



Saksbehandler
Finn Monrad-Hansen

Deres dato
19. november 2008

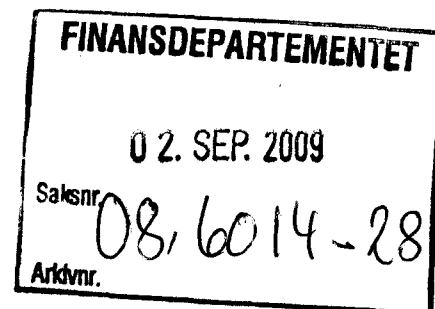
Vår dato
28. august 2009

Telefon
22 07 72 58

Deres referanse
08/6014 SL TV/KR

Vår referanse
2008/1010833

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Høring - Arbeidsgruppe svalbardskatt

Det vises til brev av 19. november 2008 fra Finansdepartementet med vedlagt rapport fra arbeidsgruppe 2 vedrørende utredning av ulike spørsmål om svalbardskatt. Det vises videre til etterfølgende kontakt med departementet der direktoratets høringsfrist ble forlenget til 1. september 2009.

Nedenfor følger direktoratets merknader til de enkelte punktene i utredningen.

Skattespørsmål knyttet til arbeidsforhold på Svalbard når skattyteren pendler til fastlandet

Det sentrale spørsmål i denne sammenheng er hvordan svalbardskatteloven skal anvendes overfor skattytere med fast arbeidstilknytning til Svalbard, men som følge av inngåtte turnusordninger oppholder seg mindre enn 30 dager på Svalbard i hver arbeidsperiode.

Arbeidsgruppen har vist til en rekke forhold av ulik samfunnsmessig og politisk betydning som kan tillegges vekt ved vurderingen av skattespørsmålet. Skattedirektoratet finner det naturlig som skattemyndighet å begrense seg til de skatterettslige og ligningsmessige forhold utredningen tar opp på dette punkt.

Etter svalbardskatteloven sondres det mellom personer med alminnelig skatteplikt til Svalbard (§ 2-1) og personer med begrenset skatteplikt (§2-2). Spørsmål vedrørende pendling mellom Svalbard og fastlandet vil etter direktoratets oppfatning berøre begge skattytergruppene.

Personer med status som bosatt på Svalbard - svalbardskatteloven § 2-1

Etter svalbardskatteloven anses en person som bosatt på Svalbard og behandles etter bestemmelsene for alminnelig skatteplikt når vedkommende *har tatt varig opphold på Svalbard*. Loven utfyller dette skjønnsmessige kriteriet ved å bestemme at opphold av 12 måneders varighet regnes som bosettelse fra begynnelsen av oppholdet. Ved skattyterens etablering av status som bosatt på Svalbard synes det ikke å fremgå verken av lovens ordlyd eller forarbeider hvilke krav som stilles til skattyterens fysiske tilstedeværelse bortsett fra at oppholdet må ha preg av å være varig. Eventuelt bortsett fra første innledende opphold antas ikke 30 dagers bestemmelsen i svalbardskatteloven § 2-2 å bli tillagt vekt ved etableringen av det varige oppholdet.

Postadresse

Besøksadresse:

Sentralbord

Telefaks

Personer med begrenset skatteplikt til Svalbard – svalbardskatteloven § 2-2

Disse personene vil falle inn under svalbardskattelovens bestemmelser når de utfører arbeid på Svalbard og i den forbindelse oppholder seg der sammenhengende i minst 30 dager. Skatteplikten er knyttet til oppholdets varighet og ikke arbeidsoppdragets lengde.

En skatte- og ligningsmessig vurdering av den etablerte pendlerpraksisen

Arbeidsgruppens vurdering av den etablerte pendlerpraksisen er knyttet til forhold der:

- skattyters første opphold på Svalbard hadde minst 30 dagers varighet,
- skattyteren går inn i en fast turnusordning,
- kravet til arbeidstid og sikkerhet gjør at 30 dagerskravet ikke kan oppfylles,
- skattyteren har hele sitt arbeidsforhold på Svalbard, det innebærer at han ikke driver næring eller tar lønnet arbeide utenfor Svalbard i friperiodene.

For skattytere som hadde status som bosatt på Svalbard før de gikk inn i en pendlerordning, antas ikke ordningen å bryte med svalbardskattelovens bestemmelser så lenge vedkommende opprettholder sin status som bosatt på Svalbard.

Skattyter som har fått status som alminnelig skattepliktig, antas å kunne ha opphold på fastlandet uten at 30 dagers bestemmelsen vil ha betydning for vedkommendes skatteforhold på Svalbard. Etter svalbardskatteloven § 2-1 fjerde punktum vil vedkommendes alminnelige skatteplikt til Svalbard først falle bort om vedkommende tar opphold utenfor Svalbard og blir skattepliktig som bosatt på fastlandet eller i en fremmed stat. I praksis antas en skattyter å bli strøket fra skattemanntallet for Svalbard når vedkommende melder flytting fra øygruppen eller strykes fra befolkningsregisteret for Svalbard som følge av at vedkommende har oppholdt seg utenfor øygruppen i mer enn 6 måneder.

Hvis skattytere med alminnelig skatteplikt til Svalbard, går over i en pendlersituasjon der oppholdene på Svalbard blir mindre enn 30 dager, antas ikke svalbardskattelovens bestemmelser uten videre å endre deres skattemessige status. Avhengig av de aktuelle arbeidsperiodenes lengde samt skattyters øvrige opphold på Svalbard, vil imidlertid arbeidsgruppens forslag til nytt tredje ledd i svalbardskatteloven § 2-1 kunne endre deres skattemessige status. Ved avgjørelsen av om vedkommende har oppholdt seg utenfor Svalbard i mer enn 183 dager i inntektsåret, forutsettes det at også opphold på Svalbard utenom arbeidsperiodene skal tas hensyn til. Praktisering av denne bestemmelsen overfor pendlergruppen, antas derfor å kreve et tilnærmet like omfattende kontrollarbeid fra ligningsmyndighetenes side som praktiseringen av dagens pendlerordning.

For skattytere som ikke faller inn under bestemmelsene i svalbardskatteloven § 2-1, men som regelmessig pendler til Svalbard på grunn av et fast arbeidsforhold der, medfører en bokstavfortolkning av loven at disse bare skal skattlegges etter svalbardskattelovens bestemmelser for de opphold som uten avbrudd er av mer enn 30 dagers varighet på Svalbard.



Da skattepliksvilkåret er knyttet til det enkelte oppholdets varighet, innebærer det at ligningsmyndighetene ikke alene kan bygge på opplysninger om det aktuelle arbeidsoppdragets lengde. Det kan ikke ses bort fra at skattytere som pendler vil ha noen opphold som er over 30 dager og andre av kortere varighet. I slike tilfeller må ligningsmyndigheten og arbeidsgiveren vurdere hvert enkelt opphold for å avgjøre hvilke arbeidsgodtgjørelser som skal behandles etter svalbardskatteloven og hvilke som eventuelt skal behandles etter skattebestemmelsene på fastlandet. En aktiv kontroll synes her å kreve at den enkelte skattyter må kunne dokumentere tidspunktene for alle sine reiser til og fra Svalbard.

Der en avvikling av den etablerte pendlerordningen kan føre til at skattyters arbeidsinntekt på Svalbard dels skal skattlegges etter svalbardskattelovens bestemmelser dels etter skattebestemmelsene for fastlandet, vil det gi nye oppgaver for de berørte partene.

Arbeidsgiver må ha kunnskap om hvor lenge en arbeidstaker oppholder seg på Svalbard i tilknytning til den enkelte arbeidsperiode. Avhengig av det enkelte oppholdets varighet vil arbeidsgiver kunne få to ulike regimer å forholde seg til både når det gjelder skattetrekk og innberetning.

For skattyter og ligningsmyndighetene på fastlandet vil en eventuell skattlegging etter begge skatteregimene føre til at disse henholdsvis må dokumentere og kontrollere de pendlerutgiftene som knytter seg til de inntektene som skal skattlegges på fastlandet. Her er det viktig å passe på at utgiftene tilordnes rett skatteområde, samt hvilke kostnader som dekkes av henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette sammen med en avklaring av hvilke opphold på Svalbard som faller inn under de respektive skatteregimene, vil lett føre til behov for økt kommunikasjon mellom ligningsmyndighetene på Svalbard og fastlandet.

På innfordringssiden vil en eventuell skattlegging etter begge regimer måtte involvere flere skatteoppkrevere. Totalt sett synes derfor arbeidsgruppens forslag lett å kunne føre til en vidløftiggjøring av skattleggingen av den aktuelle pendlergruppen.

Arbeidsgruppens forslag vil på den annen side føre til at praksis for dem som ikke har etablert fast bosted på Svalbard, bli bedre i samsvar med lovens ordlyd. Generelt ser Skattedirektoratet det som uheldig om det kan reises tvil om ligningspraksis har den nødvendige forankring i det formelle regelverk. Det vil gi dårlig forutberegnelighet og skape uklarhet for skattyterne om hvordan bestemmelsene skal forstås. Ved endrede samfunnsforhold er det viktig med et regelverk som klart og effektivt gir anvisning på hvordan beskatningen skal gjennomføres.

Ut fra rene skatterettslige likhetsbetraktninger synes den omtalte pendlergruppen å være dårlig tilpasset dagens svalbardskattebestemmelser. De vil ikke ha samme tilknytning til Svalbard som de fastboende, men deres tilknytning fremstår som langt sterkere enn for dem som bare oppsøker øygruppen for å utføre et kortvarig og midlertidig arbeidsoppdrag. Skatterettslig synes det derfor vanskelig å begrunne at enhver som har et korttidsopphold som strekker seg over 30 dager, vil være berettiget til den gunstige beskatningen som følger av svalbardskatteloven, mens personer som har sitt faste arbeide på Svalbard og oppholder seg der 150 til 180 dager i året, skal falle utenfor



bestemmelsene. Det vil lett skape spenninger i skattesystemet, noe dagens beskatning av pendlergruppen synes å være et eksempel på. Hvis skatteplikten til Svalbard kunne knyttes til opphold på øygruppen av et visst antall dager gjennom året, antas lønnsinnberetningen fra arbeidsgiver å være tilstrekkelig dokumentasjon for oppholdets varighet for de fleste i pendlergruppen. En mulig løsning kunne være at skattytere som arbeidet et gitt antall dager i inntektsåret på Svalbard, ble omfattet av bestemmelsen om begrenset skatteplikt i svalbardskatteloven § 2-2 som alternativ til 30 dagers regelen.

Det er ingen ligningstekniske forhold som tilsier at en eventuell avvikling av dagens beskatningsordning for pendlergruppen skjer til ulik tid for de forskjellige yrkesgruppene som omfattes av ordningen.

Avvikling av særordningen for lønnsbeskatning av ansatte i Trust Arcticugol

Skattedirektoratet har ikke merknader til arbeidsgruppens begrunnelse for å avvikle den bestående ordningen med kopfskatt på lønn fra ansatte i Trust Arcticugol og gjennom en overgangsperiode innføre ordinær lønnstrekkbeskatning også for disse skattyterne.

Når det gjelder de økte arbeidsmessige, økonomiske og øvrige praktiske konsekvenser av en slik omlegging, forutsetter direktoratet at skattemyndighetene blir tilført de nødvendige ressurser. Det vises til særlig til den identitetskontroll skattemyndighetene er pålagt ved tildeling av D-nummer, jf. § 2-7 i forskrift nr. 1268 av 9. november 2007 om folkeregistrering. Overfor personer der hjemstatens offisielle dokumenter ikke er utferdiget med vanlige vestlige skrifttegn vil det oppstå særlige tolkingsoppgaver. Det vises for øvrig til høringsuttalelsen fra Svalbard skattekontor vedrørende de konsekvenser omleggingen må forventes å få for kontoret.

For Skattedirektoratet vil forslaget medføre nye oppgaver som tilpassing eller utarbeidelse av nye systemer, skjemaer, rettleidninger og annen informasjon mv. For innfordringsmyndigheten vil omleggingen medføre økt oppgavemengde sammen med en forventet økning av at behovet for informasjon til berørte parter.

Videre er det nødvendig å ta hensyn til de omkostninger det vil påføre skattemyndighetene å tilrettelegge for at arbeidsgiveren utfører sine oppgaver på en korrekt og effektiv måte.

En vellykket innføring av de nye skatterutinene for de ansatte i Trust Arcticugol forutsetter at alle berørte parter er tilført nødvendig kunnskap og ressurser i god tid før gjennomføringen.

Skattlegging på Svalbard av andre utenlandske skattytere

Dette gjelder i første rekke utlendinger som oppholder seg på Svalbard i forbindelse med forskningsprosjekter eller er knyttet til utøvelse av turistnæring. De fleste av disse oppholder seg en kortere periode på Svalbard slik at de blir begrenset skattepliktige etter svalbardskatteloven.



I skattemessig sammenheng er problemet i første rekke at skattemyndighetene ikke er kjent med deres opphold på Svalbard. De færreste av dem har så langvarig opphold at de har plikt til å registrere seg i Befolkningsregisteret for Svalbard. For at skattemyndighetene skal kunne ta dem opp til beskatning synes det derfor nødvendig å etablere andre informasjonskanaler. Den vesentligste delen av de utenlandske forskerne oppholder seg ved forskningsstasjonen på Ny Ålesund. Det forutsettes at de registreres her ved ankomst. Ved at administrasjonen i Ny Ålesund kunne bli pålagt å videregående disse opplysningene til skattemyndighetene på Svalbard hver måned, ville skattemanntallet for Svalbard kunne ajourføres på en enkel og effektiv måte.

Forskerne antas i det vesentlige å bli lønnet fra sine respektive hjemland. En gjennomført lønnstrekkordning forutsetter at de aktuelle arbeidsgiverne orienteres og pålegges å foreta det aktuelle skattetrekket. Dette gjelder arbeidsgivere fra mange land der det kan være vanskelig for skattemyndighetene å nå frem med aktuell informasjon. Det legges til grunn at skattemyndighetene på Svalbard har hjemmel til å pålegge arbeidsgivere i fremmede stater trekkplikt, men det antas at det ikke foreligger noe effektivt sanksjonsmiddel for å innfordre slik skatt. Gjennomføring av beskatning av den aktuelle skattytergruppen etter dagens bestemmelser vil derfor være tilfeldig og til dels meget arbeidskrevende sett i forhold til forventet proveny. En mulig effektivisering av beskatningen av denne gruppen ville være et regelverk som påla dem å gjøre opp sine skatteforpliktelser før de forlater Svalbard, eventuelt at de måtte stille en garanti for sine skatteforpliktelser til Svalbard når de kommer til øygruppen.

Også overfor utenlandske aktører innenfor turistnæringen på Svalbard oppstår mange av de samme problemene. Direktoratet har forstått at de som driver slik næringen, skal søke om tillatelse til å drive slik virksomhet fra Sysselmannen. Det antas å være til stor nytte for skattemyndighetene på Svalbard om de kan få tilsendt gjenpart av søknadene som redegjør for omfanget av den forventede aktiviteten. For ytterligere å effektivisere beskatningen innenfor denne næringen, kunne det stilles som krav for å motta Sysselmannens tillatelse at vedkommende aktør stiller garanti for egne og ansattes skatter til Svalbard. Det bør vurderes om krav til slik garanti kan hjemles i forskrift nr. 671 av 18. oktober 1991 om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard. I § 1 fremgår det at ett av forskriftens formål er å sikre at øvrige lover og forskrifter blir overholdt.

På samme måte som for de ansatte i Trust Arcticugol, er det forutsatt at også øvrige utenlandske skattytere på Svalbard må tildeles D-nummer.

I tilknytning til de ovennevnte forhold vil direktoratet fremholde viktigheten av arbeidsgruppens forslag til endring i svalbardskatteloven § 5-2 slik at:

Lønnstrekk innbetales når arbeidsgiver opphører med virksomheten på Svalbard eller aktiviteten der på annen måte opphører.

Det må påregnes at en økt aktivitet fra skattemyndighetenes side på de ovennevnte områder etter gjeldende regelverk vil være ressurskrevende, så vel økonomisk som arbeids- og kontrollmessig. En effektivisering av skattingen av de omtalte skattytergruppene synes å forutsette et endret



regelverk der den enkelte skattyter pålegges å gjøre opp sine skatteforpliktelser før han forlater Svalbard.

Arbeidsgruppens drøftelse av skattepliktivilkår

Personer bosatt på Svalbard

Skattedirektoratet slutter seg til gruppens konklusjon når den mener at personer og selskaper fortsatt bør kunne være skattepliktige som bosatt/hjemmehørende på Svalbard, og at globalskatteprinsippet fortsatt bør gjelde på Svalbard.

Direktoratet støtter gruppens begrunnelse og forslag om at personer som ikke har underliggende bostedsskatteplikt til det norske fastlandet, bare skal være skattepliktige til Svalbard av inntekt med kilde på Svalbard samt formue i fast eiendom og anlegg på Svalbard de første fem årene vedkommende er bosatt der. Forslaget synes imidlertid å ha fått en uheldig formulering i utkastet til bokstav a i svalbardskatteloven § 2-1 annet ledd. Det sies der at de aktuelle skattyterne har *begrenset skatteplikt etter § 2-2*. I tillegg til å angi begrensningene i skattepliktens omfang, viser denne bestemmelsen også til kravet om 30 dagers sammenhengende opphold. Dette kravet er irrelevant for den aktuelle skattytergruppen som anses bosatt på Svalbard. For å fjerne eventuell uklarhet foreslås det derfor at bestemmelsen gis følgende ordlyd:

- a. *De første 5 årene vedkommende anses bosatt på Svalbard, er vedkommendes skatteplikt begrenset til inntekt med kilde på Svalbard, og formue i fast eiendom og anlegg på Svalbard.*

Når det gjelder forslaget til ny bokstav b i svalbardskatteloven § 2-1 annet ledd, forutsetter direktoratet på samme måte som arbeidsgruppen at bestemmelsen skal fungere som en sikkerhetsventil mot arrangementer for å unndra skatt, og at den bare skal brukes rent unntaksvis.

Opphør av bostedsskatteplikt til Svalbard

Arbeidsgruppens forslag samsvarer godt med bestemmelsen i § 2 annet ledd i forskriften om befolkningsregisteret. I praksis antas denne bestemmelsen allerede å bli brukt til å fjerne personer fra skattemanntallet når de strykes i befolkningsregisteret. Direktoratet slutter seg til forslaget til ny bestemmelse i svalbardskatteloven § 2-1 tredje ledd.

Forholdet mellom skattepliktbestemmelsene i den ordinære skatteloven og svalbardskatteloven.

Skattedirektoratet ser det kan være prinsipielle fordeler ved at Svalbard i skattetekniske forstand likestilles med utland ved anvendelsen av den ordinære norske skatteloven. I forhold til den lovforståelsen som ble lagt til grunn i 2005, synes forslaget å medføre flere endringer i ligningsfastsettelsen på fastlandet for skattytere som etter skatteloven § 2-1 tredje ledd fortsatt anses bosatt på fastlandet i skattemessig forstand samtidig som de har fått status som bosatt på Svalbard etter svalbardskatteloven § 2-1.

Etter arbeidsgruppens forslag vil disse skattyterne ha krav på fullt personfradrag i sin eventuelle inntekt fra fastlandet, mens de etter gjeldende praksis får forholdsmessig personfradrag i inn- og utflyttingsåret og ellers gis personfradrag i klasse null i de årene de oppholder seg på Svalbard. Bestemmelsen som reduserer personfradraget forholdsmessig i skatteloven § 15-4, åttende ledd kommer bare til anvendelse på dem som skattemessig bare har vært *bosatt* i riket en del av året. Tilsvarende antas å gjelde etter bestemmelsene om minstefradrag, jf. skatteloven § 6-32, fjerde ledd og særfradrag, jf. skatteloven § 6-85 for eventuelle skattepliktige inntekter på fastlandet.

En annen endring i forhold til nåværende lovforståelse er at opphold på Svalbard likestilles med opphold i en fremmed stad med hensyn til utfasing av skattepliktig bosted etter skatteloven § 2-1 tredje ledd.

De ovennevnte forhold oppfattes som en naturlig konsekvens av arbeidsgruppens forslag og likestiller opphold på Svalbard med opphold i fremmed stat.

Etter skatteloven § 2-35 annet ledd bokstav a, skal personer bosatt på Svalbard likestilles med personer som er bosatt i utlandet. I bestemmelsens annet punktum er reglene om kildeskatt på utbytte fra aksjeselskaper i skatteloven § 10-13 positivt unntatt for personer bosatt på Svalbard. Ved lov nr.14 av 6. mars 2009 fikk skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen er det innført kildeskatt på pensjoner mv. som ytes til personer som ikke har skatteplikt etter skatteloven § 2-1. Av lovens forarbeider kan ikke Skattedirektoratet se at det er drøftet om også denne kildeskatten er ment å være unntatt for personer bosatt på Svalbard.

Selvangivelsesplikt

Skattedirektoratet støtter arbeidsgruppens forslag om å innføre generell selvangivelsesplikt for alle som har alminnelig skatteplikt til Svalbard etter globalprinsippet. Ordningen med selvangivelse til den aktuelle skattytergruppen er i praksis innført i det de nå vil motta en forhåndsutfylt selvangivelse som omfatter skattepliktig formue og inntekt både på Svalbard og fastlandet. Det antas at et pålegg om generell selvangivelsesplikt ikke vil påføre dem nevneverdig belastning. For skattemyndighetene på Svalbard vil forslaget innebære en klar effektivisering av kontrollmulighetene under ligningsbehandlingen.

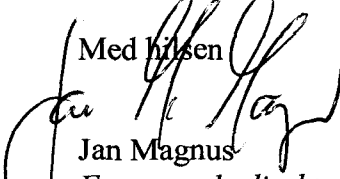
Befolkningsregisteret for Svalbard


Et velfungerende befolkningsregister er viktig for en korrekt beskatning på Svalbard. Flere av arbeidsgruppens forslag synliggjør dette ytterligere. Særlig forslaget som forutsetter tildeling av D-nummer til alle ansatte i Trust Arcticugol vil innebære betydelige utfordringer for skattekontoret på Svalbard av så vel faglig som språklig og økonomisk art. I tillegg stiller det klare krav til informasjon overfor de berørte grupper.

Når det gjelder registerets kvalitet i forhold til den enkeltes inn- og utreiser, vil det avhenge av hvilke data registerførereren har tilgang til. Eventuell tilgang til flyselskapenes passasjerlister antas alene å kunne brukes til stikkprøver slik arbeidsgruppen foreslår. Hovedregelen bør derfor være at



der registerføreren krever det, må den enkelte skattyter ha plikt til å dokumentere sine opphold på øygruppen.

Med hilsen

Jan Magnus
Fungerende direktør
Rettsavdelingen


Finn Monrad-Hansen