

Næringslivets avgiftsforum

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Vår dato

07.07.2014

Deres dato

28.04.2014

Deres referanse

13/3244 SL UR/KR

HØRING – FORSLAG OM NY NEMNDSTRUKTUR PÅ SKATTE- OG MERVERDIAVGIFTSOMRÅDET

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat sendt på høring 28. april 2014.

I Næringslivets avgiftsforum deltar medlemsbedrifter som har intern fagkompetanse innen avgifter. Vår interesse i kunnskapsutveksling omfatter å gi høringsuttalelser og eventuelt på eget grunnlag å ta opp andre aktuelle spørsmål med myndighetene.

Næringslivets avgiftsforum ønsker å gi høringssvar til forslaget. Høringssvaret følger strukturen i høringsnotatet.

De fleste bedriftene i Næringslivets avgiftsforum er også med i Storbedriftenes skatteforum (SSF). Næringslivets avgiftsforum slutter seg til bemerkningene som er gitt i høringsuttalelsen fra SSF. Det vises særlig til punkt 3 i SSFs brev hvor det bemerkes at Klagenemnda for merverdiavgift bør opprettholdes som en egen nemnd. I våre bemerkninger nedenfor vil det også gis spesifikke henvisninger til SSFs uttalelse der det er aktuelt.

HØRINGSNOTATET – 3 BAKGRUNN

(Høringsnotatet side 6)

Samordningen av forvaltningsreglene på skatte- og avgiftsområdet i en felles skatteforvaltningslov er en foranledning til forslaget her om ønske om forbedring og alternativer til dagens nemndsordning i skatte- og avgiftssaker.

I Prop. 1 LS (2011-2012) s. 197 er det uttalt:

“Etter departementets vurdering bør også klagerreglene på skatte- og avgiftsområdet gjennomgås. Også denne gjennomgangen bør ta sikte på størst mulig grad av samordning på skatte- og avgiftsområdet. Gjennomgangen bør omfatte alle spørsmål knyttet til klagebehandlingen. Eventuelle harmoniserte bestemmelser om [...] klage vil kunne inkorporeres i en felles lov.”

Næringslivets avgiftsforum

ABB AS
Aker Solutions ASA
DNB Bank ASA
Elkjøp Nordic AS
General Electric
Jotun AS
Kongsberg Gruppen ASA
Nordea Bank Norge ASA
Norsk Hydro ASA
Norske Skogindustrier ASA
Næringslivets Hovedorganisasjon
Siemens
Statkraft AS
Statoil ASA
Telenor ASA

Det er varslet at Skatteetaten fra 2016 skal overta ansvaret for særavgifter, toll og merverdiavgift ved innførsel. Næringslivets avgiftsforum vil bemerke at de samme hensyn for ny nemndstruktur vil gjelde klager over særavgifter og toll.

Særavgifter og toll er tilsvarende som merverdiavgift indirekte skatter som krever særskilt fagkunnskap.

Inntektsskatt er en skatt på netto inntekt for privatpersoner og næringsdrivende som lignes ved vedtak hvert år. Merverdiavgift er et transaksjonsbasert skattesystem som tar sikte på å skatlegge endelig forbruk av varer og tjenester. De næringsdrivende er skatteoppkrevere for staten og det bærende prinsippet er at merverdiavgiften som utgangspunkt ikke skal være en kostnad for de avgiftspliktige næringsdrivende. Innrapporteringen av merverdiavgiften skjer ved selvdeklarerings. Skatteetatens mottak av merverdiavgiftsoppgavene regnes ikke som vedtak. Forvaltningsmyndigheten er den samme, men reglene som forvaltes er ulike. Innen merverdiavgiftsområdet har skattemyndighetene en begrenset rolle i forhold til inntektsskatt som ilignes årlig.

HØRINGSNOTATET – 5 NEMNDENES UAVHENGIGHET

(høringsnotatet side 8)

Finansdepartementets rett til omgjøring av vedtak i Klagenemnda for merverdiavgift ble opphevet ved revidert merverdiavgiftslov (Ot. prp. nr. 76 2008-2009). Etter merverdiavgiftsloven § 20-2 har staten søksmålsadgang for å få prøvet vedtak i Klagenemnda for merverdiavgift.

Næringslivets avgiftsforum er positive til forslaget om at det i merverdiavgiftslovens § 12-3 tas inn en egen bestemmelse om at Skattedirektoratet og skattekontorene ikke kan instruere nemndene. For å sikre at behandlingen i nemndene reelt sett blir uavhengig og objektiv iht. formålet i nevnte bestemmelse, bør sekretariatet ikke være underlagt Skattedirektoratet, men nemndene direkte. Det vises i denne sammenheng til SSFs brev punkt 6.

Merverdiavgiftsloven § 12-2 andre ledd lyder i dag slik at departementet også kan gi forskrift om saksbehandlingen i Klagenemnda for merverdiavgift. Slik hjemmel til å gi regler om saksbehandlingen er ikke med i nytt lovforslag. Høringsnotatet kapittel 10 om organiseringen av Skatteklagenemndas arbeid omtaler saksbehandling i nemnda, og forskriften inneholder regler om saksbehandling. Det bør vurderes om lovforslaget skal ha hjemmel å gi regler om «saksbehandlingen» eller om dette omfattes av hjemmelen til å gi forskrift om «organiseringen». Eventuelt om en forskriftskompetanse om saksbehandlingen i nemnda kan gripe for langt inn i nemndas uavhengighet.

HØRINGSNOTATET – 6 UTFORMING AV NY NEMNDSTRUKTUR – EN LANDSDEKKENDE NEMND FOR BEHANDLING AV SKATTE- OG AVGIFTSSAKER

(Høringsnotatet side 10)

Det er Finansdepartementets vurdering at flere forhold tilsier at behandlingen av klager over vedtak om skatt og merverdiavgift samles i én landsdekkende nemnd. Det vises spesielt til at skatteetatens arbeid foregår i stadig større grad i landsdekkende enheter som behandler utvalgte spørsmål som oppstår ved ligningen av skattytere i hele landet.

Næringslivets avgiftsforum er enig i nemndene bør være landsdekkende, men støtter ikke forslaget om at det bør være en felles skatteklagenemnd for skatt- og merverdiavgift.

(Høringsnotatet side 11)

Sammenslåing av Klagenemnda for merverdiavgift inn i en felles skatteklagenemnd er begrunnet slik:

«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.»

Næringslivets avgiftsforum oppfatter begrunnelsen mer å ha sin bakgrunn i samordningen av skatteforvaltningen enn ivaretagelsen av klagerett som skal behandles med god kvalitet i avgjørelsene.

Næringslivets avgiftsforum kan ikke se at skatteforvaltningsmessige grunner er tilstrekkelig overbevisende til å oppheve Klagenemnda for merverdiavgift som en egen nemnd for behandling av vedtak etter merverdiavgiftsloven. En samtidig behandling i de relativt få sakene som gjelder merverdiavgift og inntektsskatt, vil uansett kunne oppnås gjennom felles sekretariat for klagenemndene. Vi viser i denne sammenheng til SSFs brev side 2, siste avsnitt.

Næringslivets avgiftsforum noterer at departementet på generelt grunnlag nevner at saker om merverdiavgift kan være egnet for spesialisering i nemnd. Vi bemerker at Klagenemnda for merverdiavgift er en nemnd som i dag fungerer bra. Dette har bl.a. sammenheng med den særkompetansen som nemndsmedlemmene har innenfor fagområdet merverdiavgift.

Næringslivets avgiftsforum mener at behovet for spesialisering, fagkompetanse, og erfaring er viktigere enn «breddeerfaring» hos nemndsmedlemmene. Heller ikke i bedrifter av en viss størrelse er det vanlig med slik samordning av skatt og avgiftskompetanse.

Når en sak er kommet til klagestadiet er det fattet egne vedtak etter ulike lover. En klage over et vedtak om merverdiavgift, gjelder bare dette vedtaket og ikke et vedtak etter ligningsloven. En sak som gjelder merverdiavgift og en sak som gjelder skatt, kan ha helt ulike løp i forvaltningen. Eksempelvis kan det være slik at skatteregionen av eget tiltak opphever vedtaket om merverdiavgift, men fastholder et vedtak om skatt dersom slike vedtak tilfeldigvis er fattet samtidig.

Når det gjelder et relativt fåtall saker som har sin bakgrunn i at Skatteetaten har gjennomført koordinerte kontroller som har avdekket svindel av skatt/skattetrekk/arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, kan det være enkelt og effektivt med en felles behandling. Men sakene vil som forvaltningsmessige vedtak uansett være separate saker. De må avgjøres på selvstendig og uavhengig grunnlag. Samtidig behandling i en felles klagenemnd kan medføre en risiko for at klagers rettssikkerhet påvirkes negativt.

Skattemyndighetene har mulighet til å påse en somordning innenfor gjeldende regelverk. Koordinering av samtidige saker tilsier ikke en felles klagenemnd.

Næringslivets avgiftsforum anser at samtidig behandling i skatteforvaltningen av vedtak etter ulike lover, og som har ulikt virkeområde, vil kreve en samordning av kompetansen i skatteetaten som kan medføre en mindre effektiv saksbehandling. Det kan også gi lavere kvalitet på vedtakene, for eksempel ved at begrepet «næringsvirksomhet» ikke har identisk innhold i skattelov og merverdiavgiftslov. Utvikling av kompetanse og samordning i skatteetaten kan etter Næringslivets avgiftsforum sin oppfatning ivaretas uten forslaget om en felles skatteklagenemnd.

Fordelene ved at det opprettes en felles nemnd er klart mindre enn ulempene som oppstår ved at fagkompetansen og spesialiseringen innen merverdiavgift blir lavere i en felles klagenemnd. Det vises til side 3, annet avsnitt, i SSFs brev.

HØRINGSNOTATET – 7 KRAV TIL NEMNDSMEDLEMMENES UTDANNING OG YRKESERFARING

(Høringsnotatet side 14)

Dersom en felles skatteklagenemnd etableres og Klagenemnda for merverdiavgift oppheves, anbefaler Næringslivets avgiftsforum at kravet til nemndsmedlemmenes utdanning og yrkeserfaring videreføres på merverdiavgiftens område.

Næringslivets avgiftsforum deler oppfatningen i høringsnotatet om at det er viktig at nemndsmedlemmer har arbeidserfaring med skatte- og avgiftsspørsmål, og med utdanning innen revisjon og jus.

Nemndsmedlemmenes kompetanse må ivareta at vedtakene som klagesaksbehandles er fattet etter regler som baserer seg på forskjellige skattesystemer som hver for seg krever spesiell kompetanse, jf punkt 3 ovenfor.

HØRINGSNOTATET – 8 OPPNEVNELSE AV NEMNDSMEDLEMMER

(Høringsnotatet side 16)

Som nevnt i SSFs brev side 3 tredje avsnitt, gir saksmengden i Klagenemnda for merverdiavgift uheldige begrensninger for hvor grundig nemndas medlemmer har anledning til å gå inn i hver sak.

Arbeidsbelastningen i klageorganet er klart en grunnleggende faktor for ivaretagelse av klagers rettsikkerhet.

Næringslivets avgiftsforum mener at Klagenemnda for merverdiavgift bør ha to avdelinger for å avhjelpe dette. Vi støtter SSFs syn om at det bør være to klagenemnder for merverdiavgift med 5 medlemmer hvor den ene primært behandler saker vedrørende storbedriftene

En ordning hvor enhver enkel eller komplisert klagesak ordinært først skal behandles i avdeling med tre medlemmer for så at saken går til stor avdeling dersom det ikke er enstemmighet i eller minst et medlem krever det, fører til dobbeltbehandling. Dette mener vi vil gi en uheldig forlengelse av saksbehandlingstiden, jf side 3, tredje siste avsnitt i SSFs brev.

HØRINGSNOTATET – 9 SAKSFORBEREDELSE

(Høringsnotatet side 18)

Det foreslås etablert et landsdekkende sekretariat i Skattedirektoratet, som forbereder klagesakene for Skatteklagenemnda.

Dette er den ordningen som var etablert for Klagenemnda for merverdiavgift før overføringen av saksforberedelsen til skatteregionene som i dag. Næringslivets avgiftsforums inntrykk, fra tiden med Skattedirektoratet som sekretariat, er at Skattedirektoratets i denne perioden påvirket sakens utfall. Dette svekket en uavhengig klagenemndsbehandling. Ovenfor under høringsnotatets avsnitt 5 har vi gitt uttrykk for at sekretariatet bør være underlagt klagenemnden.

HØRINGSNOTATET – 10 ORGANISERING AV SKATTEKLAGENEMNDAS ARBEID

(Høringsnotatet side 21)

Dersom Klagenemnda for merverdiavgift oppheves som selvstendig organ, støtter Næringslivets avgiftsforum Skattedirektoratets forslag om organisering av arbeidet i nemndene. Vår oppfatning følger naturlig av omtalen i høringsnotatet at Skattedirektoratets forslag har mange likhetstrekk med ordningen for Klagenemnda for merverdiavgift.

Forslaget om at skattekontoret skal begrunne fastholdelse av vedtaket ved oversendelse til nemndene, mener vi i likhet med SSF at er en uheldig og unødvendig dobbeltbehandling. Å fjerne dette leddet i saksbehandlingen vil være en effektiv måte å få ned saksbehandlingstiden, samtidig som dette øker rettsikkerheten i klagebehandlingen.

Klagesaksforberedelsen bør i sin helhet skje i klagenemndssekretariat basert skattekontorets vedtak med tilhørende saksdokumenter.

(Høringsnotatet side 22)

Næringslivets avgiftsforum deler departementets oppfatninger. Ved en organisering av Klagenemnda for merverdiavgift som selvstendig organ, utvides antall medlemmer og arbeidet organiseres i to avdelinger. Vi viser til omtalen foran under høringsnotatets avsnitt 8 om dette.

(Høringsnotatet side 28)

Næringslivets avgiftsforum mener klagenemndas sekretariat bare skal møte i nemnd for å føre protokoll og utføre andre administrative oppgaver.

Det vil ikke ivareta nemndas selvstendighet og selvstendig organ dersom den skal kunne be om klargjøring på overordnet nivå, avklare misforståelser. Dersom nemnda er i slik tvil må den sende saken tilbake til sekretariatet og be om klargjøring. En slik klargjøring vil da klager få innsyn i. Dette ivaretar klagers demokratiske rettigheter og man unngår tvil om grunnlaget for avgjørelsen i nemnda kan være uberettiget påvirket av skatteforvaltningen.

Med vennlig hilsen
Næringslivets avgiftsforum