



Til lovforslag nr. L 28

Folketinget 2016-17

Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 8. december 2016

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af skatteforvaltningsloven og ligningsloven

(Omkostningsgodtgørelse til skattepligtige selskaber og fonde, udskydelse af søgsmålsfristen ved klage til Folketingets Ombudsmand, overførelse af sager om fradrag for forbedring af grundværdi fra Landsskatteretten til vurderingsankenævnene, ingen omkostningsgodtgørelse ved påklage af afgørelser om godtgørelse og ved overspringelse af klageinstans i sager om ejendomsvurderinger, initiativer til imødegåelse af misbrug af godtgørelsesordningen m.v.)

[af skatteministeren (Karsten Lauritzen)]

#### 1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 5. oktober 2016 og var til 1. behandling den 18. november 2016. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og Skatteministeriet sendte den 24. juni 2016 dette udkast til udvalget, jf. folketingsåret 2015-16, SAU alm. del – bilag 236. Den 5. oktober 2016 sendte skatteministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget. Den 10. november 2016 sendte skatteministeren supplerende høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### Teknisk gennemgang

Skatteministeren og embedsmænd fra Skatteministeriet har den 8. december 2016 foretaget en teknisk gennemgang af dele af lovforslaget.

#### Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra:

Accura,

Advokatsamfundet og Advokatrådet,

Ernst & Young,

FSR-danske revisorer og

Rafn & Søn.

Skatteministeren har over for udvalget kommenteret de skriftlige henvendelser.

#### Deputationer

Endvidere har Advokatsamfundet og Advokatrådet mundtligt over for udvalget redegjort for deres holdning til lovforslaget.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 6 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.

#### 2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (S, DF, V, LA, RV og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (EL og SF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (ALT) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 2. behandling.

Enhedslistens medlemmer af udvalget bemærker, at de er positivt stemt overfor lovforslagets ændringer med henblik på at lette sagsbyrden i Landsskatteretten, hvor sagerne vedrørende fradrag for forbedring af fast ejendom, de såkaldte FFF-sager, har hobet sig op på grund af en uhensigtsmæssig forskel mellem de forskellige klageinstanser og mulighederne for at modtage godtgørelse. Dette har ført til en incitamentsstruktur, der har betydet en kæmpe sagsophobning i Landsskatteretten, som lovforslaget løser. EL er ligeledes enig i lovforslagets hensigt om at sætte en stopper for ublu og for høje advokathonorarer. EL kan dog ikke støtte lovforslaget, da det genindfører omkostningsgodtgørelsen. EL frygter, at store virksomheder vil blive tilskyndet til at føre store, omkostningstunge sager mod SKAT med henblik på en skatteoptimering, som vil være finansieret af statskassen.

Hvis store virksomheder ønsker at bruge ressourcer på at teste grænserne for skattelovgivningen, skal de selv bære disse omkostninger.

Inuit Ataqatigiit, Tjóðveldi 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.

*Dennis Flydtkjær (DF) Jan Rytkjær Callesen (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Kim Christiansen (DF) Mikkel Dencker (DF)*

*René Christensen (DF) Louise Schack Elholm (V) Jan E. Jørgensen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Jacob Jensen (V)*

*Torsten Schack Pedersen (V) Jakob Engel-Schmidt (V) Joachim B. Olsen (LA) nfm. May-Britt Katstrup (LA)*

*Rasmus Jarlov (KF) Ane Halsboe-Jørgensen (S) Jens Joel (S) Daniel Toft Jakobsen (S) Jesper Petersen (S)*

*Mattias Tesfaye (S) Peter Hummelgaard Thomsen (S) Lea Wermelin (S) fmd. Rune Lund (EL) Pelle Dragsted (EL)*

*Josephine Fock (ALT) René Gade (ALT) Martin Lidegaard (RV) Lisbeth Bech Poulsen (SF) Jacob Mark (SF)*

Inuit Ataqatigiit, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	46	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	14	Tjóðveldi (T)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Alternativet (ALT)	10	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Radikale Venstre (RV)	8		

**Oversigt over bilag vedrørende L 28**

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren
2	Henvendelse af 13/10-16 fra Accura
3	Udkast til tidsplan over udvalgets behandling af lovforslaget
4	Henvendelse af 31/10-16 fra FSR-danske revisorer
5	Henvendelse af 2/11-16 fra Ernst & Young
6	Supplerende høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren
7	Henvendelse af 16/11-16 fra Rafn & Søn
8	Fastsat tidsplan over udvalgets behandling af lovforslaget
9	Henvendelse af 24/11-16 fra Advokatsamfundet og Advokatrådet
10	1. udkast til betænkning
11	Præsentation anvendt under den tekniske gennemgang af lovforslaget den 8. december 2016, fra Skatteministeriet

**Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 28**

<b>Spm.nr.</b>	<b>Titel</b>
1	Spm. om kommentar til henvendelse af 13/10-16 fra Accura, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om kommentar til henvendelsen af 31/10-16 fra FSR-danske revisorer, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om kommentar til henvendelse af 2/11-16 fra Ernst & Young, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om kommentar til henvendelse af 16/11-16 fra Rafn & Søn, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om halvårligt at redegøre for, om overflytningen og behandlingen af de såkaldte FFF-sager til vurderingsankenævnene sikrer borgernes retssikkerhed, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om kommentar til henvendelsen af 24/11-16 fra Advokatsamfundet og Advokatrådet, og ministerens svar herpå

**Nogle af udvalgets spørgsmål til skatteministeren og dennes svar herpå**

*Spørgsmål 3, 4 og 6 og skatteministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra S.*

**Spørgsmål 3**

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 2. november 2016 fra Ernst & Young om høringssvar til L 28. jf. L 28 – bilag 5.

**Svar på spm. 3**

Høringssvaret fra Ernst & Young (EY) indeholder en række kritikpunkter vedrørende lovforslagets bestemmelse om ikke at yde omkostningsgodtgørelse i sager om klage over afgørelser om omkostningsgodtgørelse.

Hertil bemærkes, at SKAT til brug for sin vurdering af rimeligheden af størrelsen af den sagkyndiges honorar normalt forelægger honorarspørgsmålet for den sagkyndiges klagenævn, hvis den sagkyndige er tilknyttet et sådant, f.eks. gennem en brancheorganisation som FSR-danske revisorer eller Foreningen Danske Revisorer, eller hvis den sagkyndige er advokat, for Advokatnævnet. SKAT tillægger afgørelsen fra Advokatnævnet eller brancheorganisationerne klagenævn væsentlig betydning for afgørelsen om omkostningsgodtgørelse.

Som der også peges på i bemærkningerne i lovforslagets afsnit 3.4.1. angår langt de fleste rimeligheds-vurderinger sager, hvor den sagkyndige ikke er advokat eller er tilknyttet en brancheorganisation med klagenævn. Forslaget vil derfor, for så vidt angår spørgsmålet om prøvelse af SKATs rimelighedsvurdering, først og fremmest have betydning i sager, hvor rådgiver ikke er advokat eller er tilknyttet en brancheorganisation med klagenævn.

Der er efter Skatteministeriets opfattelse ikke belæg for at antage, at forslaget vil afholde mange skatteydere fra at klage i deres skattesag. Ses der bort fra særlige sagskomplekser vedr. samme rådgivere og samme godtgørelsesspørgsmål, har SKAT i perioden 2012-2015 imødekommet ansøgningerne fra de godtgørelsesberettigede fuldt ud i ca. 89 pct. af sagerne. I de øvrige ca. 11 pct. af disse ansøgningssager har SKAT desuden imødekommet ca. 65 pct. af ansøgningerne delvist. Der er ikke grundlag for at antage, at SKAT helt eller delvist vil give afslag på en større andel af ansøgningerne efter lovforslagets vedtagelse.

Som det fremgår af lovforslagets afsnit 3.4., har den administrative klageinstans i perioden 2012-2015 truffet afgørelse i 975 sager om klage over SKATs afgørelse om omkostningsgodtgørelse. Sagerne angår alle typer af klager over SKATs afgørelser om omkostningsgodtgørelse. I 912 af disse sager er der sket stadfæstelse, tilbagekaldelse af klagen, skærpelse af SKATs afgørelse eller henlæggelse af sagen. I ca. 94 pct af disse sager har påklage af SKATs afgørelse således ikke ført til et ændret resultat for den godtgørelsesberettigede.

Det kan herudover oplyses, at af de 975 sager er 23 sager (ca. 4 pct.) blevet indbragt for domstolene. I alle sagerne er afslutningen ved domstolene sket til fordel for ministeriet på nær i ét sagskompleks bestående af 3 sager om samme spørgsmål og rådgiver. En enkelt sag verserer forsat, idet den godtgørelsesberettigede har anket sagen til Landsretten.

Tallene indikerer, at påklage af afgørelser om omkostningsgodtgørelse i en stor del af sagerne sker i unødigt omfang, hvor det ikke kan udelukkes, at det forhold, at der også ydes omkostningsgodtgørelse i sådanne sager, i sig selv kan være et incitament til at klage.

Endelig er det vigtigt at understrege, at der fortsat vil være myndighedskontrol med SKATs afgørelser. Der kan således fortsat klages over SKATs afgørelser om omkostningsgodtgørelse, om end der ikke kan ydes godtgørelse til udgifter til sagkyndig bistand. Det er tilsvarende muligt at følge udviklingen i SKATs afgørelser om omkostningsgodtgørelse i de årlige redegørelser til Folketingets Skatteudvalg.

Jeg finder det er vigtigt, når ordningen udvides, at der sikres en balance og rimelighed i godtgørelsesordningen, så ordningen ikke tilskynder til, at der klages i unødigt omfang. Forslaget tager sigte på at skabe en sådan balance og rimelighed i godtgørelsesordningen.

#### *Spørgsmål 4*

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 16. november 2016 fra Rafn & Søn, jf. L 28 – bilag 7.

#### *Svar på spm. 4*

Henvendelsen fra Rafn & Søn vedrører forslaget om overførelse af FFF-sager fra Landsskatteretten til vurderingsankenævnene. Rafn & Søn sætter spørgsmålstegn ved, om kapaciteten ved vurderingsankenævnene er større end ved Landsskatteretten.

Sigtet med forslaget er at undgå en stigning i sagsbehandlingstiden ved Landsskatteretten. Samtidig undgås en stigning i sagsbehandlingstiden i andre sagstyper end FFF-sagerne. Det er vurderingen, at dette opnås ved det foreslåede initiativ.

Ved udgangen af oktober 2016 er beholdningen af FFF-sager ved Landsskatteretten på 10.477, mens den er på 2.634 ved vurderingsankenævnene. Andelen af FFF-klager, hvori Landsskatteretten er klageinstans, udgør således langt det overvejende antal sager.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgjorte FFF-sager i henholdsvis Landsskatteretten og vurderingsankenævn udtrykker ikke noget om kapacitetsbelastningen hos Landsskatteretten og vurderingsankenævnene. Om sagsbehandlingstiden ved Skatteankestyrelsen henvises der i øvrigt til mit svar på spørgsmål 5.

Landsskatteretten består af 4 retsformænd og 30 øvrige medlemmer samt 4 motorsagkyndige retsmedlemmer. Landsskatteretten skal træffe afgørelse i en lang række andre sagstyper end klagesager om ejendomsvurdering, idet retten også skal træffe afgørelse inden for områder som f.eks. indkomstskat, told, moms og afgifter. Landsskatteretten har i de første tre kvartaler af 2016 afsluttet 3.864 sager. Ud af disse sager var 2.058 FFF-sager, svarende til en andel på ca. 53 pct. Landsskatterettens kapacitet anvendes således i høj grad til at behandle FFF-klagesager, og Landsskatteretten har ikke yderligere kapacitet til at træffe flere afgørelser end i dag.

Til sammenligning består de 10 vurderingsankenævn og 10 skatte- og vurderingsankenævn af i alt 134 medlemmer. De 10 vurderingsankenævn skal alene træffe afgørelse i forhold til klagesager om ejendomsvurdering. I de første tre kvartaler af 2016 har vurderingsankenævnene og skatte- og vurderingsankenævnene afsluttet i alt 1.239 sager om ejendomsvurdering. Heraf udgjorde FFF-sagerne 275 sager, svarende til en andel på ca. 22 pct.

I de første tre kvartaler af 2016 har vurderingsankenævnene haft planlagt 65 møder. Imidlertid blev kun 42 af disse møder gennemført. I samme periode har skatte- og vurderingsankenævnene haft planlagt 50 møder, men kun 40 af disse møder blev gennemført. Også dette viser, at der er ledig kapacitet ved vurderingsankenævn og skatte- og vurderingsankenævn. Ankenævnene har således mulighed for at holde flere møder og træffe flere afgørelser, end tilfældet er i dag.

### *Spørgsmål 6*

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 24. november fra Advokatsamfundet jf. L 28 – bilag 9.

#### *Svar på spm. 6*

Advokatsamfundet har i sin henvendelse til Skatteudvalget udtrykt den opfattelse, at kernen i advokaternes uafhængighed af statsmagten sættes under et voldsomt pres, hvis SKAT i sin egenskab af modpart til advokatens klient – uden retskendelse kan foretage kontrolbesøg hos advokaten og få oplysninger, som vedrører den konkrete sag mellem klienten og SKAT.

Advokatsamfundet foreslår i stedet, at hvis SKAT har en formodning om, at der sker misbrug af reglerne om omkostningsgodtgørelse hos en eller flere advokater, skal SKAT rette henvendelse til Advokatrådet, som på baggrund af henvendelsen kan foretage tilsyn hos de pågældende advokater.

Skatteministeriet er ikke enig heri. Når SKAT skal træffe afgørelse om omkostningsgodtgørelse, er den materielle skattesag afsluttet, og det er således alene afregningen mellem den sagkyndige og dennes klient, der skal vurderes. Kontrolbestemmelsen er udformet med respekt af det særlige krav på beskyttelse af fortroligheden mellem klient og advokat. SKAT får efter lovforslaget kun adgang til det regnskabsmateriale og andre dokumenter, som vedrører salæraftalen og det økonomiske mellemværende mellem den sagkyndige og dennes klient. Klienten og den sagkyndige vil således fortsat være sikret en fuldt fortrolig kommunikation mellem hinanden om skattesagen i øvrigt, jf. afsnit 3.9.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Advokatsamfundet har tidligere gjort gældende, at Advokatrådet alene har beføjelsen til at træffe afgørelse om advokatsalær i sager om omkostningsgodtgørelse, hvilket Skatteministeriet ikke er enig i. Efter skatteforvaltningsloven er det SKAT, der træffer endelig afgørelse om udbetaling af omkostningsgodtgørelse og om eventuel tilbagebetaling af godtgørelse. Det er således SKAT, der er rette myndighed til at afgøre, om den sagkyndiges honorar i relation til reglerne i skatteforvaltningsloven om omkostningsgodtgørelse er for højt. I tvivlstilfælde skal SKAT som udgangspunkt forelægge honorarspørgsmålet for Advokatnævnet eller revisororganisationernes responsumudvalg. Ved SKATs vurdering af honorarspørgsmålet lægges der betydelig vægt på afgørelsen fra Advokatnævnet eller brancheorganisationens klagenævn, men SKAT er dog ikke forpligtet til at følge afgørelsen.

Formålet med omkostningsgodtgørelsesordningen er at sikre, at en skattepligtig ikke af økonomiske grunde afholder sig fra at gå videre med sin skattesag, hvis den pågældende mener, at SKATs afgørelse er forkert. Jeg vurderer imidlertid, at det er vigtigt at sikre, at der er en balance og rimelighed i ordningen, herunder at ordningen anvendes som forudsat. Det vil lovforslaget bidrage til at sikre.

#### *Revideret svar på spm. 6*

Advokatsamfundet har i sin henvendelse til Skatteudvalget udtrykt den opfattelse, at kernen i advokaternes uafhængighed af statsmagten sættes under et voldsomt pres, hvis SKAT i sin egenskab af modpart til advokatens klient – uden retskendelse kan foretage kontrolbesøg hos advokaten og få oplysninger, som vedrører den konkrete sag mellem klienten og SKAT.

Advokatsamfundet foreslår i stedet, at hvis SKAT har en formodning om, at der sker misbrug af reglerne om omkostningsgodtgørelse hos en eller flere advokater, skal SKAT rette henvendelse til Advokatrådet, som på baggrund af henvendelsen kan foretage tilsyn hos de pågældende advokater.

Skatteministeriet er ikke enig i denne løsning. Når SKAT skal træffe afgørelse om omkostningsgodtgørelse, er det alene afregningen mellem den sagkyndige og dennes klient, der skal vurderes. Kontrolbestemmelsen er udformet med respekt af det særlige krav på beskyttelse af fortroligheden mellem klient og advokat. SKAT får efter lovforslaget kun adgang til det regnskabsmateriale og andre dokumenter, som

vedrører salæraftalen og det økonomiske mellemværende mellem den sagkyndige og dennes klient. Klienten og den sagkyndige vil således fortsat være sikret en fuldt fortrolig kommunikation mellem hinanden om skattesagen i øvrigt, jf. afsnit 3.9.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Advokatrådet har tidligere gjort gældende, at Advokatnævnet alene har beføjelsen til at træffe afgørelse om advokatsalær i sager om omkostningsgodtgørelse, hvilket Skatteministeriet ikke er enig i. Efter skatteforvaltningsloven er det SKAT, der træffer endelig afgørelse om udbetaling af omkostningsgodtgørelse og om eventuel tilbagebetaling af godtgørelse. Det er således SKAT, der er rette myndighed til at afgøre, om den sagkyndiges honorar i relation til reglerne i skatteforvaltningsloven om omkostningsgodtgørelse er for højt. I tvivlstilfælde skal SKAT som udgangspunkt forelægge honorarspørgsmålet for Advokatnævnet eller revisororganisationernes responsumudvalg. Ved SKATs vurdering af honorarspørgsmålet lægges der betydelig vægt på afgørelsen fra Advokatnævnet eller brancheorganisationens klagenævn, men SKAT er dog ikke forpligtet til at følge afgørelsen.

Formålet med omkostningsgodtgørelsesordningen er at sikre, at en skattepligtig ikke af økonomiske grunde afholder sig fra at gå videre med sin skattesag, hvis den pågældende mener, at SKATs afgørelse er forkert. Jeg vurderer imidlertid, at det er vigtigt at sikre, at der er en balance og rimelighed i ordningen, herunder at ordningen anvendes som forudsat. Det vil lovforslaget bidrage til at sikre.