



Skattedirektoratet  
EDAG-regelverk@Skatteetaten.no

Vår dato 05.06.2013  
Deres dato 04.03.2013  
Vår referanse 17258  
Deres referanse 2013/173983

## Høring: Forslag til lov- og forskriftsendringer som følge av a-opplysningsloven

Næringslivets Hovedorganisasjon ønsker først å fremheve bakgrunnen for EDAG-ordningen i Regjeringens forslag til Stortinget i Prop. 112 L (2011-2012), blant annet:

"Forenkling for næringslivet er eit prioritert område, og regjeringa legg mykje vekt på å redusere næringslivets administrative bærer. Ein vesentleg del av næringslivets administrative kostnader er bunde til rolla dei har som arbeidsgivarar."

Dette må være førende for hvordan man tar hensyn til bedriftene når reglene blir utformet.

Videre heter det i proposisjonen om økonomiske og administrative konsekvenser blant annet:

"Gjennomførte analysar anslår ei årleg innsparing for arbeidsgivarane på om lag 500 millionar kroner når ordninga er etablert og utprøvd. Den endelege utforminga av systemet vil kunne påverke den reelle innsparinga, men ordninga vil uansett gi store gevinstar for arbeidsgivarar. "

Høringen er en del av den "endelege utforminga" det er vist til i proposisjonen. I høringsbrevet angir man at Skattedirektoratets vurdering er at forslagene ikke endrer de økonomiske og administrative konsekvensene slik de er beskrevet i proposisjonen. Som det fremgår av våre kommentarer, ser det ut til at de aller fleste av vurderingene i høringsnotatet går i favør av myndighetene. I alle fall umiddelbart er det ikke enkelt å se at hensynet til forenkling for næringslivet er vektlagt i særlig grad. Dette er med på å øke bekymringen for hvilke besparelser som faktisk vil bli oppnådd på bedriftenes side. Vi oppfordrer derfor EDAG-prosjektet til å arbeide med å synliggjøre effektene for bedriftene.

I vedlegget har vi tatt inn kommentarer til enkelte deler av et godt gjennomarbeidet høringsnotat. I hovedsak gjelder våre kommentarer:

- den nedre grensen for innmelding til Aa-registeret (punkt 2.4.1 og 4.2.4)
- omfanget av opplysningsplikten i a-meldingen (punkt 3.3)
- fristen for levering av a-meldingen (punkt 3.4)
- muligheten til å levere opplysninger manuelt (punkt 3.5)
- tvangsmulkt ved for sen levering av a-melding (punkt 3.6)
- overtredelsesgebyr ved unnlatt levering av a-melding (punkt 3.6.)

Vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON  
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk  
direktør

Vedlegg

## **Forslag til lovendringer som følge av lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven)**

### 2.4 Folketrygdloven § 25-1 annet ledd

#### 2.4.1 Den nedre grensen for innrapporteringsplikten

Den regelen som er foreslått går ut på at *ethvert* arbeidsforhold skal meldes inn i Aa-registeret, uavhengig av omfang. Dette er omtalt også når det gjelder Aa-registerforskrift i punkt 4.2.4.5. I spesialmotivene til den endringen som er foreslått i Aa-registerforskriften § 6 nr. 1 første ledd står det rett ut at forskriften ikke definerer nærmere hva et arbeidsforhold er. Denne uklarheten skaper et problem for bedriftene allerede i dag. Som pliktsubjekt må arbeidsgivere nemlig

"vurdere hvorvidt forholdene mellom partene er av en slik art at den har betydning for «Arbeids- og velferdsetatens og andre offentlige myndigheters behov for opplysninger i forbindelse med deres oppgaveløsning»".

Etter vår vurdering er det urimelig at denne oppgaven er pålagt arbeidsgiverne. Problemene øker ved å ta bort firetimersregelen, fordi bedriftene da må vurdere også om de helt kortvarige arbeidsforholdene er omfattet av rapporteringsplikten.

Det er anført at det er "viktig" for NAV å ha kunnskap om arbeidstakernes rettigheter. Noen nærmere omtale av nytten er ikke gitt. Vi er ikke sikre på om det i praksis er så viktig med komplette opplysninger om denne gruppen – de som er omfattet av unntaksregelen – at det bør begrunne en opphevelse av firetimersregelen. Opplysninger om inntektsforholdene vil jo uansett bli gitt.

Ulempene for bedriftene er ikke omtalt. Det er grunn til å tro at den nye regelen særlig rammer små bedrifter. Man bør vurdere om det er hensiktsmessig.

Forslaget øker uansett de administrative kostnadene for bedriftene.

### 2.5 Folketrygdloven § 25-3

Vi har forståelse for at det er nødvendig med sanksjoner for å fremtvinge oppfyllelse av opplysningsplikten.

Det er foreslått at man kan ilegge overtredelsesgebyr ved hver "forsømmelse", som ser ut til å omfatte opplysninger som ikke er "korrekte eller fullstendige". Ordningen vil derfor omfatte "forsømmelser med liten betydning", som kan være gjort ved uhell. Det kan også være snakk om opplysninger mottatt fra andre (for eksempel inntektsmottakere).

Vi legger til grunn at saksbehandlingen ved ileggelse av overtredelsesgebyr vil være ganske automatisert, og at slike formildende omstendigheter knapt vil bli lagt vekt på. Noen "forsømmelser" vil ikke bli oppdaget med mindre den opplysningspliktige selv retter dem opp. En ordning med overtredelsesgebyr vil ikke motivere til å rette opp feil som ellers ikke vil bli oppdaget.

Feil i rapporteringen skal regnes per arbeidsforhold. Dette ser ikke ut til å være gjenspeilet i lovteksten. En arbeidsgiver som for eksempel skal rapportere inn flere arbeidstakere samtidig, kan tenkes å gjøre tastefeil som får betydning for alle arbeidstakerne. Vi mener at det ikke er rimelig at det da kan ilegges overtredelsesgebyr for hver enkelt av dem.

Når det ikke er ment at brudd på opplysningspliktene skal skulle sanksjoneres etter to ulike regelverk, bør det heller ikke være hjemmel til slik dobbeltsanksjonering.

## 2.7 Skattebetalingsloven

### 2.7.1 Innledning

### 2.7.2 Skattebetalingsloven § 1-1

I den grad slike sanksjoner skal benyttes, jf vår kommentar under 3.6 nedenfor, støtter vi forslaget om at disse hjemles her på linje med andre krav som oppstår i tilknytning til skatte- og avgiftskrav.

## 3 Forslag til ny a-opplysningsforskrift

### 3.1 Innledning

I forskriften er det vist til "levering av opplysninger" (§ 1-2), innrapportering av opplysninger (§ 1-3), "innsendelse" av melding (§1-4), levering av "melding" (§ 2-1) og "a-melding" (§ 3-1) om hendelser som er like eller veldig like. Det vil være en fordel om samme begrep brukes om samme hendelse.

### 3.3 Til forskriftens del 1 - Opplysningspliktens omfang

Det må ikke kunne oppstå tvil hos den opplysningspliktige om hvilket organisasjonsnummer det er snakk om – om det er knyttet til den juridiske personen eller bedriften/avdelingen.

Opplysningspliktige med organisasjonsnummer har allerede registrert foretaksnavn i Enhetsregisteret. Dette er altså en opplysning som det offentlige allerede har, og derfor ikke bør spørre etter.

Ikke alle inntektsmottakere kan identifisere seg med norsk pass. Forskriften må derfor sikre at den opplysningspliktige har reell mulighet til å innhente og i tilstrekkelig grad verifisere de opplysningene som forskriften § 1-3 krever at man skal gi.

Som § 1-4 bokstav b er det foreslått at man må angi "hvilken kalendermåned opplysningene gjelder". Vil regner med at det ikke betyr at én og samme utbetaling som gjelder arbeid utført i to sammenhengende måneder skal deles i to ved rapporteringen, jf. punkt 3.4.5. Dette mener vi bør bli uttrykt mer presist i forskriften.

Det bør fremgå klart at det ikke er nødvendig å levere opplysninger for inntektsmottakere som i løpet av kalendermånedet ikke har mottatt noen ytelse fra den opplysningspliktige (0-oppgave).

### 3.4 Til forskriftens del 2 - Frist for innlevering av opplysninger

#### 3.4.2 Fristens betydning for Arbeids- og velferdsetaten

Det er angitt at det er "svært viktig" for NAV hvilken frist man setter for innlevering. Opplysningene vil uansett aldri være fullt ut oppdatert – de vil alltid være fra 1 til 30 dager gamle, om man følger forslaget, slik vi forstår det. NAVs behov vil derfor aldri bli dekket fullt ut, og man må spørre om man ikke da heller må prioritere hensynet til bedriftene, jf. nedenfor.

NAVs kontrollvirksomhet er viktig, men vi mener at den har liten betydning for vurderingen av seneste dato for innlevering av a-melding sett i forhold til bedriftenes behov for fleksibilitet.



### 3.4.3 Fristens betydning for arbeidsgiver og inntektsmottaker

Høringsnotatet omtaler negative konsekvenser for arbeidsgiverne ved å ha en sen frist. Man gir ett eksempel på dette. Den risikoen man peker på kan bedriftene selv vurdere. Om de synes risikoen er for stor, kan de selv redusere den ved å rapportere inn tidligere. Poenget vårt er at hensynet til arbeidsgiverne ikke uten videre tilsier en tidlig frist – siden de uansett kan rapportere akkurat når de måtte ønske. Så vidt vi ser er det ikke noen argumenter som tilsier at fristen bør være den datoen som i praksis er den tidligst mulige, og som dermed ikke tar hensyn til behovet for fleksibilitet for arbeidsgiverne.

### 3.4.4 Vurderinger og forslag

Vi er enig i at man fastsetter fristen for levering i forskrift.

Som det fremgår ovenfor, er vi ikke uten videre enig i at alle hensyn veid mot hverandre tilsier at fristen skal være den første dagen som i realiteten er aktuell, og som tilfredsstillende NAVs behov best.

Det er ikke angitt noe i høringsnotatet om hvordan bedriftene i praksis blir rammet om man setter fristen så tidlig som det er mulig. Vi mener derfor at fristen bør settes tidligst til den 7. i hver måned. Ganske raskt etter innføringen av EDAG vil man se hvor mange bedrifter som velger å rapportere så sent, og hvilke konsekvenser det vil ha om man senere flytter datoen frem. Også NAV vil da ha fått erfaringer med denne fristen.

Merk også at den foreslåtte fristen – første virkedag – kan falle mellom to dager som ikke er virkedager.

Opplysningsplikten innebærer i realiteten at alle opplysningene skal være fullt ut oppdaterte og riktige på ethvert tidspunkt (i alle fall idet fristen løper ut). Feil eller manglende rapportering innebærer da overtredelse av reglene og påfører da risiko for overtredelsesgebyr, se nærmere om dette nedenfor. I prinsippet gjelder retteplikten i det uendelige, og risikoen for overtredelsesgebyr tilsvarende. Vi mener man bør revurdere om det er hensiktsmessig at retteplikten reduseres kun gjennom informasjon i "veiledningsmaterieell".

### 3.4.5 Presisering av bestemmelsen om fristen i a-opplysningsloven § 4-14

Vi viser til kommentaren ovenfor om begrensning av retteplikten i tid.

I § 2-1 bør "den opplysningspliktige" være pliktsubjekt fremfor "arbeidsgiver".

### 3.5 Til forskriftens del 3 - Sted for levering og leveringsmåte

Utgangspunktet er at a-melding skal levers elektronisk. Det er gitt en uttrykkelig dispensasjonshjemmel i loven for innlevering på papir. I proposisjonen punkt 9.9.2.3 ble hjemmelen begrunnet med mindre arbeidsgiveres "problemer" med elektronisk levering. Man viste videre i punkt 9.13 til arbeidsgivere som "ikkje har høve til eller vanskeleg kan, levere elektronisk".

Det er åpenbart at man i proposisjonen sikter til mindre bedrifter, uten at dette er et vilkår i loven. De har ikke nødvendigvis Internett som daglig arbeidsverktøy, og EDAG-ordningen er mindre tilpasset dem enn andre bedrifter. Belastningen på mange mindre bedrifter kan derfor bli større enn på de andre, og dette tilsier en særlig ordning for dem.

I høringsnotatet er det angitt "vanskelig" som et kriterium for å kunne levere på papir, på side 16 bruker man "umulig". I utkastet til forskrift bruker man "urimelig". I utkastet er det også krav om "særlige forhold", noe vi heller ikke finner igjen i proposisjonen, som snakker om "høve". Vi mener at en videre adgang i forskriften til å levere på papir vil være mer i samsvar med det Regjeringen foreslo og Stortinget vedtok.

Vi venter at det er svært få opplysningspliktige som vil foretrekke å levere på papir – det er ikke ofte det vil være noe å spare på å bruke papir. På den annen side vil adgangen være meget viktig for dem det er aktuelt for. Fører en slik adgang til for mye bryderi for etatene eller den blir lite brukt, kan man heller senere revidere ordningen på dette punkt.

Opplysningspliktige som har problemer med å benytte elektronisk rapportering vil kunne ha behov som strekker seg ut over én måned, og det vil de kunne vite allerede på søknadstidspunktet. Vi har ingen tro på at det vil virke preventivt å kreve månedlige søknader. Derfor bør en dispensasjon kunne omfatte en lengre periode, så lenge begrunnelsen oppfyller vilkårene for å kunne levere på papir. Forslaget er unødig strengt på dette punktet.

Videre er den foreslåtte begrensningen på tre inntektsmottakere for snever. I proposisjonen er det vist til at det er "mindre" arbeidsgivere det er snakk om. Vi mener for det første at kriteriet må være knyttet til årsverk, slik det er vanlig når man vurderer størrelsen på en bedrift. For det annet bør grensen gå ved ti årsverk, som er EUs grense for mikroforetak.

### 3.6 Til forskriftens del 4 og 5 - Reaksjonsbestemmelsene i ordningen

Vi er enig i at myndighetene må ha sanksjonsmidler for de tilfellene der reglene ikke blir etterlevd.

I Prop. 112 L (2011–2012) er vår høringsuttalelse om tilbakeholdenhet med bruk av sanksjonssystemet i oppstartsfasen gjengitt. Departementet uttalte at loven "legg til rette for dette ved at det ikkje foreligg ei plikt til å ileggje sanksjonar, men ein rett for forvaltinga (eit kan-skjønn)". I høringsnotatet legger man opp til "stor grad av maskinelle rutiner og løsninger for saksbehandling". Noen nærmere omtale av oppstartsfasen finner vi ikke.

Så vidt vi forstår, er det muligheten til *ettergivelse* som skal kunne ivareta individuelle behov i konkrete saker. Dette er etter vår vurdering ikke i tråd med departementets uttalelse i proposisjonen sett i lys av vår høringsuttalelse. Det forvaltningsskjønnet departementet viser til, utøves *før* et vedtak blir truffet, og også da har den opplysningspliktige individuelle behov som må ivaretas. Ettergivelse krever etterfølgende klagesaksbehandling både hos klager og hos myndighetene, og betyr i praksis merarbeid for den opplysningspliktige.

Opplysningspliktige som vet at de ikke vil være i stand til å levere opplysninger i tide bør få muligheten til å få utsettelse *før* vedtak om tvangsmulkt/overtredelsesgebyr ilegges, slik at de slipper å klage på ileggelse. Dette vil være i tråd med uttalelsen i proposisjonen.

#### 3.6.1.2 Skattedirektoratets utgangspunkt for forslaget til forskrift

##### Hvilke opplysninger må levers for at reaksjoner ikke kan pålegges?

Dette er et sentralt spørsmål for bedriftene. Forslaget går ut på at manglende melding eller melding som mangler pliktige opplysninger kan føre til tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. I utgangspunktet er da enhver uriktig eller manglende opplysning er sanksjonerbar. Dette er for strengt etter vår vurdering. Det er helt åpenbart at ikke enhver opplysning er så viktig at den bør begrunne sanksjon, slik det er omtalt også i proposisjonen punkt 9.11.5 og gjenspeilet i loven § 10 siste ledd. I ligningsloven har man tatt hensyn til dette når det gjelder tilleggsatt. Feil og mangler ved utbetalinger til inntektsmottaker hender nok ganske ofte, og det kan bero på feil hos andre enn



arbeidsgiver (for eksempel hos inntektsmottakeren), og feilene kan være temmelig unnskyldelige. Videre er de opplysningspliktige – naturlig nok – pålagt å rette eventuelle uriktige opplysninger. I prinsippet vil slik retting synliggjøre en tidligere overtredelse, og derfor kunne føre til overtredelsesgebyr.

#### Skattedirektoratets vurdering av momenter som kan få betydning når nivået på tvangsmulkten og overtredelsesgebyret skal fastsettes

Vi er enig i de momentene som er nevnt når det gjelder de opplysningspliktige.

Det er omtalt at de tre etatene bruker opplysningene – noe som er selvsagt siden man først etterspør dem. Noen beskrivelse av *hvordan* opplysningene blir brukt og hvorfor det *derfor* er viktig at alle opplysninger er korrekte til enhver tid er det mindre spor etter. For Skatteetatens del er det for eksempel vist til arbeidet med selvangivelsen, men det begrunner ikke behovet for at opplysningene for hver eneste måned er korrekte i lang tid før selvangivelsen sendes ut. Selvsagt mener vi ikke at frister skal kunne oversittes og innholdskrav ikke må etterleves, men vi mener vurderingene i dette avsnittet er for lite nyanserte til at de kan tjene som noen reell bakgrunn for en drøftelse av "nivået på tvangsmulkten og overtredelsesgebyret".

#### 3.6.1.3 Nærmere om tvangsmulkt ved manglende innrapportering

Når det gjelder hva som skal til for at en "ikke oppfylt forpliktelse" viser vi til det vi har skrevet ovenfor om mindre feil.

Det ser ut til at tvangsmulkt vil bli pålagt etter en mer eller mindre automatisert saksbehandling. Det er angitt at det vil bli sendt forhåndsvarsel mv. Reglene for saksbehandlingen bør fremgå av forskriften, eventuelt med en henvisning til forvaltningsloven. Siden vedtaket skal gjelde fremover i tid, legger vi til grunn at mulkten ikke kan starte å løpe før vedtaket er truffet. Forslaget i § 2-1 siste ledd er etter vår vurdering ikke forenlig med tvangsmulktens natur og heller ikke med den saksbehandling – forhåndsvarsel – som er beskrevet på side 22.

Vi mener at det bør være ulik behandling av hhv. enkeltstående og gjentatte overtredelser. Seriøse bedrifter som mer eller mindre uforvarende kommer til å bryte opplysningsplikten – og kanskje helt uten skyld – bør derfor behandles mildt, mens systematiske overtredere bør få strengere reaksjoner, i verste fall straff. Forskjellsbehandlingen bør være mer systematisk enn den "sikkerhetsventilen" det er lagt opp til for tilfeller av særlige forhold. Omtalen i proposisjonen punkt 9.11.3.1 – om viljen til å rapportere – tilsier dette. En slik differensiering vil skape større forståelse for nivået på mulkten.

At differensiering kan føre til mer saksbehandling, må etter vårt syn vike for bedriftenes behov for et nyansert sanksjonssystem.

De satsene som er foreslåtte er etter vår vurdering for høye. Det er snakk om en helt ny rapporteringsordning der det helt sikkert vil bli gjort feil i begynnelsen (kanskje også hos etatene). Meningen med tvangsmulkt er blant annet å "framprovosere levering dersom ein arbeidsgivar framleis ikkje viser vilje til å levere oppgåve etter at fristen er gått ut", jf. proposisjonen punkt 9.11.3.1. Man bør derfor vurdere lavere satser, og heller øke dem senere når man har erfaring med ordningen. For de opplysningspliktige som *ikke vil* rapportere må man uansett bruke sterkere virkemidler enn tvangsmulkt for å sanksjonere effektivt. En arbeidsgiver med et fåtall inntektsmottakere kan oversitte fristen i lang tid før maksimal tvangsmulkt er nådd, og vi legger til grunn at man griper inn mot slike arbeidsgivere langt tidligere enn dette.

#### 3.6.1.4 Nærmere om overtredelsesgebyr ved for sen innrapportering

Overtredelsesgebyr skal gjelde der opplysninger er levert, men for sent, altså en overtredelse som har funnet sted. Vi viser til kommentaren ovenfor om ligningsloven når det gjelder skillet mellom en fullstendig a-melding som er levert i tide og en ufullstendig melding som er levert i tide.

Også når det gjelder individuell tilpassing av reaksjoner – forskjellsbehandling – viser vi til det vi har skrevet ovenfor.

Argumentene for fastsettelsen av størrelsen på overtredelsesgebyr er ensidige i favør av myndighetene. Det er anført at det er et "svært alvorlig brudd" om opplysningene leveres 14 dager eller mer etter fristen. Etter vår vurdering er dette en solid overvurdering av alvorlighetsgraden, tatt i betraktning de hensynene til etatene som er nevnt på side 21, dagens ordning og konsekvensene av overtredelse.

Som for tvangsmulkt bør man vurdere om det er nødvendig med så høye satser som de som er foreslått. Etter at ordningen er satt i verk, vet man mer om hvilket nivå som er nødvendig og tilstrekkelig.

### **4 Forslag til endringer i øvrige forskrifter**

#### 4.2 Forslag til endringer i forskrifter til folketrygdloven

##### 4.2.4 Forskrift 18.08.1008 nr. 943 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registerforskriften)

###### 4.2.4.5 *Meldepliktens omfang - § 6*

Vi viser til kommentarer til punkt 2.4.1 når det gjelder den nedre grensen for rapporteringsplikt.

Vi legger til grunn at de opplysningene som må meldes, er opplysninger som arbeidsgiver faktisk har. Videre legger vi til grunn at myndighetene faktisk har et behov for å innhente disse opplysningene. Hvis de opplysningene som skal meldes til Aa-registeret i praksis også vil fremgå av den månedlige rapporteringen om inntektsforhold, mener vi at melding til Aa-registeret er overflødig.

Gjeldende ordning for utmelding av Aa-registeret gir arbeidsgivere en ganske klar regel. Denne regelen foreslår man opphevet, med henvisning til regelen om innmelding. For arbeidsgivere med arbeidstakere som arbeider med ujevne mellomrom uten fast arbeidstid, vil det være nær umulig å vurdere når "retten eller plikten til å utføre arbeid har falt bort". Dette bør man avklare nærmere.

\* \* \*