



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af ulovligt
opkrævede ejendomsskatter

Februar
2011

revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter

15. februar 2011

RN A403/11

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 26. januar 2011 om i et notat at beskrive, hvordan en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter kunne tilrettelægges, så Statsrevisorerne kan tage endeligt stilling til iværksættelse og indhold af undersøgelsen på deres møde i februar.

Flere grundejere er de seneste år blevet opkrævet for meget i ejendomsskat. Det er sket i de tilfælde, hvor et ændret fradrag for grundforbedringer er blevet omberegnet i forhold til grundskatteloftet. I forbindelse med lovændringen i december 2010 er der rejst mange spørgsmål omkring problematikken, og der udestår stadig en række uafklarede spørgsmål.

Ifølge Skatteministeriets foreløbige skøn har de berørte grundejere betalt omkring 1 mia. kr. for meget i ejendomsskat. Ca. 25.000 ejendomme menes at være berørt af problemet, men der er tale om meget foreløbige vurderinger. En tværgående arbejdsgruppe under Indenrigs- og Sundhedsministeriet med deltagelse af Skatteministeriet, Finansministeriet og KL er i færd med at afdække problemets omfang.

Jeg vil i dette notat skitsere tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter. Rigsrevisionens foreløbige undersøgelse er baseret på Skatteministeriets baggrundsmateriale til Kammeradvokaten, som i januar 2010 blev inddraget i sagen, ligesom dagspressens omtale af sagen er indgået.

II. Baggrund

2. De involverede parter i sagen er Skatteministeriet, SKAT, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt de enkelte kommuner og KL. Opkrævning af ejendomsskatter reguleres af lov om kommunal ejendomsskat (ejendomsskatteloven), som hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet og forvaltes af kommunerne. Selve vurderingen af grundværdi og ejendomsværdi sker i henhold til lov om vurdering af landets faste ejendomme (vurderingsloven), der hører under Skatteministeriet, med SKAT som vurderingsmyndighed.

Ejendomsvurderingerne blev indtil 2003 foretaget af 224 statslige vurderingsråd – en form for lægmandsorganisation – med sekretariatsbistand fra kommunerne. Fra 2003 overtog SKAT den samlede vurderingsopgave. Der anvendes it-systemer i SKATs vurderingsopgave og i kommunernes opkrævning af ejendomsskatter, som er nært forbundne.

Ejendomsskat (grundskyld)

3. Ejere af fast ejendom skal betale ejendomsskat. Ejendomsskat – som vedrører beskatning af grunde mv., og som i skattelovgivningen benævnes grundskyld – opkræves af og betales til den kommune, som ejendommen er beliggende i. Ejendomsskatten beregnes ud fra den såkaldte grundskyldspromille (skattesats), som den enkelte kommune fastsætter, og ud fra den vurdering af grundværdien, som SKAT fastsætter hvert 2. år.

Fradrag for grundforbedringer i ejendomsskatten

4. Ved beregning af ejendomsskat har grundejeren ret til et fradrag i grundværdien for dokumenterede udgifter til byggemodning, der har gjort grunden mere værd. Byggemodningsudgifterne drejer sig typisk om udgifter til vand-, el- og gasforsyning, kloakering og anlægelse af vej, og det er de faktisk afholdte udgifter hertil, der kan fradrages. Grundforbedringer øger grundværdien, og disse forbedringer friholdes for beskatning i en vis periode ved at give fradrag i ejendomsskatten, der svarer til værdiforøgelsen – dog højst den faktisk afholdte udgift. Fradraget gælder i 30 år fra byggemodningen. Fastsættelse af fradrag for grundforbedringer er et led i vurderingsprocessen og hører således under SKAT.

5. En ændring af vurderingsloven i 2001 muliggjorde, at grundejere i modsætning til tidligere kunne få forhøjet gamle fradrag for grundforbedringer inden for 30-års-perioden, hvis de vel at mærke kunne dokumentere udgifterne. Efter lovændringen trådte i kraft, har grundejere i stort tal anmodet 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.

I slutningen af 2004 nedsatte Told- og Skattestyrelsen en intern arbejdsgruppe bestående af vurderingsmedarbejdere og repræsentanter fra styrelsen. Arbejdsgruppen havde til formål at koordinere sagsbehandlingen af det store antal anmodninger om genoptagelsessager, som dækkede over, at fradraget i grundværdien oprindeligt var fastsat meget uens af de hidtidige vurderingsråd og skyldråd. Ifølge et referat fra arbejdsgruppen fra 2005 var der tale om, at problemet med den uens praksis i kommunerne var langt mere omfattende end først antaget.

Grundskatteloft

6. Som led i skattestoppet indførte regeringen i 2003 det såkaldte grundskatteloft. Ordningen blev indført med henblik på at begrænse stigningen i ejendomsskatten ved uændret grundskyldspromille i en tid med kraftigt stigende ejendomspriser. Ved en eventuel ændring af fradrag for grundforbedringer skal det forhøjede fradrag indgå i omberegningen af grundskatteloftet. Typisk medfører grundskatteloftet, at grundejere betaler ejendomsskat beregnet af 2001-vurderingen tillagt årlige reguleringer på maks. 7 %.

Opkrævning af ejendomsskat siden 2005

7. Det har efterfølgende vist sig, at der ikke var overensstemmelse mellem lovens hensigt og lovens bogstav ved grundskatteloftets indførelse, idet et forhøjet fradrag i nogle tilfælde kunne føre til, at visse grundejere stort set slap for at betale ejendomsskat, når grundskatteloftet blev omberegnet.

Tabel 1 viser et eksempel på omberegning af grundskatteloftet ved forhøjet fradrag for grundforbedringer.

Tabel 1. Eksempel på omberegning af grundskatteloftet ved forhøjet fradrag (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 ejendomsskattebogen skulle dette forhøjede fradrag trækkes fra den oprindelige, lave grundværdi på 160.000 kr. Dermed skulle der kun betales skat af 10.000 kr. tillagt procentregulering. Ved en grundskyldspromille på 25 bliver skattebetalingen således på 321 kr.

8. Enkelte kommuner – bl.a. Nibe – gjorde ultimo 2004 SKAT opmærksom på problemet med omberegningsreglen i ejendomsskattebogen, der betød, at grundejere i visse tilfælde slap for at betale ejendomsskat, hvilket ikke havde været hensigten med at indføre grundskatteloftet.

SKAT bistod herefter KMD med at ændre det it-system, som beregner grundskatteloftet, så det ikke længere bliver omberegnet ved et forhøjet fradrag for grundforbedringer. Ændringen trådte i kraft den 13. december 2005. SKAT orienterede tilsyneladende hverken Indenrigs- og Sundhedsministeriet, kommunerne eller Skatteministeriets departement om denne systemændring.

Tabel 2 viser beregningen af grundskatteloftet ved et ændret fradrag efter ændringen af it-systemet.

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 omberegnes grundskatteloftet imidlertid ikke, 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.

9. Efter interne drøftelser vurderede SKAT i 2007, at praksis var i overensstemmelse med lovgivningen. Et rådgivningsfirma har siden 2003 ført mange konkrete klage- og genoptagelsessager for grundejere og har tilsyneladende også henvendt sig skriftligt til SKAT om den generelle problemstilling og den ulovlige praksis.

Ifølge SKATs egne oplysninger blev man først i 2009 opmærksom på, at den fulgte praksis kunne være ukorrekt, da et vurderingsankenævn fandt den i uoverensstemmelse med loven. SKAT forelagde herefter problemstillingen for Kammeradvokaten, som i marts 2010 bekræftede, at der var handlet i strid med loven.

Det har aldrig været hensigten med grundskatteløftet, at grundejere skulle slippe for at betale ejendomsskat, jf. besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Kommunaludvalg. Lovændringen i 2010 sigter mod at undgå dette med fremadrettet virkning.

III. Tilrettelæggelse af en større undersøgelse af ulovligt opkrævede ejendomsskatter

10. Jeg kan umiddelbart konstatere, at der på dette område er administreret i strid med lovgivningen, at ejendomsskatter således er opkrævet ulovligt i en periode, og at lovændringen i 2010 fremadrettet løser dette. På trods heraf udestår der stadig en række uafklarede spørgsmål om handlingsforløbet, som efter Rigsrevisionens vurdering vil blive afdækket ved iværksættelse af denne undersøgelse.

11. Det overordnede formål med en større undersøgelse vil være at undersøge årsagerne til, at der på dette område er forvaltet i strid med ejendomsskatteovens bestemmelser.

Undersøgelsen vil bestå af følgende dele:

- For det *første* vil undersøgelsen omfatte en vurdering af forløbet omkring ændringen af it-systemet. Gennemgangen vil vise, hvordan ændringen af it-systemet kom i stand, hvem der initierede ændringen, hvem der godkendte den, og hvilke overvejelser der lå bag systemændringen.
- For det *andet* vil Skatteministeriets/SKATs og Indenrigs- og Sundhedsministeriets håndtering af den information, de har haft til rådighed vedrørende den lovstridige forvaltning, blive undersøgt, herunder også deres reaktioner herpå. Undersøgelsen vil indeholde en beskrivelse af Skatteministeriets og Indenrigs- og Sundhedsministeriets arbejdsdeling og kompetencer, herunder forholdet til kommunerne.
- For det *tredje* kan undersøgelsen omfatte det lovforberedende arbejde i 2002 vedrørende grundskatteløftet, idet lovttekstens udformning ifølge Kammeradvokaten umiddelbart ikke afspejlede den hensigt, man havde haft med at indføre loven.

12. Undersøgelsens fokus vil i sagens natur være bagudrettet og omfatte perioden 2005-2010 med særligt fokus på 2005. Gennemgangen forventes primært at blive baseret på udvalgte materialer, korrespondancer mv. indhentet hos især Skatteministeriet/SKAT og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. En eventuel analyse af det lovforberedende arbejde vil dog ligge forud for lovændringen i 2003.

13. Der er på det seneste rejst tvivl om, hvorvidt endnu 2 bestemmelser i ejendomsskatte-loven eventuelt kan være overtrådt. Hvis det viser sig relevant, vil disse aspekter tillige indgå i Rigsrevisionens undersøgelse.

IV. Afslutning

14. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil jeg iværksætte undersøgelsen i overensstemmelse med det ovenfor skitserede. I givet fald vil undersøgelsen blive søgt gennemført, så en beretning kan afgives til Statsrevisorerne inden udgangen af 2011.

Jeg skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg. Hvis der sker væsentlige ændringer, vil jeg orientere Statsrevisorerne herom.

Henrik Otbo