

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
18/1310 - 1

Vår referanse
18/00521-2/AHO

Dato
08.06.2018

Høringsuttalelse - Forslag om opplysningsplikt for formidlingsselskaper mv.

Vi viser til høring av forslag om opplysningsplikt for formidlingsselskaper mv.

Forslaget går ut på å pålegge digitale formidlingstjenester en rapporteringsplikt til skattemyndighetene. Rapporteringen skal skje uoppfordret og årlig.

Hvem som er pålagt en rapporteringsplikt er i forslaget til ny skatteforvaltningslov § 7-5 (8) angitt bredt. Det gjelder alle som «gjennom en digital formidlingstjeneste formidler tjenester, utleie av kapitalobjekter som bil, fast eiendom mv. og tjenester i tilknytning til slik utleie, [og] hvor betaling for formidlingen er knyttet til gjennomførte transaksjoner».

I forslag til ny skatteforvaltningsforskrift § 7-5-2 begrenses imidlertid loven slik at rapporteringsplikten i første omgang kun skal gjelde ved formidling av utleie av fast eiendom.

Det er antatt at forslaget vil treffe over 100 aktører, og det inkluderer utenlandske formidlingstjenester som for eksempel Airbnb.

Det fremkommer at formidling av utleie av fast eiendom i første omgang er valgt fordi det er ett av områdene hvor den såkalte delingsøkonomien er mest utbredt. Samtidig går det frem at lovforslaget er lagt opp slik at man senere kan endre forskriftene for at andre områder av delingsøkonomien kan fanges opp. Det kan være utleie av bil, biltransporttjenester eller andre småtjenester som i dag eller i fremtiden formidles.

Datatilsynet oppfatter det slik at forslaget hovedsakelig har som siktemål å ramme det private utleiemarkedet – det vil si utleie av boliger og fritidsboliger.

Essensen i forslaget dreier seg om behandling av personopplysninger. Gjennom forslaget blir formidlingstjenesten pålagt å registrere og rapportere til skatteetaten informasjon i form av opplysninger om hvem utleier er, hvilken eiendom som er leid ut, hva som er betalt i leie og datoer for leieforholdet mv. Dette inkluderer fødselsnummer og bankkontonummer.

Datatilsynet ønsker å peke på følgende:

1. Høringsnotatet sier ingenting om forholdet til personvernforordningen

Den behandlingen av personopplysninger som lovforslaget legger opp til faller innenfor personvernforordningen. Det gjelder både den behandling av personopplysninger som formidlingstjenesten vil gjøre og skatteetatens behandling av opplysningene som mottaker.

Høringsnotatet inneholder til tross for dette ingen vurdering eller utredning opp mot personopplysningsregelverket.

Det er viktig at lovforslag som tar sikte på å gi særskilte bestemmelser som medfører at personopplysninger skal eller kan behandles, vurderes og holdes opp mot forpliktelsene etter personvernforordningen. Forordningen åpner for, og legger også opp til, at de enkelte land kan eller skal gi spesifikke regler for bestemte behandlingsaktiviteter, men det er da sentralt å utrede dette med personvernforordningens regler og rammeverk for øye.

Når da høringsnotatet ikke sier noe om forholdet til personvernforordningen, vil lovgivningsprosessen ikke gi svar på hvorfor og hvordan man mener loven er i samsvar med reglene for behandling av personopplysninger, og videre får man da heller ingen vurdering eller utredning av hvilke implikasjoner forslaget kan ha for retten til personopplysningsvern. Som følge av dette får man heller ikke grunnlag for å vurdere om reglene har fått en presis nok utforming eller om det er behov for supplerende regler for å bringe behandlingen i samsvar med de grunnleggende prinsipper som følger av forordningen.

Vi anbefaler departementet å utrede lovforslaget opp mot personvernforordningen. Som ledd i en utredning burde det gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvenser i samsvar med forordningen art. 35, som er en mer systematisk og bredere analyse enn høringsnotatet benytter.

Som eksempler på problemstillinger kan vi nevne:

- Forslaget medfører at det skal rapporteres om økonomiske transaksjoner som ikke nødvendigvis er skattepliktig og som følgelig fremstår som overskuddsinformasjon. Dette korresponderer dårlig med prinsippet om dataminimalitet etter forordningens art. 5 nr. 1 bokstav c, og reiser spørsmål om det må fastsettes særskilte regler som sørger for slik informasjon blir slettet og/eller ikke rapportert.
- Det er utfordringer med kvaliteten på de opplysninger som skal behandles med tanke på formålet de skal brukes til. Det kan reise spørsmål om hvordan det eventuelt skal forenes med prinsippet om riktighet i forordningen art. 5 nr. 1 bokstav d, noe om igjen kan ha betydning for spørsmålet om nødvendig og forholdsmessighet.

2. Merknader til personvernkonsekvensvurderingen i høringsnotatet

Departementet skriver at forslaget etter deres vurdering ikke har «vesentlige personvernkonsekvenser» og at «forslaget ikke innebærer vesentlige eller uforholdsmessige personvernkonsekvenser for de berørte i lys av de hensyn forslaget er ment å vareta».

Etter vårt syn er det grunn til å fremheve at forslaget synes både å representere et inngrep i privatlivet etter EMK art. 8 og et inngrep i personopplysningsvernet.

Begrepet «privatliv» i EMKs forstand er meget omfattende og lar seg ikke definere uttømmende. Sentralt står imidlertid beskyttelse av personlig integritet, identitet og autonomi¹. Grunnleggende sett bygger retten til respekt for privatlivet på at hvert enkelt menneske er et selvstendig og fritt individ. Hver og en har en iboende frihet til å bestemme over og styre sitt eget liv uten innblanding utenfra.

Den enkeltes økonomiske handlinger som å leie ut sin egen bolig eller fritidseiendom, hører til privatlivet. Forslaget, som går ut på at tredjeparter skal rapportere privatpersoners handlinger til skatteetaten, representerer etter vår forståelse et inngrep. Dette gjelder selv om formålet man søker å oppnå for så vidt skulle være av en slik karakter at det kan begrunne inngrep.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttalt seg slik om sammenhengen mellom behandling av personopplysninger og retten til privatliv:

*The protection of personal data is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or hers right to respect for private (...) life, as guaranteed by Article 8 of the Convention.*²

EU-domstolen har i en sak som gjaldt opplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold lagt til grunn at behandling av informasjon

*(...) relating to an individual's professional income with the view to communicating it to third parties, falls within the scope of Article 8 of the Convention. (...) it does not matter whether the information communicated is of a sensitive character or whether the persons concerned have been inconvenienced in any way.*³

Det som her er sagt om opplysninger om lønnsinntekt, gjelder naturlig nok tilsvarende ved opplysninger om kapitalinntekt.

Ved siden av et inngrep i privatlivet representerer forslaget også et inngrep i personopplysningsvernet⁴. En lov som foreskriver behandling av personopplysninger regnes som inngrep i retten til vern av personopplysninger⁵.

¹ Se f.eks. Rt-2015-93

² EMD-2004-30562 (S. and Marper vs UK)

³ EU-domstolen sak C-465/00, C-138/01 og C-139/01

⁴ I EU har individet et krav på vern av sine personopplysninger, nedfelt i EUs charter om grunnleggende rettigheter art. 8. Selv om charteret ikke er en del av EØS-avtalen og følgelig ikke gjelder direkte i Norge, må personvernforordningen forstås på bakgrunn av denne primærlovgivningen.

⁵ Se for eksempel EU-domstolens avgjørelse i Digital Rights Ireland (C-293/12 og C-594/12) avsnitt 36 hvor det fremkommer at loven (et direktiv i den saken) «indebærer ligeledes et indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger, som er sikret ved chartrets artikel 8, eftersom det foreskriver en behandling af personoplysninger».

Det er viktig å synliggjøre at forslaget medfører inngrep i grunnleggende rettigheter fordi det metodisk synliggjør et krav om begrunnelse. Det er inngrepet som skal begrunnes.

Verken retten til respekt for privatlivet eller retten til personopplysningsvern er absolutt, og det kan gripes inn der det skjer i samsvar med loven for å forfølge et legitimt formål og det er nødvendig og forholdsmessig.

Det er her det må synliggjøres hvilket problem det er man søker å løse, herunder hva problemet består i og problemets omfang, jf. praksis fra EMD om at inngrepet må henge sammen med et *tvingende samfunnsmessig behov* («pressing social need»). Etter vårt syn burde høringsnotatet her gjort bedre rede for problemet. Hva er utfordringene med beskatning av utleie av fast eiendom? Finnes det forskning, tallmateriale eller liknende som synliggjør omfanget av utleie og eventuelt manglende beskatning? Hva er årsakene til mangelfull beskatning i så fall? Er problemene like i det profesjonelle leiemarkedet som i privatmarkedet?

Det er først når problemene er kartlagt og presentert at man kan vurdere om den foreslåtte løsningen er et nødvendig og forholdsmessig svar.

Når det gjelder nødvendighet og forholdsmessighet vil vi blant annet vise til at forslaget har som konsekvens at utleie av fast eiendom som ikke utløser skatt og som skatteyter selv ikke er forpliktet til å innrapportere, likevel skal rapporteres av tredjeparter til myndighetene for videre behandling. Det oppstår da spørsmål om hvorfor det er nødvendig og forholdsmessig at handlinger som skattemessig er irrelevant skal rapporteres til myndighetene? Hva er begrunnelse for at skatteetaten skal motta, lagre og videre behandle slik informasjon? Og hva kan man eventuelt gjøre for å sikre at inngrepet ikke går lenger enn det som er strengt nødvendig?

Etter vårt syn burde forslaget i større grad ta sikte på å begrunne og rettferdiggjøre inngrepet i privatlivet og personopplysningsvernet. Dette ut fra den synsvinkel at det foreligger et inngrep, og det er inngrepet som må forsvares.

I det følgende gir vi enkelte merknader til noen av momentene departementet trekker frem i høringsnotatet:

- Departementet viser til at «skattemyndighetene mottar allerede en rekke tredjepartsopplysninger» og videre at «det er personvernrettslig sett få prinsipielle forskjeller mellom det å pålegge delingsøkonomiplattformer en opplysningsplikt, og det å pålegge arbeidsgivere eller andre tredjeparter en slik plikt».

Etter vårt syn kan det absolutt ha betydning hvilke tredjeparter det er tale om å pålegge opplysningsplikt med tanke på hva slags opplysninger som skal rapporteres, kvaliteten på opplysningene, betydningen det har for et effektivt skattesystem og relasjonen mellom den registrerte og den opplysningspliktige. Vi mener at hver type tredjepart må vurderes særskilt. Etter vårt syn er det ikke et argument for å pålegge nye

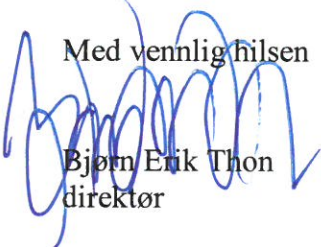
tredjeparter en opplysningsplikt at det allerede er andre tredjeparter som dette gjelder for.

- Når det gjelder spørsmålet om det finnes mindre inngripende alternativer, viser departementet til at det vanskelig kan se alternativer som ivaretar formålene. Videre vises det til andre tiltak knyttet til informasjon og deling er vurdert, men ikke funnet tilfredsstillende.

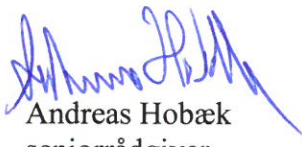
Vi savner her en bedre redegjørelse for hvilke alternativer som er vurdert og hvorfor de ikke er egnet for formålet.

Dersom departementet har spørsmål eller ønsker ytterligere innspill, er vi tilgjengelig for det.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
direktør



Andreas Hobæk
seniorrådgiver

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
v/Statsforvaltningsavdelingen
Postboks 8112 Dep, 0032 OSLO

