FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Vurderingsstyrelsen
Nykøbingvej 76
Bygning 45
4990 Sakskøbing

Vejledende udtalelser om grundværdi mv. – styrelsens j.nr. 19-0592101

1. april 2020

Dok.nr. 19/03026-22/MHE
Bedes oplyst ved henvendelse

+ bilag

Folketingets Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse af Vurderingsstyrelsens (tidligere SKATs) sagsbehandling i forbindelse med vejledende udtalelser om grundværdi mv. for såkaldte "projektejendomme", dvs. ejendomme, der udbydes til salg, inden de er færdigopført.

Jeg mener ikke, at jeg har grundlag for at foretage mig mere på baggrund af de udtalelser, som blev afgivet vedrørende ejendommene i Kielgade i 2013, og som bl.a. dannede grundlag for, at jeg rejste denne sag.

Jeg mener heller ikke, at jeg har anledning til at foretage mig mere i forhold til den fremgangsmåde, som Vurderingsstyrelsen i dag anvender i forbindelse med vejledende udtalelser om grundværdi mv.

Jeg henviser nærmere til det, som er anført under pkt. 5 nedenfor.

Jeg har samtidig hermed afsluttet de konkrete klagesager, som jeg har modtaget vedrørende SKATs og Landsskatterettens afgørelser om vurderinger for 29 ejendomme i området omkring Kielgade. Vurderingsstyrelsen modtager i de konkrete sager en kopi af mit afsluttende brev.

1. Baggrunden for min undersøgelse

I foråret 2019 modtog jeg en række klager fra grundejere i Frihavnskvarteret, postnummer 2150 Nordhavn. Grundejerne havde alle erhvervet ejendomme i Frihavnskvarteret som projektsalg (ejendommene i projektet omtales i udtalelsen som Kielgade). De klagede over det forhold, at den vejledende udtalelse om grundværdien for de pågældende ejendomme, som det daværende SKAT havde afgivet til ejendomsmægleren til brug for salgsopstillingen, var væsentlig forskellig fra den efterfølgende, endelige vurdering. Den endelige

grundværdivurdering endte således med at være 3-4 gange så høj som angivet i salgsopstillingen. Problemstillingen blev også omtalt i en række artikler i dagspressen.

Jeg bad på den baggrund den 27. juni 2019 i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 2, Vurderingsstyrelsen om en generel udtalelse om, hvordan styrelsen behandler anmodninger fra ejendomsmæglere (eller andre) vedrørende skøn over den forventede grundværdi i forbindelse med projektsalg. Jeg satte samtidig behandlingen af de konkrete sager i bero.

Vurderingsstyrelsen har afgivet en udtalelse i sagen den 27. august 2019. På baggrund af en supplerende høring af 11. november 2019 har styrelsen afgivet en supplerende udtalelse den 9. december 2019.

2. Baggrunden for, at Vurderingsstyrelsen afgiver vejledende udtalelser

Det fremgår af § 6, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 1230 af 21. november 2014 om formidling m.v. ved salg af fast ejendom med senere ændringer, at en salgsopstilling i forbindelse med erhvervsmæssig formidling af salg samt erhvervsmæssigt udbud og salg af fast ejendom skal indeholde oplysninger bl.a. om den månedlige og årlige ejerudgift. I ejerudgiften indgår bl.a. den aktuelle ejendomsværdiskat og grundskyld, jf. bekendtgørelsens § 12. Når en projektejendom udbydes til salg, foreligger der imidlertid ikke en ejendomsvurdering, som kan indgå i beregningerne til brug for ejendomsmæglerens salgsopstilling.

Det fremgår af Vurderingsstyrelsens udtalelse af 9. december 2019, at Dansk Ejendomsmæglerforening ved brev af 21. marts 2006 på baggrund af usikkerheden om det forventede beskatningsgrundlag i forbindelse med projektsalg rettede henvendelse til det daværende SKAT, som på dette tidspunkt var vurderingsmyndighed. SKAT meddelte efter en mellemliggende korrespondance i brev af 7. juli 2006 Dansk Ejendomsmæglerforening, at:

> "… SKAT's kundecenter kan være foreningens medlemmer behjælpelig med at vurdere denne type ejendomme [projektsalgsejendomme].
>
> Vurderingen er vejledende og ikke bindende for SKAT. Den skal alene hjælpe ejendomsmæglerne til at kunne danne sig et skøn over størrelsen af den fremtidige ejendomsværdiskat og ejendomsskat.
>
> Foreningens medlemmer skal henvende sig på SKATs hovednummer … De vil herefter blive stillet om til kundecenteret, der også besvarer henvendelser på vurderingsområdet."

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 9. december 2019 anført følgende om brevet af 21. marts 2006:

> ”Dette udgør aftalegrundlaget for den løbende vejledning af ejendomsmæglerne og andre, der efterspørger vejledende udtalelser – de såkaldte normtal – til brug for de efterfølgende beregninger af skøn over det første års faste ejerudgifter i salgsopstillingen.”

Af Vurderingsstyrelsens udtalelse af 27. august 2019 fremgår i øvrigt følgende om de vejledende udtalelser:

> ”Siden den daværende regerings beslutning om at suspendere de offentlige ejendomsvurderinger i 2013, er der ikke foretaget nye ejendomsvurderinger. Frem til, at der kan udsendes nye og mere retvisende ejendomsvurderinger fra medio 2020, er 2011-vurderingerne derfor videreført. For nybyggede eller ændrede ejendomme, herunder færdigopførte projektejendomme, foretages i stedet hvert år pr. 1. oktober såkaldte årsomvurderinger, så der for alle ejendomme er en ejendomsvurdering, der kan danne grundlag for beskatningen. Årsomvurderingerne fastsættes i 2011-niveau, så alle ejendoms- og grundvurderinger er fastsat i samme prisniveau.
>
> For projektejendomme, der ikke er færdigopførte, kan der i sagens natur ikke foretages en endelig vurdering og ansættes endelige skattestopsværdier, før ejendommen er færdigopført, hvilket ofte kan vare flere år efter, at byggeriet er startet. Udbyderne af projektejendomme, typisk ejendomsmæglere, står imidlertid i den situation, at de skal fremlægge et overblik over de forventede boligudgifter, herunder for boligskatterne, så fremtidige købere kan tilrettelægge deres økonomi.
>
> I forlængelse af indførelsen af skattestoppet på ejendomsværdiskatten og grundskatteloftet på ejendomsskatten (grundskyld) blev der derfor indgået en aftale mellem det daværende SKAT og Dansk Ejendomsmæglerforening om, at ejendomsmægleren hos vurderingsmyndigheden kan indhente vejledende normtal, dvs. bygningsnormtal i 2001/2002-niveau, samt oplysninger om byggeret/etagemeterpris for sammenlignelige ejendomme i det område, hvor en given projektejendom ligger. Disse oplysninger kan ejendomsmæglerne anvende til at beregne de skønnede skattestopværdier/grundskatteloftet for de individuelt udbudte ejendomme.”

Jeg forstår, at den aftale, der er omtalt i sidste afsnit, er den oven for citerede aftale af 21. marts 2006.

3. Hvad er indholdet af de vejledende udtalelser?

Det er forudsat i aftalegrundlaget mellem Dansk Ejendomsmæglerforening og SKAT/Vurderingsstyrelsen, at det er de ejendomsmæglere, der formidler projektsalgene, der kan indhente vejledende udtalelser. Aftalegrundlaget regulerer ikke nærmere, hvilke oplysninger vurderingsmyndigheden skal give til ejendomsmægleren. Af udtalelsen af 27. august 2019, som er citeret oven for, fremgår det, at ejendomsmæglerne kan "indhente vejledende normtal, dvs. bygningsnormtal i 2001/2002-niveau, samt oplysninger om byggeret/etagemeterpris for sammenlignelige ejendomme i det område, hvor en given projektejendom ligger".

Af en arbejdsbeskrivelse om sagsbehandling af projektejendomme (rækkehuse), som var vedlagt Vurderingsstyrelsens udtalelse af 9. december 2019, fremgår følgende om beregning af grundværdi og om, hvilke oplysninger der skal gives til ejendomsmægleren:

> "Udtalelser om projektejendomme vedrører alene et vejledende, ikkebindende, skøn over beskatningsgrundlaget for ejendommen i henhold til de eksisterende ejendomsbeskatningsregler.
>
> Der beregnes både beskatningsgrundlag for grundværdien og ejendomsværdien (bygningsværdi + grundværdi).
>
> For projektejendomme, der påtænkes opført som rækkehuse (tæt-lav bebyggelse), skal ejendomsmægleren have oplyst følgende:
>
> - Lokalt normtal for bygningsværdien (normtal for standardhus og lokalkorrektion) i 2001 og 2002 niveau
> - Byggeretsværdi – 2001 og 2002-pris samt pris i ejendommens basisår (afgiftspligtigt niveau)
> - Grundværdi (m² pris for normalgrunden) – i 2001 og 2002 pris samt pris i ejendommens basisår (afgiftspligtigt niveau).
>
> **1. Ejendomsskat (grundskyld) – afgiftspligtig grundværdi og basisår**
> Hovedprincippet bag grundskatteloftet er en fastlæggelse af to årlige grundværdier, jf. ejendomsbeskatningslovens § 1, stk. 2:
>
> - 1. Den aktuelle grundværdi efter fradrag for forbedringer og reduktion for fritagelse
> - 2. Det foregående skatteårs afgiftspligtige værdi reguleret med en procentsats ('loftsværdien')

Grundejere i Danmark betaler skat af den laveste værdi af disse to værdier, der også kaldes den afgiftspligtige grundværdi. Der skal derfor fremsøges værdier til beregning af denne.

Basisår
Beregningen af den afgiftspligtige grundværdi sker med afsæt i ejendommens eller evt. den udstykkende ejendoms basisår for grundskatteloftet i henhold til det grundlæggende stigningsbegrænsningsprincip bag grundskatteloftet.

Når det er den aktuelle grundværdi (nr. 1), der er den laveste værdi og dermed udgør den afgiftspligtige grundværdi, medfører dette, at ejendommen skifter basisår, der dermed danner udgangspunkt for den fremtidige beskatning. Ud fra prisudviklingen i samfundet, fører dette alt andet med sig, at jo senere basisår, jo højere grundprisniveau.

Ved udstykning af nye ejendomme arver den nyudstykkede ejendom automatisk basisår fra den udstykkende ejendom i henhold til vurderingslovens § 33, stk. 18.

Basisåret fremgår automatisk af vurderingssystemet (KMD-VUR).

Grundværdiområde og pris
Med udgangspunkt i plangrundlaget for det område, som ejendommen er placeret i, fremsøges der et relevant grundværdiområde med en passende pris, der svarer til GRUS-plantypen, jf. Juridisk Vejledning, 2017-, H.A.3.2.1. Grundværdisystemet.

Det vil sige, at prisniveauet skal matche ejendommens plangrundlag i forhold til zonekoden (fx byzone), den generelle anvendelseskode (fx boligområde eller blandet bolig og erhverv) og specifikke anvendelseskode (fx åben-lav parcelhuse, tæt-lav rækkehuse).

Prisen fastsættes derefter i basisårets prisniveau for grundværdiområdet i vurderingssystemet (KMD-VUR).

…

3. Afslutning
Værdierne til beregning af henholdsvis den afgiftspligtige grundværdi og ejendomsværdien i 2001 og 2002 indsættes i brevet ”vejledende udtalelse om værdier til projektejendomme”. Ejendomsmægleren udfylder derefter selv det til udtalelsen vedhæftede beregningsskema vedrørende rækkehuse med data om ejendommens nærmere karakteristika.”

4. Sagsbehandlingen i forbindelse med de vejledende udtalelser og udviklingen heri

4.1. Generelt om udviklingen i sagsbehandlingen

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 27. august 2019 oplyst følgende om sagsgangen i forbindelse med vurderingsmyndighedens afgivelse af vejledende udtalelser og udviklingen i denne:

> ”Frem til juni 2015 var det Kundecenteret i SKAT, som leverede udtalelser om vejledende normtal på anmodning fra bl.a. ejendomsmæglere. Det skete på baggrund af opslag i systemerne for nogenlunde sammenlignelige ejendomme.
>
> Fra juni 2015 overgik opgaven til SKAT Ejendom, hvor vejledningsopgaven blev samlet blandt en mindre gruppe af specialiserede medarbejdere.
>
> Fra starten af 2017 blev sagsbehandlingen, der går forud for afgivelse af udtalelserne, yderligere formaliseret med uddybende sagsnotater om grundlaget for de enkelte vejledende udtalelser for at sikre, at disse blev indarbejdet på et ensartet grundlag.”

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 27. august 2019 endvidere oplyst, at der i 2018 er indført skærpede krav til dokumentationen for de normtal, der oplyses i de vejledende udtalelser, ligesom der er igangsat kvalitetskontrol, således at en erfaren medarbejder gennemgår grundlaget for udtalelsen, inden den afsendes. Styrelsen har til udtalelsen vedlagt en procesbeskrivelse, hvoraf der fremgår nærmere oplysninger herom. Af procesbeskrivelsen fremgår bl.a. følgende:

> ”**8. Dokumentation i Captia**
>
> Der oprettes et notatark på alle sager, samt et brev til kunden. Hermed ligger sagen tilgængelig på det tidspunkt, hvor byggeriet er færdigt, og der skal ske en reel vurdering.
>
> I notatarket skal følgende oplysninger fremgå:
>
> 1. Lokalplan
> 2. Udstykkende ejendom
> 3. GSL
> 4. Normtal JT82

> Det er meget vigtigt, at vi kan dokumentere og redegøre for, hvordan vi konkret er nået frem til de oplyste normtal. Du skal derfor i notatarket i Captia nærmere begrunde, hvordan og med hvilke overvejelser, du er kommet frem til dine beregninger."

4.2. Eksempler på konkrete sagsgange

Til brug for behandlingen af sagen bad jeg i mit brev af 27. juni 2019 Vurderingsstyrelsen om at sende mig sagsakterne i den konkrete sag om vejledende udtalelse, som (daværende) SKAT afgav til brug for salgsopstillingen for de konkrete ejendomme, hvor ejerne havde klaget til mig (Kielgade). Jeg bad også om at modtage akterne i en anden sag, som havde været omtalt i pressen (Sundkaj). De to områder ligger tæt på hinanden og, som jeg har forstået det, i samme grundværdiområde.

Udtalelsen i den ene sag (Kielgade) er afgivet i efteråret 2013, og udtalelsen i den anden sag (Sundkaj) er afgivet i efteråret 2015, efter at opgaven med af afgive vejledende udtalelser var overgået til specialiserede medarbejdere i SKAT Ejendom.

I mit brev af 11. november 2019 til Vurderingsstyrelsen bad jeg desuden om at modtage kopi af et eksempel på en konkret sag, hvor den nye procesbeskrivelse, som Vurderingsstyrelsen havde sendt mig med sit brev af 27. august 2019, havde været anvendt. Jeg modtog i den anledning et eksempel vedrørende et projektbyggeri på Sundkaj 61.

4.2.1. Kielgade, 2013

Sagsakterne vedrørende Kielgade består alene i en mailkorrespondance mellem ejendomsmægleren og SKAT. SKAT angav i en mail af 5. september 2013 til ejendomsmægleren vejledende normtal for 2001 og 2002 for ejerlejligheder og rækkehuse samt grundlag for beregning af grundværdien.

For så vidt angår grundværdien fremgår af mailen følgende:

> "Til ansættelse af grundværdien skønnes der at kunne anvendes en m2-pris på kr. 1.700 med en bebyggelsesprocent på 60."

Det fremgår ikke af mailen, i hvilket niveau (årstal) m2-pisen er angivet, og der er ikke oplysninger om basisår for grundene.

Det fremgår af mailen, at "Svaret er IKKE bindende for SKAT."

SKAT besvarede den 19. november 2013 en ny henvendelse fra ejendomsmægleren vedrørende beregningsmetoden for grundværdien for ejerlejligheder.

Den 8. januar 2014 spurgte ejendomsmægleren, om den samme formel kunne anvendes ved beregningen af grundværdien for rækkehuse, hvilket SKAT bekræftede den 10. januar 2014 – dog med en bemærkning om, at ejendomsmægleren skulle være opmærksom på, om bebyggelsesprocenten var rigtig.

Ejendomsmægleren rettede på ny henvendelse den 15. januar 2014 med spørgsmål til rækkehusenes bebyggelsesprocent i forhold til grundareal.

Det fremgår af sagens akter, at SKAT besvarede henvendelsen telefonisk den 20. januar 2014, hvor det blev oplyst, at SKAT på det tidspunkt ikke kunne sige noget om priserne for grundene i Frihavnen, og at ejendomsmægleren ville kontakte SKAT igen efter en måned.

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 27. august 2019 oplyst, at der ikke er registreret yderligere dialog med ejendomsmægleren om sagen.

Det fremgår ikke nærmere af sagsakterne, hvad SKAT har baseret det angivne skøn over normtal til brug for beregning af grundværdi i sagen på.

Vurderingsstyrelsen har i sin udtalelse af 9. december 2019 oplyst, at vejledningen vedrørende Kielgade er givet på et tidspunkt, hvor der ikke var fastlagt en procesbeskrivelse for håndteringen af vejledende udtalelser i forbindelse med projektsalg, ligesom styrelsen har oplyst følgende:

> ”Ved ansættelse af grundværdierne i forbindelse med vejledning om normtal tages der sædvanligvis udgangspunkt i de omkringliggende grundværdiområder. Det antages derfor, at kundecenteret ved den indledende vejledning har sammenlignet med etablerede grundværdiområder som, på tidspunktet for afgivelse af udtalelserne, blev anset for sammenligneligt med det påtænkte nye etageboligbyggeri i Nordhavnskvarteret.”

Vurderingsstyrelsen har oplyst, at årsagen til, at der ikke blev oplyst om basisår, så vidt vides, skyldes, at vejledningen aldrig blev formelt afsluttet.

4.2.2. Sundkaj, 2015

Sagsakterne vedrørende udtalelsen fra efteråret 2015 om lejligheder og rækkehuse på Sundkaj består af to konkrete henvendelser fra ejendomsmægleren (én vedrørende lejligheder og én vedrørende rækkehuse), SKATs breve af 27. oktober 2015 og 24. november 2015, hvori henvendelserne besvares, samt to sagsnotater af samme dato som brevene.

Sagsnotatet af 27. oktober 2015 vedrører vejledende tal for ejerlejligheder, og det er i notatet angivet, hvilke ejendomme og grundværdiområder som SKAT har inddraget i grundlaget for udtalelsen.

Sagsnotatet af 24. november 2015 vedrørende rækkehuse indeholder imidlertid ikke oplysninger om, hvilket grundlag den vejledende udtalelse er baseret på.

Det fremgår af SKATs udtalelse af 24. november 2015, at m2-prisen, der skulle anvendes til beregning af grundværdien for rækkehusene for 2014, var 750 kr. pr m2, og at værdien af byggeretten skulle sættes til 600.000 kr. Ligeledes fremgår det, at "Værdierne er vejledende og ikke bindende for SKAT."

I lyset af, at SKAT relativt kort tid efter i afgørelserne om omvurdering af ejendommene i Kielgade pr. 1. oktober 2016 lagde en m2-pris på 2.750 kr. til grund og satte værdien af byggeretten til 2.200.000 kr. bad jeg til brug for min undersøgelse Vurderingsstyrelsen om at udtale sig om, hvilke oplysninger SKAT havde baseret sit skøn af 24. november 2015 på.

Vurderingsstyrelsen har i sin udtalelse af 9. december 2019 oplyst bl.a. følgende:

> "Det kan ikke verificeres, om det beror på en fejl, når sagsbehandleren i brev af 24. november 2015 er kommet frem til, at byggeretsværdien for ejendomme på Sundkaj skønnes at være 600.000 kr. i 2011-prisniveau (på baggrund af basisår 2014).
>
> Dette skyldes, at der til forskel fra processen i dag ikke i denne sag er sket dokumentation af begrundelsen og grundlaget for beregningerne. Tilsvarende har der [ikke] – modsat ved processen i dag – ikke været gennemført afsluttende kvalitetskontrol. Det blev dog i den konkrete sag kommunikeret til ejendomsmægleren, at der var tale om et vejledende skøn, som ikke er bindende for vurderingsmyndigheden."

4.2.3. Sundkaj, 2019

Som et eksempel på en sag, hvor Vurderingsstyrelsens nye, skærpede krav til dokumentation er anvendt, har styrelsen fremsendt sagsakter for en vejledende udtalelse vedrørende en ejendom på Sundkaj 61, 2150 Nordhavn. Udtalelsen er afgivet den 8. januar 2019 og vedrører et rækkehus.

Af sagsakterne fremgår Vurderingsstyrelsens brev af 8. januar 2019 til ejendomsmægleren samt et sagsnotat af 20. november 2018, hvori der er linket til lokalplanen for området samt oplyst om, hvilke grundværdiområder der er anvendt som sammenligningsgrundlag for skønnet over normatal i forbindelse med udtalelsen.

I øvrigt ses de vejledende tal til brug for beregningen af den afgiftspligtige grundværdi at tage udgangspunkt i den endelige vurdering af ejendommene i Kielgade.

4.3. Opdaterede vejledende udtalelser om normtal

Om sagsgangen fra efteråret 2018 og frem har Vurderingsstyrelsen i udtalelserne af 27. august 2019 og 9. december 2019 desuden oplyst, at det i efteråret 2018 blev præciseret, at ejendomsmæglere kan bede om at få opdaterede vejledende udtalelser om normtal, når der opstår ny viden i form af endelige handelspriser for nye ejendomme i et givent område mv. Vurderingsstyrelsen og Dansk Ejendomsmæglerforening udsendte den 25. oktober 2018 en fælles pressemeddelelse herom.

Som bilag til Vurderingsstyrelsens udtalelse af 27. august 2019 var vedlagt en brevskabelon til de nye vejledende udtalelser. Der fremgår således nu af Vurderingsstyrelsens vejledende udtalelser bl.a. følgende:

> ”Du er velkommen til at rette henvendelse til os på ny, hvis du får behov for at få en opdateret vejledende udtalelse. Det kan fx være relevant, hvis:
>
> - du har indhentet tal for et projekt for nogle år siden
> - du opstarter salg af en ny etape i et projekt, hvor den tidligere udtalelse kan være forældet
> - du har et ejerboligprojekt til salg i et nyt område, hvor sammenligningsgrundlaget kan have udviklet sig væsentligt i forhold til en tidligere udtalelse, fordi området siden er færdigbygget, og naboejendommene er blevet vurderet.”

Vurderingsstyrelsen har oplyst, at præciseringen af brevskabelonen er sket med henblik på at sikre, at der ikke anvendes ikke-ajourførte vejledende udtalelser.

5. Min vurdering

5. 1. Den retlige ramme

5.1.1. Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 9. december 2019 anført, at der ikke i tidligere eller nugældende lovgivning findes bestemmelser, der pålægger styrelsen at afgive vejledende udtalelser om grundværdi mv.

Jeg forstår, at grundlaget for afgivelsen af udtalelserne er aftalen med Dansk Ejendomsmæglerforening. Det fremgår heraf, at udtalelserne alene skal hjælpe ejendomsmæglerne til at kunne danne sig et skøn over størrelsen af den fremtidige ejendomsværdiskat og ejendomsskat, og at vurderingen er vejledende og ikke bindende for SKAT.

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen af 27. august 2019 understreget, at udtalelserne kun kan være vejledende og ikke kan have karakter af en egentlig ejendomsvurdering, samt at det tydeligt bliver kommunikeret i forbindelse med udtalelserne, at de kun er vejledende.

I udtalelsen af 9. december 2019 har Vurderingsstyrelsen anført, at styrelsens vejledende udtalelser om normtal til brug for et skønnet beregningsgrundlag for ejendomsværdiskat og grundskyld ikke har karakter af en "forhåndsvurdering" af de enkelte ejendomme.

5.1.2. Jeg er enig med Vurderingsstyrelsen i, at der ikke ses at foreligge lovgivning, der pålægger styrelsen at afgive de vejledende udtalelser eller i øvrigt er fastsat særlige regler om, på hvilket grundlag de skal udarbejdes, eller hvilken procedure der skal følges. Der er således f.eks. ikke regler herom i lov om formidling af fast ejendom eller i vurderingsloven.

Jeg er endvidere enig med Vurderingsstyrelsen i, at udtalelserne ikke i sig selv har karakter af afgørelser om ejendomsvurdering. Jeg har herved lagt vægt på bl.a., at der ikke er tale om udtalelser om eksisterende enkelte ejendomme, og at Vurderingsstyrelsen tydeligt tager forbehold for udtalelsernes vejledende karakter. Udtalelserne må anses for givet som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

5.1.3. Efter forvaltningslovens § 7 skal en myndighed i nødvendigt omfang yde vejledning og bistand til personer, der henvender sig med spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Vejledningspligten efter denne bestemmelse gælder alene i tilknytning til sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Det følger imidlertid af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning uden for forvaltningslovens område, herunder i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed.

Uanset om vejledningen sker på lovbestemt eller ulovbestemt grundlag, er formålet med vejledningspligten at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgere på grund af fejl, uvidenhed og misforståelser udsættes for retstab.

De nærmere krav til vejledningens indhold og form kan ikke angives generelt, men afhænger af omstændighederne og de spørgsmål, som borgeren stiller.

Hovedsynspunktet er, at vejledningen skal være juridisk korrekt og i øvrigt have et indhold, der sikrer, at borgeren – i overensstemmelse med det oven for angivne formål – ikke udsættes for retstab. Blandt andet hvor sagen kan få særligt indgribende konsekvenser for borgeren, stilles der skærpede krav til vejledningen.

Afhængigt af omstændighederne og de spørgsmål, som borgeren stiller, bør vejledningen sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de relevante regler på området.

Vejledningspligten går dog ikke så langt, at den i realiteten indebærer et krav om, at en myndighed skal give forhåndsbesked om udfaldet af en eventuel kommende eller verserende sag.

Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 260 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 387 f og 394, Kirsten Talevski, Vejledning og information, i Jens Christian Bülow m.fl. (red.), Forvaltningsloven 25 år (2012), s. 301 f, Vibe Ulfbeck, Forvaltningens professionsansvar – med særlig henblik på rådgivnings-, vejlednings- og oplysningsansvar, i Pagh m.fl., (red), Offentlige myndigheders erstatningsansvar, (2017), s. 261, og overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

5.1.4. Vurderingsstyrelsen giver i forbindelse med de vejledende udtalelser ikke kun generel vejledning om regler og praksis på styrelsens område. Styrelsen foretager i forbindelse med en henvendelse fra en ejendomsmægler bl.a. en vurdering af, hvilket grundværdiområde der kan anses for sammenligneligt med det område, hvor en given projektejendom ligger. Styrelsen oplyser på den baggrund skønsmæssige normtal for projektejendommen og giver ejendomsmægleren oplysninger om en model, som mægleren selv kan anvende til at beregne et skøn over ejerudgifterne.

De oplysninger, der gives i de vejledende udtalelser, rækker herved efter min opfattelse som udgangspunkt ud over oplysninger, som styrelsen er forpligtet til at give efter forvaltningslovens § 7 og de almindelige retsgrundsætninger mv. om vejledning, som supplerer denne bestemmelse.

Når styrelsen som led i sin virksomhed vælger at afgive vejledende udtalelser af den omhandlede karakter, må den information, der gives, imidlertid efter min opfattelse stadig være i overensstemmelse med de almindelige krav, der stilles til en myndigheds vejledning inden for dens ressort.

5.1.5. I forhold til myndighedernes virksomhed ved afgivelse af vejledende udtalelser stilles der endvidere i flere henseender krav, som svarer til dem, der stilles i afgørelsessager:

5.1.5.1. Bl.a. skal myndighederne – selv om der er tale om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed – sikre sig, at de er i besiddelse af det oplysningsgrundlag, som er nødvendigt for at vejlede borgeren forsvarligt og korrekt.

De nærmere krav til myndighedens sagsoplysning i forbindelse med, at den afgiver vejledende udtalelser, kan ikke fastlægges generelt. Omfanget af den nødvendige sagsoplysning må således fastlægges i forhold til bl.a. indholdet af den vejledning, der gives, herunder udspecificeringen og præcisionen i den nærmere formulering af myndighedens vejledning. Det må også indgå, om der er taget eventuelle forbehold for vejledningens rigtighed og oplysningsgrundlagets utilstrækkelighed. Som allerede anført skærpes vejledningskravene, når vejledningen angår forhold, der kan få indgribende betydningen for den vejledte borger.

Jeg henviser til sagen FOB 1995.258, Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, (2018), s. 484, (Niels Fenger og Hanne Marie Motzfeldt) og overblik #8 om officialprincippet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

5.1.5.2. Afhængigt af vejledningens karakter kan der endvidere være pligt til at oprette en sag vedrørende vejledningen og i givet fald journalisere i sagen, jf. offentlighedslovens § 15. Efter denne bestemmelse skal dokumenter, der er afsendt eller modtaget af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter i endelig form. Også afsendte eller modtagne e-mails, der ikke er af uformel (formløs) karakter, skal journaliseres.

Pligten til at journalisere varetager en række hensyn. Et af disse hensyn er at kunne genskabe og vurdere forvaltningens beslutningsgrundlag i forbindelse med en genoptagelse eller ekstern prøvelse af forvaltningens handlinger, f.eks. i forbindelse med en klagesag eller en domstolsprøvelse.

Se Betænkning 1510 om offentlighedsloven, s. 865 ff., Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 73 og s. 406, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 327 f., Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 287 ff., og overblikkene #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer og #7 om journalisering i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden) samt den praksis, der er henvist til disse tekststeder.

5.1.5.3. Herudover kan der være pligt til at tage notat i sagerne. Det gælder, afhængigt af vejledningens karakter, også selv om vejledningen ikke har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der således ikke er notatpligt i medfør af offentlighedslovens § 13. Der gælder nemlig herudover en ulovbestemt retsgrundsætning om, at der også i visse andre sagstyper end afgørelsessager skal gøres notat om væsentlige sagsekspeditioner, hvis de relevante oplysninger ikke allerede fremgår af sagens dokumenter. Den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt gælder således i traditionelle administrative sager, der – uden at være afgørelsessager – har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Desuden følger det af god forvaltningsskik, at en myndighed i visse tilfælde bør gøre notat. Det skyldes hensynet til, at forvaltningen skal sørge for, at der skabes et tillidsfuldt forhold mellem borgeren og forvaltningen. Det kan bl.a. ske ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og derved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag.

På samme måde som den lovbestemte notatpligt efter offentlighedslovens § 13 bidrager også den ovennævnte ulovbestemte notatpligt ligesom journaliseringspligten til, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag (dokumentationshensyn). Notatpligten vil også kunne give mere mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt (kontrolhensyn).

Notatpligten omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, som en myndighed modtager mundtligt eller på anden måde, f.eks. fra andre myndigheder, fra andre ansatte inden for samme myndighed eller fra privatpersoner. Tilsvarende skal oplysninger, der stammer fra andre af myndighedens sager eller fra registre, noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning. Notatpligten omfatter ligeledes oplysninger, som er fremkommet ved søgninger på internettet. Desuden vil notatpligten omfatte oplysninger, som en offentligt ansat selv på forhånd er i besiddelse af, eller som vedkommende under sagens behandling bliver bekendt med ved besigtigelser eller på anden måde.

Jeg henviser til Betænkning 1510 om offentlighedsloven, s. 419 ff., Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018) s. 539-543, (Niels Fenger og Hanne Marie Motzfeldt), Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s.246 ff. og overblik #2 om notatpligt i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

5.2. Min vurdering af sagsbehandlingen i forbindelse med afgivelse af vejledende udtalelser

5.2.1. Sagsbehandlingen i de konkrete sager fra 2013 og 2015

5.2.1.1. I det ovennævnte eksempel fra 2013 vedrørende Kielgade består sagsakterne udelukkende af en mailveksling mellem ejendomsmægleren og det daværende SKAT. Jeg forstår, at der ikke foreligger anden dokumentation i sagen end den pågældende mailkorrespondance. Det fremgår således ikke nærmere af sagsakterne, hvad SKAT har baseret de angivne normtal og grundlaget for beregning af grundværdi i sagen på.

I sagen vedrørende Sundkaj fra 2015 er der yderligere dokumentation bl.a. i form af sagsnotater. I sagsnotatet om ejerlejligheder er det angivet, hvilke ejendomme og grundværdiområder SKAT har inddraget i grundlaget for udtalelsen. Sagsnotatet om rækkehuse indeholder imidlertid ikke oplysninger om, hvilket grundlag den vejledende udtalelse er baseret på. Det er således ikke muligt at se, hvorfor SKAT relativt kort tid inden omvurderingerne pr. 1. oktober 2016 af ejendommene i Kielgade – der som, jeg forstår det, ligger i samme grundværdiområde som ejendommene på Sundkaj – lagde en m2-pris og en byggeretsværdi til grund, som var næsten 4 gange lavere end den endelige vurdering for ejendommene i Kielgade.

Det er min opfattelse, at sagsbehandlingen i de to sager ikke lever op til de krav, der er angivet ovenfor i afsnit 5.1.

Mange former for uforbindende vejledning sker under omstændigheder, hvor der ikke foreligger en notat- og journaliseringspligt, og hvor myndigheden, afhængigt af den vejledning den giver, ikke har pligt til at foranstalte sagsoplysende undersøgelser, inden den udtaler sig vejledende over for borgeren.

I de foreliggende tilfælde var der imidlertid ikke tale om en generelt ikke-subsumerende vejledning, men om en vurdering rettet specifikt mod et bestemt sagsforhold. Endvidere bestod vurderingen i præcise skriftligt videregivne tal, om end disse blev givet med bemærkning om, at vurderingerne ikke var bindende for SKAT. Vurderingen svarede således – bortset fra dens uforbindende karakter – til en traditionel administrativ sag med en sagsbehandling, der gerne skulle have væsentlige lighedspunkter med den, der udøves i en afgørelsessag. Endelig vidste SKAT, at de videregivne vurderinger skulle tjene til at danne grundlag for et salgsmateriale og for, at private borgere kunne træffe dispositioner af vidtrækkende økonomisk betydning for dem.

På den baggrund burde SKAT efter min opfattelse have anført i sagerne, hvilke oplysninger der var indhentet til brug for vurderingen, det være sig fra

andre sager eller fra registre om f.eks. priser/normtal for de grundværdiområder, der må anses for sammenlignelige. Når dette ikke er sket, er det vanskeligt at forstå, hvordan og med hvilke overvejelser skattemyndighederne er kommet frem til de oplyste normtal, og dermed at dokumentere og kontrollere, om f.eks. de nævnte krav til bl.a. en tilstrækkelig sagsoplysning er iagttaget i sagerne. Jeg bemærker i den forbindelse, at skattemyndighederne heller ikke selv har kunnet verificere, om de afgivne oplysninger er fejlagtige, netop fordi "der til forskel fra processen i dag ikke i denne sag er sket dokumentation af begrundelsen og grundlaget for beregningerne."

Det er på den baggrund min opfattelse, at sagsbehandlingen i forbindelse med de vejledende udtalelser ikke har levet op til de retlige krav, som kan stilles til sådanne udtalelser.

5.2.1.2. Det anførte indebærer ikke, at jeg har grundlag for at foretage mig mere på baggrund af den konkrete vejledende udtalelse, som blev afgivet vedrørende ejendommene i Kielgade i 2013, og som bl.a. dannede grundlag for, at jeg rejste denne sag:

Som det fremgår ovenfor under pkt. 1, modtog jeg i foråret 2019 en række klager fra grundejere i Kielgade, der klagede over bl.a. det forhold, at den vejledende udtalelse om grundværdien for de pågældende ejendomme, som det daværende SKAT havde afgivet til ejendomsmægleren til brug for salgsopstillingen, var væsentlig forskellig fra den efterfølgende vurdering. Den endelige grundværdivurdering endte med at være 3-4 gange så høj som angivet i salgsopstillingen.

Landsskatteretten traf afgørelse i sagerne om bl.a. fastsættelse af grundværdien for ejendommene den 26. marts 2019. Landsskatteretten nedsatte i den forbindelse de grundværdier, der var fastsat af SKAT, men med en – i forhold til oplysningerne i salgsopstillingen – begrænset beløbsmæssig værdi. Landsskatteretten fandt i sagerne ikke, at SKATs vejledende udtalelse til ejendomsmægleren om normtal m.v. kunne danne grundlag for en retsbeskyttet forventning hos klagerne om den endelige vurdering af de enkelte ejendomme.

Jeg har samtidig hermed afsluttet min behandling af den konkrete sag, som jeg rejste på baggrund af klagerne fra grundejerne. Jeg har i sagen anført, at sagerne rejser to spørgsmål. Det ene er, om vurderingerne af ejendommene isoleret set er korrekt. Det andet spørgsmål er, om de ovenfor nævnte e-mails fra SKAT af 15. september og 19. november 2013 til ejendomsmægleren binder skattemyndighederne i forhold til de afgørelser, som de efterfølgende måtte træffe over for ejerne af ejendommene om grundværdier mv., således at vurderingerne skal reflektere det, som SKAT dengang tilkendegav, uanset om dette måtte være udtryk for en korrekt vurdering af ejendommene

For så vidt angår den første problemstilling har jeg i sagen anført, at der ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, at jeg kan kritisere Landskatterettens afgørelser om grundværdien.

For så vidt angår den anden problemstilling, har jeg anført, at der ikke er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere, at Landsskatteretten fandt, at SKATs vejledende udtalelse til en ejendomsmægler om normtal m.v. ikke kunne danne grundlag for en retsbeskyttet forventning hos klagerne om den endelige vurdering af de enkelte ejendomme. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bl.a., at SKAT flere gange tydeligt anførte i mailkorrespondancen, at tallene var vejledende og ikke bindende for SKAT. Jeg henviser til det afsluttende brev i de konkrete sager.

Da der således ikke er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere resultatet i den konkrete sag, mener jeg heller ikke, at jeg generelt set har anledning til at foretage mig noget i forhold til den vejledende udtalelse i sagen.

5.2.2. Generelt om de vejledende udtalelser i dag

Som det fremgår ovenfor, er der sket en udvikling af sagsbehandlingen i forbindelse med afgivelsen af vejledende udtalelser, siden udtalelserne i de to omhandlede sager blev afgivet.

Det fremgår således af Vurderingsstyrelsens udtalelser og af det materiale, som jeg i øvrigt har modtaget fra styrelsen, at styrelsen i dag sikrer en bedre dokumentation for grundlaget for de vejledende udtalelser.

Der skal i forbindelse med sagsbehandlingen således nu bl.a. oprettes et sagsnotat, hvoraf der skal fremgå forskellige oplysninger om, hvad der er lagt til grund for udtalelserne, ligesom sagsbehandleren skal begrunde, hvordan og med hvilke overvejelser, sagsbehandleren er kommet frem til de pågældende tal.

Der er herudover indført en kvalitetskontrol af oplysningerne.

Endelig har Vurderingsstyrelsen – for at usikkerheden om vurderingerne kan blive så lille som mulig – indført en ordning, hvorefter ejendomsmæglerne kan bede om at få opdaterede vejledende udtalelser om normtal, f.eks. når der opstår ny viden i form af endelige handelspriser i et givent område. Ejendomsmæglerne gøres opmærksom på denne ordning i forbindelse med den (første) vejledende udtalelse.

Jeg mener på den baggrund heller ikke, at jeg har anledning til at foretage mig mere i forhold til den generelle fremgangsmåde, som Vurderingsstyrelsen i dag anvender i forbindelse med udarbejdelsen af vejledende udtalelser om grundværdi mv.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:
Borger- og Retssikkerhedschefen
Rigsrevisionen
Skatteministeriet
Landsskatteretten