45

12.1	Statens inntekter.....	45
12.2	Konsekvenser for bileiere og forsikringstakere	47
12.3	Konsekvenser for forsikringsselskapene.....	48
12.4	Konsekvenser for forsikringsselskapenes kapitalkrav – Solvens II.....	49
12.5	Konsekvenser for avgiftsmyndighetene	50
12.6	Konsekvenser for veimyndighetene.....	51
13	Forslag til regelendringer	51

1 INNLEDNING - BAKGRUNN

Departementet har igangsatt et arbeid med sikte på en teknisk omlegging av årsavgiften, hvor årsavgiften erstattes med en særavgift på trafikksikringer. Avgiften foreslås bygd opp som en ordinær særavgift der avgiftsplikten legges på forsikringsselskap med konsesjon til å drive forsikringsvirksomhet i Norge, som igjen velter avgiftsbyrden over på sine kunder sammen med premieinnbetalingene. Det er avtalen om obligatorisk ansvarsforsikring som vil utløse avgiftsplikt for forsikringsselskapene.

Bakgrunnen for arbeidet har vært å forenkle og effektivisere administreringen av årsavgiften, som er den særavgiften med de høyeste administrative kostnadene for staten. Dette er en konsekvens av at avgiften skrives direkte ut til om lag 3,5 mill. bileiere. Innenfor dagens årsavgift er det vanskelig å redusere de administrative kostnadene. Tvert imot vil ønskede endringer i årsavgiften medføre økninger i de administrative kostnadene. Dette vil for eksempel være tilfelle dersom årsavgiften skal deles i flere terminer, eller på andre måter gjøres mer fleksibel.

En samordning av årsavgiften med ansvarsforsikringen vil ha fordeler for bileierne. Avgiften vil bli inkludert i forsikringspremien, slik at bileierne etter en omlegging vil kunne forholde seg til én faktura. Videre imøtekommer omleggingen et lenge etterspurt mål om økt fleksibilitet i årsavgiften. Fleksibiliteten vil bli ivaretatt både ved at trafikksikringsavgiften tilpasses den tiden kjøretøyet er forsikret/påregistrert, og ved at avgiftsbelastningen om ønskelig kan fordeles over hele året for forsikringstakere som velger å betale forsikringspremien i flere terminer, for eksempel månedlig.

Som et målrettet tiltak for å redusere omfanget av uforsikrede kjøretøy, vurderes etablert en ordning i regi av Trafikkforsikringsforeningen for å kreve inn tvungen forsikringspremie av eiere av uforsikrede kjøretøy som ikke er avregistrerte.

I høringsforslaget er det lagt opp til at den nye avgiften skal ha samme struktur og nivå som dagens årsavgift. Den økonomiske belastningen for den enkelte bileier vil dermed bli den samme som i dag. Eventuelle endringer i satser og struktur, vil være gjenstand for årlige prioriteringer ved de årlige budsjettbehandlingene.

I høringsforslaget er det lagt opp til at Stortinget skal kunne vedta at innfasingen av en ny trafikksikringsavgift starter 1. januar 2016. Etter en slik tidsskisse, vil 2016 bli det

siste året det kreves inn årsavgift. Fra samme tidspunkt vil forsikringsselskapene starte innkrevingen av avgift for forsikringskontrakter som gjelder for 2017. Innføringen av en ny avgift på forsikringskontrakter vil kreve endringer i forsikringsselskapenes systemer, og det må avklares nærmere i hvilken grad selskapene vil være i stand til å implementere de nødvendige endringer innenfor dette tidsløpet. Departementet understreker at regjeringen og Stortinget uansett vil måtte ta endelig stilling til omleggingen i den ordinære budsjettprosessen, og det er foreløpig ikke tatt endelig stilling til når omleggingen eventuelt skal gjennomføres.

I Sundvolden-erklæringen er det lagt opp til at deler av årsavgiften skal øremerkes til utbyggingsselskap for veg. Omleggingen fra årsavgift til trafikkforsikringsavgift er ikke til hinder for at deler av avgiften fortsatt kan øremerkes utbyggingsselskapet.

Under arbeidet med å utrede en avgift på trafikkforsikringer har Finansdepartementet vært i dialog med forsikringsbransjen. Bransjen har kommet med nyttige innspill som har inngått i utredningen. Dette er imidlertid ikke ment å begrense høringsinstansenes mulighet for å komme med uttalelser og innspill.

2 GJELDENE REGELVERK

2.1 Årsavgift

Reglene om årsavgiften følger av Stortingets vedtak om årsavgift, lov 19. juni 1959 nr. om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (motorvognavgiftsloven), og forskrift 4. juli 1986 nr. 1433 om årsavgift på motorvogn.

Årsavgiften pålegges innenlandsregistrerte kjøretøy med tillatt totalvekt mindre enn 7500 kg. De avgiftspliktige kjøretøyene er delt inn i avgiftsgrupper med ulike satser, avhengig av type kjøretøy. Inndelingen er gitt i avgiftsvedtaket § 1, og er som følger (satser for 2014 i parentes):

- Personbiler, varebiler, campingbiler, busser, kombinerte biler, lastebiler, trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg og årsprøvekjennemerker for kjøretøy (3 490 kroner for dieselskjøretøy uten fabrikkmontert partikkelfilter per år, 2 995 kroner for de øvrige kjøretøyene i denne klassen, samt årsprøvekjennemerker for kjøretøy).
- Campingtilhengere med egenvekt over 350 kg (1 120 kroner per år).

- Motorsykler (1 835 kroner per år).
- Traktorer, mopeder, veterankjøretøy, elbiler mv. (425 kroner per år).

I vedtaket § 2 er det avgiftsfritak for diplomatbiler, motorvogner registret på Den nordiske investeringsbanken og NATO, motorvogner registret til bruk på Svalbard, campingtilhenger som er eldre en 30 år, og motorvogner som er stjålet i løpet av året.

Årsavgiften skrives ut en gang i året, med forfall den 20. mars. Det er den enkelte bileier som er ansvarlig for innbetaling av avgiften. Det betales full avgift for kjøretøy som er registrert i motorvognregisteret pr. 1. januar, eller som registreres i løpet av første halvår. For kjøretøy som registreres i løpet av annet halvår betales halv avgift.

Årsavgiften har ingen direkte sammenheng med bruken av kjøretøyet. Enkelte av bestemmelsene i årsavgiften bygger imidlertid i en viss grad på en slik sammenheng. For det første skal det bare betales halv avgift for kjøretøy som registreres i annet halvår. Videre er kjøretøy som leveres til vraking innen avgiftens forfall, fritatt for avgift. For kjøretøy som leveres til vraking mellom avgiftens forfall og 1. juli, betales halv avgift. Det er også en refusjonsordning hvor avgiften refunderes forholdsmessig for kjøretøy som har blitt stjålet i løpet av året.

Årsavgiften er en fiskal avgift, og avgiftens størrelse har i utgangpunktet ingen sammenheng med hvilke eksterne kostnader som bilbruken påfører samfunnet i form av forurensning, støy, veislitasje eller ulykker. Det er drivstoffavgiftene som er ment å ta hensyn til de eksterne kostnadene. Med virkning fra 1. januar 2008 ble imidlertid årsavgiften gitt en miljømessig innretning (miljødifferensiering) ved at den for dieselmotorer uten fabrikkmontert partikkelfilter, ble satt 430 kroner høyere enn for andre kjøretøy i avgiftsgruppe a. Differensieringen ble i første rekke innført for å redusere utslipp av partikler.

For 2014 er årsavgiften anslått å gi et proveny på om lag 10 mrd. kroner. Forvaltningen av årsavgiften er samlet hos Oslo og Akershus Tollregion.

Årsavgift som ikke betales innen forfall forhøyes med 250 kroner. For kjøretøy som er avgiftspliktige med lav sats etter stortingsvedtaket § 1 bokstav f forhøyes avgiften med 50 kroner. Etter lov 20. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) § 14-1 er krav om årsavgift tvangsgrunnlag for

utlegg. Ubetalte krav blir krevd inn gjennom Statens innkrevingsentral etter gjennomført purreløp hos tollvesenet.

Dersom årsavgiften ikke betales, kan tollregionen pålegge at bruken av kjøretøyet stanses, se skattebetalingsloven § 14-11 og forskrift 21. desember 2007 nr. 1766 til utfylling og gjennomføring mv. av skattebetalingsloven (skattebetalingsforskriften) §§ 14-11-1 til 14-11-6. Stansingen skjer ved at kjennemerker inndras og/eller at kjøretøyet nektes påregistrert eller omregistrert på ny eier før skyldig årsavgift er betalt. Stansede kjøretøy kan ikke påregistreres eller omregistreres på ny eier før utestående avgift er betalt. Tollvesenet har hovedansvaret for avskilting av kjøretøy. Politi og veimyndigheter kan etter fullmakt også gjennomføre avskilting ved manglende innbetaling av avgift. De samme myndigheter gjennomfører for øvrig også avskilting ved manglende trafikksikring, og dersom periodisk kjøretøykontroll (EU-kontroll) ikke er gjennomført. Adgangen til å stanse bruken av kjøretøyet er et effektivt virkemiddel for å inndrive avgiften, og er med på å holde antallet krav som må oversendes til ordinær inndrivelse nede.

2.2 Vektårsavgift

Kjøretøy med tillatt totalvekt på minst 7500 kg er ikke omfattet av årsavgiften. I stedet skal det svares vektårsavgift. Reglene om vektårsavgift følger av Stortingets vedtak om vektårsavgift, motorvognavgiftsloven, og forskrift 29. juni 2000 nr. 688 om vektårsavgift (vektårsavgiftsforskriften).

Vektårsavgiften består av to komponenter. En vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Den vektgraderte årsavgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt, fjæringssystem og antall aksler. Denne graderingen er utformet slik at det tas hensyn til veislitasje. Den miljødifferensierte årsavgiften graderes etter kjøretøyets totalvekt og hvilke utslippskrav kjøretøyene oppfyller. Utslippskravene følger EURO-klassifiseringen i forskrift 4. oktober 1994 nr. 918 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) som oppstiller krav til maksimalt utslipp av blant annet nitrogenoksider og partikler.

Avgiften gjelder for hele kalenderåret, men skrives ut i to terminer per år, med halv avgift per termin. Avgiften skrives ut til de kjøretøyene som står registrert i motorvognregister 1. januar og 1. juli, eller registreres i løpet av året. Etter

vektårsavgiftsforskriften § 11 kan tollregionen etter søknad refundere avgift forholdsmessig for kjøretøy som blir avregistrert og står avregistrert ut terminen.

Vektårsavgiften er relativt lik årsavgiften i utforming og funksjon, men har en annen begrunnelse og formål. Mens årsavgiften er fiskal avgift, er vektårsavgiften også ment å stille brukeren ovenfor de eksterne kostnadene som bruken påfører samfunnet, veislitasje og helse- og miljøkostnader. Dette viser seg i satsstrukturen. Der vektårsavgiften er gradert etter flere parametere og med stort spenn i satsene, har årsavgiften flate satser for de enkelte kjøretøygruppene. Vektårsavgiften ble innført i 1993 og erstattet sammen med autodieselavgiften¹, den tidligere kilometeravgiften.

Vektårsavgiften er anslått å gi staten inntekter på om lag 370 mill. kroner i 2014. Vektårsavgiften administreres av Tollregion Midt-Norge avdeling for vektårsavgift og vrakpant.

3 TIDLIGERE UTREDNINGER

3.1 Bilavgiftsutvalget (1972-1975)

NOU 1975:42, «Motorvognavgiftene» ble avgitt 8. april 1975, og var ledd i en større drøfting av bilismen og motorvognavgiftene i Norge. Utvalget anbefalte en omlegging av bilavgiftene basert på kostnadsansvarsprinsippet, og foreslo blant annet å redusere engangsavgiften, mot å øke drivstoffavgiftene og kilometeravgiften. Utvalget foreslo også å sløyfe årsavgiften på personbiler, under henvisning til at den hadde liten samferdselsmessig betydning, var arbeidskrevende og hadde høye administrasjonskostnader.

Finansdepartementets vurdering av NOU 1975:42 ble lagt frem i en egen stortingsmelding, St. meld. nr. 44 (1976-77). Finansdepartementet sa seg enig i at avvikling av årsavgiften ville gi en betydelig forenkling av avgiftssystemet. Departementet fant under henvisning til avgiften var en fiskalavgift, som måtte fastlegges ut fra hensynet til inntektsfordeling og skattlegging generelt, samt ønsket om å gjennomføre andre lempninger i den indirekte beskatningen, ikke å kunne gå videre med forslaget. Som ledd i et forenklingstiltak tilrådte imidlertid departementet

¹ Jf. Stortingets vedtak om veibruksavgift på drivstoff § 1 første ledd bokstav b

at årsavgiften ble omformet og innkrevet i tilknytning til ansvarsforsikringen. I sin innstilling sa Finanskomiteen seg enig i at slik omlegging burde bli vurdert.

Finansdepartementet nedsatte etter dette et utvalg med representanter fra blant annet forsikringsbransjen for å utrede tekniske sider ved en omlegging (Årsavgiftsutvalget), se omtale i St. prp. nr. 1 (1977-78) Skatter og avgifter til statskassen.

3.2 Årsavgiftsutvalget (1979)

Årsavgiftsutvalget ble nedsatt i 1977 og hadde som oppdrag å vurdere tekniske muligheter for å samordne årsavgiften og ansvarsforsikringen. Utredning ble avgitt 26. juni 1979². Utvalget konkluderte med at det ville være mulig å knytte årsavgiften sammen med ansvarsforsikringen, og at en eventuell samordning burde skje i form av en fast avgift (kronesats per kjøretøy). Utvalget tok ikke stilling til hvorvidt en slik omlegging burde gjennomføres.

Under henvisning til utredningen og høringsuttalelsene til denne, fant ikke departementet grunnlag for å gå videre med arbeidet.

3.3 Arbeidsgrupperapporten om bilavgifter (2003)

Etter anmodning fra Stortinget ble det nedsatt en arbeidsgruppe i 2002 som skulle vurdere og komme med forslag til endringer av engangsavgiften tilpasset ny teknologi slik at optimale miljø- og sikkerhetsforbedringer oppnås. I arbeidsgruppens rapport³ ble også årsavgiften behandlet, og gruppen anbefalte blant annet at denne ble miljødifferensiert og samordnet med den dagjeldende trafikkskadeavgiften (se nedenfor). Gruppen viste til at avgiftene var svært like med hensyn utforming, og at ressursmessige hensyn talte i mot å ha to såpass like avgifter. Arbeidsgruppen skisserte tre samordningsalternativ; 1) legge trafikkskadeavgiften inn i årsavgiften, 2) legge årsavgiften inn i trafikkskadeavgiften, og 3) utforme en ny forsikringsavgift. Det ble ikke gitt noen nærmere vurdering av de tre alternativene. Arbeidsgruppen påpekte imidlertid at det ved valg av alternativ bør legges vekt på de administrative kostnader, og at avgiften utformes slik at det blir sammenheng mellom avgiften og bruken. Videre at samordningen gir muligheter for å innføre miljødifferensiering av avgiften.

² Årsavgifter på motorvogner MM. Fra et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet 26. juni 1979.

³ Bilavgifter, Rapport fra en arbeidsgruppe, avgitt til Finansdepartementet 30. april 2003

4 TIDLIGERE AVGIFTER PÅ FORSIKRINGSKONTRAKTER I NORGE

4.1 Stempelavgift på forsikringskontrakter

Før 1975 ble det ilagt stempelavgift på forsikringskontrakter som gjaldt personer, fast eiendom, og andre formuesgjenstander. Livs-, ulykkes- og brannforsikringer, garantiforsikringer, gjenforsikringer, samt krigsforsikring av fartøyer der forpliktelsen helt eller delvis var garantert av staten, var unntatt avgiftplikt. Den generelle satsen var 50 øre per kontrakt. Det gjaldt særlige satser for transport- og sjøforsikringer.

Ved innføringen av ny dokumentavgiftslov foreslo utvalget som utarbeidet lovforslaget (NOU 1975: 34), å erstatte stempelavgiften med en dokumentavgift på alle skadeforsikringer, unntatt kredittforsikringer. Avgiftsplikten skulle legges på forsikringsselskapene, og utgjøre 2 promille av premiebeløpet. Stortinget valgte å droppe avgiften på forsikringskontrakter i sin helhet. Dette ble begrunnet med at bruken av forsikringer ble ansett som så ønskelig samfunnsmessig sett at slike kontrakter prinsipielt ikke burde belegges med avgift. Det ble også vektlagt at provenytapet var beskjedent.

4.2 Trafikkskadeavgiften

Fram til 1. januar 2004 måtte eierne av forsikringspliktige motorvogner betale en særskilt øremerket avgift til folketrygden (trafikkskadeavgift). Ordningen var regulert i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) § 23-7 og forskrift 25. mars 1997 nr. 269 om forsikringsbasert refusjon av trygdeutgifter ved trafikkskade (personskade) (trafikkskadeavgiften).

Avgiften, som var ment å finansiere folketrygdens utgifter til trafikkskader, ble krevd inn av forsikringsselskapene gjennom et tillegg til den ordinære forsikringspremien. Premietillegget for 2003 var 330 kroner for forsikringer som var omfattet av bilansvarsloven. For mopeder, traktorer og veterankjøretøy var premietillegget 165 kroner. Forsikringsselskapene betalte 15. desember innkrevet premietillegg til folketrygden i form av etterskuddsvis i summariske årlige oppgjør til Rikstrygdeverket. Beløpet ble beregnet på grunnlag av fastsatt premiesats for premieåret og selskapets gjennomsnittlig bestand av forsikrede motorvogner per 1. april, 1. juli og 1. oktober i premieåret.

Den etterskuddsvis innbetalingen medførte at forsikringsselskapene hadde en rentefordel anslått til mellom 30 og 40 mill. kroner årlig. Forsikringsselskapene hadde

også anledning til å holde igjen 5 pst. av beregnet trafikkskadeavgift som et administrasjonsgebyr.

Iht budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Arbeiderpartiet, ble trafikkskadeavgiften innlemmet i årsavgiften fra 1. januar 2004, ved et påslag i årsavgiften tilsvarende størrelsen på premietillegget. Siden trafikkskadeavgiften omfattet en del kjøretøytyper som ikke var gjenstand for årsavgift, ble det innført en ny avgiftsgruppe i årsavgiften, som omfatter blant annet drosjer, elbiler, veteranbiler, mopeder, og anleggskjøretøy. Satsen for denne gruppen er 425 kroner i 2014.

I dag er det ingen form for avgiftslegging av forsikringer i Norge.

5 FORSIKRINGSavgIFTER I ANDRE LAND

5.1 Generelt

De fleste europeiske land avgiftslegger forsikringskontrakter gjennom forsikringsavgifter og/eller stempelavgifter. Det er store variasjoner i avgiftsnivå og hvilke type forsikringskontrakter som avgiftslegges. Noen land opererer med generelle avgifter som omfatter de fleste typer forsikringer, mens andre land begrenser avgiftsleggingen til enkelte forsikringstyper. Finansielle forsikringer er gjennomgående unntatt, mens det er vanlig å avgiftslegge ansvarsforsikringer for motorvogner. En del land avgiftslegger også kaskoforsikringer på bil, men da gjerne med lave satser.

Avgiftsleggingen av forsikringskontrakter i Europa er hovedsakelig fiskalt motivert. Når det gjelder avgifter på trafikksforsikringer, er det i tillegg vanlig å se avgiften i sammenheng med kostandene som veitrafikken påfører samfunnet i form av skader og ulykker.

Norge er sammen med Latvia de eneste landene som ikke ilegger forsikringskontrakter noen form for avgift⁴.

5.2 Danmark

Den danske avgiften⁵ på forsikringspremier ble innført 1. juli 1975. Avgiften er en verdiavgift som beregnes som en prosentandel av premiebeløpet. I 1996 ble reglene

⁴ Kilde: Insurance Europe, Indirect taxation on insurance contracts in Europe, March 2013

supplert med minimumsbeløp for å sikre at samlet årlig avgift var proporsjonal med faktiske erstatningsutbetalinger. Utover dette har det vært relativt få endringer siden avgiften ble vedtatt.

Avgiftsplikten omfatter i utgangspunktet ansvarsforsikringer på alle registreringspliktige motorvogner og tilhengere, med unntak av motorvogner som benyttes til konsesjonspliktig godstransport. Det er selskapet som forsikrer kjøretøyet som er subjekt for avgiften. Utenlandske forsikringsselskaper uten forretningssted i Danmark må registre seg med representant. De avgiftspliktige er pålagt å føre regnskap over premieinnbetalingene og erstatningsutbetalingene for de avgiftspliktige forsikringene. Regnskapet danner grunnlag for beregningen av avgiften og etterfølgende kontroll. Innbetalingene er delt inn i 12 månedlige terminer.

Ved utløpet av hver termin skal den avgiftspliktige innrapportere den avgiftspliktige omsetningen og beregnet avgift fordelt på de ulike avgiftsgrupper med tilhørende avgiftsats for omhandlede termin. Avgiften skal innbetales senest den 15. samme måneden. Den avgiftspliktige omsetningen omfatter premier som forfaller til betaling vedkommende termin, herunder a kontoinnbetalinger. Premierefusjoner, og avskrevne krav trekkes fra.

Som hovedregel skal avgiften beregnes som en prosentsats av forsikringspremien. Det opereres med tre avgiftsgrupper. For busser som benyttes i konsesjonspliktig persontransport (turistbusser) er satsen 34,4 pst. av premien, for øvrige kjøretøy er satsen 42,9 pst., mens det for mopeder skal svares en fast årlig avgift på 230 DKR uavhengig av hvilken premie som betales.

Grunnlaget for avgiften er forsikringspremien. Det vil si den betaling som forsikringsselskapet krever for å påta seg forsikringsansvaret. Dersom forsikringen har dekning utover det lovpålagte, for eksempel forhøyet ansvarsdekning og dekning for skade som påføres i utlandet, inngår dette i avgiftsgrunnlaget. Premie for kaskoforsikring faller utenfor avgiftsplikten.

De alminnelige regler om beregning av avgiften på forsikringspremier er supplert med regler om minimumsavgift. Reglene innebærer at forsikringsselskapene ved utløpet av

⁵ LBK nr 216 af 12/3/2007

året må gjennomføre en avstemming mellom den samlede innbetalte avgift, og de samlede utbetalte erstatninger. Reglene om dette innebærer i grove trekk at dersom innbetalt forsikringsavgift for turistbussene utgjør mindre en 37,8 pst. av utbetalt erstatning, eller dersom innbetalt forsikringsavgift for de øvrige kjøretøygruppene utgjør mindre enn 47,2 pst. av utbetalt erstatning, skal differensen beregnes ved utløpet av året og betales inn til skattemyndighetene. Formålet med reglene om minimumsavgift er å sikre at avgiften står i forhold til de samlede utbetalingene, og på den måten reflekterer de kostnader som forvoldes av motorvogner.

5.3 Sverige

Den svenske trafikkskadeavgiften ble innført 1. juli 2007 og hadde som formål å koble skaderisikoen opp mot kostandene som vegtrafikken påfører samfunnet i form av ulykker. I forarbeidene til loven er det vist til at erfaringer fra andre land tyder på at en forhøyet forsikringspremie kan være et effektivt virkemiddel til å redusere antall trafikkuulykker. Trakkskadeavgiften er ment som første skritt i en større reform der sykepenger, uføretrygd og aktivitetserstatningspenger⁶ som relaterer seg til veitrafikken, skal finansieres gjennom trafikkforsikringssystemet.

Den svenske trafikkskadeavgiften⁷ ligner den danske ordningen. Det er selskapet som forsikrer kjøretøyet, som er ansvarlig for avgiften. Utenlandske forsikringsselskaper må registre seg med representant. Forsikringsselskapene må betale inn avgiften etterskuddsvis i månedlige terminer. Avgiften beregnes på bakgrunn av de samlede premieinnbetalingene som selskapet mottar hver måned. Avgiftssatsen er satt til 32 pst. av premien.

Den svenske Trafikkforsikringsforeningen⁸ har anledning til å kreve inn tvungen forsikringspremie (trafikförsäkringsavgift) av eiere av uforsikrede kjøretøy som ikke er avregistrerte⁹. Premien fastsettes på bakgrunn av den høyeste premie som tilbys i markedet for det aktuelle kjøretøyet (inkludert trafikkskadeavgift) med et påslag på 10 pst. Trafikkforsikringsforeningen må beregne og innberette trafikkskadeavgift på premiene. Satsen er satt til 22 pst.

⁶ Den svenske aktivitetssättning tilsvarende den norske ordningen med arbeidsavklaringpenger, men er begrenset til person mellom 19 og 30 år.

⁷ Lag (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.

⁸ Den Svenske Trafikkforsikringsforeningen tilsvarende den norske Trafikkforsikringsforeningen, se kapittel 6-1.

⁹ Lag (1975:1410) Trafikkskadelag

6 FORSIKRING AV MOTORVOGNER

6.1 Regulering av forsikringsvirksomhet

Forsikringsselskapenes virksomhet er regulert i lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv (forsikringsvirksomhetsloven). Loven skal sikre at forsikringsvirksomhet blir drevet på en sunn og økonomisk forsvarlig måte, og inneholder bl.a. regler om konsesjon, fusjonskontroll, krav til egenkapital, forsikringsfond og sikkerhetsfond, samt regler for overskuddsanvendelse i livsforsikringsselskaper. Forsikringsvirksomhet forutsetter konsesjon fra Finanstilsynet, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 2-1. Det er også gitt regler om forsikringsvirksomhet i flere særlover, herunder lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogn gjer (bilansvarlova), med den tilhørende forskrift 1. april 1974 nr. 3 om trafikktrygd mv (trafikktrygdforskriften).

For å få konsesjon må selskapet ha forretningskontor og hovedkontor i Norge. Utenlandske forsikringsselskap kan imidlertid gis konsesjon til å drive virksomhet i Norge gjennom filial, se forsikringsvirksomhetsloven § 2-4 jf. kapittel 14 og trafikktrygdforskriften § 1a. Selskapet må i så fall utpeke en fullmektig (generalagent) som skal representere selskapet i Norge.

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 12-7 skal premien for skadeforsikringer beregnes for ett år av gangen, og betales forskuddsvis hvert år, med mindre det er avtalt terminvis innbetaling i løpet av året, eller forsikringstiden er kortere enn ett år. Ved beregning av premien benyttes pristariffer, jfr. § 12-5. Pristariffene kan endres, jfr. § 12-6, men for inngåtte kontrakter kan dette kun skje ved første ordinære premieforfall, jfr. tredje ledd. Dette skal varsles forsikringstaker én måned før endringen.

Forsikringsavtaleloven¹⁰ regulerer forsikringsavtaler som inngås med skade- og livsforsikringsselskaper, og i en viss utstrekning pensjonskasser og -fond, men ikke kredittforsikring og reassuranse. Den gir regler om premiebetaling og oppsigelse, om selskapets informasjons-, erstatnings- og renteplikt, om forsikringstakerens

¹⁰ Lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven).

opplysningsplikt og følgene av å gi uriktige opplysninger, om overtredelse av sikkerhetsforskrifter, om forsettlig fremkallelse av forsikringstilfellet m.m.

6.2 Trafikkforsikringsforeningen

Alle forsikringsselskaper som selger trafikkforsikringer i Norge, er pliktige medlemmer i Trafikkforsikringsforeningen (TFF), jf. bilansvarslova § 17 og trafikktrygdforskriften § 1a. Dette gjelder også utenlandske selskaper som har sitt hovedsete i andre EØS-stater. Trafikkforsikringsforeningen er ansvarlig for behandling og utbetaling ved skader (både ting-, person- og formuesskader) som voldes i Norge av ukjente motorvogner eller motorvogner som ikke har den pliktige trafikkforsikring etter bilansvarsloven § 10.

TFF er også ansvarlig for skadebehandling og oppgjør av skader som utenlandsk-registrerte motorvogner forvolder i Norge. Reglene om dette følger av trafikktrygdforskriften, som implementerer de aktuelle bestemmelsene i EUs fjerde¹¹ og femte¹² motorforsikringsdirektiv. Dette er nærmere omtalt under kapittel 6-3.

6.3 Forsikring av kjøretøy

Det er gitt særlige regler om obligatorisk ansvarsforsikring for kjøretøy (trafikkforsikringer) i bilansvarslova og trafikktrygdforskriften. Etter bilansvarsloven § 15 skal alle registreringspliktige motorvogner være forsikret. I trafikktrygdforskriften § 1 presiseres det at kravet om forsikring også gjelder for utenlandsregistrerte motorvogner som skal benyttes midlertidig i Norge, og for motorvogner som skal være særskilt registrert etter bestemmelsene i forskrift 28. mars 1967 nr. 9350 om bruk av utenlandsk motorvogn i riket og om særskilt registrering av motorvogn for midlertidig bruk (forskrift om bruk av utenlandsk motorvogn).

Kjøretøy med utenlandske kjennemerker dekkes gjennom forsikringen fra hjemlandet, og kan benyttes lovlig ved kjøring i Norge så sant forsikringsforholdet er omfattet av Internal Regulations between Bureaux. Dette er en avtale mellom trafikkforsikringsforeninger i 45 land hvor de nasjonale foreningene er gitt fullmakt til å behandle og gjøre opp skade på vegne av det utenlandske forsikringsselskapet som forsikrer kjøretøyet (Grønt Kort-systemet). For utenlandsregistrerte kjøretøy som ikke omfattes av denne ordningen, kan det kjøpes tidsbegrenset forsikring på tollstasjonen

¹¹ direktiv 2000/26/EF om ansvarsforsikring for motorvogn

¹² direktiv 2005/14/EF om ansvarsforsikring for motorvogn

ved grensepassering til Norge (grenseforsikring). I så fall er det Trafikkforsikringsforeningen som forsikrer kjøretøyet.

Forskrift om bruk av utenlandsk motorvogn åpner for særskilt registrering av tidligere uregistrerte kjøretøy som skal benyttes av personer uten fast bopel i Norge (turistvogner) for en periode på inntil ett år. Ordningen forutsetter at kjøretøyet deretter eksporteres eller registreres på ordinær måte. Videre åpner forskriften for at kjøretøy som skal utføres, kan registreres på eksportskilter. Eksportskiltene gjelder for inntil ett år, men bilen kan ikke benyttes i Norge lenger enn 14 dager. Begge ordningene forutsetter at det legges fram forsikringsbevis fra Trafikkforsikringsforeningen, se § 6 første ledd. Det er politiet som organiserer ordningene, og som utsteder skilter. Det sentrale motorvognregisteret har ingen befatning med særskilt registrerte kjøretøy

Veimyndighetene organiserer også en ordning med prøvekjennemerker som kan benyttes på uregistrerte eller avregistrerte kjøretøy. Reglene om dette følger av forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy § 2-7. Slike kjennemerker skal kun benyttes når registreringspliktige kjøretøy flyttes, prøves, demonstreres eller kjøres i forbindelse med registrering. Det skilles mellom dagsprøvekjennerke og årsprøvekjennerke. Dagsprøvekjennerke kan kjøpes på trafikkstasjonene og innbefatter også forsikring. Årsprøvekjennerke kan tildeles virksomheter med løpende behov for prøvekjennemerker. De enkelte årsprøvekjennerkene kan flyttes mellom ulike kjøretøy. Slike kjennemerker må forsikres særskilt, og er også årsavgiftspliktige.

Forsikringsplikten er nærmere regulert i trafikktrygdforskriften § 6 hvor det framgår at det skal være tegnet forsikring med ett års varighet når motorvognen registreres i motorvognregisteret, og at forlengelse eller fornyelse av forsikringen skal skje for ett år om gangen. Forsikringsselskapene er forpliktet til å inngå avtale med de forsikringspliktige.

Hva som menes med motorvogn er definert i § 3, der motorvogn etter hovedregelen defineres som kjøretøy som blir drevet av motor, og konstruert for å kjøre på bakken uten skinner.

Reglene for forsikringsselskapenes ansvarstid følger av forsikringsavtalelovens kapittel 3. Med mindre annet er lovbestemt eller avtalt, begynner selskapets ansvar å løpe når

forsikringstakeren eller selskapet har godtatt de vilkår som den annen part har stilt. Gjelder forsikringen for et bestemt tidsrom på ett år eller mer, fornyes forsikringen automatisk for ett år ved utløpet av forsikringstiden, med mindre forsikringstakeren eller selskapet varsler om at forsikringen ikke skal fornyes. Forsikringstakeren kan med en måneds varsel avslutte et forsikringsforhold før utløpet av den ordinære forsikringsperioden.

Derom et selskap ikke ønsker at forsikringen skal fornyes automatisk, må det varsle forsikringstakeren om dette senest to måneder før forsikringstidens utløp. Varslet skal være skriftlig og grunngitt. I motsatt fall fornyes forsikringsforholdet for ett år. Selskapet kan bare unnlate å fornye en forsikring etter første ledd når det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig å avbryte forsikringsforholdet.

Selskapene kan si opp en løpende forsikring dersom det har fått uriktige eller ufullstendige opplysninger om risikoen eller dersom sikrede ved skadeoppgjør bevisst har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger. For øvrig kan selskapene bare si opp en løpende forsikring når det foreligger et særlig forhold som er bestemt angitt i vilkårene, og oppsigelse er rimelig.

Det er gitt særlige regler i bilansvarslova og trafiktrygdforskriften for opphør av forsikringsavtaler som følge av mislighold, som supplerer de tilsvarende reglene i forsikringsavtaleloven. Reglene innebærer blant annet at forsikringsselskapet står ansvarlig for kjøretøyet frem til to måneder etter at motorvognregistret eller politiet har fått skriftlig melding fra selskapet om at avtalen har opphørt, se kapittel 6.5. Krav på premieinnbetaling har tvangsgrunnlag for utlegg. Det er for øvrig straffbart og benytte en forsikringspliktig motorvogn uten forsikring, se bilansvarslova § 20.

6.4 Forsikringsselskapenes rutiner for beregning, produksjon og utsendelse av premiekrav

Det enkelte forsikringsselskap fastsetter betingelsene for premieberegning. Premiens størrelse varierer ut fra en rekke kriterier, herunder alder på bileier, bilmerke, bonus, egenandel, geografisk distrikt, kjørelengde og totalkunderabatt. Enkelte forsikringsselskaper legger også vekt på sikkerhetsutstyr, årsmoell, bilalarm, medlemskap i en forening eller organisasjon, parkeringssted om natten og adgang til utlån av bilen. Det er betydelige variasjoner i hvordan selskapene vektlegger de ulike kriteriene, og hvilken premie det enkelte forsikringsforhold utløser.

Skadeforsikringsselskapene praktiserer et felles bonussystem. Ordningen, som ikke er hjemlet i noen konkret bransjeavtale eller norm, innebærer at det gis en reduksjon i premie/premierabatt etter antall kjørte skadefrie år. Man opptjener 10 % bonus ved hvert hele års skadefrie kjøring. Høyeste bonus er 75 %. Bonusreducerende skade (kaskoskade) gir en reduksjon i opptjent bonus på 30 %. Privatpersoner kan ta med seg opptjent bonus i ett selskap over i et annet ved bytte av forsikringsselskap.

En forsikringsavtale gjelder normalt for 12 måneder fra den inngås, og fornyes automatisk ved hovedforfall med mindre avtalen sies opp. Ved fornyelse må nødvendigvis kravene produseres og sendes ut før hovedforfall. Når kravet produseres må alle prisparametere, herunder endringer i premiesatser og bonus foreligge. Produksjonen skjer maskinelt, og kravene sendes ut fortløpende. Når kravene produseres avhenger av rutinene i det enkelte selskap. Etter det bransjen opplyser kan produksjon av nye krav skje opptil 60 dager før de enkelte forsikringsavtalene utløper og ny avtaleperiode begynner å løpe.

6.5 Uforsikrede kjøretøy

I bilansvarsloven § 10 er det gitt særlige regler om skade som forvoldes av uforsikrede og ukjente motorvogner. For slike skader hefter forsikringsselskapene gjennom Trafikkforsikringsforeningen direkte overfor skadelidte. Bestemmelsen suppleres av bilansvarsloven § 13 første ledd, som oppstiller adgang for Trafikkforsikringsforeningen til å kreve regress ovenfor den som ikke har overholdt forsikringsplikten, eventuelt mot fører av motorvognen på skadetidspunktet. Ordningen har med enkelte mindre justeringer eksistert siden forsikringsavtaleloven trådte i kraft 1. juni 1961.

Ifølge Trafikkforsikringsforeningen er det en årlig underdekning i regressordningen på om lag 112 mil. kroner, hvorav mellom 11- og 12 mil. skriver seg fra skader som påføres av uforsikrede kjøretøy. Det resterende beløpet går til utbetalinger til skadelidte etter trafikkskader med ukjent skadevolder. Underskuddet dekkes av Trafikkforsikringsforeningens medlemmer.

7 REGISTRERING AV KJØRETØY I DET SENTRALE MOTORVOGNREGISTERET

7.1 Det sentrale motorvognregisteret

Det sentrale motorvognregisteret (AUTOSYS) er kilderegister for datagrunnlaget for alle motorvognavgiftene, herunder årsavgiften og vektårsavgiften. Motorvognregisteret benyttes også som kilderegister av forsikringsselskapene ved beregning av premiene for bilansvarsforsikringer.

Før et registreringspliktig kjøretøy kan tas i bruk, må det registreres i det sentrale motorvognregisteret og tildeles vognkort og kjennemerke. Registreringsordningen er regulert i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk med tilhørende regelverk.

Det sentrale motorvognregisteret inneholder opplysninger om alle registrerte kjøretøy, herunder opplysninger om:

- Kjøretøyets registreringsnummer
- Navn på eier
- Biltype og merke
- Understellsnummer
- Tidspunkt for første og siste gangs registrering
- Tekniske opplysninger

Motorvognregisteret inneholder videre opplysninger om kjøretøyet er vraket eller avskiltet, og om avskiltede kjøretøy som har byttet eier uten å være omregistrert. I tillegg finnes det informasjon om hvor bilen er forsikret og om utestående avgifter. Det kan søkes i motorvognregisteret ved hjelp av registreringsnummer, navn på eier, fødselsnummer og understellsnummer. Oppdatering av registeret skjer fortløpende og direkte fra alle landets trafikkstasjoner.

Med eier i motorvognregisteret forstås registret eier. Dersom registrert eier, eller eier i henhold til innlevert salgsmelding ikke er identisk med faktisk eier etter de underliggende rettsforhold vil ikke dette fremgå av registeret. Det vil heller ikke framgå hvem som faktisk forsikrer kjøretøyet, når eier og forsikringstaker er ulike personer.

Statens vegvesen avgjør etter søknad hvem som får tilgang til registeret, og hvilken informasjon den enkelte kunde får anledning til å hente ut. Forsikringselskapene har elektronisk tilgang til motorvognregisteret.

7.2 Registrering- og avregistrering av kjøretøy

Reglene om registrering og avregistrering av kjøretøy følger av forskrift 25. januar 1990 nr. 92 om bruk av kjøretøy (bruksforskriften), gitt med hjemmel i vegtrafikkloven¹³.

Gjennom registrering gis det offentlig tillatelse til bruk av kjøretøyet på og utenfor offentlig veg. Registrering innebærer en identifisering av kjøretøyet, og at det utstedes kjennemerker. Før registrering kan skje må det dokumenteres at avgifter er betalt. Det må videre fremlegges bevis for at kjøretøyet er trafikksikret, samt identitetsbevis for kjøretøyets eier. Registrering av kjøretøy i motorvognregisteret skjer på en av Statens vegvesens trafikkstasjoner eller hos en forhandler som har avtale om å kunne registrere gjennom Autoreg¹⁴.

Når et kjøretøy skifter eier, skal dette meldes gjennom salgsmelding til regionvegkontoret innen tre dager. Tidligere eier er ansvarlig for at melding om eierskifte blir innlevert, jf. forskrift om bruk av kjøretøy § 2-9 nr. 1 første ledd.

Avregistrering av kjøretøy skjer gjennom innlevering av kjennemerkene til regionvegkontoret. Avregistrering kan også skje ved at politiet, tollvesenet eller regionvegkontoret inndrar kjennemerkene med hjemmel i vegtrafikkloven § 36 nr. 3, og/eller bilansvarslova § 19 jf. forskrift om trafikktrygd § 7.

I tilfelle der forsikringen er opphørt rapporteres dette til vegmyndighetene, som igjen sender varsel om begjæring om avregistrering til eier av kjøretøyet. Normalt vil det gå rundt 4 uker fra forfallstidspunktet til varsel sendes. Statens Vegvesen sender årlig ut om lag 145 000 slike varsler. Dersom forsikringsforholdet ikke blir bragt i orden innen ca. en måned, vil begjæring om avregistrering bli gjennomført. På dette tidspunkt har selskapene stått ansvarlig for kjøretøyet i rundt 2 måneder jf. bilansvarslova § 9.

¹³ Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)

¹⁴ Elektronisk system for registrering av nye og brukte kjøretøy (Autoreg)

8 EØS-RETTLIGE FORHOLD

EUs skattepolitikk er ikke omfattet av EØS-avtalen, og de enkelte EFTA- medlemmer står derfor i utgangspunktet fritt til å utforme sine skatter og avgifter, så lenge tiltakene ikke strider mot EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital, eller statsstøttereguleringen.

Samarbeidet på skatteområdet innen EU har i første rekke konsentrert seg om den indirekte beskatningen. Det gjelder særlig merverdiavgiftsområdet hvor det innen EU er opprettet et felles system for beregning og oppkreving av avgift og opprettet et felles geografisk avgiftsområde. Når det gjelder særavgifter, har det skjedd en delvis harmonisering av avgiftsleggingen på enkelte områder. Dette gjelder i første rekke alkohol, tobakk, energiprodukter og årsavgifter på tunge kjøretøy. Rettsaktene på disse områdene oppstiller felles definisjoner av produkter, regler for avgiftsberegning, og adgangen til å gi fritak. I rettsaktene oppstilles også minimumssatser for laveste avgiftssatser de enkelte medlemslandene kan ha. Hensikten med minimumssatsene er primært å unngå uheldig skattekonkurransen mellom medlemslandene i mellom.

Med unntak av rådsdirektiv 83/182, som omhandler midlertidig bruk av utenlandskregistrerte kjøretøy, og rådsdirektiv 83/183, som oppstiller fritak for innførselsavgifter på motorvogner ved flytting mellom EU-land, er det ingen felles regulering av avgiftsleggingen av personkjøretøy innen EU. Derimot er det gitt regler om avgiftsleggingen av tunge kjøretøy i Eurovignettdirektivet, som er betegnelsen på Europaparlamentets- og rådsdirektiv 1999/62/EF om betaling for bruk av tunge lastebiler på visse typer infrastruktur¹⁵.

Målsettingen med Eurovignettdirektivet (1999/62/EF) er å sikre fri konkurranse for godstransport gjennom en harmonisering av bompenger og andre former for brukerbetaling, samt avgiftene på tyngre kjøretøy. Det er videre et mål å innrette systemene slik at utslippene fra næringen reduseres. Direktivet er todelt, med en del som gjelder avgifter og en del som gjelder brukerbetaling, herunder bompenger.

Departementet legger til grunn at EØS-avtalen ikke legger begrensninger på en omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer for lette kjøretøy.

¹⁵ Direktivet erstattet rådsdirektiv 93/89/EF som i sin tid ble annullert av EF-domstolen av formelle grunner. 1999/62/EF er senere revidert gjennom 2006/38/EF og 2011/76/EF. Det siste direktivet er foreløpig ikke gjort gjeldende for Norge.

9 NY AVGIFT PÅ TRAFIKKFORSIKRINGER SOM AVLØSER ÅRSAVGIFTEN – DEPARTEMENTETS VURDERINGER

9.1 Hensyn ved utformingen av en avgift på trafikkforsikringer

En omlegging fra årsavgift til en avgift på trafikkforsikringer vil i første rekke være en teknisk omlegging. Utgangspunktet er derfor at dagens avgiftsstruktur og nivå videreføres under den nye avgiften, dvs. at avgiften vil gjelde forsikringsavtaler for de samme kjøretøy som i dag omfattes av årsavgiften, og med de samme beløp som i dag. Trafikkforsikringsavgiften vil på samme måte som årsavgiften, være fiskalt begrunnet.

Det er et overordnet mål ved omleggingen at den nye avgiften skal knyttes til kjøretøyets registreringstid, og at avgiftsbelastningen for bileierne om ønskelig kan fordeles ut over året. Hensikten med omleggingen er også effektivisering. De samlede kostnader for forsikringsbransjen, avgiftsmyndigheter, og bileierne ved en ny ordning bør derfor være lavere enn kostnadene under gjeldende system.

9.2 Likheter og forskjeller mellom årsavgiften og forsikringssystemene

Det er store likheter mellom oppbyggingen av årsavgiften og forsikringssystemene. Både årsavgiften og ansvarsforsikringen er pålagt i henhold til lov/stortingsvedtak, og er knyttet til samme objekt (kjøretøyer). Eier og forsikringstaker av kjøretøyet er ofte sammenfallende, men ikke alltid. Blant annet er som regel leasingkjøretøy eid av leasingvirksomheten, mens kjøretøyet er forsikret av leasingtaker.

De tilgjengelige og aktuelle grunnlagsdataene er hovedsakelig de samme siden de samme kjøretøyene gjennomgående er pålagt både avgiftsplikt og forsikringsplikt. Både avgiftsmyndighetene og forsikringsselskapene henter grunnlagsdata fra samme kilde (motorvognregisteret). Forsikringsselskapene innhenter i tillegg en del opplysninger direkte fra forsikringstakere. Dette gjelder for eksempel kjørelengde.

Grunnlaget som benyttes for å beregne henholdsvis forsikring og årsavgift er vesentlig forskjellige. Årsavgiften er en enhetsavgift som ilegges de avgiftspliktige kjøretøyene med samme beløp avhengig av hvor kjøretøyet hører hjemme, uavhengig av verdi, og uansett årlig kjørelengde. Ansvarsforsikringens størrelse varierer derimot ut fra en rekke parametere.

Terminen som årsavgiften skrives ut for er også forskjellig fra forsikringene. Mens årsavgiften gjelder et bestemt år, eventuelt halvår, vil forsikringsterminen, selv for ordinære helårsforsikringer, bare unntaksvis falle sammen med kalenderåret.

9.3 Avgrensning mot vektårsavgift

På samme måte som for årsavgiften vil det være mulig å erstatte vektårsavgiften med en avgift på trafikkforsikringer. Mens årsavgiften er delt inn i fire avgiftsgrupper med totalt fem avgiftsatter, er vektårsavgiften gradert etter flere parametere og med tette intervaller mellom de ulike avgiftssatsene. Dette gir en omfattende satsstruktur, med stort antall avgiftsatter. Dersom formålet bak avgiften skal opprettholdes, kan ikke satsstrukturen uten videre forenkles. Den administrative byrden ved å håndtere en trafikkforsikringsavgift på tunge kjøretøy, vil derfor være mer omfattende enn for årsavgiften, med sin betydelig enklere oppbygging. I vektårsavgiften er det videre gitt bestemmelser om tilleggsberegning av avgift ved bruk av tyngre tilhengere enn det kjøretøyet er registret for, nedregistrering av vekt, og beregning av avgift ved korttidsbruk av tilhenger. Dette er ordninger som ikke automatisk kan videreføres i en avgift på trafikkforsikringer.

Departementet har på denne bakgrunn ikke planer om å erstatte vektårsavgiften med en avgift på trafikkforsikringer for tunge kjøretøy. Departementet viser i denne sammenheng også til at behovet for ytterligere fleksibilitet i vektårsavgiften er mindre enn for årsavgiften, siden vektårsavgiften er delt inn i to terminer, og det er mulig å søke om refusjon for deler av året kjøretøyet ikke er registrert. Vektårsavgiften omfatter videre et svært begrenset antall kjøretøy sammenlignet med årsavgiften, og potensialet for administrative besparelser er tilsvarende mindre. Det vises også til de særlige forpliktelser som følger gjennom Eurovignett direktivet, se kapittel 8.

9.4 Avgiftssubjekt – hvem som er ansvarlig for avgiften

I en avgift på trafikkforsikringer legges avgiftsplikten på selskap som er gitt konsesjon for å drive forsikringsvirksomhet i medhold av forsikringsvirksomhetsloven § 2-1, eller er gitt konsesjon til å drive virksomhet i Norge gjennom filial etter forsikringsvirksomhetsloven § 2-1, jf. kapittel 14, og som forsikrer kjøretøy som omfattes av bilansvarslova § 15.

Etter det departementet erfarer, vil det med det foreslåtte systemet bli om lag 30 avgiftspliktige virksomheter. De avgiftspliktige selskapene vil variere i størrelse, men alle antas å ha relativt gode forutsetninger for å kunne håndtere avgiften.

Departementet viser i denne sammenheng til at andre land gjennomgående har slike avgifter, og at de norske forsikringsselskapene tidligere har håndtert en lignende avgift.

Disse virksomhetene vil måtte registrere seg for avgiften i tråd med særavgiftsforskriften § 5-1. Det vises til utkast til ny § 5-1 bokstav i særavgiftsforskriften.

9.5 Avgiftsobjekt – hva som avgiftslegges

9.5.1 Utgangspunkt

Avgiften vil gjelde forsikringskontrakter om obligatoriske ansvarsforsikringer som er tegnet etter bilansvarsloven (trafikkforsikringer).

Med mindre det foreligger forhold som tilsier en annen avgrensning, bør den nye avgiften omfatte de samme kjøretøy som i dag omfattes av årsavgiften. Hvilke kjøretøy som er omfattet av årsavgiften, er angitt i årsavgiftsvedtaket § 1. Avgiften omfatter alle innenlandsregistrerte kjøretøy med tillatt totalvekt under 7500 kg. Det er oppstilt unntak fra avgiftplikten i vedtakets § 2.

Etter bilansvarsloven § 15 skal alle registreringspliktige kjøretøy være ansvarsforsikret. Den tidligere trafikkskadeavgiften ble ilagt alle kjøretøy som var omfattet av bilansvarsloven § 15, se lov om folketrygd § 23-7. Da trafikkskadeavgiften ble innlemmet i årsavgiften i 2004, ble årsavgiften utvidet til å omfatte de kjøretøyene som var omfattet av trafikkskadeavgiften, men som falt utenfor årsavgiften. Dette gjaldt blant annet anleggskjøretøy, motorredskaper, elbiler, mopeder, traktorer og veteranbiler. For disse betales det i dag årsavgift med lav sats. Etter utvidelsen i 2004 skulle det i utgangspunktet være samsvar mellom avgrensingen av avgiftspliktige kjøretøy etter årsavgiften og plikten til å tegne ansvarsforsikring etter bilansvarslova. En generell trafikksikringsavgift for kjøretøy som omfattes av bilansvarsloven § 15 vil derfor, med de unntak som beskrives nedenfor, omfatte de samme kjøretøy som i dag omfattes av årsavgiften.

9.5.2 Campingtilhengere

Campingtilhengere med egenvekt over 350 kg ilegges i 2014 årsavgift på 1 120 kroner. Campingtilhengere vil være dekket av forsikringen på trekkvognen, og det er derfor

ikke nødvendig å tegne egen ansvarsforsikring for disse. Campingtilhengere vil følgelig heller ikke være omfattet av en generelt utformet avgift på trafikksforsikringer.

I forbindelse budsjettet for 2015 ble det vedtatt å fjerne årsavgiften for campingtilhengere med virkning fra 2015. I omtalen til forslaget er det blant annet vist til regjeringens arbeid med sikte på å legge om årsavgiften til en avgift på trafikksforsikringer¹⁶. Spørsmålet om å videreføre avgiftsplikten for campingtilhenger i en fremtidig avgift på trafikksforsikringer faller med dette bort, og omtales derfor ikke nærmere.

9.5.3 Utenlandsregistrerte kjøretøy og kjøretøy underlagt særskilte registreringsbestemmelser

Utenlandsregistrerte kjøretøy som skal benyttes midlertidig i Norge er ikke registreringspliktige i Norge. De er heller ikke omfattet av årsavgiften. Det samme gjelder kjøretøy som er særskilt registret etter reglene i forskrift om bruk av utenlandsk motorvogn, og kjøretøy utstyrt med dagprøvekjennemerker, se kapittel 6. Disse tilfellene vil heller ikke omfattes av en avgift på trafikksforsikringer.

Årsprøvekjennemerker er derimot omfattet av årsavgiften, og avgiftsplikten på disse foreslås videreført i den nye avgiften.

9.5.4 Kjøretøy hvor eier står som selvassurandør

Etter bilansvarslova § 16 kan det unnlates å tegne ansvarsforsikringer for registreringspliktige kjøretøy som tilhører den norske stat, fremmede stater og representasjoner, og kommuner og kommunale institusjoner. I så fall vil den ansvarlige for kjøretøyet være selvassurerende. Forsikringsselskapene har ingen befatning med disse kjøretøyene, og de vil derfor i utgangspunktet ikke bli omfattet av en avgift på trafikksforsikringer.

Fritak for forsikringsplikt for fremmede stater og representasjoner, korresponderer etter det departementet kan se med fritaket i årsavgiftsvedtaket § 2 a til c, for diplomatkjøretøy, kjøretøy registret på den Nordiske investeringsbanken, og kjøretøy registret på NATO eller Partnerskap for fred. Fritakene er en følge av folkerettslige avtaler, og må derfor i utgangspunktet videreføres. I de tilfelle fremmede stater og representasjoner velger å være selvassurerende er dette uproblematisk. Fritakene i årsavgiften foreslås videreført i avgiften på trafikksforsikringer for de situasjoner der slike kjøretøy er forsikret.

¹⁶ Prop. 1 LS (2014 – 2015) Skatter, avgifter og toll 2015 kapittel 7.4.3

Kjøretøy som er unntatt forsikringsplikt i henhold til bilansvarsloven § 16, er registrert i Autosys med egen kode. Per 2. oktober 2014 er det i henhold til opplysninger fra Vegdirektoratet totalt 12 704 kjøretøy som er registrert på selvassurandører. Av disse er 7 141 registrerte, 1 871 er vraket og 3 692 er avregistrerte, men ikke vraket.

Tabell 9.1. De største kjøretøygruppene hvor eier står som selvassurandør.

Kjøretøytype:	Avgiftskode:	Antall:
Personbil	101	4 107
Kombinertbil	301	186
Varebil klasse	2315	1 098
Traktor	401	389
Tung motorsykkkel	620	252
Snøscooter	630	467

Basert på årsavgiftssatsene for 2014 utgjør kjøretøy hvor eier er selvassurandør et potensielt provenytap på om lag 17-18 millioner kroner årlig ved omlegging fra årsavgift til avgift på trafikksikringer.

Det er primært stat og kommune som selvassurer kjøretøy. Departementet har vurdert muligheten for å etablere en ordning der statlige og kommunale etater som er selvassurerende for sine kjøretøy, pålegges å betale inn en trafikksikring direkte til statskassen. Departementet finner det imidlertid mer hensiktsmessig eventuelt å kompensere for provenybortfallet gjennom tilsvarende reduksjoner av statsbudsjettets utgifter.

9.5.5 Særlige fritak i årsavgiften

I årsavgiftsvedtaket § 2 er det oppstilt fritak for motorvogner registret til bruk på Svalbard, campingtilhenger som er 30 år eller eldre, samt kjøretøy som er stjålet i løpet av året. Fritaket for motorvogner som er registerets for bruk på Svalbard foreslås videreført i trafikksikringsavgiften.

Når det gjelder fritaket for campingtilhenger som er 30 år eller eldre, vises det til at avgiftplikten på campingtilhengere med egenvekt over 350 kg avvikes i budsjettet for 2015, se punkt 9.5.2. Problemstillingen faller med dette bort for denne kjøretøygruppen. Forutsatt at avgiften på trafikksikringer begrenses til den tid forsikringsselskapene

står ansvarlig for kjøretøyene, se nedenfor, vil det ikke være behov for egne bestemmelser for tyveritilfellene. Reglene om dette trenger derfor ikke videreføres i den nye avgiften.

Justert for ovenfor nevnte unntak foreslår departementet at en avgift på trafikksikringer legges på alle obligatoriske ansvarsforsikringer som er tegnet i henhold til bilansvarsloven, og som gjelder kjøretøy med tillatt totalvekt under 7500 kg. Se §§ 1 og 2 i utkast til Stortingets vedtak om avgift på trafikksikringer.

9.5.6 Særlig om flåteavtaler

Forsikringsselskapene tilbyr flåteavtaler til kunder med behov for å forsikre flere kjøretøy. I flåteavtalene beregnes og faktureres premien samlet for et nærmere angitt antall kjøretøy. Ifølge tall fra Finans Norge er det om lag 20 000 flåteavtaler med 10 biler eller flere. Selskapene vil nødvendigvis måtte ha oversikt over hvilke kjøretøy de til en hver tid har forsikret. Med denne informasjonen vil selskapene kunne beregne hvilken avgift som påløper, og velte den over i de samlede forsikringspakker som tilbys flåteaktørene.

9.6 Verdiavgift eller stykkavgift

En avgift på ansvarsforsikringer kan enten utgjøre et bestemt beløp per kjøretøy (stykkavgift), eller en gitt prosentandel av forsikringspremien (verdiavgift) slik tilfelle er etter den danske og svenske ordningen. Dersom provenyet fra årsavgiften skal opprettholdes ved omlegging til en verdibasert trafikksikringsavgift, må prosentsatsen måtte settes relativt høyt, antakeligvis minst 100 pst. Dette vil forsterke de eksisterende prisforskjeller på trafikksikringer, og føre til en vesentlig forskyvning av avgiftsbelastningen mellom bileierne sammenlignet med dagens årsavgift. Generelt er høye verdiavgifter problematiske ut fra et kontroll- og omgåelsesperspektiv. En verdibasert avgift vil blant annet gi forsikringsselskapene et insitant til å krysssubsidiere trafikksikringer fra andre forsikringer som ikke er underlagt avgiftsplikt.

Årsavgiften er delt inn i fem satsgrupper, med fem forskjellige avgiftsatser. Dersom trafikkgiften utformes som en stykkavgift, vil dagens satsstruktur enkelt kunne videreføres. Det vises i denne sammenheng til at forsikringsselskapene har tilgang til de samme grunnlagsdata i motorvognregisteret som Toll- og avgiftsetaten. Videreføring av dagens satsstruktur vil ikke endre avgiftsbelastningen for den enkelte bileier, og

provenyet fra dagens årsavgift opprettholdes. Det vil også være mulig å gradere en stykkavgift ytterligere, basert på ulike kjennetegn ved det enkelte kjøretøy, dersom dette skulle være ønskelig på et senere tidspunkt.

Departementet foreslår på dette grunnlag at en trafikkforsikringsavgift utformes som en stykkavgift med samme struktur som dagens årsavgift. Det vises til § 1 i utkast til Stortingets vedtak om avgift på trafikkforsikringer.

9.7 Modeller for fastsettelse og innberetning av en særavgift på trafikkforsikringer

9.7.1 Innledning

Forsikringsselskapene beregner og sender ut sine premiekrav gjennom hele året. Premien beregnes for den enkelte forsikringstaker etter de vilkår som gjelder på tegningstidspunktet. Premien kan justeres ved hvert hovedforfall.

Forsikringsperiodene, som normalt vil være på 12 måneder, løper individuelt og fordeler seg ut over året. Forsikringstakeren står relativt fritt til å velge hvor mange terminer premiebeløpet skal fordeles på. Dette kan være årlige, halvårlige, kvartalsvise og månedlige terminer.

Trafikkforsikringen er knyttet opp mot den tiden kjøretøyet er påregistrert. Avregistreres kjøretøyet, refunderer forsikringsselskapene forskuddsbetalt premie. Det samme skjer dersom forsikringen sies opp i forbindelse med eierskifte eller lignende. Premieinnbetalingene avpasses på denne måten den tiden selskapet står ansvarlig for kjøretøyet. Fra bransjehold er det opplyst at om lag 15 pst. av kundene bytter forsikringsselskap hvert år.

I NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene* er det gitt en beskrivelse av særavgiftenes plassering i skattesystemet¹⁷. Det er der vist til at en skatt vanligvis er en kontantinnbetaling fra det private til det offentlige uten noen konkret form for gjenytelse, som kan deles inn i direkte og indirekte beskatning. Forskjellen ligger i hvorvidt subjektet som ilegges skatten, også er ment å bære denne. Dette er hensikten med direkte skatter, mens hensikten med indirekte skatter er at skattesubjektet skal kunne velte skatten over på andre. Inntektsskatten og formuesskatten er eksempler på direkte skatter, mens merverdiavgiften og de fleste særavgiftene er former for indirekte

¹⁷ Se NOU 2007:8 *En vurdering av særavgiftene* kapittel 6.1

skatter. Som utvalget påpekte står enkelte av særavgiften i en mellomstilling. Dette gjelder blant annet årsavgiften, siden avgiften skrives ut til den enkelte bileier, uavhengig av om denne er i posisjon til å kunne velte avgiftsbyrden over på andre.

Under en avgift på trafikksforsikringer vil avgiftsplikten bli lagt på forsikringsselskapene, som igjen velter avgiftsbyrden over på sine kunder. På denne måten blir den nye avgiften en indirekte skatt, på linje med de fleste andre særavgiftene og merverdiavgiften. For alle disse avgiftene er det meningen at den endelige avgiftsbelastningen skal være på forbrukerleddet, selv om avgiftsplikten rettslig er lagt på et tidligere ledd.

Gjenstand for avgiften vil være avtalen om obligatorisk ansvarsforsikring, justert for den tiden selskapet står ansvarlig for kjøretøyet.

Reglene om organiseringen av særavgiftene følger av forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter. Den som starter produksjon av avgiftspliktige varer i Norge må melde fra om dette til avgiftsmyndighetene. Virksomheten vil da bli registrert som avgiftspliktig for vedkommende avgift. Registrerte virksomheter må føre lagerregnskap over tilgang og utlevering av de særavgiftsbelagte varene.

Avgiftene som sorterer under særavgiftsforskriften er basert på selvdeklarerer fra de avgiftspliktige. For registrerte virksomheter innebærer dette at den avgiftspliktige selv må beregne og innbetale skyldig avgift. Normalt oppstår avgiftsplikten når varen tas ut fra godkjent lokale, men det er spesielle regler bl.a. for avgiftene på elektrisk kraft og utslipp av NO_x. Rent praktisk skjer dette at virksomhetene må sende inn avgiftsoppgave til tollregionen, hvor skyldig avgift for perioden deklarerer¹⁸. Etter hovedregelen skal registrerte virksomheter hver måned sende avgiftsoppgave til tollregionen innen den 18. påfølgende måned. For avgiften på elektrisk kraft skal oppgave sendes 1 måned og 18 dager etter utløpet av det kvartal faktura er sendt eller levering/uttak uten faktura er foretatt. For avgiften på utslipp av NO_x skal oppgave sendes den 18. i måneden etter utløpet av det kvartal utslippet fant sted. For varer som kommer i retur, kan den avgiftspliktige føre tidligere beregnet avgift til fradrag i avgiftsoppgaven¹⁹. Dersom det i ettertid oppdages at pliktig avgift ikke er betalt, foretas etterberegning hvoretter

¹⁸ jf. særavgiftsforskriften § 6-1

¹⁹ jf. særavgiftsforskriften § 2-4

etterberegningsbeløpet fastsettes av avgiftsmyndighetene, sammen med eventuell tilleggsavgift.

I motsetning til de øvrige særavgiftene, vil ikke en trafikksforsikringsavgift gjelde en vare, men en tjeneste som leveres løpende og som kan avsluttes før kontraktstiden utløper. Dette gjør det nødvendig med noen tilpasninger i reglene for beregning og innrapportering av avgift.

En indirekte skatt som skal avløse årsavgiften, kan innrettes på ulike måter. Nedenfor gis en beskrivelse av tre hovedmodeller for en ny særavgift (beholdningsmodellen, forsikringsdøgnmodellen, faktureringsmodellen). Alle modellene tar utgangspunkt i at skatten er indirekte, dvs at avgiftsplikten legges på forsikringsselskapene, som overvelter avgiftsbelastningen på sine forsikringskunder som har trafikksforsikring.

9.7.2 Beholdningsmodellen

Beholdningsmodellen bygger på den tidligere trafikkskadeavgiften hvor forsikringsselskapene var forpliktet til å kreve inn et fastsatt beløp (premietillegg) fra alle kunder som tegnet ansvarsforsikring etter bilansvarsloven, se kapittel 4.2. Forsikringsselskapene overførte innkrevd avgift til Rikstrygdeverket i årlige samlede oppgjør, som forfalt til betaling 15. desember. Oppjøret fra det enkelte forsikringsselskap ble beregnet ved å multiplisere gjeldene sats for premietillegg med et gjennomsnitt av selskapets samlede beholdning av forsikrede motorvogner per 1. april, 1. juli og 1. oktober.

Systemet gjorde det mulig for selskapene å beregne og innberette avgiften i en operasjon, uten andre grunnlagsdata enn antall avgiftspliktige kjøretøy som det enkelte selskapet forsikret ved tre gitte tidspunkt. For forsikringsselskapene var denne delen av avgiften relativt enkel å administrere, og det må kunne legges til grunn at selskapene vil kunne håndtere et tilsvarende system i dag.

Under trafikkskadeavgiften var det ikke samsvar mellom fastsettelsen av selve premietillegget og beregningen av det beløp som selskapene skulle betale inn til staten. Dette er ikke i tråd med den vanlige måten å utforme særavgifter på, og heller ikke optimalt ut i fra de generelle prinsipper om indirekte beskatning. I så måte ville det vært riktigere å knytte avgiftsberegningen opp mot beholdningen av forsikrede kjøretøy, uten egne regler for hvilket premietillegg selskapene skulle kreve av sine kunder.

Under et slikt regime ville det være opp til selskapene å velte avgiften over på kundene. Fastsettelse av et beløp som skal innkreves fra kundene har dessuten liten praktisk betydning. Eventuell differanse mellom innkrevd avgift fra kundene og innbetalt avgift fra forsikringsselskapene til staten vil gi seg utslag i endret premie på forsikringen. Premieendringen vil avhengig av konkurransesituasjonen i markedet.

En konsekvens av ordningen var at det heller ikke var samsvar mellom det som selskapene faktisk krevde inn i premietillegg og det som faktisk ble betalt inn til staten. Den enkle avgiftsstrukturen og den lave satsen under trafikkskadeavgiften medførte imidlertid at avviket var relativt lite. I en mer avansert avgift, med flere satser og unntak, stiller dette seg annerledes. Effekten forsterkes av at nivået på en ny trafikksforsikringsavgift vil være betydelig høyere enn den gamle avgiften. Dette kan medføre at avgiften gir rom for å endre premiene på forsikringene. En modell basert på beregning av avgift utfra estimert beholdning av trafikksforsikringer, bør etter departementets vurdering ikke ha egne regler om hvordan «premietillegget» skal beregnes.

I et system der avgiftsberegningen baseres på beholdningen av forsikrede kjøretøy, vil sammenhengen mellom avgiftsberegningen og det enkelte forsikringsforhold svekkes. Dette vil kunne få betydning for hvordan selskapene velger å overvelte avgiften, og derigjennom svekke myndighetenes hensyn bak ulike avgiftssatser. Selskapenes insitament til å tilpasse avgiften med den tid kjøretøyet er forsikret vil også kunne reduseres.

9.7.3 Forsikringsdøgnmodellen

Avgiften knyttes etter denne modellen opp mot den tiden selskapene har forsikret et kjøretøy i et gitt tidsrom. Selskapene må ved utløpet av den enkelte termin beregne avgiften utfra det antall kjøretøy de har forsikret i angjeldende periode, basert på avgiftssatser som gjelder på beregningstidspunktet. Siden beregningen skjer etterskuddsvis, vil omfanget av avgiftplikten være endelig avklart på beregningstidspunktet, og det vil ikke være behov for å gjøre etterfølgende korrigeringer utover oppretting av rene feil.

Systemet kan bygges opp i tråd med særavgiftsforskriftens system, ved at de avgiftspliktige selskapene beregner avgiften på månedsbasis og deklarerer til avgiftsmyndighetene den 18. påfølgende måned. Særavgiftsforskriftens

periodiseringsregel vil da kunne legges til grunn med den modifikasjon at den avgiftspliktige deklarerer antallet forsikringsdøgn.

Med forsikringsdøgnmodellen vil overveltingen av avgiften på forsikringstakerne bli relativt komplisert. Det skyldes at særavgiftene fastsettes gjennom Stortingets årlig skatte- og avgiftsvedtak og gjelder for påfølgende år. Avgiftsåret følger med andre ord kalenderåret. Det vil i utgangspunktet også gjelde for en avgift på trafikksikringer. Forsikringskontraktene vil derimot løpe individuelt og gjennomgående fordele seg over to kalenderår. I tillegg vil det være individuelle variasjoner i antall betalingsterminer. Forsikringsselskapene vil nødvendigvis måtte overvelte avgiften ved faktureringen av kundene.

Siden forsikringskontraktene gjennomgående løper over to kalenderår, vil ikke forsikringsselskapene ha full oversikt over hvilken avgift den enkelte forsikring vil utløse når kunden faktureres for forsikringen. Dette skyldes at avgiftssatsen for påfølgende kalenderår ikke vil være endelig klare før budsjettet vedtas i november/desember. Ved fakturering til kundene må derfor forsikringsselskapene overvelte den avgiften de forventer vil påløpe i løpet av perioden fra et hovedforfall til neste hovedforfall. Eventuelle ulikheter i forventet avgift og faktisk avgift må forsikringsselskapet dekke, dersom de ikke kan etterfakturere kundene.

Eksempelvis må en kunde med hovedforfall 1. juli betale premie med overveltet avgift for andre halvår av innværende år og første halvår neste år. Avgiftssatsen for neste år er imidlertid ikke kjent før i november/desember inneværende år. Forsikringsselskapet innbetaler så avgiften til staten etter gjeldende satser på de tidspunkt kjøretøyet er forsikret i selskapet. Forsikringsselskapene påføres dermed en risiko ved ikke å få overveltet korrekt avgift.

Alternativt må trafikksikringsavgiften overveltes på kunden etterskuddsvis. Forsikringsselskapet påføres da også risiko ved at selskapet må betale avgift for kunden før de får innbetalt overveltet avgift fra kunden. Videre kan denne løsningen bli komplisert når forsikringen opphører, da det eventuelt må beregnes og innbetales avgift på etterskudd fra kunden til selskapet.

9.7.4 Faktureringsmodellen

Faktureringsmodellen innebærer at avgiften tidfestes i tråd med faktureringene av kundene, og vil innebære at det blir en nær sammenheng mellom periodiseringen av avgiften og overveltingen (betalingene fra kundene).

Modellen kan sammenlignes med systemet for merverdiavgiften. Etter merverdiavgiftsloven § 15-9 første ledd skal omsetningen av de enkelte varer og tjenester oppgis i omsetningoppgaven for den termin salgsdokumentasjonen er utstedt. Fakturadato er følgelig avgjørende for når merverdiavgiften skal beregnes og innberettes.

Forsikringspremien fastsettes på tegningstidspunktet, og justeres ved hvert hovedforfall. Antallet betalingsterminer vil derimot variere. Faktureringsmodellen bygger på at tidspunktet for beregningen og periodiseringen av avgiften knyttes opp mot hovedforfallet til de enkelte forsikringene. Det vil si det tidspunkt ny forsikring tegnes og forsikringsselskapet blir ansvarlig for kjøretøyet, eller det tidspunkt en allerede inngått forsikringskontrakt fornyes. Dette får blant annet den konsekvens at avgiften skal beregnes og innberettes (periodiseres) i tråd med de avgiftssatser som gjelder på dette tidspunkt. Se nærmere om dette nedenfor.

Avgiftsperioden vil måtte avstemmes mot tiden selskapene står ansvarlig for kjøretøyene. Det betyr at det ved den etterfølgende justeringen for premiebetalingen, må tas høyde også for avgiftsandelen dersom forsikringskontrakten opphører før forsikringsperioden løper ut. Dette gjelder typisk ved eierskifte, avregistreringer og skifte av forsikringsselskap. Overfor avgiftsmyndighetene kan slik justering teknisk gjennomføres ved at selskapene trekker fra allerede innbetalt avgift i etterfølgende avgiftstermin. På den måten vil selskapene kunne refundere den forholdsmessige avgiftsandelen til sine kunder sammen med forskuddsbetalt premie. Avgiftsbelastningen, og dermed også forholdsmessig avgift som refunderes, er ment å være basert på antall døgn kjøretøyet har vært forsikret, slik som i de to andre modellene.

I tilfelle der det er avtalt flere betalingsterminer, bør avgiften under denne modellen legges opp slik at de avgiftspliktige selskapene innberetter den til avgiftsmyndighetene i tråd med forsikringstakers faktisk premieinnbetalinger. Beregningen av avgiften vil imidlertid fortsatt måtte skje med utgangspunkt i de satser som gjaldt ved hovedforfall.

Til forskjell fra både beholdningsmodellen og forsikringsdøgnmodellen, hvor faktureringen og overveltingen skjer før selve avgiftsberegningen, trenger selskapene under faktureringsmodellen ikke å ta hensyn til kommende avgiftsendringer når premien beregnes og faktureres kunden. Under de andre modellene kan selskapene alternativt gjøre etterfølgende korrigerende ovenfor kundene, men dette forutsetter at selskapene etablerer egne rutiner for dette, og har mulighet til å ta forbehold om korrigeringer.

Faktureringsmodellen bygger på at avgiftsperioden settes likt med forsikringsperioden. Dette innebærer at avgiftsperioden vil løpe individuelt for det enkelte forsikringsforhold og strekke seg over to kalenderår. I så måte vil systemet skille seg fra de øvrige særavgiftene hvor avgiftsperioden alltid følger kalenderåret. Dette vil innebære at to identiske forsikringsforhold i visse perioder av året vil kunne utløse forskjellig avgift for samme tidsrom, avhengig av hvilket år forsikringene hadde hovedforfall.

Modellen kan også åpne for tilpasninger i tilfelle avgiften endres i forbindelse med de årlige budsjettene. Økes avgiften, vil det lønne seg å bytte forsikringsselskap før årsskiftet, det vil si endre hovedforfall til slutten av året, slik at en beholder den lave satsen i en lengre periode. Reduseres avgiften, vil det lønne seg å bytte selskap rett over nyttår slik at hovedforfall blir tidlig på året og en oppnår den nye, lave avgiftssatsen raskest mulig. Dette vil primært være et problem ved større endringer i avgiften, og faktureringsmodellen kan dermed sette begrensninger for større endringer i avgiften fra ett år til annet. I beholdningsmodellen og forsikringsdøgnmodellen vil imidlertid større endringer i avgiften medføre utfordringer for forsikringsselskapene med overvelting av korrekt avgift. I normale år, hvor avgiftssatsene prisjusteres, vil endringen være for liten til å ha noen særlig innvirkning på forsikringstakerens adferd.

9.7.5 Departementets anbefaling av modell

Ved siden av ønske om å gjøre avgiften mer fleksibel, er omleggingen fra årsavgift til avgift på trafikksikringer begrunnet ut fra en målsetning om å effektivisere offentlig sektor. Ved denne type effektiviseringstiltak er det viktig at besparelsen for en aktør ikke gir tilsvarende økninger for andre aktører. I så hensende må det også tas hensyn til de private aktørene, her representert ved forsikringsbransjen. En omlegging til avgift på trafikksikringer vil nødvendigvis påføre forsikringsbransjen økte administrative

kostnader. En eventuell omlegging bør derfor skje på en slik måte at kostnadene som påføres forsikringsbransjen er lavere enn besparelsen for avgiftsmyndighetene.

Finansdepartementet har ved utarbeidelsen av høringsforslaget hatt dialog med representanter fra forsikringsbransjen, som klart foretrekker faktureringsmodellen. Bransjen har i den anledning påpekt flere forhold. Faktureringsmodellen er den løsningen som passer best inn i forsikringsbransjens eksisterende systemer, og kan gjennomføres uten at det utarbeides omfattende tilleggsmoduler i selskapenes datasystemer slik de andre modellene vil kreve. Faktureringsmodellen vil gjøre det mulig å gjennomføre overveltingen av avgift sammen med faktureringen av premie, uten at det trengs å gjøre etterfølgende korrigerende i avgiftsberegningen ovenfor den enkelte forsikringstaker ved eierskifte, bytte av forsikringsselskaper og avregistreringer.

Under henvisning til dette anbefaler departementet at en avgift på trafikkforsikringer utformes i tråd med faktureringsmodellen. Dette legges til grunn for de videre drøftelser og for utformingen av departementets utkast til regelendringer.

9.8 Tidspunktet for beregning og periodisering av avgift

I en trafikkforsikringsavgift, utformet i tråd med fakturamodellen, skal avgiften som den enkelte forsikring utløser, i utgangspunktet beregnes på bakgrunn av avgiftssatsen på tidspunktet forsikringen begynner å gjelde. Dette vil normalt si den dato forsikringen tegnes eller fornyes (hovedforfall). For selve fastsettelsen er det uten betydning av om avgiften er delt opp i en eller flere terminer. Oppdeling i terminer får derimot betydning for periodiseringen av avgiften.

Etter merverdiavgiftsloven § 15-9 første ledd skal omsetningen av de enkelte varer og tjenester oppgis i omsetningoppgaven for den termin salgsdokumentasjonen er utstedt. De nærmere reglene om utstedelse av salgsdokument følger av forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring (bokføringsforskriften). Etter bokføringsforskriftens § 5-1-1 skal dato for utstedelse av dokumentet (fakturadato) angis i salgsdokumentet, og det er følgelig denne dato som skal legges til grunn for periodiseringen av merverdiavgiften.

Departementet foreslår at tidspunktet for periodisering av avgiften på trafikkforsikringsavgift skjer i tråd med reglene i merverdiavgiftsloven og

bokføringsforskriften. Dette innebærer av avgiften skal beregnes og periodiseres med utgangspunkt i de satser som gjelder på den dato som er oppgitt som fakturadato i salgsdokumentet for nytegning og hovedforfall. Ved oppdeling i betalingsterminer skal de enkelte delbetalinger periodiseres til den avgiftstermin som fakturadatoen referer seg til. Tilsvarende vil dato for utstedelse av kreditnota være avgjørende for periodisering av fradrag i avgift ved refusjon av premiekrav ved eierskifte, avregistreringer og skifte av forsikringsselskap.

Som påpekt i kapittel 6-4, vil de enkelte forsikringskrav nødvendigvis måtte produseres og sendes ut før hovedforfall. Etter det bransjen opplyser produseres kravene i enkelte selskap så tidlig som 60 dager før hovedforfall. Dersom selskapene skal kunne overvelte trafikksforsikringsavgiften gjennom premieinnbetalingen, gjelder dette i utgangspunktet også satsen som skal legges til grunn for avgiftsberegningen.

Avgiften på trafikksforsikringer vil være gjenstand for endringer i de årlige statsbudsjettene som legges frem om høsten, og skal gjelde for påfølgende år. Satsene vil først være klare når budsjettet vedtas, normalt i slutten av november eller begynnelsen av desember. For premiekrav som produseres mot slutten av kalenderåret, men med hovedforfall påfølgende år vil ikke satsene være klare når selskapene produserer kravene.

Etter det departementet har fått opplyst settes fakturadato til den dagen kravet produseres. Etter systemet som foreslås her skal følgelig satsene som gjelder på produksjonstidspunktet legges til grunn for selskapenes beregning av en avgift på trafikksforsikringer. Det vil si at krav som produseres mot slutten av året skal ilegges satsen som gjelder for inneværende år, selv om forsikringen først gjelder fra neste år. Følgelig vil det ta noe tid fra avgiftssatsen endres ved Stortingets budsjettbehandling til den er fullt ut fasett inn og gjelder for alle trafikksforsikringer.

9.9 Nærmere om uerholdelige fordringer

For avgiftene som sorterer under særavgiftsforskriften oppstår avgiftplikten som hovedregel når en avgiftspliktig vare leveres ut fra den avgiftspliktiges lager. Det er ikke adgang til etterfølgende korrigeringer av avgift, med mindre varen kommer i retur og kan tilgangsføres i lagerregnskapet. Følges systemet i særavgiftsforskriftens skal i utgangspunktet innberetningen av trafikksforsikringsavgift skje uavhengig av om selskapene mottar betaling fra kunden eller ikke.

En avgift på trafikforsikringer vil gjelde en tjeneste som leveres løpende. I så måte skiller avgiften seg fra de øvrige avgiftene som reguleres gjennom særavgiftsforskriften, og som gjennomgående gjelder varer. For vareavgiftene er det direkte sammenheng mellom avgiftsberegningen og utlevering av varen. Dette gjør at den avgiftspliktige alltid vil kunne sikre dekning for avgiften ved å kreve betaling mot levering. Dersom den avgiftspliktige gir kreditt gjøres dette for egen regning og risiko.

Som det følger av kapittel 6 er omsetningen av trafikforsikringer regulert særskilt. Reglene innebærer blant annet at selskapene ved mislighold vil være ansvarlig frem til forsikringsgarantien er endelig trukket. Tilsvarende vil selskapene under en trafikforsikringsavgift måtte beregne og innberette avgift frem til samme tidspunkt. I disse situasjonene vil ikke selskapene kunne sikre seg mot tap ved å kreve forskuddsbetaling fra forsikringstakeren. Tap som følge av uerholdelige fordringer vil måtte overveltes på selskapets øvrige kunder gjennom øke premier.

Etter merverdiavgiftsloven § 4-7 kan beregningsgrunnlaget korrigeres dersom en utestående fordring som det tidligere er beregnet utgående merverdiavgift av, på grunn av skyldnerens manglende betalingsevne anses endelig konstatert tapt. Kriteriene for når en fordring kan konstateres som endelig tapt følger av merverdiavgiftsforskriften²⁰ § 4-7-1, som er likelydende med de tilsvarende reglene i skattelovforskriften²¹ § 6-2-1. Etter bestemmelsene her anses en fordring for endelig tapt blant annet når tvangsinndrivning eller inkasso har vært forgjeves.

Å tillate etterfølgende korrigerende avgift ved tap på uerholdelige fordringer vil bryte med særavgiftsforskriftens system, og innebære en komplisering av avgiftsforvaltningen. Som nevnt ovenfor er det imidlertid spesielle forhold som gjør seg gjeldene for avgift på trafikforsikringer og som kan tilsi den motsatte løsning. Det vises i denne sammenheng også til at i den danske og svenske trafikforsikringsavgiftene har selskapene anledning til å korrigere avgiften for avskrevne krav. Departementet foreslår på denne bakgrunn at selskapene tillates å gjøre fradrag for tidligere innberettet avgift for forsikringer som ikke lar seg inndrive på

²⁰ Forskrift 15. desember 2009 nr. 1540 til merverdiavgiftsloven

²¹ Forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14

samme vilkår som under merverdiavgiften.

9.10 Antall avgiftsterminer

Etter særavgiftsforskriften § 6-1 skal registrerte virksomheter hver måned sende avgiftsoppgave til tollregionen innen den 18. påfølgende måned. For avgiftene på elektrisk kraft og utslipp av NO_x er det gitt særlige regler som innebærer at avgiften deklarerer kvartalsvis. Til sammenligning skal merverdiavgiftspliktige virksomheter sende inn avgiftsoppgave 6 ganger i året, jf. merverdiavgiftsloven § 15-2.

Forsikringselskapens arbeid med å håndtere en avgift på trafikksforsikringer vil i noen grad avhenge av hvor mange terminer avgiften deles opp i. En avgift på trafikksforsikringer vil være mer krevende å håndtere enn de fleste andre avgiftene som sorterer under særavgiftsforskriften. Dette kan tale for å redusere antallet avgiftsterminer. Det vises i denne sammenheng til av avgiftene på elektrisk kraft og utslipp av NO_x deklarerer kvartalsvis. På den annen side legger departementet til grunn at selskapenes vil kunne knytte innberetning av avgift opp mot sine eksisterende systemer for beregning av premiekrav, og at innberetning av avgift vil kunne skje tilnærmet maskinelt når de nødvendige systemmessige endringer er på plass.

Redusert antall terminer vil gi selskapene økt likviditet med tilhørende økte renteinntekter som følge av innbetalingen utsettes. Tilsvarende vil staten få et rentetap.

For den videre fremstillingen legges det til grunn at særavgiftsforskriftens system med månedlige terminer gjøres gjeldene også for en avgift på trafikksforsikringer. Departementet vil ta endelig stilling til spørsmålet om antallet avgiftsterminer etter høringen. Høringsinstansene bes kommentere dette særskilt.

9.11 Nærmere om overvelting av avgift – spesifisering av avgiften i premiekravene

Under en avgift på trafikksforsikringer vil avgiftsplikten bli lagt på forsikringsselskapene, som igjen velter avgiftsbyrden over på sine kunder. I utgangspunktet vil det være opp til selskapene å bestemme hvordan overveltingen skal skje. Det legges imidlertid til grunn at konkurransesituasjonen i markedet vil lede til at den enkelte forsikringstaker vil bli belastet med den avgift som trafikksforsikringen vil utløse for forsikringsselskapet. Avgiftsbelastningen vil på den måten legges på bileier/forsikringstaker, selv om avgiftsplikten rettslig legges på selskapene.

I et slikt system er det ikke nødvendig å regulere hvordan de avgiftspliktige skal overvelte avgiften på sine avtakere, eller oppstille regler om spesifisering av hvilken avgift den enkelte forsikring utløser ovenfor den enkelte kunde. De øvrige særavgiftene under særavgiftsforskriften har heller ikke slike regler.

Som påpekt under kapittel 2.1, er årsavgiften i tillegg til å være fiskal, også gitt en miljømessig innretning. I en avgift på trafikkforsikringer som viderefører årsavgiften, vil det være en fordel om avgiften spesifiseres ovenfor kunden, slik at den enkelte forsikringstaker gjøres bevisst på hvilken avgift forsikring av det enkelte kjøretøy utløser. Departementet har vurdert å innføre egne regler om dette, men har etter en helhetsvurdering kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Det vises i denne sammenheng til at selskapene står fritt til å spesifisere avgiften ovenfor sine kunder. Det er også naturlig å legge til grunn at selskapene utfra behovet om å synliggjøre de ulike kostnadselementet i forsikringen, vil velge å spesifisere avgiften.

9.12 Innkreving av avgift og forsikringspremie

Dersom årsavgiften ikke betales, kan tollregionen pålegge at bruken av kjøretøyet stanses, se kapittel 2.1. Stansingen skjer ved at kjennemerker inndras og/eller at kjøretøyet nektes påregistrert eller omregistrert på ny eier før skyldig årsavgift er betalt. Stansede kjøretøy kan ikke påregistreres eller omregistreres på ny eier før utestående avgift er betalt.

I en avgift på trafikkforsikringer legges avgiften på forsikringsselskapene, som igjen velter avgiftsbyrden over på sine kunder. Dette innebærer at det er avtalen om obligatorisk ansvarsforsikring som vil utløse avgiftsplikt for forsikringsselskapene. I en slik avgift vil ikke den enkelte bileier ha noe ansvar for avgiften ovenfor avgiftsmyndighetene, og overveltingen av avgiften vil etter dette være et forhold mellom forsikringstaker og selskap. Ved manglende premiebetaling vil forsikringsselskapet kunne trekke tilbake forsikringsgarantien, som i sin tur vil lede til inndragning av kjennemerker og vognkort, se kapittel 7-2. Systemet er i utgangspunktet parallelt med systemet under årsavgiften, og gir forsikringsselskapene et tilsvarende effektivt virkemiddel for å inndrive premie inklusiv overveltet avgift.

I en del forsikringsforhold vil ikke bruker av kjøretøyet være identisk med forsikringstaker. Dette vil for eksempel være tilfelle ved leie- og leasingsituasjoner. I

slike tilfelle er selskapet henvist til å forholde seg til forsikringstaker. I den grad manglende premieinnbetaling resulterer i tilbakekall av forsikringsgarantien, vil dette være et forhold mellom bruker og forsikringstaker. Det samme må gjelde dersom eier og forsikringstaker ikke er samme person. En omlegging til avgift på forsikringskontrakter medfører ingen endring i så måte.

9.13 Omleggingens betydning for forsikringsvilligheten – TFF-ordning

Ifølge tall fra Statens vegvesen er om lag 3,2 pst. av personbilene i Norge uforsikret. Andelen er noe høyere for andre kjøretøytyper. Ifølge forsikringsbransjen er om lag 1 pst. av kjøretøyene i Sverige uforsikret.

Departementet vil bemerke at omleggingen fra årsavgift til avgift på trafikksikringer ikke vil øke den samlede avgiftsbelastningen for den enkelte bileier. Forsikringstaker vil imidlertid oppleve at fakturaen for forsikringen blir høyere enn tidligere. Det kan etter departementets oppfatning ikke utelukkes at dette kan medføre en negativ effekt på forsikringsvilligheten.

For å redusere bruken av uforsikrede kjøretøy har forsikringsbransjen spilt inn muligheten for å etablere en ordning i regi av Trafikkforsikringsforeningen (TFF) for innkreving av trafikksikringspremie og trafikksikringsavgift (TFF-ordning) på registrerte, men uforsikrede kjøretøy, etter mal av det systemet man har i Sverige, se kapittel 5.3.

En avgift på trafikksikringer vil ikke omfatte uforsikrede kjøretøy, og innføring av en TFF-ordning har derfor ingen direkte betydning for gjennomføringen av en eventuell omlegging fra årsavgift til trafikksikringsavgift. I den grad et slikt tiltak vil redusere antallet uforsikrede kjøretøy, vil dette imidlertid ha en positiv effekt på inntektene fra avgiften. Dels ved at antallet avgiftspliktige forsikringer vil øke, og dels ved at en slik ordning vil åpne for avgiftslegging også av de uforsikrede kjøretøyene som ikke er avregistrert. En TFF-ordning vil etter departementets vurdering også kunne ha positive effekter utover provenyvirkningene.

Departementet er positiv til en slik ordning som vil redusere omfanget av uforsikrede kjøretøy. Etablering av en TFF-ordning i Norge vil kreve nærmere utredninger som går utover rammen for arbeidet med å legge om årsavgiften til en avgift på trafikksikringer. Departementet ber likevel om høringsinstansenes vurdering av

hensiktsmessigheten av å innføre en TFF-ordning, slik at dette kan inngå i en vurdering av om det bør startes et arbeid med sikte på å etablere et slikt system.

10 INNFASING AV AVGIFTEN

Inntektene fra årsavgiften vil bli erstattet av tilsvarende inntekter fra avgiften på trafikksikringer. Det har sammenheng med at trafikksikringsavgiften er forutsatt å ha om lag samme grunnlag, satser og struktur som årsavgiften. Dersom faktureringsmodellen velges, vil imidlertid en overgang fra årsavgift til avgift på trafikksikringer uten overgangsordninger, gi et vesentlig provenytap i innføringsåret.

Årsavgiften gjelder for hele kalenderår og må følgelig avvikles med virkning fra utløpet av et år. En trafikksikringsavgift som iverksettes fra påfølgende 1. januar, vil i innføringsåret ikke gi like store inntekter som årsavgiften. Det skyldes at trafikksikringsavgiften vil gjelde fra hovedforfall i innføringsåret og ett år fram i tid. I gjennomsnitt kan det ventes at hovedforfall er 1. juli. Dette innebærer at det uten en overgangsordning i gjennomsnitt verken bli ilagt årsavgift eller trafikksikringsavgift fra 1. januar til 1. juli i innføringsåret. For bileiere med hovedforfall tidligere på året vil det bli en kortere periode uten noen avgift, mens bileiere med hovedforfall sent på året vil få en lengre periode uten avgift.

At det i gjennomsnitt ikke ilegges avgift for halvparten av året vil gi et inntektsbortfall tilsvarende halvparten av årsavgiften i innføringsåret, dvs. om lag 5 mrd. kroner. Det bokførte provenytapet for staten vil bli større som følge av at mange bileiere har terminvis innbetaling av forsikringspremiene, og dermed betales avgiften og terminvis. I tillegg vil det bli lønnsomt for bileierne å utsette hovedforfallet til slutten av året²². Dersom mange bileiere utsetter hovedforfall, vil provenytapet øke ytterligere.

For å unngå særlig provenytap i innføringsåret har departementet vurdert ulike overgangsordninger. I tillegg til å sikre statens inntekter er det samtidig viktig å holde de administrative kostnadene på et så lavt nivå som mulig. Etter dialog med representanter fra forsikringsbransjen, har departementet kommet fram til at det mest hensiktsmessige vil være å fase inn trafikksikringsavgiften i samme år som årsavgiften fjernes. Det innebærer at det første året med trafikksikringsavgift vil

²² Tidspunktet hovedforfall kan for eksempel utsettes ved tegne ny forsikringsavtale på slutten av året før trafikksikringsavgiften innføres. På den måten vil bileier få en lang avgiftsfri periode i innføringsåret.

være et innfasingsår, og at årsavgiften først fjernes når trafikksikringsavgiften er innfaset.

Det legges her opp til at regelverket for trafikksikringsavgiften mv. iverksettes 1. januar 2016, men at 2016 benyttes som innfasingsår. Det skal kun ilegges trafikksikringsavgift for avtaler i 2017. Da vil forsikringsselskapene allerede i 2016, dvs. på forskudd, kunne kreve inn trafikksikringsavgift for perioden fra 1. januar 2017 til hovedforfallet for den enkelte forsikringsavtale i 2017. Det belastes ikke trafikksikringsavgift for den delen av avtalen som gjelder for 2016, kun den delen av avtalen som gjelder for 2017. Samtidig krever staten inn årsavgift for siste gang 2016. Dette vil sikre at det ikke blir en avgiftsfri periode i innføringsåret, og det oppstår dermed ikke noe provenytnap. Det vil bli innbetalt noe trafikksikringsavgift til staten i 2016. Dette er forskuddsbetaling av avgift for deler av 2017 for de som betaler forsikringen for deler av 2016 og 2017 i en termin i 2016. Denne forskuddsbetalingen vil ikke øke statens inntekter på sikt.

Forskuddsbetalingen vil innebære at bileierne må betale noe av trafikksikringsavgiften for 2017 i 2016, altså samme år som de også ilegges årsavgift. For eksempel vil bileiere som har hovedforfall 1. juli, ved dette premieforfall i 2016 også forskuddsbetale trafikksikringsavgift for perioden 1. januar til 30. juni 2017 (dvs. halv avgift). Bileiere med hovedforfall 1. februar må på samme måte forskuddsbetale trafikksikringsavgift for perioden 1. januar til 31. januar 2017 (dvs. 1/12-dels avgift) ved premiens hovedforfall 1. februar 2016.

Departementet vil påpeke at den enkelte bileier har som regel selv mulighet til å påvirke omfanget av forskuddsbetalingen. Det vil normalt være mulig å velge terminvis (eksempelvis månedsvis) innbetaling av forsikringspremie og -avgift. Dette kan fjerne forskuddsbetalingen av avgift. Dersom selskapenes systemer og de administrative kostnadene tillater det, vil det være mulighet for å overvelte avgiften først ved premieinnbetalingene for 2017. I så fall må selskapene allerede ved hovedforfallet 2016 varsle kunden om premiebeløp som skal betales ved de enkelte terminene, herunder om premieøkningen som gjelder for 2017-terminene. Tilbakemeldinger fra bransjen tyder på at denne løsningen vil gi økte administrative kostnader for selskapene sammenlignet med å fordele terminbeløpene likt uavhengig av innfasingen av avgiften. I så tilfelle vil selskapene overfor forsikringstakerne med terminvise forfall fordele forskuddsbetalingen som relateres til 2017-avgiften jevnt over alle terminene. På denne

måten blir forskuddsbetalingen i 2016 vesentlig redusert i forhold til om hele avgiftsbeløpet hadde blitt forskuddsbetalt samtidig med hovedforfallet, dvs. en årlig termin. Hvilken løsning som velges vil i utgangspunktet være opp til det enkelte forsikringsselskap.

Så vidt departementet er kjent med tilbyr flere av selskapene i dag månedsvis terminbetaling kostnadsfritt, dvs. uten rente- eller gebyrtillegg sammenlignet med en årlig termin. Siden forsikringspremien vil øke som følge av at selskapene overvelter avgiften i premien, antar departementet at flere vil ønske å gå over til månedsvis betaling, også uavhengig av overgangsordningen.

Departementet understreker at forskuddsinnbetalt avgift vil bli refundert dersom forsikringen sies opp, for eksempel ved avregistrering eller salg.

Dersom avgiften i stedet for faktureringsmodellen, blir oppkrevd etter beholdningsmodellen eller forsikringsdøgnmodellen, vil det i utgangspunktet ikke være behov for slik overgangsordning. Det har sammenheng med at disse modellene baserer seg på at forsikringsselskapet beregner avgiften basert på forsikrede kjøretøy i perioden. Trafikkforsikringsavgiften vil derfor kunne innføres fra 1. januar 2016, og årsavgiften fjernes for dette året. Forsikringsselskapene må da beregne og innbetale avgift for forsikrede kjøretøy fra 1. januar 2016. For at selskapene skal ha mulighet til å velte avgiften over i premiene, kan det likevel være behov for en overgangsordning. Ved samme overgangsordning som skissert ovenfor, kan forsikringsselskapene ved fastsettelse av premiene ved hovedforfall i 2016 ta hensyn til avgiften som begynner å løpe fra 1. januar 2017.

Det er her lagt til grunn at avgiften kan fases inn fra 1. januar 2016. Som nevnt vil innføringen av trafikkforsikringsavgiften kreve endringer i forsikringsselskapenes systemer, og det må avklares nærmere i hvilken grad selskapene vil være i stand til å implementere de nødvendige endringer innenfor dette tidsløpet.

11 IVERKSETTELSE

Departementet vil endelig ta stilling til forslaget etter at høringsinstansenes synspunkter er innhentet.

12 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

12.1 Statens inntekter

Omleggingen er i utgangspunktet ment som en teknisk endring av årsavgiften, med videreføring av avgiftspliktens omfang og nivå. Økt fleksibilitet til fordel for bileierne, rentetap ved senere innbetaling av trafikkforsikringsavgiften enn årsavgiften, anslått svinn pga uforsikrede kjøretøy, samt indirekte konsekvenser for inntekter fra merverdiavgift ved leasing av kjøretøy, vil redusere statens inntekter. Eventuell inndekning av inntektsbortfallet må behandles i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen, og er ikke vurdert her.

Et sentralt hensyn med omleggingen fra årsavgift til trafikkforsikringsavgift er å oppnå økt fleksibilitet i avgiften for bileier både med hensyn til å korrigere avgiften for den tiden bilen har registrert, og fordele avgiften over flere terminer. Slik fleksibilitet har vært et uttrykt mål også under dagens årsavgift, men har vist seg vanskelig å få til. Ved en overgang til trafikkforsikringsavgift, vil denne fleksibiliteten oppnås umiddelbart ved at avgiften kun påløper for den tiden bilen er forsikret, og ved at premien/avgiften kan betales i flere terminer.

Fleksibiliteten som ivaretar bileiernes interesser, vil innebære et provenyrtap sammenlignet med dagens årsavgift hvor det ilegges hel eller halv avgift selv om bilen kun er registrert i en kortere periode. Provenytapet er på usikkert grunnlag anslått til om lag 400 mill. kroner årlig. Departementet understreker at dette provenytapet også ville ha oppstått dersom denne fleksibiliteten hadde blitt gjennomført under dagens årsavgift, men i tillegg ville myndighetene fått betydelig økte administrative kostnader ved en slik løsning.

Ifølge tall fra Statens vegvesen hadde 3,2 pst. av alle registrerte personbiler i Norge ikke forsikring per november 2014. Andelen uforsikrede kjøretøy var noe høyere for andre typer kjøretøy. Til sammenligning ble om lag 1,6 pst. av alle årsavgiftskrav i 2013 ikke innbetalt til Toll- og avgiftsdirektoratet. Deler av dette blir imidlertid innkrevd av Statens innkrevingsentral. Det må ventes at andelen uforsikrede kjøretøy kan øke noe ved omlegging til trafikkforsikringsavgift. Det skyldes at fakturaen for forsikringen blir høyere og uforsikrede kjøretøy ikke blir ilagt trafikkforsikringsavgift. Omleggingen kan derfor gi et økt antall kjøretøy som ikke betaler avgift. På usikkert grunnlag kan dette

anslås å gi staten et provenyrtap på om lag 200 mill. kroner årlig. En eventuell TFF-ordning som beskrevet i kap. 9.13, kan redusere provenyrtapet betydelig.

Omleggingen vil også innebære en forskyvning av avgiftsinnbetalingene til staten som gir et likviditets- og rentetap. I dag skal årsavgiften innbetales innen 20. mars, mens en trafikkforsikringsavgift kan innbetales i flere terminer. Det gir likviditets- og rentetap for staten, som motsvares av tilsvarende fordeler for bileier/forsikringstaker og forsikringsselskap. Størrelsen på tapet vil blant annet avhenge av antall innbetalingsterminer for den nye avgiften. På den annen side innebærer faktureringsmodellen at bileiere som betaler forsikringspremien i en årlig termin, at avgiften for disse innbetales noe tidligere enn i dag. Hvorvidt innbetalingen til staten fra disse blir tidligere enn i dag, avhenger av hvor mange terminer den nye avgiften får. Det bemerkes at mulighet for flere innbetalingsterminer av årsavgiften også ville gitt likviditets- og rentetap for staten, i tillegg til å medføre betydelig økte administrative kostnader.

Under faktureringsmodellen vil det ta noe tid før endringer i avgiftssatsen vil slå fullt ut i endrede inntekter til staten, se kap. 9.7.4. Dette gjør at endringer i satsen for trafikkforsikringsavgiften gir seg utslag i mindre endringer i statens inntekter på kort sikt enn endringer i årsavgiften. Eksempelvis vil det ta lengre tid før prisjustering av satsene gir seg fullt utslag i økte inntekter til staten. Hvor stor virkningen er vil blant annet avhenge av antall innbetalingsterminer for den nye avgiften og hvor mange bileiere som velger terminvis betaling av forsikringspremien. Tilpasningsmuligheter i form av flytting av hovedforfall for bileier gjør at endringer i avgiftssatser og -struktur fra ett år til et annet bør begrenses.

Som nevnt under kapittel 9.5.4 omfattes ikke kjøretøy hvor stat eller kommune står som selvassurandør av plikten til å tegne ansvarsforsikring. Disse kjøretøyene er i dag omfattet av årsavgiften, men blir ikke omfattet av trafikkforsikringsavgiften. Omleggingen er, utover det som følger av den ønskede fleksibiliteten, ikke ment å påføre staten provenyrtap, og bevilgningene til stat og kommune bør derfor reduseres tilsvarende spart årsavgift.

Ved billeasing står leasingselskapet som eier av kjøretøyet, og vil derfor være adressat for årsavgiften. Årsavgiften regnes i denne sammenheng som en kostnad for leasingselskapene, som virksomhetene må dekke inn gjennom leievederlagene på linje

med andre omkostninger. Leasing er en merverdiavgiftspliktig tjeneste og det skal derfor beregnes utgående merverdiavgift på leiebeløpet. Dette gjelder også i tilfelle der årsavgiften viderefaktureres kunden i en egen delbetaling.

Ved en overgang til trafikkforsikringsavgift blir avgiften en del av forsikringskostnaden for leietakeren. Dette innebærer en tilsvarende reduksjon av kostnadene for leasingselskapet, som bør gi seg utslag i samme reduksjon av merverdiavgiftsgrunnlaget for leasingselskapene. Det gir redusert proveny fra merverdiavgiften for den delen av selskapenes portefølje som gjelder kunder uten fradragsrett. Det antas å gjelde de aller fleste personbiler, da næringsdrivende normalt ikke får fradragsført merverdiavgiften ved leasing av personbiler. Forutsatt at dette gjelder om lag 100 000 biler og leasingbeløpene reduseres tilsvarende årsavgiften, kan det anslås at merverdiavgiftsinntektene reduseres med i størrelsesorden 75 mill. kroner årlig som følge av omleggingen.

12.2 Konsekvenser for bileiere og forsikringstakere

Omleggingen skal i seg selv ikke gi økte kostnader for bileieren så lenge dagens årsavgiftssatser og – struktur fra beholdes. For den enkelte bileier vil en omlegging til trafikkforsikringsavgift åpne for større fleksibilitet ved at avgiften tilpasses den tiden kjøretøyet er forsikret (og påregistrert). Videre vil bileierne ha mulighet til å dele avgiften opp i flere betalingsterminer. På den annen side kan de som ikke deler premieinnbetalingen i flere terminer måtte betale trafikkforsikringsavgiften noe tidligere enn de betaler dagens årsavgift, se omtale i kapittel 9. De aller fleste forsikringstakere har imidlertid mulighet til å unngå dette ved å innbetale forsikringspremien i flere terminer. Så vidt departementet er kjent med tilbyr flere forsikringsselskaper månedlige terminer uten ekstra kostnader. Det ventes at omleggingen samlet sett vil gi bileierne en likviditets- og rentegevinst. Størrelsen på denne gevinsten vil avhenge av når forsikringspremien i henhold til den enkelte forsikringsavtale skal innbetales til forsikringsselskapet.

I tillegg til fordelene ved den økte fleksibiliteten, kan bileierne få redusert sine kostnader ved innbetaling av avgiften. I dag må bileiere betale årsavgift gjennom egen faktura, mens etter omleggingen vil avgiften inngå i fakturaen for forsikringspremien. Dette vil være en forenkling for bileierne.

Eier og forsikringstaker av et kjøretøy er ikke nødvendigvis samme person. Dette gjelder spesielt ved leasing av bil, hvor ofte leasingselskapet eier kjøretøyet mens den som leaser kjøretøyet er ansvarlig for forsikring. Det finnes også mange andre årsaker til at forsikringstager er en annen enn bileier. Ifølge tall fra enkelte forsikringsselskaper er det i størrelsesorden 20 pst. forsikringsavtalene hvor eier er en annen enn forsikringstaker. I dag er det eier av kjøretøyet som er adressat for årsavgiften, mens ved omlegging til trafikkforsikringsavgift vil avgiften inngå i fakturaen for forsikringspremien, og det er forsikringstaker som blir adressat for kravet. Departementet forventer ikke at omleggingen vil medføre vesentlige utfordringer i tilfeller hvor eier og forsikringstaker ikke er samme subjekt, da disse partene selv vil kunne avtale hvordan avgiftskostnaden skal dekkes.

Når avgiftsplikten flyttes fra den enkelte bileier til forsikringsselskapene, vil ikke lenger den enkelte bileier kunne søke om dispensasjon fra avgiftplikten direkte til avgiftsmyndighetene etter Stortingets vedtak om årsavgift § 6. Den praktiske nytten av denne muligheten er imidlertid svært begrenset. I løpet av siste fem år har avgiftsmyndighetene innvilget 15 søknader om dispensasjon for årsavgift etter denne bestemmelsen. Til sammenligning ble det i samme periode sendt ut rundt 8,5 millioner avgiftskrav. De dispensasjoner som har blitt gjelder i hovedsak situasjoner som ikke ville ha oppstått under en trafikkforsikringsavgift.

12.3 Konsekvenser for forsikringsselskapene

Innføring av avgift på trafikkforsikringer vil påføre forsikringsselskapene administrative kostnader i form av utviklingskostnader og kostnader for den løpende håndteringen av avgiften. Det vil påløpe engangsomkostninger knyttet til selve omleggingen, først og fremst kostnader for å få de nødvendige systemene på plass. Videre vil forsikringsselskapene ha løpende kostnader forbundet med å forvalte ordningen. Kostnadene vil variere mellom ulike forsikringsselskap. I utformingen av trafikkforsikringsavgiften har departementet det lagt vekt på å holde kostnadene på et lavest mulig nivå, både i forbindelse med valg av modell for avgiften og overgangsordning.

Trafikkforsikringsavgiften skal innbetales etterskuddsvis, det vil si at innbetaling av avgift til staten vil skje etter at hovedforfall for forsikringen er passert. Dette vil gi selskapene en likviditets- og rentegevinst. Gevinsten avhenger av når forsikringstakerne betaler premien og hvor mange terminer trafikkforsikringsavgiften

får. Denne gevinsten kan helt eller delvis kompensere for selskapenes økte administrative kostnader.

Den økte fleksibiliteten som omleggingen innebærer, vil også ha en viss betydning for forsikringsselskapene. Det kan medføre økt av- og påregistrering av kjøretøy så lenge avgiften etter omleggingen vil avhenge av tiden bilen er forsikret (påregistrert). I dag kan man spare forsikringspremie i perioder kjøretøyet er avregistrert, mens etter omleggingen vil besparelsen også gjelde avgiften. Økt av- og påregistrering, med tilhørende oppsigelse og nytegning av forsikring kan gi forsikringsselskapene noe merarbeid og økte kostnader.

Omleggingen til trafikkforsikringsavgift kan ha negativ virkning på forsikringsvilligheten. Dette kan gi lavere inntekter og økte kostnader, for eksempel ved økt inkassoaktivitet, for selskapene. En TFF-ordning kan imidlertid redusere eller fjerne denne ulempen, se kap. 9.13.

Trafikkforsikringsavgiften kan også medføre at flere forsikringstakere velger terminvis betaling, da også trafikkforsikringsavgiften vil deles i terminer. Flere selskaper tar ikke ekstra betalt for månedvis betaling, og økt antall slike vil medføre et likviditets- og rentetap for selskapene. På den annen side har bransjen opplyst om at flere selskaper ser på økt andel forsikringstakere med månedlige terminer som en fordel. Det skyldes at månedlige terminer gir mindre mislighold.

12.4 Konsekvenser for forsikringsselskapenes kapitalkrav – Solvens II

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 6-4 skal et forsikringsselskap til enhver tid ha en kapital som er tilstrekkelig til å dekke solvensmarginen for selskapets samlede virksomhet. Minstekravet til solvensmarginkapital skal sikre at selskapet har en risikokapitalreserve. Formålet med solvensmarginkapitalen er å motvirke at selskapets soliditet trues i tilfelle av negative resultater og svingninger i forsikringsvirksomheten. Solvensmarginkapitalen beregnes enten med basis i selskapets premieinntekter eller med basis i erstatningskostnadene.

Ved en omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikkforsikringer oppstår spørsmål om hvilke konsekvenser dette får for soliditetskravene som skadeforsikringsselskapene er underlagt. Dette gjelder både gjeldende soliditetsregelverk (solvensmarginregelverket

og kapitaldekningsregelverket) og kommende soliditetsregelverk (Solvens II) som vil tre i kraft fra 1. januar 2016.

Departementet har forelagt problemstillingen for Finanstilsynet som har foretatt en gjennomgang av de ulike sider ved problemkomplekset. Finanstilsynets vurdering følger som vedlegg til høringsnotatet. Vurderingen viser at omleggingen til en avgift på trafikksikringer vil ha liten betydning for soliditetskravene etter solvensmarginregelverket og kapitaldekningsregelverket både etter gjeldende og kommende regelverk.

12.5 Konsekvenser for avgiftsmyndighetene

Toll- og avgiftsetaten vil få reduserte kostnader ved fjerning av dagens årsavgift. Etatens kostnader ved å drifte dagens årsavgift er anslått til i underkant av 50 mill. kroner per år. Dette omfatter fastsettelse, innkreving og kontroll, herunder håndtering av publikumshenvendelser og regelverksutvikling. Dagens årsavgift medfører også andre driftskostnader som porto ved utsendelse av krav, samt kostnader ved fakturering og purring.

Toll- og avgiftsetaten overfører krav til tvangsinnkreving hos Statens innkrevingsentral (SI). SI har beregnet at de bruker om lag 12 mill. kroner per år på å kreve inn årsavgiftskrav.

En viktig årsak for en omlegging av årsavgiften er et ønske om mer fleksibilitet i årsavgiften. Omlegging til trafikksikringsavgift gjør at avgiften kun ilegges for perioden kjøretøyet er forsikret (registrert) og at avgiften kan betales i flere terminer. Andre alternativer til mer fleksibilitet ved endringer i dagens årsavgift har tidligere blitt utredet. Felles for disse alternativene er at de medfører til dels store økninger i dagens driftskostnader og de krever vesentlige investering i IKT-utvikling. I tillegg bemerkes det at de utredede alternativene ville gi vesentlig mindre fleksible løsninger for bileiere enn det som er tilfelle ved en avgift på trafikksikring.

IKT-systemene Toll- og avgiftsetaten i dag bruker for forvaltningen av årsavgiften, nærmer seg slutten av sin levetid, og må erstattes av nye systemer. Øvrige særavgiftssystemer fornyes nå i regi av Skatteetaten, som følge av endringene i skatte- og avgiftsforvaltningen. Ved innføring av en avgift på trafikksikring vil det ikke være behov for å utvikle nye systemer til forvaltning av årsavgiften. Det forventes at

tilpasning av de nye særavgiftssystemene som nå utvikles til forvaltning av eksisterende årsavgift vil være vesentlig mer kostbart enn å håndtere trafikkforsikringsavgiften. Årsaken er at det ved årsavgift må tas høyde for om lag 3,5 mill. avgiftspliktige, mens det med en trafikkforsikringsavgift bare vil være et lite antall forsikringsselskaper som skal betale avgift.

Selv om avgiftsmyndighetenes ressursbruk vil reduseres vesentlig ved fjerning av årsavgiften, må det påregnes noen kostnader knyttet til trafikkforsikringsavgiften. Innføring av avgiften, vil blant annet medføre ressurser til utvikling og vedlikehold av regelverket knyttet til avgiften. Det vil også være kostnader til utvikling av systemstøtte for innkreving av den nye trafikkforsikringsavgiften fra forsikringsselskapene. Det er foreløpig ikke gjort nøyaktige anslag for kostnadene, men en foreløpig vurdering tilsier at dette kan håndteres i Skatteetatens særavgiftssystemer uten omfattende tilpasninger. Avgiften vil følge det normale løpet for særavgifter. Det må i tillegg påregnes kostnader til informasjonstiltak relatert til omleggingen.

12.6 Konsekvenser for veimyndighetene

Som ansvarlig for motorvognregisteret har veimyndighetene en rolle i forvaltningen av årsavgiften. Dette henger primært sammen med at registrering av kjøretøy forutsetter at årsavgiften er betalt, og at manglende betaling av årsavgift medfører at registrerte kjøretøy blir begjært avskiltet. Ved en omlegging til trafikkforsikringsavgift vil det ikke lenger være behov for å oppdatere motorvognregisteret med denne informasjonen. Dette vil kunne redusere veimyndighetenes ressursbruk.

Den økte fleksibiliteten i avgiften, ved at det kun ilegges avgift for den tiden bilen er forsikret, kan medføre et økt antall av- og påregistreringer av kjøretøy for å slippe å betale avgift i perioder kjøretøyet ikke er i bruk. Hvor stor økning det blir i av- og påregistreringer er svært usikkert. En økning i av- og påregistreringer vil i tilfelle medføre noe økt ressursbruk for veimyndighetene.

13 FORSLAG TIL REGELENDRINGER

Omlegging av årsavgiften til en trafikkforsikringsavgift nødvendiggjør et eget stortingsvedtak for den nye avgiften. I innfasingsåret vil det i henhold til overgangsordningen også måtte fattes vedtak om årsavgift. Når den nye avgiften endelig er innfaset, vil lover og forskrifter som i dag gjelder for årsavgiften, bli avviklet,

så som lov 17. juni 2005 nr. 67 Skattebetalingsloven §§ 2-5, 10-40 og 14-11. Disse endringene er ikke innarbeidet i forslaget nedenfor

Departementet vil endelig ta stilling til forslaget etter at høringsinstansenes synspunkter er innhentet. Det er derfor i forslaget her ikke angitt noe tidspunkt for iverksettelse.

A

Forslag til stortingsvedtak om særavgifter til statskassen for budsjettåret 201X

Om avgift på trafikksforsikringer (kap. XXXX post XX)

§ 1.

Fra 1. januar 201X skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter betales avgift til statskassen på forsikringsavtale om lovbestemt trafikkstrygd

(ansvarsforsikring) av følgende innenlandsregistrerte motorvogner med tillatt totalvekt mindre enn 7 500 kg med følgende beløp (kr):

- a) 2 995 for personbiler, varebiler, campingbiler, busser, kombinerte biler, lastebiler, samt trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg,
- b) 3 490 for dieseldrevne motorvogner som nevnt i bokstav a som ikke har fabrikkmontert partikkelfilter,
- c) 2 995 for årsprøvekjennermerker for motorvogner,
- d) 1 835 for motorsykler; trehjuls, lette, mellomtunge og tunge,
- e) 425 for
 1. motorvogner som er registrert på innehaver av løyve etter lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn eller fartøy § 9 som drosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) eller for transport av funksjonshemmede,
 2. motorvogner som er registrert på innehaver av løyve etter lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogner eller fartøy § 6, eller som er utleid på kontrakt med varighet på ett år eller mer mellom innehaver av slikt løyve og selskap i samme konsern. Dette gjelder også motorvogn som utfører rutetransport basert på kontrakt med varighet på ett år eller mer inngått med myndighet eller selskap som har slikt ruteløyve,
 3. motorvogner som er godkjent og registrert som ambulanse eller som er registrert som begravelleskjøretøy på begravellesbyrå og lignende,
 4. motorvogner som er registrert på kjennemerker med lysegule tegn på sort bunn,
 5. motorvogner som bare bruker elektrisitet til framdrift, herunder motorvogner hvor elektrisiteten er produsert i brenselceller,
 6. motorredskap,

7. beltekjøretøy,
8. trekkbiler som ikke omfattes av bokstav a eller b,
9. mopeder,
10. traktorer,
11. motorvogner som er 30 år eller eldre.

Departementet kan gi forskrift om hva som omfattes av avgiftsplikten og om grunnlaget for avgiften.

§ 2. Unntatt fra avgiftsplikt er:

- a) motorvogner som er registrert på kjennemerker med gule tegn på blå reflekterende bunn,
- b) motorvogner som er registrert på Den nordiske investeringsbank og som er nødvendig for bankens offisielle virksomhet,
- c) motorvogner som er registrert på NATO eller NATOs hovedkvarter, styrker eller personell i den utstrekning dette følger av internasjonale avtaler Norge er forpliktet av. Fritaket omfatter på tilsvarende vilkår også styrker fra land som deltar i Partnerskap for fred, merk :Trenger vi disse, jf selvassuranse.
- d) motorvogner registrert til bruk på Svalbard,

Departementet kan gi forskrift om gjennomføring, avgrensing av og vilkår for fritak.

§ 3. Oppstår det tvil om omfanget av avgiftsplikten, avgjøres spørsmålet av departementet.

§ 4. Departementet kan frita for eller sette ned avgiften når det oppstår enkelttilfeller eller situasjoner som ikke var overveid da avgiftsvedtaket ble truffet og når avgiften i det spesielle enkelttilfellet får en utilsiktet virkning.

B.

Forskrifter

I forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter gjøres følgende endringer:

§ 2-1 fjerde ledd skal lyde:

(4) For avgift på teknisk etanol, avgift på elektrisk kraft, avgift på sluttbehandling av avfall, avgift på utslipp av NO_x, og avgift på trafikksikringer oppstår avgiftsplikten etter bestemmelsene i henholdsvis § 3-3-3, § 3-12-2, § 3-13-2, § 3-19-4, 3-20-3.

Nytt kapittel 3-20 skal lyde

Kap. 3-20. Avgift på trafikksikringer

§ 3-20-1. Saklig virkeområde

(1) Avgiftsplikten omfatter forsikringsavtale om obligatoriske ansvarsforsikringer (trafikksikringer), jf. lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogn gjer (bilansvarslova) § 15.

(2) Avgiftsplikten omfatter ikke forsikringer på motorvogner som er registrert etter bestemmelsene i forskrift 28. mars 1967 nr. 9350 om bruk av utenlandsk motorvogn i riket og om særskilt registrering av motorvogn for midlertidig bruk.

(3) Avgiftsplikten omfatter ikke forsikringer på kjøretøy med utenlandske kjennemerker.

§ 3-20-2. Definisjoner

(1) Med trafikksikring menes avtale inngått i samsvar med lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogn gjer § 19 og lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) del A.

(2) 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.

§ 3-20-3. Når avgiftspliktens oppstår

Avgiftsplikten oppstår når forsikringsselskapets ansvar etter forsikringsavtaleloven § 3-1 begynner å løpe.

§ 3-20-4. Avgiftsgrunnlag, sats, beregning og periodisering av avgift

(1) Avgiften beregnes per trafikksikring for den tid den avgiftspliktige står ansvarlig for kjøretøyet i henhold til forsikringsavtaleloven.

(2) Avgiften beregnes etter de satser og regler som gjelder på tidspunktet for utstedelse av salgsdokumentasjonen ved tegning og fornyelse (hovedforfall) av trafikksikring.

(3) For trafikksikringer hvor premien er delt opp i flere delbetalinger, skal den avgiftspliktige i sin avgiftsoppgave oppgi avgiften som gjelder for den enkelte delbetaling for den termin salgsdokumentasjonen utstedes.

(4) Ved opphør av forsikringen eller forsikringsavtalen utløper, skal forsikringstaker godskrives overskytende avgift etter fremgangsmåten i forsikringsavtaleloven § 3-9. Avgiftsbeløp som utbetales etter første punktum, kan føres til fradrag i avgiftsoppgaven for den termin dokumentasjonen utstedes.

§ 3-20-5. Tap på utstående premiekrav

(1) Dersom et utstående premiekrav som det tidligere er innberettet avgift for, på grunn av skyldnerens manglende betalingsevne kan konstatert endelig tapt, kan avgiften føres til fradrag i avgiftsoppgaven for den termin tapet konstateres.

(2) En et utstående premiekrav anses endelig tapt dersom

- a) foretatt tvangsinndrivning eller inkasso har vært forgjeves,
- b) fordringen er en kundefordring som ikke er innfridd seks måneder etter forfall, til tross for minst tre purringskrav med normale purringsintervaller og slik aktivitet fra kreditors side som forholdene tilsier,
- c) offentlig gjeldsmegling, konkurs-, likvidasjons- eller avviklingsbehandling i skyldnerens bo gjør det klart at bomidlene ikke gir eller ikke vil gi fordringen dekning, eller
- d) fordringen ellers ut fra en samlet vurdering må anses klart uerholdelig.

(3) En fordring anses likevel ikke tapt i den utstrekning den er tilstrekkelig sikret ved pant, kausjon e.l.

§ 5-1 ny bokstav i skal lyde:

- i) selskap gitt tillatelse i medhold av lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv § 2-1, eller er gitt konsesjon til å drive

virksomhet i Norge gjennom filial, og som forsikrer motorvogner i samsvar med lov 3. februar 1961 om ansvar for skade som motorvogn gjer (Bilansvarsloven).

§ 5-5- fjerde ledd skal lyde:

For avgift på elektrisk kraft, sluttbehandlingsavgift på *avfall*, *NOx -avgift* og *avgift på trafikkforsikringer* gjelder bestemmelsene i annet ledd tilsvarende med de tilpasninger som er nødvendig av hensyn til avgiftens karakter.

§ 6-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) Registrert virksomhet for avgift på trafikkforsikringer skal sende oppgave til tollregionen innen den 18. i påfølgende måned etter faktura er utstedt.

Nå gjeldene § 6-1 femte til og med åttende ledd blir nye sjette til niende ledd.

VEDLEGG

Fra: Finanstilsynet

Dato: 19. november 2014

Soliditetsmessige konsekvenser av omleggingen av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer

Innledning

I dette vedlegget blir det kort redegjort for hvilke konsekvenser forslaget til omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer vil ha på soliditetskravene som skadeforsikringsselskapene er underlagt. I denne sammenheng blir både gjeldende soliditetsregelverk (solvensmarginregelverket og kapitaldekningsregelverket) og kommende soliditetsregelverk (Solvens II) vurdert.

I konsekvensberegningene er det lagt til grunn at den såkalte faktureringsmodellen vil bli valgt, jf. punkt 8.7.4 i høringsnotatet. Dette innebærer bl.a. at avgiftsperioden vil falle sammen med forsikringsperioden, slik at den enkelte forsikringstaker (kunde) betaler den avgiftssatsen som gjelder ved tidspunktet for tegning av ny forsikringskontrakt eller ved hovedforfall for allerede inngått forsikringskontrakt.

I høringsnotatet heter det videre bl.a. som følger (side 37/38):

Under faktureringsmodellen kan det, i motsetning til andre særavgifter, være naturlig å innrømme fradrag i avgift for uerholdelige fordringer.

Dette innebærer at en omlegging av årsavgiften til en avgift på trafikksikringer ikke vil innebære økt motpartsrisiko relatert til forsikringstakerne for skadeforsikringsselskaper som tegner motorvognforsikringer. Hvis en forsikringstaker misligholder kontrakten (ved å unnlate å innbetale forsikringspremien (inkl. trafikksikringsavgiften)), slipper selskapet å overføre et beløp tilsvarende manglende innbetalt avgift. Dette innebærer en vesentlig forenkling av vurderingene av hvilke konsekvenser omleggingen vil ha for skadeforsikringsselskapenes soliditet.

I vurderingene nedenfor er det for øvrig tatt høyde for at departementet vurderer tre alternativer når det gjelder hvor hyppig skadeforsikringsselskapene skal overføre avgiftsbeløpet (hhv. 4, 6 eller 12 terminer pr. år).

Antall trafikksikringer som omfattes av omleggingen

I høringsnotatet blir det på side 4 vist til at dagens årsavgift "skrives direkte ut til om lag 3,5 mill. bileiere".

Dette anslaget stemmer godt overens med antall trafikksikringer som Finans Norge (FNO) opererer med i premiestatistikken pr. 31. desember 2012 (3,479 mill.), men er noe lavere enn antallet som oppgis i FNOs premiestatistikk pr. 31. desember 2013 (3,732 mill.) og 30. juni 2014 (3,788 mill.).

I vurderingene nedenfor er det lagt til grunn at antall trafikksikringer ligger et sted mellom 3,5 og 3,8 mill.

Avgiftsbeløp som vil bli forvaltet av skadeforsikringsselskapene

Når det gjelder utformingen av den nye trafikksikringsavgiften heter det i høringsnotatet at (side 4):

den nye avgiften skal ha samme struktur og nivå som dagens årsavgift, og den økonomiske belastningen for den enkelte bileier forutsettes å bli den samme som i dag.

Med bakgrunn i opplysningene gitt i avsnitt 2.1 i høringsnotatet er det i vurderingene nedenfor lagt til grunn en gjennomsnittlig årsavgift på 3000 kroner pr. år. Dette innebærer at skadeforsikringsselskapene i løpet av et år vil innkreve mellom 10,5 og 11,4 mrd. kroner i trafikksikringsavgift.

Ved utløpet av hver termin (jf. de tre alternativene vist til over) vil skadeforsikringsselskapene samlet forvalte innbetalte trafikksikringsavgifter i en størrelsesorden som angitt i tabell 1.

Tabell 1. Forvaltet beløp ved utløpet av hver termin. MNOK.

Antall terminer pr. år	Antall trafikksikringer	
	3,5 mill.	3,8 mill.
12	875	950
6	1 750	1 900
4	2 625	2 850

I tabell 1 er det forutsatt at hovedforfallene er jevnt fordelt over året. I praksis vil selskapene i større eller mindre grad ha en konsentrasjon av hovedforfall rundt årsskiftet. Dette innebærer at forvaltet beløp ved utløpet av hver termin vil kunne variere noe gjennom året. I konsekvensberegningene som det redegjøres for nedenfor, ses det bort fra dette forholdet.

Konsekvenser av omleggingen under gjeldende solvensmarginregelverk

I det gjeldende solvensmarginregelverket for skadeforsikringsselskaper blir kapitalkravet beregnet som det største beløp av en prosentandel av selskapenes premieinntekter siste år¹ eller en prosentandel av gjennomsnittlige erstatningskostnader de tre siste år².

Det synes rimelig å legge til grunn at innkrevet trafikksikringsavgift ikke skal medregnes i skadeforsikringsselskapenes premieinntekter. Følgelig vil omleggingen fra årsavgift til trafikksikringsavgift ikke ha noen konsekvenser for det beregnede solvensmarginkravet for de aktuelle skadeforsikringsselskaper.

¹ Dvs. 16/18 prosent av det høyeste beløp av opptjent premie og forfalt premie.

² Dvs. 23/26 prosent av de gjennomsnittlige påløpne erstatningskostnader de tre siste år.

På den annen side vil omleggingen heller ikke innebære noen endringer i solvensmargin-kapitalen for de aktuelle skadeforsikringsselskaper, siden den innbetalte trafikksikringsavgiften som selskapene forvalter, representerer en gjeldspost.

Det skal for ordens skyld nevnes at gjeldende solvensmarginregelverk for skadeforsikringsselskaper vil bli opphevet når Solvens II-regelverket gjennomføres fra 1. januar 2016.

Konsekvenser av omleggingen under gjeldende kapitaldekningsregelverk

Norske forsikringsselskaper er underlagt det opprinnelige kapitaldekningsregelverket (Basel I-regelverket). Dette regelverket innebærer et kapitalkrav som utgjør 8 prosent av risikovektet balanse, dvs. at størrelsen på kapitalkravet avhenger av hvordan selskapene velger å plassere eiendelene sine.

Hvis det legges til grunn at skadeforsikringsselskaper som skal forvalte innkrevet trafikksikringsavgift, plasserer disse midlene som bankinnskudd (med 20 prosent risikovekt), vil økningen i kapitalkravene for disse selskapene i utgangspunktet bli som vist i tabell 2.

Tabell 2. Økning i kravet til ansvarlig kapital ved utløpet av hver termin. Hele skadeforsikringsmarkedet. MNOK.

Antall terminer pr. år	Antall trafikksikringer	
	3,5 mill.	3,8 mill.
12	14,0	15,2
6	28,0	30,4
4	42,0	45,6

Beregningene som gjengis i tabell 2 omfatter alle aktører i det norske skadeforsikringsmarkedet, inkl. filialer av utenlandske selskap (i praksis EØS-selskap). Filialene av EØS-selskap er imidlertid ikke underlagt det norske soliditetsregelverket. Av FNOs premiestatistikk pr. 31. desember 2013 fremgår det at i overkant av 40 prosent av trafikksikringene er tegnet i slike filialer, hvorav mesteparten gjelder If Skadeforsikring NUF og Tryg Forsikring NUF. Beløpene i tabell 2 må følgelig reduseres med ca. 40 prosent for å komme frem til samlet økning i kravet til ansvarlig kapital for norske skadeforsikringsselskaper som tegner trafikksikringer, jf. tabell 3.

Tabell 3. Økning i kravet til ansvarlig kapital ved utløpet av hver termin. Norske skadeforsikringsselskaper. MNOK.

Antall terminer pr. år	Antall trafikksikringer	
	3,5 mill.	3,8 mill.
12	8,4	9,1
6	16,8	18,2
4	25,2	27,4

Det fremgår av tabell 3 at den samlede økningen i kravet til ansvarlig kapital for norske skadeforsikringselskaper som tegner motorvognansvarsforsikringer er meget beskjeden – uavhengig av hvilket alternativ som velges for antall terminer pr. år.

Det vil imidlertid være noen forskjeller mellom selskapene. Hvis det legges til grunn at antall trafikksikringer utgjør 3,8 mill. og innbetalt trafikksikringsavgift skal overføres ved å anvende 4 terminer pr. år, vil det gjeldende nominelle kravet til ansvarlig kapital som norske skadeforsikringselskaper er underlagt, øke med mellom ½ prosent og 4 ½ til 5 prosent.

Hvis det alternativt legges til grunn 6 eller 12 terminer pr. år, reduseres kapitalkravene for de aktuelle skadeforsikringselskaper til hhv. 67 prosent og 33 prosent av beløpene som er oppgitt i tabell 3.

Den antydde forskjellen mellom skadeforsikringselskapene hva angår den prosentvise økningen i det nominelle kapitalkravet, vil kunne tilbakeføres på en rekke forhold som f.eks. forvaltningskapitalens størrelse i forhold til omfanget av selskapets virksomhet (målt ved selskapets premieinntekter), forholdet mellom risikovektet balanse og forvaltningskapital, andelen som trafikksikringsforpliktelser utgjør av selskapets samlede forsikringsforpliktelser, hvor lenge selskapet har tegnet trafikksikringer mv.

Det skal for øvrig presiseres at det i beregningene over er forutsatt at selskapene forvalter hele beløpet på det tidspunkt kapitalkravet beregnes. (Terminene faller sammen med rapporteringsperiodene for kapitalkravet.)

Videre bør det nevnes at også det gjeldende kapitaldekningsregelverk for skadeforsikringselskaper vil bli opphevet når Solvens II-regelverket gjennomføres fra 1. januar 2016.

Konsekvenser av omleggingen under Solvens II-regelverket

Under Solvens II-regelverket vil kapitalkravet bli beregnet ved hjelp av en rekke moduler for ulike typer av risiko. Bidragene til solvenskapitalkravet fra de enkelte moduler vil bli aggregert ved hjelp av korrelasjonsmatriser, noe som innebærer betydelige diversifiseringseffekter. (Det samlede kapitalkravet vil bli vesentlig mindre enn summen av bidragene fra de enkelte modulene.) I tillegg vil det være betydelige diversifiseringseffekter innenfor hver modul, siden disse generelt består av flere undermoduler, der bidragene til kapitalkravet fra de enkelte delmoduler også aggregeres ved hjelp av korrelasjonsmatriser.

Kapitalkravsberegningene under Solvens II-regelverket blir med andre ord vesentlig mer komplekse enn beregningene som gjennomføres under de gjeldende regelverk (solvensmarginregelverket og kapitaldekningsregelverket for forsikringselskaper).

I praksis er det ikke mulig å si noe (helt) generelt om hvilken effekt en omlegging fra årsavgift til trafikksikringsavgift vil ha for solvenskapitalkravet, bortsett fra at effekten høyst sannsynlig vil bli meget beskjeden for de fleste skadeforsikringselskaper som tegner trafikksikringer.

Vurderingene nedenfor er i hovedsak basert på noen konsekvensberegninger for (norske) skadeforsikringsselskaper med størst markedsandel innen trafikksikringer, jf. tilsvarende vurderinger under avsnittet om kapitaldekningsregelverket.

Det er igjen lagt til grunn at antall trafikksikringer utgjør 3,8 mill. og at innbetalt avgift skal overføres ved å anvende 4 terminer pr. år. Videre antas det at de aktuelle skadeforsikringsselskaper plasserer midlene som forvaltes i form av bankinnskudd og at selskapene på tidspunktet for gjennomføring av kapitalkravsbergingene forvalter hele beløpet som skal overføres.

Innenfor Solvens II-regelverket vil de aktuelle skadeforsikringsselskaper som følge av forutsetningen om at midlene som forvaltes plasseres i bankinnskudd, bli eksponert for økt motpartsrisiko. I utgangspunktet vil økningen avhenge av størrelsen på beløpet som forvaltes og ratingen til den (de) aktuelle banken(e). Det vil imidlertid være betydelige diversifiseringseffekter som følge av bl.a. følgende forhold:

- Øvrig motpartsrisiko knyttet til bankinnskudd, derivatavtaler og gjenforsikringsavtaler.
- Aggregering av bidragene til samlet kapitalkrav fra hhv. markedsrisiko, skadeforsikringsrisiko, helseforsikringsrisiko og motpartsrisiko.

Den marginale effekten på solvenskapitalkravet vil derfor bli vesentlig mindre enn det en isolert beregning av økt motpartsrisiko tilsier.

De gjennomførte konsekvensberegningene er basert på Finanstilsynets stresstester (stresstest I). Disse stresstestene gjenspeiler de viktigste aspektene ved standardmetoden for beregning av solvenskapitalkrav under Solvens II-regelverket. Beregningstidspunktet er satt til 30. juni 2014.

I konsekvensberegningene har to alternativer blitt vurdert. I det ene alternativet ("worst case") er det lagt til grunn at selskapene plasserer de forvaltede midlene (innbetalte avgifter) i en ikke-ratet bank som er underlagt kapitalkravsdirektivet (direktiv 2006/48/EF). I det andre alternativet legges det til grunn at midlene plasseres i en bank med A-rating.

Resultatene av de forannevnte konsekvensberegningene kan kort oppsummeres som følger:

- (a) I det første alternativet der de forvaltede midlene plasseres i en uratet bank ("worst case"-scenarioet) vil solvenskapitalkravet øke med et sted mellom anslagsvis ½ prosent og 2-3 prosent som følge av omleggingen av årsavgiften til en trafikksikringsavgift.
- (b) I det andre alternativet fremgår det tydelig at den beregnede effekten på kapitalkravet blir vesentlig redusert hvis de forvaltede midlene plasseres som bankinnskudd i en A-ratet bank fremfor en ikke-ratet bank underlagt kapitaldekningskrav. De foretatte konsekvensberegningene viser at økningen av solvenskapitalkravet vil bli et sted mellom 0,1 prosent og ¾ til 1 prosent.
I denne sammenheng kan det også nevnes at flere av skadeforsikringsselskapene som tegner trafikksikringer, inngår i konsern som også omfatter en A-ratet bank.
- (c) Det skal også nevnes at dersom antall terminer økes fra 4 pr. år (som er lagt til grunn for konsekvensberegningene) til enten 6 eller 12, vil økningen i solvenskapitalkravet bli

vesentlig mindre enn det som fremgår av beregningsresultatene som er oppsummert under bokstav (a) og (b).

En rimelig konklusjon synes å være at konsekvensene for solvenskapitalkravet som de aktuelle skadeforsikringsselskaper er underlagt, av en omlegging fra årsavgift til trafikkforsikringsavgift vil bli beskjedne.

Det fremgår av bokstav (a) og (b) at det vil være noen forskjeller mellom selskapene hva angår den prosentvise økningen i solvenskapitalkravet. Dette henger sammen med bl.a. følgende forhold (jf. også ovenfor):

- Hvor mye motpartsrisiko selskapet er eksponert for utover motpartsrisikoen knyttet til forvaltningen av det innbetalte avgiftsbeløpet (diversifisering innenfor motpartsrisikomodulen).
- Hvor stort bidraget til samlet solvenskapitalkrav fra motpartsrisikomodulen er sammenholdt med bidragene fra de øvrige moduler som inngår i beregningen av solvenskapitalkravet (diversifisering mellom moduler).

Utfallet av slike selskapsspesifikke vurderinger vil imidlertid ikke endre det generelle inntrykket av at effekten på solvenskapitalkravet av den foreslåtte omleggingen er meget beskjeden.