



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Morten Stokbak Hagedal

Deres dato
19.10.2007

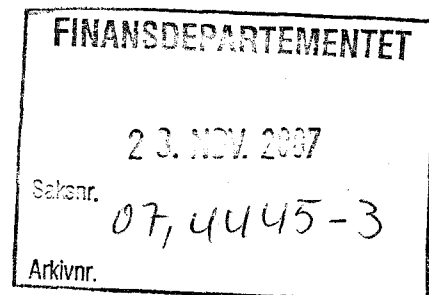
Vår dato
26.11.2007

Telefon
22 07 79 95

Deres referanse
07/4445

Vår referanse
2007/448735/FA-
RR/MHO/008

Finansdepartementet
Postboks 8008
0030 Oslo



Høring om forslag til forskrift om bemanningsforetak

Vi viser til Finansdepartementets oversendelsesbrev av 19 f.m. Det vises også til telefonsamtale med Håvard Lyngmo vedrørende fristutsettelse.

1 Innledning

Innledningsvis tillater vi oss å påpeke at forslaget later til å være basert på en uriktig forståelse regelverk som ikke forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, bla registreringsplikten i Enhetsregisteret og konsekvenser av manglende skatteplikt til Norge. Tilsvarende synes det som om det trekkes uriktige konsekvenser av opplysningsplikten etter ligningsloven § 6-10. Av denne grunn finner vi å gjøre nærmere rede for dette.

Virkeområdet for forskriften fremstår som noe uklart. Det legges opp til at den skal gjelde bemanningsforetak som "skal drive virksomhet i Norge". Utover en henvisning til arbeidsmarkedsloven § 25 fjerde ledd synes dette ikke problematisert i høringsnotatet.

Vi forstår det slik at utkastet til forskrift er tenkt anvendt på alle firma faller innenfor definisjonen av bemanningsforetak, uavhengig av hvor de er etablert. I tillegg forstår vi det slik at meldeplikten skal inntre også for foretak som ikke er fast etablert i Norge, men at de også vil omfattes av meldeplikten om de kun leilighetsvis leier ut personer til virksomheter "i Norge", jf høringsnotatets avsnitt 1.1 annet avsnitt. Dette innebærer at f eks et bemanningsforetak som drives i Litauen omfattes av forskriften om de leier ut ansatte til et oppdrag som fysisk skjer "i Norge" uavhengig av hyppighet og omfang av slik utleie.

I forlengelsen av de spørsmål FIN tar opp i sitt brev har vi forsøkt å skissere en løsning som kan ivareta de hensyn som antas å ligge bak forslaget. I denne forbindelse peker vi også på at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har valgt en prosess som innebærer at den praktiske gjennomføringen av reglene først er tenkt validert i parallell med høringen, jf. særmerknadene til § 3 annet ledd.

Postadresse
Postboks 6300 Etterstad
0603 Oslo
skattedirektoratet@skatteetaten.no

Kontoradresse
Fredrik Selmers vei 4
Org. nr.: 974 761 076

Sentralbord
22 07 70 00
Telefaks
22 07 71 08

2 Enhetsregisterloven

Normalt vil etaten ikke peke på forhold som ligger utenfor etatens eget ansvarsområde. I og med at etaten er representert i en arbeidsgruppe for gjennomgang av Enhetsregisterets praksis i forhold til NUF er (Norskregistrerte utenlandske foretak, hvor vi, av hensyn til SFU, har gjennomgått en del av denne materien, finner vi allikevel å peke på følgende forhold:

2.1 Plikten til registrering i Enhetsregisteret

Det fremkommer av forslaget § 3 annet ledd annet bombepunkt at bemanningsforetaket skal dokumentere at det er registrert i Enhetsregisteret eller Foretaksregisteret. Det fremkommer under særmerknadene at "alle foretak som driver næringsvirksomhet i Norge skal registreres i Enhetsregisteret". Plikten til registrering i Enhetsregisteret fremkommer av enhetsregisterloven § 4, og inntreffer når virksomheten skal registreres i et tilknyttet register. Det kan synes som om det siterte gjelder Foretaksregisteret, hvor plikten etter foretaksregisterloven § 2-1 foreligger for foretak som "driver virksomhet" her i landet.

Så vidt vi har fått avklart innebærer plikten etter foretaksregisterloven at det må drives virksomhet i landet. Utleie av arbeidskraft uten at foretaket er etablert i Norge, oppfyller ikke dette kravet.

Så vidt vi har fått avklart er konsekvensen at utenlandske bemanningsforetak som kun leier ut arbeidstakere til bygge- og anleggsvirksomhet i dag ikke har registreringsplikt i enhetsregisterloven, da de ikke har registreringsplikt i et tilknyttet register. For utleie til andre sektorer foreligger registreringsplikt, da unntaket i AA-forskriften § 7 annet ledd ikke kommer til anvendelse.

Enhetsregisterloven § 4 tredje ledd åpner for at plikten til registrering kan følge av "særskilt bestemmelse gitt i eller i medhold av lov".

Spesielt i lys av at formålet med meldeplikten er å "bedre muligheten for kontroll" bør Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurdere å ta en slik plikt inn i den foreslåtte forskrift.

Vi peker også på at dette er et spørsmål i forhold til ligningsloven § 6-10. Vi er ikke kjent med hvorvidt Finansdepartementet vil legge opp til en tilsvarende plikt for bla utenlandske bemanningsforetak.

2.2 Norsk representant for utenlandsk enhet

I utkastet § 3 første ledd fremkommer at "navn og adresse på norsk representant" skal opplyses. I særmerknadene fremkommer det at dette skal være en fysisk person og det er henvises til "lov om Enhetsregisteret § 6 litra h".

Enhetsregisterloven § 6 lister opp en rekke opplysninger som skal meldes "om de finnes".

Dette innebærer at representant for utenlandsk enhet (NUF) er et frivillig felt i Enhetsregisteret. Det skal kun opplyses om det finnes en slik. Imidlertid, ved representantregistrering etter merverdiavgiftsloven benyttes dette feltet for avgiftsrepresentanten. I Enhetsregisteret er det mulig å registrere en fysisk eller juridisk person i dette feltet.

Det fremkommer av særmerknadene at dette er en opplysning "som anses nødvendig for å identifisere bemanningsforetaket på en tilfredsstillende måte". Vi peker også på at det er uklart hvilken stilling en slik norsk representant for et NUF skal ha.

Dersom dette er en opplysning som anses nødvendig for å identifisere et foretak er det grunn til å vurdere en endring av enhetsregisterloven, da det må antas å ligge innenfor kjerneområdet for Enhetsregisteret å ha disse opplysningene tilgjengelige for andre etater, jf for så vidt enhetsregisterloven § 2 annet ledd annet og tredje punktum.

Så vidt vi kan se er forholdet til EØS-reglene om fri flyt av tjenester ikke omtalt verken i odelstingsproposisjonen eller i dette høringsbrevet. Dette kvalifiserer åpenbart som en restriksjon, spørsmålet er om det foreligger tvingende allmenne hensyn. Vi tillater oss å peke på at Europakommisjonen i KOM 2007(304) uttaler at:

"Kravet om en repræsentant på værtsmedlemsstatens område ... er ubegrundet og ude af proportion i forbindelse med tilsyn med udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår, når oplysningerne kan fås af arbejdsgiveren eller myndighederne i oprindelsesmedlemsstaten inden for en rimelig frist."

3 Forholdet til Skatteetaten

Etter forskriften § 3 annet ledd tredje bombepunkt kreves det at bemanningsforetaket dokumenterer at de er "registrert hos skatteetaten". I særmerknadene er opplysningsplikten etter ligningsloven § 6-10 omtalt. Det er også pekt på at bemanningsforetaket skal være "registrert hos lokale skattemyndigheter eller Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU)."

Ut fra omtalen er det uklart om man mener skattemessig registrert eller også avgiftsmessig registrert.

I utgangspunktet vil et utenlandsk bemanningsforetak, etter skatteavtalene, ikke være skattepliktig til riket, da det ikke har fast driftssted. Utleie av arbeidskraft er avgiftspliktig omsetning, men ved denne type tjenesteimport skal avgift beregnes på den norske tjenesteimportørens hånd.

Konsekvensen er at et utenlandsk bemanningsforetak ikke vil ha noen registrering hos skattemyndighetene over tid.

Den eneste registreringsplikten som inntreffer er knyttet til det enkelte oppdrag, jf ligningsloven § 6-10. Her inntreffer i dag plikten til å rapportere først når avtale om innleie er inngått. Grunnen til dette er at det er det enkelte oppdrag som er undergitt opplysningsplikt, ikke det at man permanent eller leilighetsvis bedriver virksomhet, f.eks. utleie av arbeidskraft til virksomheter på norsk territorium.

På dette punktet synes det som om Arbeids- og inkluderingsdepartementet har lagt til grunn at det foreligger en meldeplikt til skattemyndighetene på et tidligere tidspunkt. Konsekvensene av dette er primært:

1. Bemanningsforetaket trenger ikke være registrert hos Skatteetaten på det tidspunkt utkastets § 3 annet ledd forutsetter. Det vil kun være det dersom allerede inngåtte avtaler om utleie av arbeidskraft fortsatt er løpende.
2. I og med at utkastet § 9 legger opp til at det ikke er adgang til å inngå avtale om innleie av arbeidskraft før registreringsplikten er oppfylt, blir konsekvensen at det ikke er adgang til innleie fra slike selskaper.

Det må legges til grunn at det i dag ikke er mulig å sette et krav om "registrering hos skattemyndighetene" på tidspunktet for registrering i registeret over bemanningsforetak.

Et annet forhold er at det kan legges opp til kontrollopplysninger knyttet til disse foretakene, jf nedenfor.

Foretak som er skattepliktige til riket, vil normalt også oppfylle kravet for registrering i avgiftsmanntallet. Som et utgangspunkt kan det – på samme måte som for ID-kort – legges til grunn at kontroll mot registrering i avgiftsmanntallet er en måte å gjennomføre slik kontroll på.

Alternativet vil ellers være skatteattest. Se dog nedenfor.

4 Økonomisk-administrative kostnader

På generelt grunnlag peker vi på at det er uheldig at den praktiske gjennomføringen av et slikt register skjer "[p]arallelt med høringen", jf særmerknadene til § 3 annet ledd, jf for så vidt utredningsinstruksen punkt 2.3.1.

Dersom det legges opp til en løsning som innebærer automatisk utveksling av data fra bla Skatteetaten har dette åpenbart økonomiske konsekvenser for etaten. Disse kostnadene er ikke reflektert i høringsnotatets avsnitt 4.

I og med at det fremstår som uklart hvilke opplysninger fra Skatteetaten som er aktuelle ved et slikt register har vi ikke forutsetninger for å foreta en slik vurdering på det nåværende tidspunkt.

Vi forutsetter at Arbeids- og inkluderingsdepartementet kommer tilbake når den praktiske gjennomføringen er klarlagt, og at det sørges for inndekning av eventuelle kostnader som påløper hos Skatteetaten.

5 Alternativ løsning

Som påpekt innledningsvis synes det som om Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bygget på enkelte forutsetninger som er uriktige.

I lys av de spørsmål Finansdepartementet reiser i oversendelsesbrevet vil vi forsøke å skissere en alternativ løsning som kan ivareta de formål som antas å ligge bak utkastet til forskrift. Det skal innrømmes at formålet er noe uklart; etter det vi kan se er det kun angitt, i avsnitt 1.2, som "å bedre muligheten for kontroll med at virksomhetene etterlever lovpålagte forpliktelser til staten og å få bedre oversikt over aktørene i utleiebransjen".

Et stykke på vei er dette de samme hensyn som antas å være motiverende for ID-kort i bygge- og anleggsbransjen, og det bør vurderes å gjenbruke deler av de løsninger som er utviklet der, eventuelt med at man videreutvikler løsninger for både kontroll med bemanningsforetak og i forhold til oppfølging av bygge- og anleggsbransjen.

Den løsning som her skisseres er dels for å etablere et register og dels for å kontrollere visse materielle vilkår knyttet til virksomheten. Vi peker på at vi ikke har foretatt noen grundig vurdering i forhold til hjemmel for utlevering av personopplysninger, sml ligningsloven § 3-13 nr 2. Årsaken til dette er primært at vi her lanserer en skisse som krever videre bearbeidelse og behovet for lovendringer bør komme i fortsettelsen. I det vesentlige vil det være spørsmål om behandlingsgrunnlag hos Arbeidstilsynet, da dette i det vesentlige faller inn under ligningsloven § 3-13 nr 2 litra b.

5.1 Identifikasjon av bemanningsforetak

Det fremkommer av høringsnotatet avsnitt 1.2 at det er "i underkant av 1600 virksomheter som er registrert i Brønnøysundregistrene med utleie som hovedvirksomhet". Vi antar at dette er virksomheter registrert med næringskode 74.502 – utleie av arbeidskraft.

Som det påpekes i særmerknadene til § 1 er den praktiske hovedregel at selskapene er enkle å identifisere.

Med dette som utgangspunkt er det grunn til å vurdere om det er tilstrekkelig for å etablere et register at man tar utgangspunkt i disse foretakene i Enhetsregisteret. Vi antar at Arbeids-

og inkluderingsdepartementet sørger for en plikt til registrering i Enhetsregisteret, jf ovenfor. Det antas å være lite realistisk at slike foretak sender melding til Arbeidstilsynet uten å være registrert i Enhetsregisteret.

Dersom dette antas å være tilstrekkelig kan opplysninger om foretakene hentes fra den eksisterende webservices-tjenesten Brønnøysundregistrene har etablert; i særmerknadene uriktig omtalt som Internett-service.

Vi peker på at denne bruken av næringskode i kombinasjon med organisasjonsform (NUF) også kan løse deler av de skisserte problemer i forbindelse med ID-kort i bygge- og anleggsbransjen i forhold til registrering i avgiftsmanntallet.

5.2 Kontroll med organisasjonsform

Organisasjonsform håndteres ikke fullt ut av Enhetsregisteret i dag. Det pågår et arbeid for en gjennomgang av utfordringer knyttet til NUFer, og det må antas at dette – i det minste et stykke på vei – løses der.

For fullstendighetens skyld peker vi på at kravet om bankgaranti fremstår som lite praktisk; slik vi forstår utkastet til forskrift er det tilstrekkelig å etablere et limited company i London, med en aksjekapital på £ 1.

5.3 Opplysninger om avtaler om arbeidsutleie

Utgangspunktet, for utenlandske statsborgere og i det minste utenlandske foretak, er at de er undergitt opplysningsplikt til SFU.

Ved registrering av oppdrag tar SFU stilling til skatteplikten til Norge. Dette innebærer at SFU må vurdere om et konkret oppdrag er en entreprise eller utleie av arbeidskraft. Det er mulig selve registreringen i SFUs saksbehandlingssystemer må endres noe for å få frem at det er utleie av arbeidskraft.

I forbindelse med ID-kort i bygge- og anleggsbransjen er det utviklet en webservices-tjeneste hvor Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan sende forespørsler om en konkret arbeidstaker er registrert på oppdrag med en gitt arbeidsgiver. Slik denne tjenesten er utviklet inneholder den ikke historiske opplysninger, den kan kun bekrefte eller avkrefte at et arbeidsforhold er registrert på et gitt tidspunkt.

Det er mulig å videreutvikle denne webservices-tjenesten slik at opplysninger om historiske data, dvs. hvorvidt et aktuelt foretak har vært registrert med utleie av arbeidskraft eller ikke i en gitt periode; eventuelt også hvilke oppdragsgivere som har vært involvert.

Mulighet for uttak av slike opplysninger antas å bidra til å gi en bedre oversikt over den faktiske utleie av utenlandske arbeidstakere.

5.4 AA-registeret

Det kan også være aktuelt å hente data fra AA-registeret på samme måte som fra SFU. Vi antar at også her kan den løsning som er utviklet i forbindelse med ID-kort i bygge- og anleggsbransjen være et utgangspunkt.

5.5 Skatte- og avgiftsrestanser

Det kan være aktuelt å bruke skatte- eller avgiftsrestanser som et kriterium, f eks på linje med alkoholloven § 6-2 eller forskrift om offentlige anskaffelser § 3-3.

Dette vil i så fall kun være aktuelt for virksomheter som er skatte- eller avgiftspliktige til Norge, og de fleste utenlandske bemanningsforetakene faller utenfor.

Vi har etablert en løsning "mitt skatteregnskap" som tilbys gjennom Altinn. Pr i dag viser denne kun status for betaling av avgift, ikke skatt. Dette skyldes primært at man har villet avvente utviklingen og utplasseringen av den nye saksbehandlingssystemet for skatteoppkreverne, Sofie. Det er imidlertid planlagt å videreutvikle løsningen slik at status for betaling av skatt også skal bli gjort tilgjengelig. Som påpekt av FIN i brev av 7 november 2006 åpner Sofie for bedre muligheter for sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data enn de tidligere skatteregnskapene.

Det vil være mulig å utvikle en løsning som innebærer at status for skatte- og avgiftskrav blir gjort tilgjengelig for Arbeidstilsynet og/eller Arbeids- og inkluderingsdepartementet f eks gjennom en ny tjeneste basert på den samme løsning som den etablerte webservices-tjenesten. Dette vil imidlertid kreve en gjennomgang i forhold til å avklare hva som er skatte- eller avgiftsrestanse; typisk hvor det foreligger en avtale om nedbetaling av slik gjeld.

Det er grunn til å peke på at en slik løsning med fordel kan utvikles som en generell løsning, hvilket fører til at taushetsplikten må håndteres på en adekvat måte.

Innenfor rammene av dette er det også mulig å etablere en tjeneste som kun bekrefter at et foretak f eks er tatt opp i skattemanntallet. Dette vil, på samme måte, kun være aktuelt for foretak som har fast driftssted i riket.

5.6 Skisse til løsning

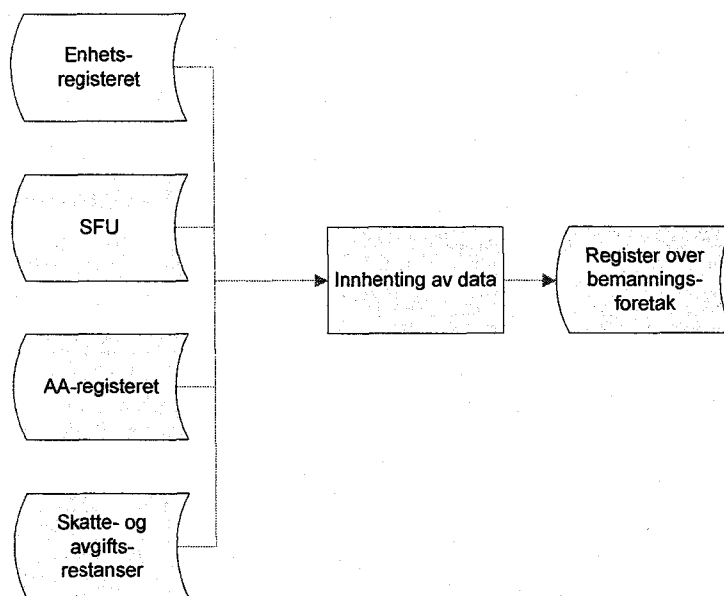
Det er grunn til å peke på at de datakilder som er omtalt her, er de samme som enten brukes eller kan være aktuelle i forbindelse med ID-kort i bygge- og anleggsbransjen.

Med en viss reservasjon for hvordan opplysninger registreres hos SFU legges det kun opp til innhenting av data fra eksisterende kilder, som også er tatt i bruk i forbindelse med ID-kort. Det som kommer i tillegg er skatte- eller avgiftsrestanser.

En løsning kan da se slik ut:

I skissen hentes opplysninger fra de nevnte registrene og gjøres tilgjengelig for Arbeidstilsynet. Som påpekt innledningsvis antar vi at neppe er grunn til å anta at en selvstendig registreringsplikt hos Arbeidstilsynet vil medføre at man får oversikt over flere bemanningsforetak enn ved den her skisserte løsning.

Spørsmålet, i neste omgang, er om opplysningene skal gjøres tilgjengelig for allmennheten eller ikke. Utkastets § 9 legger opp til at innleier skal foresikre seg om at vedkommende er registrert i registeret. Dersom man legger den initielle registreringsplikten til Enhetsregisteret fanges virksomheten opp her.



Vi peker imidlertid på at dersom man ønsker å velge en løsning som innebærer at f.eks. skatte- eller avgiftsrestanser skal medføre at selskap ikke kan være registrert i dette registeret, og andre følgelig ikke kan leie arbeidskraft fra dette selskapet, reiser dette enkelte spørsmål knyttet til taushetsplikten.

Som et utgangspunkt er dette, for Skatteetaten, taushetsbelagte opplysninger. Dersom man søker i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak og ikke finner det aktuelle selskapet der, men man finner det på www.brreg.no med næringskode for utleie av arbeidskraft, vil man dedusere seg frem til at det er en skatte- eller avgiftsrestanse hos angjeldende selskap. En slik bruk av disse opplysningene krever en grundig vurdering i forhold til taushetsplikt.

5.7 Økonomisk-administrative kostnader

Vi har ikke foretatt en grundig vurdering av de økonomisk-administrative kostnadene knyttet til den skisserte løsning, men peker på at deler av denne lar seg realisere ved enkle midler, mens andre deler vil ha større kostnadmessig konsekvens.

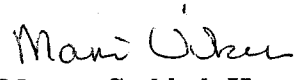
Med hilsen



Astrid M. Dugstad Tveter

seksjonssjef

Retts- og revisjonsavdelingen


for Morten Stokbak Hagedal