

Storbedriftenes skatteforum

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato
04.07.2014

Deres dato
28.4.2014

Deres referanse
13/3244 SL UR/KR

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG OM NY NEMNDSSTRUKTUR PÅ SKATTE- OG MERVERDIAVGIFTSOMRÅDET

1 Innledning

Storbedriftenes skatteforum ("Forumet") er et forum for samråd om skattespørsmål som er aktuelle for de største bedriftene i Norge. Som ledd i dette vil Forumet kunne gi høringsuttalelse til lov- og forskriftsendringer, og ta opp andre aktuelle skattespørsmål med skattemyndighetene. Forumet vil i utgangspunktet ikke engasjere seg i særskatterettslige spørsmål, for eksempel rederiskattesystemet og beskatning av petroleumsutvinning.

Finansdepartementet har i høringsnotat av 28. april 2014 foreslått en ny klagenemndsordning på skatte- og merverdiavgiftsområdet. Forumet vil i det følgende gi sine bemerkninger til forslaget.

Forumet er av den oppfatning at det nye forslaget vil bidra til økt rettssikkerhet for de fleste skattytere. Det er meget positivt at det etableres et eget sekretariat som forbereder sakene for nemnden. Vi ser likevel enkelte svakheter i forslaget som er sendt på høring.

De fleste av medlemmene i Forumet lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter («SFS»), der alle klagesaker om inntektsskatt behandles i fysiske møter av en sakkyndig nemnd med 5 medlemmer. Forslaget innebærer derfor andre endringer for medlemmene av Forumet enn for de fleste skattytere, og merknadene knyttet til inntektsskatt nedenfor er basert på dette. For merverdiavgift er det ingen tilsvarende særnemnd for skattytere ved SFS, og konsekvensene av forslaget for medlemmene blir på dette området mere lik det som gjelder for øvrige skattytere.

2 Foreslått nemndsstruktur for inntektsskatt er ikke tilpasset storbedriftenes behov

På generelt grunnlag er Forumet enig i at en landsdekkende nemnd vil gjøre det enklere å oppnå lik behandling av like saker enn under dagens system med flere selvstendige nemnder.

Etter Forumets oppfatning befinner imidlertid storbedriftene seg i en noe annen situasjon enn de fleste selskaper som lignes ved andre skattekontor. Dette skyldes blant annet at storbedriftenes

Storbedriftenes Skatteforum

ABB AS
Aker Solutions ASA
DNB Bank ASA
Det Norske Veritas
Elkem AS
Gjensidige Bank ASA
Jotun AS
Kværner ASA
Marine Harvest ASA
Nordea Bank Norge ASA
Norsk Hydro ASA
Norske Skogindustrier ASA
Orkla ASA
Petroleum Geo-Services ASA
Renewable Energy Corporation ASA
Statkraft AS
Statoil ASA
Storebrand ASA
Telenor ASA
Wilh. Wilhelmsen ASA
Yara International ASA
Kongsberg Gruppen ASA

Sekretariat:

Anne-Ma Tostrup Smith
Statoil ASA
Tlf. 905 21 676
ATSM@statoilhydro.com

Einar Rognes
Telenor ASA
Tlf. 480 12 265
einar.rognes@telenor.com

selvangivelser inneholder skatteforhold som regel er mer omfattende og faktumtunge. Videre omhandler de oftere kompliserte sammensatte juridiske, regnskapsmessige og økonomiske problemstillinger. I tillegg vil beløpene oftest være vesentlig høyere.

Forumet mener disse forholdene gjør det mindre betryggende at saker vedrørende storbedriftene etter forslaget som hovedregel skal behandles av 3 nemndsmedlemmer ved skriftlig behandling, der medlemmene ikke får samme mulighet til diskusjon og utveksling av synspunkter som i dagens særnemnd med møter i alle saker.

Videre er det en klar risiko for at kompetansen til medlemmene i en stor landsdekkende nemnd kan bli svakere, eller i alle fall mer variabel, enn kompetansen til de som har sittet i skatteklagenemnda ved SFS. Fordi tilgangen til personer med høy kompetanse innen skatt som er villig til å påta seg verv som nemndsmedlem er begrenset, er det grunn til å anta at dette i liten grad avhjelpest ved at de generelle kompetansekravene i følge forslaget skal økes noe. Det er dessuten en fare for at saksmengden i en generell landsdekkende nemnd gir en mindre grundig behandling enn i dagens særnemnd.

På denne bakgrunn mener Forumet at forslaget innebærer en svekkelse av rettsikkerheten for storbedriftene, hvilket er i strid med et av formålene med å innføre en ny nemndsstruktur. Det må antas at en ved høy kvalitet på nemndsvedtakene også vil redusere antall ligningsvedtak som prøves for domstolene. Forumet mener derfor at den eksisterende særnemnden for skattytere ved SFS med behandling av alle saker i møte bør opprettholdes.

Særnemnden kan administrativt ligge under Skattedirektoratet på lik linje med den foreslåtte skatteklagenemnda. Den praktiske oppfølgingen av klagesakene både kan og bør dessuten håndteres av et felles sekretariat, som kan gi sin innstilling til særnemnden på samme måte som de vil gjøre med øvrige klagesaker som behandles av skatteklagenemnda. Ved å velge en slik løsning vil man både legge til rette for at landsdekkende problemstillinger kan samles til behandling hos samme sekretariat, samtidig som behandlingsmåten og kompetansen til nemndsmedlemmene blir bedre tilpasset ligningen av storbedriftene.

3 Sammenslåing av klagenemnd for inntektsskatt og merverdiavgift

Gjeldende system er at alle klager i saker om merverdiavgift behandles av Klagenemnda for merverdiavgift, som er en landsdekkende sakkyndig nemnd bestående av 5 medlemmer. I høringsnotat foreslås at saker vedrørende merverdiavgift i stedet skal behandles i en felles skatteklagenemnd for inntektsskatt og merverdiavgift, med følgende begrunnelse:

«At saker som i dag avgjøres av Klagenemnda for merverdiavgift også skal behandles av den nye nemnda, legger til rette for en samordnet behandling av saker som gjelder både skatt og merverdiavgift. En slik samordning har flere fordeler. For det første vil det føre til lik vurdering av faktum i skatte- og avgiftssaker som bygger på samme faktiske forhold. For det andre vil det bidra til en enklere og mer effektiv avvikling av saker der skattemyndighetenes kontroll etc. medfører endringer av både ligningen og avgiftsfastsettingen. Dette er en fordel både for de skatte- og avgiftspliktige og for Skatteetaten.»

Forumet mener fordelene ved slik samordning er begrenset. Forumet viser til at det kun vil være få saker der samme faktum har betydning for hva som er riktig avgiftsmessige og skattemessig behandling, og de juridiske vurderingstemaene er som regel annerledes. En samordnet og tilnærmet samtidig behandling i de relativt få sakene som gjelder både merverdiavgift og inntektsskatt vil uansett kunne oppnås gjennom felles sekretariat som forbereder saker for både skatteklagenemnda og Klagenemnda for merverdiavgift, jf. punkt 6 nedenfor.

På den annen side mener Forumet det er fare for at fagkompetansen og spesialiseringen innen merverdiavgift blir lavere i en felles klagenemnd. Videre innebærer hovedregelen i forslaget om skriftlig behandling i alminnelig avdeling med 3 medlemmer en mindre betryggende saksbehandling enn dagens ordning i Klagenemnda for merverdiavgift. Forumet mener derfor primært at Klagenemnda for merverdiavgift bør opprettholdes som en egen nemnd.

Forumets inntrykk er at saksmengden i Klagenemnda for merverdiavgift er stor, og at det gir uheldige begrensninger for hvor grundig nemnda kan gå inn i hver enkelt sak. Forumet foreslår at dette avhjelpest ved at å opprette to avdelinger på 5 medlemmer i Klagenemnda for merverdiavgift, der den ene avdelingen primært behandler saker vedrørende storbedriftene, mens den andre behandler øvrige saker. Fordelene er at det gir økt spesialisering i merverdiavgiftsspørsmål som er aktuelle for storbedriftene, og at tunge saker kan undergis en grundigere behandling.

4 Fordeling av saker mellom avdelingene

Dersom særnemnden ved SFS oppheves, mener Forumet det bør være en spesialisering ved at saker vedrørende storbedriftene behandles i en eller flere særskilte avdelinger med faste medlemmer, slik høringsnotatet også åpner opp for. Dette kan reguleres gjennom retningslinjer som Departementet i høringsnotatet punkt 10.2.2 forutsettes at skal utarbeides. Forumet mener det også er viktig at disse avdelingene besettes av medlemmer som har en særlig høy kompetanse innenfor skattemessige problemstillinger som ofte oppstår for storbedriftene.

Dersom Klagenemnda for merverdiavgift oppheves, mener forumet at det bør være tilsvarende spesialisering gjennom en eller flere særskilte avdelinger som behandler saker om merverdiavgift.

5 Mulighet til å behandle saker direkte i stor avdeling

Etter forslaget skal alle saker i utgangspunktet behandles skriftlig i alminnelig avdeling. Dersom en eller flere av nemndsmedlemmene er uenig i resultatet, eller mener at saken bør behandles muntlig, går den over til stor avdeling.

Forumet mener denne dobbeltbehandlingen vil kunne føre til en uheldig forlengelse av saksbehandlingstiden. Dette vil særlig gjelde i faktumtunge saker hvor det er lite effektivt dersom klagesaken må gjennom to avdelinger før vedtak kan fattes.

Et bedre alternativ er at nemnden har en eller flere avdelinger som er særskilt tilpasset kompleksiteten i skattesaker hos storbedrifter (se nærmere om dette under punkt 2 og 3 over), og at klagesaker vedrørende inntektsskatt og merverdiavgift for skattytere ved SFS alltid behandles med 5 medlemmer og i møte.

Forumet mener sekretariatet, eller lederen av nemnden etter forslag fra sekretariatet, uansett bør ha en adgang til å beslutte at saken skal behandles direkte i stor avdeling dersom den er tvilsom, kompleks eller av andre grunner bør behandles muntlig, for å sikre betryggende behandling, og for å unngå unødvendig forsinkelser ved behandling i alminnelig og stor avdeling.

Betryggende saksbehandling i stor avdeling med muntlige møter kan også bidra til å redusere antall saker som ender i domstolene, og dermed også redusere ressursbruk som skatteetaten, skattytere og domstolene påføres gjennom søksmål. Økt bruk av behandling i stor avdeling kan derfor samlet sett være ressursbesparende, i tillegg til at det styrker rettsikkerheten.

6 Sekretariatet – uavhengighet og organisatorisk plassering

Dagens ordning med at samme skattekontor som har truffet opprinnelig vedtak også behandler klagesaken, samt skriver innstilling til klagevedtak, er lite tilfredsstillende. Det er viktig at klagesakene forberedes på en slik måte at saken får en ny og selvstendig gjennomgang. Forumet støtter derfor i utgangspunktet forslaget om at klagesakene skal forberedes av et eget landsdekkende sekretariat.

Forumet mener videre at saksforberedelse bør være i et eget felles sekretariat selv om særnemnd ved SFS og Klagenemnda for merverdiavgift eventuelt blir opprettholdt. Effektiv samordning i felles sekretariat kan gjennomføres uavhengig av klagenemndstrukturen.

Det er i høringsnotatet foreslått at sekretariatet skal være i Skattedirektoratet. Forumet mener det er uheldig. Den sentrale faglige ledelsen av skattekontorene ligger under Skattedirektoratet. Arbeidsoppgavene består blant annet i å utvikle, fortolke og administrere lovgivningen innenfor skatt og merverdiavgift. Skattedirektoratet gir uttrykk for sin fortolkning gjennom blant annet Lignings-ABC og merverdiavgiftshåndboken, som normalt følges av skattekontorene. Skattedirektoratet har således mange roller, og kan ha sterke bindinger til både skattekontorene og sine tidligere avgitte uttalelser.

For å sikre at behandlingen i nemndene reelt sett blir uavhengig og objektiv, mener Forumet at sekretariatet i stedet bør være direkte underlagt nemndene, uten instruksjonsrett for Skattedirektoratet.

7 Sekretariatet – rolle og skattekontorenes involvering

Forumet er enig i forslaget om at skattekontoret selv bør kunne omgjøre sitt vedtak dersom det mener at klagen bør tas til følge.

Dersom skattekontoret kommer til at vedtaket ikke skal omgjøres, foreslår høringsnotatet at skattekontoret må begrunne sin avgjørelse. Videre skal sekretariatet ta selvstendig stilling til saken, og det er sekretariatets syn som skal komme til uttrykk i innstilling til nemnden.

Forumet mener kravet om begrunnelse fra skattekontoret om hvorfor vedtaket bør fastholdes innebærer en uheldig dobbeltbehandling som kan forlenge saksbehandlingstiden. Det er også fare for at det i praksis fortsatt blir skattekontoret som reelt sett behandler klagen og utarbeider innholdet i innstillingen til vedtak. Forumet mener det vil være mer effektivt, samt bedre egnet til å sikre en reell og uavhengig saksforberedelse i sekretariatet, dersom skattekontoret i slike tilfeller

videresender saken til sekretariatet uten begrunnelse. Det innebærer at dersom skattekontoret ikke selv finner grunn til å ta klagen fullt ut til følge, skal den sendes videre til klagenemndens sekretariat uten begrunnelse.. Tid og ressurser som dermed frigjøres hos skattekontorene vil kunne overføres til sekretariatet for å sikre en god saksforberedelse der. Det bør settes en frist for skattekontoret til å videresende klager og denne fristen bør ikke overstige 2 måneder.

8 Avgjørelsesform – krav om skriftlig dissens i alminnelig avdeling

Departementet foreslår at nemndsmedlemmene i alminnelig avdeling som er enige i innstillingen fra sekretariatet kan vise til denne, mens de øvrige medlemmene skal grunngi voteringen. Dissensene vil da kunne bli en del av saksframlegget for stor avdeling.

Forumet mener det ikke bør være krav om at dissenterende medlem må avgi en skriftlig begrunnelse. Grunnene er at det ikke er behov for slik skriftlig begrunnelse siden saken i slike tilfeller uansett må undergis en full behandling i stor avdeling, og at det kan være økt risiko for uriktige avgjørelser dersom medlemmer påføres merarbeid som ikke godgjøres særskilt dersom de dissenterer.

Med vennlig hilsen
for Storbedriftenes Skatteforum



Einar Rognes