

SKATTE- OG VURDERINGSANKENÆVN BØR NEDLÆGGES

Regeringen har sendt et lovforslag i høring om etablering af en ny klagestruktur på skatteområdet. Forslaget indebærer bl.a., at skatteyderne fremover kun får mulighed for at klage over deres afgørelse fra SKAT til én administrativ klageinstans, modsat i dag hvor man har mulighed for at få sin skatteafgørelse behandlet i to administrative klageinstanser. Først hos et af ankenævnene (skatte-, vurderings- og motorankenævnene), hvis afgørelser igen kan klages til Landsskatteretten.

CEPOS har i et nyt notat gennemgået den nuværende struktur og kan bl.a. konkludere, at borgerne fravælger skatteankenævnene i 37 pct. af alle indkomstskattesager, selvom de dermed afskærer sig fra en ekstra klagemulighed. Derudover kan det konkluderes, at det statistisk set er en fordel at få sin afgørelse prøvet ved Landsskatteretten. Landsskatteretten giver således skatteyderne medhold i 31 pct. af samtlige indkomstskattesager. På vurderingsområdet er tallet helt oppe på 77 pct. En væsentlig del af afgørelserne truffet i skatte- og vurderingsnævnene omgøres således i Landsskatteretten.

Tallene taler altså sit eget tydelige sprog om, at der eksisterer en særlig retssikkerhedsmæssig udfordring, hvis man - som regeringen har foreslået - fjerner én administrativ klageinstans, således at skatteyderne ikke længere har mulighed for at få deres sag prøvet i Landsskatteretten, hvor de faglige kompetencer har vist sig at være størst.

Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv - og for at skabe en mere effektiv, langtidsholdbar og gennemskuelig klagestruktur på skatteområdet - foreslås det derfor, at man i stedet for at afskære borgerne klageadgangen til Landsskatteretten, nedlægger skatteankenævnene og vurderingsankenævnene og således samler afgørelserne i Landsskatteretten.

1. Indledning

Regeringen har fremsat et lovforslag - Lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love¹ - om etablering af en ny klagestruktur på skatteområdet, med henblik på at skabe en mere effektiv og tidssvarende klagestruktur på skatteområdet.

Forslaget indebærer i hovedtræk, at den nuværende mulighed for at få en skattesag behandlet ved to administrative klageinstanser fjernes. Fremover kan sager, hvori der først er truffet afgørelse fra henholdsvis skatte-, vurderings- og motorankenævn, således ikke længere klages til Landsskatteretten, men må indbringes direkte for domstolene.

Derudover indebærer lovforslaget, at der etableres ét fælles sekretariat: En ny myndighed som skal betjene både Landsskatteretten og ankenævnene, herunder vurdere hvorvidt en sag er principiel og således skal behandles af Landsskatteretten, eller om den er ikke-principiel, hvormed den i stedet skal behandles af det lokale skatteankenævn:

¹ Forslag til Lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love (Ny klagestruktur på skatteområdet) – Skatteministeriet - J. nr. 13-0002899.

Figur 1: Klagestrukturen efter regeringens ønske



Det er i udgangspunktet positivt, at regeringen vil skabe en mere effektiv og tidssvarende klagestruktur på skatteområdet. Samtidig er der imidlertid også nogle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved den foreslåede model - navnlig i relation til sager for skatteankenævnene og vurderingsankenævnene - som er beskrevet nærmere i dette notat.

2. Administrative klageorganer indenfor skatteområdet

2.1. Den nuværende klagestruktur

Klagestrukturen på Skatteministeriets område er bygget op omkring henholdsvis Landskatteretten samt ankenævnene, som består af henholdsvis et skatteankenævn, et vurderingsankenævn og et motorankenævn.

Af historiske årsager er klagestrukturen bygget sådan op, at nogle sagstyper kan klagebehandles i begge instanser, mens andre sagstyper kun kan klagebehandles i én instans. Klagestrukturen kan i overordnede træk illustreres på følgende vis:

Figur 2: Oversigt over de administrative klageprocesser på skatteområdet:



De sager, der kan klagebehandles i **to instanser**, er skattesager vedrørende fysiske personer, herunder personligt ejede virksomheder, samt sager vedrørende dødsboer, sager i henhold til lov om ejendomsvurdering og sager om motorregistreringsafgift. Disse sager kan klagebehandles af henholdsvis skatte-, vurderings- og motorankenævnene, hvis afgørelser kan påklages videre til Landskatteretten.

Skattesager vedrørende fysiske personer og personligt ejede virksomheder, kan dog også vælge at springe skatteankenævnene over - de såkaldte "**overspringssager**" - og få deres sag behandlet direkte af Landskatteretten. I 2011 var hele 37 pct. af alle indkomstskattesager vedrørende fysiske personer og personligt ejede virksomheder overspringssager, selvom skatteyderne dermed afskar sig fra en ekstra administrativ klagemyndighed, jf. nedenfor tabel 4.

Hvad angår øvrige sager på Skatteministeriets område, dvs. moms og afgifter, kan der kun ske administrativ klagebehandling i én instans, nemlig Landsskatteretten. Det samme gælder vedrørende juridiske personers skatteansættelser, dvs. selskaber og fonde (dog ikke i deres vurderings- og motorankenævnsager, som hidtil har skullet "1. behandles" i de relevante ankenævne).

2.2. Ankesøjlen

Skatteministeriets Ankesøjle er en selvstændig og uafhængig enhed, som har til opgave at betjene 29 skatteankenævne, 15 vurderingsankenævne, 4 motorankenævne samt et fælles skatte- og vurderingsankenævne på Bornholm. Ankesøjlen består af et Ankecenter i Svendborg, samt 9 ankenævnssekretariater,² som i 2011 var bemandede med ca. 137 årsværk.³

Medlemmerne af henholdsvis skatteankenævne og vurderingsankenævne er politisk udpegede, efter indstillinger fra kommunalbestyrelserne i den eller de kommuner, som det enkelte ankenævne dækker. For disse to ankenævne er der altså tale om et lokalt og politisk udpeget lægmandsinstitut.

Til motorankenævne gælder derimod et krav om, at disse har en sagkyndig baggrund. Fx skal én være teknisk kyndig, én være handelskyndig, mens det sidste medlem er udpeget af forhandlerorganisationerne.⁴

På baggrund af Skatteministeriets og ankenævnenes årsberetninger, samt forretningsordenen for ankenævne,⁵ kan ankenævnenes nøgletal opsummeres til følgende:

	Skatteankenævne	Vurderingsankenævne	Motorankenævne	Bornholm ⁶	I alt
Antal nævne	29	14	4	1	49
Sagstilgang	1.595	4.552 ⁷	1.161		9.057
Medlemmer	245	94	12	7	358
Honorar ⁸	12.370.382	7.694.300	1.211.963	444.758	21.721.403
Gennemsnit honorar pr. medlem	50.491	81.854	100.996	63.536	

Kilde: Tallene er baseret på ankenævnenes årsberetninger for 2011 og oplysninger fra Skatteministeriet

2.3. Landsskatteretten

Landsskatteretten er landets øverste administrative klageinstans på skatteområdet, og behandler klager over en lang række myndigheders afgørelser. Det gælder f.eks. afgørelser fra SKAT, Skatterådet, skatteankenævne, vurderingsankenævne og motorankenævne.

Landsskatteretten består af en retspræsident, tre retsformænd og 34 retsmedlemmer. Folketinget vælger 11 retsmedlemmer, og skatteministeren udnævner 23 (mindst 11 af disse skal være dommere). De øvrige medlemmer repræsenterer samfundet bredt. Retsmedlemmerne er

² De 9 ankenævnssekretariater er beliggende i Frederikshavn, Ringkøbing, Silkeborg, Toftlund, Kolding, Vordingborg, Helsingør, Albertslund og København.

³ Se Ankecenterets "Beretning om skatteankenævnenes virksomhed 2011", jf. <http://www.skat.dk/getFile.aspx?id=96316>

⁴ Centralforeningen af Autoreparatører i Danmark (CAD), Motorcykel-Forhandler Foreningen (MFF), Dansk Bil-Forhandler Union (DBFU), Danmarks Automobilforhandler Forening (DAF) og Dansk Industri (DI).

⁵ Bekendtgørelse af forretningsorden for skatteankenævne, vurderingsankenævne, fælles skatte- og vurderingsankenævne samt motorankenævne, jf.

<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=127931>

⁶ Der er et fælles skatte- og vurderingsankenævne på Bornholm.

⁷ Hvoraf 1.361 vedrørte genoptagelsessager vedr. fradrag for forbedringer i grundværdi.

⁸ Ankenævnsmedlemmernes honorar er fastsat i Bekendtgørelse af Bekendtgørelse af forretningsorden for skatteankenævne, vurderingsankenævne, fælles skatte- og vurderingsankenævne samt motorankenævne, jf. <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=127931>

valgt for en periode på 6 år ad gangen og medvirker ved afgørelsen af sager, der nævnsbehandles. Retsmedlemmernes honorar udgør ca. 83.000 kr. om året.⁹

2.4. Udvikling i sagsindgang hos Skatteankenævnene og Landsskatteretten

Både skatteankenævnene og Landsskatteretten har oplevet en øget sagsindgang i 2012 i forhold til 2011. De foreløbige tal viser således, at skatteankenævnene har modtaget 1.873 sager¹⁰ og Landsskatteretten ca. 5.122 sager i 2012,¹¹ mod henholdsvis 1.595 og 4.440 i 2011. For skatteankenævnene svarer det til en stigning på 17 pct., mens det for Landsskatteretten svarer til en stigning på 15 pct.:

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sagsindgang i skatteankenævn	3.079	2.582	2.569	2.028	1.771	1.595	1.873
Sagsindgang i Landsskatteretten	4.165	3.406	3.633	3.523	3.682	4.440	5.122

Kilde: Landsskatteretten

Set over en længere periode - fra 2006 til og med 2012 - tegner der sig imidlertid et mere generelt billede af, at skatteankenævnene har oplevet en sagsnedgang de seneste år,¹² mens Landsskatteretten har oplevet en sagsfremgang. Således er sagsindgangen hos skatteankenævnene faldet med 39 pct. fra 2006-2012, mens den i samme periode er steget med 23 pct. i Landsskatteretten.¹³

Når skatteankenævnene kun har en sagsindgang på 1.873 sager, så svarer det til, at de 245 ankenævnsmember i gennemsnit kun har medvirket i 7,6 sager. Navnlige på den baggrund er det positivt, at regeringen nu tager initiativ til at forenkle og modernisere klagestrukturen på skatteområdet. For "noget" bør ske.

3. Regeringens forslag

Med sit forslag til en ny klagestruktur på skatteområdet ønsker regeringen, at både Landsskatteretten og ankenævnene bevares, men at skatteyderne fratages muligheden for at indbringe en sag, som allerede er behandlet i et ankenævn for Landsskatteretten, jf. figur 1 ovenfor.

Dermed kan ankenævnenes afgørelser alene prøves ved at anlægge sag ved domstolene.

Med regeringens forslag bliver alle sager indenfor skatteområdet principielt "ligestillet" i den henseende, at der kun kan ske administrativ klagebehandling i én instans. Dette gælder således allerede i dag for selskaber og sager, der vedrører moms og afgifter.

På ét væsentligt punkt afviger regeringens forslag dog fra den "enstrengede-klagemulighed", der allerede eksisterer i forhold til juridiske personers skattesager og sager vedrørende moms og afgifter. For hvor disse kun kan behandles af Landsskatteretten, foreslår regeringen, som sagt, at ankenævnene bevares. Visse afgørelser vil altså fremover skulle finde sit endelige resultat i ankenævnene uden mulighed for at få sagen vurderet hos Landsskatteretten.¹⁴

⁹ Udgifterne fremgår af Finansloven

¹⁰ Tallet baserer sig på foreløbige oplysninger fra Skatteministeriet, men kan muligvis være ændret marginalt, når SKATs Ankecenter senere på året offentliggør sin årsberetning for 2012.

¹¹ Tallet baserer sig på de offentliggjorte nøgletal fra Landsskatteretten for 2012, jf.

http://www.landsskatteretten.dk/maal_og_resultater/udvalgteaktuellestatistikker.html

¹² Som dog måske er ved at vende, da SKATs foreløbige opgørelser viser, at der i 2012 er indkommet 1.873 sager til skatteankenævnene.

¹³ Retfærdigvis skal tilføjes, at den store sagsindgang hos Landsskatteretten i 2011 og 2012 i vis grad vedrører et stort sagskompleks om ejendomsvurderinger, som snart vil være tilendebragt.

¹⁴ Som figur 1 illustrerer, foreslår regeringen, at der oprettes ét fælles sekretariat – Skatteankeforvaltningen – der skal betjene såvel Landsskatteretten som ankenævnene, herunder vurdere

4. Skatteankenævnene - retssikkerhedsmæssige og økonomiske betragtninger

I udgangspunktet er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at fjerne en administrativ klageadgang for skatteyderne. Samtidig må man dog forholde sig til, at antallet af klagesager i skatteankenævnene har undergået et så stort fald, at det både ud fra et effektiviseringshensyn og fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv kan være svært at forsvare et system, hvor lægmand - dvs. personer uden skatteretlig ekspertise - skal tage stilling til komplicerede og principielle skattesager, hvis de i snit kun medvirker til 7-8 sager årligt.

Kort og godt kan man frygte, at ankenævnsmemberne hverken besidder eller opnår den fornødne indsigt og forståelse for nuancerne i skatterettens kompleksitet til at træffe afgørelse i sådanne sager. Det er ikke kun retssikkerhedsmæssigt uforvarligt overfor de borgere, som kommer i klemme, men dybest set negligerer det også den skatteretlige indsigt og forståelse, som borgernes skatterådgivere derimod har.

Hvis borgeren fx lader sig repræsentere af sin skatteretsadvokat, som ikke har beskæftiget sig med andet i mere end 30 år, er det så retssikkerhedsmæssigt forsvarligt og respektfuldt over for borgeren, at en politiker med 7 årlige sagers erfaring på bagen skal træffe afgørelse i netop denne sag?

Skatteområdet er i dag så teknisk kompliceret, at man må stille spørgsmålstegn ved, om vi overhovedet bør have politisk udnævnte skatteankenævn med lokal tilknytning? Navnlig når man dertil tager i betragtning, at al skatteligning i dag er centraliseret og i mange tilfælde "automatiseret", hvilket nedtoner behovet og begrundelsen for at bevare et lokalt lægmandsislæt, som de kommunale skatteankenævn repræsenterer.¹⁵

4.1. Fusion af klageinstanser indenfor statsforvaltningernes område

Grundlæggende er det uklart, hvorfor regeringen vil bevare en lokal og politisk udpeget ankestruktur indenfor skatteområdet, når hele skatteligningen allerede er centraliseret. En naturlig "opfølgning" af denne centralisering vil være også at fusionere ankeniveauerne, så der kun bliver én administrativ klageinstans indenfor skatteområdet, præcist som der kun er én ligningsinstans.

Hvorfor regeringen ikke har fremlagt en sådan "fusionsmodel" bliver endnu mere uforklarlig, når man tager i betragtning, at det netop var en sådan fusionsmodel regeringen valgte inden for statsforvaltningernes område. Her synes økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager således ikke at have betænkeligheder med at sammenlægge administrative klageinstanser:

*"Vi har fundet en samlet holdbar løsning for statsforvaltningerne, hvor vi har lagt vægt på større retssikkerhed for borgerne og større faglighed i de nye specialiserede enheder. Der er en retssikkerhed for borgerne i, at de får den samme sagsbehandling, uanset hvor i landet de bor, og at reglerne bliver mere enkle, så systemet bliver mere gennemskueligt for borgerne."*¹⁶

At regeringen ikke mener, at der gælder samme effektiviserings- og retssikkerhedsmæssige betragtninger i relation til statsforvaltningerne og skatteområdet, er uforståeligt. For også indenfor skatteområdet bør borgernes retssikkerhed, faglighed i klageinstanser, enklere regler og et mere gennemskueligt system vægte højere end hensynet til lokalpolitiske interesser, hvor

hvilke sager, der er principielle og derfor skal afgøres af Landsskatteretten samt hvilke sager der er ikke-principielle og derfor skal sendes til ankenævnene.

¹⁵ Princippet med et folkeligt element i skatteforvaltningen har rødder tilbage til 1800-tallet, hvor ligningskommissionerne også bestod af almindelige borgere, der blev valgt til opgaven – valget og valgbarhed afhang dog af grundejendom og erhverv. Tankegangen var, at hvis man skulle deltage i administrationen af skatteopkrævningen, skulle man først vise, at man kunne administrere sig selv i form af at besidde fast ejendom eller udøve selvstændigt erhverv", jf. <http://www.skatteankenævn.dk/getFile.aspx?Id=89295>, hvor man også kan læse, at "de folkevalgte arbejdede uden vederlag".

¹⁶ Se regeringens pressemeddelelse af 25. oktober 2012: "Regeringen vil skabe en samlet og holdbar løsning for statsforvaltningerne", offentliggjort af Økonomi- og indenrigsministeriet.

skatteankenævnene - med sine politisk udpegede medlemmer - anses som en vigtig og vellønnet post.

4.2. Borgerne fravælger skatteankenævnene

Den af regeringen fremlagte model - hvor en række sager altså skal finde sin endelige afgørelse i skatteankenævnene - skal ses i lyset af, at skatteyderne i 2011 valgte at springe skatteankenævnene over og klage direkte til Landsskatteretten i hele 37 pct. af alle de indkomstkattesager, hvor de havde mulighed for det. Også selvom det dermed afskar dem fra en ekstra klagemulighed:

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sager fra skatteankenævnene	1.638	1.072	966	746	797	648
Overspringssager	510	509	415	422	344	377
Personindkomstsager i alt	2.148	1.581	1.381	1.168	1.141	1.025
Overspringssager i alt i pct. af samlet	24	32	30	36	30	37

Derudover viser Landsskatterettens tal, at skatteyderne i 2011 indbragte 648 klager fra skatteankenævnene til 2. instans behandling i Landsskatteretten. Det svarer til, at ca. 60 pct. af de i alt 1.073 afgørelser, hvor skatteankenævnene ikke gav skatteyderen medhold i første omgang - og ca. 40 pct. af samtlige af skatteankenævnenes i alt 1.603 afgørelser - bliver "genbehandlet" i Landsskatteretten.

Statistisk set er det en fordel for skatteyderne at få sin sag vurderet af Landsskatteretten, som giver skatteyderne medhold i 31 pct. af alle indkomstkattesager, mens de "kun" stadfæster 49 pct. af afgørelserne fra henholdsvis SKAT og skatteankenævnene:

År	2009	2010	2011
Stadfæstelse	49	47,6	49,1
Nedsættelse	32,4	35,5	31,6
Forhøjelse	2,5	0,5	0,5
Andet udfald	16,1	16,6	18,8
Sager i alt	2.356	1.556	1.426

Kilde: Landsskatteretten¹⁷

4.3. Det oprindelige grundlag for skatteankenævnene eksisterer ikke mere

Når borgerne i 37 pct. af alle indkomstkattesager fravælger skatteankenævnene og når hele 60 pct. af de afgørelser i skatteankenævnene, hvor borgerne ikke fik medhold, bliver videreklaget til Landsskatteretten, så illustrerer tallene med al tydelighed, at Landsskatteretten er en central og vigtig administrativ klageinstans i skattesager.

Når man allerede har fusioneret den kommunale og statslige skatteligning i 2005 med etableringen af SKAT, og når regeringen oven i købet har valgt at sammenlægge klageinstanser inden for statsforvaltningernes område, så er det mest oplagte og naturlige, at man kopierer denne "fusionstendens" til også at gælde i forhold de administrative klageinstanser indenfor skatteområdet.

¹⁷ Til gruppen "nedsættelse" medregnes sager, hvor der er givet helt eller delvist medhold. Til gruppen "andet udfald" medregnes sager, der er afvist, tilbagekaldt, henlagt eller bortfaldet, samt sager, hvor der er nægtet genoptagelse. I disse grupper er der sager, hvor udfaldet er udtryk for en stadfæstelse. I andre sager er udfaldet udtryk for en nedsættelse.

Det oprindelige grundlag for at have lokale ankenævn eksisterer ganske enkelt ikke længere, når nu skatteligningen er harmoniseret på landsplan. Og når statistikken viser, at borgerne de facto fravælger skatteankenævnene i 37 pct. af deres klager over indkomstskatten, selvom de dermed afskærer sig fra en ekstra klagemulighed, og at 60 pct. viderebringer deres afgørelse fra skatteankenævnene til Landsskatteretten, så er det en tydelig indikator for, at skatteyderne i dag opfatter Landsskatteretten som krumtappen i det administrative klagesystem. Ikke skatteankenævnene.

Fra et retssikkerhedsmæssigt og samfundsøkonomisk perspektiv bør man derfor etablere et enstrengt og mere enkelt klagesystem, hvor der kun er én klageinstans, som behandler alle sager. Eksempelvis ved at nedlægge skatteankenævnene og lade Landsskatteretten behandle alle sager af skatteretlig karakter. Det vil have den fordel, at kompetencerne bliver samlet ét sted, hvormed det faglige miljø styrkes, og borgerne opnår en større sikkerhed for rigtige afgørelser.

Retssikkerhedsmæssigt er det ganske enkelt uforsvarligt at opretholde et ankenævnsystem, hvor medlemmerne ikke har de fornødne skatteretlige kompetencer, og som borgerne allerede i stigende grad har fravalgt. Men heller ikke samfundsøkonomisk giver det mening at beholde skatteankenævnene, som ifølge Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR) koster knap 92 mio. kr. at opretholde,¹⁸ og hvor de politisk udpegede medlemmer gennemsnitligt tjener over 50.000 kr. om året for at behandle 7-8 sager årligt.

5. Vurderingsankenævnene - retssikkerhedsmæssige og økonomiske betragtninger

Af vurderingsankenævnenes årsberetning kan man se, at vurderingsankenævnene har en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på over 2 år og kun foretager en reel besigtigelse i ca. 12 pct. af alle sager.¹⁹ Dertil kommer, at Landsskatteretten kun giver vurderingsankenævnene medhold i ca. 13 pct. af sagerne, mens skatteyderne får medhold i ca. 77 pct. af alle sager:²⁰

År	2009	2010	2011
Stadfæstelse	19,8	15,6	13,3
Nedsættelse	73,0	73,6	77,1
Forhøjelse	0,0	0,0	0,0
Andet udfald	7,2	10,8	9,6
Sager i alt	328	462	905

Kilde: Landsskatteretten

Som reglerne er i dag, kan en vurderingssag ikke indbringes for Landsskatteretten, medmindre den først er blevet behandlet i et vurderingsankenævn.²¹ Fremover skal sagen dog kun behandles af en instans: Enten vurderingsankenævnet eller Landsskatteretten - alt efter om den er principiel eller ej.

Men når vurderingsankenævnene i langt de fleste tilfælde træffer afgørelser, som bliver ændret af Landsskatteretten (696 sager ud af 905), så rejser det en ny og åbenlys retssikkerhedsmæssig problemstilling, hvis disse sager fremover skal finde deres endelige "administrative" afgørelse i vurderingsankenævnene og ikke længere kan indbringes for Landsskatteretten. De sager, som hidtil har fundet deres afgørelse i Landsskatteretten, vil nemlig fremover "risikere" at blive indbragt for domstolene i stedet, hvilket potentielt vil belaste domstolssystemet med op mod flere hundrede vurderingssager årligt.

¹⁸ Politiken den 21. januar 2013: "Dumpekarakterer til nyt skatteretligt klagesystem"

¹⁹ Beretning om vurderingsankenævnenes virksomhed 2011

²⁰ Landsskatterettens årsberetning for 2011

²¹ <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1648105>

Det vil påføre både skatteyderne og staten store udgifter, da alene udgifterne til retsafgifter, syn og skøn samt advokatbistand - herunder honorar til kammeradvokaten - må skønnes til at løbe op i mere end 50 mio. kr.²²

Regeringen bør derfor grundigt overveje, om det overhovedet er samfundsøkonomisk forsvarligt at etablere en model, hvor vurderingsankenævnene er eneste administrative klageinstans på vurderingsområdet. Navnlig når der samtidig synes at være tungvejende grunde - både økonomiske, retssikkerhedsmæssige og "statistiske" - til at nedlægge vurderingsankenævnene og lade sagerne overgå til Landsskatteretten.

Retssikkerhedsmæssigt kan det i hvert fald ikke forsvares, hvis vurderingsankenævnene - med en statistik, hvor de kun besigtiger 12 pct. af ejendommene og får omgjort hele 77 pct. af deres afgørelser - bliver "endestation" for skatteydernes klage over SKATs maskinelle vurderinger. På baggrund af disse tal kan man sågar spørge, om de dybest set ikke selv har bevist, at de er overflødige i et klagesystem, med kun én administrativ klagemyndighed?

5.1. Nødvendigt med et uafhængigt klageorgan

Derudover vil en manglende klagemulighed til Landsskatteretten i vurderingssager, rejse et selvstændigt - og mere principielt - retssikkerhedsmæssigt problem. Navnlig i sager om grundskyld og dækningsafgift, som jo reelt er kommuneskatter, hvor kommunerne derfor kan have en økonomisk interesse i, at vurderingerne sættes så højt som muligt, da det vil give flere penge til kommunekasserne.

Eksempelvis bidrager grundskylden og dækningsafgiften tilsammen med knap 25 mia. kr. i kommunekasserne på landsplan:

Tabel 7: Provenu fra ejendomsskatter 2000-2010 (mia. kr.)

Provenu

Udviklingen i provenuet siden 2000 fremgår af nedenstående tabel.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Ejendomsskat (grundskyld)	11,2	12,1	12,9	13,5	14	14,3	14,9	15,6	17	18,1	19,8
Dækningsafgift	2,4	2,6	2,7	3,0	3,1	3,2	3,4	3,4	4,5	4,5	4,5
Ejendomsværdiskat	8,4	9,5	10,2	10,2	10,5	10,9	11,3	11,7	12,1	12,4	12,5
I alt	22,0	24,2	25,8	26,7	27,6	28,4	29,6	30,7	33,6	34,9	36,8

Kilde: ADAM og Danmarks Statistik.

Anm.: Tal for 2010 er skøn. Totaleme i tabellen kan afvige fra summen af de enkelte elementer, hvilket skyldes afrunding

Kilde: Skatteministeriet²³

Grundskylden opkræves af såvel boliger som erhvervsboliger, mens dækningsafgiften opkræves af visse statslige ejendomme og forskellige former for erhvervsejendomme.²⁴

Da det imidlertid er frivilligt for kommunerne, om de vil opkræve dækningsafgift eller ej, er det "kun" omkring halvdelen af landets kommuner, der benytter sig af denne mulighed. Alligevel giver dækningsafgiften knap 4,5 mia. kr. i kommunekasserne på landsplan, hvoraf

²² Beløbet baserer sig på, at en sådan skattesag gennemsnitligt vil koste mindst 75.000 kr. i udgifter og i mange tilfælde meget mere. Tager man dertil udgangspunkt i, at der i 2011 var 696 sager, hvor skatteyderen fik medhold hos Landsskatteretten, og man derfor må forvente, at det samme antal klage til domstolene, ender man på en samlet udgift på 52,2 mio. kr.

²³ Ministersvar af 22. februar 2011 på spørgsmål nr. 262 af 26. januar 2011.

²⁴ For en hurtig gennemgang af reglerne om beskatning af fast ejendom, se skatteministerens svar af 22. februar 2011 til spørgsmål nr. 262 af 26. januar 2011.

erhvervsejendommene i Region Hovedstaden med et bidrag på over 2,2 mia. kr. leverer næsten halvdelen (49,8 pct.):

2011	Dækningsafgift af forretningsejendomme	Dækningsafgift af offentlige ejendomme	I alt
Hele landet	3.284.232	1.187.597	4.471.829
Region Hovedstaden	2.230.240	706.853	2.937.093

Kilde: Danmarks Statistik

Uden at beskyldte de lokalpolitisk udpegede medlemmer af vurderingsankenævnene for de facto at tilgodese kommunernes interesser i vurderingssagerne, så bør man alligevel - i forbindelse med en modernisering af klagestrukturen på skatteområdet - sikre den nødvendige uafhængighed ved at afskære lokalpolitikere fra at være (eneste) klageinstans indenfor vurderingsområdet.

Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er det ganske enkelt uforsvarligt, hvis borgere og virksomheder ikke har mulighed for at klage over vurderingsankenævnenes afgørelser til Landsskatteretten. For det første fordi de lokalpolitiske medlemmer altså latent kan have "kommunaløkonomiske interesser" i, at SKATs vurdering stadfæstes eller sågar forhøjes til ugunst for skatteyderen. For det andet fordi vurderingsankenævnene allerede har bevist, at deres træfsikkerhed er så ringe, at de har overflødiggjort sig selv.

6. Konklusion og anbefalinger

Skatteankenævnene

Grundlæggende er det positivt, at regeringen vil skabe en mere effektiv og tidssvarende klagestruktur på skatteområdet. For selvom det som udgangspunkt er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, når man afskærer borgerne fra én ekstra klagemulighed, så taler det sit eget sprog om, at noget må gøres, når de 245 skatteankenævnsmedlemmer i gennemsnit kun behandlede 7-8 sager i 2012 mod et gennemsnitligt honorar på godt 50.000 kr.

Men samtidig er det uforståeligt, hvorfor man prioriterer at fjerne borgernes klageadgang til Landsskatteretten, hvor de nødvendige skatteretlige kompetencer i dag findes, frem for at nedlægge de politisk udpegede skatteankenævn, som borgerne alligevel fravælger i 37 pct. af alle indkomstskattesager, og som har en så relativ stor fejlmargen, at Landsskatteretten statistisk set giver skatteyderne medhold i 31 pct. af sagerne.

Skatteområdet er så teknisk kompliceret, at vi ikke bør have politisk udnævnte skatteankenævn fremover, hvor medlemmerne ikke besidder de nødvendige skatteretlige kompetencer. Hverken samfundsøkonomisk eller retssikkerhedsmæssigt er der argumenter for at opretholde et skatteankenævnsystem, hvor lokalpolitikere skal aflønnes for at træffe afgørelse i sager, som de får mindre og mindre skatteretlig forståelse for, i takt med at de kun skal træffe afgørelse i ikke-principielle sager.

Det foreslås derfor, at regeringen flytter skatteankenævnsagerne ind i Landsskatteretten, så der skabes klarhed og enkelthed over, hvem der træffer afgørelse i hvilke sager. En sådan løsning er retssikkerhedsmæssigt det mest forsvarlige og vil oven i købet være en naturlig forlængelse af den enhedsforvaltning, der blev etableret inden for skatteområdets organisationsmæssige struktur i 2005, ligesom det vil være i tråd med den centralisering og sammenlægning af klageinstanser, som regeringen har søsat i forhold til statsforvaltningerne.

Alternativt bør politikerne - hvis de insisterer på at bibeholde skatteankenævnene - gøre det valgfrit for borgerne, til hvilken klageinstans de retter deres eneste mulighed for klage.

Vurderingsankenævnene

Den af regeringen foreslåede klagestruktur på skatteområdet udgør en særskilt problemstilling i relation til vurderingssager. Regeringen lægger således op til en model, hvor borgere og virksomheder bliver afskåret fra en ekstra klageadgang, selvom vurderingsankenævnene har en statistik; hvor de har en sagsbehandlingstid på 2 år; kun besigtiger ejendomme i 12 pct. af sagerne; hvor Landsskatteretten ændrer hele 77 pct. af afgørelserne; og hvor der er den grundlæggende retssikkerhedsmæssige udfordring, at vurderingsankenævnene latent har en "kommunal egeninteresse i", at skatteydernes vurdering sættes så højt som muligt.

Navnlig i relation til disse sager er det derfor retssikkerhedsmæssigt uholdbart, hvis skatteyderne afskæres fra at få deres vurderingssag afprøvet af Landsskatteretten, som er et 100 pct. uafhængigt klageorgan.

Også samfundsøkonomisk er det uholdbart, hvis flere hundrede sager (i 2011 var det 696 sager, der blev omgjort af Landsskatteretten) fremover skal finde sine endelige afgørelser i domstolssystemet, med alt hvad det medfører af fordyrende omkostninger, fremfor i dag hvor størstedelen finder sin afgørelse i Landsskatteretten. Det bliver ikke kun dyrt for skatteyderne, det vil også medføre markante omkostninger for staten på potentielt over 50 mio. kr. til bl.a. retsafgifter, sagsomkostninger og udgifter til kammeradvokatens bistand.

Det anbefales derfor, at også vurderingsankenævnene afskaffes, som led i en forenkling af klageadgangen på skatteområdet, sådan at Landsskatteretten udgør den eneste administrative klagemulighed. Alternativt bør politikerne, hvis de insisterer på at bibeholde ankenævnene, gøre det valgfrit for borgerne, til hvilken myndighed de retter deres eneste mulighed for klage.