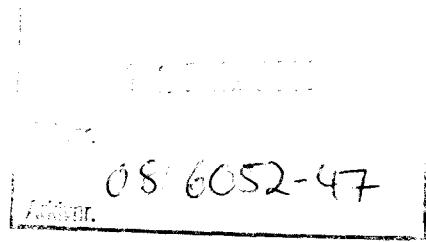




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Vår saksreferanse:
Arkivsak: 11/140
Løpenr. 1104/11

Vår arkivreferanse:
232 & 13

Deres referanse:

Vår dato:
11.02.2011

HØRINGSUTTALELSE – SAKSBEHANDLINGSREGLER VED UTSKRIVING AV EIENDOMSSKATT

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev av 15.11.2010 om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt. Høringsfristen er 12.2.2011.

Notodden kommune slutter seg til KS sin høringsuttalelse datert 9.2.2011. Denne ligger vedlagt.

Med hilsen

Lise Wiik (sign.)
ordfører

Kopi:
Kommunestyret, her

Vedlegg:
Høringsuttalelse – saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt, datert 9.2.2011, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/02458-2
Arkivkode:
Saksbehandler: Tove Lene Mannes
Deres referanse: 08/6052 SL KTV/KR
Dato: 9.2.2011

Høringsuttalelse – saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt

1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 15. november 2010 vedrørende saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt. Høringsfristen er 12. februar 2011.

I høringsnotatet foreslås det at forvaltningslovens regler i hovedsak skal gjelde når kommunen skriver ut eiendomsskatt. I høringsforslaget foreslås det videre at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal gå til Fylkesmannen. Dette fordi det er typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse. På grunn av særlige hensyn som gjelder ved klage over takseringen skal slike klager fortsatt behandles av en kommunal nemnd. Det er foreslått særskilt regulering av klagefrist og retting. Forslaget inneholder også en ny bestemmelse om opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter) i forbindelse med utskriving av eiendomsskatt. Plikten innebærer at eiendomsskattekontoret kan pålegge eier å gi opplysninger som er nødvendige for å takserer eiendommen og skrive ut eiendomsskatt. I tillegg har eieren og eventuell annen bruker av eiendommen plikt til å medvirke til befarung i forbindelse med taksering av eiendommen. Til slutt er det foreslått en ren lovteknisk opprydding i lovbestemmelsene om eiendomsskattegrunnlaget.

KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Gjennom KS Eiendomsskatteforum (KSE) ivaretar KS kommunenes interesser i eiendomsskattespørsmål. KSE har pr i dag 257 eiendomsskattekommuner som medlemmer. KSE har nær kontakt med kommunene som skriver ut eiendomsskatt, og er godt orientert om hvilke utfordringer kommunene møter i forbindelse med forvaltningen av eiendomsskatten.

KS gir med dette sine merknader til høringsnotatet. Med unntak for punkt 2 om Hovedstyret i KS' behandling av saken, har vi valgt å følge samme systematikk som i høringsnotatet. KS vil imidlertid særlig vise til høringsuttalelsen pkt. 5 om klagebehandling som har størst prinsipiell betydning for KS sine medlemmer.

2. Vedtak i Hovedstyret i KS om saksbehandlingsregler for eiendomsskatt

Hovedstyret i KS behandlet spørsmålet om saksbehandlingsregler for eiendomsskatt i møte 26. januar d. å. Det ble fattet følgende enstemmige, tverrpolitiske vedtak:

KS mener at

- 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 eiendomsskatteloven § 19 første ledd og § 20 trer i kraft.
- 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.
- KS er for opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter.

3. KS er for at forvaltningsloven får anvendelse i eiendomsskattesaker

I høringsnotatet kapittel 3 vurderes det om forvaltningsloven bør gjelde ved utskriving av eiendomsskatt. Etter departementets vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig gode grunner for å unnta saksbehandling i forbindelse med eiendomsskatten fra forvaltningsloven.

KS er som utgangspunkt for at forvaltningsloven gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker. KS viser til NOU 1996:20 s. 126 hvor Zimmer-utvalget konkluderer med at forvaltningsloven kan gis anvendelse i eiendomsskattesaker, men med en del særlige tilpasninger som følge av eiendomsskattens særpreg. Det forhold at forvaltningsloven allerede er godt kjent og innarbeidet i kommunal sektor støtter opp om en slik løsning. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper gjelder på ulovfestet grunnlag innenfor eiendomsskattens område. Mange av de generelle reglene i forvaltningsloven er utslag av alminnelige prinsipper, og kommer følgelig allerede til anvendelse. I forhold til mange bestemmelser i forvaltningsloven vil det altså ikke være nødvendig med en vesentlig omlegging av praksis.

På visse områder mener KS det vil være behov for særlige tilpasninger av forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Behovet for særregler har sammenheng med at utskriving av eiendomsskatt er en form for masseforvaltning hvor et stort antall eiendommer skal takseres på svært kort tid. Det er derfor nødvendig med regler som balanserer rettssikkerhetshensyn og hensynet til effektiv skattesaksbehandling. På enkelte områder er det etter KS' syn ikke mulig å stille ideelle krav til saksbehandlingen. På andre områder mener KS at ligningsloven har

regler som er bedre egnet i skattesaker. Disse spørsmålene vil bli kommentert nærmere nedenfor under behandlingen av de enkelte saksbehandlingsreglene i pkt. 4.

4. Behovet for særregler

4.1 Habilitet

Departementet har lagt til grunn at det ikke er behov for egne habilitetsregler i eiendomsskattesaker. KS er enig i dette.

Kommuneloven § 40 nr 3 er ikke nevnt i høringsnotatet. Etter KS' syn bør det avklares i lovmotivene hvorvidt habilitetsbestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 skal gjelde i eiendomsskattesaker.

KS mener at det i tillegg til habilitetsregler bør vurderes å innføre valgbarhetsregler. Konkret mener KS det bør vurderes en bestemmelse om at medlemmer av formannskapet er utelukket fra valg til takstnemndene. Dette må ses i sammenheng med at formannskapet forvalter kommunens partsrettigheter i saker som nemndsbehandles (jf formannskapets klageadgang etter byskatteloven § 4). Hensynet til nemndas uavhengighet tilsier derfor at formannskapet ikke deltar ved nemndsbehandlingen. KS har utarbeidet et forslag til standardvedtekter for eiendomsskatt som mange kommuner bruker. I standardvedtektene er det fastsatt at medlemmer av formannskapet er inhabile til å delta i takseringen. Etter nærmere overveielse er KS imidlertid kommet til at det formelt riktige ville være å ha en bestemmelse om valgbarhet som utelukker medlemmer av formannskapet fra verv som nemndsmedlem.

4.2 Veiledningsplikt, bistand av advokat mv.

KS har ingen innvendinger mot at forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt, § 11a om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold og § 12 om retten til å la seg bistå av advokat/ annen fullmektig gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker.

KS mener imidlertid at det må gjøres unntak fra forvaltningsloven § 11d andre ledd annet punktum. Denne bestemmelsen fastsetter at iakttakelser som en tjenestemann gjør under befarings skal nedtegnes. Ved eiendomsskattetakseringen er det enten takstnemnda eller såkalte besiktigelsesmedarbeidere som foretar befaringsen. Nemndsmedlemmene og eksterne konsulenter antas ikke forpliktet til å skrive ned iakttakelsene under befaringsen.

Det er imidlertid ganske vanlig at en ansatt fra administrasjonen deltar som sekretær under befaringsen. I en del tilfeller er det også ansatte tjenestemenn som fungerer som besiktigelsesmedarbeidere. Alminnelig taksering forutsetter at et stort antall eiendommer skal besiktes på kort tid, og hver enkelt befarings vil være forbundet med en stor mengde observasjoner. En nedtegnings av alle observasjoner under befaringsen vil være meget arbeidskrevende og upraktisk. Det foreslås derfor at det gjøres unntak fra forvaltningsloven

§ 11d andre ledd annet punktum.

4.3 Taushetsplikt

Departementet foreslår at eiendomsskatteloven § 29 oppheves, slik at tjenestemenn og nemndsmedlemmer som er med på å skrive ut eiendomsskatt skal være bundet av forvaltningsloven § 3-13 til 3-13 f. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for at eiendomsskattemyndighetene er bundet av den strenge taushetsplikten i ligningsloven, og at det er en fordel at forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder når forvaltningsloven skal gjelde rent generelt.

KS er ikke enig i disse betraktningene og mener at eiendomsskatteloven § 29 bør bestå. Ligningslovens taushetspliktsbestemmelser har vært praktisert i kommunene de siste 30 årene og er vel innarbeidet i eiendomsskattesaker. Ligningslovens bestemmelser er strenge, men gir anvisning på klare løsninger idet alle opplysninger om noens formuesforhold er taushetsbelagt. Hva som skal regnes som personlige opplysninger som er omfattet av taushetsplikten i forvaltningsloven er mer tvilsomt når det gjelder fast eiendom. Det synes unødvendig at kommunene skal måtte bruke ressurser på å trekke opp usikre grenser etter forvaltningsloven når ligningslovens regler er godt innarbeidet. Hensynet til effektiv saksbehandling taler altså mot at forvaltningsloven gjøres gjeldende på dette punkt. KS er også bekymret for at motviljen blant skattytere vil øke og samarbeidsviljen avta dersom det oppstår usikkerhet om rekkevidden av taushetsplikten.

4.4 Forhåndsvarsel

KS er enig i at forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsling kan gjelde i eiendomsskattesaker. Det forutsettes at det presiseres eksplisitt i lovforarbeidene at forhåndsvarsel er unødvendig før det årlige utskrivingsvedtaket, slik at kravet primært vil være aktuelt i forbindelse med taksering.

4.5 Innsynsrett

KS antar at det ikke er noe i veien for at forvaltningslovens regler om innsynsrett kan gjøres gjeldende i eiendomsskattesaker.

4.6 Begrunnelse for vedtak

Finansdepartementet foreslår i pkt 4.6 at forvaltningslovens regler om begrunnelse gjøres gjeldende. KS er uenig i dette, og mener det må gjøres flere unntak fra forvaltningslovens system.

KS finner det først hensiktsmessig å skille mellom de ulike vedtakene som fattes i eiendomsskattesaker. Det første vedtaket som fattes er budsjettvedtaket eller kommunestyrets

årlige eiendomsskattevedtak om skattesatser, bunnfradrag mv. Budsjettedtaket er ikke et enkeltvedtak, og det gjelder derfor ingen begrunnelsesplikt i forhold til budsjettedtaket.

Dernest må det fattes et takstvedtak. Taksten fastsettes som utgangspunkt kun hvert tiende år, og ofte enda sjeldnere. Det tredje vedtaket er utskrivingsvedtaket hvor skatten regnes ut og tilordnes den enkelte skattyter. Videre kan det være aktuelt med vedtak om å innvilge/ nekte fritak fra eiendomsskatt, eller om nedsettelse og ettergivelse av skatten. Slik vi ser det kommer spørsmålet om begrunnelsesplikt mest på spissen i forhold til takstvedtaket. Arbeidet ved hovedtakseringen er svært tid- og ressurskrevende, og det kan ikke stilles urimelige krav til saksbehandlingen. Fokus er derfor først og fremst på takstvedtaket i det følgende.

I dag gjelder ingen lovfestede krav til begrunnelsen ved underinstansens (takstnemndas) behandling av taksten. Skattyter har imidlertid krav på å få vite hvilket faktum som er lagt til grunn for vedtaket og hvilket verdsettelsesprinsipp taksten bygger på. Det er utviklet et dataprogram som de fleste kommuner bruker, som ivaretar disse kravene til begrunnelse. Dataprogrammet utarbeider et skjema for hver eiendom med faktiske opplysninger (type bebyggelse, antall etasjer, areal for hver etasje, alder) samt hvilke sjablonverdier som er benyttet. Slik KS ser det gir en slik begrunnelse skattyter tilstrekkelig informasjon til å ivareta sin klageinteresse samtidig som hensynet til effektiv saksbehandling ivaretas. Etter KS' syn bør det derfor ikke stilles krav til begrunnelse utover dette.

Ved klage over taksten (overtakst) har domstolene stilt opp krav om at det gis "ei stutt grunngeving", se bl.a. Rt.1987 s 1166. Hva som ligger i kravet til "stutt grunngeving" er presisert i flere dommer fra Høyesterett. For eksempel er det sikker rett at overtakstnemnda kun må ta stilling til skattyters klagepunkter/ anførsler. KS mener at kravet til "stutt grunngeving", slik dette er tolket i praksis, bør videreføres.

KS vil peke på at forvaltningslovens regler om begrunnelse er for vidtgående og vil være vanskelige å forene med en effektiv massesaksbehandling. KS vil vise til at begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven i en rekke tilfeller er blitt tolket strengt. Det vises bl.a. til Isene-dommen (Rt. 1981 s. 745) hvor et vedtak om forkjøpsrett ble opphevet fordi begrunnelsen etterlot tvil om alle relevante forhold var overveiet. Ved fastsettelsen av en eiendomskattetakst er det en lang rekke forhold som er relevante og virker inn på taksten. Dersom det kreves at det takstvedtaket tilkjenner gir at alle relevante forhold er vurdert, vil dette medføre en sterk skjerpelse av begrunnelsesplikten i forhold til gjeldende rett. KS foreslår derfor at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om begrunnelsesplikt og at gjeldende rett videreføres.

Finansdepartementet har foreslått at begrunnelsen for takstvedtaket skal gjentas hvert år. Dette vil medføre betydelig merarbeid for kommunene. Skattyter som har behov for begrunnelsen vil kunne henvende seg til kommunen og be om utskrift. Årlig begrunnelse er følgelig ikke nødvendig for ivaretagelsen av skattyternes rettsstilling. Utarbeidelse av standardiserte begrunnelser er heller ikke praktisk. Særlig når det gjelder næringseiendom og

verk og bruk vil det dreie seg om så ulike forhold, at en viss grad av skreddersøm er nødvendig.

Departementet har lagt til grunn at den årlige begrunnelsen for taksten vil kunne fremgå av skatteseddelen. I praksis kombineres imidlertid skatteseddel og faktura. KS har fått flere tilbakemeldinger fra kommuner som hevder at dagens dataløsninger gjør det svært vanskelig å kombinere skatteseddel/ faktura og slik begrunnelse som vil bli påkrevd dersom departementets lovforslag blir fulgt opp.

4.7 Saksomkostninger

Departementet har lagt til grunn at reglene om dekning av saksomkostninger i forvaltningsloven bør gjøres gjeldende. KS er i prinsippet enig i at det er rimelig at skattyter får dekket sine saksomkostninger når kommunen har fattet et uriktig vedtak. KS er imidlertid bekymret for at saksomkostningsansvaret etter forvaltningsloven kan gi uønskede konsekvenser i eiendomsskattesaker.

Utgangspunktet etter forvaltningsloven er at dersom et vedtak blir endret til gunst for en part så har han krav på å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Vilkåret om at kostnadene må ha vært ”nødvendige” skal ikke forstås slik at utgiftene må ha vært objektivt nødvendige. Det er tilstrekkelig at parten har hatt grunn til å tro at slike utgifter har vært påkrevd.

I eiendomsskattesaker forekommer det dessverre jevnlig at skattyter pådrar seg utgifter til advokater eller takstmenn som objektivt sett ikke bidrar til sakens opplysninger. Det er ikke uvanlig med utredninger fra konsulenter som mangler kunnskap om eiendomsskatt og takster som ikke bygger på relevante verdsettelsesprinsipper. Parten kan ha grunn til å tro at slike utredninger er nødvendige, men reelt sett er det kommunens eget arbeid som gjør at det avdekkes feil som resulterer i en ny vurdering. Det vil være svært urimelig om skattyter skal kunne kreve dekket utgifter til denne typen arbeid.

Etter forvaltningsloven vil skattyter ha krav på saksomkostninger når vedtaket blir endret til partens gunst uavhengig av om forvaltningen har gjort en feil. I praksis skjer det ofte at et takstvedtak endres fordi det gjøres en annen skjønsmessig vurdering. Etter ligningslovens saksomkostningsregler har skattyter ikke krav på saksomkostninger med mindre det er gjort en feil. Skattyter vil ikke kunne kreve å få sine utgifter dekket når det bare er skjønnet som endres. Unntak vil gjelde dersom skjønnet endres fordi det opprinnelige vedtaket var sterkt urimelig eller ved myndighetsmisbruk. KS mener derfor at ligningslovens bestemmelser om saksomkostninger er mer egnet i eiendomsskattesaker. Forvaltningslovens regler vil kunne føre til at overtakstnemnda/ankenemnda vil vegre seg mot å foreta en skjønsmessig nedjustering av skattetakstene, og vil følgelig virke mot sin hensikt.

5. KS motsetter seg statlig klageordning

5.1 Departementets forslag

I kapittel 5 vurderer departementet behovet for regler om klage over utskrivningen av eiendomsskatt. Departementet foreslår at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal behandles av Fylkesmannen. Dette fordi det er typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse. Videre foreslås en presisering av at Fylkesmannen bare kan overprøve lovligheten i vedtak som treffes under fritt skjønn. På bakgrunn av de særlige hensyn som gjelder verdivurdering, foreslår departementet at klage over takseringen fortsatt skal gå til en kommunal nemnd.

Det er foreslått at klagefristen løper fra avsendelsen av eiendomsskatteseddelen, men at den til gjengjeld settes en uke lenger enn etter forvaltningsloven.

5.2 Oppsummering av KS' synspunkter

KS er enig i at det bør være en lovfestet adgang til å påklage eiendomsskattevedtak. KS er også enig i at lovlighetskontrollen med kommunestyrets vedtak ikke bør intensiveres utover det som følger av kommuneloven § 59. KS er videre enig i at dagens regler om overtakst (klage over verditaksten) må videreføres. KS vil imidlertid motsette seg en statlig klageordning hva gjelder legaliteten ved utskrivningen. KS mener at klagebehandlingen bør skje ved en kommunal nemnd. KS vil vise til at såvel eiendomsskatteoven som forvaltningsloven bygger på et prinsipp om kommunal overprøving av kommunale vedtak. KS vil videre vise til at de fleste kommuner av eget initiativ har etablert en klageordning i eiendomsskattesaker. Det er ingen indikasjoner på at klageordningen ikke fører til en reell og betryggende overprøving av skattevedtakene. KS vil for øvrig peke på en rekke hensyn som tilsier at klageordningen bør (for)bli kommunal.

5.3 Hvordan behandles klager i eiendomsskattesaker i praksis?

Høringsnotatet gir ingen beskrivelse av hvordan klagesaker innen eiendomsskatt blir behandlet i praksis. KS finner det oppsiktvekkende at det foreslås klageregler uten at det gjøres en evaluering av gjeldende praksis innen klagebehandling. KS vil derfor tillate seg å redegjøre for hvordan klager håndteres i kommunene.

I gjeldende rett er det ingen lovfestet klageadgang for andre avgjørelser enn eiendomsskattetaksten. I praksis har imidlertid de fleste kommuner etablert klageordninger som går langt utover det loven foreskriver som minimumsløsning.

Det er for det første fast praksis i kommunene at avgjørelsen av om en eiendom er å betrakte som "verk og bruk" kan påklages. Som eksempel kan nevnes at det fleste kommuner har fått klager som gjelder spørsmål om hvorvidt teleanlegg, kabelfjernsynsanlegg, bredbåndanlegg mv er å regne som "verk og bruk". Det er fast praksis for at slike klager behandles av overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd. Avgjørelsen av om et anlegg er å betrakte som verk

og bruk er så nært knyttet til verdsettelsen, at det er naturlig at det er overtakstnemnda/ ankenemnda som behandler klager om dette. Nemnda må også ta stilling til dette spørsmålet for å velge rett verdsettelsesprinsipp (som regel takseres verk og bruk på en annen måte enn annen næringseiendom).

Videre erfarer vi at kommunenes klageordninger som regel omfatter spørsmål om eiendommen er omfattet av en unntaksbestemmelse etter eiendomsskatteloven § 5. En del klager gjelder spørsmål om en eiendom er omfattet av landbruksunntaket i eiendomsskatteloven § 5 bokstav h. Slike klager blir i praksis også behandlet av overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd.

Klager som gjelder andre sider ved skatteutskrivningen (for eksempel feil ved tilordning av bunnfradrag, skattesatser, fristoversittelse) forekommer ganske sjelden. Slike saker er gjerne enklere å vurdere og løsningen vil ofte være rimelig klar. I mange kommuner er det derfor eiendomsskattekontoret som foretar overprøvingen i slike saker.

Som dokumentasjon for praksis vedlegges KSEs standard eiendomsskattevedtekter (vedlegg 1). Disse vedtektene er tatt i bruk i mange kommuner. Det vises til § 2-2 hvor det fremgår at takstnemnda skal ta stilling til hvilke eiendommer som er å regne som verk og bruk og hvilke eiendommer som er unntatt etter eiendomsskatteloven § 5. Det vises videre til vedtektenes pkt 5-7 hvor det fremgår at overtakstnemnda kan prøve alle sider av saken, dvs. også klager over at noe er blitt ansett som verk og bruk og praktiseringen av unntaksbestemmelsen.

Som et annet eksempel på hvordan klager behandles i praksis vedlegges også skattevedtektene for Narvik kommune (vedlegg 2). Det vises til pkt 1.1 og 1.2 hvor det fremgår at takstutvalget og overtakstutvalget behandler spørsmål om hvilke eiendommer som er skattepliktige, herunder som "verk og bruk". I punkt 8 fremgår det at overtakstutvalget behandler klager over vedtak om unntak fra eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 5. Videre fremgår det av pkt 9 at eiendomsskattekontoret behandler klager over andre feil ved utskrivningen.

Dagens praksis som innebærer at overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd behandler klager over verdsettelsen, hvilke eiendommer som er verk og bruk og hvilke som er unntatt etter § 5, viser at det er fullt mulig å lage en tilfredsstillende klageordning innen kommunen. Det er altså ikke nødvendig å løfte klagebehandlingen ut av kommunen for å gi borgerne en tilstrekkelig betryggende overprøvingsadgang. KS finner det forunderlig at departementet foreslår å tilsidesette etablerte kommunale klageordninger uten engang å ha vurdert hvordan disse fungerer.

5.4 Eiendomsskattelovens klageregler

Eiendomsskatteloven § 19-22 har bestemmelser om klage over utskreven eiendomsskatt. Bestemmelsene er som kjent ikke trådt i kraft for annet enn kraftverk.

Eiendomsskatteloven § 20 fastsetter at klage på utskreven eiendomsskatt blir avgjort av ei nemnd som kommunestyret oppnevner. Kommunestyret kan enten oppnevne en egen nemnd som klageinstans eller legge myndigheten til en allerede eksisterende kommunal nemnd.

Bestemmelsen var ment å gi skattyter adgang til å klage over feil ved utskrivningen mv. Skattyter skulle derimot ikke ha adgang til å klage over verdsettelsen. Dette hadde sammenheng med at ligningsverdien skulle brukes, og skattyter ville kunne påklage verdsettelsen i forbindelse med formuesligningen.

Da eiendomsskatteloven ble utarbeidet ble det vurdert om klageinstansen skulle være eiendomsskattekontoret eller en særskilt kommunal klagenemnd. Det ble også vurdert å legge myndigheten til å behandle klager til staten ved lignings- eller overligningsnemnda. Begrunnelsen for at et statlig alternativ ble vurdert var ”å gjera det einfelt og billeg for kommunane å administrera eigedomsskatten”, se Ot. prp. nr. 44 (1974-1975). Hensynet til arbeidskapasiteten ved ligning-/ overligningsnemnda førte imidlertid til at løsningen med kommunal klagenemnd ble valgt. Stortinget hadde ingen prinsipielle innvendinger mot å legge myndigheten til å behandle klager til kommunen.

Det kan ikke ses å være gitt noen god begrunnelse for hvorfor departementet nå legger opp til en statlig klageordning til tross for at Stortinget i sin tid gikk inn for at klageorganet skulle være kommunalt. Det kan ikke ses å være gjort noen vurdering av om klageadgang kan innføres ved at allerede eksisterende bestemmelser settes i kraft.

Spørsmålet om å sette klagereglene i eiendomsskatteloven i kraft var tema da ordningen med bunnfradrag ble innført i 1992. I denne forbindelse uttalte departementet i Ot. prp. nr. 12 (1992-1993) følgende:

”Departementet finner at spørsmålet om klage på deler av eiendomsskatteutskrivningen enn takstens nivå blir aktualisert og kommer i en annen stilling ved innføring av bunnfradrag i eiendomsskattetakstene. Det bør derfor etableres egne klageregler. Reglene om klage til egen klagenemnd er godt egnet i denne sammenheng. Departementet antar at kapittel 6 i eiendomsskatteloven, med unntak av § 19 tredje ledd, bør settes i kraft med virkning fra og med skatteåret 1993. Ikrafttredelse vil bli gjennomført ved Kongelig resolusjon.”

Hvorfor departementet nå har fraveket synspunktet om at en kommunal klagenemnd vil være godt egnet til å behandle klager over skatteutskrivningen er vanskelig å forstå. KS mener, i likhet med det departementet tok til orde for i 1992-1993, at en egen kommunal klagenemnd vil være godt egnet til å behandle klager i eiendomsskattesaker og at § 19 første ledd og § 20 kan settes i kraft. Eiendomsskatteloven § 19 andre og tredje ledd er uaktuelle så lenge eiendomsskatteloven § 8 ikke er trådt i kraft. Reglene i eiendomsskatteloven kap. 6 for øvrig vil måtte tilpasses det forhold at forvaltningsloven skal komme til anvendelse. Eiendomsskatteloven § 21 og 22 antas å bli overflødige som følge av dette.

Dersom eiendomsskatteloven § 19-20 trer i kraft vil kommunene kunne velge mellom å opprette en egen klagenemnd og å legge klagemyndigheten til en allerede eksisterende nemnd. Det siste vil gjøre det mulig å overlate klagebehandlingen til overtakstnemnda.

Praksis med at overtakstnemnda behandler klager over hva som er verk og bruk og hva som er unntatt fra eiendomsskatt vil da kunne videreføres.

5.5 Forvaltningslovens klage regler

Det følger av forvaltningsloven § 28 andre ledd at for enkeltvedtak som er truffet av organ som er opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret, eller etter kommunestyrets bestemmelse, formannskapet eller en eller flere særskilte klagenemnder. Departementet er klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret. Anvendt på eiendomsskattens område skulle dette tilsi at alle takstvedtak og utskrivingsvedtak skulle overprøves av et kommunalt organ.

Også forvaltningsloven har altså som hovedregel at klagebehandlingen skal være kommunal. Det er dermed ikke riktig slik departementet skriver på side 34 andre avsnitt i høringsnotatet at "hovedregelen er at klage over kommunale vedtak går til fylkesmannen". Det fremstår dessuten som om departementet forsøker å nedvurdere kommunale klageordninger ved å fremstille disse som få i antall og innenfor uviktige retts- og livsområder (jf formuleringen "*For noen få typer saker skjer imidlertid klagebehandlingen i kommunen. Dette gjelder blant annet klage på barnehageopptak, plassering av søppelstativ og frivillige tilskuddsordninger*"). For å vise at kommunal klagebehandling ikke er forbeholdt et fåtalls rettsområder, vedlegges en oversikt over en del typer enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 andre ledd (vedlegg 3). Oversikten er ikke uttømmende.

Kommunelovutvalget foreslo som ekstra rettssikkerhetsgaranti, at en part skulle kunne videreklage til fylkesmannen lovligheten av det kommunale klagevedtaket (se kommunelovutkastet s 405-407). Stortinget avviste imidlertid forslaget om en slik rett til lovlighetsklage. Stortinget har altså ønsket at kommunale vedtak skal overprøves av et kommunalt klageorgan, og har forkastet legalitetsklage til Fylkesmannen som hovedmodell.

5.6 Særlovgivningen

I særlovgivningen er det ulike klageordninger og staten er klageinstans innenfor en rekke saksområder. Det betyr imidlertid ikke at statlig overprøving av kommunale vedtak er en tilsiktet eller ønsket løsning på generelt grunnlag. Hovedformålet med forvaltningsloven § 28 andre ledd var å legge grunnlaget for et enhetlig klagesystem for alle kommunale og fylkeskommunale vedtak der det ikke er behov for særlige rettssikkerhetsgarantier (i praksis tvangsinngrep og barnevern). Det vises til Kommunelovutvalget s 401:

"Bestemmelsen i denne paragraf er ment å erstatte de regler som er gitt på særlovsområder, samtidig som den fyller rettssikkerhetsmessige hull som i dag foreligger for kommunale enkeltvedtak som faller utenfor disse særlovenes klage regler. Det er forutsetningen at disse alminnelige regler skal gjelde på alle saksområder hvor det treffes enkeltvedtak, hvis ikke helt spesielle hensyn gjør seg gjeldende; i første rekke behovet for særlige rettssikkerhetsgarantier i tvangssaker (barnevern, edruskapsvern, psykisk helsevern)."

I Ot. prp. nr. 42 (1991-92) la imidlertid departementet opp til en ren minimumsreform. Det vises til s. 305 hvor følgende uttales om betydningen av klageregelen:

”Endringen innebærer at det innføres en adgang til å påklage enkeltvedtak som er truffet av ... organer opprettet i medhold av kommuneloven. De vedtak som det ved dette blir adgang til å klage over, vil hovedsakelig være vedtak om ytelser som kommunen ikke er pliktig til å gi og ytelser ut over minstekrav i særlov...

Bestemmelsen ...medfører ingen endring i de klageordninger som er etablert i medhold av særlovgivningen, eller andre unntak fra forvaltningslovens alminnelige klageregler som måtte følge av særlovgivningen.”

Kommunal- og miljøvernkomiteen var ikke enig i departementets syn og ba om en opprydding på særlovområdene, se Innst. O. nr 95 (1991-92) s. 24:

”Komiteen viser til at klageadgang over kommunale og fylkeskommunale vedtak i dag finnes spredt over et stort antall bestemmelser i særlovgivningen. Komiteen finner det ønskelig med en gjennomgang og vurdering av disse i forbindelse med den varslede gjennomgang av særlovgivningen.”

I Ot. prp. nr. 59 Om tilpasning til særlovgivningen ny kommunelov trakk departementet opp følgende retningslinjer for å vurdere klageordningene i eksisterende særlover, se proposisjonen pkt.3.3.2:

”Hensynet bak klagereglene er i første rekke knyttet til enkeltpersoners rettigheter og rettsikkerhetshensyn. Departementet finner det derfor hensiktsmessig å knytte en nærmere vurdering av klagesystemet til øvrige vurderinger om rettighetsbestemmelser og standardkrav. I det videre arbeidet er det naturlig å vurdere bl.a følgende spørsmål:

- behovet for særskilte klageregler i de enkelte særlover,
- hvilke hensyn tilsier fortsatt statlig avgjørelsesmyndighet i klagesaker og hvilke hensyn tilsier avgjørelse i kommunale og fylkeskommunale klageorganer,
- klageinstansens overprøvningskompetanse, herunder om statlige organer skal ha (fortsatt) adgang til full overprøving av hensiktsmessigheten (det frie skjønn) i kommunale og fylkeskommunale vedtak.”

KS kan ikke se at det er oppstilt retningslinjer om at ”reglene i særlovgivningen om statlig klageinstans for kommunale og fylkeskommunale vedtak beholdes som hovedmodell” slik det fremstilles i høringsnotatet på side 35. Denne anførselen fra departementets side samsvarer dårlig med kommunelovutvalget og kommunalkomiteens ønske om opprydding i klagebestemmelsene i særlovgivningen. En gjennomgang og opprydding av særlovgivningens klageregler som komiteen ønsket kan ikke ses å ha funnet sted.

Denne gjennomgangen viser at det ikke har vært tilsiktet at forvaltningsloven § 28 andre ledd ikke skulle fungere som den faktiske hovedreglen ved overprøving av kommunale vedtak. Statlig overprøvningsadgang har kun vært tilsiktet på områder hvor det er et særlig behov (typisk tvangssaker). En henvisning til særlovgivningen er derfor en svak argumentasjon for at klageordningen i eiendomsskattesaker bør være statlig. Under enhver omstendighet blir henvisningen til særlovgivningen meningsløs når man befinner seg innenfor et område – som

eiendomsskatteloven - hvor særlovgivningen faktisk har bestemmelser om kommunal klageordning. En lovendring i overensstemmelse med forslaget vil innebære at man fjerner seg fra hovedregelen slik den fremstår i forvaltningsloven på ytterligere et rettsområde.

5.7 Hvorfor er opprettelse av statlig klageinstans uheldig?

KS vil under dette punktet redegjøre for hvilke hensyn som tilsier (fortsatt) kommunal avgjørelsesmyndighet i klagesaker over utskrivningen av eiendomsskatt.

5.7.1 Hensynet til det kommunale selvstyret

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Kommunestyret tar stilling til om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke, og tradisjonelt er det kommunen som forvalter eiendomsskatten på alle stadier. Høringsforslaget innebærer at myndighet som historisk har ligget hos kommunene overføres til staten. Spørsmål om det er hjemmel for utskrivning av eiendomsskatt byr i mange tilfelle på tvil. Tradisjonelt sett har tolkningsuenighet mellom kommunen og skattyter blitt løst av domstolene, med Høyesterett som siste instans. Det fremstår som usikkert hvorvidt kommunene vil kunne angripe fylkesmannens vedtak rettslig. Høringsforslaget vil kunne medføre at staten får det avgjørende ordet ved tolkningsuenighet mellom stat og kommune. KS finner dette meget betenkelig.

Norge ratifiserte Europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre (Charteret) i 1989. Av interesse i denne forbindelse er beskyttelsen av det kommunale selvstyret i Charteret artikkel 11 som fastsetter at lokale myndigheter ”skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlov”. Den norske ordningen som bare i begrenset grad gir kommunene tilgang til rettslig overprøving av statlige vedtak er ikke i overensstemmelse med Charteret artikkel 11. Det vises til Standing Committee of the Chamber of Local Authorities, Compliance of Norwegian Legislations with Article 11 of the European Charter of Local Self-Government, 13-15 November 2006. Ekspertkomiteens rapport er behandlet av dr. juris Iris Nguyen-Duy “Kan tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune bidra til å utdype det kommunale selvstyret?” Artikkelen følger som vedlegg til høringsuttalelsen (vedlegg 4).

På grunn av det dualistiske prinsippet tillegges den folkerettslige forpliktelsen etter Charteret liten betydning i norsk rettspraksis. Det vises til Rt. 2007 s 234: Kongsberg/ Nes-saken, hvor Høyesterett unnlot å vektlegge uttalelsen fra Europarådets ekspertkomité om lokalt selvstyre.

Saken gjaldt spørsmålet om domstolene kunne prøve fylkesmannens vedtak etter sosialtjenesteloven § 10-3 om hvilken kommune som er økonomisk ansvarlig for omsorgsutgiftene for en person med store funksjonshemninger. Høyesterett kom til at fylkesmannens vedtak ikke kan prøves av domstolene.

Kommunene vil altså kunne bli avskåret fra å få prøvet om klageinstansens syn er i strid med loven. I ytterste konsekvens vil dette kunne føre til at kommunene på urettmessig grunnlag

taper betydelige skatteinntekter uten mulighet for domstolskontroll. Staten blir både part og dommer i saker hvor stat og kommune er uenige om hvordan eiendomsskatteloven skal forstås. KS kan ikke akseptere at staten bestemmer utfallet av en eiendomsskattesak med endelig og bindende virkning for kommunen. I praksis finnes det flere eksempler på tilfeller der det har vært tolkningsuenighet mellom stat og kommune. To viktige saker er adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på telenettet (hvor det forelå administrative uttalelser for at dette ikke var verk og bruk) og adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet (Finansdepartementet hadde uttalt at eiendomsskatt kun kan skrives ut innenfor grensen for privat eiendomsrett). I begge disse tilfellene konkluderte Høyesterett i overensstemmelse med kommunenes lovforståelse. Disse eksemplene illustrerer hvor viktig det er med en uavhengig domstolskontroll av tolknings spørsmål hvor staten og kommunene har ulikt syn.

I høringsnotatet s 35 er det referert en uttalelse i Ot. prp. nr. 51 (1995-96) om at det ikke kan anses i strid med prinsippet om lokalt selvstyre at statlig klageorgan foretar overprøving av lokale vedtak. Som det vil ha fremgått av gjennomgangen ovenfor er denne anførselen uforenlig med Charteret så lenge kommunene ikke er sikret tilgang til domstolskontroll for å få prøvet de statlige klagevedtakene.

5.7.2 Rettssikkerhetshensyn

Ved utformingen av en klageordning må rettssikkerhetshensyn stå sentralt. 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. Siden vedtak om utskrivning av eiendomsskatt er strengt lovbundne, gir muligheten for domstolsprøving et effektivt vern mot uhjemlede vedtak.

Som nevnt er KS for at adgangen til forvaltningsklage lovfestes. Spørsmålet blir da om rettssikkerhetshensyn tilsier at klageordningen er statlig. Her må det foretas en selvstendig vurdering av hvordan rettssikkerhetshensyn best kan ivaretas på eiendomsskatterettens område. En henvisning til at en rekke særlover legger klagemyndigheten til fylkesmannen er ikke en tilstrekkelig begrunnelse. Det vises til gjennomgangen ovenfor om at den store mengden særordninger aldri har vært tilsiktet.

Hvorvidt rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt gjennom en kommunal klageordning beror på om kommunene kan tilby en klageordning som tilfredsstillende grunnleggende krav til kvalitet. Dette krever et organ med tilstrekkelig fagkunnskap. KS vil peke på at situasjonen pr i dag er at det er kommunene som har erfaringen om kompetansen innen eiendomsskatterett. Som det fremgår ovenfor har overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd kompetanse til å behandle en rekke klagesaker. Nemnda har således betydelig kompetanse innen eiendomsskatterett. Det er ingen holdepunkter for at den klagebehandling som allerede finner sted ikke tilfredsstillende rimelige krav til kvalitet. I tillegg må det pekes på at kommunene har en kontakflate mot relevante fagmiljøer knyttet til ulike eiendomstyper som gjør faktiske problemstillinger håndterlige. Kommunene har også tilknytning til etablerte fagmiljøer innen eiendomsskatt

generelt gjennom KSE og LVK. KSE har et omfattende kurstilbud for opplæring av politikere, eiendomsskattekontor og nemndsmedlemmer. KSE publiserer videre veiledere om felles problemstillinger og utreder prinsipielle rettsspørsmål som har betydning for mange kommuner.

Fylkesmannsembedene på den andre siden har liten erfaring med eiendomsskatt. Fylkesmennene har kun et fåtalls saker om legalitetskontroll, og kan ikke sies å ha opparbeidet seg noen ekspertise på dette området. Det må forventes at fylkesmennene må bruke tid på å oppnå tilsvarende erfaring og ekspertise som kommunene. Fylkesmennene har heller ikke samme støtteapparat som kommunene. (Det må antas at Finansdepartementet ikke vil ha kapasitet eller ønske om å engasjere seg i enkeltsaker). I hvert fall på kort sikt er det grunn til bekymring for at rettsikkerheten kan bli svekket. Ut fra rettsikkerhetshensyn synes det mer fornuftig å styrke den kommunale klageordningen fremfor å overføre myndighet til staten.

Noen ganger blir det 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 uavhengig av kommunen og kan ikke instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organer. Dette er bl.a. lagt til grunn av Justisdepartementets lovavdeling i JDLOV-1989-1984. Departementet har også tatt konsekvensen av nemndas uavhengighet ved å foreslå lovfestet at kommunen kan saksøke overskattetakstnemnda/ ankenemnda vedrørende gyldigheten av skattetaksten.

På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det er tungtveiende innvendinger mot en kommunal klageordning. Det skal i denne forbindelse bemerkes at KS finner det pussig at departementet har tillit til en kommunal klageordning når det gjelder verdsettelsesspørsmål, men ikke når det gjelder øvrige klagegrunner. Begjæringer om overtakst reiser gjerne like kompliserte rettsspørsmål som andre klager over utskrivningen.

5.7.3 En tosporet klageordning er ikke hensiktsmessig

Høringsforslaget legger opp til en tosporet klageordning: Klager over verdsettelsen skal behandles av overtakstnemnda/ ankenemnda, mens klager over legaliteten ved utskrivningen for øvrig behandles av Fylkesmannen. KS kan ikke se at et slikt tosporet system er formålstjenlig. Mange klager bygger på klagegrunner relatert til både utskrivningen og verdsettelsen. En typisk situasjon er at klagen prinsipielt gjelder spørsmålet om en eiendom er "verk og bruk", subsidiært valg av verdsettelsesprinsipp ved takseringen. Dersom klageordningen splittes opp slik departementet legger opp til, vil det føre til dobbeltbehandling, idet overtakstnemnda uansett må ta prejudisielt stilling til om eiendommen er verk og bruk for å kunne velge riktig verdsettelsesprinsipp. Alternativt vil overskattetakstnemnda måtte avvente Fylkesmannens klagebehandling, noe som vil føre til betydelig lengre saksbehandlingstid enn i dag. Samme problemstillinger vil oppstå ved klager

som både gjelder spørsmål om en eiendom er omfattet av en unntaksbestemmelse og hvordan den del av eiendommen som eventuelt er skattepliktig skal takseres. Slik KS ser det er det svært viktig at disse spørsmålene behandles samlet.

5.7.4 Praktiske hensyn

Ved behandlingen av mange klagesaker vil det være nødvendig med befaring. Dette vil regelmessig være tilfellet dersom det klages over at en eiendom er blitt betraktet som verk og bruk. Befaring vil også være nødvendig når det er spørsmål om en eiendom er omfattet av en unntaksbestemmelse, for eksempel unntaket for landbrukseiendom. Praktiske hensyn tilsier derfor at avgjørelsesmyndigheten ligger hos overtakstnemnda/ ankenemnda. Dette organet må uansett foreta befaring i forbindelse med verdsettelsen, og det er uhensiktsmessig at befaring må gjennomføres to ganger i de tilfelle det både er klaget over verdsettelsen og utskrivningen for øvrig. Departementet har lagt vekt på at klageorganet må kunne dra på befaring ved vurderingen av en kommunal klageordning i forhold til verdsettelsen. Departementet synes å overse at befaring regelmessig også er nødvendig ved behandlingen av andre klagegrunner, slik at argumentet gjør seg gjeldende også her.

5.7.5 Mangelfull vurdering av økonomiske konsekvenser

I høringsnotatet pkt 10 uttaler departementet:

”Klageadgangen øker, men det er usikkert i hvilken utstrekning den vil bli brukt. Endringen kan imidlertid føre til noe merarbeid for fylkesmannen.”

De økonomiske konsekvensene for staten ved å overta ansvaret for klagebehandlingen er ikke vurdert.

KS legger til grunn at fylkesmennene ikke vil få et stort antall klagesaker. På den andre siden er det vår erfaring at de sakene som oppstår gjerne er krevende både faglig og økonomisk. KS ser med bekymring at departementet ikke har regnet med kostnader til opplæring av saksbehandlere ved fylkesmannsembdene. Det er heller ikke regnet med utgifter til konsulenter som trengs for å utrede tekniske forhold. Som eksempel var det nødvendig med omfattende tekniske utredninger før kommunene kunne fastslå at teleanlegg, kabelfjernsynsanlegg og bredbåndanlegg var verk og bruk. Tilsvarende utgifter vil påløpe dersom det skal foretas en forsvarlig vurdering av nye former for verk og bruk. Ei heller er det regnet med kostnader forbundet med å føre rettssaker om eiendomsskatt hvor kommunene tidligere har vært part.

Samlet sett gjør departementets manglende vurderinger av disse spørsmålene at KS blir usikker på om forvaltningen av eiendomsskatten vil bli fulgt opp på forsvarlig måte, eller om den vil bli nedprioritert blant fylkesmannens mange gjøremål. Staten vil ikke ha samme insitament som kommunene til å bruke ressurser på disse sakene all den tid provenyet fra

eiendomsskatten uavkortet tilkommer kommunene. Manglende ressursbruk vil nødvendigvis medføre dårligere kvalitet på klagebehandlingen.

5.8 Klagefrist og årlig klageadgang

Departementet foreslår at klagefristen skal begynne å løpe fra avsendelsen av eiendomsskatteseddelen. KS er enig i dette.

Departementet har videre foreslått at det innføres en årlig adgang til å klage over taksten. KS er mot dette, og mener en slik ordning vil føre til at klagebehandlingen aldri blir avsluttet. Selv om skattyter kun kan klage én gang på grunn av samme forhold, vil en årlig klageadgang åpne for at skattyter finner stadig nye klagegrunner. Hensynet til effektivitet i saksbehandlingen tilsier at skattyter bør ha et insitament til å behandle alle klagegrunner i én klage. Det forhold at kommunene i visse tilfeller har en omgjøringsplikt støtter opp om at det ikke er behov for at skattyter skal kunne klage over taksten hvert år. I de tilfellene takstvedtaket lider av feil (faktisk feil eller rettsanvendelsesfeil) vil det følge av god forvaltningsskikk at taksten omgjøres med virkning fremover i tid. Hensynet til skattyter må anses tilstrekkelig ivarettatt gjennom omgjøringsplikten.

5.9 Om kommuners innsynsrett og klageadgang ved fastsettelse av skattegrunnlaget for kraftanlegg

KS støtter LVKs krav om større innsynsrett og klageadgang over skattekontorets vedtak når utskriving av eiendomsskatt bygger på eiendommens skattemessige formuesverdi, slik tilfellet er for kraftanlegg. LVK har i sin høringsuttalelse foretatt en grundig gjennomgang av begrunnelsen for kravet. KS slutter seg til denne.

6. Behov for egne regler om retting

I kapittel 6 vurderer departementet om det er behov for egne regler om retting i eiendomsskatteloven. Departementet foreslår å beholde dagens forbud mot å rette feil ved rettsanvendelsen til skattyters ugunst. Videre foreslås å videreføre gjeldende toårsfrist for endringer til ugunst for skattyter. Treårsfristen for endring til gunst for skattyter foreslås videreført. Rettefristen foreslås forlenget til fem år når feil ved utskrivingen skyldes brudd på skattyters opplysnings- og medvirkningsplikt. Videre foreslår departementet at feil ved takseringsvedtaket skal kunne rettes fremover i tid, og at adgangen til omgjøring med tilbakevirkning i tid skal ha samme begrensninger som andre vedtak. Departementet foreslår å avskjære kommunens omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 første jf annet ledd når det gjelder klagemenndas vedtak om eiendomsskatt.

KS anser i hovedsak forslagene som positive. KS vil peke på at det særlig er behov for å klargjøre i lovteksten at takstvedtak kan rettes. KS forstår forslaget slik at adgangen til å rette takstvedtaket med virkning framover i tid blir ubetinget, mens adgangen til rette med

tilbakevirkning skal ha samme begrensninger som andre vedtak. KS oppfatter dette slik at retteadgangen med virkning bakover i tid vil bero på om det er en faktisk feil eller en rettsanvendelsesfeil som rettes. Det er ingen grunn til at utskrivningen av eiendomsskatt skal kunne rettes tilbake i tid i mindre utrekning ved verdsettelsesfeil enn ved andre feil. KS ber om at dette presiseres i lovteksten eller forarbeidene.

Når taksten fastsettes av ligningsmyndighetene etter eiendomsskatteloven § 8 (dvs. kraftverk), mener KS at adgangen til å rette med virkning bakover i tid må følge samme frister som i ligningsloven. KS foreslår at dette presiseres i lovteksten.

I forhold til forslaget om at fristen for omgjøring til ugunst for skattyter forlenges til fem år ved brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten, foreslår KS at det presiseres at retteadgang også inntreffer når brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten fører til rettsanvendelsesfeil. Slik forslag til ordlyd er, fremstår dette som tvilsomt. Det vil imidlertid være urimelig om kommunen skulle være avskåret fra retting i de tilfelle brudd på opplysningsplikten fører til rettsanvendelsesfeil (for eksempel bruk av feil verdsettelsesprinsipp). I disse tilfellene er ikke kommunen nærmest til å bære risikoen for det uriktige vedtaket.

Endelig vil KS be departementet vurdere om eiendomsskatteloven § 16 kan oppheves slik at "mistak" vil kunne rettes etter den generelle hovedregelen i eiendomsskatteloven § 17. KS kan vanskelig se at det er noen god begrunnelse for at retteadgangen for regne-, skrive- og tastefeil skal være snevrere enn den allmenne retteadgangen.

Finansdepartementet skriver i siste avsnitt under pkt 6 at det tas sikte på at det skal framgå klart av lovbestemmelsen at kommunen ikke har plikt til å rette men bare har kompetanse til å omgjøre vedtak. KS er enig i denne utlegningen av rettstilstanden, og mener dette bør framgå av lovteksten. Samtidig hevder departementet at det vil kunne stride mot likebehandlingsprinsippet å ikke rette et uriktig vedtak, og at kommunen dermed har plikt til å rette vedtak. Departementet anfører at det samme vil gjelde når vedtaket av andre grunner er ugyldig. KS legger til grunn at departementet bare mener at kommunen har plikt til å rette med virkning framover i tid. Skattevedtaket for det enkelte år er endelig når søksmålsfristen er utløpt. Å pålegge kommunene en plikt til å omgjøre vedtak etter utløpet av søksmålsfristen vil føre til en uthuling av denne som ikke kan være tilsiktet.

7. Søksmålsfristene

I kapittel 7 vurderer departementet om det er behov for endring av søksmålsfristene for eiendomsskatt. Det foreslås ingen endringer i søksmålsfristene for skattyter, men foreslås en tilsvarende frist for kommunen, og at søksmålet skal rettes mot lederen av klagenemnda.

KS har ingen innvendinger mot høringsforslaget.

8. Opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter)

I kapittel 8 foreslår departementet å innføre en bestemmelse om opplysnings- og medvirkningsplikt for eier (skattyter) i forbindelse med utskriving av eiendomsskatt. Plikten innebærer at eiendomsskattekontoret kan pålegge eier å gi opplysninger som er nødvendige for å takserer eiendommen og skrive ut eiendomsskatt. I tillegg foreslås en lovbestemmelse om at eier har plikt til å medvirke til befarings i forbindelse med takseringen.

KS er for forslaget om å lovfeste opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter og andre som bruker eiendommen. Selv om de fleste skattytere er samarbeidsvillige, erfarer kommunene at et mindretall vanskeliggjør og trenerer skatteutskrivningen. En klar lovhjemmel kombinert med sanksjoner ved overtredelse vil etter KS' syn bidra til å lette eiendomsskattekontoret og takstnemndenes arbeid. KS støtter derfor også at eieren skal kunne ilegges forsinkelsesavgift ved brudd på opplysnings- og medvirkningsplikten.

I forslaget til lovtekst i ny § 29(2) er skattyters plikter begrenset til å la "taksator" synfare eiendommen i forbindelse med takseringen. I praksis er det ofte behov for at andre enn takstnemnd og sakkyndig takstmenn/ "besiktigelsesmedarbeidere" deltar ved befaringsen. Dette kan typisk være saksbehandler ved eiendomsskattekontoret eller jurist/ advokat som er engasjert for å utrede om vilkårene for skatteplikt er til stede, om det er grunnlag for unntak e.l. Det foreslås derfor en omformulering slik at det fremgår klarere at skattyter må medvirke til at så vel tjenestemenn som arbeider med skatteutskrivningen som nemndsmedlemmer, takstfolk og andre konsulenter får delta ved befaringsen.

I tillegg til opplysnings- og medvirkningsplikten ber KS departementet vurdere en lovhjemmel for fotografering av eiendommen. Fotografering er særlig aktuelt i tilfelle hvor kompliserte faktiske forhold skal vurderes, for eksempel fordi det er tvilsomt om arbeidsmaskiner mv skal medtas i takstgrunnlaget. I slike tilfelle er det behov for bildemateriale til støtte for hukommelsen. Det er også hensiktsmessig å ta bilder i tilfelle etterfølgende tvist. Ofte vil skattyterne ikke gi samtykke til fotografering. Det anmodes derfor om lovhjemmel for at kommunen kan ta bilder. Så lenge bildene er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, kan skattyterne ikke ses å ha noen legitim grunn for å motsette seg dette.

9. Lovteknisk gjennomgang

Departementet har foreslått en lovteknisk opprydding av lovbestemmelsene om fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget.

KS ser det som positivt at byskattelovens takseringsregler inntas i eiendomsskatteloven, idet dette vil gjøre takseringsreglene mer tilgjengelige for publikum. KS forutsetter imidlertid at det klart presiseres i lovforarbeidene at tilpasningen til eiendomsskattelovens språkdrakt ikke medfører noen realitetsendring.

Departementet har foreslått at eiendomsskatteloven § 33 andre ledd oppheves. Dette vil medføre at den særlige fristen for å gjennomføre taksering ved første gangs utskriving etter lov 4. mars 1960 faller bort. Denne bestemmelsen er imidlertid praktisk viktig for kommunene. Tidspresset ved første gangs utskriving av eiendomsskatt er betydelig. Dersom den særlige takseringsfristen fjernes vil dette gjøre det svært vanskelig for kommunene å få gjennomført takseringen i tide. Det er grunn til å tro at mange kommuner i denne situasjonen ville bli nødt til å utsette førstegangsutskrivningen til det påfølgende skatteåret for å klare å forholde seg til utskrivingsfristene.

KS har ellers merket seg at eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd er foreslått opphevet. Eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd fastsetter at kommunestyret kan vedta at siste alminnelige taksering skal gjelde frem til eiendomsskatteloven § 8 trer i kraft. Mange kommuner har fattet vedtak i medhold av bestemmelsen, og bestemmelsens bortfall vil føre til at disse må iverksette ny taksering før de har planlagt. KS stiller spørsmål ved om forslaget er tilsiktet. KS vil peke på at bestemmelsene om kontortaksering når takstene er ti år eller eldre er foreslått inntatt i eiendomsskatteloven. Bestemmelsene om kontortaksering mister imidlertid mye av sin funksjon dersom eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd oppheves.

KS ber om at forslaget om å fjerne eiendomsskatteloven § 33 tredje ledd ikke blir fulgt opp.

10. Annet

Departementet har tidligere varslet å ville foreslå et unntak for plikten til å foreta taksering av eiendommer som er unntatt fra eiendomsskatt etter eiendomsskatteloven § 5. I dag er det kun landbrukseiendom som er unntatt fra taksering. For kommunene fremstår det som lite hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på å taksere eiendom som uansett ikke skal beskattes. KS ber derfor om at departementet følger opp forslaget om å oppheve plikten til å taksere disse eiendommene.

KS har tidligere bedt departementet om å åpne for delegering av kommunestyrets adgang til å vedta fritak etter eiendomsskatteloven § 7. Med unntak for eiendomsskatteloven § 7 bokstav c er det i dag ingen adgang til delegering. Det betyr at kommunestyret må fatte en lang rekke enkeltvedtak om fritak. Kommunestyret er imidlertid lite egnet for denne typen enkeltsaksbehandling. Det anmodes derfor om at eiendomsskatteloven § 7 moderniseres slik at myndigheten til å fatte enkeltvedtak kan delegeres.

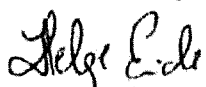
KS har tidligere bedt departementet vurdere om det er grunnlag for å oppheve kravet om befarings i forbindelse med taksering i første instans. KS har anført at mange saker er så enkle og godt opplyste (gjennom fotodokumentasjon mv) at befarings i liten grad bidrar til sakens opplysning. Når forvaltningsloven blir gjort gjeldende på eiendomsskattens område vil lovens bestemmelser om utredningsplikt få anvendelse. KS legger til grunn at kravene til forsvarlig utredning vil regulere i hvilke tilfeller befarings er påkrevd. En særskilt bestemmelse om

befaring synes dermed unødvendig. KS ber derfor igjen om at departementet vurderer hvorvidt det ubetingede kravet om befaring kan oppheves.

11. Ikrafttredelse

Avslutningsvis anmoder KS om at eventuelle nye saksbehandlingsregler settes i kraft med romslig varsel, slik at kommunene får tid til å områ seg og forberede endringer i rutiner på de områder dette blir påkrevd.

Med vennlig hilsen



Helge Eide

direktør interessepolitikk

Tor Allstrin

leder KS Advokatene