

Storbedriftenes skatteforum

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato
11. februar 2011

Deres dato
15. november 2010

Deres referanse
08/6052 SL KTV/KR

HØRING – SAKSBEHANDLINGSREGLER FOR EIENDOMSSKATT

Vi viser til høringsnotat av 15. november 2010 med forslag om nye saksbehandlingsregler for eiendomsskatt.

Storbedriftenes skatteforum ("SSF") er et forum for samråd om skattespørsmål som er aktuelle for de største bedriftene i Norge. Som ledd i dette vil SSF kunne gi høringsuttalelse til lov- og forskriftsendringer, og ta opp andre aktuelle skattespørsmål med skattemyndighetene. SSF vil i utgangspunktet ikke engasjere seg i særskatterettslige spørsmål, for eksempel rederiskattesystemet og beskatning av petroleumsutvinning.

SSF ønsker å gi hørings svar til forslaget. Merknadene begrenses i hovedsak til de deler av forslaget som SSF har innvendinger mot.

Storbedriftenes Skatteforum

ABB AS
Aker Solutions ASA
Den norske Bank ASA
Det Norske Veritas
Elkem AS
Jotun AS
Marine Harvest ASA
Nordea Bank Norge ASA
Norsk Hydro ASA
Norske Skogindustrier ASA
Orkla ASA
Petroleum Geo-Services ASA
Renewable Energy Corporation ASA
Statkraft AS
Statoil ASA
Storebrand ASA
Telenor ASA
Wilh. Wilhelmsen ASA
Yara International ASA

1. Generelle merknader

I høringsnotatet foreslås at forvaltningsloven gjøres generelt gjeldende i saker om eiendomsskatt, men med enkelte særregler som tas inn i eiendomsskatteloven. SSF mener gjeldende saksbehandlingsregler for eiendomsskatt er mangelfulle og lite tilfredsstillende. SSF støtter at forvaltningslovens saksbehandlingsregler som hovedregel gis anvendelse, og antar dette kan bidra til en mer betryggende og forutsigbar saksbehandling.

Høringsnotatet inneholder ikke forslag til endringer i materielle regler om verdsettelse, men forutsetter at gjeldende regler videreføres. Hovedregelen i eiendomsskatteloven § 8 som ble vedtatt av Stortinget i 1975 innebar at taksten skulle settes til skattemessig formuesverdi fastsatt ved ligningen, slik at en fikk felles takseringssystem og verdsettelsesregler for formuesskatt og eiendomsskatt. Med unntak av kraftverk, er § 8 imidlertid ikke trådt i kraft. I stedet har verdsettelsesreglene og takseringssystemet i byskatteloven blitt videreført, og disse reglene foreslås nå inkorporert i eiendomsskatteloven gjennom det som departementet i høringsnotatet kapittel 9 kaller en lovteknisk revisjon. Vi forstår dette slik at lovbestemmelsen som Stortinget vedtok i 1975,

Sekretariat:

Anne-Ma Tostrup Smith
StatoilHydro ASA
Tlf. 90 52 16 76
ATSM@statoilhydro.com

Einar Rognes
Telenor ASA
Tlf. 48 01 22 65
einar.rognes@telenor.com

om at formuesverdien også skal benyttes for eiendomsskatt, foreslås opphevet med unntak for kraftanlegg.

SSF sine kommentarer i høringssvaret er basert på dette, men vi finner grunn til å understreke at det da er behov for en gjennomgang av de materielle reglene om verdsettelse for verk og bruk. Dette gjelder særlig for anlegg som ikke er gjenstand for omsetning.

Det er i dag et stort element av skjønn ved takseringen, både ved verdsettelse basert på substansverdi og avkastningsverdi, uten at det foreligger nærmere retningslinjer for hvilke prinsipper som skal legges til grunn for skjønnet. Takseringen er ressurskrevende både for selskapene og kommunene, og gir risiko for forskjellsbehandling. Det er i tillegg fortsatt uklart når avkastningsverdi kan benyttes i stedet for substansverdi.

Det foreligger en rekke tvister knyttet til verdsetting av verk og bruk blant SSF sine medlemmer, og SSF mener derfor at departementet bør klargjøre følgende:

- (i) Hvordan substansverdien, som er hovedregelen for verdsettelse av verk og bruk, skal beregnes.
- (ii) Når avkastningsverdi alternativt kan benyttes som verdsettelsesprinsipp i stedet for substansverdien.
- (iii) Hvordan avkastningsverdien skal beregnes.

2. Klageordning (overtakst)

I høringsnotatet foreslås at klager som ikke gjelder verdsettelse skal behandles av fylkesmannen. SSF mener dette er en forbedring i forhold til dagens ordning.

Når det gjelder klager over verdsettelsen (dvs. overtakst), foreslår høringsnotatet en videreføring av gjeldende ordning med behandling av kommunal nemnd, uten at det stilles bestemte krav til kvalifikasjoner. SSF synes ikke det er en god løsning.

SSF mener det er viktig at klageordningen tilpasses de materielle reglene om verdsettelse. Etter byskatteloven skal grunnlaget for eiendomsskatt fastsettes ved takst til eiendommens omsetningsverdi. Det følger av rettspraksis at verk og bruk som hovedregel skal verdsettes basert på substansverdi. Videre er det lagt til grunn at eieren i stedet kan kreve at avkastningsverdi legges til grunn dersom det i tilstrekkelig grad er godtgjort at denne klart er lavere enn substansverdien, men kriteriene og grensen for når den lavere avkastningsverdien kan benyttes er uklare. Verdsettelsen kan således involvere kompliserte tekniske, økonomiske og juridiske vurderinger.

SSF har erfart at kommunene i kompliserte saker ofte benytter eksterne takseringsfirma til å utarbeide takstforslag, og at takstforslaget ofte blir lagt til grunn både av takstnemnd og overtakstnemnd uten noen begrunnelse ut over henvisning til rapport fra takseringsfirmaet. Dette kan indikere at de kommunale nemndene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en reell prøving av takstforslaget. Samme takseringsfirma benyttes også normalt ved klagebehandlingen. I praksis innebærer det at takseringsfirmaet fastsetter grunnlaget for eiendomsskatt uten noen reell klagebehandling, samtidig som takseringsoppdrag fra kommunene kan være en viktig inntektskilde for takseringsfirmaet. Dette er uheldig.

For å sikre en reell klagebehandling mener SSF at det bør lovfestes krav om at et flertall i klagenemnden har særskilt teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse, og helst med erfaring innen verdsettelse. Dette er nødvendig for at nemnden skal være i stand til å foreta de vurderinger som gjeldende verdsettelseskriterier krever. SSF antar det kan være vanskelig å finne personer med tilstrekkelig kompetanse i mange kommuner. Dette tilsier at klager om verdsettelse i stedet bør behandles av en sakkyndig nemnd på fylkesnivå. Alternativt kan klager som gjelder verdsettelse bli behandlet hos fylkesmannen, forutsatt at fylkesmannen har eller ansetter personell med tilstrekkelig kompetanse.

En klagebehandling på fylkesnivå vil også sikre en større uavhengighet mellom organet som fastsetter den opprinnelige taksten og organet som behandler klage over verdsettelsen. Videre kan det bidra til en mer enhetlig praksis. Samtidig er det vanskelig å se at en fylkesnemnd eller fylkesmannen ikke skal kunne gjennomføre befaringer etc. for å skaffe seg nødvendig lokal kompetanse på tilsvarende måte som innenfor andre områder med klageorgan på fylkesnivå. SSF er således ikke enig med departementet i at praktiske hensyn tilsier at klager over verdsettelse fortsatt skal gå til kommunal nemnd.

Videre mener SSF at når kommunen benytter takseringsfirma/sakkyndig ved den alminnelige takseringen, så bør loven stille krav om at det benyttes sakkyndig ved klagebehandlingen, og at den sakkyndige ved klagebehandlingen må være en annen enn den som ble benyttet ved den opprinnelige taksten. Dette bør gjelde selv om det stilles særskilte krav i loven om kompetanse til klageorganet.

3. Sjablongmessig oppregulering av takstverdien med 10 %

Hovedregelen er at skattegrunnlaget fastsettes gjennom alminnelig taksering hvert 10 år. Etter utløpet av takseringsperioden på 10 år har kommunen adgang til sjablongmessig økning av taksten med inntil 10 % for hvert år etter utløpet perioden, som alternativ til å gjennomføre ny alminnelig taksering. Dette følger av mellombels lov av 17.12.1982 nr. 82, som i høringsnotatet foreslås videreført i eiendomsskatteloven § 8 A-4 (2).

Adgangen til sjablongmessig oppregulering ble innført som en midlertidig ordning i påvente av at eiendomsskatteloven § 8 om bruk av ligningsverdier trådte i kraft. Med unntak av kraftanlegg er § 8 ennå ikke trådt i kraft, og vi forstår forslaget i høringsnotatet slik at bestemmelsen nå blir opphevet for andre anlegg. Begrunnelsen for innføring av regler om sjablongmessig oppregulering synes derfor ikke lengre å være tilstede. I tillegg er sjablongmessig oppregulering uheldig fordi verdiutviklingen på eiendommer kan være svært forskjellig, særlig for verk og bruk. SSF mener disse forhold tilsier at bestemmelsene om sjablongmessig oppregulering oppheves.

Vi vil også påpeke at det er en del uklarheter ved anvendelsen av denne bestemmelsen.

Det er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, men må følge av reglene at en slik regulering ikke kan komme i strid med hovedregelen om at det er omsetningsverdien som skal legges til grunn. Det innebærer at takstverdien under ingen omstendighet kan oppreguleres til høyere beløp enn verdsettelseskriteriet i § 8 A-2 skulle tilsi på det aktuelle tidspunkt. Denne begrensningen er lagt til grunn i skriftlig svar av 7. februar 2003 til Stortinget fra daværende finansminister Per-Kristian Foss (Dokument nr. 15:298 (2002-2003)), der det ble uttalt:

"Tilleggsloven forutsetter at det er gått mer enn 10 år siden siste alminnelige taksering. Økningen i takstgrunnlaget kan skje gradvis over flere år, men må ikke overstige 10 pst. av det opprinnelige grunnlaget for hvert år etter utløpet av fristen for ny alminnelig taksering. Det antas at tilleggsloven må sammenholdes med bestemmelsen i byskatteloven § 5 første ledd, slik at økninger i taksten ved bruk av "kontortaksering" ikke medfører at takstene overstiger markedsverdien."

Vår erfaring er at nevnte begrensning i liten grad er kjent i kommunene.

SSF antar at sjablongmessig oppjustering etter både dagens regler og foreslått bestemmelse i § 19 må anses som en ny takst som fullt ut kan påklages. Videre at utfallet av klagebehandlingen kan bli en reduksjon i forhold til opprinnelig takst, og ikke bare bortfall av sjablongmessig oppregulering, dersom dette følger av de alminnelige verdsettelseskriteriene i § 8 A-2 (inkludert eventuelle reduksjonsfaktorer eller bunnfradrag som kommunen benytter). SSF antar også at eieren ved slik klage ikke plikter å dekke omkostninger etter foreslått bestemmelse i § 8 A-3 (7) om særskilt taksering i tiden mellom to alminnelige takseringer, selv om klagen er begrunnet med at verdien på eiendommen har forandret seg i forhold til verdiutvikling på andre eiendommer i kommunen.

Etter forslag til ny § 8 A-3 (2), som er videreføring av tilsvarende bestemmelse i byskatteloven, skal alminnelig taksering holdes hvert tiende år, men da slik at kommunen kan utsette tidspunktet for ny alminnelig taksering med inntil 3 år dersom særlige forhold foreligger. Dersom man skal opprettholde en adgang til sjablongmessig regulering må det i alle fall gjøres klart at denne adgangen er begrenset til perioden på 3 år, og at sjablongmessig oppregulering ikke utsetter plikten til å gjennomføre ny alminnelig taksering etter § 8 A-3.

4. Opplysnings- og medvirkningsplikt

I høringsnotatet foreslås ny bestemmelse i eiendomsskatteloven § 29 om at eiendomsskattekontoret kan pålegge eieren å gi særskilte opplysninger som trengs til utskrivning av eiendomsskatten. Dersom feil i utskrivningen har sammenheng med brudd på opplysningsplikten er det i § 17 foreslått utvidet adgang til å rette utskrivningen 5 år tilbake i tid.

SSF mener det ikke er tilstrekkelig behov for at eieren skal kunne pålegges slik opplysningsplikt, tatt i betraktning at grunnlaget for eiendomsskatten fastsettes ved takst med befarig, og at eieren normalt uansett har en egeninteresse i å gi opplysninger som er nødvendig for å hindre feil i taksten.

SSF mener det uansett bør presiseres at utvidet adgang til å rette utskrivningen 5 år tilbake i tid kun gjelder der eieren har gitt direkte uriktige faktiske opplysninger, og ikke tilfeller der de gitte opplysningene kun anses som for lite utfyllende.

5. Taushetsplikt

Høringsnotatet foreslår at bestemmelser om taushetsplikt i ligningsloven § 3-13 erstattes med de noe mildere bestemmelser om taushetsplikt i forvaltningsloven. Begrunnelsen som gis i høringsnotatet er at det ikke er behov for at eiendomsskattemyndighetene er bundet av den strenge taushetsplikten i ligningsloven.

Ved taksering gir selskapene ofte betydelig mengde sensitiv informasjon om selve eiendommen eller anlegget, omfang av slit og elde, behov for fremtidige utskiftninger, samt historisk og prognoser for fremtidig avkastning. SSF mener derfor at taushetsplikten bør være like omfattende i saker om eiendomsskatt som i andre skattesaker.

6. Omgjøring

Etter eiendomsskatteloven § 17 femte ledd ”*skal*” utskrivning av eiendomsskatt omgjøres så fremt krav om tilbakebetaling ikke er foreldet dersom det er skrevet ut skatt i strid med loven eller utskrevet skatt er for høy. I høringsnotatet er § 17 femte ledd foreslått endret slik at utskrivning av eiendomsskatt ”*kan*” omgjøres innen 3 år fra utgangen av skatteåret dersom det er skrevet ut skatt i strid med loven eller utskrevet skatt er for høy. Det synes imidlertid ikke å være begrunnet nærmere hvorfor bestemmelsens absolutte krav om omgjøring endres til en skjønnsmessig vurdering. SSF mener at utskrivning av eiendomsskatt i strid med loven eller der utskrevet skatt er for høy, alltid skal endres innen 3 år fra utgangen av skatteåret. SSF mener derfor at ”*kan*” bør erstattes med ”*skal*” i § 17 femte ledd.

7. Klagefrist

I høringsnotatet foreslås det at klagefristen skal løpe fra avsendelsen av eiendomsskatteseddelen, men at den til gjengjeld settes en uke lenger enn etter forvaltningsloven, til fire uker. Dette begrunnes med at det dreier seg om masseforsendelser slik at det er vanskelig å sikre notoritet for når skatteseddelen er kommet fram til skattyter. SSF viser til at utgangspunktet både etter forvaltningsloven § 29 første ledd og ligningsloven § 3-7 første ledd er at klagefristen løper fra vedkommende melding er kommet frem. Utsendelser kan være forsinket, og det gir en trygghet for skattyteren å kunne forholde seg til en klagefrist som løper fra dagen skatteseddelen eller taksten mottas, noe som også er påpekt i høringsuttalelse fra Justisdepartementet av 1. februar 2011. SSF mener klagefristene i eiendomsskatteloven bør følge et tilsvarende system.

I høringsnotatet uttales at klageadgangen ved den årlige utskrivningen også skal omfatte verdsettelsen, slik at eieren kan påklage verdsettelsen flere år etter at takseringen ble gjennomført, men da med visse begrensninger dersom verdsettelsen på samme grunnlag har blitt påklaget i tidligere år. SSF mener denne adgangen til å påklage verdsettelsen i år etter at taksten ble avholdt bør komme klarere frem av loven, og viser til merknader i høringssvaret fra Justisdepartementet om dette.

Med vennlig hilsen
for Storbedriftenes Skatteforum



Einar Rognes