

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Oslo, 20. januar 2010

Deres ref:

Vår ref: Camilla Forgaard Andreassen / DOK-2009-03699

HØRING AV FORSLAG OM Å INNFØRE SØKSMÅLSFRISTER I MERVERDIAVGIFTSLOVEN OG TOLLOVEN

Det vises til mottatt høringssak om forslag til innføring av søksmålsfrister i merverdiavgiftsloven og tolloven, jf departementets brev og høringsnotat av henholdsvis 20. og 16. oktober 2009.

Innledning

Dersom departementets forslag om innføring av en seksmåneders søksmålsfrist slik det fremgår av høringsnotatet blir vedtatt, vil det erstatte dagens foreldelsesregler med hensyn til avgiftskrav mot staten. Etter HSHs oppfatning vil forslaget føre til en begunstiging av statens posisjon på bekostning av mulige avgiftskrav fra de avgiftspliktige. Dette vil særlig gjelde med hensyn til mulige krav fra avgiftspliktige som selv ikke er i stand til å forstå konsekvensen av en fristoversittelse. I sin ytterste konsekvens vil den avgiftspliktige ved oversittelse av søksmålsfristen, miste et mulig krav selv om treårsfristen for endring ikke er utløpt.

Eksempel:

Den avgiftspliktige sender inn en endringsoppgave i desember 2010 for 1. termin 2010. Oppgavefristen er her den 10. april 2010 og da startet treårsfristen å løpe. Skattekontoret fatter vedtak om ikke å akseptere kravet i et vedtak datert 15. januar 2011. Vedtaket påklages ikke og søksmålsfristen løper da fra 15. januar 2011. Dersom den avgiftspliktige da ikke reiser søksmål innen den 15. juli 2011 mister han all rett til rettslig prøving av kravet selv om treårsfristen for endring i utgangspunktet løper til 10. april 2013.

Som eksemplet viser vil passivitet og manglende kompetanse og kunnskap om regelverket kunne føre til at den avgiftspliktige ikke har mulighet til å få overprøvd sitt krav i rettsapparatet.

For store og ressurssterke virksomheter vil en slik søksmålsfrist normalt kunne bli fulgt opp ved at foretaket anvender juridisk bistand, eventuelt at foretaket selv har kompetanse til å følge opp saken. HSH kjenner dog til fra sin erfaring med små og mellomstore bedrifter som utgjør en ikke uvesentlig del av våre medlemmer, at en slik

søksmålsfrist vil kunne utgjøre et negativt skjæringspunkt i den forstand at de ofte ikke er i stand til å vurdere berettigelsen av et søksmål innen en så kort frist.

Ikke behov for en søksmålsfrist

HSH kan ikke umiddelbart se at det skulle være et stort behov for en søksmålsfrist som foreslått. Vi kan ikke se at de avgiftspliktige eller tollskyldnere oppnår urimelige fordeler på statens bekostning med dagens rettstilstand som i praksis innebærer en tre års frist for å reise søksmål.

Det er staten som pålegger betaling av avgift, toll og særavgifter, og det er derfor rimelig at pliktsubjektene bør ha tilstrekkelig tid til vurdering av søksmål, blant annet ut fra hensynet til å vurdere berettigelsen av søksmålet, f.eks. å vurdere prosessrisiko ut fra sakens natur.

Slik vi ser det så vil altså innføring av søksmålsfrister utelukkende være en begunstigelse for staten, og ikke for avgiftspliktige eller tollskyldnere.

Ad forslaget om søksmålsfrist i merverdiavgiftsloven

Som nevnt i høringsnotatet kan søksmålsfristen relatert til merverdiavgiftskrav ha to alternative starttidspunkter. Vi har følgende kommentarer til disse alternativene:

Fristens utgangspunkt er utløpet av den terminen avgiftsoppgjøret gjelder

Det er uklart hvilke situasjoner departementet sikter til ved tilfellet som er nevnt her. Vi kan ikke se at det er noe juridisk grunnlag for å gå til søksmål mot staten på basis av en oppgave hvor det ikke er fattet et formelt vedtak om å nekte anvisning av oppgaven.

Selvdeklareringsprinsippet medfører at den avgiftspliktige selv løpende leverer inn oppgaver ut i fra den avgiftshåndtering han selv mener er korrekt. Det fattes ikke løpende vedtak fra skattekontorets side for de oppgavene som kommer inn slik det gjøres ved selvangivelser, der utleggelse av skattelister eller eventuelt endringsvedtak er fristens utgangspunkt. Det er kun i de tilfeller der skattekontoret vurderer å nekte godkjenning av en oppgave (eventuelt at det foretas oppgavekontroll eller bokettersyn) at skattekontoret aktivt vurderer de innsendte oppgaver.

Når det gjelder foreldelse av avgiftskrav så er det på det rene at foreldelse skjer terminvis og at endringsfristens utgangspunkt er sammenfallende med oppgavefristen. Slik vi ser det, er det ikke naturlig å vurdere en søksmålsfrist ut i fra samme kriterier.

Det er derfor nødvendig at departementet presiserer hva som menes med dette alternativet. Det kan tyde på at departementet her kun har hatt for øye ligningsloven og ikke ser den praktiske betydningen av selvdeklareringsprinsippet i avgiftssystemet. Vi kan ikke se at det skal være noe behov for å operere med to ulike starttidspunkter for søksmålsfrist i avgiftssaker, og ber departementet vurdere fjerning av dette alternativet.

Et annet spørsmål vil være det forhold at merverdiavgiftsloven åpner for å benytte kortere avgiftsterminer. Hovedregelen er at hver avgiftstermin utgjør to kalendermåneder - det vil si at den avgiftspliktige leverer inn seks oppgaver årlig. Vi savner behandling i høringen av de avgiftspliktige som har kortere avgiftsterminer. Å ha kortere

avgiftsterminer er vanlig for bl.a. eksportbedrifter og andre som har avgiftsfri (nullsatset) omsetning.

Nevnte alternativ som grunnlag for søksmålsfrist fremstår således som uryddig og upresist.

Fristens utgangspunkt er den dag vedtak ble sendt den avgiftspliktige

Dersom den avgiftspliktige ønsker å endre en tidligere innsendt oppgave, kan dette skje enten ved en tilleggsoppgave eller en korreksjonsoppgave. En tilleggsoppgave vil være et tillegg til den oppgaven som tidligere ble levert, mens en korreksjonsoppgave erstatter den tidligere innleverte oppgaven. Dette er svært praktisk i de tilfeller der den avgiftspliktige mener at han har krav på avgift fra staten, for eksempel fordi han har fradragført for lite inngående avgift eller at han feilaktig har beregnet utgående avgift på en avgiftsfri leveranse. I mange tilfeller velger den avgiftspliktige å vedlegge en forklaring til oppgaven for å angi bakgrunnen for korrigeringen.

Den avgiftspliktige kan ved nektelse av fradrag enten gå direkte til søksmål, eller han kan velge å klage til Klagenemnda for merverdiavgift. Dersom den avgiftspliktige velger å klage til Klagenemnda for merverdiavgift, vil søksmålsfristen i følge forslaget løpe fra det tidspunktet Klagenemndas vedtak ble sendt til den avgiftspliktige. Dersom den avgiftspliktige ikke ønsker å klage til Klagenemnda, må han så ta stilling til spørsmålet om et eventuelt søksmål innen seks måneder etter at skattekontorets vedtak ble sendt. Ved å klage til Klagenemnda så vil den avgiftspliktige dermed oppnå lengre betenkningstid med hensyn til spørsmålet om å ta ut et eventuelt søksmål.

I praksis vil vi anta at mange avgiftspliktige her ønsker å benytte seg av klageadgangen til Klagenemnda som et tiltak for å forlenge søksmålsfristen. Dette vil kunne øke sakstilgangen hos Klagenemnda betraktelig, og nødvendiggjøre tilførsel av økte ressurser til forvaltningen. Dette er et moment som departementet bør ha i mente i den videre saksbehandlingsprosessen av forslaget.

Ad forslaget om søksmålsfrist i tolloven

Tilsvarende betraktninger som oppstilt ovenfor gjør seg i stor grad gjeldende også med hensyn til innføring av søksmålsfrist i tolloven. Det må også her kunne påregnes at flere tollskyldnere ønsker å benytte seg av klageadgang til overordnet organ for å oppnå mer tid til å vurdere søksmål, noe som vil medføre en økt belastning og behov for økt ressurstilførsel som nevnt for forvaltningen.

I de sakene hvor tollmyndighetene bestemmer at tollskyldneren må benytte den administrative klageadgangen fullt ut før det kan reises søksmål, kan allikevel tollskyldneren velge å gå til søksmål dersom vilkårene i forvaltningsloven § 27 b er oppfylt. Vilårene for søksmål er at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger og at dette ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side.

HSH mener at det er viktig at søksmålsfristen ikke skal gjelde i denne typen saker, og vi er fornøyd med departementets forslag på dette punktet.

Behov for informasjon til avgiftspliktige og tollskyldnere

HSH vil poengtere viktigheten og nødvendigheten av at informasjon om søksmålsfrist kommuniseres til avgiftspliktige og tollskyldnere på en enkel og effektiv måte, dersom departementets forslag blir vedtatt.

Som nevnt vil HSH påpeke det faktum at mange avgiftspliktige/tollskyldnere ikke nødvendigvis full ut skjønner betydningen av klagefrister og fristoversettelser, men tenker at dette kan rettes opp ved å kontakte skattekontoret eller tollvesenet. Vi har også fått signaler fra våre medlemmer om utstrakt bruk av såkalt foreløpig klage, som er et kort brev for å avbryte klagefristen for deretter å ettersende selve hovedbegrunnelsen for klagen i eget brev. Dette vil ikke kunne gjøres ved søksmål og det er derfor svært viktig at de avgiftspliktige og tollskyldnere får tilstrekkelig kunnskap om konsekvensen av å oversitte en søksmålsfrist.

HSH vil således anmode departementet om å iverksette nødvendige informasjonstiltak fra et så tidlig tidspunkt som mulig, dersom forslaget vedtas.

Vennlig hilsen

HSH

Utredning og næringspolitisk analyse

Sissel Monsvold

Leder

Camilla Forgaard Andreassen

Advokat/fagsjef