



## **Saksframlegg**

### **Høring om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt - opprettelse av statlig klageorgan**

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Namsos formannskap		

#### **Rådmannens innstilling**

- Klageordningen for eiendomsskatt bør være kommunal både når det gjelder verdsettelsen og andre klagegrunner.
- Utvidelsen av myndigheten til nemdene som behandler klager over verdsettelsen vil gi uavhengighet fra kommunestyret og sikre skattyternes rettssikkerhet.
- Klageordningen kan innføres ved at eiendomsskatteloven §§ 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.
- Namsos kommune er for opplysnings – og medvirkningsplikt for skattyter.

**Hjemmel for vedtaket er:** Delegasjonsreglementet § 4.

## Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	16.12.2010	Høring om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt	Kommunenes Sentralforbund - KS
S	14.01.2011	Høring om saksbehandlingsregler ved utskriving av eiendomsskatt - opprettelse av statlig klageorgan	

## Saksopplysninger

Finansdepartementet har i brev av 15.11.2011 sendt på høring forslag om nye saksbehandlingsregler i lov om eiendomsskatt til kommunane.

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

Videre foreslår departementet 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 kommunenes skjønnsutøvelse.

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

Det er foreslått lovfestet en opplysnings – og medvirkningsplikt for skattytere.

Høringsfristen er 12. februar 2011.

## Vurdering

### Nærmere valg av klageorgan – oppsummering:

Rådmannen er enig med departementet i at det bør lovfestes en klageordning for eiendomsskattesaker.

Rådmannen mener at forslaget om at *fylkesmannen skal være klageorgan* i eiendomsskattesaker reiser en del prinsipielle spørsmål om forholdet mellom stat og kommune.

- Eiendomsskatten er en kommunal skatt og historisk sett har kommunene forvaltet eiendomsskatten på alle nivåer. Dagens eiendomsskattelov bygger på at klageordningen skal være kommunal, selv om de aktuelle reglene aldri trådte i kraft. Rådmannen kan derfor ikke se at det er grunnlag for å oppheve disse reglene.
- En kommunal klageordning med utvidet kompetanse for de eksisterende skattetakstnemder vil sikre skattyternes rettsikkerhet gjennom en uavhengig klagebehandling. Finansdepartementets forslag innebærer at et nytt klageorgan må ”rustes opp”, fremfor at man satser på det etablerte kommunale 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 fylkesmannsembedene og ikke domstolene. 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 skatteutskrivningen. I tilfelle hvor det er tolkningsuenighet mellom stat og kommune, er det urimelig 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 nemd. Bestemmelsene er ikke trådt i kraft. Forvaltningslovens regler om klagebehandling gjelder ikke på eiendomsskattens område. Når det gjelder selve verdsettelsen av skatteobjektet, så kan vedtaket påklages til en overtakstnemd/ sakkyndig ankenemd. For øvrig er det ingen klageadgang i eiendomsskattesaker. De fleste kommuner har imidlertid innført en utvidet klageadgang på eget initiativ. Disse innebærer som regel at overtakstnemda/ sakkyndig ankenemd også behandler andre klager over skatteutskrivningen, særlig spørsmål om en eiendom kan beskattes. I praksis foreligger det også i dag en viss form for klageadgang, basert på kommunal praksis.

#### 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 nemd som kommunestyret velger. Andre klagegrunner skal behandles av fylkesmannen, men denne skal ikke kunne overprøve det frie skjønnet til kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen vil kunne overprøve lovligheten av kommunens valg av skattesats, tilordning av bunnfradrag og anvendelsen av unntaksregler.

I praksis er det få klager som er knyttet til slike spørsmål. I praksis vil trolig de fleste klagene 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 unntaksbestemmelse, for eksempel unntaket for landbrukseiendom. Det er ikke klart ut fra høringsnotatet hvorvidt fylkesmannen også skal kunne overprøve kommunens standpunkt mht 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. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig begrunnet.

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. 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 eiendomsskattelovens klageregler.

Statlig klageordning vil også kunne føre til mindre rettsenhet enn tidligere. Her kan man lett se for seg regionale løsninger ved de ulike fylkesmannsembeder. Ved domstolsprøving av lagmannsrett eller Høyesterett vil avgjørelsene blir 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, og adgangen til å klage til Sivilombudsmannen. Skattyter kan også reise spørsmål 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 overtaksnemda/ sakkyndig ankenemd for eiendomsskatt. Kommunene har en kontaktflate mot relevante fagmiljøer innen eiendomsskatt generelt gjennom KS Eiendomsskatt og LVK. Det må forventes at fylkesmennene må bruke tid 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 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 kommuneforvaltningen 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 overtaksnemda/ sakkyndig ankenemd gjøres til klageorgan. Denne nemda anses nemlig som uavhengig av kommunen og kan ikke instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organer. På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det er tungtveiende innvendinger mot en kommunal klageordning.

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

Det må antas at en stor del av klagene (som ikke gjelder verdsettelsen) vil gjelde spørsmål om en eiendom er skattepliktig. Det vil dreie seg om spørsmål om forståelsen av eiendomsbegrepet, herunder om en eiendom kvalifiserer som skattepliktig "verk og bruk". Det vil trolig også være en del klager på grunnlag av at eiendommer anføres å være omfattet av en unntaksbestemmelse. For å ta stilling til slike klager vil det regelmessig være behov for befarung. Også praktiske hensyn tilsier derfor at den kommunale takstnemda/ sakkyndig ankenemd gjøres til klageinstans vedrørende alle spørsmål om eiendomsskatt. Dette organet må uansett gjennomføre befarung 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 overtaksnemda/ sakkyndig ankenemd 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 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 utskrivning av eiendomsskatt 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 utskriving av eiendomsskatt.

Rådmannen er enig i at rettsikkerhetshensyn og hensyn til forutberegnelighet for både kommunene og skatteyterne 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. Finansdepartementet legger til grunn at det årlige utskrivingsvedtaket for hver enkelt eiendom må inneholde en begrunnelse for skattetaksten. Skattetaksten fastsettes imidlertid for ti år av gangen, og det fremstår som tungvindt og ressurskrevende med årlig begrunnelse av et vedtak som er uendret.

Det forhold at forvaltningsloven gjøres gjeldende vil føre til at kommunene må dekke skattyters saksomkostninger dersom klagebehandling fører til at et vedtak blir endret til skatteyters gunst. I dag har kommunene ingen tilsvarende plikt til å dekke saksomkostninger. Rådmannen mener det ikke er urimelig at kommunene må betale saksomkostninger som skattytere pådrar seg for å få rettet feil ved skatteutskrivingen, men er av den oppfatning at forvaltningslovens saksomkostningsregler blir for vidtrekkende på dette området.

Etter ligningsloven kan saksomkostninger normalt ikke kreves når det er en skjønnsutøvelse som endres til skattyters 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 tilfelle 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.

Det er 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 skatteyterne å bidra med opplysninger. Dette fører i mange tilfelle til problemer med å skaffe et godt nok grunnlag for verdsettelsen. Forslaget vurderes derfor som udelt positivt.

**Miljømessig vurdering:** Ingen kjente