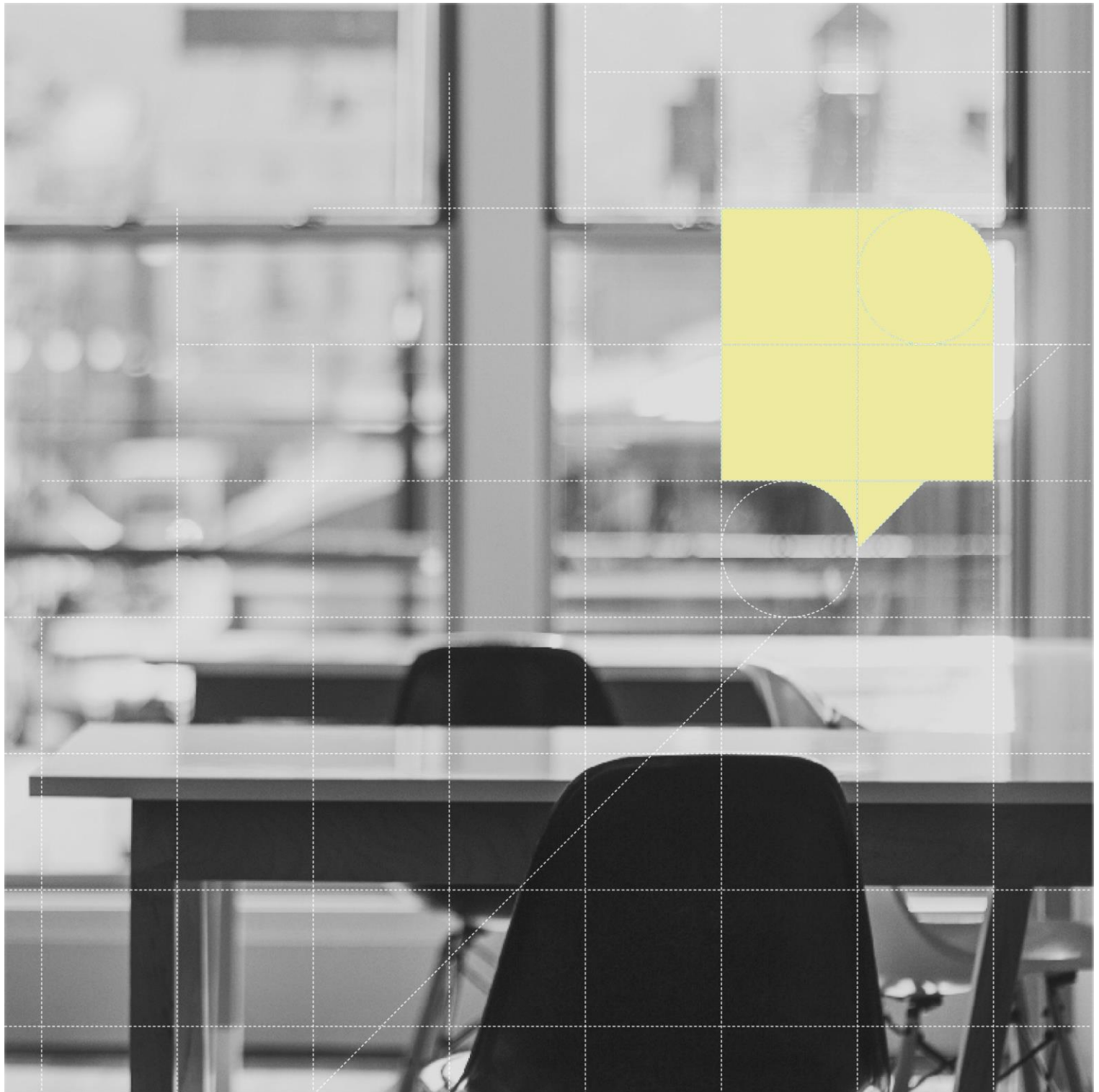


Regelrådets uttalelse

Om: **Merverdiavgift ved grensekryssende handel med fjernleverbare tjenester**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:

25/2000

Vår ref.:

2025/91

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

21.05.2025

Uttalelse

Om: **Merverdiavgift ved grensekryssende handel med fjernleverbare tjenester**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Finansdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i merverdiavgiftsloven ved grensekryssende handel med fjernleverbare tjenester.

Regelrådet mener departementet gir en grundig beskrivelse av problemet som skal løses og målet forslaget skal oppnå. Forslaget fremstår som målrettet og i tråd med internasjonal utvikling, og kan etter vår vurdering oppnå formålet til en relativt sett lav kostnad for næringslivet, gitt at departementets anslag om at de økte administrative kostnadene i stor grad faller på store selskaper.

Regelrådet savner en mer konkret identifisering av berørte og en beskrivelse av dem. Omfanget av problemet og de mulige virkningene for forslaget er lettere å forstå hvis det er tydeligere hvem som blir berørt og hva som karakteriserer dette næringslivet. Virkningene er overordnet beskrevet og kunne med fordel vært ytterligere utredet, spesielt de praktiske utfordringer for næringslivet.

Etter Regelrådets vurdering burde utredningen i større grad belyst konkret hvilke transaksjoner som faktisk blir berørt, ikke bare hvilke næringer som omfattes på aggregert nivå. En slik konkretisering er viktig for å forstå rekkevidden av tiltaket.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Just Hjalmar Johansen
fungerende leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Departementet foreslår en utvidelse av gjeldende bestemmelse i merverdiavgiftsloven § 3-30 annet ledd, som gjelder omvendt avgiftsplikt. Det foreslås at det i større grad skal beregnes merverdiavgift i Norge på tjenester som faktisk er til bruk i merverdiavgiftsområdet, selv om kjøper formelt hører hjemme i utlandet. Dette skal skje uavhengig av om tjenesten leveres til en utenlandsk enhet innen samme konsern eller juridiske enhet. For å unngå dobbeltbeskatning videreføres det et unntak dersom det kan dokumenteres at mva. allerede er betalt i en annen jurisdiksjon.

Det foreslås fradragsrett for fjernleverbare tjenester som er til bruk utenfor merverdiavgiftsområdet, for å sikre symmetri i regelverket og unngå endelig avgiftsbelastning ved eksportrettet virksomhet. Det foreslås også en særregel for visse tilfeller hvor avgiftsplikt kunne blitt omgått, blant annet ved bruk av fellesregistrering.

I tillegg foreslås det en ny bestemmelse i § 3-30a om mva-plikt for utenlandske finansielle virksomheter som driver grensekryssende salg og formidling av finansielle tjenester til mottakere i Norge. Departementet har ikke foreslått dato for ikrafttredelse for dette forslaget. Grunnen til det er at det må avklares om forslaget er i tråd med EØS-avtalen.

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 har valgt å uttale seg til saken fordi forslaget berører virksomheter på tvers av flere bransjer som opererer i markeder for finans og teknologi. Skattereglene kan påvirke aktørenes økonomiske atferd på måter som kan lede til samfunnsøkonomisk tap. Hensynet til effektivitet taler for at skattesystemet utformes med så lave samfunnsøkonomiske kostnader som mulig, derfor er det viktig at endringer i disse reglene er grundig utredet.

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

Regelrådet vurderer at beskrivelsen av problemstillingen og målet med forslaget er tilstrekkelig utredet. Problemstillingen fremstår som reell og klart formulert. Det pekes særlig på at multinasjonale selskaper med enheter i flere land kan oppnå avgiftsfrihet for tjenester som reelt sett brukes i Norge. Dette fører til konkurransevridning og mulig svekkelse av skattegrunnlaget.

Departementet anslår på usikkert grunnlag at problemet medfører et provenytnap på 800 millioner kroner i dag, men gir ingen videre beskrivelse av problemets omfang og karakter. Departementet kunne også synliggjort effektiviseringsgevinstene av mer balansert konkurranse.

Målet med forslaget – å sikre nøytral avgiftsbehandling, hindre avgiftslekkasje og tilpasse regelverket til internasjonal praksis – er klart formulert og i samsvar med utfordringene som er beskrevet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Utredningen av alternative tiltak fremstår som grundig og velbegrunnet. Regelrådet vurderer det som positivt at departementet har sett til erfaringer fra andre sammenlignbare land for å finne løsninger på tilsvarende utfordringer. Gjennomgangen av OECDs retningslinjer for skattlegging av fjernleverbare tjenester er grundig og innsiktene fra disse internasjonale sammenligningene overføres greit til en norsk kontekst. Videre fremstår beskrivelsen av både fordelingsmetoden og en-enhet-metoden som grundig.

Regelrådet mener imidlertid at departementet kunne utredet kostnadene og eventuelt nytten ved de ulike metodene, slik at man kunne vurdere metodene opp mot hverandre i et kost-nytte-perspektiv.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet vurderer at departementet i hovedsak har identifisert hvilke næringer som vil bli berørt av forslaget. Beskrivelsen av hvordan «Multi Location Entities – MLE» opererer og fordeler innkjøp på tvers av landegrenser er tydelig forklart. Det beskrives også at det næringsliv som tilbyr avgiftsunntatte tjenester, som for eksempel finansielle tjenester, forslaget i hovedsak gjelder for. Samlet gir dette et bilde av hvem som berøres av forslagene.

Regelrådet savner en mer konkret identifisering av berørte og en beskrivelse av dem. Omfanget av problemet og de mulige virkningene for forslaget er lettere å forstå hvis det er tydeligere hvem som blir berørt og hva som karakteriserer dette næringslivet.

Etter Regelrådets vurdering burde utredningen i større grad belyst konkret hvilke transaksjoner som faktisk blir berørt, ikke bare hvilke næringer som omfattes på aggregert nivå. En slik konkretisering er viktig for å forstå rekkevidden av tiltaket og hvilke aktører som bør involveres i videre dialog.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet vurderer at departementet har overordnet beskrevet både de positive og negative virkningene for næringslivet. På den positive siden vises det til økt avgiftsmessig likebehandling, sterkere avgrensning i regelverket som vil gjøre det enklere å tolke reglene og utvidet rett til avskrivning av mva. De negative virkningene er beskrevet og departementet antar at de administrative byrdene vil være håndterbare av de berørte virksomhetene.

Etter Regelrådets syn gir beskrivelsene en god kvalitativ oversikt over konsekvensene, men uten tallfesting er det vanskelig å vurdere tiltakets reelle økonomiske og administrative belastning for næringslivet. Regelrådet mener også at departementet kunne sett nærmere på den praktiske gjennomføringen av skattereglene. En nærmere vurdering av problemer som kan oppstå rundt fastsettingen av beregningsgrunnlaget for merverdiavgift.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet redegjør i liten grad for hva som må være på plass for at forslaget skal fungere i praksis. Vi savner en vurdering av behovet for veiledning, systemtilpasninger, overgangsordninger eller hvordan myndighetene skal følge opp etterlevelsen. Når så mange virksomheter blir berørt, og regelverket er teknisk, burde gjennomføringsforutsetningene vært belyst.

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 bestep praksis 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.

Departementet identifiserer de direkte berørte som store selskaper som opererer i flere land. Regelrådet vil imidlertid påpeke at markedet for finansiell teknologi også inkluderer mange små og nylig oppstartede selskaper. Departementet kunne med fordel nevnt deres rolle i det hele og hvordan de eventuelt berøres.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Høringsnotatet inneholder ingen informasjon om at berørt næringsliv har vært involvert i utredningen. Dialog med berørt næringsliv er viktig for å sikre at beslutningene baseres på praktisk innsikt og realistiske vurderinger av utfordringene aktørene står overfor.

4.3 Forenkling for næringslivet

Departementet skriver at de av forenklingshensyn foreslår at selskapene kan velge å beregne mva. av hele verdien på en internoverføring. Regelrådet mener det er positivt at departementet har forsøkt å gjøre reglene enkle og gjennomførbare, selv om vi savner en vurdering av hvordan dette faktisk vil fungere.

4.4 Rapporteringsbyrder

Forslaget innebærer nye og utvidede rapporteringsplikter for næringslivet gjennom bruk av omvendt avgiftsplikt. Dette gjelder også for aktører med delt virksomhet eller konsernstruktur,

som må fordele kostnader og avgiftsberegne etter faktisk bruk i Norge.

Departementet omtaler pliktene overordnet og antar at selskapene har god kontroll over verdiene som skal rapporteres. Regelrådet mener at departementet kunne utredet rapporteringsbyrden ytterligere.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Departementet sier ingenting om hvorvidt regelendringen skal evalueres i ettertid. Det fremgår ikke om man planlegger å følge opp effektene på avgiftsgrunnlaget, konkurransesituasjonen eller administrative kostnader for næringslivet. Når tiltaket kan få betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for mange virksomheter, bør det etter vår mening legges opp til en evaluering etter en viss innføringsperiode – både for å vurdere formålseffektivitet og for å fange opp eventuelle behov for justeringer.

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

Departementet argumenterer for at tiltaket vil bidra til økt nøytralitet i merverdiavgiftssystemet. Ved å utvide omvendt avgiftsplikt til å omfatte flere grensekryssende tjenestekjøp, reduserer man risikoen for at virksomheter får en avgiftsmessig fordel basert på konsernstruktur eller geografisk organisering. Dette styrker konkurransevilkårene og bidrar til et mer rettferdig marked.

Selv om forslaget medfører kostnader og administrative byrder for næringslivet, fremstår det ikke som unødvendig inngripende når man legger departementets overordnede anslag til grunn. Det rammer først og fremst aktører som i dag nyter godt av en utilsiktet fordel. Samlet sett vurderer vi at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Følgende rådsmedlemmer deltok i behandlingen av denne saken: Just Hjalmar Johansen, Bjørn Sjørgård, Malin Arve, Christine Lundberg Larsen og Finn Arnesen.