

Sak:15/3864

14.03.2016

Høringsnotat - Unntak fra taushetsplikt for Norges Bank ved utlevering av opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene

Innhold

1	Innledning	3
2	Bakgrunn og gjeldende rett	3
3	Departementets vurderinger og forslag	4
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5	Forslag til lovtekst.....	7

1 INNLEDNING

Finansdepartementet sender på høring et forslag om at taushetsplikten for Norges Bank ikke skal gjelde ved utlevering av opplysninger til Skatteetaten etter ligningsloven¹ og merverdiavgiftsloven². Formålet med forslaget er at skatte- og avgiftsmyndighetene skal kunne føre kontroll med at skatt og merverdiavgift fastsettes med korrekt beløp. Forslaget vil både føre til at norske skattemyndigheter kan foreta kontroll av skatte- og avgiftspliktige som skal betale skatt eller merverdiavgift til Norge, og at Norge blir i stand til å oppfylle internasjonale avtaler om å utveksle opplysninger med skattemyndighetene i andre stater på en god og lojal måte.

Forslaget innebærer en endring i sentralbankloven³ § 12 annet ledd tredje punktum.

2 BAKGRUNN OG GJELDENDE RETT

Ligningsloven § 6-3 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-3 første ledd fastsetter at offentlige organer skal gi skatte- og avgiftsmyndighetene opplysninger som de er blitt kjent med i sitt arbeid, herunder i nødvendig utstrekning gi utskrift av protokoller, kopi av dokumenter mv. Opplysningsplikten gjelder når skatte- og avgiftsmyndighetene krever opplysningene utlevert. Informasjon som innhentes i medhold av ligningsloven § 6-3 og merverdiavgiftsloven § 16-3 benyttes av Skatteetaten ved fastsetting og kontroll av skatt og merverdiavgift. Reglene er foreslått videreført i forslaget til ny skatteforvaltningslov § 10-5 nr. 1 som ble fremmet i Prop. 38 L (2015-2016) den 11. desember 2015.

Opplysningsplikten som følger av ligningsloven § 6-3 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-3 viker for offentlige organers lovbestemte taushetsplikt dersom ikke annet er bestemt. Det betyr at opplysninger ikke kan innhentes i medhold av disse bestemmelsene dersom det aktuelle organet har lovpålagt taushetsplikt etter annet regelverk enn ligningsloven og merverdiavgiftsloven. For Norges Banks del er det i sentralbankloven § 12 fastsatt at de som utfører tjeneste eller arbeid for banken, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det de i denne forbindelse får vite om bankens eller andres forretningsmessige forhold eller om noens personlige forhold. Denne bestemmelsen er dermed til hinder for at banken gir ut opplysninger til Skatteetaten i medhold av en av de nevnte bestemmelsene.

¹ Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven)

² Lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

³ Lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)

I ligningsloven § 6-3 nr. 2 og merverdiavgiftsloven § 16-3 annet ledd er det fastsatt enkelte særregler om at offentlige organer har opplysningsplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt. Opplysninger som omfattes av disse bestemmelsene kan med andre ord innhentes av Skatteetaten selv om det offentlige organet har lovpålagt taushetsplikt. Norges Bank omfattes imidlertid ikke av noen av disse reglene. Det kan særlig nevnes at Norges Bank ikke er tillagt kontrollerende funksjoner etter lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandelen, jf. ligningsloven § 6-3 nr. 2 bokstav b og merverdiavgiftsloven § 16-3 annet ledd bokstav b.

Andre banker har en mer omfattende opplysningsplikt til Skatteetaten enn den som gjelder for Norges Bank. Ligningsloven § 6-2 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-2 første ledd fastsetter at tredjeparter skal gi skatte- og avgiftsmyndighetene opplysninger som kan ha betydning for noens ligning og avgiftsplikt, når myndighetene krever det. Det følger av finansforetaksloven⁴ § 9-6 (taushetsplikt om kundeforhold mv.), § 9-7 (taushetsplikt om finansforetaket) og § 16-2 (finansforetaks taushetsplikt, behandling av kundeopplysninger mv.), som regulerer spørsmålet om taushetsplikt for finansforetak og herunder banker, at taushetsplikten bare gjelder såfremt det ikke er plikt eller adgang til å gi opplysninger "*etter lov eller forskrifter gitt med hjemmel i lov*". Ligningsloven § 6-2 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-2 første ledd er eksempler på lovbestemmelser som går foran taushetsplikten etter finansforetaksloven.

3 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

Norges Bank får opplysninger om andre skatte- og avgiftspliktiges forretningsforhold når de inngår avtaler med disse. Både norske og utenlandske myndigheter kan ha behov for disse opplysningene i sitt arbeid, men taushetspliktregelen i sentralbankloven § 12 er som nevnt til hinder for at banken gir ut opplysningene.

For norske skatte- og avgiftsmyndigheter er det først og fremst Norges Banks avtaler med kontraktspartnerer med skatte- og avgiftsplikt til Norge som er av interesse. Reglene om adgang til å kreve opplysninger fra tredjeparter er derfor en sentral del av skatte- og avgiftskontrollen. Tredjeparter som Norges Bank besitter i mange tilfeller opplysninger som det ikke er mulig å skaffe til veie fra den skatte- og avgiftspliktige selv. Som nevnt har banker som omfattes av finansforetaksloven plikt til å legge fram opplysninger om andre skatte- og avgiftspliktige når Skatteetaten krever det. Etter departementets vurdering er det ikke noe som tilsier at Norges Bank ikke bør ha den samme opplysningsplikten.

⁴ Lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetak)

Utenlandske skattemyndigheter kan ha behov for opplysninger fra Norges Bank som gjelder avtaler med kontraktsmotparter som er skatte- og avgiftspliktige i disse landene. Et eksempel på slike kontraktsmotparter er utenlandske finansinstitusjoner som har avtaler med Norges Bank, herunder i forbindelse med forvaltningen av Statens pensjonsfond utland som er lagt til Norges Bank. Forvaltningen skjer hovedsakelig ved at Norges Bank foretar investeringer selv, mens en mindre del av forvaltningen er satt ut til eksterne, utenlandske forvaltningsinstitusjoner (276 milliarder kroner av totalt 6 431 milliarder kroner var eksternt forvaltet ved utgangen av 2014).

Norge har inngått en rekke avtaler med andre stater om gjensidig administrativ bistand i skattesaker. Avtalene har bestemmelser om utveksling av opplysninger mellom skattemyndighetene. Disse bestemmelsene innebærer at avtalepartene, etter nærmere angitte regler, er folkerettslig forpliktet til å utveksle opplysninger til bruk i skattesaker når den andre avtaleparten ber om det. Avtalene omfatter ikke bare opplysninger skattemyndighetene er i besittelse av, men også opplysninger som befinner seg hos tredjeparter. Opplysningene fra tredjeparter kan imidlertid bare innhentes i samsvar med den interne lovgivningen i den staten anmodningen rettes til, herunder denne statens regler om taushetsplikt. Taushetspliktreglene i sentralbankloven § 12 er dermed til hinder for at Skatteetaten innhenter opplysninger fra Norges Bank og utleverer dem til utenlandske skattemyndigheter som ber om dette.

Erfaringer fra Skatteetaten viser at skattesaker stadig oftere gjelder internasjonale forhold. Norske skattemyndigheter har i mange tilfeller bruk for opplysninger fra utlandet ved kontroll av skattepliktige som både har tilknytning til Norge og utlandet. Bistandsavtalene bygger på en oppfatning om at gjensidig forpliktende samarbeid bidrar til korrekt beskatning av transaksjoner mv. på tvers av landegrensene, og det er derfor også i norske skattemyndigheters interesse at Norge overholder disse avtalene på en god og lojal måte.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det fastsettes en generell bestemmelse om utlevering av opplysninger fra Norges Bank til Skatteetaten. Bestemmelsen dekker både tilfeller hvor opplysningene skal brukes til fastsetting av skatt og avgift i Norge, og tilfeller hvor opplysningene skal utveksles med utenlandske skattemyndigheter. Utleveringen skal etter ligningsloven § 6-3 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-3 første ledd bare skje når skatte- og avgiftsmyndighetene krever det. Lovendringen vil dermed ikke gi Norges Bank noen plikt til å gi opplysninger uoppfordret.

Skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å innhente opplysninger etter ligningsloven § 6-3 første ledd og merverdiavgiftsloven § 16-3 er etter ordlyden nokså vid. Den omfatter alle opplysninger som det offentlige organet er blitt kjent med i sitt arbeid. Det ligger imidlertid en begrensning i at opplysningene må være til bruk i arbeidet med fastsetting og kontroll av skatt eller merverdiavgift. Opplysninger som etter sin art ikke er egnet til å brukes til dette formålet, kan ikke innhentes i medhold av bestemmelsene. Norges Bank vil dermed fortsatt ha taushetsplikt etter sentralbankloven § 12 om slike opplysninger.

Opplysningsplikten for Norges Bank vil på samme måte som for andre tredjeparter som skal gi opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene, omfatte alle relevante opplysninger som banken til enhver tid har. Den foreslåtte bestemmelsen pålegger imidlertid ikke banken å innhente opplysninger som den ikke er i besittelse av når skatte- og avgiftsmyndighetene fremmer forespørselen om utlevering av opplysninger. Det er andre regler som bestemmer hvilken dokumentasjon Norges Bank plikter å oppbevare og disse påvirkes ikke av forslaget i høringsnotatet her.

Skatte- og avgiftsmyndighetene har streng taushetsplikt om opplysninger som mottas i medhold av ligningsloven § 6-3 og merverdiavgiftsloven § 16-3. Denne plikten vil også gjelde for informasjon som innhentes fra Norges Bank. Det følger av hovedreglene i ligningsloven § 3-13 første ledd og merverdiavgiftsloven § 13-2 at ansatte i Skatteetaten skal hindre at uvedkommende får tilgang til opplysninger om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold. I de tilfellene hvor opplysninger gis ut til andre stater, har bistandsavtalene bestemmelser om at opplysninger som mottas under slik avtale skal være underlagt taushetsplikt på samme måte som opplysninger innhentet etter internlovgivningen i mottakerstaten samt bestemmelser om hvem som skal ha tilgang til opplysningene i mottakerstaten og hvilke formål opplysningene kan brukes til.

Rent lovteknisk kan lovendringen gjennomføres på to måter: enten ved at det fastsettes i sentralbankloven § 12 at Norges Banks taushetsplikt ikke gjelder ved utlevering av opplysninger til Skatteetaten, eller ved at det i skatte- og avgiftslovgivningen fastsettes at Norges Bank skal gi skatte- og avgiftsmyndighetene nærmere bestemte opplysninger uten hinder av taushetsplikten som banken ellers har. Departementet har kommet til at den første løsningen er den mest hensiktsmessige. Sentralbankloven § 12 har allerede i dag i annet ledd en bestemmelse om at taushetsplikten for Norges Bank ikke gjelder overfor visse institusjoner, herunder ved levering av melding til ØKOKRIM etter

hvitvaskingsloven⁵. Departementet foreslår at denne bestemmelsen utvides slik at den også omfatter utlevering av opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene i medhold av ligningsloven § 6-2 nr. 1 og merverdiavgiftsloven § 16-3 første ledd.

Den 11. desember 2015 fremmet departementet et forslag til ny skatteforvaltningslov, jf. Prop. 38 L (2015-2016). Reglene i ligningsloven § 6-3 og merverdiavgiftsloven § 16-3 er videreført i den nye lovens § 10-5 nr. 1. Henvisningen i sentralbankloven § 12 til ligningsloven og merverdiavgiftsloven må endres til en henvisning til skatteforvaltningsloven dersom denne vedtas i samsvar med forslaget i Prop. 38 L (2015-2016). I punkt 5 nedenfor er det derfor også tatt inn et utkast til en slik bestemmelse.

Departementet tar sikte på å fremme lovforslaget høsten 2016 i forbindelse med statsbudsjettet for 2017. Lovendringen vil da kunne tre i kraft omkring 1. januar 2017.

4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Opplysningsplikten etter ligningsloven § 6-3 og merverdiavgiftsloven § 16-3 gjelder bare når skatte- og avgiftsmyndighetene krever det. Bestemmelsene pålegger dermed ikke offentlige organer å gi opplysninger uoppfordret eller på regelmessig basis.

Opplysninger fra Norges Bank vil kunne være viktige i den enkelte sak de skal brukes i, men departementet antar at det ikke vil oppstå et stort antall slike saker i praksis. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for Norges Bank.

Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Skatteetaten.

5 FORSLAG TIL LOVTEKST

I lov 24. mai 1985 nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) gjøres følgende endring:

Forslag I – henvisning til ligningsloven og merverdiavgiftsloven som gjelder inntil de erstattes av skatteforvaltningsloven:

§ 12 annet ledd tredje punktum skal lyde:

⁵ Lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven)

Taushetsplikten etter foregående ledd gjelder heller ikke overfor ØKOKRIM ved oversendelse av opplysninger i henhold til § 18 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (*hvitvaskingsloven*) eller overfor skattemyndighetene ved oversendelse av opplysninger i henhold til § 6-3 nr. 1 i lov om ligningsforvaltning (*ligningsloven*) og § 16-3 første ledd i lov om merverdiavgift (*merverdiavgiftsloven*).

Forslag II – henvisning til skatteforvaltningsloven slik denne er foreslått i Prop. 38 L (2015-2016):

§ 12 annet ledd tredje punktum skal lyde:

Taushetsplikten etter foregående ledd gjelder heller ikke overfor ØKOKRIM ved oversendelse av opplysninger i henhold til § 18 i lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (*hvitvaskingsloven*) eller overfor skattemyndighetene ved oversendelse av opplysninger i henhold til § 10-5 nr. 1 i lov om skatteforvaltning (*skatteforvaltningsloven*).