Skatteudvalget 2026-27
SAU Alm.del - Bilag 28
Offentligt

Med inspiration fra udlandet

Sådan styrker vi retssikkerheden på skatteområdet

Dansk Industri



Indhold

Dansk Industris syv hovedforslag 4

Om forslagene 6

Uklarhed skal ikke komme skatteyderen til skade 7

Når reglerne rammer skævt 8

Tryghed om reglerne 11

Vished, før man handler 12

Tidligst mulig klarhed om retsstillingen 15

Enklere regler og tidssvarende it 17

Retssikkerhed sat i system og fulgt løbende 18

Dansk Industri stiller op 21

Forord

Der er med god grund kritisk fokus på retssikkerheden på skatteområdet. Udviklingen er sket gradvist. Regel er lagt til regel, og praksis har flyttet sig én afgørelse ad gangen. Hvert enkelt skridt har måske kunnet forsvares, men vi er endt et sted, som ingen har ønsket. Vi har vænnet os til forhold, der set samlet er klart krænkende for skatteydernes retsbevidsthed, og som i konkrete sager rammer den enkelte skatteyder urimeligt hårdt. Det er undergravende for tilliden til skattesystemet, og i nogle tilfælde kan resultatet endda være i strid med skatteydernes fundamentale rettigheder.

Skatte- og vækstministeren har siden juni 2026 sat retssikkerheden på skatteområdet højt på dagsordenen og har inviteret borgere, virksomheder og organisationer til at komme med konkrete forslag. Regeringens lovprogram for folketingsåret 2026/2027 indeholder desuden flere forslag, der skal styrke retssikkerheden. Det bakker Dansk Industri op om. Dette udspil indgår i Dansk Industris bidrag til arbejdet. Hvor regeringen allerede har fremlagt forslag, fremgår det af teksten, og Dansk Industri peger samtidig på, hvor der efter vores vurdering med fordel kan gøres mere.

Retssikkerhed handler om, at borgere og virksomheder kan kende deres retsstilling, stole på myndighedernes fortolkning af reglerne og opnå afklaring om de skattemæssige konsekvenser før en disposition. Det er en forudsætning for et skattesystem, som skatteyderne har tillid til. Og det er en forudsætning for vækst og velfærd.

En virksomhed, der skal investere, ansætte eller omstrukturere, har brug for at kende de skattemæssige konsekvenser, før beslutningen træffes. Usikkerhed om skatten er en skjult omkostning ved enhver investering. Den rammer hårdest dér, hvor der ikke er en skatteafdeling til at bære den, og den gør Danmark mindre attraktivt for virksomheder, der vælger mellem at placere aktiviteter her eller i et andet land. Retssikkerhed og effektiv skatteopkrævning er samtidig ikke hinandens modsætninger. Klare regler og en forudsigelig praksis giver færre tvister, mindre ressourcespild hos både myndigheder og virksomheder og et bedre grundlag for, at skatteyderne nemt kan efterleve reglerne. Retssikkerhed er med andre ord en investering i skattesystemets fundament.

Forslagene gælder alle skatteydere, borgere som virksomheder. De mekanismer, der beskytter den enkelte borger mod urimelige resultater, er de samme, som skaber tryghed for virksomhederne. For den mindre virksomhed, hvor ejerens egen økonomi er tæt forbundet med virksomhedens, er det to sider af samme sag.

Dansk Industris syv hovedforslag

Syv hovedforslag vil efter Dansk Industris vurdering gøre den største forskel for borgere og virksomheder. Tilsammen kan de danne kernen i en samlet retssikkerhedspakke på skatteområdet. Forslagene er inspireret af ordninger, der allerede fungerer i andre lande.

1. EN UKLAR RETSSTILLING SKAL IKKE KOMME SKATTEYDEREN TIL SKADE

Når en regel er uklar, og skatteyderen har handlet i god tro, f.eks. ved helt transparent at have selvangivet på samme måde i årevis og måske endda have haft kontrol fra skattemyndighederne uden indvendinger herom, bør enhver uklarhed om retsstillingen som udgangspunkt afgøres til skatteyderens fordel. Der bør heller ikke betales renter, hvis retsstillingen er uklar, og skatteyderens skat forhøjes for et tidligere indkomstår. Staten skriver reglerne og kan ændre dem. Derfor bør staten også bære risikoen, når reglerne er uklare.

2. EN SIKKERHEDSVENTIL MOD URIMELIGE RESULTATER

Skattemyndighederne bør have lovhjemmel til at fravige en skatteregel til skatteyderens fordel, når reglen i det konkrete tilfælde fører til et klart urimeligt resultat, som lovgiver ikke har forudset eller tilsigtet. Når det samme problem viser sig i flere sager, skal reglen rettes. Staten har selv en regel, der betyder, at skattemyndighederne kan fravige en skatteregel mod skatteyderen, når skattemyndighederne vurderer, at et hovedformål med skatteyderens disposition er skatteundgåelse. Skatteyderne bør have en tilsvarende sikkerhedsventil mod at blive ramt af beskatning, som lovgiver klart ikke har tilsigtet.

3. NYE FORTOLKNINGER SKAL VIRKE FREMAD, IKKE BAGUD

Har Skattestyrelsen gennemført kontrol uden at reagere på et væsentligt forhold, eller har skatteyderne i årevis anvendt reglerne på en bestemt måde uden indsigelser, bør en ny og strengere fortolkning fra Skattestyrelsen alene få virkning fremadrettet. Myndighederne kan fortsat rette kursen. Skatteyderen skal blot ikke hæfte bagud for en retsanvendelse, som ingen kunne kende. Det vil desuden spare skattemyndighederne for at bruge betydelige ressourcer på at rette forhold tilbage i tid, som kan være uden væsentlig betydning for provenuet.

4. MERE EFFEKTIV AFKLARING, FØR MAN HANDLER

Mindre virksomheder bør have ret til et afklarende møde med Skattestyrelsen om en forestående disposition og en skriftlig konklusion, som de kan støtte ret på. De største koncerner bør kunne få afklaret en samlet portefølje af dispositioner, herunder alternative modeller, i dialog med myndighederne. Skattemyndighederne bør samtidig have bedre redskaber til selv at få principielle spørgsmål afklaret tidligt. Tidlig klarhed om retsstillingen, er en grundlæggende forudsætning for retssikkerhed.

5. TIDLIGST MULIG KLARHED OM RETSSTILLINGEN

Uklarhed om reglerne bør afklares hurtigst muligt, både når den følger af ny lovgivning og af andre regler, og når den opstår som følge af konkrete afgørelser og domme. Ændrer en dom eller en afgørelse praksis, bør Skatteforvaltningen inden for en fast frist melde ud, hvad det betyder, og for hvilke indkomstår. Det samme hensyn gælder den enkelte sag. Kontrollen af et indkomstår bør være sat i gang inden for to år, og alle klagesager bør være afgjort inden for 12 måneder, ikke kun de borgernære. Trækker sagen ud, uden at det skyldes skatteyderen, bør renterne stoppe.

6. ENKLERE REGLER OG TIDSSVARENDE IT

Retssikkerhedsproblemerne har også en strukturel årsag. Skattereglerne er vokset ved knopskydning, og en stor del af Skatteforvaltningens it-systemer er ældre løsninger, som er vanskelige at tilpasse til nye regler. Når reglerne er uoverskuelige, og systemerne ikke kan følge med, stiger risikoen for fejl, uensartet praksis og lange sagsforløb. Enklere regler og tidssvarende it bør derfor være en fast del af retssikkerhedspolitikken. Nye skatteregler bør udformes, så de kan administreres digitalt, og der bør løbende ryddes op i de regler, der overlapper hinanden eller har mistet deres betydning.

7. EN UAFHÆNGIG STEMME FOR SKATTEYDERNE

Der bør oprettes en uafhængig retssikkerhedsrepræsentant for skatteyderne uden for Skatte- og Vækstministeriets koncern. Funktionen skal kunne tage sager op af egen drift, pege på både urimelig lovgivning og uhensigtsmæssig praksis og hvert år aflægge beretning direkte til Folketinget. Regeringen bør følge anbefalingerne eller forklare, hvorfor den ikke gør det.

Første skridt kan tages nu. Flere af de følgende forslag kræver ikke ny lovgivning. Skatte- og Vækstministeriet kan f.eks. lade alle større skattelovforslag ledsage af en retssikkerhedsvurdering og udarbejde en årlig retssikkerhedsberetning, indtil en uafhængig funktion er på plads. Skattestyrelsen kan samtidig indføre, at vurderinger af grov uagtsomhed altid godkendes af en central juridisk enhed, før de gøres gældende, og kan sætte mål for, hvor tidligt kontrollen af et indkomstår skal være sat i gang.

Om forslagene

Dansk Industri ønsker med dette udspil at vise, hvordan Danmark kan styrke retssikkerheden på skatteområdet. Vi søger inspiration i best practice fra lande, vi normalt sammenligner os med, og vi har navnlig set til Sverige, Finland og Holland. Landene omkring os står ikke stille. Sverige har således i 2026 iværksat en udredning med det udtrykkelige formål at øge forudsigeligheden og styrke retssikkerheden på skatteområdet. Udredningen skal blandt andet vurdere, om adgangen til bindende forhåndsbesked bør udvides, om et forhåndsbesked i videre omfang bør kunne prøves ved den øverste forvaltningsdomstol, og om skattemyndighedernes uafhængige ombud bør have bedre adgang til at indbringe sager. Det er disse forhold, flere af forslagene i dette udspil handler om.

Fælles for forslagene er, at de i overvejende grad kan gennemføres uden nævneværdige provenumæssige konsekvenser. Når skattereglerne fører til resultater, der ikke kan forsvares i forhold til skatteydernes retssikkerhed, er det under alle omstændigheder nødvendigt at rette op på det.

Forslagene kan udformes inden for rammerne af grundlovens § 43. Bestemmelsen fastslår, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Den er ikke til hinder for, at lovgiver indbygger sikkerhedsventiler i skattelovgivningen. Det har lovgiver allerede gjort med ligningslovens § 3, hvor lovgiver har givet skattemyndighederne hjemmel til at tilsidesætte de skattemæssige konsekvenser af dispositioner, når skattemyndighederne finder, at et hovedformål er skatteundgåelse i strid med lovens formål. Er det foreneligt med grundloven at give myndighederne en lovbestemt adgang til at skærpe beskatningen, er det tilsvarende foreneligt at give dem en lovbestemt adgang til at lempe beskatningen, når reglerne i den konkrete situation rammer åbenlyst utilsigtet. Det afgørende er, at anvendelsesområde og betingelser fastlægges tilstrækkeligt klart i loven.

Udspillet er bygget op om de syv hovedforslag, og hvert af de følgende syv afsnit udbygger ét af dem. Afsnittene beskriver problemet og erfaringer fra andre lande, som forslagene bygger på. Hvert afsnit indeholder desuden en række supplerende forslag, der trækker i samme retning. Der er visse overlap mellem forslagene i de forskellige afsnit. Opdelingen i afsnit er alligevel med til at skabe struktur og overblik.

1 Uklarhed skal ikke komme skatteyderen til skade

Det er ikke altid muligt at læse sig til, hvordan en skatteregel skal forstås. Dette afsnit handler om, hvem der skal bære risikoen, når reglerne er uklare.

Uklarhed om reglerne bør være statens risiko. I mange sammenhænge gælder det, at en uklar tekst fortolkes imod den, der har skrevet den. Det kendes f.eks. fra aftaleretten. Har man haft mulighed for at formulere sig præcist, kan man ikke bagefter drage fordel af, at det ikke skete. De fleste vil opfatte det som et spørgsmål om almindelig rimelighed.

På skatteområdet gælder i praksis den modsatte tilstand. Staten formulerer reglerne, staten fortolker reglerne, og når reglerne viser sig uklare, er det i vidt omfang skatteyderen, der bærer risikoen. I praksis er det normalt skatteyderen, der må løfte bevisbyrden for de faktiske forhold og argumentere for, at en anden fortolkning end den, skattemyndighederne har lagt til grund, er den rigtige. Dansk Industri foreslår, at der etableres et mere balanceret grundprincip, hvor uklarhed i skattereglerne i højere grad fortolkes til gunst for skatteyderen. Princippet operationaliseres gennem de konkrete forslag i det følgende.

Forslaget har to formål. Det ene er at styrke skatteyderens retsstilling i mødet med skattesystemet. Det andet er at give Skatte- og Vækstministeriet og skattemyndighederne en ekstra tilskyndelse til at gøre reglerne klare.

Et princip om tillidsbeskyttelse efter finsk forbillede. Finsk skatteret bygger på et princip om tillidsbeskyttelse (*luottamuksensuoja*). Er retstilstanden uklar, og har skatteyderen i god tro fulgt skattemyndighedernes praksis eller vejledning, skal sagen som udgangspunkt afgøres til skatteyderens fordel. Opkræves skatten alligevel, kan renter og rentelignende tillæg helt eller delvis undlades netop med henvisning til, at spørgsmålet var uklart. Princippet har været lovfæstet i finsk skatteret siden 1998.

Dansk Industri foreslår, at et lignende princip indarbejdes i skatteforvaltningsloven. Er en regel uklar om den konkrete situation, og har skatteyderen handlet i god tro, f.eks. ved at fortolke reglerne efter myndighedernes hidtidige praksis eller vejledning eller ved i årevis at have selvangivet på samme måde uden indvendinger fra skattemyndighederne, bør sagen som udgangspunkt afgøres til skatteyderens fordel. Forslaget placerer risikoen ved uklarhed hos den part, der kan fjerne den. Afgøres sagen til skattemyndighedernes fordel, bør nye fortolkninger virke fremad og ikke bagud, jf. afsnit 3 nedenfor.

Ingen renter for statens uklarhed. Selv hvor skatteyderen ikke får medhold i selve sagen, kan der gå mange år, før spørgsmålet er endeligt afgjort. I den periode løber der renter, som skatteyderen skal betale, selv om usikkerheden skyldes reglerne og ikke skatteyderens adfærd.

Dansk Industri foreslår, at der ikke pålægges renter, når skatteyderen har anlagt en rimelig fortolkning af en uklar regel. Staten kan fortsat opkræve den skat, der følger af loven, men skatteyderen skal ikke betale ekstra for statens uklarhed. Spørgsmålet om renter, mens en sag venter på at blive afgjort, er behandlet i afsnit 5.

2 Når reglerne rammer skævt

Dette afsnit handler om de tilfælde, hvor anvendelsen af skattereglerne fører til resultater, der ligger uden for det, reglerne har til formål at opnå. Det er ikke en forudsætning, at skatteyderen kan godtgøre, hvad lovgiver eller myndighederne subjektivt har ønsket. Vurderingen må tage udgangspunkt i, om resultatet objektivt set falder uden for reglernes formål, sådan som dette kan udledes af bestemmelsens ordlyd, forarbejder og systematiske sammenhæng. Afsnittet handler også om de situationer, hvor konsekvenserne for skatteyderen står i misforhold til fejlen.

En sikkerhedsventil ved resultater uden for reglernes formål. Når flere regelsæt griber ind i hinanden, kan resultatet blive en beskatning, som ingen har tilsigtet. Den aktuelle problemstilling om tripelbeskatning, hvor den samme indkomst beskattes flere gange, er et eksempel. Resultatet følger ikke af en klar politisk beslutning om en så vidtgående beskatning, men af et samspil mellem regler, der ikke er tænkt sammen. En sikkerhedsventil kan virke i den enkelte sag med det samme, mens lovgiver finder den generelle løsning.

Den hollandske lov om statsskatter (*Algemene wet inzake rijksbelastingen*) indeholder i artikel 63 en rimelighedsklausul (*hardheidsclausule*). Den giver finansministeren adgang til i bestemte tilfælde eller for grupper af tilfælde at imødekomme urimeligheder af væsentlig karakter (*onbillijkheden van overwegende aard*), som opstår ved anvendelsen af skatteloven. Klausulen anvendes snævert og kan ikke bruges til at tilsidesætte resultater, som lovgiver har forudset og accepteret.

Dansk Industri foreslår, at der efter hollandsk forbillede indføres en tilsvarende sikkerhedsventil i skatteforvaltningsloven, altså en snæver og lovbestemt adgang til at lempe beskatningen. Den bør omfatte væsentligt urimelige resultater, som lovgiver ikke har forudset eller tilsigtet, og kunne anvendes både i den enkelte sag og for grupper af ensartede sager. Når det samme problem viser sig i flere sager, bør Skatte- og Vækstministeriet samtidig være forpligtet til at ændre reglerne eller offentliggøre en generel praksis. Ordningen skal føre til, at fejlen rettes, og ikke til, at den håndteres sag for sag. Anvendelsen bør offentliggøres i anonymiseret form, så det bliver synligt, hvilke bestemmelser der fører til resultater uden for reglernes formål. Sikkerhedsventilen bør forvaltes med armslængde til den daglige sagsbehandling, f.eks. af Skatterådet, så vurderingen bliver ensartet.

En sådan sikkerhedsventil er et naturligt modstykke til den generelle omgåelsesklausul i ligningslovens § 3. Staten har et værn mod skatteydernes misbrug af reglerne. Skatteyderne bør have et tilsvarende værn mod utilsigtede virkninger af statens egne regler. Sikkerhedsventilen vil også give medarbejderne i Skatteforvaltningen et klart retligt grundlag for at handle, når reglerne i en konkret sag rammer en borger eller virksomhed åbenlyst utilsigtet.

Adgang til at rette en disposition. Reglerne om omgørelse bør moderniseres, så virksomheder og borgere kan få rettet dispositioner, der får utilsigtede skattemæssige konsekvenser. Over en årrække har praksis udviklet sig, så betingelserne i dag er så snævre, at bestemmelsen ikke kan bruges i en række oplagte situationer, f.eks. når en teknisk fejl i en virksomhedsomdannelse eller omstrukturering udløser stor beskatning uden nogen form for skatteplanlægning, eller når et aktionærlån eller en intern koncerndisposition utilsigtet rammes af særlige beskatningsregler, fordi reglerne er komplicerede og svære at gennemskue. En modernisering bør sikre, at skatteydere, der har fulgt reglerne efter bedste evne, får en reel mulighed for at omgøre en disposition, der får sådanne utilsigtede virkninger.

En rimelig fortolkning er ikke grov uagtsomhed. Skattereglerne er på mange områder så komplekse, at to fagligt kompetente personer kan nå til forskellige resultater. Når skattemyndighederne efterfølgende når frem til et andet resultat end skatteyderen i en kompliceret sag, bør det ikke i sig selv begrunde, at skatteyderen anses for at have handlet groft uagtsomt.

Det har stor betydning i praksis. Vurderingen af, om en skatteyder har handlet groft uagtsomt, afgør blandt andet, om skattemyndighederne kan genoptage en skatteansættelse mange år tilbage ud over







de ordinære frister, og om der kan pålægges bøde, herunder for mangelfuld transfer pricing-dokumentation. De to konsekvenser behandles meget forskelligt. Grov uagtsomhed er et begreb, vi kender fra strafferetten, og skal der rejses en bødesag, behandles den af Skattestyrelsens straffesagsenhed efter strafferetlige regler og kan prøves ved domstolene, hvor enhver rimelig tvivl skal komme den tiltalte til gode. Men det samme begreb bruges også uden straffesag, alene som begrundelse for at gå mange år tilbage i en skatteansættelse. Her vurderer skattemyndighederne selv, om skatteyderen har handlet groft uagtsomt, og det sker uden de beviskrav, der gælder i en straffesag. Det er dér, problemet ligger.

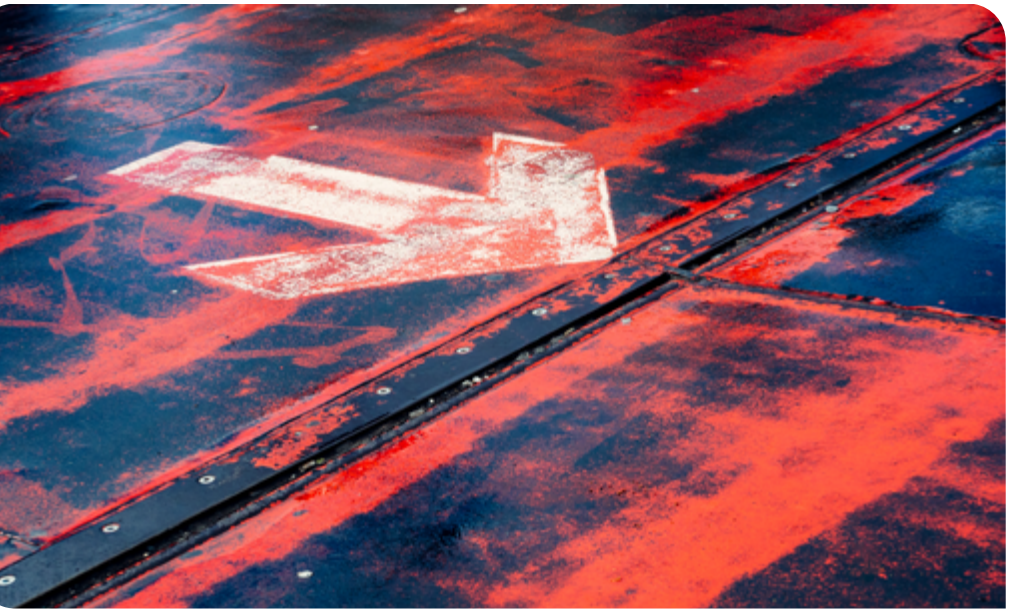
Dansk Industri foreslår, at det lovfæstes, at en fagligt forsvarlig fortolkning af en regel ikke i sig selv kan anses for groft uagtsom, heller ikke når skattemyndighederne efterfølgende får medhold i den materielle skattesag. Det gælder, medmindre skatteyderen har holdt væsentlige faktiske oplysninger tilbage. Dermed begrænses adgangen til at genoptage tidligere år ud over de ordinære frister i situationer, hvor skatteyderen har disponeret efter reglerne efter bedste evne. Vurderingen bør tage udgangspunkt i skatteyderens adfærd på dispositionstidspunktet, og konsekvenserne bør stå i rimeligt forhold til graden af bebrejdelse. Det samme bør gælde, når skatteyderen har anvendt reglerne på samme måde i årevis uden bemærkninger fra myndighederne.

Vurderinger af grov uagtsomhed bør desuden godkendes af en central juridisk enhed i Skattestyrelsen, før de gøres gældende. Det kræver ikke lovændring og kan indføres med det samme. Det vil sikre en mere ensartet og kvalificeret anvendelse af et retligt begreb, der har meget vidtgående konsekvenser for skatteyderens mulighed for at lægge tidligere år bag sig.

Væsentlighed og proportionalitet i kontrollen. Skatteforvaltningen og virksomhederne bruger betydelige ressourcer på kontrol og korrektion af forhold, som i nogle tilfælde har meget begrænset betydning for den samlede skattebetaling. Skattestyrelsen kan allerede prioritere, hvilke virksomheder, år og forhold der skal undersøges. I praksis bliver mulighederne for at prioritere imidlertid væsentligt mindre, når et forhold først er undersøgt så langt, at en mulig fejl er tilstrækkeligt belyst.

Baggrunden er blandt andet Skattestyrelsens retningslinjer om såkaldt sagstilskæring. De bygger på den opfattelse, at grundlovens § 43, hvorefter ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov, indebærer, at myndighederne som udgangspunkt skal gennemføre en skattemæssig korrektion, når en fejl først er tilstrækkeligt afdækket. Det gælder også, selv om beløbet er beskedent, og omkostningerne for både myndighed og virksomhed står i åbenbart misforhold til sagens økonomiske betydning. Denne fortolkning af grundlovens § 43 er imidlertid omdiskuteret. Lovgiver har allerede accepteret, at ikke alle fejl bliver rettet, bl.a. gennem fristerne for, hvornår en skatteansættelse kan ændres. Skattelovrådet har tidligere lagt til grund, at ressourcemæssige hensyn i et vist omfang kan begrunde, at skattemyndighederne ikke forfølger bagatelagtige forhold.

Dansk Industri foreslår derfor, at der skabes et klart lovgrundlag for, at Skattestyrelsen kan anvende væsentlighed og proportionalitet gennem hele kontrolforløbet, som det kendes fra revision mere generelt. Myndighederne bør kunne afslutte eller begrænse behandlingen af et forhold, når den mulige skattemæssige betydning klart ikke står mål med de ressourcer og byrder, som en fortsat sag vil påføre myndigheden og skatteyderen. Det kan også tale for kun at foretage ændringen fremadrettet, idet mindre ændringer i tidligere års skatteopgørelse kan sprede sig som ringe i vandet og føre til meget ressourcekrævende konsekvensrettelser uden væsentlig skattemæssig betydning. Det ændrer ikke på, hvilken skat der følger af lovgivningen, men giver Skattestyrelsen mulighed for at anvende sine kontrolressourcer dér, hvor skatterisikoen og samfundets interesse reelt er størst. Det giver samtidig medarbejderne i Skattestyrelsen klarere rammer for at udøve faglig dømmekraft.







3 Tryghed om reglerne

Virksomheder kan have indrettet sig i god tro efter en bestemt forståelse af reglerne gennem en længere årrække, uden at denne forståelse er blevet anfægtet ved tidligere skattekontroller. Alligevel oplever virksomheder, i nogle tilfælde hele brancher, at skattemyndighederne senere anlægger en anden fortolkning og kræver den lagt til grund ikke alene fremadrettet, men også for tidligere indkomstår. I sager, hvor Skattestyrelsen har afdækket et problem og arbejder på et styresignal, kan der gå lang tid, før konsekvenserne for tidligere år bliver endeligt afklaret. Det skaber betydelig usikkerhed om virksomhedernes mulighed for at indrette sig i tillid til den hidtidige retstilstand og myndighedernes egen praksis.

Gennemført kontrol uden reaktion bør skabe berettigede forventninger. En egentlig ændring af en fast praksis til skade for skatteyderne kan som udgangspunkt allerede i dag kun ske med virkning fremad. Problemet er, at der skal meget til, før der anses at foreligge en praksis. Efter gældende ret kræver det som udgangspunkt, at myndighederne udtrykkeligt har taget stilling, typisk gennem en række ensartede afgørelser. Myndighedernes passivitet er ikke nok. Det betyder, at selv om myndighederne har været bekendt med, hvordan skatteyderne anvender reglerne, og har gennemført kontrol uden at gøre indsigelse, anses det ikke for en praksis, skatteyderen kan støtte ret på. Virksomheden har fået det indtryk, at der ikke var indvendinger, men bærer alligevel risikoen.

Konsekvenserne er betydelige såvel for skatteyder som for skattemyndighederne. En bagudrettet ændring kan brede sig gennem hele skatteyderens skatteopgørelse og skabe et omfattende administrativt arbejde for både virksomheden og myndigheden. I mange tilfælde ville begge parter være bedre tjent med, at ændringen alene virkede fremadrettet.

I Holland gælder eksempelvis et tillidsprincip (vertrouwensbeginsel), som er udviklet i retspraksis. Det er efter dette princip ikke en betingelse, at et bestemt spørgsmål udtrykkeligt er blevet drøftet under kontrollen. Det kan være tilstrækkeligt, at skatteyderen med rimelighed kunne antage, at forholdet var blevet vurderet af kontrollanten, navnlig hvis posten var så væsentlig, at den ikke med rimelighed kunne være undgået myndighedernes opmærksomhed ved en kontrol.

Dansk Industri foreslår, at det lovfæstes, at en gennemført skattekontrol kan skabe beskyttede berettigede forventninger, også uden at der foreligger en udtrykkelig positiv afgørelse. Har myndigheden haft de relevante oplysninger og gennemført kontrol uden at reagere på et væsentligt forhold, bør behandlingen som udgangspunkt alene kunne ændres fremadrettet, og det bør ikke være afgørende, om kontrollanten formelt har skrevet, at forholdet godkendes. Forslaget fjerner ikke myndighedernes mulighed for at rette op. Det flytter alene virkningstidspunktet, så skatteyderen kan indrette sig fremadrettet frem for at hæfte bagud for en linje, virksomheden ikke kunne kende.

Nye regler skal kunne forstås, før de træder i kraft. Nye erhvervsrettede skatteregler træder i dag undertiden i kraft, før vejledning, bekendtgørelser og systemer er på plads. Virksomhederne skal dermed efterleve regler, som endnu ikke er færdigudmøntet. Dansk Industri foreslår, at der som hovedregel indføres mindst seks måneders implementeringsperiode for væsentlige nye erhvervsskatteregler, at komplekse indberetningskrav ikke træder i kraft, før vejledning, bekendtgørelser og it-systemer er klar, og at fejl i den første indberetningsperiode ved nye og komplekse regelsæt som udgangspunkt mødes med vejledning og rettelse frem for sanktion. Dansk Industri foreslår desuden, at Skatteforvaltningen ved væsentlige nye regelsæt offentliggør vejledning og konkrete eksempler, inden reglerne skal anvendes første gang.

4

Vished, før man handler

For en virksomhed er det væsentligt, at de skattemæssige konsekvenser kendes, før en beslutning træffes om at investere eller på anden vis foretage en disposition. Usikkerhed om skatten kan få virksomheder til at udskyde eller fravælge investeringer; alternativt må virksomheden indregne usikkerheden i sin investeringsbeslutning. Derfor er det i alles interesse, at usikkerheden minimeres. Virksomhederne bør derfor have mere effektiv adgang til afklaring af skatteforhold, før de disponerer. De danske regler om bindende svar er et vigtigt værktøj, men opleves i praksis som utilstrækkelige på flere punkter, og udfordringerne er forskellige for henholdsvis mindre virksomheder og de største koncerner.

Et niveau mellem vejledning og bindende svar. For en mindre virksomhed uden egen skatteafdeling er et formelt bindende svar ofte for tungt, for dyrt og for langsomt. Virksomheden kan godt ringe til Skattestyrelsen og kan også få et møde. Men den kan som udgangspunkt ikke støtte ret på svaret. Vurderer Skattestyrelsen senere spørgsmålet anderledes, er det virksomheden, der bærer risikoen.

Finland tilbyder selskaber en forudgående dialog (*ennakollinen keskustelu*). Står virksomheden over for et vanskeligt skattespørgsmål, som ikke kan afklares gennem den offentligt tilgængelige vejledning, kan den gå i dialog med skattemyndigheden, før dispositionen gennemføres. Ordningen blev i 2018 udvidet til en bred kreds af selskaber, og den er gratis. Er der en tilstrækkelig klar retstilstand, udarbejder skattemyndigheden efter dialogen et skriftligt notat, som virksomheden under nærmere betingelser kan støtte ret på. Er der ikke en klar retstilstand, eller er virksomheden og skattemyndigheden uenige, kan virksomheden i stedet søge et formelt bindende svar.

Dansk Industri foreslår, at der etableres en dansk skatteafklaring som et niveau mellem almindelig vejledning og formelt bindende svar, med ret til et møde, eventuelt afholdt online, med Skattestyrelsen om forestående dispositioner. Skattestyrelsen hjælper virksomheden med at beskrive den skatteretlige problemstilling i den konkrete situation og sender efter mødet en kort skriftlig konklusion, som virksomheden kan støtte ret på. Alene egentlige tvivlsspørgsmål bør henvises til bindende svar, hvilket samtidig vil aflaste den eksisterende ordning.

Afklaring af mere komplekse forhold for de største koncerner. For de største koncerner er problemstillingen en anden. Behovet er ikke svar på ét spørgsmål ad gangen, men løbende afklaring af en portefølje af sammenhængende dispositioner i realtid. Ordningen med bindende svar er ikke indrettet hertil. Skatterådet har i sin praksis tydeliggjort, at bindende svar ikke skal fungere som rådgivning, og anmodninger, der reelt beder om en vurdering af flere alternative modeller, afvises som udgangspunkt. Det gør ordningen upraktisk for virksomheder, der har brug for at afklare den skattemæssige





konsekvens af en samlet struktur med flere indbyrdes forbundne dispositioner, eller som i en konkret omstruktureringssituation overvejer flere klart beskrevne løsningsmodeller.

Dansk Industri foreslår, at reglerne om bindende svar i skatteforvaltningsloven tilpasses de største koncerners behov. For det første bør de enheder i Skattestyrelsen, der varetager kontrollen af de største koncerner, have mulighed for at afgive bindende svar, der omfatter en portefølje af indbyrdes forbundne dispositioner samlet, når retsstillingen vurderes at være tilstrækkelig klar. For det andet bør disse skatteydere, hvor retsstillingen ikke er klar, kunne opnå bindende svar fra Skatterådet, der tilsvarende kan omfatte en samlet portefølje af konkret beskrevne dispositioner, herunder forskellige påtænkte strukturer, som koncernen faktisk overvejer at gennemføre. En sådan udvidelse vil give de største koncerner mulighed for at planlægge komplekse omstruktureringer og investeringer på et klart og forudsigeligt skattemæssigt grundlag, uden at ordningen med bindende svar udvikler sig til generel skatterådgivning.

Udvidet samarbejde bør ikke være forbeholdt de største. Udvidet samarbejde mellem skattemyndighederne og skatteyderen kendes i Danmark som Tax Governance og opfattes ofte som noget, der alene kan lade sig gøre for de allerstørste virksomheder. Sådan er det ikke andre steder. Den hollandske model for udvidet samarbejde (horizontaal toezicht) omfatter også mindre og mellemstore virksomheder. De deltager gennem rådgivere og rådgiverorganisationer, som har indgået en samarbejdsaftale med skattemyndigheden, og opnår herigennem hurtigere sikkerhed og mindre efterfølgende kontrol.

Dansk Industri foreslår, at rådgivere og brancheorganisationer kan indgå samarbejdsaftaler med Skattestyrelsen, og at virksomheder, der anvender certificerede processer og rådgivere, kan opnå hurtigere afklaring, mindre rutinekontrol, én indgang til Skattestyrelsen og mulighed for branchevise afklaringer. Dansk Industri bidrager gerne selv til en sådan model for udvalgte brancheproblemstillinger.

Ansvaret for principiel afklaring bør i højere grad påhvile myndighederne. Når et principielt skattespørgsmål er uafklaret, indretter virksomhederne sig forskelligt, mens der går år, før der foreligger en endelig afklaring. Det er hverken godt for virksomhederne eller for skattemyndighederne. Efter gældende dansk ret har virksomhederne adgang til at anmode om bindende svar, men afklaringen forudsætter dermed, at en enkelt virksomhed påtager sig opgaven. Virksomheden skal selv rejse en problemstilling om sine egne forhold over for myndighederne, og processen kan blive både langvarig og ressourcekrævende. Skattemyndighederne har ikke et tilsvarende værktøj til selv at drive et uafklaret principielt spørgsmål frem til en hurtig afgørelse.

Sverige har et særskilt organ, Skatterättsnämnden, hvis centrale opgave er at afgøre uklare skattespørgsmål på forhånd gennem bindende forhåndsbesked (förhandsbesked). Formålet er både at give den enkelte skatteyder sikkerhed og at udvikle praksis hurtigere end gennem den ordinære domstolsproces. Afgørelsen kan indbringes direkte for Högsta förvaltningsdomstolen uden krav om prøvelsestilladelse. Ordningen minder på overfladen om de danske regler om bindende svar, men adskiller sig på ét afgørende punkt. Foruden skatteyderen selv kan en selvstændig funktion hos Skatteverket, Allmänna ombudet, anmode om et forhåndsbesked, når der i en konkret sag er uenighed mellem

Skatteverket og skatteyderen, og spørgsmålet er vigtigt for en ensartet lovanvendelse. Den berørte skatteyder kan i så fald få dækket sine rimelige omkostninger. Myndighederne kan dermed drive et principielt spørgsmål frem til afklaring uden at afvente, at en skatteyder påtager sig opgaven. Finland har tilsvarende et selvstændigt organ, Keskusverolautakunta, for principielt vigtige spørgsmål og spørgsmål, hvor der er behov for ensartet praksis, med adgang til direkte indbringelse for den øverste forvaltningsdomstol.

Dansk Industri foreslår, at der efter svensk forbillede etableres en dansk pendant til Allmänna ombudet, som kan forelægge principielle spørgsmål for Skatterådet, når det er af betydning for en ensartet lovanvendelse. Funktionen bør også kunne tage et spørgsmål op efter henvendelse fra en branche-organisation eller en gruppe af virksomheder, når det samme uafklarede spørgsmål rammer bredt. Ordningen skal belaste den berørte skatteyder mindst muligt. Skatteyderen er trukket ind i sagen på myndighedernes initiativ og bør derfor have sine omkostninger dækket og ikke stilles ringere, end hvis spørgsmålet ikke var blevet rejst. Dermed placeres ansvaret for principiel afklaring i højere grad hos den part, der har både interessen i og kapaciteten til at løfte den, og skattemyndighederne får et konkret værktøj til aktivt at søge retsstillingen afklaret.

Et stærkere grundlag for Skatterådet. Skatterådet har en central rolle som et uafhængigt organ med en bred sammensætning, ikke mindst når der skal gives bindende svar i principielle sager. Rådets mulighed for at udfylde rollen afhænger af det grundlag, sagerne forelægges på. Skatterådet sekretariatsbetjenes i dag af Skattestyrelsen, og sagerne forelægges på grundlag af Skattestyrelsens indstilling.

Dansk Industri foreslår, at grundlaget for Skatterådets arbejde styrkes ved, at Skattestyrelsen sammen med indstillingen udarbejder et internt referat efter model fra Landsskatteretten. Referatet skal beskrive de væsentligste overvejelser, som sagsbehandleren har gjort sig under behandlingen af sagen, og åbent redegøre for de steder i den juridiske analyse, hvor der kan gås flere veje i fortolkningen. Det skal fremgå, hvilke fortolkningsmuligheder der er identificeret, hvilken løsning Skattestyrelsen har valgt, og begrundelsen for de enkelte delvalg i den samlede juridiske analyse.

Skatterådets bindende svar bør kunne indbringes direkte for landsretten. I de tilfælde, hvor skatteyder ikke deler skattemyndighedernes fortolkning i et bindende svar fra Skatterådet, kan skatteyder efter de gældende regler klage til Landsskatteretten, der er den øverste administrative klageinstans på skatteområdet, og derefter indbringe sagen for domstolene, hvor en sag som udgangspunkt begynder ved byretten. Skatteyderen kan efter skatteforvaltningsloven vælge at gå til domstolene, men sagen begynder også da som udgangspunkt ved byretten. Det sædvanlige toinstansprincip ved domstolene betyder, at videreførelse af en sag til Højesteret forudsætter tredjeinstansbevilling. Afklaring ved domstolene er en meget tidskrævende proces, og skatteyder kan ikke være sikker på, at Højesteret kan prøve spørgsmålet.

Skatteyder og skattemyndighederne har en fælles interesse i tidligst mulig afklaring af fortolkningen af reglerne, så alle skatteydere og skattemyndighederne kan indrette sig i tillid til retsstillingen. Skatterådet bedømmer som udgangspunkt kun principielle problemstillinger. Dansk Industri foreslår derfor, at skatteyder kan indbringe afgørelser om bindende svar fra Skatterådet direkte for landsretten. Dermed kan sagerne effektivt prøves ved domstolene, og landsrettens dom vil kunne ankes til Højesteret uden særlig tilladelse. Det vil sikre en hurtigere og mere autoritativ fastlæggelse af retsstillingen i de sager, hvor Skatterådet allerede har taget stilling.

5

Tidligst mulig klarhed om retsstillingen

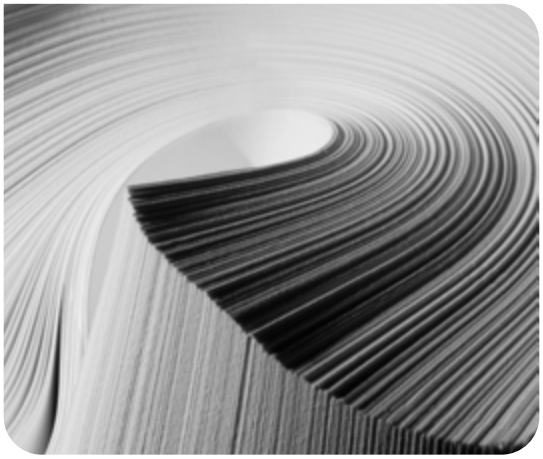
Det forudgående afsnit 4 handler om at få svar, før man disponerer. Dette afsnit handler om at opnå klarhed om retsstillingen tidligst muligt generelt. Opnås der tidlig klarhed om retsstillingen mindskes behovet for anmodning om bindende svar.

Kontrol bør sættes i gang, mens sagen er frisk. Skattemyndighederne kan efter skatteforvaltningsloven varsle en ændring af en skatteansættelse frem til den 1. maj i det fjerde år efter indkomstårets udløb. For kontrollerede transaktioner udløber fristerne først i det sjette år efter indkomstårets udløb. Virksomhederne oplever jævnligt, at en kontrol først sættes i gang tæt på fristen, selv om skattemyndighederne har haft virksomhedens selvangivelse i flere år. Så sent er materialet vanskeligt at finde frem, og de medarbejdere, der kendte forholdene, har måske forladt virksomheden. Det gør sagen tungere for både virksomheden og myndigheden, og usikkerheden varer unødigt længe. Jo senere kontrollen sættes i gang, desto flere indkomstår skal typisk rettes, hvis der findes en fejl, og det kan blive meget omfattende, også i sager om relativt små beløb.

Dansk Industri foreslår, at Skattestyrelsen får et mål for, hvor tidligt kontrollen af et indkomstår bør være sat i gang, f.eks. inden for to år efter indkomstårets udløb. Det kræver ikke lovændring, men kan være et effektivt middel til at ændre den praksis og kultur hos skattemyndighederne, hvor kontrollen først sættes i gang tæt på den lovbestemte frist. Sættes en kontrol alligevel først i gang sent i forløbet, bør det indgå i vurderingen af, hvilken dokumentation virksomheden med rimelighed kan forventes at fremlægge. Forslaget ligger i forlængelse af forslaget om væsentlighed og proportionalitet i kontrollen, jf. afsnit 2.

Skattelovrådet har i en rapport om genoptagelsesreglerne anbefalet en fælles ordinær frist på fem år for både skattemyndigheder og skatteydere, og at myndighedernes adgang til at gå længere tilbage med henvisning til grov uagtsomhed begrænses væsentligt. Dansk Industri ser positivt på, at rapporten søger at skabe mere klarhed, forudsigelighed og balance i reglerne. Virksomhederne har brug for vished om tidligere års skat, og Dansk Industri ser derfor gerne en kortere ordinær frist for skattemyndighederne end de fem år, rådet anbefaler. Skatteydernes frister for genoptagelse bør mindst være lige så lange som myndighedernes. Dansk Industri støtter samtidig, at myndighedernes adgang til at gå længere tilbage med henvisning til skatteyderens adfærd forbeholdes de mest alvorlige tilfælde. Uanset hvordan fristerne fastsættes, er tidligere kontrol efter Dansk Industris vurdering det, der vil gøre størst forskel i praksis.

Praksisændringer bør udmeldes hurtigt og tydeligt. Når en dom, en afgørelse fra Landsskatteretten eller et principielt bindende svar ændrer eller afklarer retsstillingen, kan der gå lang tid, før Skatteforvaltningen melder ud, hvad afgørelsen betyder, og hvilke indkomstår den får virkning for. I den





periode skal virksomhederne selvangive og disponere uden at kende konsekvensen, og de indretter sig forskelligt. Det er hverken i virksomhedernes eller i myndighedernes interesse.

Dansk Industri foreslår, at Skatteforvaltningen får en fast frist for at udsende styresignal og opdatere Den juridiske vejledning, når en afgørelse ændrer praksis væsentligt. Udmeldingen bør udtrykkeligt angive, fra hvilket tidspunkt den nye forståelse gælder, og hvad der gælder for tidligere indkomstår. Kan konsekvenserne ikke afklares endeligt inden for fristen, bør Skatteforvaltningen udsende en midlertidig retningslinje, som virksomhederne kan indrette sig efter, indtil det endelige styresignal foreligger. Det vil samtidig give myndighederne et klart incitament til at afklare fortolkningen tidligst muligt.

Klagesager bør afgøres inden for 12 måneder. En virksomhed, der klager over en skatteafgørelse, kan i dag vente i flere år på at få sin sag afgjort. I ventetiden er retsstillingen uafklaret, og virksomheden kan ikke disponere med sikker viden om reglerne. Folketingets Ombudsmand har gentagne gange taget sagsbehandlingstiden på skatteområdet op. En undersøgelse fra 2020 af 20 klagesager ved Skatteankestyrelsen viste sagsbehandlingstider på mellem 32 og 61 måneder. Ombudsmandens kritik angik ikke sagsbehandlingstiden i sig selv, men at klagerne ikke havde fået realistiske og rettidige underretninger om den forventede sagsbehandlingstid. Der er ingen frist for, hvor længe en klagesag må tage. Et enigt Folketing tilsluttede sig i 2018 en ambition om, at nye borgernære klagesager afgøres inden for 12 måneder, og målet indgår i Skatteankestyrelsens mål- og resultatplan. Målet omfatter personbeskatning, værdiansættelse af motorkøretøjer og visse erhvervsbeskatningssager, men ikke de sagstyper, der fylder mest for selskaberne.

Dansk Industri foreslår, at målet på 12 måneder kommer til at gælde alle klagesager på skatteområdet. For en virksomhed er 12 måneder lang tid at vente på en afgørelse, og ambitionen bør ikke være lavere for virksomhedernes sager end for de borgernære. Målet giver samtidig et klart svar på, hvad der er en rimelig sagsbehandlingstid. Udviklingen bør følges i den årlige retssikkerhedsberetning, jf. afsnit 7.

Renterne bør ikke løbe, mens skatteyderen venter. En skatteyder, der har klaget, kan vente i årevis på en afgørelse. I den tid løber der renter på det omtvistede beløb. Dansk Industri foreslår, at det ved lov fastsættes, at renterne stopper, når målet på 12 måneder er overskredet, uden at det skyldes skatteyderen. Staten bør ikke have en økonomisk fordel af, at sagsbehandlingen trækker ud.

Princippet er ikke fremmed for lovgivningen. Lovprogrammet for folketingsåret 2026/2027 indeholder et forslag om en kompensationsordning for renter som følge af sent udsendte ejendomsvurderinger. Dermed anerkender regeringen, at staten bør bære den renteudgift, der følger af statens egen forsinkelse. Det princip bør gælde generelt.

Regeringen tager første skridt med forslag om deponering. Lovprogrammet indeholder et forslag om at indføre en deponeringsordning i skatteforvaltningsloven, så skatteyderen kan deponere det omtvistede beløb og dermed undgå, at der fortsat løber renter på kravet. Ordningen skal gælde i de tilfælde, hvor Skatteministeriet indbringer en afgørelse for domstolene eller anker en dom. Dansk Industri støtter forslaget.

Forslaget løser imidlertid kun en del af problemet. For det første forudsætter ordningen, at skatteyderen kan og vil binde det omtvistede beløb for at undgå yderligere renter. For det andet omfatter ordningen alene den fase, hvor staten har valgt at føre sagen videre ved domstolene. På det tidspunkt er der allerede løbet renter under den administrative klagebehandling. Efter Dansk Industris opfattelse bør skatteyderen ikke være henvist til at skulle deponere det omtvistede beløb for at undgå renter i en sag, som staten selv har valgt at føre videre.

Enklere regler og tidssvarende it

De foregående afsnit handler om, hvordan skattereglerne anvendes over for den enkelte skatteyder. Dette afsnit handler om en mere grundlæggende årsag til retssikkerhedsproblemerne, nemlig reglerne og systemerne selv.

Reglerne er vokset ved knopskydning. Nye problemer er blevet løst med nye særregler, undtagelser og værnsregler, mens de gamle regler sjældent er blevet fjernet. Oven på dem er der kommet lag på lag af regler med udspring i EU og OECD, som i flere tilfælde overlapper de regler, vi havde i forvejen. Resultatet er et regelsæt, hvor selv specialister kan nå til forskellige resultater. Skatte- og vækstministeren har selv beskrevet reglerne om beskatning af kryptoaktiver som urimelige og uforståelige, og lovprogrammet indeholder et forslag, der skal gøre op med den asymmetriske beskatning på netop dette område.

Forældede it-systemer er også et retssikkerhedsproblem. En betydelig del af Skatteforvaltningens it-systemer er ældre løsninger, som er vanskelige at vedligeholde og tilpasse til nye regler. Udskiftningen af de ældste systemer er et politisk besluttet arbejde, som er forudsat at strække sig over mange år. Folketingets Ombudsmand har senest i 2026 fundet det kritisabelt, at Skatteforvaltningens understøttelse af borgeres og virksomheders adgang til at lade sig repræsentere af en rådgiver fortsat er mangelfuld. Skattestyrelsens egen kortlægning har identificeret 32 it-systemer med udfordringer på dette punkt. Ombudsmanden har samtidig peget på, hvor alvorligt det kan være, når retlige krav ikke bygges ind i it-systemerne fra begyndelsen, fordi det efterfølgende er komplekst og ressourcekrævende at rette op.

Når reglerne er uoverskuelige, og systemerne ikke kan følge med, stiger risikoen for fejl, uensartet praksis og lange sagsforløb. Det er ikke kun et spørgsmål om effektivitet. Det er et spørgsmål om retssikkerhed. En regel, der ikke kan administreres korrekt, giver ikke skatteyderen den retsstilling, som lovgiver har besluttet. Selv en klar regel kan føre til, at skatteyderen betaler for meget eller for lidt i skat, hvis det er vanskeligt at forstå, hvordan oplysningerne skal indberettes i systemerne.

Dansk Industri foreslår, at enklere regler og tidssvarende it bliver en fast del af retssikkerhedspolitikken. Nye skatteregler bør udformes så enkelt som muligt og være klar til digital administration, før de træder i kraft. Der bør løbende ryddes op i de eksisterende regler, så regler, der overlapper hinanden eller har mistet deres betydning, bliver fjernet. Og Skatteforvaltningens it-systemer bør moderniseres, så de understøtter korrekt sagsbehandling, klar kommunikation og ensartet praksis, og så skatteyderne med en klar vejledning kan selvangive korrekt.

Regeringen er på vej i den rigtige retning. Lovprogrammet for folketingsåret 2026/2027 indeholder et forslag om regelforenklinger, der netop skal gøre det muligt at it-understøtte en ny opkrævningsløsning. Dansk Industri foreslår, at den tilgang bliver det normale udgangspunkt og ikke undtagelsen. Kan en ny regel ikke administreres korrekt i systemerne, bør det afklares, inden reglen træder i kraft, om reglen skal forenkles, eller om systemet skal tilpasses. Kravet om en retssikkerhedsvurdering af større skattelovforslag, jf. afsnit 7, bør derfor også omfatte, om reglen kan forstås af dem, der skal anvende den, og om den kan administreres i de systemer, der findes.





7

Retssikkerhed sat i system og fulgt løbende

De foregående afsnit indeholder forslag rettet mod bestemte problemstillinger og mod de strukturelle årsager. Dette afsnit handler om, hvordan retssikkerhed forankres institutionelt og følges over tid, frem for først at blive bemærket, når en enkeltsag er gået galt. Forslagene i dette afsnit angår struktur og synlighed snarere end ændringer i materielle skatteregler, og de vil formentlig af samme grund være dem, der lettest kan løftes ind i et politisk løsningsspor.

Et institutionelt tomrum. Der har gennem flere årtier været et vedvarende politisk og administrativt fokus på at styrke retssikkerheden på skatteområdet gennem permanente, sagkyndige organer. Et Skattelovråd blev etableret i 1983 som et teknisk, sagkyndigt råd med fokus på koordinering, forenkling og modernisering af skattelovgivningen. I begyndelsen af 1990'erne blev der oprettet et retssikkerhedskontor i Skatteministeriet samt et eksternt retssikkerhedsudvalg, der skulle identificere regler og administrativ praksis, som kunne skabe retsusikkerhed, og rådgive skatteministeren herom. I 1997 blev Skattelovrådet og Retssikkerhedsudvalget sammenlagt til Skatteretsrådet, der samlede lovgivningsperspektivet og retssikkerhedsperspektivet i ét sagkyndigt råd. I 2006 blev funktionen som Borger- og retssikkerhedschef oprettet som en uafhængig funktion inden for Skatteministeriets koncern, og i 2016 blev Skattelovrådet nyoprettet som et rådgivende ekspertorgan under Skatteministeriet.

Skattelovrådet fik i sin seneste form kun begrænset praktisk betydning. Det var alene skatteministeren, der havde initiativretten til at anmode rådet om konkrete undersøgelser, og Skatteministeriet fungerede som sekretariat. Rådet kom dermed ikke til at styrke Folketingets arbejde på skatteområdet, sådan som der havde været udtrykt ønske om i de politiske drøftelser forud for oprettelsen. Skattelovrådet blev nedlagt ultimo 2025, og funktionen som Borger- og retssikkerhedschef blev nedlagt med virkning fra april 2026 som led i besparelser i Skatteministeriets koncern.

Skatte- og vækstministeren har efterfølgende bedt direktørerne for Skatteforvaltningens syv styrelser om at udpege en retssikkerhedskoordinator. Det er et skridt i den rigtige retning. Koordinatorerne er imidlertid placeret i den forvaltning, hvis praksis de skal holde øje med, og de ændrer ikke på, at der ikke længere findes et uafhængigt organ, som af egen drift kan tage systemiske problemer op og pege på, når skattelovgivningen selv fører til urimelige resultater.

Folketingets Ombudsmand fører fortsat tilsyn med, om reglerne anvendes rigtigt, og der blev efter en politisk proces i 2017 oprettet et selvstændigt skattekontor hos Ombudsmanden. Det er en vigtig funktion i den eksisterende ramme. Ombudsmandens kontrol omfatter forvaltningens lovanvendelse og ikke selve lovgivningens indhold, og mandatet er centreret om, hvorvidt myndighederne handler korrekt og behørigt, med fokus på konkrete sagsbehandlinger samt generelle, systemiske svigt i den administrative praksis. Efter nedlæggelsen af både Skattelovrådet og Borger- og retssikkerhedschefen står der efter Dansk Industris opfattelse et institutionelt tomrum tilbage på skatteområdet.

Skatteydernes retssikkerhedsrepræsentant. Dansk Industri foreslår, at der oprettes en uafhængig funktion, Skatteydernes retssikkerhedsrepræsentant, uden for Skatte- og Vækstministeriets koncern. Formålet er ikke at etablere endnu et klageorgan, men at skabe en uafhængig stemme for skatteydernes retssikkerhed, som løbende kan identificere systemiske problemer og sikre, at Folketinget og regeringen bliver gjort opmærksom på dem.

Retssikkerhedsrepræsentanten bør kunne tage principielle og systemiske problemer op af egen drift og have lovbestemt adgang til de oplysninger fra Skatteforvaltningen og andre relevante myndigheder, som er nødvendige for arbejdet. Funktionen bør kunne undersøge myndighedernes praksis, sagsbehandling og fortolkning af reglerne, anbefale, at en tvivlsom praksis sættes i bero, indtil retsstillingen er afklaret, og pege på tilfælde, hvor skattelovgivningen eller dens praktiske anvendelse fører til åbenlyst urimelige, utilsigtede eller retssikkerhedsmæssigt betænkelige resultater.

I modsætning til Folketingets Ombudsmand, der fører kontrol med, om myndighederne overholder lovgivningen og god forvaltningsskik, skal retssikkerhedsrepræsentanten have et mandat, der også omfatter vurdering af, om skattelovgivningen og dens anvendelse samlet set er hensigtsmæssig og retssikkerhedsmæssigt forsvarlig. Ombudsmandens kontrol omfatter forvaltningens lovanvendelse og ikke selve lovgivningens indhold; retssikkerhedsrepræsentanten skal supplere dette ved at kunne pege på, når lovgivningen eller dens praktiske anvendelse i sig selv skaber retssikkerhedsproblemer.

Retssikkerhedsrepræsentanten bør samarbejde med Ombudsmanden, men have et selvstændigt mandat og ikke gribe ind i Ombudsmandens, klagemyndighedernes eller domstolenes kompetence. Funktionen skal ikke træffe afgørelser i konkrete sager, men undersøge, anbefale og rapportere.

Uafhængige funktioner for skatteydernes rettigheder kendes også fra andre lande. I USA afgiver skatteydernes uafhængige repræsentant, National Taxpayer Advocate, således hvert år en beretning direkte til Kongressen uden forudgående gennemsyn fra skattemyndigheden eller finansministeriet.

Et retssikkerhedstjek af større skattelovforslag og praksisændringer. Et lovforslag på skatteområdet vurderes i dag på sine provenumæssige og administrative konsekvenser. Det er både rigtigt og nødvendigt. Konsekvenserne for retssikkerheden vurderes derimod ikke systematisk, selv om de kan være mindst lige så betydelige for virksomhederne. Dansk Industri foreslår derfor, at der stilles krav om en særskilt retssikkerhedsvurdering i alle større skattelovforslag, ved siden af provenuvurderingen og vurderingen af administrative byrder. Vurderingen bør forholde sig til klarhed og forudsigelighed, virkningstidspunkt og eventuel tilbagevirkende kraft, bevisbyrde og dokumentationskrav, sanktioner og proportionalitet samt om reglen kan administreres i Skatteforvaltningens systemer, jf. afsnit 6. Det samme bør gælde, når Skattestyrelsen ændrer praksis eller Den juridiske vejledning til ugunst for skatteyderne.







Et sådant krav kan umiddelbart forekomme tungt og ressourcekrævende. Det er det efter Dansk Industris vurdering ikke. De retssikkerhedsmæssige aspekter af et lovforslag indgår allerede i det juridiske arbejde, der udføres i Skatte- og Vækstministeriet under lovforberedelsen. Kravet indebærer i realiteten, at dette arbejde gøres synligt i lovbemærkningerne, hvor hensynet i dag risikerer at træde i baggrunden for provenutal og byrdeberegninger. Klare lovbemærkninger om, hvad en regel skal omfatte, og hvordan den skal virke i praksis, er samtidig et af de bedste værn mod uklarhed for både skatteydere og myndigheder. Værdien ligger i, at et styrket fokus på retssikkerhed dermed forankres både i Skatte- og Vækstministeriets lovforberedende arbejde og i den politiske behandling på Christiansborg, og at Folketinget får et bedre grundlag at træffe beslutning på.

En årlig retssikkerhedsberetning til Folketinget. Det, der måles og belyses, bliver prioriteret. En årlig retssikkerhedsberetning vil gøre det muligt at følge udviklingen og drøfte den politisk, frem for at retssikkerhed alene kommer på dagsordenen, når en enkeltsag når medierne. Dansk Industri foreslår, at Skatteydernes retssikkerhedsrepræsentant hvert år aflægger en offentlig retssikkerhedsberetning direkte til Folketinget med konkrete anbefalinger til forbedringer af både lovgivning og administrativ praksis. Regeringen bør inden for en fastsat frist redegøre for, hvordan den vil følge op på anbefalingerne, og begrunde det, hvis væsentlige anbefalinger ikke følges. En forankring hos den uafhængige funktion vil give beretningen den fornødne uafhængighed af den forvaltning, den beskriver, og vil samtidig styrke funktionens samlede virke og synlighed.

Beretningen bør indeholde status på blandt andet praksisændringer og deres virkningstidspunkt, sager, hvor Skatterådet er gået imod Skattestyrelsens indstilling i sager om bindende svar, sagsbehandlingstider, anvendelsen af ekstraordinær genoptagelse og af omgåelsesklausulen samt opfølgning på de bestemmelser, hvor sikkerhedsventilen er anvendt, og på andre identificerede urimeligheder. Beretningen bør desuden følge, i hvilket omfang målet om en sagsbehandlingstid på 12 måneder overholdes, og hvor tidligt kontrollen af et indkomstår sættes i gang.

Skatteydernes rettigheder samlet i loven. De forvaltningsretlige principper, der beskytter skatteyderne, findes i dag spredt i lovgivning, praksis og vejledninger. Især for en skatteyder uden bistand fra en skatterådgiver eller egne specialister er det meget vanskeligt at kende sine rettigheder. I Holland har skattemyndighederne søgt at imødegå dette ved at offentliggøre en samlet oversigt over bindende principper for god forvaltning, herunder retssikkerhed, omhu, proportionalitet, forbud mod vilkårlighed, forbud mod magtfordrejning, berettigede forventninger og ligebehandling, som skatteyderen kan påberåbe sig direkte over for myndigheden.

Skatteforvaltningen har samtidig to lige vigtige opgaver. Den skal sikre, at der betales den rigtige skat, hverken mere eller mindre, og den skal behandle skatteyderne korrekt. I praksis opleves den første undertiden som den styrende. I Finland er balancen skrevet ind i loven. Ved beskatningen skal der tages hensyn til det offentliges og skatteydernes interesser på lige fod (tasapuolisesti). Formuleringen er enkel, men den gør balancen til en retlig forpligtelse og ikke alene til god forvaltningsskik.

Dansk Industri foreslår, at skatteydernes rettigheder samles i et skatteydercharter i form af et selvstændigt kapitel i skatteforvaltningsloven. Kapitlet bør indledes med en bestemmelse om, at Skatteforvaltningen har to lige vigtige opgaver, nemlig at sikre, at der betales den rigtige skat, og at skatteyderen behandles korrekt. Det bør desuden samle principperne om legalitet, proportionalitet, berettigede forventninger, ligebehandling, begrundelsespligt, forbud mod vilkårlighed samt myndighedernes omsorgspligt og undersøgelsespligt. Principperne er i vidt omfang allerede anerkendt i forvaltningsretten, men de får langt større gennemslagskraft, når de er samlet ét sted i loven. Det bør udtrykkeligt fremgå, at skatteyderen kan påberåbe sig bestemmelserne i en skattesag, og at de skal indgå, når reglerne anvendes ved kontrol, dokumentationskrav, genoptagelse og frister. Kapitlet ændrer ikke en eneste materiel skatteregel, men får betydning for skattemyndighedernes og domstolenes anvendelse af skattereglerne i konkrete tilfælde.

Dansk Industri stiller op

Retssikkerhed er afgørende for, at virksomheder bedst muligt kan investere og skabe vækst i Danmark, og for at skatteyderne har tillid til det system, der finansierer vores velfærdssamfund.

Regeringen har sat retssikkerheden på dagsordenen og har taget vigtige første skridt. Med dette udspil viser Dansk Industri en vej til en markant styrkelse af retssikkerheden på skatteområdet. Målet er et skattesystem, hvor skatteyderne kan kende skatten, før de handler, hvor uklare regler ikke rammer dem, der har handlet i god tro, og hvor sagerne bliver afgjort, mens de stadig er friske. Dansk Industri opfordrer regeringen og Folketingets øvrige partier til at løfte opgaven sammen.

Som Danmarks største arbejdsgiver- og erhvervsorganisation repræsenterer Dansk Industri virksomheder på tværs af brancher, fra de største koncerner til de mindste. Vi stiller gerne op med vores faglige viden og med erfaringer fra vores medlemsvirksomheder for at belyse, hvordan skattereglerne og administrationen af dem påvirker virksomhederne, og for at være med til at omsætte forslagene til en styrket retssikkerhed i praksis.



Sune Hein Lundbek
Fagleder, Skattejura & international skat

suhb@di.dk
+45 2246 7888
+45 3377 3792

Dansk Industri