

Saksframlegg

HØRING – SAKSBEHANDLINGSREGLER VED UTSKRIVING AV EIENDOMSSKATT

Arkivsaksnr.: 11/3938

Forslag til vedtak:

Formannskapet gir sin tilslutning til rådmannens hørings svar vedrørende nye saksbehandlingsregler i lov om eiendomsskatt til kommunene.

Trondheim kommune

Saksutredning:

Bakgrunn

Finansdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i saksbehandlingsreglene i lov om eiendomsskatt til kommunene (L06.06.1975 nr. 29). Frist for å avgi uttalelse er satt til 12.02.2011.

Gjeldende saksbehandlingsregler for eiendomsskatt er mangelfulle og svært vanskelig tilgjengelig. Som eksempel følger gjeldende hovedbestemmelser om taksering av en lov som for øvrig er opphevet (byskatteloven av 1911), og bestemmelsen er bare sitert i fotnotene til eiendomsskatteloven § 33. Store deler av eiendomsskatteloven er ikke satt i kraft og eiendomsskattesaker er dessuten unntatt fra forvaltningslovens anvendelsesområde etter eiendomsskatteloven § 31. Finansdepartementet og Sivilombudsmannen har likevel lagt til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper gjelder for eiendomsskattesaker på ulovfestet grunnlag.

Trondheim kommune tiltrer Finansdepartementets vurdering av dagens regelverk som mangelfullt, og at det er behov for nye saksbehandlingsregler.

Forholdet til forvaltningsloven

Finansdepartementet foreslår at forvaltningslovens bestemmelser i hovedsak skal gjelde for kommunens utskrivning av eiendomsskatt. Loven gir alminnelige regler blant annet om habilitet, saksbehandling, taushetsplikt, forhåndsvarsel, innsyn og offentlighet, begrunnelse og sakskostnader. Det er et etablert prinsipp i norsk forvaltningsrett at forvaltningslovens regler skal gjelde, med mindre det er gode grunner for å ha særregler.

Behandling av eiendomsskattesaker er en type masseforvaltning, der kommunen innenfor et avgrenset tidsrom skal treffe et stort antall forvaltningsavgjørelser rettet mot alle eller store deler av eiere av fast eiendom i kommunen. Dette kan være et argument for å gi enkelte særregler for saksbehandling ved utskrivning av eiendomsskatt.

Sakskostnader

Eiendomsskatteloven har ingen særskilte regler om dekning av sakskostnader når en skattyter har utgifter i forbindelse med å få omgjort vedtak. I forvaltningsloven fremgår retten til å få dekket sakskostnader av § 36. Når et vedtak er endret til gunst for en part er utgangspunktet at vedkommende skal tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Unntaket er hvis endringen skyldes partens eget forhold eller forhold utenfor partens og forvaltningens kontroll, eller andre særlige forhold taler mot det.

Forslaget vil medføre at f.eks. utgifter til sakkyndige som advokat eller takstmann, reisekostnader, kopiering, gebyrer mv. kan kreves dekket dersom disse var "nødvendige" for å få endret vedtaket. Det er verd å merke seg at retten til dekning av sakskostnader ikke er betinget av at det er gjort feil fra kommunens side. Så lenge vedtaket blir endret til gunst for skattyter, vil skattyter kunne ha krav på dekning av sakskostnader etter forslaget. I tillegg til klagesaker gjelder bestemmelsen saker hvor vedtak omgjøres uten klage.

Trondheim kommune er enig med departementet i at dekning av sakskostnader er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Dette må imidlertid veies opp mot økt ressursbruk og kostnader for kommunen. Vi har i dag ingen oversikt over hvilke kostnader forslaget vil kunne påføre kommunen, men en relativt stor andel av klagesakene (37,5 %) ble omgjort av overskattetakstutvalget til skattyters fordel i 2010.

Trondheim kommune

Klagesaksbehandling

Etter gjeldende rett er klagereglene forskjellige for de ulike typene vedtak, og for noen typer vedtak er klagereguleringen mangelfull.

Når det gjelder klage over bystyrets vedtak om skattesats, bunnfradrag mv, gjelder reglene om mindretallsklage i kommuneloven § 59. Eiendomsskattelovens bestemmelser om administrativ klage og rettslig prøving er ikke satt i kraft. Byskatteloven har regler som tilsier at klage over verdsettelsen skal gå til overskattetakstutvalget. Klagereglene i ligningsloven gjelder klage over verdsettelse av kraftverk (fire stk i Trondheim pr 2010). Klagereglene i forvaltningsloven gjelder ikke i eiendomsskattesaker.

Utover klagereglene for verdsettelsen, er det dermed ingen formell klageadgang for eiendomsskatt. Det er lagt til grunn at alminnelige forvaltningsprinsipper utfyller eiendomsskatteloven hvor loven mangler egne regler.

Trondheim kommune er enig med departementet i at det bør lovfestes en utvidet klageordning for eiendomsskattesaker.

Klageorgan

Klageordningen for selve takseringen av eiendommene er foreslått opprettholdt, og skal fortsatt behandles av et politisk oppnevnt overskattetakstutvalg. Når det gjelder klager på annet, f eks antall bunnfradrag, omfanget av unntak, avvisningsvedtak, foreslår departementet at klagenes behandles av Fylkesmannen.

Begrunnelsen for sontringen er at taksering krever kunnskap om verdsettelse av fast eiendom, samt kjennskap til lokale forhold i den enkelte kommune, og at slike vurderinger er grunnleggende annerledes enn lovlighetskontroll. Det presiseres at Fylkesmannen bare skal kunne overprøve *lovligheten* i vedtak som treffes under kommunens frie skjønn.

Ved vurderingen av om det bør være kommunale eller statlige klageorganer uttaler Kommunal- og arbeidsdepartementet i Ot.prp. nr 51 (1995-96) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov:

"Generelt kan det sies at på saksområder der klageorganet i det vesentlige skal prøve lovlighet og faglige vurderinger, vil det ikke være i strid med prinsippet om lokalt selvstyre at statlig klageorgan foretar overprøving av lokale vedtak. Når forvaltningsvedtak i det vesentlige er basert på fri skjønnsutøvelse, vil hensynet til det lokale selvstyret tilsa at statlig klageorgan utviser forsiktighet ved behandling av klagesaker. I de tilfeller lovgivningen overlater til kommuner eller fylkeskommuner å utøve et bredt skjønn, kan det i utgangspunktet være problematisk dersom statlig klageorgan innsnevrer denne skjønns- og prioriteringsfriheten gjennom behandling av konkrete klagesaker."

Finansdepartementet legger til grunn at eiendomsskatt ikke kan ses som et lovområde hvor vedtakene i all hovedsak kan treffes på grunnlag av fritt forvaltningskjønn i den enkelte kommune. Kommunene har frihet til å velge om de vil ha eiendomsskatt, men dersom de velger å ha det, må den utformes innen de rammer loven gir. Fritak for eiendomsskatt kan for eksempel bare gis innen de rammer som eiendomsskatteloven § 7 fastsetter, og skattesatser og bunnfradrag kan bare fastsettes innen de rammer som stilles opp i §§ 10 og 11. Den frie skjønnsutøvelsen for kommunene er således sterkt begrenset av lovens regulering.

På denne bakgrunn mener departementet at klager etter eiendomsskatteloven bør følge den gjeldende hovedmodell med statlig avgjørelse av klagesaker om kommunale vedtak, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd andre punktum. Dette sikrer en reell toinstansbehandling av saken, og ivaretar enkeltpersoners rettssikkerhet.

Trondheim kommune

Rådmannen har mottatt uttalelse fra KS Eiendomsskatteforum som blant annet påpeker at *"rettssikkerheten ivaretas i dag gjennom kommunale klageordninger, kommunelovens regler om lovlighetskontroll og adgangen til å klage til Sivilombudsmannen. Skattyter kan også reise søksmål mot kommunen med krav om at skatteutskrivningen er ugyldig."*

KS Eiendomsskatteforum mener hensynet til rettssikkerheten kan ivaretas ved å etablere en *"fullgod kommunal klageordning. Dette krever et organ med tilstrekkelig fagkunnskap."*

I Trondheim kommune behandler overskattetakstutvalget klager på verdsettelse ("begjæring om overtakst"). I tillegg har utvalget behandlet noen få klagesaker på avvisningsvedtak. Bystyret velger medlemmer til overskattetakstutvalget, men etter gjeldende retningslinjer for skattetakster over faste eiendommer i Trondheim kommune (vedtatt av bystyret november 2003) er det ingen særlige krav til fagkunnskap for å være valgbar.

Trondheim kommune tiltrer KS Eiendomsskatteforums uttalelse om statlig overprøving, men mener subsidiært det er viktig at Fylkesmannens kompetanse begrenses til å overprøve *lovligheten* i vedtak som treffes under fritt skjønn.

Klagefrist

I henhold til byskatteloven § 4 skjer taksering som hovedregel hvert tiende år. Finansdepartementet foreslår at klageadgangen ved den årlige utskrivningen også skal omfatte verdsettelsen, slik at eier kan klage på feil ved takseringen også flere år etter at takseringen ble gjennomført. Dersom en takst allerede er overprøvd, skal det imidlertid ikke være adgang til å klage over takseringen senere år før det er foretatt ny taksering i kommunen.

Bakgrunnen for forslaget er at dersom det ikke er anledning til å klage over taksten ved senere års utskrivning kan det ikke å overholde klagefristen i forbindelse med selve takseringen føre til at eiendomsskatten må betales på grunnlag av for høy takst i svært lang tid. Det kan være mange grunner til at det ikke klages i forbindelse med selve takseringen, for eksempel at eier er uoppmerksom på feilen, at eier skal selge eiendommen og derfor ikke tar seg bryet med å klage, eller det kan være at bunnfradrag og lav skattesats medfører at feilen har minimal eller ingen betydning for selve skatteplikten. Ved senere eiendomsoverdragelse og/eller økning i skattesats og fjerning av bunnfradrag, kan eier bli oppmerksom på feil takst og da er klagefristen på selve takseringsvedtaket er utløpt.

Trondheim kommune ser forslaget som en konsekvens av at departementet anser både vedtak om taksering/omtaksering og *den årlige utskrivningen* knyttet til den enkelte eiendom som enkeltvedtak. Det har tidligere vært uklart om den årlige utskrivningen kunne anses som enkeltvedtak, men det har uansett bare vært klageadgang det året takseringen fant sted.

Departementet peker på at en utvidelse av klageadgangen kan føre til noe merarbeid for Fylkesmannen. Trondheim kommune vil fremheve at også administrasjonen og overskattetakstutvalget vil kunne bli påført vesentlig merarbeid som følge av forslaget. Til sammenligning beslagla klagebehandlingen etter omtakseringen i 2003-2004 3-4 årsverk fra administrasjonen og ca 10-15 heldags møter for overskattetakstutvalget (6 personer). Det var også en utfordring å få ferdigbehandlet klagesakene i løpet av ett år.

Trondheim kommune

Omgjøring uten klage

Eiendomsskatteloven § 17, 5. ledd bestemmer at for mye utskrevet eiendomsskatt skal tilbakebetales, så lenge kravet ikke er foreldet. Den alminnelige foreldelsesfristen i foreldelsesloven er 3 år.

Departementet foreslår en særregel i eiendomsskatteloven om endringer til gunst for skattyter. Forslaget innebærer at skattyters krav foreldes tre år etter utløpet av skatteåret – uavhengig av hvilken type feil som er gjort.

I praksis har det vært spørsmål både med hensyn til når foreldelsesfristen begynner å løpe og anvendelse av tilleggsfrist etter foreldelsesloven § 10 nr 3. Etter denne bestemmelsen kan fristen forlenges med inntil 10 år. Dette vil si at krav på tilbakebetaling av innbetalinger for inntil 13 år fra innbetalingen til eventuelt fristavbrudd ikke er foreldet. Spørsmålet har vært behandlet både av Borgarting lagmannsrett (RG-1998-163) og Justisdepartementets lovavdeling (JDLOV-1989-4).

Trondheim kommune ber om at det presiseres dersom forslaget innebærer at foreldesspørsmålet blir *uttømmende* regulert i eiendomsskatteloven. Dette vil medføre at skattyter ikke har krav på å få tilbakebetalt skatt for mer enn tre år hvor kommunen har foretatt feilaktig innkreving og skattyter har betalt i god tro. Det er grunn til å tro at en slik praksis kan virke støtende på skattyter og være i strid med allmenn rettsfølelse.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Trondheim kommune er enig i at forslagene medfører at kommuner og skattytere vil få et klarere regelverk å forholde seg til i forbindelse med utskriving av eiendomsskatt.

Vi ser også at kommunen vil få økt arbeidsbyrde og økte kostnader som følge av noen av endringene. Plikten til å dekke sakskostnader vil medføre økte kostnader - av ukjent størrelse - for kommunen.

I forslaget utvider departementet klageadgangen vesentlig, men sier ”*det er usikkert i hvilken utstrekning den vil bli brukt.*” Trondheim kommune legger til grunn at det vil bli en vesentlig økning av klageomfanget. Dette vil medføre merarbeid for administrasjonen og overskattetakstutvalget, uavhengig av om man velger Fylkesmannen som klageorgan for en del av klagene.

Rådmannen i Trondheim, 03.02.2011

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Lasse Andreassen
kart- og oppmålingssjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Høringsnotat fra Finansdepartementet, datert 15.11.2010

