



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato 14.07.2014
Vår referanse ARENA-273-27429
Deres dato 28.04.2014
Deres referanse 13/3244 SL UR/KR

Høringsuttalelse – endringer i klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet

1. Innledning

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 28. april 2014 med forslag om endringer i klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet. Departementet foreslår å etablere én landsdekkende klagenemnd for skatt og merverdiavgift – Skatteklagenemnda. Den skal erstatte dagens fem regionale skatteklagenemnder, skatteklagenemdene for de to sentralskattekontorene og Klagenemnda for merverdiavgift. Samtidig foreslår Regjeringen å lovfeste at klagenemndene på skatteområdet er uavhengige og ikke kan instrueres. Det foreslås videre å etablere et felles, faglig kompetent og uavhengig sekretariat i Skattedirektoratet til forberedelse av nemndsakene.

Bakgrunnen for forslaget er blant annet kritikk fra stortingsrepresentanter og i media. Kritikken har i hovedsak vært rettet mot incentivstruktur og organisering, herunder rutiner og praktisk saksbehandling, IT-løsning, møtebehandling, samt godtgjørelse. I tillegg har det vært trukket frem behov for styrket fagkompetanse blant nemndenes medlemmer.

På oppdrag fra Finansdepartementet leverte Skattedirektoratet den 4.7.2013 en utredning om klagenemndsordningen. Finansdepartementets forslag i høringsutkastet ligger tett opp til de endringene som ble foreslått i direktoratets utredning.

Næringslivets Hovedorganisasjons (NHO) generelle inntrykk er at departementets høringsforslag inneholder mange endringer som vil kunne bidra til styrket rettssikkerhet for skattyter og styrket tillit til nemndene. Dette gjelder først og fremst etableringen av en felles nemnd, lovfesting av nemndenes uavhengig stilling og faglig sammensatt og styrket sekretariat til å forberede sakene.

Det er imidlertid etter NHOs oppfatning flere uklare forhold knyttet til forslaget, og det kan etter vår oppfatning reises spørsmål ved om endringene, som må anses som vidtrekkende, er tilstrekkelig utredet. I forslaget er det eksempelvis bare i begrenset grad vist til klageordningene i våre naboland, og det er ikke presentert tallmateriale eller analyser som kunne bidra til å belyse dagens ordning.

NHO mener det er viktig at Finansdepartementet i det videre arbeidet tar høyde for at dagens nemndstruktur i stor grad varierer fra nemnd til nemnd, og at dette også innebærer at de ulike nemndene kan ha ulike svakheter og styrker. I Skattedirektoratets utredning ble det anbefalt en felles nemndsordning med klare paralleller til dagens ordning for Klagenemnda for merverdiavgift

(KMVA). Som nevnt ovenfor følger Finansdepartementets forslag langt på vei Skattedirektoratets anbefaling.

I det offentlige ordskiftet har det vært reist spørsmål ved om tiden er inne for å gå bort fra nemndsordning og å erstatte den med en mer domstollignende ordning. NHO støtter departementets vurdering om å beholde nemndsordningen. Vi er også enig i at sammensetningen av nemndas medlemmer bør endres fra et lekmannsinnslag til større grad av fagkompetanse.

NHO fremhever imidlertid behovet for at det i den nye ordningen gjøres konkrete tiltak knyttet til saksforberedelse og nemndsmedlemmenes saksbehandling, for å unngå at tilliten til nemndsordningen undergraves. For enkelte skattytere er ikke domstolsbehandling noe reelt alternativ. For disse skattyterne er en velfungerende nemndsordning avgjørende for mulighet til overprøving av skatteforvaltningens vedtak. Det er videre svært viktig at det ikke oppstår tvil om hvorvidt det skjer *reell* klagebehandlingen i nemndene og at disse ikke fremstår som "sandpåstrøing", eller som et nivå som benyttes for å opplyse saken.

2. En felles nemnd

Departementet foreslår å etablere en felles Skatteklagenemnd og som hovedregel samlet behandling av skatt og avgift. Det foreslås videre at nemnda deles opp i flere avdelinger basert på sakstype eller type skattyter, f.eks for merverdiavgift. På dette punktet skiller departementets forslag seg noe fra Skattedirektoratets utredning som i større grad la opp til oppdeling i fagavdelinger.

NHO mener det er riktig i størst mulig grad å samle nemndsbehandlingen under en felles Skatteklagenemnd. En felles nemnd vil kunne bidra til mer effektiv og helhetlig behandling av saker som omhandler flere rettsområder. Det er videre positivt at nemndsstrukturen strømlinjeformes, noe som blant annet vil kunne bidra til styrket rettsikkerhet og rettslikhet.

Ved å samle tidligere særskattenemnder under en felles Skatteklagenemnd, vil man kunne risikere å miste særkompetanse som i dag er i disse nemndene. Det er viktig at den nye ordningen åpner for at slik særkompetanse kan videreføres. Dette har også en side mot rekruttering og hvor attraktivt det vil være å påta seg denne type verv.

NHO mener at enkelte særskattenemnder bør beholdes som særlige underavdelinger av Skatteklagenemnda. Dette blant annet for å sikre at skattytere som i dag sorterer under særskilte klagenemnder ikke opplever svekket kvalitet på klagebehandlingen, samt at dette kan bidra til å sikre og beholde eksisterende fagkompetanse. NHO mener blant annet det bør etableres en egen underavdeling for særlige merverdiavgiftsmessige problemstillinger, se forslag til kombinert løsning for merverdiavgift under pkt. 8.

Departementet foreslår en avdelingsvis inndeling med alminnelig og stor avdeling. I alminnelig avdeling skal saksbehandlingen være skriftlig, mens stor avdeling skal behandle sakene i møte. Departementets forslag legger opp til at alle saker i hovedregel skal undergis skriftlig behandling i alminnelig avdeling. Dersom et eller flere av nemndsmedlemmene er uenig i resultatet, eller mener at saken bør behandles muntlig, skal saken imidlertid overføres til stor avdeling og møtebehandling.

NHO mener departementets vurderinger rundt antall medlemmer og henholdsvis skriftlig og muntlig behandling er uklare. Påfølgende behandling i flere avdelinger, vil etter NHOs syn kunne

lede til dobbeltbehandling og forlenget saksbehandlingstid. NHO mener det bør vurderes om sekretariatet i enkelte sakstyper skal kunne bringe saken direkte inn for stor avdeling, f.eks dersom den er prinsipiell, særlig kompleks eller av andre grunner bør behandles muntlig.

Departementet foreslår at alminnelig avdeling skal ha 3 medlemmer og stor avdeling 5 medlemmer. Utkastet er uklart på om samme medlemmer som hadde saken i alminnelig avdeling skal videreføres ved behandling i stor avdeling. Det fremgår heller ikke om saken før behandling i stor avdeling skal sendes tilbake til sekretariatet for ny forberedelse. Hensynet til rasjonell behandling og effektiv ressursbruk tilsier etter NHOs oppfatning at det ikke bør være nødvendig med ny sekretariatbehandling mellom avdelingene. Det bør heller ikke være nødvendig å bytte ut tidligere saksbehandlere fra alminnelig behandling ved behandling i stor avdeling.

NHO mener departementet bør omtale nærmere hva som kvalifiserer som "møte". Skal deltakelse kunne skje gjennom fjermøte, f.eks per telefon, videokonferanse eller virtuelt i et datarom. Det bør også kommenteres om det skal være fritt opp til sekretariatet å organisere hyppighet og tidspunkt for møter, eller om dette skal skje med fastsatte møtedatoer og antall møter per år.

Etter gjeldende klagenemndsordning (i det minste KMVA) har det enkelte nemndsmedlem en personlig vararepresentant som kan tre inn ved inhabilitet, sykdom mv. NHOs anbefaling er at spørsmål knyttet til utskifning av medlemmer løses gjennom en rulleringsordning, som også er omtalt i høringsnotatet, og ikke gjennom en ordning med faste, personlige vararepresentanter.

3. Kvalifikasjonskrav til nemndas medlemmer

Krav til nemndsmedlemmenes utdanning og yrkeserfaring er behandlet i høringsutkastets pkt. 7. Departementet foreslår at Skatteklagenemndas leder og nestleder skal oppfylle vilkårene for å være tingrettsdommer etter domstoloven § 54. Videre foreslås det at alle de øvrige nemndsmedlemmene skal ha utdanning og yrkeserfaring som jurist, økonom, statsautorisert eller registrert revisor. Det foreslås ikke krav om arbeidserfaring med skatte- og avgiftsmessige spørsmål.

NHO støtter kravet om styrkede kvalifikasjonskrav til nemndsmedlemmenes medlemmer. Vi mener dette er et riktig skritt i retning av mer fagkompetent klagebehandling. NHO er også enig i at medlemmene, på samme måte som særskattenemndene i dag, oppnevnes av Finansdepartementet etter forslag blant annet fra organisasjonene.

NHO er uenig med departementet i at det ikke er nødvendig å stille krav om arbeidserfaring med skatt- og avgiftsmessige spørsmål. For å sikre forsvarlig behandling, mener vi det i tillegg til fagutdanning bør stilles krav om arbeidserfaring fra skatt og/eller avgift.

4. Lovfeste uavhengig stilling

Departementet foreslår i utkastets pkt 5 å lovfeste nemndenes uavhengige stilling. Selv om nemndene også i dag er uavhengige, mener NHO det er et riktig og viktig signal at dette tydelig forankres i lovverket.

For å unngå spørsmål knyttet til bindinger og instruksjon mellom skatteforvaltningen og sekretariatet som skal forberede sakene for nemnda, mener NHO at det også bør presiseres at heller ikke sekretariatet skal kunne instrueres av forvaltningen. Som et alternativ kan det lovfestes at Skatteklagenemnda skal kunne instruere sekretariatet om nytt vedtak.

5. Uavhengig og felles sekretariat

Departementet foreslår å etablere et landsdekkende, felles sekretariat i Skattedirektoratet til å forberede klagesakene for Skatteklagenemnda. Dersom det nye sekretariatet skal bestå av særlig ansatte med særskilt fagkompetanse, og sekretariatet skal foreta en reell ny og selvstendig gjennomgang av saken, vil sekretariatfunksjonen bli noe helt annet enn i dag når den utelukkende er av administrativ art. Gjeldende ordning varierer også mellom de ulike nemndene.

NHO mener det er positivt med en profesjonalisert og felles sekretariatfunksjon med fagkompetanse. Dette vil kunne bidra til styrket og profesjonalisert saksforberedelse og mer effektiv saksbehandling. Det er videre svært positivt at sekretariatet skal settes sammen av faglig kompetente medarbeidere som kan bidra til at det i forkant av nemndsbehandlingen gjøres en selvstendig og ny vurdering av saken.

Det foreslås at sekretariatet skal være i Skattedirektoratet. For å sikre at behandlingen i nemndene reelt sett blir uavhengig og objektiv, bør det vurderes å lovfeste at også sekretariatets uavhengige stilling, eventuelt bør nemndene kunne instruere sekretariatet om nytt vedtak, jf. pkt. 4 ovenfor.

Sekretariatets rolle vil innebære at det vil oppstå et ekstra ledd med saksforberedelse som, i forhold til dagens klageordning, vil kunne bidra til å forlenge saksbehandlingstiden. For å unngå unødig saksbehandling og tidsbruk, er det viktig at det settes klare rammer for saksforberedelsen og saksbehandlingstiden ved skattekontoret før oversendelse til sekretariatet. Skattekontorets rolle i denne sammenheng bør begrenses til en rask vurdering av om kontoret vil innvilge klagen eller ikke. Deretter bør saken raskt oversendes til sekretariatet for nærmere vurdering og forberedelse. Gjennomgangen ved skattekontoret bør av ressurs hensyn som hovedregel skje ved samme saksbehandler som har fattet vedtaket som påklages.

6. Møterett

I debatten rundt klagenemndsordningen, har det vært fremhevet at skattyter bør kunne delta i nemdsmøtene. Departementet foreslår at skattyter ikke skal kunne kreve å delta i nemndas møter. Det foreslås imidlertid at klagenemnda selv skal kunne gi den skatte- og avgiftspliktige adgang til å møte og å uttale seg.

NHO er enig med departementet i at hensynet til rasjonell møtebehandling taler for at skattyter ikke bør ha en generell rett til å kunne kreve å delta i møter, men at møte- og uttalerett kan vurderes dersom det kan bidra til sakens opplysning.

7. Godtgjørelsesordningen

Departementet legger til grunn at godtgjørelsesordningen må endres som følge av ny organisering i avdelinger, men presiserer ikke at den må styrkes.

Omfanget av godtgjørelsen er et forhold som har vært mye kritisert, men den er likevel bare i svært begrenset grad omtalt i høringsnotatet. NHO mener det bør være en forutsetning at honoraret til nemndas medlemmer er god nok til at vervet oppleves som attraktivt og interessant, først og fremst for å sikre forsvarlig rekruttering av godt kvalifiserte medlemmer.

Det er videre av stor betydning at godtgjørelsen utformes slik at den gir incentiv til forsvarlig behandling av sakene. I dette ligger at godtgjøringen både bør inneholde et fast og et variabelt element, der sistnevnte reflekterer tidsbruk og antall saker.

8. Særlig om klagenemnda for merverdiavgift

Departementet foreslår at merverdiavgift og skatt som hovedregel skal undergis felles behandling i den nye Skatteklagenemnda. Departementet begrunner dette som følger:

«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.»

NHO er i utgangspunktet positiv til at skatt og merverdiavgift skal behandles samlet i såkalte kombinerte saker. Et av formålene med ny organisering av klagenemndsordningen er mer effektiv og felles behandling. Ved dagens klageordning må saker som gjelder skatt og merverdiavgift, såkalt kombinerte saker, splittes ved at det utarbeides to ulike innstillinger for det samme saksforholdet som sendes til to ulike nemnder for vedtak knyttet til henholdsvis skatt, eventuelt også arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Dette er lite hensiktsmessig.

Det kan på den annen side innvendes at en del merverdiavgiftsmessige problemstillinger krever særkompetanse som bør tilsi at disse sakene forbeholdes en særskilt avdeling. Det kan tenkes at dersom også denne type særlige avgiftsspørsmål skal behandles i den ordinære skatteklagenemnda, vil den eller de som innehar særkompetanse i realiteten bli overlatt til å fatte avgjørelsen alene.

Departementet holder åpent hvorvidt det under Skatteklagenemnda bør etableres en særskilt avdeling for merverdiavgift. Spørsmålet om inndeling i særlige underavdelinger vil derfor måtte løses ut fra en avveining av behovet for spesialisering opp mot ønsket om mer helhetlig oppgaveløsning i nemndene. For saker som gjelder merverdiavgift mener NHO at departementet bør vurdere en kombinert løsning der kombinerte vedtak som omfatter skatt og avgiftsmessige problemstillinger behandles i den ordinære, felles Skatteklagenemnda, mens saker som omfatter tyngre og mer spesifikke merverdiavgiftsmessige problemstillinger forbeholdes en egen avdeling. Ved dette kan man oppnå både fordelene av helhetlig og mer effektiv behandling av kombinerte saker, samt videreføring av særkompetansen i dagens klagenemnd. Ved dette vil skattyter heller ikke oppleve en svekkelse av gjeldende klageordning.

Selv om klagenemnda for merverdiavgift allerede i dag er organisert på en måte som har mange likhetstrekk med forslaget til den nye Skatteklagenemnda, er det viktig at departementet tar hensyn til de svakhetene som i dag hefter ved denne nemnda. Dette omfatter organisering og arbeidsform, herunder arbeidsbelastning, som ved dagens ordning innebærer et rettssikkerhetsmessig problem.

Tilfanget av saker til klagenemnda for merverdiavgift har i løpet av de siste årene vist en klar stigende tendens uten at nemnda er tilført økte ressurser i form av flere nemndsmedlemmer, styrket honorering eller mer smidig varaordning. En opptelling av saker de siste 15 årene, tyder på en

økning i sakstilfang på godt over 100 %. Slik sakstilfanget er nå, kan det reises spørsmål ved om arbeidsbelastningen på det enkelte nemndsmedlem er for stort til å sikre forsvarlig behandling.

9. Avslutning

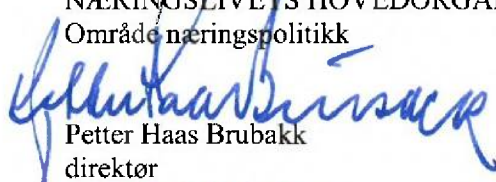
Det er varslet at Skatteetaten fra 2016 skal overta ansvaret for særavgifter, toll og merverdiavgift ved innførsel. Eventuelle sider av denne omorganiseringen er ikke berørt i høringsutkastet.

NHO støtter departementets fokus på størst mulig grad av samordning og harmonisering i klagebehandlingen. Som nevnt ovenfor er vi imidlertid opptatt av at opparbeidet særkompetanse videreføres i den nye klagenemndsordningen. Det er videre viktig at klagere som i dag er allokert til særlige klagenemnder, ikke opplever en svekket fagkompetanse ved overgang til en felles Skatteklagenemnd.


Det har vært reist spørsmål ved om endringene i klagenemndsordningen er tilstrekkelig utredet. Høringsutkastet er basert på en intern utredning i Skattedirektoratet, samt departementets egen utredning. Eksterne aktører og/eller interesseorganisasjoner har, etter hva vi kjenner til, ikke vært involvert i utredningsarbeidet. Videre er det bare i begrenset grad vist til tilsvarende ordninger i andre land. Det kan også reises spørsmål ved om hvilke beregninger og målinger som er gjort som ledd i utredningsarbeidet knyttet til sakstilfang, omgjøringsfrekvens, saksbehandlingstid, arbeidsbelastning. Høringsutkastet inneholder svært lite om dette ut over å angi et upresist anslag over antatte klager per år.

Det er antydning at den nye klagenemndsordningen tidligst vil kunne tre i kraft fra 2016. I den grad utredningsarbeidet har påvist klare svakheter ved dagens organisering, mener NHO at det bør vurderes strakstiltak før ikrafttredelsen. Dette bør typisk gjelde sider av dagens ordning som kan bidra til å svekke tilliten reell behandling, og derav tillit til ordningen som sådan.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk



Petter Haas Brubakk
direktør
petter.brubakk@nho.no



Maj Hines Grape
advokat
maj.hines.grape@nho.no