



Beretning til Statsrevisorerne om ulovlig opkrævning af ejendoms- skatter

Oktober
2011

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode	8
III.	Ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet	9
	A. Ansvar og kompetence i forhold til lovgivningen	10
	B. Overvågning	11
	C. Samarbejdet mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet	11
IV.	Forberedelse af lovforslag om grundskatteloftet	13
	A. Inddragelse af relevante parter	15
	B. Formulering af bestemmelsen om fradrag for grundforbedringer	16
	C. Samspillet med vurderingsloven	17
V.	Beslutningen om at ændre praksis	19
	A. Procedurer ved systemændringer	20
	B. Beslutningsgrundlaget	21
	C. Inddragelse af relevante parter	21
VI.	Håndtering af advarsler og signaler	23
	A. Early warning	24
	B. Andre advarsler	26
VII.	Afdækning og løsning af de konstaterede problemer	27
	A. Inddragelse af relevante parter	29
	B. Løsningen på det konstaterede problem	30
	C. Andre bestemmelser i ejendomsskatteoven	31
	Bilag 1. Eksempler på omberegning af grundskatteloftet	33
	Bilag 2. Ordliste	34

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet).

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre på Indenrigsministeriets område:

Karen Jespersen: indenrigsminister februar 2000 – november 2001

Lars Løkke Rasmussen: indenrigs- og sundhedsminister november 2001 – november 2007

Karen Jespersen: velfærdsminister november 2007 – april 2009

Karen Elleman: indenrigs- og socialminister april 2009 – februar 2010

Bertel Haarder: indenrigs- og sundhedsminister februar 2010 – oktober 2011

Margrethe Vestager: økonomi- og indenrigsminister oktober 2011 –

I undersøgelsesperioden har der været følgende skatteministre:

Frode Sørensen: december 2000 – november 2001

Sven Erik Hovmand: november 2001 – august 2004

Kristian Jensen: august 2004 – februar 2010

Troels Lund Poulsen: februar 2010 – marts 2011

Peter Christensen: marts 2011 – oktober 2011

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 –

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter. Som følge af en ulovlig praksis er et stort antal grundejere blevet opkrævet for meget i ejendomsskat siden 2005. Et foreløbigt skøn fra maj 2011 viser, at de berørte grundejere har betalt ca. 1,2 mia. kr. for meget i ejendomsskat.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har bl.a. i orientering til Folketinget selv omtalt denne sag som ulovlig opkrævning af ejendomsskatter, hvorfor Rigsrevisionen også anvender udtrykket ulovlig i sagsfremstillingen.

2. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 26. januar 2011 om et notat, der beskrev, hvordan en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter kunne tilrettelægges. I notat af 15. februar 2011 om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter skitserede Rigsrevisionen indholdet af undersøgelsen, som Statsrevisorerne tilsluttede sig den 23. februar 2011.

3. På baggrund af betydelige stigninger i grundværdierne ved den almindelige ejendomsvurdering i januar 2002 ønskede regeringen at begrænse stigningen i grundejeres ejendomsskat. Det skulle ske ved at lægge et loft over, hvor meget ejendomsskatten kunne stige fra år til år. Det såkaldte grundskatteloft blev indført ved en ændring af lov om kommunal ejendomsskat (herefter ejendomsskatteloven). Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der er ansvarlig for ejendomsskatteloven, formulerede med hjælp fra Skatteministeriet de nødvendige lovændringer, og grundskatteloftet blev indført ved lov nr. 1047 af 17. december 2002 og trådte i kraft i januar 2003. Det viste sig efterfølgende, at ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, medførte, at grundskatteloftet i visse tilfælde blev lavere end tilsigtet, og at nogle grundejere dermed stort set slap for at betale ejendomsskat. Det skete bl.a. i nogle tilfælde, hvor grundejere fik forhøjet deres fradrag for grundforbedringer.

I december 2004 blev SKAT gjort opmærksom på et muligt problem, idet nogle grundejeres ejendomsskat var sat betydeligt ned, efter at SKAT som vurderingsmyndighed havde forhøjet grundejernes fradrag for grundforbedringer. SKAT ændrede derefter det it-system, som beregner grundskatteloftet, så loftet ikke længere blev omberegnet ved et forhøjet fradrag for forbedringer. Ændringen medførte, at beregningerne af grundskatteloftet i disse tilfælde herefter kom i strid med ejendomsskatteloven.

I perioden 2007-2009 modtog SKAT flere interne og eksterne advarsler om, at der kunne være alvorlige problemer i den praksis, man havde anlagt ved it-ændringen, men SKAT erkendte først, at der var risiko for, at den nye administrative praksis var i strid med ejendomsskatteloven, da et vurderingsankenævni i 2009 underkendte SKAT i en sag om omberegning af grundskatteloftet. Først med Kammeradvokatens redegørelse fra marts 2010 erkendte SKAT, at der de facto var tale om en lovstridig praksis. Denne praksis blev lovliggjort med en ny lov, der blev vedtaget i december 2010.

Frdrag for grundforbedringer gives typisk for udgifter til hovedledninger til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæg-gelse af vej. Frdrag for forbedringer opstår bl.a., når en grund byg-gemodnes, og grunden derved bliver mere værd. Frdraget mod-svarer værdiforøgel-sen – dog højst den faktisk afholdte udgift – og gælder i 30 år fra byggemodningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet indledte med deltagelse af repræsentanter fra Skatteministeriet, Finansministeriet og KL et arbejde, som skulle afklare, hvordan den for meget opkrævede ejendomsskat kunne betales tilbage til de berørte grundejere. I forbindelse med af-dækningen af de konstaterede problemer vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, er der rejst spørgsmål ved administrationen af andre dele af loven. Disse problemer er arbejdsgruppen ligeledes i færd med endeligt at afklare.

4. Det overordnede formål med beretningen er at undersøge årsagerne til, at der er forvaltet i strid med ejendomsskattelovens bestemmelser, og at vurdere ministeriernes håndtering af sagen. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Var der en klar ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet?
- Var lovforberedelsen af grundskatteløftet tilfredsstillende?
- Traf SKAT beslutningen om at ændre praksis vedrørende omberegning af grundskatteløftet på et tilfredsstillende grundlag?
- Håndterede SKAT de modtagne advarsler tilfredsstillende?
- Er ministeriernes initiativer til afvikling af den ulovlige forvaltning tilfredsstillende?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

SKAT besluttede i 2005 at ændre praksis vedrørende beregning af ejendomsskatten. Dermed blev der forvaltet i strid med ejendomsskatteloven, hvilket har medført, at kommunerne skal betale foreløbigt anslået 1,2 mia. kr. tilbage til de berørte grundejere.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der var flere medvirkende årsager til den lovstridige forvaltning. Indenrigs- og Sundhedsministeriets, Skatteministeriets og særligt SKATs forvaltning af området har været præget af passivitet og en række fejl og mangler. En uhensigtsmæssig forvaltning i SKAT har været en medvirkende årsag til, at der efter 2007 gik flere år, inden der blev taget hånd om problemerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdede i 2002 i tæt samarbejde med Skatteministeriet et lovforslag om grundskatteloftet, som havde til hensigt at begrænse stigningen i ejendomsskatten for den enkelte grundejer. Lovens ordlyd blev på visse punkter ikke formuleret i overensstemmelse med hensigten, og den konkrete udformning medførte fejlagtigt, at ejendomsskatten i visse tilfælde blev sat væsentligt ned for grundejerne.

En kommune gjorde i 2004 SKAT opmærksom på, at nogle grundejere stort set slap for at betale ejendomsskat, i tilfælde hvor de havde fået et forhøjet fradrag for grundforbedringer. SKAT opfattede problemet som en it-fejl og besluttede derfor i 2005 at ændre it-systemet og dermed praksis vedrørende omberegning af grundskatteloftet. Den ændrede praksis var i strid med ejendomsskatteloven. En uhensigtsmæssig forvaltning i SKAT bevirkede, at beslutningen om at ændre praksis blev truffet på et mangelfuldt grundlag uden en juridisk vurdering og uden at involvere Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som ejendomsskatteloven hører under, og kommunerne.

SKAT fik i perioden 2007-2009 gentagne advarsler og signaler – både fra egne medarbejdere og fra eksterne parter – om, at der var problemer med den praksis, som SKAT havde anlagt i 2005. Behandlingen af advarslerne tog unødigt lang tid, og de blev på grund af en uhensigtsmæssig forvaltning vurderet på et mangelfuldt grundlag.

I juni 2009 stod det klart for SKAT, at der var en væsentlig risiko forbundet med den administrative praksis. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT har ladet en ulovlig praksis fortsætte i for lang tid, inden SKAT tog initiativ til at afklare sagen. Først med Kammeradvokatens redegørelse i marts 2010 erkendte SKAT, at praksis var i strid med loven. SKAT burde også have inddraget Skatteministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i sagen på et langt tidligere tidspunkt.

Rigsrevisionen kan konstatere, at en lovændring i december 2010 har lovliggjort denne praksis.

Der er i forbindelse med sagen også konstateret problemer og rejst tvivl om administrationen af andre dele af ejendomsskatteloven. Rigsrevisionen finder, at ministerierne snarest muligt bør afklare disse problemstillinger, så det sikres, at ejendomsskatter bliver opkrævet korrekt, og at de berørte grundejere får tilbagebetalt den for meget opkrævede ejendomsskat.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Var der en klar ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet?

- Den overordnede ansvars- og kompetencefordeling mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet på vurderings- og ejendomsskatteområdet er klar, men nødvendiggør et løbende samarbejde mellem de 2 ministerier. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet burde have haft et samarbejde omkring overvågning, koordinering og informationsudveksling på området, fordi administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven er tæt integreret.

Var lovforberedelsen af grundskatteloftet tilfredsstillende?

- Rigsrevisionen finder, at ministeriernes forberedelse af lovgivningen ikke var helt tilfredsstillende, idet ministerierne ikke udviste den fornødne omhu i forbindelse med udformningen af ejendomsskatteovens § 1, stk. 5. Lovens hensigt blev ikke afspejlet i lovens tekst, og den konkrete formulering af bestemmelsen medførte, at ejendomsskatten i visse tilfælde blev lavere, end det var hensigten, og nogle grundejere slap stort set for at betale ejendomsskat.

Traf SKAT beslutningen om at ændre praksis vedrørende omberegning af grundskatteloftet på et tilfredsstillende grundlag?

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT ikke traf beslutningen om at ændre praksis på et tilfredsstillende grundlag, fordi den blev truffet uden en juridisk vurdering, herunder uden at sammenholde den ændrede praksis med loven og lovgrundlaget. Endvidere involverede SKAT ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet eller kommunerne – som har ansvaret for ejendomsskatteoven og for opkrævningen af ejendomsskatter – i beslutningen.

Håndterede SKAT de modtagne advarsler tilfredsstillende?

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs håndtering af advarslerne ikke var tilfredsstillende. Behandlingen af advarslerne tog unødigt lang tid, og de blev ikke behandlet på et oplyst grundlag. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT i oktober 2008 var vidende om, at der var en u hensigtsmæssighed i ejendomsskatteoven. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT på det tidspunkt burde have taget kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Er ministeriernes initiativer til afvikling af den ulovlige forvaltning tilfredsstillende?

- Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har taget initiativ til at afvikle den ulovlige praksis. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at SKATs afdækning af den ulovlige forvaltning tog for lang tid. Der er i forbindelse med sagen også konstateret problemer og rejst tvivl om administrationen af andre dele af ejendomsskatteoven. Rigsrevisionen finder, at ministerierne snarest muligt bør afklare disse problemstillinger, så det sikres, at ejendomsskatter bliver opkrævet korrekt, og at de berørte grundejere får tilbagebetalt den for meget opkrævede ejendomsskat.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Baggrunden for denne undersøgelse er, at flere grundejere er blevet opkrævet for meget i ejendomsskat siden 2005. Et foreløbigt skøn viser, at de berørte grundejere har betalt ca. 1,2 mia. kr. for meget i ejendomsskat. Disse penge skal betales tilbage til grundejerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har bl.a. i orientering til Folketinget selv omtalt denne sag som ulovlig opkrævning af ejendomsskatter, hvorfor Rigsrevisionen også anvender udtrykket ulovlig i sagsfremstillingen.

6. Den ulovlige opkrævning skyldes, at et stort antal grundejere ikke har fået beregnet deres grundskatteloft korrekt, når de har fået forhøjet deres fradrag for grundforbedringer.

7. Ejere af fast ejendom skal betale ejendomsskat, også kaldet grundskyld, der opkræves af og betales til kommunerne. Som led i skattestoppet blev det såkaldte grundskatteloft indført i 2003. Ordningen blev indført med henblik på at begrænse stigningen i ejendomsskatten for den enkelte grundejer i en tid med kraftigt stigende ejendomspriser. Typisk medfører grundskatteloftet, at grundejere ikke betaler ejendomsskat beregnet ud fra den aktuelle vurdering, men beregnet ud fra 2001-vurderingen tillagt årlige reguleringer på maks. 7 %.

8. Ved beregning af ejendomsskat har grundejeren ret til et fradrag i grundværdien for udgifter til byggemodning. Fradrag for grundforbedringer blev indført i 1922. Formålet med at indføre fradraget var, at grundejeren ikke skulle beskattes af værdien af forbedringer på grunden i forbindelse med en byggemodning, som typisk medfører, at grunden stiger i værdi. Byggemodningsudgifter er fx udgifter til hovedledninger til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæggelse af vej. Der gives fradrag for dokumenterede udgifter, i det omfang forbedringerne forøger grundværdien. Fradraget gælder i 30 år fra byggemodningen. Det er SKAT som vurderingsmyndighed, der med hjemmel i vurderingsloven ansætter fradraget.

9. En ændring af lov om vurdering af landets faste ejendomme (herefter vurderingsloven) i 2001 muliggjorde, at grundejere i modsætning til tidligere kunne få genoptaget ansættelsen af fradraget for grundforbedringer inden for 30-års perioden, hvis de kunne dokumentere eller sandsynliggøre udgifterne. Efter lovændringen anmodede grundejere i stort tal om at få ændret deres fradrag for grundforbedringer med henblik på at få sænket deres ejendomsskat. Der er derfor opstået en sagspukkel hos SKAT og vurderingsankenævnene, og sagsbehandlingstiden kan i dag vare op til flere år.

Grundskatteloftet er et loft over, hvor meget grundlaget for den kommunale ejendomsskat (grundskyld) kan stige fra år til år.

Loftet blev indført ved lov nr. 1047 af 17. december 2002 og trådte i kraft i januar 2003.

Loftet skal i visse situationer omberegnes, jf. ejendomsskatelovens § 1, stk. 4-6, fx når en grundejers fra-drag for grundforbedringer bortfalder eller forhøjes.

Grundskatteloftet fastsættes ud fra grundværdien i et basisår (typisk 2001) fratrukket grundejerens fradrag for grundforbedringer.

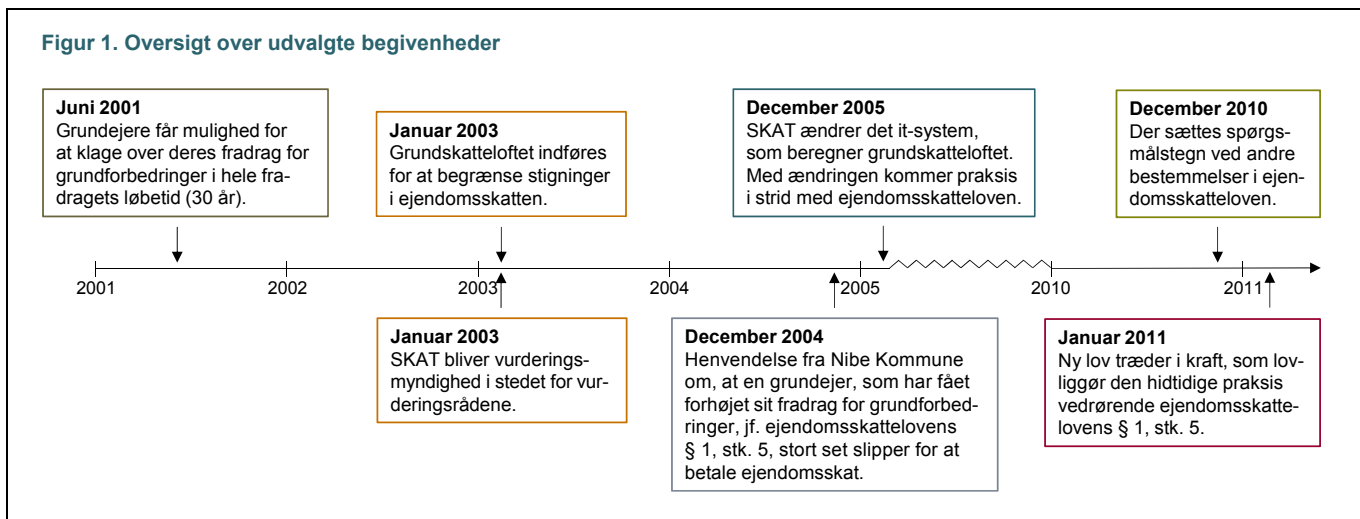
10. De nye regler om grundskatteloftet betød bl.a., at grundskatteloftet skulle omberegnes i de tilfælde, hvor grundejerens fradrag for grundforbedringer blev ændret, herunder forhøjet. Det medførte en reduktion af den grundværdi, der skulle betales skat af – og dermed en lavere ejendomsskat. Det har efterfølgende vist sig, at reglerne i ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, om omberegning af loftet i nogle situationer medførte, at skattegrundlaget blev så lavt, at nogle grundejere stort set slap for at betale ejendomsskat. Det forekom bl.a., når en grundejer klagede over et tidligere ansat fradrag for forbedringer, og SKAT efterfølgende forhøjede fradraget. I bilag 1 er vist et eksempel på omberegning af grundskatteloftet ved forhøjede fradrag for forbedringer.

I 2004 gjorde Nibe Kommune SKAT opmærksom på dette problem. SKAT "løste" ultimo 2005 problemet ved at ændre det it-system, der beregner grundskatteloftet og bruges til opkrævning af ejendomsskatter. Dermed ændrede SKAT praksis på området. Det skete imidlertid uden at ændre ejendomsskatteloven, og praksis har derfor været i strid med loven siden ændringen af it-systemet i 2005. Konsekvensen for grundejerne er belyst i bilag 1.

En ændring af ejendomsskatteloven i december 2010 ændrede omberegningsreglerne og lovgjorde den hidtidige ulovlige praksis vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5. Lovændringen satte således en stopper for, at nogle grundejere stort set slap for at betale ejendomsskat, når deres fradrag for grundforbedringer blev forhøjet.

11. I forbindelse med lovændringen i 2010 er der endvidere sat spørgsmålstejn ved administrationen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 4 og 6. En arbejdsgruppe, hvor bl.a. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet, SKAT og kommunerne er repræsenteret, er i færd med endeligt at afklare problemstillingen.

Figur 1 giver et overblik over udvalgte begivenheder i sagen.



Igangværende undersøgelser af vurderingsområdet

12. Som følge af sagen om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter har Skatteministeriets departementschef bedt Skatteministeriets Interne Revision om at gennemgå sagsbehandlingen på ejendomsvurderingsområdet for så vidt angår fradrag for grundforbedringer. Undersøgelsen har bl.a. til formål at vurdere, om den rette juridiske kvalitet i afgørelserne aktuelt er til stede. Undersøgelsen er endnu ikke afsluttet.

Endvidere har Ombudsmanden igangsat en undersøgelse af egen drift over for Skatteministeriet om sagsbehandlingstiden i landets 15 vurderingsankenævn. Baggrunden herfor er, at Ombudsmanden har behandlet 2 klager over sagsbehandlingstiden i 2 vurderingsankenævn, hvor sagsbehandlingstiden i begge nævn var over 2 år. Ifølge Ombudsmanden overskrider det klart, hvad en borger med rimelighed kan forvente. Egen drift-undersøgelsen er endnu ikke afsluttet.

Folketingsbeslutning om at nedlægge ejendomsvurderingen

13. I juni 2011 vedtog Folketinget et beslutningsforslag (B140) om et enklere grundlag for beskatning af fast ejendom. Ifølge forslaget skal grundskatteloftet opretholdes, men sådan at det endelige grundskatteloft fastsættes ud fra grundværdien ved seneste ejendomsvurdering.

Ifølge beslutningsforslaget skal regeringen fremsætte lovforslag, som indeholder følgende elementer:

- De almindelige vurderinger af fast ejendom skal ophøre.
- Der skal udvikles en ny model for vurdering af nyopførte ejerboliger og erhvervsejendomme.
- De kommunale indtægter fra grundskyld og dækningsafgift skal fastholdes.

Organisering af vurderings- og ejendomsskatteopgaven

14. De involverede myndigheder i sagen er Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet, SKAT og kommunerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har det overordnede ansvar for ejendomsskatteoven, mens kommunerne løbende administrerer loven, idet de fastsætter skattesatsen (grundskyldspromillen) og beregner og opkræver ejendomsskatten hos grundejerne.

Indtil 2003 blev vurderingsopgaven varetaget af 224 vurderingsråd – en form for lægmandsorganisation – med sekretariatsbistand fra kommunerne. Fra 2003 overtog SKAT den samlede vurderingsopgave med Skatteministeriet som den overordnede myndighed.

15. Skatteministeren nedsatte i 1996 et tværgående udvalg, hvor en lang række ministerier, kommuner og organisationer var repræsenteret. Skatteministeriets departement og SKAT var repræsenteret i udvalget, og medarbejdere fra Skatteministeriet varetog sekretariatsfunktionen. Udvalget blev nedsat, idet der fra forskellig side var fremsat kritik af vurderingsopgavens tilrettelæggelse og gennemførelse. Kritikken afspejlede en generel manglende tillid til vurderingernes, herunder grundværdiernes, rigtighed. Der blev ligeledes fremsat kritik af den administrative tilrettelæggelse af vurderingen og vurderingsorganisationen, og selve vurderingsteknikken blev også kritiseret. Udvalget afgav betænkning nr. 1378 "Vurdering af fast ejendom" i 1999.

SKAT er vurderingsmyndighed og ansætter med hjemmel i vurderingsloven fradrag for grundforbedringer i forbindelse med den almindelige vurdering. Skatteministeriet har centraliseret ejendomsvurderingsopgaven og oprettede i 2009 den landsdækkende enhed SKAT Ejendomsvurdering. I januar 2010 blev SKAT lagt sammen med Skatteministeriets departement i en enhedsorganisation.

I den undersøgte periode skifter Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de forskellige enheder under Skatteministeriet navne. For enkelthedsens skyld har Rigsrevisionen valgt at bruge samme benævnelse: Indenrigs- og Sundhedsministeriet (det tidligere Indenrigs- og Socialministerium og nuværende Økonomi- og Indenrigsministerium) og SKAT (tidligere Told- og Skattestyrelsen og Told•Skat).

B. Formål, afgrænsning og metode

16. Det overordnede formål med beretningen er at undersøge årsagerne til, at der er forvaltet i strid med ejendomsskattelovens bestemmelser, og at vurdere ministeriernes håndtering af sagen. Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Var der en klar ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet?
- Var lovforberedelsen af grundskatteloftet tilfredsstillende?
- Traf SKAT beslutningen om at ændre praksis vedrørende omberegning af grundskatteloftet på et tilfredsstillende grundlag?
- Håndterede SKAT de modtagne advarsler tilfredsstillende?
- Er ministeriernes initiativer til afvikling af den ulovlige forvaltning tilfredsstillende?

17. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter perioden 2001 – ultimo september 2011. Undersøgelsen fokuserer primært på ejendomsskattelovens § 1, stk. 5. Ejendomsskattelovens § 1, stk. 4 og 6, omtales også, men Rigsrevisionen har ikke foretaget en tilsvarende undersøgelse af disse bestemmelser. Rigsrevisionen har ikke undersøgt SKATs sagsbehandling af fradrag for grundforbedringer, hvilket Skatteministeriets Interne Revision som nævnt er i gang med, eller ejendomsvurderingsområdet generelt.

18. Ansvar for vurderings- og ejendomsskatteområdet er i statsligt regi delt mellem Skatteministeriet (vurderingsloven) og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (ejendomsskatteloven). Skatteministeriet, som har den skattemæssige ekspertise i centraladministrationen, har pligt til at tage kontakt til vedkommende ministerier, hvis ministeriet konstaterer uhensigtsmæssig eller ulovlig administration af skattelovgivningen på andre ministerområder.

19. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på en gennemgang af udvalgte materialer, noter, redegørelser, forarbejde og udkast til lovforslag, Indenrigs- og Sundhedsministeriets besvarelser af § 20-spørgsmål, korrespondance, referater mv. indhentet hos især Skatteministeriet og SKAT og i mindre grad hos Indenrigs- og Sundhedsministeriet, fordi ministeriet kun rådede over et sparsomt materiale.

Undersøgelsen har krævet gennemgang af en forholdsvis stor mængde materiale fra Skatteministeriet og særligt fra SKAT Ejendomsvurdering. Rigsrevisionen har endvidere afholdt møder med Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet.

Beretningen har i udkast været forelagt Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

I bilag 2 findes en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet

Administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven involverer både Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og kommunerne. Den overordnede ansvars- og kompetencefordeling mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet på vurderings- og ejendomsskatteområdet er klar, men nødvendiggør et løbende samarbejde mellem de 2 ministerier. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet burde have haft et samarbejde omkring overvågning, koordinering og informationsudveksling på området, fordi administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven er tæt integreret.

Rigsrevisionen finder ministeriernes overvejelser om at formalisere det nuværende uformelle samarbejde velbegrunder og skal anbefale, at det sker, bl.a. med henblik på at understøtte Indenrigs- og Sundhedsministeriets overordnede tilsyn med ejendomsskatteoven.

20. Rigsrevisionens undersøgelse af ansvars- og kompetencefordelingen på vurderings- og ejendomsskatteområdet har vist følgende:

- Administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven involverer både Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og kommunerne. Det er SKATs ansættelser efter vurderingsloven, som kommunerne anvender ved beregning af den afgiftspligtige grundværdi, ligesom det er kommunerne, der har ansvaret for at omberegne grundskatteloftet på baggrund af oplysninger fra SKAT.
- Administrationen og tilsynet med vurderingsloven er entydigt placeret under Skatteministeriet. Skatteministeriet overvåger generelt administrationen på lovområdet. Den løbende administration af ejendomsskatteoven, herunder beregning og opkrævning af ejendomsskat, er placeret i kommunerne. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har det overordnede ansvar og tilsyn i forhold til ejendomsskatteoven, herunder at varetage det lovforberedende arbejde og i fornødent omfang at tage initiativ til ny eller ændret lovgivning på området.

- Skatteministeriet har etableret en early warning-procedure, der skal sikre en tidlig konstatering og håndtering af eventuelle problemer og u hensigtsmæssigheder i lovgivningen og administrationen på skatteområdet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har et ansvar for generelt at følge med i, hvordan lovgivningen administreres, og om lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig. Indenrigs- og Sundhedsministeriet blev først opmærksom på, at der var problemer med administrationen af ejendomsskatte loven, da Skatteministeriet henlede Indenrigs- og Sundhedsministeriets opmærksomhed herpå i maj 2010, hvorfor Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter Rigsrevisionens vurdering i det konkrete tilfælde ikke kunne have reageret før.
- Der er ikke etableret et samarbejde omkring overvågning og koordinering mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet. Ministerierne har heller ikke indgået aftaler om gensidig informationsudveksling på området. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har anført, at de på baggrund af sagen om ulovligt opkrævede ejendomsskatter overvejer at formalisere det nuværende uformelle samarbejde. Rigsrevisionen finder ministeriernes overvejelser om at formalisere det nuværende uformelle samarbejde velbegrunder og skal anbefale, at det sker, bl.a. med henblik på at understøtte Indenrigs- og Sundhedsministeriets overordnede tilsyn med ejendomsskatte loven.

21. Administrationen af vurderings- og ejendomsskatteområdet involverer både Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og kommunerne. Hertil kommer, at de statslige aktører – Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet – har forskelligt ansvar og forskellig kompetence på området.

Formålet er at undersøge, om der var en klar ansvars- og kompetencefordeling på vurderings- og ejendomsskatteområdet. Rigsrevisionen har gennemgået Skatteministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets ansvar og kompetence i forhold til vurderingsloven og ejendomsskatte loven. Herudover har Rigsrevisionen vurderet ministeriernes overvågning af lovområderne og samarbejdet mellem ministerierne.

A. Ansvar og kompetence i forhold til lovgivningen

22. Vurderingsloven indeholder bestemmelser om, hvad, hvornår og af hvem fast ejendom skal vurderes. Frem til 2003 blev vurderingsopgaven varetaget af en række politisk udnævnte vurderingsråd, der modtog sekretariatsbistand fra kommunerne. SKAT og Ligningsrådet havde det overordnede ansvar for vejledning, koordinering mv. Ansvaret for it-understøttelsen var delt mellem SKAT og kommunerne.

Folketinget vedtog i 2002 en ændring af vurderingsloven og den daværende skattestyrelseslov, hvorved SKAT overtog ejendomsvurderingsopgaven. Vurderingsopgaven er herefter en statslig opgave under Skatteministeriet.

23. Vurderingsloven indebærer, at Skatteministeriet hvert 2. år ansætter en værdi for den enkelte grund og en ejendomsværdi, som er værdien for hele ejendommen (bygninger og grund). Desuden ansætter ministeriet fradrag for grundforbedringer, når dette er relevant. Loven anviser også, hvordan forskellige fordelinger skal foretages, fx hvis en ejendom anvendes til både boligformål og erhvervsformål.

Ansvar og kompetence i forbindelse med lovgivningsarbejdet, administrationen og tilsynet med, at vurderingsloven fungerer efter hensigten mv., er entydigt placeret under Skatteministeriet.

24. Ejendomsskatte loven indeholder regler om påligning af grundskyld, fradrag for grundforbedringer, fritagelse for grundskyld, skatternes forfaldstid, opkrævning mv. Ejendomsskatte loven hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, men det er kommunerne, som med hjemmel i ejendomsskatte loven udskriver de kommunale ejendomsskatter og dækningsafgifter. Det er derfor også kommunerne, der har ansvaret for den daglige administration af loven og it-systemet, der anvendes til at beregne ejendomsskatter.

Vurderingsloven er ikke en skatte lov. Ved vurderingen ansættes nogle værdier, som danner grundlag for beskatning. Beskatningen omfatter dels den statslige ejendomsværdiskat, dels den kommunale ejendomsskat.

Dækningsafgift kan pålægges offentlige ejendomme, der er fritaget for grundskyld, og private kontor- og forretningsejendomme til dækning af de udgifter, ejendommene påfører kommunen.

B. Overvågning

25. Skatteministeriet overvåger generelt sit lovområde i forbindelse med administrationen af vurderingsområdet. Herudover overvåger ministeriet generelt lovgivningen på skatteområdet via en såkaldt intern early warning-procedure. Denne procedure skal være med til at sikre en tidlig konstatering og håndtering af problemer og uhensigtsmæssigheder i lovgivningen og administrationen på skatteområdet.

26. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har det overordnede ansvar for ejendomsskatteområdet. Ministeriet forbereder bl.a. lovgivningen og varetager ministerbetjeningen. Med det overordnede ansvar følger også det ulovbestemte overtilsyn, der indebærer et ansvar for generelt at følge med i, hvordan lovgivningen administreres, og om lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig. Hvis lovgivningen ikke er hensigtsmæssig, ligger der endvidere en forpligtelse til at tage de fornødne initiativer til ny lovgivning. Ministeriet har dog ikke en forpligtelse til ved en løbende kontrol systematisk at overvåge kommunerne, men ministeriet må reagere, hvis ministeriet på den ene eller anden måde bliver bekendt med, at administrationen af et givent lovområde er i strid med loven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at ministeriet på et ulovbestemt grundlag er forpligtet til at føre et vist tilsyn med forvaltningen af ejendomsskatte-loven, der administreres af kommunerne. Overtilsynet indebærer, at ministeriet holder sig orienteret om, hvordan ejendomsskatte-loven administreres. Dette sker ved, at ministeriet udtaler sig om tvivlsspørgsmål i relation til ejendomsskatte-loven, som kommuner, borgere, advokater mfl. forelægger ministeriet. Ministeriet påpeger, hvis en given administration efter ministeriets opfattelse er i strid med loven.

27. Rigsrevisionens gennemgang af sagen har vist, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet først blev opmærksom på, at der var problemer med administrationen af ejendomsskatte-loven, da Skatteministeriet henlede Indenrigs- og Sundhedsministeriets opmærksomhed herpå i maj 2010, hvorfor Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter Rigsrevisionens vurdering i det konkrete tilfælde ikke kunne have reageret før.

C. Samarbejdet mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet

28. Uanset at der er tale om 2 forskellige lovområder, hvor den overordnede ansvars- og kompetencefordeling er placeret hos forskellige myndigheder, er administrationen af de 2 lovområder tæt forbundet. Det er SKATs ansættelser efter vurderingsloven, som kommunerne skal bruge ved beregningen af den afgiftspligtige grundværdi, og som dermed danner grundlaget for kommunernes opkrævning af ejendomsskat. Det er ligeledes kommunerne, der har ansvaret for at omberegne grundskatteloftet på grundlag af oplysninger fra SKAT. Skatteministeriet har også i vid udstrækning ydet Indenrigs- og Sundhedsministeriet bistand ved indførelsen af grundskatteloftet.

Systemteknisk er administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatte-loven i høj grad tæt integreret. Det it-system, som administrerer vurderingen og ejendomsbeskatningen, var oprindeligt kommunalt, og SKAT havde gennem årene ydet bistand i forbindelse med ændringer i systemet, der var affødt af ændret lovgivning. Da Skatteministeriet i 2003 overtog ansvaret for vurderingsområdet, overtog ministeriet samtidig vurderingsdelen af ejendomsskattesystemet. Kommunerne anvendte fortsat den del af systemet, der administrerede ejendomsskatte-loven, og som kommunerne skulle benytte til beregning og opkrævning af ejendomsskat.

29. I forbindelse med indførelsen af grundskatteløftet i 2003 arbejdede SKAT, kommunerne og it-leverandøren tæt sammen om at ændre ejendomsskattesystemet i overensstemmelse med lovændringerne. SKAT stillede direkte krav vedrørende vurderingsdelen af systemet, ligesom SKAT i forståelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriet ydede bistand vedrørende den kommunale del af it-systemet, dvs. den del af systemet, der bl.a. beregner grundskatteløftet. De 2 dele af systemet er tæt integreret, fordi SKATs medarbejdere bl.a. skal have adgang til en del af funktionerne i den kommunale del af systemet for at kunne fastlægge de vurderingsansættelser, som SKAT skal foretage efter vurderingsloven.

30. Som følge af Skatteministeriets overtagelse af vurderingsopgaven i januar 2003 indgik SKAT, kommunerne og it-leverandøren i august 2002 en aftale om skillelinjer mellem SKAT og kommunerne, herunder en fastlæggelse af opgavefordelingen på området mellem dem. Hverken Indenrigs- og Sundhedsministeriet eller Skatteministeriet var involveret i processen.

Aftalen mellem SKAT og kommunerne vedrører især den løbende drift af ejendomsskattesystemet, og for kommunernes vedkommende også driften af BBR-registret. Der er ikke indgået aftale om ansvars- og kompetencefordeling i forbindelse med vedligeholdelse/opdatering/ændring i ejendomsskattesystemet. Der er ikke efterfølgende foretaget justeringer eller opdateringer i aftalen mellem SKAT og kommunerne.

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er etableret en aftale mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet om et samarbejde vedrørende overvågning og koordinering på vurderings- og ejendomsskatteområdet. Rigsrevisionens undersøgelse har desuden vist, at ministerierne heller ikke har indgået aftaler om gensidig informationsudveksling på området. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet burde have haft et samarbejde omkring overvågning, koordinering og informationsudveksling på området, fordi administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven er tæt integreret. Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har oplyst, at det på baggrund af ejendomsskattesagen overvejes at formalisere det nuværende uformelle samarbejde, som efter det oplyste primært er sket ved telefonisk kontakt. Rigsrevisionen finder ministeriernes overvejelser om at formalisere det nuværende uformelle samarbejde velbegrundede og skal anbefale, at det sker, bl.a. med henblik på at understøtte Indenrigs- og Sundhedsministeriets overordnede tilsyn med ejendomsskatteoven.

IV. Forberedelse af lovforslag om grundskatteloftet

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet udarbejdede i 2002 i fællesskab lovforslaget om grundskatteloftets indførelse, som havde til hensigt at lægge et loft over, hvor meget ejendomsskatten kunne stige fra år til år. Rigsrevisionen finder, at ministeriernes forberedelse af lovgivningen ikke var helt tilfredsstillende, idet ministerierne ikke udviste den fornødne omhu i forbindelse med udformningen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 5. Lovens hensigt blev ikke afspejlet i lovens tekst, og den konkrete formulering af bestemmelsen medførte derfor, at ejendomsskatten i visse tilfælde blev lavere, end det var hensigten, og nogle grundejere slap stort set for at betale ejendomsskat.

32. Rigsrevisionens undersøgelse af det lovforberedende arbejde i 2002 i forbindelse med grundskatteloftets indførelse for så vidt angår ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, har vist følgende:

- Reglerne om grundskatteloftet blev udformet i et samarbejde mellem Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet. De 2 sidstnævnte ministerier formulerede lovtæksten i bl.a. ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, og Skatteministeriet inddrog i vidt omfang SKAT heri.
- I den første fase af lovgivningsarbejdet var det angivet, at der skulle ske omberegning af grundskatteloftet ved "bortfald af fradrag for grundforbedringer". På et tidspunkt i processen ændres formuleringen til, at der skulle ske omberegning ved "ændrede fradrag for grundforbedringer", dvs. både ved bortfald og ved nye fradrag for grundforbedringer. Det har ud fra det tilgængelige materiale ikke været muligt at afdække, hvorfor bestemmelsen blev udvidet.
- Udformningen af bestemmelsen betød, at den ejendomsskattepligtige værdi i nogle tilfælde blev lavere end råjordsværdien, hvilket ikke var hensigten med grundskatteloftet, som skulle begrænse stigningen i ejendomsskatten – ikke nedsætte den.
- Rigsrevisionen vurderer, at der ud fra lovtæksten i ejendomsskatteloven og lovbemærkningerne hertil ikke kan være tvivl om, at grundskatteloftet skal omberegnes i de tilfælde, hvor der sker ændringer i fradraget for grundforbedringer.

- Rigsrevisionen kan på baggrund af sin gennemgang konstatere, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet ved indførelsen af grundskatteloftet ikke forudså de situationer, hvor allerede eksisterende fradrag blev forhøjet, eller hvor der blev givet nye fradrag i forbindelse med genoptagelse af sager om fradrag for grundforbedringer. Hvis ministerierne havde foretaget modelberegninger e.l. af lovforslagets virkning for enkelte grundejeres beskatningsgrundlag i forbindelse med fradrag for grundforbedringer – herunder "simuleret kombinationen" af fradrag for forbedringer, stigende grundværdier og grundskatteloftet – havde ministerierne formentlig afdækket konsekvenserne af de ændrede omberegningsregler vedrørende fradrag for grundforbedringer.
- Rigsrevisionen kan konstatere, at der i forbindelse med ændringen af ejendomsskatte- loven i 2002 opstod nogle uhensigtsmæssigheder i samspillet mellem ejendomsskatte- loven og vurderingsloven.
- En ændring i vurderingsloven i 2001 ophævede en hidtidig forældelsesfrist for grundeje- res klager over fradrag for grundforbedringer fra 2 år til 30 år. Lovændringen har bidra- get til de mange genoptagelsessager om fradrag for grundforbedringer, som slog igen- nem fra 2003. Skatteministeriet overså tilsyneladende, hvilken virkning ophævelsen kun- ne få for antallet af fradragssager. Rigsrevisionen kan konstatere, at denne lovændring har medført en betydelig forøgelse af omfanget af klager over omberegning af grundskat- teloftet ved fradrag for grundforbedringer.

33. Rigsrevisionen har undersøgt, om lovforberedelsen i forbindelse med indførelsen af grundskatteloftet vedrørende ejendomsskatteovens § 1, stk. 5, var tilfredsstillende.

Konkret har Rigsrevisionen undersøgt, om Indenrigs- og Sundhedsministeriet inddrog per- soner med ekspertise i skattetekniske spørgsmål i processen, og om der ved modelbereg- ninger e.l. blev foretaget konsekvensberegninger af, hvilken effekt ændringer af fradrag for grundforbedringer ville få for beskatningsgrundlaget for grundejere med forskellige "profi- ler". Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om der var overensstemmelse mellem lovens bogstav og lovens hensigt, og om ministerierne havde set på samspillet mellem vurderings- loven og ejendomsskatteoven.

34. På baggrund af betydelige stigninger i grundværdierne ved den almindelige ejendoms- vurdering i januar 2002 tilkendegav finansministeren, at regeringen ønskede at begrænse stigningen i grundejernes ejendomsskatter. Det skulle ske ved at lægge et loft over stignin- gen i beregningsgrundlaget, dvs. i grundværdien, så ejendomsskatten maks. kunne stige med 7 % årligt. Reglerne om grundskatteloftet var et led i regeringens indførelse af skatte- stoppet. Boks 1 viser et eksempel på virkningen af grundskatteloftet.

BOKS 1. EKSEMPEL PÅ VIRKNINGEN AF GRUNDSKATTELOFTET

Grundskatteloftet er den laveste af grundværdierne for 2 forskellige år. Loftet findes ved at sammenligne grundværdien fra den seneste offentlige ejendomsvurdering med grundværdien i et basisår. Basisåret er det seneste år, hvor den offentligt vurderede grundværdi har udgjort grundlaget for ejendomsskatten. Den laveste af de 2 års grundværdier udgør grundskatteloftet og danner grundlag for beregningen af ejendomsskatten.

Inden de 2 grundværdier sammenlignes, skal basisårets grundværdi dog reguleres med en årlig reguleringsprocent. Reguleringsprocenten, som højst må være 7 %, fastsættes hvert år af finansministeren og skal godkendes af Folketingets Finansudvalg.

Virksomheden af grundskatteloftet kan illustreres med følgende eksempel:

Værdien af en grund blev vurderet til 100.000 kr. i basisåret. Den samme grund blev i 2010 vurderet til 250.000 kroner. For at bestemme grundskatteloftet skal den aktuelle grundværdi nu sammenlignes med basisårets grundværdi fremskrevet med reguleringsprocenterne. I dette eksempel udgør basisårets fremskrevne grundværdi ca. 155.000 kr.

Da basisårets grundværdi fremskrevet med reguleringsprocenten er det laveste af de 2 beløb, skal ejendomsskatten beregnes af de ca. 155.000 kr.

Eksemplet viser, at ejendomsskatten skal beregnes ud fra grundskatteloftet på ca. 155.000 kr. og ikke ud fra den aktuelle vurdering på 250.000 kr.

35. Reglerne om grundskatteloftet fremgår af ejendomsskatteovens § 1. Ved lovændringen i 2003 blev der indsat 3 nye stykker i § 1 (stk. 4-6), som beskriver, i hvilke situationer grundskatteloftet skal omberegnes.

A. Inddragelse af relevante parter

36. Indenrigs- og Sundhedsministeriet var som ressortministerium ansvarlig for det lovforberedende arbejde. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at ministeriet alene så sig som teknisk udfører af beslutningen om grundskatteloftets indførelse, da idéen om at indføre grundskatteloftet var opstået i Finansministeriet. Finansministeriet skulle derfor afholde merudgifter til it og administration.

Rigsrevisionen har i Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet gennemgået dokumenter og materiale, herunder udkast til lovforslag og bemærkninger hertil vedrørende det lovforberedende arbejde i 2002 i forbindelse med ejendomsskatteovens § 1, stk. 5.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at lovforslaget blev udarbejdet i et samarbejde mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet. Skatteministeriets departement var meget involveret i udarbejdelsen af lovforslaget. Det samme var SKAT, som havde ekspertisen på vurderingsområdet.

Gennemgangen har desuden vist, at Finansministeriet i opstartsfasen også var meget involveret i sagen. Bl.a. opstillede Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet forskellige modeller for, hvordan grundskatteloftet kunne indføres. Disse modeller blev i juni 2002 drøftet i regeringens Økonomiudvalg og Koordinationsudvalg. Finansministeriet var desuden involveret i beregninger af kommunernes provenutab og i beregninger af de økonomiske konsekvenser for grundejerne. Heri indgik ikke beregninger vedrørende ændringer i fradrag for grundforbedringer.

Ejendomsskatteovens § 1, stk. 5

Ifølge ejendomsskatteovens § 1, stk. 5, skal grundskatteloftet omberegnes, når der sker en ændring af fradraget for grundforbedringer. Det kan fx være, når et fradrag bortfalder efter 30/60 år, når en grundejer får et nyt fradrag eller får forhøjet sit fradrag for grundforbedringer.

B. Formulering af bestemmelsen om fradrag for grundforbedringer

37. På foranledning af Skatteministeriets departement påpegede SKAT i et brev til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i juni 2002, at der politisk skulle tages stilling til, hvordan fradrag for grundforbedringer skulle behandles ved beregning af grundskatteloftet. SKAT oplyste, at fradraget automatisk bortfaldt efter 30 år i henhold til vurderingsloven, og at mange fradrag var ved at udløbe.

Grundskatteloftet blev drøftet på regeringens økonomiudvalgsmøde i juni 2002. Det fremgår af et bilag til mødet udarbejdet af de 3 ministerier, at bortfald af fradrag for grundforbedringer ikke skulle medtages under loftet, da der ikke var tale om stigninger som følge af de stigende vurderinger. Med andre ord ville bortfaldet af fradraget (som følge af 30-års reglen) betyde, at ejendomsskatten – alt andet lige – ville stige med mere end de maksimale 7 %. Det fremgår således, at princippet var, at bortfald af fradrag for grundforbedringer skulle udløse en højere grundskat.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet i et tidligt udkast til loven har angivet, at der skulle ske omberegning ved "bortfald af fradrag for grundforbedringer". I et senere udkast til loven ændres formuleringen til, at der skal ske omberegning ved "ændrede fradrag for grundforbedringer", dvs. både ved bortfald og ved nye fradrag for grundforbedringer. Det har ud fra det tilgængelige materiale ikke været muligt at afdække, hvorfor bestemmelsen blev udvidet.

I bemærkningerne til lovudkastet fremgår det, at der i forbindelse med ændrede fradrag for grundforbedringer skulle ske omberegning af grundskatteloftet. Den afgiftspligtige grundværdi efter ændringen ville på ny være undergivet stigningsbegrænsningen, jf. boks 2.

BOKS 2. UDDRAG AF UDKAST TIL LOVFORSLAGETS BEMÆRKNINGER

"Stk. 5 vedrører ændring af fradraget for forbedringer. Det foreslås, at ændringer i fradrag for forbedringer ikke medtages under loftet, da der ikke er tale om ændringer som følge af ændringer i niveauet for grundvurderingerne. Derfor skal loftet omberegnes, når der sker ændringer af fradraget for forbedringer. Det gælder både ved bortfald af allerede eksisterende fradrag og i de tilfælde, hvor der gives nye fradrag for forbedringer".

(Uddrag fra udkast til lovforslag af 8. oktober 2002, bemærkninger til de enkelte bestemmelser).

"Frdrag for forbedringer og fritagelser

... Sigtet hermed er ligeledes, at selve ændringen i den afgiftspligtige grundværdi, der er en følge af en ændring vedrørende fradrag for forbedringer eller fritagelser, skal føre til en ændret grundskyld, mens den afgiftspligtige grundværdi efter ændringen på ny er undergivet stigningsbegrænsningen".

(Uddrag fra udkast til lovforslag af 8. oktober 2002, almindelige bemærkninger).

Som det fremgår af uddraget, er teksten klar – loftet skal omberegnes, når der sker ændringer i fradraget for grundforbedringer, og ændringen skal føre til en ændret grundskyld.

Det fremgår af et efterfølgende notat fra SKAT fra oktober 2008, at SKATs præmis for indførelse af skattestoppet var, at fradrag for grundforbedringer blev undtaget fra skattestoppet, dvs. ikke skulle omberegnes i grundskatteloftet. Eftersom fradrag for grundforbedringer skal ansættes efter de faktisk afholdte udgifter, fandt SKAT det problematisk at skulle beregne, hvad byggemodningsudgifter afholdt i fx 2007 ville have udgjort, hvis de havde været afholdt i 2001. Rigsrevisionen kan konstatere, at lovens ordlyd imidlertid er en anden, hvilket uddraget fra lovforslagets bemærkninger viser.

Det har efterfølgende vist sig, at formuleringen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, medførte, at grundskatteloftet i visse tilfælde blev lavere end tilsigtet, og at nogle grundejere dermed stort set slap for at betale ejendomsskat, hvilket ifølge SKAT ikke var formålet med at indføre grundskatteloftet. Det skete i de tilfælde, hvor en grundejer fik forhøjet et eksisterende fradrag eller fik et nyt fradrag for grundforbedringer.

38. Rigsrevisionen kan på baggrund af sin gennemgang konstatere, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet ved indførelsen af grundskatteloftet ikke forudså de situationer, hvor allerede eksisterende fradrag blev forhøjet, eller hvor der blev givet nye fradrag i forbindelse med genoptagelse af sager om fradrag for grundforbedringer. Hvis ministerierne havde foretaget modelberegninger e.l. af lovforslagets virkning for enkelte grundejeres beskatningsgrundlag i forbindelse med fradrag for grundforbedringer – herunder ”simuleret kombinationen” af fradrag for forbedringer, stigende grundværdier og grundskatteloftet – havde ministerierne formentlig allerede da afdækket konsekvenserne af de ændrede omberegningsregler vedrørende fradrag for grundforbedringer.

C. Samspillet med vurderingsloven

39. Samtidig med indførelsen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 4, blev der indført en omberegningsregel i vurderingslovens § 33, stk. 16-18. Når en ejendom ændrer areal (stk. 16), ændrer anvendelse eller planforhold (stk. 17), eller når en ny ejendom bliver etableret (stk. 18), skal SKAT således foretage en ny ansættelse af grundværdien, som herefter i henhold til ejendomsskattelovens § 1, stk. 4, indgår i fastsættelsen af den afgiftspligtige grundværdi (grundskatteloftet). Der blev ikke indført en tilsvarende omberegningsregel i vurderingsloven vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, om ændrede fradrag for grundforbedringer. Det betød, at ændrede fradrag for forbedringer i et givent år skulle trækkes fra i den basisværdi, der typisk var sat med den lavere 2001-vurdering.

Vurderingslovens § 18, stk. 1, fastslår, at grundens værdi skal forøges som følge af udgifterne til grundforbedringer, for at der kan gives fradrag for disse udgifter. Men udformningen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, betød, at ejendomsskattegrundlaget kunne falde til et beløb, der var lavere end værdien af grunden uden grundforbedringer (råjordsværdien), hvilket var i konflikt med vurderingslovens § 18, stk. 1, ifølge hvilken der kun kan gives fradrag svarende til værdiforøgelsen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der i forbindelse med ændringen af ejendomsskatteloven i 2002 således opstod nogle uhensigtsmæssigheder i samspillet mellem vurderingsloven og ejendomsskatteloven.

40. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at vurderingsloven blev ændret 1½ år før grundskatteloftets indførelse. Ifølge den dagældende § 19 kunne grundejere kun klage over deres meddelte fradrag for grundforbedringer til og med den førstkommande vurdering, efter forbedringen var udført. Med lovændringen blev denne forældelsesregel ophævet. Virkningen af ophævelsen af § 19 var, at forbedringsudgifterne på et hvilket som helst tidspunkt inden for den 30-årige periode kunne anvendes som grundlag for ordinær genoptagelse efter skatteforvaltningslovens § 33, stk. 2 (dagældende skattestyrelseslov § 34, stk. 2).

Ophævelsen af forældelsesfristen betød, at SKAT modtog et stort antal genoptagelsessager i 2003 og 2004, da virkningen af ændringen af vurderingsloven slog igennem. Antallet af sager skyldtes bl.a., at de tidligere vurderingsråd i mange tilfælde havde ansat fradragene skønsmæssigt og ofte på et meget lavt niveau. Hertil kom, at rådgivningsfirmaer specialiserede sig i sager om fradrag for grundforbedringer og anmodede om genoptagelser på vegne af en række grundejere.

I et efterfølgende notat fra SKAT fra oktober 2008 fremgår det, at skattestoppet blev indført på et tidspunkt, hvor der var ro på området omkring fradrag for grundforbedringer, og hvor der aldrig skete ændringer i fradragene, når de først én gang var ansat.

Lov om vurdering af landets faste ejendomme blev ændret ved lov nr. 483 af 7. juni 2001.

Formålet med lovændringen var at ændre vurderingsorganisationen og bl.a. at forenkle vurderingsregler og procedurer. Loven er senere ændret ad flere omgange.

Ifølge et efterfølgende notat fra Skatteministeriet fra februar 2010 var tanken bag ændringen af vurderingsloven formentlig at give ejerne 4 år til at gøre fradrag for grundforbedringer gældende. Dette havde været muligt i tidligere år, hvor ejendomsvurderingen var 4-årig. Skatteministeriet har oplyst, at lovudkastet før høring ikke indeholdt en ophævelse af vurderingslovens § 19, men at SKAT i et høringssvar fra februar 2001 foreslog at ophæve § 19. SKATs begrundelse var identisk med formuleringen i lovforslagets bemærkninger.

41. Rigsrevisionen kan konstatere, at ændringen af vurderingsloven medførte stribevis af sager om genoptagelse af fradrag for grundforbedringer. Skatteministeriet overså tilsyneladende, hvilken virkning ophævelsen af forældelsesfristen kunne få for antallet af fradrags-sager.

V. Beslutningen om at ændre praksis

SKAT besluttede i 2005 at ændre praksis vedrørende grundskatteloftet, i tilfælde hvor grundejere fik forhøjet deres fradrag for grundforbedringer. Det skete ved at ændre det it-system, som beregner grundskatteloftet. Den ændrede praksis var i strid med ejendomsskatteoven.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT ikke traf beslutningen om at ændre praksis på et tilfredsstillende grundlag, fordi den blev truffet uden en juridisk vurdering, herunder uden at sammenholde den ændrede praksis med loven og lovgrundlaget. Endvidere involverede SKAT ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet eller kommunerne – som har ansvaret for ejendomsskatteoven og for opkrævningen af ejendomsskatter – i beslutningen.

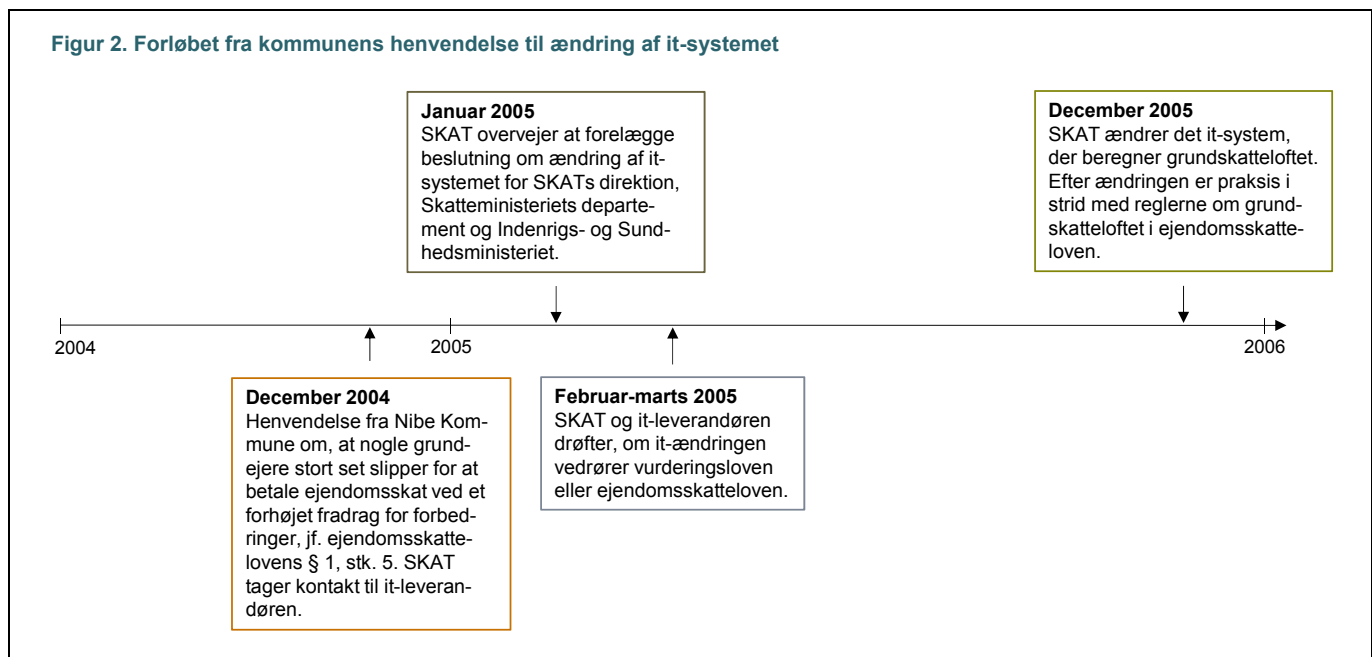
42. Rigsrevisionens undersøgelse af beslutningen om at ændre praksis vedrørende omberegning af grundskatteloftet har vist følgende:

- SKAT tog initiativ til at ændre it-systemet, der beregner grundskatteloftet, og ændrede dermed praksis vedrørende omberegning af grundskatteloftet. Den ændrede praksis var i strid med ejendomsskatteoven.
- Skatteministeriet og SKAT har ingen skriftlige procedurer for ændringer af it-systemer. Skatteministeriet har oplyst, at der anvendes en generel fremgangsmåde, der skal sikre, at større systemændringer først gennemføres efter grundige overvejelser. It-ændringen i 2005 blev imidlertid – og i overensstemmelse med fremgangsmåden – gennemført som en rettelse af "mindre tekniske u hensigtsmæssigheder". Ændringen blev således foretaget, uden at beslutningen blev vurderet nærmere eller efterprøvet og godkendt af andre end beslutningstagerne selv.
- SKAT antog, at ejendomsskattesystemets beregning af et beskatningsgrundlag, som lå under råjordsværdien, måtte bero på en fejl i opsætningen af ejendomsskattesystemet. SKAT igangsatte ændringen af systemet på et mangelfuldt grundlag, bl.a. blev der ikke foretaget en juridisk afklaring af problemstillingen.
- SKAT afklarede ikke kompetenceforholdene mellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet, SKAT og kommunerne, herunder hvilken del af it-systemet ændringen af praksis berørte. SKAT involverede derfor ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet eller kommunerne – som har ansvaret for ejendomsskatteoven og for opkrævningen af ejendomsskatter – i beslutningen om at ændre praksis.

43. Sagen om den ulovlige opkrævning af ejendomsskatter tog sin begyndelse, da en medarbejder fra Nibe Kommune i december 2004 ringede til SKAT og gjorde opmærksom på et muligt problem med ejendomsskattesystemets beregning af den kommunale ejendomsskat.

Medarbejderen fra Nibe Kommune kunne ikke forstå, at nogle grundejere skulle betale skat af et meget lavere beløb end tidligere. Kommunen konstaterede, at den grundværdi, en grundejer skulle betale ejendomsskat af, blev reduceret til $\frac{1}{3}$. Denne nedsættelse af grundværdien var sket, efter at SKAT havde forhøjet grundejerens fradrag for grundforbedringer.

Figur 2 viser forløbet op til beslutningen om at ændre it-systemet.



A. Procedurer ved systemændringer

44. Skatteministeriet har en meget omfattende portefølje af it-systemer, som SKAT i vid udstrækning bruger i administrationen af skattelovgivning mv. Disse systemer tilrettes løbende, dels i forbindelse med nye skattelove, dels ved ændringer af de eksisterende love. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke procedurer Skatteministeriet/SKAT har for at gennemføre ændringer i it-systemerne, herunder om det entydigt er fastlagt, hvem der kan initiere og godkende ændringer.

45. Der findes ingen skriftlig procedure for ændringer af Skatteministeriets og SKATs it-systemer. Ministeriet har beskrevet en generel fremgangsmåde ved ændringer af it-systemerne, herunder rolle- og ansvarsfordelingen. Ifølge ministeriet dækker beskrivelsen både fremgangsmåden i dag og i perioden 2004-2005, hvor SKAT ændrede måden, grundskatteløftet beregnes på.

Den generelle fremgangsmåde indeholder en række handlinger, som skal gennemføres, inden et it-system kan ændres. Fremgangsmåden indeholder også en beskrivelse af forskellige roller i sådanne processer, som har til formål at sikre en vis funktionsadskillelse. Imidlertid indeholder beskrivelsen også en undtagelse fra den generelle fremgangsmåde. I tilfælde af "mindre tekniske uheldigheder, driftsnedbrud e.l." kan systemejer således gennemføre en ændring uden at gennemgå den beskrevne procedure. Ved systemejer forstås den enhed eller det kontor, der anvender systemet. Den generelle fremgangsmåde angiver ikke, hvilket ledelsesniveau i SKAT der kan initiere og godkende systemændringer.

46. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT behandlede ændringen af ejendomsskattesystemet som en rettelse af en sådan mindre teknisk uhensigtsmæssighed, og at SKAT godkendte og gennemførte ændringen i samarbejde med it-leverandøren uden at involvere andre fagkontorer mv. i SKAT. Dette er i overensstemmelse med proceduren. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at systemændringen ikke blev forelagt på et højere niveau, idet udgiften til systemændringen kunne finansieres som en udgift vedrørende den lov, som indførte grundskatteloftet i 2003.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at SKAT i overensstemmelse med proceduren kunne gennemføre systemændringen i 2005 uden forelæggelse for SKATs direktion.

B. Beslutningsgrundlaget

47. I forlængelse af Nibe Kommunes henvendelse tog SKAT i december 2004 kontakt til leverandøren af ejendomsskattesystemet, som beregner grundskatteloftet. SKAT bad leverandøren undersøge, om der var en fejl i it-systemets beregningsmåde. Leverandøren svarede, at systemet havde fulgt de generelle regler, der var aftalt ved indførelsen af grundskatteloftet.

Da SKAT erfarede, at it-systemets beregningsmåde svarede til de generelle regler, der var aftalt ved indførelsen af grundskatteloftet, antog SKAT umiddelbart, at systemets beregning af et beskatningsgrundlag under råjordsværdien måtte bero på en forkert opsætning af systemet. SKAT vurderede, at denne fejl var opstået ved, at man i forbindelse med implementeringen af grundskatteloftet havde overset, at fradrag kunne blive forhøjet.

Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist, at SKAT ikke foretog en juridisk vurdering, herunder ikke sammenholdt den ændrede praksis med loven og lovgrundlaget.

C. Inddragelse af relevante parter

48. Administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatteoven sker ved hjælp af 2 it-systemer, som er tæt integreret. Disse systemer er vurderingssystemet (VUR) og ejendomsskattesystemet (ESR). Systemerne var oprindeligt ét system, men da SKAT i 2003 blev vurderingsmyndighed, overtog SKAT samtidig ansvaret for vurderingssystemet VUR. Ejendomsskattesystemet ESR hørte fortsat under kommunernes ansvarsområde og tilhørte it-leverandøren, som på daværende tidspunkt var ejet af KL.

De 2 it-systemer kan ikke afgrænses fuldstændig entydigt. SKATs vurderingsmedarbejdere skal således kunne se visse oplysninger i ESR-systemet for at kunne foretage de vurderingsansættelser i VUR-systemet, som igen er nødvendige, for at ESR-systemet kan beregne grundskatteloftet.

49. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT og it-leverandøren i perioden februar-marts 2005 drøftede, om en ændring i måden at omberegne grundskatteloftet på vedrørte vurderingsloven eller ejendomsskatteoven. Disse drøftelser var tilsyneladende affødt af spørgsmålet om, hvorvidt det var SKAT eller it-leverandøren og kommunerne, der skulle betale for systemændringen.

SKAT vurderede i første omgang, at problemstillingen vedrørende omberegning af grundskatteloftet ikke kun var et problem på vurderingsområdet, da ejendomsskatterne var kommunale. Derfor foreslog man, at SKAT og it-leverandøren hver især skulle betale halvdelen af udgiften til systemændringen. Leverandøren fastholdt dog, at problemet udelukkende vedrørte vurderingsloven og ikke ejendomsskatteoven, hvorfor SKAT skulle afholde hele udgiften. SKAT endte med at acceptere dette. Skatteministeriets dokumentation af drøftelserne med it-leverandøren er meget sparsom, og dokumentationen er generelt meget ufuldstændig vedrørende hele hændelsesforløbet i 2005. Rigsrevisionens gennemgang har derfor ikke kunnet påvise, hvorfor SKAT accepterede, at ændringen kun vedrørte vurderingsdelen, og dermed endte med at betale for ændringen.

It-systemer på vurderings- og ejendomsskatteområdet

Kommunernes opkrævning af ejendomsskatter og SKATs ejendomsvurdering understøttes af 2 it-systemer, dels et ejendomsskattesystem (ESR), dels et vurderingssystem (VUR). VUR er dog ikke et selvstændigt system, men en del af ESR, som blev udskilt, da SKAT overtog opgaven med ejendomsvurdering i 2003.

Kommunernes system beregner ejendomsskatten ved hjælp af oplysninger fra vurderingssystemet, ligesom SKAT også har brug for oplysninger fra ejendomsskattesystemet i vurderingsarbejdet. I praksis har det vist sig vanskeligt at afgrænse systemerne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT i januar 2005 overvejede at forelægge beslutningen om at ændre it-systemet for Skatteministeriets departement og at koordinere med Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Uanset disse overvejelser blev sagen ikke bragt videre.

Skatteministeriet har efterfølgende forklaret, at SKAT – frem for at gå ind i en længere diskussion med leverandøren om betaling – formentlig har lagt vægt på, at it-systemet blev ændret så hurtigt som muligt, fordi SKAT dengang mente, at systemet regnede forkert og dermed medførte en forkert ejendomsbeskatning. Skatteministeriet har yderligere bemærket, at SKAT ikke var i tvivl om kompetenceforholdene vedrørende omberegning af grundskatteløftet. Derimod var SKAT formentlig i tvivl om, hvilken del af det samlede systemkompleks it-ændringen vedrørte.

50. Skatteministeriet har i et udateret udkast til en intern redegørelse fra 2011 efterfølgende fastslået, at SKAT hverken involverede Skatteministeriets departement eller Indenrigs- og Sundhedsministeriet i beslutningen om systemændringen:

”Det ligger fast, at Skatteministeriets departement ikke blev inddraget i overvejelserne, og det ligger ligeledes fast, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet heller ikke blev involveret, men det har ikke været muligt at afdække den proces, der førte til beslutningen om at ændre it-systemerne”.

Skatteministeriet har forklaret, at SKAT tidligere – i forståelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriet – havde ydet bistand til leverandøren. Bl.a. havde SKAT hjulpet til med at implementere grundskatteløftet i systemet ved indførelsen i 2002. Ministeriet finder det på baggrund af dette tidligere samarbejde ikke bemærkelsesværdigt, at SKAT tog kontakt til leverandøren efter henvendelsen fra Nibe Kommune.

51. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT ikke foretog en tilbundsgående undersøgelse af, hvilken del af it-systemet ændringen af praksis berørte. Med sin beslutning om at ændre praksis vedrørende omberegning af grundskatteløftet ændrede SKAT således både et kommunalt it-system og en praksis på Indenrigs- og Sundhedsministeriets lovområde.

Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at der imellem Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet er behov for at få fastlagt en model for, hvordan it-leverandøren fremover skal afklare juridiske tvivlsspørgsmål i forbindelse med det kommunale ejendomsskattesystem. Rigsrevisionen er enig i, at der er behov for en sådan afklaring.

VI. Håndtering af advarsler og signaler

I perioden 2007-2009 modtog SKAT flere advarsler og signaler både fra egne medarbejdere og fra eksterne parter om, at der i visse tilfælde var noget galt med beregningen af grundskatteloftet. Advarslerne drejede sig om den praksis, SKAT havde etableret med ændringen af it-systemet i 2005. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs håndtering af advarslerne ikke var tilfredsstillende. Behandlingen tog unødigt lang tid, og advarslerne blev ikke behandlet på et oplyst grundlag. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT i oktober 2008 var vidende om, at der var en uhensigtsmæssighed i ejendomsskattebogen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT på dette tidspunkt burde have taget kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

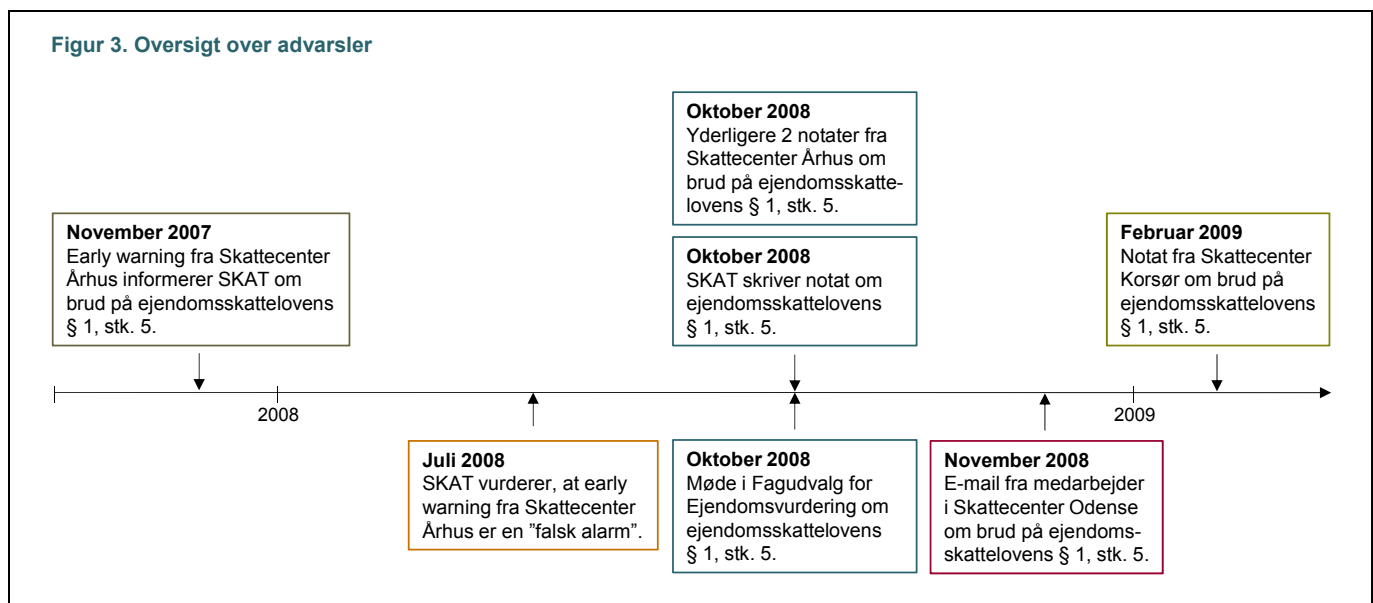
52. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs håndtering af advarsler om en ulovlig praksis har vist følgende:

- SKAT har en early warning-procedure, for at medarbejderne kan orientere ledelsen om problemer i administrationen på et så tidligt tidspunkt som muligt. Ejendomsvurderingen i Skattecenter Århus, sendte i 2007 en early warning om, at den ændring i it-systemet, som SKAT havde foretaget i 2005, var ulovlig. Der gik ca. 1 år fra early warning blev fremsendt, til den blev endeligt behandlet på et møde i Fagudvalget for Ejendomsvurdering.
- I juli 2008 vurderede SKAT, at den fremsendte early warning var "falsk alarm". I oktober 2008 besluttede fagudvalget, at der ikke var behov for yderligere tiltag. Behandlingen af early warning blev foretaget uden en egentlig juridisk vurdering af den påpegede problemstilling, og early warning blev derfor ikke behandlet på et oplyst grundlag.
- I oktober 2008 var SKAT vidende om, at der var en uhensigtsmæssighed i ejendomsskattebogen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT på dette tidspunkt burde have taget kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- SKAT modtog efterfølgende yderligere advarsler om den samme problemstilling, ligesom et rådgivningsfirma i perioden 2007-2009 påpegede problemer med SKATs praksis i forhold til omberegning af grundskatteloftet i forbindelse med en række konkrete sager.
- Advarslerne medførte ikke, at SKAT genovervejede problemstillingen, idet SKATs holdning var, at praksis først ville blive ændret, hvis den blev underkendt af en højere klageinstans.

53. Efter ændringen af ejendomsskattesystemet i 2005 modtog SKAT forskellige advarsler og signaler om, at der kunne være problemer med administrationen af ejendomsskatte-loven. Rigsrevisionen har vurderet, om SKAT har håndteret de modtagne advarsler i perio-den 2007-2009 tilfredsstillende. Konkret har Rigsrevisionen undersøgt, om SKAT har be-handlet de indkomne advarsler rettidigt og vurderet dem på et oplyst beslutningsgrundlag.

Rigsrevisionens gennemgang omfatter dels den advarsel, SKAT modtog via early warning-proceduren, dels øvrige indikationer på, at der kunne være problemer i administrationen af vurderingsloven og ejendomsskatte-loven. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke mod-taget advarsler e.l. om den ulovlige praksis, før end SKAT henvendte sig til ministeriet her-om i foråret 2010.

Figur 3 viser, hvornår early warning og andre advarsler blev indgivet.



A. Early warning

Rettidig handlen

54. SKAT fik den første advarsel om, at der kunne være problemer i vurderingssystemets beregninger af grundlaget for ejendomsskatter, da Ejendomsvurderingen i Skattecenter Århus i november 2007 indgav en early warning. Af den fremsendte early warning fremgik det bl.a., at vurderingssystemets beregninger af grundlaget for ejendomsskatter stred mod ejendomsskatte-lovens bestemmelser i situationer, hvor der var tale om nye fradrag for grundforbedringer. Efter systemændringen i 2005 gav den nye beregningsmåde ikke det fradrag for grundforbedringer i grundskatte-loftet, som man i henhold til ejendomsskatte-lovens § 1, stk. 5, havde krav på, og nogle grundejere kom derved til at betale for meget i ejendomsskat.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der gik 7 måneder internt i Skattecenter Århus, inden early warning blev sendt videre i systemet.

SKAT vurderede i juli 2008, at den fremsendte early warning var "falsk alarm", men at der kunne være behov for initiativer på området. Fagudvalget for Ejendomsvurdering behandlede sagen i oktober 2008 og besluttede at fastholde praksis.

55. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der gik ca. 1 år, fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Århus indgav en early warning, til den blev endeligt behandlet på et møde i Fagudvalget for Ejendomsvurdering. Særligt forløbet, inden early warning blev sendt videre i systemet fra Skattecenter Århus, var med til at forlænge behandlingstiden.

Early warning er et begreb, der dækker over en medarbejders tidlige advarsel til sin chef om, at der i en sag eller situation kan opstå et lovgivningsmæssigt problem. Det kan fx være skatteregler, der bruges i strid med lovgivningens intentioner, eller at der træffes afgørelser i strid med praksis med betydning for et større antal sager.

Der blev i perioden 2006-2010 indgivet 2 early warnings på ejendomsskatteområdet. Kun den ene vedrører denne sag.

Beslutningsgrundlaget

56. Beslutningen om, at den fremsendte early warning ikke havde en karakter, der indebar behov for ny lovgivning, blev truffet i SKAT. SKAT vurderede, at "sagen ikke umiddelbart er af en karakter, der indebærer behov for ny lovgivning og dermed involvering af Skatteministeriets departement. Men derfor kan der være behov for en opstramning eller præcisering af, hvorledes vi håndterer området". Sagen blev derefter oversendt til Fagudvalget for Ejendomsvurdering.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at afgørelsen om, at der ikke var behov for ny lovgivning mv., blev truffet uden nogen juridisk vurdering af den påpegede problemstilling.

57. Rigsrevisionens gennemgang har desuden vist, at SKAT i oktober 2008 modtog yderligere 2 notater fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Århus vedrørende den påpegede problemstilling om, at opkrævningen af ejendomsskatter i visse tilfælde skete i strid med ejendomsskattelovens bestemmelser.

I forlængelse af early warning og de 2 fremsendte notater udarbejdede SKAT i oktober 2008 et notat, der beskrev præmisserne for at indføre skattestoppet, hvilket ifølge SKAT var, at fradrag for grundforbedringer blev undtaget fra skattestoppet. Det fremgik desuden, at det blev klart for SKAT, at flere grundejere slap for at betale ejendomsskat, da SKAT begyndte at modtage mange anmodninger fra grundejere om at få genoptaget deres sager, og at SKAT rettede op på den systemmæssige fejl i 2005, så ejendomsbeskatningsgrundlaget blev beregnet korrekt i overensstemmelse med hensigten ved indførelsen af grundskatteloftet.

Det fremgik endvidere af notatet, at "det er uheldigt, at formuleringen i den kommunale ejendomsskattelev er, som den er, men hvis hjemlen til at ændre i ansættelsen ikke findes [i vurderingsloven], kan en formulering i den kommunale ejendomsskattelev ikke få virkning". Yderligere fremgik det, at "Systemerne er indrettet efter de retningslinjer, der blev aftalt, og som også er lovfæstet med den lapsus, der er omkring formuleringen af ejendomsbeskatningslovens § 1, stk. 5".

Rigsrevisionen kan konstatere, at der ikke lå juridiske analyser, vurderinger, gennemgange e.l. af den omtalte bestemmelse til grund for SKATs udmelding. Der blev alene henvist til præmisserne og hensigten med at indføre grundskatteloftet, velvidende at SKAT havde ændret praksis i 2005 netop vedrørende den påpegede problemstilling. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT ikke tog kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet omkring formuleringen i ejendomsskattelev, selv om SKAT tilsyneladende vurderede, at bestemmelsen indeholdt en fejlfortolkning. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT på dette tidspunkt burde have taget kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

58. Den fremsendte early warning blev som nævnt drøftet på et møde i Fagudvalget for Ejendomsvurdering i oktober 2008. Til grund for drøftelsen havde udvalget modtaget early warning og 2 notater fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Århus og SKATs notat. Udvalget besluttede, at "der ikke var grundlag for at justere i den nuværende behandling af skatte-loftberegningerne, som de foretages i forbindelse med ændringer i ansættelsen af fradrag for grundforbedringer". Rigsrevisionen kan konstatere, at fagudvalget ikke fandt behov for at undersøge sagen nærmere, fx at få foretaget en juridisk afdækning af den omtalte problemstilling. Rigsrevisionen har endvidere noteret sig, at fagudvalget tillige besluttede, at den fastholdte praksis kunne tages op til fornyet overvejelse, hvis et vurderingsankenævn måtte have en anden opfattelse.

Frem til 1. januar 2009 var ejendomsvurderingen organiseret i 9 sideordnede enheder fordelt på 8 skattecentre. Den faglige beslutningskompetence var placeret i Fagudvalget for Ejendomsvurdering, der bestod af cheferne for de 9 enheder. Faglige spørgsmål og eventuelle uenigheder blev drøftet i dette forum.

B. Andre advarsler

Henvendelse fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Odense

59. I en e-mail fra november 2008 gjorde en medarbejder fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Odense SKAT opmærksom på, at den udmeldte praksis om, at fradrag for grundforbedringer ikke var omfattet af skattestoppet og derfor ikke skulle omberegnes, var ulovlig. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT ikke foretog en juridisk vurdering af den påpegede problemstilling. SKAT meddelte, at praksis blev fastholdt, og henviste til beslutningen truffet på mødet i Fagudvalget for Ejendomsvurdering i forbindelse med early warning.

Henvendelse fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Korsør

60. I et notat fra Ejendomsvurderingen i Skattecenter Korsør i februar 2009 blev SKAT gjort opmærksom på, at praksis vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, i visse tilfælde var i strid med loven. Problemet lå i samspillet mellem vurderingsloven og ejendomsskatteloven. I forlængelse heraf fremgik det, at SKAT snød grundejere i ejendomsskat, og at it-systemet ikke fungerede korrekt i henhold til lovens regler.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT heller ikke i dette tilfælde foretog en selvstændig behandling af den påpegede problemstilling, herunder en juridisk vurdering, men alene henviste til den opfattelse, som Fagudvalget for Ejendomsvurdering havde anlagt i oktober 2008. SKAT gav desuden udtryk for, at SKAT formentlig kunne gå til Skatterådet, hvis et vurderingsankenævn underkendte den gældende praksis.

Henvendelser fra et rådgivningsfirma

61. Rigsrevisionen har gennemgået udvalgt e-mail-korrespondance mellem SKATs medarbejdere og et rådgivningsfirma med speciale i ejendomsbeskatning. Den gennemgåede korrespondance vedrører perioden 2007-2010.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at rådgivningsfirmaet i flere konkrete sager har gjort opmærksom på problemer i forhold til omberegning af grundskatteløftet ved fradrag for grundforbedringer. Det skete bl.a. i april 2007, august 2007, maj 2008, februar 2009 og august 2009. Henvendelserne førte til interne drøftelser i SKAT, men der skete ikke yderligere.

62. Rigsrevisionen kan konstatere, at de interne og eksterne henvendelser ikke gav anledning til nogen juridisk behandling eller vurdering, men at SKAT alene henviste til beslutningen truffet i forbindelse med behandlingen af early warning. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at SKAT ikke mente at kunne ændre praksis, før den blev underkendt af en klageinstans.

VII. Afdækning og løsning af de konstaterede problemer

I juni 2009 stod det klart for SKAT, at der kunne være problemer med den administrative praksis vedrørende genoptagelse af fradrag for grundforbedringer, men først med Kammeradvokatens redegørelse erkendte SKAT i foråret 2010, at praksis vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, var i strid med lovgivningen. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet har taget initiativ til at afvikle den ulovlige praksis. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at SKATs afdækning af den ulovlige forvaltning tog for lang tid.

Der har i forbindelse med sagen været overvejelser om, hvorvidt der er problemer med administrationen af andre bestemmelser i ejendomsskatteloven. I maj 2011 fandt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at praksis også var i strid med ejendomsskattelovens § 1, stk. 4. Ministeriet har i september 2011 tilkendegivet, at der ikke er problemer i relation til ejendomsskattelovens § 1, stk. 6. Rigsrevisionen finder, at ministerierne snarest muligt bør afklare disse problemstillinger, så det sikres, at ejendomsskatter bliver opkrævet korrekt, og at de berørte grundejere kan få tilbagebetalt den for meget opkrævede ejendomsskat.

Tilbagebetalingen af den for meget opkrævede ejendomsskat vil efter en foreløbig tidsplan kunne påbegyndes ultimo oktober 2011.

63. Rigsrevisionens undersøgelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Skatteministeriets initiativer til afvikling af den ulovlige praksis har vist følgende:

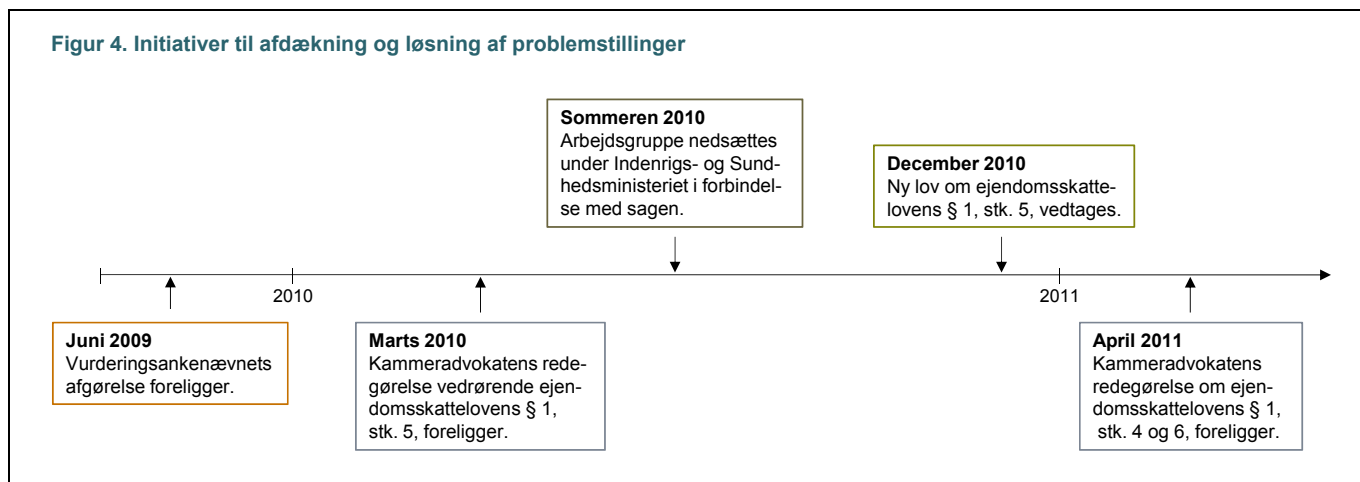
- Med vurderingsankenævnets afgørelse i juni 2009 erkendte SKAT, at der var risiko for, at dele af den administrative praksis omkring genoptagelse af fradrag for grundforbedringer ville blive underkendt af domstolene.
- SKAT behandlede sagen fra juni 2009 og forelagde i januar 2010 sagen for Kammeradvokaten, der afgav sin redegørelse i marts 2010. Kammeradvokaten konkluderede, at den dagældende praksis var i strid med loven, og at lovens ordlyd tilsyneladende ikke var formuleret i overensstemmelse med hensigten. Det var først fra august 2009, at SKAT påbegyndte en egentlig juridisk vurdering af spørgsmålet om eventuelle problemer i administrationen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 5.
- Skatteministeriet og skatteministeren var orienteret i april 2010, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet blev orienteret i maj 2010, dvs. ca. 2 måneder efter, at Kammeradvokatens redegørelse forelå. Da SKAT på Kammeradvokatens foranledning i januar 2010 henvendte sig til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, gav det ikke SKAT anledning til at orientere om sagen opad i systemet – heller ikke om, at SKAT nu havde inddraget Kammeradvokaten i sagen.

- Den gældende praksis vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, blev lovliggjort med lovændringen i december 2010. Før det er afdækket, hvem den ulovlige administration gik ud over, og pengene er betalt tilbage til de berørte grundejere, er sagen dog ikke afsluttet.
- Indenrigs- og sundhedsministeren orienterede i december 2010 Folketingets Kommunaludvalg om, at der også kunne være problemer vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 4 og 6. Ministeriet bad i foråret 2011 Kammeradvokaten redegøre for, om der var problemer vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 4 og 6. Kammeradvokaten konstaterede i april 2011, at begge bestemmelser var formuleret i overensstemmelse med hensigten, så der var ikke behov for lovændringer.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt i maj 2011, at praksis vedrørende ejendomsskattelovens § 1, stk. 4, ikke var i overensstemmelse med loven. Ministeriet har i september 2011 over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at der ikke er problemer i relation til ejendomsskattelovens § 1, stk. 6. Tilbagebetalingen af den for meget opkrævede ejendomsskat efter ejendomsskattelovens § 1, stk. 4 og 5, vil efter en foreløbig tidsplan kunne påbegyndes ultimo oktober 2011. Rigsrevisionen finder, at ministerierne snarest muligt bør afklare disse problemstillinger, så det sikres, at ejendomsskatter bliver opkrævet korrekt, og at de berørte grundejere kan få tilbagebetalt den for meget opkrævede ejendomsskat.

64. I løbet af 2009 erkendte SKAT, at der kunne være et problem med den administration, som SKAT havde anlagt i sager om omberegning af grundskatteloftet i tilfælde med forhøjede fradrag for grundforbedringer. Rigsrevisionen har gennemgået forløbet med henblik på at vurdere, om Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Skatteministeriets initiativer til afvikling af den ulovlige forvaltning af ejendomsskatteloven har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har konkret undersøgt, om SKAT orienterede Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet rettidigt, da man slutteligt indså, at der var et problem, og om ministerierne sikrede en løsning på det konstaterede problem. Endelig har Rigsrevisionen undersøgt, om ministerierne har afklaret, om der – ud over ejendomsskatteloven § 1, stk. 5 – er administreret ulovligt i forhold til andre bestemmelser i ejendomsskatteloven.

Figur 4 viser initiativer til afdækning af problemstillinger og afvikling af den hidtidige ulovlige praksis.



A. Inddragelse af relevante parter

65. En andelsboligforening klagede i marts 2009 til et vurderingsankenævn over, at SKAT ikke havde omberegnet grundskatteloftet, efter at SKAT havde forhøjet foreningens fradrag for grundforbedringer. Klager mente, at det ændrede fradrag skulle indregnes i skatteloftet i henhold til ejendomsskattelovens § 1, stk. 5. Vurderingsankenævnets afgørelse forelå i juni 2009, og nævnet var enig med klager i, at grundskatteloftet skulle omberegnes.

66. På baggrund af vurderingsankenævnets afgørelse foretog SKAT en undersøgelse af sagen. I september 2009 blev SKATs Produktionsforum orienteret om, at der var "risiko for, at dele af den nuværende administrative praksis omkring genoptagelse af FFF [fradrag for grundforbedringer] er forkert/bliver underkendt af domstolene og Landsskatteretten... De udestående spørgsmål omkring administrativ praksis søges i øjeblikket afklaret ...". Den omtalte risiko blev behandlet på et møde i Produktionsforum i september 2009. Produktionsforum traf ikke nogen beslutning på grundlag af orienteringen.

67. Bl.a. på grund af sagens kompleksitet bad SKAT Kammeradvokaten om en redegørelse i januar 2010, og denne forelå i marts 2010. Kammeradvokaten konkluderede, at der i tilfælde med fradrag for grundforbedringer skulle ske omberegning af grundskatteloftet. Han var således enig i vurderingsankenævnets afgørelse. Kammeradvokaten vurderede endvidere, at lovens omberegningsmetode indebar, at grundskatteloftet blev lavere, end formålet med loven berettigede til, hvilket ifølge Kammeradvokaten var et udtryk for en uhensigtsmæssighed i loven.

Det var Kammeradvokatens vurdering, at systemændringen i 2005 ikke var i overensstemmelse med ejendomsskatteloven, uanset at den rettede op på det forhold, at nogle grundejere stort set slap for at betale ejendomsskat fremover.

På baggrund af Kammeradvokatens redegørelse besluttede SKAT, at der skulle tages stilling til, hvordan der kunne rettes op på den hidtidige praksis, at der hurtigst muligt blev taget kontakt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og KL om, at regelsættet burde korrigeres, at det præcist blev afklaret, hvilke opgaver SKAT skulle udføre, og at skatteministeren skulle orienteres.

68. Rigsrevisionen kan konstatere, at først med SKATs behandling af sagen i 2. halvår 2009 – og senere ved Kammeradvokatens vurdering fra marts 2010 – blev der foretaget en egentlig juridisk vurdering af spørgsmålet om eventuelle problemer i administrationen af ejendomsskattelovens § 1, stk. 5.

69. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at sagen blev forelagt Skatteministeriet i april 2010, og at skatteministeren fik forelagt sagen i maj 2010. Rigsrevisionen kan konstatere, at skatteministeren i april 2010 gav et foreløbigt svar på et spørgsmål om uretmæssig opkrævning af ejendomsskat i Folketingets Skatteudvalg, som han uddybede i juli 2010.

70. Da Kammeradvokaten modtog SKATs henvendelse om at vurdere ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, bad Kammeradvokaten SKAT om at indhente Indenrigs- og Sundhedsministeriets accept af, at han gik i gang med sagen, da loven vedrørte dette ministerium. Indenrigs- og Sundhedsministeriet accepterede i januar 2010, at Kammeradvokaten vurderede spørgsmålet. Rigsrevisionen kan konstatere, at på trods af at ejendomsskatteloven hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriets ressort, gav SKATs forespørgsel ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at udbede sig nærmere information om sagen. Hertil kommer, at SKATs henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet tilsyneladende heller ikke gav SKAT anledning til at orientere om sagen opad i eget system, herunder om henvendelsen til Kammeradvokaten og til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Produktionsforum drøfter, planlægger, og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. Forummet består af produktions-, udviklings- og økonomidirektørerne, fagdirektørerne for forretningsudvikling og produktion samt direktørerne for de 6 regioner.

71. Gennemgangen har vist, at SKAT orienterede Indenrigs- og Sundhedsministeriet i maj 2010. Dette var første gang, at SKAT officielt orienterede Indenrigs- og Sundhedsministeriet om, at der var problemer i administrationen af ejendomsskatteloven. I juni 2010 blev Finansministeriet inddraget, og i juli 2010 overtog Indenrigs- og Sundhedsministeriet det videre forløb fra Skatteministeriet.

72. Med vurderingsankenævnets afgørelse i juni 2009 erkendte SKAT, at der var risiko for, at dele af den administrative praksis omkring genoptagelse af fradrag for grundforbedringer ville blive underkendt af domstolene. På trods heraf tog det SKAT ca. 7 måneder at behandle sagen, og man orienterede ikke Skatteministeriet, skatteministeren og Indenrigs- og Sundhedsministeriet om, at der forelå en potentiel risiko for, at dele af den administrative praksis på vurderings- og ejendomsskatteområdet kunne være i strid med lovgivningen. Efter Kammeradvokatens redegørelse forløb der yderligere 1 måned, inden Skatteministeriet blev orienteret. Skatteministeren og Indenrigs- og Sundhedsministeriet blev orienteret om sagen i maj 2010, dvs. ca. 2 måneder efter, at Kammeradvokatens redegørelse forelå.

B. Løsningen på det konstaterede problem

73. Regeringens Økonomiudvalg drøftede i juni 2010 sagen om de ulovligt opkrævede ejendomsskatter på baggrund af et notat udarbejdet af Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet. I notatet indstillede ministerierne, at der snarest muligt blev fremsat et lovforslag, som skulle bringe den ulovlige praksis til ophør.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og SKAT i det efterfølgende forløb afdækkede praksis på området, herunder hvilke løsningsmodeller der kunne rette op på den ulovlige praksis. På daværende tidspunkt var det endnu ikke afklaret, hvorvidt den ulovlige praksis skulle løses ved en lovændring af vurderingsloven og/eller af ejendomsskatteloven.

I forbindelse med den konstaterede ulovlige praksis blev der nedsat en arbejdsgruppe i sommeren 2010 bestående af repræsentanter fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand), Finansministeriet, Skatteministeriet, SKAT og KL. Arbejdsgruppens opgaver bestod i at udarbejde forslag til ny lovgivning og afdække tilbagebetalingskravet vedrørende den for meget opkrævede ejendomsskat, herunder hvordan man it-mæssigt kunne identificere de berørte grundejere, som skulle have tilbagebetalt ejendomsskat. Arbejdsgruppen skulle ligeledes afdække, hvorledes kommunerne kunne kompenseres økonomisk i forbindelse med deres tilbagebetaling af ejendomsskatter.

I juli 2010 lå det fast, at ejendomsskatteloven skulle ændres. I november 2010 fremsatte Indenrigs- og Sundhedsministeriet et forslag til lov om ændring af ejendomsskatteloven og vurderingsloven. I december 2010 blev lov nr. 1605 af 22. december 2010, der lovliggør den hidtidige praksis (L 65), vedtaget.

74. I forbindelse med udredningsarbejdet vedrørende tilbagebetaling af ejendomsskatter er der udarbejdet et foreløbigt skøn, der viser, at kommunerne fordelt over 2011 og 2012 skal betale ca. 1,2 mia. kr. tilbage til de berørte grundejere. I skønnet indgår 518 mio. kr. baseret på en opgørelse over 5.500 afsluttede sager, beregnet på baggrund af en konkret kørsel, som it-leverandøren gennemførte i maj 2011. I skønnet indgår endvidere et større antal uafsluttede sager, der vurderes at medføre tilbagebetalinger på yderligere 600-700 mio. kr. Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2012, at regeringen og KL er enige om, at staten refunderer de faktiske tilbagebetalinger til borgerne i de enkelte kommuner.

Arbejdsgruppen har nedsat 2 underarbejdsgrupper

Underarbejdsgruppe 1 består af repræsentanter fra KL (formand), it-leverandøren, 2 kommunale praktikere, Skatteministeriet, SKAT og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Arbejdsgruppen har til opgave at afdække de spørgsmål, som it-leverandøren har for at kunne lave tilbagebetalingssystemet og for at korrigere det fremadrettede system.

Underarbejdsgruppe 2 består af repræsentanter fra KL og it-leverandøren samt 2 kommunale praktikere. Arbejdsgruppens primære opgave er at udvikle den automatiske udbetalingsdel i forbindelse med opgaven om tilbagebetaling af ejendomsskatter.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at de sager, der indgår i skønnet, ikke er dækkende for det samlede omfang af tilbagebetalinger. Ifølge Skatteministeriet er der ca. 3.700 uafsluttede sager ved vurderingsankenævnene, som kan give anledning til yderligere tilbagebetaling af ejendomsskat ud over det beløb, der tilbagebetales efter afgørelsen i SKAT. Herudover vil der som følge af en højesteretsdom være konsekvenser, som ikke indgår i det ovenstående skøn, idet dommen fastslog, at en grundejer har ret til at få genoptaget en ejendomsvurdering 3 år tilbage i tiden, uanset om det pågældende 3. år er et reguleringsår. Højesteretsdommen betyder, at en række af de berørte grundejere vil være berettiget til at få tilbagebetaling i et ekstra år. Skatteministeriet har oplyst, at der fortsat frem til maj 2012 kan ske genoptagelse af 2008-vurderingen med konsekvenser for 2010-skattebetalingen. Der kan ikke gives noget skøn over, hvor mange sager der potentielt kan indkomme inden da. Der vil derfor kunne blive tale om tilbagebetalinger også efter 2012. Det forventes, at tilbagebetalingerne kan påbegyndes ultimo oktober 2011, dvs. ca. 1½ år efter, at Kammeradvokatens redegørelse forelå, og 2½ år efter vurderingsankenævnets afgørelse.

75. Rigsrevisionen kan konstatere, at den hidtidige ulovlige praksis blev lovliggjort med lovændringen. Før det er endeligt afdækket, hvem den ulovlige administration gik ud over, og pengene er betalt tilbage til de berørte grundejere, er sagen dog ikke afsluttet.

C. Andre bestemmelser i ejendomsskatteoven

76. På baggrund af en henvendelse fra SKAT i december 2010 bad Indenrigs- og Sundhedsministeriet i foråret 2011 Kammeradvokaten redegøre for, om ejendomsskatteovens § 1, stk. 4 og 6, også var formuleret i strid med hensigten med loven.

Kammeradvokaten konkluderede i april 2011, at hverken en korrekt anvendelse af ejendomsskatteovens § 1, stk. 4 eller 6, indebar, at grundskatteoftet blev lavere, end formålet med loven berettigede til (dvs. at beskatningsgrundlaget ikke kom under råjordsværdien), og der var derfor ikke behov for nogen lovændring vedrørende disse. Kammeradvokaten bemærkede, at oplysninger i en konkret sag tydede på, at bestemmelsen ikke i praksis blev anvendt i overensstemmelse med ejendomsskatteovens § 1, stk. 4, men at han ikke kunne konkludere, om det generelt var tilfældet. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at de er enige med Kammeradvokaten i, at der ikke var problemer med lovgivningen i hverken ejendomsskatteovens § 1, stk. 4 eller 6.

77. Det videre arbejde med at afdække eventuelle nye problemstillinger i praksis vedrørende ejendomsskatteovens § 1, stk. 4 og 6, og omfanget af eventuelle tilbagebetalinger blev lagt i en arbejdsgruppe, som blev nedsat i forbindelse med afdækning af ejendomsskatteovens § 1, stk. 5.

78. Arbejdsgruppen kom i maj 2011 frem til, at praksis ikke var i overensstemmelse med ejendomsskatteovens § 1, stk. 4. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at der var tale om samme fejl som i sagen om ejendomsskatteovens § 1, stk. 5. I begge tilfælde blev grundejernes grundskatteoft således ikke omberegnet i overensstemmelse med lovens bestemmelser. Fejlen var opstået i forbindelse med den ændring i it-systemet, der førte til den forkerte beregning af skatten vedrørende ejendomsskatteovens § 1, stk. 5, og har derfor stået på siden december 2005.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at eftersom ejendomsskatteovens § 1, stk. 4, er formuleret korrekt og virker efter hensigten, betyder det, at praksis skal ændres, dvs. at it-systemet skal tilrettes. Dette arbejde afdækkes i de allerede nedsatte arbejdsgrupper. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det først er muligt at tilrette systemet i 2012, så administrationen igen bliver i overensstemmelse med ejendomsskatteoven. Ministeriet har i september 2011 tilkendegivet, at der ikke er problemer i praksis vedrørende ejendomsskatteovens § 1, stk. 6.

Akt 154 23/6 2011

I aktstykke nr. 154 af 23. juni 2011 anmodede Finansministeriet om Finansudvalgets tilslutning til at refundere kommunernes faktiske tilbagebetalinger af uretmæssigt opkrævede ejendomsskatter. Beløbet var foreløbigt opgjort til 518 mio. kr., og et tilsvarende beløb blev optaget på forslag til lov om tillægsbevilling for 2011 og på forslag til finanslov for 2012. Endvidere blev indenrigs- og sundhedsministeren i en tekstanmærkning til tillægsbevillingsloven og finanslovsforslaget bemyndiget til at refundere kommunernes tilbagebetalinger.

Ifølge ejendomsskatteoven (§ 1, stk. 4 og 6) skal **grundskatteoftet omberegnes i følgende situationer:**

§ 1, stk. 4:

- Når der udstykkes en ny grund.
- Når der sker en ændring af en ejendoms areal (fx ved køb af et stykke af naboens grund).
- Når ejendommen ændrer anvendelse (fx overgår fra erhverv til beboelse).
- Når ejendommen ændrer planforhold (fx overgår fra landzone til byzone).

§ 1, stk. 6:

- Når der sker en ændring af en ejendoms fritagelse for grundskyld. (Kommunen kan fx fritage en idrætsforening eller en forsyningsvirksomhed for at betale grundskyld).

79. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der også skal ske tilbagebetaling af den for meget opkrævede ejendomsskat i forbindelse med ejendomsskattelovens § 1, stk. 4. Beløbet er inkluderet i det foreløbige skøn på ca. 1,2 mia. kr. Tilbagebetalingen kan efter den nuværende tidsplan påbegyndes ultimo oktober 2011. Rigsrevisionen finder, at ministerierne snarest muligt bør afklare disse problemstillinger, så det sikres, at ejendomsskatter bliver opkrævet korrekt, og at de berørte grundejere får tilbagebetalt den for meget opkrævede ejendomsskat.

Rigsrevisionen, den 19. oktober 2011

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Eksempler på omberegning af grundskatteloftet

Tabel 1 viser et eksempel på, hvordan grundskatteloftet – i henhold til ejendomsskattelovens § 1, stk. 5 – skal omberegnes, når en grundejer får forhøjet sit fradrag for grundforbedringer.

Tabel 1. Eksempel på omberegning af grundskatteloftet ved forhøjet fradrag for grundforbedringer (Kr.)

Grundværdi (2001)	Fradrag (2001)	Grundværdi (2006)	Forhøjet fradrag (2006)	Beskatningsgrundlag (Det, der betales skat af)	Ejendomsskat ved 25 % i grundskyld
160.000	20.000	600.000	150.000	10.000 + procentregulering ¹⁾	321

¹⁾ Den årlige reguleringsprocent er i eksemplet sat til 5,15 %.

Note: Eksemplet stammer fra en teknisk gennemgang af omberegningsreglen i Folketingets Kommunaludvalg, som fandt sted den 2. december 2010.

Tabel 1 viser, at grundværdien i 2001 var 160.000 kr., og fradraget for grundforbedringer 20.000 kr. I 2006 forhøjes fradraget til 150.000 kr. I henhold til omberegningsreglen i ejendomsskattelovens § 1, stk. 5, skulle det forhøjede fradrag trækkes fra den oprindelige, lave grundværdi i basisåret (2001) på 160.000 kr. Dermed skulle grundejeren kun betale skat af 10.000 kr. tillagt procentregulering. Ved en grundskyldspromille på 25 bliver skattebetalingen således på 321 kr.

Tabel 2 viser, hvordan grundskatteloftet blev beregnet ved et forhøjet fradrag efter ændringen af it-systemet i 2005.

Tabel 2. Eksempel på beregning af grundskatteloftet efter ændring af it-system (Kr.)

Grundværdi (2001)	Fradrag (2001)	Grundværdi (2006)	Forhøjet fradrag (2006)	Beskatningsgrundlag (Det, der betales skat af)	Ejendomsskat ved 25 % i grundskyld
160.000	20.000	600.000	150.000	140.000 + procentregulering ¹⁾	4.500

¹⁾ Den årlige reguleringsprocent er i eksemplet sat til 5,15 %.

Note: Eksemplet stammer fra en teknisk gennemgang af omberegningsreglen i Folketingets Kommunaludvalg, som fandt sted den 2. december 2010.

Tabel 2 viser, at det oprindelige fradrag for grundforbedringer blev forhøjet fra 20.000 kr. til 150.000 kr. På grund af ændringen i it-systemet blev grundskatteloftet imidlertid ikke omberegnet, og den oprindelige grundværdi på 160.000 kr. fratrukket det oprindelige fradrag på 20.000 kr. udgør dermed beskatningsgrundlaget på 140.000 kr. Hertil skal lægges procentreguleringen fra 2001 til 2006. Ved en uændret grundskyldspromille på 25 beregnes ejendomsskatten dermed til 4.500 kr. Den ændrede måde at beregne grundskatteloftet på betød således, at grundejeren i eksemplerne kom til at betale 4.500 kr. i stedet for 321 kr. i ejendomsskat.

Bilag 2. Ordliste

Basisår	Det seneste år, hvor grundværdien fra den offentlige ejendomsvurdering udgør ejendomsskattens beregningsgrundlag.
BBR-registret	Bygnings- og Boligregistret er et landsdækkende register med data om samtlige bygninger og boliger i landet. Oplysningerne dækker bl.a. areal, beliggenhed, anvendelse, installationer, vand- og afløbsforhold, køkkenforhold, ydervægs- og tagdækningsmaterialer. Oplysningerne anvendes både af de statslige og de kommunale myndigheder samt af forsyningsselskaber og private virksomheder, fx realkreditinstitutter. Alle ejere af fast ejendom har ifølge loven pligt til at meddele ændringer, fx tilbygninger, nedrivninger mv.
Beregningsgrundlag	I skattemæssig sammenhæng er beregningsgrundlaget det beløb, der skal betales skat af. For at finde frem til beregningsgrundlaget skal der gøres fradrag i skatteydernes udgifter og såkaldte ligningsmæssige fradrag mv. I ejendomsskatteoven benævnes beregningsgrundlaget for ejendomsskat som den afgiftspligtige grundværdi.
Dækningsafgift	Kan i henhold til ejendomsskatteoven opkræves for ejendomme, der anvendes til visse erhvervsformål, som er fritaget for grundskyld. Afgiften opkræves ved siden af den almindelige ejendomsskat (grundskyld) og kan udgøre op til 10 % af forskelsværdien, dvs. af forskellen mellem værdien af den faste ejendom og værdien af grunden i henhold til den offentlige ejendomsvurdering. Forskelsværdien er således værdien af bygningerne.
Ejendomsskat (også kaldet grundskyld)	Opkræves af og betales til den kommune, som ejendommen er beliggende i. Skatten beregnes dels ud fra den såkaldte grundskyldspromille (skattesats), som den enkelte kommune fastsætter, dels ud fra grundværdien, der fastsættes som led i ejendomsvurderingen hvert 2. år.
ESR-systemet	It-system, som understøtter kommunernes arbejde med at beregne og opkræve de kommunale ejendomsskatter.
Folketingsbeslutninger	Beslutninger vedtaget af Folketinget, som ikke er led i tilblivelsen af en lov. Folketingsbeslutninger er bindende for regeringen og kan have hjemmel i både grundloven – fx vedrørende udenrigspolitiske forhold, folketingsmedlemmers valgbarhed eller rigsretssager – og i almindelige love. Desuden kan Folketinget med folketingsbeslutninger tilkendegive sin mening om kommende lovgivning og administrationen af gældende regler.
Fradrag for grundforbedringer	Ved beregning af ejendomsskatten har grundejeren ret til et fradrag i grundværdien for visse dokumenterede udgifter til byggemodning, fx udgifter til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlæggelse af vej. Grundforbedringer friholdes for beskatning ved at give et fradrag i ejendomsskatten – dog højst den faktisk afholdte udgift. Fradraget fastsættes som led i vurderingsprocessen og gælder i 30 år (for skove dog 60 år).
Grundskatteloftet	Et loft, der begrænser stigninger i ejendomsskatten til højst 7 % om året ved en uændret skattesats (grundskyldspromille). Loftet fastsættes som den laveste af 2 grundværdier: 1) den aktuelle grundværdi eller 2) basisårets grundværdi fremskrevet med en årlig reguleringsprocent på højst 7 %. Eventuelle fradrag for grundforbedringer fratrækkes ved sammenligningen af grundværdierne. Når den aktuelle grundværdi minus fradrag udgør det laveste beløb, opstår et nyt basisår, som herefter benyttes i sammenligningen. Da grundpriserne er steget kraftigt efter 2001, som var det oprindelige basisår, beregnes ejendomsskatten typisk af 2001-vurderingen.
Grundskyldspromille	Skattesatsen for ejendomsskatten, som fastsættes af den enkelte kommunalbestyrelse, og som skal ligge i intervallet 16-35 %.

Ligningsrådet	Udgjorde tidligere sammen med Told- og Skattestyrelsen den øverste lignings- og vurderingsmyndighed vedrørende indkomstbeskatning og ejendomsvurdering. I forbindelse med fusionen mellem den kommunale og statslige skatteforvaltning den 1. november 2005 blev Ligningsrådet afløst af Skatterådet. Ligningsrådet bestod af 19 medlemmer, hvoraf 6 blev valgt af Folketinget, mens 13 medlemmer blev beskikket af skatteministeren.
Omberegning af grundskatteloftet	Skal ske i bestemte situationer, som reguleres i ejendomsskattelovens § 1, stk. 4-6, fx når et fradrag for grundforbedringer bortfalder eller forhøjes.
Reguleringsår	De almindelige vurderinger er 2-årige. Derfor sker der i året mellem de almindelige vurderinger (reguleringsåret) en såkaldt årsregulering af ejendoms- og grundværdierne, som bygger på prisudviklingen i et afgrænset geografisk område. Reguleringen gennemføres ved, at Skatterådet fastsætter en reguleringssats, som vurderingen i reguleringsåret ganges med.
Råjordsværdi	Værdien af en grund uden grundforbedringer.
SKAT Ejendomsvurdering	Er en specialiseret, landsdækkende enhed oprettet i 2009, der ledes af en skattedirektør og løser alle opgaver vedrørende den offentlige ejendomsvurdering. Bl.a. vurderer enheden grund- og ejendomsværdier og ansætter fradrag for grundforbedringer.
Skatteministeriets Produktionsforum	Består af 11 medlemmer. Medlemmerne er produktionsdirektøren (formand), udviklingsdirektøren, økonomidirektøren, fagdirektøren for forretningsudvikling, fagdirektøren for produktion og de 6 regionsdirektører. Produktionsforum drøfter, planlægger og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. Produktionsforum refererer til direktionen. Der er knyttet 5 underudvalg til Produktionsforum, som inden for forskellige fagområder skal støtte Produktionsforum. De 5 underudvalg er Produktionsplanudvalget, Indsatsudvalget, Kundeserviceudvalget, Inddrivelsesudvalget og Toldudvalget.
Vurderingsmyndighed	Den instans, der ansætter grund- og ejendomsværdi, fradrag for grundforbedringer mv. Indtil 2003 var der 224 vurderingsråd. Fra 2003 blev told- og skatteregionerne vurderingsmyndighed, og med fusionen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger i november 2005 blev SKAT vurderingsmyndighed.
VUR-systemet	It-system, som understøtter vurderingsmyndighedens arbejde med at ansætte ejendoms- og grundværdier mv.