



Til lovforslag nr. L 212

Folketinget 2012-13

Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 29. maj 2013

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love

(Ny klagestruktur på skatteområdet og ændringer som følge af idriftsættelsen af Ét Fælles Inddrivelsessystem m.v.)

[af skatteministeren (Holger K. Nielsen)]

1. Ændringsforslag

Skatteministeren har stillet 12 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 24. april 2013 og var til 1. behandling den 14. maj 2013. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og Skatteministeriet sendte den 25. januar 2013 dette udkast til udvalget, jf. alm. del – bilag 97. En del af lovforslaget blev dog først sendt i høring ved lovforslagets fremsættelse, og Skatteministeriet sendte den 24. april 2013 dette udkast til udvalget, jf. L 212 – bilag 11. Den 29. april og den 8. og 24. maj 2013 sendte skatteministeren de indkomne høringssvar og notater herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

Advokatfirmaet Tommy V. Christiansen,
Advokatrådet – Advokatsamfundet,
CEPOS,
Danske Advokater,
Danske Advokater og Danmarks Skatteadvokater,
Ejendomsforeningen Danmark,
Foreningen af Danske Skatteankenævn,
Formændene for motorankenævne,
FSR – danske revisorer,
KPMG,
Rafn & Søn,

Videncentret for Landbrug og
Vurderingsankenævnsforeningen.

Skatteministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser til udvalget. En af henvendelserne til udvalget og skatteministerens kommentar hertil er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

Deputationer

Endvidere har Foreningen af Danske Skatteankenævn mundtligt over for udvalget redegjort for deres holdning til lovforslaget.

Ekspertmøde

Udvalget holdt den 8. maj 2013 et ekspertmøde om den del af lovforslaget, som omhandler den ny klagestruktur på skatteområdet. Oplægsholderne har sendt det skriftlige materiale, som lå til grund for deres oplæg, til udvalget, og skatteministeren har over for udvalget kommenteret materialet.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 55 spørgsmål til skatteministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret. Nogle af udvalgets spørgsmål og skatteministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (V, S, RV, EL, SF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets, Radikale Venstres, Enhedslistens og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget udtaler, at den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet vil sikre en mere effektiv klagestruktur, samtidig med at der skabes bedre kvalitet og højere grad af ensartethed i klagemyndighedernes afgørelser.

Under lovforslagets behandling har der været rejst spørgsmålet om, hvorvidt den foreslåede frist på 14 dage til at meddele skatteankeforvaltningen, at en sag ønskes behandlet af Landsskatteretten frem for et skatte- eller vurderingsankenævn, er for kort. Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti ønsker ikke, at fristen skal afskære klagerne fra at træffe dette valg, og partierne støtter derfor, at fristen ændres til 4 uger, og at der gives mulighed for, at skatteankeforvaltningen kan se bort fra fristoverskridelser, når der foreligger særlige omstændigheder.

Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti lægger vægt på, at det ikke er tanken at samle skatteankeforvaltningen på ét centralt sted. Det er således tanken, at skatteankeforvaltningen skal være lokaliseret på flere adresser i landet, som sikrer en decentral placering af skatteankeforvaltningens arbejde og nærhed til borgerne.

Endvidere støtter Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti, at der sker en tilpasning af antallet af ankenævne og medlemmer af disse med udgangspunkt i det forslag til justering, der er udarbejdet af Foreningen af Danske Skatteankenævne og Vurderingsankenævnsforeningen.

Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget mener, at den optimale måde at gennemføre en ændring af klagestrukturen på skatteområdet ville have været at gennemføre et egentlig udvalgsarbejde som eksempelvis i Sverige og England.

Venstre og Det Konservative Folkeparti bemærker, at lovforslaget er blevet væsentlig forbedret i forhold til det forslag, som blev sendt i høring.

For Venstre og Det Konservative Folkeparti har det været helt afgørende, at ændringerne ikke går på kompromis med retssikkerheden på skatteområdet. Der blev rejst kritik af forslaget, der blev sendt i høring. Det foreliggende lovforslag indeholder en række forbedringer, som også er blevet klargjort under udvalgsbehandlingen:

- Der indføres valgfrihed, i forhold til hvor man kan få sin sag behandlet.
- Muligheden for allerede ved klagens indgivelse at bestemme, at sagen behandles ved Landsskatteretten, fastholdes som i dag.
- Der vil gælde samme regler for mulighed for personligt fremmøde, som kendes i dag.
- Der er skabt klarhed over skatteankeforvaltningens virke.
- Væsentlige afgørelser fra lokale ankenævne offentliggøres.
- Der indføres en ledende retsformand for Landsskatteretten.
- Perioden, hvor man kan vælge at få sin sag behandlet af Landsskatteretten i stedet for af et lokalt ankenævn, øges til 4 uger.
- Evalueringen fremrykkes og udvides med inddragelse af relevante aktører.

Venstre og Det Konservative Folkeparti bemærker, at regeringen har tilkendegivet, at den kommende skatteankefor-

valtning ikke betyder, at arbejdspladserne skal centraliseres i København, men at der også fastholdes arbejdspladser i skatteankeforvaltningen uden for hovedstadsområdet. Venstre og Det Konservative Folkeparti forventer, at regeringen også i handling vil fastholde dette, når den kommende skatteankeforvaltning skal føres ud i livet.

Venstre og Det Konservative Folkeparti lægger til grund, at skatteministeren vurderer, at den ændrede klagestruktur vil betyde en højere kvalitet i sagsbehandlingen af skatteydernes klager over skatteafgørelser. Venstre og Det Konservative Folkeparti lægger også til grund, at den foreslåede klagestruktur ifølge skatteministeren ikke vil føre til flere retssager i det almindelige domstolssystem, jf. skatteministerens svar på spørgsmål 11 og 53, og at den ændrede klagestruktur ikke fører til øgede udgifter forbundet med domstolsbehandling af skatte- og vurderingssager.

Venstre og Det Konservative Folkeparti bemærker, at den bestemmelse, der giver SKAT mulighed for at indbringe en åbenbart ulovlig afgørelse fra et ankenævn til Skatterådet, kun vil blive anvendt i meget begrænsede tilfælde, og at såfremt Skatterådet omgør afgørelsen, da vil skatteyderen kunne påklage afgørelsen til Landsskatteretten, jf. svaret på spørgsmål 55. Derudover bemærker Venstre og Det Konservative Folkeparti, at Skatterådet kun kan ændre et skatteankenævns afgørelse, hvis også klageren burde være klar over, at afgørelsen er ulovlig, hvilket svarer til den hidtidige fortolkning og fremgår af Skatteministeriets kommentarer til lovforslag nr. L 110 fremsat den 24. februar 2005. Det vil samtidig sige, at Skatterådet ikke kan ændre en afgørelse fra et skatteankenævn, som beror på et skøn eller en bevismæssig vurdering, og at SKAT af samme årsag skal være påpasselig med ikke at forelægge sådanne sager for Skatterådet. I tilfælde af at SKAT vurderer, at det er nødvendigt at forelægge et skatteankenævns afgørelse for Skatterådet, fordi der er tale om en »åbenbart ulovlig afgørelse«, skal SKAT overholde de anbefalinger og tidsfrister, som SKATs retssikkerhedschef har beskrevet i et notat af 12. oktober 2007: »Anbefalinger om principper og procedure for indbringelse af ankenævnsafgørelser til Skatterådet i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3« samt de dertilhørende bilag. Eksempelvis skal SKAT, samtidig med at de meddeler skatteyderen, at de vil indbringe skatteankenævnets afgørelse for Skatterådet, begrunde, hvorfor de mener, at ankenævnets afgørelse er »åbenbart ulovlig«. En hurtig begrundelse er et vigtigt element for at bevare skatteyderens retssikkerhed.

Et *mindretal* i udvalget (DF og LA) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Dansk Folkepartis medlemmer kan ikke støtte lovforslaget, da Dansk Folkeparti mener, at det medfører en forringelse af danskernes retssikkerhed, når man fjerner muligheden for at få en klagesag på skatteområdet behandlet ved to administrative klageinstanser, så man fremover kun kan få den behandlet ved en instans.

Dansk Folkeparti mener, at det er godt, at så mange sager som muligt afklares i de administrative klageorganer, så der-

for ser Dansk Folkeparti helst, at man havde bevaret en tostrengt klagestruktur.

Dansk Folkeparti mener, det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at fjerne en administrativ klageadgang for skatteyderne, men omvendt er fejlprocenten i ankenævnenes afgørelser så høj, at det ikke er holdbart. Det er sådan, at 78 pct. af de sager, der klages videre til Landsskatteretten, og 31 procent i indkomstsager fra skatteankenævnene omgøres i Landsskatteretten til fordel for borgeren. Det er et problem, at ankenævnene tager fejl i rigtig mange tilfælde, men Dansk Folkeparti mener ikke, at man løser problemet ved at udhule borgernes klageadgang, så de fremover kun har én mulighed.

Det er det mest retssikkerhedsmæssigt forsvarlige at beholde en tostrengt klagestruktur med høj faglighed i begge instanser, og Dansk Folkeparti mener også, at retssikkerhed i denne sag vægter højere end sparede penge.

Landsskatteretten er et respekteret klageorgan, der har en stor faglighed, og som sikrer, at borgerne får en fornyet uafhængig vurdering af deres skattesag. Hvorfor ændre på noget, der virker? Hvorfor ikke blot lave ændringer, der skal højne fagligheden i ankenævnene? Landsskatteretten er en klageinstans med den fornødne skattejuridiske kompetence, og der er ingen grund til at svække en myndighed, som fungerer godt.

Dansk Folkeparti mener, det er stærkt betænkeligt, at ankenævn fremover skal træffe den endelige administrative afgørelse, da de er en ren lægmandsfunktion. En ren lægmandsfunktion hører ingen steder hjemme som øverste administrative klageinstans.

Lovforslaget vil skabe en sideordnet klagestruktur, som kan medføre, at der skabes regionale praksis, hvilket kan betyde, at alle borgere ikke behandles lige for loven.

Landsskatteretten sikrer i dag betydelig retsensartethed på skatteområdet, og det er en forringelse af retssikkerheden, hvis Landsskatterettens funktion som den koordinerende instans på skatteområdet ophører.

Den eneste reelle grund til dette lovforslag synes at være en ren spareøvelse, da lovforslaget skal give en årlig besparelse på 20 mio. kr. – en rigtig dårlig besparelse, da det går ud over borgernes retssikkerhed, og i den sammenhæng er 20 mio. kr. jo ingenting. Dansk Folkeparti stiller sig yderst tvivlende over for, om man overhovedet får besparelsen, da man må gå ud fra, at når en administrativ klagemulighed fra borgerne fjernes, vil flere fremover klage videre til byretten, hvilket giver langt større omkostninger for alle parter.

I skatteministerens svar på spørgsmål 12 fremgår det, at det kun er 70 sager, som skal klages videre til byretten, før besparelsen på de 20 mio. kr. er væk. Som man kan se i svaret på spørgsmål 20, er der 2.207 ankenævnsafgørelser, som bliver påklaget til Landsskatteretten. Det lyder derfor ret så urealistisk, at ikke en eneste af de 2.207 sager vil ende i byretten, når man går fra to klageinstanser til én klageinstans. Indbringelse af 70 sager for byretten vil svare til, at det kun er i 3,1 pct. af sagerne, at borgeren ikke er tilfreds med afgørelsen, efter at have fået sagen behandlet i første og eneste instans.

Dansk Folkeparti er overbevist om, at flere sager vil ende hos domstolene, hvilket vil koste flere penge og give længere sagsbehandlingstider.

Der bliver med lovforslaget oprettet en fælles sekretariatsbetjening, kaldet skatteankesforvaltningen, for at højne og ensarte kvaliteten i afgørelser fra Landsskatteretten og ankenævn, men det er Dansk Folkepartis vurdering, at det er en ganske vanskelig opgave. Dansk Folkeparti tvivler derfor på, at et fælles sekretariat kan erstatte Landsskatterettens behandling af skattesagerne. Dansk Folkeparti tror ikke, at fagligheden vil blive løftet nok til at opveje fjernelsen af en klagemulighed.

Hvis man vil lave et fælles sekretariat for ankenævn og Landsskatteretten, så burde det være organiseret under Landsskatteretten, som har en høj faglighed.

Dansk Folkeparti går ind for borgeren før systemet. Dansk Folkeparti går ind for, at borgerne skal have en høj retssikkerhed. Det modsatte gør sig gældende med dette lovforslag, og derfor kan Dansk Folkeparti ikke støtte lovforslaget.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af skatteministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 1

1) I den under nr. 32 foreslåede ændring af to steder i § 35, stk. 4, og i § 35, stk. 5, ændres »eller Landsskatteretten« til: », Landsskatteretten eller spillemyndigheden«. [Udvidelse til også at omfatte spillemyndigheden]

2) I den under nr. 33 foreslåede § 35 a ændres i stk. 6 »stk. 2« til: »stk. 3«. [Ændring af henvisning]

3) I den under nr. 33 foreslåede § 35 b ændres i stk. 5 »14 dage« til: »4 uger«, og som 3. pkt. indsættes:

»Skatteankesforvaltningen kan se bort fra en overskridelse af fristen, hvis særlige omstændigheder taler derfor.«

[Forlængelse af fristen for valg af behandling af en sag i Landsskatteretten og mulighed for at se bort fra fristoverskridelser]

4) I den under nr. 33 foreslåede § 35 d ændres i stk. 4 »Landsskatteretten kan« til: »Landsskatteretten«.

[Ændring af sproglig karakter]

5) Den under nr. 33 foreslåede overskrift til kapitel 13 b affattes således:

»Kapitel 13 b

Klager, som behandles af skatteankeforvaltningen«

[Præcisering af overskrift]

6) I den under nr. 45 foreslåede ændring af § 40, stk. 2, 3. pkt., der bliver stk. 1, 3. pkt., ændres »§§ 44-47« til: »§§ 44, 45 og 47«.

[Ændring af henvisning]

Til § 10

7) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 8 P, stk. 3, indsættes som 2. pkt.:

»Skatteministeren kan fastsætte regler for indberetning af renter efter § 5, stk. 1, i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige.«

[Lovteknisk ændring]

Til § 12

8) I den under nr. 1 foreslåede affattelse af § 8 a, stk. 1, ændres »Økonomistyrelsens« til: »Statens Administrations«.

[Ændring af myndighedsnavn]

Til § 15

9) Nr. 1 affattes således:

»1. § 117, nr. 4, ophæves.«

[Lovteknisk ændring]

Til § 16

10) I stk. 2 indsættes efter »§ 1, nr. 30,«: »§ 10, nr. 01,«.

[Konsekvensændring som følge af ændringsforslag nr. 7]

11) I stk. 3 ændres »og §§ 3-13« til: »§§ 3-9, § 10, nr. 1 og 2, og §§ 11-13«.

[Konsekvensændring som følge af ændringsforslag nr. 7]

12) I stk. 3 ændres »stk. 2-5« til: »stk. 4-6«.

[Ændring af henvisning]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

I lovforslagets § 1, nr. 31, foreslås det at udvide skatteministerens hjemmel til at fastsætte regler om obligatorisk digitalisering, så den ikke alene omfatter meddelelser til og fra SKAT, men tillige meddelelser til og fra skatteankeforvaltningen, skatteankenævnene, vurderingsankenævnene, motorankenævnene, Landsskatteretten og spillemyndigheden.

Som konsekvens heraf er det under lovforslagets § 1, nr. 32, foreslået, at en række andre regler i skatteforvaltningslovens § 35, stk. 4 og 5, om kommunikation til og fra SKAT skal finde tilsvarende anvendelse for kommunikation til og fra skatteankeforvaltningen, skatteankenævnene, vurderingsankenævnene, motorankenævnene eller Landsskatteretten. Disse andre regler giver skatteministeren hjemmel til at

fastsætte nærmere regler om digital kommunikation, herunder om anvendelse af digital signatur, foreskriver at meddelelser fra SKAT, som indeholder fortrolige oplysninger, skal krypteres eller sikres på anden forsvarlig måde, og angiver, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er gjort tilgængelig for SKAT henholdsvis den skattepligtige eller indberetningspligtige.

Det er imidlertid ved en fejl ikke foreslået, at disse regler i skatteforvaltningslovens § 35, stk. 4 og 5, også skal finde anvendelse i forbindelse med kommunikation til og fra spillemyndigheden. Det foreslås derfor at tilføje spillemyndigheden i de pågældende bestemmelser.

Til nr. 2

I det foreslåede § 35 a, stk. 6, i skatteforvaltningsloven henvises til fristen i samme paragrafs stk. 2. Den frist, der skal henvises til, er – som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen – fristen for at indgive en klage til skatteankeforvaltningen i stk. 3. Det foreslås derfor, at henvisningen rettes, så der henvises til stk. 3.

Til nr. 3

Det foreslås at forlænge klagerens frist for at meddele skatteankeforvaltningen, at en sag, som er visiteret til et skatte- eller vurderingsankenævn, i stedet skal behandles af Landsskatteretten.

Efter lovforslaget er fristen 14 dage efter modtagelsen af meddelelsen om, at sagen er visiteret til et skatte- eller vurderingsankenævn. Fristen foreslås forlænget til 4 uger efter modtagelsen af den pågældende meddelelse.

Det foreslås endvidere, at skatteankeforvaltningen kan se bort fra overskridelse af fristen, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Ved vurderingen af, om der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at der ses bort fra en fristoverskridelse, kan længden af fristoverskridelsen og årsagen til fristoverskridelsen indgå. Der skal være særlige omstændigheder ud over, at fristoverskridelsen er kort, for at der kan ses bort fra fristoverskridelsen. Derfor kan en lille fristoverskridelse ikke i sig selv medføre, at der ses bort fra overskridelsen.

Til nr. 4

I det foreslåede § 35 d, stk. 4, i skatteforvaltningsloven er der medtaget et overflødigt »kan«. Det foreslås, at dette ord udgår af bestemmelsen. Ændringen er alene af sproglig karakter.

Til nr. 5

Overskriften til kapitel 13 b er »Klage, hvor skatteankeforvaltningen træffer afgørelse«. Imidlertid indeholder kapitlet såvel regler om sager, hvor skatteankeforvaltningen træffer afgørelse, som regler om sager, hvor skatteankeforvaltningen behandler sager som sekretariat for ankenævnene eller Landsskatteretten.

Det foreslås derfor at ændre overskriften, så der ikke alene omtales de sager, hvor skatteankeforvaltningen træffer afgørelse.

Til nr. 6

I lovforslagets § 1, nr. 45, foreslås det at ændre en henvisning til skatteforvaltningsloven §§ 43-47 til en henvisning til §§ 44-47. Det er en følge af, at § 43 foreslås ophævet. Imidlertid foreslås også § 46 ophævet. Derfor foreslås det, at henvisningen ændres til en henvisning til § 44, 45 og 47.

Til nr. 7 og 9

Der er tale om ændringsforslag, som alene er af lovteknisk karakter.

Ved lovforslagets § 15 er det foreslået at ændre § 117, nr. 4, i lov nr. 1336 af 19. december 2008 om ændring af kildeskatteloven, opkrævningsloven, udpantningsloven og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om inddrivelse af gæld til det offentlige). § 117, nr. 4, indsætter et nyt 2. pkt. i skattekontrollovens § 8 P, stk. 3, og det er således denne formulering af det nye 2. pkt. i skattekontrolloven § 8 P, stk. 3, der er foreslået ændret ved lovforslagets § 15.

Frem for at foretage ændringen på denne måde foreslås det at foretage ændringen i skattekontrolloven i stedet for i lov nr. 1336 af 19. december 2008. Ved ændringsforslag nr. 9 foreslås det derfor at ophæve § 117, nr. 4, i lov nr. 1336 af 19. december 2008. Samtidig er det i ændringsforslag nr. 7 foreslået, at det nye 2. pkt. indsættes i skattekontrollovens § 8 P, stk. 3, ud over den ændring, der var foreslået ved lovforslagets § 15.

Til nr. 8

Den foreslåede nye affattelse af § 8 a, stk. 1, i lov om statsgaranterede studielån omhandler, i lighed med den eksisterende bestemmelse i § 8 a, stk. 1, klager over Økonomistyrelsens afgørelser. Imidlertid er Økonomistyrelsens opgaver på dette område overgået til Statens Administration, og det foreslås derfor, at bestemmelsen i stedet for at vedrøre Økonomistyrelsens afgørelser kommer til vedrøre Statens Administrations afgørelser.

Til nr. 10 og 11

Der er tale om konsekvensændringer, som følge af at der ved ændringsforslag nr. 7 indsættes et nyt nr. 01 i lovforslagets § 10. Dette skal træde i kraft den 1. juli 2013 i lighed med lovforslagets § 15, som det foreslåede nye § 10, nr. 01, hænger sammen med.

Til nr. 12

§ 16, stk. 3, indeholder hovedreglen om, for hvilke klager den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet har virkning. Imidlertid indeholder den foreslåede § 16, stk. 4-6, en række modifikationer til dette. I det foreslåede stk. 3 henvises til disse modifikationer, men ved en fejl henvises der til stk. 2-5. Det foreslås at ændre dette til en henvisning til stk. 4-6.

Ane Halsboe-Jørgensen (S) Benny Engelbrecht (S) Jacob Bjerregaard (S) John Dyrby Paulsen (S) Jesper Petersen (S)
Simon Kollerup (S) Thomas Jensen (S) Nadeem Farooq (RV) Rasmus Helveg Petersen (RV) Camilla Hersom (RV)
Mette Boye (SF) Jonas Dahl (SF) Frank Aaen (EL) Stine Brix (EL) Jørgen Arbo-Bæhr (EL) Hans Andersen (V)
Gitte Lillelund Bech (V) fmd. Martin Geertsen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Jan E. Jørgensen (V)
Torsten Schack Pedersen (V) Troels Lund Poulsen (V) Mads Rørvig (V) Dennis Flydtkjær (DF) Mikkel Dencker (DF)
Hans Kristian Skibby (DF) Karina Adsbøl (DF) Ole Birk Olesen (LA) nfmd. Brian Mikkelsen (KF)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	9
Socialdemokratiet (S)	45	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Dansk Folkeparti (DF)	22	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	15	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1

Oversigt over bilag vedrørende L 212

Bilagsnr.	Titel
1	Henvendelse af 23/4-13 fra Danske Advokater
2	Orientering om lukket ekspertmøde om den del af lovforslaget, som omhandler den ny klagestruktur på skatteområdet
3	Artikel i Tidsskrift for Skatter og Afgifter om forslaget til ny klagestruktur
4	Henvendelse af 19/3-13 fra Advokatrådet – Advokatsamfundet
5	Henvendelse af 22/2-13 fra KPMG
6	Henvendelse af 11/3-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
7	Henvendelse af 27/2-13 fra Danske Advokater og Danmarks Skatteadvokater
8	Henvendelse af 22/2-13 fra FSR – danske revisorer
9	Henvendelse af 21/2-13 fra Ejendomsforeningen Danmark
10	Henvendelse af 8/2-13 fra Advokatfirmaet Tommy V. Christiansen
11	Lovudkast som sendt i høring, fra Skatteministeriet
12	Høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren
13	Henvendelse af 2/5-13 fra Rafn & Søn
14	Henvendelse af 7/5-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
15	Meddelelse om materiale udleveret af Richard Petersen, formand for Foreningen af Danske Skatteankenævn, under ekspertmødet om den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet
16	Materiale fra John Bygholm, formand for FSR – danske revisorer skatteudvalg, anvendt under ekspertmødet om den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet
17	Materiale fra Erik S. M. Hansen, tidligere retspræsident for Landsskatteretten, anvendt under ekspertmødet om den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet
18	Supplerende høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren
19	Fastsat tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
20	Materiale fra Poul Bostrup, formand for Advokatrådets Skatteudvalg, anvendt under ekspertmødet om den foreslåede nye klagestruktur på skatteområdet den 8/5-13
21	Henvendelse af 13/5-13 fra Vurderingsankenævnforeningen
22	Henvendelse af 16/5-13 fra formændene for motorankenævne
23	Henvendelse af 21/5-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
24	Henvendelse af 21/5-13 fra FSR – danske revisorer
25	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 11/3-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
26	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 7/5-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
27	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 21/5-13 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn
28	Henvendelse af 22/5-13 fra Videncentret for Landbrug
29	1. udkast til betænkning

Bilagsnr.	Titel
30	Yderligere supplerende høringskema samt høringsvar, fra skatteministerens
31	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 23/4-13 fra Danske Advokater
32	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 2/5-13 fra Rafn & Søn
33	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 13/5-13 fra Vurderingsankenævnsforeningen
34	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 16/5-13 fra formændene for motorankenævne
35	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 21/5-13 fra FSR – danske revisorer
36	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 22/5-13 fra Videncentret for Landbrug
37	Henvendelse af 27/5-13 fra Rafn & Søn
38	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 19/3-13 fra Advokatrådet – Advokatsamfundet
39	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 22/2-13 fra KPMG
40	Ændringsforslag, fra skatteministerens
41	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 27/5-13 fra Rafn & Søn
42	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 8/2-13 fra Advokatfirmaet Tommy V. Christiansen
43	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 21/2-13 fra Ejendomsforeningen Danmark
44	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 22/2-13 fra FSR – danske revisorer
45	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 27/2-13 fra Danske Advokater og Danmarks Skatteadvokater
46	2. udkast til betænkning
47	Henvendelse af 28/5-13 fra CEPOS
48	Ændringsforslag, fra skatteministerens
49	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 28/5-13 fra CEPOS
50	3. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 212

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om ministeren påtænker, at der fremover skal ske offentliggørelse af alle afgørelser fra henholdsvis skatte-, vurderings- og motorankenævne og Landsskatteretten, til skatteministerens, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvordan ministeren vil sikre en ensartet praksis blandt nævne og Landsskatteretten, til skatteministerens, og ministerens svar herpå
3	Spm. om kommentar til materiale fra Richard Petersen, formand for Foreningen af Danske Skatteankenævn, fra ekspertmødet 8/5-13, til skatteministerens, og ministerens svar herpå

-
- 4 Spm. om kommentar til materiale fra John Bygholm, formand for FSR – danske revisorerers skatteudvalg, fra ekspertmødet 8/5-13, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 5 Spm. om kommentar til materiale fra Erik S. M. Hansen, tidligere retspræsident for Landsskatteretten, fra ekspertmødet 8/5-13, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 6 Spm. om kommentar til materiale fra Poul Bostrup, formand for Advokatrådets Skatteudvalg, fra ekspertmødet 8/5-13, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 7 Spm. om, hvorfor der ikke har været igangsat et egentlig udvalgsarbejde, som kunne være kommet med en gennemarbejdet analyse over, hvordan man i fremtiden kan indrette klagestrukturen på skatteområdet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 8 Spm. om ministerens holdning til at udskyde lovforslaget og i stedet nedsætte et udvalg bestående af de væsentlige aktører på området, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 9 Spm., om ministeren vil være indstillet på at forlænge fristen på 14 dage for at tilkendegive, om man ønsker en sag behandlet i et ankenævn eller Landsskatteretten, til 1 måned, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om, hvorfor der ikke blot ændres på antallet af ankenævn, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om, hvor mange sager man regner med vil blive indbragt for byretterne, når man fratager borgeren en anden administrativ klage mulighed, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om, hvor mange sager der skal indbringes for byretterne, før besparelsen på 20 mio. kr. er væk, og det i stedet giver en øget udgift, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om, hvad behovet er for en selvstændig skatteankesforvaltning, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm., om det ikke er et problem, at der etableres en særskilt skatteankesforvaltning, som skal levere indstillinger til afgørelse i alle sager hos både skatte-, vurderings- og motorankenævnene og hos Landsskatteretten, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm., om den foreslåede forenkling af klagestrukturen vil medføre en mindreudgift til årsværk på ca. 20 mio. kr., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om, hvilken besparelse der ville kunne opnås, hvis man helt afskaffer klage- og vurderingsankenævnene, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvad besparelsen på 20 mio. kr. skal bruges til, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om den evaluering, der skal ske i 2017, også vil inddrage erfaringerne fra andre lande, f.eks. Sverige og England, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om, hvilke overvejelser regeringen har gjort sig i forhold til, at der nu gives skatteyderne valgfrihed, i forhold til hvor de vil have deres sag behandlet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå

- 20 Spm. om, hvad sagsmængderne forventes at blive, når borgeren får valgfrihed, hvis den nye struktur vedtages, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm. om at foretage et udvalgsarbejde med inddragelse af relevante parter – som der har været udtrykt ønske om i høringssvarerne – inden loven træder i kraft, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm. om alternativt at fremrykke evalueringen og i den forbindelse sikre en grundig inddragelse af relevante parter med henblik på at have en evaluering af den foreslåede struktur klar i 2016, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm. om, hvorledes den foreslåede skatteankeforvaltning skal indrettes, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om at tage initiativ til, at alle sager ved lokale ankenævn offentliggøres for at sikre en ensartethed i behandlingen, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 25 Spm. om, hvilke muligheder skatteankeforvaltningen med forslaget vil få for at anfægte en åbenbart ulovlig afgørelse truffet af et lokalt ankenævn, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 26 Spm. om at forholde sig til den kritik, der har været rejst af, at forslaget betyder, at der bliver forskellige vilkår for omkostningsgodtgørelse, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 27 Spm., om en tidsfrist på 14 dage er nok til, at skatteyderen har mulighed for at træffe et kvalificeret valg, i forhold til hvor skatteyderen ønsker sin sag behandlet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 28 Spm., om der er nogen grund til, at sagen skal visiteres af Skatteankeforvaltningen, hvis en klage ønskes behandlet ved Landsskatteretten, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 29 Spm., om mulighederne for personligt fremmøde vil være de samme, uanset om en sag behandles i et ankenævn eller i Landsskatteretten, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 30 Spm. om at uddybe forskellen mellem »sekretariatet« og »skatteankeforvaltningen«, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 31 Spm. om at redegøre for forskellen på den nuværende retspræsidents opgaver og de opgaver, der er tiltænkt den ledende retsformand, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 32 Spm. om at redegøre for mulighederne for at evaluere den nye struktur før medio 2017, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 33 Spm. om, hvorledes der sikres den rette kvalitet i den kommende skatteankeforvaltning, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 34 Spm. om, hvorledes det sikres, at den høje kvalitet i sagsbehandlingen i Landsskatterettens sekretariat ikke forringes, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 35 Spm. om ministerens vurdering af at lægge ankesagsforvaltningerne ind under Landsskatterettens sekretariat, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 36 Spm. om, hvordan en borger får oplyst, hvilken klagefrist der er sat for høring af den myndighed, der oprindeligt har truffet afgørelsen, til skatteministeren, og ministerens svar herpå

- 37 Spm. om, hvorledes der sikres en ensartet vurdering af ensartede sager, hvor den ene sag (evt. af borgeren) er valgt lagt i Landsskatteretten, og den anden sag vurderes i et skatteankenævn, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 38 Spm., om ministeren er villig til at anvende brugerundersøgelser af strukturen inden evalueringen i 2017, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 39 Spm. om at sikre, at afgørelser i et lokalt skattecenter ikke fraviger gældende praksis, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 40 Spm. om, hvad der vil ske, hvis det konstateres, at der lokalt træffes en afgørelse, som ikke er i overensstemmelse med gældende praksis, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 41 Spm., om lovforslaget er egnet til at korrigere eventuelle uhensigtsmæssigheder opstået i forbindelse med den omfattende revision af skatteforvaltningsloven, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 42 Spm., om det er korrekt, at den skattemæssige virkning efter skatteforvaltningslovens § 33, stk. 7, først indtræder fra det tidspunkt, SKAT har fået behandlet en sag færdig, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 43 Spm., om ministeren på baggrund af henvendelsen fra Christian Gommesen-Byrjalsen, Rafn & Søn, vil belyse, hvilke hensyn der ligger bag valget om at give bagudrettet skattemæssig virkning i overensstemmelse med forældelsesreglerne i skatteforvaltningslovens § 33, stk. 1-sager, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 44 Spm. om ministerens vurdering af at give valgfrihed begge veje, således at klager også frit vil kunne vælge, at en sag, der er visiteret til Landsskatteretten, kan vælges behandlet i et ankenævn i stedet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 45 Spm. om, hvor stor en andel af sagerne ved skatteankenævn, Landsskatteretten og domstolene der ender med, at SKAT ikke får medhold de seneste fem år, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 46 Spm. om, hvad begrundelsen er for, at der ikke har været igangsat et egentligt udvalgsarbejde, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 47 Spm., om man vil gå fra, at behovet for omgørelser vil falde fra 78 pct. til 0 pct., eller om borgeren blot ikke vil klage videre, fordi det er for omkostningsfuldt ved byretten, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 48 Spm. om, hvor mange sager der skal indbringes for byretterne, før besparelsen på 20 mio. kr. er væk, hvis man også indregner byrettens omkostninger og ikke kun Skatteministeriets omkostninger, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 49 Spm., om ministeren kan bekræfte, at når de 20 mio. kr. i besparelse allerede er brugt på finansloven, så er ændringen af klagestrukturen en ren spareøvelse for at finansiere andre tiltag, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 50 Spm., om ministeren fortsat mener, det er realistisk, at ingen af de 2.207 sager fremover vil blive påklaget videre til byretterne, når man

- fremover mister muligheden for at få behandlet sin sag en ekstra gang i Landsskatteretten, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 51 Spm. om, hvor mange færre ansatte og årsværk lovforslaget vurderes at medføre, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 52 Spm. om, hvorfor der først skal ske en grundig inddragelse af relevante interessenter i forbindelse med evalueringen, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 53 Spm. om at forholde sig til Dommerforeningens supplerende hørings-svar af 16. maj 2013, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 54 Spm. om grunden til, at man i lovforslaget bevarer skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, når den ikke var med i det udkast, som blev sendt i høring, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 55 Spm. om, hvorfor der med lovforslaget er behov for at bibeholde skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, til skatteministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2

Nogle af udvalgets spørgsmål til skatteministeren og dennes svar herpå samt en henvendelse til udvalget og skatteministerens kommentar hertil

Spørgsmål 9, 11, 22, 27, 28 og 53 og skatteministerens svar herpå samt henvendelsen fra CEPOS og skatteministerens kommentar hertil er optrykt efter ønske fra V og KF.

Spørgsmål 9:

Vil ministeren være indstillet på at forlænge fristen på 14 dage for at tilkendegive, om man ønsker en sag behandlet i et ankenævn eller Landsskatteretten, til at være en måned?

Svar:

Jeg er åben for at drøfte en ændring af den foreslåede fristbestemmelse, hvis der måtte være tilslutning hertil.

Spørgsmål 11:

Kan ministeren redegøre for, hvor mange sager man regner med vil blive indbragt for byretterne, når man fratager borgeren en anden administrativ klagemulighed?

Svar:

Efter lovforslaget kan klageren vælge, at en sag, som er visiteret til et skatte- eller vurderingsankenævn, i stedet skal behandles af Landsskatteretten. Dette sikrer, at sagen behandles af den klageinstans, klageren finder bedst egnet til at behandle sagen. Dette uden at klageren skal bruge tid og ressourcer på en ankenævnshandling, hvis klageren mener, at Landsskatteretten er bedst egnet.

Behovet for domstolsprøvelse søges ligeledes modvirket gennem større fokus på afgørelsernes kvalitet. Gennem etablering af et fælles sekretariat, og gennem at Landsskatteretten skal behandle alle principielle sager, sikres en høj kvalitet af alle afgørelserne.

Dermed er det min opfattelse, at forslaget hverken vil føre til, at flere eller færre sager vil blive indbragt for domstolene.

Spørgsmål 22:

Vil ministeren alternativt fremrykke evalueringen og i den forbindelse sikre en grundig inddragelse af relevante parter med henblik på at have en evaluering af den foreslåede struktur klar i 2016?

Svar:

Det min opfattelse, at den nye klagestruktur skal have lejlighed til at virke i mindst 2 år, før den evalueres, og eventuelle justeringer gennemføres.

Baggrunden for at foretage evalueringen i 2017, som omtalt i lovforslagets bemærkninger, er, at en eventuel justering af strukturen i så fald passende kunne ske i forbindelse med udløbet af de nye ankenævnsmedlemmers funktionsperiode i 2018.

Jeg er dog åben over for at iværksætte arbejdet med evalueringen inden udgangen af 2016, og er derudover enig i, at der skal ske en grundig inddragelse af relevante interessenter i forbindelse med evalueringen.

Spørgsmål 27:

Mener ministeren, at en tidsfrist på 14 dage er nok til, at skatteyderen har mulighed for at træffe et kvalificeret valg i forhold til, hvor skatteyderen ønsker sin sag behandlet?

Svar:

Der henvises til mit svar på L 212 – spørgsmål 9.

Spørgsmål 28:

Hvis skatteyder ved indsendelse af sin klage allerede på forhånd meddeler, at klagen ønskes behandlet ved Landsskatteretten, er der da nogen grund til, at sagen skal visiteres af skatteankesforvaltningen?

Svar:

Efter lovforslaget kan klageren vælge, at en sag, som visiteres til et skatte- eller vurderingsankenævn, i stedet skal behandles af Landsskatteretten.

Hvis klageren ved indsendelsen af klagen tilkendegiver, at vedkommende ønsker, at Landsskatteretten skal behandle sagen, og sagen er en af de typer, som kan visiteres til et skatte- eller vurderingsankenævn, vil klageren med denne tilkendegivelse kunne anses for at have udnyttet sin mulighed for at vælge Landsskatteretten efter lovforslaget. Skatteankesforvaltningen vil dermed – hvis sagen ikke genoptages af SKAT, når klagen sendes til udtalelse der – kunne visitere sagen til Landsskatteretten uden at foretage en nærmere vurdering af, om sagen efter de almindelige visiteringsregler skulle visiteres til et skatte- eller vurderingsankenævn eller til Landsskatteretten.

Spørgsmål 53:

Ministeren bedes forholde sig til Dommerforeningens supplerende hørings svar af 16. maj 2013, hvori der står: »Samlet er det Dommerforeningens vurdering, at domstolene også efter det reviderede forslag vil få flere sager, og at flere af de sager, der vil blive indbragt for domstolene, ikke vil bygge på en administrativ afgørelse af en kvalitet, som Landsskatteretten i dag er garant for. Denne koordinerende opgave vil i stedet blive overladt til domstolene. Noget sikkert skøn om meromfanget af skattesager kan ikke gives, men Dommerforeningen må på ny påpege, at heller ikke det reviderede lovforslag tager højde for denne muligt (betydelige) merbelastning af domstolene.«

Svar:

Som det fremgår af kommentarerne til hørings svaret i det yderligere supplerende hørings skema (L 122 – bilag 30), mine svar på L 212 – spørgsmål 47 og 50 og mine kommentarer til henvendelse af 21. maj 2013 fra Foreningen af Danske Skatteankenævne (L 212 – bilag 27) er det min vurdering, at lovforslaget hverken vil føre til flere eller færre retssager, og det er min vurdering, at lovforslaget ikke vil føre til, at domstolene vil skulle behandle sager af en ringere kvalitet end i dag. Tværtimod vurderer jeg, at lovforslaget bidrager til at sikre, at afgørelserne fra klagemyndighederne vil blive af en højere kvalitet.

L 212 - bilag 47 (Henvendelse fra CEPOS <http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l212/bilag/47/1253534.pdf>)

NY KLAGESTRUKTUR PÅ SKATTEOMRÅDET SKÆVVRIDER RETSSIKKERHEDEN

Regeringen fremsatte den 24. april 2013 et lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet. Lovforslaget lægger op til, at skatteyderne kun skal kunne få deres klagesager behandlet ved én administrativ klageinstans, modsat i dag, hvor de først kan klage til et ankenævn, og hvis de er uenige i ankenævnets afgørelse, kan de derefter klage til Landskatteretten.

Mens skatteyderne fremover bliver afskåret fra en ekstra klagemulighed, bevarer SKAT derimod muligheden for at få genoptaget afgørelser fra et skatteankenævn uden om domstolssystemet. I det fremsatte lovforslag har man således - i modsætning til det lovforslag, der blev sendt i høring den 25. januar 2013 - valgt at bevare skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, som bestemmer, at SKAT kan bede Skatterådet om at tage en afgørelse fra skatteankenævnene op til revideret behandling, hvis afgørelsen er "åbenbar ulovlig".

Skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 giver dermed SKAT en administrativ "redningsplanke", som skatteyderne ikke har. Dermed opstår der en uhensigtsmæssig og unødvendig forskelsbehandling, som stiller skatteyderne retssikkerhedsmæssigt ringere end myndighederne. I notatet gennemgås således en konkret sag, hvor SKAT uden yderligere begrundelse påberåbte sig bestemmelsen, selvom skatteankenævnet afgørelse ikke var "åbenbar ulovlig".

På den baggrund - og da praksis viser, at Skatterådet i 8 ud af 15 sager har underkendt SKATs fortolkning af, hvilke afgørelser der er "åbenbar ulovlig" - anbefales det, at bestemmelsen afskaffes, nu da man alligevel ønsker at reformere klagestrukturen på skatteområdet.

1. Indledning

Regeringen har den 24. april 2013 fremsat et lovforslag - L 212 om etablering af en ny klagestruktur på skatteområdet¹ - som på væsentlige punkter er ændret i forhold til det forslag regeringen sendte i høring den 25. januar 2013,² og som CEPOS afgav høringssvar på med notatet "Skatte- og vurderingsankenævne bør nedlægges".³

Selvom regeringen holder fast i, at der fremover kun skal være én administrativ klageadgang for skatteyderne - modsat i dag hvor der er to - har den droppet det oprindelige forslag om, at ankenævnene skulle blive krumtappen i klagesystemet, uden mulighed for at få en række sager vurderet i Landsskatteretten.

Det fremsatte lovforslag lægger i stedet op til, at skatteyderne får valgfrihed med hensyn til, om de vil have deres klage over SKAT behandlet i et ankenævn eller i Landsskatteretten. Det er en retssikkerhedsmæssig forbedring i forhold til det oprindelige forslag og svarer netop til et af de løsningsforslag, som CEPOS afgav i sit høringssvar.⁴

¹ L 212: Lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love

² <https://boiv2.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Slider/Fakta.aspx?ncid=2146004242>

³ Notat: [Skatte- og vurderingsankenavn bør nedlægges](http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/2013-02/Notat_Skatte-og_vurderingsankenavn_bor_nedlaegges_feb13.pdf) af 13.02.13, som er offentliggjort på CEPOS's hjemmeside, jf. http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/2013-02/Notat_Skatte-og_vurderingsankenavn_bor_nedlaegges_feb13.pdf

⁴ CEPOS foreslog i sit høringssvar, jf. note 2, at man helt nedlagde skatte- og vurderingsankenævnene og gjorde Landsskatteretten til eneste administrative klagemyndighed på skatteområdet. Som alternativ foreslog CEPOS, at man

Samtidig har regeringen opgivet at afskaffe skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, som ellers var en del af det oprindelige lovforslag. Efter denne bestemmelse kan Skatterådet ændre en afgørelse, der er truffet af et skatte-, vurderings- eller et motorankenævn, hvis afgørelsen er "åbenbar ulovlig":

"Skatterådet kan efter indstilling fra told- og skatteforvaltningen ændre en åbenbart ulovlig afgørelse, der er truffet af et skatteankenævn, et vurderingsankenævn eller et motorankenævn."

Konsekvensen af det fremsatte lovforslag er, at mens skatteyderne afskæres fra en ekstra administrativ klagemyndighed og fremover må ty til domstolene, hvis de er uenige i en afgørelse fra enten skatteankenævnene eller Landsskatteretten, bevarer SKAT - i modfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 - mulighed for at få genoptaget en afgørelse fra et skatteankenævn uden om domstolssystemet. På den måde får SKAT altså hele to skud i bissen, mens borgere og virksomheder fortsat efterlades med ét enkelt, hvilket skaber en retssikkerhedsmæssig skævrinding.

Det anbefales derfor, at man som led i lovgivningsprocessen om en ny klagestruktur på skatteområdet, også afskaffer skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 og dermed skaber fuld symmetri mellem skatteydernes og SKATs klagemuligheder, hvilket begrundes nærmere i dette notat.

2. Forslag om at afskaffe skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3

I det oprindelige lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet, som blev sendt i høring den 25. januar 2013 fremgik det, at regeringen ville afskaffe skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3. Begrundelsen var, at man med den nye struktur ville etablere et fælles sekretariat for Landsskatteretten og ankenævnene - også kaldet Skatteankeforvaltningen - som i stedet skulle gives mandat til at flytte en sag fra et skatteankenævn til Landsskatteretten, hvis afgørelsen var eller ville blive afgjort med et åbenbart ulovligt resultat. Af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag fremgår således:

"Hvis skatteankeforvaltningen [...] vurderer, at sagen er eller vil blive afgjort med et åbenbart ulovligt resultat, skal skatteankeforvaltningen omvisitere sagen til Landsskatteretten. Det er herefter Landsskatteretten, der viderebehandler sagen og træffer afgørelse."

Den foreslåede regel er en afløser for reglen i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, om at Skatterådet efter indstilling fra SKAT under visse nærmere omstændigheder kan ændre åbenbart ulovlige afgørelser. Forskellen er, at hvor den gældende regel ikke hindrer åbenbart ulovlige afgørelser i at bliver truffet, kan den foreslåede regel hindre ankenævnet i at træffe afgørelser med åbenbart ulovligt resultat, eller i det mindste kan en sådan afgørelse stoppes efter, at den er truffet, men før klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Forskellen er desuden, at det er Landsskatteretten og ikke Skatterådet, der skal træffe afgørelse i sagen, og at det ikke er SKAT, der sætter processen i gang, men skatteankesforvaltningen. Den foreslåede regel sikrer dermed en øget uafhængighed for klagemyndighederne.⁴⁵

3. Regeringen har slojft afskaffelsen af skatteforvaltningslovens § 3, stk. 2

Forslaget om at afskaffe skatteforvaltningslovens § 3, stk. 2 medførte en del kritik. Advodan, som er en kæde af advokatfirmaer, udtalte eksempelvis:

gjorde det valgfrit for borgerne, til hvilken myndighed de kunne rette deres eneste mulighed for klage. Det er den løsning, som regeringen nu har fulgt.

⁴⁵ Se bemærkningerne § 35 b, stk. 5 i det oprindelige lovforslag, som blev sendt i høring den 25. januar 2013. Bestemmelsen er udgået af det endelige lovforslag (L 212) som blev fremsat den 24. april 2013.

"Når man nu er bekendt med at f.eks. skatteankenævnene træffer afgørelse umiddelbart efter mødet med borgeren, kan det synes illusorisk at den nye regel nogensinde skulle kunne forhindre forkerte og åbenlyst ulovlige afgørelser i at se dagens lys".

Dertil udtalte Danske Advokater:

"Den kompetence, som Skatterådet i dag har til at ændre en ankenævnskendelse, er begrundet i den omstændighed, at der ikke er hjemmel for SKAT til at indbringe en ankenævnskendelse for Landskatteretten. SKAT kan derfor kun ændre en ankenævnskendelse ved at forelægge sagen for Skatterådet.

Med det nye forslag, [...] kan afgørelser fra ankenævnene imidlertid indbringes for domstolene, og som følge heraf synes den foreslåede bestemmelse [...] helt overflødig."

På baggrund af kritikken har regeringen droppet forslaget om at afskaffe skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3. Men dermed har lovgiver ikke forholdt sig til, at kritikken udelukkende gik på det praktisk umulige og overflødige i, at Skatteankesforvaltningen skulle kunne revurdere og flytte en afgørelse, som allerede var truffet af et skatteankenævn. Ingen har efterspurgt, at skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 skulle bibeholdes i sin nuværende form. Ligesom ingen har rejst kritik af, at man foreslog bestemmelsen afskaffet.

Danske Advokater anfører tværtimod, i sit høringssvar, at den nye klagestruktur giver SKAT mulighed for at indbringe skatteankenævnens afgørelser for domstolene på lige fod med, hvad der gælder for skatteyderne. Med andre ord: Skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 er med forslaget om ny klagestruktur og kompetencefordeling på skatteområdet overflødiggjort, hvorfor bestemmelsen bør afskaffes, som foreslået i det oprindelige lovforslag fra januar 2013.

4. Retssikkerhedsmæssig skævvridning

Allerede tilbage i 2005, da man sammenlagde den kommunale og statslige skatteligning og dermed også ændrede klagestrukturen indenfor skatteområdet, rejste professor Jan Pedersen retssikkerhedsmæssig kritik af, at man i den nye skatteforvaltningslov opretholdt SKATs mulighed for at genoptage afgørelser fra skatteankenævnene.⁸

Som det fremgår af nedenstående høringsskema i forarbejderne til skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 forsvarede Skatteministeriet bestemmelsen med, at Skatterådet kun kan ændre et skatteankenævns afgørelse, hvis "klageren også er eller burde være klar over, at afgørelsen er ulovlig":

Høringsskema til L 110 fremsat den 24. februar 2005 samt Skatteministeriets kommentarer

<p>Medlem af Skatterådet Jan Pedersen</p>	<p>- Jan Pedersen foreslår, at Skatterådets ret til at ændre en skatte- eller vurderingsankenævns afgørelse fjernes af retssikkerhedsmæssige grunde, jf. § 2, stk. 3.</p>	<p>- Som lovforslaget nu er formuleret er det præciseret, at Skatterådet kun kan ændre et skatte- eller vurderingsankenævns afgørelse, hvis afgørelsen er åbenbart ulovlig. Det indebærer, at klageren også er eller burde være klar over, at afgørelsen er ulovlig.</p>
---	---	--

Kilde: Bilag 2 til Forslag til skatteforvaltningsloven, L 110 fremsat 24. februar 2005

At SKAT - med det fremsatte lovforslag til ny klagestruktur på skatteområdet - kan opretholde muligheden for at få omgjort skatteankenævnenes afgørelser indenfor det administrative klagesystem, mens skatteyderne fratages muligheden for at få deres klagesager behandlet ved to forskellige administrative klageorganer, er altså ikke kun overflødig. Det undergraver også skatteankenævnenes legitimitet og uvildige funktion, hvis SKAT kan genoptage sager, som

* <http://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/1110/bilag/1/145951.pdf>

skatteankenævne allerede har afgjort én gang til fordel for skatteyderne. Ligesom det bestyrker den allerede eksisterende retssikkerhedsmæssige skævvridning.

Hvis SKAT er uenig i et ankenævns afgørelse, bør de - på lige fod med hvad der gælder for skatteyderne - indbringe denne afgørelse for domstolene, uden mulighed for at få den genoptaget med hjemmel i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3. Det giver ganske enkelt ikke mening, at der ikke gælder ens regler for skatteyder på den ene side og SKAT på den anden.

Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv bør bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 derfor helt afskaffes. Dvs. uden, at der samtidig åbnes op for, at andre administrative eller ligningsmæssige instanser kan tage initiativ til at få ankenævnets afgørelser omgjort uden om domstolene.

5. Skatterådet kan kun vurdere afgørelser som er "åbenbar ulovlig"

Den nærmere afgrænsning af begrebet "åbenbar ulovlig" i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 er beskrevet i [SKATs Juridiske Vejledning, afsnit A.A.1.4.2](#). Derudover har begrebet været genstand for behandling af SKATs Retssikkerhedsschef i et notat af 12. oktober 2007: "Anbefalinger om principper og procedure for indbringelse af ankenævnsafgørelser til Skatterådet i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3" med bilag.⁷

På den baggrund kan det konstateres, at en afgørelse kun kan anses for "åbenbar ulovlig", hvis afgørelsen er i strid med:

- En lov eller en bekendtgørelse, eller
- En fast domstolspraksis, eller
- Fast praksis i Landskatteretten, og denne praksis ikke er underkendt ved domstolene.

Derimod kan en afgørelse ikke anses for åbenbart ulovlig, hvis:

- Der er tvivl om lovligheden af afgørelsen, eller
- Hviler på et skøn eller en bevismæssig vurdering.

Det følger af Retssikkerhedsschefens anbefalinger, at SKAT er forpligtet til at vurdere en sag, der ønskes behandlet i Skatterådet som "åbenbar ulovlig", senest en måned efter skatteankenævnet har truffet afgørelse i sagen, jf. også SKATs eget styresignal i [SKM 2011,390](#).

Det følger af Retssikkerhedschefens anbefalinger, at SKAT er forpligtet til at vurdere en sag, der ønskes behandlet i Skatterådet som "åbenbar ulovlig", senest en måned efter skatteankenævnet har truffet afgørelse i sagen, jf. også SKATs eget styresignal i [SKM 2011.390](#).

Derudover anser Retssikkerhedschefen alle afgørelser, som Skatterådet træffer i modfør af Skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, for principielle. Retssikkerhedschefen har derfor anbefalet, at SKAT offentliggør alle afgørelser, hvor skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 har fundet anvendelse.

6. SKAT har svært ved at vurdere, hvornår en afgørelse er "åbenbar ulovlig"?

Ud af de 15 afgørelser, som SKAT - på baggrund af Retssikkerhedschefens anbefalinger⁷ - har offentliggjort i sin Juridiske Vejledning for perioden 2006-2010, er hele 8 af sagerne blevet afvist af Skatterådet, fordi afgørelserne vedrører bevismæssige vurderinger og derfor ikke kan være "åbenbar ulovlig":

Oversigt over relevante afgørelser, hvor Skatterådet er blevet forelagt en afgørelse fra et skatteankenævnt i modfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3

SKM 2010.667.58	Skatterådet udtalte, at det fremgår af SFL § 2 , stk. 3, at Skatterådet kan ændre en åbenbart ulovlig afgørelse. Skatterådet anførte herefter, at det således ikke var forpligtet til at udnytte sin ændringskompetence og derfor selv kunne fastlægge en praksis for, hvornår det vil ændre
---------------------------------	--

⁷ Link til rapporten <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?Id=1746994>

⁸ Link til rapporten <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?Id=1746994>

	en åbenbart ulovlig afgørelse. Skatterådet fandt ikke, at den pågældende skatteankenævnsafgørelse var i modstrid med en fast domstolspraksis eller en fast praksis i Landsskatteretten. Skatterådet fandt herefter ikke, at afgørelsen var åbenbart ulovlig.
SKM2010.513.58	Skatterådet kunne ikke bekræfte, at et skatteankenævns afgørelse var åbenbart ulovlig, idet afgørelsen fandtes at hvile på et skøn. Sagen vedrørte værdiansættelsen af en landbrugsejendom i forbindelse med en skatteydners salg af en ejendom til sin nevø.
SKM2010.296.58	Da afgørelsen hvile på en bevismæssig vurdering, fandt Skatterådet ikke grundlag for at ændre et skatteankenævns afgørelse
SKM2009.588.58	Skatterådet fandt i tre enslydende sager, at fristen på 1 måned for forelægning af en sag for Skatterådet ikke var bindende for et mindretal i skatteankenævnet, der kunne forlange, at protokollen med mindretalsudtalelsen blev indsendt til Skatterådet. Skatterådet fandt ikke, at nævnets afgørelse var åbenbart ulovlig, da der var tale om en konkret vurdering, hvori indgik en række faktiske forhold af bevismæssig karakter.
SKM2009.589.58	
SKM2009.590.58	
SKM2009.235.58	Skatterådet besluttede ikke at ændre et nævns afgørelse, idet Skatterådet fandt, at revisionsbestemmelsen ikke burde anvendes i den konkrete situation. Klageren havde ikke fået medhold i nævnet. Skatterådet anførte, at klager kunne påklage sagen til Landsskatteretten og til domstolene, og at disse instanser ville foretage bedømmelse af de konkret foreliggende omstændigheder og beviser.
SKM2008.711.58	Skatterådet fandt ikke at en nævnsafgørelse kunne tilsidesættes som åbenbart ulovlig, da sagen var en klar bevissag. Skatterådet lagde endvidere vægt på, at nævnets afgørelse af skatteyderen kunne indbringes for Landsskatteretten.
SKM2008.439.58	Efter indstilling fra SKAT ændrede Skatterådet en åbenbart ulovlig afgørelse, der var truffet af et skatteankenævn.
SKM2008.277.58	Skatterådet ændrede ikke en åbenbart ulovlig afgørelse, idet de faktiske begivenheder, der blev lagt til grund for sagens afgørelse, måtte karakteriseres som usædvanlige.

SKM2007.316.58	Skatterådet afviste i to enslydende sager at ændre skatteenkævnets afgørelse med den begrundelse, at afgørelsen ikke var åbenbart ulovlig. Skatterådet fandt, at der var tale om en bedømmelse af, om dokumentationen var tilstrækkelig, og om de udbetalte befordringsgodtgørelser rent faktisk var ydet for kørsel for arbejdsgiveren. Der var således tale om en konkret bevisvurdering, som Skatterådet ikke havde grundlag for at tilsidesætte. Betingelserne for at ændre nævnets afgørelse var derfor ikke opfyldt.
SKM2007.315.58	
SKM2006.729.58	Skatterådet tilbrødte SKATs indstilling om, at en skatteansættelse, som et skatteenkævn havde foretaget, blev ændret.
SKM2006.727.58	Skatterådet tilbrødte SKATs indstilling om, at en skatteansættelse, som et skatteenkævn havde foretaget, blev ændret.
SKM2006.311.58	I tre enslydende sager nægtede Skatterådet rådgiver fradrag for betalt erstatning i forbindelse med en selskabstammersag.

Kilde: Skats Juridiske Vejledning afsnit A.A.1.4.2 Skatterådets opgaver og fremgangsmåden ved behandling af disse.

På baggrund af de offentliggjorte afgørelser - som må anses som udtømmende, jf. Retssikkerhedschefens anbefalinger - kan det konstateres, at SKAT påberåber sig skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 sjældent. Kun 15 sager er det blevet til i perioden 2006-2010, hvilket svarer til gennemsnitligt 3 om året. Til sammenligning viser Retssikkerhedschefens analyse, at der i perioden 1990-2005 blev rejst 115 sager i medfør af bestemmelsen, hvilket svarer til 7-8 sager årligt.⁹

⁹ Se link <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1746994>

Sagerne illustrerer samtidig, at Skatterådet i perioden 2006-2010 har underkendt SKATs vurdering af, hvad der er "åbenbart ulovligt" i 8 ud af 15 sager. Det indikerer, at SKAT har relativt svært ved at vurdere, hvilke typer af afgørelser, som kan gøres til genstand for genoptagelse i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 som "åbenbart ulovlige", hvilket giver anledning til retsusikkerhed og skaber en risiko for vilkårlighed.

7. Skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 er et retssikkerhedsmæssigt problem

I en konkret sag - omtalt i Jyllands-Posten den 5. maj 2013¹⁰ - har SKAT forsøgt at få en afgørelse fra et skatteankenævn genbehandlet i Skatterådet, selvom ankenævnets afgørelse utvivlsomt berodde på et en skønsmæssig vurdering og altså faldt udenfor skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3's område, jf. ovenfor.

Som det fremgår af afgørelsen, som er gengivet i uddrag nedenfor, vurderede skatteankenævnet - i modsætning til SKAT - at der ikke forelå fortsæt eller grov uagtsomhed fra skatteyderens side. Skatteankenævnet mente derfor, at det var uberettiget, at SKAT havde foretaget ekstraordinær genoptagelse i medfør af Skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5 for årene 2002-2007, hvorfor skatteankenævnet nedsatte SKATs oprindelige krav på 27 mio. kr. til ca. 10 mio. kr.:

Uddrag af Skatteankenævnets afgørelse af 22. november 2012

Skatteankenævnet har vurderet om klager er omfattet af reglerne for ekstraordinær genoptagelse i Skatteforvaltningsloven § 27 stk. 1, nr. 5, herunder om der er handlet forsætlig eller groft uagtsomt hos klager eller af nogen på dennes vegne.

1-1

Skatteankenævnet finder ikke at klager, eller nogen på dennes vegne, kan anses for at have handlet groft uagtsomt eller forsætligt, ved at ikke at være opmærksom på og meddelt SKAT, at han skulle være fuld skattepligtig.

Kilde: CEPOS har fået aktindsigt i Skatteankenævnets afgørelse

Selvom Skatteankenævnets afgørelse beroede på et skøn over skyldgraden og derfor faldt uden for anvendelsesområdet af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, meddelte SKAT ved brev af 13. december 2012, at de vurderede ankenævnets afgørelse som "åbenbar ulovlig", og derfor ville indbringe den for Skatterådet.

SKAT angav ingen begrundelse for, hvorfor de vurderede afgørelsen for at være "åbenbar ulovlig", jf. SKATs brev, som er gengivet i sin helhed:

¹⁸ Jf. artikel i Jyllandsposten af den 4. maj 2013 "Sat mat af SKAT" af Jesper Hoberg <http://www.jyllands-posten.dk/protected/premium/erhverv/erhvervweekend/ECE5424188/sat-mat-af-skat/>. Sagen har allerede påkaldt sig massiv kritik fra eksperter og politikere, fordi SKAT forsøgte at gøre udlæg i det depositum, som personen havde indbetalt til sin advokat for dennes juridiske bistand i sagen. SKATs udlæg blev fra flere sider kritiseret for at være i strid med menneskerettighederne.

SKATs brev om genoptagelse efter skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3

Forelæggelse af Skatteankenævns Nærums afgørelse af 22. november 2012 for Skatterådet.

Skatteministeriet skal hermed orientere dig om, at vi har udtaget den afgørelse, som Skatteankenævnet traf den 22. november 2012 vedrørende dine indkomst- og skattepligtforhold til Danmark for indkomstårene 2002 – 2010 til forelæggelse for Skatterådet.

Årsagen til, at Skatteankenævns Nærums afgørelse er udtaget til forelæggelse for Skatterådet er, at vi har vurderet, at afgørelsen er åbenbar ulovlig. Skatterådet kan ændre afgørelsen truffet af Skatteankenævnet. Dette fremgår af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3.

Hvad sker der nu

Vi udfærdiger en sagstremstilling. Den indeholder en beskrivelse af de faktiske forhold og vores begrundede indstilling til Skatterådet. Vi sender sagstremstillingen til udtalelse hos dig, inden Skatterådet behandler sagen.

Skatterådet behøver måske en gang om måneden. Vi vil bede om, at sagen behandles på det møde i Skatterådet, der ligger 3 måneder efter, at vi har modtaget sagen i Skatteministeriet.

Når Skatterådet har truffet afgørelse i din sag, får du besked om afgørelsen.

Hvornår kan du kontakte

Du er velkommen til at kontakte mig, hvis du har spørgsmål, eller hvis du ønsker at møde op personligt i Skatteministeriet, når din sag skal behandles. Husk at oplyse journalnummeret, når du skriver eller ringer.

Kilde: CEPOS har fået aktindsigt i SKATs korrespondance med personens advokat

SKATs forsøg på at få skatteankenævns afgørelse genoptaget i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 er kritisabelt og tenderer til magtmisbrug. For det første, fordi det allerede fremgår af SKATs juridiske vejledning, at skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 ikke kan bruges, hvis afgørelsen hviler på et skøn eller en bevismæssig vurdering. For det andet, fordi SKAT ikke med ét ord begrundor, hvorfor de mener, at afgørelsen er åbenbar ulovlig. Det strider ikke kun mod retningslinjerne i SKATs eget styresignal SKM 2011.390, men fratager også personen og dennes advokat muligheden for at foretage en kvalificeret vurdering af SKATs beslutning.

Alligevel skulle der gå tre måneder, adskillelige rykkere og en klage til SKATs Retsikkerhedschef, før SKAT henlægger sagen. På intet tidspunkt i dette forløb får skatteyderen og dennes advokat en begrundelse for, hvorfor SKAT anser ankenævnets afgørelse for "åbenbar uførlig".

Sagsforløbet baseret på korrespondancen mellem SKAT og advokaten

Efter skatteyderen havde modtaget SKATs brev af 13. december 2012, måtte skatteyderens advokat rykke SKAT hele 3 gange (den 22., 29. og 31. januar), før SKAT den 31. januar 2013 vendte tilbage med følgende til advokaten:

Jeg skal herved kvittere for modtagelsen af Deres mails af 22. og 29. januar 2013.

På grund af sygdom er behandlingen desværre blevet forsinket. Jeg forventer dog, at De medio februar 2013 vil kunne modtage udkast til indstilling til Skatterådet i høring.

Herefter gik der yderligere to rykkere og næsten en måned, før SKAT igen vendte tilbage til advokaten med følgende meddelelse af 27. februar 2013:

Jeg skal herved kvittere for modtagelsen af din mail af 14. februar 2013 og din mail af 25. februar 2013.

Jeg kan oplyse, at sagen beror på udarbejdelse af udkast til indstilling til Skatterådet, som naturligvis sendes i høring forinden forelæggelse for Skatterådet.

Vi bestræber os på at fremskynde sagens behandling mest muligt, og jeg vil snarest vende tilbage med oplysning om, hvornår sagen forventes sendt i høring.

Den 6. marts 2013 - dvs. næsten 3 måneder efter, at SKAT havde meddelt, at de nu ville udarbejde en sagsfremstilling med henblik på at få sagen behandlet i Skatterådet senest marts 2013 - havde skatteyderen og dennes advokat fortsat ikke modtaget SKATs begrundelse på, hvorfor de anså skatteankenævnets vurderingsmæssige skøn for "åbenbart ulovligt", endslige en forklaring på, hvorfor sagen trak i langdrag. Advokaten anmodede derfor Retssikkerhedsschefen om at gå ind i sagen, og underrettede i den forbindelse SKAT herom:

Der er ingen saglig begrundelse for SKATs manglende handling i denne sag. Jeg fremsender derfor kopi af nærværende mailstreng til retssikkerhedsschefen med anmodning om, at hun indleder en undersøgelse af, hvorfor der, i strid med intentionerne i styresignalet vedrørende indbringelse af afgørelser for Skatterådet, ingen fremdrift ses i nærværende sag. Det er mere end 100 dage siden, at skatteankenævnet traf afgørelse i sagen.

Først nu reagerede SKAT, og meddelte ved skrivelse af 7. marts 2013, at de ville bero stille sagen, hvilket de dog senere ændrede. Den 12. marts 2013 meddelte de således, at de henlagde sagen og altså ikke ville forelægge den for Skatterådet:

I fortsættelse af nedenstående mail, samt telefonsamtale den 8. marts 2013, skal jeg herved meddele, at vi samtidig hermed har henlagt forelæggelsen af Skatteankenævn Nærums afgørelse af 22. november 2012 for Skatterådet.

I over 3 måneder befandt skatteyderen sig altså i uvished om, hvorvidt SKAT ville genoptage skatteankenævnets afgørelse eller ej. Og på intet tidspunkt i løbet af de 3 måneder fik skatteyderen og dennes advokat en forklaring på, med hvilken begrundelse SKAT anså ankenævnets afgørelse for "åbenbar ulovlig", endslige forklaring på, hvorfor SKAT ikke overholdt de tidsfrister, som de havde meddelt advokaten og som også er udstukket i SKM 2011.390.

Forløbet - herunder SKATs manglende begrundelse for at ville anvende skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 og langtrukne sagsbehandling - er retssikkerhedsmæssigt problematisk. Havnlig i betragtning af, at en relativ simpel juridisk analyse på baggrund af SKATs egne vejledninger og Retssikkerhedschefens analyser, hurtigt ville konkludere, at et skøn foretaget af skatteankenævnet, ikke kan anses som "åbenbart ulovligt" i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3's forstand.

Sagen illustrerer, at risikoen for, at SKAT misforstår og misbruger skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, ikke kun er hypotese og tankespind. Det sker de facto i praksis, og understreger dermed det retssikkerhedsmæssige problem, som professor Jan Pedersen adresserede i sit høringsvar i 2005.

8. Konklusion og anbefalinger

Det kan konstateres, at det kun er i et fåtal af sager, at SKAT har forsøgt at få en skatteankenævnsafgørelse indbragt for Skatterådet i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3. Fra perioden 2005-2010 har bestemmelsen således kun været anvendt 15 gange.

Sagerne illustrerer dog samtidig, at SKAT har svært ved at vurdere, hvad der kendetegner en "åbenbar ulovlig" afgørelse i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3's forstand. Skatterådet har således underkendt 8 ud af de 15 sager, som de har fået forelagt i perioden 2006-2010. Derudover viser en konkret case om en pensionist fra Monaco, at bestemmelsen kan give

anledning til en sådan grad af fejlfortolkning fra SKATs side, at det udhuler skatteydernes retssikkerhed.

Det anbefales derfor, at regeringen ændrer sit fremsatte lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet (L 212), så det også indeholder forslag til at afskaffe skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3.

Først og fremmest fordi bestemmelsen er unødvendig, hvis der indføres en ny en-streget-klagestruktur på skatteområdet. Det vil give SKAT mulighed for at indbringe ankenævnenes afgørelser for domstolene, præcist som det også gælder for skatteyderen. Dermed også sagt, at en fastholdelse af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 medfører en asymmetri i skatteydernes og SKATs klagemuligheder og dermed en betænkelig retssikkerhedsmæssig skævvridning, hvor SKAT - i modsætning til skatteyderne - får et "ekstra skud i bøssen".

Derudover illustrerer den konkrete sag om pensionisten i Monaco samt de sager, som SKAT har offentliggjort i sin Juridiske Vejledning, at skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 giver stor risiko for fejlfortolkning og endda latent misbrug fra SKATs side. Og selvom sådanne misbrugsrisici også eksisterer andre steder i lovgivningen, bør denne risiko politisk søges minimeret, når nu skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3 ikke længere er streng nødvendig i en ny klagestruktur.

SKAT bør ikke have mulighed for at afprøve skatteankenævnenes afgørelser, udover de muligheder borgerne også har. Skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, bør derfor afskaffes som led i behandlingen af lovforslaget om forenklet klagestruktur på skatteområdet.

L 212 - bilag 49

Til

Folketinget – Skatteudvalget

L 212 – Forslag til lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love (Ny klagestruktur på skatteområdet og ændringer som følge af idriftsættelsen af Ét Fælles Inddrivelsessystem m.v.)

Hermed sendes kommentaren til henvendelsen fra CEPOS (bilag 47).

Holger K. Nielsen

/Per Hvas

CEPOS anfører, at det kun er i et fåtal af ankenævnsager, at SKAT har forsøgt at få en skatteankenævnsafgørelse indbragt for Skatterådet i medfør af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3.

Ifølge CEPOS illustrerer de offentliggjorte afgørelser samtidigt, at SKAT har svært ved at vurdere, hvad der kendetegner en »åbenbart ulovlig« afgørelse efter skatteforvaltningsloven § 2, stk. 3. Derudover kan bestemmelsen give anledning til en sådan grad af fejlfortolkning fra SKATs side, at det udhuler skatteydernes retssikkerhed.

CEPOS anbefaler derfor, at regeringen ændrer lovforslaget, så skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, ophæves. Først og fremmest fordi bestemmelsen er unødvendig, hvis der indføres en ny en-strengt klagestruktur på skatteområdet. Det vil give SKAT mulighed for at indbringe ankenævnenes afgørelser for domstolene, præcist som det også gælder for skatteyderen. En fastholdelse af skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, medfører således en asymmetri i skatteydernes og SKATs klagemuligheder og dermed en betænkelig retssikkerhedsmæssig skævvridning, hvor SKAT – i modsætning til skatteyderne – får et »ekstra skud i bøssen«.

Derudover giver skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, stor risiko for fejlfortolkning og endda latent misbrug fra SKATs side. Og selvom sådanne misbrugsrisici også eksisterer andre steder i lovgivningen, mener CEPOS, at denne risiko bør søges minimeret, når nu skatteforvaltningsloven § 2, stk. 3 ikke længere er streng nødvendig i en ny klagestruktur.

Kommentar:

Som også anført af CEPOS anvendes bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, kun sjældent.

Det er naturligvis et problem, når der rejses sager efter denne bestemmelse, hvor det efterfølgende viser sig, at Skatterådet er uenigt med SKAT i, at afgørelserne fra ankenævnene er åbenbart ulovlige. Der skal derfor være fokus på, at det så vidt muligt kun er de rigtige sager, der rejses af SKAT.

Samtidigt illustrerer CEPOS' analyse dog, at Skatterådet er et effektivt filter i disse sager. Det er således langt fra i alle sager, SKAT rejser efter denne bestemmelse, at Skatterådet ændrer ankenævnenes afgørelser.

Det skal også erindres, at efter lovforslaget kan ankenævnsafgørelserne alternativt indbringes for domstolene. Dette mener CEPOS bør være den eneste reaktionsmulighed overfor forkerte ankenævnsafgørelser fra myndighedernes side. Imidlertid forekommer det mere indgribende overfor borgerne at indbringe sagerne for domstolene, bl.a. fordi officialmaksimen ikke gælder ved domstolene, og det dermed er mere ressourcekrævende at gennemføre sagen der. Da Skatterådet desuden virker som et effektivt filter i sagerne, forekommer det ikke at være til gavn for borgerne at afskaffe muligheden for at ankenævnsafgørelserne kan forelægges for Skatterådet, og lade domstolene være eneste mulighed.

Som anført i mit svar på L 212 – spørgsmål 55 har borgeren desuden mulighed for at påklage Skatterådets afgørelse i sagen for Landsskatteretten. Dermed er der balance mellem SKATs mulighed for at forelægge sagen for Skatterådet og borgerens efterfølgende mulighed for at få sagen for Landsskatteretten.

Jeg agter derfor ikke at stille et ændringsforslag, hvor skatteforvaltningslovens § 2, stk. 3, ophæves.