

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato: 08.05.2017
Deres dato: 07.02.2017
Vår referanse: A-273-44071
Deres referanse: 17/570

NoU 2017:4. Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer

NHO viser til Finansdepartementets høringsbrev av 7. februar 2017. Vi takker for muligheten til å gi innspill til NoU 2017:4.

Innledning

NHO er grunnleggende positiv til delingsøkonomien. Vi mener at utviklingen av delingsøkonomien gir større potensielle gevinster for samfunnet og enkeltmennesker enn den fører til mulige problemer. Bedre og enklere kobling mellom tilbud og etterspørsel, samt en bedre utnyttelse av ressurser og arbeidskraft, har alltid vært sterke drivere for økonomisk vekst og velferd.

Den teknologiske utviklingen knyttet til digitalisering og automatisering vil også kunne skape omveltninger i arbeidslivet som vil kunne utfordre og rukke ved den norske modellen. Vi tror imidlertid at innovative forretningsmodeller og teknologi, som delingsøkonomien representerer, vil bidra til verdiskaping og nye jobber og dermed til høy yrkesdeltakelse. Vi mener derfor at samfunnet bør tilrettelegge for denne utviklingen. Samtidig må vi finne gode løsninger på de utfordringene slike nye forretningsmodeller kan føre med seg.

Med bakgrunn i dette mener NHO at utgangspunktet bør være at enkelte av de eksisterende reguleringene for næringslivet bør lempes på snarere enn å prøve å regulere det nye på samme måte som vi har regulert det gamle – i alle fall der utviklingen viser at reguleringen blir en hemsko for partene og samfunnet. Samtidig må det stilles samme krav til aktørene i delingsøkonomien som til alle andre aktører om seriøsitet i arbeids- og næringslivet. Gamle og nye forretningsmodeller må kunne eksistere side om side.

For å kunne få en oversikt over omfang og utvikling i delingsøkonomien, bl.a. som grunnlag for eventuelle fremtidige reguleringer, mener NHO det er viktig at delingsplattformene leverer data til statistikkformål, og følgelig at SSB må få de nødvendige hjemler til dette formålet.

Innovasjon og konkurranse

NHO er enig i utvalgets vurderinger av de positive mulighetene delingsøkonomien representerer for konkurranse og innovasjon.

Delingsøkonomien gjør at ny aktører kan etablere seg i markedet. Lave inngangsbarrierer for etablering av selskaper, kombinert med reduserte transaksjonskostnader gir lav terskel

for deling av egne ressurser, som igjen fører til større markeder og mer konkurranse. Dette kommer forbrukerne og bedrifter til gode i form av lavere priser og utvidet tjenestetilbud. Delingsøkonomien bidrar også til økt produktivitet, fordi de ressursene vi har tilgjengelige i samfunnet blir brukt mest mulig effektivt og dermed til å frigjøre kapasitet som kan brukes til andre formål. Dette har også positive miljømessige effekter.

Selv om utvalget ikke drøftet deling mellom bedrifter (B2B), tror NHO at potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster særlig er stort når bedrifter begynner å ta i bruk delingsmodeller i stor skala. Ved å leie sparer bedrifter kostnader knyttet til vedlikehold, reparasjon, verdifall og andre faktorer. Det reduserer kostnader for den som leier, samtidig som det er en forretningsmulighet for den som har underutnyttede eller ubrukte ressurser å leie ut.

NHO tror videre det er et stort potensiale for å ta i bruk delingsmodeller i offentlig sektor, og at dette både vil kunne øke produktiviteten og gi bedre tjenester for brukeren.

Arbeidsliv

Delingsøkonomien inngår i en bredere utvikling knyttet til digitaliseringen av økonomien, hvor noen flere av de sysselsatte vil kunne få en løsere tilknytning til oppdragsgivere enn tidligere. Selv om denne økningen foreløpig er meget beskjeden i Norge, er det fortsatt viktig å slå fast at hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse. Høy yrkesdeltakelse, solide velferdsordninger og et velutviklet trepartssamarbeid er selve fundamentet i den norske modellen. Det er dette som har dannet mye av grunnlaget for høy verdiskaping og bidratt til at vi har et samfunn med små forskjeller.

For å lykkes med å skape et bærekraftig næringsliv og å opprettholde velferdsstaten, må vi ha muligheter for en viss fleksibilitet i for eksempel tilknytningsformer og arbeidstidsordninger. Vi må fremme – og ikke hemme – krefter som tar initiativ til verdiskaping og nødvendig omstilling, samtidig som samfunnet må ta vare på de som blir syke eller arbeidsledige.

NHOs hovedsyn

NHO har følgende hovedsyn når det gjelder arbeidslivet:

- At arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven må beholde dagens utforming. Dagens fleksibilitet i regelverket og muligheten for endringer i takt med utviklingen av arbeidslivet er svært viktig.
- At nye HMS-reguleringer ikke er nødvendig.
- At det ikke bør utformes et eget arbeidstidsregelverk.
- At det bør utredes nærmere om sysselsatte i og utenfor arbeidstakerforhold skal gis likere rettigheter etter folketrygden, forutsatt at det er samsvar mellom de ulike gruppernes innbetaling til fellesskapet.
- At hensynet til fri konkurranse bør veie tungt, og at det per i dag ikke er nødvendig med regler som åpner for inngåelse av kollektive avtaler for frilansere og selvstendig næringsdrivende.

Arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven

Reglene om inngåelse og opphør av arbeids-/oppdragskontrakter, retten til ferie, sykepenger, dagpenger, pensjon, og reglene om arbeidsgiveravgift og trygdeavgift avhenger av om en person må anses som arbeidstaker, frilanser eller selvstendig

næringsdrivende. På noen områder er forskjellene betydelige. Hvilke av disse som er omfattet av arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven vil dermed få stor betydning.

Spørsmålet er om delingsøkonomiens inntog begrunner en endring i dagens definisjon av arbeidstakerbegrepet. Dette gjelder både i tilknytning til om begrepet er tilstrekkelig klart utformet, og om det omfatter de gruppene av sysselsatte som det er ønskelig å gi vern etter arbeidsmiljøloven. Delingsøkonomiutvalgets flertall har drøftet dette spørsmålet og kommet til at begrepet bør beholde den definisjonen det har i dag. Dette synet og argumentasjonen bak støttes fullt ut av NHO.

Utvalgets mindretall mener at arbeidsmiljøloven bør gjelde dersom avtalen stiller krav om personlig arbeidsplikt, og at omfanget av arbeidsplikt og mulighet for selv å bestemme når arbeidet skal utføres ikke er avgjørende. LO har i sitt notat om samhandlingsøkonomien argumentert for dette¹. NHO er ikke enig i drøftelsene og konklusjonen her, og vil i det følgende begrunne dette synet.

I dag er definisjonen av hvem som er arbeidstaker i arbeidsmiljøloven § 1-8 (1) som følger:

«Med arbeidstaker menes i denne lov enhver som utfører arbeid i annens tjeneste.»

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven² er det listet opp en rekke kriterier som er relevante ved avgjørelsen av om en person skal regnes som arbeidstaker eller ikke. Listen er ikke uttømmende. Sentrale, relevante kriterier er personlig arbeidsplikt, plikt til å underordne seg arbeidsgivers styringsrett og at arbeidsgiver bærer risikoen for arbeidsresultatet. Høyesterett har imidlertid funnet at de tradisjonelle kriteriene slik de fremgår av forarbeidene ikke alltid gir noen sikker konklusjon, og dermed lagt avgjørende vekt på andre kriterier³. Høyesterett har videre presisert at begrepet er vidtrekkende og at det skal favne de personer som har behov for vern.

Hvorvidt en person er arbeidstaker skal således undergis en relevant og konkret helhetsvurdering av de reelle forhold. En person regnes nødvendigvis heller ikke som arbeidstaker i forhold til alle regelverk, fordi tolkningen skal knyttes opp mot den enkelte lov.

Departementet har vurdert fordelene og ulempene ved utformingen av arbeidstakerbegrepet i forarbeidene slik⁴:

«Det er ikke grunnlag for å si at gjeldende arbeidstakerbegrep har mistet sin relevans og bør endres. Begrepet har en fleksibilitet og elastisitet i forhold til utviklingen i arbeidslivet som departementet mener bør videreføres. Vekten av de ulike momentene i den helhetsvurderingen som skal foretas, er endret i takt med endringene i måten arbeidet utføres på. Arbeidstakerbegrepet byr i de fleste tilfeller heller ikke på store avgrensingsproblemer.»

¹ Se LOs Notat om samhandlingsøkonomien juni 2016 side 34, forslag til en ny lovtekst i form av et tillegg til arbeidsmiljøloven § 1-8 (1), definisjonen av arbeidstaker: «I vurderingen av om det foreligger et arbeidstakerforhold skal det særlig legges vekt på om det foreligger vernebehov som følge av personlig arbeidsplikt, styringsrett og om det er misforhold i avtalestyrken mellom partene. Omfanget av arbeidsplikt og om arbeidstaker selv kan bestemme når arbeidet skal utføres er ikke avgjørende for om det foreligger et arbeidstakerforhold».

² Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 73

³ Rt 2013 side 342

⁴ Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 74

Departementet peker altså på viktigheten av at arbeidstakerbegrepet sikrer tilstrekkelig fleksibilitet, og betydningen av at det til enhver tid kan tolkes i samsvar med samfunnsutviklingen. Dette kan bare skje dersom begrepet undergis en konkret helhetsvurdering hvor en rekke momenter etter en nærmere avgjørelse vil være relevante.

NHO er enig i departementets vurdering og konklusjon i forarbeidene slik det er gjengitt ovenfor, og kan ikke se at fremveksten av delingsøkonomien skulle tale for en endret oppfatning. Arbeidstakerbegrepet favner allerede i dag også deltakere i den såkalte delingsøkonomien, der hvor den sysselsatte er i en slik posisjon at han eller hun bør være vernet og omfattet. Gjeldende arbeidsmiljølov åpner for en tolkning av begrepet som er smidig, fleksibel og godt tilpasset endringer i arbeidslivet, også utfordringene som kan følge av delingsøkonomien.

En oppstilling av relevante kriterier i loven vil legge klare føringer på tolkningen. Slik kan man se for seg at sysselsatte som bør vernes og omfattes av arbeidstakerbegrepet faller utenfor, mens andre som reelt sett ikke har behov for, og heller ikke ønsker, beskyttelse som arbeidstaker vil falle innenfor. NHO viser også til flertallet i utvalget som peker på at enkelte arbeidsgivere kan gjøre forsøk på å omgå/unngå arbeidsgiveransvar dersom det trekkes opp konkrete momenter i selve lovbestemmelsen.

Omfanget av arbeidsplikten sier mye om behovet for vern, og dermed for om en person bør anses som arbeidstaker eller ikke. Det må kunne legges til grunn at en sysselsatt som for eksempel kjører for en transportformidler et par timer i uken, har langt mindre behov for arbeidsrettslig vern enn en som har dette som sitt fulltidsarbeid. En person med en begrenset arbeidsplikt, som kanskje har flere oppdragsgivere og ulike inntektskilder, vil stå i et helt annet underordnings- og avhengighetsforhold til den som formidler arbeidet, enn en som har dette som eneste sysselsetting og eneste inntektskilde. Etter gjeldende rett er det ved tolkningen åpnet for å ta hensyn til slike helt sentrale og relevante ulikheter. NHO mener det er viktig at omfanget av arbeidsplikten består som et viktig moment ved avgjørelsen av om en sysselsatt skal omfattes av arbeidsmiljølovens vern.

Dersom den sysselsatte selv bestemmer når arbeidet skal utføres, er det etter gjeldende rett et argument for at det ikke foreligger et arbeidstakerforhold. Det er gode grunner for å opprettholde rettstilstanden på dette punktet. En sysselsatt som selv bestemmer om og når han eller hun vil arbeide, har ikke det samme behovet for vern etter arbeidsmiljøloven som en arbeidstaker som er underlagt en inngått arbeidsavtale og arbeidsgivers styringsrett for så vidt gjelder hva, hvor og når arbeidet skal utføres.

Videre er det slik at eventuelle endringer i arbeidstakerdefinisjonen også vil kunne omfatte sysselsatte som ønsker og er motivert for å drive selvstendig næringsvirksomhet. Disse har kanskje valgt bort arbeidstakerrollen nettopp fordi de ikke vil være bundet av arbeidsmiljølovens regler som for mange kan oppfattes som mindre fleksible.

NHO mener at fordelene med fleksibilitet i regelverket og muligheten for endringer i takt med utviklingen av arbeidslivet er svært viktige. Enkelte ulemper knyttet til forutberegnelighet kan ikke veie opp for fordelene ved dagens fleksible og utviklingstilpassede bestemmelse. At delingsøkonomien eventuelt bidrar til uklarhet for flere sysselsatte knyttet til om de er omfattet av arbeidstakerbegrepet eller ikke, kan ikke i seg selv begrunne en endring av arbeidstakerdefinisjonen slik den er formulert i arbeidsmiljøloven i dag. Flertallet i utvalget viser til at det ikke er mulig å unngå tolkningsspørsmål i lovgivning som skal favne mange ulike forhold. NHO er enig i dette.

NHO er videre enig med utvalgets flertall i at det ikke bør innføres en ny kategori «arbeidstakere» som er tilknyttet et særskilt regelverk med mer begrenset vern. Som utvalget peker på, kan dette skape uønskede A-lag og B-lag i arbeidslivet. NHOs standpunkt er at arbeidstakerbegrepet i arbeidsmiljøloven bør beholde dagens utforming, og at det ikke er nødvendig å nedsette et lovutvalg for å se på arbeidsmiljølovens begrepsapparat.

HMS

HMS-regelverket i arbeidsmiljøloven kommer ikke til anvendelse for sysselsatte som ikke er arbeidstakere. Delingsøkonomiutvalget har vurdert hvorvidt det er noe særegent ved delingsøkonomien som gjør at nye HMS-reguleringer bør vurderes.

NHO er enig med flertallet i utvalget som ikke ønsker endring i HMS-regelverket i arbeidsmiljøloven. I den sammenheng er det av særlig betydning at plattformene gjerne mangler reell påvirkningsmulighet når det gjelder tilbyderens arbeidsmiljø.

Arbeidstid

Utvalget har enstemmig kommet til at det ikke bør etableres et rammeverk for arbeidstid for tjenestetilbydere i delingsøkonomien. NHO støtter dette, og viser til at selvstendig næringsdrivende og frilansere har stor innflytelse over egen arbeidshverdag ved at de selv kan bestemme når og om de vil arbeide. Situasjonen for disse likner arbeidstakere med ledende eller selvstendig stilling, som er unntatt fra de fleste reglene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven. Vernebehovet for disse gruppene av sysselsatte er ikke de samme som for de ordinære arbeidstakerne.

Videre ser NHO at det kan være vanskelig å etablere et arbeidstidsregelverk for personer som ikke er i noens tjeneste.

Trygderettigheter

Delingsøkonomiutvalget har sett på hvilke utfordringer delingsøkonomien medfører for rettighetene i arbeidslivet, bl.a. om frilansere og selvstendig næringsdrivende bør gis utvidede trygderettigheter, og eventuelt med hvilke rettigheter og plikter disse da bør tilbys.

Flertallet i delingsøkonomiutvalget mener at forskjellene i trygderettigheter mellom arbeidstakere på den ene siden, og selvstendig næringsdrivende og frilansere på den andre siden, er velbegrunnede og foreslår ingen endringer i reglene. Mindretallet mener at det bør utredes nærmere om det er behov for endringer i blant annet trygderettighetene for disse gruppene. NHO støtter mindretallets vurdering her, men med en noe annen begrunnelse.

NHO ser at en særlig utfordring ved vurderingen av eventuelle styrkede rettigheter til frilansere og selvstendig næringsdrivende, er at det dreier seg om en heterogen gruppe. I det følgende skal det nevnes kort enkelte sentrale ulikheter innad i gruppen⁵. Bare om lag halvparten av de selvstendig næringsdrivende har næringsinntekt som sin hovedinntekt. Videre er det slik at noen er selvstendig næringsdrivende i hele yrkeskarrieren, mens andre driver selvstendig næringsvirksomhet i perioder og har kanskje opptjente rettigheter fra arbeidstakerforhold. Mer enn halvparten driver selvstendig næringsvirksomhet på deltid. For enkelte vil selvstendig næringsvirksomhet være motivert

⁵Tallene i dette avsnittet er hentet fra Menonpublikasjon nr. 14 2016 side 8 (Rapporten er skrevet på oppdrag for NHO og er finansiert av NHOs Arbeidsmiljøfond)

av arbeidsledighet, andre er ivrige og dedikerte gründere. Det er dessuten slik at de selvstendig næringsdrivende, sammenliknet med de øvrige sysselsatte, er overrepresentert både blant dem med mest og dem med minst utdanning. I tillegg tjener noen av de selvstendig næringsdrivende svært godt, mens andre har en betydelig lavere inntekt. Gjennomsnittsinntekten var godt over en million kroner for lege- og advokattjenester, mens den var på under 400 000 kroner innenfor personlig tjenesteyting, renhold og kultur mv. Kunnskap om reglene og de økonomiske mulighetene til å tegne for eksempel tilleggstrygd for sykepengene eller frivillig yrkesskadetrygd- og forsikring, er antakelig svært ulik innad i gruppen frilansere/selvstendig næringsdrivende.

Det er altså ikke gitt at disse gruppene bør behandles likt i regelverket, og kanskje bør det utformes regler som i større grad tar hensyn til forskjellene innad i gruppene selvstendig næringsdrivende og frilansere.

Arbeidslivet er avhengig av fleksibilitet for å fungere på en god måte. Norske bedrifter må kunne benytte ulike arbeidsformer for å få dekket sine behov for arbeidskraft. Slik fleksibilitet vil føre til økt verdiskaping og flere arbeidsplasser. På den bakgrunn kan det være viktig å legge til rette for at flere kan drive selvstendig næringsvirksomhet eller annen næringsvirksomhet utenfor arbeidstakerforhold.

Dersom den enkelte opplever mindre risiko knyttet til svakere sosiale rettigheter, så vil dette antakelig få direkte konsekvenser for antall personer som ønsker å være sysselsatt utenfor arbeidstakerforhold. Den norske modellen må fornye seg for å bevare sin relevans, og det er positivt at flere velger å drive selvstendig næringsvirksomhet. Samtidig er det ønskelig at fast ansettelse i et arbeidstakerforhold skal være hovedregelen og den mest attraktive tilknytningsformen i arbeidslivet. Dette bør være det generelle utgangspunktet ved utformingen av regler som gir rettigheter til frilansere og selvstendig næringsdrivende.

For det tilfelle at reglene beholdes slik de er, så kan vi komme i en situasjon der en stor og økende gruppe sysselsatte blir stående med svakere sosiale rettigheter enn andre. Dette innebærer at de vil få et annet økonomisk sikkerhetsnett enn de ville hatt som arbeidstakere hvis de blir syke eller skadet på jobb eller uten oppdrag. Dette kan være ødeleggende for den enkelte, men også for samfunnet og fellesskapet, som for eksempel gjennom sosialtønad, vil bli belastet for at den enkelte ikke har sørget for tilstrekkelig økonomisk sikring. Det er ikke ønskelig at en stor gruppe personer blir stående utenfor fellesskapets plikter og rettigheter.

Dersom de selvstendig næringsdrivende og frilanserne skal få økte eller like rettigheter som arbeidstakerne etter folketrygdloven, er det viktig at det samtidig kommer på plass regler som sikrer at alle grupper bidrar til felleskassen. Selvstendig næringsdrivende betaler ikke arbeidsgiveravgift, men samtidig betaler de en noe høyere trygdeavgift⁶. Det bør være de totale innbetalingene til folketrygden fra de ulike gruppene, herunder også det som blir konsekvensene av skattereglene, som er avgjørende for vurderingen. Delingsøkonomien bør på generelt grunnlag medføre en oppmyking av eksisterende reguleringer, og en innføring av nye reguleringer eller avgifter er derfor ikke ønskelig. Et alternativ til dette kan være å øke allerede eksisterende avgifter, for eksempel å øke trygdeavgiften for selvstendig næringsdrivende.

⁶ Per 2016 er trygdeavgiften for selvstendig næringsdrivende på 11,4 prosent mot 8,2 for arbeidstakere

Det kan være grunn til å utforme reglene som gjelder rettighetene for de selvstendig næringsdrivende og frilanserne med utgangspunkt i gruppenes heterogene karakter. Reglene bør i tilfelle både ivareta dem i gruppene som har behov for det, samtidig som de ikke begrenser handlefriheten og valgmulighetene for de øvrige. Det er heller ikke gitt at endringene skal være like for frilansere og selvstendig næringsdrivende.

NHO mener at det bør vurderes om sysselsatte i og utenfor arbeidstakerforhold bør gis likere rettigheter etter folketrygden, forutsatt at det er samsvar mellom de ulike gruppenes innbetaling til fellesskapet. NHOs syn her er særlig knyttet til en situasjon hvor det i fremtiden vil kunne finnes en stor andel sysselsatte som ikke er omfattet arbeidstakerbegrepet og dermed rettighetene i folketrygdloven.

Rettigheter til pensjonssparing

Utvalget viser til at ordningen med skattefavorisert pensjonssparing for selvstendig næringsdrivende er til behandling i Finansdepartementet, og har derfor ikke gått nærmere inn i spørsmålene som dette reiser. NHO er enig i denne vurderingen, og har derfor ingen kommentarer til dette punktet nå.

Vi vil imidlertid peke på at eventuelle endringer i regelverket for selvstendig næringsdrivende også bør sees i sammenheng med eventuelle endringer i regelverket for individuell sparing. NHO mener det er behov for bedre rammer, og viser til regjeringserklæringen fra 2013 der ett av punktene var å stimulere til privat pensjonssparing. NHO har i den sammenheng blant annet vist til at et naturlig utgangspunkt kan være at den ansatte får adgang til å utnytte den maksimale lovbestemte rammen arbeidsgiver eventuelt ikke benytter for innbetaling til tjenstepensjon. Muligheten til å spare til fremtidig pensjon blir da lik uavhengig av nivået på bedriftens ordning.

Lønnsdannelse

Selvstendig næringsdrivende og frilansere er i liten grad organisert. Bare om lag 6 prosent av de selvstendig næringsdrivende er fagorganisert, mot nærmere 60 prosent av arbeidstakerne. Det finnes selvstendig næringsdrivende som er organisert som medlemmer i NHO, selv om antallet ikke er så stort. Ellers finnes de organiserte blant annet i Industri Energi og i Akademikerne. Selvstendig næringsdrivende er altså organisert både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Det som imidlertid kjennetegner situasjonen for disse gruppene, med helt særskilte unntak, er at fagorganiseringen ikke er knyttet til rettigheter og plikter etter en organisasjonsmessig tariffavtale. Organiseringen vil således bare omfatte politisk påvirkningsarbeid og medlemsfordeler knyttet til organisasjonen.

NHO ønsker et organisert arbeidsliv, og ser at en utvikling med mange flere frilansere og selvstendig næringsdrivende kan skape uønskede utfordringer for trepartssamarbeidet og for den nasjonale, samordnede lønnsdannelsen. Med for store grupper som ikke tilhører det kollektive fellesskapet i arbeidsmarkedet, vil lojaliteten til en slik modell kunne bli alvorlig utfordret ved at for store grupper i arbeidsmarkedet vil få avvikende lønnsutvikling.

NHO ser at de nye forretningsmodellene kan medføre en form for konkurranse som gir uønsket lavt inntektsnivå for enkelte deltakere i delingsøkonomien. Det finnes i dag ingen lovregler om minstelønn for sysselsatte. Dagens regler om tariffavtaler beskytter bare arbeidstakere i tariffbundne bedrifter og allmenngjøring av tariffavtalene rekker ikke lenger enn til arbeidstakere innenfor virkeområdet til allmenngjøringsforskriften.

På den annen side kan det å benytte de kjente virkemidlene; tariffavtaler og allmenngjøring, for grupper av selvstendige næringsdrivende medføre en kollektiv regulering av prisene i et marked som kan være uheldig. Om en skulle tillate kollektiv opptreden for visse grupper i delingsøkonomien vil det oppstå vanskelige grensedragninger. NHO støtter derfor mindretallet i utvalget som ønsker en bredere gjennomgang av hvilke løsninger som best kan løse utfordringene for de gruppene for inntektsnivået er for lavt, samtidig som hensynet til konkurranse ivaretas.

Enkeltmarkeder

Drosjemarkedet

NHO stiller seg bak flertallets vurderinger når det gjelder drosjemarkedet. NHO er derfor positive til at Samferdselsdepartementet i høringen om endring av yrkestransportloven åpner for å tillate flere former for formidling av drosjetjenester, slik at løyvehaveren selv kan velge markedskanal. Dette vil bedre sentralenes mulighet for å utvikle sine tilbud i henhold til forretningsmessige prinsipper, bidra til økt fleksibilitet og frihet for hele drosjenæringen, og dermed til en bedre markedsmessig tilpasset persontransporttjeneste.

NHO mener Samferdselsdepartementet også burde benyttet lovforslaget til å oppheve kravet om at antall drosjeløyver skal være behovsprøvd, jf også forslaget til delingsøkonomiutvalget. Det er i dag betydelige etableringsbarrierer i drosjemarkedet, noe som henger sammen med behovsprøvingen av drosjeløyvene. NHO mener en politisk behovsprøving ikke er tilpasset svingningene i markedet, noe som fører til et lite fleksibelt drosjemarked og samfunnsøkonomiske kostnader.

Et alternativ til å oppheve behovsprøvingen for hele landet, kan – dersom utviklingen tilsier det og dersom det er i henhold til EØS-regelverket - være å innføre en differensiert regulering der man opphever kravet om behovsprøving av drosjeløyver i de store byene/tettbygde strøk. Kombinasjonen av behovsprøving av drosjeløyver og unntaket fra maksimalprisregulering i de store byene, fører både til at kapasitetsutnyttelsen og priskonkurransen blir for svak til ulempe for brukere av persontransport.

NHO viser også til ESAs grunngitte uttalelse av 25. mai 2016 som klart slår fast at behovsprøvingen strider mot EØS-avtalen. ESAs vurdering er at behovsprøving av løyver i tettbygde strøk ikke kan begrunnes i allmennhetens interesser ("public interest"), og at økonomiske argumenter alene ikke er tilstrekkelige argumenter for å bevare ordningen. I

forlengelsen av dette peker ESA på at en behovsprøving kan være nødvendig for å garantere et tilfredsstillende tilbud i distriktene ("rural areas"), der drosjer ofte kan være et uunnværlig transportmiddel.

NHO oppfatter ESAs grunngitte uttalelse som prinsipiell der forhold knyttet til konkurranse, fri etableringsrett og markedssvikt står sentralt. Det er derfor viktig at behovsprøvingen oppheves, og i tillegg at regelverk ikke endres på en slik måte at etableringshindringene de facto innbakes i andre krav eller regler.

Overnattingsmarkedet

NHO stiller seg som nevnt innledningsvis bak utvalgets forslag om at plattformene må pålegges en plikt til å levere tall over omfanget av økonomien til skattemyndighetene og overnattingstall til SSB. Norske myndigheter bør sette dette som et krav til norske og internasjonale plattformsselskaper. Dette for å forhindre en utvikling med store "skattefrie hoteller" uten fast ansatte og lokale arbeidsplasser - som fører til avvikling av tradisjonelle aktører som både betaler skatt, forholder seg til tilsyn og følger fremforhandlede tariffavtaler. Dette er en urimelig konkurransevridning. Vi må ikke stille oss i en slik situasjon at det er skatteunndragelsene, og ikke teknologien, som forårsaker veksten.

NHO er videre enig med utvalgets vurderinger i at delingsøkonomien i liten grad utfordrer relevant regelverk knyttet til privat korttidsutleie, og at det i dagens situasjon heller ikke er nødvendig å innføre utleiebegrensende tiltak av boligpolitiske hensyn.

Skatt og merverdiavgift

Skatt

Utgangspunktet for utvalgets vurdering av skattespørsmål er at like aktiviteter og inntekter bør skattlegges tilsvarende og at det ville være uheldig å etablere særregler som er ment å fange opp delingsøkonomien spesielt. NHO er enig i dette utgangspunktet.

En aktivitet kan enten være helt skattefri, skattepliktig som inntekt vunnet ved kapital (for eksempel utleie av en gjenstand) eller arbeid (for eksempel vask av hus), eller skattepliktig som inntekt vunnet ved virksomhet. Typisk for delingsøkonomien er at det ofte dreier seg om inntekter som er skattefrie fordi de ligger under visse beløpsgrenser. Disse grensene er grundig vurdert og vedtatt fordi lovgiver har ment at det er hensiktsmessig. Som regel er det enkelhet og administrative hensyn som begrunner fritakene. Det gjelder for eksempel det vi kaller frikortgrensen som gjør at studenter og andre uten annen inntekt kan tjene under 55 000 kroner i året uten å betale skatter eller trygdeavgifter. Det samme gjelder unntakene for utleie av egen bolig og fritidsbolig, og det generelle fritaket for inntekter fra separate småjobber (1000/6000 kroner). Utvalget reiser spørsmål om omfanget av slike småjobber og aktiviteter innenfor skattefritakene samlet sett kan bli så stort at det i seg selv gjør det nødvendig å revurdere skattefriheten. NHO deler ikke uten videre dette synspunktet.

Når det gjelder grensen for når en aktivitet er å anse som (nærings)virksomhet, så er vi enig i at den kan være vanskelig å trekke. Det kan også være kompliserende å forstå reglene fordi en aktivitet i teorien ofte vil være skattepliktig både som inntekt vunnet ved kapital (utleie) eller arbeid (utførelse av en tjeneste). Det er med andre ord ikke slik at en aktivitet er skattefri selv om omfanget ikke er så stort at det er å anse som virksomhet. NHO mener det kan være gode grunner til å gjøre en skattemessig gjennomgang for flere av områdene innenfor delingsøkonomien. Vi mener imidlertid at det må skje i en

skattefaglig sammenheng, ikke som en fragmentert del av en konkurransemessig gjennomgang av ulike problemstillinger innenfor delingsøkonomien.

Utvalget foreslår konkret at Skatteetaten vedlikeholder og utvikler veiledninger som klargjør regelverket om skatt og avgift som berører aktører i delingsøkonomien. NHO støtter dette forslaget.

Utvalget peker på at den digitale teknologien bør utnyttes både for innberetning, kontroll og veiledning. Det foreslås ikke konkrete tiltak, men at Skatteetaten bør ha dialog med aktørene i delingsøkonomien og at de digitale løsningene bør være åpne for alle aktuelle brukere. NHO deler utvalgets vurderinger også på dette punktet.

Utvalget foreslår at det innføres en opplysningsplikt for den som formidler utleie eller betalte tjenester over digitale plattformer. I første omgang vil det være aktuelt for bransjer der delingsøkonomien har et visst omfang og tradisjonelle formidlere har en tilsvarende opplysningsplikt. NHO støtter dette forslaget. Vi oppfordrer også til økt samarbeid mellom de nordiske landene for å få på plass en rapporteringsplikt for de internasjonale plattformsselskapene.

Utvalget foreslår at det vurderes en forenklet skattebehandling av småinntekter fra tjenester, som omfatter tjenesteytelser som ellers ikke kommer til beskatning. Dette er en type endringer som etter NHOs syn bør skje i en større gjennomgang av skattereglene. En forenklet behandling er i utgangspunktet positivt, men ikke uten videre innføring av skatteplikt for inntekter som etter dagens regler er skattefrie.

Utvalget foreslår også å revidere den avgiftsmessige behandlingen av personbiler som benyttes yrkesmessig, som en konsekvens av forslaget om å oppheve løyveplikten for å drive persontransport. NHO er enig i dette.

Et flertall i utvalget foreslår å avgrense skattefritaket for utleie av egen bolig til langtidsutleie. Korttidsutleie av egen bolig vil dermed bli skattepliktig som kapitalinntekt. Et mindretall slutter seg ikke til dette forslaget. Mindretallet mener endringer i boligbeskatningen bør vurderes som en helhet, og at en særregel vil skape nye avgrensninger og økte administrative kostnader både for skattyterne og Skatteetaten. NHO er enig i mindretallets vurderinger og standpunkt.

Merverdiavgift

NHO støtter utvalgets vurderinger rundt merverdiavgift, men vi mener at utvalget under spørsmålet om heving eller opprettholdelse av gjeldende beløpsgrense for registrering i Merverdiavgiftsregisteret (NHO er i likhet med utvalgets flertall uenig i forslaget om å heve beløpsgrensen), også burde drøftet muligheten for å fjerne grensen som i Storbritannia og som inntil nylig i Sverige.

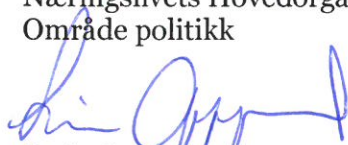
Fordelen med mulig registrering fra oppstart, er at registreringen kunne knyttes til en dokumentert egenrevisning av virksomhetsbegrepet fra den som starter virksomheten. Dette vil forutsigbarhet og forenkling både for de næringsdrivende og skatteetaten. Slik ordningen praktiseres i dag, består den avgiftsmessige næringsvurderingen i hovedsak av et utfylt RF-skjema vedlagt faktura med dokumentert omsetning over kr 50 000.

En annen fordel ved MVA-registrering fra oppstart, er at ordningen med forhåndsregistrering i MVA-registeret kan oppheves. Denne ordningen fungerer ikke

tilfredsstillende i dag, blant annet innebærer en praksis med tilbakeføring av all fradragført inngående merverdiavgift ved etterfølgende sletting (for eksempel om virksomheten likevel ikke kommer i gang som forutsatt), en betydelig usikkerhet og risiko for oppstartvirksomheter med langt utviklingsløp og store investeringer.

Dersom departementet ønsker, stiller NHO gjerne opp for å utdype innspillene.

Med vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Område politikk



Svein Oppegaard
Direktør