

Notat

Fra: Klagenemnda for merverdiavgift

Til: Finansdepartementet

Dato: 11. august 2014

## **FORSLAG TIL NY NEMNDSSTRUKTUR FOR BEHANDLING AV SKATTE- OG AVGIFTSSAKER – Høringsuttalelse fra Klagenemnda for merverdiavgift**

### **Innledning**

Det vises til Finansdepartementets brev av 28. april 2014 m/høringsnotat om endringer i nemndstrukturen for skatte- og avgiftsområdet og til forlenget høringsfrist.

Klagenemnda for merverdiavgift er i hovedsak positive til store deler av forslaget som samsvarer med de forbedringstiltak Klagenemnda for merverdiavgift tok opp i møtet med Finansdepartementet 6. mars 2012 om behovet for bedre saksforberedelse, krav til betryggende rettssikkerhet for klager, et eget sekretariat som saksforberedende organ og krav til nemndsmedlemmenes erfaring og kvalifikasjoner.

### **Fortsatt behov for egen nemnd for fagområdet indirekte beskatning**

Klagenemnda for merverdiavgift ser at det er behov for å endre gjeldende struktur for de alminnelige skattenemndene, men kan ikke se at det i samme grad er behov for også å trekke inn Klagenemnda for merverdiavgift i denne omleggingen. Forslaget om en felles nemnd for både skatt og avgift vil etter vårt skjønn ikke medføre at kompetansen på fagområdet indirekte beskatning heves, men vil derimot kunne svekkes av den foreslåtte omleggingen. Finansdepartementet åpner riktignok for at man kan organisere den sentrale nemnda med avdelinger med spesialkompetanse, men høringsnotatet gir ikke nærmere anvisning for hva som ligger i dette. Om man organiserer klager på merverdiavgiftens område i en egen klagenemnd som nå, eller har en eller to faste avdeling som håndterer rene merverdiavgiftssaker, er ikke i seg selv avgjørende.

Fagmiljøene knyttet til skatt og merverdiavgift er i dag er relativt atskilt både i skatteetaten og i spesialistmiljøene i de store revisjons- og advokatfirmaene. Vi antar det derfor kan være vanskelig å finne godt kvalifiserte jurister og økonomer som behersker begge fagområdene godt nok. Merverdiavgiftssystemet og skattesystemet er etter vårt skjønn såpass forskjellig og det kan fremstå som om Finansdepartementet undervurderer den faglige kompleksiteten i en rekke klagesaker på merverdiavgiftens område.

Antall saker for Klagenemnda for merverdiavgift var for 2013 ca 400 saker. Det vil si en økning med omtrent 100 saker sammenlignet med perioden 2010-2012. Tendensen med økt saksmengde fortsetter også for 2014. Økt saksmengde kan dels ses i sammenheng med omlegging av retningslinjene for ileggelse av tilleggsavgift. Vi antar at saksmengden på sikt vil kunne reduseres hvis Skattedirektoratet gir skattekontorene større skjønnsutøvelse for å benytte den nedre delen av skalaen for ileggelse av tilleggsavgift og at unntakene i retningslinjene for ileggelse av tilleggsavgift anvendes i større grad. I dag faller i praksis nesten alle tilleggene på 20 % av etterberegnet avgift uavhengig av graden av feil. Videre antar vi at en del saker vil kunne falle bort med bedre saksforberedelse. Hvis antall klagesaker

på merverdiavgiftens område stabiliserer seg rundt ca 300 saker pr. år antar vi det ikke er behov for to nemnder/avdelinger for behandling av klagesakene for merverdiavgift. Motsatt bør det tas sikte på to nemnder/avdelinger hvis dagens saksmengde ikke endrer seg.

For en del skjønnssaker hvor det skal etterberegnes både skatt og avgift, bør sekretariatet gis fullmakt til å bestemme hvilken avdeling/nemnd som er best egnet til å behandle slike kombinerte saker.

### **Organisering av klagenemndas arbeid**

Vi har notert at forslag om saksbehandling, avgjørelsesform, stemmeregler med mer har mange likhetstrekk med gjeldende praksis for Klagenemnda for merverdiavgift.

I klagesaker hvor medlemmene i Klagenemnda for merverdiavgift er enig i innstillingen, skjer avgjørelsene ved skriftlig votering. De øvrige klagenes behandles i møter seks ganger pr. år. Basert på antall saker som behandles i møter, kan det synes som om forslaget til to trinns behandling først i en liten nemnd/avdeling og ev. deretter i en stor nemnd ikke er like hensiktsmessig som nåværende praksis fra Klagenemnda for merverdiavgift med fem medlemmer. Forslaget til ny ordning synes mer byråkratisk enn gjeldende praksis og vil antakelig medføre at samlet saksbehandlingstid forlenges. For saker som ev. skal behandles i en stor nemnd, forutsetter vi at det settes inn medlemmer med spesialkompetanse og ikke utelukkende generalister.

Vår anbefaling er at gjeldende ordning med et trinns behandling av klagesakene vil være godt nok for å ivareta klagers rettsikkerhet og må også ses i sammenheng med at vi vil få tilført et profesjonelt sekretariat som vil utarbeide bedre innstillinger enn de vi i dag får presentert direkte fra skattekontorene.

### **Egen sekretariat for saksforberedelse**

På samme måte som at Klagenemnda for merverdiavgift ikke kan instrueres ser vi det som viktig at det etableres et eget sekretariat som bør opptre selvstendig og som bør kunne opptre uavhengig av Skattedirektoratet. Vi viser i den sammenheng til dagens ordning for KOFA (Klageorganet for offentlige anskaffelser) som er organisert som et selvstendig saksforberedende organ hvor det i forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser av 15.11.2002 nr 1288 heter følgende om uavhengighet:

*Kongen kan ikke instruere klagenemnda eller sekretariatet verken om lovtolking, skjønnsutøvelse, avgjørelse av enkeltsaker eller saksbehandlingen.*

Tilsvarende bestemmelser bør også gjelde for saksforberedende organ for klager over skatt og merverdiavgift.

Når det gjelder hvem som skal bekle stillingene i sekretariatet kan man på samme måte som for KOFA hvor Konkurransetilsynet utpeker sekretariatet for klagenemnda, forskriftsfeste at Skattedirektoratet skal ha samme oppgave og utpeke sekretariatet for klagenemndene for skatt og avgift.

## **Møterett**

Vi er enige med Finansdepartementet i at det ikke gis noen alminnelig møterett for klager i saker for nemndene/avdelingene. Samtidig ser vi at det som ledd i saksforberedelsen og for å sikre klagers rettsikkerhet ivaretas tilfredsstillende uttalelsesrett til innstillingene, slik det i dag praktiseres i saksforberedelsen for Klagenemnda for merverdiavgift.

## **Godtgjørelse**

For å sikre mulighet for å rekruttere faglige dyktige personer fra både offentlig og privat sektor bør godtgjørelsesordningen heves. Vi viser i den sammenheng til godtgjørelsesordningen for medlemmene av Klagenemnda for offentlige anskaffelser er betydelig bedre enn det som i dag gjelder for nemndsmedlemmer i skatte- og avgiftssaker.

## **Klagesaker fra toll- og avgiftsetaten**

I forbindelse med at skatteetaten fra 2016 vil overta ansvaret for fastsettelse av særavgifter, toll og innførselsmerverdiavgifter antar vi at også slike klagesaker bør behandles gjennom en nemndstruktur. Høringsnotatet har ikke nevnt noe om denne reformen. Vi antar at en ev. nemnd/avdeling for slike saker også bør bestå av personer med spesialkompetanse på området. I dag publiseres ikke klagesaker behandlet i Toll- og avgiftsdirektoratet. Manglende innsyn i slik forvaltningspraksis anses som en betydelig svakhet og svekker alminnelige rettsikkerhetsgarantier som det ellers tas sikte på å ivareta på skatte- og avgiftsrettens område gjennom forslaget til ny nemndsstruktur.