

**KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON - KS ADVOKATENE - Advokater MNA**

Tor Allstrin - områdedir.
Marianne Bachke
Gry Brandshaug Dale
Stig Eidissen
Øyvind Gjelstad
Solfrid Vaage Haukaas
Anne-Lise Hellebostad

Beatrice Dankertsen Hennyng
Hakon Huus-Hansen
Martin Jonassen
Erna Larsen
Frode Lauareid (H)
Andreas Dag Nilsen
Anette Olsen

Øyvind Renslo
Jostein Selle
Johan Nyrrerød Spiten - avd.dir
Cecilie R. Sæther
Siri Tofte
Kristine Vigander
Geir S. Winters

Erland Aamodt (advfm)
Kjersti Benum (adv.sek.)
Stig Dahlsveen (spes.kons.)
Linda Hansen (adv.ass.)
Stina Berg Nielsen (adv.sek.)
H = møterett for Høyesterett

Sivilombudet**Att.:**

**Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo**

Vår referanse: 22/02623-3
Ansvarlig advokat: Hakon Huus-Hansen
Deres referanse:

Dato: 15.11.2022

Vedtak om alminnelig omtaksering i Gausdal kommune - svar på Sivilombudets spørsmål i brev 30.09.2022

Det vises til Sivilombudets brev 30. september 2022 og brev 26. oktober hvor det ble gitt utsatt svarfrist til 15. november.

Jeg skal i det følgende forsøke å besvare ombudets spørsmål.

1. Forholdene som begrunnet kommunestyrets vedtak om alminnelig omtaksering i 2020

Gausdal kommune gjennomførte alminnelig taksering i 2007, med virkning fra skatteåret 2008. Etter at takstperioden på 10 år var utløpt ble det gjennomført ny alminnelig taksering i 2017, med virkning fra skatteåret 2018.

Eiendomsskattetaksering er normalt sjablongbasert. Det har den også vært i Gausdal. Ved sjablongtaksering legges det inn en forsiktighetsmargin når sjablongene fastsettes, slik at taksten på en normaleiendom innenfor hver kategori (bolig, fritidsbolig, forretningsbygg osv) blir liggende noe under omsetningsverdi. Uten en slik margin ville et stort antall eiendommer få takst over omsetningsverdi.

Fagtaksatorene som jobber med eiendomsskatt, og KS Eiendomsskatteforum, anbefaler en forsiktighetsmargin på 10-15 %. Sakkyndig nemnd i Gausdal siktet seg inn mot at takstene i gjennomsnitt skulle ligge på ca 80 % av omsetningsverdi. I etterkant så imidlertid kommunen at takstene som ble fastsatt med virkning fra skatteåret 2018 ble liggende betydelig lavere, på omkring 60 % av omsetningsverdien.

Med virkning fra skatteåret 2020 ble det ved endringer i eiendomsskatteloven innført en obligatorisk reduksjonsfaktor på 30 % i skattegrunnlagene på boliger og fritidsboliger, jf eiendomsskatteloven §§ 8 A-2 (1) og 8 C-1 (3). Samtidig ble maksimal skattesats på boliger og fritidsboliger satt ned – fra 7 til maksimalt 5 promille i 2020 og videre ned til maksimalt 4 promille fra 2021.

Kommunen hadde regnet inn en eiendomsskatteinntekt i sine budsjetter og økonomiplaner basert på tidligere gjeldende regler. De nye reglene ville gi betydelig reduksjon i skatteinntektene. Den obligatoriske reduksjonsfaktoren på 30 % ville føre til at gjennomsnittlig skattegrunnlag på bolig- og fritidseiendommer

ville komme helt ned til ca 42 % av omsetningsverdi. I tillegg kom effekten av at skattesatsene måtte settes ned. Kommunen så seg da om etter hvilke grep som kunne tas for å redusere inntektsnedgangen.

Det mest nærliggende ville være å gå over til formuesgrunnlagsbasert taksering av boligeiendommene i kommunen, etter reglene i eiendomsskatteloven § 8 C-1. Formuesgrunnlagene ligger gjennomgående høyere enn kommunale takster. Det var definitivt tilfellet i Gausdal. Formuesgrunnlagene oppjusteres også hvert år i takst med prisutviklingen, mens de kommunale takstene står nominelt stille i takstperioden på 10 år.

Et slikt grep alene ville føre til betydelige takstforskjeller mellom helårsboligene og annen eiendom i kommunen. Helårsboligene med takster fra Skatteetaten ville få betydelig høyere skattebelastning enn annen eiendom, herunder fritidseiendommene i kommunen. Det ville også oppstå store takstforskjeller mellom boliger med formuesgrunnlag og boliger med kommunal takst. Mellom 10 og 20 % av boligmassen får ikke formuesgrunnlag, og må takseres kommunalt. Dette gjelder blant annet bolighus på gårdsbruk. Det er skattetekniske årsaker til dette.

Disse forholdene var lovgiver klar over da ordningen ble innført – at overgang til formuesgrunnlagsbasert taksering kunne resultere i store takstforskjeller – og i forarbeidene ble det gitt uttrykk for at slike problemer kunne løses ved å gjennomføre ny alminnelig omtaksering. Det vises til Prop 1 LS (2012-2013) s 129:

Dersom det oppstår store forskjeller mellom formuesgrunnlaget for boliger og annen eiendom i takstperioden som følge av generell prisstigning eller prisnedgang, kan kommunen gjennomføre ny alminnelig taksering som følge av «særegne forhold», jf. byskatteloven § 4 første ledd annet punktum og omtalen over. Fra 2013 reguleres dette i eidegdomsskattelova § 8 A-3 annet ledd. Tilsvarende kan kommuner som allerede har eiendomsskatt, gjennomføre ny alminnelig taksering med virkning for det skatteåret boliger første gang blir taksert etter departementets forslag. Med dette kan kommuner som i dag har eiendomsskatt, takserer både boligeiendom og annen eiendom i samme skatteår, selv om 10-årsperioden ikke er utløpt.

Det var den betydelige takstforskjellen som ville oppstå mellom boliger og annen eiendom som utgjorde grunnlaget for kommunestyrets vedtak om ny alminnelig taksering i kommunen med virkning fra skatteåret 2021. Kommunen så allerede i 2019 at forskjellen mellom formuesgrunnlagene og de kommunale takstene var meget stor, og ettersom formuesgrunnlagene prisjusteres årlig mens de kommunale takstene står stille, ville forskjellene med stor sannsynlighet øke ytterligere frem til 2021.

Vurderingen av om det foreligger «særlige tilhøve» som gir grunnlag for ny hovedtaksering i takstperioden, tilligger kommunestyret. Kommunestyret har ansvaret for at kommunens lovpålagte oppgaver ivaretas, og for kommunens økonomi. På den bakgrunn kan det argumenteres for at en plutselig og vesentlig innskrenkning i skattegrunnlagene i seg selv er et særlig tilhøve som må gi kommunene anledning til å oppdatere eiendomsskattetakstene. Men dette spørsmålet er det ikke nødvendig å vurdere i denne saken. For lovforarbeidene gjør det klart at store takstforskjeller gir grunnlag for omtaksering, også der forskjellene foreligger det første året formuesgrunnlagene tas i bruk. Dette er helt naturlig ut fra likebehandlingshensyn.

Det forstås å bli gjort gjeldende i den underliggende klagesaken at kommuner som har et spesielt lavt takstnivå, ikke kan foreta alminnelig omtaksering når man går over til formuesgrunnlag. Det hevdes at så

lenge, eller i den grad, det ikke er prisstigningen siden siste alminnelige taksering som er årsak til at takstforskjellene oppstår, men at takstene opprinnelig ble satt svært lavt, så er kommunen bundet av dette valget, og skattyterne har fått en rett som ikke kan tas fra dem ved omtaksering.

Dette kan etter vår vurdering ikke være riktig. For det første har ikke kommunestyret innvirkning på takseringen og takstnivået. Takseringen forestås av takstnemnder som er uavhengige i sitt faglige arbeid. Verken formannskap eller kommunestyre har instruksjonsmyndighet overfor nemndene. Dette er gjort bevisst for å unngå at takseringen, som er en fagoppgave, kan bli styrt av politiske hensyn.

Dersom takstnivået i en kommune blir satt lavere enn lovens verdsettelsesnorm, noe kommunestyret altså ikke har innvirkning på, kan ikke det ha som konsekvens at kommunestyret avskjæres adgangen til å beslutte ny alminnelig taksering når formuesgrunnlagene tas i bruk. Det sentrale må være det rent objektive – om overgang til formuesgrunnlag vil føre til store takstforskjeller – ikke årsaken til det. Hvis man lar kvaliteten på nemndenes arbeid være avgjørende, tillater man at nemndene innskrenker kommunestyrets handlingsrom i takstperioden. Det kan ikke ha vært lovgivers mening. Det er et poeng i denne sammenhengen at det ikke er satt noen vilkår i loven for å gå over til formuesgrunnlag. Det betyr at en kommune fritt kan ta i bruk formuesgrunnlagene selv om det fører til store takstforskjeller. En slik vilkårsfri overgangsregel rimer ikke med at kommunen skal måtte leve med store takstforskjeller i mange år, alt etter hva som er årsak til forskjellene.

Også hensynet til likebehandling av skattyterne taler for at vurderingen knyttes til det objektive – hvilke takstforskjeller som vil oppstå. Hensynet til skattyterne som har fått fastsatt betydelig lavere takster enn loven gir anvisning på, kan ikke veie særlig tungt. Skattebelastningen behøver heller ikke å øke selv om det blir fastsatt nye takster som er i tråd med lovens verdsettelsesnorm. Normalt tar kommunestyret hensyn til nye og høyere takster ved å sette ned skattesatsene.

Det kan også argumenteres for at et svært lavt takstnivå i seg selv må kunne gi grunnlag for omtaksering. Forholdet vil da være at nemnda ikke har gjort jobben sin i tråd med loven. Kommunestyret må i et slikt tilfelle kunne vedta ny alminnelig omtaksering og oppnevne ny nemnd.

Ytterligere vil vi påpeke at avsnittet fra proposisjonen ikke kan tolkes motsetningsvis.

Verdsettelsesnormen er den samme i skatteloven og eiendomsskatteloven og proposisjonen behandler normalt tilfellet – at begge verdsettelser er gjort i tråd med loven. Da er det i prinsippet bare prisutviklingen som kan lede til takstforskjeller. Man kan ikke slutte fra omtalen i proposisjonen at forskjeller som skyldes at en verdsettelse ikke har truffet normen, ikke kan begrunne særskilt omtaksering. Den situasjonen er ikke behandlet i lovforarbeidene.

2. Dokumentasjon prisutvikling

Nedenfor er inntatt en tabell som viser kvadratmeterprisene på helårsboliger og fritidsboliger i Gausdal. Tallene i tabellen er basert på prisundersøkelser kommunen har gjennomført i 2018 og 2020. Tallene for 2018 er basert på 229 omsetninger av helårsboliger og 222 omsetninger av fritidsboliger mellom 2015 og 2018. Tallene for 2021 er basert på 264 omsetninger av helårsboliger og 150 omsetninger av fritidsboliger mellom 2017 og 2020.

Type eiendom Inndeling RR	Sjablongpris m ² RR 2018	Omsetningspris m ² 2018	Sjablongpris m ² RR 2021	Omsetningspris m ² 2021	Formuesgrunnlag m ² 2021
Enebolig mv	13 000	21 700	23 000	23 000	23 000
Rekkehus mv	15 000	25 000	27 000	27 000	27 000
Fritidsbolig mv	21 000	35 000	36 000	36 000	

Det har ikke vært tid til å etterprøve beregningene av omsetningspriser.

Analyseverktøyene hos Eiendomsverdi AS indikerer en prisstigning på boliger og fritidsboliger i Gausdal fra januar 2018 til januar 2021 på henholdsvis 23 og 26 %. En takstforskjell på omkring 25 % utgjør etter vår vurdering alene grunnlag for omtaksering ved overgang til formuesgrunnlag.

3. Forholdet mellom forsiktighetsmargin og lokal reduksjonsfaktor

Det som ved kommunal eiendomsskattetaksering kalles forsiktighetsmargin er forklart ovenfor. Denne marginen inngår i takseringsprosessen, som en del av de skjønnsmessige vurderingene nemndene gjør ved en hovedtaksering. Marginen tallfestes vanligvis ikke i noe dokument og kommer normalt heller ikke til uttrykk på annen måte enn ved at nemnda skriver at den har lagt inn en forsiktighetsmargin eller utvist forsiktighet eller lignende.

Ordningen med lokal reduksjonsfaktor er ulovfestet og er utviklet gjennom kommunenes praksis. Ordningen er beskrevet i en del uttalelser av Finansdepartementet. Den går ut på at kommunestyret kan vedta at det ikke skal skrives ut skatt på grunnlag av hele den takstverdien nemnda har fastsatt på eiendommene, men kun på en prosentandel. Finansdepartementet har uttalt at en lokal reduksjonsfaktor må omfatte all skattepliktig eiendom, med samme prosentsats, og at faktoren ikke kan endres til skade for skattyterne i takstperioden.

Gausdal har aldri hatt lokal reduksjonsfaktor. Det foreligger følgelig heller ikke noe kommunestyrevedtak om dette.

Vi forstår en del av ombudets spørsmål slik at de gjelder forholdet mellom lokal og nasjonal (obligatorisk) reduksjonsfaktor. Ettersom Gausdal kommune ikke har hatt lokal faktor antar vi at disse spørsmålene ikke er av interesse. Det er omtvistet i dag om lokal reduksjonsfaktor konsumeres av den obligatoriske (så langt den rekker). Vårt syn er at den konsumeres. Dette spørsmålet står nå for domstolene.

4. Effekten av den obligatoriske reduksjonsfaktoren

Vi har vist under pkt 2 at de takstene som ble satt på boligeiendommene og fritidsboligene i takseringsretningslinjene fra 2018, lå på ca 60 % av omsetningsverdi (58,4 % for boliger, 59,9 % for fritidsboliger).

Vi har også redegjort for at det ikke har vært benyttet lokal reduksjonsfaktor i Gausdal.

Når takstene i 2018 lå på 60 % av omsetningsverdi, ville effekten av en reduksjonsfaktor på 30 % gi et skattegrunnlag på ca 42 % av omsetningsverdi (60 x 70 %).

5. Konsekvensene dersom kommunen ikke hadde omtaksert

Dersom kommunen ikke hadde omtaksert ville det i dag ha vært meget store takstforskjeller mellom boligene med formuesgrunnlag på den ene siden, med takster opp mot 100 % av omsetningsverdi, og boliger og fritidsboliger med kommunal takst på den andre. Hvis det legges til grunn at boliger og fritidsboliger har hatt en prisvekst på 20 % fra 2018 til 2021, ville de kommunale takstene i 2021 ha ligget på 40 % av omsetningsverdi før bruk av reduksjonsfaktor og 28 % etter.


6. Spørsmål vedrørende «reduuerte takster» i 2017 og hvorfor det ikke ble innført «eksplisitt reduksjonsfaktor»

Dette er ombudets spørsmål 5 og 6.

Spørsmål 5 er noe vanskelig å forstå. Vi har forklart hvordan takstene ble fastsatt. Dersom spørsmålet refererer til at næringsjablonegene ikke er oppregulert i 2021 ber vi om at det presiseres.

Spørsmål 6 er forsøkt besvart over. Det er etter vårt syn misforstått å stille spørsmål om hvorfor det ikke ble vedtatt å innføre en eksplisitt reduksjonsfaktor i 2018.

Med vennlig hilsen



Hakon Huus-Hansen
advokat

Telefon: 41 56 57 90

E-post: Hakon.Huus-Hansen@ks.no

Kopi: