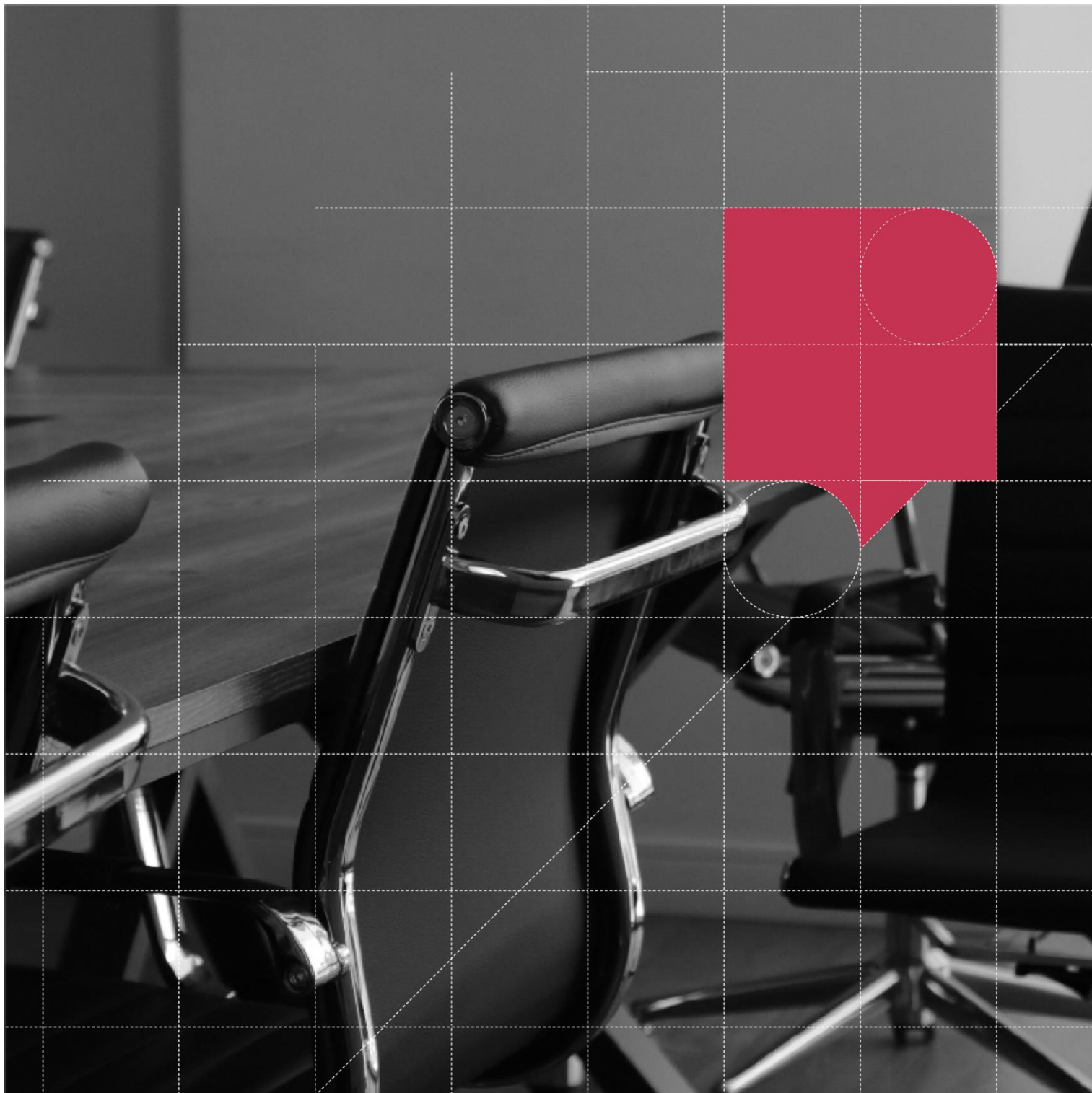


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene**

Ansvarlig: **Finansdepartementet og Skattedirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet og Skattedirektoratet

Deres ref.:
22/5049

Vår ref.:
24/00170

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen

Dato:
01.10.2024

Uttalelse

Om: **Forslag om plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt *forslag om plikt for digitale plattformer til å gi opplysninger til skattemyndighetene* på høring. Skattedirektoratet har sendt *forslag om opplysningsplikt for digitale plattformer* på høring. Sakene henger tett sammen og viser til hverandre, Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til begge høringen i én uttalelse.

Finansdepartementet foreslår å implementere OECDs DPI-modell i norsk rett, mest mulig likt EUs DAC7-regelverk. Utredningen vurderer ikke grundig nok hvordan problemstillingen gjelder for norske digitale plattformer, eller hvilke alternative implementeringsmetoder som er aktuelle.

Regelrådet påpeker spesielt at unntaket for små plattformer med omsetning under EUR 1 million burde vært vurdert. Videre savner vi en detaljert beskrivelse av berørt næringsliv. Manglende beskrivelse av berørt næringsliv gjør det vanskelig å vurdere de samlede økonomiske virkningene for norske aktører. Regelrådet stiller også spørsmålsteget ved hvorfor det sies at det er gjennomført en kost-nytteanalyse uten at den gjøres tilgjengelig i utredningen.

Departementet og direktoratet har ikke i tilstrekkelig grad gjort rede for at dette forslaget vil oppnå målene til en lavest mulig kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Den 16. november 2022 signerte Norge en multilateral kompetent-myndighetsavtale om å gjennomføre OECDs internasjonale standard for automatisk utveksling av opplysninger om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer, «Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy». Standarden er kjent som «Model Reporting Rules for Digital Platforms» (MRDP) eller «Digital Platform Information» (DPI).

Finansdepartementet hører forslag til nye regler i skatteforvaltningsloven om opplysningsplikt for digitale plattformer som formidler utleie av fast eiendom, utleie av transportmidler, salg av tjenester og salg av varer. Departementet foreslår en overordnet bestemmelse i skatteforvaltningsloven og at detaljene i opplysningsplikten mv. reguleres i skatteforvaltningsforskriften.

Forslag til forskriftsendringer er sendt på egen høring av Skattedirektoratet. Forslaget forutsetter at departementets forslag til lovendringer blir vedtatt av Stortinget. Detaljene i opplysningsplikten skal reguleres i forskrift. Opplysningspliktige plattformer skal gjennomføre bestemte tiltak for å identifisere selgerne og hvor de er skattemessig bosatt, såkalt selgergjennomgang. Det foreslås å forskriftsregulere digitale plattformers plikter knyttet til en slik gjennomgang.

Det foreslås at lov- og forskriftsendringene trer i kraft 1. januar 2026 og at første rapportering til skattemyndighetene skjer i 2027.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet uttaler seg fordi det er viktig at berørte næringer identifiseres og at de nasjonale tilpasningene av internasjonale regelverk, som OECDs DPI-modell og EUs DAC7-direktiv, blir grundig utredet. Det er viktig at norske bedrifter ikke påføres unødvendige kostnader eller administrative byrder som kan svekke deres konkurransevne internasjonalt.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Departementet og direktoratet beskriver problemstillingen og viser til hvordan OECD, EU og norske myndigheter alle har forskjellig regelverk som løser deler av problemet. Målet med mer effektiv rapportering, bedre datagrunnlag for myndighetene og større forutsigbarhet for aktørene er godt beskrevet. Regelrådet mener imidlertid at det er en svakhet at problemstillingen ikke er vurdert i en norsk kontekst. En vurdering av hvor aktuelt problemet er for norske aktører, med eksempler på norske digitale plattformer som rapporterer til ulike land etter ulike regler, hadde gjort det lettere å forstå de valgene som tas for implementering av reglene i norsk rett. Regelrådet mener at problem og mål samlet sett er godt utredet, men med svakheter i beskrivelsen av norske forhold.

3.2 Utredning av alternative tiltak

DPI-modellen inneholder en obligatorisk og en frivillig del. Norge har forpliktet seg til å innføre den obligatoriske delen av DPI-modellen i norsk rett. For den obligatoriske delen begrenser alternative tiltak seg til ulike varianter av hvordan implementeringen skal skje. Det er større handlingsrom når det gjelder den frivillige delen. Departementet og direktoratet argumenterer for at en innføring som er mest mulig like EUs DAC7-direktiv er det beste alternativet slik at rapporteringen blir lik uavhengig av hvilket regelverk du rapporterer etter. Departementet utreder kun dette alternativ til implementering. Mest mulig like regler fra OECD og EU kan være fornuftig og forenkende for norske aktører, men vi mener at utredningen burde inneholdt flere vurderinger av hvilke alternativer som er aktuelle.

Departementet og direktoratet burde undersøkt hvordan lignende land har tenkt å implementere DPI-modellen. Det hadde vært interessant å se hvilke vurderinger andre land har gjort, både EU-land og ikke-EU land.

DPI-modellen inneholder en mulighet for å unnta digitale plattformer som formidler aktiviteter for et samlet vederlag på under EUR 1 million fra opplysningsplikten. Dette unntaket er ment for at oppstartsbedrifter kan velge om de vil følge opplysningsplikten fra starten av eller ikke. Dette unntaket er ikke videreført i norsk rett. Regelrådet kan ikke se at departementet har begrunnet hvorfor unntaket ikke er tatt inn i norsk rett, eller utredet konsekvensene av dette. Slik Regelrådet forstår det er det en mulighet at DPI-modellen kan implementeres med dette unntaket samtidig som regelverket vil være harmonisert med EU-reglene. Muligheten for å ta med unntaket i norsk rett burde vært vurdert.

Regelrådet mener utredningen av alternative tiltak har svakheter.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet skriver at direktoratet har gjennomført en kartlegging av potensielt berørte og utarbeidet en liste med om lag 200 kandidater. Det antas at mellom 150 og 200 av disse vil bli berørt av forslagene. Det er positivt at denne kartleggingen er gjennomført, men departementet og direktoratet burde gitt en nærmere beskrivelse av berørt næringsliv.

Denne saken er såpass kompleks da det dreier seg om nasjonale regler, EU-regler og en internasjonal avtale Norge har knyttet seg til gjennom OECD. Digitale plattformer befinner seg på

internett og er grenseoverskridende. Det er ikke lett å se for seg hvordan de eksisterende reglene virker for norske plattformer i dag, og derfor er det også vanskelig å se for seg hvordan forslagene vil påvirke norske plattformer. Departementet og direktoratet har kategorisert virkningene på de som rapporterer til norske myndigheter i dag, de som rapporterer til EU-land og de som ikke rapporterer i det hele tatt. Det er en mangel i utredningen at de norske aktørene ikke er kategorisert på denne måten i beskrivelsen av de berørte.

Den manglende beskrivelsen av berørt næringsliv gjør det vanskelig å vurdere om det valgte alternativet med å implementere DPI-modellen mest mulig likt som EUs DAC7 da vi ikke vet hvor mange som allerede rapporterer etter DAC7 i dag. Det gjør det også vanskelig å vurdere hvilken effekt de ulike tiltakene kan ha for norsk næringsliv. Kvaliteten på beslutningsgrunnlaget, som utredningen skal være, ville vært styrket med en grundigere beskrivelse av berørt næringsliv.

[Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://www.regelradet.no/utredning-om-hvordan-beskrive-berort-naeringsliv)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene er kvalitativt beskrevet. Departementet beskriver hvordan opplysningsplikten vil påvirke ulike grupper av berørt næringsliv. Oppdelingen av virkningene på ulike grupper gir et godt bilde av hvordan virkningene kan fordele seg, og hvor store virkningene kan bli for hver enkelt gruppe. Siden beskrivelsen av berørt næringsliv mangler er det vanskelig for lesere av høringsnotatene å gjøre seg opp en mening om de samlede virkningene for næringslivet. Når vi ikke vet hvor mange norske plattformer som finnes i de ulike gruppene blir det vanskelig å si noe om de akkumulerte virkningene for norsk næringsliv

Det nevnes innledningsvis i kapittelet om virkninger at det er gjennomført en kost-nytteanalyse. Det påpekes at tallene er usikre, men det vises ikke til tallene som er brukt eller hvordan eventuell nytte og kostnader er fordelt. I vurderingen av virkningene for de skattepliktige, altså selgerne på plattformene, skrives det at det ikke er gjort en vurdering om besparelser eller nytte for den enkelte eller for samfunnet. Regelrådet mener det er bra at det er gjennomført en kost-nytteanalyse, men analysen burde vært inkludert i høringsnotatet. Hvilke tall som ble brukt, hvilke effekter man antar osv.

Forslaget kan også medføre konkurransevirkninger for næringslivet når plattformer som formidler tjenester mot vederlag blir rapporteringspliktig, mens plattformer som ikke behandler kontantstrømmen ikke blir omfattet av rapporteringsplikten. Departementet og direktoratet kunne gjort en vurdering av om dette vil ha virkninger for norske plattformer.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet og direktoratet foreslår overgangsordninger for plattformer som allerede rapporterer etter et gjeldende regelverk i dag. Det blir også foreslått at det skal være valgfritt å følge ny eller gammel ordning det første året, slik at plattformene får ekstra tid til å tilpasse seg. Videre skriver departementet/direktoratet det at det skal gjennomføres informasjonsmøter med berørte virksomheter frem mot ikrafttredelse. Regelrådet anser dette punktet som tilstrekkelig utredet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Som nevnt inneholder DPI-modellen finnes det et valgfritt unntak for plattformer som tjener mindre enn 1 million euro. Dette kunne ha vært en vesentlig forenkling for små bedrifter i Norge, som allerede bruker betydelige ressurser på arbeid med å overholde regelverk. Regelrådet påpeker derfor at dette unntaket burde vært vurdert nøye, da det kan bidra til å gjøre reglene mer proporsjonale og fleksible uten å svekke formålet med rapporteringen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet om berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen. Det er en fordel å involvere berørt næringsliv i utredningsprosessen da disse kan gi nyttige innspill som øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder i hovedsak forenklinger for skattemyndighetene. For næringslivet inneholder forslaget for det meste nye byrder.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Slik Regelrådet forstår det vil plattformer som bidrar til sirkulær økonomi ved å muliggjøre salg, kjøp og leie av brukte ting omfattes av den nye rapporteringsplikten. Slike plattformer har ofte et stort antall brukere som tjener begrensede summer på salg. På bruksalg er det normalt ikke skatteplikt så lenge varen selges med tap. Det er videre en vanlig løsning at betaling går gjennom plattformene, og det gir bedre sikkerhet for brukerne av plattformene. Plattformene tjener ofte penger på betalingsformidlingen. Slik vi oppfatter det må slike plattformer holde oversikt over alt salg som går gjennom plattformen for å identifisere mulige rapporteringspliktige. Det er viktig for det grønne skriftet at tjenester som bidrar til sirkulær økonomi ikke pålegges unødvendige byrder. Regelverket bør heller ikke gjøre det mindre lønnsomt å benytte sikre betalingsløsninger som er til fordel for forbrukere. Regelrådet mener disse momentene burde vært nærmere vurdert i utredningen.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet vil påpeke viktigheten av å evaluere eventuelle endringer noen år etter ikrafttredelse for å sikre at forslagene oppnår ønsket effekt og for å kunne justere tiltakene ved behov. En grundig evaluering kan bidra til å identifisere både positive og negative konsekvenser av reglene.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Forslaget vil medføre økte kostnader for næringslivet, da det foreslås å innføre nye rapporteringskrav. Hvor stor kostnaden blir, avhenger av hva bedriftene allerede rapporterer i dag. Departementet og direktoratet har ikke klargjort hvor mange som vil bli påført høye kostnader, og det er derfor usikkert hvor stor den samlede kostnaden for norsk næringsliv vil bli. Videre mener Regelrådet at det ikke er tilstrekkelig utredet om små plattformer og oppstartsselskaper bør få unntak fra rapporteringsplikten. Regelrådet konkluderer derfor med at forslaget ikke er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.