



SLUTTINNLEGG

**TIL
BORGARTING LAGMANNSRETT**

Oslo, 5. september 2018
Ref: M8794666/1/136785-
001/SJ28

Sak nr.: 17-181429ASD-BORG/02

Ankende parter:	Deltakerne i gruppesøksmålet
Grupperepresentant:	John Sverre Svendsen Harald Løvenskiolds vei 36 0760 Oslo
Prosessfullmektig:	Advokat Bettina Banoun Advokatfirmaet Wiersholm AS Postboks 1400 Vika 0115 Oslo
Rettslig medhjelper:	Advokatfullmektig Erling Prestholdt Selen Advokatfirmaet Wiersholm AS Postboks 1400 Vika 0115 Oslo
Ankemospart:	Oslo kommune, ved ordføreren Rådhusplassen 1 0037 Oslo
Prosessfullmektig:	Kommuneadvokaten i Oslo v/advokat Trine Riiber Rådhuset 0037 Oslo
Rettslig medhjelper:	Kommuneadvokaten i Oslo v/advokat Bodil Kristine Høstmælingen

1. INNLEDNING

Det vises til rettsbok for planleggings møte datert 18. desember 2017 hvor frist for å inngi sluttinnlegg er satt til 5. september 2018.

På vegne av gruppedeltakerne vil det nedlegges slik

p å s t a n d :

Prosessuelt for de av gruppedeltakerne som ikke har klagd

1. Kommunens avvisningspåstand forkastes.

Materielt for alle

1. Oslo kommunes forskrift av 16. desember 2015 nr. 1654 oppheves som ugyldig.
2. Oslo kommunes vedtak om utskrivning av eiendomsskatt for gruppedeltakerne oppheves som ugyldig.
3. Ulovlig ilignet eiendomsskatt, som er innbetalt, tilbakebetales gruppedeltakerne.

Subsidiære materielle anførsler for deltakerne i undergruppen

4. Subsidiært: Ved nytt eiendomsskattevedtak skal det gis fullt bunnfradrag per selvstendig boenhet.
5. Atter subsidiært: Ved nytt eiendomsskattevedtak skal det automatisk gis fullt bunnfradrag der noe er registrert som boenhet i matrikkelen.

Saksomkostninger

1. Gruppedeltakerne tilkjennes saksomkostninger for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett.

2. PÅSTANDSGRUNNLAG

2.1 Innledning og bakgrunn

Grunnlag for kravet er i korte trekk at det i Oslo kommune er innført eiendomsskatt på boliger med en takstverdi på over fire millioner kroner. Et bunnfradrag på fire millioner kroner medfører fritak for eiendomsskatt for et stort flertall av boligeiendommene i Oslo kommune. Ved å sette bunnfradraget så høyt at flertallet av boligene i Oslo kommune fritas for eiendomsskatt, har Oslo kommune overskredet sin beskatningskompetanse.

Forslaget til eiendomsskatt i Oslo ble fremsatt i forbindelse med valgkampen til kommunevalget i 2015. Det tilsiktede formålet var å utforme en eiendomsskatt som kun rammet noen få. Før forslaget ble fremsatt ble det regnet på effekten av ulike bunnfradrag. Beregningen viser hvor mange boliger som ville bli ilagt eiendomsskatt basert på ulike størrelser på bunnfradraget; med et bunnfradrag på fire millioner ville kun 50 575 av 252 446 boenheter bli eiendomsskattepliktige (20%)(U:80).

På forhånd var det også kartlagt hvilke konsekvenser eiendomsskatten hadde på geografisk "områdenivå". Ved å velge fire millioner i bunnfradrag, ville eksempelboligene i de østlige bydelene unntas beskatning, mens eksempelboligene i de vestlige bydelene ville beskattes, se (U:83) og (U:126).

De rødgrønne har tradisjonelt hatt flertall i de østlige bydelene, mens de borgerlige partiene har hatt flertall i de vestlige bydelene.

I valgkampen viste forslagsstillerne gjentatte ganger til at om lag 8 av 10 ville bli skjermet fra eiendomsskatten (se for eksempel U:130). Videre ble det til boligeierne i de østlige bydelene opplyst om at de ikke i særlig grad ble rammet av eiendomsskatten.

Eiendomsskattemodellen utløste en større offentlig debatt om hvorvidt den var lovlig.

Til tross for at om lag 365 av landets 428 kommuner hadde eiendomsskatt i 2016, er det kun i underkant av 100 av disse som har bunnfradrag, og av disse er det kun én kommune i tillegg til Oslo som har et bunnfradrag på over én million kroner (U:218). I 2016 hadde 77 % av kommunene et bunnfradrag på under kr 300 000, og det gjennomsnittlige bunnfradraget var på kr 309 219.

2.2 Innføring og utskrivning av eiendomsskatt

De rødgrønne vant kommunevalget den 14. september 2015. I en samarbeidsavtale mellom de rødgrønne partiene, datert 20. oktober 2015, var det enighet om at det skulle innføres eiendomsskatt fra 2016 med bunnfradrag på fire millioner. Det ble ikke innhentet noen ekstern juridisk vurdering av om hvorvidt dette var lovlig, til tross for press fra flere hold.

Den 16. desember 2015 fastsatte Oslo bystyre forskrift for eiendomsskatt, Oslo kommune med hjemmel i eignedomsskattelova § 2. Eiendomsskatt skulle skrives ut på "*alle faste eiendommer i Oslo kommune, unntatt verker og bruk og annen næringseiendom ...*", jf. forskriften § 1. Eiendomsskattegrunnlaget skulle fastsettes på grunnlag av skattemessige formuesverdier, hvor slike foreligger, jf. forskriften § 3. I forskriften § 4 er det fastsatt et bunnfradrag på kr 4 000 000 "*for alle selvstendige boenheter*", jf. esktl. § 11 annet ledd. Bunnfradraget er oppgitt som et fast kronebeløp, og det fremgår av forskriftens § 4 at det automatisk skal gis ett bunnfradrag per registrert boenhet.

På grunn av den obligatoriske reduksjonsfaktoren og bunnfradraget på kr 4 000 000, er det kun boliger som har en sjablongbasert markedsverdi på over kr 5 000 000 som måtte betale eiendomsskatt til Oslo kommune.

Eiendomsskatt fastsettes per eiendom, ikke per bolig/boenhet. Både eiendommer med boligverdi fra Skatteetaten og eiendommer som er kommunalt taksert kan inneholde flere boliger. Skatteetaten hadde ikke formuesverdier for alle eiendommer, og Oslo kommune måtte derfor taksere om lag 22 000 boliger. Per 9. mars 2016 var dette arbeidet ennå ikke påbegynt (U:243).

Til tross for at det i forskriften § 4 var oppgitt at eiendommer som var registret med flere boenheter automatisk skulle få et bunnfradrag per boenhet, ble dette ikke gitt, og eiendommer med flere boenheter fikk i en rekke tilfeller bare ett bunnfradrag eller avkortede bunnfradrag.

I forbindelse med utskrivningen av eiendomsskatten sendte Oslo kommune brev til eiere av fast eiendom som hadde flere boenheter som ikke utgjorde egne seksjonsnumre. For å få rett til flere bunnfradrag, måtte eierne fylle ut et skjema om fordeling av boligens primære areal (P-rom) på boenhetene.

Den 30. juni 2016 ble eiendomsskattesedlene utskrevet for de enkelte eiendommene i Oslo kommune. Eiendommene er verdsatt ved bruk av formuesverdi fra skatteetaten (ca. 80 %), mens de resterende er fastsatt ved takst, jf. forskriften § 3 (2), jf. esktl. §§ 8A-2 flg. Ved flere selvstendige boenheter, har Oslo kommune fordelt formuesverdien forholdsmessig på boenhetene basert på areal. Dette har resultert i at hver av boenhetene har fått en selvstendig sjablongberegnet verdi, og Oslo kommune har avkortedet bunnfradrag i tilfeller hvor kommunens sjablongmessige satte verdi av boenheten er lavere enn kr. 4 000 000.

I samsvar med beregninger gjort forut for kommunevalget, ble om lag 8 av 10 unntatt eiendomsskatt. I Rina Mariann Hansens notat av 14. november 2014 side 3, ble det tatt utgangspunkt i et totalt antall boliger i Oslo på 252 446. I kommunens Retningslinjer for taksering, vedlegg 3, punkt 4, fremgikk det at i selvangivelsestallene for 2014 forelå det boligverdier (formuesskattetakster) for 255 907 boliger i Oslo. I Notat fra Byråden for finans til Finanskomiteen datert 15. desember 2016, bekrefter byråden at om lag 1 av 5 boligenheter ble ilagt eiendomsskatt i 2016. De bydelene hvor de rødgrønne *ikke* fikk flertall i kommunevalget, betalte drøye 80 % av all eiendomsskatt i 2016.

Oslo kommune har i eiendomsskatteseddelen forsøkt å begrense søksmålsadgangen og oppstilt som vilkår at skattyter må klage for å kunne ta ut søksmål. Det kom inn klager på eiendomsskatt på totalt ca. 6 600 eiendommer, hvorav ca. 4 300 av klagen er klager på lovligheten av eiendomsskatt, og ca. 1 000 av klagen gjaldt bunnfradrag eller takst.

3. ANKEGRUNNENE

3.1 Rett til å prøve gyldigheten av forskriften

De ankende parter vil anføre at saken ikke kan avvises for noen av gruppemedlemmene. Alle medlemmene i gruppesøksmålet har rettslig interesse i å få dom for at forskriften er ugyldig, jf. tvl. § 1-3.

Det følger av forarbeidene til tvisteloven at rettstilstanden ble endret ved innføringen av loven, slik at det kan anlegges søksmål om gyldigheten av forskrifter uten at bestemte rettssubjekters forhold blir trukket inn. Dette er også lagt til grunn i rettspraksis.

Partene har tilstrekkelig tilknytning til søksmålsobjektet, saken gjelder et rettsforhold eller en rettighet, og partene har rettslig interesse i å få dom i det forhold saken gjelder.

Dette gjelder uavhengig av om gruppemedlemmene har påklaget de enkelte utskrivningsvedtakene eller ikke – og uavhengig av om retten skulle avvise søksmålet om gyldigheten av utskrivningsvedtakene for de av skattyterne som ikke har benyttet klageadgangen.

3.2 Rett til å prøve gyldigheten av utskrivningsvedtakene

De ankende parter vil anføre at alle gruppemedlemmene har adgang til å prøve sine respektive utskrivningsvedtak, uavhengig av om de har klagd. Oslo kommune hadde ikke adgang til å sette vilkår om utnyttet klage før søksmål.

Det følger av eiedomsskattelova § 29 (1) at forvaltningsloven kun får anvendelse dersom ikke annet følger av eiedomsskattelova. Eiedomsskattelova oppstiller særskilte søksmålsregler for eiendomsskattesaker. I 2016 viste eiedomsskatteloven § 23 til ligningsloven § 11-1 nr. 4, hvor det fremgikk at søksmål kan reises innen 6 måneder etter at skatteoppgjøret ble sendt skattyteren. Forvaltningsloven kan dermed ikke begrense søksmålsadgangen.

Da eiedomsskattelova § 29 (1) ble endret med virkning fom 2013, ble det også presisert i forarbeidene at det ikke var ment å gjøre noen endringer i søksmålsreglene, jf. Innst. 370 L (2011-2012) punkt 3.1 (JU:417).

Ettersom det ikke var meningen å gjøre endringer i reglene om søksmålsadgang, kan det heller ikke oppstilles et særskilt vilkår om klage før det tas ut søksmål. Hvis en slik endring hadde vært tilsiktet, måtte dette vært presisert i forarbeidene. Dette underbygges av lovbestemmelsens historikk.

Da regelen om søksmålsfrist ble innført i skattebetalingsloven av 1952 § 48 nr. 5 (forgjengeren til ligningsloven § 11-1 nr. 4) tok lovgiver uttrykkelig avstand fra et vilkår om utnyttet klage før søksmål (Ot. Prp. nr. 26 (1960-61) (JU:167)), og det ble uttrykkelig uttalt at Forvaltningskomiteens forslag om generelt å innføre vilkår om utnyttet klage før

søksmål ikke ville påvirke søksmålsregelen i skattebetalingsloven (Ot. Prp. nr. 26 (1960-61) (JU:171)). Denne forståelsen er gjentatt av lovgiver ved senere anledninger.

3.3 Prinsipal anførsel om ulovlig eiendomsskatt

3.3.1 Innledning

De ankende parter vil anføre at Oslo kommune har gått ut over den beskatningskompetansen kommunen har blitt gitt av lovgiver. Det er en viktig forskjell mellom Stortingets og kommunens adgang til å beskatte. Stortinget har generell beskatningsmyndighet og kan velge å ilegge en skatt som bare rammer noen få. Stortingets rett er forankret i Grunnloven § 75 bokstav a). En slik rett har ikke kommunen.

Etter eiendomsskattelova § 11 (2) kan kommunen fastsette et bunnfradrag. Det er uomtvistet at innenfor *lovlig* bunnfradrag, kan kommunen velge om både kommunen vil ha bunnfradrag og nivå på bunnfradraget.

Om utformingen av eiendomsskatten i Oslo og størrelsen på bunnfradraget *går ut over* det fullmaktsloven hjemler, er et lovtolkningsspørsmål som domstolene fullt ut kan prøve.

3.3.2 Eiendomsbeskatning av 2 av 10 er i strid med loven

De ankende parter vil anføre at bunnfradraget ikke kan settes så høyt at det reelt vil innebære et generelt eiendomsskattefritak for de fleste boliger og fritidseiendommer. Bruken av bunnfradrag innebærer i realiteten at Oslo kommune forsøker å innføre et utskrivningsalternativ/fritaksgrunn som ikke finnes i eiendomsskatteloven.

Eiendomsskattelovens sterkt lovbundne oppbygging med utskrivningsgrunnlag og særskilte bestemmelser om fritatte eiendommer, støtter de ankende parters syn.

Som fremhevet av Finansdepartement i Utv. 2003 s. 1472 (JU:802) må den nærmere forståelsen av bunnfradragbestemmelsen i § 11 annet ledd finnes ved en tolkning av bestemmelsen sett i sammenheng med andre bestemmelser i eiendomsskattelova og forarbeidene til lovendringen i 1993.

Bestemmelsen om bunnfradrag ble innført i 1993 for å åpne for en viss progressivitet, ved at de minst verdifulle boligene kunne få en relativt lavere skattebyrde enn resten av boligene i kommunen. Av forarbeidene fremgår det at det nettopp var et *bunnfradrag*, ikke en massiv *fritaksordning*, som ble lovfestet. Det var ingenting i stortingsdebatten som tilsa at det ble lovfestet en bestemmelse som gav kommunene fullmakt til å unnta 80 % av boenhetene. Dette ville ha vært en meget viktig prinsipiell omlegging. Reglene om bunnfradrag har heller ikke vært forstått slik i praksis eller i administrative uttalelser.

Hvilke utskrivningsalternativer kommunene kan velge mellom, fremgår av eiendomsskattelova § 3. Vilkåret i § 3 er at eiendomsskatten utskrives "*faste eiendomar i heile kommunen*". Når åtti prosent av boligenhetene i kommunen unntas fra beskatningen, og særlig når en slik skjerming har vært et uttalt formål ved innføringen av eiendomsskatten, er eiendomsskattelovens vilkår i § 3 om eiendomsskatt for "*faste eiendomar i heile kommunen*" ikke oppfylt.

Eiendomsskattelova har særskilte fritaks- og unntaksbestemmelser i lovens §§ 5, 7 og 28. Som fremhevet av Finansdepartementet i Utv. 2003 s. 1472 (JU:802), vil en tolkning av § 11 annet ledd som medfører at bunnfradragbestemmelsen brukes som fritakshjemmel, innebære at for eksempel 20 års-grensen i § 7 bokstav c mister mye av sin betydning.

Departementet har videre slått fast at bunnfradrag ikke kan settes så høyt at "*fradraget mister karakter av bunnfradrag og i stedet blir likt med en fritaksbestemmelse*". Det store flertallet av boligeiendommer i kommunen kan *ikke* fritas fra eiendomsskatt, jf Utv. 2006 s. 1354 (JU:812):

"Loven gir ingen begrensning i fradragets størrelse, men fradraget kan ikke settes så høyt at det reelt vil innebære et generelt eiendomsskattefritak for det store flertall av boligeiendommer i kommunen."

Tilsvarende er lagt til grunn i KS-veileder april 2013 s. 7 (JU:884).

Eiendomsskattens *legislative hensyn* tilsier også at skatten ikke bare kan ilegges et mindretall av kommunens innbyggere. Eiendomsskatten er en objektskatt hvor eiendommens bruttoverdi skattlegges, ikke skatteevne, inntekt eller virksomhet. Kommunens beskatningsmyndighet er begrenset av eiendomsskatteoven, og beskatningsmyndigheten har tradisjonelt vært sett i sammenheng med servicenivå i kommunen og kommunale tjenester mv.

Et høyt bunnfradrag i en brutto eiendomsskatt er videre et lite treffsikkert virkemiddel for å oppnå gode fordelingsvirkninger. Pensjonister og barnefamilier på vestkanten med lav betalingsevne, men høye boligtakster vil rammes. Derimot vil boligspekulanter som investerer i små utleieenheter ikke rammes av skatten.

3.3.3 Eiendomsskatten må uansett oppheves fordi den verner egne velgere

Det er uomstridt at et overveiende flertall av de eiendommene som ikke blir beskattet på grunn av bunnfradraget, ligger i bydeler hvor de rødgrønne har flertall, mens de blå hadde flertall i de bydelene som har blitt hardest rammet av eiendomsskatten, jf tingrettens dom s. 22 (U:623). Dette var en villet/tilsiktet skjevhet satt i system. Dette ble både kommunisert før valget og er i ettertid også bevist. Som en supplerende ankegrunn, vil det bli anført at eiendomsskatten i Oslo uansett må oppheves som følge av at den er *indirekte* diskriminerende ved at den verner egne velgere og østlige bydeler (delt by).

3.3.4 Tilbakebetaling

De ankende parter vil videre anføre at dersom retten skulle kjenne eiendomsskatten i Oslo ugyldig, plikter Oslo kommune å tilbakebetale ulovlig ilignet eiendomsskatt. Rettsvirkning av at et eiendomsskattevedtak er ugyldig, er at eiendomsskatten skal tilbakebetales. Ulovlig utskrevet eiendomsskatt kan ikke "repareres" ved å skrive ut eiendomsskatt for flere eiendommer. Det foreligger ikke retteadgang etter eiedomsskattelova § 17. En endring av forskriften med tilbakevirkende virkning, vil også være grunnlovsstridig etter Grunnloven § 97. Innkrevet eiendomsskatt må tilbakebetales i samsvar med eiendomsskatteoven § 26, jf. forskrift av 18. desember 1987 nr. 977 om rentegodtgjersle når eiedomsskatt vert innbetalt for seint eller betalt attende.

3.4 Eiendomsskatten i Oslo er utskrevet for sent

Som et alternativt grunnlag for at eiendomsskatten i Oslo kommune i 2016 er ulovlig, anfører de ankende parter at eiendomsskatten er utskrevet for sent.

Oslo kommune har tidligere skrevet ut eiendomsskatt med bunnfradrag, og fristen er derfor 1. mars, jf. eiedomsskattelova § 14 (2) første punktum. Ved å skrive ut eiendomsskatten den 30. juni har kommunen oversittet fristen.

Forut for 2016 var siste år Oslo kommune skrev ut eiendomsskatt 1998. Ordlyden er klar på at den utvidede fristen kun gjelder ved førstegangsutskrivning. De ankende parter vil anføre at det ikke er grunnlag for utvidende tolkning til skattyters ugunst av "[f]ørste året det vert skrive ut eiedomsskatt".

Videre viser lovbestemmelsens historikk at fristbestemmelsene er nøye regulert, ved at det gjentatte ganger er tatt inn overgangsbestemmelser når eiedomsskattelova er blitt endret. Overgangsbestemmelsene har nettopp gitt kommunene utvidet frist, slik at de kan tilpasse seg de nye endringene. De ankende parter vil videre anføre at forbeholdet, "så langt råd er", heller ikke gir grunnlag for en så lang utvidet frist som Oslo kommune innvilget seg.

3.5 Subsidiær anførsel om uavkortet bunnfradrag for undergruppen

Subsidiært vil medlemmene i undergruppen anføre at boliger med to eller flere boenheter må innrømmes *ett uavkortet bunnfradrag per boenhet*.

Oslo kommune har fordelt eiendommens eiendomsskattegrunnlag (takstverdi) forholdsmessig mellom boenhetene basert på areal. Hvor boenhetens forholdsmessige verdi er mindre enn bunnfradraget, har bunnfradraget blitt avkortet.

Den naturlige forståelsen av ordlyden i eieendomsskatteleva, forskriften og forarbeidene er at det ikke skal foretas noen forholdsmessig avkortning av bunnfradraget. Forskriften gir uttrykk for at bunnfradraget per boenhet er kr 4 000 000, og ikke "*inntil*" kr 4 000 000 per boenhet. Videre fulgte det av forskriften at eiendommer som var registret med flere boenheter, automatisk skulle ha flere bunnfradrag.

Avkortning er videre i strid med eieendomsskattelevas system, hvor eiendomsskatten utskrives på eiendommen og ikke boenheten. Boenheten har ikke eget gårds-, bruks- og seksjonsnummer og utgjør ikke skatteobjektet etter loven.

I 2014 fikk kommunene adgang til å benytte formuesgrunnlagene til boliger for eiendomsskatteformål. Som en viktig forutsetning for dette, fremhevet lovgiver at formuesgrunnlagene i størst mulig grad skulle benyttes uten justeringer, jf. Prop. 1 LS (2012-2013), s. 121.

Oslo kommunes modell med avkortning av bunnfradragene er heller ikke i samsvar med administrativ praksis. Praksis tilsier at bunnfradrag gis i form av et fast beløp per selvstendig boenhet.

4. BEVIS

De ankende parter vil føre de dokumentbevis som er fremlagt i saken. Ruth Klungsøyr vil avgi partsforklaring. I tillegg vil ankende part føre professor (em), dr. juris Frederik Zimmer som vitne.

5. OMFORENT TIDSPLAN

Dag 1

09:00 – 11:50	Ankende parters innledningsforedrag
11:50 – 12:20	Lunsj
12:20 – 12:50	Ankende parters innledningsforedrag forts.
12:50 – 15:00	Ankemotpartens innledningsforedrag

Dag 2

09:00 – 10:05	Partsavhør og vitneavhør Zimmer
10:15 – 11:30	Vitneavhør Sætre-Jørpeland
11:30 – 12:00	Prosedyre ankende parter
12:00 – 12:30	Lunsj
12:30 – 15:00	Prosedyre ankende parter

Dag 3

09:00 – 09:45	Prosedyre ankende parter
09:45 – 12:00	Prosedyre ankemotpart
12:00 – 12:30	Lunsj
12:30-14:00	Prosedyre ankemotpart
14.15-15	Replikk/Duplikk

Sluttinnlegget er lastet opp elektronisk i Aktørportalen.

Oslo, 5. september 2018

Betina Banoun
Advokat