



24. juli 2023
186426

NOTAT TIL LANDBRUGSRET

Vedr. partshøring i forbindelse med skift af ejendomskategori

1 INDLEDNING

1.1 Ronnie Hof har på vegne af den frivillige forening Landbrugsret anmodet om vores bistand vedr. Vurderingsstyrelsens praksis i relation til afgørelserne om ændrede ejendoms kategorier.

Dette notat skal beskrive, hvorvidt reglerne om partshøring er overholdt i relation hertil. Det indebærer et spørgsmål om, hvorvidt der er sket tilstrækkelig partshøring overfor den enkelte ejendomsejer, og hvad konsekvenserne er, såfremt der ikke er sket tilstrækkelig partshøring.

Vi vil i afsnit 2 beskrive de retsregler, der finder anvendelse i relation til afgørelserne om de nye ejendoms kategorier. Herefter vil vi i afsnit 3 beskrive de betingelser, der gælder for agterskrivelser/partshøring, herunder reglerne om fornyet agter. Herefter beskrives i afsnit 4 hvilke konsekvenser det har, hvis reglerne ikke er overholdt, og til sidst vil vi i afsnit 5 vurdere, om Vurderingsstyrelsen har overholdt reglerne i relation til afgørelserne om ejendoms kategorier.

2 RETSGRUNDLAG

2.1 Reglerne om ejendoms kategorier

Afgørelserne om de nye ejendoms kategorier udsendes med hjemmel i Ejendomsvurderingsloven § 83 a. Denne bestemmelse giver Vurderingsstyrelsen mulighed for at træffe afgørelse om en ejendoms kategori uafhængigt af ejendommens vurdering. Det er således en undtagelse til Ejendomsvurderingsloven § 3, som angiver, at kategoriseringen afgøres i forbindelse med vurderingen.

§ 83 a blev tilføjet Ejendomsvurderingsloven ved lov nr. 369 af 2. april 2023, da lovforslag L 53 blev vedtaget.

Det følger af de indledende bemærkninger til dette lovforslag, at de fremrykkede kategoriseringer skal meddeles ved en selvstændig afgørelse, der vil være omfattet af de almindelige regler om partsinddragelse og klageadgang.

Det vil sige, at afgørelserne om kategorisering af ejendomme efter EVL § 83 a er selvstændige forvaltningsretlige afgørelser, som derfor skal overholde Forvaltningslovens regler om partshøring mv.

2.2 Hvilke regler regulerer partshøring?

Det følger af Ejendomsvurderingsloven § 83 a, stk. 2, 2. pkt., at ejendommens ejer ved afgørelserne skal inddrages, og at denne inddragelse sikres ved en agterskrivelse efter Skatteforvaltningslovens § 20.

Skatteforvaltningsloven § 20 er en særlig og udvidet adgang til partshøring, som den almindelig regel om partshøring i Forvaltningslovens § 19 viger for.

Det følger af Skatteforvaltningsloven § 20, stk. 1, at den forudgående underretning skal opfylde de krav, der stilles til begrundelsen af en forvaltnings afgørelse efter Forvaltningsloven (FVL).

Forvaltningslovens regler om begrundelse følger af lovens kap. 6, nærmere bestemt §§ 22-24.

3 KRAVENE TIL AGTERSKRIVELSE

Kravet om agterskrivelsen indebærer, at skattemyndighederne har pligt til på forhånd at underrette borgerne om ændringen og give borgeren lov til at udtale sig herom, inden der træffes en endelig afgørelse.

Det er disse krav som ligger til grund for Vurderingsstyrelsens skrivelser med forslag til afgørelse.

Det følger af s. 98 i Skatteministeriets Retssikkerhedsredegørelse for 1991, at følgende krav skal være overholdt:

- 1) Sagen skal være fuldt oplyst
- 2) Skattemyndighederne har løftet bevisbyrden
- 3) Det skal klart og tydeligt fremgå hvad der ændres
- 4) Der er klar og tilstrækkelig begrundelse for ændringen
- 5) Virkningen af ændringen skal fremgå tydeligt
- 6) Skatteyderen skal have en rimelig frist til at fremsætte indsigelser

De enkelte betingelser vil blive gennemgået nedenfor. Afsnit 2.3.1 beskriver kravene om sagens oplysning, afsnit 2.3.2 beskriver skattemyndighedernes bevisbyrde, afsnit 2.3.3 beskriver kravet om tydelig angivelse af ændringen, afsnit 2.3.4 beskriver kravene til begrundelsen, afsnit 2.3.5 beskriver hvordan virkningen skal beskrives og afsnit 2.3.6 beskriver kravene om, at Skatteyderen skal have en rimelig frist til at komme med indsigelser.

3.1 Ad 1) Sagens skal være fuldt oplyst

Betingelsen om, at sagen skal være tilstrækkeligt oplyst, indebærer, at det fornødne grundlag for at foretage ændringen skal være til stede på det tidspunkt, agterskrivelsen sendes til skatteyderen.

Da der er tale om sager mellem borger og offentlige myndigheder, gælder officialmaksimen, som indebærer at den offentlige myndighed (i dette tilfælde Vurderingsstyrelsen) skal sørge for, at sagen oplyses tilstrækkeligt til, at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Først når myndigheder mener, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til at træffe en korrekt afgørelse, kan agterskrivelsen sendes afsted. Skattemyndighederne kan ikke give ansvaret for sagens oplysning videre til skatteyderne ved at fremsende en agterskrivelse og anmode dem om oplysninger.

Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om sagsoplysning tilsiger, at agterskrivelsen må være resultat af en individuel og konkret sagsbehandling, hvor sagens faktum oplyses.

Det er svært at sige noget generelt om omfanget og den praktiske udførelse af denne undersøgelsespligt, da officialprincippet ikke beror på et lovbestemt grundlag. I relation til myndighedernes forberedelse står på den ene side hensynet til at træffe en materielt rigtig afgørelse, og på den anden side står en hensynet til, at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse.

Der er dog ingen tvivl om, at alle relevante forhold skal være belyst, og oplysningerne skal være pålidelige.

Herudover varierer indholdet af undersøgelsespligten alt efter hvor bebyrdende en afgørelse, der er tale om. Det vil sige, at jo mere byrdefuld en afgørelse er for borgeren, jo dybere skal myndighedernes undersøgelse være.

Det har også betydning, hvilke oplysninger myndighederne allerede er i besiddelse af og sidst men ikke mindst myndighedernes praksis på området.

For så vidt angår Vurderingsstyrelsens agterskrivelser i sagerne om ejendoms kategorisering, er der generelt tale om forholdsvist byrdefulde afgørelser, da de nye kategorier kan få væsentlig betydning for borgernes økonomiske situation. Herudover vil spørgsmålet om, hvorvidt disse betingelser er opfyldt, afhænge de konkrete formuleringer i agterskrivelserne. Såfremt der er bevistvivl, bør Vurderingsstyrelsen søge af afklare dette inden den endelige afgørelse træffes.

Da dette er et nyt område, foreligger ingen praksis for Vurderingsstyrelsen undersøgelser. Vi ser dog en tendens til, at der foretages en gennemgang af de relevante offentlige registre herunder bl.a. CVR-registeret, CHR-registeret og BBR-registeret. Dermed har Vurderingsstyrelsen holdt sig til oplysninger, der må kvalificeres som værende pålidelige.

Det er derfor vores vurdering, at hvis Vurderingsstyrelsen har gennemgået alle de offentligt tilgængelige oplysninger om ejendommen, og ikke har fundet anledning til tvivl i den forbindelse, har de foretaget en tilstrækkelig undersøgelse. Der kan dog være konkrete tilfælde, hvor myndighederne bør undersøge yderligere.

I relation til spørgsmålet om individuel sagsbehandling, følger det af Vurderingsstyrelsens svar på spørgsmål 4 i Jakob Fosen-Kyeds henvendelse, som I har fremsendt til os, at der ikke er foretaget et individuelt skøn af en sagsbehandler.

Dog beror den automatiserede sagsbehandling på de oplysninger, der er registeret på den konkrete ejendom, og det er derfor vores vurdering, at den automatiserede proces herved opfylder kravet om, at sagsbehandlingen er konkret og individuel.

3.2 Ad 2) Skattemyndighedernes bevisbyrde

Dette krav hænger sammen med betingelse 1 om, at sagen skal være tilstrækkeligt oplyst, og at det fornødne grundlag skal være til stede.

Det er Skattemyndighederne, der har bevisbyrden for en given ændring, og denne bevisbyrde skal de kunne løfte på baggrund af det fakta der er i sagen, på det tidspunkt agterskrivelsen sendes frem.

For så vidt angår Vurderingsstyrelsens agterskrivelse, ville spørgsmålet om hvorvidt disse betingelser er opfyldt, afhænge de konkrete formuleringer og indhold i agterskrivelserne.

3.3 Ad 3) beskrivelse af ændringen

Det skal i agterskrivelsen være tydeligt, hvilken ændring der ønskes foretaget. I nærværende situation er der tale om en ændring af ejendommens kategori.

I de agterskrivelser, som vi har set, har Vurderingsstyrelsen angivet i overskriften, at der er tale om en ændring af ejendommens kategori, og det har i et skema været angivet, hvilken kategori ejendommen tidligere var, og hvilken kategori ejendommen efterfølgende bliver.

Derfor mener vi ikke, at der er noget at komme efter i relation til denne betingelse.

3.4 Ad 4) Agterskrivelsens begrundelse

Det følger direkte af Skatteforvaltningens § 20, stk. 2, at agterskrivelsen skal opfylde forvaltningslovens regler om begrundelse. Forvaltningslovens regler om begrundelse følger af FVL §§ 22-24.

FVL § 24, stk. 1 og 2 stiller følgende indholdsmæssige krav til begrundelsen, som vi vil anbefale, at I tjekker, når I gennemgår agterskrivelser:

- 1) En henvisning til de retsregler som afgørelsen er truffet i overensstemmelse med
- 2) De hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen
- 3) En kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Retsregler

For så vidt angår henvisningen til de retsregler, som afgørelsen er truffet i overensstemmelse med, skal I være opmærksomme på, at reglerne for kategorisering af ejendomme, er blevet ændret i foråret 2023.

I 2021 ved redegørelse trykt i sagen FOB 2021-25, udtalte Folketingets Ombudsmand sig om Vurderingsstyrelsens begrundelser i relation til sager om omvurderinger efter vurderingsloven, herunder om Vurderingsstyrelsens henvisning til retsregler, som på daværende tidspunkt var mangelfulde.

Folketingets Ombudsmand gjorde blandt andet Vurderingsstyrelsen opmærksom på, at:

Hvis en relevant lovbestemmelse er ændret efter vedtagelsen af hovedloven, skal der også henvises til den relevante ændringslov. I disse tilfælde skal der således henvises til både hovedloven og den relevante ændringslov. Er der lavet en eller flere love bekendtgørelser, skal der henvises til den seneste love bekendtgørelse og den relevante ændringslov, som er nyere end love bekendtgørelsen.

I relation til Ejendomsvurderingsloven er denne blevet ændret mange gange, og senest den 30. maj 2023 blev lovforslag nr. 114 vedtaget ved lov nr. 679 af 3. juni 2023.

Ved denne lovændring blev bl.a., omfanget af overgangsreglen i EVL § 83 uddybet med indsættelse af et 4. punktum i stk. 2. Herudover blev indført en overgangsregel for erhvervsjendomme i EVL § 83 b, som medfører, at ejere af ejendomme, der nu kategoriseres som erhvervsjendomme, kan vælge denne overgangsregel, så ejendommene fortsat skal behandles som skov- eller landbrugsejendom. Da disse regler er særdeles relevante i relation til afgørelserne om kategorisering, bør der også henvises til denne ændring i agterskrivelserne.

Den korrekte henvisning er derfor: Love bekendtgørelse nr. 1449 af 1. oktober 2020, som ændret ved L 2020-12-29 nr. 2227, L 2021-02-27 nr. 291, L 2021-12-28 nr. 2614, L 2022-03-22 nr. 344, L 2022-06-21 nr. 903, L 2022-12-28 nr. 1597, L 2023-04-02 nr. 369 og L 2023-06-03 nr. 679.

Vi vil derfor opfordre jer til at være opmærksomme på, hvilke regler der henvises til, når I gennemgår agterskrivelser for jeres medlemmer.

Hvis henvisningen til den seneste ændringslov mangler, foreligger der en mangel i begrundelsen. Det betyder, at Vurderingsstyrelsen skal fremsende en ny agterskrivelse, før der kan træffes

endelig afgørelse i det konkrete tilfælde. Nedenfor vil vi beskrive de konsekvenser, det kan medføre, hvis en ejendom er mangelfuld.

Hovedhensyn

Betingelsen om, at begrundelsen skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, kan vi heller ikke sige noget generelt om, da det kræver en gennemgang af den konkrete begrundelse.

I de sager vi har gennemgået, har Vurderingsstyrelsen angivet disse hovedhensyn, der typisk har været ejendommens areal og anvendelse, samt antallet af husdyr på ejendommen.

Redegørelse

Som angivet ovenfor følger det af Forvaltningslovens § 24, at begrundelsen også skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Hvorvidt denne betingelse er opfyldt, vil også bero på indholdet af den konkrete agterskrivelse. Vi har endnu ikke set tilfælde, hvor Vurderingsstyrelsen har udeladt at redegøre for de oplysninger, som er tillagt væsentlig betydning.

3.5 Ad 5) Virkningen af ændringen skal fremgå tydeligt

Den femte betingelse angivet i Skatteministeriets Retssikkerhedsredegørelse for 1991 er, at virkningen af ændringen skal fremgå tydeligt.

De agterskrivelser, vi har set, har haft et afsnit med titlen: "Kategorien kan få betydning for din økonomi". Afsnittet har for de ejendomme, der skifter fra landbrug til erhverv eller ejerbolig, angivet, at dette ofte vil medføre at grundskylden stiger, men afsnittet slutes af med sætningen:

"Vi kan desværre endnu ikke svare konkret på, hvad du skal betale i skat, hvis ejendommen skrifter kategori."

Dermed er det ikke tydeligt angivet, hvilken virkning den ændrede kategorisering har for den enkelte skatteyder.

Det følger omvendt af bemærkninger til EVL § 83 a, at formålet med bestemmelsen netop var at rykke kategoriseringen frem, så ejendommens kategori kunne beslattes uafhængigt af vurderingen, hvilket i sagens natur medfører, at man endnu ikke kender den konkrete skatteberegning.

Bemærkninger til lovforslaget berører ikke det faktum, at borgerne skal påklage kategoriseringen, før de er bekendt med de beløbsmæssige konsekvenser heraf.

Tværtimod angives det, at borgerne kan påklage vurderingen efter reglerne i Ejendomsvurderingsloven, når denne vurdering kommer, og at kategoriseringen vil indgå i den almindelige klagebehandling, men i det omfang sagens oplysninger mv. er uændrede, vil Skatteforvaltningen være bundet af den tidligere afgørelse om kategoriseringen.

Lovgiver har således valgt, at kategoriseringen skal beslattes ved en selvstændig afgørelse uafhængigt af (og forud for) ejendommens vurdering, hvilket betyder, at de beløbsmæssige konsekvenser ikke kan fastslås.

Vi vurderer derfor, at angivelsen i afsnittet om kategoriens økonomiske betydning medfører, at ændringens virkning er beskrevet i det omfang, det er muligt og dermed ikke er i strid med Forvaltningslovens § 24.

3.6 Ad 6) Skatteyderen skal have en rimelig frist til at fremsætte indsigelser

Den sidste betingelse er, at agterskrivelsen skal give Skatteyderen en rimelig frist for at fremsætte indsigelser til agterskrivelsen.

Den vejledning om forvaltningsloven, der kan findes på offentlighedsportalen, angiver i afsnit 106, at hvis der skal fastsættes en frist, bør denne være således, at parten får en rimelig tid til at sætte sig ind i oplysningerne og overveje udtalelserne form og indhold.

I relation til høringsfristerne efter Skatteforvaltningsloven følger det af Skatteforvaltningslovens § 20, stk. 2, at høringsfristen ikke uden den pågældende samtykke må være på mindre end 15 dage regnet fra skrivelsens datering. I de agterskrivelser vi har set, er det angivet, at der skal fremsættes bemærkninger indenfor 15 dage fra brevets datering.

Vi vurderer derfor, at disse betingelser er opfyldt.

3.7 Fornyet agter - genhøring

Hvis der under en høring kommer nye oplysninger frem, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse og til ugunst for den, som afgørelsen retter sig til, skal der fremsendes en ny agterskrivelse/et nyt forslag til afgørelse.

En fornyet høring kan også komme på tale, hvis myndighederne i væsentlig grad ændrer den retlige vurdering, ved at lægge vægt på andre faktiske omstændigheder end i den hidtil udsendte sagsfremstilling.

Vi har et par gange oplevet, at vores bemærkninger har medført, at Vurderingsstyrelsen ændrer kategoriseringen til at en ejendom i stedet skal kategoriseres som en erhvervsejendom. I disse tilfælde har vi rettelig modtaget nye forslag til afgørelse, der har opfyldt de ovenfor i pkt. 3. nævnte betingelser.

Det er på tale, at der skal indføres en ny kategori til naturejendomme i EVL § 3. Alt efter hvordan reglernes ikrafttrædelsesbestemmelser udformes, ville dette berettige til fornyet høring for de ejendomme, der kan omfattes af denne kategori. Vi ved ikke pr. hvilken termin denne nye kategori får virkning fra. Det er ikke givet, at den får betydning fra 1. januar 2020. Gør det ikke det, vil det blot blive inddraget i den sædvanlige proces for en senere vurdering.

4 KONSEKVENSER AF MANGLENDE/MANGELFULD PARTSHØRING

Kravet om partshøring udgør en væsentlig generel retssikkerhedsgaranti, og konsekvensen af manglende partshøring er som udgangspunkt, at afgørelsen bliver ugyldig.

Det samme vil være tilfældet, hvis der er tale om en bebyrdende forvaltningsakt med manglende begrundelse.

Det indebærer, at der skal foretages ny og tilstrækkelig parthøring, og at der skal udarbejdes en begrundelse, før der kan træffes en endelig og gyldig afgørelse.

Hvis der er en begrundelse, men denne er mangelfuld eller fejlagtig, medfører det ikke nødvendigvis, at afgørelsen bliver ugyldig. I sådan en situation foretages en konkret

væsentligheds vurdering hvor domstolene undersøger om den afgørelse, der er truffet, er lovlig og rigtig i sit indhold, og hvis dette er tilfældet, vil afgørelsen ikke erklæres ugyldig.

5 KONKLUSION VEDR. AGTERSKRIVELSENE OM DE NYE EJENDOMSKATEGORIER

Ved at fremsende forslag til afgørelser til skatteyderne har Vurderingsstyrelsen overholdt kravet om at foretage forudgående underretning efter Skatteforvaltningslovens § 20, og dermed også foretaget partshøring i form af disse agterskrivelser. Således er der ikke et generelt problem i relation til Vurderingsstyrelsens overholdelse af reglerne om parthøring.

Det må dog konkluderes, at der i de konkrete sager kan være mangler ved agterskrivelserne, da begrundelserne ikke nødvendigvis overholder Forvaltningslovens regler om begrundelse, herunder særligt i relation til henvisningen til retsregler.

Yderligere kan der være tilfælde, hvor det kan anfægtes hvorvidt Vurderingsstyrelsen har oplyst sagen tilstrækkeligt og løftet sin bevisbyrde for, at en kategorisering bør ændres.