



Skatteetaten

Elektronisk rapportering

**Plikt til å levere selvangivelsen mv for
næringsdrivende elektronisk**

**Opphevelse av adgangen til å levere
merverdiavgiftsoppgaven på papir**

Skattedirektoratet 19. mars 2015

Innholdsfortegnelse

1	Innledning og sammendrag	3
2	Lovfesting av digital kommunikasjon som hovedregel.....	3
2.1	Forholdet til eForvaltningsforskriften	3
3	Gjeldende regulering av selvangivelsesplikt for næringsdrivende.....	4
4	Gjeldende regulering av merverdiavgiftsoppgaven.....	5
5	Utviklingen av elektronisk rapportering.....	5
5.1	Merverdiavgiftsoppgaven.....	6
5.2	Selvangivelsen for næringsdrivende med vedlegg.....	8
5.3	Ny og forenklet elektronisk selvangivelse for næringsdrivende med enkle skattemessige forhold.....	10
5.4	Tilgang til internett.....	10
6	Hvorfor pliktig elektronisk levering?.....	11
6.1	Fordeler ved elektronisk rapportering	11
6.2	Statistisk sentralbyrå.....	11
7	Skattedirektoratets vurderinger og forslag	12
7.1	Omsetningsoppgaven for merverdiavgift.....	12
7.2	Selvangivelsen for næringsdrivende.....	12
7.3	Nærmere om hvilke skattytere som omfattes av forslaget	13
7.4	Nærmere om hvilke ligningsoppgaver som omfattes av forslaget	14
7.5	Sanksjon for manglende etterlevelse av plikten	14
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
9	Forslag til endring i lov og forskrift	16

1 Innledning og sammendrag

Skattedirektoratet legger med dette frem forslag om pliktig elektronisk levering av selvangivelse mv. for næringsdrivende og selskapsoppgave for deltakerlignede selskaper. Skattedirektoratet foreslår samtidig å oppheve adgangen til å dispensere fra kravet om elektronisk levering av omsetningsoppgaven.

Det er en politisk målsetting at kommunikasjon med forvaltningen skal være elektronisk. Etter endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften som trådte i kraft 7. februar 2014 er digital kommunikasjon hovedregelen innenfor forvaltningslovens virkeområde. Endringene innebærer at forvaltningen kan kommunisere digitalt med næringsdrivende, frivillige organisasjoner og øvrige enheter registrert i Enhetsregisteret uten å innhente samtykke. Digital kommunikasjon er også hovedregelen for kommunikasjon med innbyggere, men innbyggerne har rett til å reservere seg mot å få vedtak og andre viktige brev digitalt. Tilsvarende bestemmelser er gitt også for digital kommunikasjon med og i ligningsforvaltningen, ved at eLigningsforskriften gir eForvaltningsforskriften tilsvarende anvendelse etter ligningsloven.

Når offentlig forvaltning, herunder ligningsforvaltningen, nå kan kommunisere med de næringsdrivende digitalt, mener Skattedirektoratet at det er naturlig at de næringsdrivende også må levere sin selvangivelse og merverdiavgiftsoppgave elektronisk. Det vises til at merverdiavgiftsoppgaven allerede fra januar 2012 ble pliktig å levere elektronisk, men med adgang til å søke om unntak

Endringene foreslås innført med virkning for selvangivelser som skal leveres i 2016, dvs for inntektsåret 2015, samt for merverdiavgiftsoppgaver for 2016.

2 Lovfesting av digital kommunikasjon som hovedregel

Forvaltningsloven ble endret ved lov 14. juni 2013 nr. 42 for at kommunikasjon fra forvaltningen som hovedregel skal kunne skje elektronisk. I tillegg er også eForvaltningsforskriften endret. Endringene trådte i kraft 7. februar 2014.

Endringene innebærer at forvaltningen kan kommunisere elektronisk med borgere og virksomheter uten å innhente samtykke til dette. For virksomheter som er registrert i Enhetsregisteret er elektronisk kommunikasjon obligatorisk, mens borgere kan reservere seg. Endringene i forvaltningslovgivningen har ikke ført til at det foreligger noe krav til at borgere og virksomheter må kommunisere elektronisk *til* forvaltningen.

Forvaltningsloven og følgelig eForvaltningsforskriften gjelder ikke på ligningsområdet. For å legge bedre til rette for elektronisk kommunikasjon også på ligningsområdet er tilsvarende prinsipp regulert i forskrift om elektronisk kommunikasjon med ligningsmyndighetene (eLigningsforskriften) av 7. mai 2014.

2.1 Forholdet til eForvaltningsforskriften

Ved lovendring av 14. juni 2013 ble forvaltningsloven § 15 a endret. Lovendringen innebærer at forvaltningen har lov til å kommunisere elektronisk med andre og at alle som henvender seg til et forvaltningsorgan kan benytte elektronisk kommunikasjon dersom forvaltningsorganet har lagt til rette for dette. I Prop. 116 L (2012-2013) står det mer om bakgrunn for lovendringen, herunder:

"Forslaget tar sikte på å styrke forvaltningens adgang til å kommunisere elektronisk gjennom å oppheve dagens krav om først å måtte innhente et samtykke fra den enkelte mottaker. I stedet vil forvaltningen som hovedregel ha lov til å kommunisere elektronisk. Forvaltningsloven skal imidlertid åpne for at privatpersoner kan reservere seg mot elektronisk kommunikasjon og i stedet motta tradisjonell post fra forvaltningen".

Forvaltningslovens § 15 a tredje ledd bokstav c) innebærer at de næringsdrivende må akseptere å få informasjon fra myndighetene elektronisk, - de har ikke mulighet til å reservere seg mot dette etter forvaltningsloven § 15 a og forskrift gitt med hjemmel i denne (se eForvaltningsforskriften § 9.) Dermed kan det argumenteres med at siden næringsdrivende allerede har plikt til å motta informasjon elektronisk, så er det mindre byrdefullt å pålegge at kommunikasjon motsatt vei, i form av innrapportering til skattemyndighetene, også utelukkende skal skje elektronisk.

3 Gjeldende regulering av selvangivelsesplikt for næringsdrivende

Selvangivelsesplikten er fastsatt i ligningsloven § 4-2 og gjelder generelt for "den som har hatt formue eller inntekt som han er skattepliktig for her i landet etter annen bestemmelse enn § 10-13 i skatteloven".

For næringsdrivende er det fastsatt to selvangivelser:

- RF-1030 NB – selvangivelse for næringsdrivende mv., som brukes av personlige skattytere som ENK og deltakere i deltakerlignede selskaper (ANS mv.) og som ikke er pliktig til å utarbeide årsregnskap mv.
- RF-1028 – selvangivelse for aksjeselskap mv., som brukes av ulike former for upersonlige skattytere, som AS, verdipapirfond, samvirkeforetak mv.

I tillegg til at deltakernes selvangivelsesplikt omfatter virksomhet i deltakerlignede selskaper, skal også selskapet levere selskapsoppgave etter ligningsloven § 4-9. Pliktige vedlegg til selvangivelsen og selskapsoppgaven er fastsatt i ligningsloven § 4-4.

Etter ligningsloven § 4-2 nr. 6 kan departementet bestemme at næringsdrivende kan levere ligningsoppgavene elektronisk. Med ligningsoppgaver menes opplysninger som skal gis etter ligningsloven § 4-3 (selvangivelse), ligningsloven § 4-4 (vedlegg til selvangivelse) og ligningsloven § 4-9 (selskapsoppgave m.v.).

Selvangivelsen for lønnstakere og pensjonister er i prinsippet nesten lik selvangivelsen for personlige næringsdrivende, og har samme RF-nummer (RF-1030 LB). Begge er forhåndsutfylt med de samme grunnlagsdata. Forskjellen er at selvangivelsen for næringsdrivende har flere åpne poster for utfylling knyttet til næringsvirksomhet, ikke inneholder en foreløpig skatteberegning og er ikke omfattet av leveringsfritaket.

Hvem som skal levere selvangivelse som lønnstaker eller næringsdrivende reguleres i praksis av forskrift av 22. desember 2000 om forhåndsutfylt selvangivelse § 2 om leveringsfritak. Personer som på annet vis ikke er registrert som næringsdrivende vil i utgangspunktet anses som lønnstakere eller pensjonister. Ved denne vurderingen bygger Skatteetaten blant annet på opplysninger fra Brønnøysundregistrene. Dersom en lønnstager eller pensjonist ett år rapporterer næringsinntekt, vil vedkommende påfølgende år få tilsendt selvangivelse for næringsdrivende med plikt til å levere denne.

Nye næringsdrivende og personer som har registrert seg i enhetsregisteret i løpet av året, får tilsendt selvangivelse for næringsdrivende. Det samme gjelder personer som er registrert i merverdiavgiftsregisteret og deltakere i deltakerlignede selskap. Næringsdrivende skattytere med brutto driftsinntekt som ikke overstiger 50 000 kr, kan i mange tilfeller slippe å levere næringsoppgave. De som får selvangivelse for næringsdrivende kan ikke benytte seg av leveringsfritak, de får ikke foreløpig skatteberegning og får skatteoppgjøret tidligst i august.

4 Gjeldende regulering av merverdiavgiftsoppgaven

Merverdiavgiftsoppgaven ble fra januar 2012 pliktig å levere elektronisk, men med mulighet for å søke om dispensasjon. Adgang til å innlevere omsetningsoppgaven på papir kan gis for en periode på inntil 2 år av gangen, jf merverdiavgiftsforskriftens § 15-7-3 siste punktum. Bakgrunnen for dette fremgår i kap. 25.5.2 i Prop. 1 LS (2011-2012):

"Departementet mener det generelt bør legges opp til en liberal praksis for innvilgelse av søknad om å levere omsetningsoppgaven på papir. Søknader bør normalt innvilges dersom det ikke er klart at avgiftssubjektet har gode forutsetninger for å kunne levere oppgaven elektronisk. Samtidig bør fritak fra plikten til å levere elektronisk bare gis for en tidsbegrenset periode. En slik ordning vil bidra til at flere vil gå over til elektronisk levering når mulighetene for dette utvikler seg til det bedre. Utviklingen og bruk av elektroniske tjenester endres raskt. Bryet med å lage og behandle søknader om toårige fornyelser av tillatelse til papirlevering må anses marginalt. Departementet foreslår derfor å følge opp forslaget i høringen om at det kan søkes om å levere oppgaven på papir for to år av gangen...."

Det vises særlig til argumentet om at en tidsbegrenset dispensasjon for den enkelte virksomhet vil bidra til at flere vil gå over til elektronisk innlevering når mulighetene for dette utvikler seg og at utviklingen og bruk av elektroniske tjenester endres raskt.

5 Utviklingen av elektronisk rapportering

Elektronisk selvangivelse ble første gang utprøvd for inntektsåret 1997, da som en prøvedrift for levering av forhåndsutfylt selvangivelse for personlige skattytere. Prøveprosjektet ble utvidet i forbindelse med ligningen for inntektsåret 2000 hvor det ble åpnet for elektronisk levering av selvangivelse med alle pliktige vedlegg etter ligningsloven § 4-4 samt selskapsoppgave etter § 4-9. Ved lov av 15. desember 2000 nr. 92 ble det gitt regler for en permanent ordning, herunder hjemmel til å gi forskrift om elektronisk levering og elektronisk signatur.

I 2002 gikk Skatteetaten, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene sammen for å lage en internettportal for offentlig innrapportering. ALTINN portalen ble lansert i 4. desember 2003.

Merverdiavgiftsoppgaven ble fra januar 2012 pliktig å levere elektronisk, men med mulighet for å søke om dispensasjon. Andelen som leverer merverdiavgiftsoppgaven elektronisk gikk første året opp fra 93 % til 99 %.

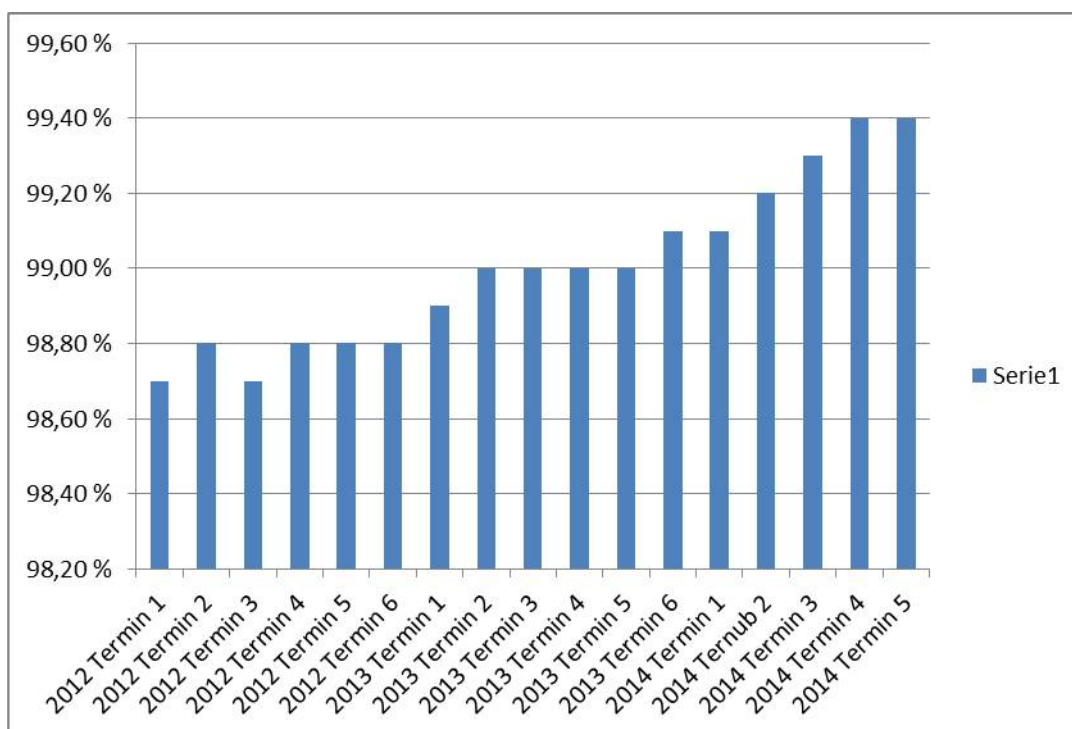
5.1 Merverdiavgiftsoppgaven

Antall næringsdrivende som innleverer omsetningsoppgaver på papir er stadig færre.

Pr. 5. termin 2014 leverte 99,4 % av de som har 2 mnd termin omsetningsoppgaven elektronisk. For årsterminpliktige er tilsvarende tall 98,4 % for 2013. (Pga innleveringsfristen foreligger det pr. idag ikke tall for 2014.) For primærnæringen er andelen elektronisk innlevering 97,8 % for 2013.

Pr. 5. termin 2014 var det kun 1 299 som innleverte på papir.

Diagrammet nedenfor viser den prosentvise utviklingen i andel omsetningsoppgaver som innleveres elektronisk. Diagrammet, som gjelder 2-månedlige terminer, viser en jevn økning.



Når det gjelder den geografiske fordelingen på virksomheter som fortsatt innleverer omsetningsoppgaven på papir, fremgår det av tabellen nedenfor pr. fylke. Tallene gjelder for 5. termin 2014. Tabellen over viser at Oslo, Akershus, Hordaland og Østfold ligger på "papir-toppen", jf tallene i kolonnen "Antall på papir".

Fylke	Antall papir	Altinn	% altinn
01 Østfold	101	12 335	99,2
02 Akershus	161	25 014	99,4
03 Oslo	271	34 321	99,2
04 Hedmark	54	7 868	99,3
05 Oppland	41	8 119	99,5
06 Buskerud	83	13 385	99,4
07 Vestfold	54	10 964	99,5
08 Telemark	52	7 434	99,3
09 Aust-Agder	30	4 861	99,4
10 Vest-Agder	62	7 739	99,2
11 Rogaland	84	17 321	99,5
12 Hordaland	104	18 410	99,4
14 Sogn og Fjordane	18	4 875	99,6
15 Møre og Romsdal	46	11 232	99,6
16 Sør-Trøndelag	44	10 982	99,6
17 Nord-Trøndelag	10	4 961	99,8
18 Nordland	41	8 807	99,5
19 Troms	30	5 845	99,5
20 Finnmark	13	2 931	99,6
Totalt	1 299	217 404	99,4

Når det gjelder antall innsendte papiroppgaver viser det seg at enheter registrert i byområder er størst representert. Dette er områder hvor det antas at internetdekningen er best. Tall fra samme periode som tabellen over viser at 41% av papiroppgavene fra virksomheter med to-månedlige terminer kommer fra Oslo, Akershus og Østfold. Tar man med følgende byområder: Drammen, Sandefjord, Larvik, Porsgrunn, Skien, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Ålesund, Trondheim, Tromsø, Kongsvinger, Hamar, Ringsaker, Lillehammer, Gjøvik, Ringerike, Lier, Kragerø, Grimstad, Arendal, Farsund, Mandal, Haugesund, Karmøy, Molde, Levanger, Rana og Alta viser statistikken at 70% av papiroppgavene sendes fra disse. Fortsatt er det mange tettsteder som ikke er tatt med i oppregningen nedenfor. Dermed gjenstår det svært få virksomheter som innleverer på papir og som ikke er i byområder og tettsteder. I Nord Trøndelag er det f.eks. bare 10 enheter som innleverer på papir, i Finnmark er det 13.

For årsterminpliktige ble det innlevert 946 omsetningsoppgaver på papir mot 59 059 elektronisk. Dette tilsvarer en innleveringsgrad på 98,4 % i elektronisk innrapportering (tall fra 2013). For primærnæringsoppgaver ble det innlevert 1 446 omsetningsoppgaver på papir mot 64 457 elektronisk. Dette tilsvarer en innleveringsgrad på 97,8 % i elektronisk innrapportering (tall fra 2013). Av ca 1000 virksomheter som har avvikende terminer (ukes, 14 dagers eller månedlig pga stor eksport) er det 100% elektronisk innrapportering.

Det er iverksatt ulike tiltak for å øke andelen elektronisk innlevering. Blant annet gjennomfører skattekontorene tiltak for å veilede de næringsdrivende til å levere elektronisk (ringer, brukerveiledning mv). Videre har skatteetaten fra 2014 gitt dispensasjon for kun ett år av gangen. Direktoratet antar imidlertid at det ikke blir 100 % elektronisk levering før dispensasjonsadgangen fjernes.

5.2 Selvangivelsen for næringsdrivende med vedlegg

Skatteetatens årsrapporter for perioden 2010 – 2013 viser at over 80 % av de næringsdrivende leverer ligningsoppgavene elektronisk. For inntektsåret 2013 var andelen elektronisk rapportering av selvangivelser fra næringslivet 84,5 %.

Fordeling elektronisk innlevering innenfor de ulike skattytergruppene:

	Antall	Andel
Deltagerliknede selskaper	18 749	76 %
Personlige næringsdrivende	309 938	83 %
Etterskuddspliktige selskaper	229 268	87 %

Tabellen under viser innrapportering av selvangivelse med vedlegg for inntektsåret 2012 og 2013 fordelt på papir, Altinn og sluttbrukersystem (årsoppgjørprogram og lignende som kommuniserer direkte med Skatteetaten).

Næringsoppgave 1	2013		2012	
Papir	40 739	11 %	47 592	13 %
Altinn portal	130 369	36 %	124 408	35 %
Sluttbrukersystem	187 218	52 %	187 295	52 %
Sum	358 326		359 295	
Næringsoppgave 2				
Papir	8 189	3 %	7 815	3 %
Altinn portal	11 018	4 %	9 370	4 %
Sluttbrukersystem	235 433	92 %	224 767	93 %
Sum	254 640		241 952	
DLS				
Papir	1 646	8 %	2 303	11 %
Altinn Portal	3 421	17 %	3 441	16 %
Sluttbrukersystem	14 973	75 %	15 477	73 %
Sum	20 040		21 221	

Gruppen "Næringsoppgave 1" omfatter næringsdrivende som ikke er årsregnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2.

Gruppen "Næringsoppgave 2" omfatter aksjeselskaper og andre foretak som har regnskapsplikt etter lov om årsregnskap av 17. juli 1998 nr. 56 (regnskapsloven) § 1-2 første ledd

Gruppen "DLS" omfatter selskaper som ikke er egne skattesubjekter, såkalte deltakerlignede selskaper.

5.3 Ny og forenklet elektronisk selvangivelse for næringsdrivende med enkle skattemessige forhold

Selvangivelsen for næringsdrivende er i dag bygget opp etter en skjemastruktur som er lik for alle næringsdrivende. Rapporteringsplikten innebærer utfylling av selvangivelsen med næringsoppgave, i tillegg til ett eller flere av ca. 40 ulike vedleggsskjema.

Skatteetaten arbeider for tiden med å utvikle bedre og enklere innrapporteringsordninger, bl.a. ny selvangivelse for næringsdrivende med relativt enkle skattemessige forhold. Den nye løsningen skal kunne benyttes av små aksjeselskaper og enkeltpersonforetak til å levere selvangivelsen for næringsvirksomheten og et utvalg skjemaer i forbindelse med denne.

Det er potensielt ca. 200 000 næringsdrivende som vil kunne bruke den forenklete selvangivelsen. Dette utgjør ca. en tredel av alle næringsdrivende. Den forenklete selvangivelsen skal tilpasses de digitale prosessene for regnskap og årsoppgjør. Med digital behandling og omgående tilbakemeldinger fra skatteetaten til de næringsdrivende vil den forenklete selvangivelsen både gi gevinst for de næringsdrivende som kan bruke den, og for etaten. En forenklet selvangivelse vil gi færre feil og raskere behandling. Den alternative selvangivelsen skal kunne benyttes ved rapporteringen for inntektsåret 2015.

5.4 Tilgang til internett

Når det gjelder spørsmålet om hvor utbredt tilgangen til internett er, må det tas i betraktning tilgang både gjennom bredbånd og mobilt bredbånd. Når det gjelder forholdet mellom tilgang til bredbånd og tilgang til internett ved bruk av mobilt bredbånd, så viser utviklingen at det er en økning i den gruppen som bare bruker mobilt bredbånd.

Statistisk Sentralbyrå skriver på sin hjemmeside:

"Totalt er det nå 8 prosent av husholdningene og av befolkningen i aldersgruppen 16-74 år som bare bruker mobilt bredbånd for tilknytning til Internett hjemme. Dette utgjør omtrent 310 000 personer, eller 170 000 husholdninger. Fra 2013 til 2014 er økningen i tallet på de som bare bruker mobilt bredbånd på omtrent 40 000 personer, eller 20 000 husholdninger. Hele økningen kommer fra bruk av mobiltelefoner. Denne økningen utgjør hovedårsaken til at det blir en svak vekst i samlet tilgang til bredbånd hos befolkningen, fra 91 til 92 prosent."

Når det gjelder vurdering av hvor mange som har tilgang til internett gjennom mobilt bredbånd, så viser direktoratet til tall over antall personer som holder til i områder hvor det er mobil dekning. I Post og teletilsynets rapport "Bredbånd i Norge 2014" omtales tilgang til mobildata:

*"PT har i rapporten også beregnet mobildekningen for 3G og 4G, fordelt pr. fylke ved utgangen av juni 2014. Beregningen omfatter tilgang til mobildata utendørs, men ikke taledekning. Befolkningsdekningen for 3G er 99 prosent og for 4G er den 83 prosent, når vi ser hele landet under ett. Arealdekningen er 66 prosent for 3G og 23 prosent for 4G. Det er store variasjoner fylkene imellom. Det foregår nå en betydelig utbygging av 4G. Det betyr at dekningsprosentene for 4G per dagens dato (30. oktober 2014) er høyere enn på måletidspunktet ved utgangen av juni 2014."*²

Det betyr at minst 99% av befolkningen pr. idag har tilgang til mobildata, selv om det enkelte steder kan variere ut fra hvor man befinner seg. I rapporten er det angitt at andelen varierer fra 100 prosent i seks fylker til 95 prosent og 93 prosent i henholdsvis Finnmark og Sogn og Fjordane, se rapportens kap. 3.3 figur 10. (Vær oppmerksom på at når det gjelder tilgang til mobildata fordelt på areal er tilgangen lavere.)

Basert på at den nye eForvaltningsforskriften innebærer at næringsdrivende har plikt til å motta informasjon fra offentlige virksomheter elektronisk og sammenholdt med den andelen som tilgang til internett mener direktoratet at man kan pålegge de næringsdrivende å innlevere omsetningsoppgaven elektronisk.

Forslaget om å oppheve adgangen til samtykke til innlevering av omsetningsoppgaven på papir omfatter oppgavene/ skjemaene Alminnelige omsetningsoppgave (RF-0002), Omsetningsoppgave for primærnæringen (RF-0004) og Omsetningsoppgave for omvendt avgiftsplikt (RF-0005).

6 Hvorfor pliktig elektronisk levering?

6.1 Fordeler ved elektronisk rapportering

Elektroniske tjenester gjør kommunikasjon mellom de næringsdrivende og det offentlige enklere og mindre ressurskrevende for begge parter. Elektronisk oppgaverapportering gir også forbedret datakvalitet, ved at man unngår feil ved overføring av data manuelt og muliggjør elektroniske kontroller som reduserer antall tilfeller med mangelfullt utfylt skjema og skjema med logiske feil. Økt kvalitet ved rapporteringen vil blant annet kunne medføre redusert behov for oppfølging overfor skattyter av blant annet formalfeil og logiske feil som det er lagt inn sperre på ved elektronisk levering.

Skattekontorene vil også få en besparelse i form av redusert tid til manuelt mottak, sortering og registrering av skjema.

6.2 Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) er det sentrale organ for innsamling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk. SSB benytter opplysninger fra ligningsmaterialet til blant annet inntektsstatistikk, strukturstatistikk og regnskapsstatistikk. Statistikken blir blant annet benyttet som grunnlag for evaluering av endringene i skattereglene, hvor Finansdepartementet er en viktig bruker.

For å holde oppgavebyrden på et minimum innhenter SSB alt som rapporteres elektronisk til skatteetaten gjennom uttrekk fra saksbehandlersystemet System for likning (SL). SSB har likevel fortsatt behov for å hente noen oppgaver på papirform for de selskapene som ikke rapporterer selvangivelsen elektronisk.. SSB henter også inn næringsoppgaver direkte fra foretak/næringsdrivende i forbindelse med strukturstatistikk. Slik særlig innhenting av papiroppgaver kan reduseres dersom oppgavene gjøres elektronisk tilgjengelige via skatteetaten.

7 Skattedirektoratets vurderinger og forslag

Som ledd i satsingsarbeidet på forenklinger i de senere år har det vært en generell omlegging til elektronisk rapportering og utvikling av gode elektroniske tjenester til næringslivet. Det arbeides systematisk med utviklingen av Altinn-portalen med sikte på å legge enda bedre til rette for elektronisk rapportering. Det arbeides også med hvordan fremtidens elektroniske skjema kan utformes, slik at det oppnås besparelser og forenklinger både for skattyterne og for etaten. Dagens elektroniske skjema er stort sett kopier av de tilsvarende papirskjema, med samme struktur og innhold som disse. Det er derfor et betydelig potensiale for forenklinger både for brukere og skatteetaten ved i enda større grad å utnytte teknologien og brukerorientere den elektroniske kommunikasjonen.

Endringene i forvaltningsloven som trådte i kraft 7. februar 2014 innebar en lovfesting av digital kommunikasjon som hovedregel. De næringsdrivende må akseptere å få informasjon fra myndighetene elektronisk, uten mulighet til å reservere seg. Vi kan ikke se at det foreligger forhold som tilsier at ikke alle næringsdrivende fra 2016 skal kunne levere omsetningsoppgaven elektronisk. Det er iverksatt ulike tiltak for å øke andelen elektronisk innlevering. Vi antar imidlertid at det ikke blir 100 % elektronisk levering før dispensasjonsadgangen fjernes.

I tråd med denne ønskede utviklingen, viser også erfaringstallene (jfr. tabellene ovenfor) at elektronisk levering er den klart dominerende og prefererte leveringsform. Skattedirektoratet mener at lovgivningen bør avspeile dette.

Skattedirektoratet foreslår på bakgrunn av ovennevnte at dispensasjonsadgangen til innlevering av omsetningsoppgaven for merverdiavgift på papir avvikes. Dette innebærer at merverdiavgiftslovens § 15-7 tredje ledd, tredje setning oppheves. Det samme gjelder § 15-7 fjerde ledd annen setning.

7.1 Omsetningsoppgaven for merverdiavgift

Forslaget om å oppheve adgangen til samtykke til innlevering av omsetningsoppgaven på papir omfatter oppgavene/ skjemaene Alminnelige omsetningsoppgave (RF-0002), Omsetningsoppgave for primærnæringen (RF-0004) og Omsetningsoppgave for omvendt avgiftsplikt (RF-0005).

I forbindelse med overføring av ansvaret for innførselsmerverdiavgiften fra tolletaten til skatteetaten, er det foreslått å innføre utsatt avregning for innførselsmerverdiavgift. Dersom det innføres regler om utsatt avregning må omsetningsoppgaven endres for å få poster som korresponderer med grunnlaget for det de avgiftspliktige næringsdrivende skal innberette. Dette gjelder både for å administrere merverdiavgiftssystemet og for å ivareta kontrollhensyn som oppstår som følge av utsatt avregning.

Det er imidlertid svært vanskelig å få inn mer informasjon i omsetningsoppgaven dersom det fortsatt skal være adgang til å innlevere omsetningsoppgaven på papir. Grunnen til dette er behov for endringer i datasystem og å administrere et mottak for en papiroppgave i et annet format enn idag, enten i form av et større format eller to-sidig format. Dette forsterker behovet for å fjerne adgangen til innlevering på papir.

7.2 Selvangivelsen for næringsdrivende

Ligningsloven behandler i dag elektronisk innlevering og papirbasert innlevering som likestilte leveringsformer. Utviklingen de senere år har vist at elektronisk levering er den klart dominerende og prefererte leveringsform. Skattedirektoratet mener at tiden er inne for at lovgivningen bør avspeile dette.

Som nevnt følger det av ligningsloven § 4-2 nr. 6 at departementet kan bestemme at næringsdrivende kan levere ligningsoppgavene elektronisk. Ettersom bestemmelsen er en "kan"-bestemmelse, hjemler den ikke noen adgang til å kreve elektronisk levering av ligningsoppgavene. For å innføre et krav om elektronisk levering er det derfor nødvendig med en lovendring. Skattedirektoratet foreslår derfor at ligningsloven § 4-2 nr. 6 endres slik at den fastslår at elektronisk levering av ligningsoppgaver er pliktig leveringsmåte for næringsdrivende. Endringene gjøres gjeldende for ligningsoppgaver fra og med 1. januar 2016, dvs for inntektåret 2015. Dette er sammenfallende i tid med når den nye selvangivelsen for næringsdrivende med enkle skattemessige forhold skal tas i bruk.

7.3 Nærmere om hvilke skattytere som omfattes av forslaget

Plikten til elektronisk levering foreslås innført for alle næringsdrivende som driver virksomhet, uavhengig av selskapsform. Virksomhet må som utgangspunkt forstås tilsvarende som i den materielle skattelovgivningen, se særlig skatteloven §§ 5-1 og 5-30. Som virksomhet anses selvstendig økonomisk aktivitet av en viss karakter og omfang, egnet til å gi overskudd og utøvet for den skattepliktiges egen regning og risiko. Det stilles ikke krav til at eieren av virksomheten personlig deltar aktivt i driften for at den skal anses som virksomhet.

Virksomhet må avgrenses mot ansettelsesforhold og annet arbeid for andre utenfor virksomhet (f.eks. enkeltstående og mer tilfeldige oppdrag), passiv kapitalavkastning, tilfeldig inntekt og ikke-økonomisk aktivitet.

En særskilt gruppe næringsdrivende som må vurderes nærmere er *personlig næringsdrivende*. Dette er personer som har en eller annen form for næringsvirksomhet fra personlig utøvet virksomhet. Denne gruppen er mangfoldig sammensatt og omfanget av næringsvirksomhet varierer sterkt. Enkelte av disse skattyterne vil nok kunne oppleve det som noe byrdefullt å måtte levere elektronisk. Særlig antas dette å gjelde næringsdrivende med så liten omsetning (driftsinntekter under kr 50.000) at de er fritatt for å levere næringsoppgave.

Skattedirektoratet mener imidlertid at utviklingen av nye og forbedrede elektroniske løsninger gjør det stadig lettere for denne gruppen skattytere å levere selvangivelsen elektronisk. Virksomheter med driftsinntekter under kr 50.000 har allerede en forenklet innlevering i Altinn. Denne er en forenklet versjon av næringsoppgaven hvor virksomhetene skal oppgi inntekter og kostnader. I tillegg kan de velge å legge ved skjemaene RF-1084 Avskrivning, RF-1219 Gevinst- og tapskonto og RF-1224 Personinntekt. Det er ca 12.000 – 13.000 næringsdrivende som benytter seg av denne innleveringsløsningen.

For næringsdrivende med enkle forhold, men med driftsinntekter på mer enn kr 50.000, utvikler Skatteetaten som nevnt for tiden en enklere selvangivelse. Denne skal kunne brukes fra 1. januar 2016. Også virksomheter med inntekter under kr 50.000 vil kunne velge å bruke den nye selvangivelsen.

Vi foreslår derfor at alle næringsdrivende, også personlige næringsdrivende, omfattes av plikten til elektronisk levering av selvangivelsen.

7.4 Nærmere om hvilke ligningsoppgaver som omfattes av forslaget

Det foreslås at plikten til elektronisk levering skal omfatte selvangivelse som nevnt i ligningsloven § 4-3, med vedlegg som nevnt i ligningsloven § 4-4.

Deltakelignede selskapers plikt til å levere selskapsoppgave etter ligningsloven § 4-9 har nær sammenheng med deltakernes selvangivelsesplikt. Det følger av ligningsloven § 4-9 nr. 2 at selskapsoppgaven ikke bare skal inneholde spesifisering av selskapets brutto formue og inntekt og fradragsposter, men også "andre opplysninger som har betydning for ligningen av deltakerne". Selskapets deltakeroppgave omfatter, i tillegg til opplysninger om andel netto formue og resultatandel, også opplysninger om individuelle fastsetninger og kommunefordeling. På denne bakgrunn foreslås det også at plikten til elektronisk levering skal omfatte selskapsoppgave fra deltakerlignede selskaper.

7.5 Sanksjon for manglende etterlevelse av plikten

En forutsetning for et effektivt skattesystem er at de skattepliktige overholder sine opplysningsplikter i et format som sikrer en effektiv håndtering, både for skattepliktige og skatteetaten. Det er dermed viktig med effektive reaksjoner og sanksjoner som sikrer dette. For skattemyndighetene er det overordnede målet å få inn alle opplysninger av betydning for korrekt fastsetting innen de fastsatte fristene. Etter vår oppfatning er derfor tvangsmulkt den reaksjonsformen som først bør forsøkes for å motivere til oppfyllelse. Bruk av tvangsmulkt vil også innebære at den opplysningspliktige kan unngå tvangsmulkten ved å levere det som pliktes innlevert, innen en nærmere angitt frist.

For å sikre at de næringsdrivende oppfyller plikten til å levere selvangivelsen og merverdiavgiftsoppgaven elektronisk, er det etter Skattedirektoratets syn nødvendig at plikten ledsages av en sanksjon ved manglende levering. Etter direktoratets oppfatning er ingen av dagens sanksjonsbestemmelser i ligningsloven kapittel 10 godt egnet for tilpasning til disse tilfellene. Når det gjelder merverdiavgiftsoppgaven har merverdiavgiftsloven § 21-2 andre ledd en bestemmelse om sanksjon når merverdiavgiftsloven leveres på papir. Det foreslås at denne bestemmelsen oppheves i og med at adgangen til å levere på papir nå foreslås fjernet .

Sanksjonsbestemmelsene når selvangivelsen og merverdiavgiftsoppgaven ikke leveres elektronisk bør i utgangspunktet medføre samme reaksjon. Ny skatteforvaltningslov har nylig vært på offentlig høring. Her er det foreslått en generell adgang til å ilegge skattepliktige tvangsmulkt ved manglende levering av opplysninger. Skattedirektoratet foreslår ingen særskilt regulering av sanksjonsbestemmelsen nå, men viser til at dette vil bli regulert i forbindelse med proposisjonen til ny skatteforvaltningslov.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Elektroniske tjenester gjør kommunikasjon mellom de næringsdrivende og det offentlige enklere og mindre ressurskrevende for begge parter. Elektroniske skjema legger godt til rette for økt kvalitet ved rapporteringen både gjennom automatiserte innsendingsprosesser, innebygde kontroller og automatisk overføring av tall mellom ulike skjema.

Det forventes at skattekontorene får en besparelse i form av redusert tid til manuelt mottak, sortering og registrering av papirskjema. I tillegg til redusert tidsbruk vil også elektronisk levering medføre økt kvalitet på opplysningene. Dette skyldes at feilkilder ved manuell føring av virksomhetens opplysninger i papirskjemaene og senere registrering ved skattekontorene blir borte. Dette vil gi et bedre grunnlag for fastsetting og kontroll, noe som vil øke kvaliteten i etatens etterarbeid.

Det koster Skatteetaten omlag 1,6 millioner kroner årlig å trykke, konvoluttere og sende ut selvangivelsen på papir til de ca 293.000 næringsdrivende som fortsatt mottar og sender inn selvangivelsen på papir. Dersom elektronisk levering blir pliktig for alle næringsdrivende sparer man anslagsvis det beløpet.

Elektronisk levering vil tilsvarende gi en tidsbesparende effekt for skattyter. Dette er knyttet til preutfylling, utfylling av skjema elektronisk og forbedret datakvalitet. Den næringsdrivende vil i økende grad kunne slippe å fylle inn de data som skatteetaten allerede har. Videre vil det bli mer korrekte skatteoppgjør, redusert antall klager og færre rettelser. Økt kvalitet ved rapporteringen vil blant annet kunne medføre redusert behov for oppfølging overfor skattyter av blant annet formalfeil og logiske feil som det er lagt inn sperre på ved elektronisk levering. De nye elektroniske løsningene vil gjøre det lettere for skattyter å levere elektronisk.

Skattedirektoratet antar at de som driver næring har tilgang til internett i dag, enten direkte eller via regnskapsfører eller andre rådgivere. Internettdekningen i Norge er nå nær 100 %. Dersom det forekommer næringsdrivende som ikke selv eller via sine rådgivere har tilgang til internett, kan man henvende seg til skattekontoret eller lokale servicekontor i de kommunene der man kan få hjelp til å levere selvangivelse og merverdiavgiftsoppgave elektronisk.

9 Forslag til endring i lov og forskrift

Utkast til endring i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven)

I lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltningen (ligningsloven) gjøres følgende endringer:

I

§ 4-2. Selvangivelsesplikt nr. 6 skal lyde:

6. *Næringsdrivende skal* levere ligningsoppgaver til ligningsmyndighetene elektronisk. Som ligningsoppgaver etter denne bestemmelse menes opplysninger som skal gis etter §§ 4-3, 4-4 og 4-9 nr. 1 første punktum. *Skattedirektoratet kan fastsette nærmere regler om slik levering, herunder vilkår for å avvise mangelfulle oppgaver.*

II

Endringene i I trer i kraft 1. januar 2016.

Utkast til ny forskrift til ligningsloven

Ny forskrift til ligningsloven foreslås med følgende tekst:

I

Forskrift av xxxxxx nr. xx om elektronisk oppgaveinnlevering for næringsdrivende

Fastsatt av Skattedirektoratet med hjemmel i ligningsloven § 4-2 nr. 6.

§ 1. Næringsdrivende

Med næringsdrivende i denne forskriften skal forstås personlige skattytere som ikke inngår i manntallet for forhånd utfylt selvangivelse fordi de driver næringsvirksomhet. I tillegg omfattes deltakerlignede selskaper og etterskuddspliktige skattytere (aksjeselskaper mv.).

§ 2. Hvilke oppgaver som omfattes

Ved elektronisk innlevering må selvangivelsen og alle pliktige vedlegg etter ligningsloven § 4-4 oversendes i elektronisk lesbar form. Deltakerlignede selskaper skal innlevere selskapsoppgave mv. etter ligningsloven § 4-9 i elektronisk lesbar form.

§ 3. Avvisning av mangelfulle oppgaver

Oppgaver med en eller flere av følgende mangler kan avvises av mottakssentralen eller stoppes ved innsending:

- a) manglende lesbarhet i mottakssystemet,
- b) avsender og/ eller oppgavepliktig lar seg ikke identifisere,
- c) formelle eller logiske feil ved utfylling av pliktige skjema,
- d) mangelfull utfylling av opplysninger i pliktige skjema eller
- e) oppgavesett som ikke inneholder alle pliktige skjema.

Oppgaver som er avvist av grunner som nevnt i første ledd anses som ikke levert.

II

Forskrift av 2. februar 2001 nr 104 om prøvedrift med elektronisk oppgaveinnlevering for næringsdrivende oppheves.

III

Endringene i I og II trer i kraft 1. januar 2016.

Utkast til endring i lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

I lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) gjøres følgende endringer:

I

§ 15-7 tredje ledd, tredje setning oppheves. Det samme gjelder § 15-7 fjerde ledd annen setning.

II

§ 21-2 annet ledd.¹ Forhøyet utgående merverdiavgift annet ledd oppheves.

III

Endringene i I og II trer i kraft 1. januar 2016.

Utkast til endring av forskrift til merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsforskriften)

I

Forskrift av 15. desember 2009 nr. 1540 om merverdiavgift (merverdiavgiftsforskriften)
§§ 15-7-3 og 15-7-4 oppheves.

II

Endringene i I trer i kraft 1. januar 2016.