



Norsk olje & gass

HOVEDKONTOR /
Postboks 8065, 4068 Stavanger
besøk / Vassbotnen 1, 4313 Sandnes

OSLO /
Postboks 5481 Majorstuen, 0305 Oslo
besøk / Middelthunsgate 27, 0368 Oslo

TROMSØ /
Postboks 448, 9008 Tromsø
besøk / Bankgata 9/11, 9008 Tromsø

TEL / +47 51 84 65 00
www.norskoljeoggass.no
Org. nr.: 956 685 818

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Dato: 10.07.2014

HØRING – ENDRINGER I KLAGENEMNDSORDNINGEN

INNLEDNING

Norsk olje og gass viser til brev fra Finansdepartementet datert 28. april 2014 med høringsnotat om endringer i klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet.

Notatet foreslår ingen endringer i nemndsstrukturen for ligningen av de særskattepliktige utvinningselskapene på norsk kontinentalsokkel. Behovet for å styrke klageordningen og øke rettssikkerheten er imidlertid minst like sterkt for denne gruppen skatteyttere. Som avklart med Finansdepartementet vil derfor Norsk olje og gass foreslå reform også av denne delen av nemndssystemet, som behandler de økonomisk mest betydningsfulle sakene i norsk skatteforvaltning.

LIGNINGEN AV UTVINNINGSELSESKAPENE

Behovet for særordninger

Helt fra etableringen av det særskilte skatteregimet for utvinningsvirksomheten på norsk sokkel har myndighetene erkjent behovet for en sentralisert ligningsforvaltning med særlig kompetanse på spørsmål som typisk oppstår for denne virksomheten. Kompleksiteten av saksforholdene og de store økonomiske verdiene som kjennetegner næringen har gjort det nødvendig å bygge opp en egen skatteadministrasjon ved siden av ligningsorganene for andre grupper skattytere. Det vises til den grunnleggende diskusjonen i Ot. prp. nr. 26 (1974-75) kap. 5.8 og Ot. prp. nr. 37 (1979-80) kap. 7.

Ved siden av det offentliges store økonomiske interesser i utvinningsvirksomheten har ønsket om å etablere en ligningsprosess med høy rettssikkerhet og reell uavhengighet for ligningsnemndene vært viktige faktorer i utviklingen av en egen ligningsadministrasjon for de særskattepliktige selskapene. Det er lagt betydelige ressurser i oppbyggingen av et nasjonalt Oljeskattekontor og det er stilt krav om spesialisert kompetanse og relevant erfaring ved tilsetting av medlemmer i Oljeskattenemnda og Klagenemnda for petroleumsskatt.

Et annet forhold som kjennetegner ligningen av særskattepliktige selskaper er at antallet skattytere er lite i forhold til antall saksbehandlere i ligningsforvaltningen. Dette skulle det gjøre det enklere å sikre skattyter en mer kontradiktorisk saksbehandling enn i den vanlige ligningsprosessen hvor ressursmangel og hensynet til effektiv saksbehandling av et stort antall saker veier tyngre. Selv om økt kontradiksjon nødvendigvis vil kreve større innsats av ressurser i klagebehandlingen også for særskattepliktige selskaper, bør hensynet til den økte rettssikkerheten tillegges større vekt enn praktiske og ressursmessige hensyn for denne gruppen skattytere.

Erfaringene med dagens ligningsbehandling

Dagens ligningsprosess lider først og fremst av strukturelle mangler. Den faglige kompetansen hos saksbehandlere og nemndsmedlemmer er tilfredsstillende, men det er nødvendig å organisere bruken av begrensede faglige ressurser bedre, jfr nedenfor.

Den klart største svakheten ved ligningen av utvinningselskapene er mangelfull kontradiksjon, som igjen fører til at prosessen fremstår som lite transparent for skattyter. Hovedtrekkene i saksgangen illustrerer dette:

Det er gjerne en utbredt kommunikasjon mellom saksbehandlere på Oljeskattekontoret og skattyter om faktiske og rettslige spørsmål i tilknytning til selvangivelsen. Oljeskattekontorets endelige syn blir kommunisert i et varsel om fravik, som skattyter får anledning til å kommentere innen en passende¹ tidsfrist av hensyn til fristen for utlegging av ligningen. Deretter hører skattyter intet før resultatet av Oljeskattenemndas ligning legges ut.

Oljeskattenemndas begrunnelser for ligningen gjøres ikke kjent for skattyter. Skattyter er som regel henvist til å utforme en klage over ligningen på basis av Oljeskattekontorets fraviksvarsel og gjetninger om at denne er lagt til grunn av nemnda. Eventuelle motforestillinger eller forbehold som måtte ha kommet frem under nemndsbehandlingen forblir ukjente for skattyter.

Det nedlegges ofte et stort arbeid med utformingen av klagen, ikke minst i utredning av faktiske forhold. Etter innsendelse av klagen får skattyter lite eller ingen informasjon om den videre prosessen. Selve klagedokumentet, som kan inneholde omfattende dokumentasjon, blir sendt til Oljeskattekontoret i egenskap av saksforberedende sekretariat for Klagenemnda. Samtidig fremstår Oljeskattekontoret for selskapene som den reelle motparten under klagebehandlingen. Dette har blant annet sammenheng med at selskapene ikke kjenner Oljeskattenemndas egen begrunnelse for det påklagde ligningsvedtaket, men kun har Oljeskattekontorets fraviksvarsel å bygge klagen på, jfr ovenfor. Denne opplevde dobbeltrollen for Oljeskattekontoret er uheldig og bidrar til å gi skattyter et inntrykk av at klageprosessen er mer ensidig enn de formelle reglene i petroleumsskatteloven tar sikte på.

Etter en tid, i større saker ofte over 1 år etter innsendelse av klagen, mottar skattyter et notat fra Oljeskattekontoret hvor ulike sider av skattyters klage er kommentert. Notatet kan være

¹ Når tidsfristen for utlegging av ligningen nærmer seg i oktober/november, opplever skattyter ofte at fristen for kommentarer kan bli svært kort med den konsekvens at muligheten til å imøtegå varselet ikke oppleves som reell.

begrenset til å gjelde noen av, men ikke alle, skattyters anførsler i klagen. Det kan også ta opp spørsmål eller synspunkter fra Oljeskattekontoret som skattyter ikke var kjent med da klagen ble inngitt. Skattyter får anledning til å kommentere notatet skriftlig, men har igjen ingen kontroll med hvordan kommentarene blir forelagt de enkelte nemndsmedlemmer. Selv om alle dokumenter oversendt fra skattyter i forbindelse med klagen blir fremlagt umodifisert for Klagenemnda, har skattyter ingen kontroll med at slik fremleggelse skjer så vidt lang tid forut for nemndas møter at alle medlemmer får rimelig tid til å sette seg godt nok inn i innholdet.

Ikke på noe tidspunkt i klagebehandlingen, som kan vare i over det ene året som forutsettes i petroleumsskatteloven², er det vanlig at skattyter gis anledning til å møte for nemnda for å utdype sine synspunkter eller oppklare spørsmål medlemmene måtte ha. Langt mindre har skattyter noen *rett* til å kreve et slikt møte. Dette står i kontrast til den opplevde motpart, Oljeskattekontoret, som forbereder sakspapirene til alle nemndsmøter og også får delta i nemndas diskusjoner. Selv om kontoret bestreber seg på å opptre objektivt, er det neppe tvilsomt at kontorets deltagelse på nemndsmøtene i mange tilfelle vil kunne påvirke nemndas konklusjoner i skattyters disfavør.

Skattyter opplever det som frustrerende at så vel Oljeskattekontorets som Klagenemndas begrunnelser ofte unnlater spesifikt å imøtegå anførsler fra skattyter, men i stedet viser til uspesifiserte helhetsvurderinger. En slik formulering er "...ut fra en helhetlig vurdering finner...", uten at det gjøres rede for og drøftes hvilke momenter som inngår i en slik helhetlig vurdering. At anførsler selskapene kan ha nedlagt mye arbeid med blir avvist på en slik måte eller ikke blir kommentert overhodet, kan gi skattyter et inntrykk av at de ikke har vært vurdert og skaper generell mistillit til klageprosessen.

Med en slik strukturell skjevhet i partenes muligheter til å medvirke i nemndas saksbehandling, er det ikke tilstrekkelig at de enkelte nemndsmedlemmene har høy faglig og personlig integritet. Prosessen er så ensidig at det ikke er menneskelig mulig å unngå at nemndas avgjørelser blir påvirket. Det fremstår som et paradoks at myndighetene legger store anstrengelser i å finne frem til høyt kvalifiserte medlemmer i nemndene samtidig som disse gis et mye dårligere utgangspunkt enn nødvendig for å kunne foreta en reelt uavhengig vurdering av sakene.

Behovet for reform

Dersom forslagene i høringsnotatet blir gjennomført vil ligningsprosessen bli forbedret og rettsikkerheten styrket for alle andre skattytere enn utvinningsselskapene. De særskattepliktige skattyterne, som har de største og mest kompliserte sakene, vil relativt sett få en forverret rettsstilling i forhold til andre skattytere. Dette samsvarer dårlig med intensjonene da særskatteregimet på sokkelen ble utviklet.

² At saksbehandlingstiden kan bli langvarig kan også skyldes at selskapene trenger tid på å fremskaffe tilleggsopplysninger eller svare på Oljeskattekontorets anførsler. At tiden for klagebehandlingen i omfattende saker kan bli lang er et mindre problem dersom selskapene får økt innsyn i prosessens gang samt større muligheter til kontradiksjon.

Norsk olje og gass vil derfor sterkt oppfordre Finansdepartementet til også å inkludere ligningsprosessen for utvinningsselskapene i det videre reformarbeidet. Våre forslag til strukturelle forbedringer følger nedenfor.

FORSLAG TIL ENDRINGER

Norsk olje og gass foreslår følgende endringer i den gjeldende ligningsprosessen for utvinningsselskapene:

Oljeskattekontoret foretar ligningen i første instans

Ligningen i første instans skjer under et betydelig tidspress i tidsrommet mai til og med november. Sett fra skattyters side består prosessen hovedsakelig i en løpende skriftlig og til dels muntlig dialog med Oljeskattekontorets saksbehandlere. Dette skulle i utgangspunktet kunne gi grunnlag for å omforene ulike spørsmål endelig i den løpende ligningsbehandlingen, slik at det kun blir mer prinsipielle tvistes spørsmål i klageomgangen. Men gitt Oljeskattenemndas uavhengige kompetanse til å foreta ligningen er det lett å forstå at Oljeskattekontoret er tilbakeholdende med å gå inn på slike løsninger. Får Oljeskattekontoret selv myndighet til å utføre ligningen, kan slike avklaringer bli enklere å få til. Det bør vurderes å hjemle en slik forlikskompetanse uttrykkelig i loven. Særlig i internprisingssaker kan en slik tidlig forlikskompetanse spare både myndighetene og skattyter for store ressurser til klage- og eventuelt domstolsbehandling.

Også fra et tidsperspektiv kan det være fornuftig å la Oljeskattekontoret bruke alle ressurser på selv å ta stilling til de ulike tvilsspørsmålene ligningen reiser, fremfor å forberede saker for diskusjon i nemnda som skattyter likevel ikke får innsyn i eller medvirke til.

Sett fra skattyters side er det umulig å kontrollere hvor reell Oljeskattenemndas uavhengighet i forhold til Oljeskattekontoret er. Som påpekt har skattyter intet innsyn i diskusjonene mellom nemnda og saksbehandlerne ved kontoret. Fra skattyters ståsted fremstår det da like greit at Oljeskattekontoret, som er den eneste instansen skattyter har kontakt med, også foretar den formelle ligningen. Den ressursen Oljeskattenemnda utvilsomt utgjør, kan bedre utnyttes ved overføring til en styrket Klagenemnd, jfr nedenfor.

Oljeskattekontorets ligning må begrunnes skriftlig for alle poster der den fraviker skattyters selvangivelse. På bakgrunn av kontorets fraviksvarsler og skattyters svar på disse skulle det ikke være praktisk uoverkommelig å utarbeide endelig begrunnelse for kontorets ligningsavgjørelser. Eventuelt kan slik begrunnelse begrenses til saker der skattyter ber om det (for vurdering av mulig klage).

Uavhengig av organiseringen av nemndsarbeidet bør Oljeskattekontoret tilføres økte ressurser, enten disse brukes på ansettelse (eller å redusere gjennomtrekk) av kvalifiserte medarbeidere, eller til å kjøpe ekstern bistand på spesielle fagområder kontoret har behov for. Det økte antallet utvinningsselskaper på sokkelen og nye kompliserte saksområder (f. eks. interne gassalg) gjør det nødvendig å styrke kontoret for å holde saksbehandlingstiden på et akseptabelt nivå.

Klagenemnda styrkes og kompensasjonen økes

Dersom Oljeskattekontoret overtar ansvaret for ligningen i første instans, faller behovet for Oljeskattenemnda bort. Dette gjør det mulig å overføre de ressursene som i dag brukes på Oljeskattenemnda til å utvide og styrke Klagenemnda. Denne bør fortsatt bestå som en egen spesialisert nemnd ved siden av den foreslåtte Skatteklagenemnda.

En slik utvidet nemnd kan lettere organisere arbeidet i form av avdelinger, for eksempel fordelt på ulike aktuelle fokusområder (gassalg, finansielle transaksjoner, forsikringer, mv).

Får Klagenemnda flere ressurser blir det også praktisk enklere å innpasse tid til møter med skattyter.

Norsk olje og gass er kjent med at det allerede i dag er et problem å finne villige kandidater til Klagenemnda. En vesentlig årsak til dette er at kompensasjonen til medlemmene er alt for lav sammenlignet med den inntekt mange potensielle medlemmer må gi avkall på ved å sitte i nemnda. Godtgjøring etter satser på linje med skatteadvokater og statsautoriserte revisorer er en forutsetning for å kunne opprettholde en faglig kompetent Klagenemnd. Dette gjelder i kvalifisert grad dersom nemnda skal kunne utvides. Den merkostnad konkurransedyktig godtgjørelse vil medføre, må ses på grunnlag av de meget store inntekter ligningen av særskattepliktige selskaper innbringer. Også de spesielt store krav til bransjekunnskap og relevant erfaring som må stilles til Klagenemndas medlemmer tilsier at godtgjørelsen blir vesentlig øket fra dagens nivå.

Norsk olje og gass vil generelt bemerke at en styrking av skattyters rettssikkerhet alltid vil medføre administrative kostnader og økte ressurser til ligningsbehandlingen. Dersom man har et ønske om å oppnå en reell forbedring av rettssikkerheten er økte ressurser en helt nødvendig forutsetning.

Økt kontradiksjon i klagebehandlingen

Saksbehandlingen for Klagenemnda bør være en reell topartsprosess, der Oljeskattekontoret forsvarer sine ligningsavgjørelser i første instans og skattyter argumenterer for endringer i tråd med selvangivelsen. Oljeskattekontoret kan gis en innledende frist etter å ha mottatt kopi av klagen til vurdering av om de ønsker å opprettholde ligningen for det påklagede forholdet, eller uten videre ta klagen helt eller delvis til følge.

Dette forutsetter at Klagenemnda får et eget sekretariat, men ikke nødvendigvis et større utredningskontor. Sekretariatets oppgaver kan fortrinnsvis begrenses til ekspedisjon av Oljeskattekontorets og skattyters partsinnlegg, samt utforming av utkast til nemndas avgjørelser. Både skattyters og Oljeskattekontorets innlegg må forventes å være så godt gjennomarbeidet at de ikke krever videre bearbeiding før nemnda setter seg inn i dem. Tekniske beregninger og annet tallmateriale fremlagt av en part forutsettes å bli behørig kommentert og eventuelt imøtegått av motparten.

Det er et godt prinsipp ved ordinær ligning at det ikke er den samme saksbehandler i klagebehandlingen som ved den ordinære ligningen. Et slikt skifte virker naturlig også for Oljeskattekontorets del. Selv om Oljeskattekontoret gis en mer likestilt rolle med skattyter i

klageprosessen, kan et slikt skifte være hensiktsmessig. Ikke minst kan et skifte være nyttig ved kontorets innledende vurdering av om klagen skal imøtekommes helt eller delvis.

Lokaliseringen av et saksforberedende sekretariat bør legges utenfor Oljeskattekontoret. En mulig praktisk løsning er geografisk samlokalisering med det foreslåtte sekretariatet for Skatteklagenemnda, men det forutsettes at det ikke skjer noen funksjonell sammenblanding av oppgaver eller bemanning.

Ingen av partene bør ha noen preferert stilling med hensyn til deltagelse i nemndas møter, men begge parter bør ha rett til ett møte hver med den annen part til stede.

En mer kontradiktorisk saksbehandling for en faglig høyt kvalifisert nemnd vil kunne redusere omfanget av domstolsprøvelse av klagevedtakene vesentlig. En viktig årsak til det forholdsvis store antall petroleumsskattetvister for domstolene er nettopp et ønske om mer kontradiksjon i prosessen. Selv om de ordinære domstoler ikke kan forventes å besitte den spesialiserte fagkunnskapen nemnda har, oppleves utilfredsstillende kontradiksjon i nemndsbehandlingen som så frustrerende for skattyter at overprøving for en mindre fagkyndig instans, men i en kontradiktorisk prosess, blir meningsfylt.

I dag brukes det meget store ressurser både hos myndighetene (Oljeskattekontoret, Regjeringsadvokaten og domstolene) samt selskapene (ekstern og intern rådgivning) til rettssaker. Dersom man får store innslag av kontradiksjon og økt fokus på tvisteløsning i klageprosessen, vil ytterligere overprøving av mindre fagkyndige dommere fremstå som mindre nærliggende. De økte kostnadene av slik merkontradiksjon for Klagenemnda vil dermed kunne delvis innspares gjennom færre rettssaker.

Spesifisert regelverk for klageprosessen

Klageprosessen i dag kan for ligningsmyndighetene (Oljeskattekontoret og Klagenemnda) fremstå som godt regulert ved interne retningslinjer og langvarig praksis, mens skattyter på sin side opplever prosessen som ubalansert og lite transparent. En måte å bedre skattyters innsikt i og kontroll med klageprosessen, er å utarbeide eksterne saksbehandlingsregler, f.eks. i form av forskrift gitt av departementet.

Slike saksbehandlingsregler kan blant annet:

- Gi skattyter rett til å kreve begrunnelse for alle fravik fra selvangivelsen ved ligningen i første instans.
- Innføre plikt til skifte av saksbehandler i klageprosessen.
- Gi nærmere kriterier for ulike tidsfrister som fastsettes.
- Innføre full innsyns- og kommentarrett for skattyter for alle sammendrag av saken som presenteres for nemnda.
- Gi skattyter rett til informasjon om alle dokumenter som legges fram for nemnda.
- Gi skattyter rett til informasjon om eventuelle dokumenter som *ikke* legges fram for nemnda med mulighet til å kommentere dette overfor nemnda.
- Gi skattyter rett til å holdes løpende orientert om framdriften i klagebehandlingen.

KONKLUSJON OG OPPSUMMERING

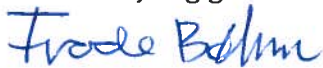
Den foreslåtte forbedringen av ligningsprosessen og styrking av skattyters rettssikkerhet kan ikke begrenses til alle andre skattytere enn utvinningsselskapene på sokkelen. Behovet for en reform er minst like stort for de særskattepliktige skattyternes del.


Systemet med en selvstendig, høyt spesialisert ligningsforvaltning for denne gruppen skattytere bør opprettholdes. Begrunnelsen for en slik spesialisert forvaltning er like aktuell i dag som den var da systemet ble etablert rundt 1980.

Ligningen av særskattepliktige skattytere oppleves i dag av medlemmene i Norsk olje og gass som lite transparent med tilhørende svak rettsikkerhet. Følgende strukturelle endringer vil samlet kunne forbedre prosessen vesentlig:

- Overføring av ligningen i første instans til Oljeskattekontoret.
- Oljeskattekontoret gis uttrykkelig kompetanse til å inngå forlik allerede på ligningsstadiet.
- Krav om skriftlig begrunnelse av ligningen i første instans for poster som avviker fra selvangivelsen.
- Nedleggelse av Oljeskattenemnda. Overføring av de ressursene som i dag brukes på Oljeskattenemnda til å styrke Klagenemnda både med antall medlemmer samt økt kompensasjon for arbeidet nemnda utfører.
- Økt grad av kontradiksjon for Klagenemnda, herunder innføring av møterett for skattyter og overføring av saksforberedelsen til eget sekretariat uavhengig av Oljeskattekontoret.
- Utarbeidelse av mer detaljert regelverk for klageprosessen.

Med vennlig hilsen
Norsk olje og gass



 Gro Brækken
Adm. direktør