



DET KONGELEGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 120 LS

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Endringar i skatte-, avgifts- og tollovgivinga

Innhald

1	Innleiing	7	10	
2	Overgangsordninga for uføre ..	10	10.1	Endringar i avskrivingsreglane for vindkraft
2.1	Innleiing og samandrag	10	10.2	Innleiing og samandrag
2.2	Bakgrunn	10	10.2.1	Gjeldande rett
2.3	Gjeldande rett	10	10.2.2	Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Noreg
2.4	Vurderingar og forslag	10	10.3	Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Sverige
2.5	Økonomiske og administrative følgjer	11	10.4	Høyeringa
3	Oppheving av miljøavgift på plastposar og papirposar	12	10.4.1	Vurderingar og forslag
4	Oppheving av vedtak om vegbruksavgift på naturgass og LPG	13	10.4.2	Innleiing
5	Stortinget sitt oppmodingsvedtak om avgiftslette for biodrivstoff i vegbruksavgifta på drivstoff	14	10.5	Lineær avskrivning av vindkraftverk
6	Auka CO₂-avgift på naturgass og LPG	16	10.6	Vurdering av 40 pst. tilleggsfrådrag
7	Fritak for CO₂-avgift for hydrogen i naturgass og LPG ..	17	10.7	Økonomiske og administrative følgjer
7.1	Innleiing og samandrag	17	11	Iverksetjing
7.2	Gjeldande rett	17	11.1	Frådrag for innbetalningar til utanlandske pensjonsordningar
7.3	Vurderingar og forslag	17	11.2	Innleiing og samandrag
7.4	Økonomiske og administrative følgjer	17	11.2.1	Gjeldande rett
7.5	Iverksetjing	17	11.3	Krava etter EØS-avtalen
8	Avgift på elektrisk kraft	18	11.4	Høyeringa
8.1	Innleiing og samandrag	18	11.4.1	Vurderingar og forslag
8.2	Gjeldande rett	18	11.4.2	Innleiing
8.3	Vurderingar og forslag	18	11.4.3	Krav til pensjonstilbydar
8.4	Økonomiske og administrative følgjer	19	11.4.4	Pensjonsordninga
8.5	Iverksetjing	19	11.4.5	Subjekt for frådrag
9	Endring av unntaksføresegna i grunnrenteskatten for eigenproduksjon i industrien ..	20	11.4.6	Øvre grense for frådrag
9.1	Innleiing og samandrag	20	11.4.7	Medlemskap i norsk og utanlandsk ordning
9.2	Gjeldande rett	20	11.4.8	Kontroll av opplysningar
9.3	Vurderingar og forslag	20	11.4.9	Skatteplikt på utbetalningar
9.4	Økonomiske og administrative følgjer	21	11.5	Innberetning og innkrevjing
9.5	Iverksetjing	21	11.6	Økonomiske og administrative følgjer
10	Endringar i avskrivingsreglane for vindkraft	22	12	Iverksetjing
10.1	Innleiing og samandrag	22	12.1	Konserninterne overføringar over landegrensene
10.2	Gjeldande rett	23	12.2	Innleiing og samandrag
10.2.1	Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Noreg	23	12.3	Gjeldande rett
10.2.2	Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Sverige	23	12.4	Vurderingar og forslag
10.3	Høyeringa	23	12.5	Økonomiske og administrative følgjer
10.4	Vurderingar og forslag	24	13	Iverksetjing
10.4.1	Innleiing	24	13.1	Oppheving av Oljeskattememnda mv.
10.4.2	Lineær avskrivning av vindkraftverk	24	13.1	Innleiing og samandrag
10.5	Vurdering av 40 pst. tilleggsfrådrag	27	13.1	Innleiing og samandrag
10.6	Økonomiske og administrative følgjer	28	13.1	Innleiing og samandrag
10.7	Iverksetjing	28	13.1	Innleiing og samandrag

13.2	Gjeldande rett	38	15.1	Innleiing og samandrag	93
13.3	Høyringa til ny klagenemnds- ordning på skatteområdet	39	15.2	Gjeldande rett	93
13.4	Vurderingar og forslag	39	15.2.1	Individuelle pensjonsavtalar etter skattelova (IPA)	93
13.5	Økonomiske og administrative følgjer	41	15.2.2	Individuelle pensjonsavtalar etter lov om individuell pensjons- ordning (IPS)	94
13.6	Iverksetjing	41	15.2.3	Eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd	95
14	Betre skatte- og avgifts- forvaltning	42	15.2.4	A-opplysningslova sitt verke- område	96
14.1	Betre skatte- og avgiftsforvaltning	42	15.3	Høyringa	96
14.1.1	Bakgrunn	42	15.4	Nærare om forslaget	97
14.1.2	Organisatoriske endringar og tiltak	43	15.4.1	Høyringsnotatet	97
14.1.3	Betre skatte- og avgifts- forvaltning – oversyn	43	15.4.2	Dette meiner høyringsinstansane	97
14.1.4	Økonomiske og administrative følgjer	48	15.4.3	Vurderingar og forslag	97
14.2	Flytting av skatteoppkrevjar- funksjonen frå kommunane til Skatteetaten	48	15.4.4	Økonomiske og administrative følgjer	98
14.2.1	Innleiing og samandrag	48	15.4.5	Iverksetjing og overgangsregel	99
14.2.2	Bakgrunn	49	16	Nytt regelverk for kassasystem	100
14.2.3	Merknader frå høyrings- instansane og departementet si vurdering	55	16.1	Innleiing og samandrag	100
14.2.4	Departementet sitt forslag til lokalisering og årsverk	74	16.2	Gjeldande rett og bakgrunn	100
14.2.5	Økonomiske og administrative følgjer	74	16.3	Høyringa	101
14.3	Overføring av forvaltninga av særavgifter for registrerte avgiftspliktige verksemder og for motorvognavgiftene til Skatte- etaten	77	16.3.1	Alminneleg høyring	101
14.3.1	Innleiing	77	16.3.2	EØS-høyring	102
14.3.2	Om særavgifter og Toll- og avgifts- etaten si forvaltning	77	16.4	Generelt om nytt regelverk, virkefelt og utforming	102
14.3.3	Vurderingar og forslag frå departementet	78	16.4.1	Høyringa	102
14.3.4	Økonomiske og administrative konsekvensar	81	16.4.2	Høyringsinstansane sine merknader	102
14.4	Samla innkrevjing av skatt, toll og avgift	81	16.4.3	Vurderingar og forslag	104
14.4.1	Innleiing	81	16.5	Nærare om krav til kassasystem og leverandørar	106
14.4.2	Innkrevjingsmyndigheit, skattebetalingslova kapittel 2	82	16.5.1	Høyringa	106
14.4.3	Særleg om krav under toll- regionane	83	16.5.2	Høyringsinstansane sine merknader	106
14.4.4	Skatteoppkrevjinga og anna kommunal innkrevjing	86	16.5.3	Vurderingar og forslag	108
15	Utviding av a-opplysningslova sitt verkeområde til å omfatte enkelte pensjonsytingar	93	16.6	Nærare om krav til bokførings- pliktige	111
			16.6.1	Høyringa	111
			16.6.2	Høyringsinstansane sine merknader	111
			16.6.3	Vurderingar og forslag	113
			16.7	Nærare om administrative reaksjonar	114
			16.7.1	Høyringa	114
			16.7.2	Høyringsinstansane sine merknader	114
			16.7.3	Vurderingar og forslag	115
			16.8	Internasjonal rett – EØS og WTO ..	118
			16.8.1	Høyringa	118
			16.8.2	Høyringsinstansane sine merknader	119

16.8.3	Vurderingar og forslag	119	20	Opprettingar i lovtekst	125
16.9	Iverksetjing	120	20.1	Svalbardskattelova § 3-2	125
16.10	Økonomiske og administrative følgjer	120	20.2	Skattelova § 15-4 fjerde ledd	125
17	Fritak for meirverdiavgift for aviser	122	20.3	Skattelova § 6-71	125
18	Fritak for meirverdiavgift for elbilar	123	20.4	Meirverdiavgiftslova § 15-4 første ledd	125
19	Petroleumsskatt – særregel om avskrivning av investeringar i nytt LNG-anlegg	124		A – Forslag til lovvedtak	128
				B – Forslag til stortingsvedtak	150



DET KONGELEGE
FINANSDEPARTEMENT

Prop. 120 LS

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Endringar i skatte-, avgifts- og tollovgivinga

*Tilråding frå Finansdepartementet 12. mai 2015,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Innleiing

I samanheng med Revidert nasjonalbudsjett 2015 foreslår regjeringa følgjande endringar i skatte- og avgiftsreglane som har provenyverknad for 2015:

- Overgangsreglane for uføre blir utvida slik at skattefrådraget kompenserer nedgang i inntekt etter skatt over 4 000 kroner. Forskrifta blir endra med verknad frå inntektsåret 2015. Endringa er anslått å gi eit provenytap på om lag 70 mill. kroner påløpt og 56 mill. kroner bokført i 2015.
- Vedtaket om miljøavgift på plastposar og papirposar blir oppheva. Forslaget gir eit provenytap på om lag 1 mrd. kroner påløpt og bokført i 2015.
- Vedtaket om vegbruksavgift på naturgass og LPG blir oppheva. Forslaget gir eit provenytap på om lag 45 mill. kroner påløpt og 38 mill. kroner bokført i 2015.
- Stortinget sitt oppmodingsvedtak frå behandlinga av budsjettet for 2015 om avgiftslette for biodrivstoff blir ikkje følgd opp i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Auken i omsetningspåbødet for biodrivstoff frå 3,5 pst. til 5,5 pst. blir notifisert til ESA, men ikkje sett i verk frå 1. juli 2015. Dette gir ein samla auke i provenyet på om lag 305 mill. kroner påløpt og 255 mill. kroner bokført i 2015.
- CO₂-avgifta på autodiesel blir auka med 0,46 kroner per liter, medan vegbruksavgifta på autodiesel blir redusert tilsvarende frå 1. juli 2015. Samstundes blir vegbruksavgifta på biodiesel redusert med 0,23 kroner per liter. Forslaget er anslått å gi eit provenytap på om lag 25 mill. kroner påløpt og 21 mill. kroner bokført i 2015.
- CO₂-avgifta på gass blir auka med 0,15 kroner per Sm³ for naturgass og med 0,22 kroner per kg for LPG frå 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi eit auka proveny på om lag 16 mill. kroner påløpt og 13 mill. kroner bokført i 2015 når kompensasjonar på utgiftssida er trekte frå.
- Det blir innført fritak for CO₂-avgift for innhald av hydrogen i naturgass og LPG frå 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi eit provenytap på om lag 5,5 mill. kroner påløpt og 4,5 mill. kroner bokført i 2015.
- Avgifta på elektrisk kraft blir auka med 0,5 øre per kWh frå 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi eit auka proveny på om lag 150 mill. kroner påløpt og 75 mill. kroner bokført i 2015.

- Fritaket for meirverdiavgift for leasing av elbilar og omsetning av batteri til elbilar blir sett i verk frå 1. juli 2015. Forslaget er anslått å gi eit provenytap på om lag 40 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført i 2015.

Forslaga til endringar i skatte- og avgiftsopplegget inneber ein samla reduksjon i provenyet på om lag 715 mill. kroner påløpt og om lag 800 mill. kroner bokført i 2015 samanlikna med saldert budsjett for 2015.

Regjeringa foreslår òg enkelte andre endringar på skatte- og avgiftsområdet:

- Unntaksføresegn i grunnrenteskatten for eigenproduksjon i industrien blir endra med verknad frå og med inntektsåret 2016.
- Vindkraftanlegg blir avskrivne med 20 pst. årleg over fem år. Nødvendige lovendringar blir sett i verk etter at ESA har godkjent ordninga.
- Det blir gitt frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar med verknad frå og med inntektsåret 2015.
- Moglegheita til å gi forskrifter om konserninterne overføringar over landegrensene blir utvida med verknad frå og med inntektsåret 2015.
- Ordninga med oljeskattenemnd ved likninga av petroleumsselskapa i første instans blir fjerna, og oppgåva blir overført til Oljeskattekontoret. Endringane får verknad frå og med 1. juli 2015.
- Forvaltning av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder blir overført frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten frå 1. januar 2016.
- Innkrevjing av toll, særavgifter og innførselsmeirverdiavgift blir overført frå tollregionane til skattekontoret frå 1. januar 2016.
- Fagleg ansvar for dokumentavgifta og handsaming av klagesaker blir overført frå Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten frå 2016.
- Skatteoppkrevjarfunksjonen blir overført frå kommunane til skatteetaten med verknad frå 1. januar 2016.
- Opplysningar om individuelle pensjonsavtaler etter skattelova, individuelle pensjonsavtaler etter lov om individuell pensjonsordning og eingongsutbetalingar etter innskottpensjonslova skal rapporterast etter ordninga i a-opplsyningslova. Endringa får verknad frå 1. januar 2016.
- Nytt regelverk kor det blir stilt krav til kassasystem blir innført frå 2017.

- Det blir gjennomført enkelte klargjeringar og opprettingar utan realitetsendringar i lovtekst.

I denne proposisjonen legg Finansdepartementet fram forslag til:

- lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 2 om avgift av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utføres fra Svalbard
- lov om endringar i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven)
- lov om endringar lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (motorkjøretøy- og båtavgiftsloven)
- lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om veitrafikk (veitrafikkloven)
- lov om endringar i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova)
- lov om endring i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
- lov om endringar i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.
- lov om endringar i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven)
- lov om endringar i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr
- lov om endringar i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)
- lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (Svalbardskatteloven)
- lov om endringar i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- lov om endringar i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)
- lov om endring i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- lov om endringar i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)
- lov om endringar i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)
- lov om endringar i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)
- lov om endringar i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)
- lov om endring i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg
- lov om endring i lov 22. juni 2012 nr. 43 arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplsyningsloven)

- lov om endringer i lov 19. desember 2014 nr. 77
- lov om krav til kassasystem (kassasystemlova)
- vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om CO₂-avgift på mineral-ske produkter for budsjettåret 2015
- vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om avgift på elektrisk kraft for budsjettåret 2015
- vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om miljøavgift på plastposer og papirposer for budsjettåret 2015
- vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff for budsjettåret 2015

2 Overgangsordninga for uføre

2.1 Innleiing og samandrag

Uføreforma blei vedteken av Stortinget i 2011 og sett i verk frå 2015. Det er ei viktig og god reform. Eit hovudføremål med reforma er å leggje til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid for dei som kan det. Skattereglane for uføretrygda blei endra for å støtte opp om dette føremålet. Uføreytinga blir no skattlagd som lønnsinntekt, og brutto yting frå folketrygda er auka for å kompensere for auka skatt.

For uføre som ikkje har inntekt utover ytinga frå folketrygda og ikkje har frådrag utover standardfrådrag, gir reforma uendra inntekt etter skatt. For andre kan reforma gi auka eller redusert inntekt etter skatt, avhengig av samansetjinga og størrelsen på den samla inntekta, samt størrelsen på frådrag. Ifølgje anslag i samband med forskotsutskrivninga av skatt for 2015 vil om lag 188 000 uføre få ei auke i inntekt etter skatt etter omlegginga. I alt vil om lag 127 000 uføre ifølgje anslaga få ein nedgang i inntekt etter skatt etter omlegginga. Av dei som får ein nedgang i inntekta, vil om lag 83 000 (65 pst.) tape mindre enn 6 000 kroner etter skatt. Av desse vil om lag 49 000 få ein nedgang på under 2 000 kroner og om lag 19 000 mellom 2 000 og 4 000 kroner.

Ei gruppe som kan få redusert inntekt etter skatt, er uføre med store renteutgifter. For desse innførte regjeringa overgangsreglar for å lette overgangen til ny uføretrygd og nye skattereglar. Overgangsreglane kompenserer etter gjeldande reglar nedgang i inntekt etter skatt over 6 000 kroner gjennom eit frådrag i skatt. Regjeringa vil redusere denne grensa til 4 000 kroner. Då vil nokre fleire bli omfatta av overgangsreglane, og dei som allereie er omfatta, vil få eit større skattefrådrag.

2.2 Bakgrunn

Uføretrygd blei tidlegare skattlagd som pensjonsinntekt. Mellom anna gjaldt det ein særskild skatteavgrensingsregel for uføre (med meir enn 2/3 uføregrad) med låg alminneleg inntekt. Skatteav-

grensingsregelen gav ein svært høg verdi av rentefrådraget (opptil 55 pst.). Når uføreytinga no vert skattlagd som lønnsinntekt, har alle uføre same verdi av rentefrådraget som andre skattytarar (27 pst.).

Skatteavgrensingsregelen var svært komplisert og hadde mange uheldige verknader. Mellom anna subsidierte han låneopptak. Han ga òg svært høg marginalsatt på arbeidsinntekt for dei som kombinerte uføretrygd og arbeid. Det var derfor riktig å avvikle denne regelen. Men regjeringa ynskte å gjere overgangen til ny uføretrygd og nytt skattenivå lettare for uføre med låg til middels inntekt og høg gjeld og innførte derfor overgangsreglar for denne gruppa. Overgangsordninga inneber at verknaden av dei nye reglane vert fasa inn gradvis.

2.3 Gjeldande rett

Overgangsordninga gjeld for uføre som både fekk uførepensjon i 2014 og ny uføreyting i 2015, som tidlegare blei skattlagd etter skatteavgrensingsregelen og som har negativ netto kapitalinntekt. Desse personane får eit særskilt frådrag i skatt dersom nedgangen i inntekta etter skatt med ny yting og nye skattereglar samanlikna med 2014-reglar er større enn 6 000 kroner. I 2015 blir heile nedgangen i inntekt over 6 000 kroner kompensert opp til maksimalt frådrag på 100 000 kroner. Ordninga blir trappa ned i 2016 og 2017. Frå og med 2018 blir det ikkje gitt skattefrådrag.

2.4 Vurderingar og forslag

Departementet anslo i budsjettet for 2015 at om lag 50 000 uføre ville bli omfatta av overgangsreglane. Tal frå Skattedirektoratet frå forskotsutskrivninga for 2015 gir grunn til å tru at dette anslaget er for høgt. Ifølgje dei nye tala frå Skattedirektoratet blir 30 000 uføre omfatta av overgangsreglane. Departementet understrekar at tala frå forskotstrekkinga òg er usikre, og at endelege tal ikkje vil liggje føre før ved likninga for 2015.

Det er positivt at det er færre som får ein betydeleg nedgang i inntekta etter skatt på grunn av renteutgifter enn tidlegare anteke. Samstundes har det blitt reist spørsmål ved beløpsgrensa på 6 000 kroner. For å gjere overgangen til ny uføretrygd og nye skattereglar endå enklare vil regjeringa redusere grensa til 4 000 kroner. Det inneber at nokre fleire blir omfatta av overgangsreglane, og dei som allereie er omfatta, vil få eit større skattefrådrag. Departementet anslår at om lag 40 000 vil få skattefrådrag i overgangsordninga med den nye grensa på 4 000 kroner. Beløpsgrensa i overgangsreglane er fastsett i forskrift gitt av Finansdepartementet. Reduksjon av grensa frå 6 000 til 4 000 kroner skjer ved å endre forskrifta med verknad frå inntektsåret 2015.

2.5 Økonomiske og administrative følger

Departementet anslår på usikkert grunnlag at forslaget vil redusere provenyet med om lag 70 mill.

kroner påløpt og 56 mill. kroner bokført i 2015. Samla provenytnap over dei tre åra overgangsordninga skal gjelde, er anslått til 140 mill. kroner. Grensebeløpet blir redusert gjennom endring av forskrifta om overgangsordninga fastsett av Finansdepartementet. Endra inntektsløyving krev eit eige stortingsvedtak. Departementet viser til forslag til vedtak i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015.

Skatteetaten vil setje i verk tiltak overfor dei som vert omfatta av endringa. Ein tek sikte på at endringane kan få verknad for forskotstrekket for siste halvår i 2015. Naudsynte tiltak vil krevje ressursar og tilpassingar i Skatteetaten. Dette vil mellom anna kunne seinke framdrifta og auke kostnadene i prosjektet for modernisering av systema for forskotsutskrivning og skatteutrekning (SOFUS). Om naudsynt vil ein kome attende til desse konsekvensane.

3 Oppheving av miljøavgift på plastposar og papirposar

Som følge av avtalen med Kristelig Folkeparti og Venstre om statsbudsjettet for 2015 vedtok Stortinget ei miljøavgift på plastposar og papirposar. Avgifta skulle iverksetjast frå det tidspunktet departementet bestemde, og ein tok sikte på at avgifta skulle tre i kraft frå 15. mars 2015.

I budsjettet blei det lagt opp til at avgifta skulle ta utgangspunkt i ei tilsvarende avgift som finst i Danmark. Det blei også bede om at avgifta skulle bli lagt på importør eller tilverkar, slik dei andre særavgiftene er.

Forslaget til nytt regelverk blei sendt på høyring 16. januar 2015 med frist 27. februar 2015. Toll- og avgiftsdirektoratet gjennomførte høyringa på vegne av Finansdepartementet.

I høyringa blei det foreslått at avgifta ikkje skulle gjelde posar med eit voluminnhald på under 5 liter. Fruktposar, posar til sopp mv. i daglegvarebutikkar og apotekposar ville då ikkje bli avgiftspliktige. Avgifta ville heller ikkje omfatte posar med voluminnhald over 80 liter, posar som er toppsveisa eller lukka på annan måte frå produsenten eller posar selde på rull til avfallshandtering.

Toll- og avgiftsdirektoratet tok i mot over 30 høyringsinnspel. Ein stor del av innspela hadde innvendingar mot avgifta og viste til moglege utilsikta konsekvensar. På bakgrunn av innvendingane mot regelverket, bestemde departementet at avgifta ikkje skulle tre i kraft frå 15. mars 2015. Det blei uttalt at regjeringa ville kome tilbake til saka i revidert nasjonalbudsjett for 2015. Nedanfor følgjer ein gjennomgang av nokre av innspela som blei framheva av fleire høyringsinstansar.

Det blei vist til at avgifta manglar miljøgrunning. Ifølgje ein rapport bestilt av Statens forureiningstilsyn frå 2008 blir om lag 80 pst. av bæreposane i Noreg gjenbrukte til emballering av avfall eller anna og utgjer ikkje eit forureiningsproblem. Dei små posane, som typisk ikkje blir brukte igjen til emballering av avfall, ville derimot falle utanfor avgiftsplikta.

Avgifta skulle omfatte posar laga av *plast eller papir*, og posar laga berre av materiale som til

dømes stivelse, skulle dermed ikkje bli avgiftspliktige. Fleire høyringsinstansar har peika på at ein visuelt ikkje kan skilje posar laga av stivelse frå vanlege plastposar. Det blei hevda at det kan medføre vanskar for plastgjenvinninga sidan det ikkje kan blandast inn meir enn 2 pst. posar laga av stivelse i gjenvinninga om dei ferdige produkta skal ha ein tilstrekkeleg god kvalitet. Det er også stilt spørsmål ved den miljømessige grunnvinga for den avgiftsmessige forskjellsbehandlinga mellom papirposar og posar av stivelse.

I høyringsrunda blei det vidare peika på at det i dag er ein avtale med bransjen om plastemballasje og plastretur der næringslivet har teke på seg eit utvida produsentansvar som eit alternativ til fiskale avgifter. Det har blitt stilt spørsmål ved om produsentar av plastposar som ville bli omfatta av avgifta framleis skulle betale vederlag for plastretur etter bransjeavtalen.

Høyringa la opp til at bæreposar som ein kan likestille med bærenett og vesker og som er egna til fleire gongars bruk, skulle vere fritekne for avgift. Slike posar måtte bestå av kraftig plast og ha ein slik tjukkeleik og kvalitet at dei skilde seg vesentleg frå vanlege bæreposar. Fleire aktørar meiner at ein slik regel kunne bli vanskeleg å følge i praksis, og at det kunne oppstå vanskar i avgrensinga.

Etter å ha vurdert forslag til regelverk og innspela frå høyringsrunda nærare foreslår regjeringa at ein ikkje iverkset ei poseavgift og foreslår å oppheve vedtaket om miljøavgift på plastposar og papirposar. Det vil gi eit provenytap i 2015 på 1 mrd. kroner påløpt og bokført samanlikna med saldert statsbudsjett for 2015. Det er grunn til å anta at anslaget er for høgt i innføringsåret bl.a. grunna hamstring. Dersom ein hadde innført miljøavgift på posar frå 15. mars kunne eit berekna proveny ha vore om lag på 500 mill. kroner påløpt og 300 mill. kroner bokført. Anslaga er usikre.

Departementet viser til forslag til vedtak om endring i vedtak om miljøavgift på plastposar og papirposar.

4 Oppheving av vedtak om vegbruksavgift på naturgass og LPG

Som følge av avtalen med Kristeleg Folkeparti og Venstre om statsbudsjettet for 2015 vedtok Stortinget å innføre vegbruksavgift på gass med 5,95 kroner per Sm³ for naturgass og 6,91 kroner per kg for LPG, sjå Innst. 3 S (2014–2015). Iverksetjinga blei satt til den tida departementet fastset.

Forslaget er i tråd med formålet bak avgifta om å prise dei eksterne kostnadene ved bruk av veg. Det er likevel betydelege praktiske problem med å skulle innføre ei vegbruksavgift på gass.

Ei vegbruksavgift på naturgass og LPG inneber eit todelt system med ulik pris for gass til vegbruk og gass som skal nyttast til andre høve. Det er derfor naudsynt å få på plass eit system som skjermar gass til annan bruk enn på veg, frå avgift. Dette er inga særskild problemstilling for gass, men derimot noko som oppstår for alle drivstoff med ulike bruksområder. For diesel er dette løyst gjennom eit merkesystem der ein til anna enn vegbruk kan nytte merka diesel som ein ikkje skal svare vegbruksavgift for. Toll- og avgiftsdirektoratet har konkludert med at det i alle fall ikkje på kort sikt er mogleg å få på plass ei slik ordning for gass. Utan eit merkesystem må ein skjerme gass til andre føremål gjennom refusjonsordningar eller ordningar med direkte fritak mot dokumentasjon av sluttbruken.

I dag blir berre ein avgrensa del av det innanlandske forbruket av naturgass og LPG nytta til vegbruk, og skal følgeleg ikkje svare avgift. Det

er komplisert å gjennomføre ei så omfattande skjerming gjennom refusjonsordningar og direkte fritak, og det har så langt ikkje vore mogleg å få på plass eit system som på ein god måte skjermar gass til andre formål, og samstundes dekkjer behovet for kontroll.

Regjeringa foreslår på denne bakgrunn å oppheve vedtaket om vegbruksavgift på naturgass og LPG. Det vil gi eit provenytap i 2015 på 45 mill. kroner påløpt og 38 mill. kroner bokført samanlikna med saldert budsjett for 2015. I staden foreslår regjeringa å auke CO₂-avgifta på LPG og naturgass til om lag same nivå som bensin i kroner per tonn CO₂. Det blir vist til omtale i kapittel 6.

Det blir vist til forslag til stortingsvedtak om vegbruksavgift på drivstoff romartal II og stortingsvedtak om CO₂-avgift på mineralske produkt.

Regjeringa vil arbeide vidare med å innføre vegbruksavgift på gass, og vil komme tilbake i 2016-budsjettet med eit forslag om vegbruksavgift på nivå med det som var vedteke frå 1. juli 2015 og som, så langt det er råd, skjermar annan bruk enn vegbruk frå avgift.

Inntil ei vegbruksavgift er på plass blir det oppretta ei mellombels tilskotsordning for å stimulere til bruk av biogass i kollektivtrafikken under fylkeskommunalt ansvar. Det blir vist til omtale i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgningar og omprioriteringar i statsbudsjettet 2015.

5 Stortinget sitt oppmodingsvedtak om avgiftslette for biodrivstoff i vegbruksavgifta på drivstoff

Som følge av avtalen med Kristeleg Folkeparti og Venstre om statsbudsjettet for 2015 blei det fatta følgjande oppmodingsvedtak (vedtak nr. 62 av 1. desember 2014), sjå Innst. 3 S (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å frita biodiesel fra veibruksavgift og innføre halv veibruksavgift på bioetanol i revidert nasjonalbudsjett for 2015. Det bes særleg om at det tas hensyn til de avgiftstekniske, EØS-rettslige, miljømessige og økonomiske konsekvenser av endringene.»

Stortinget har bede om at det vert teke særleg omsyn til dei EØS-rettslege sidene av endringane. Ein må derfor sjå oppmodingsvedtaket saman med stortingsvedtaket om å auke omsetningspåbødet for biodrivstoff frå 3,5 til 5,5 pst. frå 1. juli 2015, som òg var ein del av budsjettforliket. Omsetningspåbødet for biodrivstoff ligg under Klima- og miljødepartementet.

Etter EØS-avtalen artikkel 61 (1) er støtte, gitt av statlege middel, som vrir eller truar med å vri konkurransen ved å favorisere einskilde føretak eller produksjon av enkelte varer, ulovleg dersom støtta påverkar samhandelen mellom partane i avtalen. Støtteomgrepet omfattar alle økonomiske fordelar som blir tildelt eit føretak eller ein sektor, også fordelar i form av fritak frå generelle avgifter. Reduserte satsar for biodrivstoff i vegbruksavgifta på drivstoff må i utgangspunktet reknast som offentleg støtte etter artikkel 61 (1).

Tiltak som inneber offentleg støtte kan berre gjennomførast etter godkjenning frå EFTA sitt overvåkingsorgan (ESA). ESA på si side kan berre godkjenne støttetiltak som er akseptable etter artikkel 61(2) eller 61(3). Artikkel 61(3) bokstav c gjeld støtte grunngitt i omsyn til miljøet. Gjennom miljøstøtteretningslinjene har ESA oppstilt nærare kriterium for kva som er akseptabel miljøstøtte. Her blir også støtte til biodrivstoff regulert. Retningslinjene set mellom anna som vilkår at støtte til biodrivstoff berre kan bli gitt for meirkostnadene ved å produsere biodrivstoffet

samanlikna med tilsvarende fossilt drivstoff. Ein må vurdere kor det lovlege støttenivået ligg i dei konkrete tilfella. Miljøstøtteretningslinjene regulerer også i kva grad ein kan kombinere omsetningspåbødet for biodrivstoff med redusert avgift.

Oppmodingsvedtaket og den vedtekne aukinga av omsetningspåbødet vil forsterke verkemiddelbruken overfor biodrivstoff betydeleg, og det er usikkert om tiltaka samla sett vil kunne bli godkjende av ESA.

Regjeringa foreslår derfor at Stortinget sitt oppmodingsvedtak om å frita biodiesel frå vegbruksavgift og å innføre halv vegbruksavgift på bioetanol ikkje blir følgt opp i Revidert nasjonalbudsjett 2015. Aukinga i omsetningspåbødet frå 3,5 til 5,5 pst. blir notifisert snarast mogleg. I saldert budsjett for 2015 er tiltaka anslått å gi eit samla provenytap på om lag 305 mill. kroner påløpt og 255 mill. kroner bokført i 2015. Ved at tiltaka ikkje blir gjennomførte i 2015, vil det auke provenyet i 2015 tilsvarende.

I staden foreslår regjeringa å auke CO₂-avgifta på mineralolje som er pålagt vegbruksavgift (autodiesel) med 0,46 kroner per liter til 1,09 kroner per liter. Dette svarar til ei avgift på 409 kroner per tonn CO₂, noko som er om lag på nivå med CO₂-avgifta på bensin. Regjeringa foreslår vidare å redusere vegbruksavgifta på mineralolje (autodiesel) tilsvarende, til 3,36 kroner per liter, medan avgiftssatsen for biodiesel blir foreslått redusert med 0,23 kroner per liter til 1,68 kroner per liter. Dermed vil biodiesel framleis få halv sats av mineraloljebasert autodiesel. Mineraloljebasert autodiesel kjem samla sett uendra ut, medan biodiesel som oppfyller bærekraftkriteria, får ei avgiftslette på 0,23 kroner per liter.

Forslaget er anslått å gi eit provenytap på om lag 25 mill. kroner påløpt og 21 mill. kroner bokført i 2015 ved innføring frå 1. juli 2015.

Det blir vist til stortingsvedtak om vegbruksavgift på drivstoff romartal I og stortingsvedtak om CO₂-avgift på mineralske produkt.

Regjeringa vil framover utgreie ulike alternativ til omlegging av vegbruksavgifta på drivstoff som

stimulerer til bruk av biobasert drivstoff innanfor ramma av EØS-avtalen. Regjeringa vil komme tilbake til saka i budsjettet for 2016.

Regjeringa foreslår òg enkelte andre endringar i CO₂-avgifta på mineralske produkt. Det blir vist til omtale i kapittel 6 og kapittel 7.

6 Auka CO₂-avgift på naturgass og LPG

I 2015 er CO₂-avgifta 0,67 kroner per Sm³ naturgass og 1,01 kroner per kg LPG (propan og butan). Desse satsane er lik 337 kroner per tonn CO₂ og samsvarar om lag med nivået på den generelle satsen for mineralolje. Gass til bruk i produksjonsprosessar i industri og bergverk og bruk som gir kvotepliktige utslepp etter klimakvoteloven, får redusert sats for naturgass og nullsats for LPG. Den reduserte satsen er 0,05 kroner per Sm³ naturgass, som er lik 25 kroner per tonn CO₂. Avgifta gjeld ikkje gass til bruk som råstoff i industriell verksemd når det ikkje oppstår utslepp av karbon til luft eller utsleppet er vesentleg mindre enn mengda råstoff som blir nytta. Det er òg fritak for gass til kjemisk reduksjon eller elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosessar, veksthusnæringa, fiske og fangst, skip i utanriks sjøfart, gods- og passasjertransport i innanriks sjøfart og offshorefartøy.

Regjeringa foreslår å auke CO₂-avgifta på naturgass og LPG frå 1. juli 2015. Avgiftssatsen på naturgass er foreslått auka med 0,15 kroner per Sm³ til 0,82 kroner per Sm³, medan avgiftssatsen på LPG er foreslått auka med 0,22 kroner per kg til 1,23 kroner per kg. Dette vil svare til ei avgift på 412 kroner per tonn CO₂ for naturgass og 410 kroner per tonn CO₂ for LPG, noko som er om lag på nivå med CO₂-avgifta på bensin. Dei reduserte satsane er ikkje foreslått endra. Forslaget er

anslått å gi eit auka proveny på om lag 16 mill. kroner påløpt og 13 mill. kroner bokført i 2015. I anslaget er det trekt frå kompensasjonar til inngåtte avtalar om offentleg kjøp av persontransporttjenester på 1 mill. kroner. Det blir vist til omtale i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringar i statsbudsjettet 2015.

Departementet viser til forslag til avgiftsvedtak § 1 første ledd bokstav c og d.

Biogass har fritak for CO₂-avgift, og forslaget vil dermed stimulere til bruk av biogass. Forslaget blir sett i samanheng med at regjeringa foreslår å oppheve vedtaket om vegbruksavgift på naturgass og LPG, jf. omtale i kapittel 4. Regjeringa vil arbeide vidare med å innføre vegbruksavgift på gass, og vil komme tilbake i 2016-budsjettet med eit forslag om vegbruksavgift på nivå med det som var vedteke frå 1. juli 2015 og som, så langt det er råd, skjermar annan bruk enn vegbruk frå avgift. Inntil ei vegbruksavgift er på plass blir det oppretta ei mellombels tilskotsordning for å stimulere til bruk av biogass i kollektivtrafikken under fylkeskommunalt ansvar. Det blir vist til omtale i Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringar i statsbudsjettet 2015.

Regjeringa foreslår òg enkelte andre endringar i CO₂-avgifta på mineralske produkt. Det blir vist til omtale i kapittel 5 og kapittel 7.

7 Fritak for CO₂-avgift for hydrogen i naturgass og LPG

7.1 Innleiing og samandrag

Naturgass blir i nokre samanhengar forbrunne i ei blanding med andre gassar, blant anna med hydrogen. Dersom hovudbestanddelen i gassblandinga er naturgass, blir CO₂-avgift berekna på heile gassvolumet (naturgass og hydrogen). Hydrogen gir ikkje utslepp av CO₂. Regjeringa foreslår å innføre fritak for CO₂-avgift for hydrogen i naturgass og LPG frå 1. juli 2015.

7.2 Gjeldande rett

I 2015 er CO₂-avgifta 0,67 kroner per Sm³ naturgass og 1,01 kroner per kg LPG (propan og butan). Desse satsane er lik 337 kroner per tonn CO₂ og samsvarar om lag med den generelle satsen for mineralolje. Gass til bruk i produksjonsprosessar i industri og bergverk og bruk som gir kvotepliktige utslipp etter klimakvoteloven, får redusert sats for naturgass og nullsats for LPG. Den reduserte satsen er 0,05 kroner per Sm³ naturgass, som er lik 25 kroner per tonn CO₂. Avgifta gjeld ikkje gass til bruk som råstoff i industriell verksemd når det ikkje oppstår utslepp av karbon til luft eller utsleppet er vesentleg mindre enn mengda råstoff som blir nytta. Det er òg fritak for gass til kjemisk reduksjon eller elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosessar, veksthusnæringa, fiske og fangst, skip i utanriks sjøfart, gods- og passasjertransport i innanriks sjøfart og offshorefartøy.

I avgiftssamanheng blir blandingar av gassar rekna som naturgass dersom naturgass er hovudbestanddelen, jf. særavgiftsforskrifta § 3-6-1 bokstav c. Ei gassblanding er derfor avgiftspliktig når innhaldet av naturgass er over 50 pst., og det skal bereknast avgift av heile gassvolumet.

7.3 Vurderingar og forslag

Gassblandingar som blir brukt til forbrenning eller som drivstoff, kan i nokre samanhengar innehalde hydrogen. Dersom naturgass er hovudbestanddelen i gassblandinga, blir CO₂-avgifta berekna på heile volumet. I slike tilfelle vil verksemda betale CO₂-avgift på hydrogen i gassen. Hydrogen gir ikkje utslepp av CO₂. Ei avgift på hydrogen inneber at CO₂-avgifta blir mindre målretta og svekkjer avgifta som verkemiddel for å prise CO₂-utslepp.

Regjeringa foreslår å innføre fritak i CO₂-avgifta på naturgass og LPG for innhald av hydrogen i gassen. Eit slikt fritak vil vere i samsvar med føremålet med CO₂-avgifta om å prise utslepp av CO₂ og utgjer derfor ikkje offentleg støtte.

Fritak for hydrogen i naturgass og LPG blir teke inn i stortingsvedtaket om CO₂-avgift på mineralske produkt § 5 andre ledd.

7.4 Økonomiske og administrative følgjer

Provenytapet av å innføre fritak for CO₂-avgift frå 1. juli 2015 for hydrogen i naturgass og LPG er berekna til om lag 5,5 mill. kroner påløpt og 4,5 mill. kroner bokført i 2015. Fritaket vil ha betydning for oljeraffineri, som forbrenn gassblandingar med eit høgt innhald av hydrogen. Raffineria vil få redusert CO₂-avgifta med om lag 11 mill. kroner årleg. Det er òg ein viss bruk av naturgass med innblanda hydrogen (hytan) som drivstoff til bussar. Slikt drivstoff vil få redusert CO₂-avgift.

Det er ikkje venta at forslaget vil få nemneverdige administrative følgjer for verken Toll- og avgiftsetaten eller dei avgiftspliktige.

7.5 Iverksetjing

Fritaket trer i kraft 1. juli 2015.

8 Avgift på elektrisk kraft

8.1 Innleiing og samandrag

Regjeringa foreslår å setje opp avgifta på elektrisk kraft med 0,5 øre per kWh frå 1. juli 2015. Den reduserte satsen for industrien o.a. blir ikkje endra. I statsbudsjettet for 2016 vil regjeringa foreslå endring i avgifta slik at store datasenter betalar redusert sats.

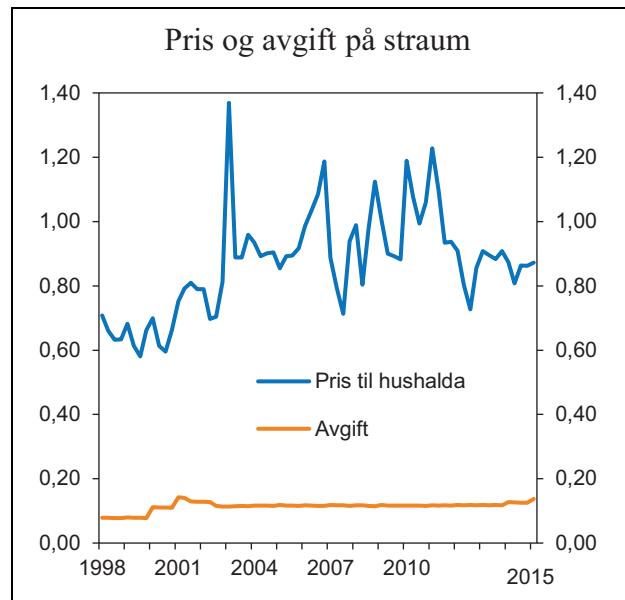
8.2 Gjeldande rett

Avgifta på elektrisk kraft skal betalast for kraft som blir levert i Noreg anten krafta er produsert innanlands eller innført. Frå 1. januar 2015 er satsen 13,65 øre per kWh. Det er fritak for kraft til mellom anna kjemisk reduksjon eller elektrolyse, metallurgiske og mineralogiske prosessar, veksthusnæringa, skinnegåande transportmiddel samt hushald og offentleg forvaltning i tiltakszona (Finnmark og sju kommunar i Nord-Troms). Bergverk, annan industri og fjernvarme betalar redusert sats med 0,45 øre per kWh for kraft til produksjonsprosessen. Hushald, primærnæringar, tenesteytande næringar og offentleg forvaltning utanfor tiltakszona betalar den ordinære satsen.

8.3 Vurderingar og forslag

Avgifta på elektrisk kraft er i hovudsak fiskalt grunnlagt, men skal òg bidra til å redusere straumforbruket. Straumprisen har svinga mykje, medan avgifta på elektrisk kraft var stabil frå 2002 til 2014 rekna i faste prisar, jf. figur 8.1.

Frå 1. januar 2014 blei avgifta sett opp med 0,56 øre per kWh og frå 1. januar 2015 med 1 øre per kWh utover den generelle prisaukinga. Sidan årsskiftet har straumprisen auka om lag like mykje som avgifta blei sett opp. Til vanleg aukar straumprisen i vintermånadene. Regjeringa foreslår å setje opp avgifta med 0,5 øre per kWh frå 1. juli. Dette vil styrkje insentiva til å redusere straumforbruket.

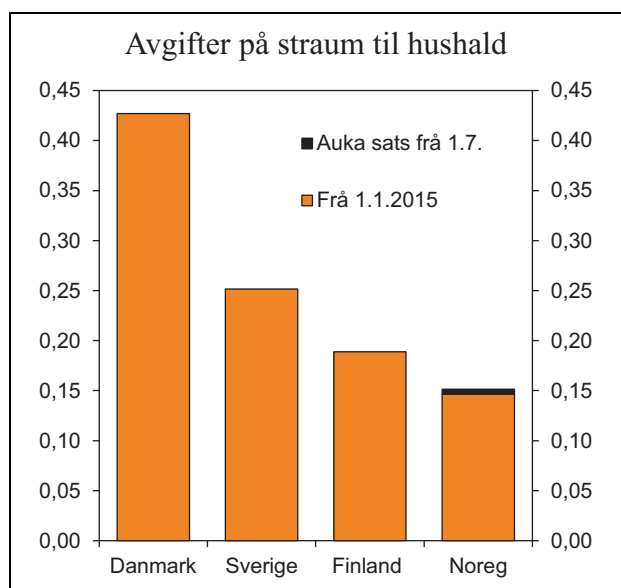


Figur 8.1 Pris (inkl. nettleige og avgifter) og avgift på elektrisk kraft for hushald 1. kvartal 1998–1. kvartal 2015. 2015-kroner per kWh

Kjelder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Framleis er avgifta på elektrisk kraft lågare for hushalda i Noreg enn i Danmark, Sverige og Finland, jf. figur 8.2. I Danmark betalar hushalda DKK 0,38 per kWh for elektrisk bustadoppvarming utover 4 000 kWh og elles DKK 0,878. I Sverige er ordinær sats SEK 0,294 og i Finland EUR 0,02253. Figuren viser satsane rekna om til norske kroner.

Dei siste åra er det bygd fleire store anlegg for datalagring i dei nordiske landa. I Noreg er det etablert tre store datasenter dei to siste åra, og enda eit blir bygt i år. Datalagring krev energi til å drive serverane og til kjøling. Store anlegg kan redusere energibruken ved å allokere ressursar for mange brukarar på ei samling serverar etter behov (virtualisering). Kaldt klima reduserer straumforbruket, og er dermed eit konkurransefortrinn. Eit anna fortrinn kan være ein marknad for overskotsvarme, til dømes lokal fjernvarme. Kraftprisen vil òg ha betydning for lokaliseringa. Med ein felles nordisk kraftmarknad vil det i hovudsak være forskjell i avgiftene som kan gi



Figur 8.2 Avgifter på elektrisk kraft i Danmark¹, Sverige, Finland og Noreg², ordinær sats i norske kroner per kWh

¹ Elektrisk bustadoppvarming over 4000 kWh. Anna forbruk om lag NOK 0,99 per kWh.

² Inkl. påslag på nettarriffen.

Kjelder: Finansdepartementa i landa.

ulik pris mellom landa. Danmark utvida frå 1. januar 2014 den reduserte satsen til produksjonsprosessar i alle næringar. Finland inkluderte frå 1. april 2014 datasenter med straumuttak over 5 MW i redusert sats, som er om lag 6 øre per kWh i det finske systemet. I Sverige har finansdepartementet starta ei utgreiing om energiskatten på elektrisitet, som har frist 9. oktober. Ifølgje mandatet skal den svenske utgreiinga mellom anna vurdere konkurransesituasjonen for næringar utanfor industrien, til dømes informasjons- og kommunikasjonsverksemd (der datalagring inngår).

Stortinget har gjort romartalsvedtak XXII som følgjer, jf. Innst. 2 S Tillegg 1 (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringa vurdere hvordan avgiften på elektrisk kraft bør avgrensas med

redusert sats i lys av at det etableres ny, energiintensiv virksomhet utenfor tradisjonell industri, blant annet datasentre, og legge fram et forslag i statsbudsjettet for 2016.»

Datasenter betalar i dag, som anna tenesteytande verksemd, avgift på elektrisk kraft med ordinær sats. Finansdepartementet vil saman med Nærings- og fiskeridepartementet vurdere om redusert sats for datasenter fell inn under gruppeunntaket for offentleg støtte. Viss støtta ikkje fell inn under gruppeunntaket må den notifiserast overvåkingsorganet i EFTA (ESA).

I statsbudsjettet for 2016 vil regjeringa foreslå endringar slik at store datasenter betalar redusert sats.

8.4 Økonomiske og administrative følgjer

Provenyet av å auke avgifta på elektrisk kraft med 0,5 øre per kWh frå 1. juli 2015 er berekna til om lag 150 mill. kroner påløpt og 75 mill. kroner bokført i 2015.

På årsbasis er avgiftsprovenyet berekna å auke med om lag 300 mill. kroner. Hushalda får auke straumutgifta med om lag 175 mill. kroner. For ein gjennomsnittleg bustad aukar utgifta med om lag 100 kroner inklusiv meirverdiavgifta årleg. Tenesteytande næringar vil betale om lag 100 mill. kroner meir og offentleg forvaltning om lag 20 mill. kroner meir for straumen. Jordbruket blir belasta med om lag 5 mill. kroner på årsbasis.

8.5 Iverksetjing

Departementet viser til endring i vedtaket om avgift på elektrisk kraft § 1 første ledd. Departementet foreslår at endringa tek til å gjelde 1. juli 2015.

9 Endring av unntaksføresegna i grunnrenteskatten for eigenproduksjon i industrien

9.1 Innleiing og samandrag

Som hovudregel skal grunnlaget for grunnrenteskatt i kraftføretak fastsetjast til normerte salsprisar (spotmarknadsprisar). Det er likevel fastsett enkelte unntak frå hovudregelen om bruk av spotmarknadsprisar. Blant anna skal kraftproduksjon som er til bruk i eigen produksjonsverksemd på visse vilkår verdsetjast til prisen i Statkraft sine 1976-kontraktar, jf. skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 3. Dei siste av Statkraft sine 1976-kontraktar gjekk ut i 2010. Regjeringa foreslår no at skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 3 blir endra slik at Finansdepartementet får heimel til å gi forskrift om verdsetjing av slik produksjon til marknadspris.

Departementet viser til forslag til endring av skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 3. Endringa skal etter forslaget ta til å gjelde frå og med inntektsåret 2016.

9.2 Gjeldande rett

Overskot i kraftføretak skal skattleggjast som alminneleg inntekt på same måte som i andre føretak. Produksjon av vasskraft utnyttar ein knapp naturressurs og kan derfor gi særskild høg avkastning (grunnrente). Grunnrente er eit godt skattegrunnlag fordi skatten er utforma slik at den ikkje påverkar selskapa sine investeringsavgjerder. I tillegg til den ordinære selskapsskatten blir det derfor berekna 31 pst. grunnrenteskatt til staten for vasskraftverk.

Berekningsgrunnlaget for grunnrenteinntekt er brutto salsinntekter fråtrekt nærare bestemte kostnader samt ei friinntekt, jf. skattelova § 18-3 andre og tredje ledd. Etter skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a skal salsinntekta som hovudregel verdsetjast til spotmarknadspris per time multiplisert med faktisk produksjon ved kraftverket i dei tilhørande tidsavsnitta. Spotmarknadspris gir eit godt grunnlag for å verdsetje den jamlege grunnrenta i vasskraftverk.

Det er fastsett enkelte unntak frå hovudregelen om bruk av normerte salsprisar i skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 1 til 3. Dette gjeld for konsesjonskraft, som skal verdsetjast til konsesjonskraftprisar og ved visse langsiktige kontraktar mellom uavhengige partar, som skal verdsetjast til faktisk kontraktspris, jf. skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 1 og 2. Etter § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 3 skal «Kraft som forbrukes i skattyters produksjonsvirksomhet, og kraft som tas ut av eier og forbrukes i egen produksjonsvirksomhet, herunder selskap i samme konsern, verdsettes til prisen på kraft levert i henhold til Statkrafts 1976-kontrakter». Produksjonsverksemda må vere innanfor industriell verksemd som oppfyller vilkåra for registrering i Statistisk sentralbyrå sin industristatistikk i NACE-kode 20, 21, 24 og 27, slik desse var avgrensa per 1. januar 1997, jf. § 18-3-4 i skattelovforskrifta (forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14). Dette gjeld produksjon av trelast og varer av tre, papirmasse/papir, kjemikalier, metall m.m. Departementet kunngjer 1976-prisen årleg, jf. skattelovforskrifta § 18-3-23. Dei siste av Statkraft sine 1976-kontraktar gjekk ut 31. desember 2010. Departementet har etter dette helde fram med å fastsetje 1976-prisen årleg til bruk for eigenproduisert kraft for grunnrenteskatteføremål, jf. ei fråsegn frå departementet datert 25. august 2010. Produksjonsvolumet som kjem inn under denne unntaksregelen er redusert over tid og utgjorde i 2013 om lag 5,1 TWh.

9.3 Vurderingar og forslag

Unntaka frå hovudregelen om verdsetjing til spotpris blei foreslått under finanskomiteén si behandling av kraftskattereforma i 1997, jf. Innst. O. nr. 62 (1995–96). For eigenproduisert kraft blei det vedteke at prisane som er fastsett i Statkraft sine 1976-kontraktar skulle leggjast til grunn, jf. punkt 6.3 i innstillinga. Statkraft sine 1976-kontraktar,

som er grunnlaget for fastsetjing av 1976-prisen for eigenprodusert kraft for grunnrenteskatteføremål, er utløpt. Marknadsprisen har svekka seg dei siste åra og ligg no vesentleg under prisnivået som ville følgt av 1976-kontraktane.

Regjeringa foreslår å endre metoden for prisfastsetjing for grunnrenteføremål av eigenprodusert kraft til industriell verksemd innanfor trelast og varer av tre, papirmasse/papir, kjemikaliar, metall m.m. Metoden skal gi uttrykk for marknadspris og bør ta omsyn til industriens ønskje om langsiktige og føreseielege prisar. Dette kan føre til at reglane i nokon grad blir meir kompliserte. Departementet meiner at det er føremålstenleg at dei detaljerte reglane for fastsetjing av marknadspris basert på desse omsyna blir fastsett i forskrift.

Regjeringa foreslår at skattelova § 18-3 andre ledd bokstav a nr. 3 blir endra slik at Finansdepartementet får heimel til å gi forskrift om verdsetjing av eigenprodusert kraft i industrien til marknadspris.

9.4 Økonomiske og administrative følger

Prisane i spot- og forwardmarknaden for kraft ligg under prisnivået som ville følgt av Statkraft sine 1976-kontraktar. Endringa vil dermed truleg redusere staten sitt proveny dei næraste åra. Når marknadsprisane stig og ligg over prisnivået i 1976-kontraktane vil staten sitt proveny auke.

Dei administrative følgjene av forslaget kjem an på den nærare utforminga av forskrifta for å fastsetje marknadspris. Departementet går i alle høve ut frå at endringa ikkje vil føre med seg nokon vesentleg auke i administrative byrder for skattyttarar og Skatteetaten.

9.5 Iverksetjing

Departementet foreslår at endringa tek til å gjelde med verknad frå og med inntektsåret 2016.

10 Endringar i avskrivingsreglane for vindkraft

10.1 Innleiing og samandrag

Regjeringa foreslår endringar i avskrivingsreglane for vindkraftverk slik at driftsmiddel i vindkraftverk blir avskrivne lineært, med like store beløp over fem år. Etter dagens ordning blir vindkraftverk avskrivne etter saldoreglane, med ulike presentsatsar for ulike type driftsmiddel. Forslag om endra avskrivingsreglar for vindkraftverk blei varsla i statsbudsjettet for 2015, jf. Prop. 1 LS (2014–2015) kapittel 20, og sendt på høyring 16. februar 2015.

Forslaget har samanheng med at Noreg frå 2012 har støtta fornybar elektrisitetsutbygging gjennom den svensk-norske elsertifikatmarknaden. Denne marknaden er hovudverkemiddelet for utbygging av fornybar elektrisitet. Noreg og Sverige har begge forplikta seg til å finansiere halvparten av utbyggingsmålet på 26,4 TWh i perioden 2012 til 2020. Ulike anlegg og teknologiar er likestilte i elsertifikatmarknaden, slik at prosjekta med lågast støttebehov kan byggjast ut først. Dei norske reglane for avskrivning av vindkraftanlegg er gunstige og hindrar ikkje selskapa i å byggje ut samfunnsøkonomisk lønsame vindkraftanlegg. Energibransjen har likevel påpeikt at det er fleire forskjellar i rammevilkåra som kan påverke om utbygging skjer i Noreg eller Sverige, særleg at vindkraftanlegg kan avskrivast raskare i Sverige enn i Noreg. Dette er bakgrunnen for at regjeringa no legg fram eit forslag som gjer at dei norske avskrivingsreglane for vindkraftverk blir tilnærma like dei svenske reglane. Målet er at forskjellar i avskrivingsreglane i dei to landa isolert sett ikkje skal vere avgjerande for om vindkraftverk blir lokalisert i Sverige eller Noreg.

Etter forslaget skal endringane få verknad for driftsmiddel som er erverva frå og med 1. januar 2015. Forslaget er avgrensa til å gjelde fram til utløpet av godkjenningsperioden for norske elsertifikatanlegg. Etter gjeldande reglar vil dette seie til og med 31. desember 2020. Dersom godkjenningsperioden for norske elsertifikatanlegg blir utvida, jf. forslag om eitt års forlenging i Prop. 97 L (2014–2015), er hensikta at driftsmiddel som er

erverva fram til utløpet av den forlenga perioden, skal omfattast av dei nye avskrivingsreglane.

Det kan vere usikkert om forslaget inneber ulovleg statsstønad etter EØS-avtalen, og det er derfor foreslått at endringane ikkje blir sette i verk før spørsmålet er avklara. Departementet sendte brev til ESA 24. april 2015 der forslaget om å innføre gunstigare avskrivingsreglar for vindkraft blei pre-notifisert.

I samband med handsaming av budsjettet for 2015 vedtok Stortinget følgjande oppmoding til regjeringa (vedtak nr. 63 (2014–2015), punkt XXVI):

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med arbeidet med mer gunstige avskrivninger på vindkraftanlegg også vurdere avskrivningsregler for vindkraft med 40 prosent meravskrivninger over de fire første år.»

Oppmodinga blei omtalt og vurdert i høyringsnotatet. Slike meiravskrivningar ville innebere at selskapa får eit tilleggsfrådrag på 40 pst. ut over investeringskostnadene, slik at samla investeringsfrådrag ville blitt 140 pst. Meiravskrivningane ville dermed bli ein rein investeringsstønad som ville undergrave elsertifikatmarknaden. Samfunnsøkonomisk ulønsame investeringar ville bli lønsame for selskapa, og dette ville svekke produktiviteten i Noreg. Departementet tilrår derfor ikkje vidare vurdering av ei slik ordning.

Forslaget om lineære avskrivningar for vindkraftverk blei sendt på høyring 16. februar 2015 med frist for innspel 30. mars 2015.

Dei fleste høyringsinstansane var positive til forslaget. Fleire av høyringsinstansane har peikt på eit behov for klargjering av lovteksten og oppmoda til endringar som ville gjere ordninga endå betre for selskapa. Nokre høyringsinstansar meiner forslaget bør utvidast til også å gjelde investeringar i vindkraftverk før 2015.

Nokre høyringsinstansar har motsett seg forslaget. Det er mellom anna vist til miljømessige omsyn og at ei endring som foreslått, vil gi urimelege fordelar for vindkraftverk samanlikna med andre teknologiar og bransjar.

Merknadene frå høyringsinstansane blir nærare omtalt under punkt 10.3 og 10.4 nedanfor.

Provenytapet knytt til forslaget om fem års lineære avskrivningar for moglege vindkraftinvesteringar i perioden 2015 til 2020 er anslått til 600 millionar kroner målt som noverdi. Forslaget vil truleg ikkje medføre vesentlege administrative kostnader.

Endringa skal etter forslaget få verknad for driftsmiddel erverva frå og med 1. januar 2015 og tek til å gjelde frå den tid Kongen bestemmer.

Departementet viser til forslag til endringar i skattelova § 14-51.

10.2 Gjeldande rett

10.2.1 Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Noreg

Etter gjeldande rett blir det gitt frådrag for varige og betydelege driftsmiddel i form av avskrivningar. Driftsmiddel som inngår i vindkraftverk blir avskrivne etter reglane om saldoavskrivning i skattelova §§ 14-40 til 14-48. Driftsmidla skal fordelast og avskrivast i saldogruppe d, g og h, jf. skattelova § 14-41.

I saldogruppe d (maskiner) blir personbilar, traktorar, maskiner, reiskap, instrument, inventar mv. avskrivne med inntil 20 pst. kvart år, jf. skattelova § 14-43 første ledd bokstav d. I tillegg blir det gitt startavskrivningar i ervervsåret med ytterlegare 10 pst., slik at avskrivningssatsen i ervervsåret blir 30 pst., jf. skattelova § 14-43 fjerde ledd. Det same gjeld for påkostnader. Det følgjer av likningspraksis at gir, rotor, generator og styringsutstyr mv. i vindkraftverk skal avskrivast i saldogruppe d.

I saldogruppe g (elektroteknisk utrustning) blir anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft og elektroteknisk utrusting i kraftføretak, og slike driftsmiddel nytta i anna verksemd, avskrivne med inntil 5 pst., jf. skattelova § 14-43 første ledd bokstav g. Elektroteknisk utrusting i vindkraftverk skal avskrivast i denne saldogruppa.

I saldogruppe h (bygg og anlegg) skal bygg og anlegg, hotell, losjehus, bevertningsstader mv. avskrivast med inntil 4 pst., jf. skattelova § 14-43 første ledd bokstav h. Det følgjer av likningspraksis at tårn der driftsmiddel i vindkraftverk er montert, skal avskrivast i saldogruppe h. Tilsvarende gjeld andre anlegg og bygg.

Avskrivningar etter saldosystemet inneber at driftsmidla aldri blir skrivne ned til null. Det er derfor regulert i skattelova § 14-47 første ledd at avskrivingsgrunnlag i saldogrupper som ved utlø-

pet av inntektsåret, før reduksjon med årets frådragsføring, er under 15 000 kroner, kan frådragsførast.

10.2.2 Avskrivning av driftsmiddel i vindkraftverk i Sverige

I Sverige blir maskiner avskrivne i avskrivingsgruppa for inventar. Det følgjer av likningspraksis i Sverige¹ at vindkraftverk i all hovudsak blir rekna som maskiner, som skal avskrivast i gruppa for inventar. Betongfundamentet for vindkraftverket, faste kablar og andre faste installasjonar i vindkraftverket og leidningar i bakken, skal også avskrivast i gruppa for inventar.

Avskrivning av driftsmiddel i gruppa for inventar skjer enten i samsvar med reglane om rekneskapsmessige avskrivningar eller restverdiavskrivningar. Dersom skattytar vel å avskrive etter reglane om rekneskapsmessige avskrivningar, må dei skattemessige avskrivningane motsvare dei avskrivningane som er gjort i rekneskapen. Rekneskapsmessige avskrivningar inneber eit årlig frådrag på 30 pst. av driftsmiddelet sin bokførte verdi ved starten av året (saldoavskrivningar). Etersom driftsmiddelet då aldri vil bli nedskrive til 0, kan skattytar i staden velje ein kompletteringsregel som inneber at driftsmiddelet blir avskrive lineært over 5 år med 20 pst. av ervervsverdien kvart år. Skattytar kan også velje å skifte mellom 30 pst. saldoavskrivningar og lineære avskrivningar.

Ved restverdiavskrivningar treng derimot dei skattemessige avskrivningane ikkje å samsvare med avskrivningane i rekneskapen. Etter reglane om restverdiavskrivningar kan ein trekkje frå 25 pst. av bokført verdi per år (saldoavskrivningar). Det er her ikkje mogleg å velje ei løysing som svarar til kompletteringsregelen.

Eventuelle bygg som blir oppførte i tilknytning til vindkraftproduksjonen, vil som regel bli avskrivne i gruppa for bygg, med ein avskrivnings-sats mellom 2 og 5 pst. per år, avhengig av bygningstypen. Vegar og parkeringsplassar i tilknytning til vindkraftverket skal avskrivast i gruppa for bakkeanlegg med normalt 5 pst. per år.

10.3 Høyringa

Departementet sendte 16. februar 2015 på høyring eit forslag til endringar i reglane i skattelova om avskrivning av vindkraftverk. Forslaget gjekk ut på

¹ Jf. førehandsutsegn 22. september 1992 fra Skatterettsnånden og stålningstaganden 20. april 2005 frå Skatteverket.

at driftsmiddel i vindkraftverk kan avskrivast lineært, med like store årlege beløp over ein periode på fem år. Høyringsnotatet inneheld òg ei omtale og avvising av 40 pst. meiravskrivningar. Frist for høyringsinnspel var 30. mars 2015.

Departementet har motteke høyringsinnspel med realitetsmerknader frå 17 høyringsinstansar. Tre høyringsinstansar hadde ingen merknader. Dei fleste høyringsinstansane støtter forslaget om fem års lineære avskrivningar av vindkraftverk. Hovudmerknadane kan samanfattast slik:

Energi Norge, Norwea, Statkraft, Lyse Produksjon AS og nokre andre høyringsinstansar har peikt på at det er eit behov for enkelte presiseringar og tillegg i ordlyden. Energi Norge viser til at dei tidlegare har foreslått 40 pst. meiravskrivningar på vindkraftverk, men støtter likevel i hovudsak departementet sitt forslag. Tekna støtter ambisjonen om 40 pst. meiravskrivningar.

Vidare kjem det forslag om at vegar og oppstillingsplassar burde ha gunstigare avskrivingsreglar enn det gjeldande norske reglar tillèt.

Varanger Kraft og ordførarar i Øst-Finnmark meiner at alle investeringar som er gjorde under elsertifikatmarknaden må handsamast likt, slik at også vindkraftverk bygd før 2015 kan nyttiggjere seg dei gunstigare avskrivingsreglane.

Naturvernforbundet, Fosen Naturvernforening og Småkraftforeninga er mot forslaget om gunstigare avskrivningar for vindkraftverk. Enkelte av merknadene gjeld andre forhold enn dei skattemessige, deriblant omsynet til å ivareta verdfull natur. Dei to sistnemnde høyringsinstansane har òg peikt på at forslaget bryt med prinsippet om teknologinøytralitet, og at andre fornybare elproduksjonsanlegg bør omfattast av forslaget.

10.4 Vurderingar og forslag

10.4.1 Innleiing

Frå 2012 har Noreg støtta fornybar elektrisitetutbygging. Noreg og Sverige har begge forplikta seg til å finansiere halvparten av utbyggingsmålet på 26,4 TWh i perioden 2012 til 2020. Den svensk-norske elsertifikatmarknaden er hovudverkemiddelet for å nå denne målsettinga. Elforbrukarane i kvart av landa finansierer halvparten av utbyggingsmålet, men utbyggingsprosjekta er likestilte både med tanke på teknologi og plassering, slik at projekta med det lågaste støttebehovet blir bygd ut først.

Dei skattemessige avskrivingsreglane bør i utgangspunktet reflektere driftsmidla si økonomiske levetid, og alle næringer bør ha like avskri-

vingsreglar for same type driftsmiddel. Då vil kapital og arbeidskraft bli nytta der det gir høgast avkastning for samfunnet. Dette vil betre produktiviteten og konkurranseevna i norsk økonomi. Dagens reglar medfører raskare skattemessige avskrivningar for vindkraftverk enn det økonomiske verdifallet. Dagens avskrivingsreglar er ikkje til hinder for utbygging av samfunnsøkonomisk lønsame vindkraftverk.

Den største utfordringa for vindkraftutbygging er dei låge kraft- og sertifikatprisane. Ifølgje anslag frå Thema Consulting er lønsemidsgrensa for vindkraftverk som vil balansere elsertifikatmarknaden i 2020, anslått å vere om lag 60 EUR per MWh (svarar til om lag 50 øre per kWh). Forwardprisen for kraft og elsertifikat fram mot 2020 er derimot berre om lag 45 euro per MWh (svarar til under 40 øre per kWh).

Energi Norge har i samarbeid med Thema Consulting² vurdert forskjellar i rammevilkåra mellom Noreg og Sverige. Det er peikt på fleire forhold som kan favorisere utbygging i Sverige; lågare skattesats, raskare avskrivningar, lågare eigedomsskatt og moglegheit for fritak for elavgift for svenske elforbrukarar som eig vindkraftanlegg. Næringa har særleg peikt på forskjellen mellom avskrivingsreglane i Sverige og Noreg. Departementet har gjort eigne vurderingar av effekten av norske og svenske avskrivingsreglar for eit vindkraftverk med normale utbyggingskostnader. Fordelen ved raskare avskrivningar i Sverige er relativt moderat, og har om lag same verknad som eit tillegg i kraftprisen for svenske vindkraftanlegg på 1 øre per kWh.

Som varsla i statsbudsjettet for 2015 ønskjer regjeringa å innføre meir gunstige avskrivingsreglar for driftsmiddel i vindkraftverk. Departementet har forsøkt å finne fram til eit forslag som i stor grad vil utlikne forskjellane i avskrivningar i dei to landa. Avskrivingsreglane vil då isolert sett ikkje vere avgjerande for om eit vindkraftanlegg vert bygd i Sverige eller Noreg. Departementet sitt forslag går ut på at vindkraftverk skal avskrivast lineært, med like store årlege beløp over fem år.

10.4.2 Lineær avskrivning av vindkraftverk

I Noreg blir meir enn halvparten av driftsmidla i vindkraftverk avskrivne som maskiner i saldo-gruppe d, med 20 pst. av saldo per år, og 10 pst. startavskrivningar i ervervsåret. Andre driftsmiddel i vindkraftverk blir rekna som elektroteknisk

² Thema Consulting sine rapportar 2014-26, 2012-18 og 2012-10 utarbeida på oppdrag av Energi Norge.

utrustning (saldogruppe g med 5 pst. avskrivning) og bygg og anlegg (saldogruppe h med 4 pst. avskrivning).

Etter dei svenske reglane blir driftsmiddel i vindkraftverk i hovudsak klassifisert som inventar. Dei ulike reglane for avskrivning er med på å gjere investering i vindkraftverk meir lønsame i Sverige enn i Noreg. Fram til no har det skjedd få vindkraftutbyggingar i Noreg. Dette til trass for at Noreg har store vindkraftressursar som ikkje er utnytta.

For å bidra til at den svensk-norske elsertifikatmarknaden skal virke betre, foreslår departementet avskrivingsreglar for vindkraftverk som langt på veg svarar til svenske avskrivningar. Avskrivingsreglane vil då isolert sett ikkje vere avgjerande for om utbygging vil skje i Sverige eller Noreg. Etter forslaget skal vindkraftverk avskrivast lineært over fem år.

Fleirtalet av høyringsinstansane som har uttalt seg, er positive til forslaget.

Driftsmiddel som er omfatta av forslaget

I høyringsforslaget blei det foreslått at:

«...vindkraftverk, herunder rotor, generator og styringsutstyr mv., elektroteknisk utrustning i vindkraftverk og tårnet, avskrives lineært med 20 pst. over fem år. Det samme gjelder internt nettanlegg, samt betongfundament for vindkraftverk.»

Skattedirektoratet meiner at det kan vere behov for ei avklaring av kva for driftsmiddel som er omfatta av omgrepa «internt nettanlegg» og «elektroteknisk utrustning». Også andre høyringsinstansar har peikt på at det hadde vore ein fordel om lovteksta presiserte grensesnittet for dei nettanlegga som er omfatta av reglane – nærare bestemt utvekslingspunktet mot eksternt nett. *Statkraft* meiner mellom anna at tilføringslinjer frå vindparken til transformator/overleggjande nett bør vere omfatta av dei nye reglane.

Departementet vil presisere at internt nettanlegg omfattar alt nett i vindparken fram til og med eventuell første transformatorstasjon i planområde til vindparken. Når det gjeld elektroteknisk utrusting er meiningsinnhaldet det same som etter gjeldande saldoavskrivingsreglar. Etter forslaget skal elektroteknisk utrusting i vindkraftverket inngå i det lineære avskrivingsgrunnlaget.

Agder Energi AS, Energi Norge, Norwea, Trønder Energi Kraft AS, Sarepta Energi AS, NTE Energi AS, Lyse Produksjon AS og Statkraft AS har

peikt på at også vegar og oppstillingsplassar som er etablert i samband med vindkraftanlegget, bør kunne avskrivast med 5 pst. slik som etter den svenske ordninga. *Statkraft AS* har også vist til at bygg i tilknytning til vindkraftproduksjon blir avskrivne lineært med 2-5 pst. i Sverige, og at lager- og servicebygg vanlegvis kan saldoavskrivast med 4 pst. Denne høyringsinstansen anbefaler tilsvarende ordning i Noreg.

Departementet vil understreke at veganlegg og oppstillingsplassar som hovudregel ikkje kan avskrivast etter dagens reglar. Det finnes nokre unntak frå dette, til dømes vegar som blir nytta i skogbruk. Departementet går ikkje inn for ei endring av avskrivingsreglane for bygg, vegar og oppstillingsplassar. Departementet sitt forslag dekkjer allereie hovuddelen av investeringane i eit vindkraftverk, og omfattar dei driftsmidla som vert avskrivne som inventar i Sverige. Ut over dette vil det vere nokre grensetilfelle der avskrivingsreglane i dei to landa ikkje samsvarar. Ei full harmonisering ville vere svært krevjande, og verknaden for investeringsbeslutninga ville ikkje vere avgjerande sidan desse driftsmidla ikkje utgjer ein stor del av investeringane i eit vindkraftverk. Omsynet til ei raskt avklaring frå ESA talar òg for at endringa er målretta og avgrensa.

Forskriftsheimel

Det kan bli nødvendig å presisere nærmare kva for driftsmiddel som kan avskrivast etter dei nye reglane. Det blir derfor foreslått at departementet får heimel til å fastsetje forskrift til utfylling og gjennomføring av føresegna.

Tidsmessig avgrensing mv.

Norwea, Energi Norge, Trønder Energi Kraft AS, Sarepta Energi AS, NTE Energi AS og Agder Energi AS har peikt på eit behov for å presisere at det seinaste tidspunktet for å erverve driftsmiddel som er omfatta av forslaget om gunstigare avskrivningar, bør være det same som sluttdatoen for etablering av norske anlegg som gir rett til elsertifikat.

Departementet viser til høyringsforslaget der det er omtalt at dei gunstige avskrivingsreglane er meint å gjelde frå 1. januar 2015 og fram til utløpet av godkjenningsperioden for norske elsertifikatanlegg. Etter gjeldande reglar vil dette seie til og med 31. desember 2020. Olje- og energidepartementet har foreslått forlenging av godkjenningsperioden til 2021, jf. Prop. 97 L (2014-

2015). Dersom godkjenningsperioden for elsertifikatanlegg blir utvida, foreslår departementet at driftsmiddel erverva i denne perioden, òg skal vere omfatta av dei gunstige avskrivingsreglane. Departementet viser til forslag til endring av skattelova § 14-51.

Varanger KraftVind AS og ordførarar i Øst-Finnmark meiner at alle investeringar som er gjorde under elsertifikatmarknaden, må handsamast likt, slik at også vindkraftverk i elsertifikatsystemet bygd før 2015, kan nyttiggjere seg dei endra avskrivingsreglane.

Departementet understreker at omsynet til lovendringa er å redusere forskjellane i avskrivingsreglane i Sverige og Noreg, slik at avskrivingsreglane ikkje skal vere avgjerande for om framtidig utbygging av vindkraftverk blir lokalisert i Sverige eller Noreg. Gunstigare avskrivingsreglar kan berre påverke avgjerda om bygging av nye vindkraftverk. Det er derfor ingen grunn til at dei nye reglane skal få verknad for vindkraftverk bygde før 2015.

Skattedirektoratet har peikt på at dei nye reglane etter høyringsforslaget skal gjelde for investeringar som har skjedd i perioden 2015 til 2020. Direktoratet trur det vil kome spørsmål knytt til investeringar i anlegg ved årsskiftet kor skattytar får levert delar før og etter årsskiftet 2014/2015 og 2020/2021. Direktoratet oppmodar derfor departementet om å presisere korleis dei nye avskrivingsreglane skal avgrensast.

Departementet viser til at det er dei alminnelege reglane om tidspunkt for erverv av driftsmiddel som vil vere avgjerande ved vurderinga av om driftsmiddelet er erverva innanfor den aktuelle tidsperioden, det vil seie 1. januar 2015 til 31. desember 2020, eller seinare ved eventuell utviding. Dette inneber mellom anna at det ikkje er tidspunktet for investeringsbeslutninga som er avgjerande for om dei nye reglane skal gjelde. Eit driftsmiddel som blir avskrive etter reglane i skattelova kapittel 14, mellom anna vindkraftverk, blir betrakta som erverva ved levering. Driftsmiddel som skattytaren sjølv tilverkar, blir betrakta som erverva når det er ferdig. I dei tilfelle skattytar ervervar delar til noko som seinare skal inngå i eit driftsmiddel, kan ikkje avskrivning finne stad før gjenstanden inngår i det ferdige driftsmiddelet.

Tidspunktet for erverv av driftsmiddel er òg avgjerande for når avskrivningane kan starte. Departementet har ikkje meint at forslaget skal innebere nokon endring av tidspunktet for når eit driftsmiddel blir sett på som erverva. Hensikta har heller ikkje vore å endre klassifiseringa av kva

som blir vurdert som eitt eller fleire driftsmiddel. Dette betyr at dei same kriteria som nyttast etter dagens reglar, òg skal nyttast ved vurderinga av tidspunktet for når avskrivningane kan ta til.

Energi Norge, Norwea, Agder Energi AS og Statkraft AS har peikt på at vindkraftverk i Sverige kan avskrivast med 20 pst. av investeringsbeløpet frå og med investeringsåret, uavhengig av når i året investeringa har skjedd. Lyse Produksjon AS støtter høyringsinnspelet frå Energi Norge. Etter norske reglar skal lineære avskrivningar skje med eit høvesvis beløp i investeringsåret dersom investeringa skjer ut i året. Fleire høyringsinstansar foreslår at vindkraftanlegg kan avskrivast med 20 pst. av investeringsbeløpet i investeringsåret, uavhengig av tidspunktet for investeringa. På bakgrunn av dette har nokre høyringsinstansar foreslått at ein i ordlyden bør føye til at avskrivning skal skje «med like store årlige beløp».

Når eit objekt er erverva i løpet av året, følgjer det av dagens reglar at avskrivingsbeløpet i investeringsåret blir berekna høvesvis (12-delar) etter antal påbyrja månader objektet har vore eigd i løpet av året. Tilsvarande skal det skje ei høvesvis avskrivning dersom objektet blir realisert i løpet av året. Dette betyr at ei investering på 1 000 den 1. juli i år ein kan avskrivast med 100 det fyrste året, 200 dei fire etterfølgjande åra og 100 det siste året. Avskrivningane vil skje over fem år, men reint teknisk strekkje seg over seks kalenderår. Bakgrunnen er at gjeldande reglar om lineære avskrivningar er meint å reflektere verdifall i egedelens levetid. Dette er ikkje hensikta med forslaget om endra reglar om avskrivning for vindkraftverk. Departementet finn difor ikkje nokon grunn til at det skal skje ei høvesvis avkorting i avskrivningane på driftsmiddel i vindkraftverk når erverv har skjedd i løpet av året. Dette inneber at driftsmiddel i vindkraftverk kan avskrivast med like store årlege beløp over fem år, utan omsyn til når driftsmiddelet er anskaffa. I dei tilfelle driftsmiddel i vindkraftverk blir overdrege frå ein skattytar til ein annan, må det likevel skje ei høvesvis avkorting slik at avskrivning i overdragingsåret ikkje kjem til frådrag to gonger. Departementet viser til forslag til endringar i skattelova § 14-51.

Skattedirektoratet har peikt på at det ikkje kjem fram av høyringsnotatet korleis påkostingar og utvidingar av nye vindkraftanlegg som fell inn under den nye føresegna, skal handsamast. Det er reist spørsmål om slike anskaffingar skal henførast til dei aktuelle saldoreglane i skattelova § 14-41, eller om det er skattelova § 14-51 som er aktuell. Det same spørsmålet oppstår i samband med utbygging og påkosting av eksisterande anlegg

som i utgangspunktet fell utanfor forslaget til nye reglar.

Departementet viser til at hensikta med innføring av dei nye reglane er å gjere dei norske avskrivingsreglane for vindkraftverk tilnærma like dei svenske reglane. Føremålet er at ulikskapar i avskrivingsreglane i dei to landa ikkje isolert sett skal vere avgjerande for om vindkraftverk blir lokalisert i Sverige eller Noreg. Vidare ønskjer ein at alle nye vindkraftinvesteringar blir handsama likt. Dette tilseier at reglane også bør gjelde påkostingar og utvidingar i alle vindkraftverk der driftsmiddel blir erverva eller påkosta i tidsperioden som er foreslått, det vil seie 1. januar 2015 til 31. desember 2020, eller seinare ved eventuell utviding av godkjenningsperioden for elsertifikatanlegg. Påkostingar og utvidingar skal aktiverast det året investeringa skjer. Avskrivningar skal skje etter same prinsipp som avskrivningar for det opphavlege driftsmiddelet, det vil seie over fem år.

Omsynet til teknologinøytralitet mv.

Naturvernforbundet, Fosen Naturvernforening og Småkraftforeninga er mot forslaget om endra avskrivingsreglar for vindkraftverk. Enkelte av merknadene gjeld andre forhold enn dei skattemessige, deriblant omsynet til å ivareta verdfull natur. Dei to sistnemnde høyringsinstansane har òg peikt på at forslaget bryt med prinsippet om teknologinøytralitet, og at andre elproduksjonstypar bør vere omfatta av forslaget.

Departementet går ikkje nærare inn på desse spørsmåla. Departementet legg til grunn at dei miljømessige konsekvensane mv. på vanleg måte blir vurdert i samband med at det blir gitt konsesjon for utbygging av vindkraftverk. Når det gjeld omsynet til teknologinøytralitet mv., vil departementet vise til at det i statsbudsjettet for 2015 blei uttala at dei gunstigare avskrivingsreglane skulle gjelde for vindkraftanlegg.

På bakgrunn av ovanståande vil ikkje departementet foreslå at endringa skal omfatte andre investeringar enn dei aktuelle investeringane i vindkraftverk.

EØS-rettslege spørsmål

Forslaget om nye avskrivingsreglar for vindkraftverk reiser nokre EØS-rettslege spørsmål. Det er behov for å avklare om dei nye reglane inneber statsstønad og om denne i så fall er i samsvar med Noregs plikter etter EØS-avtalen.

Fleire av høyringsinstansane har framheva at det er viktig med ei rask avklaring av dei EØS-rettslege spørsmåla som forslaget reiser.

Departementet sendte brev til ESA 24. april 2015 der forslaget om å innføre gunstigare avskrivingsreglar for vindkraft blei pre-notifisert. ESA si avgjerd vil bli gjort kjend så snart den føreligg.

10.5 Vurdering av 40 pst. tilleggsfrådrag

Ved handsaminga av Innst. 2 S (2014–2015) vedtok Stortinget følgjande oppmoding til Regjeringa (vedtak nr. 63 (2014–2015), punkt XXVI):

«Stortinget ber regjeringen i forbindelse med arbeidet med mer gunstige avskrivninger på vindkraftanlegg også vurdere avskrivningsregler for vindkraft med 40 prosent meravskrivninger over de fire første år.»

Det var næringsorganisasjonane som kom med innspel om 40 pst. tilleggsfrådrag for elsertifikatinvesteringar, dvs. både vindkraft, vasskraft og ev. annan fornybar elektrisitet. Dei viste til ein parallell i særskatten for petroleumsverksemd som har eit tilleggsfrådrag (friinntekt) i særskatten som no utgjer 22 pst. av investeringa. I verksemdar med særskattar med eit høgt samla skattenivå er det viktig å sikre at særskatten er nøytral. Friinntekta skal kompensere for verdifallet når investeringar vert avskrivne over tid. I grunnrenteskatten for vasskraftverk er friinntekta utforma ut frå faglege prinsipp. Eit tilleggsfrådrag ut over investeringskostnaden ville vere eit frammandelement i den ordinære skattlegginga av selskap. Det ville òg vere eit grunnleggjande brot med prinsippet for avskrivningar, ettersom ein ville skrive av meir enn det ein hadde betalt for anleggsmiddelet. Slike ekstrafrådrag blir heller ikkje gitt i den ordinære skatten (27 pst.) for petroleum eller vasskraftproduksjon. Det er dermed heller ikkje grunnlag for eit slikt tilleggsfrådrag for vindkraftanlegg som berre står overfor ordinær skatt.

Avskrivning på 100 pst. av investeringa og deretter eit tilleggsfrådrag på 40 pst. ville medføre ei vesentleg investeringsstøtte med om lag same effekt som eit direkte investeringstilskot på 10 pst. Vindkraftverk som er klart ulønsame samfunnsøkonomisk, kunne då bli lønsame bedriftsøkonomisk. Investeringsstilskotet til norske utbyggjarar ville òg bli langt større enn verdien av raskare avskrivningar i Sverige.

Ei slik tilleggsstøtte vil heller ikkje auke den samla fornybarutbygginga i Noreg og Sverige sidan denne er fastsett av elsertifikatmålet på 26,4 TWh i perioden 2012 til 2020. Effekta vil eventuelt berre vere at vindkraftanlegg blir bygde i Noreg i staden for i Sverige. Dei prosjekta som eventuelt vil flyttast er økonomisk marginale og vil dermed ikkje auke den samla verdiskapinga i Noreg eller auke skatteinntektene. Tvert imot ville auka vindkraftutbygging krevje flytting av innsatsfaktorar frå andre prosjekt med høgare samfunnsøkonomisk lønsemd slik at både produktiviteten og norsk konkurransevne vert svekka.

Ei så vesentleg investeringsstøtte ville òg svekke elsertifikatmarknaden som verkemiddel for å sikre utbygging av fornybar elektrisitet. Det vil bidra til redusert pris på elsertifikat og dermed redusere inntektene for etablerte og nye vass- og vindkraftverk. Storleiken på effekta på pris er usikker, men som illustrasjon vil eitt øres redusert elsertifikatpris redusere inntektene til norske vass- og vindkraftprodusentar med 110 mill. kroner per år, basert på eit eksternt anslag for venta norsk elsertifikatproduksjon i 2020.

Gunstigare avskrivingsreglar krev notifikasjon til ESA. Næringa har understreka at det er behov for rask avklaring for å sikre iverksetjing av utbyggingsprosjekt før 2020. Dess meir omfattande og komplekst ei støtteordning vert utforma, dess meir krevjande kan det vere å få godkjenning frå ESA. Omsynet til ei rask avklaring frå ESA talar dermed for at støttetiltak er målretta og avgrensa.

Regjeringa har kome til at lineære avskrivningar over fem år vil vere det mest målretta tiltaket

for å sikre at avskrivingsreglane ikkje skal vere avgjerande for om vindkraftverk blir lokalisert i Sverige eller Noreg. I tråd med dette og dei faglege innvendingane omtalt over, ser departementet det ikkje som aktuelt å vurdere 40 pst. meiravskrivning for vindkraftverk vidare.

10.6 Økonomiske og administrative følger

For å kunne lage provenyanslag har det vore naudsynt å ta utgangspunkt i eksterne anslag for mogleg norsk vindkraftutbygging fram mot 2020³. Med dette utgangspunktet kan provenytapet ved gunstigare avskrivingsreglar bli anslått til om lag 600 mill. kroner målt som noverdi for forutsette vindkraftinvesteringar i perioden 2015 til 2020. Det påløpne provenytapet er anslått til å auke frå 0 mill. kroner i 2015 til 390 mill. kroner i 2021.

Departementet antek at forslaget ikkje vil ha vesentlege administrative følger ettersom det gjeld ei avgrensa gruppe skattytarar i eit avgrensa tidsrom.

10.7 Iverksetjing

Departementet foreslår at endringa får verknad frå og med inntektsåret 2015. Endringa tek til å gjelde frå den tid Kongen bestemmer.

³ Jf. Thema-rapport 2014-26 «Sertifikatkraft og skatt – oppdatering»

11 Frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar

11.1 Innleiing og samandrag

Departementet legg med dette fram eit forslag om å innføre frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar. Når ein i det følgjande omtaler utanlandske pensjonsordningar, meiner ein ordningar som ikkje oppfyller vilkåra for sparing med skatteføremon etter ei av dei norske pensjonslovene.

Innbetalingar til *norske* pensjonsordningar gir på nærare vilkår rett til frådrag, jf. skattelova §§ 6-45, 6-46 og 6-47. Utanlandske pensjonsinnretningar etablert i ein EØS-stat kan òg tilby pensjonsordningar i den norske marknaden innanfor dei rammer som følgjer av føretakspensjonslova, innskotspensjonslova, tenestepensjonslova og lov om individuell pensjonssparing. Oppfyller ordninga vilkåra etter ei av dei nemnde lovene, har ein rett på frådrag etter skattelova §§ 6-46 og 6-47, på same vis som om pensjonsinnretninga var etablert i Noreg.

Ein person som kjem til Noreg for å arbeide eller utøve verksemd og som er medlem av ei pensjonsordning i eit anna land, har likevel i praksis ikkje rett til frådrag for innbetalingar til denne. Det følgjer av at ordninga normalt ikkje vil oppfylle vilkåra i dei norske pensjonslovene. Innbetalingar frå *arbeidsgivar* til ei slik utanlandsk ordning blir òg handsama annleis, og vil vere skattepliktig inntekt for ein arbeidstakar.

Ved å opne for sparing med skatteføremon i ei utanlandsk ordning fjernar ein samstundes moglege EØS-rettslege innvendingar mot gjeldande reglar. Etter avgjerda i sak C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* er det uklart om ein kan oppretthalde ei generell avgrensing i reglane mot utanlandske ordningar.

Departementet foreslår av den grunn at EØS-borgarar på nærare vilkår skal få frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar. Det vil bli stilt krav om at pensjonsinnretninga er etablert i ein EØS-stat. Forslaget vil sikre ei meir nøytral handsaming av sparing i norske og utanlandske pensjonsordningar.

I tråd med forslaget vil det mellom anna bli stilt krav til at vedkomande har vore medlem i ord-

ninga i minst eitt år før etablering av skatteplikt til Noreg, og at ordningane har gitt rett til frådrag. På same vis som i dei norske ordningane vil ein krevje at alderspensjon er hovudytinga i ordninga. Frådraget kan ikkje overstige dei innskotsgrenser som følgjer av tenestepensjonslova. Viss skattytar er medlem både i ei norsk og ei utanlandsk ordning, får ein berre frådrag under den norske ordninga.

Departementet viser til forslag til ny § 6-72 i skattelova.

11.2 Gjeldande rett

I samsvar med reglane i skattelova får ein i arbeidstilhøve berre frådrag for kostnader til sikring av pensjon knytt til ordningar etter føretakspensjonslova, innskotspensjonslova og tenestepensjonslova, jf. skattelova §§ 6-45, 6-46 og 6-47. I tillegg får ein frådrag for sparing i offentleg tenestepensjon samt i visse ordningar etablert for særlege grupper. Omtala i det følgjande vert avgrensa til dei private ordningane, som i denne samanheng er dei ordningane det er naturleg å samanlikne utanlandske ordningar med.

Pensjonsordningar oppretta i samsvar med ei av dei tre pensjonslovene gir rett til pensjonssparing med skatteføremon. Det inneber at ein får frådrag for kostnad til sikring av pensjon etter skattelova §§ 6-45, 6-46 og 6-47. Avkastinga av midlane blir ikkje skattlagd. Skattleggjing skjer først når ytinga vert betalt ut. Både avkastning og tilbakebetaling av innbetalt beløp blir då skattlagde som pensjon. Pensjon inngår, på same vis som løn, i grunnlaget for personinntekt, men med lav sats for trygdeavgift, jf. skattelova §§ 5-1 første ledd og 12-2 bokstav b. Det følgjer av folketrygdlova § 23-3 at trygdeavgift skal svarast med lav sats.

Pensjonsordningane skal som hovudregel omfatte alle arbeidstakarar i verksemda. I tillegg kan arbeidsgivar mv. òg bli medlem. Næringsdrivande som ikkje er omfatta av innskotspensjonslova § 2-3 første ledd, kan opprette si eiga pensjonsordning med frådragsrett, jf. § 2-3 andre ledd og skattelova § 6-46 fjerde ledd.

Skattelova fastset ikkje ei beløpsgrense for frådraget. Skattelova viser til pensjonslovene, men heller ikkje der har ein fastsett beløpsgrenser. Pensjonslovene gir i staden reglar om opptening av pensjon. I utgangspunktet er det medlemen sin skattepliktige løn, utrekna personinntekt eller anna godtgjering for arbeid opptil 12 G som gir rett til opptening av pensjon, jf. føretakspensjonslova §§ 5-4 og 5-7, innskotspensjonslova § 5-5 og tenestepensjonslova § 4-2 andre ledd. Taket for opptening av pensjon gir ei øvre ramme ved utrekning av pensjonskostnaden, og denne kostnaden vil danne grunnlaget for frådraget.

Føretakspensjonslova definerer ikkje maksimale tilskot, men maksimale ytingar, jf. § 5-7. I forskrifta til innskotspensjonslova er det fastsett nærare reglar om innskotsgrenser for ordningar etter denne lova. Etter § 3-2 i forskrifta kan innskota ikkje settjast høgare enn sju prosent av løn opptil 12 G, og med eit maksimalt tilleggssinnkot på 18,1 pst. av løn mellom 7,1 G og 12 G. Dei same grensene følgjer av tenestepensjonslova § 4-7 første ledd. I tillegg får ein frådrag for visse kostnader utover den einskilde sin berekna del av årleg premie og innskot. Storleiken på frådraget vil avhenge av nivået på ytinga eller innskotet i vedkomande si ordning innanfor frådragsramma.

Viss arbeidstakarane skal bidra med ein del av årleg innbetaling, er det eit vilkår at pensjonsordninga har reglar om dette. Innbetalingar frå ein arbeidstakar kan ikkje overstige halvparten av samla innbetaling frå arbeidstakar og arbeidsgivar, jf. føretakspensjonslova § 9-4 andre ledd, innskotspensjonslova § 5-6 og tenestepensjonslova § 4-17 andre ledd. For sjølvstendig næringsdrivande mv., er taket sett til fire pst. av eit utrekna inntektsgrunnlag, jf. innskotspensjonslova § 2-3 andre ledd.

Innretningar som er etablert i ein annan EØS-stat kan òg tilby pensjonsordningar i den norske marknaden. For at ein skal ha rett til frådrag i slike tilfelle, må ordninga oppfylle vilkåra etter ei av dei norske pensjonslovene.

11.2.1 Krava etter EØS-avtalen

I sak C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* fann EU-domstolen at dei danske pensjonsskattereglane var i strid med fleire grunnleggjande fridomar i EU-traktaten. Dei danske reglane ga tidlegare berre frådrag for innbetalingar til pensjonsordningar etablert i Danmark. Domstolen kom til at dette innebar ein restriksjon på retten til å yte tenester på tvers av landegrensene, men òg på eta-

bleringsfridomen og den frie rørsle for arbeidstakarar. Domstolen viste mellom anna til at dei danske reglane kunne utgjere ei hindring for retten til fri rørsle, viss ein utanlandsk arbeidstakar allereie var medlem i ei pensjonsordning i heimstaten.

Frå dansk side blei det trekt fram fleire grunnar som kunne forsvare dei restriktive reglane, men alle blei avvist. Til grunngevinga om effektiv skattekontroll og å motverke omgåing av skattereglane meinte domstolen at ein kunne tilpasse seg gjennom kontroll av innbetalingar og krav til dokumentasjon. Domstolen nemnde òg at ein medlemsstat uansett kunne skaffe seg informasjon om betalingar til og frå ordninga, mellom anna ved hjelp av direktivet om informasjonsutveksling.

Til påstanden om at reglane var naudsynte av omsyn til samanhengen i skattesystemet (her symmetri mellom frådrag for innbetalingar og skatteplikt på utbetalingar), sa domstolen seg einig i prinsippet. Men argumentasjonen førte likevel ikkje fram, fordi symmetrien på same vis kunne bli brote ved sparing i danske ordningar – mellom anna viss ein dansk pensjonist ikkje lenger var busett i Danmark på tidspunktet for utbetaling.

Praksis frå EU-domstolen etter underteikning av EØS-avtalen gir ikkje bindande uttrykk for pliktene etter EØS-avtalen, men avgjerder frå domstolen har monaleg vekt ved tolkinga av dei motsvarande føresegnene i EØS-avtalen.

11.3 Høyringa

Forslaget har vore på høyring i perioden frå 5. desember 2014 til 9. mars 2015 og det har kome 10 høyringssvar. Fire av høyringssvara inneheld merknader. Ingen av høyringsinstansane går imot forslaget om å innføre rett til frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar.

Landsorganisasjonen i Noreg (LO) meiner at sparing i utanlandske ordningar bør gi minst like gode rettar som tilsvarande sparing i ei norsk ordning, og er kritisk til at ein foreslår å utvide moglegheita til å stå utanfor ei norsk ordning. *Skattedirektoratet* har kome med fleire merknader av lovteknisk karakter og tek mellom anna opp at oppfølging av skatteplikt på tidspunktet for utbetaling, vil kunne krevje store ressursar. *Pensjonskasseforeningen* støttar forslaget, men går i mot vilkåra om at ein må ha vore medlem i den utanlandske ordninga i minst eitt år mv.

11.4 Vurderingar og forslag

11.4.1 Innleiing

Arbeidstakarar og utøvarar av verksemd som flyttar til Noreg og etablerer skatteplikt hit, får i dag ikkje frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar. Skattytar må i staden kome inn under ei norsk ordning for å ha rett til frådrag for pensjonskostnader. Innbetalingar frå arbeidsgivar får òg ei anna skattemessig handsaming, og skal reknast som skattepliktig arbeidsinntekt.

Heller ikkje norske statsborgarar busett i Noreg har rett til frådrag for eventuelle innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar. Avgrensinga i retten til frådrag vil likevel først og fremst råke dei som flyttar til Noreg og tek med seg medlemskap i ei pensjonsordning frå heimstaten. Dei fleste av desse vil vere utanlandske statsborgarar.

Denne ulempa kan samstundes vere ulovleg etter EØS-retten som skjult, eller indirekte forskjellshandsaming på grunnlag av nasjonalitet. I denne samanheng er det føresegnene i EØS-avtalen artikkel 28 om fri rørsle for arbeidstakarar og artikkel 31 om etableringsfridomen, som er dei aktuelle.

Ein kan behalde restriktive reglar viss dei vert forsvarte i eit tvingande allment omsyn. På bakgrunn av avgjerda i saka mot Danmark, jf. punkt 11.2.1 er det tvilsamt om restriksjonen kan forsvrast i slike omsyn.

Departementet gjer derfor framlegg om å innføre ein regel som gir rett til frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar. Ein viser til forslag til nye føresegner i skattelova § 6-72. Ein tek sikte på å regulere nærare reglar i forskrift. Ein viser i den samanheng til utkast til forskriftsføresegner i høyringsnotatet av 5. desember 2014.

11.4.2 Krav til pensjonstilbydar

For det særskilde frådraget for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar foreslår ein at innretninga må vere etablert i ein annan EØS-stat. Innretninga skal samstundes ha naudsynt løyve til å utøve slik verksemd i denne staten og vere underlagd offentleg tilsyn. Viss ein utanlandsk pensjonstilbydar i alminnelegheit ønskjer å tilby tenester i den norske marknaden, må krava i norske pensjons- og forsikringslover vere oppfylte på vanleg vis. Forslaget er i samsvar med utkast til forskriftsføresegner inntekne i høyringsnotatet.

11.4.3 Pensjonsordninga

Departementet foreslår at dei same krava til pensjonsordninga som blei foreslått i høyringsnotatet, skal gjelde. Det inneber at ein berre gir frådrag for innbetalingar til ordningar som har gitt rett til frådrag i ein annan EØS-stat. Vilåret vil òg vere oppfylt når det berre er arbeidsgivar som har betalt inn til ordninga og fått frådrag. Skattytar må òg ha vore medlem av ordninga i minst eitt år før skatteplikta til Noreg blei etablert. Til slutt krev ein at alderspensjon skal vere ei obligatorisk yting under ordninga og at alderspensjon er hovudytning. Vilåra vil bli regulert i ny § 6-72 i skattelova og i forskriftsføresegner.

Skattedirektoratet har i ein høyringsmerknad argumentert for at uttrykket «utanlandsk pensjonsordning» bør presiserast nærare. Mellom anna for å avgrense mot ordningar som ikkje skal gi rett til frådrag. *Departementet* meiner det vil vere problematisk å avgrense retten til ordningar definert som tenestepensjon. Det følgjer av at det i fleire land er mindre vanleg med tenestepensjon etablert gjennom arbeidsgivar. I slike tilfelle vil retten til å fortsette sparing i ei etablert ordning, kunne bli avskore med ein strammare definisjon. Ein bør heller ikkje i reglane avgrense mot offentlege pensjonar.

Skattedirektoratet meiner òg ein bør forklare nærare kva som ligg i at alderspensjon skal vere hovudytning. *Departementet* meiner ein skal forstå kravet slik at den vesentlege delen av midlane i ordninga går med til å dekkje alderspensjon for medlemene.

Pensjonskasseforeningen er kritisk til at skattytar må ha vore medlem i ordninga i minst eitt år, og til at innbetalingar til ordninga må ha gitt rett til frådrag. Foreininga viser mellom anna til at ein medlem i visse høve må tre ut av ei tenestepensjonsordning ved flytting, og teikne ny privat avtale. *Departementet* meiner i utgangspunktet at vilåra er rimelege. Ein meiner òg at det er i samsvar med EØS-retten å krevje at skattytar har vore medlem i ordninga over ei viss tid, og at ordninga har vore stimulert gjennom skatteføremonar. I praksis bør ein likevel kunne opne for frådrag i dei tilfella der rettane under ei pensjonsordning vert overførte til ei anna ordning i samband med flytting mv. Kravet til at ein har vore medlem i den opphavlege ordninga i minst eitt år mv., og andre vilkår gjeld tilsvarande.

11.4.4 Subjekt for frådrag

I tråd med høyringsnotatet foreslår ein at dei nye føresegnene vert avgrensa til EØS-borgarar (statsborgarar i ein EØS-stat). Det skal òg vere eit krav for retten til frådrag at ein etablerer skatteplikt til Noreg, anten gjennom inntekt frå arbeid eller verksemd.

Forslaget omfattar dei som etablerer skatteplikt som busett etter skattelova § 2-1 første ledd. Ein foreslår òg frådragsrett for personar som blir avgrensa skattepliktige hit etter skattelova § 2-3, men berre viss heile eller tilnærma heile inntekta blir skattlagd i Noreg. Ordlyden skal i utgangspunktet tolkast på same måte som tilsvarande formulering i skattelova § 6-71 første ledd, som gjeld ordinære frådrag for avgrensa skattepliktige. Føresegna er såleis ein rettsleg standard framfor ei eksakt prosentvis grense. Det er gitt nærare rettleiing i forarbeida til skattelova § 6-71. Der føreset ein at 90 pst. av inntekta må vere skattepliktig til Noreg.

Ein skilnad gjeld likevel. Etter skattelova § 6-71 er det skattyteren si totale inntekt frå arbeid, verksemd og pensjon som skal leggast til grunn ved ei slik vurdering. I tillegg skal ektefellen si inntekt inngå i grunnlaget. For frådrag etter ny § 6-72 i skattelova finn ein det lite rimeleg at pensjonsinntekt og ektefelleinntekt skal takast med i grunnlaget. Synspunktet byggjer på at slik inntekt normalt ikkje inngår i grunnlaget for opptening av pensjon. Ein foreslår av den grunn at det berre er skattytar si skattepliktige inntekt frå arbeid eller verksemd som skal takast med ved vurderinga.

Forslaget omfattar òg innbetalingar frå arbeidsgivar til ei utanlandsk ordning. Innbetalingar frå arbeidsgivar innanfor rammene av ny § 6-72 i skattelova skal for skatteføremål bli handsama på tilsvarande vis som innbetalingar til norske tenestepensjonsordningar. Innbetaling frå arbeidsgivar til utanlandsk pensjonsordning vil berre gi fritak frå skatteplikt når ein får frådrag etter skattelova § 6-72, jf. utkast til endring i skattelova § 5-12 sjetle ledd.

11.4.5 Øvre grense for frådrag

Departementet står ved forslaget i høyringsnotatet der ein foreslår at rammene for frådraget skal følgje dei øvre grensene for årlige innskot etter tenestepensjonslova § 4-7 første og andre ledd, jf. utkast til ny § 6-72 første ledd i skattelova. Dette inneber at ein ikkje skil mellom utanlandske innskots- eller yttingsordningar. Ved administreringa av frådraget bør dette kunne lette arbeidet. Fråd-

raget skal fordelast mellom arbeidstakar og arbeidsgivar etter storleiken på innbetalingane den einskilde dekker. Innbetalingar frå arbeidsgivar utover rammene blir handsama som arbeidsinntekt. For ein som utover verksemd, foreslår departementet at frådraget skal avgrensast til maksimalt innskot etter innskotspensjonslova § 2-3 andre ledd, jf. utkast til ny § 6-72 andre ledd i skattelova.

11.4.6 Medlemskap i norsk og utanlandsk ordning

Innføring av frådrag for innbetalingar til utanlandsk pensjonsordning kombinert med at skattytar er (eller blir) medlem i ei norsk ordning, reiser spørsmål om det i ein periode kan innrømmast fullt frådrag under begge ordningane. Ei slik løysing vil kunne gi særskild gunstig handsaming som ein bør unngå. For å hindre at ein kan spare med skatteføremøn i begge tilfella, foreslår departementet at skattytar i slike tilfelle berre får frådrag etter den norske ordninga. Skattemessig handsaming følgjer då dei alminnelege reglane, og frådrag etter skattelova § 6-72 vert ikkje aktuelt. Løysinga er regulert i utkast til § 6-72 tredje ledd.

Praktiske omsyn talar for ei slik løysing og ein slepp òg å avgrense frådraget i tid. Ein unngår samstundes eit alternativ der frådraget må fordelast mellom ulike ordningar.

I utgangspunktet vil ein utanlandsk skattytar som kjem til Noreg for å arbeide etter kvart kome inn under ei norsk tenestepensjonsordning. Ein utanlandsk arbeidstakar som flyttar til Noreg, bør likevel i større utstrekning enn i dag kunne reservere seg mot pliktig medlemskap i ei norsk ordning. På den måten kan vedkomande velje å utnytte pensjonssparing med skatteføremøn i den utanlandske ordninga. I tråd med forslaget i høyringsnotatet foreslår ein derfor at ein arbeidstakar på nærare vilkår kan velje å stå utanfor den alminnelege ordninga i føretaket.

For å kunne stå utanfor medlemskap i ei norsk ordning må den utanlandske ordninga oppfylle krava etter skattelova § 6-72. I tillegg må arbeidsgivar betale inn premie eller avgift til den utanlandske ordninga. Nærare reglar vil bli gitt i forskriftene til pensjonslovene.

LO går imot forslaget om at ein kan velje å stå utanfor ei norsk ordning, i tilfella der den utanlandske ordninga ikkje gir like gode ytingar. Departementet held fast på forslaget frå høyringa og grunngevinga er at eit kriterium om like ytingar, vil bli særskild vanskeleg å praktisere.

Sjølvstendig næringsdrivande kan velje om dei ønskjer å opprette ei pensjonsordning etter inn-skotspensjonslova § 2-3 andre ledd. På liknande vis som for arbeidstakarane vil det kunne vere ein urimeleg fordel å få fullt frådrag under to ordningar på same tid. I tråd med forslaget i høyringsnotatet foreslår departementet ei tilsvarande løysing for denne gruppa. Dette inneber at frådraget ved dobbelt medlemskap vil vere avgrensa til årlege innbetalningar under den norske ordninga, jf. inn-skotspensjonslova § 2-3 andre ledd.

11.4.7 Kontroll av opplysningar

Norske skattestyresmakter må kunne kontrollere at den utanlandske ordninga oppfyller vilkåra for frådrag i Noreg. For å leggje til rette for slik kontroll vil ein i forskrift stille krav om at Noreg har inngått skatteavtale eller annan folkerettsleg traktat med staten der ordninga er etablert. Ein slik avtale må gi styresmaktene rett til å krevje utlevert opplysningar frå styresmaktene i den aktuelle EØS-staten. Viss det ikkje ligg føre slik avtale, kan skattytar likevel ha rett til frådrag. I slike høve må ein leggje fram erklæring frå dei relevante styresmaktene som bekreftar dei vesentlege forholda knytte til frådragsretten. Departementet antek at det først og fremst vil vere aktuelt å få bekrefta at ordninga har gitt rett til frådrag. Skattytar må òg kunne dokumentere at andre forhold knytt til frådragsretten, er oppfylt. Det gjeld krav til sjølve pensjonsordninga, at beløpa ein krev frådrag for faktisk er betalt inn, samt om eigen person. I tråd med høyringsnotatet foreslår ein ikkje særskild regulering av ei slik opplysningsplikt. I staden må ein basere seg på alminneleg opplysningsplikt i medhald av likningslova § 4-1.

11.4.8 Skatteplikt på utbetalningar

For busette gir skattelova § 5-1 den grunnleggjande heimel til å skattleggje pensjonar mv. Skatteplikta omfattar òg pensjonsutbetalningar frå utlandet til person busett i Noreg. Skattelova § 2-3 fjerde ledd gir i visse høve heimel til å skattleggje pensjonar òg når mottakaren er busett i utlandet. Grunngevinga for slik skattleggjing er nærare omtalt i Ot.prp. nr. 20 (2008–2009) om kjeldes katt på pensjonar. Synspunktet er at det bør vere samanheng i skattesystemet mellom på den eine sida frådrag ved finansieringa av pensjonen og på den andre sida skattleggjinga av pensjonsutbetalningar.

Eit utslag av prinsippet er at skatteplikt på pensjonar òg gjeld for pensjonsutbetalningar frå utan-

landsk pensjonsordning, men berre viss det er gitt frådrag for innbetalningar etter skattelova §§ 6-46 og 6-47. Skatteplikta følgjer av skattelova § 2-3 fjerde ledd bokstav c. For å sikre god samanheng i regelverket foreslår ein å innføre tilsvarande skatteplikt når det er gitt frådrag etter skattelova § 6-72. Dette er i samsvar med forslaget i høyringsnotatet. Verknaden av slik skatteplikt vil i mange tilfelle vere avgrensa som følgje av skatteavtalar.

For ikkje-busette vil ein større eller mindre del av sparinga kunne vere knytt til frådrag i norsk inntekt. Ved innføringa av kjeldes katt på pensjonar uttalte departementet at den nærare fordelinga av retten til å skattleggje mellom statar, egnar seg for regulering gjennom skatteavtale. Ein legg til grunn at det same bør gjelde for frådrag som er gitt i medhald av ny § 6-72 i skattelova.

11.4.9 Innberetning og innkrevjing

Opplysningar om innbetalingar

Opplysningar om innbetalningar til utanlandske ordningar er naudsynt av omsyn til at skattytar ikkje skal få doble frådrag mv.

I høyringsnotatet la ein til grunn at behovet for informasjon knytt til innbetalningar *frå arbeidstakarar*, kunne bli sikra gjennom skattytar si opplysningsplikt, jf. punkt 11.4.7. I dei tilfella arbeidstakaren sjølv betalar inn til ei utanlandsk ordning, har *Skattedirektoratet* riktig påpeikt at ein ikkje vil ha tilstrekkeleg grunnlagsdata. I slike tilfelle må skattytar sjølv krevje frådraget ved likninga. Viss arbeidstakaren blir trekt i løn for slike innbetalningar, vil arbeidsgivaren rapportere inn beløpet i medhald av likningslova § 5-2 nr. 3 bokstav a. *Skattedirektoratet* har opplyst at frådraget for slike bidrag skjer i trekkgrunnlaget, og ikkje gjennom eit inntektsfrådrag i samband med likninga. Riktig heimel for denne rapporteringsplikta skal derfor vere likningslova § 5-2 nr. 3 bokstav a (og ikkje bokstav b som antyda i høyringsnotatet).

Opplysningar om utbetalningar

I tråd med forslaget i høyringsnotatet foreslår ein ikkje særskilde reglar om opplysningsplikt for utbetalningar frå utanlandske ordningar i dei tilfella det er gitt frådrag etter skattelova § 6-72. Mottakar av pensjon vil ha plikt til å levere sjølvmelding, jf. likningslova § 4-2 nr. 1 bokstav a. Skattestyresmaktene kan òg ta i bruk føreseger om utveksling av informasjon i skatteavtalar. I tillegg kan ein i samband med likninga sikre seg relevant informasjon om den utanlandske ordninga mv.

Innkrevjing

Utanlandske pensjonsinnretningar mv. som ikkje driv verksemd i Noreg, er utanfor norsk skattejurisdiksjon. Slike innretningar vil derfor heller ikkje ha trekkplikt. Plikta til å betale skatt av pensjonsutbetalingar blir derfor liggjande på pensjonsmottakaren. I dei tilfella mottakaren òg har krav på pensjon frå folketrygda, er det mogleg å sikre skattekrav gjennom trekk i pensjon frå folketrygda. I tråd med høyringsnotatet foreslår ein ikkje særskilde reglar for innkrevjing av slike skattekrav.

11.5 Økonomiske og administrative følger

Ein antek at forslaget vil ha avgrensa provenyverknader. Sjølv om ein opnar for frådrag i samanheng med sparing i utanlandske ordningar, vil ikkje ramma for frådrag bli utvida. Forslaget vil kunne innebere noko meir arbeid ved likninga, først og fremst i samband med kontroll av innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar.

11.6 Iverksetjing

Departementet foreslår at endringane i skatte- og avgiftslova tek til å gjelde straks med verknad frå og med inntektsåret 2015.

12 Konserninterne overføringer over landegrensene

12.1 Innleiing og samandrag

Departementet legg med dette fram eit forslag om å endre reglane for overføringer av egedelar og skyldnader mellom selskap i konsern, slik at dei i større utstrekning kan nyttast i grenseoverskridande samanhengar. Ei slik utviding vil harmonere med eit grunnleggjande føremål bak reglane om stor grad av nøytral handsaming av selskap i konsern, samanlikna med der verksemd blir utøvd i eitt selskap.

I dag gjeld reglane om overføringer mellom selskap i konsern med nokre unntak ikkje for transaksjonar over landegrensene. Departementet meiner at ein i større grad kan opne for overføringer av egedelar mv. til selskap i utlandet og samstundes sikre at det norske skattegrunnlaget ikkje går tapt.

Løysinga departementet foreslår, er å knyte saman *utvidinga* i regelverket om konserninterne overføringer til reglane om skatteplikt ved uttak av egedelar mv. frå norsk skattleggingsområde etter skattelova § 9-14. Ei slik kopling inneber at skattytar får moglegheit til å utsetje skattebetalinga i opptil sju år i tråd med føresegnene i skattelova § 9-14. Endringa vil gi god samanheng med gjeldande regel for konsernintern overføring frå filial av norsk selskap i utlandet til dotterselskap i utlandet.

Detaljane i regelverket for konserninterne overføringer er i stor grad regulert i forskrift. Ein må derfor følgje opp lovendringa med å gjere endringar i skattelovforskrifta. I første omgang vil ein derfor endre lova slik at ein får naudsynt heimel for å kunne gjennomføre dei aktuelle endringane i skattelovforskrifta.

Departementet viser til forslag til endring av skattelova § 11-21 første ledd bokstav c.

12.2 Gjeldande rett

Overføringer av egedelar og skyldnader mellom selskap i eit konsern skal som utgangspunkt utløyse dei same skatteverknadene som om dei var gjort mellom uavhengige partar. Det inneber

gevinstskattlegging i tråd med dei alminnelege reglane ved realisasjon av egedelar i verksemd, jf. skattelova § 5-30.

Skattelova § 11-21 med nærare føresegner i skattelovforskrifta gjer unntak frå dette utgangspunktet. Det er mellom anna omsynet til at eit konsern skal kunne gjennomføre nyttige omorganiseringar utan skattlegging, som ligg bakom reglane.

Innanfor reglane i skattelova § 11-21 med forskrift kan selskap i konsern overføre egedelar og skyldnader i verksemd, utan omgåande skattlegging. Det inneber at det skal gjerast unntak frå alminneleg skattlegging av gevinst ved realisasjon. I staden skal skatteposisjonane knytt til dei overførte egedelane følgje egedelane uendra over i mottakarselskapet. Skatteplikta fell såleis ikkje bort, men blir utsett til egedelen på eit seinare tidspunkt blir realisert (sal mv.), eller viss konserntilknytninga blir brote. Det er ein føresetnad for skattefritak ved overføringa at mottakarselskapet stiller sikkerheit for framtidig skatteplikt.

Utgangspunktet etter selskapslovgivinga mv. er at overføringer mellom selskap i konsern skal skje mot fullt vederlag. Det gjeld òg for overføringer i tråd med reglane i skattelova § 11-21.

Reglane om konserninterne overføringer gjeld med nokre få unntak *ikkje* for transaksjonar over landegrensene. Unntaka finst i skattelova § 11-21 første ledd bokstav c, d og e, jf. skattelovforskrifta § 11-21. Desse unntaka er nærare omtala i Prop. 78 L (2010–2011), jf. kapittel 12. Særleg aktuell i denne samanhengen er unntaket i første ledd bokstav c som allereie har ei kopling til reglane om uttak frå norsk skattleggingsområde i skattelova § 9-14. Føresegna i første ledd bokstav c gjeld der eit aksjeselskap overfører egedelar mv. ved ein fast driftsstad i utlandet til eit nyoppretta dotterselskap i den same staten. Dei andre unntaka i skattelova § 11-21 gjeld tilfelle der egedelen mv. blir overført til eit selskap som *er* skattepliktig til Noreg.

Den generelle avgrensinga i reglane om konserninterne overføringer mot grenseoverskridande transaksjonar er grunngitt i omsynet til det

norske skattegrunnlaget. Grunngevinga byggjer på at eignedelar med latente gevinstar elles kunne bli overført til selskap i utlandet, slik at ein lett kunne ha mista skattegrunnlaget. Avgrensinga mot utlandet gjeld òg for overføringar innanfor EØS-området. Det er omsynet til å tryggje det norske skattegrunnlaget som gjer at reglane òg kan avgrense mot overføringar til selskap innanfor EØS, utan at dette kjem i strid med EØS-avtalen.

På eit anna område, nemleg skattlegging ved uttak av eignedelar mv. frå norsk skattleggingsområde, stiller det seg annleis. I tråd med praksis frå EU-domstolen må slike reglar i gitte høve gi skattytar rett til å velje utsett skattebetaling. Den grunnleggjande avgjerda er *National Grid Indus-saka* frå 2011 (C-371/10). Etter EØS-retten er det *likviditetsulempa* som grunngir ei slik valmoglegheit for skattytar. For konserninterne overføringar er situasjonen ein annan, fordi det skjer ein faktisk realisasjon. Ved slike overføringar mister skattytar eigarrettane til det overførte, og får samstundes fullt vederlag. Kravet etter EØS-retten til å ha reglar om utsetjing av skattebetalinga gjeld derfor ikkje for konserninterne overføringar etter skattelova § 11-21.¹

For transaksjonar som fell utanfor reglane, gjeld dei alminnelege reglane om skattlegging av gevinst mv.

Skattelova § 9-14 gjeld skattlegging av gevinst på eignedelar og skyldnader som blir tekne ut av norsk område for skattlegging, utan at det samstundes skjer ein realisasjon av egedelane mv. Uttak frå norsk skattleggingsområde blir då rekna som kriterium for innvinning og tidfesting. I tråd med føresegna i skattelova § 9-14 niande ledd kan skattytar velje å utsetje betalinga av skatt i opptil sju år. Skattytar skal i så fall betale skatten i årlege ratar over sju år. Det skal svarast renter av skattebeløpet for tida fram til betaling. Ved faktisk realisasjon skal all resterande skatt betalast inn. Det kan bli fastsett som vilkår for utsett skattebetaling at skattytar stiller sikkerheit for skattebeløpet. Føresegna i skattelova § 9-14 niande ledd om utsetjing av skattebetalinga gjeld berre ved uttak til ein EØS-stat.

¹ Skatteklagenemnda ved Sentralskattekontoret for storbedrifter har i eit vedtak frå 2013 lagt ei anna rettsoppfatning til grunn. I vedtaket kjem nemnda til at reglane om konserninterne overføringar strid mot retten til å drive verksemd på tvers av landegrensene i EØS-området (etableringsfridomen). Nemnda konkluderer med at reglane er i strid med EØS-avtalen fordi ein kunne ha hatt mindre inngripande reglar som samstundes ivaretek omsynet til ei balansert fordeling av skattefundamentet. I den samanheng viser nemnda til gjeldande regel i skattelova § 11-21 første ledd bokstav c.

12.3 Vurderingar og forslag

Departementet har kome til at ein i større utstrekning kan opne for konserninterne overføringar til selskap i utlandet med utsett skattebetaling. I dag gir reglane i skattelova § 11-21 mv. berre i nokre avgrensa tilfelle moglegheit til å overføre eignedelar mv. til eit selskap i utlandet på slike vilkår. Ei slik utviding vil harmonere med eit underliggjande føremål om stor grad av nøytral handsaming av selskap i konsern, samanlikna med der verksemd blir utøvd i eitt selskap.

Etter departementet si vurdering kan ein mjuke opp i reglane samstundes som skattegrunnlaget ikkje går tapt. Ein foreslår at det skal gjerast gjennom ei kopling til reglane om uttak av eignedelar mv. frå norsk område for skattlegging, jf. skattelova § 9-14.

Løysinga vil gi god samanheng med ordninga som allereie gjeld for overføringar frå filial av norsk selskap i utlandet til dotterselskap i utlandet, jf. skattelova § 11-21 første ledd bokstav c mv. Tilfellet som i dag er regulert i skattelova § 11-21 første ledd bokstav c, vil etter utvidinga omfattast av den meir generelle ordlyden i føresegna. Ein vil gi nærare reglar i forskrift om krav til å stille sikkerheit ved slike overføringar.

Forslaget inneber at reglane om konserninterne overføringar i større utstrekning kan bli nytta ved grenseoverskridande transaksjonar. Overføringa skal bli skattlagd som om ein har teke egedelen mv. ut frå norsk område for skattlegging, jf. skattelova § 9-14. Det blir derfor ikkje ein kontinuitetstransaksjon slik skattelova § 11-21 i utgangspunktet legg opp til. Skattemessig utgangsverdi knytt til ein overført egedel mv. skal såleis bli fastsett i samsvar med vederlaget. Ein skilnad frå i dag vil likevel vere at skattytar kan nytte seg av høvet til utsetjing av skattebetalinga etter reglane i skattelova § 9-14 niande ledd mv.

I tråd med forslaget skal reglane òg kunne bli nytta av eit utanlandsk selskap med avgrensa skatteplikt til Noreg. Det vil då ikkje vere eit vilkår, slik som i skattelova § 11-21 første ledd bokstav e, at mottakarselskapet òg har avgrensa skatteplikt til Noreg.

Føresegna i skattelova § 9-14 niande ledd om utsetjing av skattebetalinga gjeld berre ved uttak til ein EØS-stat. For overføringar etter skattelova § 11-21 første ledd bokstav c foreslår ein at den same avgrensinga som i § 11-21 første ledd bokstav e, skal gjelde. Det betyr at ein stiller krav til at mottakar er heimehøyrande i eit land Noreg har inngått skatteavtale med. Avgrensinga i skattelova § 9-14 til EØS-statar skal derfor ikkje gjelde for

slike overføringar. Når overføringa skjer frå eit norsk selskap, vil dette selskapet i utgangspunktet bere skatteplikta, medan mottakarselskapet i utlandet vil vere solidarisk ansvarleg.

Ved overføringar frå ein filial i Noreg av eit utanlandsk selskap til eit anna utanlandsk selskap, bør ein stille strengare krav. I ein slik situasjon vil begge selskapa vere heimehøyrande i utlandet. Av den grunn foreslår departementet ei løysing i samsvar med det som gjeld for overføringar etter skattelova § 11-21 første ledd bokstav d. Det inneber at Noreg i medhald av folkerettsleg overeinskomst kan be om hjelp frå den andre staten til å krevje inn skatten.

12.4 Økonomiske og administrative følger

Departementet legg til grunn at forslaget ikkje vil ha nemneverdige økonomiske eller administrative følger.

12.5 Iverksetjing

Departementet foreslår at endringa tek til å gjelde straks med verknad frå og med inntektsåret 2015.

13 Oppheving av Oljeskattenemnda mv.

13.1 Innleiing og samandrag

Regjeringa foreslår å fjerne ordninga med oljeskattenemnd ved likninga av petroleumsselskapa i første instans, og å overføre denne oppgåva til Oljeskattekontoret. Klagenemnda for petroleumsskatt skal fortsatt vere klageorgan for likninga av petroleumsselskapa. Føremålet med endringa er å styrkje den ordinære likningsbehandlinga og klagebehandlinga for petroleumsselskapa ved å organisere likningsarbeidet på petroleumsskatteområdet meir effektivt. Bakgrunnen for forslaget er at talet på petroleumsselskap har auka over tid, og at likningssakene er blitt meir kompliserte og omfattande. Oljeskattenemnda har begrensa tid til å behandle likninga etter at den er førebudd av Oljeskattekontoret. Ei ny organisering vil frigjere ressursar som Oljeskattekontoret kan nytte til betre likningsbehandling i første instans og betre klagebehandling for klagenemnda. Endringa inneber at Oljeskattekontoret får myndigheit til å treffe likningsvedtak slik som dei andre skattekontora.

Forslaget betyr at ein må gjere tilpassingar i reglar som i dag legg myndigheit til Oljeskattenemnda. Regjeringa foreslår at Oljeskattekontoret får myndigheita til å gi bindande førehandsfråsegn etter petroleumsskattelova § 6 nr. 4, og at desse avgjerdene skal kunne klagast på til klagenemnda. Vidare er det naudsynt med mindre endringar i nokre andre reglar.

Regjeringa foreslår òg å innføre eit krav om at Oljeskattekontoret skal gi ei skriftleg grunngiving i alle saker der kontoret fråviker skattytaren si sjølvmelding ved den ordinære likninga.

Forslaget til endringar er i tråd med innspel frå Norsk olje og gass i høyringsfråsegn til departementet sitt høyringsnotat 28. april 2014 om forslag om ny klagenemndsordning på skatte- og avgiftsområdet.

Regjeringa foreslår at endringane tek til å gjelde straks med verknad frå og med 1. juli 2015. Det betyr at endringane har verknad frå og med likninga for inntektsåret 2014. Vidare vil Oljeskattekontoret frå det same tidspunktet behandle

saker om endring av likning, bindande førehandsfråsegn mv.

Departementet viser til forslag til endringar i petroleumsskattelova § 6 nr. 1 til nr. 4, likningslova § 2-4 og lov 19. desember 2014 nr. 77 § 2-4a nr. 1 og nr. 2.

13.2 Gjeldande rett

Etter petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav a) skal skattepliktige som driv særskattepliktig verksemd bli likna av ei oljeskattenemnd for inntekt og formue av slik verksemd. Oljeskattenemnda skal ha fem medlemmar og fem varamedlemmar, blant dei ein leiar og ein nestleiar som begge fyller krava etter domstollova § 54 til å vere tingrettsdomar, sjå petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav b).

Klage over likninga blir behandla av ei særskilt nemnd, Klagenemnda for petroleumsskatt. Klagenemnda for petroleumsskatt skal ha inntil 7 medlemmar, blant dei ein leiar og ein nestleiar som begge fyller krava i domstollova § 54 første ledd, sjå petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav c) og d).

Oljeskattenemnda og Klagenemnda for petroleumsskatt er sjølvstendige nemnder som blir oppnemnde av Finansdepartementet for ei periode på 4 år, sjå likningslova § 2-8.

Petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav f) fastset at saker som Oljeskattenemnda eller Klagenemnda for petroleumsskatt skal avgjere, skal leggjast fram av Oljeskattekontoret. Så langt det ikkje er gitt særskilte reglar, gjeld dei alminnelege reglane i likningslova òg for skattestyresmaktene på petroleumsskatteområdet.

Petroleumsselskapa sin frist for å levere sjølvmeldinga er 1. mai i likningsåret, medan likninga blir ferdigstilt 1. desember det same året. Under førebuinga av likninga går Oljeskattekontoret gjennom mykje materiale, og kan oppmode selskapa om ytterlegare opplysningar mv. Sakene blir lagt fram for Oljeskattenemnda, som har mange møter om hausten for å treffe likningsvedtaka.

Eit selskap som ikkje er nøgd med likninga, kan klage til Klagenemnda for petroleumsskatt. Oljeskattekontoret førebur klagebehandlinga for klagenemnda.

Dersom skattyteren sine oppgåver blir fråvikne eller sette til side ved likninga, skal skattyteren som hovudregel få eit varsel etter likningslova § 8-3 nr. 1 om kva fråviket gjeld og med frist til å uttale seg. Det skal av påteikning på sjølvmeldinga mv. eller den førte protokollen, gå fram kva fråviket går ut på, sjå likningslova § 8-3 nr. 5. Skattestyresmaktene har ikkje plikt til automatisk å sende opplysningane som ligg til grunn for likninga til skattyteren, men etter likningslova § 8-9 nr. 2 kan ein skattytar som har motteke skatteoppgjær, krevje at skattestyresmaktene gir opplysningar om korleis dei har kome fram til fastsettjinga. I motsetnad til det som gjeld ved endring av likning og tilleggsskatt etter likningslova § 3-11, inneheld dei gjeldande reglane i likningslova dermed ikkje noko krav om at skattestyresmaktene må gi ei skriftleg grunngiving dersom likninga avvik frå skattyteren si sjølvmelding ved den ordinære likningsbehandlinga. Desse alminnelege reglane i likningslova gjeld òg for Oljeskattenemnda ved likninga av petroleumsselskapa etter petroleumsskattelova § 8.

Eit forslag til ny skatteforvaltningslov blei sendt på høyring 21. november 2014 med høyringsfrist 2. mars 2015. I høyringsnotatet foreslo departementet mellom anna at det skal innførast ei plikt om grunngiving for skattestyresmaktene når skattyteren si fastsettjing blir fråviken, sjå forslag til ny § 5-8 i høyringsnotatet. Finansdepartementet behandlar no høyringsfråsegna til ny skatteforvaltningslov, og vil fremme eit forslag til ny skatteforvaltningslov så snart som mogleg.

13.3 Høyringa til ny klagenemndsordning på skatteområdet

Finansdepartementet sende 28. april 2014 på høyring eit forslag om endringar i klagenemndsordninga på skatte- og meirverdiavgiftsområdet. Formålet var å styrkje klageordninga, betre rettstryggleiken og styrkje dei skatte- og avgiftspliktige sin tillit til at klagesakene blir behandla på ein tilfredsstillande måte.

Forslaget i høyringsnotatet omfatta ikkje organiseringa av skattestyresmaktene på petroleumsskatteområdet. I si høyringsfråsegn 10. juli 2014 skriv Norsk olje og gass (Norog) at behovet for å styrke klageordninga og auke rettstryggleiken er minst like sterk for petroleumsselskapa, og dei

foreslår reform også av denne delen av nemndssystemet.

For å betre likningsbehandlinga på petroleumsskatteområdet foreslår Norog at Oljeskattekontoret skal likne selskapa i første instans og at ordninga med oljeskattenemnd blir oppheva. Norog meiner òg at ein bør innføre eit krav om skriftleg grunngiving i alle saker der skattestyresmaktene fråviker skattyteren si sjølvmelding ved den ordinære likninga. Vidare foreslår Norog å oppretthalde og styrke Klagenemnda for petroleumsskatt som klageinstans, men med eit eige sekretariat. Norog kjem dessutan med fleire andre forslag for å betre likningsprosessen, og gi auka kontradiksjon i klagebehandlinga.

Høyringa blei med nokre mindre endringar fulgt opp i Prop. 1 LS (2014–2015), sjå òg Innst. 4 L (2014–2015), der regjeringa mellom anna foreslo ei landsdekkjande skatteklagenemnd for behandling av klager på vedtak om skatt og meirverdiavgift, og å oppheve Riksskattenemnda. I samsvar med høyringsforslaget omfatta regjeringa sitt forslag i Prop. 1 LS (2014–2015) ikkje organiseringa av skattestyresmaktene på petroleumsskatteområdet. Departementet skreiv i Prop. 1 LS (2014–2015) at forslaga frå Norog ville bli vurdert i ein eigen prosess.

Proposisjonen her omhandlar forslag om å fjerne Oljeskattenemnda og gi Oljeskattekontoret myndigheit til å likne petroleumsselskapa i første instans, og å innføre eit krav om å grunngi avvik frå sjølvmeldinga. Endringane som regjeringa foreslår i denne proposisjonen er i samsvar med innspela frå Norog på desse punkta, sjå punkt 13.4 nedanfor. Dei andre forslaga som er tatt opp av Norog i høyringsfråsegna har departementet enno ikkje vurdert.

13.4 Vurderingar og forslag

Selskapa som driv petroleumsværksemd på den norske kontinentalsokkelen blir skattlagde etter særreglar i petroleumsskattelova. I tillegg til skatt på alminneleg inntekt med 27 pst., blir dei ilagt ein særskatt på 51 pst., det vil seie ein skattesats på til saman 78 pst.

På grunn av den store betydninga petroleumsværksemda har for den norske økonomien, og den ofte høge kompleksiteten ved likninga av petroleumsselskapa, har styresmaktene heilt sidan etableringa av det særskilte petroleumsskatteregimet i 1975 lagt stor vekt på å ha sentraliserte skattestyresmakter med særleg høg kompetanse på dette området, sjå punkt 13.3 ovanfor.

Over tid har det vore ei utvikling med auke i talet på petroleumsselskap som driv verksemd på kontinentalsokkelen. Samstundes har likningssakene blitt meir omfattande og kompliserte, mellom anna som følgje av meir komplekse transaksjonar og forretningsstrukturar. Dessutan er skattekontrollen i større grad retta mot verdsettings spørsmål, særleg i transaksjonar mellom nærstående partar. Dette inneber at skattestyresmaktene må innhente og analysere store mengder marknadsdata.

Likningsbehandlinga i første instans skjer i eit avgrensa tidsrom mellom 1. mai og 1. desember i likningsåret. Oljeskattekontoret nyttar mykje tid og ressursar til å gå gjennom sjølvmeldingane og anna materiale for å førebu likningsbehandlinga for Oljeskattenemnda. For Oljeskattenemnda er det krevjande å setje seg tilstrekkeleg godt inn i sakene og avgjere likninga på den avgrensa tida nemnda har tilgjengeleg om hausten etter at Oljeskattekontoret har førebudd likninga. Etter departementet sitt syn vil det ut frå tilhøva i dag vere ei betre nytting av dei samla faglege ressursane dersom Oljeskattekontoret, som har best moglegheit til å gå grundig inn i likningsspørsmåla, òg liknar petroleumsselskapa i første instans.

Departementet foreslår derfor at Oljeskattekontoret skal ha likningsmyndigheit i første instans, og at ordninga med oljeskattenemnd blir oppheva. Dermed blir òg ressursar ved Oljeskattekontoret som i dag blir nytta til å førebu likninga for Oljeskattenemnda, frigjorde. Desse ressursane kan i staden nyttast til å styrke den ordinære likningbehandlinga ved kontoret, og førebuinga av klagebehandlinga for klagenemnda.

Ordninga vil då på dette punktet svare til det som gjeld generelt på skatteområdet. Med mindre det gjeld særreglar, vil Oljeskattekontoret dermed få same myndigheit som dei andre skattekontora har.

I dag legg enkelte føresegnar i petroleumsskattelova særskild myndigheit til Oljeskattenemnda. Etter petroleumsskattelova § 6 nr. 4 kan Oljeskattenemnda på oppmoding gi bindande førehandsfråsegn om skatteverknadene av ein konkret, kommande disposisjon. Avgjerda kan ikkje klagast på. Når Oljeskattenemnda blir fjerna, foreslår departementet at myndigheita til å gi bindande førehandsfråsegn etter petroleumsskattelova § 6 nr. 4 blir lagd til Oljeskattekontoret. Departementet foreslår at den bindande førehandsfråsegna skal kunne klagast på, i motsetnad til det som gjeld i dag. Forslaget er i tråd med det som departementet har foreslått generelt for bindande førehandsfråsegn gitt av skattekontora i

høyringsforslaget 21. november 2014 til ny skatteforvaltningslov. Klageinstans for Oljeskattekontoret sine bindande førehandsfråsegn bør vere Klagenemnda for petroleumsskatt.

Departementet foreslår òg at Klagenemnda for petroleumsskatt skal vere klageinstans for klage på Oljeskattekontoret si avgjerd om sakskostnader etter petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav c) fjerde ledd, i staden for Oljeskattenemnda som i dag.

Departementet foreslår dessutan å oppheve nokre føresegnar som ikkje er naudsynte når Oljeskattenemnda blir oppheva. Det gjeld regelen i petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav g) fjerde ledd om at leiaren i Oljeskattenemnda kan rette rekne- og skrivefeil og endre likninga i særskilte tilfelle. Vidare gjeld det regelen i petroleumsskattelova § 6 nr. 1 bokstav g) femte ledd om at Oljeskattekontoret kan krevje at Klagenemnda for petroleumsskatt overprøver vedtak som er trefte av Oljeskattenemnda.

Dersom forslaget om å fjerne Oljeskattenemnda blir vedteke, vil det dessutan vere naudsynt å gjere nokre tilpassingar i forskrifter til petroleumsskattelova. Det gjeld forskrift 22. november 1991 om bindande førehandsfråsegn for skattepliktige etter petroleumsskattelova og forskrift 18. august 1998 om skatterettsleg behandling av leie av flyttbar produksjonsinnretning på kontinentalsokkelen.

Likningslova § 8-3 nr. 5 fastset at dersom skattytaren sine oppgaver blir fråvikne eller sette til side ved likninga, skal det gå fram av påteikning på sjølvmeldinga mv. eller protokoll som blir ført, kva avviket går ut på. Skattestyresmaktene har ikkje plikt til automatisk å sende opplysningane til skattytaren. Etter likningslova § 8-9 nr. 2 kan ein skattytar som har motteke skatteoppgjer krevje at skattestyresmaktene gir opplysningar om korleis dei har kome fram til fastsetjinga. Ved endringsvedtak og i sak om bruk av tilleggsskatt gjeld derimot krav til grunngiving etter likningslova § 3-11 nr. 1. Det går fram av føresegna at slike saker skal avgjerast ved eit skriftleg vedtak som skal seie kva postar i skattytaren si likning som er blitt fråvikne av skattestyresmaktene, med ei kort grunngiving. Skattestyresmaktene skal òg etter likningslova § 3-11 nr. 2 utan oppmoding sende gjenpart av vedtaket til skattytaren etter at saka er avgjort. Desse reglane i likningslova gjeld òg for Oljeskattenemnda ved likninga av petroleumsselskapa etter petroleumsskattelova § 8 første ledd.

Departementet meiner at det er grunn til å innføre ei større plikt til å gi petroleumsselskapa ei grunngiving om kvifor postar er blitt fråvikne

under likninga, enn det som følgjer av gjeldande reglar. Saksbehandlinga ved avvik frå postar i sjølvmeldinga under den ordinære likninga bør svare til kravet som i dag gjeld for behandlinga ved endringsvedtak og vedtak om tilleggsskatt etter likningslova § 3-11. Dette inneber òg at det er rekna som tilstrekkeleg å protokollere avvik frå sjølvmeldinga når eit petroleumsselskap ikkje har motsagt dei avvika som er foreslått under likningsbehandlinga, sjå likningslova § 3-11 nr. 4.

I departementet sitt høyringsutkast til ny skatteforvaltningslov er det foreslått ein generell regel om plikt til å gi grunngeving når skattestyresmaktene fråviker skattytaren si eiga fastsetjing av grunnlaget for formues- og inntektsskatt, petroleumsskatt mv., sjå høyringsutkastet § 5-8.

Departementet foreslår at endringa no for petroleumsselskapa lovteknisk blir gjennomført ved å vise til likningslova § 3-11 i § 6 i petroleumsskattelova.

Departementet viser til forslag til endringar i petroleumsskattelova § 6 nr. 1 til nr. 4, likningslova § 2-4 og lov 19. desember 2014 nr. 77 § 2-4a nr. 1 og nr. 2.

Fleire av forslaga ovanfor vil ha innverknad på forslaget til ny skatteforvaltningslov. Forslaget til

ny skatteforvaltningslov må derfor bli tilpassa dei endringane i petroleumsskattelova og likningslova som blir foreslått her.

13.5 Økonomiske og administrative følgjer

Endringane vil føre til ei administrativ forbetring ved at skattestyresmaktene sine samla ressursar til den ordinære likningsbehandlinga og klagebehandlinga kan nyttast meir effektivt, og dermed styrkje likningsbehandlinga. Når Oljeskattemnda blir oppheva, vil det ikkje lenger vere kostnader ved godtgjering til nemndsmedlemmar.

13.6 Iverksetjing

Regjeringa foreslår at endringane tek til å gjelde straks med verknad frå og med 1. juli 2015. Det betyr at endringane har verknad frå og med likninga for inntektsåret 2014. Vidare vil Oljeskattekontoret frå same tidspunkt behandle saker om endring av likning, bindande førehandsfråsegn mv.

14 Betre skatte- og avgiftsforvaltning

14.1 Betre skatte- og avgiftsforvaltning

14.1.1 Bakgrunn

Dagens organisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen er eit resultat av ei lang utvikling, og har meir historiske årsaker enn reint faglege. Dei ulike etatane på området har arbeidd godt innanfor dagens organisering, men utviklinga og oppgåvefordelinga mellom dei har ikkje i tilstrekkeleg grad blitt sett i samanheng. Dette har ført til ei lite tenlig oppsplitting av arbeidsoppgåver som mellom anna hindrar fagleg samordning og heller ikkje fremjar effektivitet i sakshandsaminga. Det har blitt gjennomført fleire utgreiingar som har vist at betre samordning av dette området vil kunne frigjere ressursar, forbetre arbeidsprosessar og redusere kostnadene ved IKT-utvikling. I 2014 foreslo derfor Regjeringa fleire tiltak for å gjere skatte- og avgiftsforvaltninga betre, meir effektiv og meir samordna, jf. omtale i Prop. 93 S (2013–2014) og Prop. 1 S (2014–2015). I handsaminga av statsbudsjettet for 2015 slutta eit fleirtal på Stortinget seg til intensjonen om at Toll- og avgiftsetaten reindyrkas til grensekontroll og vareførsel, medan intensjonen for Skatteetaten er å ha ansvar for forvaltning av skatt og avgift. Eit av tiltaka, overføring av Statens innkrevjingssentral til Skatteetaten, er allereie gjennomført. Dei øvrige tiltaka vil gjennomførast i perioden 2015–2017.

Skatteetaten hadde i 2014 om lag 5 800 årsverk og har som oppgåve å fastsetje og kontrollere skattar og å fastsetje, krevje inn og kontrollere innanlands meirverdiavgift. I tillegg har etaten ansvar for folkeregisteret. Dei kommunale skatteoppkrevjarane har om lag 1 400 årsverk, og har ansvar for å krevje inn skattane, føre skatterekneskapen og gjennomføre arbeidsgivarkontroll. Toll- og avgiftsetaten har om lag 1 850 årsverk, og oppgåvene er å motverke ulovleg inn- og utførsel av varer og syte for riktig fastsetjing, rettidig innbetaling og kontroll av toll og avgift. Statens innkrevjingssentral (SI) har om lag 350 årsverk og har som hovudoppgåve å syte for effektiv og korrekt innkrevjing på vegne av 35 statlege oppdrags-

givarar. Frå og med 1. januar 2015 blei SI innlemma i Skatteetaten.

Både erfaringane frå reorganiseringa av Skatteetaten (ROS) i perioden 2008–2010 og vellukka utvikling av IKT-systema i Skatteetaten, har vist at større fagmiljø og auka spesialisering gir meir effektiv ressursbruk i etaten. Samanlikna med åra før ROS, utfører Skatteetaten i dag fleire oppgåver med færre tilsette, har betre resultat, og det har blitt enklare for skattytarane. Dette viser at tiltaka gjennomført i Skatteetaten i dei seinare åra har hatt effekt. Dette er nyttige erfaringar å ta med i utviklinga av skatte- og avgiftsforvaltninga.

Utviklinga dei seinare åra peiker ut fleire kriterium og føringar som er viktige i vurderinga av ei ny organisering av skatte- og avgiftsforvaltninga. Dei er mellom anna:

- rettstryggleik – betre kvalitet i oppgåveløysingane, medrekna likare handsaming
- så enkle løysingar som råd er, for innbyggjarar og næringsliv
- betre kompetansemiljø gjennom større einingar
- organisering ubunden av stad der det er mogleg – auka spesialisering
- best mogleg samordning av innkrevjinga av skatte- og avgiftskrav
- meir samordna kontrollarbeid
- best mogleg utnytting av ressursane, også på IKT-området

Ei samordna skatte- og avgiftsforvaltning i ein etat gjer det langt enklare å sjå samanhengar i verksemda til ein skatte- og avgiftspliktig. Dette er viktig i alt frå å rettleie skattytarar til det å gjere risikobaserte kontrollar. Eit døme kan vere ein bedrift som fortollar inn byggjesett for oppføring av hytter. Når informasjon om dette går til ein etat som har ansvaret for heile skatte- og avgiftskjeda, kan opplysningane gi impulsar til å følgje varen og sjå kven som er mottakar. Etaten kan da gjere ei rekke kontrollar: om firmaet som står for oppføringa er registrert med eigne tilsette, om lønnstrekk og arbeidsgivaravgift blir innrapportert eller om det bør gjennomførast ein arbeidsgivar-kontroll, om det blir nytta utanlandsk arbeidskraft

og om det i tilfelle er gjennomført ID-kontroll og utstedt skattekort på alle arbeidstakarane, om det er høve som gir grunnlag for oppgåvekontroll eller meir djuptgåande kontroller for å avdekkje eventuelle fiktive fakturaer og om det er samsvar mellom mengda deklarererte byggjesett og omfanget på meirverdiavgiftsoppgåvene.

Med ei samordna skatte- og avgiftsforvaltning kan Skatteetaten etablere og prioritere ein arbeidsmetodikk som gjer at dei kan sjå slike ting i samanheng. I dag må dette skje gjennom planlagt samarbeid og sams prioriteringar mellom Toll- og avgiftsetaten, Skatteetaten og den kommunale skatteoppkrevjaren.

14.1.2 Organisatoriske endringar og tiltak

Regjeringa vil gjennomføre ei rekkje endringar i dei etatane som handterer skatt, avgift, toll og innkrevjing, og i oppgåvefordelinga mellom dei. Hovudmåla for Regjeringa i arbeidet med ei betre skatte- og avgiftsforvaltning er:

- styrking av arbeidet mot svart økonomi
- betre grensekontroll
- forenkling for innbyggjarar og næringsliv
- auka rettstryggleik
- redusert ressursbruk

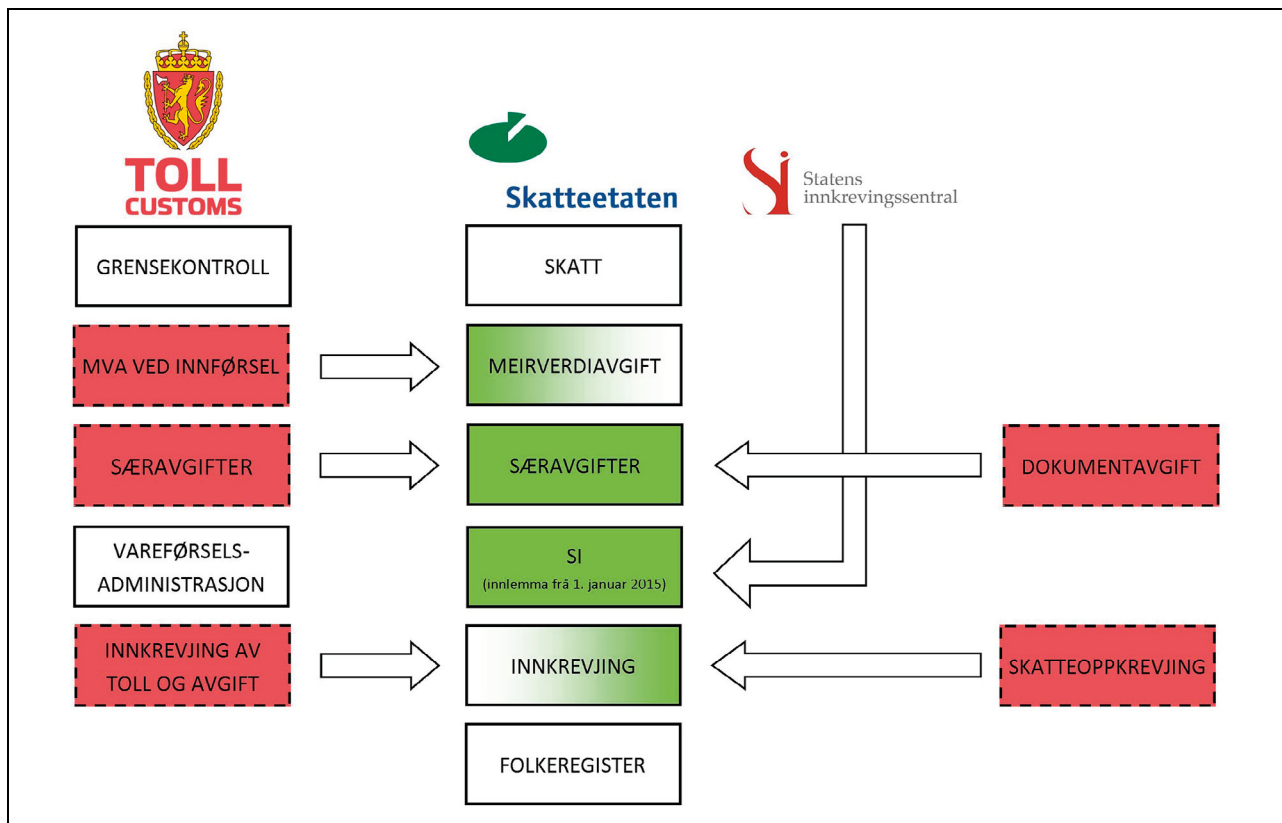
14.1.3 Betre skatte- og avgiftsforvaltning – oversyn

Endringane inneber ei reindyrking av oppgåvene til både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten.

Toll- og avgiftsetaten skal reindyrkast som grenseetat. Etaten skal styrkjast for å utnytte den strategiske posisjonen han har på grensa til å drive effektiv grensekontroll og vareførselsadministrasjon.

Skatteetaten vil i den nye organiseringa få det samla ansvaret for at rett skatt og avgift blir fastsett, innkravd og kontrollert. Dette skal skje gjennom å overta ansvaret for fastsetjing og innkrevjing av særavgifter og innførselsmeirverdiavgift og innkrevjing av toll frå Toll- og avgiftsetaten, overta ansvaret for dokumentavgifta frå Kartverket og Toll- og avgiftsdirektoratet, overta ansvaret for skatteoppkrevjarfunksjonen frå dei kommunale skatteoppkrevjarane og gjennom at Statens innkrevjingssentral no er lagt inn i Skatteetaten. Skatteetaten vil med desse tiltaka få eit heilskap i sitt ansvar for skattar og avgifter.

Ved å reindyrke fagområda og samle ansvaret og kompetansen på skatt og avgift i sterke einingar, skal det utviklast ei meir kompetent skatte- og avgiftsforvaltning. Oppgåvene skal løysast meir



Figur 14.1 Betre skatte- og avgiftsforvaltning – oversyn

Kjelde: Finansdepartementet.

heilskapleg, betre og meir effektivt, og samtidig gi meir eins behandling og rettstryggleik. Skattytarane vil med dette få berre ein etat å ha kontakt med i skatte- og avgiftssaker.

Regjeringa vil gjennom dette arbeidet også byggje sterke regionale fagmiljø. Det trengst rett nok ikkje like mange skattekontor som før, men teknologien gjer det mogleg med samtidig sakshandsaming uavhengig av stad, og legg dermed til rette for sterke kompetansemiljø utanom dei største byane. Kontora i Skatteetaten har landsdekkjande vedtaksmyndigheit som byggjer opp under dette. Skatteetaten har allereie positive erfaringar med ei slik organisering, mellom anna gjennom at dei fleste sjølvmeldingar frå Oslo no blir behandla i Skatt nord.

Vidare er det eit klart behov for ei større IKT-samordning på området. Både med omsyn til meir utveksling av informasjon, som kan gi meir heilskap i forvaltninga av skatt og avgift, og for å redusere kostnader ved drift og utvikling av system. Vi får då enno meir nytte av det gode IKT-miljøet i Skatteetaten.

Særavgiftsforvaltning

Provenyet frå særavgiftene utgjer 87 mrd. kroner i året. Av dette kjem 32 mrd. kroner frå motorvognavgiftene. Særavgifter er indirekte skattar på bestemte varer, utslepp eller registreringar. Dei fleste særavgifter er knytt til bestemte varer. Avgiftsplikta for varer oppstår i utgangspunktet ved innførsel og innanlandsk produksjon, som til dømes avgift på alkohol, tobakk, sukker og sjokolade. Produksjon av avgiftspliktige varer kan berre skje hos registrerte verksemder. Importører av avgiftspliktige varer kan søkje om å bli registrert som avgiftspliktig. For registrerte verksemder oppstår avgiftsplikta ved uttak frå lager. For importør av avgiftspliktig vare som ikkje er registrert, må særavgift, samt eventuell toll og meirverdiavgift, i utgangspunktet betalast ved innførsel på bakgrunn av opplysningar gitt i tolldeklarasjonen. Motorvognavgiftene er utskrivingsavgifter til eigarar av køyretøy som årsavgifta og vektårsavgifta og registreringsavgifter som eingongsavgifta og omregistreringsavgifta. Den siste avgiftskategorien er utsleppsavgifter, som avgift på sluttbehandling av avfall og avgifta på utslepp av NO_x. Verksemder som har avgiftspliktig utslepp må registrere seg som avgiftspliktige. Dokumentavgifta er ikkje omhandla her, sjå eiga omtale nedanfor. Særavgiftsforvaltninga omfattar fastsetjing, innkrevjing, kontroll, klagebehandling, regelverksutvikling og drift av IT-løysingar.

Overføring av særavgiftsforvaltninga til Skatteetaten er ein naudsynt og naturleg del av å gi etaten eit heilskapleg ansvar for alle skattetypar. Overføringa vil bidra til ei meir eins forvaltning av alle skatte- og avgiftstypar i ein etat. Toll- og avgiftsetaten vil framleis innhente informasjon om varer som blir innførte, inkludert særavgiftspliktige varer, og ha ansvaret for grensekontrollen. Etatane må derfor framleis samarbeide tett. Endringane inneber ei reindyrking av både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten sine oppgåver. Overføringa kan gi styrkt kompetanse på skatte- og avgiftsområdet ved at fagmiljøa blir knytt nærare til kvarande i same etat.

Tiltaket skal gjere det enklare for næringsdrivande, mellom anna ved samordning av rapportering, innbetaling og kontroll. Når Skatteetaten får betre moglegheit til å sjå særavgiftene i samheng med andre skatte- og avgiftskrav, kan det òg medverke til betre administrative prosedyrar og meir effektiv kontroll, og dermed redusere omfanget av svart økonomi og avgiftssvindel.

Uavhengig av overføringa må det utviklast nye IT-løysingar for handtering av særavgifter. Systemstøtta til dagens teknologiske plattform i Toll- og avgiftsetaten vil ta slutt ved utgangen av 2018. Å flytte oppgåva og systema til Skatteetaten vil gjere utviklinga av ny IT-løysing billigare, sidan eit nytt særavgiftssystem vil ha om lag dei same grunnelementane som dei skatte- og avgiftssystema Skatteetaten allereie forvaltar. Det er anslått at å utvikle systemet i Skatteetaten vil gi ei innsparing på over 500 mill. kroner i utviklings- og driftskostnader, samanlikna med å utvikle TVIST-løysinga i Toll- og avgiftsetaten, jf. omtale av samfunnsøkonomisk analyse under. Skatteetaten har i budsjettet for 2015 fått løyva 90,1 mill. kroner til utvikling av systemløysing for handtering av særavgifter i Skatteetaten (SAFIR). Det blir vist til nærare omtale av SAFIR-prosjektet i Prop. 119 S (2014–2015).

Overføringa av forvaltninga av særavgiftene er planlagt gjennomført i to omgangar. Forvaltninga av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder og motorvognavgiftene blir overført frå 1. januar 2016. Naudsynte regelverksendringar knytt til dette blir omtalt i punkt 14.3. Overføring av forvaltninga av særavgifter for ikkje registrerte avgiftspliktige reiser fleire spørsmål om ansvars- og oppgåvefordelinga mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Forslag til regelendringar blei sendt på høyring 12. mai 2015. Departementet legg fram forslag om at Toll- og avgiftsetaten skal få tildelt ei avgrensa myndigheit til å handtere denne gruppa av avgiftspliktige på grensa. For-

valtning av særavgifter for dei ikkje registrerte særavgiftspliktige skal overførast samstundes med forvaltninga av meirverdiavgift ved innførsel, jf. omtale under.

Meirverdiavgift ved innførsel

Innførselsmeirverdiavgift ved import av varer blir i dag rapportert og betalt til Toll- og avgiftsetaten. Dette gjeld både næringsdrivande og privatpersonar. Meirverdiavgiftspliktige næringsdrivande kan frådragsføre avgifta i si omsetningsoppgåve til Skatteetaten når varen er til bruk i avgiftspliktig verksemd. Meirverdiavgift ved innanlands omsetnad blir allereie i dag administrert av Skatteetaten. Ved å overføre forvaltninga av innførselsmeirverdiavgift til Skatteetaten vil etaten få ansvaret for heile meirverdiavgiftsforvaltninga.

Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet har saman greia ut korleis overføringa av forvaltninga av meirverdiavgift ved innførsel kan gjennomførast på best mogleg måte. I den samanheng har dei særskilt greia ut eit system der innførselsmeirverdiavgift for næringsdrivande kan opplysast, bereknast og betalast i det innanlandske systemet. Etatane leverte 18. februar 2015 ein rapport med vurderingar og løysingsalternativ for overføringa.

Finansdepartementet sendte 12. mai d.å. på høyring eit forslag om å leggje forvaltninga av innførselsmeirverdiavgift til Skatteetaten. Avgiftspliktige som er registrert i Meirverdiavgiftsregisteret skal ta med innførselsmeirverdiavgifta i det innanlandske systemet. Avgiftspliktige som ikkje er registrert i registeret skal som tidligare gi opplysningar om avgifta i tolldeklarasjonen og betale avgifta samstundes med grensepasseringa. Departementet legg fram forslag om at toll- og avgiftsetaten skal få tildelt ei avgrensa myndigheit til å handtere denne gruppa av avgiftspliktige på grensa. Som følgje av behov for tid til tilpassingar i Skatteetatens IT-system, og for å leggje til rette for utveksling av informasjon frå Toll- og avgiftsetatens vareførselssystem, er det planlagt at overføringa skal gjelde frå 1. januar 2017.

Innkrevjing

Overføring av ansvaret for særavgifter og innførselsmeirverdiavgift fører òg til at innkrevjinga av desse krava blir overført frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. I tillegg blir innkrevjinga av toll overført frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Saman med overføring av Statens innkrevjingsentral og skatteoppkrevjinga vil dette gi eit enno

større og betre innkrevjingsmiljø i Skatteetaten, samstundes som innkrevjinga vil kunne gjerast meir effektivt. Naudsynte regelverksendringar knytt til dette blir omtalt i punkt 14.4.

Frå årsavgift til avgift på trafikkforsikringar

Årsavgift for motorkøyretøy blir i dag forvalta av Toll- og avgiftsetaten og Statens innkrevjingsentral. Av alle særavgifter er det årsavgifta som har dei største administrative kostnadene, fordi krava blir sendt ut til eigarane av kvar einskild motorvogn. Finansdepartementet har sett i gang eit arbeid med sikte på at årsavgifta skal erstattast med ei avgift som blir pålagt forsikringsselskapa ved sal av obligatoriske ansvarsforsikringar på køyretøy. Ei slik endring vil gi mange fordelar, mellom anna ein meir effektiv ressursbruk. Samstundes vil endringa gi større fleksibilitet for bileigarane, til dømes ved kjøp av ny bil, eigarskifte, avregistrering og liknande, ved at bileigaren blir belasta for avgifta berre for den tida køyretøyet er forsikra. Den nye avgifta vil ha same struktur og nivå som dagens årsavgift, og den økonomiske belastninga på bileigarane er venta å bli om lag som i dag. Saken har vore på høyring med frist 19. mars 2015. Basert på ei foreløpig gjennomgang av høyringsfråsegna legg Finansdepartementet opp til at innfasinga av den nye ordninga først vil starte frå 1. januar 2017, slik at 2018 blir første år der det ikkje skal betalast årsavgift. Grunnen er at forsikringsselskapa treng tid til å gjere tilpassingar i sine IT-system.

I høyringa blei høyringsinstansane bedne om å kommentere om det vil vere føremålstenleg å etablere ei særskilt ordning for innkrevjing av trafikkforsikringspremie og trafikkforsikringsavgift for påregistrerte køyretøy utan forsikring (TFF-ordning). Ein har mellom anna eit slik system i Sverige, som blir organisert av den svenske Trafikförsäkringsföreningen. Omlegginga til trafikkforsikringsavgift er ikkje avhengig av ein TFF-ordning på annan måte enn at den vil gi auka inntekter frå avgifta. Vidare vil ein TFF-ordning truleg redusere talet på uforsikra køyretøy på vegane, noe som i seg sjølv er positivt. Høyringsinstansane er svært positive til eit slikt tiltak. Finansdepartementet vil vurdere moglegheitene for etablering av ein TFF-ordning i Noreg.

Styrking av grensekontrollen

Grensekontrollen til Toll- og avgiftsetaten er viktig for å tryggje samfunnet. Etaten skal effektivt kontrollere gods, reisande og transportmiddel. I til

legg utfører etaten oppgåver på vegne av meir enn 20 andre offentlege etatar. Vareførselskontrollen omfattar legale varer, varer det er restriksjonar på å innføre, som kjemikal og legemiddel, og illegale varer som narkotika. Etaten skal òg motverke import av piratkopierte varer. Dette vernar forbrukarane og gir meir produkttryggleik og jamnare konkurransevilkår i næringslivet, og er såleis eit viktig tilskot i kampen mot svart økonomi. Etaten oppdagar òg personar som blir overlevert til politiet fordi dei er mistenkt for å overtre utlendingslova.

Grensetrafikken har dei seinare åra hatt ei stor auke, og stadig meir av den alvorlege smuglinga skjer i regi av kriminelle nettverk. Ein må derfor vurdere tiltak som kan styrkje Toll- og avgiftsetaten si grensekontroll. Kontrolloppgåvene til etaten har auka i omfang og i kompleksitet. Det har blitt vanlegare med smugling inni kroppen, og kamufleringa av narkotiske stoff har blitt meir sofistikert. Smuglarar bruker òg avanserte kontraspningstiltak for å unngå Toll- og avgiftsetaten sine kontrollar. Ein aukande bruk av Internett for omsetjing og import av illegale varer, som til dømes syntetiske narkotiske stoff, er med på å gjere grensekontrollen meir innfløkt enn før.

Med overføring av forvaltninga av særavgift og meirverdiavgift ved innførsel til Skatteetaten kan Toll- og avgiftsetaten reindyrkast som grensetat. Ei mindre og meir eins oppgåveportefølje vil gi etaten moglegheit til å gi auka merksemd mot grenseoppgåvene.

Toll- og avgiftsdirektoratet leverte i november 2014 ein rapport om styrking av grensekontrollen. Arbeidet med oppfølging av innhaldet i rapporten vil halde fram i 2015 og 2016. Som ei første oppfølging av Toll- og avgiftsdirektoratet sine anbefalningar opnar Regjeringa for permanent og landsdekkande bruk av utrykningsstatus og blålys i Toll- og avgiftsetaten sin grensekontroll, jf. omtale i Prop. 119 S (2014–2015).

Dokumentavgift

For dokumentavgifta oppstår avgiftsplikta ved tinglysing av dokument som overfører heimel til fast eigedom. Kartverket tinglyser dokumentet. Kartverket fastsett òg dokumentavgifta, og er første instans for sakshandsaming som gjeld dokumentavgifta. Toll- og avgiftsdirektoratet er i dag klageinstans over vedtaka frå Kartverket og handsamer i første instans saker om dispensasjon frå avgifta. Klage over vedtaka frå direktoratet handsamast av Finansdepartementet. Det er Skatteetaten som fastset skatt på fast eigedom som formu-

esobjekt, og ved vinst og tap etter kjøp og sal. Skatteetaten har i samband med likninga oversikt over personar og eigedomar og ein dialog med skattytarane.

Departementet vil med bakgrunn i at ansvaret for andre særavgifter flyttast frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten overføre det faglege ansvaret for dokumentavgifta frå Toll- og avgiftsdirektoratet til Skatteetaten frå 1. januar 2016. Samstundes vil all sakshandsaming som i dag blir gjort i Toll- og avgiftsdirektoratet overførast til Skatteetaten. Finansdepartementet sin kompetanse til å handsame klagesaker som gjeld dispensasjonar og tilleggsavgift vil òg delegerast til Skatteetaten.

Det vurderast òg å overføre Kartverket sine oppgåver som gjeld dokumentavgifta til Skatteetaten. Dokumentavgifta er ei stor inntektskjelde, og den einaste særavgifta som i dag ikkje handteras av ei av Finansdepartementet sine underliggjande verksemdar. Ei overføring vil òg opne for at ein kan samordne regelverket for dokumentavgift med andre skatte- og avgiftskrav, og styrkje det faglege miljøet rundt skatte- og avgiftshandtering av fast eigedom. Styriminga av dokumentavgifta vil òg lettare kunne samordnast med styriminga av andre skattar og avgifter. Tiltaket vil på sikt kunne gi ei meir effektiv samla skatteforvaltning. Overføringa må gjerast på ein slik måte at prosessen med tinglysing av fast eigedom ikkje blir meir komplisert for publikum.

Departementet har motteke ei utgreiing frå ei arbeidsgruppe med deltakarar frå Skatteetaten, Kartverket og Toll- og avgiftsdirektoratet som vil bli vurdert nærare før Regjeringa kjem tilbake med eit forslag om mogleg løysing og tidspunkt for ei overføring av desse oppgåvene til Skatteetaten.

Innlemming av Statens innkrevjingsentral i Skatteetaten

Statens innkrevjingsentral (SI) blei frå og med 1. januar 2015 innlemma som ein del av Skatteetaten. Overføringa blei breitt omtalt i Prop. 1 S (2014–2015).

Flytting av skatteoppkrevjinga

Ansvaret for skatteoppkrevjinga er i dag delt mellom Skatteetaten, som har det faglege ansvaret, og kommunane, som har det administrative ansvaret. Ein god del kommunar har skipa interkommunale einingar, og det er i dag 288 kommunale skatteoppkrevjarkontor som brukar om lag 1 400 årsverk på skatteoppkrevjarfunksjonen. I tillegg

til skatteinnkrevjing driv kontora arbeidsgivarkontroll og fører skatterekneskapen. Skatteoppkrevjing blir brukt som ei sams nemning om dei samla oppgåvene som ligg til skatteoppkrevjarfunksjonen.

Dagens organisering av skatteoppkrevjinga er ikkje føremålstenleg, korkje når det gjeld fag, styring eller ressurs-handtering. Spørsmålet om å flytte skatteoppkrevjinga til Skatteetaten er utgreidd fleire gonger, seinast i 2004 (NOU 2004: 12 Bedre skatteoppkrevjing) og i 2007 (NOU 2007: 12 Offentlig innkrevjing).

Skatteoppkrevjarfunksjonen er i dag ved lov lagt til kommunane. Denne organiseringa er historisk og ikkje fagleg underbygd. Skatteoppkrevjing er ikkje ei naturleg kommunal oppgåve der lokalpolitiske forhold har innverknad, men ei regelstyrt oppgåve som blir utført på vegne av skattekreditorane staten, fylkeskommunen og kommunane. Desse oppgåvene er i liten grad prega av skjønn, og behovet for nærleik til publikum er derfor lite. I handsaminga av Prop. 95 S (2013–2014) slutta Stortinget seg til at eit av kriteria for vurderinga av oppgåvefordelinga mellom stat og kommune er at *«oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.»*

I dag blir skatteoppkrevjinga kjenneteikna av mange svært små einingar. Fleire fagmiljø er kritisk små, og over 60 pst. av kontora nyttar to eller færre årsverk på oppgåva. Skatteetaten på si side nyttar om lag 70 årsverk på å følgje opp skatteoppkrevjarane.

Regjeringa vil overføre dei kommunale skatteoppkrevjarane sine oppgåver til Skatteetaten. I 2014 fikk Skattedirektoratet eit oppdrag med å greie ut korleis skatteoppkrevjarfunksjonen kan organiserast i Skatteetaten for å få ei meir effektiv skatteoppkrevjing. Denne utgreiinga blei levert Finansdepartementet i november 2014. Skattedirektoratet foreslår at oppgåvene blir løyste på totalt 27 kontor med til saman 985 årsverk. Dette inneber at bemanninga til skatteoppkrevjarfunksjonen blir redusert med totalt 526 årsverk, jf. omtale under punkt 14.2. Samtidig foreslår direktoratet å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 29 årsverk. Skattedirektoratet har estimert den samla innsparinga til om lag 370 mill. kroner årleg.

Tiltaket vil òg gi større og betre fagmiljø, likare handsaming av skattyttarar og betre rettstryggleik. For dei skatte- og avgiftspliktige vil tiltaket gi ei forenkling i og med at dei no kan halde

seg til ein etat med hele ansvaret for fastsetjing, innkrevjing og kontroll av skattar og avgifter.

Eit svært viktig argument for å flytte skatteoppkrevjinga er at tiltaket vil gi betre innsats mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet. Arbeidsgivarkontrollen kan da samordnas med Skatteetatens øvrige kontrollar, og det blir ei enklare samhandling mellom kontrollatar og politi med færre aktørar som skal samarbeide. Regjeringa vil i tillegg styrkje arbeidsgivarkontrollen med fleire årsverk enn det Skattedirektoratet foreslår.

Oppgåvene som skatteoppkrevjarkontora gjer for kommunane, medrekna innkrevjing og rekneskapsføring av kommunale krav og kommunal inkasso, skal ikkje flyttast. Departementet foreslår òg at kommunene skal behalde sin særnamskompetanse og motregningsadgang for dei kommunale krav og avgifter som i dag kan krevjast inn av skatteoppkrevjaren etter reglane for innkrevjing av skatt.

I forlenginga av forslaget om å overføre skatteoppkrevjinga til Skatteetaten, foreslår departementet vidare at skatteutvala si myndigheit skal overførast til skattekontoret.

Det blir vist til omtale av saka og høyringa under, punkt 14.2. Forslaget er planlagt gjennomført frå 1. januar 2016.

Ny kontorstruktur i Skatteetaten

Samla vil tiltaka for ei betre og meir effektiv skatte- og avgiftsforvaltning gi Skatteetaten eit meir omfattande ansvarsområde, og dette tilseier at det er tid for ein større gjennomgang av etaten sin kontorstruktur. Samtidig har auka bruk av elektroniske tenester og opprettinga av telefontesta Skatteopplysninga gitt eit langt mindre behov for fysisk oppmøte ved skattekontora. Brukarane kan dermed få eit godt tenestetilbod sjølv om det blir færre skattekontor. Meininga med gjennomgangen er å leggje til rette for at etaten kan løyse oppgåvene på ein betre og meir effektiv måte. Finansdepartementet forventar at ein i framtida vil ha færre skattekontor med større fagmiljø, men har som føresetnad at ein framleis skal ha ei god regional fordeling av arbeidsplassane og gi eit godt tenestetilbod til skattyttarane. Dette skal liggje til grunn for Skatteetatens vurderingar.

Samfunnsøkonomisk analyse

Det er utarbeidd ein samfunnsøkonomisk analyse som har vurdert gevinstane ved overføring av oppgåver til Skatteetaten. Føremålet med analysen er å sjå på effektar på tvers av omstillingsproses-

sane i Regjeringa si reform for å sikre ei heilskapleg skatte- og avgiftsforvaltning. Analysen omfattar innlemming av Statens innkrevjingssentral og overføring av oppgåver frå Toll- og avgiftsetaten, dokumentavgifta frå Kartverket og skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteetaten. Analysen er utført av konsultentselskapet PwC på oppdrag frå Skatteetaten, og viser at samordninga av skatte- og avgiftsforvaltninga er svært lønnsam. Dei prissette verknadene er berekna til om lag 7,4 mrd. kroner i netto noverdi, over analyseperioden på 15 år. Ei omlegging av skatteoppkrevjarfunksjonen gir eit stort bidrag til den samla lønnsmda av reforma med 4,6 mrd. kroner. Reforma er samfunnsøkonomisk lønnsam sjølv utan omlegging av skatteoppkrevjarfunksjonen. Netto noverdi utan omlegging av skatteoppkrevjarfunksjonen ligg på om lag 2,8 mrd. kroner.

Minst like viktige er dei ikkje-prissette verknadene som òg bidrar i positiv retning på reformas samfunnsøkonomiske lønnsmd. Desse effektane er vurdert ut frå kva som er Regjeringa sitt føremål med reforma; styrka arbeid mot svart økonomi, redusert ressursbruk, forenkling, betre grensekontroll og betre rettstryggleik. Analysen fastslår at reforma har positive konsekvensar for alle desse områda. Administrative innsparingar i dialogen med det offentlege og likare handsaming er viktige ikkje-prissette verknader som vil følgje av endra organisering. Det trekkas òg fram i analysen at det blir lettare å sikre at like høve blir handsama likt for alle skattyttarar og avgiftspliktige, uansett kvar i landet dei er. Verksemdar eller privatpersonar som slit med å ta hand om sine plikter overfor skatte- og avgiftsstyresmaktene vil òg sleppe å ha dialog med fleire offentlege etatar.

Analysen konkluderer med at reforma vil gi styrka arbeid mot svart økonomi, grunna betre risikoforståing og meir effektiv kontroll. Dette blir oppnådd mellom anna ved ei sterkare knyting mellom styresmaktene si kontrollverksemd av innførsel og utførsel, og andre kontrolltiltak innanlands. Analysen slår fast at ein effektiv kamp mot svart økonomi bidrar samfunnsøkonomisk til mindre konkurransevriding i næringslivet og styrkjer legitimiteten til skattesystemet og tilliten til forvaltninga.

14.1.4 Økonomiske og administrative følgjer

Omtala av økonomiske og administrative konsekvensar omfattar her overføring av ansvaret for forvaltning av særavgifter for registrerte avgiftspliktige, motorvognavgiftene, innkrevjing av særavgifter, innførselsmeirverdiavgift og toll frå Toll-

og avgiftsetaten og overføringa av skatteoppkrevjinga frå dei kommunale skatteoppkrevjarane. Når det gjeld særavgifter for uregistrerte avgiftspliktige og innførselsmeirverdiavgift, der det formelle ansvaret er foreslått overført frå 1. januar 2017, omtalast kun personalmessige konsekvensar. Øvrige konsekvensar for desse tiltaka vil bli presentert for Stortinget i samband med handsaminga av den enkelte sak. Dette gjeld òg for dokumentavgifta, avgift på trafikkforsikringar, styrking av grensekontrollen og konsekvensar av ein ny kontorstruktur i Skatteetaten.

Samla sett inneber overføringa av oppgåver at om lag 1 350 årsverk skal overførast frå Toll- og avgiftsetaten og dei kommunale skatteoppkrevjarane til Skatteetaten. Når det gjeld skatteoppkrevjinga vil overføringa innebere ei innsparing på 488 årsverk frå 1 374 i 2014, eller om lag 360 mill. kroner, jf. omtale under skatteoppkrevjarsaka under, punkt 14.2.5. Delar av gevinstane vil vere realiserbare allereie i 2016. Regjeringa kjem tilbake til handsaminga av overføring av budsjettmiddel og handtering av gevinstar i statsbudsjettet for 2016.

Overføringa av ansvaret for særavgiftsforvaltninga til Skatteetaten inneber at det skal utviklast ei ny systemløyning for særavgifter (SAFIR) i Skatteetaten, jf. omtale under særavgifter over. Prosjektet vil ha ei kostnadsramme på 710 mill. kroner, jf. omtale i Prop. 119 S (2014–2015). PwC utgreier på oppdrag frå Skattedirektoratet dei samfunnsøkonomiske konsekvensane av SAFIR. PwCs foreløpige anslag viser ei netto noverdi (etter fråtrekk for investeringskostnader) for SAFIR på over 500 mill. kroner over 15 år, samanlikna med om TVIST-systemet skulle blitt utvikla i Toll- og avgiftsetaten.

Arbeidet med overføring av oppgåver medfører eingongskostnader i både Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Kostnadene omfattar utgifter til ombygging og å legge lokale til rette, tilpassing av IT-system, personaladministrative aktivitetar, programvarelisensar mv. For Skatteetaten er kostnadene anslått til i overkant av 240 mill. kroner og for Toll- og avgiftsetaten til om lag 70 mill. kroner. Sjå omtale i Prop. 119 S (2014–2015).

14.2 Flytting av skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteetaten

14.2.1 Innleiing og samandrag

Finansdepartementet foreslår å flytte skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteeta-

ten. Føremålet med tiltaket er å styrkje kampen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, styrkt rettstryggleik og likare handsaming, forenkling for skattytarane og meir effektiv ressursbruk. Sjølv om innkrevjingsresultata til skatteoppkrevjarane i dag tilsynelatande er gode, oppnår ein desse i stor grad på grunn av ordninga med arbeidsgivarane sitt skattetrekk. Skatteetaten har langt betre resultat enn skatteoppkrevjarane i tvangsinnkrevjinga si. Enno viktigare er at arbeidsgivarkontrollen, som er svært viktig for arbeidet mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, ikkje blir godt nok handtert i dag. Dette er både på grunn av delt kommunalt og statleg ansvar, som gir eit fragmentert kontrollansvar, og for låg prioritet i mange kommunar.

Finansdepartementet sende 1. desember 2014 på høyring ein rapport frå Skattedirektoratet om å flytte skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteetaten, med høyringsfrist 2. mars 2015. Skattedirektoratet sitt forslag inneber at skatteoppkrevjinga kan utførast av Skatteetaten med vesentleg færre årsverk enn ved dagens organisering, og at oppgåva skal utførast på 27 stader mot dagens 288. Direktoratet foreslår samtidig at kommunane skal behalde særnamskompetansen for kommunale krav og avgifter, og at dagens skatteutvalsordning blir avvikla.

Høyringsinstansane som har oppgåva i dag er i hovudsak negative til å overføre oppgåva til Skatteetaten. Dette gjeld kommunane, organisasjonar som representerer kommunane og fagforeiningar til tilsette i kommunal sektor. 25 kommunar er positive til forslaget. Alle andre høyringsinstansar er òg positive til hovudretninga i forslaget. Dette inkluderer skattytarar (næringslivs- og skattytarorganisasjonar som NHO, Bedriftsforbundet, Byggenæringens Landsforening og Skattebetalerforeningen), andre faginstansar (som Advokatforeningen, Revisorforeningen, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening og NAV), organisasjonar som jobbar mot økonomisk kriminalitet (som Økokrim og Norsk Øko-forum), alle fire fagforeiningar i Skatteetaten og hovudsamanslutninga Unio.

Dei positive høyringsinstansane trekkjer mellom anna fram at forslaget vil føre til betre tiltak mot svart økonomi, meir effektiv ressursbruk og oppgåveløysing, betre rettstryggleik og forenkling for skattytarane. Høyringsinstansane som går mot forslaget fryktar at endringa vil føre til lågare proveny, dårlegare service og tap av kompetansearbeidsplassar, og gir uttrykk for at forslaget må vurderast i samanheng med kommunereforma. Dei viktigaste merknadene frå høyringsin-

stansane er refererte og kommenterte i punkt 14.2.3

Saman med dei andre tiltaka i reforma for betre skatte- og avgiftshandsaming, jf. punkt 14.1, vil ei overføring av skatteoppkrevjaroppgåvene føre til at all forvaltning av skatt og avgift får si naturlege samling i Skatteetaten. PwC har gjennomført ein samfunnsøkonomisk analyse som viser at netto noverdi av heile reforma er 7,4 mrd. kroner. Av dei utgjer flytting av skatteoppkrevjarfunksjonen 4,5 mrd. kroner.

Finansdepartementet meiner at forslaget om å samordne skatteoppkrevjaroppgåvene med tilsvarende oppgåver i Skatteetaten er svært godt grunnlagt. Skattedirektoratet sitt forslag til organisering av skatteoppkrevjinga viser at oppgåva kan løysast med vesentleg færre årsverk enn i dag, samstundes som ein styrker kampen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, aukar rettstryggleiken og syter for forenkling for skattytarar. Departementet støttar forslaget, men ønskjer ei enda større satsing på arbeidsgivarkontrollen, og foreslår seks fleire kontor og at ein nyttar 30 fleire årsverk utover Skattedirektoratet sitt forslag. Departementet foreslår at skatteoppkrevjinga skal løysast i Skatteetaten med til saman 1 015 årsverk på til saman 33 stader. Departementet støttar òg at kommunane beheld særnamskompetansen for kommunale krav og avgifter, og at skatteutvalsordninga blir avvikla. Lovendringar som følgje av at skatteoppkrevjinga blir flytta frå den kommunale skatteoppkrevjaren til Skatteetaten og at skatteutvala ikkje lenger skal handsame saker etter skattebetalingslova, er nærare omtalt under punkt 14.4.

14.2.2 Bakgrunn

Skatteoppkrevjarfunksjonen

Skatteoppkrevjing blir brukt om dei samla oppgåvene som ligg til skatteoppkrevjarfunksjonen, under dette fellesinnkrevjinga, arbeidsgivarkontrollen og føring av skatterekneskapen.

Fellesinnkrevjinga inneber at skatteoppkrevjaren krev inn inntekts- og formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgivaravgift på vegne av skattekreditorane (staten, fylkeskommunane og kommunane). Skatteoppkrevjarane står ved fellesinnkrevjinga for innkrevjing av dei fleste direkte skattane som Skatteetaten fastset.

Arbeidsgivarkontrollen omfattar primært kontrollen av lønnsområdet. Føremålet med kontrollen er å sjå til at forskotstrekk og arbeidsgivaravgift blir rekna ut, oppbevart, innrapportert og inn-

betalt i samsvar med dei føresegnene som gjeld. Ettersom likning av lønnstakalar baserer seg på innsend lønns- og trekkoppgåve frå arbeidsgivar, er kontrollen svært viktig for å oppnå korrekt skattegrunnlag.

Føring av skatterekneskapen inneber at skatteoppkrevjarane fører skatterekneskapen for den einskilde kommune i Skatterekneskapssystemet (Sofie), som blir drifta av Skatteetaten. Skatterekneskapen blir lagt fram månadleg for å fordele skatteinntektene til kommunane.

Skatteoppkrevjarane sine oppgåver og plikter i samband med skatteoppkrevjinga følgjer av skattebetalingslova med tilhøyrande føresegn og Instruks for skatteoppkrevjarane. Etter skattebetalingslova § 2-1 skal myndigheita og dei pliktene som er lagde til skatteoppkrevjaren i skattebetalingslova, utøvast av den kommunale skatteoppkrevjaren. Lova set ingen krav til korleis funksjonen skal organiserast internt i kommunane. Kravet er ikkje til hinder for at fleire kommunar har felles skatteoppkrevjar så lenge det blir ført ein skatterekneskap for kvar kommune.

Bakgrunnen for forslaget

Ansvaret for skatteoppkrevjinga er i dag delt mellom Skatteetaten, som har det faglege ansvaret, og kommunane, som har det administrative ansvaret. Skatteoppkrevjing er ei regelstyrt oppgåve med lite bruk av skjøn og lågt behov for geografisk nærleik til skattytar. Departementet meiner at dagens organisering er lite føremålstenleg, og at å flytte skatteoppkrevjinga til Skatteetaten vil gi meir koordinerte og høgare prioriterte tiltak mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, betre ressursutnytting, høgare grad av rettstryggleik og forenkling for skattytarane.

I dag er det skatteoppkrevjarkontora i dei einskilde kommunane som har oppgåva med skatteoppkrevjing. I tillegg til skatteinnkrevjing og innkrevjing av kommunale krav driv kontora arbeidsgivarkontroll og fører skatterekneskapen. Skatteoppkrevjing blir brukt som ei sams nemning om dei samla oppgåvene som ligg til skatteoppkrevjarfunksjonen. Kommunen utfører oppgåver på vegner av skattekreditorane: staten, fylkeskommunane og kommunane sjølve.

Skatteoppkrevjarfunksjonen er i dag ved lov lagt til kommunane. På likningssida har det blitt gjennomført fleire organisasjonsendringar for å møte aukande krav til lik handsaming, betre service, digitale tenester og effektivisering av offentlig sektor. Likningskontora blei statlege allereie i 1965, og i 2001 gjekk Skatteetaten frå å ha eit

likningskontor for kvar kommune til å ha om lag 100 likningskontor til saman. I 2008 blei likningskontora avvikla og organiserte inn i dagens fem skatteregionar. Det har ikkje vore mogleg å gjennomføre tilsvarende organisatoriske endringar på skatteoppkrevjarsida. Organiseringa er i prinsippet lik i dag som i 1957, sjølv om fleire kommunar i dei siste åra har gått saman om skatteoppkrevjarfunksjonen i mellom anna interkommunale ordningar, slik at vi i dag har 288 skatteoppkrevjarar for dei 428 kommunane i landet.

Skatteoppkrevjing er ikkje ei naturleg kommunal oppgåve der lokalpolitiske forhold har innverknad, men ei regelstyrt oppgåve som i liten grad er prega av skjøn, og behovet for nærleik til publikum er lite. I handsaminga av Prop. 95 S (2013–2014) slutta Stortinget seg til at eit av kriteria for vurdering av oppgåvefordelinga mellom stat og kommune er at «*oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar*».

Regjeringa har sett i gong arbeidet med sikte på å overføre den kommunale skatteoppkrevjinga til Skatteetaten med verknad frå 1. januar 2016. Dette er eit av tiltaka i reforma for å få ei betre og meir effektiv skatte- og avgiftsforvaltning, jf. omtale i punkt 14.1. Finansdepartementet meiner dagens organisering ikkje er føremålstenleg fagleg, styrings- eller ressursmessig. I tillegg til at 288 kommunale skatteoppkrevjarkontor i 2014 bruker 1 374 årsverk på skatteoppkrevjinga, brukar Skatteetaten 71 årsverk på styring og kontroll av skatteoppkrevjarane. Fleire kommunar har etablert eit interkommunalt samarbeid, men det er likevel mange kritisk små miljø; over 60 pst. av kontora (188 kontor) nyttar to eller færre årsverk. Delt på dei ulike oppgåvene til skatteoppkrevjarfunksjonen nytta skatteoppkrevjarane i 2014 samla høvesvis 233 årsverk på føring av skatterekneskapen, 611 årsverk på innkrevjing, 380 årsverk på arbeidsgivarkontroll og 150 årsverk på administrative oppgåver.

Det er eit stort problem for innsatsen mot svart arbeid at kontrollen av arbeidsgivarane er svak; 81,5 pst. av kommunane brukar mindre enn eitt årsverk på arbeidsgivarkontroll og 82 kommunar gjennomførte i 2014 færre enn fem kontrollar, medan 11 kommunar ikkje gjennomførte ein einaste kontroll.

Skatteoppkrevjarane står for fellesinnkrevjinga av dei fleste direkte skattane som Skatteetaten fastset: inntektsskatt- og formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgivaravgift. Resultata av inn-

krevjinga har ein innbetalingsgrad på om lag 99,8 pst. Ein kan i hovudsak forklare desse resultatane med at vi har eit svært velfungerande system for å rekne ut, rapportere og krevje inn forskotstrekk gjennom forskotsordninga basert på arbeidsgivar sitt trekk i arbeidstakarane si lønn og andre ytingar. Av forskotstrekket kjem 99,7 pst. inn «frivillig» (dvs. utan innkrevjing frå skatteoppkrevjarane). Ser ein på innkrevjing av restskatt for personlege skattytarar er resultatet vesentleg lågare. I 2014 var resultatet 64,6 pst. Til samanlikning oppnådde Skatteetaten eit resultat på 75,3 pst. for innkrevjing av meirverdiavgift. Skilnaden mellom dei kommunale skatteoppkrevjarane og Skatteetaten har auka frå 4,7 prosentpoeng i 2012 til 10,7 i 2014. Dette er ei urovekkjande utvikling i kommunane sine resultat.

Spørsmålet om å flytte skatteoppkrevjinga til Skatteetaten er utgreidd fleire gonger, seinast i 2004 (NOU 2004: 12 Bedre skatteoppkreving) og i 2007 (NOU 2007: 12 Offentlig innkreving). Fleirtalet i desse utvala anbefalte overføring av oppgåva.

Finansdepartementet meiner argumenta for å samordne skatteoppkrevjarfunksjonen med tilsvarende oppgåver i Skatteetaten er svært sterke. Ei overføring vil gi meir koordinerte og prioriterte tiltak mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, meir effektiv innkrevjing, betre utnytting av ressursane, forenkling for skattytarar og auka rettstryggleik.

Skattedirektoratet sitt forslag

Skattedirektoratet fekk 23. juni 2014 i oppdrag å utgreie korleis skatteoppkrevjarfunksjonen kan organiserast i Skatteetaten for å oppnå ei betre og meir effektiv skatteoppkreving. Utgreiinga skulle òg innehalde forslag til nødvendige regelverksendringar, plan for ev. endringar i IKT-systemløysingar og vurdering av arbeidsrettslege og personalmessige tilhøve. Skattedirektoratet sin rapport blei send til Finansdepartementet 24. november 2014. Skattedirektoratet har i utgreiinga vurdert ressursbehov, organisering og lokalisering for kvar av oppgåvene som skatteoppkrevjarane utfører i dag: skatterekneskap, arbeidsgivarkontroll, innkrevjing og rettleiing/informasjon.

Skattedirektoratet foreslår at oppgåvene blir løyste på totalt 27 kontor med til saman 985 årsverk. Dette inneber at bemanninga til skatteoppkrevjarfunksjonen blir redusert med totalt 526 årsverk (472 i kommunane og 54 i Skatteetaten).

Samstundes foreslår Skattedirektoratet å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 29 årsverk, slik at den samla innsparinga blir netto 497 årsverk. Saman med innsparing på mellom anna kontorplassar og kostnader til IT-løysingar, gir dette ei samla innsparing på om lag 370 mill. kroner årleg. Innsparingane tek utgangspunkt i skatteoppkrevjarane sin ressursbruk i 2013.

Skattedirektoratet foreslår følgjande organisering i Skatteetaten av dei ulike oppgåvene skatteoppkrevjarane tek hand om i dag:

Føring av skatterekneskapen

Skattedirektoratet foreslår at føring av skatterekneskapen blir samla på Lillestrøm med ei underavdeling i Vadsø. Eininga får eit landsdekkjande ansvar for oppgåva. Oppgåva blir bemanna med 45 årsverk på Lillestrøm og 15 i Vadsø. Dette er totalt 60 årsverk mot dagens 251. Kommunane vil få ei spesialisert eining som vil gi dei same rapportane og inntektsoversiktene som i dag, og som i tillegg vil kunne tilby alle kommunar analysar til økonomiforvaltninga si.

Føring av skatterekneskap er ei spesialisert oppgåve som krev rett kompetanse og erfaring. Avgjerande for å velje lokalisering på Lillestrøm har vore rekrutteringsgrunnlaget frå dei største skatteoppkrevjarkontora på det sentrale austlandsområdet. Etter Skattedirektoratet si vurdering har ingen andre stader i landet tilstrekkeleg rekrutteringsgrunnlag med rett kompetanse som kan sikre forsvarleg drift frå 1. januar 2016.

Arbeidsgivarkontroll

Skattedirektoratet foreslår at arbeidsgivarkontrollen blir samlokalisert med dei andre kontrollmiljøa i Skatteetaten og lokalisert på 22 stader. Oppgåva blir bemanna med 400 årsverk. Dette inneber ei styrking på 29 årsverk. I tillegg styrkjer ein effekten av arbeidsgivarkontrollen vesentleg ved å samle han i større fagmiljø og samordne han med dei andre kontrollmiljøa i Skatteetaten. Skattedirektoratet har vurdert organiseringa av arbeidsgivarkontrollen ut frå kvar arbeidsgivarane held til, kvar skatteoppkrevjarane har kompetansmiljø på oppgåva i dag og kvar Skatteetaten i dag har kontrollmiljø. Arbeidsgivarkontrollen krev ikkje at etaten er fysisk til stades overalt, men at det er mange nok til å reise ut på kontrollar der ein etter ei risiko- og vesentlegheitsvurdering finn ut at det er behov.

Innkrevjing

Skattedirektoratet foreslår at innkrevjingsoppgåva blir spesialisert og lokalisert på totalt 19 stader i landet. Innkrevjing mot næringsdrivande er foreslått samla i fem regionale innkrevjingsmiljø der Skatteetaten allereie har innkrevjingsmiljø for meirverdiavgift. Innkrevjing mot personlege skattyttarar blir samla i 19 fylkesvise einingar, der fem av desse også har innkrevjing mot næringsdrivande. Oppgåva blir bemanna med til saman 453 årsverk, mot dagens 639.

Rettleiing, informasjon og arkiv

Oppgåver knytt til rettleiing, informasjon og arkiv for skatteoppkrevjarfunksjonen blir inkludert i Skatteetaten si telefonteneste, rettleiingsfunksjonen og dei regionale dokumentsentra. Oppgåva blir bemanna med til saman 55 årsverk.

Tabell 14.1 gir ei samla oversikt over direktoratet sitt forslag til bemanning og lokalisering av dei enkelte oppgåvene etter overføring til Skatteetaten.

Oppgåvene som skatteoppkrevjarkontora gjer for kommunane, medrekna innkrevjing og rekneskapsføring av kommunale krav og kommunal inkasso, skal ikkje flyttast. Skattedirektoratet foreslår òg at kommunane skal behalde særnamskompetansen sin og motrekningstilgang for dei kommunale krav som i dag kan krevjast inn av skatteoppkrevjaren etter reglane for innkrevjing av skatt.

Skatteutvala er eit folkevalt organ som i skattesaker kan handsame og ta avgjerder om betalingsutsetjing og nedsetjing når omsynet til skyldnaren gjer det uforholdsmessig tyngjande å fortsetje innkrevjinga. I forlenginga av forslaget om å overføre skatteoppkrevjinga til Skatteetaten, foreslår Skattedirektoratet at skatteutvala si myndigheit skal overførast til skattekontoret.

Lovendringar i samband med flytting av skatteoppkrevjinga frå skatteoppkrevjaren til Skatteetaten m.m., og kommunane si innkrevjing av kommunale krav og skatteutvala, er nærare omtalt under punkt 14.4.

Høyring

Departementet sende 1. desember 2014 den ovannemnde rapporten frå Skattedirektoratet med forslag om overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen til Skatteetaten på høyring. Høyringsfristen var 2. mars 2015. Adressatane for høyringa var:

– Arbeids- og sosialdepartementet

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Nærings- og fiskeridepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Akademikerne
- Alle kommunar
- Arbeidsgivarforeininga Spekter
- Bedriftsforbundet
- Datatilsynet
- Den Norske Advokatforening
- Den norske Revisorforening
- Direktoratet for økonomistyring
- Domstolsadministrasjonen
- Finans Norge (FNO)
- Finanstilsynet
- Hovedorganisasjonen Virke
- KS
- Landsorganisasjonen i Noreg
- NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF)
- Norges Bondelag
- Norges Fiskarlag
- Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK)
- Norges Rederiforbund
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norsk Øko-Forum (NØF)
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Oslo kommune
- Skattebetalerforeningen
- Skattedirektoratet
- Statistisk sentralbyrå
- Unio, hovedorg. for universitets- og høgskuleutdanna
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund YS
- Økokrim
- Juristforbundet Skatteetaten
- Skatterevisorenes Forening – Unio
- Skatteetatens Landsforbund (SkL)
- Norsk Tenestemannslag Skatt (NTL)

Følgjande instansar har uttala at dei ikkje har realitetsmerknader:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødeparte-

Tabell 14.1 Direktoratet sitt forslag til bemanning og lokalisering av dei enkelte oppgåvene etter overføring til Skatteetaten

Fylke	Stad	Skatte- rekneskap	Arbeidsgivar- kontroll	Innkrevjing	Rettleiing, SOL, arkiv	Årsverk
Østfold	Sarpsborg		19	16	7	42
Akershus	Lillestrøm	45	25			70
	Ski		15	34	2	51
Oslo	Oslo ¹		66	97	2	182
Hedmark	Hamar		13	11	1	25
	Lillehammer			11	1	12
Oppland	Gjøvik		13			13
Buskerud	Drammen		21	16	1	38
Vestfold	Tønsberg		18	13	4	35
Telemark	Skien		12	40	1	53
Aust-Agder	Grimstad		21			21
Vest-Agder	Kristiansand			15	6	21
	Stavanger		24	26	5	55
Rogaland	Haugesund		10			10
Hordaland	Bergen		36	57	2	95
	Leikanger		9		5	14
Sogn og Fjordane	Førde			6		6
	Ålesund		20	8	1	29
Møre og Romsdal	Kristiansund			6	3	9
Sør-Trøndelag	Trondheim		21	41	1	63
Nord-Trøndelag	Steinkjer		10	8	5	23
	Bodø		16	16	6	38
Nordland	Vestvågøy		7			7
	Tromsø		10	26	2	38
Troms	Harstad		5			5
	Alta		9	6		15
Finnmark	Vadsø	15				15
Landet		60	400	453	55	985

¹ I talet på årsverk for Oslo er det inkludert 17 årsverk til administrative oppgåver i Skattedirektoratet.

Kjelde: Skattedirektoratet.

mentet, Landbruks- og matdepartementet, Nord-dal kommune og Statistisk sentralbyrå.

Følgjande instansar har realitetsmerknader:

Landsorganisasjonen i Noreg, KS, KS Møre og Romsdal, Nord-Salten skatteoppkrevjarkontor, kemneren i Harstad, kemneren i Follo, kemneren i Drammensregionen, Nord-Aurdal Høyre, Norsk Arkivråd, Samarbeidsforum i Sunnfjord, Valdres Natur og kulturpark, Norske kemner- og kommu-

nøkonomers forbund, Fagforbundet, Møre og Romsdal fylkeskommune, Delta, Riksrevisjonen, Norges Juristforbund seksjon kommune, Norsk Tenestemannslag, Arbeids- og sosialdepartementet med vedlegg fra Nav, Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Bedriftsforbundet, Skatteutvalet i Skatt øst, sør og Midt-Norge, Skatteutvalet i Skatt nord, Den norske Revisorforening, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Norsk Øko-Forum, Næringsli-

vets Hovedorganisasjon, Skattebetalerforeningen, Skattedirektoratet, Den Norske Advokatforening, Unio, Økokrim, Skatteetatens Juristforening, Skatterevisorenes Forening, Skatteetatens Landsforbund, Norsk Tenestemannslag Skatt, Ligningsutvalget, Fagforeningane ved Statens innkrevningssentral, Byggenæringens Landsforening, Oslo byfogdembete, Econa og Energi Norge.

I tillegg er det levert høyringsfråsegner frå 287 kommunar og 13 interkommunale råd eller kommunale samanslutningar. 197 av desse høyringsfråsegnene byggjer heilt eller delvis på argumentasjonen til KS eller Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund. Stort gjenbruk av denne argumentasjonen og ferdigskriven mal til høyringsfråsegner gjer at høyringsfråsegnene samla sett i mindre grad enn ein kunne ønskje har bidrege med lokale vurderingar og erfaringar frå kvar enkelt kommune.

Alle dei høyringsinstansane som ikkje har skatteoppkrevjaroppgåver i dag eller representerer desse, støttar overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteetaten. Også frå kommunane har det kome 25 positive høyringsfråsegner.

Det har kome 42 høyringsfråsegner som ikkje er frå kommunale eller interkommunale instansar. Av desse er 29 positive.

Av dei 42 instansane som ikkje er kommunale eller interkommunale er åtte negative til hovudretninga i forslaget. Dette er instansar som representerer dei som i dag har oppgåver knytt til skatteoppkrevjing, under dette KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund og fagforeningar til tilsette som har oppgåva i dag. 29 av instansane er positive, under dette Økokrim, Advokatforeningen, Revisorforeningen, Skattebetalerforeningen, Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Næringslivets hovedorganisasjon og Bedriftsforbundet. Tre er nøytrale. Dei resterande to høyringsfråsegna er berre knytt til skatteutvalsordninga.

Argumenta som blir trekte fram til støtte for forslaget er hovudsakleg:

- Betre tiltak mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet
- Styrkt arbeidsgivarkontroll
- Auka rettstryggleik og likare handsaming
- Betre kvalitet på sakshandsaminga
- Større fagmiljø
- Forenkling for skattytar og næringsliv
- Meir heilskapleg skatte- og avgiftsforvaltning
- Redusert ressursbruk og meir effektiv oppgaveløysing

NHO uttaler «*Etter vår oppfatning vil endringen kunne bidra til styrkede fagmiljø for innfordring og kontroll, styrking av bekjempelsen av svart arbeid og arbeidsmarkeds kriminalitet, samt bidra til mer effektiv offentlig ressursbruk.*»

Revisorforeningen uttaler «*Etter vår oppfatning gir overføringen en helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning, en styrket arbeidsgiverkontroll, større fagmiljøer og en redusert ressursbruk gjennom effektiv oppgaveløysing. Faglig sett er det sterke grunner for en slik omlegging. Når det i tillegg gir store gevinster på ressursbruken, er dette et prosjekt som må gjennomføres.*»

Skodje kommune, som har overført skatteoppkrevjinga til Ålesund kommune, uttaler «*Avvikling av eigen skatteoppkrevjar har vore ein suksess. Kompleksiteten i eigen organisasjon har blitt redusert, som igjen har frigjort egne ressurser. Samstundes har kvaliteten på skatteinnkrevjinga blitt oppretthalde og delvis forbetra.*»

Norsk Øko-forum (NØF) uttaler «*Det eksisterende skillet mellom statlig kontroll- og innkreivingsmiljø og kommunalt kontroll- og innkreivingsmiljø gavner etter NØFs oppfatning de kriminelle.*»

Argumenta som blir brukte mot forslaget er hovudsakleg:

- Tilhøvet til kommunereforma
- Lokalkunnskap og nærleik til skattytarane
- Provenyeffektar
- Dårlegare service til brukarane
- Redusert innsats mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi
- Mindre innkrevjings- og økonomikompetanse i kommunane
- Omsynet til distriktspolitikk og tap av kompetansearbeidsplassar
- Dårlegare rettstryggleik
- Forbetring innanfor dagens organisering

KS uttaler «*Skatteinnkreivingen i Norge er svært effektiv, og det er vanskelig å se at en statliggjøring vil forbedre den. Samtidig fjerner man en viktig oppgave fra kommunesektoren, stikk i strid med målene i den nylig igangsatte kommunereformen.*»

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund uttaler «*NKK mener man ikke må risikere en av samfunnets viktigste inntektskilder ved å foreta en omorganisering innenfor et område som i dag leverer svært gode resultater.*»

Fagforbundet uttaler «*Dagens organisering av skatteoppkrevjinga har en meget høy innfordringsgrad. Dette skyldes i all vesentlighet en god dialog med skyldner med mulighet for fysisk oppmøte og nærkontakt. Personlig saksbehandling er vesentlig for et godt innfordringsresultat, samtidig med at*

skattyter opplever en god service og ser muligheter for å komme ut av sin vanskelige situasjon. Fremlagte forslag vil ikke videreføre denne muligheten.»

Delta uttaler «Prinsipielt mener Delta at rettsikkerheten er større for den enkelte skattyter når utskrivning og innfordring av skatt ligger til ulike instanser og nivåer. Tilliten dette gir er viktig for legitimiteten til skatteoppkreverfunksjonen og viljen til å betale skatt.»

14.2.3 Merknader frå høyringsinstansane og departementet si vurdering

Finansdepartementet refererer og kommenterer dei vesentlegaste merknadene nedanfor.

Tiltak mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Økokrim, Norsk Øko-forum, Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggenæringens Landsforening, Advokatforeningen, Revisorforeningen, hovudsamanslutninga Unio, Norsk Tenestemannslag Skatt, Skatteetatens Juristforbund, Skatteetatens Landsforbund og Skatterevisorenes forening meiner forslaget vil medføre ei styrking av arbeidet mot svart økonomi. I høyringsfråsegnene kjem det tydeleg fram at tiltaket er svært etterlengta i næringslivet og i dei verksemdene som arbeider med skatt og som fører ein kamp mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi. Mange trekkjer fram at styrkt arbeidsgivarkontroll og ei koordinering av eksisterande kontrollmiljø er fornuftige tiltak mot økonomisk kriminalitet, og at overføringa er heilt nødvendig for å kunne avdekkje økonomisk kriminalitet i størst mogleg grad. Dette vil motarbeide den useriøse delen av næringslivet som gir svært vanskelege vilkår for dei som driv seriøst.

Norsk Øko-forum (NØF) er ein tverrfagleg interesseorganisasjon som har som føremål å motarbeide økonomisk kriminalitet, med medlemmer frå mellom anna dei kommunale skatteoppkrevjarane, Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Nav, politiet og påtalestyresmakta. NØF meiner at det eksisterande skiljet mellom statlege og kommunale kontroll- og innkrevjingsmiljø gagnar dei kriminelle, og at det er nødvendig å innlemme skatteoppkrevjinga i Skatteetaten for å sikre at økonomisk kriminalitet blir avdekt i størst mogleg grad. Dei baserer standpunktet sitt på behovet for å få eit mest mogleg heilskapleg bilete av røynda som premiss for å velje ut dei riktige sakene til kontroll, avdekking, vedtak, tvangsinnkrevjing og eventuell melding til politiet og oppfølging av

straffesporet. NØF påpeikar at dagens organisering resulterer i fragmenterte kontrollmiljø, der skattekontoret og skatteoppkrevjarane ikkje har fokus på dei same sakene. Dette svekkjer slagkrafta i kontrollane, og er ikkje eit resultat av planmessig utveljing, men av hendelege samantreff.

Økokrim påpeikar at ein solid arbeidsgivarkontroll er viktig for å fastsetje korrekte skattar og avgifter og avdekkje eventuelle regelbrot. Etter Økokrim si oppfatning vil ein styrkt kontroll kombinert med ei koordinering opp mot allereie eksisterande kontrollmiljø, vere eit fornuftig tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Revisorforeningen meiner det synest klart at å leggje arbeidsgivarkontrollen til Skatteetaten opnar for betre samordning med dei andre kontrollmiljøa i etaten, og at ein ved å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 29 årsverk gir gode føresetnader for å intensivere innsatsen på dette kontrollområdet.

Byggenæringens Landsforening meiner forslaget er eit viktig tiltak i kampen mot arbeidslivskriminalitet, fordi det bidreg til å gjere det enklare for dei seriøse næringsdrivande og vanskelegare for dei useriøse, og legg særleg vekt på flytting av arbeidsgivarkontrollen. Foreninga uttaler at betre og meir effektive kontrollar er eit av dei viktigaste tiltaka for å motarbeide den useriøse delen av næringslivet, og særleg når vi veit at enkelte kommunar av ressursmessige årsaker ikkje gjennomfører denne type kontrollar i det heile.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) meiner endringa vil kunne medverke til styrkte fagmiljø for innkrevjing og kontroll og betre tiltak mot svart arbeid og arbeidsmarknadskriminalitet. NHO meiner det er godt dokumentert korleis kommunane i varierende grad prioriterer den lokale arbeidsgivarkontrollen, og at kontrollarbeidet uansett verkar lite koordinert og strukturert. Det at oppgåva blir innlemma i den eksisterande kontrollaktiviteten i Skatteetaten, vil derfor etter NHO si oppfatning gi ein betre og meir effektiv arbeidsgivarkontroll, og på den måten bidra positivt i kampen mot økonomisk kriminalitet.

Ligningsutvalget uttaler at arbeidsgivarkontrollen meir og meir nærmar seg den kontrollen som Skatteetaten utfører og at det er auka samarbeid mellom desse. «For sammen å kunne bekjempe arbeidsmarknadskriminalitet, vil en samenslåing kun bli til det bedre og lette det praktiske arbeidet.»

Skatteetaten uttaler at:

«Skatteetaten ønsker å utnytte potensialet i arbeidsgiverkontrollen, koordinert med øvrige

kontrollaktiviteter og virkemidler. En overføring av arbeidsgiverkontrollen til Skatteetaten vil kunne gi bedre utvelgelse av kontrollobjekter, effektivisere kontrollgjennomføringen og legge til rette for flere robuste og kompetente kontrollmiljø. Det er derfor Skattedirektoratets klare oppfatning at det vil gi en stor samfunnsmessig gevinst å overføre arbeidsgiverkontrollen til Skatteetaten.»

Unio er for så vidt positive til forslaget og støttar styrkinga av arbeidsgivarkontrollen, men meiner auken av årsverk burde vore høgare enn dei foreslåtte 29. Også Norsk Tenestemannslag Skatt, som støttar forslaget, meiner oppgåva bør leggjast til fleire kontorstader enn det som er foreslått. Unio legg samstundes vekt på at området må ha dei best kvalifiserte menneska, og at skatteoppkrevjarmiljøet har ein unik operativ kompetanse som må takast vare på. Skatterevisorenes forening understrekar òg kor viktig det er å setje i verk tiltak mot den grove kriminaliteten, og meiner forslaget vil skape rom for satsing på dette området. Dei meiner som Unio at den planlagde auken i talet på årsverk bør aukast ytterlegare, og at ein må leggje til rette for operativ kontrollverksemd i verksemdene. Skatteetatens Landsforbund er positive til forslaget og meiner at det vil styrkje arbeidsgivarkontrollen vesentleg, men meiner også at Skatteetaten sitt forslag legg opp til færre kontor enn det som er føremålstenleg.

Advokatforeningen, som i hovudsak støttar forslaget, meiner det kan vere uheldig for den einskilte lønnstakar å fjerne brorparten av oppfølgings- og kontrollelementet, sidan skatteoppkrevjarane følgjer opp og kontrollerer arbeidsgivarane på staden der arbeidsgivaren er. Dei understrekar derfor kor viktig rolla til arbeidsgivarkontrollen er, når det gjeld å ta hand om lønnstakarane sine interesser og sikre at skattane deira kjem med i dei årlege skatteavrekningane.

Ålesund kommune, som støttar forslaget, viser til at arbeidsgivarkontrollen i Ålesund i dag er organisert som ein del av eit interkommunalt samarbeid med til saman 15 kommunar. Kommunen peikar på at det medgår ein del administrative ressursar for å halde oversikt, registrere og betene den einskilte kommunen samt rapportering til Skatteetaten. Ved ei overføring av oppgåva til Skatteetaten, meiner Ålesund kommune at dette gir moglegheit til å omdisponere desse ressursane til kontroll. Dette vil styrkje arbeidsgivarkontrollen samtidig som det blir oppnått ein effektiviseringsgevinst ved at det blir brukt mindre på administrasjon. Vidare peikar Ålesund kommune

på at forslaget vil få god effekt for kompetansebygging, kortare sakshandsamingstid for vedtak, og at ressursane samla vil kunne utnyttast på ein betre og meir effektiv måte.

Bodø kommune uttaler:

«Innenfor dette området er det spesielt viktig å bygge opp solide og gode fagmiljøer, ettersom denne kompetansen er vanskelig å rekruttere. Bodø kommune mener derfor arbeidsgiverkontrollen bør samles i større enheter, og ser fordelene med at disse lokaliseres sammen med skatteetatens etablerte kontrollmiljøer, slik det legges opp til i utredningen.»

198 kommunar meiner at dagens organisering gir nærleik mellom skatteoppkrevjar og det lokale næringslivet, og at dette er viktig for å motarbeide arbeidslivskriminalitet. Fagforbundet uttaler at forslaget vil kunne resultere i meir svart økonomi, dels som følgje av manglande nærleik i kommunen og dels fordi dei kommunale skatteoppkrevjarane i dag mellom anna arbeider tett med dei lokale Nav-kontora for å hindre urettmessig utbetaling av trygd.

Juristforbundet-Kommune er positive til at ein foreslår å styrkje arbeidsgivarkontrollen, men meiner at å leggje kontrollen under Skatteetaten ikkje nødvendigvis er den beste måten å motarbeide svart økonomi på.

Econa meiner forslaget i seg sjølv ikkje nødvendigvis inneber ei styrking av arbeidsgivarkontrollen, og at forslaget ikkje tek omsyn til demografi, storleik eller kompleksiteten i næringslivet. Econa understrekar at det er viktig å halde på kompetanse og å syte for at kontrollane totalt sett ikkje blir mindre hyppige.

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund uttaler at nærleiken til skatte- og kontrollsubjekta er viktig i kampen mot svart økonomi, og at skatteoppkrevjarane sin nærleik som kontrollinstans i lokalmiljøet har ein klar preventiv effekt. Dei meiner at forslaget vil gi store reiseavstandar som vil svekkje arbeidsgivarkontrollen, samtidig som den gode synergieffekten mellom innkrevjing og kontroll vil bli svekt.

KS uttaler at skatteoppkrevjarane har god kontakt med og kjennskap til lokalt næringsliv, og at dette bidreg til å motarbeide svart økonomi.

Finansdepartementet si vurdering

Arbeidsgivarkontrollen er ei svært viktig oppgåve i kampen mot svart økonomi, særleg sidan skattlegginga av vanlege lønnsinntakarar i all hovud-

sak er basert på innrapporteringar frå arbeidsgivarane. Overføring av arbeidsgivarkontrollen til Skatteetaten og samordning med kontrollane til Skatteetaten vil gi betre og meir effektive kontrollar, og større og meir kompetente kontrollmiljø som vil gjere det lettare å arbeide heilskapleg med kontroll av bedrifter og enkeltpersonar.

I dag er måloppnåinga for arbeidsgivarkontrollen varierende og gjennomgåande låg. Svært få av kommunane i landet har klart å levere ei kontrolldekning på 5 pst. av arbeidsgivarane i sin kommune, som har vore resultatkravet dei siste ti åra. I 2014 var det 11 kommunar som ikkje gjennomførte nokon arbeidsgivarkontrollar i det heile, 82 kommunar gjennomførte mindre enn fem kontrollar og heile 81,5 pst. av skatteoppkrevjarkontora brukte mindre enn eitt årsverk på oppgåva. Fleire kommunar har organisert oppgåva i interkommunale ordningar. Dette er positivt, men slike løysingar blir ikkje brukt i så stort omfang at dei motverkar utfordringane med ei stor spreining av oppgåva, under dette å kunne arbeide heilskapleg med kontroll av bedrifter og enkeltpersonar og få kontrollar basert på risiko og vesentlegheit. Interkommunale ordningar fører heller ikkje til samordning med resten av kontrollverksemda til Skatteetaten.

Finansdepartementet meiner at ein slik situasjon gjer det vanskeleg å byggje opp gode fagmiljø. Manglande eller dårleg arbeidsgivarkontroll aukar risikoen for konkurransevriding, der det seriøse næringslivet tapar for dei som vel å drive uhelderleg verksemd. Vi kan òg risikere at useriøse aktørar i større grad vel å etablere verksemda si i kommunar der dei veit at kontrollen er låg. Kampen mot svart økonomi og arbeidslivskriminalitet er ei nasjonal oppgåve som ikkje bør styrast av korleis kvar einskild kommune prioriterer å bruke ressursar på arbeidsgivarkontroll.

For å leggje til rette for ei best mogleg vidareutvikling av kontrollmetodikk og god utnytting av kontrollressursane, må arbeidsgivarkontrollen sjåast i samanheng og koordinerast med resten av kontrollverksemda til Skatteetaten. Dette vil gi større og meir kompetente kontrollmiljø og gjere det lettare å gjennomføre ei meir heilskapleg og risikobasert kontrollutveljing. Økonomisk kriminalitet og svart økonomi er komplekst og har ofte forgreiningar til andre sakskompleks, også i utlandet. Det er derfor ikkje lenger tilstrekkeleg å sjå den lokale arbeidsgivarkontrollen isolert. Arbeidsgivarkontrollen er eit svært viktig tiltak i kampen mot svart økonomi, og vil gi ei meir korrekt fastsetjing av skattar og avgifter, auka etterleving og som vil sikre skatteinntektene til fellesskapet.

Mange kommunar og mellom anna Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner nærleiken til skatte- og kontrollsubjekta er viktig i kampen mot svart økonomi. Finansdepartementet deler vurderinga at ein del kontrollverksemd må gjerast der arbeidsgivarane er. Skatteetaten har teke omsyn til dette i forslaget sitt, og Regjeringa styrker elementet av lokalt nærvær, jf. punkt 14.2.4. Departementet har likevel merka seg at fleire av dei kommunane som argumenterer for at nærleik er viktig, allereie i dag inngår i ei interkommunal kontrollordning. Mellom anna handterer Bergen kommune arbeidsgivarkontrollen for 29 av 33 kommunar i Hordaland, Sør-Varanger kommune i Finnmark sel arbeidsgivarkontroller til fire kommunar i Nordland, og Ålesund kommune har ansvaret for det interkommunale samarbeidet om arbeidsgivarkontrollen mellom 15 kommunar i Møre og Romsdal.

Det er likevel slik at ei organisering som berre tek omsyn til lokalt nærvær på ingen måte er rusta til å kjempe mot det komplekse og samansette kriminalitetsbiletet vi ser i dag. Etter Finansdepartementet si vurdering har tida sprunge frå dagens organisering. Skatteetaten har sidan 1965 hatt ei rekkje organisatoriske endringar som har vore nødvendige for å forme den digitale, brukarvennlege og profesjonelle etaten vi har i dag, medan det i same periode har vore få endringar i organiseringa av skatteoppkrevjinga.

Ved handsaming av Dokument 8:7 (2014–2015) Om tiltak for å styrke kampen mot svart arbeid viste fleirtalet i Finanskomiteen til «*at en solid arbeidsgiverkontroll er et viktig ledd i bekjempelsen av svart økonomi, og at man derfor må legge til rette for tilstrekkelig gode kontrollmiljøer som kan jobbe systematisk og profesjonelt sammen med Skatteetatens øvrige kontrollvirksomhet*». Departementet vurderer at overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen med arbeidsgivarkontrollen til Skatteetaten er i praksis den einaste måten å følge opp denne føringa på.

Provenyeffektar

Høyringsinstansane sine synspunkt

255 kommunar meiner endringa kan føre til dårlegare resultat og gi risiko for provenytap for staten. Fleire kommunar og enkelte andre høyringsinstansar, mellom anna Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund og fagforeningane Delta og Unio, viser til ein analyse utført av Oslo Economics, på oppdrag frå Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund, som mellom anna viser at overføring av skatteoppkrevjinga kan føre til ein

nedgang i skatteinntektene som er større enn innsparinga.

KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund og fleire kommunar viser til at dagens skatteinnkrevjing har svært gode resultat med ein innbetalingsgrad på om lag 99,8 pst. av samla krav for dei viktigaste skatteartane, og peikar på at dette er marginalt høgare enn innbetalingsgraden på Skatteetaten si innkrevjing av meirverdiavgift på 99,4 pst. KS kommenterer at krava sin karakter, innkrevjing via arbeidsgivar og automatiserte prosessar er viktige forklaringar på dei gode resultatane. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner eit viktig premiss for forskotsordninga er arbeidet dei kommunale skatteoppkrevjarane gjer for at arbeidsgivarane skal overhalde pliktene sine, mellom anna rettleiing og informasjon, oppgåvekontroll og purring.

Enkelte høyringsinstansar samanliknar endringa med ei tilsvarande omstilling i Danmark i 2005, som mellom anna førte til ein redusert innkrevjingsprosent. Norsk Tenestemannslag Skatt uttaler at Noreg har ein meir heilskapleg IKT-struktur enn det Danmark hadde, men at ein i Danmark også i mindre grad har opplevd å bli teken for å halde unna skatt og avgift. Norsk Tenestemannslag Skatt uttaler at dersom Skatteetaten i Noreg blir mindre synleg i framtida som følgje av at skatteoppkrevjinga blir overført, kan dette òg skje i Noreg.

Revisorforeningen uttaler at innvendingane om at overføringa kan gi lågare proveny er basert på ei lite treffande samanlikning av innbetalingsgraden i kommunal innkrevjing og den statlege innkrevjinga av meirverdiavgift. Krava er av ulik karakter, og nærast all inndrivning (99,7 pst.) skjer automatisk gjennom forskotstrekket. Revisorforeningen meiner det er langt meir relevant å samanlikne resultatane av tvangsinnkrevjing, der resultatane i 2013 for skatteoppkrevjarane er 63 pst. av restskatt for personlege skattyttarar, mot Skatteetaten sine 74,2 pst. av meirverdiavgift. Revisorforeningen uttaler at det derfor verkar som om Skatteetaten allereie i dag er meir effektiv på innkrevjing enn kommunale skatteoppkrevjarar.

Skattedirektoratet viser til at Skatteetaten i dag har ansvaret for resultatane for innbetaling og innkrevjing av skatt og arbeidsgivaravgift, og uttaler at det derfor er utenkjeleg at etaten skal gå inn i ein organisasjonsmodell som set provenyet i fare. Direktoratet uttaler:

«Med dagens skattebetalerordning og velfungerende IT-system er vi trygge på at skatteinntektene opprettholdes ved overføring av skatte-

oppkreverfunksjonen til Skatteetaten, samtidig som løysningen vil legge til rette for en effektivisering og videreutvikling.»

Finansdepartementet si vurdering

Analysen frå Oslo Economics¹ som fleire høyringsinstansar refererer til, viser at overføring av skatteoppkrevjinga under einskilte føresetnader kan føre til ein nedgang i skatteinntektene som er større enn innsparinga. Samstundes tek Oslo Economics klare atterhald og seier at det ikkje kan utelukkast at ei statliggjerding vil gi ei auka skatteinnkrevjing. Oslo Economics skriver òg at dei ikkje har funne eintydige data som gir grunnlag for å konkludere med at skatteoppkrevjinga blir av dårligere kvalitet ved at den blir flytta frå kommune til stat. Rapporten peikar vidare på at det ikkje er mogleg å direkte samanlikne innkrevjingsresultat av skattetypane som blir kravd inn i kommunane og i staten, og konkluderer med at det ikkje er mogleg å seie noko sikkert om provenyeffekten ved ei slik endring. Finansdepartementet meiner rapporten ikkje gir støtte til argumentet om at ei overføring av skatteoppkrevjinga til Skatteetaten vil føre til reduserte innkrevjingsresultat og risiko for provenytap.

Fleire høyringsinstansar trekkjer fram at dagens resultat for skatteoppkrevjing er svært gode. Det er rett at skatteoppkrevjinga også i dag fungerer godt, og at 99,8 pst. av fastsett forskotstrekk blir kravd inn. Finansdepartementet meiner likevel at dette ikkje er på grunn av organiseringa med delt kommunalt og statleg ansvar og 288 kontor, men i all hovudsak som følgje av ordninga med forskotstrekk og at alle skatteoppkrevjarane brukar det same IT-systemet, som Skatteetaten eig og driftar. Det er arbeidsgivarane som gjennom forskotstrekk i lønn gjer mesteparten av skatteoppkrevjinga. 99,7 pst. av forskotstrekket blir i dag betalt inn frivillig, utan innkrevjingstiltak frå skatteoppkrevjarane. Dersom ein samanliknar resultatane på tvangsinnkrevjing hadde kommunane i 2014 eit resultat på 64,4 pst. på restskatt, medan Skatteetaten sitt resultat på tvangsinnkrevjing av meirverdiavgift var 75,3 pst. Skilnadene mellom kommunane og Skatteetaten sine resultat har auka frå 4,6 prosentpoeng i 2012 til 10,7 i 2014. Det er altså ikkje grunnlag for å hevde at kommunane har betre innkrevjing enn staten – tvert imot.

¹ «Mulige provenyeffekter ved flytting av skatteinnkrevjing», Oslo Economics 2014

Samanlikninga enkelte høyringsinstansar gjer med situasjonen i Danmark er ikkje treffande. I Noreg brukar alle skatteoppkrevjarane det landsdekkjande skatterekneskaps- og innkrevjingssystemet Sofie. Skattedirektoratet har som systemeigar hovudansvaret for drift, opplæring, forvaltning og vidareutvikling av systemet. Danmark hadde ikkje tilsvarande systemstøtte på plass før statlegginga i 2005. Samstundes blei den danske skatteetaten si tid til innkrevjing vesentleg redusert som følgje av kortare foreldingsfrist for skattekrav. Dette gir høgare restansar uavhengig av korleis oppgåva er organisert. I Danmark tok skatteetaten samstundes òg over innkrevjinga av alle kommunale krav, noko som kan ha påverka oppgåveløysinga. Skattedirektoratet foreslår ikkje at den norske Skatteetaten skal ta over innkrevjing av kommunale krav.

Finansdepartementet kan ikkje sjå at det å overføre skatteoppkrevjinga skal gi reduksjon i provenyet eller dårlegare resultat. Basert på ei samanlikning av resultatata for innkrevjing av meirverdiavgift i Skatteetaten og restskatt i kommunane, meiner Finansdepartementet forslaget snarare vil føre til høgare proveny, ikkje lågare. Samstundes syter forslaget for betre tiltak mot svart økonomi, noko som igjen kan føre til auka proveny.

Betre tiltak mot svart økonomi vil kunne auke det samla, fastsette provenyet og dermed minske det såkalla skattegapet. Skattegapet er ei nemning på differansen mellom skatten som teoretisk sett skulle ha vore innbetalt dersom alle oppfylte skatte- og avgiftspliktene sine, og den skatten som faktisk er betalt inn. Omfanget av uregistrert økonomi er naturleg nok vanskeleg å berekne, men Sverige har berekna skattegapet til om lag 5 pst. av BNP og om lag 10 pst. av den utlikna skatten². Gitt at desse estimata frå Sverige gir eit nokolunde rett bilete av nivået på skatteunndragingar i Noreg, inneber dette at det blir unndrege skattar og avgifter i Noreg for bortimot 90 mrd. kroner i året³. Betre tiltak mot svart økonomi har dermed avgjerande provenyverknader.

Ressursbruk og meir effektiv oppgåveløysing

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Øko-forum, Skatteetatens Juristforening, Skatteetatens Landsforbund, Bedriftsforbundet, Byggenæringens Lands-

forening og Revisorforeningen trekkjer fram at dagens organisering ikkje er føremålstenleg med tanke på ressursbruk og at forslaget vil føre til betre bruk av offentlege midlar.

Næringslivets Hovedorganisasjon meiner forslaget medfører ei rasjonell og effektiv utnytting av offentlege ressursar, og ei betre drift og utvikling av Skatteetaten sine IT-system:

«Etter vår oppfatning vil endringen kunne bidra til styrkede fagmiljø for innfordring og kontroll, styrking av bekjempelsen av svart arbeid og arbeidsmarkeds kriminalitet, samt bidra til mer effektiv offentlig ressursbruk.»

Revisorforeningen meiner det er ei fagleg sterk grunngeving for forslaget, og meiner at når det i tillegg gir store gevinstar på ressursbruken, er dette eit prosjekt som må gjennomførast.

Skattebetalerforeningen uttaler at sjølv om dagens forvaltning på mange vis fungerer bra, er det viktig å få ut ytterlegare potensial for forbeiring og effektivisering. Skattebetalerforeningen meiner dei ikkje har tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere innsparinga som er lagt til grunn, men meiner at dersom utrekningane stemmer at dette er eit moment som med styrkje taler for å gjennomføre endringa. Det er likevel ein føresetnad for omlegginga at resultatata blir like gode som i dag.

Oslo byfogdembete meiner endringa og ei samla innkrevjing av meirverdiavgift og skattar/avgifter vil innebære ei ressursinnsparing for domstolen, då det ofte dreier seg om dei same skyldnarane. Samordninga vil derfor kunne redusere talet på konkurskrav som må handsamast. Tilsvarande argument blir trekt fram for utleggssaker, ved at ein kan ta utlegg for fleire krav samtidig, og krav om arrest. Oslo byfogdembete vil òg kunne spare tid ved å berre måtte ta omsyn til ein samarbeidsaktør i staden for to.

Norsk Tenestemannslag meiner overslaga for gevinstrealisering er for optimistiske dersom føremålet er å oppretthalde dagens innkrevjingsnivå og kvalitet, og fryktar at omstillinga kan gå ut over Skatteetaten sine kjerneoppgåver, dersom det ikkje blir tilført ytterlegare midlar. Econa finn det vanskeleg å tru på at ein kan få betre resultat for innkrevjing og kontroll samstundes som ein reduserer talet på årsverk med om lag 500. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner rapporten ikkje har vurdert behovet for å differensiere ressursinnsatsen basert på sosioøkonomiske og demografiske ulikskapar mellom kommunane, og at forslaget ikkje vil gi den forventa effektiviseringsgevinsten.

² Skatteunndragelsesutvalet – NOU 2009: 4

³ Fordelingsutvalet – NOU 2009: 10

Ålesund kommune viser til at arbeidsgivarkontrollen er organisert som eit interkommunalt samarbeid mellom til saman 15 kommunar i Møre og Romsdal. Kommunen påpeikar at det medgår ein del administrative ressursar for å halde oversikt, registrere og betene den einskilde kommunen, og at ei overføring av oppgåva til Skatteetaten vil frigjere desse ressursane.

Fjell kommune uttaler:

«Sjølv om Fjell kommune i dag har ei velfungerande ordning vil ei samordning kunne gje innsparingar som igjen gir ytterlegare inntekter som kan komme innbyggjarane til gode.»

Skatteetatens Juristforening er usikre på om modellane som er brukte for å rekne ut ressursbehovet er tilstrekkeleg underbygde, og meiner ressursestimatet kan vere i underkant av det som trengst for å løyse oppgåvene på ein god måte. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner rapporten ikkje gir tilstrekkeleg grunnlag for å støtte opp under Skattedirektoratet sine vurderingar om innsparingar og reduksjon av årsverk.

Fagforeiningane ved Statens innkrevjingssentral meiner Statens innkrevjingssentral kan løyse oppgåva med innkrevjing med 95 årsverk, og at dette inneber ein innsparing på ytterlegare 400 årsverk samanlikna med Skattedirektoratet sitt forslag.

Finansdepartementet si vurdering

Skattedirektoratet har i utgreiinga si berekna at oppgåvene kan løysast på totalt 27 kontor og med 985 årsverk. Samla gir direktoratet sitt forslag ei innsparing på 526 årsverk. Samtidig blir det foreslått å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 29 årsverk, som gir ei netto samla innsparing på nær 500 årsverk. Samla innsparing (lønns-, kontor- og systemkostnader) i Skatteetaten sitt forslag er 370 mill. kroner årleg. Dette baserer seg på skatteoppkrevjarane sin ressursbruk i 2013. 2014-ressursbruken er omtalt i punkt 14.2.5.

Hovudårsaka til ressursinnsparinga er først og fremst at dagens organisering med delt kommunalt og statleg ansvar fører til ei rekkje unødvendige tunge rutinar og dobbeltarbeid. Det er fleire sakshandsamarar hos skatteoppkrevjaren og Skatteetaten som gjer same arbeid mot dei same skyldnarane, mellom anna utleggsforretningar og konkurskrav. Når det gjeld arbeidsgivarkontrollen ligg kontrollkompetansen hos skatteoppkrevjaren, medan Skatteetaten har vedtakskompetan-

sen. Dette gir tungvinte arbeidsprosessar og gjer at sakshandsamingstida på vedtaka blir unødige lang. I tillegg vil ei overføring av arbeidsgivarkontrollen og ei samordning med Skatteetatens øvrige kontrollmiljø frigjere administrative ressursar hos dei skatteoppkrevjarane som har organisert arbeidsgivarkontrollen i interkommunale kontrollordningar. Skatteetaten nyttar i tillegg 71 årsverk til oppfølging og kontroll med skatteoppkrevjarane. Dette er avgjort lite føremålstenleg ressursbruk.

Høyringsfråsegnene viser òg at ei rekkje andre verksemder vil få innsparingar og mindre dobbeltarbeid i arbeidsoppgåvene sine. Finansdepartementet meiner Skattedirektoratet sine vurderingar er solide og gir eit godt grunnlag for å vurdere gevinstane ved endringa. Med tanke på at ein kan gjennomføre endringa med store innsparingar, samtidig som ein styrkjer innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi, oppnår betre rettstryggleik og kan løyse oppgåvene meir effektivt, meiner Finansdepartementet at av omsynet til effektiv ressursbruk er det heilt klart at forslaget bør gjennomførast.

Rettstryggleik og lik handsaming

Høyringsinstansane sine synspunkt

124 kommunar meiner at å flytte skatteoppkrevjinga til Skatteetaten vil gi skattytarane dårlegare rettstryggleik. Også andre høyringsinstansar argumenterer med dette, mellom anna Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund, Juristforbundet–Kommune, Fagforbundet og Haugaland Vekst. Oslo kommune viser mellom anna til at Skattedirektoratet i si utgreiing omtaler nærleiksprinsippet som ein risiko for rettstryggleiken til skattytar, medan Oslo kommune meiner det motsette er tilfelle. Fagforeininga Delta meiner prinsipielt at rettstryggleiken for den einskilde skattytar er større når utskrivning og innkrevjing av skatt ligg til ulike funksjonar og nivå, og at dette er viktig for tilliten og legitimiteten til skatteoppkrevjarfunksjonen. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund trekkjer fram at det er eit grunnleggjande rettstryggleikskrav at det skal vere både eit organisatorisk skilje og ei arbeidsdeling mellom fastsetjing og innkrevjing av skatt. Dei meiner forslaget aukar risikoen for at det blir teke innkrevjingsmessige omsyn ved fastsetjing og fastsetjingsomsyn ved innkrevjing, og at dette vil gi borgarane redusert rettstryggleik.

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Skatteetatens Juristforbund, Byggenæringens Lands-

forening, Skatteetatens Landsforbund, Nav, Revisorforeningen og Bedriftsforbundet trekkjer fram at forslaget vil gi skyldnarar auka rettstryggleik. Advokatforeningen, som i hovudsak støttar forslaget, understrekar kor viktig det er at rettstryggleiken faktisk blir styrkt i samband med overføringa, og føreset at ein ved overføringa også tek omsyn til behovet for oppfølging frå Skatteetaten i dei tilfella der skatteoppkrevjarane har hatt ei viktig rolle lokalt.

Byggenæringens Landsforening meiner forslaget vil styrkje rettstryggleiken med sterkare fagmiljø knytt til innkrevjing og kontroll. Tilsvarande argument blir fremja av Næringslivets Hovedorganisasjon. Dei meiner at større fagmiljø fører til at sakshandsaminga blir styrkt og meir lik, uavhengig av kvar ein høyrer til geografisk.

Nav meiner forslaget er med på å styrkje rettstryggleiken til skattytarane, og at føresetnadene for lik handsaming blir betre. Revisorforeningen meiner innkrevjing er ei klart regulert oppgåve, og at den lokale tilknyttinga til skyldnaren kan verke uheldig, gi ulik handsaming og svekkje snarare enn styrkje rettstryggleiken.

Bedriftsforbundet meiner at sidan Skatteetaten har eit større fagmiljø enn mange skatteoppkrevjarkontor, vil dette auke sjansen for lik handsaming ved like saker, og trur at overføringa vil føre til betre kvalitet i sakshandsaminga. Bedriftsforbundet, som i hovudsak støttar forslaget, trekjer likevel fram at omsynet til skattytaren sin rettstryggleik også kan bli påverka negativt, og at Skatteetaten derfor må arbeide for at ei ny organisering ikkje fører til meir overflatisk og automatisert skatteoppkrevjing.

Fagforeningane ved Statens innkrevjingssentral meiner at dagens organisering gjer lik handsaming nærast umogleg. Dei meiner likevel at Skattedirektoratet sitt forslag ikkje vil sikre ein tilstrekkeleg grad av lik handsaming, og at all tvangsinnskrevjing mot privatpersonar bør samlast ved Statens innkrevjingssentral.

Skattebetalerforeningen er usikre på om omlegginga vil styrkje rettstryggleiken til skattytarane, men meiner omlegginga likevel kan vere fornuftig, gitt at rettstryggleiken ikkje blir svekt. Skattebetalerforeningen understrekar at det er viktig med personleg oppfølging i vanskelege saker, og meiner det er urovekkjande at mykje makt blir samla i ein enkelt etat. Skatteetaten vil etter endringa opptre både som utliknar og innkrevjar av skatten, men dette blir avhjelpst noko ved at innkrevjing og fastsetjing blir lagde til ulike einingar i etaten.

Finansdepartementet si vurdering

Enkelte høyringsinstansar trekkjer fram at skiljet mellom fastsetjing og innkrevjing er eit viktig prinsipp i skatteforvaltninga, og at ein ved å samle dette i same eining derfor kan kome til å redusere rettstryggleiken til skyldnarane. Finansdepartementet meiner derimot det er fullt mogleg å oppretthalde dette prinsippet ved at oppgåvene blir lagt til ulike einingar i Skatteetaten. Til dømes ligg i dag både fastsetjing og innkrevjing av kommunal egedomsskatt og kommunale avgifter i kommunane. Det same gjeld for meirverdiavgift i Skatteetaten, men fastsetjing og innkrevjing er lagde til ulike einingar. Dette har så vidt Finansdepartementet erfarer ikkje ført til svekt rettstryggleik.

Skatteoppkrevjing er ei oppgåve som i all hovudsak er prega av stram regulering, liten grad av skjønn og eit sterkt behov for likskap på tvers av kommunegrensene. Riksrevisoren uttalte på ein pressekonferanse 25. juni 2014: «*En ting er veldig klart: Skattebetalere, både arbeidstakere og bedrifter, får svært ulik behandling avhengig av hvilken kommune de bor i*». Han sa òg at det er behov for omlegging «*hvis likebehandling av borgere er et mål*». Dersom skatteoppkrevjinga blir overført til Skatteetaten, vil dette mellom anna gi større og meir kompetente fagmiljø som vil leggje til rette for at skattytarane i større grad blir handsama likt, uavhengig av kva kommune dei bur i. Departementet vurderer at rettstryggleiken for skattytarane derfor blir styrkt når Skatteetaten tek over oppgåva.

Forenkling og service til skattytarane

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Norsk Øko-forum, Skatteetatens Juristforbund, Skatteetatens Landsforbund, Unio, Næringslivets Hovedorganisasjon, Byggenæringens Landsforening, Revisorforeningen, Skattebetalerforeningen, Bedriftsforbundet, Advokatforeningen, Norsk Tenestemannslag og Energi Norge trekkjer fram at forslaget vil medføre ei forenkling for skattytarar og næringsliv.

Advokatforeningen meiner forslaget inneber ei forbetring ved at skattytarane får ein etat å ta omsyn til, og at det særleg i innkrevjingssaker der skattytar i dagens system klagar på den materielle likninga er problematisk at skatteoppkrevjarane og Skatteetaten sin kompetanse er delvis overlappinge og uklare.

Skatteetatens Landsforbund meiner at samordning vil føre til ei forenkling for skatte- og

avgiftspliktige med berre ein etat å ta omsyn til. Dei viser til at «Skatteopplysningen mottar årlig ca. 30 000 telefoner som gjelder skatteoppkreveren og skatteoppkreveren mottar årlig et utall telefoner som gjelder skattekontorene».

Norsk Øko-forum meiner ein i dag risikerer at skatteoppkrevjaren og skattekontora kontrollerer og politimelder ulike saker som gjeld same skattytar. Det ville føre med seg ei forenkling dersom ein kunne utarbeide ei politimelding mot det same objektet, som omfattar alle straffbare tilhøve.

Nav trekkjer fram at endringa vil gjere det enklare å samhandle med Skatteetaten, ettersom de berre treng ta omsyn til ein etat. Skattebetalerforeningen meiner den foreslåtte endringa legg betre til rette for dialog mellom fastsetjing og innkrevjing enn i dag, og håpar dette medfører at enkle rettingar kan gjennomførast på ein enklare måte, slik at skattytaren slepp å måtte betale urettmessige krav, for seinare å måtte klage. Skattebetalerforeningen sitt inntrykk er at skatteoppkrevjaren i dag ofte opptreir «firkanta» og at det for ofte er mangelfull dialog mellom Skatteetaten og skatteoppkrevjarkontora.

Næringslivets Hovedorganisasjon meiner det ikkje er naturleg å skilje mellom fagleg og administrativ kontroll av skatteoppkrevjarfunksjonen mellom to ulike forvaltningsnivå, og at dagens organisering ikkje verkar rasjonell. Hovedorganisasjonen meiner det både fagleg, styrings- og ressursmessig bør vere store gevinstar å hente gjennom samordning og mindre overlapping.

Norsk Tenestemannslag meiner ei overføring vil medføre ei forenkling for skyldnarar, som ofte skuldar både meirverdiavgift og skatt/arbeidsgivaravgift, ved at dei får ein statleg kreditor å ta omsyn til. Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening trekkjer tilsvarende fram at forslaget inneber ei forenkling for næringsdrivande, som får eitt innkrevjingsmiljø å ta omsyn til.

Oslo byfogdembete uttaler at dei frå sine møte med skyldnar erfarer at dagens system med fleire innkrevjande etatar er forvirrande for skyldnar, som ofte ikkje forstår kven som har kva krav, og kven de skal vende seg til for å få ordna opp. Oslo byfogdembete vurderer at ei samordning vil kunne vere ein stor fordel for skyldnarane.

Skatteetatens Juristforening meiner utviklinga innanfor IKT fører til at behovet for fysisk oppmøte hos skatteoppkrevjaren er mindre, og at brukarane er meir opptekne av tilgjengelegheit. Forventinga er at dei offentlege tenestene skal vere tilgjengelege på telefon og elektronisk nærast heile døgnet, og at ved å samle tenestene i Skatteetaten har ein i større grad ressursar og kompe-

tanse til å utvikle tenester som varetek desse behova.

Skattedirektoratet påpeikar at for skattytarar og arbeidsgivarar kan det vere krevjande å forstå ansvarsfordelinga i dagens skatteforvaltning, mellom anna kven ein skal vende seg til for spørsmål. Direktoratet uttaler at forslaget vil medføre at brukarane vil få ein etat å forholde seg til, eitt telefonnummer å ringe og ei internettside for alle spørsmål som gjeld skatt og avgift. Direktoratet påpeikar at dette vil gjere det enklare å utvikle elektronisk kommunikasjon og sjølvbeteningsløyisingar for brukarane.

Skattedirektoratet peikar òg på at deira erfaring er at skattytarar som har fått store vanskar med skatte- og avgiftsgjeld, såkalla vanskeligstelte skattytarar, ofte har drive næring, og at problemet gjeld både skatt- og meirverdiavgiftskrav. Direktoratet meiner at for å betre livssituasjonen for desse skattytarane er det som regel ikkje tilstrekkeleg å kome fram til ei løyising for skattekrava. Direktoratet meiner at overføring av skatteoppkrevjinga til Skatteetaten vil leggje til rette for ei betre hjelp til vanskeligstelte skattytarar ved at Skatteetaten får eit helskapleg ansvar som mellom anna bidrar til ei helskapleg løyising for betaling eller reduksjon av krava og kortare sakshandsamingstid.

253 kommunar trekkjer fram at å flytte skatteoppkrevjinga til staten og samle oppgåva på færre kontor vil gi dårlegare service til brukarane. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner dagens organisering gjer det lett for alle brukarar å kome i kontakt med skatteoppkrevjaren, og at nærleik til innbyggjaren gjer det enklare å oppnå eit godt og rett resultat fordi ein får eit betre faktagrunnlag å basere avgjerdene på. Juristforbundet–Kommune meiner dagens ordning med skatteoppkrevjarar lokalt har fordelar med tanke på rettleiing og informasjonsverksemd, og at lokal nærleik gjer det lettare å fysisk møte skatteoppkrevjaren for møte, overlevering av rekneskap osv. Inntrykket deira er at skatteoppkrevjarane er lettare tilgjengeleg for publikum enn Skatteetaten. Samstundes som Juristforbundet – Kommune meiner det er ein fordel med ein lokal skatteoppkrevjar for dei skattytarane som treng hjelp til å kome ut av betalingsproblema, uttaler dei at i høve til den store massen skattytarar som uansett betalar, er det ikkje viktig om skatteoppkrevjaren er lokal eller sentralisert.

Norsk Tenestemannslag Skatt er uroleg for at det i samband med overføringa ikkje vil bli sett av tilstrekkelege ressursar til rettleiing og publikumsmottak, og meiner det er viktig å ikkje

undervurdere behovet mange skattyttarar framleis vil ha for personlege oppmøte på eit skatteoppkrevjarkontor. Dei påpeiker at dette behovet også eksisterer utanfor dei største byane. Norsk Tenestemannslag Skatt meiner ei overføring vil føre til større pågang for Skatteopplysninga, og at ein bør overføre fleire årsverk for å sikre kvaliteten på opplysningstenestene. Delta uttaler at det at skatteoppkrevjarkontora i dag har breiddekompetanse når det gjeld å rettleie arbeidsgivarar og skattyttarar gir betre service. Fagforbundet uttaler at personleg sakshandsaming er vesentleg for eit godt innkrevjingsresultat, samstundes med at skattyttar opplever god service og ser at det kan vere mogleg å kome ut av den vanskelege situasjonen vedkomande er i. Forslaget vil i følgje Fagforbundet ikkje vidareføre denne moglegheita.

Finansdepartementet si vurdering

Finansdepartementet meiner forslaget inneber ei klar forenkling for skattyttarar og næringsdrivande, og fleire høyringsinstansar trekkjer òg fram korleis endringa medfører forbetringar for deira eigne arbeidsprosessar. For skattyttarar og næringsdrivande er arbeids- og ansvarsfordelinga mellom stat og kommune lite intuitiv, noko som skapar unødvendig ekstraarbeid, forvirring og frustrasjon. I dag må skattyttarane ta omsyn til to ulike etatar i same sak. Det er ikkje alltid gitt for skattyttarane kven som kan gi rettleiing om det dei lurar på. Skattedirektoratet viser til at Skatteopplysninga årleg tek imot 30 000 telefonar frå skattyttarar som må visast vidare til skatteoppkrevjarkontoret, medan skatteoppkrevjarane har berekna eit tilsvarande tal som dei viser vidare til Skatteetaten. Ved ei omlegging får skattyttar berre ein etat å ta omsyn til, og ein unngår at skattyttaren kontaktar feil etat. Det vil bli eitt kontaktpunkt for alle førespurnader om skatt, arbeidsgivaravgift og meirverdiavgift. I tillegg vil eit landsdekkjande skatterekneskap medføre at det blir ein felles landsdekkjande bankkonto, og ikkje som i dag med ein bankkonto for skatt i kvar kommune (428 bankkontoar). Dette vil gjere det enklare for næringsdrivande som driv verksemd i fleire kommunar, då dei berre vil ha ein bankkonto å forholde seg til. Vidare vil arbeidet med dagleg oppfølging og avstemming av bankkontoen i kvar kommune erstattast av oppfølging av berre ein bankkonto.

Uansett korleis skatteoppkrevjarfunksjonen er organisert, vil regelverket for utøvinga vere det same. Behovet for personleg oppmøte på eit skattekontor er gjennom dei siste åra betydeleg redu-

sert på grunn av digitalisering, rettleiing og informasjon på Skatteetaten.no og rapportering av grunnlagsdata.

Utviklinga innanfor IKT, digitale løysingar og register med grunnlagsdata gjer at behovet for personleg oppmøte og fysisk nærleik til skatteoppkrevjarkontora blir stadig mindre. Undersøkingar gjort av oppmøte hos enkelte skatteoppkrevjarkontor viser også dette. I ei utgreiing frå KS «*Konsekvenser av regjeringens forslag om overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til staten*»⁴, viser ein til at innbyggjarane som oftast tek kontakt med skatteoppkrevjarane via telefon, og det er store variasjonar i omfanget av personleg oppmøte på skatteoppkrevjarkontoret. Rømskog kommune oppgir 2-4 besøk i året, Notodden 10-15 i veka, medan Drammen kommune oppgir at det er svært lite besøk.

Enkelte skattyttarar og skyldnarar vil sjølv sagt òg i framtida ha eit behov for kontakt med skatteoppkrevjaren. Finansdepartementet legg til grunn at størstedelen av dette behovet kan dekkjast gjennom digitale kanalar og telefon. For dei som har behov for å møte personleg er det i rapporten lagt opp til at det framleis skal vere kontor med skatteoppkrevjarfunksjonsoppgåver i alle fylke i landet, samstundes som ein foreslår at alle dei eksisterande publikumsmottaka til Skatteetaten (i dag om lag 110 kontor) kan handtere oppmøte frå skattyttarar. Departementet meiner derfor at nærleik i innkrevjinga ikkje er eit godt argument mot forslaget, og at det ikkje er føremålstenleg å oppretthalde ein spreidd og lite effektiv kontorstruktur for å vareta ei svært lita gruppe skattyttarar.

Skattedirektoratet foreslår at rettleiinga knytt til skatteoppkrevjarfunksjonen blir inkludert i Skatteopplysninga (Skatteetaten si landsdekkjande telefonopplysningsteneste) og i Skatteetaten sine rettleiingsmiljø rundt om i landet, og at desse får tilført ressursar for å ta hand om oppgåva. Finansdepartementet støttar dette forslaget. Det skal etablerast ei god rettleiingsteneste per telefon, og byggjast god rettleiingskompetanse både i Skatteetaten sine eksisterande miljø for rettleiing og dei stadene der det blir etablert kontor med skatteoppkrevjaroppgåver.

Dei skattyttarane som på grunn av ein særleg vanskeleg livssituasjon ikkje er i stand til å oppfylle skatteforpliktingane sine eller vareta rettane sine, kan få hjelp av Skatteetaten til dette gjennom den såkalla «Skattehjelpa». I dag er det eit problem for desse skattyttarane at ansvaret er delt

⁴ KS FoU-prosjekt nr. 144038, Rapport frå Agenda Kaupang, 30. januar 2015

mellom Skatteetaten og skatteoppkrevjarane. Skatteetaten si erfaring er at skattytarar som har kome i store vanskar med skatte- og avgiftsgjeld, ofte har drive næring, og at problema gjeld skjønnsfastsette krav om både skatt og meirverdiavgift. Den foreslåtte organiseringa vil leggje til rette for at Skatteetaten kan ta eit heilskapleg ansvar for desse sakene, noko som vil medverke til at handsaminga av slike saker kan gå raskare. Finansdepartementet meiner òg at større fagmiljø gir betre kompetanse, slik at ein raskt kan gi god rettleiing og riktige svar på skattytarane sine spørsmål. Dette er også god service.

Lokalkunnskap og nærleik til skattytarane

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund, KS og 265 kommunar argumenterer for at forslaget vil innebære tap av nærleik til skattytarane og dermed mindre lokalkunnskap i skatteoppkrevjinga. Fleire kommunar uttaler at «*Vi mener derfor at vår nærhet til innbyggerne og vår lokalkunnskap i stor grad bidrar både til forskuddsordningens suksess og til de gode resultatene for innkreving av de andre skatteartene.*» KS viser til at innbyggjarar med betalingsvanskar kan få ei samordna betalingsordning for skattegjelda si og skuldige kommunale krav ved å kontakte den kommunale skatteoppkrevjaren, som kjenner dei lokale tilhøva i kommunen. Med ei statleg skatteinnkreving meiner KS at desse innbyggjarane ofte vil måtte ta stilling til to innkrevjingsinstansar (staten og kommunane), og at dette kan gjere det vanskelegare å ta kontakt og dermed heve terskelen for innbyggjarane. Fleire høyringsinstansar meiner òg at mindre nærleik og kjennskap til lokalt næringsliv vil svekkje innsatsen mot svart økonomi (jf. punktet «Tiltak mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi»).

Fleire høyringsinstansar meiner likevel at overføringa vil gi betre fagmiljø og auke kvaliteten på sakshandsaminga. Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening meiner at omorganiseringa vil kunne skape grobotn for større profesjonalitet i arbeidet. Samstundes meiner dei òg at kunnskap om lokale tilhøve og nærleik kan bli ein større utfordring med ny organisering.

Revisorforeningen støttar forslaget og trekkjer i fråsegna si fram at dagens organisering er lite føremålstenleg. Dei uttaler:

«Det er vanskelig å se gode grunner for at skatteoppkreverfunksjonen skal være en kommu-

nal oppgave. Innvendingen om at nærhet til skattyterne og de næringsdrivende vil bli borte, er ikke relevant. Innkreving er en klart regulert oppgave. Det er tvert imot slik at den lokale tilknytningen til skyldneren kan virke uheldig og gi manglende likebehandling og svekke rettssikkerheten.»

Skatteetatens Juristforening støttar også forslaget og viser til at dagens samfunn og elektroniske tenester har redusert behovet for personleg kontakt og dette er ikkje lenger eit viktig moment for å behalde kommunal organisering av oppgåva. Deira oppfatning er at utviklinga på IT-sida medfører at behovet for fysisk oppmøte hos skatteoppkrevjarane er mindre, og brukarane er meir opptekne av elektronisk tilgjengelegheit og tilgjengelegheit på telefon, helst 24 timar i døgnet 7 dagar i veka. Skatteetatens Juristforening meiner at ved å samle oppgåvene i Skatteetaten er det meir ressursar og kompetanse til å utvikle tenester som gir betre tilgjengelegheit.

Finansdepartementet si vurdering

Finansdepartementet meiner at skatteoppkrevjing er ei oppgåve som er prega av stram regulering, liten grad av skjøn og eit sterkt behov for likskap på tvers av kommunegrensene. Elektronisk kommunikasjon, rapportering frå tredjepart og grunnlagsdata har over tid sterkt redusert behovet for lokal kontakt, og undersøkingar viser at nærleik ikkje fører til betre innkrevjingsresultat. Heller ikkje når namsmannen gjennomfører utleggsforretningar er det vanleg at skyldnar møter opp personleg. Skattytaren sine verdjar går fram av ulike register, og det er i dag i svært få tilfelle aktuelt å oppsøkje skyldnaren sin bustad eller forretningsstad for å gjennomføre ei utleggsforretning. Kontorforretningar er også i dag hovudregelen ved utleggsforretningar, og endringa vil i liten grad påverke dette.

Finansdepartementet er einig med høyringsinstansane som meiner at nærleik kan gi ulik handsaming og manglende rettstryggleik for skattebetalarane. Ved at Skatteetaten tek over oppgåva vil handsaminga skje i større og meir kompetente fagmiljø, og overføringa legg til rette for at skattebetalarane blir handsama likt, uavhengig av kva kommune dei bur i.

Nærleik særleg i små kommunar kan òg vere problematisk. At den som krev inn skatten kjenner skyldnaren personleg eller har andre koplingar til skyldnaren kan gjere det vanskeleg å gjennomføre skatteoppkrevjinga på ein god måte, og

kan undergrave ein lik og rettferdig praksis rundt i landet.

Heilskapleg skatte- og avgiftsforvaltning

Høyringsinstansane sine synspunkt

Revisorforeningen, Ligningsutvalget og Norsk Tenestemannslag Skatt uttaler at overføringa vil gi ei meir heilskapleg skatte- og avgiftsforvaltning. Norsk Tenestemannslag Skatt påpeikar at det er gode faglege argument for dette.

Som ledd i den større omorganiseringa av skatte- og avgiftsforvaltninga meiner Skattedirektoratet det er heilt naturleg at skatteoppkrevjarfunksjonen blir ein del av Skatteetaten. Direktoratet peikar på at etter overføringa av Statens innkrevjingssentral 1. januar 2015 og overføring av oppgåver frå Toll- og avgiftsetaten frå 1. januar 2016, vil overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen gjere at Skatteetaten får eit heilskapleg ansvar for skatte- og avgiftsforvaltninga.

Skattedirektoratet uttaler:

«For å dette til på en beste mulig måte, er det viktig at Skatteetaten ikke bare har det faglige ansvaret for de forvaltningsoppgaver som ligger i skatteoppkreverfunksjonen, men kan gjøre de prioriteringer og ta de beslutninger som skal til.»

Direktoratet meiner òg at skatteoppkrevjarfunksjonen inneheld oppgåver som er i kjerneområdet til Skatteetaten.

Finansdepartementet si vurdering

Å samordne skatte- og avgiftsforvaltninga i ein etat gir langt betre moglegheiter til å sjå samanhengen i den enkelte skatte- og avgiftspliktige verksemd. Dette er viktig både innanfor ordinær rettleiing og for å gjennomføre gode og risikobaserte kontrollar. På denne måten kan ein mellom anna styrkje kampen mot arbeidslivskriminalitet og svart økonomi. Sjå omtale av heilskapleg skatte- og avgiftsforvaltning i punkt 14.1.

Distriktpolitikk og tap av kompetansearbeidsplassar

Høyringsinstansane sine synspunkt

163 kommunar meiner at forslaget ikkje er i tråd med god distriktpolitikk, medan 114 kommunar hevdar at endringa vil fjerne kompetansearbeidsplassar i kommunane.

Fagforbundet viser til at forslaget inneber at både små og store kommunar vil miste arbeids-

plassar, og peikar på at dette ikkje er i samsvar med Regjeringa sitt ønskje om å styrkje lokalsamfunna og byggje robuste kommunar.

Norsk Tenestemannslag påpeikar at forslaget får følgjer for om lag 70 årsverk i Skattedirektoratet og skatteregionane. Tenestemannslaget meiner funksjonane desse årsverka har i dag sikrar lik handsaming og at rettstryggleiken til innbyggjarane blir teken hand om, og at dei omfattar tilsette med høg kompetanse som det er viktig å behalde i Skatteetaten. Norsk Tenestemannslag understrekar kor viktig det er at desse blir tekne godt vare på ved ei eventuell omstilling.

Nav, som støttar forslaget, stiller spørsmål ved kvifor ein tilrår å dele opp innkrevjingsmiljøet i enkelte fylke på fleire stader. Dei meiner det med dagens teknologi er lite behov for personleg oppmøte, og derfor mindre vesentleg kvar innkrevjingsmiljøet fysisk er plassert. Nav tilrår derfor å byggje opp robuste fagmiljø og ikkje dele desse opp slik Skattedirektoratet si utgreiing foreslår.

Enkelte hevdar at forslaget er ei sentralisering ved at dei store byane får fleire arbeidsplassar medan dei minste byane og stadene blir svekte. Nord-Aurdal Høyre uttaler at:

«Skattedirektoratet legger for stor vekt på nærhet til de store byene, særlig Oslo, og at hensynet til god regional fordeling av arbeidsplasser ikke er godt nok ivaretatt.»

Fagforeiningane ved Statens innkrevjingssentral er ueinige i at omsynet til regional spreining av arbeidsplassar er eit viktig omsyn på innkrevjingsområdet, og meiner at omsynet til lik handsaming, rettstryggleik og effektivitet er langt viktigare.

Finansdepartementet si vurdering

Departementet er oppteke av å oppretthalde ei god regional fordeling av arbeidsplassar, og skal syte for at det blir bygd attraktive, sterke og gode kompetansearbeidsplassar mange stader i landet. Med Skattedirektoratet sitt forslag til organisering blir det større og meir kompetente fagmiljø i alle fylke, slik at Skatteetaten får sterke fagmiljø som er betre rusta til å møte framtidige utfordringar og som det kan satsast på også i framtida. Finansdepartementet meiner derfor at endringa vil føre til at fagmiljøa på ingen måte forvitrar, men får eit reelt høve til å styrkje seg, og at det blir skapt fleire solide kompetansemiljø i distrikta. For å skape gode fagmiljø er oppgåvene knytt til skatteoppkrevjarfunksjonene lagt til stader der Skatte-

taten i dag allereie har kontor, og dette vil sikre at etaten sine kontor på desse stadene blir oppretthalde.

Det er rett at forslaget inneber ei reell og vesentleg innsparing av årsverk brukt på skatteoppkrevjaroppgåver. Sjølv om arbeidsplassar er viktige, meiner Finansdepartementet det ikkje er rett å halde på ei lite føremålstenleg organisering med denne grunngevinga. Det er ikkje god ressursbruk å bruke fleire årsverk enn nødvendig på skatterekneskap og skatteinnkrevjing. Å flytte skatteoppkrevjaroppgåvene til Skatteetaten vil frigjere årsverk og ressursar til andre viktige oppgåver i kommunane samstundes som det blir etablert gode kompetansemiljø utanfor dei store byane.

Tilhøvet til kommunereforma

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar, under dette 277 kommunar eller instansar som har uttalt seg på vegner av kommunar, argumenterer for at forslaget må sjåast i samanheng med den komande kommunereforma. Innvendingane dreier seg om at regjeringa har varsla ei kommunereform som skal gi nye oppgåver til kommunane, samstundes som regjeringa no varslar at ei oppgåve skal flyttast frå kommune til stat. KS uttaler mellom anna at ei viktig oppgåve blir fjerna frå kommunesektoren, stikk i strid med måla i kommunereforma.

Enkelte høyringsinstansar meiner ein bør vurdere å halde att reforma og at ei eventuell omlegging av oppgåva bør følgje dei nye strukturane i kommunesektoren, sjølv om sjølve funksjonen blir overført til staten. Fagforeininga Delta har tilsvarende argument, og meiner generelt at ein bør følgje prinsippet om at oppgåver bør løysast på lågast effektive nivå. Også Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner dette prinsippet taler for ei vidareføring av den kommunale organiseringa.

Skatteetatens Landsforbund meiner det vil vere gevinstar å hente ved å sjå innkrevjing av skattar i samanheng med dei andre oppgåvene Skatteetaten har med fastsetjing, og at skatteoppkrevjarfunksjonen derfor bør overførast til Skatteetaten uavhengig av kommunereforma.

Finansdepartementet si vurdering

Stortinget vil få høve til å sjå kommunereforma og overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen parallelt. Både Stortingsmelding 14 (2014–2015) Kommunereforma om nye oppgåver til kommunane og

overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen til Skatteetaten skal handsamast av Stortinget våren 2015.

Då kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) blei handsama, slutta Stortinget seg til kriteria for å vurdere oppgåvefordelinga mellom stat og kommune. Eit av kriteria er at «*oppgaver som ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.*» Skatteoppkrevjing er heilt klart ei oppgåve som fell inn under denne kategorien. Skatteoppkrevjinga er prega av standardisering (alle skatteoppkrevjarane nyttar det same IT-systemet, som Skatteetaten eig og driftar), stram regulering, sterk regelstyring og liten grad av skjønn, og eit sterkt behov for rettstryggleik og likskap på tvers av kommunane.

Skatterekneskap

Høyringsinstansane sine synspunkt

Revisorforeningen legg til grunn at føringa av skatterekneskap i Sofie, eit felles innkrevjings- og rekneskapsystem for skatterekneskapen som skatteoppkrevjarane brukar i dag, gir ei føremålstenleg samling av den faglege styringa av rekneskapsføringa. Foreininga er einig i at den nye eininga på føring av skatterekneskap gir større høve til å oppretthalde ein einsarta kvalitet og praksis i arbeidet. Norsk Tenestemannslag viser til at deira tillitsvalde har påpeikt at ei spesialisering og sentralisering av denne oppgåva vil vere fornuftig, ettersom det vil bli bygd opp eit kompetent og mindre sårbart fagmiljø. Norsk Tenestemannslag er samstundes opptekne av at kommunane skal ha enkel tilgang til sin eigen skatterekneskap for å kunne planleggje sin eigen økonomi.

Skatteetatens Landsforbund meiner det vil vere gevinstar å hente ved å samle føringa av skatterekneskapen i større einingar, og at dette vil medverke til eit solid og mindre sårbart fagmiljø. Landsforbundet har ingen innvendingar til forslaget, men er usikre på korleis ressursbehovet er berekna, og om talet på 60 årsverk er tilstrekkeleg.

Brønnøy kommune går mot forslaget om overføring av skatteoppkrevjinga, men meiner føring av skatterekneskapen bør sentraliserast i samsvar med forslaget.

Fagforbundet meiner at i dagens ordning har dei fire fagområda (skatterekneskap, innkrevjing person/næring, arbeidsgivarkontroll og informasjon) ein komplementær funksjon ved at dei utfyl-

ler kvarandre og har gjensidig nytte av eit tett og nært samspel i det daglege arbeidet. Fagforbundet beklagar at forslaget til ny organisering ikkje legg til rette for å vidareføre dette. Juristforbundet-Kommune meiner at samarbeidet mellom skatterekneskapsmiljøet og innkrevjingsmiljøet vil bli vanskelegare når skatterekneskapsmiljøet blir sentralisert, samtidig som dei meiner at den utrekna gevinsten på 191 årsverk er lite truverdig.

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund uttaler at Skattedirektoratet sitt forslag om å kutte talet på årsverk brukt på skatterekneskapen frå 251 til 60 årsverk verkar urealistisk. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund meiner at dette må byggje på ei misforståing av korleis skatterekneskapsavdelingane er organiserte i den einskilde kommune. Dei viser til at i fleire kommunar utfører skatterekneskapsavdelingane både rettleiingsoppgåver og arbeidsgivarkontrolloppgåver, sjølv om dei organisatorisk høyrer til skatterekneskap. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund hevdar at sidan det ikkje er ein presis definisjon av skatterekneskap, er det den organisatoriske eininga og ikkje den funksjonelle som er rapportert til Skatteetaten.

Finansdepartementet si vurdering

Føringa av skatterekneskapen er ei av hovudoppgåvene i skatteoppkrevjarfunksjonen. Skatterekneskapen blir lagt fram årleg 31. desember, i tillegg skal ein levere periodisk oppgjer (månadleg) for fordelte innbetalingar til kommunen, fylkeskommunen, staten og folketrygda. Alle kommunar nyttar det same skatterekneskapsystemet, Sofie, og føringa av skatterekneskapen er ei oppgåve som ikkje nødvendigvis må utførast på staden.

Skatterekneskapsystemet inneheld òg register som mellom anna dannar grunnlag for å skrive ut innbetalingskort, følgje opp innsending av oppgåver og betaling av forskotstrekk, arbeidsgivaravgift og utleggstrekk. Ajourhaldet skjer delvis manuelt, medan registeret over skattytarar i kommunen blir henta automatisk frå skattemann-tala.

Fleire kommunar trekkjer i høyringsfråseg-nene fram at når føringa av skatterekneskapen forsvinn frå kommunane, vil dei miste verdifull økonomikompetanse og moglegheiter for rapportar, jf. også punkt 14.2 «*Innkrevjing av kommunale krav*». 92 av dei kommunane som i høyringa argumenterer med at skatteoppkrevjaren sin økonomi-kompetanse er viktig for kommunen, rapporterte at dei brukte 0,2 årsverk eller mindre på skatte-

rekneskapen for 2013. Finansdepartementet meiner dette indikerer at dagens organisering gjer at oppgåva er spreidd på alt for mange kontor og personar til at dette er ei reell problemstilling.

Finansdepartementet si vurdering er at å samle skatterekneskapen i ei sentral eining vil gi ei kvalitativt betre og meir einsarta føring av skatterekneskapen. Føring av skatterekneskapen er ei heilt stadsuavhengig oppgåve. Å samle oppgåva vil gi solide og mindre sårbare fagmiljø og ei trygg, sikker og meir effektiv oppgåveløysing. Det er viktig at reskontro- og rekneskapsføring i skatterekneskapen er av høg kvalitet og at føringane er à jour på dagleg basis. Skatteetaten har etablert ei landsdekkjande rekneskapseining i Grimstad for meirverdiavgift, og Skattedirektoratet viser til at dette har vore vellukka og at det er høg kvalitet i oppgåveløysinga.

I tillegg vil skatterekneskapen kunne først meir effektivt. Ei landsdekkjande eining med ansvar for føring av skatterekneskapen inneber ei vesentleg effektivisering, med ein reduksjon frå 233⁵ til 60 årsverk. Det inneber ein reduksjon i årsverk på heile 74 pst. I tillegg vil ein omfattande reduksjon i mengda transaksjonar og avstemmingar i rekneskapen som følgje av ein landsdekkjande bankkonto føre til at føringa av skatterekneskapen blir meir effektiv. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund hevdar at innrapporterte årsverk kan avvike noko frå det som skatteoppkrevjaren reellt brukar på oppgåva. Departementet merkar seg dette, men vil påpeika at departementet må leggje til grunn dei tala som er innrapportert frå kvar enkelt kommune. Det har elles vore relativt små endringar i rapportert samla ressursbruk dei siste åra.

Å sentralisere skatterekneskapen vil samtidig gi store kompetente fagmiljø, og kommunane vil få ei spesialisert eining i Skatteetaten som vil gi dei same rapportane og inntektsoversiktene som i dag, og som i tillegg vil kunne tilby alle kommunar analysar til økonomiforvaltninga si. Skattedirektoratet viser i utgreiinga si til at for mange kommunar vil dette bli eit betre tilbod enn i dag. I tillegg blir det ein konto for innbetaling av skatt, noko som gjer rekneskapsføringa meir effektiv.

Forbetring innanfor dagens organisering

Høyringsinstansane sine synspunkt

24 kommunar argumenterer for at skatteoppkrevjinga kan bli betre, men at dette bør skje inn-

⁵ Årsverk brukt på skatteregnskap i 2014, innrapportert frå skatteoppkrevjar til Skatteetaten.

anfor dagens organisering. Fleire høyringsinstansar trekkjer fram at enkelte kommunar på eige initiativ har valt å organisere skatteoppkrevjinga i interkommunale ordningar og har gode erfaringar med dette. Skatteetatens Juristforbund understrekar likevel at sjølv om det finst samarbeidsordningar innanfor kontroll og innkrevjing mellom skatteoppkrevjarar i dag, er ordningane sårbare, basert på frivillig medverknad og avhengige av den enkelte kommune sin økonomi.

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund påpeikar at 90 av dei største kommunane i landet har over 70 pst. av alle innbyggjarane i landet. Dei aller fleste av desse kommunane er så store, eller samarbeider allereie om skatteinnkrevjing, at ytterlegare stordriftsfordelar synest urealistiske. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund hevdar at det derfor er rimeleg grunn til å tru at dei påståtte gevinstane til Skattedirektoratet allereie er i ferd med å bli realiserte og at store ytterlegare gevinstar ikkje er sannsynleg utan tap av proveny, rettstryggleik og tenestetilbod.

Finansdepartementet si vurdering

Det har dei siste åra vore ei god utvikling i omfanget av interkommunale løysingar for å løyse oppgåvene som ligg til skatteoppkrevjarfunksjonen, men det er framleis mange små miljø med variabel kompetanse. I tillegg vil ikkje effektane ved å samle arbeidsgivarkontrollen og Skatteetatens sitt kontrollmiljø kunne realiserast, og heller ikkje effekten av å samle føringa av skatterekneskapen i ei sentral eining. Dette blir også understreka av dei faglege råda om at dagens organisering i seg sjølv gir for små einingar til å utføre oppgåva på ein god måte. For mange kommunar vel å gjere oppgåva åleine, og får dermed små og sårbare fagmiljø. Dette gir på sikt ein risiko for at det kan bli vanskeleg å trekkje til seg og oppretthalde rett og nødvendig kompetanse på området. Det vil heller ikkje vere mogleg å realisere forenklingar for skattytar, jf. punkt «Forenkling og service til skattytarane» berre ved å auke bruken av interkommunale løysingar.

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund hevdar Skattedirektoratet sine påståtte gevinstar allereie er i ferd med å bli realiserte, og at store ytterlegare gevinstar ikkje er sannsynleg utan tap av proveny, rettstryggleik og tenestetilbod. Til dette vil Finansdepartementet påpeike at hovuddelen av gevinsten ikkje kjem som stordriftsfordelar eller på grunn av færre kontor, men

fordi dagens organisering med delt kommunalt og statleg ansvar fører til ei rekkje unødvendig tunge rutinar og dobbeltarbeid.

Skatteetaten har i styringsdialogen med kommunane i fleire år prøvd å få til felles prioriteringar og satsingar innanfor ulike område basert på risikobasert kontrollutplukk. Erfaringane til etaten er at ei heilskapleg kontrollsatting der arbeidsgivar kontroll inngår, ikkje har vore mogleg med dagens fragmenterte organisering og svake styringsmodell, der det er opp til den einskilde kommune å prioritere kor mykje ressursar dei skal bruke på kontroll.

I løpet av dei siste åra har skatteoppkrevjarane fått felles IT-system for rekneskap, innkrevjing og kontroll (Sofie og KOSS). Desse systema legg til rette for større grad av lik handsaming, kvalitet og effektivisering. Sjølv med ei vesentleg auke i talet på interkommunale ordningar eller litt større kommunar vurderer departementet at det ikkje er fullt ut mogleg å utnytte dei effektiviserings- og samordningsmoglegheitene som dagens IT-system gir.

Arbeidsrettslege og personalmessige tilhøve

Skattedirektoratet sin rapport inneheld ei vurdering av arbeidsrettslege og personalmessige tilhøve. Direktoratet viser til at ein ved overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen frå kommunane til Skatteetaten må gjere ei vurdering av om det skjer ei verksemdsoverdraging. Kvar einskild kommune med skatteoppkrevjarfunksjon må vurdere om kriteria og vilkåra for verksemdsoverdraging er til stades eller ikkje. Rettsleg sett vil dette kunne føre til at arbeidstakarar i dei ulike kommunane får ulike rettar med omsyn til om dei kjem inn under reglane om verksemdsoverdraging eller ikkje. Skatteoppkrevjinga er ulikt organisert frå kommune til kommune, og direktoratet sin rapport gir derfor ikkje ei heilt generell skildring av dei personalmessige følgjene. Om konsekvensen for tilsette i Skatteetaten viser direktoratet til at oppgåver knytt til styring og kontroll av skatteoppkrevjarfunksjonen vil falle bort, og at dette vil få følgjer for 71 tilsette. Direktoratet viser til at det er tenestemannslova som definerer kva for rettar og plikter desse vil få, og i den grad ein i samband med overføring av tilsette frå kommunane ikkje får overført eit tilstrekkeleg tal årsverk vil etaten tilby desse oppgåver som blir overført.

Skattedirektoratet viser i rapporten sin til at ein bør leggje vekt på gode personalprosessar, og at det er ein grunnleggjande føresetnad at omstil-

lingsarbeidet skal skje i nært samarbeid med dei tilsette og organisasjonane deira.

Høyringsinstansane sine synspunkt

Fleire høyringsinstansar uttaler seg om arbeidsrettslege og personalmessige tilhøve.

Delta forventar at det vidare arbeidet, dersom Stortinget vedtek forslaget, blir gjennomført i tett samarbeid med arbeidstakarorganisasjonane. Delta uttaler vidare at det å opprette eit samarbeidsutval tilsvarande det som blei nytta i samband med verjemålsreforma vil vere ein aktuell mal for eit slikt vidare arbeid.

Econa viser til at ein i utgreiinga frå Skattedirektoratet ikkje konkluderer på om det er reglane om verksemdsoverføring i arbeidsmiljølova som skal brukast i denne omorganiseringsprosessen, men at ein tilrår å overlata til den einskilde kommune å ta stilling til dette. Econa meiner dette vil føre til at dei tilsette kan risikere ulikt rettsleg utgangspunkt knytt til lønns- og arbeidsvilkåra sine, og for å unngå dette bør ein ta stilling til reglane om verksemdsoverdraging på overordna nivå. Econa uttaler vidare:

«Kapittelet om virksomhetsoverdragelse i utredningen gir ikke en korrekt og uttømmende beskrivelse av gjeldende rett på området. Blant annet er det ikke gitt at ansatte i kommunal sektor ikke har en valgtrett ved overføring, slik det slås fast på side 64. Beskrivelsen av hva som ligger i begrepet «selvstendig enhet» i punkt 13.1.2 er ikke juridisk korrekt, og det er ikke slik at en virksomhet kan organisere seg bort fra identitetskravet slik det synes å være fremstilt i beskrivelsen av dette. Ved innplassering, er det heller ikke slik at det kun er vurderingen av hvem som er best kvalifisert til stillingen som skal være førende. I tillegg er det klare utgangspunkt at overtallighetsvurderingen må tas etter overdragelsen og ikke før.»

Econa meiner at det må gjerast ein grundig gjennomgang av dei juridiske og personalmessige følgjene av denne overføringa. Econa meiner òg at det tidsmessig skal halde hardt å få ein tilstrekkeleg god og grundig prosess, og meiner at dette må prioriterast framfor å få ein ny organisasjon i hamn innan årsskiftet.

Juristforbundet-Kommune viser til at tilsette i staten blir trekte 2 pst. i lønn kvar månad i pensjonssparing i Statens Pensjonskasse, medan i Oslo kommune sitt tariffområde betalar kommunen inn pensjonspremie utan at dette blir trekt av

lønna til den tilsette. Juristforbundet-Kommune føreset at dette blir kompensert, og viser til at det er uakseptabelt at tilsette skal gå ned i lønn og få dårlegare pensjon ved å bli overførte til staten.

KS uttaler mellom anna at:

«Staten må ta hovedansvar for å gjennomføre virksomhetsoverdragelsen, herunder ta ansvar for de som blir overtallige. Dette innbefatter også eventuelt omplassering til andre stillinger i staten».

KS viser vidare til at Skattedirektoratet ikkje har gjort ei fullstendig kartlegging av talet på tilsette som arbeider med skatteinnkrevjing. Mellom anna er det usikkerheit knytt til tilsette som dels jobbar med skatteinnkrevjing og dels med kommunale oppgåver. KS meiner at staten må utføre ei detaljert kartlegging av talet på personar og årsverk i god tid før ei eventuell overføring.

Unio understrekar kor viktig det er at rettane til dei tilsette blir varetekne fullt ut både i samsvar med lov og avtaleverk, og at ein må sikre forsvarlege prosessar for å ta hand om eventuelt overtallige tilsette. Fagforbundet og Norsk Tenestemannslag peikar på at ein forventar at det eventuelle vidare arbeidet blir gjennomført med eit partssamansett utval og at ein gjer eit godt og detaljert kartleggingsarbeid i kvar einskild kommune. Dei krev at det blir oppretta eit samarbeidsutval etter same mal som verjemålsreforma.

Oslo kommune uttaler:

«Dersom Stortinget vedtar statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen vil Oslo kommune bidra til en så ryddig prosess som mulig. Oslo kommune forutsetter at regelverket om virksomhetsoverdragelse blir fulgt fullt ut. Det vil være statens hovedansvar at overføringen skjer på en måte som ivaretar arbeidstakerne på en god måte, herunder må staten ta ansvar for dem som blir overtallige.»

Finansdepartementet varsla i september 2014 at dei ville invitere hovudsamanslutningane og aktuelle arbeidsgivarar til eit samarbeidsorgan etter mal av gjennomføringa av vergemålsreforma. Dei aktuelle hovudsamanslutningane og arbeidsgivarane på kommunal side ønska ikkje å etablere eit slikt samarbeidsutval før Stortinget eventuelt vedtek ei overføring. Skatteetatens Landsforening viser til at dei som fagforeining er svært opptekne av dei personalmessige konsekvensane som følgjer av ei eventuell overføring. Skatteetatens Landsforening uttaler:

«I så måte er vi skuffet over at samarbeidsutvalget, som nettopp skulle se på slike forhold, ikke ble opprettet som planlagt. I tråd med intensjonen med samarbeidsutvalget legger Skatteetatens Landsforbund likevel til grunn at partene tilstreber gode løsninger, både for den enkelte medarbeider og kommunene som arbeidsgiver.»

Arbeids- og sosialdepartementet påpeikar at det er viktig å stadfeste kven som skal ha ansvaret for å betale framtidige pensjonskostnader knytt til pensjonsoppteninga i dei kommunale tenestepensjonsordningane for arbeidstakarane som blir overførte. Arbeids- og sosialdepartementet uttaler vidare at:

«Alternativene er enten de opprinnelige kommunale arbeidsgiverne eller staten. I lys av andre omstillingsprosessar der dette temaet har vore ei problemstilling, er det Arbeids- og sosialdepartementet si oppfatning at ansvaret i utgangspunktet bør ligge til dei tidlegare kommunale arbeidsgivarane.»

Finansdepartementet si vurdering

Finansdepartementet vil leggje vekt på gode personalprosessar, og det er ein grunnleggjande føresetnad at omstillingsarbeidet skal skje i nært samarbeid med dei tilsette og organisasjonane deira. Ein skal greie ut om følgjene for dei tilsette og planleggje eit omstillingsløp som involverer tillitsvalde for dei tilsette som overføringa får følgjer for. Departementet og Skattedirektoratet har i denne samanheng starta eit arbeid for å forberede ei overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen.

Departementet vil innanfor ramma av lov og avtalar invitere hovudsamanslutningane og arbeidsgivarane dette gjeld til å samarbeide om å gjennomføre overføringa av oppgåvene frå kommunane til staten, mellom anna med sikte på å informere arbeidstakarane dette vil få følgjer for. I prosessen vil ein leggje vekt på å gi informasjon, og departementet vil etablere eit samarbeidsorgan mellom partane tilsvarande det som blei etablert då verjemålsreforma blei gjennomført.

Økonomikompetanse og -styring i kommunane

Høyringsinstansane sine synspunkt

189 kommunar meiner endringa kan svekkje økonomikompetansen i kommunane, då skatteoppkrevjarane inngår i dei totale økonomiske fagmil-

jøa i kommunane og medverkar med viktig kompetanse.

Fleire høyringsinstansar, mellom anna Oslo kommune, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund og Fagforbundet trekkjer fram at endringa kan svekkje kommunane sin kontroll over og oppfølging av sitt eige inntektsgrunnlag. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund uttaler at kommunal skatteoppkrevjing er viktig for kommunane si styring, kompetanse og likviditet. Dei meiner samstundes at skatteoppkrevjarfunksjonen er eit viktig bidrag til den kommunale økonomistyringa og det økonomiske fagmiljøet i kommunane, og at nærleiken til kommunane sin eigen inntektsstraum gjer det mogleg å fange opp avvik frå forventa skatteinngang raskare enn ein greier på nasjonalt plan. Juristforbundet-Kommune uttaler at kommunane har eit stort behov for rapportar og analysar som gjeld skatteinntektene til kommunane. Juristforbundet meiner at det er tvilsamt om kommunen vil behalde den same oversikta over skatteinntektene ved endra organisering, og er uroleg for om Sofie vil takle det rapportbehovet kvar einskild kommune har.

Fleire kommunar og KS uttaler at ei overføring vil avgrense kommunane si moglegheit til god kommunal likviditetsstyring, og gjennom dette òg avgrense kommunane si evne til å innfri pliktene sine ved forfall ved at kommunen ikkje lenger kan styre gjennomføringa av forskot på periodisk oppgjer. Det blir hevda at dette kan gi eit rentetap for kommunesektoren på 150-200 mill. kroner årleg.

Delta meiner den tette kontakten mellom kommunane sine økonomiavdelingar og dei som jobbar med skatterekneskap gjer at utbetaling av forskot til kommunane kan skje veldig raskt, og meiner overføringa kan føre til at kommunane sin likviditet blir dårlegare. Fagforbundet peikar òg på at det ikkje er gunstig at skatterekneskapen blir skild frå dei andre fagområda (innkrevjing, rettleiing og arbeidsgivarkontroll), då desse utfyller kvarandre og har gjensidig nytte av eit tett og nært samspel i det daglege arbeidet.

Unio understrekar at skatteoppkrevjarane har høg kompetanse som det har teke lang tid å opparbeide, og som er viktig å oppretthalde på dei kommunale økonomiavdelingane. Unio meiner det økonomiske fagmiljøet i kommunane vil bli skadelidande, og at disse konsekvensane ikkje er tilstrekkeleg utgreidde i rapporten. Fagforbundet påpeikar at forslaget til ny organisering allereie har ført til at dei tilsette kjenner seg utrygge, og at dei som vel å søkje ny jobb ofte er dei med høgast kompetanse og stor breidde i erfaringa. Forslaget

har derfor ein uheldig effekt uavhengig av kva vedtak Stortinget gjer, ved at sektoren blir tappa for arbeidskraft.

Skodje kommune, som er positiv til overføringa, uttaler at ut frå deira erfaringar kan dei ikkje sjå at ei statlegjering av skatteinnkrevjinga skal gi nokon negative konsekvensar for kommunane. Kommunen har ut frå ei målsetting om å redusere eigne produksjons- og transaksjonskostnader avvikla eiga skatteoppkrevjing og overført ho til Ålesund kommune. Skodje kommune peikar på at avvikling av eigen skatteoppkrevjar har vore ein suksess. Kommunen viser til at kompleksiteten i eigen organisasjon har blitt redusert, noko som igjen har frigjort eigne ressursar, samstundes som kvaliteten på skatteoppkrevjinga har blitt oppretthalde og delvis forbetra.

Finansdepartementet si vurdering

Finansdepartementet vurderer at økonomimiljøa i kommunane ikkje vil bli vesentleg svekt som følge av at skatteoppkrevjaroppgåvene blir overførte til Skatteetaten. Enkelte kommunar har dessutan interkommunale ordningar for økonomistyringsfunksjonane, og mange nyttar private inkassobyrå til innkrevjing av kommunale krav eller har egne IT-systemer for innkrevjing. Det er òg grunn til å rekne med at økonomimiljøa i kommunane vil bli styrkte gjennom kommunereforma. KS sin utredning «*Konsekvenser av regjeringens forslag om overføring av skatteoppkrevjinga fra kommunene til staten*»⁶ har mellom anna undersøkt om ei overføring vil føre til at kompetansen til kommunane på det kommunale innkrevjingsområdet blir svekte og at kostnadene aukar, mellom anna som følge av at det oppstår ulemper ved smådrift. Utgreiinga konkluderer med at hypotesen om behov for økt bemanning på innkrevjing av kommunale krav ikkje kan stadfestas.

Finansdepartementet vurderer at det ikkje er grunn til uro for at økonomifunksjonen i kommunane skal miste informasjon dei i dag får frå skattekneskapsmiljøet sitt om skatteinntekter, fordelingsoppgjer, prognosar for skatteinngang med meir. Kommunen skal òg ved den nye organiseringa få dei opplysningane dei treng for å kunne følgje opp skatteinntektene til kommunane og ha ei god økonomistyring. Skatteetaten skal opprette

eit eige miljø som skal hjelpe og følgje opp kvar einskild kommune sitt behov for rapportar.

Departementet har merka seg at ein i utgreiinga frå KS nevnt ovenfor òg viser til at kommunane i liten grad bruker informasjon frå skatteoppkrevjaren når dei budsjetterer i skatteinngangen, men heller nyttar prognosemodellen til KS, Telemarksforskning og statsbudsjettet. Alle kommunane som er intervjuet, viser likevel til at dei bruker rapporten som skatteoppkrevjarane utarbeider kvar månad, men meiner at han ikkje er avgjerande i eit styringsperspektiv.

Nokre av høyringsinstansane ser med uro på at kommunane ikkje lenger kan styre på gjennomføring av forskot på periodisk oppgjer, men departementet viser til at Skattedirektoratet i sitt forslag vil erstatte dette med ei ny type ordning: «*For å effektivisere arbeidet med forskuddsdeling bør det etableres systemfunksjonalitet for (automatisk) maskinell beregning og utbetaling av forskudd på periodisk oppgjer til kommunene og fylke på fastsatte tidspunkt i perioden.*» Dei fleste større kommunane får forskot på periodisk oppgjer (overføre skatteinntekter forskotsvis i skattemånaden) ein eller fleire gonger per periode. Statistikk over kommunane si forskotsdeling for rekneskapsåret 2014 viser at 201 kommunar ikkje forskotsfordelte, medan 227 kommunar forskotsfordelte ein eller fleire gonger i løpet av året. Utgreiinga til KS viser til at «*Dersom man legger opp til forskudd to ganger i måneden og avregning den 2. i måneden etter vil kommunene som i dag er «flinke» og utøver en aktiv finansforvaltning, ikke tape på en eventuell overføring av skatteinnkrevningen.*»⁷ Departementet føreset at ein framleis skal kunne rekne ut og betale ut forskot på periodisk oppgjer også etter at skatteoppkrevjarfunksjonen er overført, slik at kommunen framleis kan styre på gjennomføringa av dette og unngå ev. rentetap. Departementet meiner at det bør vurderast rutinar som sikrar ei forskotsdeling med ein frekvens som ligg opp til det den einskilde kommunen har i dag.

Innkrevjing av kommunale krav

Høyringsinstansane sine synspunkt

150 kommunar argumenterer i høyringsfråsegningene sine for at endringa vil gi mindre effektiv innkrevjing av kommunale krav, og viser til at skatteoppkrevjarfunksjonen er viktig for denne inn-

⁶ «Konsekvenser av regjeringenes forslag om overføring av skatteoppkrevjinga fra kommunene til staten», KS FoU-prosjekt nr. 144038, 30. januar 2015.

⁷ I utgreiinga presiserer ein at undersøkingane er gjort i eit avgrensa tal kommunar, og at ein derfor må ta høgde for at det kan vere ein større del som overfører forskot meir enn ein gong per månad enn det som er funne i utgreiinga.

krevjinga. Fleire kommunar og mellom anna KS viser til at skatteoppkrevjarane sin bruk av særnamskompetanse er eit svært effektivt verkemiddel i kommunane si innkrevjing av kommunale krav og avgifter, samtidig som det sparer innbyggjarane for vesentlege beløp i innkrevjingsgebyr.

Juristforbundet-Kommune hevdar at mindre kommunar med små skatteoppkrevjarkontor kan miste medarbeidarane sine med innkrevjingskompetanse dersom skatteoppkrevjarfunksjonen blir overført til Skatteetaten. Ein viser til at desse kommunane kanskje berre har ein jurist som arbeider med både skattekrav, kommunale krav og med dei andre oppgåvene av juridisk karakter kommunane har. Vidare hevdar Juristforbundet at dei som jobbar med kommunal innkrevjing ved dei store kemnerkontora i dag vil miste fagmiljøet sitt, og at dette kan få konsekvensar for kommunen ved at det kan bli vanskelegare å rekruttere og behalde god fagkompetanse.

Justis- og beredskapsdepartementet har til forslaget om at kommunane framleis skal ha særnamskompetanse for kommunale krav uttalt:

«Når skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten, kan det reises spørsmål om det på kommunalt hold kan opprettholdes tilstrekkelig kompetanse til å utøve en særnamsfunksjon for disse kravene på tilfredsstillende vis. Det synes derfor å være grunn til å vurdere om tvangsinnndrivelsen av slike krav også kunne overtas av Skatteetaten, eventuelt direkte av Statens innkrevningssentral på samme måte som mange statlige krav, eller overlates til det alminnelige namsapparatet.»

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler vidare at registreringa av utleggsforretningar i Lausøyregisteret er viktig for å sikre betre samordning av utleggstrekk og betre kredittopplysningsgrunnlag, og foreslår at ein nyttar høvet til å ta initiativ til at utlegg i kommunale krav og avgifter blir teke inn i utleggsdatabasen og Lausøyregisteret. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler òg at dersom «*tvangsinnndrivelsen av slike krav ble overtatt av Skatteetaten, eventuelt direkte av Statens innkrevningssentral, eller overlatt til det alminnelige namsapparatet, ville dette problemet lett være løst.*»

Finansdepartementet si vurdering

Av dei 150 kommunane som har trekt fram argumentet om mindre effektiv innkrevjing i hørings-

fråsegna si, har berre 55 på spørsmål i ei undersøking i samband med Skattedirektoratet si utgreiing stadfesta at skatteoppkrevjaren sin kompetanse og ressursar også blir nytta i arbeidet med kommunale krav. I tillegg har mange kommunar sett innkrevjinga av kommunale avgifter og gebyr ut til private selskap, eller dei har eit interkommunalt samarbeid. Finansdepartementet si vurdering er at dette kan tyde på at oppkrevjing av statlege krav i liten grad er viktig for dei fleste kommunar sin kompetanse på innkrevjing av kommunale krav, og at ein god del av kommunane allereie i dag har løysingar for å sikre at dei kan krevje inn kommunale krav og avgifter på ein effektiv måte.

Finansdepartementet foreslår likevel at kommunane beheld særnamsmyndigheita og den motrekningstilgangen som dei i dag har når dei krev inn kommunale krav. Til Justis- og beredskapsdepartementet sin merknad om at det kan reisas spørsmål ved om kommunane kan oppretthalde tilstrekkeleg kompetanse til å utøve ein særnamsfunksjon for kommunale krav og avgifter, vil departementet påpeike at kommunane framleis kan velje å setje tvangsinnkrevjinga av krava ut til dei alminnelege namsstyresmaktene. Det er i dag varierende korleis kommunane organiserer innkrevjinga av kommunale krav og avgifter. Mange kommunar nyttar dei alminnelege namsstyresmaktene ved tvangsinnkrevjinga, og fleire kommunar set òg anna innkrevjing ut til private selskap eller har eit interkommunalt samarbeid. Fleire kommunar byggjer større fagmiljø for å ta hand om desse oppgåvene sjølve gjennom interkommunalt samarbeid, og det er grunn til å rekne med at desse fagmiljøa vil bli styrkt ytterlegare gjennom kommunereforma. Det må etter departementet si oppfatning følgjeleg vere opp til den einskilde kommune å avgjere om dei skal gjera seg nytte av særnamsmyndigheita, og under dette å vurdere om kommunen har tilstrekkelege ressursar for å handtere oppgåva på ein tilfredsstillande måte. Departementet foreslår derfor at dei lovene som i dag gir skatteoppkrevjaren myndighet til å krevje inn kommunale krav etter reglane for innkrevjing av skatt, blir endra slik at den myndigheita som desse føresegnene i dag legg til skatteoppkrevjaren framleis kan utøvast av kommunen, jf. nærare om dette under punkt 14.4.

Departementet vil til Justis- og beredskapsdepartementet sin merknad om å registrere utlegg i kommunale krav og avgifter i utleggsdatabasen og Lausøyregisteret, påpeike at dette må vurderast uavhengig av forslaget om å overføre skatteoppkrevjinga til Skatteetaten.

*Skatteutvalsordninga**Høyringsinstansane sine synspunkt*

Skatteutvalet i Skatt nord og skatteutvala i Skatt øst, Skatt sør og Midt-Norge uttaler at forslaget om å leggje ned skatteutvala fører til at ein forlèt «*et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning og rettssystem, at viktige beslutninger for borgerne skal tas av likemenn*» og at dei uhilda og skjønsmessige vurderingane til dei folkevalde med dette blir erstatta av vurderingane til sakshandsamarar. Skatteutvalet i Skatt nord og fleirtalet i skatteutvala i Skatt øst, sør og Midt-Norge meiner dette er urovekkjande. Skatteutvala uttaler vidare følgjande:

«Det trygger legitimiteten til skattesystemet at det ikke bare er skatteeksperter og saksbehandlere som kan vurdere den enkelte borgers økonomiske og skattemessige situasjon.

Et skatteutvalg kan i større grad oppleves som uhildet for skyldneren. Det at skattekontoret selv skal håndtere disse sakene kan fort svekke tilliten til skattemyndighetene. Avstanden mellom Skatteetat og – kontor er ikke lang, og inntrykket av at «bukken passer havresekken» blir nærliggende.

Vi vil derfor sterkt anbefale at en beholder de regionsvise skatteutvalgene.

Vi deler Skattedirektoratets mål om effektiv saksbehandling, likebehandling og mulighet for klageadgang, som skatteyterne ikke har etter skatteutvalgenes beslutninger i nåværende ordning. Imidlertid mener vi dette fint kan løses samtidig som en opprettholder demokratisk oppnevnte skatteutvalg.»

Ski kommune er òg negative til forslaget og uttaler:

«Det er viktig at den folkevalgte vurderingen ved spørsmål om ettergivelse av skatt grunnet sosiale forhold videreføres. Skatteutvalgenes mandat bør styrkes ved at de blir klageorgan for den første administrative avgjørelsen, og at en vurderer å oppheve beløpsgrensen som nå er en skranke for den folkevalgte prøvingsretten av de administrative vurderinger.»

Skatteetatens Juristforening (SJ) er positive til forslaget og uttaler:

«SJ støtter forslaget om å legge ned de regionale skatteutvalgene og etablere en ren forvaltningsmessig behandling også av søknader om

lempning av hensyn til skyldneren. Vi mener det vil styrke borgernes rettssikkerhet ved at det etableres en administrativ klageadgang også for de saker der skatteutvalgenes vedtak frem til nå ikke har kunnet påklages. En positiv konsekvens ved å endre ordningen er at det etter all sannsynlighet vil føre til kortere saksbehandlingstid siden all saksbehandling skjer i en instans. I dag skal søknaden fremmes for skatteoppkreveren som saksbehandler søknaden og sender innstilling til skattekontoret. Skattekontoret forbereder så saken for skatteutvalget som treffer vedtak dersom beløpet er under kr 200.000. Er beløpet over kr 200.000 gir skatteutvalget innstilling og vedtak treffes av skattekontoret. I de tilfeller der skattekontoret er vedtaksinstans vil det være klageadgang på vedtaket, noe som ikke er tilfellet der skatteutvalget treffer vedtak.»

Vurderingar og forslag frå departementet

Ordninga med at skatteutvala skal handsame søknader om betalingsutsetjing og betalingsnedsetjing (lemping) i skattesaker har tradisjonelt vore grunnlagt med behovet for folkevalt innsyn og kontroll med skattebetalinga. Til dette vil departementet påpeike at det ved vurderinga av om ein skal gi lemping av skatt etter skattebetalingslova § 15-1 skal utøvast eit ordinært forvaltningsskjøn. Ved at ein har klagerett over avgjerdene som innkrevjingsstyresmaktene tek, blir det lagt til rette for forvaltningskontroll av avgjerdene.

Stadig fleire saker om lemping av skatt som tradisjonelt har blitt handsama av skatteutvala, blir i dag handsama og avgjort etter reglane i gjeldsordningslova. Dette har ført til ein nedgang i talet på saker for skatteutvala og inneber at utvala sine medlemmer får eit meir snevert erfaringsgrunnlag. Medlemmene i skatteutvalet blir valde kvart fjerde år, noe som gjer at skatteutvalet si samansetjing ofte blir endra. Dette kan føre til at skatteutvalet over tid ikkje har den kunnskapen og erfaringa som er ein føresetnad ved handsaming av sakene. Dette vil igjen føre til ein auka risiko for ulik handsaming og at rettstryggleiken for skattytar ikkje blir teken hand om på ein god nok måte.

Oppfatninga til departementet er derfor at ein tek betre hand om omsynet til likskap og rettstryggleik ved å leggje avgjerdsmyndigheita til innkrevjingsstyresmaktene. Desse handsamar allereie i dag søknader om lemping av skattekrav som overstig 200 000 kroner og lemping av meirverdiavgift m.m. av omsyn til skyldnaren. Omsy-

net til likskap og rettstryggleik vil òg bli betre vareteke ved ei slik forvaltningsordning enn i dag, ettersom det er klagerett over vedtak som innkrevjingsstyringsmakta gjer i første instans. Vidare vil skyldnaren få færre instansar å forhalde seg til, noko som vil leggje til rette for at sakene kan bli handsama raskare. Departementet foreslår etter dette at skatteutvala ikkje lenger skal handsame skattesaker etter skattebetalingslova. Forslaget medfører at ein må gjere enkelte endringar i skattebetalingslova § 3-3 første ledd og § 15-1 tredje ledd, jf. nærare om dette nedanfor under punkt 14.4.

14.2.4 Departementet sitt forslag til lokalisering og årsverk

Departementet vurderer Skattedirektoratet sitt forslag til lokalisering, jf. punkt 14.2.2, som godt.

Fleire av høyringsfråsegnene, mellom anna Unio, Skatterevisorenes forening, Norsk Tenestemannslag Skatt og Skatteetatens Landsforbund har uttalt at det foreslåtte talet på årsverk til oppgåva bør aukast. Departementet er nøgd med at det i Skattedirektoratet sitt forslag ligg inne ei styrking av arbeidsgivarkontrollen på 29 årsverk. Finansdepartementet foreslår likevel å styrkje arbeidet mot svart økonomi ytterlegare.

Enkelte høyringsfråsegner, mellom anna frå Norsk Tenestemannslag og Skatteetatens Landsforbund, viser òg til at Skattedirektoratet sitt forslag om å leggje oppgåvene til totalt 27 kontor er for få kontor. Mellom anna for å sikre kompetansesarbeidsplassar enda fleire stader foreslår departementet nokon fleire kontor enn det direktoratet har foreslått. I tillegg til dei 27 kontora i direktoratet sitt forslag, foreslår Regjeringa kontor på Finnsnes, Voss, Lyngdal, Eid, Røros og Leira i Valdres. For å skape gode fagmiljø er desse kontora lagt til stader der Skatteetaten i dag allereie har kontor, og dette vil sikre at etaten sine kontor på desse stadene blir oppretthalde. Departementet foreslår òg å styrkje kontoret i Kristiansund med fleire arbeidsplassar.

Samanlikna med Skattedirektoratet sitt forslag foreslår Finansdepartementet nokre færre årsverk i Lillestrøm, Hamar, Lillehammer, Drammen, Grimstad, Stavanger, Bergen og Trondheim. Samla sett foreslår Finansdepartementet å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 30 årsverk. Samla tal på årsverk til skatteoppkrevjaroppgåver blir då auka frå 985 i Skattedirektoratet sitt forslag til 1 015 i Finansdepartementet sitt forslag.

Tabell 14.2 gir ei samla oversikt over departementet sitt forslag til bemanning og lokalisering

av skatteoppkrevjarfunksjonen sine oppgåver organisert i Skatteetaten.

14.2.5 Økonomiske og administrative følgjer

Kommunane har rapportert at det blei nytta 1 411 årsverk til oppgåver med skatteoppkrevjarfunksjonen i 2013. Skattedirektoratet har nytta dette anslaget i si utgreiing. For 2014 har kommunane rapportert at det blei nytta 1 374 årsverk til skatteoppkrevjing. I tillegg nyttar Skatteetaten 71 årsverk til fagleg oppfølging av dei kommunale skatteoppkrevjarane. Samla ressursbruk i 2014 for skatteoppkrevjarane og Skatteetaten til oppgåver med skatteoppkrevjing var 1 445 årsverk.

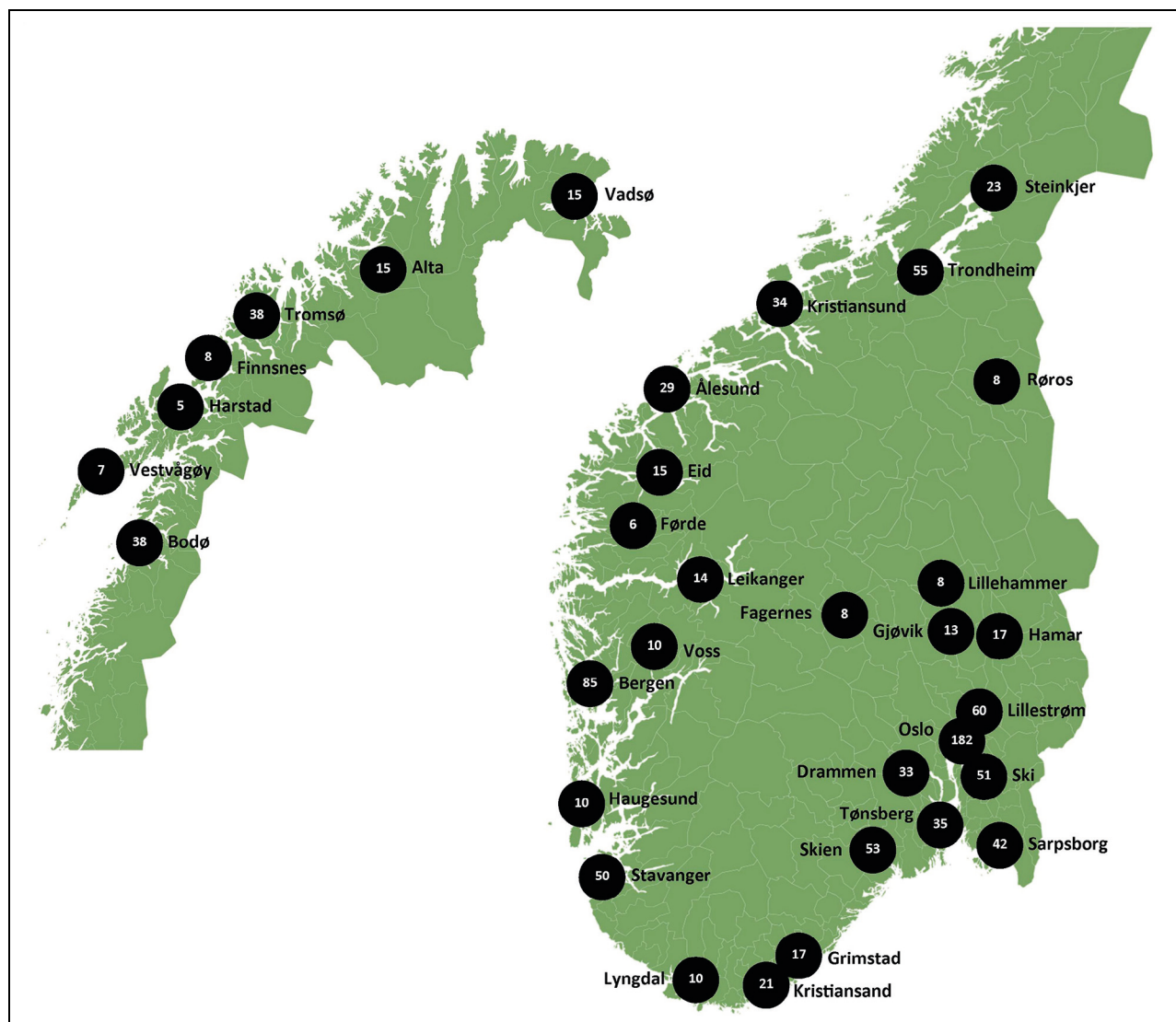
Skattedirektoratet si utgreiing og forslag til organisering viser at skatteoppkrevjinga kan løysast med 985 årsverk. Dette er 526 årsverk færre årsverk enn det som blei nytta i 2013. Samtidig foreslår direktoratet å styrkje arbeidsgivarkontrollen med 29 årsverk, noko som reduserer den samla innsparinga til netto 497 årsverk. Denne innsparinga, saman med innsparing på kontorplass- og systemkostnader, gir i Skattedirektoratet si utgreiing totalt ei samla innsparing på om lag 370 mill. kroner årleg.

Departementet foreslår ei ytterlegare styrking av arbeidsgivarkontrollen, og samanlikna med Skattedirektoratet sitt forslag blir talet på årsverk auka med 30. Dette inneber at oppgåvene skal løysast i Skatteetaten med 1 015 årsverk, inkludert styrking av arbeidsgivarkontrollen med 59 årsverk. Kommunane har òg rapportert lågare ressursbruk i 2014 enn ressursbruken i 2013 som låg til grunn i Skattedirektoratet si utgreiing. Totalt inneber dette at talet på årsverk til skatteoppkrevjinga blir redusert med 430 årsverk. Total innsparing ved forslaget er berekna til om lag 360 mill. kroner årleg. Netto innsparing, inkludert den foreslåtte styrkinga av arbeidsgivarkontrollen på totalt 59 årsverk, blir om lag 320 mill. kroner.

For Skatteetaten vil forslaget medføre kostnader til lønn og ulike administrative tenester for 1 015 årsverk. Regjeringa legg opp til å kome tilbake til forslag til rammeoverføring frå kommunane til Skatteetaten og realisering av gevinstar i Prop. 1 S (2015–2016).

I tillegg vil ikkje etaten lenger ha kostnader til godtgjersle til skatteutvalsmedlemmene. Samla utgjør dette 1,9 mill. kroner årleg.

Overføring av skatteoppkrevjarfunksjonen med verknad frå 1. januar 2016 vil medføre utgifter i 2015 og 2016 til førebuing og gjennomføring av overføringa. Utgiftene gjeld hovudsakleg ein-



Figur 14.2 Regjeringa sitt forslag til lokalisering

Kjelde: Finansdepartementet.

gongskostnader til kontorplasser, utstyr og tilpassing av IT-systemer. Desse kostnadene er nærare omtalt i Prop. 119 S (2014–2015).

Kommunane har også ansvar for å krevje inn og rekneskapsføre kommunale krav. Desse oppgåvene skal framleis vere kommunale. Kommunane skal framleis ha særnamskompetanse for desse krava, som skatteoppkrevjarane i dag kan krevje inn etter reglane i skattebetalingslova. Ei overføring vil derfor ikkje gjere det vanskelegare eller meir kostbart for kommunane å drive innkrevjing av kommunale krav.

Næringsdrivande, arbeidsgivarar og skattyttarar vil få ein etat å ta stilling til, uavhengig av om det gjeld pågåande kontroll, skattesak eller betaling. Til dømes vil ei heilskapleg handsaming spare skyldnaren for kostnader, ved at ei samordning av krava vil gi færre utleggsforretningar.

Ei samordna innkrevjing av meirverdiavgift og skattar/avgifter vil vere ressursparande for domstolane. Det vil i stor grad dreie seg om dei same skyldnarane: Dersom ein skuldar meirverdiavgift, skuldar ein normalt skatt og avgifter òg. Samordninga vil redusere talet på konkurskrav, då ein kan setje fram eitt krav for dei samla krava, framfor to krav slik systemet er i dag. Arbeidet til domstolane blir òg enklare ved at dei får ein aktør å ta stilling til, og ikkje to som i dag.

PwC har gjennomført ein samfunnsøkonomisk analyse av samordninga av skatte- og avgiftsforvaltninga, jf. omtale i kap. 14.1.2.⁸ Analysen viser at reforma for samordning av skatte- og avgiftsforvaltninga er samfunnsøkonomisk svært lønnsam. Dei prissette verknadene er utrekna til om lag 7,4 mrd. kroner i netto noverdi over analyseperioden på 15 år. Ei overføring av skatteoppkrevjarfunksjo-

Tabell 14.2 Departementet sitt forslag til bemanning og lokalisering av skatteoppkrevjarfunksjonen sine oppgåver organisert i Skatteetaten

Fylke	Stad	Årsverk	
		Forslag Skattedirektoratet	Forslag Finansdepartementet
Østfold	Sarpsborg	42	42
Akershus	Lillestrøm	70	60
	Ski	51	51
Oslo	Oslo ¹	182	182
Hedmark	Hamar	25	17
Oppland	Lillehammer	12	8
	Gjøvik	13	13
	Leira i Valdres		8
Buskerud	Drammen	38	33
Vestfold	Tønsberg	35	35
Telemark	Skien	53	53
Aust-Agder	Grimstad	21	17
Vest-Agder	Kristiansand	21	21
	Lyngdal		10
Rogaland	Stavanger	55	50
	Haugesund	10	10
Hordaland	Bergen	95	85
	Voss		10
Sogn og Fjordane	Leikanger	14	14
	Førde	6	6
	Eid		15
Møre og Romsdal	Ålesund	29	29
	Kristiansund	9	34
Sør-Trøndelag	Trondheim	63	55
	Røros		8
Nord-Trøndelag	Steinkjer	23	23
Nordland	Bodø	38	38
	Vestvågøy	7	7
Troms	Tromsø	38	38
	Harstad	5	5
	Finnsnes		8
Finnmark	Alta	15	15
	Vadsø	15	15
Landet		985	1 015

¹ I talet på årsverk for Oslo er det inkludert 17 årsverk til administrative oppgåver i Skattedirektoratet.

Kjelde: Finansdepartementet.

nen gir eit stort bidrag til den samla lønnsemda av reforma med 4,6 mrd. kroner.

PwC trekkjer òg fram ei rekkje ikkje-prisette verknader som bidreg i positiv retning for den samfunnsøkonomiske lønnsemda av reforma. Desse effektane er vurderte ut frå kva som er regjeringa sitt føremål med reforma: styrka arbeid mot svart økonomi, redusert ressursbruk, forenkling, betre grensekontroll og betre rettstryggleik. Analysen slår fast at reforma har positive konsekvensar for alle desse områda. Administrative innsparingar i dialogen med det offentlege og likare handsaming er viktige ikkje-prisette verknader som vil følgje av endra organisering. I analysen trekkjer ein òg fram at det blir lettare å sikre at like tilhøve blir likt handsama for alle skattyttarar og avgiftspliktige, uansett kvar ein bur i landet. Verksemdar eller privatpersonar som slit med å vareta pliktene sine overfor skatte- og avgiftsstyresmaktene slepp i tillegg å gå i dialog med fleire offentlege etatar.

Analysen konkluderer med at reforma vil gi styrka arbeid mot svart økonomi. Årsaka er betre risikoforståing og meir effektiv kontroll. Dette oppnår ein mellom anna gjennom ei sterkare kopling mellom styresmaktene si kontrollverksamnd av innførsel og utførsel, og andre kontrolltiltak innanlands, herunder arbeidsgivarkontrollen. Rapporten påpeikar at ein effektiv kamp mot svart økonomi bidreg samfunnsøkonomisk til mindre konkurransevridning i næringslivet og styrkjer legitimiteten til skattesystemet og tilliten til forvaltninga.

14.3 Overføring av forvaltninga av særavgifter for registrerte avgiftspliktige verksemdar og for motorvognavgiftene til Skatteetaten

14.3.1 Innleiing

Departementet foreslår enkelte endringar i særavgiftslova, motorkøyretøy- og båtavgiftslova, meirverdiavgiftslova og alkohollova. Bakgrunnen er at forvaltninga av særavgifter for registrerte avgiftspliktige verksemdar og motorvognavgiftene skal overførast frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten frå 1. januar 2016. Overføring av forvaltninga av særavgifter for ikkje registrerte avgiftspliktige reiser fleire spørsmål om ansvars- og oppgåvefordelinga mellom Toll- og avgiftseta-

ten og Skatteetaten. Forslag til regelendringar blei sendt på høyring 12. mai 2015, saman med forslag til regelendringar som følgje av overføring av forvaltninga av innførselsmeirverdiavgifta til Skatteetaten. I høyringsnotatet foreslår ein at endringane skal gjelde frå 1. januar 2017. Ein viser til nærare omtale av overføring av særavgiftsforvaltninga og forvaltninga av meirverdiavgift ved innførsel frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten i punkt 14.1. For dokumentavgifta viser ein til eiga omtale i punkt 14.1.

14.3.2 Om særavgifter og Toll- og avgiftsetaten si forvaltning

Særavgifter er indirekte skattar som ein legg på bestemte varer, utslepp eller registreringar. Særavgiftene blir fastsette av Stortinget gjennom årlege plenarvedtak og er regulert av kortfatta gjennomføringslover som særavgiftslova og motorkøyretøy- og båtavgiftslova. Utfyllande reglar om særavgiftene er gitt i forskrift. Forvaltninga av særavgiftene ligg under Toll- og avgiftsetaten. I dette ligg at Toll- og avgiftsetaten har ansvaret for fastsetjing, innkrevjing, kontroll, klagehandsaming og utvikling av regelverket.

Dei fleste særavgifter er knytt til nærare bestemte varer. Det er særavgiftslova og særavgiftsforskrifta som regulerer desse såkalla vareavgiftene. Avgiftsplikta oppstår ved innførsel av varer eller ved innanlandsk produksjon av varer. Produksjon av avgiftspliktige varer kan berre skje hos registrerte verksemdar. Søknad om registrering skal sendast til tollregionen. Importørar av avgiftspliktige varer som har plikt til å registrere seg i meirverdiavgiftsregisteret, kan søkje tollregionen om å bli registrerte som særavgiftspliktige. For verksemdar registrerte som særavgiftspliktige oppstår avgiftsplikta når ein tek vara ut frå lager. Registrerte verksemdar skal kvar månad sende avgiftsoppgåve til tollregionen, og samtidig rekne ut og betale skuldig avgift innan den 18. etter utgangen av månaden. Dette inneber at særavgifter for registrerte avgiftspliktige, på same måte som meirverdiavgift i det innanlandske systemet, blir fastsett gjennom sjølvdeklarering frå dei næringsdrivande.

Dersom ein importør av særavgiftspliktige varer ikkje er registrert som særavgiftspliktig, må særavgift tas med i tolldeklarasjonen og betalast ved innførselen saman med meirverdiavgift og eventuell toll.

Særavgiftslova og særavgiftsføresegna regulerer òg avgifter på utslepp (NO_x-avgift) og avgift på elektrisk kraft. Verksemdar som eig NO_x-avgifts-

⁸ «Samfunnsøkonomisk analyse – Samordnet Skatte- og Avgiftsforvaltning», 14. april 2015

pliktige anlegg, fartøy og luftfartøy har plikt til å registrere seg. Avgiftsplikta oppstår når utsleppet skjer. For avgift på elektrisk kraft oppstår avgiftsplikta ved levering til forbrukar. Avgiftsoppgåve skal sendast til tollregionen kvart kvartal, og verksemda skal samtidig rekne ut og betale skuldig avgift. Kontrollmyndigheita ligg til Toll- og avgiftsetaten.

Forvaltninga av motorvognavgiftene ligg òg under Toll- og avgiftsetaten. Desse avgiftene er regulerte i motorkøyretøy- og båtavgiftslova og tilhøyrande forskrifter. Plikt til å svare eingongsavgift oppstår som hovudregel ved første gongs registrering av køyretøyet i det sentrale motorvognregisteret. Verksemdar som melder motorvogn til registrering kan søkje tollregionen om å bli registrert som avgiftspliktig verksemd. For desse forfell avgifta til betaling den 18. i månaden etter at registreringa er utført. For andre må eingongsavgifta førehandsbetalast på grunnlag av tollstyresmaktene si utrekning av avgifta. Toll- og avgiftsstyresmaktene utfører kontroll av verksemdar og, saman med Statens vegvesen og politiet, kontroll av motorkøyretøy på vegen. Omregistreringsavgift oppstår ved omregistrering av motorvogn på ny eigar. Avgifta skal betalast til Toll- og avgiftsetaten eller til Statens vegvesen, medan Toll- og avgiftsetaten har myndigheit til å innvilge fritak og refusjon, og å utøve kontroll.

For køyretøy som er eller skal vere registrerte i motorvognregisteret skal det betalast årsavgift til tollregionen. Tollregionen kan på nærare vilkår innvilge fritak og refusjon. Tollregionen har, saman med regionvegkontoret og politiet, ansvar for å kontrollere køyretøy for betalt årsavgift. For tyngre køyretøy trer vektårsavgifta i staden for årsavgifta.

Toll- og avgiftsetaten har òg forvaltningsoppgåvene som følger av føresegn om avgiftsfri innførsel og mellombels bruk av utanlands registrert motorvogn i Noreg. Føresegna regulerer høve for personer som oppheld seg kort tid i Noreg til mellombels å innføre og bruke utanlands registrert motorvogn her i landet. Er vilkåra for mellombels bruk ikkje oppfylt oppstår plikt til å betale både eingongsavgift og innførselsmeirverdiavgift.

14.3.3 Vurderingar og forslag frå departementet

Forvaltninga av særavgifter som oppstår ved innanlandsk produksjon av varer m.m. skal overførast frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten frå 1. januar 2016. Tilsvarende gjeld forvaltning av særavgifter frå registrerte avgiftspliktige som innfører varer. Dette inneber at Skatteetaten får ansva-

ret for mellom anna å registrere særavgiftspliktige, ta imot særavgiftsoppgåver, utføre kontroll og krevje inn avgiftene. Skatteetaten får vidare ansvaret for å informere om avgiftene og omfanget av avgiftsplikta m.m., i tillegg til saks- og klagehandsaming og kontroll. Registrerte avgiftspliktige som innfører varer skal framleis deklarerare varene etter reglene i tollova, og varene vil bli gjenstand for ordinær grensek kontroll.

Skatteetaten skal òg ta over forvaltninga av motorvognavgiftene frå 1. januar 2016. Det inneber at Skatteetaten får ansvaret for mellom anna fastsetjing, klagehandsaming, å innvilge fritak og å utføre kontroll. Det er ikkje lagt opp til endringar i dei oppgåvene Statens vegvesen og politiet i dag utfører i samband med motorvognavgiftene. Finansdepartementet har sett i gong eit arbeid med sikte på at årsavgifta skal erstattast med ei avgift som skal påleggjast forsikringsselskapa ved sal av obligatorisk ansvarsforsikring for køyretøy, jf. punkt 14.1. Dette kan tidlegast setjast i verk frå 1. januar 2017, og forvaltningsansvaret for årsavgifta blir overført til Skatteetaten frå 1. januar 2016. Einskilde oppgåver knytt til særavgifter kan bli verande hos tollstyresmaktene, til dømes kontroll av køyretøy.

Overføring av forvaltninga som nemnt overfører til behov for enkelte lovendingar, sjå nedanfor. Regelendingar som følgje av at Skatteetaten skal ta over innkrevjingsoppgåver frå Toll- og avgiftsetaten er omtalt i punkt 14.4.

Overføring av forvaltninga av særavgifter ved innførsel for ikkje registrerte avgiftspliktige og for innførselsmeirverdiavgifta reiser fleire spørsmål om ansvars- og oppgåvefordelinga mellom Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten, og forslag til regelendingar blei sendt på høyring 12. mai 2015. I høyringsnotatet foreslår ein at endringane skal ta til å gjelde 1. januar 2017.

For å sikre ei praktisk og føremålstenleg overføring av forvaltninga av særavgifter og meirverdiavgift ved innførsel til Skatteetaten, foreslår ein at departementet frå 1. januar 2016 i forskrift kan bestemme at Skatteetaten skal vere avgiftsstyresmakt for meirverdiavgift ved innførsel. Dette vil truleg i første rekke vere aktuelt for etterkontroll. På særavgiftsområdet kan Skatteetaten få slik myndigheit i kraft av regjeringa sin allmenne kompetanse til å organisere statsforvaltninga.

Forvaltningsoppgåvene i føresegn om avgiftsfri innførsel og mellombels bruk av utanlands registrert motorvogn i Noreg skal overførast til Skatteetaten. Forvaltninga av eingongsavgifta blir overført til Skatteetaten 1. januar 2016, medan forvaltninga av meirverdiavgift ved innførsel inntil

vidare vil bli verande i Toll- og avgiftsetaten. For å få ei samla handsaming etter føresegna kan det vere føremålstenleg at Skatteetaten kan fastsetje meirverdiavgift ved innførsel for saker etter forskrift om avgiftsfri innførsel og mellombels bruk av utanlands registrert motorvogn allereie i 2016.

Dette gir behov for ein heimel for departementet til å bestemme at Skatteetaten kan vere avgiftsstyresmakt for meirverdiavgift ved innførsel, sjå nedanfor.

Forslag til lovendringar

Lovendringane det er gjort framlegg om er ei direkte følgje av at forvaltningsansvaret for særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder og for motorvognavgiftene blir overført frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Forslaga til endringar i meirverdiavgiftslova er ei følgje av at overføringa av forvaltninga av meirverdiavgift ved innførsel frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten ikkje skjer i 2016, men noko seinare. Dette er overføring av oppgåver mellom etatar som høyrer inn under Finansdepartementet. Det blir ikkje foreslått nokon materielle endringar. Departementet har derfor ikkje funne det nødvendig med høyring av desse lovendringane.

Forslag til ei ny skatteforvaltningslov blei sendt på høyring 21. november 2014. Føremålet med lova er å harmonisere og samordne forvaltningsreglane på skatte- og avgiftsområdet. Det er gjort framlegg om at lova skal omfatte dei aller fleste skattar og avgifter, under dette særavgifter for registrerte verksemder og motorvognavgifter. Ein tek sikte på at ei ny skatteforvaltningslov kan tre i kraft 1. januar 2017.

Forvaltninga av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder og motorvognavgiftene blir overført til Skatteetaten 1. januar 2016, og dei nødvendige lovendringane må derfor gjerast i dagens regelverk. Nedanfor gjer ein framlegg om endringar i særavgiftslova, motorkøytøy- og båtavgiftslova og alkohollova. Desse lovene er i stor grad fullmaktslover, og det vil òg vere behov for ei rekkje føresegnsendringar. Desse blir gjennomførte på ordinær måte. Det er òg gjort framlegg om ein forskriftsheimel i meirverdiavgiftslova.

Endringar i særavgiftslova

Særavgiftslova har inga alminneleg føresegn om kven som er avgiftsstyresmakt. I § 5a er det likevel fastsett at tollstyresmaktene kan ileggje bokføringspålegg og tvangsmulkt. Føresegna viser til

reglane om bokføringspålegg og tvangsmulkt i tollavgivninga. Ved overføring av forvaltninga av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder til Skatteetaten, vil det ikkje berre vere tollstyresmaktene som utøver kontroll i medhald av føresegn gitte med heimel i særavgiftslova. Departementet foreslår at «tollmyndighetene» i § 5a blir endra til «avgiftsmyndighetene». Ved å bruke eit nøytralt omgrep som avgiftsstyresmaktene vil det vere opp til regjeringa, i kraft av sin alminnelege kompetanse til å organisere statsforvaltninga, å bestemme at Skatteetaten skal ha denne oppgåva.

Etter særavgiftslova § 6 andre ledd har politiet, skattestyresmaktene og Mattilsynet ei nærare oppgitt opplysningsplikt overfor Toll- og avgiftsetaten for handsaming av søknader om registrering for avgift på alkoholhaldige drikkevarer. Som følgje av at forvaltningsansvaret for særavgifter for registrerte verksemder blir overført til Skatteetaten, foreslår departementet at føresegna blir endra slik at «avgiftsmyndighetene» skal vere mottakar av opplysningane. Samtidig blir det foreslått at Toll- og avgiftsetaten får plikt til å gi opplysningar, slik at Skatteetaten kan få nødvendige opplysningar frå Toll- og avgiftsetaten.

Etter særavgiftslova § 7 gjeld føresegnene om teieplikt i tollova § 12-1 tilsvarande for tollstyresmaktene sitt arbeid knytt til særavgiftslova. Ved overføring av forvaltninga av særavgifter for registrerte særavgiftspliktige verksemder til Skatteetaten, vil det ikkje lenger berre vere tollstyresmaktene som utøver myndigheit etter særavgiftslova. Departementet foreslår derfor at «tollmyndighetene» i § 7 blir endra til «avgiftsmyndighetene».

Sjå forslag til endringar i særavgiftslova.

Endringar i alkohollova

Forslaget om å overføre oppgåver til Skatteetaten tilseier at det er nødvendig med enkelte mindre endringar i alkohollova. Ein gjer framlegg om at alkohollova § 1-4 c blir endra for å leggje til rette for at Skatteetaten tek over kontrollansvaret for engrossal av alkoholhaldig drikk etter alkohollova. Ein gjer òg framlegg om at føresegna blir endra slik at engrossal som hovudregel skal skje på grunnlag av registrering som særavgiftspliktig verksemd hos avgiftsstyresmaktene, som vil vere Skatteetaten frå 1. januar 2016. Forslaget inneber inga materielle endringar for kontrollen med engrossal etter alkohollova.

Alkohollova § 1-14 blir foreslått endra slik at departementet si fullmakt til å gi forskrift om plikt

til å gi opplysningar til bevillingsregisteret blir retta mot avgiftsstyresmaktene og tollstyresmaktene.

Sjå forslag til endringar i alkohollova.

Endringar i motorkøyretøy- og båtavgiftslova

Motorøyretøy- og båtavgiftslova har inga generell føresegn om kven som er avgiftsstyresmakt. Paragraf 5a i lova gir i dag tollstyresmaktene heimel til å påleggje bokføringsplikt og ileggje tvangsmulkt når dei utøver kontroll i medhald av føresegn gitt med heimel i lova. Dette er gjennomført ved at føresegna viser til reglane om bokføringsplikt og tvangsmulkt i tolløvgivinga.

Som følgje av at forvaltningsansvaret for motorvognavgiftene blir overført til Skatteetaten, foreslår departementet at tollstyresmaktene blir endra til avgiftsstyresmaktene. Ved å bruke eit nøytralt omgrep som avgiftsstyresmaktene vil det vere opp til regjeringa, i kraft av sin alminnelege kompetanse til å organisere statsforvaltninga, å bestemme at Skatteetaten skal ha denne oppgåva.

Etter motorkøyretøy- og båtavgiftslova § 10 skal føresegnene om teieplikt i tolllova § 12-1 gjelde tilsvarende for tollstyresmaktene sitt arbeid knytt til lova. Paragraf 10 blir endra som følgje av at forvaltninga av motorvognavgiftene blir overført frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Einskilde oppgåver knytt til motorvognavgiftene, som kontroll av køyretøy, kan bli verande i Toll- og avgiftsetaten. Departementet foreslår at «tollmyndighetene» blir endra til «avgiftsmyndighetene», som omfattar forvaltninga i både Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten.

Sjå forslag til endringar i motorkøyretøy- og båtavgiftslova.

Endringar i meirverdiavgiftslova

Som nemnt er forslag til regelendringar som følgje av overføring av forvaltninga av særavgifter ved innførsel for ikkje registrerte avgiftspliktige og for innførselsmeirverdiavgifta frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten, sendt på høyring. I høyringsnotatet har ein gjort framlegg om at endringane skal tre i kraft frå 1. januar 2017.

For å sikre ei praktisk og føremålstenleg overføring av forvaltninga av særavgifter og meirverdiavgift ved innførsel til Skatteetaten, foreslår ein at departementet frå 1. januar 2016 i føresegn kan bestemme at Skatteetaten skal vere avgiftsstyresmakt for meirverdiavgift ved innførsel. Dette vil truleg i første rekke vere aktuelt på kontrollområdet.

Forvaltningsoppgåvene som følgjer av føresegn om avgiftsfri innførsel og mellombels bruk av utanlands registrert motorvogn i Noreg skal overførast til Skatteetaten. Det krev i utgangspunktet inga lovendringar. Dersom vilkåra for avgiftsfri mellombels innførsel ikkje er oppfylt, skal det ileggjast eingongsavgift og innførselsmeirverdiavgift. For å sikre at desse sakene kan handsamast i ein etat, kan det vere føremålstenleg at Skatteetaten kan fastsetje meirverdiavgift ved innførsel i saker etter føresegna frå 1. januar 2016. Dette vil gjelde saker der motorkøyretøyet blir brukt i Noreg, men der vilkåra for avgiftsfri mellombels innførsel ikkje er oppfylte, og det derfor skal betalast innførselsmeirverdiavgift. Det følgjer av meirverdiavgiftslova § 13-3 første ledd at fleire av reglane i meirverdiavgiftslova ikkje gjeld i saker om meirverdiavgift ved innførsel, medan det følgjer av andre ledd at fleire av reglane i tolllova gjeld i slike saker. Departementet legg til grunn at fastsetjing av innførselsmeirverdiavgift i saker etter føresegna frå 1. januar 2016 i hovudsak bør følgje reglane i meirverdiavgiftslova. Dette bør regulerast nærare i føresegna. Ein foreslår derfor ein heimel for at departementet i føresegn kan bestemme at reglane i meirverdiavgiftslova § 13-3 kan fråvikast i slike saker.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at det blir teke inn ei føresegn i meirverdiavgiftslova § 12-1 tredje ledd om at departementet kan bestemme at skattekontoret skal vere avgiftsstyresmakt i første instans for meirverdiavgift ved innførsel av varer. Ein foreslår vidare at departementet i slike tilfelle kan bestemme at meirverdiavgiftslova § 13-3 kan fråvikast.

Sjå forslag til endringar i meirverdiavgiftslova.

14.3.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

For staten inneber flyttinga av oppgåver frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten ein del praktiske konsekvensar med tanke på flytting av ansatte m.m. Regjeringa vil kome tilbake til handsaminga av desse konsekvensane i Prop. 1 S (2015–2016).

Overføringa av ansvaret for særavgiftsforvaltninga til Skatteetaten inneber at det skal utviklast ei ny systemløysing for særavgifter (SAFIR) i Skatteetaten, jf. omtale i punkt 14.1. Prosjektet vil ha ei kostnadsramme på 710 mill. kroner, jf. omtale i Prop. 119 S (2014–2015). PwC utgreier på oppdrag frå Skattedirektoratet dei samfunnsøkonomiske konsekvensane av SAFIR. PwCs foreløpige anslag viser ei netto noverdi (etter fråtrekk for investeringskostnader) for SAFIR på over

500 mill. kroner over 15 år, samanlikna med om TVIST-systemet skulle vore utvikla i Toll- og avgiftsetaten.

Arbeidet med overføring av oppgåver medfører eingongskostnader i både Toll- og avgiftsetaten og Skatteetaten. Kostnadene omfattar utgifter til ombygging og å legge lokale til rette, tilpassing av IT-system, personaladministrative aktivitetar, programvarelisensar mv. Sjå Prop. 119 S (2014–2015) for ei nærare omtale av desse konsekvensane.

Overføringa av forvaltningsansvaret for særavgifter og innførselsmeirverdiavgift til Skatteetaten vil òg, når SAFIR-systemet blir ferdig, leggje til rette for ei rekke gevinstar for næringslivet.

Overføringa legg til rette for forenkling for næringslivet og innbyggjarar, særleg knytt til prosessendringar for motorvognavgifter (eingongsavgift og omregistreringsavgift). Desse gevinstane knyter seg primært til færre oppmøter hos Statens vegvesen for privatpersonar og næringslivet. PwC har anslått samla gevinst til å vere om lag 149 mill. kroner årleg etter innføring av SAFIR.

PwC trekker òg fram i sin rapport at administrative innsparingar i dialogen med det offentlege er vurdert til å ha stor samfunnsmessig betydning. Dette er grunna i at det blir ansett som spesielt viktig at innbyggjarar og næringsliv får ein ressurseffektiv og sømløs dialog med skatte- og avgiftsforvaltninga. Dei viser og til at eit tydeleg kontaktpunkt med betre publikumstenester vil bidra til ein enklare kvardag for næringsliv og innbyggjarar. Elektroniske oppslagsverk og registre er verktøy som gjer ansatte i etatane i stand til å kunne svare på spørsmål og i tillegg utøve veiledningstenester overfor publikum, og er i dag i liten grad integrert. Dette fører til at dersom publikum har spørsmål som gjeld fleire etatar må desse kontaktast kvar for seg. Samling av ansvaret i ein etat vil gjere dette enklare for dei som søker kontakt. PwC trekker samtidig fram at det er viktig å finne gode ordningar i grensesnittet mellom toll og skatt, slik at dette faktisk blir enklare for næringslivet.

14.4 Samla innkrevjing av skatt, toll og avgift

14.4.1 Innleiing

Som nemnt under punkt 14.1 foreslår departementet å samle innkrevjinga av toll, skatt og avgift i Skatteetaten frå 1. januar 2016. Forslaget medfører at oppgåver knytt til innkrevjing av toll, innførselsmeirverdiavgift og særavgifter blir flytta frå

Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. Forslaget medfører vidare at oppgåver knytte til skatteoppkrevjinga (innkrevjinga av formues- og inntektskatt, trygdeavgift og arbeidsgivaravgift, arbeidsgivarkontroll og skatterekneskap) blir flytta frå dei kommunale skatteoppkrevjarane til Skatteetaten.

Føresegner om betaling og innkrevjing av toll, skatt og avgift er samla i skattebetalingslova og skattebetalingsforskrifta. Kven som er rett betalingsmottakar og innkrevjingsstyresmakt for dei ulike krava er regulert i skattebetalingslova kapittel 2 og i skattebetalingsforskrifta. Departementet foreslår å erstatte føresegnene i skattebetalingslova kapittel 2 med ei ny hovudføresegn som legg innkrevjingsmyndigheita for krav som nemnde i eller i medhald av skattebetalingslova til skattekontoret. Ein foreslår samtidig å avgrense kapitlet til å omhandle føresegner om innkrevjingsmyndigheit, jf. nedanfor under punkt 14.4.2. Andre lovendringar, som følgje av at oppgåver blir overførte frå Toll- og avgiftsetaten og skatteoppkrevjarane til Skatteetaten, er omtalte under høvesvis punkt 14.4.3 og punkt 14.4.4.

Dei lovendingane som blir foreslått på toll- og avgiftsområdet er nødvendige for å overføre oppgåver mellom etatar som sorterar inn under Finansdepartementet, og det blir ikkje foreslått nokon materielle endringar. Departementet har derfor ikkje funne det nødvendig med høyring av desse lovendingane. Forslag til lovendingar som følgje av at oppgåver blir overførte frå skatteoppkrevjarane til Skatteetaten har derimot vore på høyring, jf. høyringsbrev 1. desember 2014. Departementet vil påpeike at forslag til endringar i skattebetalingslova kapittel 2 i nemnde høyring er utforma slik at dei òg tek høgde for å overføre oppgåver frå Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten.

14.4.2 Innkrevjingsmyndigheit, skattebetalingslova kapittel 2

Gjeldande rett

Skattebetalingslova kapittel 2 fastset at skatte- og avgiftskrav skal betalast til og krevjast inn av skatteoppkrevjarane, skattekontora og tollregionane. Skatteoppkrevjarane er innkrevjingsstyresmakt for formues- og inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgivaravgift, jf. § 2-1. Skattekontora er innkrevjingsstyresmakt for meirverdiavgift med unntak for meirverdiavgift som oppstår ved innførsel, jf. § 2-2 første ledd. Skattekontora krev vidare inn restansar knytt til krav om arveavgift, under dette arveavgift som ikkje er halde tilbake av tingretten

ved offentlig skifte, jf. § 2-2 andre ledd. Skattekontora krev òg inn formues- og inntektsskatt for skattytarar som ikkje har varig tilknytning til riket og sjømenn som er busette i utlandet, artistskatt, petroleumsskatt og svalbardskatt, jf. § 2-3. Tollregionane krev inn toll, meirverdiavgift som oppstår ved innførsel og særavgifter, jf. §§ 2-4 og 2-5.

Skatteoppkrevjarane, skattekontora og tollregionane er òg innkrevjingsstyresmakt for krav som nemnt i skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd bokstav a og b, det vil seie krav på renter, kostnader, gebyr, forseinkingsavgift, tilleggsskatt, tilleggssavgift og tilleggstoll. Slike krav skal med mindre anna er bestemt betalast til og krevjast inn av den styresmakta som krev inn dei skatte- og avgiftskrava slike krav er knytte til, jf. § 2-6 første ledd.

Skattebetalingslova § 2-6 tredje ledd gir heimel til i forskrift å gi reglar om kva for organ som skal krevje inn krav som nemnt i § 1-1 tredje ledd bokstav c og d. I skattebetalingsforskrifta § 2-6-1 er det fastsett at tvangsmulkt etter arveavgiftslova § 43 og meirverdiavgiftslova § 21-1 skal innkrevjast av skattekontoret, medan skatteoppkrevjarane er innkrevjingsstyresmakt for tvangsmulkt etter skattebetalingslova § 5-16 og likningslova § 10-6, og ansvarskrav etter likningslova § 10-7. Skattekontoret, skatteoppkrevjarane og tollregionen er etter skattebetalingsforskrifta § 2-6-2 vidare innkrevjingsstyresmakt for sakskostnader og erstatningskrav m.m. som er tilkjent staten på skatte- og avgiftsområdet. Det er òg ei føresegn om innkrevjingsmyndigheit i skattebetalingsforskrifta § 16-50-5. Etter føresegna som er fastsett med heimel i skattebetalingslova § 16-50 andre ledd, er skatteoppkrevjaren innkrevjingsstyresmakt for ansvarskrav knytt til unndregen skatt og trygdeavgift.

Skattebetalingslova kapittel 2 har vidare føresegn som regulerer tilhøvet til Statens innkrevjingssentral. Etter § 2-7 kan departementet bestemme at Statens innkrevjingssentral skal krevje inn nærare bestemte skatte- og avgiftskrav og andre krav som tilkjem staten etter føresegnene i SI-lova. I § 2-6 andre ledd er det vidare bestemt at betaling skal skje til Statens innkrevjingssentral når skyldnaren har fått melding om at kravet er overført til Statens innkrevjingssentral etter § 2-7.

I skattebetalingslova § 2-8 er det reglar om departementet si instruksjonsmyndigheit over skatteoppkrevjarane og om tilgang til å delegere myndigheit til skatteoppkrevjarane. Departementet si myndigheit etter føresegna er delegert til Skattedirektoratet, jf. skattebetalingsforskrifta § 2-8.

Høyringa

Skattedirektoratet har i høyringa foreslått å erstatte dei eksisterande heimlane i skattebetalingslova kapittel 2 med to nye føresegner i §§ 2-1 og 2-2. I § 2-1 blir skattekontoret oppgitt som innkrevjingsstyresmakt for skatte- og avgiftskrav som nemnt i § 1-1 andre ledd, krav som nemnt i § 1-1 tredje ledd, ansvarskrav etter kapittel 16 og arveavgift som ved offentlig skifte ikkje blir tilbakebetalt av tingretten. I § 2-2 første ledd blir skattekontoret vidare oppgitt som innkrevjingsstyresmakt for sakskostnader, erstatnings- og regresskrav når forholdet oppstår, som er tilkjent staten på skatte- og avgiftsområdet og tollområdet ved dom eller avtale. I § 2-2 andre ledd foreslår direktoratet å fastsetje at departementet i forskrift skal kunne gi reglar til utfylling og gjennomføring av kapittel 2.

Ingen høyringsinstansar har hatt merknader til endringane.

Vurderingar og forslag

Departementet foreslår at dei gjeldande føresegnene om innkrevjingsmyndigheit blir erstatta av ei hovudføresegn som fastset skattekontoret som innkrevjingsstyresmakt for krav som nemnt i eller i medhald av skattebetalingslova. Gjennom dette blir skattekontoret innkrevjingsstyresmakt for alle krav som i dag blir kravd inn av skatteoppkrevjarane, skattekontoret og tollregionen etter reglane i skattebetalingslova og skattebetalingsforskrifta.

Føresegna vidarefører såleis skattekontoret som innkrevjingsstyresmakt for dei krava som det krev inn i dag. For å unngå at det må lovfestast ei særskild føresegn om at skattekontoret er innkrevjingsstyresmakt for restanser knytt til arveavgift som ikkje er halde tilbake av tingretten ved offentlig skifte, foreslår departementet at ein i forskrift oppgir at skattebetalingslova skal gjelde for desse arveavgiftskrava. Det følgjer då av hovudføresegna samanhalde med forskriftsføresegna at skattekontoret er innkrevjingsstyresmakt for krava.

Føresegna medfører vidare at skattekontoret blir ny innkrevjingsstyresmakt for formues- og inntektsskatt, trygdeavgift, arbeidsgivaravgift, innførselsmeirverdiavgift, særavgifter og toll. Tilsvarende gjeld for andre krav som skatteoppkrevjaren og tollregionane krev inn etter skattebetalingslova og skattebetalingsforskrifta, mellom anna krav som nemnt i skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd, enkelte ansvarskrav som nemnt i

kapittel 16 og krav på sakskostnader, erstatnings- og regresskrav som nemnt i skattebetalingsforskrifta §§ 1-2-2 og 2-6-2.

Skattedirektoratet kan som overordna instans leggje innkrevjingsoppgåver for krav som nemnt i eller i medhald av skattebetalingslova til Statens innkrevjingssentral. Departementet foreslår at det blir fastsett at Statens innkrevjingssentral i slike tilfelle har den same innkrevjingsmyndigheita som eit skattekontor. Ved innkrevjing av krav som nemnt i eller i medhald av skattebetalingslova skal Statens innkrevjingssentral dermed følgje reglane i skattebetalingslova. Resten av innkrevjingsverksemda til Statens innkrevjingssentral skjer på grunnlag av SI-lova og tvangsførføringsslova.

Departementet legg til grunn at det kan vere behov for at tollregionen framleis tek hand om heile eller delar av innkrevjinga av enkelte nærare bestemte krav. Departementet foreslår at det blir fastsett at føresegnar om dette kan givast i forskrift og at innkrevjinga i slike tilfelle skal skje etter føresegnene i skattebetalingslova, men likevel slik at kapittel 14 ikkje skal gjelde for tollregionen.

Departementet foreslår at føresegna om innkrevjingsmyndigheit for krav som nemnt i eller i medhald av skattebetalingslova, og heimelen til å gi nærare føresegnar om dette i forskrift, blir tekne inn i skattebetalingslova § 2-1. Departementet foreslår at føresegnene i skattebetalingslova §§ 2-2 til 2-8 blir oppheva, då forslaget til § 2-1 gjer desse føresegnene overflødige.

Føresegnar om betaling høyrer tematisk heime i skattebetalingslova kapittel 9. Dette, saman med at krav som hovudregel skal betalast til konto i Skatteetaten når innkrevjinga av toll, skatt og avgift blir samla hos skattekontoret, tilseier etter departementet si vurdering at kapittel 2 blir avgrensa til å omhandle føresegnar om innkrevjingsmyndigheit. Som følgje av dette foreslår ein i kapittel 2 også ei endring i kapitteloverskrifta.

Det vil framleis vere behov for enkelte føresegnar om betalingsmottakar. Etter departementet si vurdering vil det til dømes vere føremålstenleg at tollstyresmaktene, i kraft av å vere til stades på grensa, kan ta imot betaling av toll- og avgiftskrav på vegne av skattekontoret. Det kan òg vere føremålstenleg at politiet, Statens vegvesen eller andre styresmakter i gitte situasjonar kan ta imot betaling på vegne av skattekontoret eller annan innkrevjingsstyresmakt (Statens innkrevjingssentral eller tollregionen). På grunn av dette er det foreslått at departementet i skattebetalingslova § 9-2 nytt fjerde ledd får fullmakt til i forskrift å gi

reglar om at krav skal betalast til andre styresmakter enn innkrevjingsstyringsmakta.

Departementet viser til forslag til endringar i skattebetalingslova kapittel 2 og i § 9-2 nytt fjerde ledd.

14.4.3 Særleg om krav under tollregionane

Gjeldande rett

Som nemnt under punkt 14.4.2 følgjer det av skattebetalingslova §§ 2-4 og 2-5 at tollregionane er innkrevjingsstyresmakt for toll, innførselsmeirverdiavgift og særavgifter. Skattebetalingslova har enkelte særlege føresegnar om betaling, forfall, kreditt, sikkerheitsstilling, tvangsførføring, betalingsutsetjing og nedsetjing og prosessordninga knytt til slike krav. Det er vidare enkelte føresegnar i tollova kapittel 4 og 16 om tollregionane sin tilgang til å krevje tvangssal av varer etter skattebetalingslova § 14-10. Ein omtale av desse føresegnene følgjer nedanfor.

Betaling, forfall, kreditt og sikkerheitsstilling

Skattebetalingslova § 9-1 om betalingsmåte fastset i andre ledd at krav som er belasta dagsoppgjersordninga skal betalast kontant, men at tollregionen kan bestemme at oppgjeret òg kan skje ved elektronisk betaling via bank.

Etter skattebetalingslova § 10-40 første ledd første punktum forfell innanlands særavgifter som utgangspunkt til betaling samtidig som avgiftsplikta oppstår. I første ledd bokstav a-d er det fastsett avvikande forfallstidspunkt for motorvognavgiftene og for avgift ved urettmessig bruk av merkt olje etter særavgiftslova § 4. I andre ledd er det vidare fastsett særskilde forfallsreglar for verksemdar som er registrerte som særavgiftspliktige hos tollregionane. For verksemdene som nemnd i andre ledd forfell særavgifta for ein periode til betaling same dag som det skal leverast oppgåve over avgiftsplikta.

Skattebetalingslova § 10-41 første ledd fastset at toll og avgifter som oppstår ved innførsel forfell til betaling samtidig med at tollplikta oppstår, med mindre dei blir belasta tollkreditten eller dagsoppgjersordninga, jf. § 14-20 første ledd. Krav som blir belasta tollkreditten ein kalendermånad, forfell til betaling den 18. i neste månad, jf. § 10-41 andre ledd, medan krav under dagsoppgjersordninga forfell til betaling første yrkedag etter fortolling, jf. § 10-41 tredje ledd første punktum. Tollregionen kan fastsetje ein nærare frist for når på for-

fallsdagen betaling skal skje, jf. § 10-41 tredje ledd andre punktum.

Det er tollregionane som administrerer tollkreditt- og dagsoppgjersordninga i form av å vurdere om ein skal innvilge kreditt etter søknad, om det skal stillast krav til sikkerheit, og som skal ta imot godtgjersla som brukarane av tollkreditt må betale, jf. skattebetalingslova § 14-20.

Tollregionane skal vidare krevje at det blir stilt sikkerheit for skuldig eingongsavgift på motorvogn ved registrering av avgiftspliktige, jf. skattebetalingslova § 14-21 første ledd, og kan etter andre ledd krevje at verksemder som er registrerte som avgiftspliktige etter særavgiftslova stiller sikkerheit for framtidig skuldig avgift. Tollregionane fastset dei nærare krava til sikkerheitsstillinga i kvart einskild tilfelle.

Tvangsfullføring

Tollregionane kan i samsvar med skattebetalingslova § 14-10 andre ledd setje fram krav om tvangs- sal av varer som er haldne tilbake eller innhenta etter tollova § 4-2, lagra på tollager etter tollova § 4-31, haldne tilbake etter tollova § 16-12 eller beslaglagde etter tollova § 16-14. Etter skattebetalingslova § 14-10 tredje ledd kan tollregionane velje om sal av vara skal skje i fortolla eller ufortolla stand. Tvangssalet skal skje gjennom namsstyresmaktene etter reglane om tvangssal i tvangsfullføringslova kapittel 8 så langt dei passar, jf. skattebetalingslova § 14-10 første ledd. Med heimel i tollova §§ 4-2 femte ledd, 4-31 tredje ledd og 16-14 fjerde ledd kan departementet gi forskrift om tollstyresmaktene sine oppgaver i samband med tilbakehald, lagring, sal m.m. og om moglegheit for å krevje at kostnadene blir dekte.

Tollregionane kan vidare med heimel i skattebetalingslova § 14-11 første ledd bestemme at bruken av motorkøyretøy skal stansast mellombels dersom krav på årsavgift, vektårsavgift, eingongsavgift, omregistreringsavgift eller avgift for urettmessig bruk av merkt mineralolje ikkje blir betalt til rett tid. Det same gjeld dersom ein ikkje etterkjem påbod eller føresegner gitt i medhald av lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter knytt til motorkøyretøy og båtar § 1. Etter § 14-11 tredje ledd kan ein avskilte motorkøyretøy som er bestemt stansa i medhald av første ledd. Tollregionane kan gjennomføre avskiltinga sjølv eller be politi, lensmann eller anna offentlig styresmakt om å gjennomføre avskiltinga.

Tollregionane har ikkje særnamsmyndigheit. Toll- og avgiftskrav må derfor tvangsinnkrevjast via dei alminnelege namsstyresmaktene, dersom

innkrevjinga ikkje er lagd til ei anna namsstyresmakt.

Betalingsutsetjing og betalingsnedsetjing

I særlege tilfelle kan ein gi betalingsutsetjing for og nedsetjing av krav på toll og avgift av omsyn til skyldnaren, jf. skattebetalingslova § 15-1 første ledd, eller av omsyn til det offentlege som kreditor, jf. § 15-2 første ledd. Toll- og avgiftsdirektoratet er gitt myndigheit til å fastsetje nærare reglar om slik betalingsutsetjing og betalingsnedsetjing i § 15-1 andre ledd og § 15-2 tredje ledd.

Prosessordninga i innkrevjings saker og andre saker

Skattebetalingslova § 17-1 om prosessordninga i innkrevjings saker fastset i første ledd at staten si partsstilling skal utøvast av innkrevjingsstyresmakta for det kravet som saka gjeld. Etter tredje ledd kan departementet i einskildsaker eller i grupper av saker overta utøvinga av staten si partsstilling eller overføre ho til eit anna organ i Skatteetaten eller Toll- og avgiftsetaten.

Skattebetalingslova § 17-2 gir reglar om prosessordninga for andre avgjerder etter skattebetalingslova. Føresegna gir instruksjonar om bruk av ulike vernetingsreglar avhengig av kva for innkrevjingsstyresmakt som har gjort vedtaket som er under åtak. Søksmål mot staten skal reisast for retten i det distriktet der vedtaket ein går til åtak på er gjort i første instans når tollregionen er innkrevjingsstyresmakt. I saker der skattekontoret er innkrevjingsstyresmakt, skal søksmål mot staten reisast etter vernetingsreglane i tvistelova.

Vurderingar og forslag

Forslaget om at skattekontoret skal overta innkrevjinga av toll, innførselsmeirverdiavgift og særavgifter, medfører at det må gjerast endringar i skattebetalingslova ut over dei endringane som er foreslått i kapittel 2 i lova, jf. punkt 14.4.2 ovanfor. I tillegg er det behov for enkelte endringar i tollova.

Betaling, forfall, kreditt og sikkerheitsstilling

Departementet foreslår å overføre forvaltninga for registrerte særavgiftspliktige verksemder til Skatteetaten, jf. punkt 14.3. Dette medfører at forfallsføresegna i skattebetalingslova § 10-40 andre ledd må endrast slik at det går fram at ho gjeld for særavgiftspliktige som er registrerte hos skattekontoret.

Etter departementet si vurdering er det føremålstenleg at skattekontoret som ny innkrevjingsstyresmakt for toll og avgifter som oppstår ved innførsel, tek over administrasjonen av tollkreditt- og dagsoppgjersordninga etter skattebetalingslova § 14-20. Dette inneber at myndigheita til å fastsetje nærare frist for når på forfallsdagen betaling skal skje etter dagsoppgjersordninga, jf. § 10-41 tredje ledd andre punktum, og til å bestemme at betaling av krav som er belasta dagsoppgjersordninga kan skje med elektronisk betaling via bank, jf. § 9-1 andre ledd, blir overført til skattekontoret. Med tilsvarende grunngjeving blir det gjort framlegg om at myndigheita til å krevje sikkerheit etter § 14-21 blir overført til skattekontoret.

Departementet viser til forslag til endringar i skattebetalingslova §§ 9-1, 10-40, 10-41, 14-20 og 14-21.

Tvangsfullføring

Som følge av at skattekontoret blir ny innkrevjingsstyresmakt for toll, meirverdiavgift som oppstår ved innførsel og særavgifter, foreslår departementet at også myndigheita etter skattebetalingslova § 14-10 andre ledd til å krevje tvangssal av varer m.m. blir overført frå tollregionen til skattekontoret. Det vil framleis vere tollregionen som skal vurdere om ei vare som nemnt i tollova §§ 4-2, 4-31, 16-12 og 16-14 skal gjerast til inkjes eller tvangsseljast. I dei tilfella der tollregionen kjem til at vara bør tvangsseljast, skal skattekontoret orienterast om at prosedyrane for tvangssal etter skattebetalingslova § 14-10 kan setjast i verk.

I § 14-10 tredje ledd blir det vidare foreslått at myndigheita til å avgjere om ei vare skal seljast i fortolla eller ufortolla stand blir overført til skattekontoret, i tillegg til ei endring for å tydeleggjere at det ikkje er skattekontoret sjølv som skal stå for tvangssalet, slik føresegna isolert sett kan gi uttrykk for i dag.

Overføringa av myndigheit etter skattebetalingslova § 14-10 til skattekontoret gjer det nødvendig med nærare reglar om oppgåvefordelinga mellom tollmyndigheitene og skattekontoret. Departementet ser det som føremålstenleg at slike reglar blir gitt i forskrift. I § 14-10 nytt sjettede ledd foreslår ein derfor å gi departementet tilgang til å gi nærare reglar til utfylling og gjennomføring av paragrafen i forskrift. I den same føresegna foreslår ein at departementet får fullmakt til å gi reglar om skattekontoret sin tilgang til å krevje at kostnader blir dekte. Forskriftsheimlar av tilsva-

rande karakter er gitt i tollova § 4-2 femte ledd når det gjeld tilbakehald, lagring og tvangssal m.m. og i § 16-14 fjerde ledd når det gjeld handsaming av beslag. Departementet foreslår òg ei mindre justering av forskriftsføresegna i tollova § 4-2 femte ledd ved at tilvisinga til tollstyresmaktene blir teken ut av føresegna.

Departementet foreslår vidare å endre tollova § 4-31 andre ledd slik at det går fram at ei vare som ikkje er teken ut av tollager innan ein nærare oppgitt frist, kan tvangsseljast etter reglane i skattebetalingslova § 14-10. Endringa medfører at det ikkje lenger blir vist til tollstyresmaktene i føresegna.

Som følge av forslaget om å overføre innkrevjinga av bilavgiftene til skattekontoret, foreslår ein at tollregionen si myndigheit til å bestemme stansing og avskilting av køyretøy etter § 14-11 første og tredje ledd blir overført til skattekontoret. Departementet foreslår vidare at tredje ledd siste punktum blir endra, slik at skattekontoret kan be tollstyresmaktene og dei andre instansane som er omfatta av føresegna i dag om å gjennomføre avskiltinga. I fjerde ledd foreslår ein at «Tollregionens stansningsrett» blir erstatta med «Skattekontorets stansningsrett».

Departementet vil elles påpeike at forslaget om at skattekontoret skal vere innkrevjingsstyresmakt for toll, meirverdiavgift som oppstår ved innførsel og særavgifter medfører at skattekontoret etter skattebetalingslova §§ 14-3 og 14-4 vil kunne halde forretning for utleggspant og leggje ned utleggstrekk også for desse krava. Departementet reknar dette som ei naturleg følge av at skattekontoret blir ny innkrevjingsstyresmakt for krava, og foreslår derfor inga endring i desse føresegnene.

Departementet viser til forslag til endringar i skattebetalingslova §§ 14-10 og 14-11 og tollova §§ 4-2 og 4-31.

Betalingsutsetjing og nedsetjing

Departementet foreslår at tilvisinga til Toll- og avgiftsdirektoratet, når det gjeld opplysningar om myndigheit til å fastsetje reglar om betalingsutsetjing og nedsetjing av krav på toll og avgift etter skattebetalingslova §§ 15-1 andre ledd og 15-2 tredje ledd, blir teken ut av føresegnene. Når skattekontoret blir innkrevjingsstyresmakt for alle krav etter skattebetalingslova, er det tilstrekkeleg at myndigheita til å gi slike retningsliner ligg til Skattedirektoratet.

Departementet viser til forslag til endringar i §§ 15-1 og 15-2.

Prosessordninga

Som følge av at tollregionen ikkje lenger skal ha innkrevjingsstyresmakt etter skattebetalingslova, er det ikkje lenger nødvendig å regulere tilgangen til å delegere staten si partsstilling i innkrevjings-saker til Toll- og avgiftsetaten. Departementet foreslår derfor å ta ut tilvisinga til Toll- og avgiftsetaten i § 17-1 tredje ledd.

Med tilsvarende grunngjeving som for endringa i § 17-1 tredje ledd vil det ikkje lenger vere nødvendig med særskilde vernetingsreglar i § 17-2 første ledd for søksmål retta mot tollregionen sine vedtak. Departementet foreslår å ta inn i føresegna at søksmål mot staten skal reisast etter dei alminnelege vernetingsreglane i tvistelova, jf. også nærare om dette under punkt 14.4.4.

Departementet viser til forslag til endringar i skattebetalingslova §§ 17-1 og 17-2.

14.4.4 Skatteoppkrevjinga og anna kommunal innkrevjing

Gjeldande rett

Skattebetalingslova

Som nemnt under punkt 14.4.2 følger det av skattebetalingslova § 2-1 at skatteoppkrevjaren er innkrevjingsstyresmakt for formues- og inntekts-skatt, trygdeavgift og arbeidsgivaravgift. Også i dei andre kapitla i skattebetalingslova er det føresegner som legg myndigheit til skatteoppkrevjaren eller som føreset kommunal innkrevjing, jf. nærare om desse nedanfor.

Skattebetalingslova § 4-1 andre ledd slår fast at når arbeidstakarar blir stilte til rådvelde for andre, svarar både oppdragsgivar og oppdragstakar for at pliktene og ansvaret etter skattebetalingslova blir oppfylt. Dei ansvarlege kan likevel avtale at pliktene etter lova skal utførast av ein av dei, men ein slik avtale frittek berre for plikter så langt dette blir bestemt av skatteoppkrevjaren.

I skattebetalingslova kapittel 5 er det reglar om forskotstrekk. Etter § 5-5 sjuande ledd skal arbeidsgivar, i tilfelle der det for ein skattytar er utferda skattekort i fleire kommunar, utføre forskotstrekk etter skattekortet frå den kommunen skattytaren meiner han skal svare skatt til. Etter § 5-5 åttande ledd kan skatteoppkrevjaren frita for plikta til å utføre forskotstrekk i tilfelle der det blir godtgjort at det blir betalt forskotstrekk eller tilsvarende i utlandet av kvar einskild skattytar si inntekt og det blir stilt fullgod sikkerheit for trekkbeløpet. Vidare er det i § 5-12 tredje ledd bestemt at med mindre skatteoppkrevjaren samtykkjer,

kan kontohaver ikkje disponere over ein skatte-trekkkonto på annan måte enn ved overføring til skatteoppkrevjaren eller ved å overføre midla til tilsvarende konto i ein annan bank.

Skatteoppkrevjaren skal som ledd i arbeidsgivarkontrollen sjå til at arbeidsgivarar, og andre som har plikt til å utføre trekk, leverer opplysningar og utfører forskotstrekk og utleggstrekk i samsvar med reglane og dei pålegga som er gitte, jf. skattebetalingslova § 5-13. Skatteoppkrevjaren kan, når han utfører arbeidsgivarkontrollen, innhente kontrollopplysningar frå tredjepart, jf. § 5-14.

Skattebetalingslova kapittel 7 har reglar om avrekning. Det følgjer av § 7-1 første ledd at det er skatteoppkrevjaren som skal utføre avrekninga knytt til forskotstrekk, utskreven forskotsskatt og tilleggskot som skal gå til frådrag i utlikna skatt.

I skattebetalingslova kapittel 8 er det reglar for korleis den felles innkravde skatten m.m. skal fordelast mellom skattekreditorane. Etter § 8-2 tredje ledd skal forskotstrekk, som ikkje skal betalast tilbake til skattytar etter § 7-3 andre ledd og forskotstrekk for lønnstakarar som er ukjende i kommunen, overførast til staten tre år etter utgangen av det innteksåret trekket blei utført. Etter § 8-4 første ledd skal skatt og trygdeavgift, som er trekt eller innbetalt til skatteoppkrevjar, i nærare oppgitte tilfelle reknast som deponert til det er avgjort kva for kommune skattytaren er skattepliktig til. Den skatteoppkrevjaren som tek imot slik betaling, skal straks melde frå om dette til skatteoppkrevjarane for kommunane dette vedkjem. I § 8-4 andre ledd er det reglar om søksmålsfristar frå kommunar med omsyn til innbetalinga som er deponert etter første ledd.

Skatteoppkrevjarane kan i medhald av skattebetalingslova § 10-20 andre ledd første punktum fastsetje forfallsterminane for forskotsskatt når inntekta fordeler seg på ein særleg ujamn måte, og tilsvarende etter andre punktum når skattytar i samsvar med skatteavtale skal betale forskotsskatt av inntekt opptent i utlandet, og inntekta er gjenstand for forskotstrekk etter interne reglar.

I skattebetalingslova kapittel 14 er det reglar om utlegg, under dette utleggspant og utleggstrekk. Skatteoppkrevjarane kan med heimel i § 14-3 første ledd halde forretning for utleggspant i sitt distrikt for skatte- og avgiftskrav som dei har innkrevjingsansvaret for. Etter andre ledd kan ein skatteoppkrevjar på førespurnad halde forretning for utleggspant for skatte- og avgiftskrav som ein annan skatteoppkrevjar eller eit skattekontor har

innkrevjingsansvaret for. Skattekontoret kan på tilsvarande måte halde utleggsforretning for skatteoppkrevjarar. Skatteoppkrevjarane og skattekontoret kan vidare med heimel i § 14-3 første ledd leggje ned utleggstrekk i heile landet for skatte- og avgiftskrav som dei har innkrevjingsansvaret for.

I skattebetalingslova § 14-5 er det reglar om gjennomføring av utlegg. Det følgjer av § 14-5 første ledd at utleggstrekk som er lagt ned av skatteoppkrevjarane og skattekontoret også gjeld for det organet som betalar ut dagpengar under arbeidsløyse etter folketrygdlova kapittel 4 og sjukepengar etter folketrygdlova kapittel 8, og at skattebetalingslova § 5-10 andre ledd om gjennomføringa av forskotstrekk gjeld tilsvarande for utleggstrekk. Av § 14-5 andre ledd følgjer det at ved utleggstrekk som er lagt ned av skatteoppkrevjarane, skal arbeidsgivarar som har plikt til å ha skattetrekkskonto følgje dei reglane som gjeld for oppgjer m.m. for forskotstrekk, jf. skattebetalingslova kapittel 5 og 10, og at beløpa skal betalast til den skatteoppkrevjaren som har lagt ned utleggstrekket. Utleggstrekk som er lagt ned av skattekontoret skal til samanlikning følgje reglane om forfall i tvangsfullføringslova § 7-22 første ledd, jf. føresegner om dette i skattebetalingslova § 10-50. Det er såleis ulike reglar for oppgjer og forfall for utleggstrekk lagt ned av skatteoppkrevjaren og skattekontoret.

I § 14-6 er det fastsett avgrensingar for høvet til å leggje ned utleggstrekk for skatt og trygdeavgift. Etter første ledd kan ein skattytar som har fått utskrivne eller utlikna skatt og trygdeavgift av same formue eller inntekt i fleire kommunar, unngå tvangsinnndrivning ved å betale inn den høgaste utskrivne skatten og trygdeavgifta til skatteoppkrevjaren for den kommunen som han meiner krava skal utskrivast i. Av fjerde ledd følgjer det at når ein av skatteoppkrevjarane har sett i verk utleggstrekk etter § 14-4, kan ein annan skatteoppkrevjar ikkje setje i verk tvangsinnndrivning til dekning av skatt og trygdeavgift av same formue og inntekt.

Etter skattebetalingslova § 15-1 tredje ledd kan dei kommunale skatteutvala i skattesaker gi utsetjing med betalinga av omsyn til skyldnaren når denne er mellombels ute av stand til å innfri skatte- og avgiftspliktene sine, og det vil vere uforholdsmessig tyngjande å halde fram med innkrevjinga. Er betalingsevna varig svekt kan skatteutvala bestemme at kravet skal setjast ned eller fråfallast. I saker som gjeld ettergjeving av skatt for meir enn 200 000 kroner, ligg derimot avgjerdsmyndigheita hos skattekontoret. Skatte-

utvalet sine avgjerder kan ikkje påklagast, jf. skattebetalingslova § 3-3 første ledd siste punktum.

I skattebetalingslova § 16-20 er det reglar om ansvar for forskotstrekk og utleggstrekk. Etter første ledd kan krav rettast mot arbeidsgivarar og andre som er pliktige til å utføre trekk, dersom desse ikkje utfører forskotstrekk, utleggstrekk eller oppgjer. Andre ledd fastset at krav kan rettast mot arbeidsgivarar som unnlet å sende pliktig melding om tilsetjing, eller som gir urette eller ufullstendige opplysningar i melding eller på annan måte. Etter tredje ledd kan sams krav frå fleire kommunar mot ein arbeidsgivar motreknast i krav som arbeidsgivaren har på kvar einskild av skattekreditorane.

Av § 17-2 første ledd følgjer det at søksmål mot staten for avgjerder som nemnt i føresegna skal reisast for retten i det distriktet der vedtaket ein går til åtak på er gjort i første instans, når skatteoppkrevjaren er innkrevjingsstyresmakt. Dei alminnelege vernetingsreglane i tvistelova blir brukt ved søksmål retta mot skattekontoret.

Anna lovgiving

Skatteoppkrevjaren er i fleire lover tillagt myndigheit og oppgåver knytt til innkrevjinga av kommunale krav. Det følgjer av eigedomsskattelova § 24 at eigedomsskatten skal svarast til skatteinnkrevjaren og etter § 25 andre ledd kan skatteinnkrevjaren i særlege høve gi utsetjing for innbetaling av eigedomsskatten. Vidare følgjer det av eigedomsskattelova § 27 tredje punktum at eigedomsskatten kan krevjast inn av skatteinnkrevjaren etter reglane for innkrevjing av skatt.

Det er òg for enkelte andre kommunale krav fastsett at reglane for innkrevjing av skatt kan nyttast ved skatteoppkrevjaren si innkrevjing. Dette gjeld kommunale krav som nemnt i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 6 tredje punktum, vegtrafikklova § 38 andre ledd tredje punktum, brann- og eksplosjonsvernlova § 28 fjerde ledd og forureiningslova § 34 femte ledd andre punktum.

Lovgivinga inneheld vidare andre føresegner som legg myndigheit til eller på annan måte omhandlar skatteoppkrevjaren. I lov om avgift av kull mv. fra Svalbard § 6 første ledd er det fastsett at avgift skal betalast inn til skatteoppkrevjaren for Svalbard.

Likningslova § 2-5 bokstav b fastset at skatteoppkrevjarar, i tillegg til tenestemenn ved kontora deira, er utelukka frå å gjere teneste som medlem av nemnd som nemnt i likningslova §§ 2-2 til 2-4. Vidare følgjer det av likningslova § 10-8 tredje ledd at gebyr ved for seint eller ikkje innleverte

opplysningar etter kapittel 5 eller § 6-3 nr. 3 eller 4 i lova kan ileggast av skatteoppkrevjaren, og av § 10-8 femte ledd at vedtak skatteoppkrevjaren har gjort om slikt gebyr kan påklagast til skattekontoret.

Folketrygdlova § 24-2 tredje ledd fastset at arbeidsgivar skal gjere skatteoppkrevjaren merk- sam på feil ved utrekninga eller oppgjeret for arbeidsgivaravgifta. I § 24-4 er det vidare fastsett at skatteoppkrevjaren som ledd i arbeidsgivarkon- trollen skal føre kontroll med at arbeidsgivarar og andre sender meldingar og reknar ut arbeids- givaravgift i samsvar med reglane og dei pålegga som er gitt. Det følgjer elles av folketrygdlova § 25-1 tredje ledd at skatteoppkrevjarane har til- gang til opplysningar frå arbeidsgivarregisteret og arbeidstakarregisteret.

Etter a-opplysningslova § 8 andre ledd skal skatteoppkrevjarane ha tilgang til opplysningar om arbeidsgivar si utrekning og oppgjer av skatte- trekk og arbeidsgivaravgift etter skattebetalings- lova og folketrygdlova.

Av rettsgebyrlova § 14 siste ledd går det fram at det ikkje skal betalast gebyr for utleggstrekk som er fastsett av skatteoppkrevjaren, og at depar- tementet kan bestemme at gebyr som blir lagt til ved skatteoppkrevjaren si forretning for utleggs- pant, skal tilkome kommunen.

I fjellova § 7 er det fastsett at fjellstyremedlem- mene skal ha ei rimeleg godtgjersle for arbeidet, og at godtgjersla blir utgreidd av kommunekassa dersom det ikkje er tilstrekkelege midlar i fjell- kassa.

Høyring

Skattedirektoratet sine forslag til endringar i skattebetalingslova

Skattedirektoratet foreslår at «skatteoppkreveren» blir erstatta med «skattekontoret» i skattebetalings- lova § 4-1 andre ledd, § 5-5 åttande ledd, § 5-12 tredje ledd, § 5-13 første ledd, § 5-14, § 7-1 første ledd, § 10-20 andre ledd, § 14-4 første ledd, § 14-5 første og andre ledd, og i tillegg nokre språklege tilpassingar i §§ 5-13 og 5-14.

Direktoratet foreslår vidare å endre føreseg- nene i § 5-5 sjuande ledd og § 14-6 første ledd som følgje av at skattekort ikkje lenger skal skrivast ut i kommunen, men sentralt for dei ulike kommu- nane.

Direktoratet foreslår òg å korte ned føresegna i § 7-1 første ledd, sidan det ikkje lenger er nød- vendig å ha føresegner i lova om kvar avrekninga skal utførast etter at oppgåvene er overførte til skattekontoret.

Føresegna i § 8-2 tredje ledd er foreslått endra som følgje av at det ikkje lenger blir aktuelt å over- føre forskotstrekk frå kommunane til staten når staten skal innkrevje forskotstrekket. Direktoratet foreslår vidare å oppheve § 8-4. Om bakgrunnen for denne endringa uttaler direktoratet følgjande:

«Begrunnelsen for denne bestemmelsen har over lengre tid blitt klart svekket som følge av at forskuddsutskrivningen forlengst er sentrali- ssert. Utskrivning i (eller for) to eller flere kom- muner for samme formue eller inntekt skal således forekomme i veldig liten utstrekning. Ved en overføring av skatteoppkreverfunksjo- nen må det uansett kunne legges til grunn at den situasjon bestemmelsen forutsetter, ikke vil kunne oppstå overfor en og samme oppkre- ver med det innhold og den virkning for skatt- yter som bestemmelsen regulerer med henvis- ning til lovens §§ 5-5 sjettede ledd (henvisning til sjettede ledd beror på en inkurie, det skal være sjuende ledd) og 14-6 første ledd. Søksmål som nevnt i § 8-4 annet ledd vil ved en overføring av skatteoppkreverfunksjonen da heller ikke kunne oppstå med hensyn til betalingssituasjo- nen, da det ikke lenger vil kunne være to eller flere innkrevingsinstanser. Vi ser på denne bakgrunn ikke lenger behov for å regulere deponering av pengebeløp, og foreslår opphe- velse av § 8-4.»

I § 14-3 er første ledd andre punktum og andre ledd foreslått oppheva fordi desse føresegnene blir overflødige etter at skatteoppkrevjaren sine oppgåver er overførte til skattekontoret. Med til- svarande grunngjeving er § 14-5 andre ledd siste punktum foreslått oppheva. I samband med forsla- get til endring av § 14-5 om gjennomføring av utleggstrekk er det uttalt:

«I dag er det forskjellige regler for oppgjør og forfall for utleggstrekk nedlagt av skatteopp- kreveren og skattekontoret. Skattekontoret føl- ger reglene i skattebetalingsloven § 10-50, jf. tvangsloven § 7-22 første ledd. Skatteoppkreve- ren følger reglene for oppgjør av for- skuddstrekk. I følge forarbeidene til bestem- melsen var det upraktisk å ha samme regel for skattekontorene fordi midlene på skattetrekk- kontoen kun kan disponeres med samtykke av den lokale skatteoppkrever, jf. skbtl. § 5-12 (3). Etter omorganiseringen vil ikke dette lenger være problematisk.

Det bør velges en felles løsning for håndte- ring av utleggstrekk fordi man nå får en og

samme innkrevingsinstans å forholde seg til. Det vil ellers virke svært forvirrende for en arbeidsgiver dersom han skal skille mht. oppgjørsregime avhengig av hvilket krav som skal tvangsfullbyrdes gjennom trekkpålegget.

Reglene for skatteoppkreverne antas i større grad å sikre det beløp som er trukket av arbeidsgiver, jf. særlig at midlene må settes inn på en skattetrekkskonto. Vi foreslår derfor at denne regelen som utgangspunkt skal gjelde for alt utleggstrekk nedlagt av skattekontoret dersom trekkpliktige skal ha skattetrekkskonto for forskuddstrekk. Der den trekkpliktige ikke har plikt til å ha skattetrekkskonto, vil oppjøret fremdeles skje etter skattebetalingsloven § 10-50.»

Direktoratet har vidare foreslått å oppheve føresegna i § 14-6 fjerde ledd sidan det etter overføringa av skatteoppkrevjarfunksjonen berre vil vere skattekontoret som er innkrevjingsmyndigheit, og sidan føresegna regulerer tilfelle som i praksis ikkje vil skje.

Som nemnt under punkt 14.2.2 foreslår direktoratet å avvike ordninga med at dei kommunale skatteutvala i skattesaker skal handsame saker om betalingsutsetjing og nedsetjing. Som følgje av dette foreslår direktoratet at § 15-1 tredje ledd blir oppheva.

Direktoratet foreslår òg at § 16-20 tredje ledd blir oppheva fordi føresegna ikkje lenger blir rekna som nødvendig etter at skattekontoret skal vere einaste kreditor ved innkrevjing av forskottstrekk og utleggstrekk. Direktoratet foreslår vidare at det under handsaminga av lova blir presisert at § 16-20 andre ledd generelt skal nyttast ved skattekontoret si innkrevjing i dei tilfella arbeidsgivar har unnlåte å sende inn pliktig melding om tilsetjing, slik at ein òg kan nytte føresegna der det kunne ha vore lagt ned trekk til dekning av til dømes misleghaldne meirverdiavgiftskrav. Om behovet for ei slik presisering er det uttalt:

«Det har vært lagt til grunn at bestemmelsen kun kan påberopes av skatteoppkrever for så vidt gjelder trekk som kunne vært nedlagt til dekning av skatter og avgifter som innkreves av den kommunale skatteoppkrever. Denne forståelsen er knyttet til at det av forarbeidene til § 16-20 klart fremgår at bestemmelsen videreførte de tidligere ansvarsbestemmelsene i skattebetalingsloven av 1952, se gammel lovs § 49, jf. § 33. Til tross for at ordlyden i § 16-20 med henvisning til § 14-4 ikke i seg selv skulle tilsi begrensning som nevnt, har det vært lagt

til grunn at § 16-20 ikke åpnet for et bredere anvendelsesområde enn det som gjaldt for de bestemmelser de erstattet i tidligere skattebetalingslov.»

Direktoratet foreslår vidare å endre § 17-2 slik at dei alminnelege vernetingsreglane generelt gjeld der staten er saksøkt.

Skattedirektoratet sine forslag til endringar i andre lover

I forlenginga av forslaget om at kommunane skal behalde særnamsmyndigheita si og motreknings-tilgangen sin etter skattebetalingslova, jf. punkt 14.2.2 ovanfor, foreslår Skattedirektoratet endringar i vegtrafikklova § 38 andre ledd, eigedoms-skattelova § 27, brann- og eksplosjonsvernlova § 28 fjerde ledd og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 6, slik at kommunen kan krevje inn dei aktuelle krava etter reglane i skattebetalingslova. Forslaga til ny lovtekst er tilpassa slik at den innkrevjingsmyndigheita som desse føresegnene i dag legg til skatteoppkrevjaren kan utførest av kommunen sjølv. I høyringa føresette ein at kommunen sjølv bestemmer kva for organ i kommunen som eventuelt skal utøve særnamsfunksjonen m.m.

Vidare foreslår direktoratet at eigedomsskattelova §§ 24 og 25 blir endra slik at føresegnene ikkje lenger viser til skatteoppkrevjaren.

Likningslova § 2-5 bokstav b er foreslått oppheva fordi denne ikkje vil ha noko å seie etter at skatteoppkrevjarfunksjonen er overført til skattekontoret. Vidare er det foreslått å ta ut tilvisinga til kommunekasseraren i likningslova § 10-8 tredje ledd og å oppheve femte ledd tredje punktum, då det ikkje vil vere behov for reglar om skatteoppkrevjaren.

I folketrygdlova § 24-2 tredje ledd, § 24-4 andre ledd og § 25-1 tredje ledd foreslår direktoratet å erstatte tilvisingane til skatteoppkrevjaren med «*skattekontoret*». Vidare er det foreslått å ta ut tilvisinga til «*skattekontoret*» i § 24-4 andre ledd siste punktum, då denne opplysninga blir overflødig som følgje av overføringa av oppgåver til skattekontoret.

I a-opplysningslova § 8 andre ledd første punktum er tilvisinga til skatteoppkrevjaren foreslått teke ut av føresegna. I lov om avgift av kull mv. fra Svalbard § 6 første ledd foreslår direktoratet å byte ut «*skatteoppkreveren på Svalbard*» med «*skattekontoret*». I rettsgebyrlova § 14 siste ledd foreslår direktoratet at «*kommunekasserer*» blir endra til «*skattekontor*» i første punktum og at

andre punktum blir oppheva. I fjellova § 7 foreslår direktoratet å endre «kommunekassa» til «kommunen».

Høyringsinstansane sine merknader

Departementet viser til punkt 14.2.3 ovanfor for høyringsinstansane sine merknader knytt til flyttinga av skatteoppkrevjinga frå skatteoppkrevjaren til Skatteetaten, avviklinga av ordninga med handsaming av skattesaker i skatteutvala og forslaget om å vidareføre kommunane si særnamsmyndigheit mv. for enkelte nærare bestemte krav.

KS uttaler til endringsforslaga i folketrygdlova § 25-1 tredje ledd og a-opplysningslova § 8 andre ledd at kommunane ved bruk av den kommunale særnamsfunksjonen «*ikke vil få tilgang til informasjon fra verken arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret eller arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold*». KS uttaler vidare at «*kommunene heller ikke lenger vil ha tilgang til skattesystemet SOFIE, noe som må til for å ivareta personvernensyn i den organiseringen som nå foreslås.*» KS meiner dette er dramatisk for kommunane og at det i realiteten tyder at ein ikkje har informasjon til å kunne gjere seg nytte av særnamsmyndigheita. Fleire av kommunane har også peika på dette i sine fråsegner.

Høyringsinstansane har elles ikkje hatt direkte merknader til Skattedirektoratet sitt forslag til lovendringar.

Oslo Byfogdembete har enkelte merknader knytt til domstolen, mellom anna om handsaming av klage på utlegg:

«Etter det Oslo byfogdembete kan se, er en problemstilling med klage på utlegg ikke drøftet i høringsnotatet. Ved klage på utlegg skal klagen behandles av tingretten i den rettskrets namsmannen har sitt kontor, jf. tvangsfullbyrdsloven § 2-8. (...)

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kemneren/kommunekassereren til Skatteetaten, kan medføre at særnamsmannen vil få sitt sete i en annen rettskrets. Det bør vurderes om klage over Skatteetatens avgjørelser som særnamsmann bør behandles av tingretten i den rettskrets saksøkte (skattyter/avgiftspliktig) har sitt alminnelige verneting.»

Vurderingar og forslag

Forslaget om å overføre innkrevjinga av formues- og inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgivarav-

gift frå skatteoppkrevjaren til Skatteetaten medfører at ein må gjere endringar i skattebetalingslova ut over dei endringane som er foreslått i kapittel 2 i lova, jf. punkt 14.4.2 ovanfor. Forslaget medfører vidare at det må gjerast endringar i fleire andre lover.

Endringar i skattebetalingslova

Departementet foreslår at tilvisingar til skatteoppkrevjaren blir tekne ut eller endra til skattekontoret og andre språklege tilpassingar i føresegnene, under dette i § 4-1 andre ledd, § 5-5 åttande ledd, 5-12 tredje ledd, § 5-13, § 5-14, § 7-1 første ledd, § 10-20 andre ledd, § 14-4 første ledd og § 14-5 første og andre ledd, jf. forslag om dette i høyringa. Forslag til endring i § 5-13 medfører at arbeidsgivarkontrollen knytt til forskotstrekk og utleggstrekk blir overført frå skatteoppkrevjaren til skattekontoret.

Vidare foreslår departementet å endre § 5-5 sjuande ledd og § 14-6 første ledd som følgje av at skattekort skal skrivast ut sentralt for dei ulike kommunane.

Det er òg gjort framlegg om å endre føresegna i § 8-2 tredje ledd sidan det ikkje er behov for ei føresegn om at forskotstrekk, som nemnt i føresegna, skal overførast til staten når Skatteetaten tek over skatteoppkrevjinga. Departementet sluttar seg vidare til Skattedirektoratet si vurdering av at § 8-4 ikkje lenger vil ha noko praktisk verkeområde, og foreslår at føresegna blir oppheva.

Departementet foreslår òg å følgje opp forslaget i høyringa om å oppheve dei føresegnene i kapittel 14 om utlegg som blir overflødige ved overføring av skatteoppkrevjaren si myndigheit til skattekontoret. Departementet sluttar seg vidare til Skattedirektoratet si vurdering av at ein bør velje ei felles løysing for handtering av utleggstrekk når ein no får ein og same innkrevjingsinstans for alle krav, og at reglane for oppgjer av forskotstrekk bør nyttast når skattekontoret skal påleggje utleggstrekk hos arbeidsgivarar som har plikt til å ha skattetrekksskonto.

Oslo byfogdembete tek i fråsegna si opp spørsmålet om klager over Skatteetaten sine avgjerder som særnamsmann bør handsamast av tingretten i den rettskrinsen saksøkte (skattyter/avgiftspliktig) har sitt alminnelige verneting. Departementet vil til dette påpeike at klager på utlegg normalt ikkje er gjenstand for munnlege forhandlingar, og at skyldnaren derfor ikkje skal møte i retten. Den geografiske avstanden mellom skyldnar sin bustad og den tingretten som skal handsame klaga kan derfor etter departementet si vurdering

ikkje tilleggast vesentleg vekt ved spørsmål om kvar ei slik klage skal handsamast. Departementet kan derfor ikkje sjå at det er tungtvegande omsyn som taler for at klage på utlegg bør handsamast i den rettskrinsen der saksøkte har sitt alminnelege verneting.

Som følgje av forslaget om å avvikle ordninga med handsaming av skattesaker i dei kommunale skatteutvala, jf. punkt 14.2.2 ovanfor, er det nødvendig å oppheve § 15-1 tredje ledd der det i dag blir opplyst om myndigheita til skatteutvala. Som ein konsekvens av dette må òg tilvisinga til § 15-1 tredje ledd takast ut av § 3-3 første ledd siste punktum.

Departementet foreslår å oppheve § 16-20 tredje ledd. Føresegna blir ikkje lenger rekna som nødvendig etter at skattekontoret skal vere einaste kreditor ved innkrevjing av forskotstrekk og utleggstrekk. Når det gjeld § 16-20 andre ledd vil departementet påpeike, slik som Skattedirektoratet har gjort greie for i høyringa, at ordlyden i føresegna ikkje gir grunnlag for ei innskrenkande fortolking. Departementet legg til grunn at ein framover må forstå føresegna slik at ho generelt kan nyttast i tilfelle der arbeidsgivar har unnlåte å sende inn pliktig melding om tilsetjing.

Som følgje av at skattekontoret skal vere innkrevjingsstyresmakt for alle krav som nemnt i eller i medhald av skattebetalingslova, foreslår departementet å oppheve dei særlege reglane om verneting i § 17-2 første ledd med den følgja at dei alminnelege vernetingsreglane i tvistelova vil gjelde ved alle søksmål mot staten i samsvar med føresegna, jf. også punkt 14.4.3.

Departementet viser til forslag til endringar i skattebetalingslova §§ 3-3, 4-1, 5-5, 5-12, 5-13, 5-14, 7-1, 8-2, 8-4, 10-20, 14-3, 14-4, 14-5, 14-6, 15-1, 16-20 og 17-2.

Forslag til endringar i andre lover

Som følgje av forslaget om at kommunen skal behalde særnamsmyndigheita og motrekningstilgangen sin når dei krev inn visse kommunale krav, jf. punkt 14.2.2 ovanfor, foreslår departementet endringar i vegtrafikklova § 38 andre ledd, eigedomsskattelova § 27, brann- og eksplosjonsvernlova § 28 fjerde ledd og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 6, slik at den innkrevjingsmyndigheita som desse føresegnene i dag legg til skatteoppkrevjaren framleis kan utøvast av kommunen. Det er ikkje behov for å endre forureiningslova § 34 femte ledd, då kommunen sin tilgang til å tvangsinnkrevje gebyr som nemnt i føresegna blir vidareført gjennom ein tilvising til eige-

domsskattelova § 27. Departementet foreslår at forslaget til ny lovtekst blir tilpassa ved at kravet om at skatteoppkrevjaren skal utføre innkrevjinga blir teke ut av dei aktuelle føresegnene.

Mellom anna KS har i si fråsegn uttalt at kommunane misser tilgangen til fleire register og at dette vil vere problematisk når kommunane skal utøve særnamsmyndigheita. Departementet kan ikkje sjå at kommunane har behov for tilgang til skatterekneskapen når dei krev inn kommunale krav, og vil peike på at desse krava også under den gjeldande ordninga blir handsama på sida av skatterekneskapen. Departementet ser derimot at kommunane, når dei utøver særnamsfunksjonen, kan ha behov for opplysningar frå Arbeidsgivarregisteret og Arbeidstakarregisteret (AA-registeret), og foreslår her ei endring samanlikna med høyringa, ved at folketrygdlova § 25-1 blir endra slik at kommunane får slik tilgang.

Når det gjeld KS sin merknad om at kommunane misser tilgang til arbeidsgivar si innrapportering av tilsetjings- og inntektsforhold, vil departementet peike på at a-opplysningslova § 8 i dag berre gir skatteoppkrevjaren tilgang til opplysningar i registeret i samband med arbeidsgivar si utrekning og oppgjer av skattetrekk og arbeidsgivaravgift. Føresegna gir ikkje skatteoppkrevjaren tilgang til opplysningar i samband med utøvinga av særnamsmyndigheit for kommunale krav, og det er etter departementet si vurdering ikkje naturleg å endre føresegna slik at kommunane, når dei utøver særnamsmyndigheita si, skal få tilgang til innrapporterte opplysningar etter a-opplysningslova. Slike opplysningar må ein innhente frå andre kjelder, mellom anna AA-registeret. Departementet vil vidare leggje til at reglane i tvangsfullføringslova om gjennomføring av utleggsforretning vil gjelde for kommunane når dei krev inn kommunale krav etter reglane i skattebetalingslova, jf. skattebetalingslova § 14-2. Dette inneber mellom anna at kommunane som namsstyresmakt kan påleggje arbeidsgivar å gi opplysningar om skyldnaren sine lønns- og tilsetjingsforhold og om pålagde trekk i lønna, jf. tvangsfullføringslova § 7-12. Departementet legg til grunn at desse reglane vil gi kommunane eit tilstrekkeleg opplysningstilfang for å kunne utøve særnamsmyndigheita på ein forsvarleg og effektiv måte. Departementet foreslår derfor å følgje opp forslaget i høyringa om å endre a-opplysningslova § 8.

Departementet foreslår vidare å endre folketrygdlova § 24-4 slik at myndigheita til å gjennomføre arbeidsgivarkontroll også når det gjeld arbeidsgivaravgift blir overført frå skatteopp-

krevjaren til skattekontoret. Departementet foreslår også å følgje opp forslag i høringa om endringar i folketrygdlova § 24-2, eigedomsskattelova §§ 24 og 25, likningslova §§ 2-5 og 10-8, rettsgebyrlova § 14, fjellova § 7 og lov om avgift av kull mv. fra Svalbard § 6, jf. nærare omtale av desse endringsforslaga ovanfor.

Departementet viser til forslag til endringar i vegtrafikklova § 38, eigedomsskattelova §§ 24, 25 og 27, brann- og eksplosjonsvernlova § 28, vass- og avløpsanleggslova § 6, likningslova §§ 2-5 og 10-8, folketrygdlova §§ 24-2, 24-4 og 25-1, rettsgebyrlova § 14, fjellova § 7, lov om avgift av kull m.v. fra Svalbard § 6 og a-opplysningslova § 8.

15 Utviding av a-opplysningslova sitt verkeområde til å omfatte enkelte pensjonsytningar

15.1 Innleiing og samandrag

I Skatteetaten sitt arbeid med å modernisere innsendinga av grunnlagsdata, er det komme forslag om at individuelle pensjonsavtalar etter skattelova (IPA) og individuelle pensjonsavtalar etter lov om individuell pensjonsordning (IPS) og eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova skal vere omfatta av a-opplysningslova sitt verkeområde. Ytingar som oppgøvegivarane pliktar å rapportere inn etter a-opplysningslova, er ofte underlagde månadlege oppgjer, dette gjeld òg for løpande ytingar frå individuelle pensjonsavtalar.

Det er opplysningsplikt om løpande utbetalingar frå individuelle pensjonsavtalar (IPA og IPS), til dømes uføreytingar (tidlegare uførepensjon) og eingongsutbetalingar, etter likningslova § 5-5 nr. 3, og dette blir årleg rapportert inn som likningsoppgåver for individuelle pensjonsordningar. Løpande pensjonsytningar som blir utbetalte frå ein individuell pensjonsavtale, til dømes IPA, blir òg omfatta av opplysningsplikta i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b, men denne plikta er ikkje lagd til grunn når ein rapporterer inn i gjeldande ordning. Opplysningar som blir omfatta av likningslova § 5-2, pliktas med verknad frå 1. januar 2015 rapportert inn etter reglane i a-opplysningslova ved at ein leverer a-meldingar. Det er opplysningsplikt om eingongsutbetaling etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd etter likningslova § 5-5 nr. 3, og desse utbetalingane blir årleg rapporterte inn som likningsoppgåver for individuelle pensjonsordningar.

Det følgjer av tilvisingsføresegna i a-opplysningslova § 3 kva for opplysningar a-ordninga omfattar. Det følgjer av føresegna at alle opplysningar som blir omfatta av føresegnene om opplysningsplikt i likningslova § 5-2, skattebetalingslova § 5-11, folketrygdlova §§ 24-2, 25-1 andre ledd og 25-10, jf. § 21-4, statistikklova § 2-2 og svalbardskattelova § 5-2 femte ledd, er plikta rapportert inn etter reglane i a-opplysningslova.

Departementet foreslår å endre i likningslova § 5-2 slik at eingongsutbetalingane som er nemnde ovanfor, blir omfatta av a-opplysningslova sitt

verkeområde. Alminnelege pensjonsutbetalingar kan bli overførte utan at det er nødvendig med lovendring. Vidare rår ein til at likningslova § 5-5 nr. 3 tredje og fjerde punktum blir oppheva.

Frå 1. januar 2015 er folketrygda sin uførepensjon og uføreytingar frå andre ordningar enn folketrygda erstatta av ny uføretrygd. Skattlegginga av ny uføretrygd på same vis som lønn inneber at uføretrygd og uføreytingar frå andre ordningar ikkje lenger blir omfatta av pensjonsomgrepet i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b, og føresegna må derfor endrast. Departementet foreslår at likningslova § 5-2 blir endra slik at det går klart fram at uføretrygd og uføreytingar blir omfatta av føresegnene og av a-opplysningslova sitt verkeområde.

Ein rår til at den nye ordninga for innrapportering tek til å gjelde straks, med verknad for ytningar som er utbetalte i inntektsåret 2015, med ei overgangsordning for utbetalingar for 2015.

15.2 Gjeldande rett

15.2.1 Individuelle pensjonsavtalar etter skattelova (IPA)

Ved endringslov av 15. desember 2006 nr. 81 til skattelova blei regelen om frådragsrett for innbetalingar til IPA-ordninga etter skattelova § 6-47 (1) bokstav c oppheva med verknad frå og med 12. mai 2006.

Overgangsreglar for IPA-avtalar inngått før 12. mai 2006 blei gitt i endringsforskrift av 2. februar 2007 nr. 126. I tillegg er det gitt overgangsreglar i lov om individuell pensjonsordning kapittel 5. Overgangsreglane gjeld for individuelle pensjonsavtalar som blir omfatta av Finansdepartementets forskrift av 19. november 1999 til utfylling og gjennomføring mv. av skattelova av 26. mars 1999 nr. 14 (skattelovforskrifta) § 6-47 og der avtalen før 12. mai 2006 føresette at ein betalte inn premie 12. mai 2006 eller seinare, jf. lov om individuell pensjonsordning § 5-1 første ledd.

Det følger av skattelovforskrifta § 6-47-30 at reglane i skattelovforskrifta § 6-47-1 flg. om individuelle pensjonsavtalar etter skattelova (IPA) framleis gjeld for avtalar inngått før 12. mai 2006.

Institusjonar som har inngått ein individuell pensjonsavtale etter skattelova (IPA), måtte utferde pensjonskapitalbevis eller forsikringsbevis på tidspunktet då avtalen vart avslutta, seinast 31. desember 2008, sjå lov om individuell pensjonsordning § 5-2.

Rettar i samsvar med individuell pensjonsavtale, under dette IPA, er ikkje skattepliktig formue, jf. skattelovforskrifta § 4-2-1 og § 6-47-11. Forfalne terminar som ved årsskiftet ikkje er utbetalt til skattytar, er alltid skattepliktig formue. Inneståande midla (inklusive avkasting) i premiefond knytt til ein IPA er skattepliktig formue. Avkasting av midla som er inneståande i ordninga er ikkje skattepliktig når dei blir opptente.

Alle utbetalingar frå ein IPA-avtale til fysiske personar er skattepliktig inntekt etter skattelova §§ 5-40 og 5-42 og blir skattlagde som personinntekt. Løpande pensjonsytingar som blir utbetalt i samsvar med forsikringsbevis/pensjonskapitalbevis som skriv seg frå ein individuell pensjonsavtale etter skattelova, er pensjonsinntekt og blir skattlagde på same vis som personinntekt etter skattelova § 12-2 bokstav b. Skatteplikta gjeld uavhengig av om utbetalingane gjeld midla som ein tidlegare har betalt inn eller avkasting av desse.

Frå 1. januar 2015 blir uføretrygd etter folketrygdlova kapittel 12 og uføreytingar frå andre ordningar ikkje lenger skattlagde som pensjonsinntekt, men som lønnsinntekt, jf. skattelova § 5-42 bokstav b og § 12-2 bokstav j. Dette inneber at uføreytingar som blir utbetalt frå ei IPA-ordning skal skattleggjast som lønnsinntekt.

Eingongsutbetalingar er ikkje pensjon. Heime-len for skatteplikt for eingongsutbetalingane som personinntekt følgjer derfor av ei eiga føresegn gitt i skattelova § 12-2 bokstav d. For dødsbu blir utbetalinga ikkje rekna som personinntekt. Dødsbu vil vere skattepliktig for bruttobeløpet etter ein særskild sats som blir fastsett årleg i Stortinget sitt skattevedtak, jf. skattelova § 5-40 fjerde ledd.

Pensjon og andre ytingar som er skattepliktige etter skattelova § 5-40 til § 5-42, mellom anna uføretrygd, andre uføreytingar og eingongsutbetalingar, er trekkpliktige etter skattebetalingslova § 5-6 første ledd bokstav b og g. Utbetalingar frå ein individuell pensjonsavtale, til dømes IPA, er unntekne frå trekkplikta i skattebetalingsforskrifta § 5-6-17 bokstav f. I praksis har òg eingongsutbetalingar vore omfatta av trekkfritaket. Dersom

trekket blir omfatta av reglane om kjeldeskatt etter skattelova § 2-3 fjerde ledd, ligg det likevel ikkje føre trekkfritak, jf. skattebetalingslova § 5-5 femte ledd.

Skattytaren kan be om at det blir gjort frivillig skattetrekk i ytinga.

Opplysningsplikta for utbetalingane som er nemnde ovanfor, følgjer av likningslova § 5-5 nr. 3, jf. § 5-11 og § 5-12 og forskrift 17. september 2013 nr. 1092 (samleforskrifta) § 5-9-50 til § 5-9-57. Løpande pensjonsytingar som blir utbetalt frå ein individuell pensjonsavtale, til dømes IPA, blir òg omfatta av opplysningsplikta i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b, men denne opplysningsplikta er ikkje lagd til grunn ved rapporteringa i dagens ordning.

Løpande skattetrekk som utbetalar gjer, skal bli rapportert inn for kvar kalendermånad etter reglane i a-opplysningslova, jf. skattebetalingslova § 5-11.

Skattytaren skal innan 1. februar i året etter inntektsåret ha kopi av opplysningar om innbetalingar og utbetalingar frå individuell pensjonsavtale etter skattelova som nemnd i § 5-9-50 til § 5-9-57, jf. samleforskrifta § 5-11-1 bokstav o.

15.2.2 Individuelle pensjonsavtalar etter lov om individuell pensjonsordning (IPS)

Dei nye skattefavouriserte individuelle pensjonsavtalane blir skattlagde på same måte som dei tidlegare IPA-avtalane, dvs. at det verken er formuesskatt på inneståande midla eller inntektsskatt på løpande avkasting av midla i ordninga. Avkastinga på inneståande midla blir skattlagd først på tidspunktet for utbetalinga.

Årlege innbetalingar til skattefavourisert individuell pensjonsordning er avgrensa oppover til 15 000 kroner per person, som òg er den øvre grensa for årleg inntektsfrådrag for innbetaling til ordninga. Beløpsgrensa for innbetaling til individuell pensjonsordning blir regulert i lova om individuell pensjonsordning, medan grensa for inntektsfrådrag følgjer av skattelova § 6-47 første ledd bokstav c.

Løpande pensjonsytingar som blir utbetalt etter ein individuell pensjonsavtale, er skattepliktig inntekt etter skattelova § 5-40 og blir skattlagde som pensjonsinntekt, jf. skattelova § 12-2 bokstav b. Frå 1. januar 2015 blir uføretrygd etter folketrygdlova kapittel 12 og uføreytingar frå andre ordningar ikkje lenger skattlagde som pensjonsinntekt, men på same vis som lønnsinntekt, jf. skattelova § 5-42 bokstav b og § 12-2 bokstav j. Dette inneber at uføreytingar som blir utbetalt

frå ei individuell pensjonsordning (IPS) skal skattleggjast som lønnsinntekt. Skatteplikta gjeld både for ytingar til rettshavar og ytingar til andre enn rettshavar, t.d. føremønshavar eller arvingar.

Som nemnd tidlegare, reknar ein ikkje eingongsutbetalingar som pensjonsinntekt i skattemessig forstand. Det går fram av skattelova § 12-2 bokstav d at eingongsutbetalingar frå ei individuell pensjonsavtale etter lov om individuell pensjonsordning til personlege skattytarar er skattepliktig som personinntekt. For dødsbu blir utbetalinga ikkje rekna som personinntekt. Dødsbu vil vere skattepliktig for bruttobeløpet etter ein særskild sats som blir fastsett årleg i Stortinget sitt skattevedtak, jf. skattelova § 5-40 fjerde ledd.

Pensjon og andre ytingar som er skattepliktige etter skattelova § 5-40 til § 5-42, mellom anna uføretrygd, andre uføreytingar og eingongsutbetalingar, er trekkpliktige etter skattebetalingslova § 5-6 første ledd bokstav b og g. Utbetalingar frå ein individuell pensjonsavtale er unntekne frå trekkplikta i skattebetalingsforskrifta § 5-6-17 bokstav f. I praksis har òg eingongsutbetalingar vore omfatta av trekkfritaket. Dersom trekket blir omfatta av reglane om kjeldeskatte etter skattelova § 2-3 fjerde ledd, ligg det likevel ikkje føre trekkfritak, jf. skattebetalingslova § 5-5 femte ledd.

Skattytaren kan be om at det blir gjort frivillig skattetrekk i ytinga.

Opplysningsplikta for utbetalingane som er nemnde ovanfor, følgjer av likningslova § 5-5 nr. 3, jf. § 5-11 og § 5-12 og forskrift 17. september 2013 nr. 1092 § 5-9-50 til § 5-9-57. Løpande pensjonsyttingar som blir utbetalte frå ein individuell pensjonsavtale, blir òg omfatta av opplysningsplikta i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b, men denne opplysningsplikta er ikkje lagd til grunn ved innrapporteringa i dagens ordning.

Løpande skattetrekk som utbetalar gjer, skal bli rapportert inn for kvar kalendermånad etter reglane i a-opplysningslova, jf. skattebetalingslova § 5-11.

Skattytaren skal innan 1. februar i året etter inntektsåret ha kopi av opplysningar om innbetalingar og utbetalingar frå individuell pensjonsavtale etter skattelova som nemnd i § 5-9-50 til § 5-9-57, jf. samleforskrifta § 5-11-1 bokstav o. Samleforskrifta er ikkje oppdatert i samsvar med nye reglar for skattefaviserte individuelle pensjonsavtalar. IPA-avtalane blei avvikla frå og med 2009 og erstatta av individuelle pensjonsavtalar etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning. Ein må likevel gå ut frå at plikta til å gi skattytar ein kopi av opplysningane som er rapporterte til skattestyresmaktene også gjeld for individuelle

pensjonsavtalar etter lov om individuell pensjonsordning.

15.2.3 Eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd

Innskotspensjonslova § 7-7 har føresegn om korleis ein skal handsome pensjonskapitalen når eit medlem eller innehavar av pensjonskapitalbevis døy. Dersom pensjonskapitalen overstig det som trengst for å gi pensjon til forsørgde barn og ingen har rett til pensjon etter innskotspensjonslova § 7-7 tredje ledd, skal pensjonskapitalen som står att utbetalast som eit eingongsbeløp til dødsbuet, jf. innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd. Like eins kan det vere aktuelt å betale ut eingongsbeløp når den avlidne ikkje forsørgjer barn under 21 år eller ikkje har ektefelle, sambuar eller registrert partner.

Alle løpande, terminvise pensjonsutbetalingar frå ei innskotspensjonsordning er skattepliktige som alminneleg inntekt etter skattelova § 5-1 første ledd, jf. § 5-40 og som personinntekt etter skattelova § 12-2 bokstav b.

Eingongsutbetaling etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd er skattepliktig inntekt etter skattelova § 5-40. Eingongsutbetalingar fell ikkje inn under pensjonsomgrepet i skattelova § 5-1 første ledd. Heimelen for skatteplikt for eingongsutbetalingane som personinntekt følgjer derfor av ei eiga føresegn gitt i skattelova § 12-2 bokstav e. For dødsbu blir ikkje utbetalinga rekna som personinntekt, men er skattepliktig for bruttobeløpet etter ein særskild sats som blir fastsett årleg i Stortinget sitt skattevedtak, jf. skattelova § 5-40 fjerde ledd.

Pensjon og andre ytingar som er skattepliktige etter skattelova § 5-40 til § 5-42, mellom anna eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova, er trekkpliktige etter skattebetalingslova § 5-6 første ledd bokstav b.

Løpande utbetaling av innskotspensjonar skal med heimel i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b bli rapportert inn etter reglane i a-opplysningslova. Dette gjeld både alderspensjon, barnpensjon og ev. etterlatnepensjon. Føresegna dekkjer berre løpande pensjonsutbetalingar og ikkje eingongsutbetalingar. I forarbeida til innskotspensjonslova (Ot.prp. nr. 71 (1999–2000)) blei det foreslått at alle utbetalingar knytte til innskotspensjon bør bli rapportert inn med heimel i same føresegn og endringa blei teken inn i likningslova § 6-7 andre ledd (no § 5-5 nr. 3 fjerde punktum). Ei tilsvarende føresegn om opplysningsplikt for utbetalingar av føretakspensjon er ikkje heimla i likningslova § 5-5 nr. 3. Her følgjer opplysningsplikta berre av

likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b. Ettersom utbetalningar av pensjon frå ei innskotspensjonsordning og ei føretakspensjonsordning blir handsama skattemessig likt, blir løpande utbetalningar innrapporterte etter likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b etter reglane i a-opplysningslova.

Opplysningsplikta for eingongsutbetalningar etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd følgjer av likningslova § 5-5 nr. 3, jf. § 5-11 og § 5-12 og forskrift 17. september 2013 nr. 1092 § 5-5-20 til § 5-5-24. Eingongsbeløp kan ikkje rapporterast inn etter reglane i a-opplysningslova, og må derfor innrapportert årleg på likningsoppgåve for individuelle pensjonsordningar.

Løpande skattetrekk som utbetalar gjer, skal bli rapportert inn for kvar kalendermånad etter reglane i a-opplysningslova, jf. skattebetalingslova § 5-11.

Skattytaren skal innan 1. februar i året etter inntektsåret ha kopi av opplysningar om utbetaling frå innskotspensjonsordning som nemnd i § 5-5-20 til § 5-5-24, jf. samleforskrifta § 5-11-1 bokstav e.

15.2.4 A-opplysningslova sitt verkeområde

Det følgjer av a-opplysningslova § 3 kva for opplysningar a-ordninga omfattar. Det følgjer av føresegna at alle opplysningar som blir omfatta av opplysningspliktføresegnene i likningslova § 5-2, skattebetalingslova § 5-11, folketrygdlova §§ 24-2, 25-1 andre ledd og 25-10, jf. § 21-4, statistikklova § 2-2 og svalsbardeksattelova § 5-2 femte ledd, skal rapportert inn etter reglane i a-opplysningslova.

Av likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b. følgjer det at opplysningsplikta etter a-opplysningslova omfattar pensjon. Ut frå ordlyden i føresegna blir alle typar pensjonsytningar omfatta av opplysningsplikta, også pensjonsutbetalningar frå individuelle pensjonsavtalar. Det er i tillegg gitt ei eiga føresegn om opplysningsplikt for utbetalningar frå individuelle pensjonsavtalar og etter innskotspensjonslova i likningslova § 5-5 nr. 3 tredje og fjerde punktum (tidl. likningslova § 6-7 andre ledd).

I forarbeida til den tidlegare føresegna i § 6-7 andre ledd uttalte departementet m.a. dette i Ot.prp. nr. 1 (1997–98):

«Ligningsloven § 6-2 bestemmer at pensjoner skal innrapporteres. Etter departementets vurdering er det nødvendig med en klar hjemmel også for innberetning av engangsutbetalinger fra tilbyderne av IPA. Utbetalinger vil ikke bare foretas av forsikringselskaper, men også av banker og av verdipapirfond. Reguleringen må

omfatte utbetalinger til rettighetshaver, begunstiget, boer og arvinger. Ligningsloven § 6-7 første ledd regulerer at forsikringselskaper ukrevet skal levere oppgave over blant annet utbetalinger i siste år. Departementet er av den oppfatning at hjemmelsgrunnlaget for utbetalinger under IPA ivaretas best ved å gi ligningsloven § 6-7 et nytt annet ledd med slikt innhold som nevnt.»

Vidare er det uttalt følgjande i Ot.prp. nr. 71 (1999–2000) «Om lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold» pkt. 17.2.11:

«Etter utvalgets oppfatning dekker denne bestemmelsen bare løpende pensjonsutbetalinger og ikke engangsutbetalinger. Utvalget antar det er hensiktsmessig at alle utbetalinger kan innrapporteres med hjemmel i samme bestemmelse og foreslår en endring av ligningsloven § 6-7 annet ledd. Den foreslåtte endringen gir samme løsning som for IPA.»

[...]

Departementet støtter utvalgets vurderinger og forslag.»

Det går fram av sitata ovanfor at departementet har lagt til grunn at føresegna om lønnsopplysningsplikt etter likningslova § 6-2 (nogjeldande § 5-2 om opplysningsplikt for lønnsopplysningar m.m.) omfattar utbetalningar i form av pensjonsytningar, men ikkje eingongsutbetalningar, frå individuelle pensjonsavtalar. I praksis er det likevel føresegna om opplysningsplikt i likningslova § 5-5 nr. 3 som er blitt brukt som heimel for plikta til å gi opplysningar om utbetalningar frå individuelle pensjonsavtalar, under dette periodiske ytningar i form av pensjonsutbetalningar. Desse opplysningane er derfor ikkje blitt innrapporterte på lønns- og trekkoppgåva, men på ei eiga likningsoppgåve.

Opplysningsplikta for utført skattetrekk, under dette frivillig trekk, følgjer av dei gjeldande føresegnene i skattebetalingslova § 5-11.

15.3 Høyringa

Skattedirektoratet sende forslaget om å utvide a-opplysningslova sitt verkeområde på høyring 5. desember 2014. Høyringsfristen var 27. februar 2015. Høyringsnotatet blei sendt til 206 instansar. Direktoratet har fått svar frå 17 instansar og desse er positive til forslaget. Desse instansane har hatt konkrete merknader:

- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Finans Norge

Vi gir att merknadene frå dei to instansane nedanfor, knytt til handsaminga av forslaget.

15.4 Nærare om forslaget

15.4.1 Høyringsnotatet

Skattedirektoratet uttalar i høyringsnotatet at føremålet med a-ordninga mellom anna er å forenkle rapporteringa frå arbeidsgivar til det offentlege, jf. Prop. 112 L (2011–2012) punkt 9. Ytingar frå individuelle pensjonsavtalar skal bli skattlagd etter reglane for pensjons- og lønnsinntekt, og dei er såleis ytingar som etter sin art er meint å vere omfatta av a-ordninga. Det vil vere enklare for opplysningspliktige å rapportere inn slike ytingar, under dette andre pensjons- og uføreytingar, gjennom a-ordninga. Gjennom Skattedirektoratet sin kontakt med opplysningspliktige i denne sektoren har det fleire gongar komme fram at dette er ei ønskjeleg omlegging.

Eingongsutbetalingar knytt til ei IPA/IPS-ordning og eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova er ikkje pensjon, men blir skattlagde som personinntekt på same måte som pensjon. Når ein rapporterer inn, er det ikkje føremålstenleg å skilje mellom denne typen ytingar og pensjonsytingar, som spring ut av det same avtaleforholdet. Derfor bør både eingongsutbetalingar frå IPA/IPS og etter innskotspensjonslova følgje same rapportering som for dei løpande pensjonsytingane.

I høyringsnotatet foreslår ein å lovfeste rapportering av eingongsutbetalingar i likningslova § 5-2, slik at dei blir omfatta av verkeområdet til a-opplysningslova. I tillegg foreslår ein å gjere nødvendige tilpassingar i likningslova slik at opplysningsplikta berre følgjer av den nemnde føresegna.

Etter at høyringsnotatet blei sendt ut, har uføreforma teke til å gjelde. Frå 1. januar 2015 er folketrygda sin uførepensjon og uføreytingar frå andre ordningar enn folketrygda erstatta av ny uføretrygd. Uføretrygd etter folketrygdlova kapittel 12 og uføreytingar frå andre ordningar blir ikkje lenger skattlagde som pensjonsinntekt, men som lønnsinntekt. Dette inneber at uføreytingar som blir utbetalte frå ei individuell pensjonsordning (IPS) og ei IPA-ordning ikkje lenger blir omfatta av omgrepet pensjon i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b. Ordlyden i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b må derfor justerast slik at det går klart fram at det er opplysningsplikt om desse ytingane

og at dei er omfatta av a-opplysningslova sitt verkeområde.

15.4.2 Dette meiner høyringsinstansane

Dei instansane som har komme med høyringsvar, er i utgangspunktet positive til forslaget om å utvide a-opplysningslova sitt verkeområde.

Statistisk sentralbyrå er positive til forslaget. Dei peikar likevel på at det er behov for eit sentralt register for opparbeidde pensjonsrettar, og dei meiner ein bør vurdere å utvide a-opplysningslova sitt område til òg å omfatte innbetalingar til pensjonsordningar. Ei slik rapportering bør omfatte alle pensjonsordningar, ikkje berre pensjonsordningar som blir handsama i høyringsnotatet.

Finans Norge støttar forslaget om å utvide verkeområdet til a-opplysningslova. A-ordninga inneber enklare rapportering for arbeidsgivar sitt vedkomande, sjølv om ein må gi opplysningar kvar månad. Dei meiner det er føremålstenleg å samle rapporteringa av desse ytingane i same rapportering som for andre pensjonsutbetalingar. Dei meiner likevel at det vil vere ein fordel om endringa blir innført frå årsskiftet 2015/2016 og ikkje midt i året 2015, slik at det ikkje blir to ulike rapporteringsløysingar for 2015.

15.4.3 Vurderingar og forslag

Generelt

Ytingane som oppgavegivar skal rapportere inn etter a-opplysningslova, er ofte underlagde månadlege oppgjer. Dette er komme til uttrykk i a-opplysningslova ved at oppgavegivar som hovudregel skal gi opplysningane minst ein gong i månaden, jf. a-opplysningslova § 4 første ledd. På lik linje med dei fleste andre pensjons- og lønnsytingar blir ytingar frå individuelle pensjonsavtalar utbetalte løpande gjennom inntektsåret. Normalt er ytingane underlagde månadlege utbetalingar, dvs. at utbetalingsfrekvensen er godt tilpassa den nye rapporteringsordninga.

Føremålet med a-ordninga er mellom anna å forenkle rapporteringa frå arbeidsgivar til det offentlege, jf. Prop. 112 L (2011–2012) punkt 9. Departementet meiner at dette forslaget vil gjere det enklare for dei som rapporterer inn ytingar som i det vesentlege liknar på ytingar som blir rapporterte inn gjennom a-ordninga, til dømes andre pensjons- og uføreytingar. Gjennom Skattedirektoratet sin kontakt med opplysningspliktige på dette området har det fleire gongar komme fram at dette er ei ønskjeleg omlegging.

Eingongsutbetalingar knytte til ei IPA/IPS-ordning og eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova er ikkje pensjon, men blir skattlagde som personinntekt på same måte som pensjon. Når ein rapporterer inn, er det ikkje føremålstenleg å skilje mellom denne typen ytingar og pensjonsytingar, som spring ut av det same avtaleforholdet. Derfor bør både eingongsutbetalingar frå IPA/IPS og etter innskotspensjonslova følgje same rapportering som for dei løpande pensjonsytingane.

A-meldinga er lagd til rette for å rapportere inn renter ved forseinka utbetaling, slik at dette er uproblematisk når opplysningsplikta blir overført frå likningsoppgåva til a-meldinga. På den måten kan ein rapportere inn alle utbetalingar på a-meldinga, og likningsoppgåva kan då bli avgrensa til rapportering av opplysningar om innbetalingar og inneståande på premiefond. Når det gjeld Statistisk sentralbyrå sine merknader om at også innbetalingar til andre pensjonsordningar bør bli omfatta av a-ordninga, så meiner departementet at ein ikkje kan ta dette inn i ordninga på det noverande tidspunkt då dette ikkje har vore omfatta av høyringa. Innbetalingar til andre pensjonsordningar skal etter gjeldande rett bli rapportert årleg på likningsoppgåver.

A-opplysningslova sitt verkeområde

Det går fram av omtalen i punktet om a-opplysningslova sitt verkeområde at opplysningspliktige institusjonar i prinsippet har opplysningsplikt for løpande utbetaling av opptente pensjonsytingar frå individuelle pensjonsavtalar (IPS og IPA) etter likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b. Departementet meiner derfor at det ikkje er påkravd å endre likningslova § 5-2 for å sikre at opplysningar om løpande pensjonsutbetalingar frå ein individuell pensjonsavtale etter lov om individuell pensjonsordning (IPS) og forsikringsbevis/pensjonskapitalbevis som skriv seg frå ein tidlegare individuell pensjonsavtale etter skattelova (IPA) er omfatta av opplysningsplikta etter a-opplysningslova. Den gjeldande føresegna om plikta til innrapportering av IPA og utbetalingar etter innskuddspensjonslova i likningslova § 5-5 nr. 3 andre og tredje punktum er ikkje lenger nødvendige. Departementet foreslår derfor at likningslova § 5-5 nr. 3 andre og tredje punktum blir oppheva.

Frå 1. januar 2015 er folketrygda sin uførepen-sjon og uføreyingar frå andre ordningar enn folketrygda erstatta av ny uføretrygd. Skattlegging av ny uføretrygd som lønnsinntekt inneber at uføretrygd og uføreyingar frå andre ordningar ikkje

lenger blir omfatta av pensjonsomgrepet i likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b. Departementet foreslår derfor at likningslova § 5-2 nr. 1 bokstav b blir endra slik at det går klart fram at uføretrygd og uføreyingar blir omfatta av føresegnene og av a-opplysningslova sitt verkeområde.

Departementet legg vidare til grunn at likningslova § 5-2 må bli endra for å sikre at opplysningar om eingongsutbetalingar frå IPA/IPS og eingongsutbetalingar etter innskotspensjonslova § 7-7 fjerde ledd blir omfatta av opplysningsplikta etter a-opplysningslova.

Det blir vist til forslag om endring av likningslova § 5-2 og § 5-5 nr. 3.

15.4.4 Økonomiske og administrative følger

Den nye rapporteringsordninga etter a-opplysningslova får følgjer for opplysningspliktige, Skatteetaten og for den som tek imot ytingar som skal bli rapportert inn. Ein ventar at a-ordninga kjem til å gi samfunnsøkonomisk gevinst i form av redusert belastning for opplysningspliktige ved at dagens rapportering til Skatteetaten blir erstatta av ei felles ordning for rapportering av utbetalingar og skattetrekk, høgare effektivitet og betre oppgåveløysing i etatane, og betre tenester frå det offentlege.

Ordninga vil òg vere til fordel for dei som tek imot pensjonsytingane, då ho vil innebere eit redusert behov for å dokumentere inntekt og gjennomførte trekk ved førespurnader til det offentlege. Inntektsmottakaren skal få betre oversikt over kva for opplysningar som er rapporterte inn om han eller henne.

Vidare tilseier praktiske omsyn at det er mest fordelaktig og føremålstenleg både for Skatteetaten og dei opplysningspliktige at det berre finst ei løysing for rapportering av alle pensjonsytingar og skattetrekk.

Systemet i a-ordninga må bli tilpassa før eingongsutbetalingar kan bli rapportert inn i ordninga. Dei opplysningspliktige må òg tilpasse systema sine før opplysningane som tidlegare er gitt på likningsoppgåver for individuelle pensjonsordningar kan bli gitt i ny a-melding. Dei opplysningspliktige må allereie når a-ordninga blir innført i 2015, rapportere inn løpande skattetrekk (også frivillig skattetrekk) knytt til ovannemnde utbetalingar via a-meldinga, ettersom terminoppgåva opphørde då a-ordninga blei innført.

Dersom verkeområdet til ordninga blir utvida etter forslaget her, medfører ikkje dette vesentlege administrative og økonomiske konsekvensar.

15.4.5 Iverksetjing og overgangsregel

A-meldinga er tilrettelagt for rapportering av pensjonsyting, renter ved eventuell forseinka betaling og skattetrekk. Uføreytingar frå andre ordningar skal innrapporterast som uførepensjon frå andre enn folketrygda i a-meldinga. Opplysningane blir då handsama etter dei nye skattereglane for uføreytingar. Dei opplysningspliktige må likevel tilpasse systema sine for å kunne rapportere inn det ovannemnde etter a-opplysningslova. På same måte må Skatteetaten tilpasse systema sine før dei kan ta imot eingongsutbetalingar i a-ordninga.

Departementet foreslår at ny ordning for rapportering skal setjast i verk straks og gjelde for inntektsåret 2015, og at dei opplysningspliktige må rapportere alt som er utbetalt i 2015. Dette

medfører at også ytingar som er utbetalte før vedtaket om utvidinga av ordninga skal bli rapportert i a-meldinga. Departementet legg likevel opp til at utbetalingar for overgangsåret 2015 berre skal innrapporterast ein gong og då seinast 5. januar 2016. Dette inneber at dei løpande månadlege rapporteringane som følgje av a-opplysningslova ikkje må følgjast i 2015.

Finans Norge har i sin merknad gitt uttrykk for at dei ikkje ønskjer to ulike rapporteringsløysingar for 2015, ei før og ei etter iverksetjing av ny løysing for rapportering. Departementet er einig i at dette ikkje er ønskjeleg, og legg derfor opp til at det berre er rapportering i a-ordninga som skal gjelde for inntektsåret 2015.

Det blir vist til forslag til føresegna om iverksetjing.

16 Nytt regelverk for kassasystem

16.1 Innleiing og samandrag

Svart økonomi fører til reduserte skatteinntekter for stat og kommune og at middel ikkje kjem fellesskapet til gode. Samstundes har svart økonomi andre negative konsekvensar ved at det gir urettferdige konkurransevilkår for næringslivet og grobotn for annan økonomisk kriminalitet.

Dagens kassasystem er vanskelege å kontrollere, og manglande krav til systema skapar store utfordringar i kampen mot svart økonomi i kontantbransjane. Departementet foreslår derfor nye og strengare reglar for kassasystem. Dei nye reglane vil gjere det vanskelegare å skjule kontantomsetnad gjennom manipulasjon av kassasystem.

Dei nye reglane stiller krav til kassasystem, under dette reglar om påbodne og forbodne funksjonar, kvittering og rapportar og sikring av elektronisk journal. Vidare legg dei foreslåtte reglane nye plikter på leverandørar av kassasystem og bokføringspliktige brukarar av kassasystem. Leverandørar må oppgradere dagens system og levere ei produktfråsegn til skattekontoret før kassasystemet blir tilbede for sal, utleige eller utlån. Dei bokføringspliktige må skaffe nytt kassasystem med produktfråsegn og oppfylle enkelte nærare oppgjevne brukskrav. Ved manglande etterleving av reglane blir det foreslått at skattekontoret blir gitt ein heimel til å påleggje leverandørar tvangsmulkt og brotsgebyr, og dei bokføringspliktige brotsgebyr.

Det blir foreslått å leggje inn krav til kassasystem, leverandørane sine plikter og heimlar for å påleggje leverandørar brotsgebyr og tvangsmulkt i ny lov om kassasystem med tilhøyrande forskrift. Det blir foreslått at pliktene for bokføringspliktige brukarar av kassasystem blir plasserte i bokføringslova ny § 10 a og i bokføringsforskrifta. Det er gjort forslag om at heimlane for å påleggje dei bokføringspliktige brotsgebyr, blir tekne inn i likningslova ny § 10-10 og meirverdiavgiftslova ny § 21-1 a.

I samband med forslaga om nye administrative reaksjonar for leverandørar av kassasystem og dei bokføringspliktige, blir det òg foreslått enkelte

endringar i skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd og § 10-51.

Departementet foreslår at de nye reglane trer i kraft frå 1. januar 2017. For at oppgradering eller anskaffing av nytt kassasystem i størst mogleg grad skal kunne skje som ledd i ordinær utskifting eller oppgradering, blir det foreslått at fristen for utfasing av kassasystem som ikkje tilfredsstillar krava, blir sett til 1. januar 2019. Det blir òg foreslått at heimlane for å påleggje bokføringspliktige brotsgebyr, først skal setjast i verk frå dette tidspunktet.

Forslag til regelverk for kassasystem vil først og fremst ha økonomiske og administrative konsekvensar for leverandørar av kassasystem, bokføringspliktige brukarar av kassasystem og staten.

Bakgrunnen for nytt regelverk er nærare skildra under punkt 16.2. Under punkt 16.3 blir høyringa omtala, og i punkt 16.4 er det gitt ei overordna omtale av forslaget, medrekna virkefelt og val av teknisk løysing. Nye krav til kassasystem og leverandørar av kassasystem og nye krav til dei bokføringspliktige blir omtala under punkt 16.5 og 16.6, medan forslag til nye administrative reaksjonar for leverandørar av kassasystem og dei bokføringspliktige og endringane i skattebetalingslova er omtala under punkt 16.7. I punkt 16.8 er det gitt ei omtale av regelverket opp mot reglane i EØS og WTO. Iverksetjing og økonomiske og administrative konsekvensar er omtala under punkt 16.9 og 16.10.

16.2 Gjeldande rett og bakgrunn

Bokføringsreglane stiller krav til dokumentasjon av kontantsal. Hovudregelen er at kontantsal skal registrast fortlaupande på kassaapparat, terminal eller anna likeverdig system, jf. bokføringsforskrifta § 5-3-2. Kven som er bokføringspliktige, går fram av bokføringslova § 2. Bokføringsreglane stiller ingen særskilde krav til sjølve kassasystemet, berre til enkelte funksjonar som kassasystemet skal kunne utføre. Kassasystema skal kunne produsere summeringsstrimlar, og kvitteringane frå kassasystemet skal innehalde bestemte opplys-

ningar. Bokføringsreglane krev òg at det skal vere ei lettforståeleg systemskildring av oppbygging av og funksjonar i kassasystemet, men det er ikkje sett konkrete krav til kva systemskildringa skal innehalde. Utover dette er det inga regulering knytt til funksjonar og oppbygging av kassasystema.

Skatteetaten har gjennom kontrollar avdekt at kassasystem er sette opp på ein måte som gjer det mogleg å skjule kontantsal. Det er avdekt at enkelte leverandørar av kassasystem aktivt viser kundane sine korleis det er mogleg å unngå at sal blir registrert i kassasystemet, ev. korleis dette kan endrast i ettertid. I kontrollane er det avdekt at manipulasjon av kassasystem blant anna skjer ved bruk av skjulte funksjonar i programvara, ved at ekstern programvare mellombels blir kopla til kassasystemet, eller ved at brukaren misbrukar funksjonar som er opent tilgjengelege i kassasystemet, til dømes ved misbruk av returfunksjonen i kassasystemet.

Manglande regulering av krav til funksjonane og oppbygginga av kassasystema gjer det vanskeleg å utføre kontrollar av kassasystem. Vidare er det eit problem i dag at det ikkje finst heimlar for å pålegge brukarane å endre oppsettet på kassasystemet, eller for å krevje at leverandørane fjernar uønskete funksjonar. Det finst heller ikkje særskilde sanksjonsføresegner som rammer sal av kassasystem som er sette opp slik at manipulasjon enkelt kan utførast av brukaren. Det fører til at kontroll av kontanthandel blir vesentleg vanskelegare og meir ressurskrevjande.

Manipulasjon av kassasystem er eit problem i dei fleste land i verda. I Sverige er det innført ei godkjenningssordning for kassasystem som tiltak mot manipulasjon.

Bokføringsstandardstyret i Norsk Regnskapsstiftelse (BBS) har i delrapport I *Godkjenningssordning for kassasystemer* (25. september 2008) tilrådd at ei tilsvarande ordning som i Sverige blir greia ut i Noreg. Sitat frå kapittel 4.2 i rapporten:

«Bokføringsstandardstyret legger til grunn at dagens regelverk om bruk av kassaapparat bør endres, slik at reglane på en bedre måte sikrer at formålet med reglane, fullstendig registrering av kontantsalget og dokumentasjon av dette, oppfylles. Det legges til grunn at vi i Norge står overfor de samme problemstillingene som har foranlediget de svenske reglene omtalt ovenfor, og at de vurderinger som er gjort i Sverige i stor grad også kan overføres til norske forhold.»

Skatteunndragingsutvalet støttar opp om dette i utgreiinga si, NOU 2009: 4 *Tiltak mot skatteunndragelser*, kapittel 10.2.5.

Skattedirektoratet har på oppdrag frå Finansdepartementet vurdert tilrådinga frå Bokføringsstandardstyret og Skatteunndragingsutvalget og har vidare oppretta ei prosjektgruppe som 15. februar 2012 leverte ei utgreiing nemnd «*Nytt regelverk for kassasystem*». Prosjektgruppa som leverte utgreiinga var sett saman av representantar frå Skatteetaten og Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening og PricewaterhouseCoopers. I tillegg har prosjektet hatt ei referansegruppe med representantar frå IKT-Norge, Hovedorganisasjonen Virke og NHO Reiseliv, som igjen har rådført seg med medlemsbedriftene sine. Prosjektet har, som ledd i utgreiingsarbeidet, innhenta ein samfunnsøkonomisk analyse frå Steria AS datert 21. september 2011. Steria AS har i analysen greia ut økonomiske og administrative konsekvensar og har òg gjort ei kost-/nyttevurdering av forslaget til nytt regelverk.

I utgreiinga blir det tilrådd at det i nytt regelverk skal stillast krav om at det berre skal vere tilate med bruk av kassasystem med nærare oppjevne funksjonar, og at leverandørar av kassasystem må levere ei produktfråsegn til skattekontoret som viser at krava i regelverket er oppfylte. Bokføringspliktige brukarar av kassasystem må skaffe nytt eller oppgradere eksisterande kassasystem med produktfråsegn frå leverandøren og melde frå til skattekontoret om kva slag kassasystem dei har. Det er gjort forslag om brotsgebyr og tvangsmulkt ved brot på pliktene.

Departementet sende utgreiinga «*Nytt regelverk for kassasystemer*» vedlagd analysen frå Steria AS på alminneleg høyring i 2012. Forslaget blei vidare sendt på ei eiga høyring i EØS-området hausten 2013.

16.3 Høyringa

16.3.1 Alminneleg høyring

Finansdepartementet sende utgreiinga «*Nytt regelverk for kassasystemer*» vedlagt Steria AS samfunnsøkonomiske analyse på alminneleg høyring 15. februar 2012, med høyringsfrist 15. mai 2012. Utgreiinga blei sendt til 48 høyringsinstansar. Totalt 29 høyringsinstansar har svart.

Følgjande høyringsinstansar har komme med merknadar til forslaget:

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet

- Nærings- og handelsdepartementet
- Utanriksdepartementet
- Datatilsynet
- Den norske Revisorforening
- Hovedorganisasjonen Virke
- IKT-Norge
- Konkurransetilsynet
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF)
- Norges Bondelag
- Norsk Øko-Forum
- NTL Skatt
- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Riksadvokaten
- Skattedirektoratet
- Skatterevisorenes Forening
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Unio

I tillegg har departementet motteke merknader frå Jens Reckendorf (Member of the Board of Management – R&D i Vectron Systems AG), Norges Kommunerevisorforbund, Oslo kemnerkontor, Sunniva Tofte og Uni Micro AS.

Merknader til lovforslaga er tekne inn nedanfor under omtalen av dei enkelte forslaga.

Merknader til forskriftsendringane vil bli vurderte i det vidare arbeidet med desse. Dette gjeld blant anna merknader til ordninga med sikring av elektronisk journal, krav til kvitteringar, oppbevaringstid for kassaruller og forslaget om fysisk lagring og plassering av tenarar i Noreg.

16.3.2 EØS-høyring

Ved lov 17. desember 2004 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler m.m. (EØS-høyringslova) § 4 skal forslag til tekniske reglar meldast til EFTA sitt overvakingorgan (ESA).

På grunn av tekniske krav i forslaget om nytt regelverk for kassasystem blei det sendt melding til ESA 15. august 2013. ESA har i svar 12. november 2013 ikkje konkrete innvendingar til forslaget, men har vist til direktiv 2004/22/EF om måleinstrument (taksameter) og direktiv 2009/23/EF om ikkje-automatiske vekter. Krav til taksameter er ikkje omfatta av nytt regelverk for kassasystem. Direktiv om ikkje-automatiske vekter vil bli følgt opp i samband med forskriftsarbeidet slik at det går fram at kassasystem som blir kopla til ikkje-automatiske vekter, må tilfredsstillast krava som er fastsette i direktivet.

16.4 Generelt om nytt regelverk, virkefelt og utforming

16.4.1 Høyringa

I høyringa er det foreslått at det i ny kassasystemlov og ny kassasystemforskrift blir stilt krav til kassasystem, under dette reglar om påbodne og forbodne funksjonar, kvittering og rapportar og sikring av elektronisk journal. Vidare er det foreslått at leverandørar av kassasystem må levere ei produktfråsegn til skattekontoret som viser at krava til kassasystemet er oppfylte, og at ho må leverast før kassasystemet blir tilbode for sal, utleige eller utlån.

Det er foreslått at regelverket skal stille leverandørane fritt ved den tekniske utforminga av kassasystema så lenge krava i regelverket er oppfylte og det er ikkje stilt krav om bruk av bestemte løysingar. I høyringa er denne løysinga omtala som ei «regelbasert løysing». Ei løysing som stiller krav om bruk av ei førehandsbestemd teknisk løysing, blir omtala som ei «teknisk løysing».

I bokføringslova ny § 10 a er det foreslått at bokføringspliktige skal ha plikt til å registrere og dokumentere kontantsal mv. ved bruk av kassasystem som tilfredsstillast krava i kassasystemlova og kassasystemforskrifta. Det er òg foreslått å påleggje bokføringspliktige å gi melding til skattekontoret om kassasystema dei har i virksomheten. Det er foreslått at reglane skal gjelde bokføringspliktige brukarar av kassasystem i alle kontantbransjar med unntak av taxinæringa, fordi denne næringa har plikt til å registrere kontantsalet ved bruk av taksameter, jf. bokføringsforskrifta § 8-2-1.

For å sikre handheving av reglane er det foreslått at skattekontoret får heimel til påleggje leverandørar tvangsmulkt og brotsgebyr og dei bokføringspliktige brotsgebyr.

I høyringa blei det foreslått at det nye regelverket skulle tre i kraft 1. juli 2014.

16.4.2 Høyringsinstansane sine merknader

IKT-Norge, Konkurransetilsynet, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norges Kommunerevisorforbund, Norsk Øko-Forum, NTL Skatt, Riksadvokaten, Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet er generelt positive til forslaget om nytt regelverk for kassasystem.

IKT-Norge uttaler:

«Vi er enige med Skattedirektoratet og departementet i at endring av regelverket kan bidra

til å minske/hindre vekst i økonomisk kriminalitet i form av manipulasjon med kassasystemer eller annen unndragelse av skattbar inntekt.»

Konkurransetilsynet uttaler:

«Det foreslåtte regelverket stiller mer konkrete krav til kassasystemers funksjonalitet og oppbygging, og vil dermed gjøre det vanskeligere å manipulere denne typen systemer og vil bedre myndighetenes grunnlag for å føre kontroll med kontantsalget. Konkurransetilsynet er generelt positiv til tiltak som er egnet til å bedre konkurranseforholdene i markedet(...).»

LO framhevar betydinga av fortløpande betring av regelverk og kontroll med seriøsiteten i nærings- og arbeidsliv, og uttaler:

«Det er svært uheldig at omfanget av juks i økonomien er så stort og kanskje økende. Det bidrar ikke bare til at offentlige inntekter går tapt, men også til en gradvis svekkelse av vår arbeidslivsmoell og en premiering av useriøse virksomheter på bekostning av de seriøse.»

Norsk Øko-Forum er svært tilfredse med at det blir foreslått eit nytt regelverk om bruk av kassasystem, og uttaler:

«Skattemyndighetenes kontrollvirksomhet viser og har dokumentert omfattende manipulasjon av kassaapparater, både av nye pc-baserte systemer og av de mer tradisjonelle kassaapparatene. Metodene for manipulasjon er mange, og i praksis ser vi at det utvikles nye metoder etter hvert som «etablerte» metoder avdekkes av kontrollmyndighetene. Både internasjonalt og i vårt land bidrar og medvirker leverandører av kassasystemer til denne manipulasjonen, og vi er overbevist om at omfanget av slik medvirkningsbasert manipulasjon med kassaapparatene er omfattende. Dette er alvorlig skattekriminalitet, hvor den næringsdrivende samarbeider med profesjonelle leverandører av kassasystemer om skatte- og avgiftsunndragelsene. En slik organisering av skattekriminaliteten er svært alvorlig og vanskeliggjør i stor grad kontrollmyndighetenes arbeid. I praksis betyr det at illojale aktører i kontantbransjene nærmest får fritt spillerom og ødelegger for de seriøse aktørene. En slik konkurransevridning kan være helt ødeleggende for bransjen samtidig som skatteprovenyet blir redusert.

(...)

Forslagene vil forenkle kontrollarbeidet betydelig, noe som vil kunne føre til at det kan gjennomføres flere og grundigere kontroller som kan avdekke de mer alvorlige og grove skatteunndragelsene. Viktige bestemmelser i denne sammenheng er særlig kravet om sikker elektronisk journal, meldeplikt for bruker og leverandør og mulighet for å legge overtredelsesgebyr.»

Skattedirektoratet meiner det nye regelverket vil gi betydeleg redusert risiko for unndragingar av skattar og avgifter i kontantbransjane, og dermed sikre likare konkurransevilkår i desse bransjane. Direktoratet uttaler vidare at forslaga vil gjere kontrollen mykje enklare og framhevar krav til påbodne (og forbodne) funksjonar i kassasystema, under dette krav til elektronisk journal og krav om produktfråsegn frå leverandør, meldeplikt for dei bokføringspliktige og brotsgebyr som sentrale punkt i forslaget til nytt regelverk.

Norges Bondelag ser behovet for ei betring av gjeldande regelverk.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler at manipulasjon av kassaapparat gir ei omfattande konkurranseulempe for dei mange verksemdene som reknar ut og betaler skattar på rett måte, og som dokumenterer kontantsal slik at det offentlege kan kontrollere det, og er samde i at det bør innførast eit nytt regelverk for kassasystem under nærare oppgjevne føresetnader. Det blir blant anna uttalt at dei samfunnsmessige gevinstane klart må overstige kostnadene som blir påførte verksemdene. NHO meiner òg det er heilt avgjerande at kontrollinnsatsen blir styrka i samband med innføring av nytt regelverk.

Den norske Revisorforening støttar forslaget om nye og meir omfattande krav til kassasystem, men meiner eit slikt krav ikkje bør gjerast gjeldande for alle bokføringspliktige frå foreslått tidspunkt for iverksetjing, og uttaler:

«Et alternativ vil være å innføre et krav til nye kassaapparater som selges eventuelt å sette en betydelig lengre frist. Det bør ikke innføres et krav om at alle bokføringspliktige må bytte ut eller oppgradere eksisterende kassaapparater. Et slikt krav medfører betydelige kostnader som ikke kan forsvares og er også miljømessig uheldig. Nye kassaapparater vil fases inn over tid etter hvert som de bokføringspliktige vil fornye sine apparater.»

Den norske Revisorforening uttaler vidare at regelverket bør avgrensast til dei bransjane der problemet med unndregen kontantomsetnad har vore størst, og viser til at både Belgia og Canada har avgrensa krava til restaurantbransjen, og foreslår ei liknande ordning i Noreg. Når reglane har fungert ei stund, meiner Den norske Revisorforening det er mogleg å analysere effekten for skattlegging og avgiftshandsaming, og eventuelt innføre krav til kassasystem med nærare bestemte funksjonar for alle bokføringspliktige.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) og *Hovedorganisasjonen Virke* har òg merknader om at regelverket bør avgrensast til visse bransjar. NARF uttaler at det bør finnast sikrere erfaringsmateriale før reglane blir gjort gjeldande for alle med kontantomsetnad, og viser til at blant anna Belgia har innført ei sertifiseringsordning berre for restaurantbransjen. Hovedorganisasjonen Virke meiner det bør fokuserast på «den delen av næringslivet som man ut fra erfaringsgrunnlag har legitim grunn til å tro at kan operere i gråsonen med hensyn til økonomisk kriminalitet, enn å gjennomføre tiltak rettet mot alle» og ber departementet vurdere om andre tiltak «kan gi like stor effekt som det foreliggende forslaget antas å ville ha for bekjempelse av svart økonomi.»

Konkurransetilsynet, *NARF*, *NTL Skatt*, *NHO*, *Skatterevisorenes Forening* og *Unio* har merknader til den tekniske utforminga av krav til kassasystem.

Konkurransetilsynet uttaler:

«Når det gjelder valg av reguleringsmåte har Skattedirektoratet foreslått en regelbasert løsning. Skattedirektoratet begrunner dette valget bl.a. med at en slik løsning lettere lar seg justere hvis det etter ikrafttredelsen oppdages «hull» i regelverket. Det pekes dessuten på at en regelbasert løsning som angir funksjoner eller egenskaper ved kassasystemer ikke vil binde opp den teknologiske utviklingen på samme måte som en teknisk løsning med enten kontrollenhet eller krypteringsløsning vil gjøre. Konkurransetilsynet er enig i disse vurderingene, og mener at en regelbasert løsning vil være å anbefale ut fra et konkurransemessig perspektiv. Med en regelbasert løsning vil de ulike systemleverandørene stå fritt til å velge teknisk løsning, så lenge denne oppfyller funksjonskravene i lov/forskrift. Det vil dermed være potensielt flere som til enhver tid kan konkurrere om å levere en løsning som innfrir kravene i regelverket. En regelbasert løsning vil på denne måten kunne bidra til økt

konkurrans og fremme teknologisk utvikling, og er derfor å foretrekke fremfor en teknisk løsning.»

NARF meiner «det fremføres gode argumenter for å velge en regelbasert fremfor en teknisk basert løsning.»

NHO uttaler at det ikkje er drøfta «om det er tilstrekkelig antall leverandører som vil levere til bokføringspliktige i det norske markedet» med «de særnorske kravene som nå foreslås oppstilt». *NHO* har vidare reist spørsmålet om det er mogleg å følgje med i den teknologiske utviklinga, og påpeikar behovet for ein nærare analyse i samband med dette. *NHO* har òg påpeika at dei er usikre på om forslaget til nytt regelverk har teke høgde for framtidige betalingsløyser.

NTL Skatt er delte i synet på om ei regelbasert ordning er det beste, men har likevel «enes om å støtte forslaget til nytt regelverk om kassasystemer.»

Skatterevisorenes Forening uttaler at innføring av ei løysing, eller element av ei løysing, som alle-reie eksisterer og har vist seg effektiv, truleg vil vere både enkel og ressursparande og framhevar Portugal si løysing. Det blir òg uttalt at det norske regelverket bør implementere Standard Audit File – Tax (SAF-T) som standard dataformat ved eksport av finansielle data frå kassasystema. Det blir vist til at fleire land har innført SAF-T, og at Portugal har innført denne òg for kassasystem. *Unio* støttar Skatterevisorenes Forening sitt syn.

Datatilsynet har ingen merknader til dei enkelte endringane som blir foreslåtte, men etterlyser ei brei vurdering av effektane forslaget vil kunne få for personvernet.

NARF, *Nærings- og handelsdepartementet*, *IKT-Norge*, *NTL Skatt*, *Skattedirektoratet* og *Skatterevisorenes Forening* påpeikar behovet for informasjon ved innføringa av nytt regelverk for kassasystem.

16.4.3 Vurderingar og forslag

Forslaget fører til at det i ny kassasystemlov med tilhøyrande forskrift blir stilt krav til kassasystem, under dette reglar om påbodne og forbodne funksjonar, kvittering og rapportar og sikring av elektronisk journal. Gjennom krav til kassasystem vil det bli vanskelegare å manipulere kassasystem og på den måten halde omsetnad skjult for skatte- og avgiftsstyresmaktene. Dette vil gi auka inntekter til staten og eit betre kontrollregime for kontantomsetnad. Det vil òg bidra til likare konkurransetilhøve for næringslivet og redusere risikoen for underslag frå eigne tilsette.

Departementet meiner derfor at det er viktig å få på plass eit regelverk for kassasystem som gjer det vanskelegare å manipulere kassasystem. Departementet viser òg til at forslaget om å innføre nytt regelverk for kassasystem har fått brei støtte i høyringa. Til NHO sine merknader om at det er avgjerande at kontrollinnsatsen blir styrka i samband med innføring av nytt regelverk, vil departementet påpeike at kontrollen av kassasystem vil inngå som ein del av den samla satsinga mot kriminalitet i arbeidslivet. Kontroll av kassasystem vil òg inngå i andre kontrollar som blir utførte i aktuelle bransjar, til dømes ved personalistekontrollar, der Skatteetaten allereie i dag har styrka kontrollinnsatsen.

Unndraging av skatt og avgift er eit problem i alle bransjar med mykje kontantsal. Det taler etter departementet sitt syn for ikkje å avgrense det nye regelverket til å gjelde berre enkelte bransjar, som nemnt av Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening, Den norske Revisorforening og Hovedorganisasjonen Virke.

Departementet viser til at det er avdekka omfattande unndragingar i fleire bransjar, noko som blant anna resulterte i at det blei innført krav til kassaapparat for alle som driv hårpleie, frisørverksemd og venleikspoleie allereie i 1998. Serveringsstader fekk tilsvarande krav til kassaapparat frå 1. april 2003. Seinare kontrollaksjonar i Noreg har òg vist omfattande unndragingar i blant anna bilverkstad- og bileiebransjen.

Dersom det berre skal innførast nye krav til kassasystem for enkelte bransjar, vil dette innebære at dei andre bransjane framleis kan ha kassasystem som gjer det mogleg å unndra skatt og avgift ved å manipulere bort omsetnad. Departementet viser òg til at det er fleire andre land som har valt å gi regelverka for kassasystem eit breitt bruksområde, til dømes Sverige.

Dei landa som har innført krav til kassasystem berre for visse bransjar, har ikkje generell plikt til å ha kassasystem. I Noreg er situasjonen ein annan ettersom det er eit generelt krav om bruk av kassasystem i kontantbransjen. Mange av dei krava som er foreslåtte i regelverket, er dessutan generelle i utforminga, og det er etter departementet si oppfatning viktig at desse blir gjort gjeldande for alle bransjar med kontantsal.

Departementet kan på denne bakgrunnen ikkje tilrå at dei nye reglane blir avgrensa til å gjelde berre visse bransjar. Nye reglar om kassasystem vil likevel ikkje gjelde for taxinæringa då denne næringa har plikt til å registrere kontantsalet ved bruk av taksameter, jf. bokføringsforskrifta § 8-2-1.

Leverandørane av kassasystem vil stå fritt i val av teknisk løysing så lenge funksjonskrava i regelverket er oppfylte. Departementet vil til spørsmål frå NHO om behov for ein nærare analyse og Skaterevisorenes Forening si framheving av Portugal si løysing og ordninga med Standard Audit File Tax (SAF-T), påpeika at foreslått løysing vil opne for bruk av nye og betre tekniske løysingar for å oppfylle krava i regelverket etter kvart som slike løysingar blir utvikla. Ei vurdering av om det skal stillast krav til bruk av formatet Standard Audit File Tax (SAF-T) i regelverket, må greiast ut nærare før det ev. blir innført som eit krav for alle kassasystem. Eit slikt krav vil tidlegast kunne bli vurdert i samband med arbeidet med forskrifter til kassasystemlova.

Departementet vil til NHO si fråsegn om eit tilstrekkeleg tal på systemleverandørar vil levere til den norske marknaden, påpeika at leverandørane som har organisert seg i IKT-Norge sitt forum for kasse- og butikkdata, og som har vore representerte i referansegruppa, ikkje har signalisert at det nye regelverket vil få noko å seie for om dei framleis vil levere kassasystem til den norske marknaden. Departementet påpeikar vidare at det frå leverandørsida ikkje er gitt uttrykk for omfattande problem med å tilpasse systema til dei krava som er stilte. Departementet visar òg til Konkurransetilsynet si høyringsfråsegn der det blir uttalt at den foreslåtte løysinga vil bidra til at det vil vere potensielt fleire som kan konkurrere om å levere ei løysing som innfrir krava i regelverket.

Departementet meiner det ikkje er haldepunkt for at framtidige betalingsløysingar vil føre til at det ikkje er behov for avanserte kassasystem. Sjølv om det ikkje blir betalt med setlar og myntar, er det ein risiko for at registreringane kan bli manipulerde. Det kan ev. vere grunnlag for å gi fritak frå kravet til kassaskuffer for verksemdar som i framtida ikkje tek imot kontante pengar. Dette vil i så fall bli regulert i forskrifter til kassasystemlova.

Departementet vil vidare til Datatilsynet sin merknad påpeike at det ikkje er lagt opp til utvida registrering av personopplysningar utover det som følgjer av gjeldande rett, og kan derfor ikkje sjå at forslaget vil ha særskilde konsekvensar for personvernet.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å følgje opp forslaget i høyringa om nytt regelverk for kassasystem. For å avgrense byrdene ved innføring av nytt regelverk foreslår departementet ein romsleg frist for utfasing av eksisterande kassasystem, slik at dei nye krava i stor grad kan oppfyllest gjennom ordinær utskifting eller oppgrade-

ring. Dette vil òg bidra til å redusere den miljømessige belastninga ved at mange kassasystem må skiftast ut før den ordinære levetida er slutt. Det blir òg føresett gode og målretta informasjonstiltak slik at alle involverte får høve til å tilpasse seg det nye regelverket, og dessutan ein god dialog mellom Skatteetaten og næringane i det vidare arbeidet med å implementere nytt regelverk for kassasystem.

16.5 Nærare om krav til kassasystem og leverandørar

16.5.1 Høyringa

Det er foreslått i høyringa at krav til kassasystem blir fastsett i ei eiga lov om kassasystem (kassasystemlova) med tilhøyrande forskrift (kassasystemforskrifta).

I kassasystemlova § 1 er det foreslått at pliktene etter regelverket blir pålagde «*leverandør av kassasystem*». Dette er i kassasystemlova § 2 bokstav e foreslått definert som «*produsent eller importør som enten selv eller gjennom forhandler selger eller tilbyr kassasystemer mv. for salg, utleie eller utlån til bokføringspliktig*» og «*bokføringspliktig som importerer kassasystem til bruk i egen virksomhet*». I merknadene til føresegna er det uttalt at ein forhandlar som endrar eller legg til ny programvare i eit kassasystem, blir vurdert som leverandør av kassasystem i høve til den endringa som er gjort. I § 2 i lova blir det vidare foreslått å ta inn definisjonar av betydinga av kontantsal, betalingskort, kontantar, kassasystem og ID-nummeret til kassasystemet.

I kassasystemlova § 3 er det foreslått å stille krav om at kassasystem skal vere innretta slik at det er enkelt å vurdere om det er i samsvar med føresegner som er gitt i medhald av lova. Opplysingar om modell, type og versjon av kassasystemet, med ID-nummeret til kassasystemet, skal vere lett tilgjengeleg. Det er vidare stilt krav om at det skal finnast ei systemskildring av oppbygginga av kassasystemet og alle funksjonane i systemet, og at skildringa skal følgje med kassasystemet ved sal, utleige eller utlån.

I kassasystemlova § 4 er det foreslått å stille krav om at leverandørar av kassasystem skal gi skattekontoret naudsynt bistand til innsyn i kassasystemet, inkludert å kunne krevje programvare, servicenøklar, servicemanual, programmeringsverktøy og programmeringsmanual for kassasystemet utlevert. I merknadene til føresegna er det uttalt at det må kunne krevjast at slike opplysingar blir gitt vederlagsfritt.

I kassasystemlova § 5 er det foreslått at leverandørar av kassasystem skal levere ei produktfråsegn til skattekontoret om at kassasystemet oppfyller krava i § 3 i lova og krava i føresegner som er gitt i medhald av lova. Produktfråsegna skal leverast før kassasystemet blir tilbode for sal, utleige og utlån og skal oppdaterast ved nye versjonar av kassasystemet. Når det gjeld krav til oppdatering, er det i høyringa uttalt:

«Normalt vil versjonoppdateringer vere delt inn i to typer; hovedoppdateringer og vedlikeholdsoppdateringer som foretas mellom hovedoppdateringene. (...)

Produkterklæringa skal oppdateres ved vesentlig ny hovedfunksjonalitet, typisk ved hovedoppdateringer. Erklæringa skal imidlertid også oppdateres dersom vedlikeholdsoppdateringer innebærer vesentlige endringer i funksjonalitet som påvirker systemets virkemåte. Dette gjelder spesielt ved feilrettingar i forhold til lovkrav.»

I føresegna blir det vidare foreslått at produktfråsegna skal følgje med kassasystemet ved sal, utleige og utlån.

I tillegg er det foreslått at ein leverandør av kassasystem som blir merksam på at kassasystem med produktfråsegn ikkje tilfredsstillar krava i regelverket, utan ugrunna opphald skal melde frå om dette til skattekontoret og kundane sine, og dessutan utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet frå marknaden.

I kassasystemforskrifta er det foreslått å gi nærare reglar om krav til kassasystem, inkludert kva slag funksjonar kassasystem skal ha og ikkje ha, og til produktfråsegna. Det er vidare foreslått reglar om sikring av elektronisk journal og rapportar og kvitteringar.

16.5.2 Høyringsinstansane sine merknader

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) påpeikar at rapporten teiknar eit dystert bilete av tilstanden blant deler av kontantomsetnadsbransjen og deira systemleverandørar og «*støtter at det innføres en kassasystemlov som ansvarliggjør systemleverandørene gjennom krav til systemfunksjonalitet mv.*»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) meiner at kassasystemlova bør innehalde ei føremålsføresegn.

NHO har vidare merknader til definisjonen av «leverandør av kassasystemer». Det blir blant anna uttalt at det kan vere vanskeleg å forstå pliktene som ligg på ein forhandlar som endrar programvare, og at det lett kan tenkast at «den som utfører service er en annen enn den produsent/importør/forhandler som er omfattet av loven. Dette kompliserer – og muligens uthuler – ordningen, fordi man ikke egentlig vet hvem som er ansvarlig for kassasystemets funksjoner.»

Ingen av høyringsinstansane har merknader til forslag til dei meir overordna krava til kassasystemet i kassasystemlova § 3, men fleire har hatt merknader til krava til kassasystem i kassasystemforskrifta.

NHO uttaler at krava i forskrifta til påbodne funksjonar truleg vil vere enkle å kontrollere, men stiller spørsmål ved om det er mogleg å kontrollere funksjonar kassasystem ikkje skal kunne ha.

Skatterevisorenes Forening meiner at det i regelverket bør takast inn at Skatteetaten skal ha tilgang til kildekode, og uttaler blant anna:

«Uten kildekode er det ikke mulig å avklare om «skjult» funksjonalitet eksisterer eller ikke. (...)

Kildekode har et særlig behov for rettsvern, og at det må etableres et regime med spesialister som ivaretar dette. (...)

Uten kildekode har en overhode ikke kontroll på hva applikasjonen har av funksjonalitet, utover å verifisere at oppgitt funksjonalitet eksisterer og resulterer i forventede resultater ved test av applikasjon.

Kildekode muliggjør å analysere i detalj hvorledes dataflyten og prosessering foregår fra inntasting på tastatur, til lagring av data i flyktig minne (RAM) og på lagringsenhet(er).

Det er nødvendig med full tilgang til denne, for at man skal kunne verifisere om en egen kompilering av denne kildekode gir samme programfil(er) som den programversjonen som er i bruk i virksomheten som kontrolleres. (...)

Bare vissheten om at Skatteetaten har tilgang til kildekode for programmet, vil virke forebyggende mot forsøk på å implementere skjult funksjonalitet i programvaren. En kontroll av kildekode vil kun bli gjort, dersom det virkelig er behov for det.»

Skatterevisorenes Forening foreslår vidare at det blir presisert at leverandørane si bistandsplikt gjeld innsyn knytt til alle komponentane av eit system, og viser til at kassasystemlova § 4 berre bru-

kar omgrepet «programvare». Det blir framheva at tilgang til alle komponentar av eit system er naudsynt for å gjere ein tilstrekkelig revisjon av systemet, blant anna for å sjå heilskapen i det aktuelle systemet og for å ha tilgang til informasjon om korleis og kva slag data som reint faktisk er lagra i systemet. Vidare blir det bede om at det blir presisert om maskinvara og programvare som blir utlevert, er til utlån eller om Skatteetaten kan behalde maskinvara. Skatterevisorenes Forening har òg merknader til innhaldet i systemskildringa og foreslår at ho bør sendast inn saman med produktfråsegna.

Unio støttar generelt Skatterevisorenes forening og framhevar særleg at det er heilt «nødvendig med tilgang til kildekode for at staten skal være i stand til, på en forsvarlig, rettsikker og kostnadseffektiv måte, å ettergå kassasystemer fullstendig ved behov.»

Uni Micro AS ønskjer ei meir presis formulering rundt leverandørane sine plikter til å hjelpe skattestyresmaktene når det trengs innsyn i loggar og lagra data. *Uni Micro AS* meiner det bør presiserast at bistandsplikta gjeld å skaffe innsyn, ikkje teknisk support og analyse av data.

NHO uttaler til kravet om produktfråsegn at nokon hevdar at det ikkje vil vere mogleg å lage kassasystem som ikkje kan manipulast, og at «(h)vis dette er riktig vil det helt åpenbart bli brukt ressurser på å kunne bruke kassasystemer med produktklæring til slike unndragelser som man nå skal forsøke å hindre.»

NHO uttaler vidare at dei fryktar at ordninga med produktfråsegn

«fører til at bokføringspliktige i praksis må binde seg til en og samme leverandør i noen år fremover, det gjelder enda mer hvis det ikke er mulig å bruke andre leverandører av service og oppgradering av programvare. I alle fall små bedrifter har neppe forhandlingsstyrke til å oppnå så gode avtaler med leverandører at effekten av å binde seg til én leverandør kan unngås. Vi ønsker derfor å peke på at småbedrifter kan rammes uforholdsmessig hardt av den ordningen som er foreslått. Det blir også spørsmål om hva en bokføringspliktig skal gjøre hvis en leverandør ikke lenger leverer de tjenestene som er nødvendige, en slik risiko er det umulig å gardere seg mot, og den forblir da hos de bokføringspliktige.»

NHO meiner vidare at det ikkje er tilstrekkeleg drøfta kva slags konsekvensar det får for dei bok-

føringspliktige dersom leverandøren må trekkje kassasystemet frå marknaden.

NARF støttar forslaget om produktfråsegn. *Norsk Øko-Forum* og *Skattedirektoratet* framhevar forslaget om produktfråsegn som ein sentral del av regelverket, og som vil bidra til å forenkle kontrollarbeidet.

Den norske Revisorforening støttar ikkje forslaget om produktfråsegn og uttaler:

«Vi mener at det innebærer unødvendig byrder for de rapporteringspliktige. Formålet om å redusere unndratt kontantsalg kan oppnås gjennom at det stilles krav til nye kassasystemer som selges og at dette kontrolleres hos selger.»

16.5.3 Vurderingar og forslag

Departementet foreslår å følgje opp forslaget i høyringa om å stille krav til kassasystem og til leverandørar av slike system, og foreslår at føresegnar om dette blir tekne inn i ny kassasystemlov med tilhøyrande forskrift.

Virkefelt

Departementet foreslår at virkefelt for lova blir oppført i kassasystemlova § 1. Det blir foreslått at lova skal gjelde leverandørar av kassasystem, og at ho skal fastsetje kva krav som gjeld for kassasystem mv. når desse blir tilbode for sal, utleige eller utlån til bokføringspliktige som nemnt i bokføringslova § 2. Etter departementet si vurdering er det i tillegg til denne føresegna ikkje behov for ei særskild føremålsføresegn, jf. innspel om dette frå Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 1.

Definisjonar, inkludert av leverandøromgrepet

Departementet foreslår at det i § 2 blir gitt enkelte definisjonar av sentrale omgrep i kassasystemlova.

I høyringa er omgrepet «leverandør av kassasystem» blant anna foreslått å omfatte produsent eller importør som enten sjølv eller gjennom forhandlar sel eller tilbyr kassasystem mv. for sal, utleige eller utlån. I merknadane til føresegna er det uttalt at ein forhandlar som endrar eller legg til ny programvare i eit kassasystem, blir rekna som leverandør av kassasystem i høve til endringa som er gjort. Departementet foreslår at leverandøromgrepet òg skal omfatte forhandlar i slike tilfelle.

NHO har uttalt at det lett kan tenkast at personen som utfører service, er ein annan enn produsenten, importøren eller forhandlareren som er omfatta av lova, og at dette kompliserer – og kan hende svekkjer – ordninga. Departementet meiner det vil vere uheldig dersom andre som endrar, legg til eller gjer andre vesentlege tilpassingar i kassasystemet, ikkje skal kunne gjerast ansvarlege for tilpassingane dei har gjort. Departementet foreslår derfor at det i lova blir teke inn at òg andre som tilpassar kassasystem til den enkelte bokføringspliktige, skal omfattast av leverandøromgrepet. Departementet kan ikkje sjå at ei slik utviding vil ramme grupper som kan ha rett-komne forventningar til ikkje å vere omfatta av regelverket.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at det blir teke inn eit tillegg i kassasystemlova om at leverandøromgrepet òg omfattar forhandlarar og andre som tilpassar kassasystem for dei bokføringspliktige. Departementet foreslår at det i det vidare arbeidet med forskrifter eller retningsliner blir vurdert om det eventuelt bør bli gitt nærare føresegnar om kva slag tilpassingar som skal kunne omfattast av føresegna.

Departementet kan ikkje sjå at det er behov for å rekne bokføringspliktige som importerer kassasystem til bruk i eiga verksemd, som leverandør av kassasystem, jf. forslag om dette i høyringa. Eit slikt forslag vil innebere at desse bokføringspliktige må levere produktfråsegn på lik line med produsent eller importør, og at dei kan bli pålagde å betale tvangsmulkt og brotsgebyr etter kassasystemlova. Departementet meiner det bør vere tilstrekkeleg å krevje at bokføringspliktige brukarar av kassasystem overheld krava i bokføringsregelverket. Departementet visar òg til at tvangsmulkt og brotsgebyr vil kunne nyttast som reaksjonar for bokføringspliktige som ikkje overheld pliktene sine etter bokføringsregelverket, jf. punkt 16.7 nedanfor. Departementet kan ikkje sjå at det i tillegg til desse reaksjonane er naudsynt å påleggje bokføringspliktige ved eigenimport særskilde plikter eller å påleggje dei administrative reaksjonar etter kassasystemlova.

Departementet foreslår med desse justeringane å følgje opp forslaget i høyringa om å ta inn ein definisjon av leverandør av kassasystem i kassasystemlova. Departementet foreslår vidare å ta inn definisjonar av kontantsal, betalingskort, kontantar, kassasystem og ID-nummer for kassasystemet i kassasystemlova i samsvar med forslag om dette i høyringa.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 2.

Nærare om krav til kassasystem

Departementet foreslår at det i kassasystemlova blir stilt enkelte overordna krav til kassasystem. Det blir blant anna foreslått å stille krav om at kassasystem skal vere innretta slik at det lett kan vurderast om det er i samsvar med føresegnar gitt i medhald av loven. Det blir vidare foreslått at opplysningar om modell, type, versjon og ID-nummer for kassasystemet skal vere lett tilgjengeleg. Det blir òg foreslått å ta inn eit krav om at det må finnast ei systemskildring av oppbygginga av kassasystemet og alle funksjonane i systemet, og at denne skal følgje med ved sal, utleige eller utlån av kassasystemet. Det er viktig at systemskildringa ved eventuelle endringar i kassasystemet blir oppdatert slik ho gir ei rett skildring av oppbygging av og funksjonar i kassasystemet.

Skatterevisorenes forening foreslår at systemskildringa blir send inn saman med produktfråsegna. Departementet viser til at det normalt bør vere tilstrekkeleg at systemskildringa følgjer med kassasystemet og såleis er tilgjengeleg ved kontroll.

Det vil i forskrift bli fastsett meir spesifiserte krav til kassasystema, inkludert krav til funksjonar kassasystem skal ha, og forbod mot andre nærare fastsette funksjonar. Til NHO sitt spørsmål om det er mogleg å kontrollere funksjonar kassasystem ikkje skal ha, påpeikar departementet at det er nettopp slike funksjonar som blir avdekka ved kontroll i dag, men utan at det er heimlar til å krevje dei fjerna. Departementet vil påpeike at det i forskrifta òg vil kunne gjevast føresegnar om kva krav som skal stillast til systemskildringa. Her vil det kunne bli fastsett nærare føresegnar om krav til oppdatering av systemskildringa ved endringar i kassasystemet.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 3.

Nærare om leverandørane si bistandsplikt

Departementet sluttar seg til forslaget i høyringa om at leverandørane skal gi skattekontoret naudsynt bistand til innsyn i kassasystemet, og at dei etter krav frå skattekontoret skal ha plikt til å utlevere programvare, servicenøklar, servicemanual, programmeringsverktøy og programmeringsmanual, og foreslår at ei føresegn om dette blir teken inn i kassasystemlova § 4.

Uni Micro AS ønskjer ei meir presis formulering av leverandørane sine plikter til å hjelpe skattestyresmaktene når det gjeld innsyn i loggar og lagra data. Departementet påpeikar at bistandsplikta ikkje omfattar teknisk support og analyse av

data utover det som er naudsynt for å få innsyn i kassasystemet. Departementet vil vidare påpeike at det først og fremst vil vere aktuelt å krevje bistand i situasjonar der systemskildringa av kassasystemet ikkje gir kontrollørane tilstrekkeleg moglegheit til å undersøkje om systemet tilfredstillar lovverket.

Departementet vil påpeike at programvare, servicenøklar, servicemanual, programmeringsverktøy og programmeringsmanual er døme på kva som må kunne krevjast utlevert. Kva som kan krevjast utlevert utover dette, vil avhenge av kva som er naudsynt for å få innsyn i kassasystemet for å kontrollere at det er i samsvar med dei krava som blir stilte i kassasystemlova, og i føresegnar gitt i medhald av lova.

Til forslaget frå Skatterevisorenes Forening og Unio om å ta inn i regelverket at Skatteetaten skal ha tilgang til kjeldekoden, vil departementet påpeike at kjeldekoden vil kunne krevjast framlagd dersom det er naudsynt av dei omsyn som er nemnt over. Departementet legg til grunn at det berre unntaksvis vil vere behov for å krevje kjeldekoden framlagd. Det skal dermed ikkje vere slik at kjeldekoden rutinemessig blir kravd framlagd i samband med kontroll av kassasystemet. Departementet foreslår at døma i § 4 på kva som skal kunne krevjast utlevert, blir avslutta med eit «mv.» slik at det kjem klart fram at opprekninga ikkje er meint å vere uttømmmande.

Skatterevisorenes forening meiner det bør presiserast om maskinvare og programvare som blir utlevert, er til utlån eller kan behaldast av Skatteetaten. Departementet foreslår inga eiga omtale av dette i § 4 og viser til at dette bør finne si løysing ved praktisering av føresegnar.

Departementet vil elles presisere at opplysningar som nemnt i § 4 må kunne krevjast framlagd vederlagsfritt.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 4.

Nærare om produktfråsegn

Departementet foreslår at leverandør av kassasystem skal levere ei produktfråsegn til skattekontoret som stadfester at kassasystemet oppfyller dei krava som er stilte i lov og forskrift. Produktfråsegna må sendast til skattekontoret før kassasystemet blir tilbode for sal, utleige og utlån, og det er krav om at fråsegna skal oppdaterast ved nye versjonar av kassasystemet. Med ny versjon i denne samanhengen er det meint blant anna alle tilpassingar i eit kassasystem som fører til vesentlege endringar i funksjonar som påverkar verke måten til eit kassasystem. Ved sal, utleige eller

utlån skal produktføresegna følgje med kassasystemet.

Etter departementet si vurdering er det foreslåtte kravet til produktfråsegn av vesentleg betydning for at regelverket skal kunne verke i samsvar med føremålet, og heilt sentralt for å kunne gjere leverandørane ansvarlege for brot på reglane.

NHO har uttalt at det vil vere liten risiko for å bli oppdaga for dei som greier å manipulere nye kassasystem med produktfråsegn. Departementet påpeikar at det aldri vil vere mogleg å sikre seg mot alle former for manipulasjon av kassasystem, men med dei krava som det blir foreslått å stille til kassasystema, vil dei bokføringspliktige møte på mykje større utfordringar med å endre oppsett av og registreringar i kassasystema. Som nemnt ovanfor under punkt 16.2 er det avdekka i praksis at enkelte systemleverandørar hjelper dei bokføringspliktige med å setje opp kassasystema slik at omsetnaden kan unndragast frå skattlegging. Ved å gjere leverandørane ansvarlege vil det bli mindre attraktivt for leverandørane å tilby dei bokføringspliktige kassasystem som kan brukast til å skjule omsetnad. Dei krava som det blir foreslått å stille til kassasystema, og som leverandørane gjennom produktfråsegna må gå god for at systemet oppfyller, vil såleis gjere det vesentleg vanskelegare for dei bokføringspliktige å manipulere kassasystema. Departementet vil òg vise til at Skatteetaten vil kontrollere om kassasystem med produktfråsegn tilfredsstillar dei krava som er stilte i lov og forskrift, og at bokføringspliktige brukar systema som føreset i regelverket.

Departementet vil vidare påpeike at produktfråsegnene vil bidra til å lette kontrollane ved at kontrollørane har kjennskap til dei kassasystema som er i sal, og som dei kan møte på i kontrollar.

NHO er uroa for at produktfråsegna vil kunne binde kunden til ein enkelt leverandør, og at han vil kunne få auka kostnader i samband med dette. Departementet reknar med at dei bokføringspliktige vil kunne få meir føreseielege kostnader ved å samanlikne tilbod på kassasystem frå dei ulike leverandørane der prisen for serviceavtale òg inngår i samanlikningsgrunnlaget, eller alternativt velje andre enn leverandøren til å ta hand om ordinære serviceoppgåver.

Departementet påpeikar at det berre er Den norske Revisorforening som har uttalt at dei er direkte usamde i forslaget om produktfråsegn. Det er såleis ikkje komme innvendingar til ordninga i høyringsfråsegner frå leverandørane.

Kravet om at leverandørane må levere produktfråsegn, er etter departementet si vurdering ein heilt sentral del av det nye regelverket. Depar-

tementet foreslår derfor å følgje opp forslaget i høyringa om krav til produktfråsegn.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 5.

Plikt til å utbetre manglar eller trekkje kassasystemet frå marknaden

Departementet foreslår at ein leverandør av kassasystem som blir merksam på at kassasystemet ikkje tilfredsstillar krava som er stilte i regelverket, utan ugrunna opphald skal melde frå om dette til skattekontoret og utbetre mangelen eller trekkje systemet frå marknaden. Etter departementet si vurdering er det ikkje grunn til å lovgulere at det må sendast ei samtidig melding til kundane om feilen, ettersom det uansett må føresetjast at leverandøren informerer kundane når feilen blir retta, eller kassasystemet blir trekt frå marknaden.

NHO har peika på at det i utgreiinga ikkje er drøfta kva det inneber for den bokføringspliktige at eit kassasystem er ulovleg slik at leverandøren må trekkje det frå marknaden. Departementet påpeikar at det ikkje er automatikk i at ein leverandør må trekkje kassasystemet frå marknaden. Leverandøren kan alternativt utbetre mangelen. Ein reknar med at leverandørane i dei fleste tilfelle vil etterleve plikta til å utbetre eller trekkje kassaapparatet frå marknaden. Dersom leverandøren ikkje etterlever plikta til å utbetre eller trekkje kassasystemet frå marknaden, vil dette vere ei sak som i tilfelle må løysast mellom partane.

I høyringa er det lagt til grunn at utbetring mv. skal kunne skje frivillig eller etter pålegg frå skattekontoret samstundes som det vert pålagt eit brotsgebyr.

Departementet legg til grunn at frivillig utbetring mv. vil vere aktuelt i dei tilfelle der ein leverandør av kassasystem blir merksam på at eit kassasystem ikkje oppfyller krava som blir stilte i lova eller i medhald av lova. I slike tilfelle skal manglar mv. bli retta eller utbetra utan ugrunna opphald, og det skal leverast melding om dette til skattekontoret. Skattekontoret vil i slike tilfelle kunne oppgje når fristen for å rette feila utan ugrunna opphald, går ut.

Utbetring etter pålegg vil vere aktuelt der feil blir avdekka av skattekontoret, eller når skattekontoret på annan måte får kjennskap til manglar i kassasystemet. Departementet legg til grunn at pålegg om utbetring blant anna må kunne gjevast når leverandøren har meldt frå om ein mangel til skattekontoret, og frivillig retting ikkje blir utført utan ugrunna opphald. Pålegg vil kunne gjevast samstundes med at det blir pålagt gebyr for brot

på reglane, men slikt pålegg bør òg kunne gjevast i tilfelle der brotsgebyr ikkje blir pålagt. I høyringa er det ikkje foreslått at det blir sett ein frist for oppfyljing av krav om utbetring. Departementet påpeikar at fristane som hovudregel bør vere korte. Departementet finn det vanskeleg å tilrå ein frist som er dekkjande for alle alternative feil og manglar som kan oppstå, og foreslår derfor at dette blir regulert nærmare i forskrift. Departementet foreslår at heimel for pålegg blir regulert i ei eiga føresegn i kassasystemlova og ikkje saman med reglane om brotsgebyr. Tvangsmulkt skal kunne påleggjast dersom fristen blir overskriden, jf. nærare om dette nedanfor under punkt 16.7.3.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 6.

Utfyllande føresegner i forskrift

I høyringa er det foreslått at kompetansen til å gi forskrifter til kassasystemlova blir lagt til departementet. Departementet meiner det vil vere føremålstenleg at Skattedirektoratet gir nærare føresegner i forskrift, og foreslår at kompetansen til å gi forskrifter blir lagt til direktoratet.

Det blir vist til forslag til kassasystemlova § 9.

16.6 Nærare om krav til bokføringspliktige

16.6.1 Høyringa

I bokføringslova ny § 10 a er det foreslått å stille krav om at bokføringspliktige skal registrere og dokumentere kontantsal ved bruk av kassasystem som tilfredsstillar krava i kassasystemlova og kassasystemforskrifta.

Forslaget inneber at mange bokføringspliktige må oppgradere eller kjøpe nye kassasystem som tilfredsstillar krava i regelverket. I den samfunnsøkonomiske analysen frå Steria AS er det lagt til grunn at ca. 80 pst. av eksisterande kassasystem kan oppgraderast, medan dei resterande må skiftast ut med nye kassasystem. Prisen for oppgradering av eit system er anslått til ca. 5 000 kroner og prisen for nyskaffing til ca. 20 000 kroner for eit ROM-basert kassasystem og ca. 30 000 kroner for eit PC-basert kassasystem.

Det er vidare lagt til grunn ei gjennomsnittleg levetid for kassasystem på tre år og at det vil vere ein del naturleg utskifting av kassasystem i tida fram til regelverket trer i kraft. I høyringa er det lagt til grunn at det nye regelverket truleg vil føre til at dei billigaste kassasystema i marknaden i dag ikkje vil kunne brukast av bokføringspliktige.

Det er foreslått å gjere enkelte unntak i forskrifta frå kravet til kassasystem, som inneber at dei minste næringsdrivande ikkje vil få kostnader knytt til utskifting eller oppgradering av kassasystem. Det er blant anna foreslått å gjere unntak for næringsdrivande med særskilt lav omsetnad (kontantsal i løpet av eit rekneskapsår som ikkje overstig 50 000 kroner (62 500 kroner inklusiv meirverdiavgift) og for ambulerande og sporadisk kontantsal (tre gonger grunnbeløpet i folketrygda).

De er vidare foreslått krav om at bokføringspliktige må gi melding til skattekontoret om kassasystem som finst i den bokføringspliktige verksemda, og at kassasystem som blir innmeldt, må ha produktføresegn fordi dei elles vil vere forbodne i bruk.

Det er òg foreslått ein forskriftsheimel for departementet til å fastsetje krav til bruk av kassasystem mv.

I Steria-analysen er det anteke at 10 pst. av totalomsetnaden til dei bokføringspliktige blir unndregen i dag, og at effekten av nytt regelverk vil vere at berre 5 pst. av totalomsetnaden blir unndregen i framtida.

16.6.2 Høyringsinstansane sine merknader

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) og *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* har merknader til forslaget i bokføringslova § 10 a om krav knytt til anskaffing av nytt kassasystem.

NARF uttaler at det ikkje kan krevjast at den bokføringspliktige skal ha systemteknisk innsikt og kompetanse nok til å kunne gå god for at eit system faktisk tilfredsstillar krava i kassasystemlova og kassasystemforskrifta. *NARF* meiner at dette ansvaret må liggje på produsenten/systemleverandøren, og at den bokføringspliktige berre må ta stilling til at det finst ei produktfråsegn etter kassasystemlova § 5.

NHO uttaler:

«Hvis man foreslår en ordning med produkterklæring, må påbudet til de bokføringspliktige nøye seg med å rette seg mot selve anskaffelsen (og eventuelle senere endringer) av kassasystemet, nemlig at det må ha en produkterklæring knyttet til seg. Kravene til funksjoner og fraværet av funksjoner er knyttet til produsent/importør etter kassasystemloven, og dette kan de bokføringspliktige ikke ha ansvar for.»

Fleire instansar har merknader til forslaget om at bokføringspliktige skal melde frå kva slag kassasystem dei har. *NARF* meiner kravet om meldeplikt bør setjast på vent inntil det er hausta naudsynte erfaringar med effekten av dei materielle pålegga. *NHO* meiner at meldeplikta bør revurderast og påpeikar at kontrollregimet blir styrka og utan meldeplikt, fordi styresmaktene gjennom produktfråsegnene vil ha meir informasjon om kassasystema enn det som er tilfelle i dag. *Den norske Revisorforening* støttar ikkje forslaget om meldeplikt og meiner at føremålet om å redusere unndrege kontantsal kan oppnåast gjennom å stille krav til nye kassasystem som blir selde, og at dette kan kontrollerast hjå seljar. Både *Norsk Øko-Forum* og *Skattedirektoratet* framhevar forslaget om meldeplikt som eit sentralt punkt i regelverket som vil bidra til å forenkle kontrollarbeidet. *NTL Skatt* uttaler at oppfølging av forslaget vil gi meirarbeid for Skatteetaten.

Den norske Revisorforening støttar forslaget om at kravet til kassasystem berre skal gjelde bokføringspliktige med kontantsal over ein viss storleik, men meiner den foreslåtte grensa på 50 000 kroner eksklusiv meirverdiavgift er sett altfor lågt. Revisorforeninga viser til at Sverige og fleire andre land har ei mykje høgare grense.

NTL Skatt uttaler:

«I tillegg til tidligere unntak ved sporadisk og ambulerende kontantsalg, foreslås i punkt 8.4.1 at kontantomsetning inntil 50 000, samt salg fra vareautomat med andre kvitteringsutskriftsformer, skal unntas fra kravene til kassesystem. Vi mener dermed hensynet til de «minste» er ivarettatt og kan ikke se at kravene er for strenge for denne kategori næringsdrivende.»

Hovedorganisasjonen Virke uttaler at forslaget vil innebære store utgifter for dei næringsdrivande og

«at alle virksomheter uansett størrelse og risiko for forekomst av «svart økonomi», påføres den samme kostnadsbelastningen. Tiltaket vil således for en stor gruppe næringsdrivende kunne oppfattes som en ytterligere pålegging av nye, kostbare administrative plikter, som ikke bidrar til forenkling av rammevilkårene.»

Norges Bondelag er uroa over den auka kostnaden dette vil føre til for mange bokføringspliktige i landbruket, og uttaler at oppgraderinga vil føre til ein relativt større kostnad for dei med låg omsetnad, slik ein ofte finn i landbruket. For å sikre ei fornuftig beløpsgrense over tid foreslår dei at

grensa blir sett til éin gong grunnbeløpet i folketrygda.

Norsk Øko-Forum og *Skattedirektoratet* meiner at kostnaden som er lagd til grunn i Steria AS sin analyse om anskaffing av nytt kassasystem, verkar høg, særleg samanlikna med prisen på eit nytt kassaapparat i Sverige. *Norsk Øko-Forum* uttaler vidare:

«Uansett må imidlertid kostnaden sies å være en beskjedent kostnad sett i forhold til nytten av nye sikre kassasystemer. Et sikkert kassasystem er ikke bare viktig for kontrollmyndighetene, men vil også være nyttig og gi bedre økonomistyring for de fleste næringsdrivende ved at de vil kunne få sikrere registrering og kontroll av kontantomsetningen, samt forebygge og avdekke misligheter av kontanter når ansatte betjener kassen.»

Skattedirektoratet viser til at det i Sverige blir selt kassaapparat med kontrolleining til ca. SEK 10 000, og uttaler at sjølv om prisen for kassasystem skulle bli slik det er anslått i rapporten, så er det ganske klart at det nye regelverket totalt vil føre til auka skatteinntekter og eit meir rettferdig konkurransetilhøve for dei bokføringspliktige.

NHO meiner at «*det må foreligge sikrere opplysninger om levetid for kassasystemer og om kostnadene ved utskifting/oppgradering*», og uttaler:

«I alle tilbakemeldinger vi har fått ved behandlingen av denne saken er det fremholdt at levetiden for kassasystemer gjennomgående er lenger — til dels mye lenger — enn tre år. Når kassasystemer kan brukes i seks-syv år, er det vanskelig å se for seg at gjennomsnittlig levetid kan være tre år. Selv om større bedrifter, konsern, kjeder etc. med omfattende behov for økonomistyring skifter ut / oppgraderer systemene med jevne mellomrom, vil små bedrifter kunne bruke ett og samme system i årevis. Mye tyder derfor på at gjennomsnittsbetraktningen når det gjelder levetid skjuler at en reform vil koste småbedriftene mye.»

Videre har flere pekt på at anslagene i utredningen når det gjelder kostnader ved utskifting/oppgradering er for lave.»

Den norske Revisorforening uttaler at overslaga på unndregen omsetnad og overslaga på endra åtferd som følge av forslaget, i stor grad er basert på hypotesar og teoriar, og at dei synest svært usikre. Revisorforeninga uttaler vidare at kostnadene for dei bokføringspliktige synest vesentleg

undervurderte, særleg kostnadene knytt til meldeplikt for alle bokføringspliktige med kassasystem.

NARF uttaler òg at det er knytt stor utryggeleik til vurderingane til Steria, ikkje minst knytt til variablane for unndregen omsetnad og kva slag åtferdsendring reglane vil gi. NARF tilrår at det blir innhenta eit sikrere erfaringsmateriale før reglane blir gjort gjeldande for alle med kontantomsetnad.

16.6.3 Vurderingar og forslag

Departementet foreslår å følgje opp forslaget i høyringa om at bokføringspliktige skal bruke kassasystem som oppfyller krava i kassasystemlova og kassasystemforskrifta. Det er viktig at dei bokføringspliktige blir ansvarlege for at dei brukar kassasystem som er i samsvar med regelverket. Departementet deler likevel synet til NARF og NHO om at ansvaret til dei bokføringspliktige normalt ikkje bør rekkje lenger enn til å sjå til at kassasystemet som blir nytta, har ei produktfråsegn. Bokføringspliktige vil derfor normalt ikkje bli pålagde brotsgebyr dersom kassasystem med produktfråsegn seinare viser seg å ha feil eller manglar. Departementet viser til at det òg er eit krav for brotsgebyr at dei aktaust eller forsettlege ikkje har retta seg etter regelverket, jf. nedanfor under punkt 16.7. Det er likevel viktig at bokføringspliktige som til dømes prøver å manipulere kassasystem med produktfråsegn, enten sjølv eller gjennom andre, kan gjerast ansvarlege med brotsgebyr og kan gjevast bokføringspålegg om å utbetre mangelen eller skaffe nytt kassasystem. Departementet foreslår derfor ikkje å avgrense ansvaret for dei bokføringspliktige i bokføringslov § 10 a første ledd til berre å omfatte kassasystem med produktfråsegn.

Til merknadene frå Den norske Revisorforening og Norges Bondelag om at grensa for omsetnad for krav til bruk av kassasystem er sett for lågt, påpeikar departementet at det i den samfunnsøkonomiske analysen frå Steria AS er lagt til grunn at nytt regelverk særleg vil ha ein effekt på dei mindre næringsdrivande. Departementet meiner derfor at ei grense på 50 000 kroner eksklusiv meirverdiavgift er fornuftig, og viser til at dette òg er grensa for registrering i meirverdiavgiftsregisteret og for plikt til å levere næringsoppgåve.

Enkelte høyringsinstansar har synspunkt på overslaget som er nytta for pris for kassasystem, og til forventet levetid for kassasystem. Departementet viser til at overslaga til prisar og forventet levetid nødvendigvis vil vere noko usikkert, men

påpeikar at overslaga i Steria AS sin analyse er basert på informasjon som er gitte av systemleverandørane i workshop med Steria AS. Når det gjeld gjennomsnittleg levetid for systema, vil det nok kunne vere enklare typar av kassasystem som kan ha ei levetid på meir enn tre år. Slike kassasystem, og mange av brukarane av slike, vil nettopp vere i målgruppa for det nye regelverket. Etter departementet si vurdering vil det såleis vere naudsynt og ønskjeleg å setje regelverket i kraft før levetida for alle typar av slike enkle og lett manipulerbare kassasystem er slutt. For å ta omsyn til tvila som er framsett om levetida for kassasystem, foreslår departementet likevel ein romsleg frist for å fase ut eksisterande kassasystem.

Steria AS har gjort nokre overslag over antatt nytteeffekt av forslaget til nytt regelverk for kassasystem, og har i samband med dette angitt enkelte overslag på unndregen omsetnad og endra åtferd. Departementet vil påpeike at også desse anslaga vil vere noko usikre, men meiner likevel at dei gir klare indikasjonar på at forslag til nytt regelverk vil få stor betydning for dei bokføringspliktige si etterleving av plikta til å innrapportere omsetnad.

I høyringa blei det foreslått at dei bokføringspliktige skulle ha meldeplikt til skattekontoret om kassasystem i verksemda. Bakgrunnen for forslaget om meldeplikt var blant anna erfaringar frå Sverige som viser at meldeplikta gir større etterleving fordi brukarane opplever auka oppdagingsrisiko. Meldeplikt vil òg kunne gjere det lettare å nå brukarane, og ved visse typar kontrollar vil det òg vere ein fordel at styresmaktene på førehand veit kva slag kassasystem som er i bruk. Fleire av høyringsinstansane er kritiske til forslaget om meldeplikt og peikar blant anna på at dette vil gi fleire byrder for dei bokføringspliktige.

Departementet påpeikar at mange av fordelane ved meldeplikta kan oppnåast gjennom andre tiltak. Etterlevinga vil blant anna kunne auke med god informasjon og omfattande kontrollar. Sjansen for å nå bokføringspliktige brukarar av kassasystem kan oppnåast gjennom samarbeid med leverandørane og ev. ved pålegg om utlevering av kundelister for kontrollføremål etter likningslova § 6-2 nr. 1 og meirverdiavgiftslova § 16-2 første ledd. Departementet legg til grunn at kundelister i desse tilfella vil kunne brukast til å oppnå mange av dei same kontrollomsyna som var tiltenkte med meldeplikta. For å avgrense byrdene for næringslivet og dei administrative kostnadene for Skatteetaten foreslår departementet derfor ikkje å følgje opp forslaget om at bokføringspliktige skal ha

meldeplikt til skattekontoret for dei kassasystema som blir tekne inn eller ut av verksemda. Som òg NARF har peika på, kan ein ev. vurdere spørsmålet om meldeplikt på ny etter at det er hausta erfaringar med ordninga. I forslaget i høyringa lå det inne eit krav om at kassasystem som blir innmeldt må ha produktfråsegn. Departementet foreslår at kravet i staden blir teke inn i bokføringslova § 10 a første ledd.

Det blir vist til forslag til bokføringslova § 10 a første ledd.

16.7 Nærare om administrative reaksjonar

16.7.1 Høyringa

I høyringa er det foreslått å gi skattekontoret heimel til å påleggje leverandørar tvangsmulkt og brotsgebyr og påleggje dei bokføringspliktige brotsgebyr.

Det er foreslått at ei dagleg laupande tvangsmulkt skal kunne påleggjast leverandørar av kassasystem som ikkje rettar seg etter pålegg om å utlevere programvare mv. etter kassasystemlova § 4 andre ledd innan ein fastsett frist og fram til utlevering skjer. Tvangsmulka skal utgjere eitt rettsgebyr per dag. Samla tvangsmulkt kan ikkje overstige ein million kroner. Vedtak om tvangsmulkt skal rettast mot styret i selskap, samvirkeføretak, foreining, innretning eller organisasjon og blir sendt kvart medlem i rekommandert brev. Tvangsmulka skal kunne inndrivast så vel hos medlemane av styret som hos selskapet, samvirkeføretaket, foreininga, innretninga eller organisasjonen.

Brotsgebyr skal kunne påleggjast leverandør av kassasystem dersom leverandøren ikkje har levert produktfråsegn etter kassasystemlova § 5 eller kassasystemet ikkje oppfyller krava i kassasystemlova § 3 eller i forskrifter som er gitt i medhald av lova. Det er foreslått at brotsgebyret blir pålagt etter faste satsar, som hovudregel 30 rettsgebyr. Ved ytterlegare feil i same type kassasystem innan tolv månader etter at førre brotsgebyr blei pålagt, blir det foreslått at brotsgebyret skal utgjere 60 rettsgebyr.

Det er òg foreslått ei føresegn om at skattekontoret skal gi leverandøren ein frist for å utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet frå marknaden når det blir pålagt brotsgebyr. Dersom leverandøren innan utløpet av denne fristen ikkje har etterlevd pålegget, kan det påleggjast eit nytt brotsgebyr. Det er foreslått at brotsgebyret i slike tilfelle skal utgjere 150 rettsgebyr. Det skal ikkje

påleggjast brotsgebyr når leverandøren frivillig har meldt frå om mangelen til skattekontoret og utbetra mangelen eller trekt kassasystemet frå marknaden. Det er då avhengig av at meldinga om feilen ikkje kan reknast som framkalla ved kontrolltiltak som er eller vil bli sett i verk, eller ved opplysningar som skattekontoret har fått frå andre.

Det er vidare foreslått at bokføringspliktige skal kunne påleggjast brotsgebyr ved forsettleg eller aktsamt brot på bokføringslova ny § 10 a eller føresegner gitt i medhald av § 10 a. Det er foreslått at brotsgebyret skal utgjere 15 rettsgebyr. Ved ytterlegare brot innan tolv månader etter at førre brotsgebyr blei pålagt, skal brotsgebyret utgjere 40 rettsgebyr. Det er foreslått at vedtak om brotsgebyr skal kunne treffast på staden utan førehandsvarsel. Føresegna om brotsgebyr er foreslått teken inn i bokføringslova ny § 15 a.

Det er foreslått å fastsetje i føresegnene at vedtak om tvangsmulkt og brotsgebyr skal kunne klagast inn til Skattedirektoratet innan tre veker, at tvangsmulka og gebyra skal overførast til staten, og at dei er tvangsgrunnlag for utlegg. I føresegnene om brotsgebyr er det vidare foreslått å ta inn at forfall er fire veker frå vedtaket om brotsgebyr, og at forseinkingsrente blir lagt på dersom gebyret ikkje blir betalt ved forfall.

16.7.2 Høyringsinstansane sine merknader

Ingen av høyringsinstansane er negative til forslaget om at leverandørar av kassasystem skal kunne påleggjast tvangsmulkt og brotsgebyr. Til forslaget om å påleggje leverandørar brotsgebyr når dei ikkje har retta seg etter pålegg om å utbetre manglar, har *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* uttalt at tvangsmulkt normalt vil vere meir føremålstenleg ved manglande oppfylling av laupande forpliktingar. NHO meiner vidare at forslaget om at tvangsmulkt skal kunne krevjast inn hos styremedlemmer, ikkje er grunna, og uttaler til dette:

«Prinsipielt er det svært betenkelig at styremedlemmer får ansvar for selskapets forpliktelser i andre tilfeller enn ved utvist uaktsomhet, jf. styreansvaret. Det er forståelig at offentlige myndigheter ønsker seg denne formen for oppfyllellespress, men styremedlemmene er eierne tillitsvalgte og det er ikke noe som tilsier at de skal presses til å treffe disposisjoner på vegne av selskapet. Uansett kan en slik ordning ikke bli innført uten en grundigere diskusjon av behov og konsekvenser enn den som finnes i utredningen.»

Fleire instansar har hatt merknader til forslaget om å innføre brotsgebyr overfor dei bokføringspliktige.

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening går imot forslaget og uttaler:

«Forslaget om å innføre en ordning med overtredelsesgebyr, overlatt til den enkelte kontrollør å ilegge «på stedet», er etter vårt syn å gå alt for langt i forhold til vanlige rettssikkerhetsprinsipper. Overfor de bokføringspliktige bør det være tilstrekkelig med de sanksjonsmuligheter som allerede foreligger, basert på resultatene av materielle kontroller (tilleggsskatt, skjønnsligninger, straff) samt den allerede eksisterende ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt.

Til grunn for forslaget merker vi oss at det trekkes paralleller til Sverige og tilsvarende ordning der. Rapporten sier imidlertid ingenting om Sverige også har ordningen med bokføringspålegg og tvangsmulkt. Så vidt oss bekjent har de ikke det, noe rapporten burde tatt i betraktning som vurderingsgrunnlag.»

Norsk Øko-Forum og *Skattedirektoratet* framhevar forslaget om brotsgebyr som ein viktig del av regelverket. *NTL Skatt* ser behov for ein strengare reaksjon enn bokføringspålegg når det blir konstatert manglande eller feilaktig bruk av kassasystem, og uttaler at bokføringspålegg krev oppfølging av saka over ein lengre periode, og at bruk av brotsgebyr dermed viser seg å vere mindre ressurskrevjande. *NTL Skatt* uttaler vidare at føresegnene om brotsgebyr vil krevje kontroll- og sakshandsamingsressursar.

NHO er ikkje prinsipielt imot brotsgebyr som sanksjon, men meiner ordningane må vere grunnjevne ut frå behov og verknader og uttaler:

«Tradisjonelt er det masseovertredelser som er enkelt å konstatere og der skyldspørsmålet er ganske klart som gir grunnlag for overtredelsesgebyr. Det er ikke uvanlig at kontrollmyndighetene selv mener at disse vilkårene er oppfylt. Vi mener imidlertid at overtredelsesgebyr er et unntak fra den ordinære sanksjonen for lovbrudd — straff — og at de forholdene som kan begrunne en ordning med overtredelsesgebyr må begrunnes konkret. Videre må saksbehandlingen sikre grunnleggende rettigheter for overtredende; utredningen begrunner for eksempel ikke hvorfor det har en spesiell preventiv effekt at gebyret pålegges på stedet.

Det vil fort være aktuelt at en bokføringspliktig bryter flere av reglene i lovene/forskriftene samtidig. På den annen side forutsetter utredningen (side 68) at man skal ilegge gebyr hvis en bokføringspliktig «en enkelt gang i vanvare har overtrådt regelverket». Denne forutsetningen er etter vår vurdering direkte gal, ettersom hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr er foreslått å være en kan-regel, jf. utkastet til bokføringsloven § 15a. Disse eksemplene viser uansett u hensiktsmessigheten ved å standardisere gebyrene.

Heller ikke har man vurdert andre sanksjoner, som for eksempel advarsel, som kan benyttes i tilfeller ved mindre overtredelser.»

Skatterevisorenes Forening stiller spørsmål ved om brotsgebyr kan påleggjast når ein kontroll resulterer i ein konklusjon om at omsetnad ikkje er bokført i rekneskapen, utan at det er observert konkrete tilfelle av manglande innslag på kassaapparatet.

Landsorganisasjonen i Norge uttaler at gebyra som det blir foreslått å påleggje leverandørane av kassasystema og dei bokføringspliktige, bør setjast høgare og at «*tidsgrensen for gjentakelsesstraff bør gjøres kortere*». *Norsk Øko-Forum* meiner både gebyra og tvangsmulka bør aukast og «*savner også en straffebestemmelse for mer alvorlige overtredelser av kassasystemloven, slik at det også kan ilegges en adekvat og virkningsfull straff, for eksempel i de tilfellene gebyret ikke vil betales*».

Skattedirektoratet foreslår at skattekontoret skal vere innkrevjingsstyresmakt for pålagd tvangsmulkt og brotsgebyr, og foreslår endringar i skattebetalingslova § 1-1 og skattebetalingsforskrifta § 2-6-1 for å leggje til rette for dette. *Direktoratet* foreslår vidare å ta inn reglar om forfall i skattebetalingslova 10-51 i staden for i bokføringslova og ny kassasystemlov.

16.7.3 Vurderingar og forslag

Bokføringspliktige som ikkje rettar seg etter pålegg om bokføring etter likningslova § 6-6 nr. 1, meirverdiavgiftslova § 16-7 og skattebetalingslova § 5-13a, kan i dag bli pålagde tvangsmulkt etter likningslova § 10-6 nr. 2, meirverdiavgiftslova § 21-1 andre ledd og skattebetalingslova § 5-16 andre ledd. Bokføringspålegg og tvangsmulkt etter dei nemnde føresegnene vil òg kunne brukast for å tvinge fram etterleving av krav om dokumentasjon av kontantsal i bokføringslova ny § 10 a. Tvangsmulkt er ein økonomisk reaksjon som kan påleggjast dersom den bokføringspliktige ikkje

gjennomfører dei tiltak som følgjer av eit bokføringspålegg, innan den fastsette fristen. Tvangsmulkt er ikkje ei straff for konstaterte lovbrøt, men eit viktig verkemiddel for Skatteetaten for å få dei bokføringspliktige til å rette seg etter reglane i bokføringslova. Tvangsmulkt vil tilsvarende vere eit viktig verkemiddel for å få leverandørar til å rette seg etter reglane i kassasystemlova. Departementet meiner derfor at det bør innførast ein heimel for å kunne påleggje òg leverandørar av kassasystem tvangsmulkt.

Når ein ønskjer å ramme allereie konstaterte lovbrøt vil brotsgebyr vere eit meir preventivt verkemiddel. Brotsgebyr bør derfor kunne brukast overfor leverandørar som ikkje oppfyller krava i lov eller forskrift, for eksempel ved at dei tilbyr kassasystem med ulovlege funksjonar eller utan påbodne funksjonar, og overfor bokføringspliktige som forsettleg eller aktaust lar vere å overhalde pliktene sine til å registrere og dokumentere kontantsal etter bokføringslova § 15 a. Administrative reaksjonar i form av brotsgebyr er derfor viktig for å bidra til at leverandørar av kassasystem og bokføringspliktige rettar seg etter det nye regelverket.

Både bokføringspliktige og leverandørar av kassasystem kan rett nok bli straffa for skatteunndraging eller medverknad til skatteunndraging. I praksis kan det likevel vere vanskeleg å straffefølgje skatteunndragingar som følgje av manipulasjon av kassasystem. Særleg kan det vere problematisk å føre bevis for medverknad i slike tilfelle. Utan reaksjonar som tvangsmulkt og brotsgebyr er det derfor grunn til å tru at reglane ikkje vil bli like effektive fordi dei gruppene ein vil påverke, unnlet å rette seg etter reglane.

Departementet foreslår derfor med enkelte justeringar å følgje opp forslaget i høyringa om å gi skattekontoret heimel til å påleggje leverandørar av kassasystem tvangsmulkt og brotsgebyr og påleggje bokføringspliktige brukarar av kassasystem brotsgebyr.

Tvangsmulkt overfor leverandør

Departementet foreslår at skattekontoret skal kunne påleggje dei som ikkje har retta seg etter pålegg om å utlevere programvare mv. etter kassasystemlova § 4 andre ledd, ei dagleg laupande tvangsmulkt fram til utlevering skjer.

Departementet er einig med NHO i at tvangsmulkt er meir føremålstenleg enn brotsgebyr ved manglande oppfylling av laupande forpliktingar. Departementet foreslår derfor at det i staden for brotsgebyr òg blir reagert med tvangsmulkt over-

for dei som ikkje rettar seg etter pålegg om å utbetre eller trekkje eit kassasystem frå marknaden etter kassasystemlova § 6 andre ledd. I høyringa var det foreslått at frist for å utbetre ein mangel eller trekkje eit kassasystem frå marknaden skulle gjevast når brotsgebyr vart pålagt. Departementet meiner ein frist for å utbetre ein mangel eller trekkje systemet frå marknaden må kunne gjevast uavhengig av om leverandøren blir pålagd brotsgebyr, og viser i den samanheng til at pålegging av brotsgebyr er ei kan-føresegn.

Det blir foreslått å setje storleiken på tvangsmulka til eitt rettsgebyr per dag ved brot på fristen gitt etter kassasystemlova § 4 andre ledd, og til ti rettsgebyr per dag ved brot på fristen gitt etter kassasystemlova § 6 andre ledd. Den høgare satsen ved brot på fristen som er gitt i medhald av kassasystemlova § 6 andre ledd, skuldast blant anna at kassasystem som ikkje tilfredsstiller krava i regelverket, gir auka unndragingsfare, og at dette gjeld situasjonar der leverandøren ikkje har retta feil eller trekt kassasystemet frå marknaden innan en bestemd frist. Departementet foreslår at samla tvangsmulkt i begge tilfelle ikkje skal kunne overstige ein million kroner. Departementet har merkt seg høyringsinnspel om at satsane for tvangsmulkt bør setjast høgare, men finn ikkje grunn til å foreslå endringar i desse satsane no.

Departementet foreslår at vedtak om tvangsmulkt skal rettast til styret i selskap, samvirkeforetak, foreining, innretning eller organisasjon og sendast til kvart medlem i rekommandert brev, og at tvangsmulka skal kunne krevjast inn så vel hos styremedlemene som hos selskapet. Forslaget byggjer på føresegnar om tvangsmulkt i blant anna likningslova § 10-6, som fastsett at tvangsmulkt kan krevjast inn hos styremedlemene når den bokføringspliktige ikkje har retta seg etter pålegg om å rette bokføringa. Departementet kan ikkje sjå at det er lagt fram argument for at tvangsmulkt etter kassasystemlova bør handsamast på ein annan måte enn tvangsmulkt som er pålagd med heimel i likningslova § 10-6.

Det blir vist til forslag om tvangsmulkt overfor leverandør av kassasystem i kassasystemlova § 7.

Brotsgebyr overfor leverandør

Departementet foreslår at skattekontoret skal kunne påleggje leverandør av kassasystem brotsgebyr når kassasystem ikkje oppfyller krava i kassasystemlova § 3 og kassasystemforskrifta. Brotsgebyr skal vidare kunne påleggjast leverandør som ikkje har gitt produktfråsegn etter kassasystemlova § 5.

Ein leverandør som blir merksam på at eit kassasystem med produktfråsegn ikkje tilfredsstillar krava i regelverket, skal melde frå om dette til skattekontoret og utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet frå marknaden utan ugrunna opphald. Som hovudregel skal brotsgebyr ikkje påleggjast når leverandøren gir slik melding og deretter utan ugrunna opphald utbetrar feilen. Dersom melding om feilen kan reknast som framkalla ved kontrolltiltak som er eller vil bli sett i verk, eller ved opplysningar som skattekontoret har fått frå andre, må brotsgebyr likevel kunne påleggjast.

Departementet foreslår at brotsgebyret skal utgjere 30 rettsgebyr ved første lovbrøt, og 60 rettsgebyr ved ytterlegare feil i same kassasystem innan tolv månader. Departementet finn ikkje grunn til å foreslå endringar i desse satsane. Spørsmålet om heving av gebyra kan eventuelt takast opp til ny vurdering seinare dersom det viser seg at trusselen om brotsgebyr ikkje har den avskrekkande effekten som er ønskeleg. Det same gjeld forslaget frå Norsk Øko-Forum om ein særskild straffereaksjon for meir alvorlege brot på kassasystemlova.

Det blir vist til forslag om brotsgebyr overfor leverandør av kassasystem i kassasystemlova § 8.

Brotsgebyr overfor bokføringspliktig

Departementet foreslår at bokføringspliktige som ikkje har oppfylt pliktene sine til å registrere og dokumentere kontantsal ved bruk av kassasystem som nemnt i bokføringslova ny § 10 a, skal kunne påleggjast brotsgebyr.

Det blir foreslått å stille som vilkår for pålegging av brotsgebyr at lovbrøtet har skjedd forsettleg eller aktlaust. Departementet legg til grunn at kravet om aktløyse normalt må reknast som oppfylt i tilfelle der for eksempel ein bokføringspliktig nyttar kassasystem utan produktfråsegn. Departementet legg til grunn at kravet òg vil kunne vere oppfylt når ein bokføringspliktig har eit kassasystem med produktfråsegn. Som følgje av at bokføringspliktige brukarar av kassasystem normalt ikkje vil ha inngåande kjennskap til krava som blir stilte til systemet i kassasystemlova og kassasystemforskrifta, legg departementet likevel til grunn at det sjeldan vil vere aktuelt å påleggje bokføringspliktig brotsgebyr i slike tilfelle. Kriteria som skal liggje til grunn for å påleggje brotsgebyr i andre tilfelle, til dømes ved feil bruk av kassasystemet, vil bli tekne nærare stilling til ved praktisering av føresegna, ev. ved at Skattedirektoratet gir nærare retningslinjer.

Pålegging av gebyr er kan-reglar og hindrar ikkje bruk av åtvaringar overfor mindre lovbrøt. Departementet viser likevel til at det i eit masseforvaltningssystem som skatte- og avgiftssystemet er viktig med lett praktiserbare føresegner, og at bruk av åtvaring derfor berre bør brukas unntaksvis når vilkåra for pålegging av brotsgebyr er oppfylte, og berre i situasjonar der det vil verke sterkt urimeleg å påleggje brotsgebyr.

Det blir foreslått å setje gebyret til 15 rettsgebyr ved første gongs lovbrøt og 40 rettsgebyr ved gjentekne lovbrøt innan tolv månader. Departementet reknar med at desse gebyra i tilstrekkeleg grad vil ha ønska preventiv effekt, og finn ikkje grunn til å auke storleiken på gebyra no. Spørsmålet om ei heving av gebyra kan eventuelt takast opp til ny vurdering dersom det viser seg at trusselen om brotsgebyr ikkje har tilstrekkeleg avskrekkande effekt.

I høyringa blei det foreslått at brotsgebyr skulle påleggjast på staden. Det blei vist til at pålegging på staden vil opplevast som eit sterkt verkemiddel i kombinasjon med tradisjonell handsaming på skattekontoret, og at dette vil kunne ha ein preventiv og oppdragande effekt. Departementet vil påpeike at omsynet til grundig sakshandsaming kan tilseie at gebyret bør fastsetjast i etterkant. Dette var eit avgjerande omsyn for at denne løysinga blei valt ved fastsetjing av brotsgebyr ved brot på reglar for føring og oppbevaring av personalliste. Departementet meiner at omsynet til ei forsvarleg sakshandsaming og behovet for einskaplege reglar for pålegging av gebyr ved kontroll ute på arbeidsplassen, tilseier at gebyret òg ved brot på reglane om bruk av kassasystem blir pålagde i etterkant.

Skatterevisorenes Forening stiller spørsmål ved om brotsgebyr kan påleggjast når ein kontroll resulterer i ein konklusjon om at omsetnad ikkje er bokført i rekneskapen, utan at det er observert konkrete tilfelle av manglande innslag på kassasystemet. Departementet legg til grunn at manglande innslag på kassasystem vil bli omfatta av ordlyden i føresegna. Departementet reknar likevel med at det i slike tilfelle kan vere meir naturleg å vurdere pålegging av tilleggsavgift eller ev. melde forholdet etter bokføringslova § 15 eller reglane om skattesvik i skatte- og avgiftslovgivinga.

I høyringa var det foreslått å ta føresegna om brotsgebyr inn i bokføringslova. Departementet meiner det er meir naturleg å ta inn ei føresegn om dette i skatte- og avgiftslovgivinga, og foreslår at føresegner om brotsgebyr blir tekne inn i likningslova og meirverdiavgiftslova.

Departementet viser til forslag til føresegner om brotsgebyr i likningslova ny § 10-10 og meirverdiavgiftslova ny § 21-1 a.

Pålegging av gebyr – sakshandsamlingsreglar mv.

Departementet foreslår at avgjerdsmyndighet til å påleggje leverandørar av kassasystem tvangsmulkt og brotsgebyr og bokføringspliktige brukarar av kassasystem brotsgebyr, blir lagd til skattekontoret. Det blir foreslått å fastsetje i føresegnene at vedtak om tvangsmulkt og brotsgebyr kan klagast på til Skattedirektoratet. Departementet viser dessutan til at dei alminnelege sakshandsamlingsreglane i forvaltingslova vil gjelde utfyllande ved pålegging av gebyr og tvangsmulkt etter kassasystemlova og etter meirverdiavgiftslova, medan likningslova vil gjelde ved pålegging av gebyr etter likningslova.

Departementet foreslår vidare at skattekontoret skal vere innkrevjingsstyresmakt for krava. Etter skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd gjeld reglane i skattebetalingslova om skatte- og avgiftskrav tilsvarande så langt dei passar for gebyr som er fastsette i medhald av likningslova og meirverdiavgiftslova. Skattebetalingslova vil dermed bli brukt ved pålegging av brotsgebyr etter likningslova ny § 10-10 og meirverdiavgiftslova ny § 21-1 a. Lova gjeld derimot ikkje krav på tvangsmulkt og brotsgebyr fastsett i medhald av kassasystemlova. Departementet foreslår derfor at føresegna i skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd blir endra slik at reglane i skattebetalingslova òg gjeld for tvangsmulkt og brotsgebyr etter kassasystemlova.

Det blir vidare foreslått å regulere forfallstidspunktet for brotsgebyr og tvangsmulkt i skattebetalingslova § 10-51. Heimel for å påleggje renter ved for sein betaling vil følgje av skattebetalingslova § 11-1. Av skattebetalingslova § 14-1 vil det følgje at krava er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette fører til at det ikkje er behov for særlege reglar om forfall, renter og tvangsgrunnlag i kassasystemlova og bokføringslova, og departementet foreslår derfor at desse føresegnene går ut.

Det blir vist til forslag til endringer i skattebetalingslova § 1-1 tredje ledd og § 10-51 bokstav c.

Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon

Departementet legg til grunn at tvangsmulkt og brotsgebyr som reaksjon mot leverandørar og bokføringspliktige ikkje er straff etter norsk rett, jf. Grunnlova § 96. Sjølv om ein reaksjon ikkje blir rekna som straff etter nasjonal rett, kan han

reknast som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Departementet kan ikkje sjå at det er haldepunkt for at forslaget om tvangsmulkt kan reknast som straff etter EMK, men antek at brotsgebyret som er aktuell her, vil kunne utgjere ei straffesikting etter EMK.

Dersom brotsgebyret blir rekna for å utgjere ei straffesikting etter EMK, fører dette blant anna til at EMK artikkel 6 vil kunne bli brukt. EMK artikkel 6 gjeld retten til ei rettviss sakshandsaming. EMK artikkel 6 nr. 1 fastset grunnprinsippa for ei rettviss sakshandsaming og gjeld både sivile saker og straffesaker. EMK artikkel 6 nr. 2 og nr. 3 presiserer visse minimumsrettar og gjeld berre i saker som inneber ei straffesikting (*criminal charge*). Det er likevel slik at fleire av rettane i artikkel 6 er meint for den rettslege handsaminga av ei straffesak, og dei kan derfor ikkje nyttast under den administrative handsaminga av ei sak.

EMK tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 (P 7-4) om forbod mot gjenteken straffeførfølging kan vidare bli brukt. Avgjerande for om forbodet mot gjenteken straffeførfølging i P 7-4 er krenka, er om den nye førfølginga gjeld same forhold som den første førfølginga.

Departementet legg for eksempel til grunn at pålegging av brotsgebyr for brot på plikta til å dokumentere kontantsal ved bruk av kassasystem som nemnt i bokføringslova ny § 10 a, ikkje vil vere til hinder for at den bokføringspliktige òg kan påleggjast tilleggsskatt og tilleggsavgift, eller ev. blir meld for skattesvik etter likningslova §§ 12-1 og 12-2 og meirverdiavgiftslova § 21-4. Melding for skattesvik og pålegging av tilleggsskatt og tilleggsavgift blir brukt ved manglande oppfyljing av opplysningsplikta. Dette vil etter departementet si vurdering vere eit anna forhold enn at den bokføringspliktige ikkje overheld pliktene sine til å dokumentere kontantsal.

16.8 Internasjonal rett – EØS og WTO

16.8.1 Høyringa

I høyringa er det vurdert om det nye regelverket kan sameinast med forpliktingane til Noreg etter EØS-avtalen, nærare bestemt om dei nye krava til funksjonane i kassasystemet inneber ei hindring som ikkje kan sameinast med det frie varebyttet, jf. EØS-avtalen del II. Det blir konkludert med at dei nye krava inneber ei handelshindring etter EØS-avtalen art. 11.

Det er likevel lagt til grunn at dei nye krava kan grunnast i allmenne omsyn, dvs. omsynet til ein effektiv skattekontroll, og at krav om at det må

vere eigna til å vareta dette omsynet og at middelet som blir nytta, står i eit rimeleg forhold til det omsynet ein ønskjer å vareta, dvs. proporsjonalitetsprinsippet, er oppfylt.

16.8.2 Høyringsinstansane sine merknader

Den norske Revisorforening er usikker «på om drøftelsen og konklusjonen på forholdet til EØS-avtalen er riktig» og «om hensynet til skattekontroll setter Norge i en annen stilling enn skattekontrollen i andre EØS-stater», og «anbefaler at departementet gjør en mer utførlig vurdering av forholdet til EØS-retten». Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) er opptekne av at vilkåra etter EØS-avtalen er tilstrekkelig utreda på førehand og uttaler blant anna at det i vurderinga av kravet til proporsjonalitet for eksempel ikkje er nemnt at den enklaste unndragingsmåten er: «rett og slett ikke å bruke kassasystemet». NHO etterlyser vidare ei nærare grunngjeving av om skattekontroll er eit lovleg omsyn å ta i alle tilfelle.

Utanriksdepartementet saknar ei vurdering av forholdet til Noregs WTO-forpliktingar.

16.8.3 Vurderingar og forslag

EØS-retten

Etter EØS-avtalen art. 1 (2) skal samarbeidet innan EØS omfatte blant anna fritt varebytte, og det er i art. 11 forbod mot tiltak som hindrar eller avgrensar tilgangen til produkt i den nasjonale marknaden. Dei krava som er foreslåtte, inneber at kassasystem som er lovleg produserte og omsette i eitt EØS-land, ikkje kan omsetjast i Noreg utan ei form for tilpassing. Departementet legg til grunn at regelverket derfor vil utgjere ei handelshindring etter EØS-avtalen art. 11.

EØS-avtalen art. 13 opnar likevel for at det kan innførast tiltak som skal vareta enkelte positivt oppreknar allmenne omsyn. For opphavsnøytrale tiltak, dvs. regelverk som ikkje handsamar importprodukt og innanlandske produkt ulikt, har EF-domstolen i avgjerdene sine dessutan lagt vekt på ytterlegare allmenne omsyn som kan grunngi unntak, inkludert omsynet til effektiv skattekontroll.

For at tiltaket skal vere lovleg, må det ifølgje praksis i tillegg vere eigna til å vareta det gitte føremålet, det vil seie omsynet til effektiv skattekontroll, og det må ikkje gå lenger enn naudsynt for å oppnå føremålet med reglane. I dette ligg det at regelverket må stå i rimeleg forhold til omsyna det skal vareta, og at omsynet ikkje må kunne opp-

nåast ved bruk av andre reglar som utgjer ein mindre inngripande restriksjon på samhandelen.

Etter departementet si oppfatning vil det nye regelverket for kassasystem vere eigna til å vareta omsynet til ein meir effektiv skattekontroll. Det blir vist til at regelverket er konkret utforma for å hindre manipulasjon av kassasystem. Regelverket vil opne for fleire og meir djuptgåande kontrollar, og det vil bidra til at kontrollørane får auka kunnskap om dei kassasystema som er i marknaden, noko som saman med blant anna kravet til elektronisk journal vil gjere Skatteetaten sitt kontrollarbeid meir effektivt.

Etter det departementet har kjennskap til, vil ingen løysingar for kassasystem heilt kunne hindre at bokføringspliktige lar vere å bruke kassasystemet. Løysingar i andre land og det regelverket som blir foreslått å innføre i Noreg, er likevel viktig for å motverke unndragingar av skatt og avgift ved kontantomsetnad gjennom manipulasjon av kassasystem. Det må derfor kunne forsvarast at det blir innført nye reglar om kassasystem sjølv om det som nemnt av NHO ikkje vil løyse problem med skatteunndraging som følgje av at omsetnad ikkje blir slått inn i systemet.

Departementet vil vidare påpeike at når det først blir stilt strengare krav til kassasystem, vil det regelverket som no blir foreslått å innføre i Noreg, vere det som i minst grad hindrar fri flyt av varer. Departementet viser til at regelverket berre stiller krav til dei funksjonane kassasystemet må ha, og at det ikkje er krav om bruk av førehandsbestemde tekniske løysingar. Departementet kan derfor ikkje sjå at bruk av andre reglar ville innebære ein mindre inngripande restriksjon på samhandelen.

Departementet viser vidare til at det ikkje er harmoniserte tekniske krav til kassasystem på fellesskapsnivå, og i forhold til praksis i EF-domstolen står då statane friare til å fastsetje eigne verneivå.

Departementet kan såleis ikkje sjå at forslaget til nytt regelverk ikkje skulle kunne sameinast med EØS-retten.

Departementet påpeikar vidare at ESA heller ikkje hadde vesentlege innvendingar til forslaget då det var på høyring i EØS-området.

Noregs WTO-forpliktingar

Av regelverk under WTO reknar departementet med at det er avtalen om tekniske handelshindringar (Technical barriers to trade (TBT-avtalen)) som er mest relevant for nytt regelverk for kassasystem.

I TBT-avtalen art. 2 er det fastslått eit generelt likehandsamingsprinsipp som inneber at varer som er importerte frå territoriet til eit anna medlem, med omsyn til tekniske forskrifter ikkje skal få ei handsaming som er mindre gunstig enn den handsaminga som blir gitt til tilsvarende varer av innanlandsk opphav (art. 2.1). Det blir vidare stilt krav om at tekniske reguleringar ikkje skal vere meir handelshindrande enn naudsynt for å oppfylle eit legitimt føremål (art. 2.2). Det blir vidare stilt krav om å velje internasjonale standardar som grunnlag for tekniske forskrifter, der slike finst (art. 2.4).

Forslaget til nytt regelverk for kassasystem inneber ikkje forskjellshandsaming av produkt basert på opphav, og det er heller ikkje meir handelshindrande enn det som er naudsynt av omsynet til å oppnå føremålet med meir effektiv skattekontroll. Departementet påpeikar vidare at det ikkje finst allment aksepterte internasjonale standardar for tekniske krav til kassasystem. Departementet viser òg til art. 2.8 i avtalen som gir tilråding om korleis tekniske forskrifter bør utformast. Det blir uttalt at *«(n)år det er hensiktsmessig, skal medlemmene fastsette tekniske forskrifter basert på produktkrav fastlagt ut fra ytelsesegenskaper framfor konstruksjon eller tekniske kjennetegn»*. Etter departementet si oppfatning vil det foreslåtte regelverket derfor òg tilfredsstillе dei grunnleggjande tilrådingane til utforming av regelverk.

Departementet kan etter dette ikkje sjå at nytt regelverk for kassasystem vil komme i konflikt med Noregs forpliktingar etter TBT-avtalen.

16.9 Iverksetjing

Det er viktig at leverandørane av kassasystem, frå regelverket blir vedteke til det trer i kraft, får tilstrekkeleg med tid til å utvikle og produsere nye kassasystem og sende inn produktfråsegn som stadfestar at kassasystema tilfredsstillер det nye regelverket. Det er òg viktig at bokføringspliktige får tid til å områ seg og velje leverandør, og at det blir lagt til rette for at kassasystema i stor grad kan skiftast ut etter kvart som den normale levetida tek slutt.

Departementet foreslår derfor at nytt regelverk for kassasystem først blir gjort gjeldande for kassasystem som blir tilbode for sal, utleige eller utlån frå og med 1. januar 2017, og at det blir sett ein siste frist for utskifting av kassasystem til 1. januar 2019.

16.10 Økonomiske og administrative følgjer

Steria AS har i analysen sin lagt til grunn at forslag til regelverk for kassasystem først og fremst vil ha økonomiske og administrative konsekvensar for leverandørar av kassasystem, bokføringspliktige brukarar av kassasystem og staten. Forslaget vil òg ha noen mindre konsekvensar for rekneskapsførarar, revisorar og publikum, for eksempel må regnskapsførarar og revisorar lærast opp i det nye regelverket.

Dei overslaga som Steria AS byggjer på i analysen, er henta frå fleire ulike kjelder, blant anna innspel frå bransjen sjølv. Overslaget over både inntekter og kostnader vil nødvendigvis vere usikre, blant anna fordi overslaget over talet på bokføringspliktige som dette vil gjelde for, er usikkert. Trass desse usikre momenta viser utreknin-gane etter departementet sitt syn at det nye regelverket vil vere samfunnsøkonomisk lønnsamt.

Konsekvensar for leverandørane

I høyringa er det lagt til grunn at det ikkje vil vere ei særskild byrd for leverandørane å levere produkterklæringar, men at leverandørane vil ha kostnader med utvikling av kassasystem. I analysen frå Steria AS er leverandørane sine kostnader til marknadsføring og oppgradering av kassasystem estimert til ca. 12 mill. kroner.

Det er elles lagt til grunn at det må kunne påreknast at nytt regelverk vil bidra til at omdømmet til leverandørar av kassasystem vil bli betre ved at det blir mindre negativ omtale knytt til manipulasjon av kassasystem, og at dei seriøse aktørane i bransjen vil få betra konkurranseforhold.

Konsekvensar for dei bokføringspliktige

Nytt regelverk fører til at bokføringspliktige brukarar av kassasystem må oppgradere systema sine eller kjøpe nytt system med produktfråsegn.

Steria AS har lagt til grunn at det finst 90 000 kassasystem, og at ca. 80 pst. av desse vil kunne oppgraderast til 5 000 kroner per eining. Dei kassasystema som ikkje kan oppgraderast, må erstattast av nye system, enten såkalla ROM-baserte system (30 pst. av marknaden) eller PC-baserte system (70 pst. av marknaden). Anslått pris for kjøp av ROM-baserte system er ca. 20 000 kroner og for PC-baserte kassasystem ca. 30 000 kroner per eining. Totale kostnader til utskifting eller oppgradering er estimert til totalt 846 mill. kroner.

I utgreiinga er det lagt til grunn at kassasystem må skiftast eller oppgraderast kvart tredje år, og at naturleg utskifting fører til at dette ikkje vil vere meirkostnaden med nytt regelverk.

Departementet forslår ein romsleg frist for å fase ut eksisterande kassasystem for å leggje ytterligare til rette for at dei nye krava vil kunne oppfyllest gjennom ordinær utskifting eller oppgradering. Forslaget fører likevel til at dei billigaste kassasystema i marknaden i dag truleg ikkje vil kunne brukast, og for enkelte bokføringspliktige kan dette innebere ein meirkostnad.

Departementet vil påpeike høvet til å leige kassasystem. Dette er eit alternativ blant anna for bokføringspliktige som ønskjer å unngå likviditetsbelastinga ved kjøp av nytt system, for eksempel bokføringspliktige som driv verksemd ein kortare periode eller nystarta verksemd.

I analysen legg Steria AS til grunn at dei bokføringspliktige med nytt regelverk vil få betra konkurransetilhøve og redusert risiko for underslag av kontantar frå tilsette.

Konsekvensar for staten

Det nye regelverket vil gi Skatteetaten betre høve til å avdekkje manipulasjon av kassasystem. Forslaget vil òg ha ein preventiv effekt ved at færre vil

unndra skatt og avgift. Steria AS uttaler at det nye regelverket truleg vil få særskild effekt på mindre næringsaktørar som unndreg delar av omsetnaden dersom risikoen for å bli oppdaga blir for lav. Det er grunn til å rekna med at det nye regelverket som følgje av dette vil ha ein positiv konsekvens for provenyet. Det er blant anna venta at meir av det totale kontantsalet blir rapportert inn, slik at skatteinnteninga for meirverdiavgift og inntektsskatten for selskap vil auke. Det er òg venta at inntekter frå andre skattar og avgifter som trygdeavgift, arbeidsgivaravgift og skatt på lønnsinntekter vil auke. Bakgrunnen er at når ein større del av kontantsalet i Noreg blir rapportert inn, vil færre bli lønna svart.

Innføring av nytt regelverk for kassasystem vil føre til kostnader for Skatteetaten til IT-utvikling og informasjonsarbeid. Skattedirektoratet har utført ei oppdatert vurdering av dei økonomiske konsekvensane for etaten ved innføring av nytt regelverk og teke omsyn til at meldeplikta for bokføringspliktige blir teken ut av forslaget. Skattedirektoratet anslår at forslaget gir kostnader til utvikling av systemstøtte på omlag 7,8 mill. kroner med ein årleg forvaltingskostnad på om lag 1,6 mill. kroner. Skattedirektoratet anslår ein-gongskostnadane til informasjonstiltak til om lag 6 mill. kroner.

17 Fritak for meirverdiavgift for aviser

Omsetning av aviser er fritatt for meirverdiavgift. Fritak inneber at ein ved omsetning av avisa skal berekne (utgåande) meirverdiavgift med nullsats, men at ein likevel kan trekke ifrå (inngåande) meirverdiavgift på varer og tenester som er til bruk i føretaket. Fritak er dermed ei indirekte støtte gjennom meirverdiavgiftssystemet.

Fritaket gjeld berre aviser som er trykte på papir. Aviser i elektronisk form er elektroniske tenester som skal ha meirverdiavgift med 25 pst.

I Sundvolden-erklæringa la Regjeringa til grunn at det skal arbeidast med sikte på å innføre ein felles sats for papiraviser og elektroniske aviser. Som følgje av avtalen med Kristeleg Folke-

parti og Venstre om statsbudsjettet for 2015, sjå Innst. 2 S Tillegg 1 (2014–2015), ber fleirtalet om at regjeringa notifiserer både eit fritak (null-sats) og ein låg sats på 8 pst. til EFTAs overvakingsorgan (ESA).

Regjeringa tek sikte på å notifisere fritak for meirverdiavgift (null-sats) for e-aviser, dvs. alle nyhende- og aktualitetstenester som tekst, lyd og bilde. Fritaket vil da og gjelde tv-nyhende, i tillegg til nyhende på mobil og nettbrett. Notifikasjonen vil bli utarbeida av Finansdepartementet i samråd med Kulturdepartementet.

Den nærare avgrensinga av fritaket må avklarast i notifikasjonsprosessen med ESA.

18 Fritak for meirverdiavgift for elbilar

Omsetning av elbilar er fritatt for meirverdiavgift. I behandlinga av statsbudsjettet for 2014 blei det vedteke å fritta leasing av elbilar og omsetning av batteri til elbilar, sjå Innst. 4 L (2013–2014). Fritaket trer i kraft frå den tid Kongen bestemmer.

Fritak for meirverdiavgift kan vere offentleg støtte etter EØS-avtalen. Gjeldande fritak for omsetning av elbilar og den vedtekne utvidinga til leasing av elbilar og omsetning av elbilbatteri, blei notifisert til EFTA sitt overvakingsorgan (ESA) 4. november 2015. ESA godkjende fritaket 21. april 2015. ESA legg til grunn at fritaket er offent-

leg støtte, men at det er i samsvar med EØS-avtalen. Godkjenninga gjelder og dei andre fordelane som elbilar har og gjelder ut 2017.

Departementet vil setje i verk fritaket frå 1. juli 2015, mens Skattedirektoratet vil fastsetje forskrift om fritaket for leasing av elbilar og omsetning av batteri til elbilar frå same dato. På svært usikkert grunnlag kan ein anslå at fritak for meirverdiavgift ved leasing av elbilar og omsetning av elbilbatteri frå 1. juli 2015 gir eit provenyrtap på om lag 40 mill. kroner påløpt og 25 mill. kroner bokført i 2015.

19 Petroleumsskatt – særregel om avskrivning av investeringar i nytt LNG-anlegg

Selskapa som driv utvinning og rørleidningstransport av petroleum på norsk kontinentalsokkel blir skattlagde etter særreglane i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforkomster m.v. (heretter petroleumsskattelova).

Kostnader til erverv av rørleidning og produksjonsinnretning med installasjonar som er ein del av eller høyrer til innretninga kan avskrivas lineært med inntil 16 2/3 per år, jf. petroleumsskattelova § 3 b andre punktum.

For å sikre utbygging av Snøhvit-feltet i Barentshavet blei det i 2001 vedteke ein særskild regel for avskrivning med inntil 33 1/3 pst. per år av investeringar i nytt storskala LNG-anlegg, jf. Ot.prp. nr. 16 (2001–2002). Ordninga blei klaga inn for overvakingsorganet til EFTA (ESA) med påstand om at den var i strid med reglane om statsstønad. For å sikre ei rask avklaring, og for å klargjere rammevilkåra for utbygging av Snøhvit, blei regelen i petroleumsskattelova endra til å gjelde nytt storskala LNG-anlegg i Finnmark fylke eller i kommunane Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa eller Kvænangen i Troms fylke, jf. petroleumsskattelova § 3 b tredje punktum.

Departementet viser til omtalen i Ot.prp. nr. 84 (2001–2002) om den geografisk avgrensa særregelen i petroleumsskattelova. Stønadsordninga og den individuelle stønaden til Snøhvit blei godkjend av ESA i 2002 som regional statsstønad. I 2006 godkjende ESA stønadsordninga etter dei retningslinene for statsstønad som gjaldt frå 2007.

Frå 1. juli 2014 kom det nye retningsliner frå ESA om regional statsstønad. I Revidert nasjonal-

budsjett 2014 sa regjeringa at den ønskjer at den gunstige avskrivingsregelen i petroleumsskattelova for LNG-anlegg i Finnmark fylke og nokre kommunar i Nord-Troms skal gjelde vidare framover, men at det var usikkert om ordninga ville bli godkjend etter dei nye retningslinene for regional statsstønad. Regjeringa sa òg at den fortset arbeidet med å kartleggje handlingsrommet for stønad til energisektoren med sikte på å få stønadsordninga godkjend etter reglane i EØS-avtalen om statsstønad. Departementet viser òg til omtala i Meld. St. 1 (2014–2015).

Bellona klaga i 2014 inn Noreg for ESA fordi den individuelle stønaden til Snøhvit ikkje var notifisert på nytt etter 2006. I brev av 26. september 2014 informerte ESA om at den individuelle stønaden til Snøhvit blei godkjend i 2002, og ikkje treng å bli godkjend på nytt sjølv om det blir vedteke nye regionale retningsliner for statsstønad.

I brev av 21. november 2014 er det avklart at ESA meiner at sjølve den gunstige avskrivingsregelen i petroleumsskattelova kan gjelde vidare framover utan å bli notifisert og godkjend som ei stønadsordning. Føresetnaden er at det berre er Snøhvit som får stønad etter heimelen, og at eventuelle nye prosjekt som kjem innanfor avskrivingsregelen blir notifisert individuelt som statsstønad. Individuell notifisering er uansett påkravd for all stønad til investeringar i den storleiken eit LNG-anlegg er. På bakgrunn av avklaringa frå ESA legg regjeringa til grunn at det ikkje er nødvendig å få godkjend sjølve avskrivingsregelen som ei stønadsordning.

20 Opprettingar i lovtekst

20.1 Svalbardskattelova § 3-2

Svalbardskattelova § 3-2 har føresegner om skattlegging ved lønstrekk. Fyrste ledd bestemmer korleis skatten skal bereknast av løn, pensjonar og andre ytingar som nemnd i skattelova § 12-2 bokstavane a, b og c. Uføreforma, som trådte i kraft 1. januar 2015, inneber mellom anna at uføreyingar frå folketrygda og andre ordningar vert skattlagde som lønsinntekt, og ikkje lenger som pensjonsinntekt. Uføretrygd frå folketrygda og uføreyingar frå andre ordningar vart difor tekne inn i ei eiga føresegn i § 12-2 ny bokstav j, jf. lov 7. desember 2012 nr. 76 om endringar i skattelova. Det skal framleis gjennomførast trekk i uføreyingar, og det er difor naudsynt at § 3-2 også viser til skattelova § 12-2 bokstav j. Departementet viser til forslag til endring i svalbardskattelova § 3-2 fyrste ledd.

20.2 Skattelova § 15-4 fjerde ledd

Det følgjer av skattelova § 15-4 fjerde ledd at om ektefellar er fråskilt eller separert, og den eine har forsørgt den andre størsteparten av året, kan denne få personfrådrag i klasse 2 i staden for frådrag for bidrag etter § 6-41. Ved ei lovendring 13. desember 2013 nr. 117 blei føresegna som stod i § 6-41 om rett til frådrag for betalt regelmessig personleg støtte, føderåd mv. som skattytar er forplikt til å yte, flytta til ny § 6-52, og det blei innført ei ny føresegn i skattelova § 6-41 om innskrenking av rentefrådrag mellom nærstående. Tilvisinga i § 15-4 fjerde ledd blei ved ein inkurie ikkje endra tilsvarande. Departementet foreslår at tilvisinga blir retta opp, og viser til forslag til oppretting av skattelova § 15-4 fjerde ledd.

20.3 Skattelova § 6-71

Etter skattelova § 6-71 fyrste ledd kan personleg skattytar med avgrensa skatteplikt til Noreg, krevje frådrag som om skatteplikta gjaldt all formue og inntekt. Skattytaren må vere busett i ein

annan EØS-stat, og heile eller tilnærma heile inntekta frå arbeid, pensjon eller verksemd i inntektsåret må verte skattlagd i Noreg. Som følgje av uføreforma, er uføretrygd frå folketrygda ikkje lenger å rekne som ei pensjonsyting. Uføretrygd skal likevel takast med når ein vurderer om heile eller tilnærma heile inntekta til skattytar vert skattlagd i Noreg. Føresegna må difor også nemne uføretrygd. Departementet viser til forslag til endring i skattelova § 6-71 fyrste ledd.

20.4 Meirverdiavgiftslova § 15-4 første ledd

For å bidra til enklare reglar for verksemder som leiger ut fast eigedom, blei det i samband med revidert nasjonalbudsjett for 2014 mellom anna vedteke eit nytt tredje ledd i meirverdiavgiftslova § 2-3, jf. endringslov 20. juni 2014 nr. 36. Endringa inneber at verksemder, som alt er registrerte i Merverdiavgiftsregisteret, blir rekna for frivillig registrert for utleige av fast eigedom dersom «utleieforholdet behandles som merverdiavgiftspliktig». Retten for skogsvegforeiningar til frivillig registrering, blei flytta til § 2-3 fjerde ledd. Sjå Prop. 94 LS (2013–2014) kapittel 4 og Innst. 261 L (2013–2014) kapittel 4. Endringslova tredje i kraft 1. juli 2014.

Flyttinga av føresegnet om skogsvegsforeiningar til § 2-3 fjerde ledd føresette også endringar i meirverdiavgiftslova § 15-4 første ledd andre punktum, som omhandlar oppgavetermin for einskilde frivillig registrerte primærnæringar. Disse endringane kom ved ein feil ikkje med i lovforslaget i Prop. 94 LS (2013–2014). Etter ordlyden i § 15-4 første ledd andre punktum skal no utleigar av fast eigedom, som er frivillig registrert ved at utleiga «*behandles som merverdiavgiftspliktig*», jf. meirverdiavgiftslova § 2-3 tredje ledd, levere årsoppgåve. I tillegg går det fram av § 15-4 første ledd, jf. § 2-3 fjerde ledd, at foreiningar som har til føremål å byggje og vedlikehalde skogsveg skal ha alminneleg oppgaveterminar på to månadar ved frivillig registrering. Dette var ikkje til sikta ved endringane av § 2-3. Departementet fore-

slår derfor å endre § 15-4 første ledd andre punktum slik at utleigarar som er frivillig registrert ved at utleiga «behandles som merverdiavgiftspliktig» skal ha alminnelege oppgåveterminar på to månadar og at skogvegsforeiningar skal levere årsoppgåver.

Departementet viser til forslag til endring i meirverdiavgiftslova § 15-4. Departementet foreslår at endringa tek til å gjelde straks.

Finansdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om

- lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 2 om avgift av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utføres fra Svalbard
 - lov om endringar i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven)
 - lov om endringar lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (motorkjøretøy- og båtavgiftsloven)
 - lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om veitrafikk (veitrafikkloven)
 - lov om endringar i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova)
 - lov om endring i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
 - lov om endringar i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v.
 - lov om endringar i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven)
 - lov om endringar i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr
 - lov om endringar i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)
 - lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (Svalbardskatteloven)
 - lov om endringar i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
 - lov om endringar i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)
 - lov om endring i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
 - lov om endringar i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)
 - lov om endringar i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)
 - lov om endringar i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)
 - lov om endringar i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)
 - lov om endringar i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg
 - lov om endringar i lov 22. juni 2012 nr. 43 arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplysningsloven)
 - lov om endringar i lov 19. desember 2014 nr. 77
 - lov om krav til kassasystem (kassasystemlova)
- og
- vedtak om endringar i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om CO₂-avgift på mineraliske produkter for budsjettåret 2015.
 - vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om avgift på elektrisk kraft for budsjettåret 2015
 - vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om miljøavgift på plastposer og papirposer for budsjettåret 2015
 - vedtak om endringar i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff for budsjettåret 2015

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til

- lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 2 om avgift av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utføres fra Svalbard
- lov om endringer i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven)
- lov om endringer i lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter (motorkjøretøy- og båtavgiftsloven)
- lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om veitrafikk (veitrafikkloven)
- lov om endringer i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova)
- lov om endring i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)
- lov om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumforekomster m.v.
- lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven)
- lov om endringer i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr
- lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)
- lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (Svalbardskatteloven)
- lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
- lov om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)
- lov om endring i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- lov om endringer i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)
- lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)
- lov om endringer i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)
- lov om endringer i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)
- lov om endringer i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg
- lov om endringer i lov 22. juni 2012 nr. 43 arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold med mer (a-opplysningsloven)
- lov om endringer i lov 19. desember 2014 nr. 77
- lov om krav til kassasystem (kassasystemlova)

og

- vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om CO₂-avgift på mineralske produkter for budsjettåret 2015.
- vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om avgift på elektrisk kraft for budsjettåret 2015
- vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om miljøavgift på plastposer og papirposer for budsjettåret 2015
- vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff for budsjettåret 2015

i samsvar med vedlagte forslag.

A – Forslag til lovvedtak

Forslag

til lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 2 om avgift av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utføres fra Svalbard

I

I lov 17. juli 1925 nr. 2 om avgift av kull, jordoljer og andre mineraler og bergarter som utføres fra Svalbard gjer ein følgjande endring:

§ 6 første ledd skal lyde:

Avgiften innbetales til *skattekontoret innen* 6 uker fra den dag, da beregningen blev sendt den

avgiftspliktige eller hans fullmektig eller utlagt på skattekontoret.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringar i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter

I

I lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter gjer ein følgjande endringar:

§ 5a skal lyde:

§ 5a. Reglene i tolloven §§ 13-5, 13-6 og 16-16 om pålegg om bokføring og vedtak om tvangsmulkt gjelder tilsvarende når *avgiftsmyndighetene* utøver kontroll i medhold av forskrift gitt med hjemmel i denne lov § 1.

§ 6 andre ledd skal lyde:

Departementet kan bestemme at politiet, skattemyndighetene, *Toll- og avgiftsetaten* og

Mattilsynet uten hinder av taushetsplikt plikter å gi *avgiftsmyndighetene* nødvendige opplysninger for behandling av søknader om registrering for avgift på alkoholholdige drikkevarer.

§ 7 skal lyde:

§ 7. Reglene om taushetsplikt mv. i tolloven § 12-1 gjelder tilsvarende for *avgiftsmyndighetenes* arbeid knyttet til denne lov.

II

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringar i lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgift vedrørende motorkjøretøyer og båter

I

I lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter gjer ein følgjande endringar:

§ 5a skal lyde:

§ 5a. Reglene i tolloven §§ 13-5, 13-6 og 16-16 om pålegg om bokføring og vedtak om tvangsmulkt gjelder tilsvarende når *avgiftsmyndighetene* utøver

kontroll i medhold av forskrift gitt med hjemmel i denne lov § 1.

§ 10 skal lyde:

§ 10. Reglene om taushetsplikt mv. i lov om toll og vareførsel § 12-1 gjelder tilsvarende for *avgiftsmyndighetenes* arbeid knyttet til denne lov.

II

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endring i lov 18. juni 1965 nr. 4 om veitrafikk (veitrafikkloven)

I

I lov 18. juni 1965 nr. 4 om veitrafikk (veitrafikkloven) gjer ein følgjande endring:

§ 38 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Ved kommunal håndheving etter § 8 første ledd og § 31 a annet ledd *kan kommunen* kreve inn til-

leggsavgift og gebyrer etter de regler som gjelder for skatt, jf. skattebetalingsloven kapittel 13 og §§ 14-2 til 14-5.

II

Endringa under tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringar i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova)

I

I lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova) gjer ein følgjande endringar:

§ 24 skal lyde:

§ 24. Eigedomsskatten skal svarast *til den* kommunen der skatten er utskriven.

§ 25 andre ledd skal lyde:

Kommunen kan i særlege høve gjeva utsetjing.

§ 27 skal lyde:

§ 27. Forfalt eigedomsskatt er sikra med lovpant i eigedomen etter pantelova § 6-1. Kravet er også tvangsgrunnlag for utlegg. Eigedomsskatten kan krevjast inn av *kommunen* etter reglane for innkrevjing av skatt.

II

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endring i lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova)

I

I lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) gjer ein følgjande endring:

§ 7 skal lyde:

§ 7. Fjellstyremedlemene skal ha ei rimeleg godtgjersle for arbeidet. Godtgjersla vert fast-

sett av kommunestyret etter framlegg frå fjellstyret, og vert utgreia av fjellkassa, jfr. § 11. Er det ikkje tilstrekkelege midlar i fjellkassa, vert godtgjersla utgreia av *kommunen*.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringer i lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. (petroleumsskatteloven)

I

I lov 13. juni 1975 nr. 35 om skattlegging av undersjøiske petroleumsforekomster m.v. (petroleumsskatteloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 6 nr. 1 til nr. 4 skal lyde:

1. Skattepliktige som driver utvinning og rørledningstransport av petroleum:

a) Skattepliktige som driver virksomhet som nevnt i lovens § 5, første ledd, lignedes av *Oljeskattekontoret* for formue i og inntekt av slik virksomhet. Departementet kan gjøre vedtak om at *Oljeskattekontoret* også skal utføre ligning av statsskatt på annen formue og inntekt som slike skattepliktige har. Departementet gir nærmere forskrifter om gjennomføringen av denne *bestemmelse*.

b) Klage over ligning av formue i og inntekt av utvinning og rørledningstransport som nevnt i § 5, første ledd, behandles av en særskilt klagenemnd. Klagefristen er 3 uker regnet fra det tidspunkt ligningen utlegges. Nemnda avgjør klagen ved kjennelse.

I den utstrekning en klage gjelder et spørsmål som Klagenemnda finner er av liten betydning for den utlignede skatt, kan Klagenemnda uten realitetsbehandling gjøre vedtak om å endre ligningen for vedkommende år til gunst for den skattepliktige. Vedtak etter første punktum får ingen rettsvirkning for samme eller tilsvarende spørsmål i andre inntektsår.

Klagenemnda avgjør klage over bindende forhåndsuttalelser avgitt av Oljeskattekontoret etter § 6 nr. 4.

Vedtak i nemnda skjer ved kjennelse som ikke kan påklages.

Når Klagenemnda endrer en ligningsavgjørelse til gunst for den skattepliktige, skal Oljeskattekontoret tilkjenne den skattepliktige hel eller delvis dekning av sakskostnader. Den skattepliktige kan påklage Oljeskattekontorets

sakskostnadsavgjørelse til *Klagenemnda*. Ligningsloven § 9-11 gjelder tilsvarende.

c) Klagenemnda for petroleumsskatt skal ha inn-til 7 medlemmer, herav 1 leder og 1 nestleder som begge fyller kravene etter domstolsloven § 54 første ledd. Medlemmene i nemnda oppnevnes av Kongen.

Klagenemnda kan gjøre vedtak om å dele seg i 2 avdelinger, hver på 3 medlemmer. Nemndas leder og nestleder skal etter slikt vedtak styre hver sin avdeling. Vedtak i avdelingene må være enstemmig.

Klagenemnda gjør vedtak om hvilke saker som blir å avgjøre i avdelingene. Vedtak i klagesak kan ikke angripes på det grunnlag at klagen ikke har vært avgjort i samlet nemnd.

Når en sak avgjøres av den samlede Klagenemnd, skal minst 5 medlemmer delta i avgjørelsen. En av disse skal være nemndas leder eller nestleder.

Departementet kan gi forskrifter om Klagenemndas organisasjon og saksbehandling, herunder om gjennomføringen av inndeling av nemnda i avdelinger. Det er et vilkår at nemnda har hatt anledning til å uttale seg.

d) *Oljeskattekontoret* eller Klagenemnda avgjør hva som skal anses som skattepliktig inntekt og fradragsberettiget kostnad for finansielle poster som nevnt i § 3 d annet til syvende ledd.

Når klage etter bokstav b) er avgjort, treffes avgjørelse om fordeling mellom distrikter i riket av formue og inntekt, herunder utgifter, underskudd eller tap, som ikke er tatt med ved ligningen etter bokstav a), jf. bokstav b), etter bestemmelsene i lov av 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven).

e) Saker som skal avgjøres av *Klagenemnda* legges frem av *Oljeskattekontoret*. *Oljeskattekontoret* har samme rettigheter og plikter som skattekontoret og lederen av skattekontoret er tillagt etter skattelovgivningen. Arbeidsgødtgjørelse til medlemmer av *Klagenemnda* fastsettes av vedkommende departement.

f) For endring uten klage av ligning av formue i og inntekt av utvinning og rørledningstransport som nevnt i § 5, første ledd gjelder reglene i ligningsloven kapittel 9 med unntak som følger av bestemmelsene nedenfor.

Oljeskattekontoret tar opp spørsmål om endring av ligning etter ligningslovens § 9-5 nr. 1 og 2.

Oljeskattekontoret er vedtaksmyndighet i første instans i alle saker som gjelder endring av ligning uten klage. Endring av ligning etter domstolsavgjørelser behandles etter reglene i ligningslovens kapittel 8 eller 9.

For Oljeskattekontorets avgjørelser om å fra-vike poster i selvangivelsen under ligningsbe-handlingen etter kapittel 8 gjelder ligningsloven § 3-11 tilsvarende.

2. Andre skattepliktige enn de som er nevnt i nr. 1:

Andre skattepliktige enn de som er nevnt i nr. 1 lignedes ved skattekontoret. Skattelovgivningens regler for skattytere som ikke har varig tilknytning til riket og sjømenn bosatt i utlandet, gjelder tilsvarende.

3. Søksmål.

Søksmål om skatt fastsatt etter nr. 1 reises mot staten. Statens partsstilling utøves av Oljeskattekontoret. Ligningsloven § 11-1 nr. 3 annet og tredje punktum gjelder tilsvarende. Slikt søksmål kan bare reises mot avgjørelse i klagesak etter nr. 1 bokstav b. Frist for søksmål er 6 måneder fra det tidspunkt klagen er avgjort. Klagenemnda kan i særlige tilfeller gjøre vedtak om at det likevel kan reises søksmål mot avgjørelse i *Oljeskattekontoret* etter nr. 1 bokstav a.

Søksmål kan uten hinder av bestemmelsen i første ledd reises dersom klagen ikke er avgjort innen ett år etter utløpet av klagefristen.

4. *Oljeskattekontoret* kan på anmodning fra skattepliktig som driver virksomhet som nevnt i § 5 første ledd, avgi forhåndsuttalelse om de skattemessige virkninger av en konkret, forestående disposisjon i slik virksomhet før den gjennomføres. Dette gjelder bare når det er av vesentlig betydning å få klarlagt virkningene før gjennomføring. *Kontorets* avgjørelse om ikke å avgi slik uttalelse kan ikke påklages. Forhåndsuttalelse *kan påklages, men ikke* prøves for domstol. Avgitt forhåndsuttalelse skal legges til grunn som bindende ved ligningen dersom den skattepliktige krever det og den faktiske gjennomføringen av disposisjonen er i samsvar med forutsetningene for uttalelsen. Ligning hvor forhåndsuttalelse er lagt til grunn for den skattepliktige kan påklages etter de ellers gjeldende bestemmelser. Hvor ikke annet følger av denne lov eller forskrift gitt i medhold av denne lov, gjelder ligningslovens bestemmelser for ligningsvedtak så langt de passer for uttalelser gitt etter denne bestemmelse. For forhåndsuttalelse betales gebyr til statskassen med 25 ganger rettsgebyret. Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne bestemmelse.

II

Endringane under I tek til å gjelde straks med verknad frå og med 1. juli 2015.

Forslag

til lov om endringer i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)

I

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjer ein følgjande endring:

§ 2-4 skal lyde:

§ 2-4. Særskilte ligningsmyndigheter

For skattyter som driver utvinning, behandling og rørledningstransport av petroleum i område som nevnt i petroleumsskatteloven § 1, er *Oljeskattekontoret og Klagenemnda for petroleumsskatt særskilte ligningsmyndigheter*, jf. petroleumsskatteloven § 6. Departementet kan gi nærmere forskrifter til denne paragrafen.

II

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 5-2 nr. 1 bokstav b skal lyde:

b. pensjon, *uføretrygd etter folketrygdloven kapittel 12, uføreytelser fra andre ordninger*, introduksjonsstønad etter introduksjonsloven, kvalifiseringsstønad etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, føderåd i jord- og skogbruk, livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold, engangs- og avløsningsbeløp for slike ytelser, underholdsbidrag, foreldrepenger, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger og lignende ytelser som skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren,

§ 5-2 nr. 1 ny bokstav l skal lyde:

l. engangsutbetalinger til rettighetshaver, begunstiget, bo eller arving etter lov 27. juni 2008 nr. 62 om individuell pensjonsordning eller etter forsikringsbevis eller pensjonskapitalbevis utgått fra en individuell pensjonsavtale etter skatteloven (IPA).

Det samme gjelder for engangsutbetalinger etter innskuddspensjonsloven.

§ 5-5 nr. 3 tredje og fjerde punktum blir oppheva.

III

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 2-5 skal lyde:

§ 2-5. Utelukkingsgrunner

Utelukket fra å gjøre tjeneste som medlem av nemnd som nevnt i §§ 2-2 til 2-4 er

- a) riksadvokaten, statsadvokater, politiembetsmenn, politiadjutanter og *politifullmektiger*,
- b) tjenestemenn i Skattedirektoratet og ved skattekontorene,
- c) enhver som er fradømt stemmerett i offentlige anliggender,
- d) enhver som i løpet av de siste ti år er straffet for overtredelse av denne lov, skatteloven, skattebetalingsloven, straffeloven § 406, regnskapsloven eller lovene om merverdiavgift og om avgift på investeringer m.v. og
- e) enhver som i løpet av de siste ti år er ilagt skjerpert tilleggsskatt etter § 10-5.

§ 10-8 tredje ledd skal lyde:

3. Gebyret ilegges *av ligningsmyndighet* eller annet offentlig organ som skal motta oppgaven.

§ 10-8 femte ledd skal lyde:

5. Vedtak om gebyr truffet av skattekontoret kan påklages til Skattedirektoratet. Den skatteklagenemnd som departementet bestemmer, er klageorgan for vedtak truffet av *Skattedirektoratet*. *Klagefristen* etter denne bestemmelsen er tre uker.

IV

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) gjer ein følgjande endring:

Ny § 10-10 skal lyde:

§ 10-10. Overtredelsesgebyr ved manglende etterlevelse av pliktene til å registrere og dokumentere kontantsalg.

1. Skattekontoret kan ilegge overtredelsesgebyr overfor en bokføringspliktig som forsettlig eller uaktsomt overtrer sine plikter til å registrere og dokumentere kontantsalg etter regler gitt i eller i medhold av bokføringsloven § 10 a.

2. Gebyret skal utgjøre 15 rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 1 annet ledd. Ved gjentatt overtredelse innen tolv måneder fra ileggelsen av gebyret skal gebyret utgjøre 40 rettsgebyr.

3. Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til Skattedirektoratet innen tre uker.

4. Gebyret tilfaller statskassen.

V

Endringane under I tek til å gjelde straks med verknad frå og med 1. juli 2015.

Endringane under II tek straks til å gjelde med verknad for ytingar utbetalte i 2015, men likevel slik at ytingar utbetalte i 2015 kan rapporterast samla ein gong seinast 5. januar 2016.

Endringane under III tek til å gjelde 1. januar 2016.

Endringa under IV tek til å gjelde 1. januar 2019.

Forslag

til lov om endringar i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr

I

I lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr gjer ein følgjande endringar:

§ 14 sjette ledd skal lyde:

For utleggstrekk besluttet av skattekontor, bidragsfogd, Statens innkrevingsentral eller

annen særskilt namsmann betales ikke gebyr. Det samme gjelder når Statens innkrevingsentral gjennomfører tvangsdekning i enkle pengekrav etter tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 annet ledd.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)

I

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 1-4c første ledd første punktum skal lyde:
Engrossalg av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av registrering som avgiftspliktig virksomhet hos *avgiftsmyndighetene*.

§ 1-4c femte ledd skal lyde:
Kontroll med utøvelsen av engrossalg tilligger *avgiftsmyndighetene*.

§ 1-14 andre ledd andre punktum skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om føring og bruk av registeret, og om bevillingsmyndighetenes, *avgiftsmyndighetenes og tollmyndighetenes* plikt til å avgi opplysninger til registeret.

II

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endring i lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard

I

I lov 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard gjer ein følgjande endring:

§ 3-2 første ledd første punktum skal lyde:
Skatt av lønn, pensjoner og annen ytelse som nevnt i skatteloven 1 § 12-2 bokstavene *a, b, c og j*

beregnes med en prosentvis fastsatt del av ytelsens bruttoverdi, jf. § 5-2.

II

Endringa under I tek til å gjelde straks med verknad frå og med inntektsåret 2015.

Forslag

til lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 24-2 tredje ledd skal lyde:

Den som har plikt til å gi opplysninger etter dette kapittel, skal opptre aktsomt og lojalt. Arbeidsgiver skal bidra til at hans avgiftsplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Arbeidsgiver skal også gjøre *skattekontoret* oppmerksom på feil ved avgiftsberegningen eller oppgjøret for arbeidsgiveravgiften.

§ 24-4 skal lyde:

§ 24-4. Kontroll av arbeidsgivere mv.

Skattekontoret skal føre kontroll med at arbeidsgivere og andre sender meldinger og beregner arbeidsgiveravgift i samsvar med reglene og de pålegg som er gitt. Arbeidsgiveren plikter på anmodning å gi fullstendige opplysninger om forhold som kontrollmyndighetene finner er av betydning for fastsettelsen av avgiften og avgiftsgrunnlaget etter § 24-3 annet og tredje ledd i denne loven.

Skattekontoret eller den offentlige myndighet som har fullmakt fra *skattekontoret*, kan foreta bokettersyn hos dem som plikter å beregne og

betale arbeidsgiveravgift og kan herunder kreve fremlagt arbeidsgiverens regnskap med bilag, kontrakter, korrespondanse eller andre dokumenter av betydning for kontrollen. Med dokumenter menes også elektronisk lagrede dokumenter. Pliktene gjelder også elektroniske programmer og programsystemer. *Også Riksrevisjonen* kan foreta slike ettersyn og kreve fremlagt dokumenter som nevnt.

Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan *skattekontoret* foreta kopiering til datalagringsmedium for senere gjennomgang hos *arbeidsgiver eller skattekontoret*. Departementet kan i forskrift fastsette begrensninger for hvilke metoder for kopiering *skattekontoret* kan benytte.

§ 25-1 tredje ledd skal lyde:

Trygdens organer, Skattedirektoratet, *Statistisk sentralbyrå og skattekontoret* har adgang til opplysninger fra registrene. *Kommunen har adgang til opplysninger fra registrene ved tvangsfullbyrdelse av kommunale krav etter reglene for skatt.*

II

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 2-3 fjerde ledd bokstav c skal lyde:

c) utbetalingen skjer for å oppfylle forpliktelse som påhviler annen person, selskap eller innretning på grunnlag av tilskudd mv. som det er gitt fradrag for etter §§ 6-46, 6-47 og 6-72.

§ 5-12 sjette ledd andre punktum skal lyde:

Fordel etter første punktum regnes ikke som inntekt når det gis fradrag for premiebetalingen etter §§ 6-45 og 6-72.

§ 6-45 første punktum skal lyde:

Fradrag for kostnad til sikring av pensjoner gis bare etter reglene i §§ 6-46, 6-47 og 6-72 når kostnaden ikke er pålagt i eller i medhold av lov.

Overskriften til §§ 6-70, 6-71 og ny 6-72 skal lyde: Særlige bestemmelser om fradrag for utenlandske arbeidstakere *mv.* og begrenset skattepliktige

§ 6-70 tredje ledd bokstav c skal lyde:

c. tilskudd til pensjonsordning, jf. §§ 6-47 a og b og 6-72.

§ 6-71 første ledd første punktum skal lyde:

Personlig skattyter med begrenset skatteplikt etter § 2-3 kan kreve fradrag som om skatteplikten gjaldt all formue og inntekt etter § 2-1 niende ledd, når skattyteren er bosatt i annen EØS-stat og hele eller tilnærmet hele skattyterens inntekt av arbeid, pensjon, *uføreytelser* eller virksomhet i inntektsåret skattlegges i Norge.

Ny § 6-72 skal lyde:

§ 6-72. *Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning*

(1) *Statsborger i en EØS-stat som har inntekt fra arbeid, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pen-*

sjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge. Arbeidsgiver gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning som nevnt i første punktum. Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning etter denne bestemmelsen kan ikke overstige grensene for innskudd etter tjenestepensjonsloven § 4-7 første og annet ledd. (2) Statsborger i en EØS-stat som har inntekt fra virksomhet, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge. Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning etter denne bestemmelsen kan ikke overstige grensene for innskudd etter innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd. (3) Der medlemskap i en utenlandsk pensjonsordning etter første eller annet ledd kombineres med medlemskap i en norsk tjenestepensjonsordning, gis kun fradrag for tilskudd til den norske ordningen, jf. §§ 6-46 og 6-47. (4) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf.

§ 11-21 første ledd bokstav c skal lyde:

c. Fra et selskap som nevnt i første ledd bokstav a, b eller e til et tilsvarende selskap hjemmehørende i en stat Norge har inngått skatteavtale med. Ved overføring etter denne bestemmelsen fra selskap som nevnt i bokstav e, er det et vilkår at Norge etter folkerettslig overenskomst med den andre staten kan kreve bistand til innfordring.

II

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjer ein følgjande endring:

§ 18-3 andre ledd a nr. 3 skal lyde:

3. *Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om verdsetting av kraft som forbrukes i skattyters produksjonsvirksomhet, og kraft som tas ut av eier og forbrukes i egen produksjonsvirksomhet, herunder selskap i samme konsern, til markedspris.*

III

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjer ein følgjande endring:

§ 15-4 fjerde ledd skal lyde:

(4) Er ektefellene skilt eller separert i inntektsåret, kan den ektefellen som det meste av året har forsørget den andre, gis personfradrag i klasse 2 i stedet for fradrag for bidrag etter § 6-52.

IV

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 14-45 tredje ledd skal lyde:

(3) Saldoen skal tillegges gevinster som ikke er inntektsført og fradras tap på driftsmidler som nevnt i § 14-53.

§ 14-51 skal lyde:

§ 14-51. Avskrivning av vindkraftverk.

Driftsmidler i vindkraftverk ervervet fra og med inntektsåret 2015 til og med inntektsåret 2020, avskrives med like store årlige beløp over fem år. Det samme gjelder for internt nettanlegg og betongfundament for vindkraftverk. Departementet kan gi for-

skrift til utfylling og gjennomføring av bestemmelsen, herunder presisere hvilke driftsmidler bestemmelsen skal gjelde for

Gjeldande § 14-51 og § 14-52 blir til § 14-52 og ny § 14-53.

§ 14-71 første ledd skal lyde:

(1) Gevinst ved realisasjon av fast eiendom som ikke omfattes av §§ 14-40 til 14-48 eller § 14-53, kan kreves fritatt for inntektsbeskatning i det året da realisasjonen finner sted, så langt skattyteren som vederlag har mottatt ny fast eiendom som ledd i makeskifte med kommune, fylkeskommune, staten eller selskap hvor kommune eller fylkeskommune eier minst 50 prosent av aksjene.

V

Endringane under I tek til å gjelde straks med verknad frå og med inntektsåret 2015.

Endringa under II tek til å gjelde straks med verknad frå og med inntektsåret 2016.

Endringa under III tek til å gjelde straks.

Endringane under IV gjelder frå den tid Kongen bestemmer.

Forslag

til lov om endring i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

I

I lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) gjer ein følgjande endring:

§ 28 fjerde ledd skal lyde:

Krav på avgift eller gebyr etter paragrafen her er tvangsgrunnlag for utlegg, og kan innkre-

ves av *kommunen* etter reglene for innkreving av skatt.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endring i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven)

I

I lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring (bokføringsloven) gjer ein følgjande endring:

Ny § 10 a skal lyde:

§ 10 a. *Særlige regler om dokumentasjon av kontantsalg*

Bokføringspliktige skal registrere og dokumentere kontantsalg mv. ved bruk av kassasystem med produkterklæring som tilfredsstillar krav i kassasys-

temlova og krav etter forskrift gitt i medhold av kassasystemlova. Departementet kan i forskrift fastsette krav til bruk av kassasystem mv., herunder fastsette unntak.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2019.

Forslag

til lov om endringer i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) gjer ein følgjande endringar:

Kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2. Innkrevingsmyndigheter

§ 2-1. Skatte- og avgiftskrav mv.

(1) Skattekontoret er innkrevingsmyndighet for krav som nevnt i denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven. Statens innkrevingsentral har samme innkrevingsmyndighet som et skattekontor når den innkrever krav som nevnt i første punktum.

(2) Departementet kan i forskrift bestemme at tollregionen skal innkreve nærmere bestemte krav etter denne lov, likevel slik at kapittel 14 ikke gjelder for tollregionen.

§ 3-3 første ledd skal lyde:

(1) Begrunnelsen for vedtak etter § 15-2 kan begrenses til å omfatte opplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 25 første og annet ledd dersom begrunnelse etter forvaltningsloven § 25 tredje ledd antas å kunne svekke muligheten for fremtidig dekning av skatte- og avgiftskravet. Vedtak etter § 15-2 kan ikke påklages.

§ 4-1 andre ledd skal lyde:

(2) Når arbeidstakere stilles til rådighet for andre, svarer både oppdragsgiver og oppdrags-taker for at pliktene og ansvaret etter denne lov oppfylles. Pliktene og ansvaret påhviler også den som oppgir å være arbeidsgiver i saker etter utlendingsloven §§ 23 tredje ledd og 24 annet ledd. De ansvarlige kan avtale at en av dem skal utføre pliktene etter denne loven. Slik avtale fritar likevel bare for disse pliktene når og så langt dette bestemmes av *skattekontoret*.

Også *Riksrevisjonen* kan foreta slike ettersyn og

§ 5-5 syvende og åttende ledd skal lyde:

(7) Når det for en skattyter er *skrevet ut* skattekort til flere kommuner, skal *arbeidsgiveren* foreta forskuddstrekk etter skattekortet for den kommunen som skattyteren mener han skal svare skatt til.

(8) Den som er pliktig til å foreta forskuddstrekk etter bestemmelsene i dette kapitlet, men som godtgjør at det betales forskuddstrekk eller tilsvarende i utlandet av den enkelte skattyters inntekt, kan av *skattekontoret* bli fritatt for trekkplikten etter dette kapitlet dersom det stilles betryggende sikkerhet for trekkbeløpet.

§ 5-12 tredje ledd skal lyde:

(3) Betaling til skattetrekkskonto skal skje senest første virkedag etter lønnsutbetaling. Garanti eller oppfylt skattetrekkskonto som trer i stedet for innskudd, skal foreligge ved lønnsutbetaling. Uten *skattekontorets* samtykke, kan kontohaver ikke disponere over skattetrekkskonto på annen måte enn ved overføring til *skattekontoret* eller ved å overføre midlene til tilsvarende konto i annen bank. Eventuell renteavkastning på slik bankkonto tilfaller den som foretar trekket (kontohaver).

§ 5-13 første og andre ledd skal lyde:

(1) *Skattekontoret* skal føre kontroll med at arbeidsgivere og andre som etter denne loven har plikt til å foreta trekk, leverer opplysninger og foretar forskuddstrekk og utleggstrekk i samsvar med reglene og de pålegg som er gitt. *Skattekontoret* eller den offentlige myndighet som har fullmakt fra *skattekontoret*, kan foreta bokettersyn hos den som plikter å foreta trekk, og kan herunder kreve fremlagt skattekort, trekkpålegg og andre dokumenter og regnskapsmateriale som har betydning for kontrollen. Med dokumenter menes også elektronisk lagrede dokumenter. Pliktene foran gjelder også elektroniske programmer og programsystemer. kreve fremlagt dokumenter som nevnt.

(2) Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver *kan skattekontoret* foreta kopiering til datalagingsmedium for senere gjennomgang hos *arbeidsgiver eller skattekontor*. Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser til utfylling og gjennomføring av arbeidsgiverkontrollen, herunder begrensninger for hvilke metoder for kopiering *skattekontoret* kan benytte.

§ 5-14 skal lyde:

§ 5-14. Kontrollopplysninger fra tredjemann

(1) Ved utførelsen av arbeidsgiverkontrollen etter § 5-13, plikter banker etter krav fra *skattekontoret*, å gi opplysninger om navngitt arbeidsgivers skattetrekskonto, samt eventuell bankgaranti etter § 5-12. På samme vilkår har

a) finansinstitusjoner (jf. lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet § 1-3) og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring,

b) verdipapirforetak (jf. lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 1-3) og andre som har penger til forvaltning, og

c) pensjonskasser

plikt til å gi opplysninger om innskudds- og gjeldskonti som navngitt person, bo, selskap eller innretning har eller disponerer i vedkommende institusjon. Ved innhenting av opplysninger etter første og annet punktum plikter de å gi opplysninger om underbilag og transaksjoner, herunder om hvem som er parter i transaksjonene.

(2) Enhver som utfører eller har utført arbeid eller oppdrag for arbeidsgiveren, plikter på samme vilkår som i første ledd første punktum å gi opplysninger om sitt tjenesteforhold eller oppdrag knyttet til arbeidsgiveren. Dersom arbeidsgiver skal utstyre en arbeidstaker med id-kort etter regler gitt i medhold av arbeidsmiljøloven § 4-1 syvende ledd, *kan skattekontoret* kreve at arbeidstakeren framviser id-kortet.

(3) Næringsdrivende plikter på samme vilkår som i første ledd første punktum å gi opplysninger om ethvert økonomisk mellomværende som vedkommende har eller har hatt med arbeidsgiveren, når opplysningene knytter seg til begge parters virksomhet. Det kan kreves opplysning om og spesifisert oppgave over varelevering og kjøp, tjenester, vederlag og andre forhold som knytter seg til mellomværendet og oppgjøret for dette. Dette gjelder også omsetning som er skjedd gjennom mellommann.

(4) *Også den* som har fått fullmakt fra *skattekontoret* til å foreta bokettersyn etter § 5-13, kan kreve opplysninger etter første til tredje ledd.

§ 7-1 første ledd skal lyde:

(1) Når ligningen er gjennomført, skal forskuddstrekk, utskrevet forskuddsskatt og tilleggsforskudd innbetalt innen fristen i § 4-7 gå til fradrag i utlignet skatt. Avregningen foretas av *skattekontoret*.

§ 8-2 tredje ledd skal lyde:

(3) Forskuddstrekk som ikke tilbakebetales skattyter etter § 7-3 annet ledd, og forskuddstrekk for *ukjente lønnstakere, skal tilfalle staten når det er gått tre år etter utløpet av det inntektsår trekket ble foretatt*.

§ 8-4 oppheves.

§ 9-1 andre ledd skal lyde:

(2) Krav belastet dagsoppgjørsordningen skal betales kontant. *Skattekontoret* kan bestemme at oppgjøret også kan skje ved elektronisk betaling via bank.

§ 9-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) *Departementet kan i forskrift gi regler om at krav skal betales til andre enn innkrevingsmyndigheten for kravet*.

§ 10-20 andre ledd skal lyde:

(2) *Skattekontoret* kan fastsette forfallsterminene når inntekten fordeler seg på en særlig ujevn måte. Det samme gjelder når skattyter i henhold til skatteavtale skal betale forskuddsskatt av inntekt opptjent i utlandet, og inntekten er gjenstand for forskuddstrekk etter interne regler.

§ 10-40 andre ledd skal lyde:

(2) For virksomheter som er registrert som særavgiftspliktige hos *skattekontoret*, forfaller særavgiften for en periode til betaling samme dag som det skal leveres oppgave over avgiftsplikten.

§ 10-41 tredje ledd skal lyde:

(3) Skatte- og avgiftskrav belastet dagsoppgjørsordningen forfaller til betaling første virkedag etter fortolling. *Skattekontoret* kan fastsette en nærmere frist for når på forfallsdagen betaling må ha skjedd.

§ 14-3 skal lyde:

§ 14-3. Forretning for utleggspant

Skattekontoret kan holde forretning for utleggspant for skatte- og avgiftskrav som *det* har innkrevingsansvaret for.

§ 14-4 første ledd skal lyde:

(1) *Skattekontoret* kan nedlegge utleggstrekk i hele landet for skatte- og avgiftskrav som *det* har innkrevingsansvaret for.

§ 14-5 første og andre ledd skal lyde:

(1) Utleggstrekk nedlagt av *skattekontoret* gjelder også for det organet som utbetaler dagpenger under arbeidsløshet etter folketrygdloven kapittel 4 og sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8. § 5-10 annet ledd gjelder tilsvarende for utleggstrekk.

(2) Ved utleggstrekk nedlagt av *skattekontoret* skal arbeidsgivere som har plikt til å ha skattetrekkkonto, følge de reglene som gjelder for oppgjør mv. for forskuddstrekk, jf. kapitlene 5 og 10.

§ 14-6 skal lyde:

§14-6. Begrensninger i utleggsadgangen for skatt og trygdeavgift

(1) Skattyter som har fått utskrevet eller utlignet skatt og trygdeavgift av samme formue og inntekt for flere kommuner, kan unngå tvangsinnfordring ved å innbetale den høyeste utskrevne skatt og trygdeavgift etter hvert som den *forfaller*. Er deler av kravet betalt, kommer det betalte beløpet til fradrag.

(2) Første ledd fritar ikke for plikten til å betale naturressursskatt som ikke er medregnet ved utligning av den skatt som blir betalt. Skattyteren kan kreve at *skattekontoret* beregner størrelsen på det beløpet som skal betales.

(3) Personlige skattytere kan i tilfeller som nevnt i første ledd, kreve at skatteberegningen foretas på nytt. Den nye beregningen skal foretas som om formue og inntekt bare blir lignet i én kommune, og formue og inntekt fastsettes til det høyeste beløp.

(4) Første til tredje ledd gjelder også for den som er ansvarlig etter kapittel 16.

§ 14-10 andre og tredje ledd skal lyde:

(2) *Skattekontoret* kan begjære varen solgt 14 dager etter at skriftlig varsel er sendt tollskyldneren. Ved salg etter tolloven § 4-2 tredje ledd og § 16-14 skal tollskyldneren om mulig varsles. Har tollskyldneren ukjent adresse, kan salget skje 14 dager etter at varene er hentet inn eller tilbakeholdt etter tolloven §§ 4-2 og 16-12, eller

når fristen tollregionen har satt for tollekspedisjon av varene er utløpt.

(3) *Skattekontoret* kan angi om varene skal selges i fortollet eller ufortollet stand.

§ 14-10 nytt sjettede ledd skal lyde:

(6) *Departementet* kan i forskrift gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av denne paragrafen, herunder om *skattekontorets* adgang til å kreve dekket omkostninger.

§ 14-11 skal lyde:

§ 14-11. Stansning av kjøretøy

(1) Dersom krav på årsavgift, vektårsavgift, engangsavgift, omregistreringsavgift eller avgift for urettmessig bruk av merket mineralolje ikke betales til rett tid, kan *skattekontoret* bestemme at bruken av det motorkjøretøyet som kravene knytter seg til, skal stanses inntil avgiftene er betalt. Det samme gjelder dersom påbud eller bestemmelser gitt i medhold av lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 1, ikke etterkommes.

(2) Dersom krav som nevnt i første ledd ikke betales til rett tid, kan registreringsmyndigheten nekte på- eller omregistrering i Statens vegvesens motorvognregister.

(3) Kjøretøy som er bestemt stanset i medhold av første ledd, kan avskiltes. *Skattekontoret* kan be *tollmyndighetene*, politi, lensmann eller annen offentlig myndighet om å gjennomføre avskiltingen.

(4) *Skattekontorets* stansningsrett kan bortfalle ved rettsvinning etter lov 2. juni 1978 nr. 37 om godtroerverv av løsøre. Dette gjelder likevel ikke overfor personer som er ansvarlige for avgiften etter §§ 16-40 og 16-41.

(5) *Departementet* kan i forskrift gi nærmere regler om betaling av gebyr til dekning av utgifter påløpt ved avskiltingen, og om fremgangsmåten for stansning.

§ 14-20 første ledd skal lyde:

(1) *Skattekontoret* kan innvilge kreditt for toll og merverdiavgift og særavgifter som oppstår ved innførsel.

§ 14-20 tredje ledd skal lyde:

(3) *Skattekontoret* kan stille vilkår om sikkerhet før kreditt innvilges, eller senere.

§ 14-21 første og andre ledd skal lyde:

(1) *Skattekontoret* skal ved registrering av avgiftspliktige kreve at det stilles sikkerhet for skyldig engangsavgift på motorvogn. De nær-

mere kravene til sikkerheten, herunder sikkerhetens omfang, fastsettes av *skattekontoret* ved registreringen, og kan senere endres.

(2) *Skattekontoret* kan kreve at virksomheter som er registrert som avgiftspliktige etter særavgiftsloven, stiller sikkerhet for fremtidig skyldig avgift. Krav om sikkerhetsstillelse kan stilles ved registrering av virksomheten eller senere. De nærmere kravene til sikkerhet, herunder sikkerhetens omfang, fastsettes av *skattekontoret* i det enkelte tilfellet.

§ 15-1 andre ledd skal lyde:

(2) Avgjørelser som nevnt i første ledd treffes av innkrevingsmyndighetene. *Skattedirektoratet fastsetter* nærmere regler om innkrevingsmyndighetens kompetanse.

§ 15-1 tredje ledd oppheves.

§ 15-2 tredje ledd skal lyde:

(3) Avgjørelser etter denne paragraf treffes av innkrevingsmyndighetene. *Skattedirektoratet fastsetter* nærmere regler om innkrevingsmyndighetens kompetanse.

§ 16-20 tredje ledd oppheves.

Fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 17-1 tredje ledd skal lyde:

(3) Departementet kan gi instruks om utøvelsen av statens partsstilling generelt og i *enkeltsaker*. Departementet kan i enkeltsaker eller i grupper av saker overta utøvelsen av statens partsstilling eller overføre den til et annet organ i *skatteetaten*.

§ 17-2 første ledd skal lyde:

(1) Rettslig prøving av andre avgjørelser etter skattebetalingsloven rettes mot staten som

saksøkt. *Søksmål skal* anlegges etter vernetingsreglene i *tvisteloven*. Statens partsstilling utøves av innkrevingsmyndigheten for kravet. Bestemmelsene i § 17-1 tredje og sjette ledd gjelder tilsvarende.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 1-1 tredje ledd bokstav a skal lyde:

a) renter etter kapittel 11, omkostninger og gebyrer fastsatt i medhold av *ligningsloven, lover* som nevnt i annet ledd bokstavene a til i og *kassasystemlova § 8*

§ 1-1 tredje ledd bokstav c skal lyde:

c) tvangsmulkt etter § 5-16, lov 19. juni 1964 nr. 14 om avgift på arv og visse gaver § 43, merverdiavgiftsloven § 21-1, ligningsloven § 10-6, lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter § 5a, lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 5a, *tolloven § 16-16* og *kassasystemlova § 7*

§ 10-51 bokstav c skal lyde:

c) forsinkelsesavgift etter ligningsloven § 10-1 og gebyr etter ligningsloven §§ 10-8, 10-9 og 10-10, *merverdiavgiftsloven § 21-1a* og *kassasystemlova § 8*

III

Endringane under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Endringane under II tek til å gjelde 1. januar 2017.

Forslag

til lov om endringar i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)

I

I lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) gjer ein følgjande endringar:

§ 4-2 femte ledd skal lyde:

(5) Departementet kan gi forskrift *om adgangen* til å tilbakeholde, innhente, lagre, selge eller tilintetgjøre vare etter denne paragraf, herunder om tollmyndighetenes adgang til å kreve dekket omkostningene knyttet til dette og om varsling.

§ 4-31 andre ledd skal lyde:

(2) Er varen ikke tatt ut innen fristens utløp, *kan varen tvangsselges* etter reglene i skattebetalingsloven § 14-10.

II

Endringane under I tek til å gjelde fra 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringer i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

I

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjer ein følgjande endring:

§ 15-4 første ledd andre punktum skal lyde:

Det samme gjelder avgiftssubjekt som er frivillig registrert etter § 2-3 annet og fjerde ledd.

II

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjer ein følgjande endring:

§ 12-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om at skattekontoret er avgiftsmyndighet når merverdiavgift skal beregnes ved innførsel av varer. Det kan bestemmes at § 13-3 kan fravikes.

III

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjer ein følgjande endring:

Ny § 21-1 a skal lyde:

§ 21-1 a. Overtredelsesgebyr ved manglende etter-

levelse av pliktene til å registrere og dokumentere kontantsalg

(1) Avgiftsmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr overfor bokføringspliktig som forsettlig eller uaktsomt overtrer sine plikter til å registrere og dokumentere kontantsalg etter regler gitt i eller i medhold av bokføringsloven § 10 a.

(2) Gebyret skal utgjøre 15 rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 1 annet ledd. Ved gjentatt overtredelse innen tolv måneder fra ileggingen av gebyret skal gebyret utgjøre 40 rettsgebyr.

(3) Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til Skattedirektoratet innen tre uker.

(4) Gebyret tilfaller statskassen.

IV

Endringa under I tek til å gjelde straks.

Endringen under II tek til å gjelde 1. januar 2016.

Endringa under III tek til å gjelde 1. januar 2019.

Forslag

til lov om endring i lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg

I

I lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg gjer ein følgjande endring:

§ 6 tredje punktum skal lyde:

Gebyra kan krevjast inn av *kommunen* etter reglane for innkrevjing av skatt.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endring i lov 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven)

I

I lov 22. juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven) gjer ein følgjande endring:

§ 8 andre ledd skal lyde:

Skattedirektoratet og *skattekontorene* skal ha tilgang til opplysningene i registeret i forbin-

delse med utligning av skatt og trygdeavgift etter skattelovgivningen og arbeidsgivers beregning og oppgjør av skattetrekk og arbeidsgiveravgift etter skattebetalingsloven og folketrygdloven.

II

Endringa under I tek til å gjelde 1. januar 2016.

Forslag

til lov om endringer i lov 19. desember 2014 nr. 77

I

I lov 19. desember 2014 nr. 77 gjer ein følgjande endringar:

§ 2-4 a nr. 1 og nr. 2 skal lyde:

1. Departementet, Skattedirektoratet, skattekontoret og Oljeskattekontoret kan ikke instruere *Skatteklagenemnda eller Klagenemnda* for petroleumsskatt generelt eller i enkeltsaker.

2. Med unntak av endringsadgangen etter ligningsloven § 9-5 nr. 1, kan departementet, *Skattedirektoratet*, skattekontoret og *Oljeskattekontoret* ikke endre vedtak fra Skatteklagenemnda og Klagenemnda for petroleumsskatt.

II

Endringane under I tek til å gjelde straks med verknad frå og med 1. juli 2015.

Forslag

til lov om krav til kassasystem (kassasystemlova)

§ 1 Virkefelt

Denne lova gjeld leverandørar av kassasystem som nemnt i § 2 bokstav e. Lova fastsett krav til kassasystem mv. som blir tilbode for sal, utleige eller utlån til bokføringspliktig som nemnt i bokføringslova § 2.

§ 2 Definisjonar

I denne lova tyder

- a) kontantsal: sal av varer og tenester der kjøparen si betalingsplikt overfor seljar blir gjort opp ved levering, ved bruk av betalingskort eller kontantar som betalingsmiddel. Sal over internett eller ved oppkrav blir ikkje rekna som kontantsal,
- b) betalingskort: debetkort, kredittkort og faktureringskort,
- c) kontantar: andre betalingsmiddel enn betalingskort,
- d) kassasystem: kassaapparat eller anna elektronisk system for registrering av kontantsal og utskrift av salskvittering,
- e) leverandør av kassasystem: produsent eller importør som enten sjølv eller gjennom forhandlar sel eller tilbyr kassasystem mv. for sal, utleige eller utlån til bokføringspliktig som nemnt i § 1, og forhandlarar og andre som tilpassar kassasystem for dei bokføringspliktige,
- f) ID-nummeret til kassasystemet: ein unik identifikator for kassasystemet.

§ 3 Krav til kassasystem

(1) Eit kassasystem skal vere innretta slik at det enkelt kan vurderast om det er i samsvar med føresegnar gitt i medhald av lova. Opplysingar om modell, type og versjon av kassasystemet, med ID-nummeret til kassasystemet, skal vere lett tilgjengeleg.

(2) Det skal finnast ei systemskilddring av oppbygginga til kassasystemet og alle funksjonane i systemet. Systemskilddringa skal følgje med kassasystemet ved sal, utleige eller utlån.

§ 4 Bistand og plikt til utlevering av programvare mv.

(1) Leverandørar av kassasystem skal gi skattekontoret naudsynt bistand til innsyn i kassasystemet.

(2) Skattekontoret kan krevje å få utlevert programvare, servicenøklar, servicemanual, programmeringsverktøy og programmeringsmanual mv. for kassasystemet frå leverandøren av kassasystemet. Det skal fastsetjast ein frist for oppfylling.

§ 5 Produktfråsegn

(1) Leverandøren av eit kassasystem skal levere ei produktfråsegn til skattekontoret om at kassasystemet oppfyller krava i § 3 og krava i føresegnene gitt i medhald av lova. Produktfråsegna skal leverast før kassasystemet blir tilbode for sal, utleige eller utlån og ho skal oppdaterast ved nye versjonar av kassasystemet.

(2) Ved sal, utleige eller utlån skal produktfråsegna følgje med kassasystemet.

§ 6 Utbetring av manglar mv.

(1) Blir ein leverandør av kassasystem merksam på at eit kassasystem ikkje tilfredsstiller krav etter forskrift gitt i medhald av lova, skal leverandøren utan ugrunna opphald melde frå om dette til skattekontoret og utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet frå marknaden.

(2) Dersom skattekontoret avdekkjer eller blir merksam på manglar som nemnt i første ledd, kan leverandøren bli gitt ein frist for å utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet frå marknaden.

§ 7 Tvangsmulkt

(1) Skattekontoret kan påleggje ein leverandør som ikkje har retta seg etter pålegg om å utlevere programvare mv. etter § 4 andre ledd innan den fastsette fristen, ei dagleg laupande tvangsmulkt fram til utlevering skjer. Tvangsmulka utgjer eitt rettsgebyr per dag, jf. rettsgebyrloven § 1 andre ledd.

(2) Skattekontoret kan påleggje ein leverandør som ikkje har retta seg etter pålegg om å utbetre mangelen eller trekkje kassasystemet

frå marknaden etter § 6 andre ledd innan den fastsette fristen, ei dagleg laupande tvangsmulkt fram til utbetring skjer. Tvangsmulka utgjer ti rettsgebyr per dag, jf. rettsgebyrloven § 1 andre ledd.

(3) Samla tvangsmulkt kan ikkje overstige ein million kroner.

(4) Vedtak om tvangsmulkt blir retta mot styret i selskap, samvirkeføretak, foreining, innretning eller organisasjon og blir sendt kvart medlem i rekommandert brev. Tvangsmulka kan inndrivast så vel hos medlemane av styret som hos selskapet, samvirkeføretaket, foreininga, innretninga eller organisasjonen.

(5) Vedtak om tvangsmulkt kan klagast inn til Skattedirektoratet innan tre veker.

(6) Tvangsmulka blir overført til statskassen.

§ 8 *Brotsgebyr*

(1) Dersom leverandøren av kassasystemet ikkje har levert produktfråsegn etter § 5, eller kassasystemet ikkje oppfyller krava i § 3 eller i forskrift gitt i medhald av denne lova, kan skattekontoret påleggje leverandøren av kassasystemet brotsgebyr.

(2) Brotsgebyr blir ikkje pålagt når leverandøren har følgd føresegna i § 6 første ledd. Dette gjeld likevel ikkje dersom melding om feilen kan reknast som framkalla ved kontrolltiltak som er eller vil bli sett i verk, eller ved opplysningar som skattekontoret har fått frå andre.

(3) Brotsgebyret utgjer 30 rettsgebyr, jf. rettsgebyrloven § 1 andre ledd. Ved ytterlegare feil i same type kassasystem innan tolv månader etter at førre brotsgebyr blei pålagt, utgjer brotsgebyret 60 rettsgebyr.

(4) Vedtak om brotsgebyr kan klagast inn til Skattedirektoratet innan tre veker.

(5) Brotsgebyret blir overført til statskassen.

§ 9 *Forskriftsheimel*

Skattedirektoratet kan gi forskrifter som utfyller føresegnene i denne lova, og fastsetje ytterligare krav når det er naudsynt av omsyn til pliktig rekneskapsrapportering eller skatte- og avgiftskontroll.

§ 10 *Iverksetjing*

Lova tek til å gjelde 1. januar 2017.

B – Forslag til stortingsvedtak

Forslag

til vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff for budsjettåret 2015

I

Frå 1. juli 2015 gjer ein følgjande endringar i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff romertall I for budsjettåret 2015:

§ 1 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) olje til framdrift av motorvogn (autodiesel)
1. svovelfri mineralolje (under 10 ppm svovel) og biodiesel som ikke oppfyller bærekraftskriteriene: kr 3,36,

2. lavsvovlet mineralolje (under 50 ppm svovel): kr 3,41,
3. annen mineralolje: kr 3,41,
4. biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene: kr 1,68.

II

Frå 1. juli 2015 vert Stortingets vedtak 15. desember 2014 om veibruksavgift på drivstoff for budsjettåret 2015 romertall II oppheva.

Forslag

til vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om avgift på elektrisk kraft for budsjettåret 2015

Frå 1. juli 2015 gjer ein følgjande endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om avgift på elektrisk kraft for budsjettåret 2015:

§ 1 første ledd skal lyde:

Fra 1. juli 2015 skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter betales avgift til stats-

kassen med 14,15 øre per kWh på elektrisk kraft som leveres her i landet.

Forslag

til vedtak om endringer i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om CO₂-avgift på mineralske produkter for budsjettåret 2015

Frå 1. juli 2015 gjer ein følgjande endringar i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om CO₂-avgift på mineralske produkter for budsjettåret 2015:

§ 1 første ledd skal lyde:

Frå 1. juli 2015 skal det i henhold til lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter betales CO₂-avgift til statskassen ved innførsel og innenlandsk produksjon av følgende mineralske produkter med følgende beløp:

- a) mineralolje (generell sats): kr 0,90 per liter.
Mineralolje
- til innenriks kvotepliktig luftfart: kr 1,05 per liter,

- til annen innenriks luftfart og ikke-kommersielle privatflyginger: kr 1,05 per liter,
 - til treforedlingsindustrien, sildemel- og fiskemelindustrien: kr 0,31 per liter,
 - til fiske og fangst i nære farvann: kr 0,27 per liter,
 - som ilegges veibruksavgift på drivstoff: kr 1,09 per liter,
- b) bensin: kr 0,95 per liter,
c) naturgass: kr 0,82 per Sm³,
d) LPG: kr 1,23 per kg.

§ 5 andre ledd skal lyde:

Det gis fritak for avgift for andel biogass og hydrogen i naturgass og LPG.

Forslag

til vedtak om endring i Stortingets vedtak 15. desember 2014 om miljøavgift på plastposer og papirposer for budsjettåret 2015

Frå 1. juli 2015 vert Stortingets vedtak 15. desember 2014 om miljøavgift på plastposer og papirposer for budsjettåret 2015 oppheva.

Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 05/2015

