

Saksnr. 20/5185

10.06.2024

Høyringsnotat - Endringar i reglane om frådrag for sparing i utanlandske pensjonsordningar

Innhald

1	Innleiing og samandrag	3
2	Gjeldande skattereglar.....	4
	2.1.1 Vilkåra i skatteloven.....	4
	2.1.2 Vilkåra i forskrifta til skatteloven.....	4
3	Departementet sine vurderingar og forslag	7
	3.1 Fjerne krav om tilknytning til EØS	7
	3.2 Sikre valfridom for å delta i norsk OTP.....	8
	3.3 Innstramming av vesentlegkravet.....	9
4	Administrative og økonomiske konsekvensar	10
5	Ikrafttreding.....	10
6	Forslag til lovendringar	10
7	Forslag til endringar i forskrift	11
	7.1 Forskrift til skatteloven § 6-72-1	11
	7.2 Forskriftene til innskuddspensjonsloven, til tjenestepensjonsloven og til foretakspensjonsloven.	12

1 INNLEIING OG SAMANDRAG

I 2015 vedtok Stortinget å innføre reglar om frådrag for sparing i utanlandske pensjonsordningar. Bakgrunnen for dette var ei utvikling i EØS-retten som kravde meir lik behandling av sparing i pensjonsordningar på tvers av land i EU og EØS.

Før 2015 var det i praksis berre høve til å få frådrag for sparing i norske pensjonsordningar. Vilråa for frådrag avgrensa ikkje direkte mot sparing i utanlandske pensjonsordningar. Likevel stilte dei ei rekke vilkår til ordningane, for at arbeidsgjevar eller arbeidstakaren sjølv kunne få frådrag for tilskot. Desse vilråa var det i realiteten ikkje mogleg å innfri for utanlandske pensjonsordningar.

Reglane frå 2015 stiller krav om tilknytning til EØS, både for pensjonsordninga og for den som sparer i ho. I tillegg vert det stilte ekstra vilkår i forskrifta for dei som ikkje er skattemessig busette i Noreg (avgrensa skattytarar). For at dei skal få frådrag for å spare i sine utanlandske pensjonsordningar, må ein vesentleg del av løna deira vere skattepliktig i Noreg.

Departementet foreslår i dette høyringsnotatet at ein òg bør kunne få frådrag for sparing i pensjonsordningar utanfor EØS-området. Departementet meiner at kravet om tilknytning til EØS bør fjernast av omsyn til lik behandling av arbeidstakarar, og at skattesystemet ikkje bør setje opp unødige hinder for flyten av arbeidskraft. Ein legg vidare vekt på at reglane som stiller krav til innhaldet i pensjonsordningane, skal sørge for at berre reelle pensjonsordningar vert omfatta av reglane. Forslaga påverkar heller ikkje ramma for frådrag.

Departementet foreslår òg å endre forskriftene til pensjonslovgivinga for å klargjere når enkelte skattytarar kan velje å stå utanfor norsk OTP. Departementet foreslår samstundes å løfte vilrået om at ein vesentleg del av avgrensa skattytarars lønn må vere skattepliktig i Noreg, frå forskrifta til lova.

Departementet foreslår at endringane trer i kraft med verknad frå og med inntektsåret 2025. Endringane er rekna med å ha avgrensa provenyverknadar, sidan frådragsramma ikkje vert utvida med forslaget, og sidan forslaget gjeld eit avgrensa tal personar.

Departementet viser til forslag til endringar i skatteloven § 6-72, i forskrifta til skatteloven § 6-72-1, og i forskriftene til innskuddspensjonsloven § 6-1, til tjenestepensjonsloven § 7 og til foretakspensjonsloven § 4-1.

2 GJELDANDE SKATTEREGLAR

2.1.1 Vilkår i skatteloven

Dersom ein skattytar ynskjer å spare med frådrag i ei utanlandsk pensjonsordning, kan hen gjere det med heimel i skatteloven § 6-72. Arbeidsgjevar har òg rett til å få frådrag for innskot til slike ordningar. Regelen i § 6-72 fyrste ledd stiller krav om at skattytaren er statsborgar i ein EØS-stat. Tilsvarande krav finst i andre ledd for næringsdrivande ved inntekt frå verksemd. Etter både fyrste og andre ledd er regelen at skattytaren må vere medlem av ordninga ved etablering av skatteplikt til Noreg.

Grensene for årleg innskot er dei same som i høvesvis tjenestepensjonsloven § 4-7 fyrste og andre ledd, og innskuddspensjonsloven § 2-3 andre ledd. I båe lover er innskotet maksimalt 7 pst. av samla løn inntil 12 G i det enkelte år. Etter tjenestepensjonsloven kan tilleggsinnskot mellom 7,1 og 12 G ikkje setjast høgare enn 18,1 pst. av løna.

Tredje ledd understrekar at det ved medlemskap i både norsk og utanlandsk ordning berre blir gitt frådrag for tilskot i den norske ordninga.

2.1.2 Vilkår i forskrifta til skatteloven

Ytterlegare vilkår for rett til frådrag for tilskot til sparing i utanlandske pensjonsordningar følgjer av forskrifta til skatteloven § 6-72-1 i bokstavane a–f. Både vilkåra i skatteloven og i forskrifta til skatteloven må vere oppfylte for at ein skal kunne få frådrag for sparing i utanlandske pensjonsordningar.

Vilkåra i bokstavane a og b gjeld skattytar, mens vilkåra i bokstavane c, d og e gjeld pensjonsordninga. Bokstav f krev at ein har høve til å få relevante opplysningar frå den staten der pensjonsordninga er etablert.

Ifølgje bokstav a må skattytarar som ynskjer frådrag for tilskot til utanlandsk pensjonsordning anten vere busette i Noreg, jf. sktl. § 2-1, eller vere avgrensa skattytarar hit, jf. sktl. § 2-3. For avgrensa skattytarar gjeld eit vilkår om at heile eller tilnærma heile inntekta deira gjennom inntektsåret (frå arbeid eller verksemd) bli skattlagd her. Dette er omtalt som *vesentlegkravet*, og det har opphav i EU-domstolen si avgjerd i Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker (kjend som Schumacker-saka).¹ I avgjerda seier domstolen at arbeidsstaten i spørsmål om frådrag skal behandle skattytarar som bur i ein annan stat likt med dei busette, viss dei har det vesentlege av si skattepliktige inntekt frå arbeidsstaten. Dette er grunngeve med at det er arbeidsstaten som i desse tilfella er nærast til å gje frådrag for å tilpasse den samla skattlegginga til skattytaren si skatteevne, og til å ta omsyn til personlege og særleine tilhøve ved skattlegginga. Normalt er det heimstaten som gjer det.

Vesentlegkravet finst òg i sktl. § 6-71 fyrste ledd om frådrag for personleg skattytar med avgrensa skatteplikt. Vilkåret skal tolkast likt i § 6-71 og § 6-72, jf. Prop. 120 LS (2014–2015) punkt 11.4.4. I norsk rett er vesentlegkravet tolka slik at minst 90 pst. av skattytaren si samla inntekt i inntektsåret må vere omfatta av skattlegging i Noreg, jf. Ot. prp. nr. 1 (2005–2006) punkt 9.5.1.1. Kravet om *faktisk skattlegging* av inntekta, og ikkje berre at det vesentlege av inntekta er tent her, avgrensar mot dei som likevel ikkje vert skattlagde her på grunn av skatteavtalar.²

¹ [EUR-Lex - 61993CJ0279 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) frå avsnitt 25. For ei nyare sak, sjå C-39/10 Kommisjonen mot Estland. Dette er òg omtalt i Utv. 2019/876, òg på regjeringas nettsider: [§ 6-72 - Vesentlighetskravet - regjeringen.no](#)

² Det vil likevel vere ei avgrensa gruppe personar, ettersom det føreset at skattytaren arbeider i Noreg under 183 dagar i ein tolv månadersperiode, og ikkje mottok løn av eller på vegner av ein busett arbeidsgjevar, og ikkje arbeider ved ein fast driftsstad, sjå OECDs modellavtale artikkel 15.

Ettersom det i pensjonsreglane var ei tilvising til regelen i sktl. § 6-72, la ein til grunn at manglande oppfylting av vesentlegkravet i forskrifta ville tvinge EØS-borgarar inn i norsk obligatorisk tenestepensjonsordning (OTP) i det året dei kjem til Noreg. Dette var ikkje ein tilsikta effekt av regelendringane i 2015. I ei utsegn frå Finansdepartementet i 2019 vart vesentlegkravet difor tolka slik at ein i tilflyttingsåret berre skulle ta med inntekt tent etter innreise til Noreg,³ for å sikre at utanlandske arbeidstakarar som var avgrensa skattepliktige hit kunne velje å stå utanfor OTP.

Heimelen for å stå utanfor OTP følgjer av forskrifta til innskuddspensjonsloven § 6-1 sjuande ledd, forskrifta til foretakspensjonsloven § 4-1 sjuande ledd og av forskrifta til tjenestepensjonsloven § 7. Ordlydane i dei ulike forskriftene er nesten identiske, sjå til dømes forskrifta til innskuddspensjonsloven § 6-1 sjuande ledd:

«Arbeidstaker kan velge å stå utenfor innskuddspensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning, jf. skatteloven § 6-72, som foretaket betaler premie eller avgift til.»

Tolkinga til Finansdepartementet innebar at avgrensa skattepliktige kunne velje å stå utanfor OTP i innreiseåret, sjølv om dei ikkje oppfylte vesentlegkravet. Samstundes fekk dei òg betre høve til å halde fram med å spare i eigne etablerte ordningar, etter regelen i § 6-72.

I tråd med utsegna kan ein arbeidstakar som oppfyller vesentlegkravet i perioden etter innreisetidspunktet, i dag få frådrag for tilskot til ei utanlandsk pensjonsordning etter etablering av skatteplikt til Noreg. Dette er ei vidare tolking av vesentlegkravet enn EØS-retten krev, sidan vurderinga av vesentlegkravet etter utsegna kan gjerast over eit kortare tidsrom.

³ [§ 6-72 - Vesentlighetskravet - regjeringen.no](#)

Vidare stiller FSFIN § 6-72-1 bokstav b krav om at skattytaren må ha vore medlem i ordninga i minst eitt år før skatteplikta til Noreg oppstod. Bokstav c stiller krav om at skattytaren må ha fått frådrag for tilskot til ordninga.

Krava til pensjonsordninga er at alderspensjon må vere hovudytinga, jf. bokstav d, at ordninga må vere etablert i ein EØS-stat, ha naudsynt løyve til å utøve verksemda og vere underlagt tilsyn frå offentleg myndigheit i den staten.

3 DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet foreslår å gjere tre endringar i reglane om frådrag for innbetalingar til utanlandske pensjonsordningar:

1. Utvide området til sktl. § 6-72 ved å fjerne kravet om tilknytning til EØS.
2. Endre ordlyden i forskriftene til pensjonslovgivinga for å sikre at skattytarar kan velje å stå utanfor norsk OTP utan å måtte oppfylle vesentlegkravet.
3. Løfte vesentlegkravet frå forskrifta til skatteloven § 6-72-1 til skatteloven § 6-72, og presisere at vesentlegkravet skal reknast ut frå eit alminneleg inntektsår.

Dei tre forslaga vil bidra til meir lik behandling av arbeidstakarar som tek arbeid i Noreg, uavhengig av heimlanda deira. Dermed vil dei òg fjerne unødige hinder for flyten av arbeidskraft over landegrensene. Dei to siste forslaga vil sikre at regelverket blir enklare å forstå.

3.1 Fjerne krav om tilknytning til EØS

Kravet om tilknytning til EØS for skattytarar og deira pensjonsordningar er ei forskjellsbehandling mellom arbeidstakarar frå ulike land. Departementet meiner at ein ikkje treng denne forskjellen. Den er dermed eit unødig hinder for flyten av arbeidskraft mellom land. Eit utslag av reglane er til dømes at skattytarar frå Storbritannia som tek arbeid i Noreg, ikkje er omfatta av regelen. Departementet foreslår difor å utvide frådragsretten for sparing i utanlandske pensjonsordningar til òg

å gjelde ordningar etablerte utanfor EØS og for statsborgarar frå land utanfor EØS-området.

Departementet meiner dei eksisterande krava til pensjonsordningane i sktl. § 6-72 gjev tilstrekkeleg tryggleik for at dei utanlandske ordningane faktisk er pensjonsordningar. Til dømes er det eit vilkår at dei har alderspensjon som hovudytning. Sjølv om ein utvidar frådragsretten til også å gjelde utanfor EØS-området, vil ramma for frådrag som den enkelte har krav på vere den same. Reglane gjev vidare berre frådrag for sparing i éi ordning. Der ein skattytar har medlemskap i både ei norsk og ei utanlandsk ordning, får hen berre frådrag for tilskot til den norske ordninga, jf. sktl. § 6-72 tredje ledd.

Dersom skattytarar har fått frådrag for tilskot i utanlandske pensjonsordningar, er dei seinare utbetalingane skattepliktige som pensjon i Noreg, jf. sktl. § 2-3 fjerde ledd. Det gjeld òg for personar som ikkje er busette i Noreg etter dei norske skattereglane. Reglane for innskot og utbetaling heng difor allereie godt saman i dag. Noregs skatteavtalar kan avgrense dette, men ein ynskjer å forhandle fram retten til å ileggje kjeldesatt på pensjon i alle skatteavtalane.⁴

3.2 Sikre valfridom for å delta i norsk OTP

Departementet meiner at dagens tolking av tilvisinga frå pensjonsreglane til regelen for frådrag for sparing i utanlandske pensjonsordningar gjev nokre uheldige utslag.

Forskriftene til pensjonslovgivinga (forskrifta til innskuddspensjonsloven § 6-1 sjuande ledd, til foretakspensjonsloven § 4-1 sjuande ledd og til tjenestepensjonsloven § 7) viser alle generelt til sktl. § 6-72. Tilvisinga har vorte tolka slik at skattytaren som ynskjer å stå utanfor norsk OTP, må oppfylle *alle* vilkåra i sktl. § 6-72. Det gjeld og vesentlegkravet (for dei som ikkje er busett i Noreg), sjølv om hen ikkje ynskjer frådrag for sparing i ei utanlandsk pensjonsordning.

⁴ Sjø til dømes Noregs skatteavtale med Georgia artikkel 17, [Prop. 62 S \(2011-2012\) \(regjeringen.no\)](#)

Denne tolkinga medfører ei lite hensiktsmessig avgrensing av kva for personar som kan velje å stå utanfor norsk OTP. Det har ikkje vore meininga at manglande oppfyljing av vesentlegkravet skal tvinge nokon over i OTP. Dersom det er tilfellet, tyder det at berre avgrensa skattytarar som har tent meir enn 90 pst. av inntekta si frå Noreg ut året etter innreise hit, kan velje å stå utanfor norsk OTP. Andre avgrensa skattytarar har ikkje høve til det same.

Det avgjerande for å kunne velje å stå utanfor OTP bør ikkje vere kor mykje ein har tent i Noreg. I staden bør det vere om den enkelte er medlem av ein tenestepensjon som har dei eigenskapane som følgjer av sktl. § 6-72. Det sentrale poenget med vesentlegkravet er å bestemme kva for ein stat som skal innrømme frådrag for slik pensjonssparing – ikkje om nokon skal kunne velje å stå utanfor ei tenestepensjonsordning.

Departementet foreslår etter dette ei endring i pensjonslovgivinga. Den klargjer at tilvisingane til skatteloven § 6-72 berre gjeld krava til pensjonsordningane – ikkje til vesentlegkravet eller dei andre krava som gjeld skattytaren.

3.3 Innstramming av vesentlegkravet

Departementet meiner at den liberale tolkinga av vesentlegkravet, vist til i punkt 3.2, går vidare enn terskelen stilt i EØS-retten. I departementet si tolking vart inntektsåret rekna å gjelde frå innreisetidspunktet til Noreg, og ikkje som eit kalenderår. Med det senka ein terskelen for å innfri vesentlegkravet, slik at fleire kunne velje å stå utanfor norsk OTP.

Denne liberale tolkinga kan medføre ulik behandling av avgrensa skattytarar som står i same situasjon, ved spørsmål om frådrag. Til dømes vil ein arbeidstakar som kjem til Noreg 1. oktober, og jobbar fulltid her, kunne ha over 90 pst. av inntekta si frå innreisetidspunktet og ut året frå Noreg. Derimot vil ein arbeidstakar som kjem 1. august, og jobbar i ei 50 pst. stilling her, *normalt* ikkje ha over 90 pst. av inntekta sit frå Noreg i perioden frå innreisetidspunktet og ut året.

Når ein no foreslår å endre tilvisinga frå pensjonsreglane til skatteloven § 6-72, vil det ikkje lenger vere behov for å tolke vesentlegkravet innskrenkande. Ved vurderinga av om vesentlegkravet er oppfylt, meiner departementet at ein framover bør sjå på inntekta i Noreg på bakgrunn av heile inntektsåret. Det vil sikre meir likebehandling av skattytarar, og det harmonerer med EØS-retten. Det vil òg gje den same forståinga av vesentlegkravet som i skatteloven § 6-71.

Departementet foreslår òg å løfte vesentlegkravet frå forskrifta til skatteloven § 6-72-1 bokstav a, til § 6-72 i skatteloven. Vesentlegkravet er ein rettsleg standard som er avgjerande for frådragsretten til avgrensa skattepliktige i skatteloven § 6-72. Kravet bør difor følgje direkte av lova. Samstundes gjev det betre samanheng med frådragsregelen i skatteloven § 6-71, der vesentlegkravet følgjer av loven.

4 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVEN SAR

Departementet legg til grunn at forslaga vil ha svært avgrensa provenyverknad. Grunnen til det er at ramma for frådrag ikkje skal utvidast, sjølv om fleksibiliteten i pensjonsordninga skal utvidast, og at forslaget gjeld eit avgrensa tal personar.

Ein går vidare ut frå at dei administrative konsekvensane for arbeidsgjevarane og etaten vil vere avgrensa. Dette gjeld relativt få arbeidstakarar, og ein må kunne rekne med at den tilsette bidreg med relevante opplysningar om den utanlandske pensjonsordninga til arbeidsgjevaren sin.

5 IKRAFTTREDING

Departementet foreslår at endringane trer i kraft med verknad frå og med inntektsåret 2025.

6 FORSLAG TIL LOVENDRINGAR

Forslag til lov om endringar i skatteloven

I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt vert det gjort følgjande endring:

§ 6-72 fyrste ledd fyrste punktum skal lyde:

(1) *Skattyter som* har inntekt fra arbeid, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge.

§ 6-72 andre ledd fyrste punktum skal lyde:

(2) *Skattyter som* har inntekt fra virksomhet, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge.

§ 6-72 tredje ledd skal lyde:

(3) *For personlig skattyter med begrenset skatteplikt etter § 2-3 gis det bare fradrag etter denne paragraf, hvis hele eller tilnærmet hele skattyters inntekt fra arbeid eller virksomhet i inntektsåret skattlegges i Norge.*

Noverande tredje og fjerde ledd blir fjerde og nytt femte ledd.

II

Loven trer i kraft straks med verknad frå og med inntektsåret 2025.

7 FORSLAG TIL ENDRINGAR I FORSKRIFT

7.1 Forskrift til skatteloven § 6-72-1

Forslag om at § 6-72-1 noverande bokstav a skal fjernast, og noverande bokstavar b til f blir til bokstavane a, b, c, d og e.

Forslag til endring i § 6-72-1 bokstav d:

d. Pensjonsinnretningen *må ha* nødvendig tillatelse til å utøve slik virksomhet *i hjemstaten*, og skal være underlagt tilsyn fra offentlig myndighet der.

7.2 Forskriftene til innskuddspensjonsloven, til tjenstepensjonsloven og til foretakspensjonsloven.

Forslag til endring i forskrift til innskuddspensjonsloven § 6-1 sjuande ledd:

(7) Arbeidstaker kan velge å stå utenfor innskuddspensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning *som oppfyller vilkårene i skatteloven § 6-72, og som foretaket betaler premie eller avgift til.*

Forslag til endring i forskrift til tjenstepensjonsloven § 7:

Arbeidstaker kan velge å stå utenfor tjenstepensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning *som oppfyller vilkårene i skatteloven § 6-72, og som foretaket betaler premie eller avgift til.*

Forslag til endring i forskrift til foretakspensjonsloven § 4-1 sjuande ledd:

(7) Arbeidstaker kan velge å stå utenfor foretakspensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning *som oppfyller vilkårene etter skatteloven § 6-72, og som foretaket betaler premie eller avgift til.*