



Oslo kommune
Kommuneadvokaten

Generalsekretær Peter Batta

Deres ref.:

Vår ref.:

Dato:

16/849 - 5 / TR

10.11.2016

(Bes oppgitt ved henvendelse)

**VARSEL OM GRUPPESØKSMÅL VEDRØRENDE GYLDIGHETEN AV
EIENDOMSSKATTEVEDTAK.**

Jeg viser til brev av 27. oktober 2016 der det varsles om at Huseiernes Landsforbund vurderer å ta ut gruppesøksmål mot Oslo kommune for å prøve gyldigheten av vedtak om eiendomsskatt.

Hovedanførselen fra Huseiernes Landsforbund er at bunnfradraget er satt for høyt, altså at *for få* av kommunens boligeiere betaler eiendomsskatt, og at de som betaler eiendomsskatt betaler *for lite*. Søksmålet bereder således grunnen for en høyere eiendomsskatt på sikt. Før eiendomsskatten ble innført i 2016 har Oslo kommune grundig utredet lovligheten av bunnfradraget. Konklusjonen er at dette er lovlig. Kommunen har betydelig skjønnsfrihet når det gjelder utformingen av regler om eiendomsskatt, herunder bunnfradraget, og kommunens skjønn er i dette tilfellet utøvet på en måte som begunstiger skattyterne. Et høyt bunnfradrag kommer alle boligeierne i kommunen til gode enten ved at eiendomsskatten blir lavere for den enkelte eller ikke slår inn i det hele tatt. Etter kommunens syn vil domstolene uansett være tilbakeholdne med å overprøve kommunens vedtak både fordi dette gjelder økonomiske forpliktelser, sml. Rt-1976-1, og fordi bunnfradraget virker begunstigende for den enkelte.

Nedenfor kommenterer jeg de enkelte anførselene i søksmålsvarket nærmere.

Det anføres for det første at kommunen ikke har anledning til å sette som vilkår for søksmål at skattyteren først har klaget over vedtaket. Det er imidlertid ikke gitt noen nærmere begrunnelse for dette. Etter kommunens syn er det adgang til å oppstille et slikt vilkår, og søksmål fra skattytere som ikke først har sendt inn klage skal derfor avvises av domstolene, jf. blant annet avgjørelsen i Rt-2008-478.

Jeg viser til at det følger av eiendomsskatteloven § 29 (1) at forvaltningsloven gjelder for behandlingsmåten i eiendomsskattesaker med mindre noe annet følger av særskilt regulering i eiendomsskatteloven. Når det gjelder vilkår om å klage før det tas ut søksmål følger det av

forvaltningsloven § 27 b at «[d]et forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, kan bestemme at søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak eller krav om erstatning som følge av vedtaket ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen». Bestemmelsen viderefører tvistemålsloven § 437 (1). Eiendomsskatteloven har ikke gjort særskilt unntak fra forvaltningsloven § 27 b, og eiendomsskatteloven og forvaltningsloven lest i sammenheng tilsier derfor at det er hjemmel for å oppstille som vilkår for søksmål at klageadgangen er uttømt. Dette har også flere gode grunner for seg som det er nærmere redegjort for i forarbeidene til forvaltningsloven § 27 b.

Søksmålsfrister er derimot noe annet enn krav om at klageadgangen skal være uttømt, og står også i en annen stilling rettslig, jf. Ot. prp. nr. 51 (2004-05) side 345. Tvistemålsloven § 437 (2) er ikke videreført i forvaltningsloven, og det kreves derfor særskilt hjemmel for å oppstille søksmålsfrister. I eiendomsskatteloven § 23 er blant annet ligningsloven § 11-1 nr. 4, som oppstiller en søksmålsfrist på seks måneder, gitt tilsvarende anvendelse for søksmål etter eiendomsskatteloven.

Slik kommunen ser det er det ikke noe til hinder for at det både oppstilles regler om at klageadgangen må uttømmes og søksmålsfrist. Tilsvarende system følger også av den nye skattebetalingsloven §§ 14-4 og 14-5 som trer i kraft 1. januar 2017. Det er altså ingen prinsipielle innvendinger mot en slik løsning, og så vidt jeg er kjent med praktiseres tilsvarende regler også i andre kommuner som har innført eiendomsskatt.

I søksmålsvarselet anføres det videre at kommunens vedtak om eiendomsskatt er i strid med eiendomsskatteloven § 3 fordi den ikke gjelder for «*faste eiendomar i heile kommunen*». Det er vist til at det vedtatte bunnfradraget på fire millioner kroner er så høyt at det i realiteten dreier seg om et ulovlig skattefritak for mange av Oslos boliger.

Det følger av forskrift av 16. desember 2015 om eiendomsskatt for Oslo kommune § 1 at eiendomsskatt er skrevet ut for alle faste eiendommer i kommunen, bortsett fra verker og bruk og annen næringseiendom. Dette er i tråd med utskrivingsalternativet i eiendomsskatteloven § 3 bokstav g.

Det følger videre av eiendomsskatteloven § 11 (2) at «[k]ommunestyret kan fastsette botnfrådrag i eiendomsskatten for alle sjølvstendige bustaddelar i faste eiendomar som ikkje vert nytta i næringsverksemd», og i Oslo kommunes forskrift om eiendomsskatt § 4 er dette fastsatt til fire millioner kroner.

Etter sin ordlyd setter ikke eiendomsskatteloven § 10 noen øvre eller nedre grense for bunnfradragets størrelse. Flere av de andre bestemmelsene i loven er til dels svært detaljert utformet, og den vide formuleringen av eiendomsskatteloven § 11 (2) tilsier i seg selv at det åpnes for vesentlig skjønnsfrihet for kommunene. Ordlyden er altså i seg selv et tungtveiende argument for at bunnfradraget på 4 millioner kroner er lovlig.

I forarbeidene til bestemmelsen heter det uttrykkelig at det ikke skal være noen «*nedre eller øvre beløpsgrense for bunnfradragets størrelse*» (Ot.prp.nr. 12 (1992-1993) punkt 1.3.2). Lovgiver har altså åpnet for at kommunene kan fastsette høye bunnfradrag. Det følger videre av forarbeidene at et formål med adgangen til å fastsette bunnfradrag, var å etablere et fleksibelt system i den

enkelte kommunen som blant annet ga kommunen mulighet til «å foreta mer individuelle tilpasninger av eiendomsskatten på bolig- og fritidseiendommer til forholdene i de enkelte kommunene», samt at kommunens «ønsker om særskilte fordelingsprofiler bedre kan ivaretas» (Ot.prp nr. 12 (1992-1993) punkt 1.1). Dette viser at lovgiver har ment å gi kommunen en meget høy grad av skjønnsfrihet med hensyn til bunnfradragets størrelse, og at det er saklig å fastsette et bunnfradrag som innebærer at kun en mindre andel av eiendommene faktisk må betale eiendomsskatt.

At det ikke gjelder noen ulovfestet grense for hvor høyt bunnfradraget kan settes underbygges også av senere forarbeider, blant annet Prop.112 L (2011-2012) punkt 3.2.3 og punkt 3.5.9.2 der det understrekes at kommunen har betydelig skjønnsfrihet når det gjelder vedtak om eiendomsskatt, herunder til å avgjøre blant annet området for eiendomsskatt og til å fastsette et bunnfradrag. I punkt 3.5.9.2 heter det blant annet at: «*[e]iendomsskatten er ikke obligatorisk. Det er opp til kommunestyret om kommunen skal ha eiendomsskatt, og valfridomen er stor når det gjeld utforminga av eiendomsskatten. Valfridomen gjeld mellom anna området for eiendomsskatt, skattøyre, botnfrådrag, reduksjonsfaktor i takstane, valfrie fritak mv. Kommunane vil såleis ha ulik praksis uansett, og behovet for lik handsaming mellom kommunane gjeld ikkje for eiendomsskatt på same måte som på andre rettsområde.*»

I den offentlige debatten har det vært vist til en uttalelse i eldre forarbeider og et brev fra finansdepartementet fra 2006 der det pekes på at bunnfradraget ikke kan settes så høyt at dette gjør eiendomsskatten illusorisk for enkelte eiendoms-kategorier. Det er imidlertid grunn til å merke seg at disse uttalelsene er fra før vi fikk utskrivingsalternativet i eiendomsskatteloven § 3 bokstav d. Tidligere var det et krav at boligeiendom alltid måtte beskattes sammen med verker og bruk og nærings-eiendom, og da kunne det være en omgåelse av loven dersom man satte bunnfradraget så høyt at det i realiteten kun var nærings-eiendom og verker og bruk som fikk eiendomsskatt. Dette er imidlertid en annen situasjon enn i vårt tilfelle.

Kommunen gis altså betydelig frihet til å fastsette bunnfradraget ut fra en konkret begrunnelse i den enkelte kommunen. Det er for øvrig ikke riktig at eiendomsskatten «bare rammer en minoritet av kommunens innbyggere» eller at «det store flertall er unntatt». Alle boligeiendommer i Oslo kommune er ilagt eiendomsskatt for 2016, men på grunn av bunnfradraget er det ikke alle eiendommer som må faktisk må betale skatten. For øvrig gjør jeg oppmerksom på at 32 % av eiendommene som er omfattet av forskriften av 16. desember 2015 har betalt eiendomsskatt i 2016.

Til slutt i søksmålsvarselet anføres det at kommunen ikke har anledning til å fordele bunnfradraget forholdsmessig mellom to (eller flere) boenheter basert på areal. Samtidig som Huseiernes Landsforbund argumenterer for at kommunen har satt bunnfradraget for høyt slik at det rammer for få boligeiere, hevdes det altså her (subsidiært) at flere boliger skulle hatt mer bunnfradrag.

Kommunen er uenig i at det ikke er anledning til å begrense bunnfradraget oppad til den enkelte boenhetens verdi. Etter ordlyden i eiendomsskatteloven § 11 (2) skal bunnfradraget tilordnes den enkelte *selvstendige boenheten*, ikke boligen eller eiendommen som sådan.

Bunnfradraget er på opp til fire millioner kroner pr selvstendig boenhet, og dette vil alltid være begrenset oppad til den enkelte boenhetens verdi. I og med at bunnfradraget er knyttet til den

enkelte boenheter kan det ikke være riktig, slik det argumenteres for i søksmålsvarselet, at en bolig med to boenheter, hvorav den ene er en selvstendig boenhet med lavere verdi enn bunnfradraget, likevel skal ha krav på to bunnfradrag á fire millioner kroner. Loven åpner ikke for at bunnfradrag kan overføres mellom flere boenheter som har samme eier. Dette er i overensstemmelse med forutsetningen om at eiendomsskatten er en objektskatt. Da formuesverdiene innhentet av skatteetaten baserer seg på en sjablongmodell, er kommunens syn at den riktigste og mest praktikable løsningen er at formuesverdien til boligen fordeles forholdsmessig ut fra boenhetenes areal.

Med hilsen
KOMMUNEADVOKATEN

Trine Riiber
advokat

ekspedert elektronisk