



# Innst. S. nr. 157

(2006-2007)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:4 (2006-2007)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særvavgifter i toll- og avgiftsetaten**

Til Stortinget

#### **1. SAMMENDRAG**

##### **1.1 Innledning**

Særvavgifter er indirekte skatter som legges på bestemte varer og tjenester. Avgiftene gir staten betydelige inntekter hvert år. Det er derfor viktig at fastsettelsen av særvavgiftene skjer på en effektiv og korrekt måte. De fleste særvavgiftene forvaltes av toll- og avgiftsetaten. Ett av toll- og avgiftsetatens overordnede mål er å sikre riktig fastsettelse av avgiftene. Det har i flere år også vært et mål å styrke og effektivisere toll- og avgiftsetaten, slik at ressursene utnyttes på en effektiv måte. Dette skal blant annet skje ved å styrke kontrollen i fastsettelsesfasen.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om særvavgifter blir fastsatt på en korrekt og effektiv måte. Dette er undersøkt ved å analysere omfanget av og årsakene til endringer i de opprinnelige fastsettelsene for utvalgte særvavgifter. Det er også vurdert hvilke konsekvenser endringene får.

##### **1.2 Oppsummering av undersøkelsen**

Undersøkelsen av toll- og avgiftsetatens fastsettelse av særvavgifter er basert på dokumentanalyse, statistikk, saksgjennomgang, intervjuer og skriftlige spørsmål. For å få oversikt over i hvilken grad fastsettelsene av særvavgifter blir endret, ble det innhentet data fra Toll- og avgiftsdirektoratet på fastsettelse, kontroll og omberegninger i perioden 2000-2004. I saksgjennomgangen ble årsakene til endringene i de opprinnelige fastsettelsene kartlagt.

For å få kommentarer til funn fra saksgjennomgangen og oversikt over svakheter ved fastsettelsesfasen, ble det i første halvår av 2006 gjennomført intervjuer i alle de seks tollregionene. I tillegg ble det i andre halvår av 2006 innhentet skriftlige kommentarer fra Toll- og avgiftsdirektoratet om styring og koordinering, og om enkelte spørsmål relatert til de utvalgte avgiftene.

På bakgrunn av blant annet proveny, kompleksitet og tidligere revisjonsfunn ble det i undersøkelsen gjort et utvalg på syv avgifter. Utvalget bestod av avgift på båtmotorer, avgift på drikkevarer og drikkevareemballasje, forbruksavgift på elektrisk kraft, engangsvavgift på motorvogn, avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn (autodieselavgift), avgift på sjokolade- og sukkervarer osv. og avgift på sluttbehandling av avfall. Særvavgiftene i undersøkelsen utgjør om lag halvparten av de totale særvavgiftsinntektene.

#### ***Omfanget av endringer og variasjoner i fastsettelsen av særvavgifter***

Det er en målsetting at toll- og avgiftsetaten gjennom en prosessorientert tilnærming skal sørge for at avgiftsfastsettelsene gjøres riktig første gang, slik at behovet for korrigeringer og etterberegninger reduseres. Inntektene fra særvavgiftene i undersøkelsen utgjorde totalt 167 mrd. kroner i perioden 2000-2004. Det ble etterberegnet 328 mill. kroner, og netto omberegnet/refundert 20 mrd. kroner til avgiftspliktige.

Fastsettelsen av særvavgifter er basert på egendeklarasjoner fra de avgiftspliktige. Ettersom avgiftene fastsettes i ett omsetningsledd ved produksjon eller ved innførsel, kan ikke grunnlaget for avgiftene kontrolleres mot andre ledd i omsetningskjeden, slik som for merverdiavgiften. Det er også få muligheter for å kontrollere avgiftsoppgaver mot opplysninger fra tredjepart, slik det i stor grad gjøres på skatteområdet.

Fram til 2005 ble kontroll med fastsettelsen av særvavgifter i hovedsak lagt etter fastsettelsesfasen. Riktig

fastsettelse forutsatte en aktiv oppfølging med virksomhetskontroller. Undersøkelsen viser at omfanget av kontroll og endringer varierer mellom de enkelte særavgiftene. Kontrolldekningen varierte fra avgiftene på båtmotorer og mineralolje, der ca. 4 pst. av de registrerte virksomhetene ble kontrollert per år, til avgift på sluttbehandling av avfall, der gjennomsnittlig 14 pst. ble kontrollert. Utenom engangsavgiften på motorvogner var treffprosenten i gjennomsnitt 47 pst. Et relativt lavt kontrollomfang med etterberegninger i nærmere halvparten av kontrollene viser at fastsettelsessystemet slipper igjennom mange feil.

Virksomhetskontroller er initiert av tollregionenes risikoanalyser. Det betyr at virksomhetene som er kontrollert, normalt har hatt en høyere risiko for feil enn virksomhetene som ikke er blitt kontrollert. Selv om økt kontroll ikke antas å gi tilsvarende økning i etterberegninger og proveny, stilles det i undersøkelsen spørsmål om kontrollnivået er for lavt i forhold til omfanget av endringer og etterberegninger.

I 2005 ble det innført krav om oppgavekontroll ved fastsettelsen av særavgifter, med unntak for engangsavgiften på motorvogner. Målsettingen var at én avgiftsoppgave per særavgiftspliktig skulle kontrolleres. I undersøkelsen blir det vurdert som positivt at oppgavekontroller er innført. Resultatet av oppgavekontrollene viser at det ble funnet feil i nærmere halvparten av avgiftsoppgavene. Andelen feil som ble funnet, underbygger resultatene fra virksomhetskontrollene og gir en klar indikasjon på at det gjøres mange feil ved utfylling av avgiftsoppgavene.

Resultatene fra oppgavekontrollene kan ikke utnyttes fullt ut uten at det utveksles kontrollresultater mellom oppgavekontroll og virksomhetskontroll. Det kan skje når funn fra oppgavekontroller brukes under planleggingen av virksomhetskontroller, og når funn fra virksomhetskontroller følges opp med oppgavekontroller. Undersøkelsen stiller spørsmål om ikke gjensidig utnyttelse av informasjon mellom kontrollformene bør vurderes i de tollregionene som ikke allerede har etablert dette.

Finansdepartementet er enig i at en effektiv kontroll er en forutsetning for at egendeclarering skal være en hensiktsmessig måte å innrapportere avgifter på. Det er én av grunnene til at Toll- og avgiftsdirektoratet innførte oppgavekontroller på særavgiftsområdet i 2005, i tillegg til virksomhetskontroller. Oppgavekontrollen skal også bidra til at man velger ut de rette objektene i virksomhetskontrollen, og at feil rettes på et tidlig tidspunkt. Etter departementets vurdering er det uheldig at det ikke er etablert tilstrekkelig informasjonsflyt mellom disse kontrollformene i alle tollregionene. Ifølge departementet vil Toll- og avgiftsdirektoratet følge opp dette og sørge for forbedringer.

Kontrolldekningen for engangsavgiften på motorvogner var i gjennomsnitt 0,3 pst. per år i forhold til de registrerte avgiftspliktige i perioden 2001-2004. Det var etterberegning i 34 pst. av kontrollene. I undersøkelsen stilles det spørsmål om det bør vurderes å innføre en form for oppgavekontroller også for kredittkunder på engangsavgiften på motorvogner.

Antall omberegninger i utvalget for undersøkelsen var i perioden 2000-2004 ca. 2,8 pst. av opprinnelige fastsettelser, og varierte fra 1,3 pst. for sjokolade- og sukkervareavgift, til 6,9 pst. for avgift på sluttbehandling av avfall. De fleste omberegningene går i de avgiftspliktiges favør. En del omberegninger er begrunnet i forhold som er oppstått etter at avgiften ble fastsatt første gang. Omberegninger kan også være begrunnet i at forfallstidspunktet for enkelte avgifter er lagt før spørsmålet om avgiftsplikt er endelig avklart. Undersøkelsen viser at toll- og avgiftsetaten ikke har tilstrekkelig oversikt over i hvilken grad omberegningene skyldes feil i opprinnelige fastsettelser. Dette medfører at det ikke er mulig å vurdere i hvor stor grad større presisjon i fastsettelsesfasen vil redusere behovet for senere omberegninger.

Undersøkelsen viser at tollregionene har ulik praksis når de kontrollerer om kraftkunder er registrert med riktig næringskode. Undersøkelsen viser også at det er ulike reaksjoner når det blir oppdaget kraftkunder med feil næringskoder. Det er ikke etablert en formalisert informasjonsutveksling med registreier når det oppdages at kraftkunder er plassert i næringskoder som ikke er i samsvar med den næringen som drives.

For avgift på sluttbehandling av avfall kontrollerer enkelte tollregioner bare regnskapene og veielistene. Andre tollregioner kontrollerer også avfallens karakter mot konsesjoner, tillatelser og fritakskriterier. Avgiftskriteriene er blant annet avhengige av forurensningspotensial. Ikke-forurensende masser som brukes til jevnlig tildekking og avslutning av deponi, skal for eksempel ikke regnes med i det avgiftspliktige grunnlaget, forutsatt at bruken er i henhold til tillatelse fra fylkesmennenes miljøvernmyndigheter. Undersøkelsen viser at tollregionene hadde ulike oppfatninger av om fylkesmennenes vurderinger kunne overprøves. Undersøkelsen viser også at én tollregion hadde registrert faglig uenighet mellom fylkesmennene, og at tillatelser fra fylkesmennene ikke alltid inneholdt den informasjonen om kvalitet og mengde som var nødvendig for å avgjøre spørsmålet om avgiftsplikt.

I undersøkelsen stilles det spørsmål ved at kontrollen av to viktige særavgifter ikke gjennomføres på en ensartet måte og med en metodikk som gir samme kontrollnivå i hele landet.

Etter Finansdepartementets vurdering vil problemstillinger knyttet til forskjellige kontrollmetodikker langt på vei bortfalle, i og med at Toll- og avgiftsdirektoratet har utarbeidet revisjonsprogram for samtlige særavgifter. Disse revisjonsprogrammene blir nå oppdatert og publisert på etatens intranett. Dette skal sikre en enhetlig gjennomføring av kontrollen i regionene.

### ***Årsaker og konsekvenser av endringer og variasjoner i fastsettelsen***

#### **AVGIFTSGRUNNLAG**

Undersøkelsen viser at etterberegningene i stor grad skyldes differanser mellom deklarererte mengder og lagerbeholdning eller regnskap. Mellom 70 pst. og 80 pst. av etterberegningene på drikkevareavgiftene, sjokolade- og sukkervareavgift og avgift på sluttbehand-

ling av avfall var begrunnet i feilrapportering av mengde. Her var feil i deklarererte mengder også hovedårsak til senere omberegninger. For forbruksavgift på elektrisk kraft var feilregistrering av avgiftsmessig status (næringskode) årsak til etterberegninger i rundt 50 pst. av kontrollene, mens manglende splitting av forbruk etter avgiftsmessig status var årsak i ca. 34 pst. av kontrollene. For engangsavgiften på motorvogner og avgift på båtmotorer skyldtes ca. 50 pst. av etterberegningene bevisst underrapportering. For avgiften på mineralolje var tilsvarende ca. 75 pst.

Rutiner og regnskapsprogrammer hos avgiftspliktige virksomheter er som regel ikke tilpasset kravene i særavgiftsforordningen om lagerregnskap og avstemming ved hver avgiftstermin. Særavgiftsdeklarasjonene får dermed ikke den nødvendige forankring i regnskapet. Flere tollregioner etterlyste bedre og mer presise krav til føring av regnskap. Tollregionen med flest avgiftsfastsettelse beskriver det som et gjennomgående problem at avgiftspliktige virksomheter ikke kan presentere et lagerregnskap som lar seg avstemme. Toll- og avgiftsdirektoratet fremmet i mai 2006 forslag om å hjemle ileggelse av tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringsplikten. Toll- og avgiftsdirektoratet planlegger også å kartlegge problemstillingen nærmere og vurdere tiltak.

Opplysninger om inngående beholdning og beholdningsendringer framgår ikke av avgiftsoppgavene. Det er dermed få muligheter for å kontrollere varestrømmen allerede i fastsettelsesfasen. De fleste tollregionene etterlyste slik informasjon på avgiftsoppgavene. Toll- og avgiftsdirektoratet har ved flere anledninger vurdert nytten av slik informasjon på avgiftsoppgavene og konkludert med at den ikke er nødvendig. Det stilles imidlertid spørsmål om ikke mer utfyllende informasjon på avgiftsoppgavene, uavhengig av om dokumentasjon vedlegges, vil gi bedre kvalitet på mengdeangivelsene som deklarerer. Opplysninger om inngående beholdning og beholdningsendringer vil også kunne gi bedre muligheter for å vurdere størrelsen på avgiftsgrunnlaget ved fastsettelsen.

Undersøkelsen viser at omberegningene for engangsavgiften på motorvogner ofte skyldes at tollregioner og trafikkstasjoner har flere alternative kilder til informasjon om kjøretøyenes tekniske data. Disse kildene kan gi ulike opplysninger om samme kjøretøy. Det er foreslått en obligatorisk forhåndsvisning av kjøretøyene der dette er et problem. Dersom forslaget blir vedtatt, vil muligheten for differanser mellom etatene kunne bli betydelig redusert.

#### AVGIFTSKRITERIER

Det er en prioritert oppgave for toll- og avgiftsetaten å forenkle og modernisere regelverket som etaten forvalter. Forenklingsbehov skal løpende vurderes. Ved utvikling av nytt regelverk skal det tas uttrykkelig standpunkt til behovet for etterkontroll for å vurdere om regelverket virker etter sin hensikt.

Undersøkelsen viser at det var uenighet knyttet til hvordan avgiftskriteriene skal forstås i ca. 30 pst. av de gjennomgåtte kontrollsakene for forbruksavgift på

elektrisk kraft og for avgift på sluttbehandling av avfall. For drikkevareavgiftene hadde avgiftspliktige og toll- og avgiftsetaten ulike vurderinger av avgiftskriteriene i ca. 20 pst. av kontrollene.

Undersøkelsen viser også at det er ulike oppfatninger i toll- og avgiftsetaten av om det er de reelle eller de formelle forhold som skal være avgjørende når avgiftsplikten på elektrisk kraft vurderes. Næringskode for industri og bergverk blir brukt for å dokumentere hvilke virksomheter som skal få kraft med lav avgiftssats. Tollregionene har imidlertid ulik oppfatning av om kraftkunder som ikke driver industri- eller bergverksvirksomhet, men som har en næringskode som skulle tilsi slik virksomhet, likevel skal få kraft til redusert avgiftssats. Det kan også være ulik oppfatning av når og om kraften blir brukt i produksjonsprosessen. Det vurderes som uheldig at kraftkunder som driver samme type næringsvirksomhet, kan få forskjellig avgiftsmessig status i ulike tollregioner.

For avgift på sluttbehandling av avfall var det knyttet ulike vurderinger til spørsmålet om avfallens egnethet som dekkmasse. Tollregioner har erfart at fylkesmennene er usikre på og har ulike oppfatninger om hva som egner seg som dekkmasse, og hvor stor mengde som vil være i tråd med retningslinjene. Undersøkelsen viser at tillatelsene fra fylkesmennene ikke alltid inneholder den informasjonen om kvalitet og mengde som skal være avgjørende for vurderingen av avgiftsplikt. I tollregionene var det ulike synspunkter på om fylkesmennenes vurderinger måtte følges.

Undersøkelsen viser også at det for avgift på alkoholfrie drikkevarer er grenser som er vanskelige å trekke. Tollregionene med mest kontrollvirksomhet på drikkevareavgiftene betegnet avgiftskriteriene som vanskelige å praktisere fordi de er avhengige av skjønn. Det gis avgiftsfritak for produkt- og miljøavgift for blant annet juice. Hvilke produkter som skal betraktes som avgiftsfri juice, blir vurdert etter de ingredienser og konsentrasjoner produktet inneholder. Selv når kriteriene er gitt ved måling av ingredienser, viser undersøkelsen at likelydende søknader om klassifisering har fått ulike svar, eller at det ikke var mulig å fastslå om produkter var avgiftspliktige med de måleinstrumentene etaten hadde tilgang til.

Undersøkelsen viser også at avgiftsrundskrivene ikke alltid er utfyllende nok til å gi svar på de spørsmålene tollregionene må ta stilling til i forvaltningen av avgiftsregelverket. Tollregionene etterlyste mer utfyllende kommentarer i avgiftsrundskrivene. Rundskrivene er ikke fullstendige så lenge de ikke inneholder all regulering som skal påvirke avgiftsfastsettelsene. Flere tollregioner ser også behov for at rundskrivene blir oppdatert oftere enn én gang i året, og at avgiftsreguleringen blir lagt inn i en informasjonsbase søkbar på tema og dato.

Det er en målsetting at toll- og avgiftsetaten skal yte god service. Dette krever blant annet at det gis raske og konsistente svar på hvordan avgiftsregelverket skal forstås. Undersøkelsen viser at tollregionene etterlyste tettere oppfølging i form av veiledning fra Toll- og avgiftsdirektoratet. Tollregionene har erfart at det for

enkelte avgifter var vanskelig å få svar på generelle avgiftsspørsmål fra direktoratet. Ifølge Toll- og avgiftsdirektoratet kan det være vanskelig å svare på tollregionenes henvendelser uten tilgang til dokumentasjonen i sakene. Direktoratet vil også kunne risikere å tilside sette prinsippet om toinstansbehandling av klager.

Når tollregionene ikke får svar på avgiftsspørsmål fra direktoratet, blir det tatt kontakt med andre tollregioner for å sikre at hensynet til likebehandling blir ivaretatt. Dette kan medføre at problemer knyttet til forvaltningen av regelverket ikke når fram til direktoratet. Direktoratets mulighet til å koordinere utviklingen av praksis kan på denne måten bli redusert. Det stilles spørsmål om direktoratet i tilstrekkelig grad fanger opp behovet for regelverksforenkling, når praksis utvikles i tollregionene uten at det utarbeides en sentral oversikt over hvilke avgiftsspørsmål som stilles, og hvordan disse blir besvart.

Finansdepartementet viser til at rapporten indikerer at det gjøres mange feil ved utfylling av avgiftsoppgavene, og at regelforenkling, informasjon og veiledning derfor må vurderes fortløpende. Det vises også til at enkelte regler har flere formål, slik at det ikke alltid vil være mulig å imøtekomme brukerens ønske om enkelhet. Når det gjelder for eksempel forbruksavgift på elektrisk kraft, er det viktig å ta hensyn til EØS-rettslige problemstillinger ved utformingen av regelverket.

Undersøkelsen viser også at toll- og avgiftsetatens systemer ikke gir tilstrekkelig oversikt over tidligere avgjørelser av avgiftsspørsmål i klage- eller kontroll-sammenheng. Avgiftsspørsmål som avgjøres i forbindelse med virksomhetskontroller, forblir i den enkelte tollregion. Når tollregionene stiller spørsmål om avgiftspliktens avgrensning, blir spørsmål og svar utvekslet mellom direktoratet og den regionen som stilte spørsmålet, selv når temaet har relevans også for andre tollregioner. Tollregionene er avhengige av å treffe avgjørelser løpende, og avgiftspliktige har behov for hurtig avklaring av om planlagte produkter er avgiftspliktige. Det stilles spørsmål om hensynet til forutberegnelighet og likebehandling kan bli skadelidende når det ikke er tilgang til tidligere avgjørelser av avgiftsspørsmål gjennom presedensarkiv eller liknende.

Det kan også stilles spørsmål om hensynet til effektiv saksbehandling imøtekommes når tollregionene ikke har tilgang til utfyllende avgiftsrunndskriv og tidligere avgjørelser på området.

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det er viktig med en ensartet regelforståelse, og opplyser at Toll- og avgiftsdirektoratet har iverksatt innsamling av informasjon fra tollregionene for å kartlegge hvilken informasjon som gis til de avgiftspliktige. Formålet er å utvikle felles retningslinjer for informasjonsvirksomheten og forbedre informasjonen totalt sett på særavgiftsområdet. Departementet viser også til at etatens hjemmesider er klart forbedret de siste årene, og at en brukerundersøkelse i 2005 indikerte at informasjon om regelverk og prosedyrer generelt oppfattes som tilfredsstillende fra brukernes side.

### **Klagesaksbehandlingstider**

Undersøkelsen viser at ca. 20 pst. av virksomhetskontrollene med etterberegninger ble påklaget. I tollregionene er gjennomsnittlig klagesaksbehandlingstid to måneder, med stor variasjon i saksbehandlingstiden.

Resultatet fra tollregionenes klagesaksbehandling viser at det ble gitt medhold i ca. 8 pst. av klagen. Toll- og avgiftsdirektoratet behandler de klagen som ikke fikk medhold i tollregionene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i direktoratet var syv måneder. Undersøkelsen viser her en jevnere fordeling enn i tollregionene. Direktoratet ga fullt medhold i ca. 10 pst. av klagesakene.

Gjennomgangen av klagesakene viser en total saksbehandlingstid på i underkant av ni måneder, med variasjoner mellom tollregionene og særavgiftene. Det stilles spørsmål om Toll- og avgiftsdirektoratet kan effektivisere behandlingen av klagesaker.

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i direktoratet for klager på særavgiftsområdet synes lang.

### **Mål- og resultatstyring**

Et overordnet mål for toll- og avgiftsetaten er riktig fastsettelse av toll og avgifter. Dette målet har vært tilnærmet uforandret i perioden 2000-2005. Styringsparametrene for å nå hovedmålet har vært at kvaliteten på deklarasjonene skal bedres, og at dokumentkontroller og fysiske kontroller skal være på et tilfredsstillende nivå. I tillegg skal etaten løpende vurdere behov for forenklinger og modernisering av regelverket. I årsrapportene ble det i perioden 2000-2004 fokusert på resultater fra kontroll av innførsels- og utførselsdeklarasjoner, det vil si toll og merverdiavgift. Det ble i liten grad rapportert resultater på fastsettelse og kontroll av særavgiftspliktige. I 2005 er det under målsettingen "Riktig deklaring og fastsettelse av toll og avgifter" rapportert resultater på oppgavekontroll og informasjonsvirksomhet i forhold til særavgiftspliktige.

Innføring av resultatmål for oppgavekontroll og veiledning gir toll- og avgiftsetaten bedre grunnlag for en målrettet styring på dette området. Undersøkelsen viser imidlertid at de rapporterte resultatene i begrenset grad sier noe om, og i hvor stor grad de sentrale målsettingene blir nådd, og hvilke tiltak som bør settes i verk for eventuelt å bedre måloppnåelsen. Det stilles derfor spørsmål om det også bør utarbeides mål- og resultatindikatorer for resten av særavgiftsområdet slik at det kan oppnås en mer helhetlig mål- og resultatoppfølging.

### **1.3 Riksrevisjonens bemerkninger**

Særavgifter generer betydelige inntekter til staten. I 2005 var særavgiftsinntektene 76 mrd. kroner. En stor andel av inntektene blir fastsatt på bakgrunn av selvdeklarasjonsprinsippet med begrenset mulighet til kontroll av størrelsen på avgiftsgrunnlaget ved fastsettelsen. Selvdeklarerer uten effektiv kontroll gir betydelig risiko for at forpliktelsene som følger av avgiftsvedtakene, ikke etterleves.

Undersøkelsen viser at kontrollomfanget og antall endringer som følger av kontrollene, varierer mellom de enkelte særavgiftene. Resultatene fra både virksomhetskontrollene og oppgavekontrollene viser at det gjøres mange feil ved utfylling av avgiftsoppgavene. Selv om økt kontroll ikke antas å gi tilsvarende økning i etterberegningene, stiller Riksrevisjonen spørsmål om kontrollomfanget er for lavt i forhold til omfanget av endringer og etterberegninger.

Det framgår også av undersøkelsen at ikke alle tollregionene har etablert samhandling mellom virksomhetskontrollene og oppgavekontrollene. Riksrevisjonen vil peke på at det er viktig med gjensidig utnyttelse av informasjon mellom kontrollformene for å nå målsettingen om effektiv kontroll av de særavgiftspliktige. Riksrevisjonen har merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet vil følge opp dette forholdet overfor tollregionene.

Undersøkelsen viser at det for enkelte særavgifter er ulike praksis mellom tollregionene når det gjelder kontrollmetodikk og gjennomføring av virksomhetskontroller. Dette gjaldt blant annet forbruksavgift på elektrisk kraft og avgift på sluttbehandling av avfall. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at kontrollen av to viktige særavgifter ikke gjennomføres på en ensartet måte, og med metodikk som gir samme kontrollnivå i hele landet. Riksrevisjonen har merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet nå gjennomfører en oppdatering av revisjonsprogrammene for samtlige særavgifter, og at disse vil bli publisert til tollregionene.

Det framgår av undersøkelsen at rutiner og regnskapsprogrammer hos avgiftspliktige virksomheter i liten grad er tilpasset kravene i særavgiftsforskriften om lagerregnskap og avstemming ved hver avgiftstermin. Særavgiftsdeklarasjonene får dermed ikke den nødvendige forankring i regnskapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om muligheten til å krevne regnskap innrettet etter toll- og avgiftsetatens informasjonsbehov kan utnyttes bedre, og har merket seg at Toll- og avgiftsdirektoratet nå planlegger å kartlegge problemstillingen nærmere.

Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om ikke mer utfyllende informasjon på avgiftsoppgavene vil kunne gi bedre kvalitet på de mengdeangivelsene som deklarerer, og dermed bedre mulighet for å vurdere størrelsen på avgiftsgrunnlaget i fastsettelsen.

Undersøkelsen viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad har oversikt over tidligere avgjørelser i avgiftsspørsmål. Uten slik oversikt sikres ikke en samordnet forvaltning av avgiftsregelverket. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at Finansdepartementet mener det er viktig at toll- og avgiftsetaten har en ensartet forståelse av regelverket. Det framgår videre av undersøkelsen at tollregionene etterlyser tettere oppfølging i form av veiledning fra direktoratet. Tollregionene er avhengige av å treffe avgjørelser løpende, og avgiftspliktige har behov for hurtig avklaring av om planlagte produkter er avgiftspliktige. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om hensynet til effektiv saksbehandling, forutberegnelighet og likebehandling blir tilstrekkelig ivaretatt.

Finansdepartementet er enig med Riksrevisjonen i at Toll- og avgiftsdirektoratets klagesaksbehandlingstid synes lang. Riksrevisjonen registrerer at det ikke er fastsatt konkrete resultatkrav til saksbehandlingstiden for klagesaker på særavgiftene. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til fastsatte resultatkrav for klagesaksbehandlingstider i skatteetaten på merverdiavgiftsområdet. Tilsvarende resultatkrav bør etter Riksrevisjonens mening også vurderes for klagesakene i toll- og avgiftsetaten.

Et overordnet mål for toll- og avgiftsetaten er riktig fastsettelse av toll og avgifter. På særavgiftsområdet er det utarbeidet styringsparametre og rapportert resultater fra oppgavekontrollene og veiledningsvirksomheten. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det også bør utarbeides styringsparametre og resultatindikatorer som i større grad gir grunnlag for å vurdere om den overordnede målsettingen om riktig fastsettelse blir nådd på særavgiftsområdet.

#### 1.4 Finansdepartementets svar

"(...)

Finansdepartementet viser til sitt brev av 01.11.2006, der departementet uttaler at undersøkelsen er interessant og kan gi nyttige innspill til forbedringstiltak. Departementet peker i brevet på at Toll- og avgiftsdirektoratet allerede har iverksatt eller vil iverksette relevante tiltak.

Finansdepartementet har for øvrig ingen kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger.

Finansdepartementet vil i tildelingsbrevet til Toll- og avgiftsdirektoratet for 2007 følge opp saken med å be direktoratet vurdere Riksrevisjonens konkrete spørsmål og anbefalinger i undersøkelsen. Videre vil det i tildelingsbrevet bli innført som ny styringsparameter "saksbehandlingstid for klage på særavgifter".

For øvrig opplyses at Regjeringen har besluttet å nedsette et offentlig utvalg som skal gå gjennom særavgiftene. Utvalget skal etter planen levere sin innstilling medio 2007."

#### 1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er tilstrekkelig informasjonsflyt mellom de ulike kontrollformene, og at regnskapene til avgiftspliktige virksomheter ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer toll- og avgiftsetatens informasjonsbehov. Informasjonen på avgiftsoppgavene gir ikke mulighet for å kontrollere om det er samsvar mellom regnskap og deklarasjon. Effektiv kontroll er en forutsetning for at fastsettelse av særavgifter kan baseres på selvdeklarasjon.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil iverksette relevante tiltak for å bedre effektiviteten på kontrollområdet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at toll- og avgiftsetaten ikke i tilstrekkelig grad har oversikt over tidligere avgiftsavgjørelser, og at Toll- og avgiftsdirektoratets oppfølging av hvordan avgiftsregelverket skal praktiseres, varierer avhengig av avgift. Riksrevisjonen vil understreke at dette er to viktige forhold som er av betydning for ensartet regelverksforståelse.

Et overordnet mål på særavgiftsområdet er riktig fastsettelse av særavgifter. Riksrevisjonen understreker betydningen av at det utarbeides resultatindikatorer

som gir informasjon om og i hvor stor grad dette målet nås, og hvordan iverksatte tiltak påvirker måloppnåelsen.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at Regjeringen har besluttet å nedsette et offentlig utvalg som skal gjennomgå særavgiftene.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten, Dokument nr. 3:4 (2006-2007), og understreker viktigheten av Regjeringens videre oppfølging av Riksrevisjonens anmerkninger i denne innstillingen.

Komiteen viser til at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om særavgifter blir fastsatt på en korrekt og effektiv måte. Foruten å analysere omfanget av og årsakene til endringer i de opprinnelige fastsettelsene for utvalgte særavgifter, ser komiteen også viktigheten av de konsekvensene dette medfører.

Komiteen har merket seg at særavgifter genererer betydelige inntekter til staten. I 2005 utgjorde dette hele 76 mrd. kroner. Komiteen registrerer videre at en stor del av inntektene blir fastsatt på bakgrunn av selvdeklarasjonsprinsippet med begrenset mulighet for kontroll av størrelsen på avgiftsgrunnlaget ved fastsettelsen.

Komiteen registrerer Riksrevisjonens merknad om at selvdeklarerer uten effektiv kontroll gir betydelig risiko for at forpliktelsene som følger av avgiftsvedtakene, ikke etterleves. Komiteen forutsetter derfor at effektiv kontroll er en forutsetning for at fastsettelse av særavgifter kan baseres på selvdeklarasjon.

Komiteen viser også til Riksrevisjonens merknad hvor det fremgår at selv om økt kontroll ikke antas å gi tilsvarende økning i etterberegningene, så stiller de spørsmål om kontrollomfanget er for lavt i forhold til omfanget av endringer og etterberegninger.

Riksrevisjonen påpeker viktigheten av gjensidig utnyttelse av informasjon mellom kontrollformene for å nå målsettingen om effektiv kontroll av de særavgiftspliktige, og komiteen merker seg at disse forhold nå blir fulgt opp av Toll- og avgiftsdirektoratet overfor tollregionene.

Det fremkommer i Riksrevisjonens undersøkelse at det er uheldig at kontrollen av to viktige særavgifter ikke gjennomføres på en ensartet måte som gir det samme kontrollnivå for hele landet, men komiteen merker seg at Toll- og avgiftsdirektoratet for tiden gjennomfører en oppdatering av revisjonsprogrammene for samtlige særavgifter som vil tilflytte tollregionene.

Komiteen registrerer med interesse det faktum at rutiner og regnskapsprogrammer hos avgiftspliktige virksomheter, i liten grad er tilpasset kravene i særavgiftsforskriften om lagerregnskap av avstemming ved hver avgiftstermin som dermed ikke fører til nødvendig forankring i regnskapene. Komiteen mener derfor det er viktig at departementet sender ut nødvendig informasjon om ønskede krav til leverandører av slike systemer, slik at dette kan implementeres i fremtidige oppdateringer, og dermed ikke skaper unødvendig bry for de rapporteringspliktige i fremtiden. Komiteen forutsetter i denne sammenheng at Toll- og avgiftsdirektoratet følger opp sin planlagte kartlegging av denne problemstillingen.

Avgiftsoppgavene inneholder ikke inngående beholdning og beholdningsendringer, og komiteen følger derfor opp Riksrevisjonens spørsmål om ikke mer utfyllende informasjon på avgiftsoppgavene vil kunne forbedre kvaliteten på de deklarerte mengdeangivelser, noe som igjen resulterer i bedre mulighet for vurderingen av størrelsen av avgiftsgrunnlaget i fastsettelsen.

Komiteen har også merket seg at toll- og avgiftsetaten ikke i nødvendig grad har oversikt over de tidligere avgjørelser i avgiftsspørsmål - noe som vil sikre en samordning for bedre forvaltning av regelverket. Riksrevisjonen mener at tollregionene må treffe løpende avgjørelser og skal utgjøre, slik komiteen oppfatter saken, en viktig servicefunksjon overfor landets næringsliv, som ofte trenger en hurtig avklaring om avgiftsspørsmål knyttet til planlagte innkjøp av nye produkter. Slik komiteen tolker undersøkelsen, vil styrking av disse funksjonene medføre at en mer effektiv saksbehandling, forutberegnelighet og likebehandling da skulle bli tilstrekkelig ivarettatt.

Komiteen er overrasket over undersøkelsens resultat som viser at den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for klagesaker var 9 måneder - hvorav tollregionen brukte 2 måneder og direktoratet trengte hele 7 måneder behandlingstid. Komiteen synes forslaget fra Riksrevisjonen om at toll- og avgiftsetaten også bør vurdere å innføre de samme fastsatte resultatkrav for klagesaksbehandlingstider som benyttes i skatteetaten innenfor merverdiavgiftssystemet, er et godt forslag som etter all sannsynlighet vil bedre etatens service overfor næringslivet.

Komiteen understreker på lik linje med Riksrevisjonen at et overordnet mål for toll- og avgiftsetaten er en riktig fastsettelse av toll og avgifter. Innenfor området særavgifter har etaten allerede utarbeidet styringsparametre med rapporterte resultater fra oppgavekontrollene og veiledningsvirksomheten. Derfor mener komiteen at etaten også bør vurdere Riksrevisjonens forslag om innføring av styringsparametre og resultatindikatorer, som da vil utgjøre et viktig verktøy for at riktig fastsettelse på særavgiftsområdet blir oppnådd.

Komiteen ser seg også fornøyd med at Regjeringen har besluttet å nedsette et offentlig utvalg som skal gjennomgå særavgiftene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener klagebehandlingstiden ikke burde være over 1 måned verken hos tollregionene eller hos Toll- og avgiftsdirektoratet. Disse medlemmer mener også det kunne være hensiktsmessig å vurdere en ordning der avgiften reduseres ved lang saksbehandlingstid, både som en kompensasjon til avgiftspliktige for ulempen som er påført, og som et insentiv for det offentlige til å øke effektiviteten. Dette må dog utformes slik at det ikke blir oppportunt å klage.

#### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:4 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av fastsettelse av særavgifter i toll- og avgiftsetaten - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mars 2007

**Lodve Solholm**  
leder

**Carl I. Hagen**  
ordfører

