

Høringsnotat

4. september 2018

**Endringer i skatteforvaltningsloven § 3-6 – forslag
om automatisering av etteroppgjør av AFP fra
offentlig tjenestepensjonsordning**

Utsendt 4. september 2018

Høringsfrist 2. november 2018

1. Innledning

1.1. Om høringen

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på alminnelig høring et forslag til endring av skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd. Forslaget innebærer at skattemyndighetenes taushetsplikt ikke er til hinder for at de gir pensjonsinnretninger som har offentlig tjenstepensjon, opplysninger om pensjonsgivende inntekt for personer som mottar avtalefestet pensjon (AFP). Formålet med forslaget er å legge til rette for at pensjonsinnretningene kan gjennomføre automatiserte etteroppgjør av AFP.

Skatteforvaltningsloven kapittel 3 gjelder skattemyndighetens taushetsplikt. Det følger av § 3-6 at taushetsplikten ikke er til hinder for at skattemyndighetene utleverer opplysninger til bruk i arbeid med pensjon i gitte situasjoner. Pensjonsinnretninger som har offentlig tjenstepensjon, kan få tilgang til opplysninger om pensjonsgivende inntekt for personer som mottar uførepensjon fra innretningen, jf. § 3-6 andre ledd. Pensjonsinnretningene bruker opplysningene til å foreta etteroppgjør av uførepensjon.

Bakgrunnen for forslaget om å utvide § 3-6 andre ledd til også å gjelde ved etteroppgjør av AFP, er et innspill fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP) om å legge til rette for å automatisere etteroppgjøret av AFP fra offentlig tjenstepensjonsordning. Dette forutsetter at pensjonsinnretningene gis elektronisk tilgang til opplysninger fra Skatteetaten om pensjonsgivende inntekt for AFP-pensjonister, slik de i dag altså har for uførepensjonister.

Høringsnotatet er utarbeidet i samråd med Finansdepartementet.

2. Bakgrunn

2.1. AFP i offentlig sektor

AFP-ordningene i offentlig sektor er i utgangspunktet regulert i tariffavtaler.

I staten gjelder AFP alle tilsatte som er omfattet av hovedtariffavtalen, jf. avtalens punkt 4.2. For en del fristilte statlige virksomheter og andre private virksomheter som har medlemskap i Statens pensjonskasse gjelder det særskilte tariffavtaler som omfatter AFP. Disse viser til AFP-reglene etter hovedtariffavtalen i staten. AFP til personer som er medlem i Statens pensjonskasse er dessuten regulert i lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse. Også for medlemmer av pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. er det gitt en egen lov om AFP, jf. lov 1. juli 1994 nr. 49 om avtalefestet pensjon for arbeidstakere med rett til medlemskap i Pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. Begge lovene gjelder AFP i perioden 62 til 65 år. Beregningen av AFP fra 65 år er regulert i de respektive tjenstepensjonslovene.

I kommunal og fylkeskommunal sektor og for helseforetakene framgår retten til AFP av ulike tariffavtaler. Kommunalt og fylkeskommunalt tilsatt undervisningspersonale er

likevel omfattet av den statlige AFP-ordningen, da de er medlemmer av Statens pensjonskasse.

AFP i offentlig sektor fra 62 til 65 år (folketrygdberegnet AFP) består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller et sært tillegg som beregnes etter reglene i folketrygdloven kapittel 3, slik de lød før lov 16. desember 2011 nr. 59 om endringer i folketrygdloven trådt i kraft. Ved beregningen medregnes pensjonspoeng i folketrygden til og med det 66. året. I tillegg utbetales det et skattepliktig AFP-tillegg på 20 400 kroner pr år. Det er en øvre begrensning i pensjonsnivået på 70 prosent av tidligere inntekt. Fra 65 år beregnes AFP som en alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen, det vil si at pensjonen utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, normalt sluttlønnen, ved full opptjeningstid. Dersom en folketrygdberegnet AFP gir en høyere ytelse, har pensjonisten krav på dette beløpet i AFP også etter 65 år. AFP er i dag en samordningspliktig ytelse (med unntak av AFP-tillegget).

Dersom pensjonisten har pensjongivende inntekt etter uttaket av AFP, skal pensjonen reduseres med samme prosentandel som den nye pensjongivende inntekten utgjør av tidligere pensjongivende inntekt, jf. forskrift 30. november 2010 nr. 1493 om kombinasjon av avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse og arbeidsinntekt (pensjongivende inntekt). Det gjelder likevel et toleransebeløp på 15 000 kroner, slik at AFP ikke avkortes dersom den pensjongivende inntekten er under 15 000 kroner. I statlig sektor gjelder disse avkortingsreglene i hele perioden med AFP. I kommunal sektor er det ingen avkortning av vedtektsberegnet AFP fra 65 år når vedkommende har arbeidsinntekt som ikke gir rett til medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning.

2.2. Etteroppgjør av AFP

Hvert år etter at skattefastsettingen foreligger, foretar tjenstepensjonsleverandørene et etteroppgjør av AFP etter nærmere bestemmelser i ovennevnte forskrift om AFP og arbeidsinntekt. Det er Arbeids- og velferdsetaten som beregner etteroppgjør for AFP-pensjonister mellom 62 og 64 år. Fra det året vedkommende fyller 65 år, er det tjenstepensjonsleverandøren som foretar etteroppgjøret.

Etteroppgjøret er for en stor del basert på manuell saksbehandling. I den forbindelse blir den enkelte bedt om å dokumentere inntekten. Hvis det viser seg at den faktiske inntekten avviker med mer enn 15 000 kroner fra den inntekten som ble lagt til grunn for pensjonsberegningen, blir det fastsatt en ny pensjonsgrad. Etteroppgjøret innebærer at den enkelte enten får etterbetalt for lite utbetalt AFP eller at for mye utbetalt pensjon må betales tilbake.

2.3. Forslag om automatisering av etteroppgjøret av AFP

KLP har foreslått at det legges til rette for at etteroppgjøret av AFP kan automatiseres på samme måte som etteroppgjøret av uførepensjon. KLP viser til endringen av bestemmelsen om unntak fra taushetsplikt i skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd (tidligere ligningsloven § 3-13 nr. 8) i forbindelse med uførereformen 1. januar 2015.

Endringen innebar at det ble etablert en elektronisk innhenting av inntektsopplysninger direkte fra Skatteetaten i forbindelse med etteroppgjør av for mye eller for lite utbetalt *uførepensjon* fra tjenstepensjonsordningene. Erfaringene så langt tyder på at dette har fungert godt. KLP legger ellers vekt på at det vil være en fordel for pensjonistene ved at etteroppgjøret også av AFP kan bli klart raskt etter at Skatteetaten har fastsatt den pensjongivende inntekten, videre at en slik automatisering vil kunne redusere administrasjonskostnadene. Forslaget forutsetter at skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd endres, slik at pensjonsordningene gis tilgang til opplysninger om pensjongivende inntekt også for personer som mottar *avtalefestet pensjon* fra offentlig tjenstepensjonsordning.

Statens pensjonskasse (SPK) har uttrykt sin støtte til forslaget fra KLP og viser til at en automatisk innhenting direkte fra Skatteetaten vil legge til rette for en mer effektiv og korrekt beregning av etteroppgjør knyttet til AFP.

3. Gjeldende rett

Hovedregelen om skattemyndighetenes taushetsplikt står i skatteforvaltningsloven § 3-1. Etter denne bestemmelsen skal skattemyndighetene hindre at uvedkommende får opplysninger om noens «formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold».

Personopplysningsregelverket legger også begrensninger på skattemyndighetenes adgang til å videreformidle personopplysninger til andre. Prinsippet om formålsbegrensning i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b innebærer at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Dersom personopplysninger skal behandles til et formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet, kreves det at behandlingen har hjemmel i lov, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4.

Pensjongivende inntekt er inntekt som danner grunnlag for opptjening av alderspensjon og andre pensjonsytelser. Det er nær sammenheng mellom det opprinnelige formålet med opplysningene og formålet med viderebehandlingen hos pensjonsinnretningene, å foreta etteroppgjør av AFP. Departementet antar imidlertid at det kan reises spørsmål ved om sekundærformålet er uforenlig med det opprinnelige formålet i dette tilfellet.

Skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd har en bestemmelse om utlevering av opplysninger som både er et unntak fra taushetsplikten i § 3-1, og hjemmel for viderebehandling av personopplysninger til et uforenlig formål. Bestemmelsen lyder slik:

Taushetsplikten etter § 3-1 er ikke til hinder for at pensjonsinnretning som har offentlig tjenstepensjon eller tjenstepensjon etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven, gis tilgang til opplysninger om pensjongivende inntekt for personer som mottar uførepensjon fra innretningen.

Bestemmelsen kom inn i loven da ordningen med etteroppgjør av uførepensjon ble etablert i forbindelse med uførereformen 1. januar 2015. Det ble da vurdert som

hensiktsmessig at tjenstepensjonsordningene skulle få tilgang til inntektsopplysninger direkte fra skattemyndighetene, jf. Prop. 66 L (2013-2014) punkt 10.6.2. Tjenstepensjonsordningene fikk dermed elektronisk tilgang til opplysninger om brutto arbeidsinntekt for personer som mottar uførepensjon fra pensjonsinnretningen.

Bestemmelsen ble senere utvidet slik at også pensjonsinnretninger som har tjenstepensjon etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven eller tjenstepensjonsloven kan få taushetsbelagte opplysninger fra Skatteetaten, jf. Prop. 42 L (2014-2015) punkt 4.5.4.2.

I sin opprinnelige form ga bestemmelsen pensjonsinnretningene adgang til opplysninger om brutto arbeidsinntekt. Det viste seg imidlertid at det er opplysninger om *pensjonsgivende inntekt* som er relevant for pensjonsinnretningene. Bestemmelsen fikk dermed sin nåværende ordlyd i 2017, jf. Prop. 112 L (2015-2016) punkt 8.2 og Prop. 38 L (2015-2016).

I forbindelse med de tidligere endringene i bestemmelsen ble det lagt vekt på at innhenting av ligningsopplysninger er avgjørende for en effektiv forvaltning av de nye uførereglene som følge av uførereformen. Det er viktig at det legges til rette for en god og effektiv informasjonsflyt fra skattemyndighetene til tjenstepensjonsordningene, og det er av stor betydning at prosessen for innhenting av inntektsopplysninger er mest mulig maskinell.

Skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd gjelder som nevnt bare utlevering av opplysninger til pensjonsinnretninger til bruk ved etteroppgjør av uførepensjon. Bestemmelsen gir ikke skattemyndighetene adgang til å utlevere opplysninger til bruk ved etteroppgjør av AFP.

4. Departementets vurderinger og forslag

Skattemyndighetenes taushetsplikt er viktig for de skattepliktiges rettssikkerhet og personvern. De skattepliktige har en omfattende opplysningsplikt til skattemyndighetene. De skattepliktige må kunne stole på at skattemyndighetene behandler de innleverte opplysningene på en forsvarlig måte. Opplysningene bør ikke i for stor grad kunne videreformidles til utenforstående.

Taushetsplikten er også begrunnet i hensynet til skattemyndighetene selv. Skattepliktige som opplever at skatteopplysninger i for stor grad utleveres til uvedkommende, kan bli mindre tilbøyelige til å oppfylle opplysningsplikten sin. Det vil i så fall gjøre det vanskeligere for skattemyndighetene å fastsette og kreve inn riktig skatt.

Skattemyndighetenes taushetsplikt er likevel ikke absolutt. Det kan gjøres unntak fra taushetsplikten dersom tilstrekkelig sterke hensyn tilsier det.

Arbeids- og sosialdepartementet viser til forslaget fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP) om å legge til rette for at etteroppgjøret av AFP kan automatiseres på samme måte som etteroppgjøret av uførepensjon. Se nærmere om forslaget i punkt 2.3. Departementet har i samråd med Finansdepartementet, som skatteforvaltningsloven hører under, kommet til at forslaget bør følges opp.

Arbeids- og sosialdepartementet har for det første lagt vekt på at forslaget bidrar til at etteroppgjøret av AFP blir mer effektivt. I Meld St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* er det fremhevet at økt digitalisering kan gi produktivitetsgevinster for samfunnet og bedre tjenester for den enkelte. Både pensjonsinnretningene og den enkelte pensjonsmottaker vil bruke mindre ressurser på etteroppgjøret enn i dag.

KLP påpeker at någjeldende unntak fra taushetsplikt i skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd har gitt pensjonsinnretningene mulighet til å få inntektsopplysninger fra Skatteetaten på en slik måte at etteroppgjøret av uførepensjon i stor grad er automatisert. Som en følge av elektronisk innhenting av inntektsopplysninger, kan pensjonsinnretningene foreta etteroppgjør av uførepensjon på en effektiv måte.

Etteroppgjør av AFP, som har mange likhetstrekk med etteroppgjør av uførepensjon, skjer i dag i stor grad manuelt ved at pensjonsinnretningene vurderer inntektsopplysninger som den enkelte pensjonist sender inn. Det stilles klare krav til at disse opplysningene er tilstrekkelig dokumentert. KLP har uttalt at dette krever store ressurser, og at arbeidet pågår over en lang periode.

SPK gir uttrykk for det samme og viser til at det er ressurskrevende å innhente inntektsdata fra den enkelte pensjonist. SPK viser videre til at etablerte systemløsninger kan gjenbrukes, og at det på generell basis vil være formålstjenlig med én kilde (Skatteetaten) som tjenstepensjonsordningene kan forholde seg til for innhenting av opplysninger om pensjonsgivende inntekt.

Departementet har for det andre lagt vekt på at etteroppgjøret av AFP trolig vil bli riktigere dersom opplysninger om pensjonsgivende inntekt overføres direkte fra skattemyndighetene til pensjonsinnretningene. Direkteoverføringen legger til rette for at etteroppgjøret kan skje automatisk, og man reduserer da risikoen for feil som oppstår som følge av at opplysninger behandles manuelt i flere ledd. Utleveringen vil dermed bidra til at personopplysningene som behandles er korrekte, jf. prinsippet om riktighet i personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d.

Utleveringen av opplysninger innebærer et inngrep i personvernet til pensjonsmottakerne i den forstand at de selv ikke kan bestemme over sine egne personopplysninger. Dette taler isolert sett mot at det bør gis et unntak fra taushetsplikten. Det er på det rene at forslaget vil omfatte et betydelig antall pensjonsmottakere. Statens pensjonskasse har opplyst at det årlig må vurderes om etteroppgjør skal finne sted for omtrent 11 000 medlemmer, og at det avdekkes avvik i inntektsopplysningene i om lag 3 000 saker. Kommunal Landspensjonskasse behandler AFP-etteroppgjør for om lag 12 500 pensjonister årlig. I tillegg kommer AFP-etteroppgjørene for medlemmer av de øvrige kommunale pensjonskassene.

På den annen side er det ikke tale om å utlevere mange opplysninger om den enkelte pensjonsmottaker. Pensjonsinnretningene skal bare få den opplysningen de trenger for å gjennomføre etteroppgjøret, dvs. pensjonsgivende inntekt. Etter departementets vurdering ivaretar forslaget dermed prinsippet om at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for (dataminimering), jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 2 bokstav c .

Forslaget innebærer ikke at pensjonsinnretningene skal få tilgang til personopplysninger som de ikke har hatt tilgang til tidligere. Forslaget endrer bare måten pensjonsinnretningene får opplysningene på: direkte fra skattemyndighetene i stedet for fra pensjonsmottakeren selv.

Det vil ikke bli tale om å utlevere opplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 (særlige kategorier av personopplysninger).

Det følger av personvernforordningen artikkel 14 nr. 4 at det ikke er noe krav om at den behandlingsansvarlige informerer den registrerte om at opplysningene er samlet inn når innsamlingen har hjemmel i lov. Departementet legger likevel til grunn at pensjonsinnretningene bør informere pensjonsmottakerne om at de har innhentet opplysninger fra Skatteetaten.

Skattedirektoratet anser at det ikke er noen systemtekniske innvendinger mot at opplysningene utleveres fra skattemyndighetene til pensjonsinnretningene. Vurderingen er basert på en forutsetning om at pensjonsinnretningene kan benytte Skatteetatens ferdigutviklede tjeneste for distribusjon av opplysninger om pensjongivende inntekt.

Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav f fastsetter at personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling, og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak (prinsippet om integritet og konfidensialitet). Dette prinsippet vil gjelde ved overføring av opplysningene om pensjongivende inntekt, på samme måte som ved annen behandling av personopplysninger.

Departementet viser til ovenstående og foreslår at skatteforvaltningsloven § 3-6 andre ledd endres slik at pensjonsinnretning som har offentlig tjenstepensjon, gis tilgang til opplysninger om pensjongivende inntekt også for personer som mottar AFP fra offentlig sektor fra innretningene. Bestemmelsen om dette foreslås tatt inn som nytt andre punktum i § 3-6 andre ledd.

Se lovforslaget i punkt 6.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser. Ikrafttredelse

5.1. Pensjonsleverandørene

Både KLP og SPK, som er de største aktørene innen offentlig tjenstepensjon, gir klart uttrykk for at en automatisering av etteroppgjøret for AFP vil være ressursbesparende. Som nevnt krever dagens manuelle rutiner stor ressurs og pågår over lang tid. SPK viser til at forslaget fra KLP bygger opp under SPKs ambisjoner om å øke effektiviteten i saksbehandlingsprosessene. Innhenting av inntektsopplysninger direkte fra Skatteetaten vil etter SPKs oppfatning dessuten være i tråd med regjeringens ambisjoner innenfor digitalisering av offentlig sektor, der gjenbruk av data som allerede er i offentlige registre, er en av bærebjelkene. Verken KLP eller SPK har tallfestet administrative innsparinger, men med erfaringene fra det automatiserte etteroppgjøret av uførepensjon

antas begge å ha et godt grunnlag for å kunne hevde at en slik automatisering vil gi innsparinger.

5.2. Skatteetaten

Forslaget har ingen nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser for Skatteetaten. Vurderingen er som nevnt basert på at pensjonsinnretningene kan benytte Skatteetatens ferdigutviklede tjeneste for distribusjon av opplysninger om pensjonsgivende inntekt.

5.3. Den enkelte AFP-pensjonist – personvern mv

Dersom pensjonsinnretningene får automatisk tilgang til inntektsopplysninger direkte fra Skatteetaten, vil det legge til rette for en langt mer effektiv og korrekt beregning av etteroppgjør av AFP. Det vil være en fordel for den enkelte AFP-pensjonist som vil bruke mindre tid på oppgjøret og motta oppgjøret raskere enn i dag.

Forslaget om å overføre opplysninger direkte fra Skatteetaten til pensjonsinnretningene er et inngrep i pensjonsmottakerens personvern i den forstand at han eller hun ikke selv får bestemme over personopplysningene sine. Som nevnt i punkt 4 vil det årlig bli utlevert opplysninger om et betydelig antall personer. Departementet er likevel av den oppfatning at hensynet til et mer effektivt og riktig etteroppgjør er så tungtveiende at det kan begrunne inngrepet. Departementet viser igjen til punkt 4 der fordelene ved forslaget er beskrevet. Det fremgår også at forslaget er begrenset slik at det ikke skal utleveres andre opplysninger enn pensjonsgivende inntekt, og at den enkelte skal få varsel om at pensjonsinnretningene har mottatt opplysninger fra Skatteetaten. Det vil ikke bli utlevert personopplysninger som omfattes av personvernforordningen artikkel 9 (særskilte kategorier av personopplysninger).

Departementet har vurdert om opplysningene kan overføres fra skattemyndighetene til pensjonsinnretningene på en måte som er mindre inngripende for personvernet. Departementet har imidlertid ikke funnet noe slik alternativ. Dagens løsning der den enkelte selv gir opplysningene til innretningen etter først å ha vært i kontakt med Skatteetaten eller Arbeids- og velferdsetaten, er til hinder for at etteroppgjøret gjennomføres så raskt og effektivt som ønskelig.

5.4. Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringen trer i kraft straks.

6. Utkast til endring i skatteforvaltningsloven

I lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning foreslås følgende endring:

§ 3-6 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at pensjonsinnretning som har offentlig tjenstepensjon, gis tilgang til opplysninger om pensjonsgivende inntekt for personer som mottar avtalefestet pensjon fra innretningen.