

13.11.2007

**Høringsnotat - hjemmel for ligningsmyndighetene til
å innhente kontrollopplysninger om bruk av
utenlandske betalingskort**

1. Innledning

Finansdepartementet legger med dette fram forslag om å gi Skattedirektoratet eller den direktoratet gir fullmakt adgang til å innhente opplysninger fra næringsdrivende om identiteten til eier av utenlandske betalingskort som er brukt i Norge. Forslaget innebærer endringer i ligningsloven § 6-3.

Formålet med forslaget er å sikre riktig beskatning av norske skattytere som har inntekt og formue plassert i utlandet. Internasjonale kontrollerfaringer viser at bruk av utenlandske betalingskort tilknyttet en bankkonto i utlandet er en utbredt metode for enkelt å få tilgang til skjulte midler. Kontroll av bruken av utenlandske betalingskort i Norge vil derfor kunne avdekke midler plassert i utlandet som ikke er oppgitt til beskatning her.

For kort utstedt av en finansinstitusjon i Norge har ligningsmyndighetene tilgang til kortinnehavers identitet gjennom kortutsteders opplysnings- og oppgaveplikt etter ligningsloven § 6-4. Ligningsmyndighetene har ikke tilsvarende mulighet til å identifisere eier av et betalingskort utstedt i utlandet. Ved å innføre en adgang for Skattedirektoratet til, i begrenset omfang, å innhente opplysninger om identiteten til eiere av utenlandske betalingskort brukt her i landet, kan uoppgitte bankinnskudd mv. tilhørende personer som er eller skulle ha vært skattepliktig til Norge, avdekkes.

Departementet legger til grunn at en slik kontrollmulighet også vil kunne ha en viss preventiv effekt.

2. Bakgrunn

I lukkede finanssentra tilbys utlendinger anonymitet gjennom streng sekretesselovgivning, lempelig virksomhetsregulering og liten eller ingen skatt på formue og inntekt med kilde utenfor finanssenteret. Midler som ønskes unndratt beskatning i hjemlandet, sikres på denne måten ideelle tilfluktssteder.

Tidligere ble plassering av penger i såkalte skatteparadiser stort sett forbundet med rederivirksomhet og andre større næringsaktører.

Dette bildet er vesentlig endret de senere årene. Nedbyggingen av valutareguleringene, internasjonalisering og bruk av internett har blant annet medført at etablering av selskaper og bankkonti i utlandet er et tilbud som er lett tilgjengelig og åpent for enhver. Dessuten legges det i markedsføringen av slike tjenester ofte vekt på at det nettopp er sikringen mot myndighetsinnsyn fra hjemlandet som er slike etableringers viktigste fortrinn.

Internasjonalt er det i flere undersøkelser gjort anslag over størrelsen på formuesplasseringer i lukkede finanssentra og i utlandet generelt. Blant annet konkluderte svenske skattemyndigheter for noen år siden med at svenske skattytere holdt verdier tilsvarende ca 500 milliarder svenske kroner skjult i utlandet. I "Skattestatistisk Årsbok" for 2006 anslår svenske skattemyndigheter at unndratt skatt totalt utgjør 100 milliarder svenske kroner, og at unndratt skatt med internasjonale koblinger utgjør mellom 20 og 35 milliarder svenske kroner. For Norge foreligger ingen tilsvarende beregninger, og de beløpsanslag som fremkommer i utenlandske

undersøkelser kan bare gi en antydning. Kontrollerfaringer fra finansområdet de seneste årene tilsier imidlertid at en stor andel av de inntekter og formuer som norske skattytere har i land som anses sikre mot innsyn fra norske ligningsmyndigheter, ikke skattlegges i Norge.

3. Andre lands erfaringer

Internasjonale kontrollerfaringer viser at man ved å knytte et internasjonalt gangbart betalingskort til en uoppgitt utenlandsk konto, på en enkel måte kan ha pengene på kontoen disponibelt til betaling av varer og tjenester og til kontantuttak, både innenlands og utenlands. Også OECD har påpekt at bruk av utenlandske betalingskort for å få tilgang til skjulte midler, er en mye brukt metode. Flere lands skatteadministrasjoner, blant annet svenske og danske skattemyndigheter, har derfor gjennomført kontrollprosjekter rettet mot bruk av internasjonale betalingskort. Erfaringene så langt viser at slike kontroller er en effektiv metode for å avdekke uoppgitt formue og inntekt plassert i utlandet.

Sverige

Svenske skattemyndigheter har gjennom flere år kartlagt og utarbeidet metoder for kontroll av transaksjoner med skatteparadiser. De siste årene har dette skjedd ved landsdekkende prosjekt under sentral styring og ledelse. I den hensikt å kontrollere svensker som har midler plassert i utlandet, har det svenske Skatteverket hentet inn et omfattende kontrollmateriale om kontokorttransaksjoner gjort i Sverige med kort utstedt av banker i skatteparadiser. Identifiseringen av kortinnehaver i de sakene som er plukket ut til nærmere kontroll, er skjedd ved henvendelse til brukersteder som butikker og banker, hvor kortinnehaver har legitimert seg

i forbindelse med bruk av kortet. Innhenting av disse opplysningene er gjort med hjemmel i 17 kapittel 4 § i Lag (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Svenske skattemyndigheter har opplyst at totalt er ca 2 400 kortinnehavere identifisert, og etter ytterligere sortering er hittil ca 1 300 utredninger gjennomført eller påbegynt.

Danmark

I Danmark er kontroller rettet mot bruk av utenlandske betalingskort gjennomført med hjemmel i skattekontrolloven (lov 24. november 2005) § 8 D. Med hjemmel i denne bestemmelsen har Skatterådet gitt skattemyndighetene tillatelse til å innhente opplysninger om alle korttransaksjoner med utenlandske kort fra innløserne, og informasjon om den enkelte transaksjon fra brukerstedene.

Ifølge det danske Skatteministeriets kvartalsrapport for 1. kvartal 2007 har danske skattemyndigheter innhentet opplysninger om bruk i Danmark av utenlandske betalingskort for til sammen ca 33,3 milliarder danske kroner. Beløpet gjelder bruk av ca 10 millioner kort fra omkring 40 land. Fra rapporten siteres:

”Udvælgelsen af kontrolemler er herefter sket på grundlag af en samlet vurdering baseret på summen af hævningserne på det enkelte kort, anvendelsesperioden, større hævnings og forbrugsmønster. Der er foretaget en omfattende frasortering af creditcards, blandt andet hvor forbrugsmønsteret viser typisk anvendelse af en turist, forretningsmand mv.

Til at begynne med fokuserede SKAT på creditcards med samlede hævnings på over 500.000 kr., hvilket senere er blevet udvidet til også at omfatte mindre hævnings.

Skatterådet har også givet SKAT tilladelse til at indhente oplysninger i forretninger, pengeinstitutter mv. for at kunne identificere de kunder, som har benyttet de udenlandske creditcards. SKAT har indtil nu fundet mere end 500 potentielle sager, hvor der umiddelbart er et misforhold mellem den selvangivne indkomst og forbruget ifølge de modtagne oplysninger. Disse sager behandles i øjeblikket af politiet og SKAT.

Skatterådet har givet SKAT tilladelse til at udvide kontrolperioden og at indhente oplysninger vedrørende yderligere to kredittkort.”

4. Nærmere om forslaget

Skattedirektoratet ønsker å sette i gang et tilsvarende kontrollprosjekt som gjennomført i Sverige og Danmark, rettet mot bruk av utenlandske betalingskort her i landet. Gjennom innhenting av opplysninger om identiteten til innehavere av utenlandske betalingskort som er brukt i Norge, vil ligningsmyndighetene kunne avdekke inntekter og formuer skjult i utlandet. I tillegg vil kontrollene kunne identifisere personer som reelt sett oppholder seg i Norge og som skulle skattet hit, men som hevder å være skattepliktig til andre land. Identifisert kontohold vil dessuten kunne gi mulighet for videre undersøkelser av inntektskilder og transaksjoner med tilknytning til kontoen.

4.1 Kortsystemene

Ifølge Norges Banks "Årsrapport om betalingssystem 2006" ble det i 2006 gjennomført 15 millioner transaksjoner i Norge ved bruk av betalingskort utstedt i utlandet. Samlet verdi av transaksjonene var 10,1 milliarder kroner. Til sammenligning ble det utført 965 millioner transaksjoner med betalingskort utstedt i Norge, til en samlet verdi av 512 milliarder kroner.

Betalingskortene kan deles inn i følgende hovedgrupper:

Debetkort: Betalingskort som er knyttet til en innskuddskonto, slik at kortet benyttes til å disponere over det som til enhver tid er disponibelt på kontoen.

Faktureringskort: Kunden benytter kortet ved kjøp av varer og tjenester, og utestående mellom kunde, kortselskap og brukersted gjøres opp i etterhånd. Kontoholderen/kortholderen får med jevne mellomrom (30-40 dager) en samlefaktura over kjøp foretatt med kortet, og vedkommende benytter betalingssystemene, for eksempel bankkonto, for å gjøre opp sitt utestående med kortselskapet. Faktureringskort er ikke tilknyttet en bankkonto.

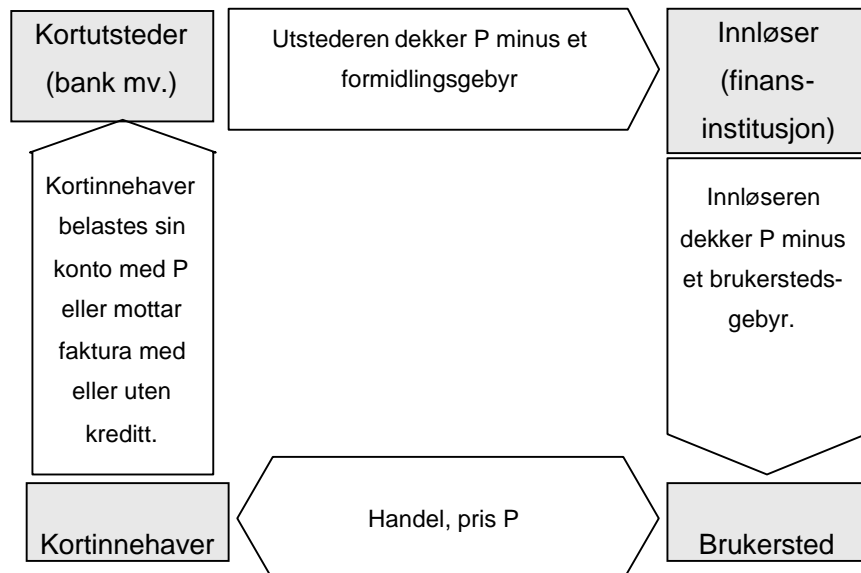
Kredittkort: Faktureringskort hvor kortholder er innvilget en kreditt inntil et visst beløp (f.eks. 50 000 kroner) som nedbetales når faktura mottas eller ved avdrag etter en avtalt nedbetalingsplan. Kredittkortene kan være innvilget og registrert av en bank som ordinær kreditt, men kan også innvilges via et brukersted i forbindelse med et kjøp, og mot en høyere rente grunnet høyere risiko.

Anonyme kort: E-pengekort hvor kortutstederen er finansieringsforetak/e-pengeforetak, og kortet er ladet, eksempelvis kjøpt med kontanter, på forhånd. Transaksjoner med kortet registreres anonymt, slik at de ikke kan spores tilbake til kortinnehaveren.

Betalingskortene kan være norske kort som kun kan benyttes i Norge, eller internasjonale kort som kan benyttes over store deler av verden.

Internasjonale kort er utstedt av eller i samarbeid med internasjonale kortselskaper. De mest kjente internasjonale kortene er Visa, Visa Electron, MasterCard, Maestro, Cirrus, American Express og Diners Club.

Betalingskortene utstedes av en *kortutsteder*, gjerne en bank eller et kortselskap i Norge eller et annet land. Kortet utstedes til en *kortinnehaver*. Kortinnehaver vil være en privatperson eller bedrift som disponerer og står juridisk ansvarlig for bruken av betalingskortet. Kortinnehaveren bruker kortet til å betale for varer eller tjenester på et *bruketsted*, for eksempel i butikk, på restaurant eller hotell mv. Bruketstedet får sitt oppgjør fra en *innløser*. Innløseren vil være en bank eller et finansieringsselskap. I Norge er det per i dag seks store innløserer: Nordea, Teller, Fokus Bank, Diners Club International, Swedbank og Elavon. Innløseren krever deretter oppgjør for fordringen fra kortutstederen, som igjen krever sitt tilgodehavende fra kortinnehaveren. Et slikt firepartssystem kan illustreres slik:



Innløser kan foreta innsamling av transaksjonsdataene selv, men kan også overlate oppgaven til profesjonelle transaksjonsinnsamlere, slik at også en femte aktør er involvert. I det norske markedet er det to slike innsamlere, Bankenes Betalingssentral ASA og EDB Business Partner ASA. I enkelte andre systemer ivaretas kortutsteder- og innløserfunksjonen av samme aktør (trepartssystemer).

Ifølge Norges Banks "Årsrapport om betalingssystem 2006" er det utfordriget 5,5 millioner nasjonale BankAxept-kort. Av disse er 4,6 millioner kort kombinert med internasjonale kort med debetfunksjon, gjerne Visa. Det er registrert om lag en halv million kort med faktureringsfunksjoner og 3,5 millioner kort med kredittfunksjoner i Norge. De fleste av disse kortene er knyttet til internasjonale kortselskap.

4.2 Gjennomføring av kontrollen

Hensikten med kontrollen er å identifisere norske personer som skjuler penger i utlandet, gjennom deres bruk av utenlandske betalingskort i Norge. Kontrollinteressen vil i hovedsak rette seg mot personer som har benyttet utenlandske betalingskort over en lengre periode og forbrukt relativt store beløp. Turister og andre uten skattepliktig tilknytning til Norge vil derfor ikke være målgruppe for kontrollen.

For kort utstedt i Norge har ligningsmyndighetene tilgang til kortinnehavers identitet gjennom kortutsteders opplysnings- og oppgaveplikt etter ligningsloven § 6-4. Da tilsvarende opplysninger ikke er tilgjengelig fra utenlandske kortutstedere, må ligningsmyndighetene få opplysninger om kortinnehavers identitet fra en av de andre partene i betalingskortsystemet.

Når en kortinnehaver bruker kortet sitt på et brukersted i Norge, registreres transaksjonen i det betalingssystemet som brukerstedet er tilknyttet. Dataene i betalingssystemene inneholder en rekke opplysninger, blant annet kortnummer, terminalnummer, brukersted angitt ved navn og adresse, beløp, valuta og dato for transaksjonen. Kortinnehavers identitet er imidlertid ikke en del av transaksjonsdataene, og er derfor ukjent for innløseren. Verifisering av kortbrukeren skjer på brukerstedet, enten ved at kortinnehaver taster en PIN-kode eller ved at kortinnehaver legitimerer seg, og brukerstedet i visse tilfeller nedtegner denne. Kortinnehavers identitet kan dessuten være nedtegnet i annet materiale på brukerstedet, for eksempel ved kjøp av flybilletter, overnattinger og produkter hvor det utstedes garantibevis.

Ettersom kortinnehavers identitet bare vil kunne finnes hos brukerstedene, og kun hos noen av brukerstedene, må ligningsmyndighetene finne fram til hvilke brukersteder det vil være aktuelt å kreve opplysninger fra. Dette skjer ved at ligningsmyndighetene først innhenter opplysninger fra innløserne i betalingssystemene om all kortbruk knyttet til utenlandske kort her i landet i løpet av en periode. Av denne store informasjonsmengden må opplysninger som gjelder kortbruk over en kort periode eller med relativt små beløp sorteres vekk, trolig ca. 90 prosent av opplysningene. Av de resterende opplysningene må ligningsmyndighetene plukke ut de korttransaksjonene som skal kontrolleres nærmere. Etter denne sorteringen vil man sitte igjen med transaksjonsdata knyttet til et mindre antall kort som er brukt over tid og til kjøp av varer og tjenester for betydelige beløp. Et slikt forbruksmønster kan indikere at kortinnehaver er skattepliktig til Norge. Skattedirektoratet anslår, basert på erfaringene i Danmark og Sverige, at ca 5 000 utenlandske betalingskort vil være brukt i et slikt omfang at nærmere analyse og kontroll av de bakenforliggende forhold kan være aktuelt.

Transaksjonsopplysningene som skal leveres fra innløserne, omfatter som nevnt kortnummer, brukersted og beløp og dato for transaksjonen. Med utgangspunkt i disse opplysningene vil Skattedirektoratet kunne henvende seg til de brukerstedene som mest sannsynlig har opplysninger om kortinnehavers identitet, for eksempel flyselskap. For brukerstedene vil det normalt være enkelt å finne fram den dokumentasjonen som kan inneholde navnet på kortinnehaver.

5. Gjeldende rett

5.1 Ligningsloven

Ligningsmyndighetenes adgang til en effektiv kontroll av skattyters selvangivelse og andre oppgaver er av avgjørende betydning for en korrekt ligning. Reglene om innhenting av kontrollopplysninger og ligningsoppgaver fra tredjeparter er samlet i ligningsloven kapittel 6. Formålet med disse bestemmelsene er å gi ligningsmyndighetene mulighet til å kontrollere om skattyter har oppfylt sin opplysningsplikt overfor ligningsmyndighetene etter ligningsloven kapittel 4. Når det gjelder opplysninger knyttet til utlandet, har ligningsmyndighetene også tilgang til opplysninger gjennom andre lands skattemyndigheter og fra valutaregisteret.

Ligningsloven § 6-3

Etter ligningsloven § 6-3 nr. 1 plikter næringsdrivende etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysninger om ethvert økonomisk mellomværende med navngitt næringsdrivende når det knytter seg til begge parters virksomhet. Ligningsmyndighetene kan etter denne bestemmelsen kreve opplysninger om og spesifisert oppgave over varelevering og -kjøp, tjenester, vederlag og andre forhold som knytter seg til mellomværendet og oppgjøret for dette. Dette gjelder også omsetning som er skjedd gjennom mellommann. Bestemmelsen er begrenset til mellomværender som knytter seg til begge parters næringsvirksomhet, og utelukker derfor opplysninger om kjøp av varer og tjenester mv. til privat bruk.

Etter § 6-3 nr. 6 kan departementet gi forskrifter om oppgave- og opplysningsplikt som nevnt i nr. 1 for ikke navngitte næringsdrivende. Slik forskrift er ikke gitt.

Ligningsloven § 6-4

Ligningsloven § 6-4 gjelder ligningsmyndighetenes adgang til å kreve opplysninger om fordringer og gjeld mv. Etter § 6-4 nr. 1 plikter enhver skyldner etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysninger om fordringer og gjeld som navngitt person, bo, selskap mv. har, og om renter mv. som knytter seg til fordringen eller gjelden. Opplysningsplikten etter denne bestemmelsen er begrenset ved at kreditor eller debitor må navngis.

Etter § 6-4 nr. 2 skal finansinstitusjoner og andre som driver utlånsvirksomhet eller låneformidling som næring, verdipapirforetak og pensjonskasser ukrevet gi opplysninger om sine innskudd- og lånekonti. De opplysningene som ligningsmyndighetene har behov for, er i første rekke saldo per 1. januar og renter for det siste året. Slike opplysninger innberettes årlig for alle innskudds- og lånekonti. I en del saker har ligningsmyndighetene behov for mer utfyllende opplysninger om forhold som det ikke skjer automatisk innrapportering for. Slike opplysninger kan innhentes med hjemmel i § 6-4 nr. 3. Etter denne bestemmelsen plikter institusjoner som nevnt over, etter krav fra ligningsmyndighetene å gi opplysninger om midler som de har til forvaltning og om avkastning av midlene. Opplysningsplikten omfatter også opplysninger om innskudds- og gjeldskonti, deposita, formidling og andre mellomværender samt opplysninger om underbilag og annen dokumentasjon til transaksjonene, herunder opplysninger om hvem som er parter i transaksjonene. Forespørselen fra ligningsmyndighetene må i utgangspunktet gjelde navngitt person, bo, selskap eller innretning, som må være eier av den kontoen det bes om innsyn i. Etter § 6-4 nr. 4 kan imidlertid Skattedirektoratet eller den

direktoratet gir fullmakt, kreve slike opplysninger om ikke navngitt person mv.

5.2 Valutaregisterloven

Valutaregisteret er regulert i lov 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven) og valutaregisterforskriften av 6. desember 2004 nr. 1573. Formålet med valutaregisteret er *”å forebygge og bekjempe kriminalitet og bidra til riktig skatte- og avgiftsbetaling, ved at kontroll- og etterforskningsorganene får tilgang til opplysninger om valutavekslinger og fysisk eller elektronisk overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge”*, jf. § 1 første ledd.

Etter § 4 skal finansinstitusjoner som driver valutavirksomhet, i hovedsak banker og kortselskaper, rapportere til registeret om valutaveksling og om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge. Deklareringspliktig inn- og utførsel av betalingsmidler rapporteres av toll- og avgiftsetaten.

Rapporteringsplikten ved overføring av betalingsmidler ved bruk av utenlandsutstedte betalings- og kredittkort i Norge er nærmere regulert i forskriften § 11. Etter bestemmelsen skal enkeltoverføringer større enn 25 000 kroner eller tilsvarende i annen valuta rapporteres enkeltvis. I tillegg til opplysninger om eget organisasjonsnummer skal den rapporteringspliktige blant annet rapportere transaksjonsbeløpet i NOK og eventuelt i fremmed valuta, transaksjonsdato, korttype, kortholders kortnummer og hvilket land kortet er utstedt i samt brukerstedets navn, adresse m.m.

Overføringer av beløp lavere enn eller lik 25 000 kroner eller tilsvarende i annen valuta skal både rapporteres som månedssum per kort og som månedssum per brukersted. Ved rapportering av månedssum per kort rapporteres:

- totalt beløp overført per måned per kort,
- rapporteringspliktiges organisasjonsnummer,
- korttype, kortholders kortnummer og hvilket land kortet er utstedt i,
- periode for aggregeringen og antall overføringer som inngår i den.

Ved rapportering per brukersted rapporteres:

- totalt beløp overført per måned per brukersted per korttype,
- rapporteringspliktiges organisasjonsnummer og evt. fødselsnummer,
- korttype,
- brukerstedets navn, adresse m.m.
- periode for aggregeringen og antall overføringer som inngår i den.

I tillegg skal kontantuttak over 5 000 kroner eller tilsvarende i annen valuta rapporteres enkeltvis til registeret. Ved bruk av utenlandsutstedte betalings- og kredittkort i Norge rapporteres ingen opplysninger om navn, personnummer eller annet som kan identifisere den enkelte kortinnehaver.

5.3 Opplysninger fra andre lands skattemyndigheter

Mange av de såkalte skatteparadiser har erklært seg villige til å inngå avtaler om utveksling av opplysninger til bruk for skatteformål. På nordisk plan er det tatt initiativ til å innlede felles forhandlinger om slike avtaler. Dersom avtaler inngås etter de modeller OECD har utarbeidet i samråd med

samarbeidsvillige skatteparadiser, vil det innebære et stort kontrollmessig framskritt også for opplysninger om kontohold. Slike avtaler vil imidlertid sannsynligvis kun hjemle utveksling etter særskilt anmodning, hvor den norske skattyteren er identifisert ved navn.

Tilgangen til slike opplysninger er heller ikke tilfredsstillende ivaretatt gjennom de skatteavtaler som Norge har med andre land enn skatteparadiser. Der det i kraft av avtalene utveksles bankopplysninger på automatisk basis, er behovet ivaretatt, men fra mange land må innhenting skje på grunnlag av særskilt anmodning. De land som Norge har skatteavtaler med, har ulik praksis når det gjelder krav til identifisering av den personen og den kontoen anmodningen gjelder. Interne opplysningshjemler som gjør det mulig å få kontoholdere identifisert ved navn, kan derfor være like nødvendig når det gjelder kortutstedende banker i andre land enn skatteparadiser.

Ved innhenting av skatteopplysninger ved bistand fra andre lands skattemyndigheter er det dessuten en grunnleggende forutsetning at hjemlige opplysningskilder skal være uttømt før utenlandsk skattemyndighet blir anmodet om å yte bistand, jf. kommentarene til OECDs mønsteravtale artikkel 26, jf. punkt 9 bokstav a. Forutsetningen får først og fremst betydning når det gjelder opplysninger som ligningsmyndighetene allerede sitter med eller kan fremskaffe ved bruk av internrettslige hjemler.

6. Departementets vurderinger og forslag

6.1 Innledning

Det er et hovedmål for ligningsmyndighetene at skatter og avgifter blir korrekt fastsatt, og at beløp som ikke er oppgitt til beskatning blir avdekket. Innhenting av kontrollopplysninger fra ulike tredjeparter er viktig i denne sammenheng.

Etter departementets vurdering vil en hjemmel for Skattedirektoratet til å innhente opplysninger om identiteten til innehaver et utenlandsk betalingskort som er brukt i Norge, være et viktig virkemiddel for å avdekke bankinnskudd som ikke er oppgitt i selvangivelsen. Slik kontrollundersøkelse kan også åpne for videre undersøkelser av inntektskilder og transaksjoner som har tilknytning til kontoen. Omfattende og langvarig kortbruk i Norge vil dessuten kunne gi grunnlag for vurdering av om en kortinnehaver som enten har meldt utflytting eller ikke har meldt innflytting, egentlig bor i Norge og er skattepliktig hit på det grunnlaget.

Om kortinnehaver er skattepliktig til Norge eller ikke, vil først kunne utredes når vedkommende er identifisert. Dersom vedkommende er skattepliktig til et annet land som Norge har skatteavtale med, kan opplysningene brukes til gjensidig utveksling med vedkommendes hjemland. Danske og svenske skattemyndigheter har allerede inngått avtale om utveksling av slike opplysninger. Departementet ser det som positivt at Norge slutter seg til dette samarbeidet. Også andre land som har iverksatt eller planlegger å gjennomføre tilsvarende kontrollundersøkelser, vil kunne være aktuelle for et slikt samarbeid.

6.2 Hjemmelsbehovet

Som nevnt registreres det ikke opplysninger om kortinnehavers identitet verken hos innløserne i betalingssystemene eller i Valutaregisteret. Ligningsmyndighetene må derfor få kortinnehavers identitet fra brukerstedene.

Kontrollen skal gjennomføres ved at Skattedirektoratet først innhenter opplysninger fra innløserne om all kortbruk knyttet til utenlandske kort i Norge i løpet av en periode, og deretter, etter frasortering av de fleste transaksjoner, finner fram til den enkelte kortinnehaver ved å kontakte ett eller flere brukersteder. Etersom opplysninger om overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge registreres i Valutaregisteret, kan det reises spørsmål om ligningsmyndighetene, istedenfor å innhente transaksjonsopplysningene fra innløserne, kan få de nødvendige opplysningene fra registeret.

Valutaregisteret gir kun tilstrekkelig informasjon om enkeltoverføringer som overstiger 25 000 kroner. Slike transaksjoner skal rapporteres enkeltvis, og rapporteringen omfatter blant annet korttype og kortnummer, transaksjonsdato og brukerstedets navn og adresse. Ligningsmyndighetene vil derfor kunne få nok opplysninger fra registeret til å gå videre til ett av brukerstedene. Transaksjoner i denne størrelsesorden utgjør imidlertid en forsvinnende liten andel av det totale antallet transaksjoner.

Når det gjelder overføringer av beløp lavere enn eller lik 25 000 kroner rapporteres kun månedssum per kort og månedssum per brukersted. For slike transaksjoner gir Valutaregisteret ikke detaljerte nok opplysninger til å kunne knytte den enkelte transaksjon til et brukersted.

Ligningsmyndighetene må derfor likevel kontakte innløserne for å få nok opplysninger. Departementet antar at belastningen på innløserne totalt sett blir mindre ved samlet utlevering av data om all kortbruk knyttet til utenlandske kort i løpet av en periode, enn ved sortering og utlevering av detaljopplysninger knyttet til enkelttransaksjoner.

Innløserne som brukerstedene får sitt oppgjør fra, vil være en bank eller et finansieringsselskap. Fra disse skal ligningsmyndighetene innhente opplysninger om betalingskortenes kortnummer, brukersted angitt ved navn og adresse og terminalnummer, det enkelte transaksjonsbeløp og dato for transaksjonen. Etter departementets oppfatning følger innløsernes opplysningsplikt av ligningsloven § 6-4 nr. 3 og 4, som blant annet bestemmer at finansinstitusjoner m.fl. etter krav fra ligningsmyndighetene plikter å gi opplysninger om *”formidling og andre mellomværender”*. Opplysningsplikten omfatter *”opplysninger om underbilag og annen dokumentasjon til transaksjonene, herunder om hvem som er parter i transaksjonene.”*

Internasjonale betalingskort kan være utstedt både for privatkundemarkedet og bedriftskundemarkedet. For at ligningsmyndighetene skal kunne gjennomføre en effektiv kontroll må brukerstedenes opplysningsplikt omfatte alle kortinnehavere, både næringsdrivende og privatpersoner.

Kontrollbehovet er like stort overfor begge grupper, og transaksjonsdataene fra innløser vil ikke kunne skille mellom disse. Slik opplysningsplikt er ikke hjemlet i ligningsloven i dag. Etter ligningsloven § 6-3 nr. 1 har brukerstedene bare plikt til å gi opplysninger om *”ethvert økonomisk mellomværende med navngitt næringsdrivende når det knytter seg til begge*

parters virksomhet.” Departementet foreslår derfor at brukerstedenes opplysningsplikt hjemles i en ny bestemmelse i § 6-3.

6.3 Nærmere om brukerstedenes opplysningsplikt

Som nevnt foran vil kortinnehavers identitet bare finnes hos brukerstedene. For ligningsmyndighetene vil det kun være kortinnehavers identitet som er av interesse, ikke opplysninger om hvilke varer eller tjenester som er betalt med kortet. Det er derfor opplysninger om navnet til kortinnehaver, eventuelt adresse, personnummer eller organisasjonsnummer, som ligningsmyndighetene trenger fra brukerstedet. Brukerstedenes opplysningsplikt (utleveringsplikt) vil derfor være begrenset til den dokumentasjonen som knytter betalingskortet til en kortinnehaver. Ligningsmyndighetene må gjøre brukerstedene oppmerksom på dette ved innhenting av opplysninger, slik at disse ikke utleverer flere opplysninger enn det myndighetene har behov for. Hvis dokumentasjonen som utleveres inneholder opplysninger om varekjøp m.m., vil de overflødige opplysningene kunne ”sladdes”. Dersom det brukerstedet som ligningsmyndighetene først henvender seg til, ikke har opplysninger om kortinnehavers identitet, må de henvende seg til ett av de andre brukerstedene.

Brukerstedenes opplysningsplikt skal etter forslaget bare gjelde identiteten til innehavere av internasjonale betalingskort utstedt i utlandet, som for eksempel Visa, Visa Electron, MasterCard, Maestro, Cirrus, American Express, Diners Club m.fl., og ikke betalingskort utstedt av banker og kortselskap her i landet. Opplysningsplikten bør videre omfatte alle typer betalingskort, både debet-, fakturerings- og kredittkort samt anonyme kort. Debetkortene vil ha størst kontrollmessig interesse, da bruk av denne

korttypen forutsetter en utenlandsk bankkonto, men også de andre korttypene kan gi viktige kontrollspor. Dersom en faktura eller kreditt er betalt med innestående på en norsk bankkonto, skal overføringen kunne finnes i Valutaregisteret. I motsatt fall kan oppgjør for disse korttransaksjonene ha skjedd fra formue i utlandet. Det vil dessuten være vanskelig å skille de enkelte korttypene fra hverandre i den datamengden som mottas fra innløserne, da noen betalingskort kan være kombinerte kort.

Når kortinnehaver er identifisert, og ligningsmyndighetene finner grunn til å vurdere endring av skattyters ligning, skal skattyter varsles. Skattyter vil derfor få mulighet til å forklare seg om forholdet, før ligningen eventuelt tas opp til endring.

Departementet foreslår at myndigheten til å innhente opplysningene fra brukerstedene legges til Skattedirektoratet eller den Skattedirektoratet gir fullmakt. Slik fullmakt kan gis til skattekontorene.

6.4 Personvern

Personopplysningslovens formål er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger. Som personopplysninger i lovens forstand regnes opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson, jf. § 2 nr. 1.

Den store mengden kortopplysninger som ligningsmyndighetene vil motta fra innløserne, vil ikke være knyttet til navngitte personer. Identifikasjon av enkeltpersoner vil først være aktuelt når opplysningene fra betalingssystemene er bearbeidet, og aktuelle betalingskort vurdert til å

være kontrollverdige med hensyn til bruk over tid og beløp. Det er bare en liten andel av opplysningene fra innløserne som vil bli gjenstand for ytterligere undersøkelser. Innehavere av betalingskort som ikke er av interesse for ligningsmyndighetene, vil ikke bli forsøkt identifisert, og opplysninger om deres korttransaksjoner skal slettes så snart dette er avklart.

Det er først når Skattedirektoratet har mottatt navnet på en kortinnehaver fra et brukersted, at opplysningene om bruk av det konkrete betalingskortet kan anses som personopplysninger. Direktoratet vil da vite hvem som har brukt betalingskortet, hvor det er brukt, hvor ofte det er brukt og hvilke beløp som er betalt med kortet. Disse opplysningene kan gi grunnlag for nærmere vurdering av kortinnehavers skattemessige forhold, og tilsvarer opplysninger som ligningsmyndighetene kan innhente om bruk av norske betalingskort. Hvilke varer og tjenester som er betalt med det utenlandske kortet, er ikke av interesse for myndighetene.

Departementet vil for øvrig peke på at ligningsmyndighetenes kontrollvirksomhet reguleres av strenge taushetspliktsbestemmelser, jf. ligningsloven § 3-13. Etter ligningsloven § 3-13 nr. 1 plikter de ansatte i ligningsetaten å hindre at uvedkommende får adgang til eller kjennskap til det vedkommende får ”*vite om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold*”.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

De aktuelle korttransaksjonene vil være identifisert ved kortnummer, transaksjonsbeløp og sted og dato for transaksjonen. Det vil derfor

normalt være enkelt for brukerstedene å lete fram den dokumentasjon som kan inneholde navnet på kortinnehaver. Departementet vil i denne sammenheng påpeke at denne typen kontroller ikke er tenkt gjennomført rutinemessig hvert år. Det er altså ikke snakk om å pålegge de næringsdrivende en ny, årlig rapportering.

Dersom en kortinnehaver er tilfredsstillende identifisert ved hjelp av opplysninger fra ett brukersted, vil det i utgangspunktet ikke være nødvendig å identifisere de øvrige transaksjonene hvor det samme kortet er benyttet. Det legges opp til at de brukerstedene hvor flest kort er benyttet, i størst mulig grad vil bli plukket ut, for på den måten å effektivisere arbeidet og begrense antallet brukersteder som må medvirke ved kontrollundersøkelsen.

Skattedirektoratet vil bruke den foreslåtte kontrollhjemmelen i den utstrekning slik kontroll kan forventes å gi et større bidrag til riktig ligning enn alternativ bruk av tilgjengelige kontrollressurser. For etaten vil det således ikke dreie seg om merforbruk av ressurser, men om å disponere innenfor eksisterende rammer for å få størst mulig effekt av samlet kontrollinnsats.

8. Forslag til lovendringer

Departementet foreslår at ligningsloven § 6-3 ny nr. 3 skal lyde:

Med sikte på å avklare identiteten til innehaver og bruker av utenlandske betalingskort som er brukt i Norge, plikter næringsdrivende etter krav fra Skattedirektoratet eller den direktoratet

gir fullmakt, å gi opplysninger og fremlegge dokumentasjon knyttet til nærmere angitte transaksjoner.

Nåværende bestemmelser i ligningsloven § 6-3 nr. 3 til 7 blir nr. 4 til 8. Som følge av denne forskyvningen må ny nr. 7 lyde:

Departementet kan gi forskrifter om oppgave- og opplysningsplikt som nevnt i nr. 1 og nr. 4 også for ikke navngitt næringsdrivende.