

## TRODS NYT LOVFORSLAG ER DET STADIG DYRT AT VINDE OVER SKAT

*Skatteministeriet har sendt et nyt lovforslag i høring, som åbner op for, at selskaber og fonde igen kan få dækket deres udgifter til sagkyndig bistand i skattesager, hvis der er udmeldt syn og skøn i sagen, eller hvis sagen er indbragt for domstolene på Skatteministeriets initiativ.*

*CEPOS har set på de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af lovforslaget, herunder gennemgået de seneste otte års udgifter til omkostningsgodtgørelse og sammenlignet disse udgifter med, hvad Skatteministeriet selv bruger af udgifter på egen advokatbistand i skatteretssager.*

*Tallene viser, at Skatteministeriet i snit bruger over 50 pct. flere udgifter på egent sagkyndig bistand pr. skatteretssag, end hvad skatteyderne gør. Denne kompetencemæssige og økonomiske ubalance indebærer en latent risiko for retssikkerhedsmæssig skævvridning mellem selskaber og fonde på den ene side og SKAT på den anden side. På den baggrund anbefales det, at den nye ordning med omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde bliver udvidet, så den også omfatter de tilfælde, hvor selskaberne og fondene selv rejser sagerne og efterfølgende vinder. Det afgørende bør ikke være, hvem der indbringer sagen, men derimod om man har retten på sin side eller ej.*

### 1. Indledning

Skatteministeriet har i et nyt lovforslag - *Forslag til Lov om ændring af skattekontrolloven, skatteforvaltningsloven og forskellige andre love samt ophævelse af lov om forsøg med eftergivelse af gæld til det offentlige for socialt udsatte grupper*<sup>1</sup> - foreslået, at der skal genindføres omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde i følgende to situationer:

- 1) For det første kan selskaber og fonde fremover få omkostningsgodtgørelse, hvis der er tale om en sag, som bliver indbragt på Skatteministeriets initiativ. Sagens udfald - om man taber eller vinder - er uden betydning for omkostningsgodtgørelsen. Det afgørende er alene, at sagen indberettes på Skatteministeriets initiativ, og at Skatteministeriet dermed direkte påfører selskabet yderligere udgifter.
- 2) Derudover kan selskaber og fonde fremover få omkostningsgodtgørelse i de sager, hvor enten Landsskatteretten eller Skatterådet har udbedt sig syn og skøn.

Med det nye lovforslag imødekommer Regeringen en stor del af den kritik, der er blevet rejst i kølvandet på, at omkostningsgodtgørelse blev afskaffet for selskaber og fonde i forbindelse med skattereformen i 2009, og som bundet i, at omkostningsgodtgørelsesinstituttet har en stor retssikkerhedsmæssig værdi. En opfattelse som CEPOS tidligere har belyst i notatet "Skal det koste penge at vinde en sag over SKAT?":

*"Fuld omkostningsgodtgørelse er et grundlæggende retssikkerhedsmæssigt fundament i skattesager. Det gælder i særdeleshed i forhold til selskaber og fonde, som er underlagt et særligt kompliceret regelsæt, og hvor det ikke er ualmindeligt, at retsstillingen "først vil blive endeligt afgjort i klage- og retssystemet".*

<sup>1</sup> <http://www.skm.dk/lovforslag/hoering/8535/resum/>

*For at genskabe også selskaber og fondes retsfølelse, og i det hele taget styrke retssikkerheden i skatte- og afgiftssager, anbefales det, at fuld omkostningsgodtgørelse genindføres i skattesager, så ingen risikerer at lide et økonomisk tab ved at vinde en sag over skattemyndighederne. Dette bør som minimum gælde i sager, hvor skattemyndighederne har foretaget en forkert retlig vurdering, i sager hvor der er begået myndighedsfejl, og i sager som videreføres på skattemyndighedernes initiativ. På den måde undgår man et retssystem, hvor skatteyderne af økonomiske og administrative årsager afstår fra at gøre sin ret gældende med den konsekvens, at også Skatteministeriet fremadrettede praksis vil være baseret på et forkert juridisk grundlag.”<sup>2</sup>*

Omkostningsgodtgørelse har således både en stor retssikkerhedsmæssig værdi i forhold til den konkrete sag, hvor det kan virke stødende på skatteyderens generelle retsfølelse, hvis man risikerer at stå tilbage med et økonomisk tab efter at have vundet en sag over Skatteministeriet. Men omkostningsgodtgørelse kan også tilskynde skatteyderne til at klage over principielt forkerte afgørelser, selvom skattekravet ikke står mål med omkostningerne, hvilket vil have den præventive effekt, at en forkert afgørelse ikke danner præcedens for SKATs fortsatte (forkerte) fortolkning og praksis.

## 2. Nyt lovforslag gavner kun et lille antal selskaber og fonde

Lovforslaget har stor symbolsk værdi, og ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning er det positivt, at selskaber og fonde igen får mulighed for at få omkostningsgodtgørelse i de sager, hvor Landsskatteretten eller Skatterådet har udbedt sig syn og skøn, samt i de klagesager, som er indbragt på Skatteministeriets initiativ.<sup>3</sup>

Samtidig må det konstateres, at ser man bort fra syns- og skønssagerne, så er det kun ganske få selskaber og fonde, som årligt vil få gavn af lovforslaget, og at den praktiske og økonomiske effekt af lovforslaget derfor er meget lille. Således indbringer Skatteministeriet kun ca. 7-13 sager årligt fordelt på både personskattesager og selskabsskattesager:

Tabel 1: Sager indbragt for domstolene af henholdsvis Skatteministeriet og skatteyderne

Skattesager anlagt ved domstolene	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sager påklaget til domstolene af skatteyder	243	280	266	307	339	289	296
Sager påklaget til domstolene af Skatteministeriet	9	13	8	10	12	7	11
I alt	251	293	272	317	351	296	307

Kilde: Tallene er hentet fra Landsskatterettens årlige redegørelser<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Se CEPOS' s notat af 23. juni 2011 "Skal det koste penge at vinde en sag over SKAT?", som også indeholder en kort beskrivelse af de nuværende regler og om historikken bag omkostningsgodtgørelsesinstituttet, jf.

<http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analysesingle/artikel/skal-det-koste-penge-at-vinde-en-dag-over-skat/>

<sup>3</sup> De to forslag er i overensstemmelse med Skattekommissionens oprindelige intentioner, hvor det ikke var hensigten at afskaffe omkostningsgodtgørelse i syn- og skønssager og i de tilfælde, hvor en sag bliver indbragt på Skatteministeriets initiativ, jf. høringsvaret fra Grant Thornton og Plesner,

<http://www.magnus.dk/~media/TaxLab/DenUundvaerligeL202/Omkostningsgodtgoerelse.ashx>.

<sup>4</sup> [http://www.landsskatteretten.dk/maal\\_og\\_resultater/rsrapporter.html](http://www.landsskatteretten.dk/maal_og_resultater/rsrapporter.html)

Denne del af lovforslaget tenderer derfor symbollovgivning, og Skatteministeriet har da også tidligere haft den opfattelse, at en særregel for sager indbragt på Skatteministeriets initiativ, er unødvendig, og at reglerne bør være de samme, uanset hvem der indbringer sagen:

*"Efter gældende regler ydes der samme omkostningsgodtgørelse, uanset om skatteyderen har rejst sagen, eller om SKAT undtagelsesvist har rejst sagen. Det foreslås, at reglerne også fremover skal være de samme, uanset hvem der har rejst sagen. En særregel for de tilfælde, hvor SKAT har rejst sagen, er ikke fundet fornøden."*<sup>5</sup>

Det er uforståeligt, at man med det nye lovforslag ændrer denne opfattelse og netop indfører en særregel for sager indbragt på Skatteministeriets initiativ. Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det betænkeligt, at der således fortsat skal eksistere en forskelsbehandling i omkostningsgodtgørelsesinstituttet, afhængig af om man er en personligt drevet virksomhed eller en virksomhed drevet i selskabsform. En forskelsbehandling som Skatteministeriet ellers - i forbindelse med skattereformens høringsfase - gav tilsagn om, at de ville forsøge at eliminere:

*"Skatteministeriet vil [.....] overveje, om der fremover på ny kan skabes parallelitet mellem vilkårene for virksomheder, der drives i selskabsform, og virksomheder, der drives personligt."*<sup>6</sup>

Sammenfattende kan det konstateres, at lovforslaget savner et væsentligt retssikkerhedsmæssigt element. Nemlig at også de sager, som bliver vundet af et selskab eller en fond, og hvor sagen er indbragt for klage- og retssystemet på deres initiativ, bliver omfattet af omkostningsgodtgørelsesinstituttet. På den måde kunne man både bidrage til selskaber og fondes generelle retssikkerhed, undgå "unødvendige særregler", samt skabe parallelitet mellem virksomheder, der bliver drevet i personligt regi, og virksomheder der bliver drevet i selskabsform.

### 3. Skatteyderne vinder hver 5. sag

I notatet "Skal det koste penge at vinde en sag over SKAT?" har CEPOS tidligere dokumenteret, at hver 5. skattesag bliver vundet af skatteyderne.<sup>7</sup> Skatteydernes medholdsfrekvens ved domstolene ser eksempelvis ud som følgende:

Tabel 2: Skatteydernes medholdsfrekvens ved domstolene

	2006	2007	2008	2009	2010
%-vis medhold til skatteyderne	21,37	17,54	22	17,52	21,75

Kilde: CEPOS har foretaget opgørelsen på baggrund af tal fra Landsskatterettens årlige redegørelser

Retssikkerhedsmæssigt er det problematisk, at de selskaber og fonde, som ønsker at indbringe en af SKATs afgørelser for klage- og retssystemet, fortsat skal være afskåret fra at få dækket sine udgifter til revisions- eller advokatbistand, selvom selskabet eller fonden ender med at få ret. Et bærende princip burde derfor være, at ingen blandt de 20 pct. skatteydere, der hvert år vinder en skattesag ved domstolene, bør belastes økonomisk af de udgifter, som det har været nødvendigt at afholde for at matche Skatteministeriets kompetencer og erfaring.

### 4. Også Skatteministeriets udgifter til sagkyndig bistand stiger

Et af argumenterne for at afskaffe ordningen med omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde i forbindelse med skattereformen var, at ordningen var for dyr. Afskaffelsen skulle således bidrage til finansiering af den samlede skattereform med 50 mio. kroner.

<sup>5</sup> <http://www.magnus.dk/~media/TaxLab/DenUundvaerligeL202/Omkostningsgodtgoerelse.ashx>

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> CEPOS har tidligere dokumenteret, at hver 5. skattesag bliver vundet af skatteyderne. Det gælder både ved Skatteankenævnene, Landsskatteretten og ved Domstolene, jf. <http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analyse-single/artikel/skal-det-koste-penge-at-vinde-en-dag-over-skasymt/>

Siden 2003 er de samlede udgifter til ordningen da også steget fra 114,7 mio. kroner til 168,2 mio. kroner i 2010. Renser man tallene for inflation og omregner dem til 2010-priser - så man har et mere korrekt sammenligningsgrundlag - er de samlede bruttoudgifter til omkostningsgodtgørelse dog kun steget med 3,2 pct. i gennemsnit om året, opgjort i 2010-priser:

**Tabel 3: Udgifter til omkostningsgodtgørelse - de samlede bruttoudgifter pr. år.**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antallet af afsluttede sager hvor der er givet omkostningsgodtgørelse	3.478	4.822	4.331	4.440	3.794	3.106	3.283	2.362
Årets faktiske bruttoudgifter til omkostningsgodtgørelse (årets priser i mio. kr.)	114,7	132,3	140,5	126,1	162	147,7	164,5	168,2
<b>Omregnet til 2010-priser (mio. kr.)</b>	<b>136,0</b>	<b>153,2</b>	<b>158,2</b>	<b>139,0</b>	<b>174,6</b>	<b>153,3</b>	<b>170,1</b>	<b>168,2</b>

Kilde: Tallene stammer fra Skatteministeriets årlige redegørelser om omkostningsgodtgørelse

Til sammenligning viser en opgørelse over Skatteministeriets årlige udgifter til advokatbistand i skatteretssager, som CEPOS har fået aktindsigt i, at Skatteministeriets egne udgifter til advokatbistand i skatteretssager er steget med gennemsnitligt 5,4 pct. pr. år, opgjort i 2010-priser.<sup>8</sup>

**Tabel 4: Skatteministeriets udgifter til advokatbistand i forbindelse med retssager**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteministeriets årlige udgifter til retssager (mio. kroner)								
Salær - Kammeradvokaten	35,9	34,1	38,9	47,8	41,0	53,8	58,4	64,3
Omkostninger - Kammeradvokaten	2,3	1,5	1,4	1,1	0,8	1,3	1,5	1,4
Andre udgifter - Kammeradvokaten	9,3	8,4	9,0	11,0	9,5	9,9	14,3	15,9
Andre advokater	-	0,4	-	-	-	0,8	-	0,08
Skatteministeriets faktiske udgifter til retssager (årets priser i mio. kr.) <sup>9</sup>	47,6	44,4	49,3	60,0	51,3	65,8	74,2	81,6
<b>Omregnet til 2010-priser</b>	<b>56,4</b>	<b>51,4</b>	<b>55,5</b>	<b>66,2</b>	<b>55,3</b>	<b>68,3</b>	<b>76,7</b>	<b>81,6</b>

Kilde: Skatteministeriets interne tal over udgifter til retssager, som CEPOS har fået aktindsigt i.

Sammenfattende kan det altså konstateres, at mens de samlede udgifter til omkostningsgodtgørelse gennemsnitligt er steget med 3,2 pct. pr. år siden 2003, så er Skatteministeriets udgifter til sin sagkyndige bistand steget med gennemsnitligt 5,4 pct. pr. år.

<sup>8</sup> Også disse tal er renset for inflation og omregnet til sammenlignelige 2010-priser.

<sup>9</sup> Da formålet har været at skabe et så direkte sammenligningsgrundlag med udgifterne til omkostningsgodtgørelse har CEPOS valgt ikke at medregne Skatteministeriets udgifter til retsafgifter. Det skyldes, at der overfor skatteyderne gælder et loft på, hvor meget de skal betale i retsafgifter, jf. retsafgiftslovens § 1, stk. 3 og 2, stk. 3. Samme loft gælder ikke for Skatteministeriet, og derfor beløber Skatteministeriets udgifter til retsafgifter sig årligt til flere millioner kroner:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Retsafgifter (mio. kroner)	4,6	6,1	3,6	3,3	2,8	2,5	7,8	13,1

## 5. Skatteministeriet bruger dobbelt så mange udgifter pr. skatteretssag

En ting er at sammenligne den generelle udgiftsudvikling på henholdsvis omkostningsgodtgørelse og på udgifterne til Skatteministeriets eksterne bistand i skatteretssager. Noget andet er at sammenligne parternes udgifter pr. retssag.

Tager man eksempelvis udgangspunkt i Skatteministeriets årlige udgifter til advokatbistand i skatteretssager, jf. tabel 4, og dividerer dem med Landsskatterettens opgørelse over, hvor mange skatteretssager der årligt bliver ført, jf. tabel 1, så viser tallene, at Skatteministeriets udgifter til advokatbistand i skatteretssager i gennemsnit beløb sig til 265.707 kroner i 2010:

**Tabel 5: Skatteministeriets gennemsnitlige udgifter til sagkyndig bistand i skatteretssager i 2010-priser i kr.<sup>10</sup>**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
204.930	189.613	243.382	174.605	194.570	259.395	265.707

Ser man på, hvor meget der ifølge de årlige omkostningsgodtgørelsesredegørelser bliver udbetalt af omkostningsgodtgørelse i domstolssager<sup>11</sup> - hvilket er den direkte pendant til Skatteministeriets brug af advokatbistand i skattesager - og dividerer disse tal med antallet af skatteretssager, hvori der er udbetalt omkostningsgodtgørelse, så viser tallene til sammenligning, at den gennemsnitlige udgift til omkostningsgodtgørelse pr. skatteretssag i 2010 kun beløber sig til 137.301 kroner i 2010-priser:

**Tabel 5: Udgifter til omkostningsgodtgørelse - udelukkende retssager**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Årets faktiske udgifter til omkostningsgodtgørelse i retssager (årets priser i mio. kr.)	24,8	31,3	29,9	42,1	39,6	48,7	51,9
Omregnet til 2010-priser (mio.kr.)	28,7	35,2	32,9	45,3	41,1	50,3	51,9
Antal skatteretssager, hvori der er udbetalt omkostningsgodtgørelse	596	275	547	372	434	477	378
Gennemsnitlig udbetaling af omkostningsgodtgørelse i skatteretssager	48.154	128.000	60.146	121.774	94.700	105.450	137.301

Kilde: Tallene stammer fra Skatteministeriets årlige redegørelser om omkostningsgodtgørelse

Det vil sige, at Skatteministeriet næsten brugte dobbelt så mange penge på sin sagkyndige bistand i 2010, end hvad skatteyderne fik udbetalt i omkostningsgodtgørelse for deres. Ser man på hele perioden 2004-2010 er det da også kendetegnende, at Skatteministeriet gennemsnitligt bruger op mod dobbelt så mange udgifter pr. skatteretssag, end hvad der i tilsvarende sager bliver udbetalt til skatteyderne i omkostningsgodtgørelse:

**Tabel 6: Forskel i pct. på Skatteministeriets udgifter til egen sagkyndig bistand i skatteretssager og hvad Skatteministeriets udbetaler i omkostningsgodtgørelse for skatteydernes udgifter til sagkyndig bistand:**

<sup>10</sup> Da det ikke har været muligt at få en præcis opgørelse fra Skatteministeriet over, hvor mange sager Kammeradvokaten årligt er involveret i, er der taget udgangspunkt i de tal, som stammer fra Landsskatterettens årlige redegørelser, og som er opsummeret i tabel 1. Disse tal er divideret i de årlige bruttoudgifter til Kammeradvokaten opgjort i 2010-priser, jf. tabel 6.

<sup>11</sup> I de årlige omkostningsgodtgørelsesredegørelser fremgår antallet af domstolssager, hvori der er udbetalt omkostningsgodtgørelse. Det er disse tal, der udgør grundlaget for tabel 5.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Forskel i pct.	326	48	305	43	105	146	94

Den store forskel på, hvor mange udgifter parterne bruger på advokatbistand i en skatteretssag, bidrager til økonomisk og kompetencemæssig ubalance mellem skatteydere og Skatteministeriet, og dermed også til retssikkerhedsmæssig skævvridning.

## 6. Lovforslaget ikrafttrædelsestidspunkt

Lovforslaget om selskaber og fondes mulighed for omkostningsgodtgørelse har virkning for sager, der er anlagt eller indbragt fra og med den 1. januar 2012. Til sammenligning fik afskaffelsen af omkostningsgodtgørelsen virkning umiddelbart efter lovens bekendtgørelse i Lovtidende, hvilket skete den 14. juni 2009. Sager, der var indbragt forinden dette tidspunkt, var stadig omfattet af omkostningsgodtgørelsesreglerne men kun for den aktuelle instans.

Det vil sige, at når ophævelsen af omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde skete med umiddelbar virkning efter lovens vedtagelse, mens den delvise genindførelse først vil ske pr. 1. januar 2012, så opstår der et "hul" på 2½ år, hvor selskaber og fonde ikke har mulighed for at få omkostningsgodtgørelse. Et hul - som med politisk vilje - kunne begrænses, så muligheden for omkostningsgodtgørelse også omfattede allerede verserende sager, og så de selskaber som indenfor den seneste tid har vundet en sag i Landskatteretten, men hvor sagen nu - og inden den 1. januar 2012 - bliver indbragt for domstolene af Skatteministeriet ikke risikere at blive påført unødvendige og urimelige udgifter, hvis de i sidste instans ender ud med også at få medhold i domstolssystemet.

Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv kan det kun beklages, at man på den ene side erkender uhensigtsmæssigheden i at afskaffe omkostningsgodtgørelse for selskaber og fonde, men på den anden side ikke vil råde bod på denne uhensigtsmæssighed og lade loven få virkning med tilbagevirkende kraft.

## 7. Konklusion

Skatteyderne (selskaber og personer) vinder hver femte skattesag, som bliver ført ved domstolene. Det bærende retssikkerhedsmæssige princip bør være, at ingen af disse 20 pct. skal kunne lide et økonomisk tab ved, at skattemyndighederne har truffet en forkert afgørelse. Omkostningsgodtgørelse bør ikke afhænge af, hvem der indbringer sagen, men derimod af det retssikkerhedsmæssige princip om, at skatteyderne ikke skal risikere at lide et økonomisk tab, hvis man har retten på sin side.

Mens selskaber og fonde fortsat skal være afskåret fra at få dækket sine udgifter til advokatbistand mv., hvis de på eget initiativ indbringer og vinder en sag over Skatteministeriet, så bruger Skatteministeriet næsten dobbelt så mange udgifter til sine advokater pr. skatteretssag, end hvad skatteyderne får udbetalt i omkostningsgodtgørelse for en tilsvarende skatteretssag. Det indebærer en retssikkerhedsmæssig og kompetencemæssig skævvridning, hvor Skatteministeriet supplerer egne spidskompetencer med Kammeradvokatens ditto, mens selskaber og fonde kun kan få økonomisk kompensation for at få ret, hvis det er Skatteministeriet, der indbringer sagen.

For at styrke selskabers og fondes retssikkerhed i skatte- og afgiftssager, anbefales det derfor, at lovforslaget bliver udvidet til at omfatte alle de tilfælde, hvor skatteyderen ender ud med at få medhold i klage- og retssystemet. Derudover anbefales det, at lovforslaget får virkning med tilbagevirkende kraft, så heller ikke de selskaber, der indtil videre er blevet indbragt for domstolene på Skatteministeriets initiativ - eller som bliver det i løbet af de næste fire måneder - skal risikere at lide et tab, hvis de også her vinder over SKAT.