

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 09/3764 Vår ref: #89170v1/th-th
SL HLY/HKT

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@jus.no T +47 22 03 50 61

20.01.2010

Høringsuttalelse - forslag om å innføre søksmålsfrister i merverdiavgiftsloven og tolloven

Vi viser til departementets høringsbrev av 20. oktober 2009 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for avgiftsrett. Lovutvalget består av Jan Kolbjørnsen (leder), Eivind Bryne, Marianne Brockmann Bugge, Christin Bøsterud og Knut P. Toftegard.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

1. Innledning

Innledningsvis finner vi grunn til å fremheve at både merverdiavgiftsloven og tolloven bygger på et selvdeklareringsystem. For merverdiavgiftens del er ikke avgiften ment å innebære en endelig avgiftsbelastning for den avgiftspliktige næringsdrivende, da avgiften har til hovedformål å være en forbrukeravgift. Den næringsdrivende har en innkrevingsfunksjon ved at han ved lov er pålagt å beregne og innkreve avgiften på vegne av staten. Dette er forhold som bør tillegges betydelig vekt både når man skal regulere den avgiftspliktige næringsdrivendes rett til å få endret tidligere

avgiftsoppgjør, og når man nå vurderer å innføre en søksmålsfrist på avgiftsrettens område. De hensyn som begrunner en søksmålsfrist på 6 måneder på ligningsrettens område, er ikke like tungtveiende på tollrettens og merverdiavgiftrettens områder.

Når departementet har foreslått en ny søksmålsfrist i tolloven og merverdiavgiftsloven, er dette gjort med henvisning til departementets forslag til nye bestemmelser om forvaltningsmessig endring av merverdiavgiftsoppgjør etter krav fra de avgiftspliktige. I dag utgjør de alminnelige foreldelsesregler en tidsmessig skranke for de avgiftspliktiges søksmålsadgang. Dette er begrunnet med at den avgiftspliktige ikke vil anses å ha rettslig interesse for å prøve gyldigheten av et vedtak der de underliggende avgiftskrav er foreldet.

Advokatforeningen vil innledningsvis bemerke at en eventuell søksmålsfrist ikke bør gå lenger i å avskjære søksmål enn det som er nødvendig for å ivareta den av departementet anførte begrunnelse. Man bør således utvise stor forsiktighet med å oppstille en søksmålskranke som innskrenker de avgiftspliktiges søksmålsadgang i forhold til dagens situasjon.

2. De forskjellige situasjoner

2.1 Innleverte omsetningsoppgaver og fremsatte krav om endring av tidligere avgiftsoppgjør

Departementet har foreslått at en avgiftspliktig skal kunne gå til søksmål om prøving av avgiftsoppgjør i inntil 6 måneder regnet fra utløpet av terminen avgiftsoppgjøret gjelder. Umiddelbart fremstår dette som en betydelig innskrenkning i søksmålsadgangen, da man tidligere har forholdt seg til foreldelseslovens alminnelige frist på 3 år.

Advokatforeningen legger til grunn at regelen må ses i sammenheng med det foreslåtte regelverket om rett til endring av merverdiavgiftsoppgjør i inntil 3 år etter krav fra den avgiftspliktige. Således antas at søksmålsfristen på 6 måneder kun får den praktiske betydning at den avgiftspliktige som etter 6 måneder ønsker å få endret sitt avgiftsoppgjør, må gjøre dette ved å fremme krav om forvaltningsmessig endring av avgiftsoppgjøret før rettslig prøving. For det tilfelle at den avgiftspliktige ikke får medhold i sitt fremsatte krav, vil det løpe ny søksmålsfrist på 6 måneder fra dato for vedtaket om avslag.

Dog kan det stilles spørsmål ved om et slikt system er ideelt praktisk og administrativt sett. Dette vil i de fleste situasjoner fremstå som en økt byrde på den næringsdrivende med tilhørende økte kostnader. Dette vil være ekstra tydelig i situasjoner hvor avgiftsforvaltningen har inntatt et prinsipielt standpunkt. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om det ville fremstå som mer praktisk å oppstille en generell frist for søksmål på 3 år fra utgangen av vedkommende termin, og i tillegg oppstille en regel om at det løper en tilleggsfrist på 6 måneder fra det tidspunktet varsel om vedtak blir sendt den avgiftspliktige.

For de tilfeller der den avgiftspliktige fremsetter krav om forvaltningsmessig endring av avgiftsoppgjør innen 3 år fra utgangen av vedkommende termin, innebærer det nye regelverket en forenkling ved at det er tilstrekkelig at det fremsatte krav har "kommet frem til" avgiftsmyndighetene. Den næringsdrivende vil følgelig ikke måtte foreta ytterligere grep for å avbryte foreldelse mens saken ligger til behandling. Advokatforeningen ser det som svært positivt at man får en mer praktikabel løsning for disse tilfellene.

I hvilken grad den foreslåtte søksmålsfristen vil innebære en reell innskrenkning av den søksmålsadgang de avgiftspliktige har i dag, avhenger etter dette av hvordan de nye reglene for

forvaltningsmessig endring av merverdiavgiftsoppgjør anvendes. En forutsetning for berettigelsen av en søksmålsfrist på 6 måneder, må være at det ikke legges noen begrensning på den avgiftspliktiges adgang til å fremme krav om forvaltningsmessig endring av sitt avgiftsoppgjør innenfor den oppstilte 3 års perioden. Etter Advokatforeningens syn er forståelsen av reglene for forvaltningsmessig endring av merverdiavgiftsoppgjør avgjørende for i hvilken grad en søksmålsfrist på 6 måneder kan rettfærdiggjøres.

2.2 Vedtak om etterberegning

For det tilfelle at avgiftsmyndighetene foretar en etterberegning av toll eller merverdiavgift, vil innføring av en søksmålsfrist i de fleste tilfeller innebære en vesentlig tidsmessig innskrenkning av søksmålsadgangen. Etter dagens system vil søksmål først være avskåret fra det tidspunkt det omstridte kravet er foreldet, dvs. tre år etter at det etterberegnete beløpet er innbetalt. Da innbetaling av etterberegnet avgift normalt skjer etter at vedtak er fattet, vil den foreslåtte søksmålsfristen normalt utløpe mindre enn 6 måneder etter at etterberegnet beløp er innbetalt.

I utgangspunktet fremstår det ikke som problematisk. Utfordringen ligger likevel i de situasjoner der det kommer nye rettsavgjørelser eller uttalelser fra forvaltningen som viser at den aktuelle etterberegningen har tvilsom rettslig forankring, eller er rent ut uriktig. Den senere tids rettsutvikling har vist at slike situasjoner inntreffer stadig oftere. Det fremstår da verken som tilfredsstillende eller tillitsvekkende om den avgiftspliktige, som ved lov er pålagt å innkreve avgift på vegne av staten, likevel skal bli pålagt å innbetale det etterberegnete beløp med henvisning til at vedtaket er endelig. I slike tilfeller fremstår en søksmålsfrist på 6 måneder som svært urimelig.

Etter Advokatforeningens syn fungerer dagens regelverk vedrørende etterberegning, der foreldelsesreglene er styrende for søksmålsadgangen, på en tilfredsstillende måte. Det er følgelig ikke behov for å oppstille en regel om søksmålsfrist for nevnte tilfeller. Advokatforeningen har vanskelig for å se at statens behov for forutberegnelighet berettiger innskjerpingen. Det skal i denne sammenheng understrekes at etterberegninger, med påfølgende krav om innbetaling, ofte vil være meget inngripende vedtak for den avgiftspliktige. Dersom departementet likevel ønsker å innføre en søksmålsfrist for etterberegningstilfellene, bør man vurdere om søksmålsfristen her bør tilsvare lengden på den alminnelige foreldelsesfristen, det vil si 3 år.

Et ytterligere alternativ, er at man for etterberegningstilfellene oppstiller en rett til å kreve forvaltningsmessig endring i inntil 3 år regnet fra dato for etterberegningens vedtak, og ellers fastholder en 6 måneders søksmålsfrist for de enkelte vedtak. I så tilfelle vil de avgiftspliktiges situasjon bli ivaretatt tilsvarende dagens situasjon. Den primære forskjell vil være at den næringsdrivende må sende inn et krav til forvaltningen om endring av tidligere fastsettelse, for så å angripe et eventuelt avslag på endringsvedtaket innen 6 måneder etter dato for avslaget.

3. Adgang til innvilgelse av fristforlengelse

Det har vært en rekke prinsippavgjørelser i den senere tid, der domstolenes konklusjoner har hatt betydning for en rekke næringsdrivende. Som følge av at merverdiavgiften er en flerleddet transaksjonsavgift, kan det også tenkes tilfeller der den avgiftspliktiges behov for å få et spørsmål rettslig prøvet avhenger av innholdet i vedtak avgiftsforvaltningen treffer mot andre rettssubjekter.

Advokatforeningen anser det som administrativt og prosessøkonomisk ønskelig at toll- og avgiftsmyndighetene har kompetanse til å innrømme fristforlengelse hva gjelder søksmålsfristen i nevnte tilfeller.

4. Klage til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen mottar og behandler årlig en rekke klager fra private aktører vedrørende vedtak fattet av toll- og avgiftsmyndighetene. Klageadgangen til Sivilombudsmannen innebærer således en reell og viktig rettssikkerhetsgaranti på toll- og avgiftsrettens område.

Sivilombudsmannens uttalelser er som kjent ikke bindende for forvaltningen. Videre vil Sivilombudsmannen kunne tenkes å avvise saker som følge av at de ikke egner seg for behandling av dette organet. Klageordningen er et viktig supplement til domstolenes kontroll med forvaltningen, men intet fullverdig substitutt.

I dag avbrytes foreldelsesfristen ved klage til Sivilombudsmannen. Advokatforeningen ser det som formålstjenlig at det oppstilles en tilsvarende regel for avbrytelse av søksmålsfristen. I motsatt fall vil man risikere at søksmålsfristen løper ut mens saken ligger til behandling hos Sivilombudsmannen, et forhold som må antas å føre til at den næringsdrivende i en rekke saker ikke vil velge denne adgangen, men heller tar ut søksmål direkte for domstolene.

Manglende fristavbrytelse vil kunne medføre at Sivilombudsmannens posisjon reduseres, noe som vil være svært uheldig. Advokatforeningen anser en slik uthuling av Sivilombudsmannens funksjon på et så viktig rettsområde som toll- og avgiftsretten som svært uheldig. Vi kan heller ikke se at dette er en tilsiktet virkning av søksmålsfristen.

På denne bakgrunnen bør klage til Sivilombudsmannen anses fristavbrytende også etter de foreslåtte regler om søksmålsfrist. Det bør gå klart frem at ny frist på 6 måneder begynner å løpe når Sivilombudsmannen har avsluttet sin behandling. For det tilfelle at Sivilombudsmannen avslutter sin behandling med å anmode forvaltningen om å foreta en fornyet behandling, bør søksmålsfristen løpe fra det tidspunktet den avgiftspliktige blir varslet om forvaltningens svar på Sivilombudsmannens anmodning.

Vennlig hilsen

Berit Reiss-Andersen
leder

Merete Smith
generalsekretær