

Finansdepartementet  
Skattelovavdelingen  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Også sendt per e-post til:  
[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

Deres ref: 13/3244 SL UR/KR

Oslo, 1. august 2014

## **HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG OM ENDRINGER I KLAGENEMNDSORDNINGEN PÅ SKATTE- OG MERVERDIAVGIFTSOMRÅDET**

### **1 INNLEDNING**

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev og høringsnotat 28. april 2014 hvor det foreslås ny nemndsstruktur på skatte- og merverdiavgiftsområdet. Høringsfristen er 1. august 2014.

Formålet med forslagene er å styrke klageordningen og å sikre at publikum kan ha tillit til at ordningen fungerer slik den er ment å gjøre. Departementet går blant annet inn for å stille strengere krav til nemndsmedlemmenes utdannings- og yrkesbakgrunn enn det som følger av gjeldende rett.

Nettverk av petroleumskommunar (NPK) er et rådgivende og koordinerende nettverk for kommunene som er vertskap for ilandføringsanleggene for olje og gass. De seks kommunene som deltar i nettverket er Aukra, Aure, Austerheim, Lindås, Tysvær og Øygarden, som alle har innført eiendomsskatt.

Departementets forslag til endring av nemndsstruktur berører ikke eiendomsskatten. NPK ser likevel grunn til å påpeke at de hensyn som fremheves for endring av klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet ikke har overføringsverdi til eiendomsskatten fordi organiseringen av eiendomsskatten bygger på andre hensyn. Forslaget kan derfor ikke gi føringer for organiseringen av nemndssystemet for eiendomsskatt. NPK vil utdype grunnlaget for dette synspunktet i det følgende.

### **2 OVERSIKT OVER NEMNDSSYSTEMET PÅ EIENDOMSSKATTENS OMRÅDE**

Hvorvidt det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen avgjøres av kommunestyret, jf. eiendomsskatteloven (esktl.) § 2. Selve verdsettelsen av eiendommene foretas av særskilt oppnevnte uavhengige nemnder, som utnevnes av kommunestyret, jf. esktl. § 8A-3(2) siste setning. Kommunestyret kan alternativt utnevne en sakkyndig nemnd som skal «sette taksten på grunnlag av forslag fra tilsette synfaringsmenn», jf. samme bestemmelse punkt 4.

Takstnemnda, eventuelt sakkyndig nemnd, har til oppgave å taksere alle skattepliktige eiendommer i kommunen, med unntak av vannkraftproduksjonsverk som takseres av ligningsmyndighetene. I forbindelse med takseringen skal takstnemnda ta stilling til hvilke eiendommer som er skattepliktige. Det vil si at takstnemnda i tillegg til selve verdsettelsen skal ta stilling til om en eiendom for eksempel er et verk eller

bruk og dermed skattepliktig, eller om eiendommen må fritas fordi den faller innenfor noen av unntakene i esktl. § 5.

Takstnemndene engasjerer regelmessig sakkyndige taksatorer som utarbeider forslag til takster for nemndene. Dette gjelder både der kommunen har alminnelig takstnemnd og der kommunen har valgt alternativet med sakkyndig nemnd. Når takstnemndene får bistand fra sakkyndige taksatorer, må nemnda ta stilling til om taksatorens takstforslag skal legges til grunn eller om det må gjøres endringer. Den sakkyndige taksatoren vedtar med andre ord ikke taksten, men fremmer forslag til takst. Takstnemnda må selv treffe avgjørelsen og begrunne sitt vedtak.

Dersom skattyter er uenig i taksten, kan takstvedtaket påklages til klagenemnda. Klagenemnda velges av kommunestyret, og behandler både klager over takseringen og klager over utskrivningen, jf. esktl. § 20. Kommunestyret kan enten opprette en egen klagenemnd, eller legge oppgaven til en annen kommunal nemnd. Klagenemnda kan overprøve alle sider av takstnemndas og eiendomsskattekontorets vedtak.

Det følger av esktl. § 21 at medlemmer av formannskapet ikke kan sitte i takstnemndene, jf. esktl. § 21. Finansdepartementet har i brev 14. desember 2012 lagt til grunn at forbudet ikke omfatter varamedlem til formannskapet.

### **3 DET BØR IKKE STILLES SÆRLIGE KRAV TIL NEMNDSMEDLEMMENES KOMPETANSE PÅ EIENDOMSSKATTENS OMRÅDE**

Departementet går i høringsforslaget inn for å stille strengere krav til nemndsmedlemmenes utdannings- og yrkesbakgrunn. På side 5 i høringsnotatet uttaler departementet blant annet:

*«Særordninger som innebærer at klagesaker skal avgjøres av uavhengige nemnder bestående av lekfolk, er unntak fra forvaltningslovens hovedregel. I forarbeidene til forvaltningsloven er bruken av nemnder bestående av lekfolk diskutert på generelt grunnlag. Her vises det til at lekfolks deltakelse i saksbehandlingen ofte sinker behandlingen og minsker effektiviteten. Konklusjonen er at lekfolks deltakelse bare bør brukes der hvor det er nødvendig eller der de har særlige forutsetninger for å utføre oppgaven, jf. Innstilling fra Forvaltningskomiteen (1958) s. 102.»*

På eiendomsskatterettens område har lekmannsprinsippet lang historie, og lovgivningen oppstiller ingen særskilte krav til nemndsmedlemmenes kompetanse.

Eiendomsskatt er en objektsskatt og ved verdsettelsen skal man frem til en objektiv omsetningsverdi, det vil si eiendommens verdi i seg selv uten hensyn til inntekt, formue eller andre forhold hos den enkelte skattyter. I motsetning til det som gjelder for ligningssystemet er det nemndene og ikke skattyter som har ansvaret for at saken er godt nok opplyst i eiendomsskattesaker. Begge disse forhold medfører at hensynet til lokalkunnskap, lokal tilhørighet og praktisk innsikt i det lokale næringslivet er viktigere enn formelle krav til utdanning eller yrkesbakgrunn ved taksering for eiendomsskatteformål.

De ulike kategorier eiendommer verdsettes også etter ulike prinsipper og verdsettelsesmetoder, og det kan derfor vanskelig oppstilles et generelt krav til en bestemt formell kompetanse som er hensiktsmessig for alle typer eiendomsskatteobjekter. NPK vil videre påpeke at lovbestemte krav til nemndsmedlemmenes kompetanse kan gjøre det svært krevende for kommuner med få innbyggere å sette sammen en nemnd som oppfyller konkrete kompetansekrav.

På bakgrunn av ovenstående mener NPK at det på eiendomsskatterettens område er nødvendig med fortsatt bruk av lekfolk, som med ulik bakgrunn og kompetanse samlet sett tilfredsstillende de kvalifikasjonskrav som bør stilles til en nemnd.

I forbindelse med høring om nye saksbehandlingsregler ved utskrivning av eiendomsskatt foreslo departementet at klage over eiendomsskatt som gjaldt annet enn verdsettelse skulle gå til fylkesmannen fordi klagebehandlingen etter departementets syn ville innebære typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunens skjønnsutøvelse. På bakgrunn av de særlige hensyn som gjelder verdivurderingene foreslo imidlertid departementet at klage over verdsettelsen skulle gå til en kommunal nemnd som tidligere. Departementets begrunnelse for at klage over verdsettelsen fortsatt burde gå til en kommunal klagenemnd fremgår av høringsnotatet 15. november 2010, pkt. 5.3.2 (s. 37):

*«Taksering krever kunnskap om verdsettelse av fast eiendom, samt kjennskap til lokale forhold i den enkelte kommunen. Vurderingene ved en overtakst med verdifastsetting er grunnleggende annerledes enn den overprøvingen fylkesmannen normalt foretar i klagesaker, som oftest dreier seg om lovlighetskontroll. For eksempel bør et klageorgan kunne dra på befaring til den aktuelle eiendommen. Praktiske hensyn tilsier dermed at klager over takseringen avgjøres på kommunenivå som i dag. På bakgrunn av de særlige hensyn som gjelder verdivurdering foreslår departementet at klage over takseringen fortsatt skal gå til en kommunal nemnd.»*

I Prop. 112 L Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga (2011-2012) kapittel 3 om Sakshandsamingsreglar i eigedomsskattesaker mv. kom departementet til at klageordningen burde være kommunal for alle typer eiendomsskattevedtak. Det fremgår av departementets redegjørelse på side 37 i Prop. 112 L (2011-2012) at flere høringsinstanser subsidiært mente at dersom klageorganet skulle være kommunalt, så måtte det være formelle krav til kvalifikasjonene til medlemmene. På side 39 uttaler departementet:

*«Departementet meiner likevel at rettstryggleiken bør bli bedre ved at det blir lovfesta at medlem i formannskapet ikkje kan vere medlem i klagenemnda, jf. pkt. 1.5.2 om habilitet. Kommunane har sjølv interesse i å syte for at nemndene er samansett på ein fornuftig måte, sånn at dei treff riktige avgjerder. Behovet for kompetanse i nemndene vil vere forskjellig mellom kommunane mellom anna ut frå kor kompleks takseringa er, bruken av sakkunnelege hjelparar og talet på eiendommar i kommunen.»* (Vår understrekning)

NPK slutter seg til departementets vurdering. Det er også grunn til å fremheve at de kommunale klagenemndene gjennomgående vil ha omfattende erfaring og derigjennom ha opparbeidet en betydelig kompetanse innen eiendomsskatt. I tillegg har kommuneorganisasjonene LVK og KSE jevnlig kurs om de rettsspørsmål eiendomsskatt reiser for opplæring av politikere, eiendomsskattekontor og nemndsmedlemmer. Kommuneorganisasjonene publiserer også veiledere om felles problemstillinger og utreder prinsipielle rettsspørsmål som har betydning for mange kommuner. Videre er det, som nevnt ovenfor, grunn til å påpeke at nemndene ofte innhenter sakkyndige taksatorer til å bistå ved takseringen av blant annet verk og bruk.

#### **4 EIENDOMSSKATTENEMNDENE ER UAVHENGIGE**

Nemndenes uavhengighet er en viktig rettssikkerhetsgaranti for skattyter. NPK vil derfor presisere at eiendomsskattenemndene er uavhengige organer som ikke kan instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organer. Dette er sikker rett, og er blant annet lagt til grunn av Justisdepartementets lovavdeling i JDLOV-1989-1984. At nemndene er uavhengige fremgår for så vidt også av at kommunen kan saksøke klagenemnda vedrørende gyldigheten av skattetaksten.

Det er fra flere hold blitt hevdet at dagens nemnder i ligningsforvaltningen ikke er tilstrekkelig uavhengige til at disse kan gjennomføre en fullgod overprøving av skattekontorets vedtak. Det har da særlig vært pekt på at skattekontoret, som har fattet det påklagede vedtaket, også er den instans som lager innstilling til klagenemnda når vedtaket er påklaget. Departementet foreslår derfor at det oppnevnes et landsdekkende

saksforberedende sekretariat for Skatteklagenemnda. På side 18 i høringsnotatet 28. april 2014 uttaler departementet:

*«Det er ønskelig at klagesakene forberedes på en slik måte at saken får en ny og selvstendig gjennomgang av andre personer enn de som fattet det opprinnelige vedtaket. Samtidig bør det ikke etableres ordninger som gir unødig lang saksbehandlingstid.»*

Også på eiendomsskattens område skriver takstnemnda innstilling til klagenemnda når vedtaket er påklaget og nemnda ved fornyet vurdering ikke finner å ta klagen til følge. Etter NPKs syn er skattyter likevel sikret en ny uavhengig vurdering i klageomgangen ettersom klagenemnda er et uavhengig organ som står fritt til å prøve alle sider av taksten. NPK viser videre til departementets uttalelse på side 38 i Prop. 112 L (2011-2012) om Sakshandsamingsreglar i eiendomsskattesaker mv.:

*«Argumentet om at kommunale klageorgan ikkje er nøytrale gjeld generelt, og er ikkje særskildt for eiendomsskattesaker. Det finst likevel mange kommunale klageordningar, og departementet legg til grunn at kommunane vil syte for at ei kommunal klageordning fungerer godt. Rettstryggleiken for skattytar er òg sikra på den måten at vedkomande kan få overprøvd klagevedtaket av domstolen.»*

## **5 GJELDENE NEMNDSSYSTEM FOR EIENDOMSSKATT IVARETAR HENSYNET TIL SKATTYTERS RETTSSIKKERHET**

NPK anser den gjeldende kommunale nemndsordningen på eiendomsskatterettens område som tilfredsstillende. Rettssikkerheten for skattyter er ivaretatt ved at de er sikret en reell overprøving av et uavhengig organ med erfaring og kompetanse innen de problemstillinger eiendomsskatten reiser.

### **Med vennlig hilsen**

Astrid Aarhus Byrknes  
Ordfører i Lindås  
(Styreleder NPK)

Ingunn Golmen  
Ordfører i Aure

Per Lerøy  
Ordfører i Austerheim

Bernhard Riksfjord  
Ordfører i Aukra

Harald Stakkestad  
Ordfører i Tysvær

Otto Harkestad  
Ordfører i Øygarden