



# Mangel på skatteviden i skatteankenævnene

## 1. Executive summary

*I 2014 ændredes klagestrukturen på skatteområdet, således at afgørelser truffet af skatteankenævnene som 1. klageinstans ikke længere kan påklages til Landsskatteretten. Vil en skatteyder klage over et skatteankenævns afgørelse, er vedkommende herefter henvist til at indbringe afgørelsen for domstolene. Ændringerne af klagestrukturen stiller således skærpede krav til, at skatteankenævnene besidder de nødvendige faglige og sagkyndige kompetencer, som kan sikre borgere og virksomheder en juridisk og skattemæssig kompetent sagsbehandling og korrekt afgørelse. Særligt er dette relevant set i lyset af hyppigheden af de lovgivningsmæssige ændringer og kompleksiteten af området. I nærværende analyse ses derfor på den faglige sammensætning af skatteankenævnene sammenholdt med sammensætningen af øvrige offentlige ankenævn.*

*Analysen viser, at der modsat andre offentlige ankenævn ikke stilles lovgivningsmæssige krav til den juridiske, skatteretlige eller øvrige faglige sammensætning af skatteankenævnenes medlemmer. Herudover viser analysen, at der efter ændringerne i klagestrukturen er sket et markant fald i antallet af prøvelser af skatteankenævnenes afgørelser, således at der i 2016 kun er afsagt dom i 5 sager, som var afgjort af et skatteankenævn i 1. instans, modsat før strukturændringerne, hvor Landsskatteretten årligt modtog mellem 600 og 800 klager over skatteankenævnenes afgørelser.*

*Det anbefales derfor, at regeringen ved den pågående revision af ændringerne af klagestrukturen på skatteområdet enten stiller lovgivningsmæssige krav til, at nogle af medlemmerne i skatteankenævnene skal besidde juridisk eller skatteretlig kompetence, eller at skatteankenævnene helt nedlægges, hvorefter Landsskatteretten bliver 1. administrative klageinstans.*

## 2. Skatteankenævnene

Skatteankenævnene er klageinstans for visse skattemæssige afgørelser truffet af SKAT. Der er i alt 19 skatteankenævn fordelt over hele landet. Nævnene er besat med mellem 5 og 15 medlemmer. Medlemmerne



udnævnes af skatteministeren eller den, som ministeren bemyndiger hertil, efter indstilling fra kommunalbestyrelserne. Kun personer, der er valgbare til en kommunalbestyrelse kan indstilles og udnævnes. Der stilles ingen særlige krav til medlemmerne med hensyn til juridisk eller økonomisk kundskab eller sagkundskab i øvrigt.

### 3. Det administrative klagesystem

Borgere og virksomheder kan klage over afgørelser truffet af told- og skatteforvaltningen eller over bindende svar afgivet af told- og skatteforvaltningen eller Skatterådet.<sup>1</sup> Klagen, som skal indgives skriftligt,<sup>2</sup> skal indsendes til Skatteankestyrelsen, som fungerer som fælles klagesekretariat for de regionale skatteankenævn, vurderingsankenævn, motorankenævn samt Landsskatteretten. Skatteankestyrelsen foretager visitering af de indkomne klager og fordeler dem til hhv. Landsskatteretten og de tre ankenævn; Vurderingsankenævn,<sup>3</sup> Skatteankenævn<sup>4</sup> og Motorankenævn.<sup>5</sup> Skatteforvaltningsloven fastlægger hvilken type sager, der skal behandles af Landsskatteretten henholdsvis af nævnene, idet sager af nedenstående karakter skal behandles af Landsskatteretten:

- 1) afgørelsen vil kunne få konsekvenser for et større antal skattepligtige,
- 2) afgørelsen vedrører større økonomiske værdier,
- 3) afgørelsen angår fortolkning af væsentlig betydning for lovgivningen,
- 4) der ved besvarelsen skal tages stilling til et EU-retligt spørgsmål af væsentlig rækkevidde eller
- 5) sagen i øvrigt har påkaldt sig eller skønnes at ville påkalde sig større offentlig interesse.

---

<sup>1</sup> Skatteforvaltningslovens § 35a

<sup>2</sup> Skatteforvaltningsloven § 35a, stk. 3

<sup>3</sup> Skatteforvaltningsloven § 6

<sup>4</sup> Skatteforvaltningsloven § 5

<sup>5</sup> Skatteforvaltningsloven § 7



Skatteankenævnene<sup>6</sup> afgør klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer om:

- Forskudsregistrering af indkomst.
- Ansættelse af indkomstskat.
- Ansættelse af underskud eller tab, der kun kan modregnes i skattepligtig indkomst fra samme art, som underskuddet eller tabet vedrører.
- Ansættelse af ejendomsværdiskat.
- Beregning af passivposter efter kildeskattelovens § 33D.
- Ansættelse af anskaffelsessummer m.v. opgjort efter skattekontrollovens § 3C, stk. 8, 11 og 13, for fysiske personer og dødsboer.
- Bindende svar vedrørende ovennævnte.

Motorankenævnene, vurderingsankenævnene samt Landsskatterettens sagsområder er beskrevet i bilag 1.

Skatteankestyrelsen fungerer som fælles klagesekretariat for de tre ankenævn og Landsskatteretten.<sup>7</sup> Det betyder, at Skatteankestyrelsen udarbejder en sagsfremstilling<sup>8</sup> og et forslag til den endelige afgørelse i klagesagen, hvorefter sagen sendes til medlemmerne af Landsskatteretten henholdsvis det ankenævn, som sagen er blevet visiteret til. Sagen afgøres som udgangspunkt på et skriftligt grundlag, men klageren kan få lov til at møde op og fremlægge sagen mundtligt over for Landsskatteretten henholdsvis de respektive ankenævn. Ansatte i Skatteankestyrelsen er til stede ved Landsskatterettens henholdsvis ankenævnene møder, men uden at have stemmeret.

<sup>6</sup> Skatteforvaltningsloven § 5

<sup>7</sup> Skatteforvaltningsloven § 4a, stk. 2

<sup>8</sup> Skatteforvaltningsloven § 35d

Den administrative klagestruktur kan illustreres således:



## 4. Medlemmer af ankenævn og Landsskatteretten

### Ankenævnene under Skatteankestyrelsen

Ankenævnenes sammensætning er fastlagt i skatteforvaltningslovens kapitel 4. Som det vil fremgå nedenfor, er det alene i skatteankenævnene, at der *ikke* stilles krav til medlemmernes faglige kompetence.



### **Vurderingsankenævn**

Der er i alt 10 vurderingsankenævn<sup>9</sup>, som fungerer regionalt. Et nævn er besat med 5, 7 hhv. 10 medlemmer. Medlemmerne udnævnes af skatteministeren eller den, som ministeren bemyndiger hertil, efter indstilling af kommunalbestyrelserne. Kun personer, der er valgbare til en kommunalbestyrelse kan indstilles og udnævnes.

Vurderingsankenævnene blev indført ved lov nr. 292 af 15.05.2002. Omkring udnævnelsen af medlemmer til vurderingsankenævn anførtes i lovforslagets bemærkninger, at reglerne i vidt omfang svarer til de gældende regler i vurderingslovens § 23, stk. 1 om udnævnelse af vurderingsråd.<sup>10</sup> Det betyder bl.a., at indstillingen af medlemmer skal være ledsaget af en angivelse af de pågældendes kvalifikationer til at bestride hvervet, men der stilles ikke i lovene egentlige kvalifikationskrav.

Der er den 2. juni 2017 vedtaget et nyt ejendomsvurderingssystem med deraf følgende ændringer i klagestrukturen,<sup>11</sup> hvorefter halvdelen af vurderingsankenævnenes ordinære medlemmer skal være læge medlemmer med lokal forankring, mens den anden halvdel skal udpeges på grundlag af deres vurderingsfaglige kompetencer og lokalkendskab. Medlemmer indstilles af FinansDanmark og Dansk Ejendomsmæglerforening som repræsentanter for realkreditbranchen og ejendomsmæglerbranchen. Dette skal sikre, at de pågældende personer indstilles på baggrund af deres vurderingsfaglige kompetencer, hvorved forstås egentlige teoretiske og praktiske kompetencer vedrørende værdiansættelse af fast ejendom.

### **Motorankenævn**

Der er i alt 4 motorankenævn, som fungerer regionalt.<sup>12</sup> Mindst to af medlemmerne skal udnævnes efter indstilling fra hovedorganisationen af bilejere, og ét af disse medlemmer skal være teknisk kyndig, og ét af disse medlemmer skal være handelskyndig. De resterende medlemmer udnævnes efter indstilling fra forhandlerorganisationerne i bilbranchen.

<sup>9</sup> <https://skatteankestyrelsen.dk/om-os/organisation/ankenaeavn/vurderingsankenaeavn/>

<sup>10</sup> Lovbekendtgørelse nr. 823 af 18/09/2001

<sup>11</sup> Lov nr. 688 af 8.6.2017

<sup>12</sup> <https://skatteankestyrelsen.dk/om-os/organisation/ankenaeavn/motorankenaeavn/>



Motorankenævnene blev indført i 2005,<sup>13</sup> og i forbindelse med den eksterne høring af lovforslaget lagde forskellige interesseorganisationer stor vægt på, at nævnene kom til at besidde den fornødne ekspertise og faglige kompetence.

### **Skatteankenævn**

Der er 19 skatteankenævn,<sup>14</sup> som opererer regionalt. Et nævn er besat med mellem 5 og 15 medlemmer. Medlemmerne udnævnes af skatteministeren eller den, som ministeren bemyndiger hertil, efter indstilling af kommunalbestyrelserne.<sup>15</sup> Kun personer, der er valgbare til en kommunalbestyrelse kan indstilles og udnævnes. Der stilles ingen særlige krav med hensyn til juridisk, skatteretlig eller økonomisk kundskab eller sagkundskab i øvrigt som i motorankenævnene og i de kommende vurderingsankenævn.

Skatteankenævnene blev indført i 1989,<sup>16</sup> og i forbindelse med en senere ændring af loven<sup>17</sup> udtalte skatteministeren, at det væsentlige for udpegningen af medlemmerne i skatteankenævnene er, at de har de fornødne faglige og personlige kvalifikationer, og at de nyder den fornødne tillid i lokalområdet.<sup>18</sup> Efter ønske fra Foreningen af Danske Skatteankenævn bortfaldt beskrivelsen af kvalifikationer imidlertid i lovteksten,<sup>19</sup> idet foreningen fandt det afgørende, at skatteankenævnenes medlemmer afspejler borgerne i det område, hvor nævnet har sit virke, mens medlemmernes kvalifikationer var af mindre betydning.

---

<sup>13</sup> lov nr. 1409 af 21.12.2005

<sup>14</sup> <https://skatteankestyrelsen.dk/om-os/organisation/ankenaeavn/skatteankenaeavn/>

<sup>15</sup> <http://www.skatteankenaeavn.dk/getFile.aspx?id=112539>

<sup>16</sup> lov nr. 824 af 19/12/1989

<sup>17</sup> lov nr. 427 af 6.6.2005

<sup>18</sup> <http://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l110/spm/44/svar/148716/150490.pdf>

<sup>19</sup> Brev af 29. marts 2005 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn til skatteudvalget

<http://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l110/bilag/6/153718.pdf>

Kommentar til henvendelse af 29. marts 2005 fra Foreningen af Danske Skatteankenævn, fra skatteministeren,

<http://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l110/bilag/16/156893/index.htm>



Inddelingen i regioner og antal medlemmer ser således ud:

REGION	ANTAL MEDLEMMER
Aalborg	7
Randers	7
Århus	10
Midt-Østjylland	7
Vejle	7
Lillebælt	5
Svendborg	5
Odense-Kerteminde	5
Nordvestsjælland	5
Sydvestsjælland	5
Lejre-Roskilde	5
Sydsjælland	5
Midt- og Østsjælland	7
Lolland-Falster	5
Frederikssund	5
Fredensborg	10
Nærum	10
Frederiksberg	7
København	15
<b>I alt 19 regioner</b>	<b>132</b>



### **Landsskatteretten**

Landsskatterettens sammensætning af medlemmer er fastlagt i skatteforvaltningsloven § 12.<sup>20</sup> Der er 30 medlemmer, hvoraf 11 er udnævnt af Folketinget, og 19 er udnævnt af skatteministeren. Af de 19 skal 11 være dommere, 5 skal være udnævnt af organisationerne (herunder Dansk Erhverv, Dansk Industri m.fl.) og 3 udnævnes af skatteministeren. Ud over de 30 nævnte retsmedlemmer, udnævner skatteministeren 4 særligt motorsagkyndige retsmedlemmer. Af disse medlemmer skal 2 repræsentere bilbranchen og 2 Trafikstyrelsen.

Udpegningen af retsmedlemmer kan illustreres således:

<b>4 RETSMÆND</b>	<b>Jurister</b>
<b>30 ANDRE MEDLEMMER:</b>	
<b>11 udnævnt af Folketinget</b>	<b>Politikere</b>
<b>19 udnævnt af skatteministeren:</b>	
<b>11 er dommere</b>	<b>Jurister</b>
<b>5 er indstillet af organisationer og råd</b>	<b>Dansk Erhverv, Dansk Industri, Håndværksrådet, Landbrug og Fødevarer, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd</b>
<b>3 er udnævnt af skatteministeren</b>	<b>Advokat, direktør, revisor</b>
<b>4 MOTORSAGKYNDIGE:</b>	
<b>2 repræsentere bilbranchen</b>	<b>Autobranchen Danmark, De danske bilimportører</b>
<b>2 repræsentere Trafik- og byggestyrelsen</b>	<b>Embedsmænd</b>

<sup>20</sup> <https://skatteankestyrelsen.dk/om-os/organisation/landsskatteretten/>





## Skatteankestyrelsen

Skatteankestyrelsen varetager funktionen som fælles klagesekretariat for de regionale skatteankenævn, vurderingsankenævn, motorankenævn samt Landsskatteretten. Størstedelen af Skatteankestyrelsens sagsbehandlere har en uddannelsesmæssig baggrund som cand.jur. eller cand.merc.jur.<sup>21</sup>

## 5. Klager over skatteankenævnenes afgørelser

Tilgangen af sager til skatteankenævnene er faldet betydeligt efter ændringen af klagestrukturen i 2014. Det skyldes bl.a., at omkring 20% af de sager, som henhører under skatteankenævnenes kompetence, i stedet behandles af Landsskatteretten, enten efter klagerens ønske, eller fordi Skatteankestyrelsen grundet sagernes karakter, jf. afsnit 3, har visiteret sagerne hertil.<sup>22</sup> I forbindelse med ændringen af klagestrukturen blev der nemlig indført en mulighed for, at klageren kunne anmode om, at sagen behandles af Landsskatteretten frem for af ankenævnene, selvom Skatteankestyrelsen har visiteret sagen til et ankenævn.<sup>23</sup> Der er en stigende tendens i andelen af klagere, der anvender denne såkaldte frit-valgs-ordning.<sup>24</sup> Det er derimod ikke muligt for en skatteyder at beslutte, at en sag, som er visiteret til Landsskatteretten, i stedet skal behandles af et skatteankenævn.

Sagstilgangen til skatteankenævnene for perioden 2011-2016 ser således ud:<sup>25</sup>

2011	2012	2013	2014	2015	2016
1595	1874	1950	1052	1256	719 <sup>26</sup>

Ud over denne frit-valgs-ordning medførte ændringerne af klagestrukturen ligeledes, at skatteydere mulighed for at indbringe en afgørelse fra ankenævnene for Landsskatteretten, blev afskaffet. Hvis en skatteyder i dag ønsker at prøve ankenævnets afgørelse, skal sagen i stedet indbringes for domstolene. I 2011 blev 648 af de

<sup>21</sup> Skatteankestyrelsen Årsberetning 2015, side 13

<sup>22</sup> FDS Års-Redegørelse side 2 <http://www.skatteankenaevn.dk/getFile.aspx?Id=132288>

<sup>23</sup> Skatteforvaltningslovens § 35b, stk. 5

<sup>24</sup> Skatteankestyrelsens kvartalsrapportering til Skatteudvalget – 1. kvartal 2017, side 6

<sup>25</sup> Ref. Landsskatterettens årsrapport 2013 s. 26 og Skatteankestyrelsen, sagsstatistikker 2015, s. 3

<sup>26</sup> Skatteankestyrelsens kvartalsrapportering til Skatteudvalget – 1. kvartal 2017, side 7



sager, som var afgjort af et skatteankenævn, påklaget til Landsskatteretten som 2. administrative klageinstans.<sup>27</sup> Der findes ikke statistikker for 2012 og 2013. I 2016 har domstolene afsagt dom i blot 5 sager, hvor et skatteankenævn har været 1. klageinstans.<sup>28</sup> Selv om der tages højde for, at nogle sager endnu ikke er nået igennem domstolssystemet, viser tallene, at der efter den ændrede klagestruktur i 2014, hvor skatteankenævnenes afgørelser ikke længere kunne påklages til Landsskatteretten, er sket et markant fald i antallet af prøvelser af skatteankenævnenes afgørelser.

Dette er dog ikke nødvendigvis udtryk for, at klagerne er tilfredse med de afgørelser, som skatteankenævnene træffer. Landsskatteretten omgjorde således under den tidligere klagestruktur ca. en tredjedel af skatteankenævnenes afgørelser, jf. nedenfor.

## 6. Omgørelsesprocenter

Før 2014 var Landsskatteretten klageinstans for afgørelser truffet af skatteankenævnene. For årene 2009-2013 ses, at Landsskatteretten omgjorde ca. en tredjedel af de sager, hvor skatteankenævnene havde truffet afgørelse som 1. administrative klageinstans.

%	2009	2010	2011	2012	2013
Stadfæstelse	49,0	47,6	49,1	47,4	42,8
Nedsættelse	32,4	35,4	31,6	29,5	35,9
Forhøjelse	2,5	0,4	0,5	0,3	0,1
Andet udfald	16,1	16,6	18,8	22,8	24,1

Kilde: Landsskatterettens Årsrapporter 2011, 2012, 2013

Disse tal giver således grundlag for at konkludere, at et ikke ubetydeligt antal af skatteankenævnenes afgørelser i hvert fald hidtil ikke har været korrekte.

Faldet i antallet af skatteankenævnsafgørelser, som skatteyder vælger at prøve ved domstolene, kan der være forskellige forklaringer på. En forklaring kunne være, at sagerne nu forberedes af Skatteankestyrelsen, som besidder betydelige juridiske og skattefaglige kompetencer, således at sagerne ved skatteankenævnene i

<sup>27</sup> Landsskatterettens årsrapport 2013 s. 26

<sup>28</sup> Optalt på [www.skat.dk/Jura/Afgørelser m.v./Afgørelser, domme, kendelser, SKAT-meddelelser mv./2016](http://www.skat.dk/Jura/Afgørelser%20m.v./Afgørelser,%20domme,%20kendelser,%20SKAT-meddelelser%20mv./2016)



højere grad får et korrekt udfald. En anden forklaring kunne være, at skatteankenævnene i højere grad end tidligere besidder de faglige og sagkyndige kompetencer, som sikrer korrekte afgørelser (mere herom i afsnit 7 og 8). En tredje forklaring kunne være, at skatteyder i højere grad afholder sig fra at klage over skatteankenævnenes afgørelser end tidligere, da en prøvelse ved domstolene ofte vil være en både langvarig og økonomisk dyr proces.

Retssikkerhedsmæssigt er det dog betænkeligt, at skatteankenævnets afgørelser ikke længere i samme omfang prøves af en højere instans, set i lyset af, at fejlprocenten i afgørelserne tidligere har været høj.

Justitia har forsøgt at afdække, i hvilket omfang skatteankenævnene følger eller ændrer indstillingen fra Skatteankestyrelsen for at se, hvorvidt skatteankenævnene spiller en reel rolle i sagsbehandlingen, eller om disses rolle er blevet overflødiggjort med etableringen af den forudgående sagsforberedelse i Skatteankestyrelsen. I et folketings svar oplyser Skatteankestyrelsen dog, at der i dag ikke føres statistik herover.<sup>29</sup> Retssikkerhedsmæssigt er dette problematisk, eftersom det således ikke er muligt at vurdere, hvorvidt den nye klagestruktur fungerer og i højere grad sikrer korrekte afgørelser.

Skatterådgivere og advokater oplyser dog, at de oplever svingende kvalitet i de afgørelser, der er behandlet og afgjort af skatteankenævnene, og det er ikke ualmindeligt, at de konsekvent beder om, at sager, der grundet deres karakter ellers ville blive visiteret til et skatteankenævn, i stedet bliver behandlet i Landsskatteretten, som besidder både juridiske og sagkyndige kompetencer.



*"I stort alle de sager, som vi er involveret i, anmoder vi om, at sagen behandles af Landsskatteretten fremfor af et skatteankenævn."*

*Advokat Torben Bagge*

På baggrund af, at færre af skatteankenævnenes afgørelser i dag prøves af en højere instans, bliver hovedparten af sagerne således endeligt afgjort af skatteankenævnene. For at sikre borgere og virksomheder korrekte afgørelser stiller dette således også skærpede krav til sammensætningen af de faglige og sagkyndige kompetencer i skatteankenævnene.

<sup>29</sup> SAU 2016-2017 Alm.del. endeligt svar på spørgsmål 334



I de efterfølgende afsnit ses der derfor nærmere på, hvilke faglige kompetencer skatteankenævnene besidder sammenholdt med, hvilke krav der eksisterer til den faglige sammensætning af øvrige ankenævn.

## 7. Skatteankenævn vs. andre offentlige ankenævn

Som beskrevet i afsnit 4 består de 19 skatteankenævn af mellem 5-15 medlemmer, som alle er lægmænd. Lovgivningsmæssigt stilles der således ingen krav til medlemmernes juridiske, skatteretlige eller øvrige faglige kompetencer. Dette står i modsætning til hovedparten af øvrige offentlige ankenævn.

I forhold til vurderingsankenævnene stilles der fremover krav om, at halvdelen af vurderingsankenævnenes ordinære medlemmer skal være læge medlemmer med lokal forankring, mens den anden halvdel skal udpeges på grundlag af deres vurderingsfaglige kompetencer og lokalkendskab. Medlemmer indstilles af FinansDanmark og Dansk Ejendomsmæglerforening som repræsentanter for realkreditbranchen og ejendomsmæglerbranchen. Dette skal sikre, at de indstillede personer indstilles på baggrund af vurderingsfaglige kompetencer, hvorved forstås egentlige teoretiske og praktiske kompetencer vedrørende værdiansættelse af fast ejendom.

Det er således værd at bemærke, at Skatteministeriet på vurderingsområdet er nået til den erkendelse, at et ankenævn bestående udelukkende af lægfolk ikke er betryggende.

I bilag 2 vises en oversigt over en lang række forskellige offentlige anke- og klagenævn. Oversigten er opstillet alfabetisk og angiver sammensætningen af de enkelte nævns medlemmer, ligesom det – hvor det er relevant – angives, hvilke organisationer og ministre, der indstiller medlemmer. Endvidere angiver oversigten den lov og/eller bekendtgørelse, i henhold til hvilken nævnet er oprettet.

Det ses, at den juridiske ekspertise vægtes højt, idet alle nævn bortset fra Arbejdsmiljøklagenævnet og Psykolognævnet skal have en formand, som er uddannet jurist. I alle nævn stilles krav om, at der skal være medlemmer, som er sagkyndige, eller som minimum har viden om og erfaring med det fagområde, som nævnet er ansvarligt for. Flere nævn har læge medlemmer, men i så fald kun i et mindre antal.



Miljø- og Fødevareklagenævnet er kendetegnet ved at have et betydeligt antal sagkyndige medlemmer tilknyttet. Kun fire af de i alt 23 medlemmer er læge medlemmer. Planklagenævnet har ligeledes blot fire læge medlemmer.

Pr. 1. januar 2017 er der sket en større ændring af klagestrukturen inden for natur-, miljø- og fødevareområdet. I forbindelse med forberedelsen af den ændrede klagestruktur gjorde Miljø- og Fødevareministeriet sig overvejelser om, hvordan det nye klagenævn bedst kunne sammensættes. Det blev i lovforslagets bemærkninger fremført, at det var centralt, at der med den nye nævnsmodel blev sikret en bredde i de synspunkter, der er repræsenteret i klagenævnet.<sup>30</sup> Klagenævnet er herefter blevet sammensat af såvel læge som sagkyndige medlemmer. Vedrørende de læge medlemmer anføres i bemærkningerne, at politikere eller personer udpeget af politiske partier vurderes som gode repræsentanter for almene samfundsmæssige hensyn. Vedrørende de sagkyndige medlemmer blev det bemærket, at klagesagerne på miljøområdet er præget af både miljøfaglig og teknisk kompleksitet, og at afgørelserne beror på produktionstekniske vurderinger sammenholdt med miljøfaglige vurderinger.

## 8. Retssikkerhedsmæssige problemstillinger ved skatteankenævnenes sammensætning

Inden for skatteområdet er der i lighed med, hvad der blev vægtet under etableringen af Miljø- og Fødevareklagenævnet, argumenter for, at ankeinstanser også besættes med læge medlemmer, således at der sikres en bredde i de synspunkter, der er repræsenteret. At politisk udpegede personer anses som gode repræsentanter i denne forbindelse kan ligeledes overføres til skatteområdet. Foreningen af Danske Skatteankenævn udtrykte da også i deres årsredegørelse 2016, at *Den lægmandsbaserede og borgernære klagemulighed betragter vi som en stadig mere betydningsfuld retssikkerhedsventil for borgerne og som et helt*

---

30 LF 44 af 26. oktober 2016, Forslag til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet



*nødvendigt element i en fortsat legitimering af det høje danske skattetryk og opkrævning af den korrekte skat hos alle.<sup>31</sup>*

Set i lyset af skatteområdets kompleksitet og ikke mindst de hyppige ændringer af skattelovgivningen og praksis er det dog retssikkerhedsmæssigt problematisk, at skatteankenævnenes medlemmer som udgangspunkt udgøres af læge medlemmer, og at der ikke som vedrørende andre offentlige anke- og klagenævn stilles lovgivningsmæssige krav til sammensætningen af medlemmernes fag- og sagkyndige kompetencer.

I lighed med klagesagerne på miljøområdet er klagesagerne på skatteområdet ofte juridisk vanskelige. De vanskeligste sager henvises ganske vist til Landsskatteretten, men fraværet af juridisk ekspertise i skatteankenævnene er iøjnefaldende, navnlig når sammenlignes med den tunge juridiske deltagelse i øvrige ankenævn. De hensyn, som for andre ankenævns vedkommende har ført til, at ankenævn skal have medlemmer med juridisk sagkundskab, gør sig på samme måde gældende inden for skatteområdet.

At klagerne gives mulighed for at ønske sagerne behandlet af Landsskatteretten, og at mere end 20% rent faktisk har ønsket dette, er en indikation af, at der ikke er stor tillid til skatteankenævnenes sagsbehandling. Dertil kommer, at det kun er et fåtal af skatteankenævnenes afgørelser, som indbringes for domstolene, mens der under den tidligere struktur skete prøvelse af et betydeligt antal af skatteankenævnenes afgørelser. Derved finder et meget stort antal skattesager deres endelige afgørelse i et nævn, hvor medlemmerne ikke besidder den fornødne juridiske eller skatteretlige viden.

Det er endvidere problematisk, når advokater og skatterådgivere oplever, at skatteankenævnene begrundes deres afgørelser juridisk forkert. Det kan nemlig betyde, at SKAT selv med en forkert begrundelse i hånden kan føle sig nødsaget til at ændre andre indkomstår end det, som var påklaget. Endvidere kan det få betydning for en efterfølgende retssag, hvor argumentationen vanskeliggøres af en forkert begrundelse i den indbragte afgørelse.<sup>32</sup>

Endelig synes det hidtidige hensyn til, at skatteankenævnenes medlemmer afspejler borgerne i det område, hvor ankenævnet har sit virke, at vedrøre en anden tid. Henset til lovgivningens stigende kompleksitet og

<sup>31</sup> Foreningen af Danske Skatteankenævn, Årsredegørelsen side 2

<sup>32</sup> Hvis en afgørelse truffet af et skatteankenævn, er åbenbart ulovlig, kan Skatterådet kan efter indstilling fra SKAT ændre afgørelsen, jf. SFL § 2, stk. 3. I praksis sker det højst et par gange om året.



hyppigheden af lovændringerne inden for skatteområdet, må hensynet til juridiske og skatteretlige kvalifikationer vægte højere.

På baggrund af dels skatteankenævnenes manglende faglige kompetencer, dels at sagerne med den nye klagestruktur forberedes af Skatteankestyrelsen, hvis medarbejdere primært består af jurister og skattesagkyndige, og dels det store antal skatteydere der i dag vælger at få sagen behandlet i Landsskatteretten, må der stilles spørgsmålstejn ved værdien af og behovet for skatteankenævne. Hvis ikke skatteankenævne i tilstrækkelig grad formår at forholde sig til Skatteankestyrelsens indstilling (og/eller ændre denne) og sikre skatteyderne en kompetent og korrekt sagsbehandling, kan det i den kommende revision af klagestrukturen overvejes at nedlægge ankenævne i deres nuværende form.

## 9. Besparelser ved nedlæggelse af skatteankenævn?

En nedlæggelse af skatteankenævne vil ikke i sig selv føre til *administrative* besparelser, eftersom sagerne både ved klagebehandling i skatteankenævne og Landsskatteretten bliver forberedt i det fælles sekretariat i Skatteankestyrelsen. Vederlagene til ankenævnmedlemmer vil ganske vist bortfalde, men de må forventes at blive afløst af merudgifter til flere retsmedlemmer i Landsskatteretten, hvis vederlag er højere end vederlaget til de menige medlemmer af skatteankenævne.<sup>33</sup>

Medlemmerne af skatteankenævn modtager et årligt vederlag, som ikke afhænger af antallet af behandlede sager. Vederlag gældende fra 1. juli 2014 er som følger:<sup>34</sup>

Antal medlemmer	Formand	Næstformand	Menigt medlem
5	83.000	53.900	39.900
7	103.700	67.400	39.900
10	114.100	74.700	39.900
15	124.500	83.000	39.900

<sup>33</sup> Se også skatteministerens svar af 24. maj 2013, skatteudvalget 2012-13, L212, endeligt svar på spørgsmål 16

<sup>34</sup> Bekendtgørelse om forretningsorden for skatteankenævn, vurderingsankenævn, skatte- og vurderingsankenævn samt motorankenævn, bekendtgørelse nr. 1515 af 13.12.2013



Dertil kommer, at bestyrelsen for Foreningen af Danske Skatteankenævn modtager et årligt vederlag:<sup>35</sup>

Formand	110.000
Næstformand	55.000
3. medlem af formandskabet	20.000
Øvrige medlemmer	8.000

Medlemmer af Landsskatteretten modtager ligeledes et årligt vederlag, der fastlægges på finansloven.<sup>36</sup> Grundbeløbet pr. 1. oktober 1997 er 62.700 kr.

## 10. Konklusion og anbefaling

Analysen viser, at der i modsætning til, hvad der gælder for øvrige offentlige anke- og klagenævn, ikke stilles lovgivningsmæssige krav til den faglige og sagkyndige sammensætning af skatteankenævnenes medlemmer. Det er retssikkerhedsmæssigt problematisk af flere årsager.

Med ændringerne af klagestrukturen på skatteområdet i 2014 blev skatteydernes mulighed for at indbringe en afgørelse fra skatteankenævnene for Landsskatteretten afskaffet. Det er derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at et meget stort antal skattesager med den nye klagestruktur finder deres endelige afgørelse i et ankenævn, hvor medlemmerne ikke besidder den fornødne juridiske eller skatteretlige viden.

På samme vis er det retssikkerhedsmæssigt problematisk, at skatteankenævnenes afgørelser, hvoraf en stor del tidligere blev omgjort i Landsskatteretten, ikke i samme grad som tidligere prøves af en højere instans, da en prøvelse ved domstolene ofte både kan være økonomisk og ressourcemæssigt tung for den enkelte borger og virksomhed.

<sup>35</sup> Forslag til finanslov for finansåret 2016, tekst og anmærkninger §9, Skatteministeriet

<sup>36</sup> Forslag til finanslov for finansåret 2016, tekst og anmærkninger §9, Skatteministeriet





Endeligt er det problematisk, at der ikke i dag føres statistik over, om skatteankenævnene følger eller omgør Skatteankestyrelsens indstillinger, da det således er vanskeligt at afdække, hvilken betydning ankenævnene i dag spiller for kvaliteten af sagsbehandlingen.

Der er derfor behov for at forny klagestrukturen, enten således at der stilles lovgivningsmæssige krav til, at nogle af medlemmerne i skatteankenævnene skal besidde juridisk eller skatteretlig kompetence, eller således at skatteankenævnene helt nedlægges, hvorefter Landsskatteretten bliver 1. administrative klageinstans.

Bevares skatteankenævnene er det væsentligt, at der fortsat gives mulighed for, at skatteyder kan anmode om, at sagen visiteres til Landsskatteretten, selvom Skatteankestyrelsen måtte have henvist sagen til et skatteankenævn.



## BILAG 1

Vurderingsankenævnene<sup>37</sup> afgør klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser efter:

- Lov om vurdering af landets faste ejendomme.
- Ejendomsavancebeskatningslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Motorankenævnet<sup>38</sup> afgør klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser om:

- Fastsættelse af den afgiftspligtige værdi af nye køretøjer efter registreringsafgiftslovens § 9, stk. 4.
- Fastsættelse af den afgiftspligtige værdi af brugte køretøjer efter registreringsafgiftslovens § 4, stk. 7, § 5, stk. 8, og § 10.
- Fastsættelse af godtgørelse efter registreringsafgiftslovens § 7b.
- Afslag på anmodning om genoptagelse af en afgørelse omfattet af ovennævnte.
- Bindende svar vedrørende ovennævnte.

En klager eller Skatteankestyrelsen kan dog vælge, at sagerne i stedet skal behandles af Landsskatteretten.

Landsskatteretten<sup>39</sup> afgør sager, som er af principiel karakter, eller som klageren har ønsket behandlet af Landsskatteretten fremfor af et ankenævn, jf. ovenfor. Landsskatteretten afgør i øvrigt klager, der efter anden lovgivning er henlagt til Landsskatteretten til afgørelse, og som ikke skal afgøres af Skatteankestyrelsen.<sup>40</sup> Det gælder eksempelvis sager om moms, told og afgifter, selskabsskat, transfer pricing samt klager over Skatterådets afgørelser.

---

<sup>37</sup> Skatteforvaltningsloven § 6

<sup>38</sup> Skatteforvaltningsloven § 7

<sup>39</sup> Skatteforvaltningsloven § 11

<sup>40</sup> Efter regler udstedt i medfør af § 35 b, stk. 3,



## BILAG 2

### Sammensætning af andre råd og ankenævn

<p><b>Adoptionsnævnet</b> <b>10 medlemmer</b></p>	<p>1 formand – <b>landsdommer eller højesteretsdommer</b> 4 med lægelig sagkundskab 1 psykolog 1 socialrådgiver 2 lægmedlemmer 1 jurist fra Ankestyrelsen (næstformand) Medlemmerne er beskikket af social- og indenrigsministeren</p>	<p>Bekendtgørelse nr. 1864 af 23.12.2015</p>
<p><b>Advokatnævnet</b> <b>21 medlemmer</b></p>	<p>1 formand – <b>dommer</b> udpeget af Højesterets præsident 2 næstformænd - dommere udpeget af Højesterets præsident 9 advokater 9 ikke advokater udpeget af Justitsministeren efter indstilling fra sådanne myndigheder, organisationer o.lign., således at det sikres, at der til nævnet udpeges medlemmer, der har kendskab til både private klienters, erhvervsklienters og offentlige klienters interesser</p>	<p>Lovbekendtgørelse nr. 1257 af 13.10.2016</p>
<p><b>Ankenævnet for SU</b> <b>3 medlemmer</b></p>	<p>1 formand – <b>dommer</b> 2 medlemmer: beskikkes af ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser. 1 medlem beskikkes efter fælles indstilling fra organisationer, der repræsenterer studerende på de videregående uddannelser under ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser og kulturministeren, og 1 medlem beskikkes efter fælles indstilling fra rektorer for uddannelsesinstitutioner med videregående uddannelser under ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser og kulturministeren. Medlemmerne af ankenævnet beskikkes blandt personer, der har særligt kendskab til uddannelses- og studiemæssige forhold og besidder økonomisk sagkundskab. Herudover skal det ene medlem have bestået juridisk kandidateksamen og have særligt kendskab til forvaltningsret.</p>	<p>Lov nr. 269 af 19.3.2013</p>



<b>Arbejds miljøklagenævnet 14 medlemmer</b>	<p>1 formand, der skal have bestået juridisk, statsvidenskabelig eller økonomisk eksamen eller anden dermed ligestillet eksamen</p> <p>3 medlemmer indstillet af Landsorganisation i Danmark</p> <p>1 medlem indstillet af Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd</p> <p>1 medlem indstillet af Akademikernes Centralorganisation</p> <p>1 medlem indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening</p> <p>1 medlem indstillet af Dansk Arbejdsgiverforening og Landbrug &amp; Fødevarer i fællesskab</p> <p>1 medlem indstillet af Finanssektorens Arbejdsgiverforening</p> <p>1 medlem indstillet af KL, Danske Regioner og Finansministeriet i fællesskab</p> <p>1 medlem indstillet af Ledernes Hovedorganisation</p> <p>1 medlem med særlig teknisk sagkundskab indstillet af Danmark Tekniske Universitet</p> <p>1 medlem med særlig arbejdsmedicinsk sagkundskab indstillet af Sundheds- og Ældreministeriet</p>	<p>Bekendtgørelse nr. 767 af 30.0. 2009 som ændret ved bekendtgørelse nr. 1765 af 27.12.2016</p>
<b>Det Psykiatriske Ankenævn 5 medlemmer</b>	<p>1 formand – <b>dommer</b></p> <p>2 medlemmer, der er psykiatere indstillet af Lægeforeningen</p> <p>2 medlemmer indstillet fra Danske Handicaporganisationer</p>	<p>Lovbekendtgørelse nr. 1160 af 29.9.2015</p>
<b>Disciplinær- og klagenævnet for beskikkede bygnings sagkyndige</b>	<p>1 formand – <b>landsdommer</b></p> <p>6 andre medlemmer udpeget af økonomi- og erhvervsministeren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2 skal være repræsentanter for erhvervet</li> <li>2 skal være repræsentanter for forbrugerne</li> <li>2 skal være personer med særligt kendskab til huseftersynsordningen</li> </ul>	<p>Lov nr. 1532 af 21.12.2010</p>
<b>Disciplinær nævnet for Ejendomsmæglere</b>	<p>1 formand – <b>dommer</b></p> <p>Mindst 6 andre medlemmer</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2 ejendomsmæglere</li> <li>2 repræsentanter for forbrugerne</li> <li>2 personer med særligt kendskab til ejendomshandel</li> </ul> <p>Medlemmerne udpeges af Erhvervsstyrelsen</p>	<p>Bekendtgørelse nr. 1258 af 27.11.2014</p>
<b>Erhvervsankenævnet</b>	<p>Nævnet nedsættes individuelt for hver enkelt sag. Det består af et medlem af formandskabet og to eller i særlige tilfælde fire sagkyndige. Formanden udpeger sagkyndige til det enkelte nævn og bestemmer, om der skal medvirke to eller fire sagkyndige. Formanden og</p>	<p>Lovbekendtgørelse nr. 1374 af 10/12/2013</p>



	næstformanden skal opfylde betingelserne for at blive landsdommer. Medlemmerne beskikkes af erhvervs- og vækstministeren.	
<b>Klagenævnet for specialundervisning 5 medlemmer</b>	<b>1 formand – cand.jur.</b> 2 medlemmer indstilles af KL 2 medlemmer indstilles af Danske Handicaporganisationer Nævnet nedsættes af ministeren for børn, undervisning og ligestilling.	Lovbekendtgørelse nr. 747 af 20.6.2016
<b>Klagenævn for Udbud</b>	Klagenævnet for Udbud består af en formand og et antal næstformænd (formandskabet) samt et antal sagkyndige medlemmer. <b>Formandskabet består af byrets- og landsdommere.</b>  De sagkyndige udpeges efter indstilling fra:  1) Økonomi- og Erhvervsministeriet 2) Finansministeriet 3) Justitsministeriet 4) Transportministeriet 5) Beskæftigelsesministeriet 6) Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling 7) Forsvarsministeriet 8) KL 9) Danske Regioner 10) DI – Organisation for erhvervslivet 11) Dansk Erhverv 12) Dansk Byggeri 13) Tekniq 14) Danske Ark 15) Bygherreforeningen 16) Landbrug & Fødevarer 17) Håndværksrådet 18) Danske Advokater 19) Danmarks Almene Boliger 20) Dansk Energi	Bekendtgørelse nr. 887 af 11. august 2011
<b>Konkurrenceankenævnet 5 medlemmer</b>	<b>Formand – højesteretsdommer</b> 2 medlemmer med økonomisk sagkundskab <b>2 medlemmer med juridisk sagkundskab</b> Medlemmerne udnævnes af erhvervs- og vækstministeren	Lovbekendtgørelse nr. 869 af 08/07/2015



<p><b>Ligebehandlingsnævnet</b> <b>7 medlemmer</b></p>	<p><b>1 formand – landsdommer eller præsident eller vicepræsident for Sø- og Handelsretten</b> <b>2 næstformænd – byretsdommere</b> 9 øvrige medlemmer: 3 medlemmer indstillet af social- og integrationsministeren 3 medlemmer indstillet af ministeren for ligestilling og kirke 3 medlemmer udpeget af beskæftigelsesministeren Nævnets medlemmer skal have bestået juridisk kandidateksamen og udpeges blandt personer, der har særligt kendskab til kønsligestillingslovgivningen, lovgivningen om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse eller lovgivningen om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet samt kendskab til forholdene på arbejdsmarkedet.</p>	<p>Lovbekendtgørelse nr. 1230 af 2.10.2016</p>
<p><b>Miljø- og Fødevarerklagenævnet</b> <b>23 medlemmer</b></p>	<p>1 formand udpeget af erhvervs- og vækstministeren, skal have bestået juridisk kandidateksamen <b>2 landsdommere</b> 16 sagkyndige medlemmer 4 læge medlemmer udpeget af Folketinget</p> <p>Nævnet inddeles i ni afdelinger, der udgøres af formanden og de to landsdommere og derudover to sagkyndige inden for et af følgende forhold eller to læge medlemmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Industri</li> <li>- Jordforurening</li> <li>- Grundvands- og vandforsyning</li> <li>- Jordbrugsforhold</li> <li>- Marine forhold</li> <li>- Ferskvandsforhold</li> <li>- Fødevarer</li> <li>- Veterinær</li> </ul> <p>Nævnets sammensætning afhænger af karakteren af den enkelte sag.</p> <p>Følgende organisationer indstiller sagkyndige medlemmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DI</li> <li>- Landbrug &amp; Fødevarer</li> <li>- Håndværksrådet i forening</li> <li>- Danmarks Naturfredningsforening</li> </ul>	<p>Lov nr. 1715 af 27.12.2016</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LO</li> <li>- Danmarks Sportsfiskerforbund</li> <li>- Danske Råstoffer</li> <li>- Danske Vandværker</li> <li>- Friluftsrådet</li> <li>- Økologisk Landsforening</li> <li>- Dyrenes beskyttelse</li> <li>- Dansk Ornitologisk Forening</li> <li>- De Samvirkende Købmænd</li> <li>- HORESTA</li> <li>- Dansk Erhverv</li> <li>- Danish Seafood Association</li> <li>- Aktive Forbrugere</li> <li>- Forbrugerrådet</li> <li>- Danmarks Rederiforening</li> <li>- Danva</li> <li>- Danmarks Fiskeriforening</li> <li>- Producentorganisation</li> </ul>	
<b>Planklagenævnet 11 medlemmer</b>	<p><b>1 formand – jurist</b> <b>1 landsdommer</b></p> <p>1 medlem med viden om og erfaring med konkret fysisk planlægning udpeges af erhvervs- og vækstministeren</p> <p>2 medlemmer med viden om og indsigt i vækst og erhvervsudvikling udpeget af erhvervs- og vækstministeren</p> <p>1 medlem med viden om og indsigt i kultur- og landskabsforhold erhvervs- og vækstministeren</p> <p>1 medlem med viden om og indsigt i natur- og miljøforhold erhvervs- og vækstministeren</p> <p>4 læge medlemmer udpeget af Folketinget</p> <p>Følgende organisationer indstiller sagkyndige medlemmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DI</li> <li>- Dansk Erhverv</li> <li>- Landbrug &amp; Fødevarer</li> <li>- Akademisk Arkitektforening</li> <li>- Landinspektørforeningen</li> <li>- Ingeniørforeningen i Danmark</li> <li>- Danmarks Naturfredningsforening</li> </ul>	<p>Lov nr. 1658 af 20.12.2016</p>
<b>Psykolognævn 9 medlemmer</b>	<p>1 medlem udnævnt af social- og integrationsministeren</p> <p>1 medlem indstillet af sundhedsministeren</p> <p>1 medlem indstillet af undervisningsministeren</p>	<p>Lovbekendtgørelse nr. 229 af 8.3.2012</p>



	1 medlem indstillet af Kommunernes Landsforening 1 medlem indstillet af regionerne i forening 1 medlem indstillet af Københavns og Frederiksberg Kommuner 1 medlem indstillet af De Samvirkende Invalideorganisationer 2 medlemmer indstillet af Dansk Psykologforening	
<b>Revisornævnet</b> <b>Mindst 17 medlemmer</b>	1 formand – <b>dommer</b> Mindst 16 andre medlemmer 8 godkendte revisorer 8 repræsentanter for regnskabsbrugerne, heraf skal mindst 2 have ledelseserfaring fra virksomheder med interesse for offentligheden	Lovbekendtgørelse nr. 1167 af 09/09/2016