



2015-15

Tilbagekaldelse af begunstigende afgørelse om fritagelse for kommunal grundskyld. Tilbagevirkende kraft

27. marts 2015

En golfklub klagede til ombudsmanden over, at kommunen havde tilbagekaldt golfklubbens fritagelse for kommunal grundskyld.

Forvaltningsret

123.1 – 13.3 –

2.7 – 3.4 – 3.5

Kommunens tilbagekaldelse af den begunstigende afgørelse var sket på baggrund af en generel budgetbeslutning i kommunen om, at tidligere bevilgede fritagelser for kommunal grundskyld skulle ophøre.

Golfklubben havde gennem en længere årrække været fritaget for grundskyld, og ombudsmanden lagde til grund, at der var tale om et løbende retsforhold mellem kommunen og golfklubben. Ombudsmanden mente, at kommunen var berettiget til at tilbagekalde den begunstigende afgørelse.

Sagen rejste et spørgsmål om tilbagevirkende kraft, idet kommunens afgørelse om tilbagekaldelse efter ombudsmandens opfattelse havde tilbagevirkende kraft. Der forelå imidlertid særlige omstændigheder i sagen, der gjorde, at ombudsmanden ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at henstille til kommunen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angik virkningstidspunktet – til trods for det klare udgangspunkt om, at der heller ikke i løbende retsforhold kan ske tilbagekaldelse med tilbagevirkende kraft af begunstigende forvaltningsakter.

(Sag nr. 14/02260)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindeligt stilet til golfklubbens advokat), efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

X Kommune, X Byråd

Golfklub A (beliggende i X Kommune)

Golfklub B (beliggende i X Kommune)

Y Kommune

Z Kommune (den kommune, hvor golfklub A var beliggende inden kommunalreformen)

Golfklub C (beliggende i Æ Kommune)

Æ Kommune

Ejendommen Ø (den kommunale ejendom, hvor golfklub A ved klubbens start fik lov at anlægge sin golfbane)

Å-vej (den aktuelle adresse på golfklub A's ejendom)

Golfklub D (beliggende i Y Kommune)

Golfklub E (beliggende i X Kommune)

Advokat F (advokat for golfklub A)

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Sagen handler om, hvorvidt X Kommune over for golfklub A var berettiget til med virkning fra 1. januar 2012 at tilbagekalde en tidligere meddelt fritagelse for kommunal grundskyld.

Der har været en omfattende korrespondance mellem dig på den ene side og X Kommune og Statsforvaltningen på den anden side, ligesom du flere gange undervejs i sagsforløbet har rettet henvendelse til ombudsmandsinstitutionen. I sagsfremstillingen nedenfor har jeg medtaget de dele af korrespondancen, der vedrører de forhold, som jeg undersøger i sagen.

I mit brev af 27. november 2013 til dig afgrænsede jeg oprindeligt sagen til at omhandle tre problemstillinger (mit j.nr. 13/(...)):

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

- Er den af X Kommune foretagne ændring af praksis med hensyn til meddelelse af fritagelser for betaling af kommunal grundskyld sket inden for rammerne af den kommunale ejendomsbeskatningslovs § 8?
- Såfremt den af X Kommune foretagne ændring af praksis er sket inden for rammerne af § 8, kan der så lovligt ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld i overensstemmelse med tidligere praksis?
- Såfremt der lovligt kan ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for kommunal grundskyld, fra hvornår kan tilbagekaldelsen så få virkning, og kan det eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

I din klage af 20. maj 2014 til mig har du på baggrund af Statsforvaltningens udtalelse af 27. marts 2014 taget til efterretning, at den af X Kommune foretagne praksisændring med hensyn til fritagelser for kommunal grundskyld opfylder betingelserne i ejendomsbeskatningslovens § 8.

I din klage har du endvidere taget Statsforvaltningens bemærkninger til efterretning for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt tilbagekaldelse kan ske ud fra økonomiske motiver mv. Du mener imidlertid, at kommunen ikke lovligt kunne tilbagekalde golfklub A's fritagelse for kommunal grundskyld, da dette efter din opfattelse er i strid med lighedsgrundsætningen.

Jeg har herefter afgrænset min undersøgelse af sagen til at vedrøre to problemstillinger:

- 1) Kunne X Kommune lovligt tilbagekalde den begunstigende afgørelse om fritagelse for kommunal grundskyld, som tidligere var meddelt golfklub A?
- 2) Såfremt der lovligt kunne ske tilbagekaldelse af den tidligere meddelte fritagelse for kommunal grundskyld, fra hvilket tidspunkt kunne tilbagekaldelsen så få virkning, og kunne det eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

Om afgrænsningen af min undersøgelse henviser jeg til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Retsgrundlaget

Fritagelse for betaling af kommunal grundskyld meddeles i medfør af § 8 i den kommunale ejendomsbeskatningslov (jf. i dag lovbekendtgørelse nr. 1104 af 22. august 2013 om kommunal ejendomsskat).

Bestemmelsen i § 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 8. Kommunalbestyrelsen kan meddele hel eller delvis fritagelse for grundskyld af:

a) Skoler, hospitaler, sygehuse, institutioner godkendt i henhold til den sociale lovgivning, biblioteker under offentligt tilsyn og offentligt tilgængelige museer. Fritagelsen kan dog alene omfatte den bebyggede grund, gårdsplads og have.

b) Sports- og idrætsanlæg tilhørende gymnastik-, idræts- og skytteforeninger eller andre organisationer med samme formål. Endvidere kan fritages ejendomme, der anvendes til ungdomslejre og lejrpladser eller til feriekoloni for børn, når ejeren er en organisation, hvis hovedformål er at fremme børns eller unge menneskers friluftsliv.

c) Ejendomme, der ejes af almenvælgørende stiftelser eller andre institutioner med almennyttigt formål, og som anvendes til institutionens formål.

d) Gas-, vand- og fjernvarmeværker, når adgang til leverance fra værket står åben for alle inden for det område, hvori værket arbejder, for så vidt værkets indtægter – bortset fra normal forrentning af en eventuel indskudskapital – ifølge vedtægtsmæssig bestemmelse udelukkende kan anvendes til værkets formål.”

Bestemmelsen blev nyaffattet ved lov nr. 28 af 28. januar 1966 om ændring af lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, hvor bl.a. § 8, stk. 1, litra b) fik sin nuværende ordlyd.

Bestemmelsen hjemlede også tidligere – jf. bl.a. § 8 i lov nr. 34 af 18. februar 1961 om beskatning til kommunerne af faste ejendomme – en tilsvarende mulighed for fritagelse for grundskyld af bl.a. anlæg omfattet af den nugældende § 8, stk. 1, litra b). Se herved også Afsnit IV A 2 i cirkulære nr. 80 af 31. marts 1962 om den kommunale ejendomsbeskatning og den amtskommunale beskatning.

Bestemmelsen i ejendomsbeskatningslovens § 8 er fakultativ, idet der ikke er retskrav på at få meddelt fritagelse for kommunal grundskyld. Hvorvidt der skal meddeles hel eller delvis fritagelse, er således overladt til den enkelte kommunalbestyrelses skøn.

Hverken ordlyden af § 8 eller bestemmelsens forarbejder angiver, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved udøvelsen af skønnet (jf. forslag til lov om

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

beskatning til kommunerne af faste ejendomme, fremsat den 12. januar 1961, Folketingstidende 1960-61, tillæg A, sp. 417 ff., og forslag til lov om ændring af lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme, fremsat den 21. oktober 1965, Folketingstidende 1965-66, tillæg A, sp. 601 ff.). Heller ikke det omtalte cirkulære nr. 80 af 31. marts 1962 angiver sådanne kriterier.

Skønnet må dog udøves inden for de rammer, som lovgivningen opstiller, ligesom det skal overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

3. Kunne X Kommune lovligt tilbagekalde den begunstigende afgørelse om fritagelse for kommunal grundskyld, som tidligere var meddelt golfklub A?

3.1. Det fremgår af X Kommunes brev af 16. marts 2011 til golfklub A, at byrådet i forbindelse med budgetvedtagelsen for 2011-2014 havde besluttet, "at tidligere bevilgede fritagelser for betaling af kommunal grundskyld jf. § 8, stk. 1, litra b og c samt stk. 3 i Ejendomsskatteloven ophører, og [kommunen] skal derfor meddele, at der med virkning fra 2012 vil blive opkrævet kommunal grundskyld på ovennævnte ejendom".

Uanset den retlige status af kommunens brev af 16. marts 2011 (jf. nedenfor under pkt. 4) må det ligge fast, at X Kommune kun ville kunne gennemføre sin generelle budgetbeslutning over for golfklub A, såfremt kommunen lovligt kunne tilbagekalde den fritagelse for kommunal grundskyld, som den daværende Z Kommune havde meddelt golfklubben den 15. juli 1997 med virkning fra den 1. januar 1995.

3.2. En forvaltningsmyndighed har efter en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning adgang til under visse omstændigheder at tilbagekalde sine afgørelser.

Det er den klare hovedregel, at en afgørelse, som adressaten ønsker at fastholde – typisk en begunstigende forvaltningsakt – ikke uden videre kan tilbagekaldes. Betingelserne for tilbagekaldelse er i dette tilfælde som udgangspunkt forholdsvis strenge. Om der i det konkrete tilfælde er hjemmel til tilbagekaldelse til ugunst for adressaten, beror på en afvejning af henholdsvis adressatens berettigede forventninger og de modstående – normalt offentlige – interesser i at få afgørelsen ophævet. Se Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 493 ff.

Hvis der er tale om et løbende retsforhold, bliver denne hovedregel imidlertid fraveget. Adgangen i disse tilfælde til med et rimeligt varsel at tilbagekalde en forvaltningsakt til ugunst for adressaten er således generelt videre end nor-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

malt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden. Se Karsten Revsbech m.fl., a.st., s. 523 f.

Som eksempel på tilbagekaldelse i løbende retsforhold kan nævnes Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen, 1980, s. 73, hvor Højesteret fandt, at myndighederne havde været berettigede til med et rimeligt varsel at tilbagekalde en tidligere meddelt frivillig momsregistrering. Dommen er omtalt af Karsten Revsbech m.fl., a.st., s. 524, som eksempel på, at en myndighed har forholdsvis vid adgang til at tilbagekalde eller ændre et løbende retsforhold med virkning for fremtiden. Dette kommer særligt tydeligt frem i dommen, fordi tilbagekaldelsen/ændringen af registreringen skete med henvisning til en såkaldt svag tilbagekaldelsesgrund, nemlig hensynet til at opnå overensstemmelse med praksis, og dermed et hensyn til lighed og konsekvens i administration.

3.3. Som jeg skrev i mit brev af 27. november 2013, er det min opfattelse, at der mellem X Kommune og golfklub A er tale om et løbende retsforhold.

Adgangen til at tilbagekalde er således generelt videre end normalt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden, jf. ovenfor.

Du har under hele sagsforløbet gjort gældende, at tilbagekaldelsen er i strid med lighedsgrundsætningen, idet den efter din opfattelse er udtryk for en usaglig forskelsbehandling af golfklub A i forhold til tilsvarende foreninger, herunder særligt i forhold til golfklub B. Du har bl.a. gjort gældende, at golfklub B er underlagt en række favorable vilkår. Dette har du redegjort nærmere for bl.a. i dit brev af 28. november 2011 til Statsforvaltningen Syddanmark og i din klage af 20. maj 2014 til mig.

X Kommune mener ikke, at der er tale om forskelsbehandling i forhold til golfklub B eller andre foreninger, der – i modsætning til golfklub A – ikke er ejere af deres anlæg. Se bl.a. X Kommunes brev af 14. november 2011 til Statsforvaltningen Syddanmark, som X Kommune bl.a. har henvist til i sin udtalelse af 23. september 2014 til mig.

Statsforvaltningen har tilsluttet sig X Kommunes synspunkt om, at det afgørende kriterium efter ejendomsbeskatningslovens § 8, stk. 1, er, om foreningen ejer sine arealer, og at der ikke er pligt til at tage hensyn til de i øvrigt forskellige vilkår, som golfklub A og golfklub B har været og er undergivet, jf. bl.a. Statsforvaltningens udtalelse af 27. marts 2014.

3.4. Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning indebærer, at væsentligt lige forhold skal behandles lige. Heri ligger et krav om konsekvens i forvaltningens afgørelser, dvs. at der – så længe en administrativ praksis ikke er ændret – ikke må forekomme ubegrundede eller vilkårlige afvigelser fra praksis. Se

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 252 ff., og Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 340 ff.

Når en kommune skal tage stilling til en anmodning om fritagelse for grundskyld efter ejendomsbeskatningslovens § 8 eller til spørgsmål om tilbagekaldelse heraf, indebærer lighedsgrundsætningen altså et krav om, at væsentligt lige forhold behandles lige.

Heri kan efter min opfattelse ikke ligge, at kommunen har pligt til at undersøge og tage hensyn til de vilkår, som i øvrigt sammenlignelige foreninger (foreninger med samme formål mv.) er undergivet, med henblik på via afgørelsen efter § 8 at forsøge at "kompensere" for forskelle i sådanne vilkår. Dette må gælde i forhold til vilkår for såvel de foreninger, der ikke ejer deres arealer (som f.eks. golfklub B), som de foreninger, der ejer deres arealer.

Spørgsmålet om, hvorvidt de vilkår, som en forening er undergivet, er lovlige og saglige, må i særlig grad afhænge af de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler. Dette har ikke været genstand for særskilt prøvelse af myndighederne i din sag, se bl.a. Statsforvaltningens udtalelse af 5. december 2014 til mig. Det indgår derfor heller ikke i min sag.

3.5. Jeg er endvidere enig med X Kommune og Statsforvaltningen i, at den omstændighed, at golfklubber i Y Kommune ikke bliver pålagt kommunal grundskyld, ikke kan indebære en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen i forhold til golfklub A.

Som anført af Statsforvaltningen i udtalelsen af 5. december 2014 til mig må kravet om lighed i forvaltningen indebære, at kommunens borgere har krav på at være ligestillet i relation til den pågældende kommunes foranstaltninger. Lighedskravet kan således ikke udstrækkes til at omfatte golfklubber, der har deres virke uden for kommunen.

Meningen med § 8 i den kommunale ejendomsbeskatningslov er da netop også at give den enkelte kommunalbestyrelse mulighed for at træffe afgørelse om fritagelsesspørgsmålet uafhængigt af retsstillingen i andre kommuner, herunder nabokommuner.

3.6. På denne baggrund finder jeg ikke grundlag for at tilsidesætte X Kommunes og Statsforvaltningens opfattelse om, at X Kommune lovligt kunne tilbagekalde den begunstigende afgørelse om fritagelse for kommunal grundskyld, som tidligere var meddelt golfklub A.

4. Fra hvilket tidspunkt kunne tilbagekaldelsen få virkning, og kunne det eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

4.1. Spørgsmålet er herefter, hvornår X Kommunes tilbagekaldelse af golfklub A's fritagelse for grundskyld kunne få virkning/træde i kraft.

Som det fremgår ovenfor, er der i løbende retsforhold en forholdsvis vid adgang til, at myndighederne med et rimeligt varsel kan tilbagekalde eller ændre et løbende retsforhold med virkning for fremtiden.

Flere eksempler fra retspraksis og ombudsmandspraksis omtaler spørgsmålet om rimeligt varsel/rimelig frist for tilbagekaldelsens ikrafttræden.

Se bl.a. den ovenfor nævnte højesteretsdom i Ugeskrift for Retsvæsen 1980, s. 73, hvor domstolene fandt, at der var givet et rimeligt varsel, idet sagsøger havde haft rimelig tid til omstilling af sin virksomhed. Se tilsvarende Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 1941.

Som et andet eksempel kan nævnes Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1962, s. 554, om tilbagekaldelse af en pølsestadetilladelse ved Nørreport Station og rimeligt varsel i den forbindelse. I denne sag kunne der ske tilbagekaldelse med 12 måneders varsel, men ikke med kun en enkelt måneds frist, da tilbagekaldelsen ikke kunne anses for at være "nødvendig". Dommen er omtalt af Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 952, og Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 335.

Sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 98, vedrørte tilbagekaldelse af en afgørelse om forlængelse af sygedagpenge. Ombudsmanden udtalte generelt, at adgangen til at tilbagekalde en forvaltningsakt til ugunst for borgeren er videre i løbende retsforhold end normalt, for så vidt tilbagekaldelsen kun har virkning for fremtiden. Det måtte dog i almindelighed kræves, at tilbagekaldelsen skete med et rimeligt varsel.

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag – hvor kommunen havde truffet afgørelse den 27. november 1998, som borgeren først kunne have modtaget den 28. november 1998, om tilbagekaldelse med virkning fra den 30. november 1998 – at der ikke var givet et rimeligt varsel.

4.2. Spørgsmålet om rimelig frist er også omtalt i Statsforvaltningens udtalelse af 27. marts 2014 til dig.

Som det fremgår af udtalelsen, er den retlige status af X Kommunes breve til golfklub A – herunder særligt kommunens oprindelige brev af 16. marts 2011

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

og kommunens brev af 12. februar 2012 – udførligt behandlet af Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen fandt bl.a., at meddelelse om afgørelsen om tilbagekaldelse af fritagelsen ”på sin vis” kunne anses for givet ved brev af 16. marts 2011, og at afgørelsen i den forstand ikke havde tilbagevirkende kraft, idet den skulle have virkning pr. 1. januar 2012. Statsforvaltningen mente dog også, at der ved X Kommunes partshøringsprocedure af 8. december 2011 og meddelelser om ikke at have truffet en afgørelse var skabt uklarhed om betydningen af den meddelelse om afgørelsen, der blev givet ved brev af 16. marts 2011.

Statsforvaltningen lagde dog til grund, at kommunen ”allerede ved brev af 16. marts 2011 har givet meddelelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld pr. 1. januar 2012”, og at der ”med meddelelsen den 16. marts 2011 blev givet golfklub A en rimelig frist til at indrette sig på ændringen, før tilbagekaldelsen skulle have virkning pr. 1. januar 2012”.

Herefter må jeg forstå forholdet sådan, at det er Statsforvaltningens opfattelse, at kommunens afgørelse om tilbagekaldelse blev truffet ved brev af 16. marts 2011, at der derfor ikke var tale om tilbagevirkende kraft, og at der med brevet var givet en rimelig frist, idet tilbagekaldelsen først skulle have virkning fra 1. januar 2012.

4.3. Hvis et indgreb i et løbende retsforhold også vedrører fortiden og dermed får tilbagevirkende kraft, er adgangen til tilbagekaldelse eller ændring ganske snæver. Se bl.a. Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 524. Se også Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten (2005), s. 327, der ligeledes anfører, at tilbagekaldelse med tilbagevirkende kraft som udgangspunkt ikke er mulig.

X Kommune har under sagens behandling klart tilkendegivet, at der med kommunens brev af 16. marts 2011 til golfklub A ikke blev truffet en afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for kommunal grundskyld, men at brevet alene var en orienterings- eller varslingsskrivelse. Dette stemmer også med, at brevet er formuleret som en ”agterskrivelse”, og at kommunen først i sit brev af 8. december 2011 iværksatte en partshøringsprocedure.

Imod at anse kommunens brev af 16. marts 2011 for en afgørelse taler også, at der ikke forud for dette var gennemført nogen form for partshøring, hvilket kommunen efter forvaltningslovens § 19 havde pligt til.

På den baggrund – og sammenholdt med indholdet af kommunens brev af 12. februar 2012 – må det efter min opfattelse lægges til grund, at afgørelsen om tilbagekaldelse af golfklub A's fritagelse for kommunal grundskyld først blev truffet ved kommunens brev af 12. februar 2012.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Da tilbagekaldelsen af 12. februar 2012 efter sit indhold skulle have virkning/træde i kraft den 1. januar 2012, er der tale om tilbagevirkende kraft.

Adgangen til at tilbagekalde i et sådant tilfælde er ganske snæver, jf. ovenfor.

Den almindelige tilbagekaldelseslære taler således for, at X Kommunes afgørelse om at tilbagekalde golfklub A's fritagelse for kommunal grundskyld ikke kunne få virkning fra 1. januar 2012 (dvs. for skatteåret 2012).

4.4. Der foreligger imidlertid særlige omstændigheder i sagen, der gør, at jeg – til trods for det klare udgangspunkt om, at der heller ikke i løbende retsforhold kan ske tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter med tilbagevirkende kraft – ikke finder tilstrækkeligt grundlag for at henstille til X Kommune at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår virkningstidspunktet.

Jeg har lagt vægt på følgende:

Den klare hovedregel om "forbud" mod tilbagevirkende kraft bygger på, at borgere og virksomheder skal kunne indrette sig i tillid til de afgørelser, som myndighederne træffer.

Den ovenfor nævnte betingelse om, at tilbagekaldelse skal ske med rimeligt varsel, er ligeledes begrundet i et sådant indrettelseshensyn. Se bl.a. Søren H. Mørup, *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2005), s. 335, der med henvisning til retspraksis anfører, at indrettelseshensynet vurderes ud fra proportionalitetsbetragtninger, hvor varsling (frister for ikrafttræden) spiller ind.

X Kommune gav i sit brev af 16. marts 2011 meddelelse til golfklub A om, at byrådet havde truffet en generel budgetbeslutning om, at tidligere bevilgede fritagelser for kommunal grundskyld ville ophøre, og at kommunen derfor "skal (...) meddele, at der med virkning fra 2012 vil blive opkrævet kommunal grundskyld" på golfklub A's ejendom.

Med brevet var vedlagt byrådets beslutningsgrundlag, hvoraf bl.a. fremgik det beregnede provenu, som beslutningen ville indebære. Heraf fremgik således også det beregnede provenu for golfklub A på baggrund af den grundværdi, der var meddelt fritagelse for, og en grundskyldspromille på 25,29.

Kommunen forklarede, hvorfor det ikke var muligt at oplyse den endelige grundskyld for ejendommen, men at denne måtte forventes at være mindre end den beregnede. Besked om den endelige grundskyld ville blive fremsendt, når kommunen havde modtaget de nødvendige oplysninger fra SKAT. Der ville i den forbindelse "blive givet en frist til at fremkomme med en udtalelse til sagen (partshøring)", hvorefter der ville "blive fremsendt en endelig af-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gørelse om opkrævning af kommunal grundskyld på ejendommen". Kommunen skrev afslutningsvis, at den forventede at vende tilbage til sagen i løbet af 4. kvartal 2011.

På baggrund af X Kommunes brev af 16. marts 2011 til golfklub A måtte golfklub A efter min opfattelse påregne, at der var en meget reel og nærliggende risiko for, at kommunen – efter gennemførelse af partshøring – ville træffe afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for kommunal grundskyld med virkning fra 1. januar 2012.

Det fremgår da også af bl.a. dit brev af 6. december 2011 til Statsforvaltningen Syddanmark, at du faktisk anså dette som det eneste sandsynlige resultat. Du skrev således bl.a. "(...) det er meget besynderligt at X Kommune fortsat tilkendegiver, at der ikke på nuværende tidspunkt er truffet afgørelse om ophør med fritagelse for betaling af grundskyld, idet alt hvad kommunen har besluttet og tilkendegivet er med dette slutmål for øje (...)".

På den baggrund mener jeg, at golfklub A fra marts 2011 ikke kan anses for at have haft en forventning om, at golfklub A efter den 1. januar 2012 fortsat ville være fritaget for kommunal grundskyld.

Hertil kommer, at X Kommune ved en anden fremgangsmåde i sagen efter min opfattelse ville have kunnet undgå problematikken om tilbagevirkende kraft.

Kommunen kunne således allerede i marts 2011 – da kommunen sendte sin "varslingssskrivelse" med orientering om kommunens generelle budgetvedtagelse – have foretaget partshøring af golfklub A over spørgsmålet om tilbagekaldelse af klubbens fritagelse for grundskyld.

Partshøringstemaet ville i dette tilfælde være selve den påtænkte tilbagekaldelse af den begunstigende afgørelse om fritagelse for grundskyld. I samme brev kunne kommunen vedlægge den foreløbigt beregnede grundskyld med oplysning om, at den endeligt beregnede grundskyld ville kunne oplyses på et senere tidspunkt. Kommunen ville efter modtagelse og gennemgang af partshørings svar have kunnet træffe afgørelse om tilbagekaldelse (fortsat med meddelelse om, at den endeligt beregnede grundskyld ville kunne oplyses på et senere tidspunkt).

Jeg er således ikke enig i X Kommunes antagelse om, at det ikke var muligt at foretage partshøring og træffe endelig afgørelse, fordi grundlaget for beregning af grundskylden først kunne foreligge i slutningen af 2011 (jf. kommunens redegørelse af 26. februar 2014).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Men selv i det tilfælde, at kommunen – som det faktisk skete i sagen – først iværksatte partshøring i begyndelsen af december 2011, ville kommunen efter min opfattelse have kunnet undgå problematikken om tilbagevirkende kraft.

Kommunen kunne således i dette tilfælde have fastsat en kort partshøringsfrist og inden årsskiftet 2011/2012 have nået at træffe afgørelse om tilbagekaldelse med virkning fra 1. januar 2012. Jeg lægger herved vægt på det, som jeg har anført ovenfor om, at golfklub A efter marts 2011 ikke kan have haft en forventning om, at klubben efter 1. januar 2012 fortsat ville være fritaget for kommunal grundskyld.

På grundlag af disse særlige omstændigheder i sagen har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at henstille til X Kommune at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår virkningstidspunktet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Golfklub A blev meddelt fritagelse for kommunal grundskyld ved den daværende Z Kommunes afgørelse af 15. juli 1997. Fritagelsen blev meddelt med virkning fra den 1. januar 1995.

Den 16. marts 2011 sendte X Kommune (som Z Kommune var blevet en del af) et brev med overskriften "Ophør af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld" til golfklub A. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

"I forbindelse med budgetvedtagelsen for 2011-2014 har Byrådet besluttet, at tidligere bevilgede fritagelser for betaling af kommunal grundskyld jf. § 8, stk. 1, litra b og c samt stk. 3 i Ejendomsskatteloven ophører, og vi skal derfor meddele, at der med virkning fra 2012 vil blive opkrævet kommunal grundskyld på ovennævnte ejendom.

Beslutningsgrundlaget, som er fremlagt på X Kommunes hjemmeside, fremgår af vedlagte forslag ØU (60)-1. Som det fremgår heraf, så medfører afskaffelsen, at der med virkning fra 1. januar 2012 vil blive opkrævet kommunal grundskyld med 25,29 promille for en række grunde, der hidtil har været omfattet af fritagelsen for betaling af kommunal grundskyld.

Det beregnede provenu i forslaget er beregnet på baggrund af de grundværdier, der er meddelt fritagelse for og en grundskyldspromille på 25,29.

Den faktiske grundskyld kendes på nuværende tidspunkt ikke, da SKAT som følge af skattestoppet først skal have beregnet en Grundskatteefterværdi for grunden, og det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at oplyse størrelsen på den fremtidige grundskyld. Det må imidlertid forventes, at den endelige grundskyld for ejendommen vil være mindre end den, som er beregnet i vedlagte forslag til budgettet.

Når kommunen har modtaget de nødvendige oplysninger fra SKAT, vil der blive fremsendt besked om den endelige grundskyld for ejendommen.

Der vil i den forbindelse blive givet en frist til at fremkomme med en udtalelse til sagen (partshøring). Herefter vil der blive fremsendt en endelig afgørelse om opkrævning af kommunal grundskyld på ejendommen.

Kommunen forventer at vende tilbage til sagen i løbet af 4. kvartal 2011. Eventuelle spørgsmål til ovenstående kan rettes til (...)."

BILAG – SAGSFREMSTILLING

På baggrund af en klage fra dig til ombudsmanden (ombudsmandens j.nr. 2011-(...)) oplyste X Kommune den 23. maj 2011 over for ombudsmanden, at der endnu ikke var truffet en afgørelse i sagen, og at brevet af 16. marts 2011 alene havde karakter af en orienterings- eller varslingskrivelse.

Efter en klage fra dig til Statsforvaltningen Syddanmark bad statsforvaltningen X Kommune om en udtalelse.

I en udtalelse af 14. november 2011 skrev kommunen bl.a. således:

”Det bemærkes, at X Kommune ikke på nuværende tidspunkt over for golfklub A har truffet afgørelse om ophør med fritagelse for betaling af grundskyld. Der henvises i den forbindelse til kommunens brev af 16. marts 2011 til golfklub A, hvoraf fremgår, at afgørelse vil blive fremsendt i 4. kvartal 2011, når kommunen har modtaget de fornødne oplysninger til beregning af grundskylden fra SKAT. Brevet af 16. marts 2011 har derfor alene karakter af en orienterings-/varslingskrivelse. Inden der træffes afgørelse, vil der i forhold til golfklub A blive foretaget partshøring, ligesom afgørelsen vil indeholde en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Golfklub A har som sin mest subsidiære påstand anført, ’at kommunens beslutning om at pålægge golfklubben at betale grundskyld er en grov tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen i den kommunale forvaltning både på den måde, at der er forskelsbehandling i forhold til andre tilsvarende idrætsforeninger i kommunen og i særdeleshed ved, at der groft diskrimineres i forhold til de vilkår, som kommunen giver golfklub B.’ Golfklub A har i den forbindelse henvist til Statsforvaltningens udtalelse af 30. juni 2011 vedrørende (...) golfklub C (journal nr. 2011-(...)).

X Byråd skal hertil bemærke følgende:

Statsforvaltningen Syddanmark har i udtalelsen vedrørende golfklub C anført, at lighedsgrundsætningens indhold er, at ’væsentligt lige forhold skal behandles ens.’ Det anføres endvidere, at lighedsgrundsætningen indebærer, at ’der kan stilles krav om, at en forskelsbehandling, hvor der foreligger flere ens tilfælde, skal kunne begrundes sagligt.’

Hvis man sammenligner de faktiske forhold for golfklub A og golfklub B er der imidlertid ikke tale om væsentligt lige forhold, og lighedsgrundsætningen kan derfor ikke påberåbes til støtte for, at der ikke kan meddeles ophør med fritagelse for betaling af grundskyld. Der henvises i den forbindelse til, at forholdene for golfklub A og golfklub B er væsentligt forskellige, idet golfklub A er ejer af de arealer, hvorpå golfbanen er beliggende, hvilket golfklub B ikke er.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I sagen med golfklub C var forholdet derimod det, at Æ Kommune behandlede idræts- og sportsforeninger, der alle var ejere af deres anlæg, forskelligt. Der var således tale om en situation, hvor Æ Kommune behandlede foreningerne forskelligt, selv om der forelå væsentligt lige forhold. Det bemærkes for god ordens skyld, at ophøret med fritagelse for betaling af grundskyld omfatter alle idræts- og sportsforeninger i X Kommune, der er ejere af deres anlæg.

Som følge heraf udgør ophøret med fritagelse for betaling af grundskyld i forhold til golfklub A ikke en forskelsbehandling, for hvilken der kræves en saglig begrundelse, og der er således ikke tale om en forskelsbehandling i forhold til golfklub B eller andre idræts- og sportsforeninger i X Kommune, der ikke er ejere af deres anlæg.”

I et brev af 28. november 2011 til dig lagde Statsforvaltningen Syddanmark til grund, ”at der endnu ikke er truffet en endelig afgørelse om betaling af grundskyld”. Statsforvaltningen fandt allerede som følge heraf intet grundlag for at antage, at kommunen havde handlet i strid med lovgivningen.

Statsforvaltningen noterede sig samtidig, at ophøret med fritagelse for betaling af grundskyld ifølge kommunens udtalelse omfatter alle idrætsforeninger, der er ejere af deres anlæg, og at golfklub A i modsætning til golfklub B er ejer af det areal, hvorpå golfklubben er beliggende. Der var således efter statsforvaltningens umiddelbare opfattelse heller ikke konkrete holdepunkter, der tydede på, at kommunen – selv om afgørelsen måtte få det indhold, som golfklub A forventede – ville handle i strid med den almindelige lighedsgrundsætning.

I et brev ligeledes af 28. november 2011, som således krydsede Statsforvaltningen Syddanmarks brev af samme dato, fremsatte du over for statsforvaltningen bemærkninger til X Kommunes udtalelse af 14. november 2011.

Du skrev bl.a. således:

”Det tages til efterretning, at X Kommune kun anfører et enkelt punkt, som adskiller golfklub B fra golfklub A. Forskel er, at golfklub B gratis benytter kommunale jorder, medens golfklub A er ejer af arealerne, hvorpå golfbanen er beliggende.

Denne forskel skyldes at den tidligere X Kommune var mere velvilligt indstillet overfor golfklub B end den tidligere Z Kommune var overfor golfklub A.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den tidligere X Kommune har i tidens løb betalt for anlæg af golfbanen for golfklub B. I mange år passede og vedligeholdt kommunen baneanlægget. På et tidspunkt overgik vedligeholdelse og pasning af golfbanen til klubben, som til gengæld fik tilskud fra kommunen. Klubhus til banen er helt eller delvist betalt af kommunen. I dag passer golfklub B dog selv baneanlæg og klubhus, men bliver naturligvis ikke pålagt grundskyld eller anden form for afgift. Golfklub B har dermed altid haft særdeles favorable vilkår.

Golfklub A fik ved klubbens start lov til at anlægge banen på kommunal jord – ejendommen Ø. Z Kommune gav et etableringstilskud på 100.000 kr. Klubben betalte selv for anlæg af banen, i første omgang 9 huller og senere udvidelsen op til 18 huller. Klubben har selv betalt al reovering af klubhuset og som anført i min sagsfremstilling blev klubben kun ejer af Ø for at det var muligt at optage kreditforeningslån til finansiering heraf. Hvis den gamle Z Kommune havde villet betale udgifterne – ligesom X Kommune gjorde for golfklub B – eller hvis kommunen ville have tiltrådt pantsætning, havde ejerskifte været unødvendigt. Men overdragelse til klubben fandt sted udelukkende af denne årsag og som anført er der tinglyst tilbageskødningsklausul og forbud mod pantsætning uden kommunens samtykke, så klubben er kun formelt ejer af ejendommen.

De to golfklubber har ikke ens vilkår, hvilket skyldes historiske forhold. X Kommune ønsker at pålægge golfklub A grundskyld under henvisning til, at de to klubber gerne må behandles forskelligt, fordi forholdene er væsentligt forskellige derved, at den ene er formelt ejer af ejendommen medens den anden benytter kommunale arealer. Det er ikke en saglig undskyldning for at pålægge den mindste og fattigste af de to klubber en årlig afgift, der svarer til forrentning og afvikling af en gæld på mindst 5 millioner kr. Det kan kun anses for tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.”

I et brev af 6. december 2011 skrev du i forlængelse af dit brev af 28. november 2011 bl.a. følgende til Statsforvaltningen Syddanmark:

”(…) det er meget besynderligt at X Kommune fortsat tilkendegiver, at der ikke på nuværende tidspunkt er truffet afgørelse om ophør med fritagelse for betaling af grundskyld, idet alt hvad kommunen har besluttet og tilkendegivet er med dette slutmål for øje og det eneste kommunen mangler at få endeligt fastlagt er størrelsen af afgiften, ligesom kommunen tilsyneladende har tænkt sig at foretage 'partshøring' forinden endelig beslutning træffes.

'Partshøring' vil blive foretaget for at kommunen ikke efterfølgende kan blive kritiseret for ikke at have overholdt formalia, – ikke for at høre fra

BILAG – SAGSFREMSTILLING

golfklubben, for klubbens holdning og harmdirrende protester kendes jo i forvejen og intet af det gør indtryk på kommunens sagsbehandlere.

På den baggrund er der ingen tvivl om, at beslutningen vil blive gennemført og derfor kan Statsforvaltningen lige så godt allerede nu tage stilling til, om den kommende beslutning efter forvaltningens opfattelse er i strid med den almindelige lighedsgrundsætning.”

I et brev af 8. december 2011 til golfklub A skrev X Kommune under overskriften ”Ophør af fritagelse for betaling af kommunal Grundskyld for ejendommen Å-vej (Golfbane) (...)” bl.a. således:

”Under henvisning til X Kommunes orienteringsbrev af 16. marts 2011 vender kommunen herved tilbage til sagen.

Som anført i orienteringsbrevet, har byrådet i X Kommune i forbindelse med budgetvedtagelsen for 2011-2014 besluttet, at tidligere bevilgede fritagelser for betaling af kommunal grundskyld, jfr. § 8, stk. 1, litra b og c samt stk. 3 i Ejendomsskatteoven ophører.

På baggrund heraf **agter** kommunen at træffe følgende

Afgørelse:

Med virkning fra den 1. januar 2012 tilbagekaldes den tidligere meddelte fritagelse for betaling af kommunal grundskyld på ovennævnte ejendom.

Fra den 1. januar 2012 vil der således blive opkrævet kommunal grundskyld for ejendommen.

Indbetaling af grundskyld:

Grundskylden fremgår af **ejendomsskattebilletten 2012**, som er vedlagt dette brev.

Grundskylden skal indbetales rettidigt uanset tidspunktet for fremsendelse af afgørelse i nærværende sag.

Det bemærkes for god ordens skyld, at det ikke har været muligt at beregne grundskylden på et tidligere tidspunkt, idet kommunen først nu har modtaget de fornødne oplysninger til brug for beregningen fra SKAT.

Lovgrundlag:

Lov om kommunal ejendomsskat (Ejendomsskatteoven), lovbekendtgørelse nr. 1006 af 26. oktober 2009 § 8:

[Gengivelse af bestemmelsen i ejendomsbeskatningslovens § 8]

Begrundelse:

Beslutningen om at tidligere bevilgede fritagelser for betaling af kommunal grundskyld ophører, er som nævnt truffet i forbindelse med byrådets budgetvedtagelse for 2011-2014. Beslutningen er truffet med henblik på at øge kommunens indtægter vedrørende kommunal grundskyld ved at begrænse antallet af grunde, der får fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. Beslutningen er således truffet med henvisning til kommunaløkonomiske hensyn.

På baggrund heraf har byrådet besluttet at ændre tidligere praksis med virkning fra 1. januar 2012, hvilket medfører, at den tidligere bevilgede fritagelse for betaling af kommunal grundskyld herefter ophører for ejendomme omfattet af § 8, stk. 1 litra b og c samt stk. 3 i Ejendomsskatteloven.

Det bemærkes, at det ifølge Ejendomsskatteloven er frivilligt, om kommunen vil bevilge fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. Som følge heraf er kommunen berettiget til at ændre sin praksis på området.

Partshøring:

Inden kommunen træffer afgørelse skal den, der er part i sagen, have mulighed for at fremkomme med en udtalelse i sagen – partshøring i medfør af Forvaltningslovens § 19. En eventuel udtalelse i sagen skal være kommunen i hænde senest **mandag den 16. januar 2012**. Efter udløbet af høringsfristen vil der blive truffet afgørelse, som vil blive fremsendt med klagevejledning.”

Efter modtagelsen af X Kommunes brev af 8. december 2011 bad du i et brev af 15. december 2011 kommunen om at oplyse, om der var truffet en afgørelse eller ej. Du spurgte også, hvordan kommunen i øvrigt på dette grundlag, hvor hverken Statsforvaltningen Syddanmark eller golfklub A kunne vide, om der var truffet en afgørelse, kunne beslutte og tilkendegive, at der skulle betales grundskyld fra den 1. januar 2012.

Som svar på dit brev af 28. november 2011 til Statsforvaltningen Syddanmark, jf. ovenfor, skrev statsforvaltningen i brev af 15. december 2011 til dig bl.a. følgende:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

”Statsforvaltningen kan oplyse, at der ikke i ejendomsbeskatningsloven er angivet udtrykkelige regler om, hvilke hensyn, der skal være afgørende for om fritagelse for grundskyld skal bevilges eller ej.

Fritagelse eller ophør af fritagelse forudsætter dog efter lovens ordlyd, at ejendommen ejes af institutionen eller foreningen, og dette kriterium er derfor som udgangspunkt afgørende for, om fritagelse skal ske.

Det må endvidere forudsættes, at idrætsforeninger og andre organisationer med samme formål under denne forudsætning er stillet lige med hensyn til adgangen til at opnå fritagelse for betaling af grundskyld, jf. opregningen i lovens § 8, stk. 1, litra b.

Det er efter lovens ordlyd ikke udelukket, at kommunen kan tillægge andre saglige kriterier betydning i afgørelser om fritagelser eller ophør af sådanne.

Kommunen har oplyst, at ophør af fritagelse for grundskyld vil omfatte alle idrætsforeninger, der er ejere af deres anlæg eller ejendomme, herunder golfklub A.

Kommunen har som tidligere nævnt derfor udtalt, at der ikke er tale om forskelsbehandling i forhold til golfklub B eller andre foreninger, der ikke er ejere af deres anlæg.

Kommunen har således i sin afvejning af, hvilke kriterier der er saglige og relevante i sagen, valgt ikke at tillægge andre hensyn end de, der umiddelbart fremgår af ejendomsskatteoven, betydning for sagens afgørelse.

Kommunen har således heller ikke taget hensyn til de forskelligartede vilkår, som de 2 golfklubber har været undergivet i de respektive kommuner, blandt andet i form af størrelse og karakter af tilskud efter de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler.

Der er efter statsforvaltningens opfattelse heller ikke noget, der peger i retning af, at sådanne vilkår kan opfattes som pligtmæssige hensyn ved vurderingen af, om fritagelser eller ophør af fritagelser for ejendomsskyld skal ske.

Statsforvaltningen finder herefter ikke grund til at antage, at kommunens indstilling og vurdering af sagen ligger uden for de rammer, som lovgivningen sætter.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Statsforvaltningen fastholder derfor, at der ikke er konkrete holdepunkter, der tyder på, at kommunen vil handle i strid med den almindelige lighedsgrundsætning.”

Som svar på dine spørgsmål i brev af 15. december 2011, jf. ovenfor, skrev X Kommune i et brev af 5. januar 2012 til dig bl.a. følgende:

”Som svar på Deres forespørgsel kan det oplyses, at der ikke er truffet afgørelse i sagen. Kommunens breve af 8. december 2011 til Deres klient er høringsskrivelser, som er fremsendt med henblik på iagttagelse af reglerne om partshøring. Det fremgår således af brevene, hvilken afgørelse kommunen **agter** at træffe. Det fremgår endvidere, at der vil blive truffet afgørelse efter udløbet af høringsfristen, som er fastlagt til mandag, den 16. januar 2012.

Beregningen af grundskylden følger den offentlige ejendomsvurdering, som fastsat af vurderingsmyndigheden. Som anført i brevene af 8. december 2011, skal indsigelser vedrørende ejendomsvurderingen rettes til SKAT.

X Kommune er efter omstændighederne indforstået med at stille opkrævningen af grundskylden i bero over for Deres klient, indtil der er truffet afgørelse i sagen. Såfremt der træffes afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld, vil der blive fastsat en passende betalingsfrist. Opmærksomheden henledes på, at klage over en afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld ikke har opsættende virkning.”

I et brev af 10. februar 2012 til dig skrev X Kommune under overskriften ”Golfklub A – ophør af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld for ejendommene (...)” bl.a. følgende:

”X Kommune har den 8. december 2011 fremsendt høringsbreve i forbindelse med ovennævnte.

Kommunen har den 16. december 2011 og den 11. januar 2012 modtaget udtalelser fra Dem. Kommunen har endvidere tidligere modtaget henvendelser fra Dem og Deres klient i relation til ophør af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. Kommunens stillingtagen til det i udtalelserne og henvendelserne anførte fremgår nedenfor under afsnittet: Begrundelse.

Under henvisning hertil træffer kommunen herved følgende

Afgørelse:

Med virkning fra den 1. januar 2012 tilbagekaldes den tidligere meddelte fritagelse for betaling af kommunal grundskyld på ovennævnte ejendomme.

Fra den 1. januar 2012 vil der således blive opkrævet kommunal grundskyld på ejendommene.

Indbetaling af grundskyld:

Grundskylden fremgår af ejendomsskattebilletten. Ejendomsskattebilletten for 2012 er fremsendt med høringsbrevet af 8. december 2011.

Grundskylden skal indbetales rettidigt uanset tidspunktet for fremsendelse af afgørelse i nærværende sag.

Kommunen har ved brev af 5. januar 2011 [rettelig 2012] stillet opkrævningen af grundskylden i bero over for Deres klient, indtil der er truffet afgørelse i sagen, hvorefter der vil blive fastsat en passende betalingsfrist. Under henvisning hertil skal rettidig indbetaling af grundskylden herefter ske **senest 4 uger efter modtagelsen af nærværende afgørelse**. Ved manglende rettidig indbetaling inden udløbet af denne frist vil opkrævningsproceduren blive genoptaget.

Det bemærkes for god ordens skyld, at det ikke har været muligt at beregne grundskylden på et tidligere tidspunkt, idet kommunen først nu har modtaget de fornødne oplysninger til brug for beregningen fra SKAT.

Lovgrundlag:

[Gengivelse af ejendomsbeskatningslovens § 8]

Begrundelse:

Kommunen har fra Dem og Deres klient modtaget en række henvendelser indeholdende indsigelser i relation til ophør med fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. I den forbindelse har De i første række gjort følgende gældende:

Principalt, at kommunen tilsidesætter sin civilretlige forpligtelse til at respektere en sædvanlig mellem parterne gensidigt bebyrdende aftale.

Subsidiært, at kommunen uden saglig begrundelse har forsøgt at tilbagekalde en begunstigende forvaltningsakt, hvilket ikke er lovligt.

Mest subsidiært, at kommunens beslutning om at pålægge golfklubben at betale grundskyld er en grov tilsidesættelse af lighedsgrundsætninger-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ne i den kommunale forvaltning både på den måde, at der er forskelsbehandling i forhold til andre tilsvarende idrætsforeninger i kommunen og i særdeleshed ved, at der groft diskrimineres i forhold til de vilkår, som kommunen giver golfklub B.

Kommunen har løbende besvaret henvendelserne fra Dem og Deres klient. Som begrundelse for ovenstående afgørelse henvises derfor i det hele til kommunens stillingtagen til Deres og Deres klients indsigelser i de tidligere fremsendte svarskrivelser, herunder særligt:

- kommunens brev af 17. november 2010 til Deres klient
- kommunens e-mail af 8. december 2010 til Dem
- kommunens brev af 14. november 2011 til Statsamtet Ribe
- kommunens brev af 5. januar 2012 til Dem.”

Den 5. marts 2012 klagede du til mig (mit j.nr. 12/(...)) over X Kommunes afgørelse af 10. februar 2012. Den 5. juli 2012 oversendte jeg sagen til Statsforvaltningen Syddanmark som en klage fra dig over kommunens afgørelse.

Statsforvaltningen Syddanmark meddelte dig i et brev af 19. april 2013, at statsforvaltningen fortsat ikke fandt grund til at rejse en tilsynssag. Statsforvaltningen lagde herved vægt på, at der i relation til kommunens endelige afgørelse af 10. februar 2012 ikke var fremkommet nye oplysninger, der kunne begrunde en anden opfattelse af sagen end den, der i det hele fremgik af statsforvaltningens brev af 15. december 2011.

I et brev af 24. april 2013 klagede du igen til mig (mit j.nr. 13/(...)).

I et brev af 27. november 2013 skrev jeg til dig, at jeg havde besluttet ikke at foretage mig noget i forhold til dit klagepunkt om, at golfklub A's fritagelse for betaling af kommunal grundskyld var en del af en gensidigt bebyrdende aftale mellem golfklubben og den daværende Z Kommune (§ 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand).

Jeg besluttede samtidig at oversende din klage til Statsforvaltningen som en anmodning fra dig om, at Tilsynet tog stilling til, om X Kommunes afgørelse af 10. februar 2012 var i overensstemmelse med reglerne om tilbagekaldelse af (begunstigende) forvaltningsakter, samt spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt tilbagekaldelsen kunne få virkning, herunder om virkningen eventuelt kunne ske med tilbagevirkende kraft.

I mit brev til dig forklarede jeg nærmere om baggrunden for min oversendelse. Jeg anførte således bl.a. følgende:

”Tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakt

Jeg forstår dit andet klagepunkt sådan, at det er din opfattelse, at X Kommunes tilbagekaldelse af fritagelsen for betaling af kommunal grundskyld er i strid med de forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

Det er almindeligt antaget, at der kan ske tilbagekaldelse af forvaltningsakter, herunder også i medfør af en almindelig ulovbestemt retsgrund-sætning, og uden at der findes en udtrykkelig lovhjemmel om tilbagekal-delse. Det er samtidig den almindelige antagelse, at der stilles strengere vilkår i forhold til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter.

Det er også almindeligt antaget, at en myndighed – inden for rammerne af gældende lovgivning – kan ændre en administrativ praksis, hvilket ef-ter omstændighederne kan begrunde en tilbagekaldelse af en afgørelse meddelt i overensstemmelse med den tidligere gældende administrative praksis. Det er i den forbindelse antaget, at der består en videre adgang til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, hvis der er tale om skønsmæssige afgørelser, samt hvis der er tale om et løbende retsforhold.

I Forvaltningsret – Almindelige Emner, Jens Garde m.fl., 5. udgave (2009), s. 523 f., fremgår bl.a. følgende:

’B. Løbende retsforhold

Afsnit II-VI har navnlig omhandlet tilbagekaldelse og ændring af tilladel-ser og lignende konkrete forvaltningsakter, hvor forholdet mellem myn-dighed og borger principielt er afsluttet med afgørelsen i den forstand, at forvaltningsakten (bortset fra myndighedens kontrol med dens overhol-delse) ikke dækker en fortsat retlig relation mellem myndighed og borger, hvor den ene til stadighed eller med mellemrum kan gøre et krav gæl-dende mod den anden.

I nogle tilfælde etablerer en forvaltningsafgørelse i modsætning hertil et løbende retsforhold mellem forvaltning og adressat. Det vil ofte gælde forvaltningsakter, som vedrører overførsler af økonomiske midler. Ek-sempelvis en kommune, der giver meddelelse til en privat adressat om, at kommunen vil give et månedligt tilskud til en bestemt aktivitet.

Adgangen til at tilbagekalde eller ændre den forvaltningsakt, som ligger til grund for det løbende retsforhold, er generelt videre end normalt, for så vidt at tilbagekaldelsen eller ændringen kun har virkning for fremtiden. Er det tilfældet, er indgrebet mindre intensivt, end hvis det griber ind i et be-

stående forhold, hvor indgrebet kan have en effekt, der minder om tilbagevirkende kraft.

...

Dommen [Ugeskrift for Retsvæsen 1980.73 H; min bemærkning] er en understregning af, at en myndighed har en forholdsvis vid adgang til at tilbagekalde eller ændre et løbende retsforhold med virkning for fremtiden. (...).

Er der imidlertid tale om, at indgrebet i det løbende retsforhold også vedrører fortiden og dermed får tilbagevirkende kraft, f.eks. således at allerede udbetalte beløb skal tilbagebetales, er adgangen til tilbagekaldelse eller ændring ganske snæver (for så vidt angår den del af afgørelsen, som vedrører fortiden).’

...

Fritagelse for betaling af grundskyld skal ikke meddeles pr. skatteår, men bliver principielt meddelt for en tidsbegrænset periode, og det er umiddelbart min opfattelse, at forholdet må betragtes som et løbende retsforhold. Man kan med andre ord ikke have en berettiget forventning om, at en meddelt fritagelse også for fremtiden vil bestå uændret. I den forbindelse skal også inddrages formålet med bestemmelsen i § 8, hvorefter en kommune *kan* meddele hel eller delvis fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. Som nævnt ovenfor er bestemmelsen i § 8 fakultativ og indeholder ikke et retskrav på at få meddelt fritagelse for betaling af kommunal grundskyld.

Det er op til den enkelte kommune, om – og i bekræftende fald, i hvilket omfang – der skal meddeles fritagelser for betaling af kommunal grundskyld. Heri ligger også, at det er op til den enkelte kommune at fastlægge, om kommunen vil meddele hel eller delvis fritagelse til en eller flere af de institutioner mv., der er nævnt i bestemmelsen i § 8, stk. 1, litra a-d. Kommunens praksis med hensyn til meddelelse af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld, herunder en eventuel ændring af praksis, skal naturligvis ske inden for de rammer, som lovgivningen opstiller, ligesom den skal overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, bl.a. lighedsgrundsætningen og de ulovbestemte regler om tilbagekaldelse af (begunstigende) forvaltningsakter i forhold til tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld.

Det er umiddelbart min opfattelse, at spørgsmålet om tilbagekaldelse af den til golfklub A tidligere meddelte fritagelse for betaling af kommunal grundskyld indeholder følgende problemstillinger:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

- 1) Er den af X Kommune foretagne ændring af praksis med hensyn til meddelelse af fritagelser for betaling af kommunal grundskyld sket inden for rammerne af den kommunale ejendomsbeskatningslovs § 8?
- 2) Såfremt den af X Kommune foretagne ændring af praksis er sket inden for rammerne af § 8, kan der så lovligt ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld i overensstemmelse med tidligere praksis?
- 3) Såfremt der lovligt kan ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld, fra hvornår kan tilbagekaldelsen så få virkning, og kan virkningen eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

Jeg kan på baggrund af de bilag, som du har sendt til mig, ikke konstatere, at Statsforvaltningen, Tilsynet (tidligere Statsforvaltningen Syddanmark, Tilsynet), har taget stilling til, om der er grundlag for at rejse en tilsynssag over for X Kommune i relation til spørgsmålet om tilbagekaldelse, herunder spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt tilbagekaldelsen kan få virkning.”

Statsforvaltningen, Tilsynet, tog ved brev af 27. marts 2014 stilling til din klage. Statsforvaltningen havde til brug for sin behandling af sagen indhentet en redegørelse fra X Kommune af 26. februar 2014.

Vedrørende spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt en eventuel tilbagekaldelse kan få virkning – herunder om tilbagekaldelsen eventuelt kan ske med tilbagevirkende kraft – skrev kommunen bl.a. således:

”Som det fremgår af det ovenfor beskrevne hændelsesforløb, udsendte kommunen allerede den 16. marts 2011 en varslingskrivelse til de berørte grundejere. Det var på dette tidspunkt ikke muligt at foretage parts-høring og træffe endelig afgørelse i sagerne, idet grundlaget for beregning af grundskylden først kunne foreligge i slutningen af 2011.

Kommunen fandt det således rettest først at foretage partshøring og træffe afgørelse, når størrelsen af grundskylden var kendt. Det fremgår af ejendomsbeskatningslovens § 26, stk. 1, at skatteåret løber fra 1. januar til 31. december. Ejendomsskattebilletten for det kommende år dannes altid i slutningen af det forudgående år.

Grundejerne var således allerede den 16. marts 2011 klar over, at det af ejendomsskattebilletten for 2012 ville fremgå, at der skulle betales grundskyld. Grundejerne fik endvidere ved fremsendelse af ejendomsskattebil-

letten sammen med partshøringskrivelsen af 8. december 2011 meddelelse om størrelsen af grundskylden.

De berørte grundejere var således bekendt med, at der ville blive opkrævet grundskyld for skatteåret 2012 samt størrelsen heraf på samme måde og på samme tidspunkt som de øvrige grundejere i kommunen. Under henvisning hertil er det kommunens opfattelse, at der ikke var tale om, at ophør af fritagelsen for betaling af grundskyld skete med tilbagevirkende kraft, og at den valgte fremgangsmåde således efter omstændighederne var berettiget.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at der ikke var tale om pålæggelse af en ny afgift men alene om ophævelse af en tidligere meddelt fritagelse. Der henvises endvidere til ejendomsbeskatningslovens § 29, stk. 2, hvorefter påklage af en sket ansættelse ikke fritager for pligt til betaling til forfaldstid.”

I en udtalelse af 27. marts 2014 fandt Statsforvaltningen, at manglerne ved X Kommunes sagsbehandling i forbindelse med afskaffelsen af hidtidige fritagelser for betaling af grundskyld ikke gav fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at kommunen ikke med rette kunne opkræve grundskyld af golfklub A for skatteåret 2012 pr. 1. januar 2012.

Efter en gennemgang af sagens baggrund og reglerne om fritagelse for kommunal grundskyld i ejendomsbeskatningslovens § 8, stk. 1, samt reglerne om partshøring i forvaltningslovens § 19 skrev Statsforvaltningen således som begrundelse for sin opfattelse af sagen:

”Sagen giver anledning til at tage stilling til følgende spørgsmål:

- Er den af X Kommune foretagne ændring af praksis med hensyn til meddelelse af fritagelser for betaling af kommunal grundskyld sket inden for rammerne af den kommunale ejendomsbeskatningslovs § 8?
- Såfremt den af X Kommune foretagne ændring af praksis er sket inden for rammerne af § 8, kan der så lovligt ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld i overensstemmelse med tidligere praksis?
- Såfremt der lovligt kan ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld, fra hvornår kan tilbagekaldelsen så få virkning, og kan virkningen eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Statsforvaltningen finder ikke anledning til at foretage videre vedrørende din tilkendegivelse af, at X Kommunes tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld er i strid med en gensidigt bebyrdende aftale, der blev indgået mellem Z Kommune og golfklub A i forbindelse med golfklubbens overtagelse af de grunde, hvorfra golfklubben blev og bliver drevet. Vi henviser til – som anført af ombudsmanden i brev af 27. november 2013 – at kommunen er tillagt beføjelse til at meddele fritagelse for betaling af kommunal grundskyld, jf. den kommunale ejendomsskatte-lovs § 8, og at en offentlig myndighed ikke har kompetence til at indgå privatretlige aftaler på et område, som er offentligretligt reguleret. Fritagelse for kommunal grundskyld kan således meddeles med hjemmel i den kommunale ejendomsskatte-lovs § 8 inden for lovgivningens rammer.

Ifølge § 8, stk. 1, i ejendomsskatte-loven kan kommunen meddele hel eller delvis fritagelse for grundskyld til forskellige kategorier af ejendomme.

Det følger heraf, at ejere af de ejendomme, der er omfattet af § 8, ikke har noget retskrav på at få meddelt fritagelse for grundskyld.

Det tilkommer således X Kommune – inden for de rammer, der følger af den offentligretlige lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger – at skønne, om grundskyldsfritagelse skal bevilges.

Der er ikke i ejendomsskatte-loven angivet udtrykkelige regler om, hvilke hensyn der skal være afgørende for, om fritagelse for grundskyld skal bevilges eller ej.

Fritagelse eller ophør af fritagelse forudsætter dog efter lovens ordlyd, at ejendommen ejes af institutionen eller foreningen, og dette kriterium er derfor som udgangspunkt afgørende for, om fritagelse kan ske.

Beslutninger om fritagelse for betaling af grundskyld forudsættes at ske efter saglige og lovlige kriterier.

Kravet om lighed i forvaltningens afgørelser beror først og fremmest på uskrevne retsgrundsætninger og har derfor særlig betydning, hvor de afgørelser, der skal træffes, ikke er normeret i loven, dvs. hvor de hensyn, der skal lægges til grund ved afgørelserne, ikke fuldt ud er fastlagt i loven.

Udgangspunktet er, at væsentligt lige forhold skal behandles ens.

Statsforvaltningen har noteret sig, at beslutningen om ophøret med fritagelse for betaling af grundskyld omfatter alle idrætsforeninger, der er ejere af deres arealer, herunder golfklub A.

Beslutningen indebar afskaffelse af alle hidtidige fritagelser for betaling af grundskyld efter ejendomsbeskatningslovens § 8, stk. 1 og stk. 3 pr.

1. januar 2012. Det gjaldt således også for organisationer, der som golfklub A er omfattet af ejendomsbeskatningslovens § 8, stk. 1, litra b, dvs. sports- og idrætsanlæg.

Ønsket om at tilbagekalde tidligere fritagelser er ifølge kommunens udtalelse motiveret med kommunaløkonomiske hensyn og i den forbindelse muligheden for at øge kommunens indtægter vedrørende grundskyld ved at begrænse mulighederne for at opnå fritagelse for betaling af grundskyld.

Der er, som loven er formuleret, efter Statsforvaltningens opfattelse ikke noget til hinder for en praksisændring vedrørende fritagelseskriterier, som sigter på at nedbringe den offentlige støtte til grundejere begrundet i kommunaløkonomiske hensyn.

Det er i kommunalretlig praksis fast antaget, at kommunerne har en almindelig pligt til at handle forsvarligt med kommunens midler og ressourcer i det hele taget, og at økonomiske hensyn således lovligt kan indgå i forvaltningens skøn.

På denne baggrund er det Statsforvaltningens opfattelse, at X Kommune lovligt kunne ændre sin praksis for grundskyldsfritagelse.

Dine bemærkninger om ulige behandling

Byrådet har som nævnt udtalt, at der ikke er tale om forskelsbehandling i forhold til golfklub B eller andre foreninger, der ikke er ejere af deres anlæg.

Statsforvaltningen lægger til grund, at X Kommune således i sin afvejning af, hvilke kriterier, der er saglige og relevante i sagen, har valgt ikke at tillægge andre hensyn end dem, der umiddelbart fremgår af ejendomsbeskatningsloven, betydning for sagens afgørelse.

Kommunen har således heller ikke taget hensyn til de forskelligartede vilkår, som golfklub A og golfklub B har været undergivet i de respektive kommuner, blandt andet i form af størrelse og karakter af tilskud efter de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler.

Der er efter Statsforvaltningens opfattelse heller ikke noget, der peger i retning af, at sådanne vilkår kan opfattes som pligtmæssige hensyn ved

BILAG – SAGSFREMSTILLING

vurderingen af, om fritagelse eller ophør af fritagelser for grundskyld skal ske.

Statsforvaltningen finder herefter ikke grund til at antage, at kommunen ved sin beslutning har handlet i uoverensstemmelse med den almindelige lighedsgrundsætning.

Nærmere om tilbagekaldelse af tidligere meddelt fritagelse for betaling af kommunal grundskyld

Ejendomsskatteloven indeholder ingen regler om adgangen til at tilbagekalde eller ændre en afgørelse, der er truffet efter loven.

Bedømmelsen af, om tilbagekaldelse kan ske, skal således foretages på grundlag af almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsakter.

I brev af 27. november 2013 fra Folketingets Ombudsmand, som vi henviser til, er der redegjort for praksis herom som følger:

[Gengivelse af uddrag af mit brev af 27. november 2013].

Nærmere om virkningstidspunktet for X Kommunes afgørelse

Statsforvaltningen har noteret sig,

at golfklub A blev meddelt fritagelse for betaling af kommunal grundskyld ved afgørelse af 15. juli 1997 med virkning fra den 1. januar 1995,

at X Byråd ved budgetvedtagelse for 2011-2014 besluttede, at alle hidtil bevilgede fritagelser for betaling af kommunal grundskyld skulle ophøre pr. 1. januar 2012,

at kommunen under henvisning til X Byråds budgetvedtagelse ved brev af 16. marts 2011 meddelte golfklub A, at der med virkning fra 1. januar 2012 ville blive opkrævet kommunal grundskyld på klubbens ejendom med 25,29 promille,

at kommunen i brevet af 16. marts 2011 vedrørende størrelsen af den fremtidige grundskyld oplyste, at den ikke kendtes på daværende tidspunkt, men at den forventedes at være mindre end beregnet i det forslag til budget, der var vedlagt brevet,

at kommunen i brevet af 16. marts 2011 oplyste, at høring i sagen ville blive foretaget, når kommunen havde modtaget de nødvendige oplysninger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ger fra Skat og kunne fremsende besked om den endelige grundskyld for ejendommen, hvilket forventedes at ske i løbet af fjerde kvartal 2011,

at kommunen i brev af 8. december 2011 meddelte golfklub A, at den agtede at træffe afgørelse om tilbagekaldelse af den tidligere meddelte fritagelse for betaling af kommunal grundskyld, således at der fra den 1. januar 2012 ville blive opkrævet kommunal grundskyld, jf. den vedlagte ejendomsskattebillet 2012,

at kommunen i brevet af 8. december 2011 anførte, at grundskylden skulle betales rettidigt uanset tidspunktet for fremsendelse af afgørelse i sagen,

at kommunen i brevet af 8. december 2011 fastsatte fristen for bemærkninger til den 16. januar 2012,

at du for golfklub A i brev af 15. december 2011 til kommunen fremkom med dine bemærkninger til sagen, idet du gjorde indsigelse mod ophør af fritagelse for betaling af kommunal grundskyld og mod grundskyldens størrelse,

at kommunen i brev af 5. januar 2012 meddelte dig, at golfklub A efter omstændighederne var indforstået med at stille opkrævningen af grundskylden i bero, indtil der var truffet afgørelse i sagen, og at der ville blive fastsat en passende betalingsfrist, såfremt der blev truffet afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld,

at kommunen i brev af 10. februar 2012 gav dig meddelelse om afgørelse om tilbagekaldelse af den tidligere meddelte fritagelse for betaling af kommunal grundskyld for golfklub A med virkning fra 1. januar 2012, således, at der fra 1. januar 2012 ville blive opkrævet kommunal grundskyld med betaling senest fire uger efter modtagelse af brevet.

Statsforvaltningen konstaterer, at over for X Kommunes tilkendegivelser i løbet af 2011 om, at der ikke var truffet afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld, står X Byråds beslutning i forbindelse med budgetvedtagelsen om en generel afskaffelse af fritagelser for betaling af grundskyld pr. 1. januar 2012 samt det forhold, at kommunen ved brev af 16. marts 2011 har bekendtgjort over for golfklub A, at der ville blive opkrævet grundskyld på klubbens ejendomme med virkning fra 1. januar 2012.

Statsforvaltningen konstaterer endvidere, at kommunen udskød høring og den endelige afgørelse om betaling af grundskyld, fordi der først i slutningen af 2011 ville foreligge det nødvendige beregningsgrundlag fra

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Skat, samt at det af brevet af 16. marts 2011 fremgår, tilnærmelsesvis hvilket beløb golfklub A måtte påregne at skulle betale pr. 1. januar 2012.

Efter Statsforvaltningens opfattelse kan kommunens brev af 16. marts 2011 til golfklub A både forstås som en meddelelse om afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld pr. 1. januar 2012 og som en foreløbig afgørelse om betaling af grundskyld pr. 1. januar 2012 under henvisning til, at det ikke var muligt at oplyse størrelsen på den fremtidige grundskyld.

Statsforvaltningen finder således, at meddelelse om afgørelsen om tilbagekaldelse af fritagelsen på sin vis kan anses for givet ved brev af 16. marts 2011, og at afgørelsen i den forstand ikke havde tilbagevirkende kraft, idet den skulle have virkning pr. 1. januar 2012.

Imidlertid er der ved X Kommunes partshøringsprocedure og meddelelser om ikke at have truffet afgørelse skabt uklarhed om betydning af den meddelelse om afgørelsen, der blev givet ved brev af 16. marts 2011. Til klarheden bidrager yderligere det forhold, at kommunen fastsatte en høringsfrist, der strakte sig ud over den 1. januar 2012, hvor afskaffelsen af fritagelsen skulle træde i kraft.

En tilbagekaldelse af en afgørelse sker ved en ny afgørelse. Det betyder, at de almindelige forvaltningsretlige regler og retsgrundsætninger om sagsbehandling også gælder for tilbagekaldelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, har en myndighed pligt til at partshøre, når der i en afgørelsessag foreligger væsentlige oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er til ugunst for parten, og som er af betydning for myndighedens afgørelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, kan partshøring undlades, når det efter oplysningernes karakter, og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag.

Forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1, tager især sigte på tilfælde, hvor der ikke er rimelig grund til at tro, at den pågældende part vil kunne korrigere eller supplere de oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med sagens behandling, og det heller ikke i øvrigt som følge af sagens karakter må anses for påkrævet at gennemføre en høring. Der henvises herved til Forvaltningsloven, Niels Fenger, 1. udgave, 2013, side 571.

Myndigheden har ansvaret for at oplyse sagen i tilstrækkeligt omfang, og partshøringsreglerne skal blandt andet sikre, at parten får lejlighed til at

BILAG – SAGSFREMSTILLING

kontrollere beslutningsgrundlaget og får mulighed for at tilkendegive sine synspunkter, inden myndigheden træffer afgørelse.

Partshøringen skal gennemføres på en måde og under vilkår, der giver parten en rimelig mulighed for at varetage sine interesser under sagen, herunder en reel mulighed for at komme til orde. Der henvises til Forvaltningsret, Niels Fenger, 1. udgave, 2013, side 559.

Statsforvaltningen finder som anført, at kommunen i sin høringsprocedure har skabt uklarhed om, hvorvidt der var tale om en foreløbig eller en endelig afgørelse, og kommunen har ikke sondret mellem afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld og opkrævning af grundskyld.

Statsforvaltningen finder endvidere, at det isoleret set kan anses som en fejl ved kommunens sagsbehandling, at kommunen den 10. februar 2012 gav meddelelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld, når fritagelsen skulle gælde tilbagevirkende fra den 1. januar 2012.

Der henvises herved til de almindelige forvaltningsretlige regler, hvorefter en kommune har mulighed for i et løbende retsforhold at tilbagekalde forvaltningsakter, når ændringen kun har virkning for fremtiden.

Om tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler kan medføre en afgørelses ugyldighed, beror på en vurdering af, dels om der er tale om tilsidesættelse af ordens- eller garantiforskrifter, dels om tilsidesættelsen udgør en konkret væsentlig mangel.

Det falder uden for Statsforvaltningens kompetence at tilsidesætte en afgørelse som ugyldig som følge af konstaterede sagsbehandlingsmangler.

Statsforvaltningen kan imidlertid udtale sin vejledende opfattelse af, hvilken retsvirkning sagsbehandlingsmangler – her dels meddelelse om afgørelse samtidig med meddelelse om senere høring om endelig afgørelse, dels meddelelse om afgørelse, der fremstår med tilbagevirkende kraft – bør tillægges.

Henset til at X Kommune allerede ved brev af 16. marts 2011 har givet meddelelse om tilbagekaldelse af fritagelse for betaling af grundskyld pr. 1. januar 2012, finder Statsforvaltningen ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at antage, at kommunens efterfølgende sagsbehandling skal tillægges betydning for kommunens ret til at opkræve grundskyld af golfklub A pr. 1. januar 2012.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Vi finder tillige, at der med meddelelsen den 16. marts 2011 blev givet golfklub A en rimelig frist til at indrette sig på ændringen, før tilbagekaldelsen skulle have virkning pr. 1. januar 2012.

Vi har også lagt vægt på, at kommunen begrundede den udskudte høring med det manglende beregningsgrundlag og allerede i brevet af 16. marts 2011 angav den kommende grundskyld tilnærmelsesvis. Golfklub A har således haft mulighed for at indrette sig på det omtrentlige omfang af de ændrede økonomiske forhold fra dette tidspunkt.

Vi har desuden lagt vægt på, at kommunen gav meddelelse om den beregnede grundskyld i brev af 8. december 2011, det vil sige inden afgørelsen fik virkning.

Vi har endvidere lagt vægt på, at du fremkom med dine bemærkninger hertil i brev af 15. december 2011. Kommunen har således haft mulighed for at tage dine bemærkninger i betragtning, inden afgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2012.

Dertil kommer, at kommunen udskød fristen for betaling af grundskyld til efter sin meddelelse af 10. februar 2012.

Vi har endelig lagt vægt på sagens karakter. Der kunne efter Statsforvaltningens opfattelse ikke forventes at fremkomme korrigerende eller supplerende oplysninger i forhold til afgørelsen om afskaffelse af hidtidige fritagelser, idet der var tale om en afgørelse begrundet i en helt generel vedtagelse om, at alle hidtidige fritagelser for betaling af grundskyld skulle afskaffes.

På baggrund af ovenstående er sagsbehandlingsmanglerne efter Statsforvaltningens opfattelse ikke af en sådan karakter, at der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tillægge dem konkret væsentlig betydning for sagens udfald.

Statsforvaltningen finder derfor ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke med rette kunne opkræve grundskyld af golfklub A pr. 1. januar 2012.

Vedrørende din henvisning til Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse i j.nr. 2013-(...) om golfklub D og Y Kommune bemærkes det, at den sag ikke findes sammenlignelig med nærværende sag, idet Statsforvaltningen Syddanmark i sagen udtalte sig om lovligheden af de kriterier for fritagelse for grundskyld, som kommunen havde vedtaget.”

Den 20. maj 2014 har du på ny klaget til mig.

Du har anført, at du på baggrund af Statsforvaltningens bemærkninger tager til efterretning, at den af kommunen foretagne praksisændring med hensyn til fritagelser for kommunal grundskyld opfylder betingelserne i ejendomsbeskatningslovens § 8. Du har herefter forholdt dig nærmere til de i mit brev af 27. november 2013 skitserede problemstillinger 2) og 3).

Du har således anført bl.a. følgende:

”2) Såfremt den af X Kommune foretagne ændring af praksis er sket inden for rammerne af § 8, kan der så lovligt ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld i overensstemmelse med tidligere praksis?

Tilsynets bemærkninger vedrørende dette punkt kan tages til efterretning for så vidt angår spørgsmålet om tilbagekaldelse kan ske ud fra økonomiske motiver mv., men min klient er af den helt klare opfattelse, at det ikke lovligt kan ske hvis der herved tilsidesættes kravet om lighed i forvaltningen.

X Kommune har ved sin afgørelse henvist til, at der er væsentlig forskel på golfklub A og golfklub B på den måde, at den ene klub ejer sine arealer medens den anden ikke gør. Som tidligere påpeget er det ikke en forskel som har nogen reel betydning – det er ren historik at den ene er ejer og den anden er gratis bruger. Som oplyst har golfklub A intet ud af sin ejendomsret, idet klubben hverken kan pantsætte, sælge eller på anden måde råde over arealerne, idet der er tinglyst tilbageskødningsret til kommunen, så de to klubber er fuldstændigt ligestillede ved at kunne benytte arealer til golfbane.

X Kommune har i 40-50 år favoriseret golfklub B. Selv i dag har klubben lån fra X Kommune på ca. 1.250.000 kr. som hverken forrentes eller afdrages. Klubben betaler ingen leje af nogen art og erhvervslejelovens bestemmelser bevirker, at kommunen heller ikke kan ændre på lejebetingelserne. Kommunen har udover at stille arealerne gratis til rådighed bidraget med store midler til anlæg af banen, opførelse af klubhus, vedligeholdt banearealet i mange år for derefter at yde tilskud til pasning af arealerne og først på et sent tidspunkt har klubben skullet klare sig selv – dog fortsat med kommunale lån.

Den gamle Z Kommune gav oprindeligt et engangstilskud til golfklub A på 100.000 kr. til anlæg af banen i begyndelsen af 1980-erne, men ville ikke yde mere i tilskud og heller ikke medvirke til at der måtte optages lån til finansiering af baneanlæg. Dette var baggrunden for, at arealerne/ejendommen i midten af 1990-erne blev overdraget til klubben – endda så-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

edes at klubben skulle betale for indfrielse af kommunens lån i ejendommen med godt 224.000 kr. Til gengæld blev klubben dog fritaget for betaling af grundskyld.

Så ud fra disse faktiske omstændigheder kan det med sikkerhed fastlægges, at tilbagekaldelse af fritagelsen for betaling af grundskyld afgjort er en forskelsbehandling af golfklub A – og golfklub E – i forhold til golfklub B.

Det er endvidere en forskelsbehandling i forhold til alle golfklubber i Y Kommune, som i henhold til Tilsynets afgørelse i klagesagen fra golfklub D har taget til efterretning, at der er sket fejl. Y Kommune besluttede som følge heraf, at **ingen** golfklubber i Y Kommune bliver pålagt grundskyld. Det betyder, at hvis X Kommunes beslutning opretholdes, er golfklub A og golfklub E ikke i stand til at tilbyde deres medlemmer samme service som andre klubber i området og det er i forvejen vanskeligt at tiltrække nye medlemmer til klubberne i Vestjylland, så medlemmer vil naturligt vælge de klubber, der har den bedste økonomi. Konkurrencemæssigt vil der opstå en forskel, som er ganske unfair, både i forhold til golfklub B, som har dobbelt så mange medlemmer som golfklub A, og i forhold til alle øvrige golfklubber i området.

Tilsynet beskriver på side 11, at udgangspunktet er, at væsentligt lige forhold skal behandles ens. Men derefter begår Tilsynet den fejl kun at vægte lighedsgrundsætning ud fra, at ophør af fritagelse skal omfatte alle idrætsforeninger, der er ejer af deres arealer. X Kommune har været 'så smart' at beslutte at alle fritagelser skulle tilbagekaldes og det er min opfattelse, at det skete udelukkende for at kommunen kunne have rygdækning for sin beslutning og for at kunne dokumentere at man behandler alle lige. Men det fremgår også af kommunens beslutningsgrundlag, at hensigten var at få grundskyld fra golfklubberne, for det var her, der var penge at hente, – og til gengæld kan kommunen på anden måde gennem tilskudsordninger hjælpe spejderorganisationer mv. ved at give lokaltilskud, som også kan dække opkrævet grundskyld.

X Kommunes beslutning var dikteret af ønsket om at skaffe penge ved at opkræve grundskyld fra golfklubberne.

Tilsynet finder, at der ikke er grund til at antage at kommunen ved sin beslutning har handlet i uoverensstemmelse med den almindelige lighedsgrundsætning. Jeg mener at det er en dokumenteret realitet, at der sker forskelsbehandling og dette i en sådan grad, at det helt klart må kaldes for en tilsidesættelse af den almindelige lighedsgrundsætning.

3) Såfremt der lovligt kan ske tilbagekaldelse af tidligere meddelte fritagelser for betaling af kommunal grundskyld, fra hvornår kan tilbagekaldelsen så få virkning, og kan virkningen eventuelt ske med tilbagevirkende kraft?

Tilsynet vurderer, at kommunens skrivelse af 16. marts 2011 kan anses for at være en afgørelse om tilbagekaldelse af fritagelse. Det betyder at Tilsynet ser stort på at alle efterfølgende skrivelser, høringsfrister, muligheder for de berørte klubber til at komme med indsigelser mv. Det er efter min opfattelse helt uhejligt. Der træffes en **endelig afgørelse** om tilbagekaldelse den 10. februar 2012 og beslutningen er med tilbagevirkende kraft. Tilsynet medgiver dog også, at der er 'uklarhed' ligesom Tilsynet fastslår, at der isoleret set er fejl ved kommunens sagsbehandling, men alligevel mener Tilsynet ikke at sagsbehandlingsmanglerne er af en sådan karakter, at der er *'fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tillægge dem konkret væsentlig betydning for sagens udfald'*. På den baggrund finder Tilsynet ikke grundlag for at antage, at kommunen ikke med rette kunne opkræve grundskyld med virkning fra 1. januar 2012.

Tilsynets vurdering er forkert og stødende for retsbevidstheden. Skatter og afgifter bør aldrig tillades opkrævet med tilbagevirkende kraft. De ramte idrætsforeninger arbejder under snævre budgetter, som er fastlagt lang tid i forvejen og foreningerne har ingen mulighed for med tilbagevirkende kraft at opkræve ekstra kontingenter mv. Jeg beder ombudsmanden tage dette punkt under nøje overvejelse."

Den 26. august 2014 bad jeg Statsforvaltningen og X Kommune om en udtalelse om sagen. Jeg bad også om at låne myndighedernes sagsakter.

I en udtalelse af 23. september 2014 skrev X Kommune bl.a. således:

"Det fremgår af advokat F's brev, at han på golfklub A's vegne tager Ombudsmandens bemærkninger vedrørende spørgsmålet om indgåelse af en gensidigt bebyrdende aftale til efterretning. Advokat F tager endvidere til efterretning, at den af kommunen foretagne ændring af praksis med hensyn til meddelelse af fritagelser for betaling af kommunal grundskyld er sket inden for rammerne af loven, og at tilbagekaldelse kan ske ud fra økonomiske motiver. Disse punkter giver således ikke anledning til bemærkninger fra kommunens side.

Der refter heretter spørgsmålet om, hvorvidt tilbagekaldelsen er i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Statsforvaltningen har flere gange forholdt sig til dette spørgsmål, herunder ved breve af 28. november 2011, 15. december 2011 og 19. april 2013. Statsforvaltningen har senest i sin udtalelse af 27. marts 2014 fundet, at der ikke er grund til

at antage, at kommunen har handlet i uoverensstemmelse med den almindelige lighedsgroundsætning.

Vedrørende det overordnede spørgsmål om, hvorvidt tilbagekaldelsen er i strid med den forvaltningsretlige lighedsgroundsætning kan kommunen i det hele henholde sig til det anførte i Statsforvaltningens breve samt udtalelsen af 27. marts 2014. Der kan endvidere henvises til kommunens brev af 14. november 2011, hvoraf kommunens argumentation vedrørende spørgsmålet fremgår.

Det bemærkes for god ordens skyld, at det forhold, at der på golfklub A's ejendom er tinglyst en tilbageskødningsret til kommunen, efter kommunens opfattelse er uden betydning ved vurderingen af, om kommunen har handlet i overensstemmelse med lighedsgroundsætningen, idet det afgørende er, at golfklub A er ejer af ejendommen.

Advokat F har i sit brev på side 3, 3. afsnit fremsat nogle bemærkninger om 'favorisering' af golfklub B. Kommunen henviser i den forbindelse til, at lighedsgroundsætningen ikke indebærer en pligt til at støtte en bestemt aktivitet gennem samtlige foreninger i kommunen, som udøver aktiviteten, jfr. det herom anførte i kommunens brev af 14. november 2011. Bemærkningerne er i øvrigt efter kommunens opfattelse uden relevans for spørgsmålet om, hvorvidt tilbagekaldelsen af fritagelsen for betaling af kommunal grundskyld har været berettiget.

Advokat F har endvidere anført, at det er hans opfattelse, at der er tale om forskelsbehandling i forhold til golfklubberne i Y Kommune. Kommunen bemærker hertil, at det ikke er et krav, at der ikke må være forskel fra kommune til kommune. Det er således op til den enkelte kommune at beslutte, om der skal ske fritagelse for betaling af grundskyld eller ej. Der henvises i den forbindelse til Statsforvaltningens udtalelse af 27. marts 2014, side 19.

Advokat F har i sit brev på side 4, 2. afsnit anført sine gisninger om kommunens bevæggrunde for at tilbagekalde fritagelserne for betaling af kommunal grundskyld. Hertil bemærker kommunen, at det anførte må stå for advokat F's egen regning og i øvrigt er ganske irrelevant for sagen. Kommunen finder således ikke anledning til yderligere at kommentere det her anførte.

Kommunen har ved brev af 26. februar 2014 redegjort for sin opfattelse vedrørende virkningstidspunktet for tilbagekaldelsen af fritagelsen for betaling af kommunal grundskyld. Kommunen henviser hertil samt til Statsforvaltningens udtalelse af 27. marts 2014, side 14-19."

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I en udtalelse af 5. december 2014 til mig skrev Statsforvaltningen bl.a. følgende:

”Statsforvaltningen kan henholde sig til udtalelse af 27. marts 2014 til advokat F, i hvilken udtalelse der er taget stilling til de fleste af klagepunkterne i advokat F’s klage af 20. maj 2014.

Statsforvaltningen skal tilføje følgende:

Advokat F har anført, at det fortsat er hans klients klare opfattelse, at X Kommunes beslutning bør tilsidesættes som værende i strid med grund sætningen om lighed i forvaltningen. Ifølge advokat F har det ikke nogen reel betydning, om golfklub A ejer sine arealer, medens golfklub B ikke gør. Advokat F har oplyst, at golfklub A intet har ud af sin ejendomsret, idet klubben hverken kan pantsætte, sælge eller på anden måde råde over arealerne, da der er tinglyst tilbageskødningsret til kommunen, så de to klubber er fuldstændigt ligestillede ved at kunne benytte arealer til golfbane.

Som det fremgår af udtalelse af 27. marts 2014 er der efter Statsforvaltningens opfattelse ikke grund til at antage, at kommunen ved sin beslutning har handlet i uoverensstemmelse med den almindelige lighedsgrundsætning. Statsforvaltningen har lagt til grund, at kommunen i sin afvejning af, hvilke kriterier der er saglige og relevante i sagen, har valgt ikke at tillægge andre hensyn end dem, der umiddelbart fremgår af ejendomsbeskatningsloven, betydning for sagens afgørelse. Kommunen har således ikke taget hensyn til de forskelligartede vilkår, som golfklub A og golfklub B har været undergivet i de respektive kommuner, blandt andet i form af størrelse og karakter af tilskud efter de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler. Som anført i Statsforvaltningens udtalelse er der efter vores opfattelse ikke noget, der peger i retning af, at sådanne vilkår kan opfattes som pligtmæssige hensyn ved vurderingen af, om fritagelse eller ophør af fritagelser for grundskyld skal ske.

Ifølge advokat F har X Kommune i 40-50 år favoriseret golfklub B med forskellige former for tilskud.

Advokat F har ikke i denne forbindelse konkretiseret, at der – ud over forholdet vedrørende grundskyld – skulle være tale om ulovlig forskelsbehandling i den nævnte periode, og Statsforvaltningen har på baggrund heraf ikke bemærkninger hertil.

Statsforvaltningen har noteret sig advokat F’s oplysning om, at baggrunden for, at arealerne/ejendommen i midten af 1990’erne blev overdraget

BILAG – SAGSFREMSTILLING

til golfklub A, var muligheden for optagelse af lån til finansiering af baneanlæg.

Statsforvaltningen finder hertil anledning til at bemærke, at golfklub A med sin ejendomsret således har været anderledes stillet end golfklub B.

Advokat F har anført om ejendommens overdragelse til klubben, at klubben til gengæld blev fritaget for betaling af grundskyld.

Statsforvaltningen finder i denne forbindelse anledning til at henvise til ombudsmandens bemærkning i brev af 27. november 2013 om, en kommune ikke lovligt kan indgå en privatretlig aftale, hvori det indgår som et vilkår, at der skal meddeles fritagelse for betaling af kommunal grundskyld. Fritagelse for kommunal grundskyld kan meddeles med hjemmel i den kommunale ejendomsbeskatningslovs § 8 og inden for de rammer, som lovgivningen opstiller. Statsforvaltningen har noteret sig, at advokat F har taget ombudsmandens bemærkninger vedrørende den nævnte indgåelse af gensidigt bebyrdende aftale til efterretning.

Advokat F har anført, at der endvidere er forskelsbehandling i forhold til alle golfklubber i Y Kommune, som har besluttet, at ingen golfklubber i Y Kommune bliver pålagt grundskyld.

Statsforvaltningen bemærker hertil, at kravet om lighed i forvaltningen indebærer, at kommunens borgere har krav på at være ligestillet over for den pågældende kommunes foranstaltninger. I forhold til kommunen findes lighedskravet således ikke at kunne udstrækkes til at omfatte golfklubber, der har deres virke uden for kommunen.”

Den 12. december 2014 sendte jeg en kopi af X Kommunes og Statsforvaltningens udtalelser til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

I et brev af 15. december 2014 meddelte du, at du kunne henholde dig til alle dine tidligere indlæg i sagen.

Den 18. december 2014 skrev jeg, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne, og at det var min vurdering, at sagen var færdigbehandlet inden udgangen af marts 2015.