

SAKSPAPIR

FORSLAG OM NYE SAKSBEHANDLINGSREGLER I LOV OM EIENDOMSSKATT TIL KOMMUNENE

Dokumentinformasjon:

<i>Saksbehandler:</i> Stein Egil Aambø Tlf: 70 16 26 42 E-post: postmottak@alesund.kommune.no	<i>ArkivsakID:</i> 11/708 <i>JournalID:</i> 11/8408 <i>Arkiv:</i> K1-232	<i>Avgjøres av:</i> F
--	--	------------------------------

Politisk behandling:

<i>Organ:</i> ÅLESUND FORMANNSKAP	<i>Møtedato:</i> 31.01.2011	<i>Sak nr.</i> 011/11
--------------------------------------	--------------------------------	---------------------------------

Vedlegg:

<i>Dok.dato</i>	<i>Tittel</i>	<i>Dok.ID</i>
15.11.2010	Høring om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt	421050

Trykt som hefte

Utrykte dokumenter i saken:

Ingen

Saksopplysninger:

Finansdepartementet har fremmet forslag vedr. nye saksbehandlingsregler i *Lov om eiendomsskatt til kommunane* og som er sendt ut på høring. Høringsfristen er satt til 12.02.2011. Forslaget er samla i er høringsnotat datert 15.11.2010, og følger som helhet i vedlegg 1.

KS gjennom KS Eiendomsskatteforum har utarbeidet en høringsuttalelse og som skal opp for behandling i KS' Hovedstyre den 26.01.2011. I det utarbeidede saksframlegget er det foreslått hva som vil være hovedpunktene i KS sitt høringssvar. Det endelige høringssvar fra KS må således avventes vedtaket i Hovedstyret, som jeg antar vil kunne innhentes og foreligge til formannskapets behandling av saken.

Vurdering:

Etter en gjennomgang av Finansdepartementets forslag om nye saksbehandlingsregler i lov om eiendomsskatt til kommunene knyttet til regler ved utskriving av eiendomsskatten, mener rådmannen at det er uproblematisk å slutte seg til den framstilling av saken som administrasjonen i KS har utført med forslag til vedtak i KS' Hovedstyre. Rådmannen ønsker å legge til at saksutredningen er utført av en enhet i KS som har dette som et daglig arbeidsområde, og som utvilsomt innehar topp kompetanse innenfor fagfeltet.

Gjennom høringsnotatet foreslår departementet at forvaltningslovens regler i hovedsak skal gjelde når kommunene skriver ut eiendomsskatt. Dette gjelder i fht reglene om habilitet, veiledningsplikt, bistand fra advokat, forhåndsvarsel, taushetsplikt, dekning av saksomkostninger, innsynsrett, begrunnelse m.v.

Departementet foreslår videre at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal gå til fylkesmannen. Forslaget er begrunnet med at det dreier seg om typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse.

På grunn av særlige hensyn som gjelder ved verdivurderingen foreslås at klage over selve verdsettelsen som tidligere skal behandles av en kommunal nemnd.

Det er videre foreslått en opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter.

Nærmere om valg av klageorgan – oppsummering

Rådmannen er enig med departementet i at det bør lovfestes en klageordning for eiendomsskattesaker, men mener at forslaget om at fylkesmannen skal være klageorgan i eiendomsskattesaker reiser prinsipielle spørsmål om forholdet mellom stat og kommune. Eiendomsskatten er en ren kommunal skatt, som kommunene gjennom tidene har forvaltet på alle nivå. Dagens lov om eiendomsskatt bygger på at klageordningen skal være kommunal, selv om de aktuelle reglene aldri er trådt i kraft, kfr. eiendomsskattelova § 33 1.ledd. Rådmannen kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å oppheve disse reglene. En kommunal klageordning med utvidet kompetanse for de eksisterende skattetakstnemnder vil sikre skattyternes rettssikkerhet gjennom en uavhengig klagebehandling.

Departementets forslag innebærer at et nytt klageorgan må "rustes opp", framfor at det satses på det etablerte klageorganet som allerede har kompetanse og erfaring på området. Forslaget vil dessuten kunne føre til mindre nasjonal rettsenhet ved at en del tolkningsspørsmål vil bli endelig avgjort ved fylkesmannsembetene og ikke ved domstolene som nå. Kommunene vil som utgangspunkt ikke ha anledning til å angripe uriktige fylkesmannsvedtak for domstolene. Dersom klagemyndigheten skal overføres til staten, mener rådmannen at det må åpnes opp for at kommunene kan reise søksmål mot staten vedrørende gyldigheten av skatteutskrivingen. I tilfelle hvor det er tolkningsuenighet mellom stat og kommune, er det ikke rimelig at staten skal ha det endelige ordet uten mulighet for overprøving for kommunene.

Hva er gjeldende rett?

Eiendomsskattelova §§ 19-22 har regler om klagebehandling i kommunen som forutsetter at klager skal behandles av en kommunal nemnd. Bestemmelsen er imidlertid blant de paragrafer som ikke er trådt i kraft.

Forvaltningslovens regler om klagebehandling gjelder ikke på eiendomsskattens område, kfr. eiendomsskattelova § 31.

Når det gjelder selve verdsettelsen av skatteobjektet, så kan vedtaket påklages til en overtakstnemnd/sakkyndig ankenemnd. For øvrig er det ingen klageadgang i eiendoms-skattesaker.

De fleste kommuner, herunder Ålesund kommune, har imidlertid innført en utvidet klageadgang på eget initiativ. Det innebærer som regel at overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd også behandler andre klager over skatteutskrivningen. I praksis foreligger det altså en klageadgang også i dag.

Hvilke avgjørelser vil kunne påklages til fylkesmannen?

Departementet foreslår at skattyter skal kunne klage på den utskrevne eiendomsskatten. Klager som gjelder verdsettelsen skal behandles av en nemnd som kommunestyret velger.

Andre klagegrunner skal etter forslaget nå behandles av fylkesmannen, men fylkesmannen skal ikke kunne overprøve det frie skjønnet til kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen vil kunne overprøve lovligheten av kommunens valg av skattesats (som for Ålesund kommune sin del inngår som et punkt i bystyrets årlige budsjettvedtak), tilordning av evt. bunnfradrag (eksisterer ikke nå i Ålesund kommune) og anvendelser av fritaksregler. I praksis er det få klager knyttet til slike spørsmål. I praksis vil trolig de fleste klagenes gjelde spørsmål om en eiendom er skattepliktig. Mange klager er begrunnet med at en eiendom ikke ligger i "områder utbygd på byvis" eller ikke kvalifiserer som et skattepliktig "verk og bruk". En del klager vil trolig også gjelde hvorvidt en eiendom er omfattet av en fritaksbestemmelse, for eksempel fritak for landbrukseiendom. Det er ikke klart ut fra høringsnotatet hvorvidt fylkesmannen skal kunne overprøve kommunens standpunkt i fht omfanget av skatteplikten på den enkelte eiendom, eller om slike spørsmål anses å høre til verdsettelsen.

Hvorfor er opprettelsen av statlig klageorgan uheldig?

Rettsikkerhetshensyn tilsier at klageretten i eiendomsskattesaker lovfestes. Høringsforslaget innebærer imidlertid at myndighet som historisk har ligget hos kommunene overføres til staten, og at staten får det avgjørende ordet ved tolkningsuenighet mellom stat og kommune.

Det må med rette stilles spørsmål om dette er tilstrekkelig begrunnet.

Eiendomsskatten er en ren kommunal skatt. Det er kommunestyret som tar stilling om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke, og tradisjonelt er det kommunen som forvalter eiendomsskatten på alle stadier. Kommunen har generelt sett liten kontroll med sine inntekter. Hensynet til at kommunen skal ha kontroll over kommunebudsjettets inntektsside, taler for at eiendomsskatten forvaltes av kommunen også på klagestadiet.

Eiendomsskatteloven bygger i dag på at klageorganet skal være kommunalt, men de aktuelle bestemmelser har ikke trådt i kraft. Etter rådmannens syn er det ikke gitt noen god begrunnelse for å endre klagereglene i eiendomsskatteloven.

Statlig klageordning vil også kunne føre til mindre rettsenhet enn tidligere. Her kan en lett se for seg regionale løsninger ved de ulike fylkesmannsembeter. Ved domstolprøving av lagmannsrett eller Høyesterett vil avgjørelsene bli fulgt av alle kommuner.

Departementets forslag om å innføre en lovfestet klageordning er begrunnet med rettssikkerhetshensyn. Rettssikkerheten ivaretas i dag gjennom kommunale klageordninger, kommunelovens regler om lovlighetskontroll, samt adgangen til å klage til Sivilombudsmannen. Skattyter kan også reise søksmål mot kommunen med krav om at skatteutskrivningen er ugyldig. Spørsmålet er om rettssikkerhetshensyn tilsier at klageordningen er statlig.

Svaret på dette vil dels bero på om det kan etableres en fullgod kommunal klageordning. Dette krever et organ med tilstrekkelig fagkunnskap. Kommunene har allerede i dag et klageorgan som har erfaring med å behandle eiendomsskattesaker, nemlig overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd for eiendomsskatt. Kommunene har en kontaktflate mot relevante fagmiljø knyttet til ulike eiendomstyper som gjør faktiske problemstillinger håndterlige. Kommunene har også tilknytning til etablerte fagmiljøer innen eiendomsskatt generelt gjennom KS Eiendomsskatteforum (KSE) og Landssammenslutningen mellom vasskraftkommuner (LVK). Det må forventes at fylkesmennene må bruke både tid og penger på å oppnå tilsvarende erfaring og ekspertise. I hvert fall på kort sikt er det grunn til bekymring for at rettssikkerheten kan bli svekket. Det synes derfor langt mer fornuftig å styrke den kommunale klageordningen fremfor å overføre myndighet til staten.

Det har vært anført mot kommunal klagebehandling at de ulike instansene i kommunalforvaltningen i så stor utstrekning er personmessig og organisatorisk integrert i hverandre at det er problematisk å se dem som ulike organer i forvaltningslovens forstand. Dette problemet gjør seg imidlertid ikke gjeldende dersom overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd gjøres til klageorgan. Denne nemnda anses nemlig som helt uavhengig av kommunen og kan ikke instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organ. På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det er tungtveiende innvendinger mot en kommunal klageordning.

Høringsforslaget legger opp til en to-spolet klageordning. En rekke klager vil imidlertid gjelde både rettsspørsmål og verdsettelsesspørsmål. En oppsplitting av klageordningen vil medføre merarbeid, lengre saksbehandlingstid og til dels en dobbeltbehandling.

Det må antas at en stor del av klagenes som ikke gjelder verdifastsettelsen, vil gjelde spørsmål om en eiendom er skattepliktig. Det vil dreie seg om spørsmål om forståelsen av eiendomsbegrepet, herunder om en eiendom kvalifiseres som skattepliktig ”verk og bruk”. Det vil trolig også være en del klager på grunnlag av at eiendommer anføres å være omfattet av en fritaksbestemmelse. For å ta stilling til slike klager vil det regelmessig være behov for befaring. Også praktiske hensyn tilsier derfor at den kommunale overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd gjøres til klageinstans vedrørende alle spørsmål om eiendomsskatt. Dette organet må uansett gjennomføre befaring i forbindelse med klage over verdsettelsen.

Rådmannen mener på dette grunnlag at en generell klageordning bør innføres ved at eiendomsskattelovens klageregler trer i kraft. Rent konkret foreslås at klagemyndigheten legges til overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd, som ikke kan instrueres av kommunestyret.

Dersom det opprettes en statlig klageordning, bør det åpnes for at kommunene kan saksøke staten vedrørende gyldigheten av fylkesmannens vedtak. Dette er helt nødvendig for at kommunene skal ha mulighet til å få overprøvd uriktige vedtak som får betydning for kommunens skatteinntekter.

Forslaget om at forvaltningsloven skal få anvendelse i eiendomsskattesaker

Eiendomsskatteloven fastsetter at forvaltningsloven ikke gjelder ved utskriving av eiendomsskatt, kfr. eieendomsskattelova § 31, og det er i liten grad andre lovfestede saksbehandlingsregler for eiendomsskatt. I praksis er det likevel lagt til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper skal gjelde ved utskrivingen av eiendomsskatt.

Rådmannen er enig i at rettssikkerhetshensyn og hensyn til forutberegnelighet for både kommunene og skattyterne tilsier at saksbehandlingsreglene lovfestes. Rådmannen er videre enig med departementet i at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å unnta behandlingen av saker om eiendomsskatt fra forvaltningsloven. Rådmannen mener imidlertid at bestemmelsene om begrunnelsesplikt må nyanseres noe i eiendomsskattesaker. Departementet legger til grunn at det årlige utskrivingsvedtaket for hver enkelt eiendom må inneholde en begrunnelse for skattetaksten. Skattetaksten fastsettes imidlertid i hht eiendomsskatteloven for ti år av gangen, og det framstår som tungvint og ressurskrevende med årlig begrunnelse av et vedtak som er uendret. Det forhold at forvaltningsloven gjøres gjeldende, vil føre til at kommunene må dekke skatteyternes saksomkostninger dersom klagebehandlingen fører til at et vedtak blir endret til skatteyters gunst. I dag har kommunene ingen tilsvarende plikt til å dekke saksomkostninger.

Rådmannen mener at det ikke er urimelig at kommunene må betale saksomkostninger som skattyterne pådrar seg for å få rettet feil ved skatteutskrivingen, men er av den oppfatning at forvaltningslovens saksomkostningsregler blir for vidtrekkende på dette område.

Etter ligningsloven kan saksomkostninger normalt ikke kreves når det er en skjønnsutøvelse som endres til skatteyters gunst uten at det er gjort direkte feil ved skatteutskrivingen. Retten til saksomkostninger etter forvaltningsloven betinger derimot ikke at det er gjort en feil så lenge et vedtak blir endret til gunst for skattyter. Det er ikke uvanlig at for eksempel skattegrunnlaget ut fra "sikkerhetshensyn" nedjusteres noe etter klage, uten at det er noe feil ved vedtaket. I slike tilfeller vil det normalt ikke være rimelig at saksomkostninger tilkjennes. Det bør videre presiseres at skattyter ikke kan kreve dekket saksomkostninger som pådras uten at dette bidrar til eiendomsskattesakens opplysning.

Forslaget om opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter

I høringsforslaget er det foreslått å lovfeste en plikt for skattyter til å medvirke under befaringer og bidra med opplysninger som er nødvendige for skatteutskrivingen. Kommunene har i dag ingen hjemmel til å pålegge skattyterne å bidra med opplysninger. I en del tilfeller kan dette føre til problem med å skaffe et godt nok grunnlag for verdsettelsen. Dette forslaget vurderes derfor som udelt positivt.

Økonomisk, juridiske og andre driftsmessige eller organisatoriske konsekvenser:

Kommunens uttalelse vil i seg selv ikke få slike konsekvenser. Blir forslagene vedtatt vil det kunne medføre merinnsats fra kommunen i forbindelse med tilrettelegging/ekspedering av klagesaker.

Konklusjon med begrunnelse:

Ut i fra gjennomgangen foran vurderer og oppsummerer rådmannen saken slik:

- Klageordningen for eiendomsskatt bør være kommunal både når det gjelder verdsettelsen og andre klagegrunner

- Utvidelse av myndigheten til nemndene som behandler klager over verdsettelsen vil gi uavhengighet fra kommunestyret og sikre skattyternes rettssikkerhet
- Klageordningen kan innføres ved at dagens eiendomsskattelov §§ 19-20 trer i kraft
- Dersom fylkesmannen blir klageinstans i saker om eiendomsskatt, bør det åpnes for at kommunene reiser søksmål mot staten vedrørende skattevedtak til kommunens ugunst
- Forvaltningsloven bør som utgangspunkt gjelde ved utskriving av eiendomsskatt. Noen av forvaltningslovens regler bør tilpasses eiendomsskattens karakter. Dette gjelder særlig reglene om begrunnelse av vedtak og dekning av saksomkostninger
- Ålesund kommune slutter seg til forslaget om opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter

Rådmannens innstilling:

Ålesund formannskap har vurdert høringsforslaget av 15.11.2010 om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt og vil gi slik uttalelse:

1. Ålesund kommune ønsker at klageordningen for eiendomsskatt skal være kommunal både når det gjelder verdsettelsen og andre klagegrunner. Utvidelse av myndigheten til nemndene som behandler klager over verdsettelsen vil gi uavhengighet fra kommunestyret og sikre skattyternes rettssikkerhet.
2. Klageordningen innføres ved at dagens eiendomsskattelov §§ 19-20 gjøres gjeldende, kfr. eiedomsskattelova § 33 1. ledd.
3. Dersom fylkesmannen blir klageinstans i saker om eiendomsskatt, må det åpnes for at kommunene kan reise søksmål mot staten vedrørende skattevedtak til kommunens ugunst.
4. Forvaltningsloven bør som utgangspunkt gjelde ved utskriving av eiendomsskatt, kfr. dagens eiedomsskattelov § 31. Noen av forvaltningslovens regler må tilpasses eiendomsskattens karakter. Dette gjelder særlig reglene om bergunnelse av vedtak og dekning av saksomkostninger.
5. Ålesund kommune slutter seg til høringsforslaget om opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter, kfr. høringsforslagets tilføyelse til eiedomsskattelova § 29.

Formannskapets vedtak

31.01.2011

Som rådmannens innstilling.

Framlagt i møtet:

KS Eiendomsskatteforum – KSE-posten nr 2/2011

Votering:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.