

Lagrådsremiss

Avskaffande av skattenämnder inom fastighetstaxeringen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 september 2015

Magdalena Andersson

Erik Sjöstedt
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att skattenämnderna ska avskaffas inom fastighetstaxeringen, i likhet med vad som redan skett inom inkomstbeskattningen. Beslut som tidigare har fattats av skattenämnd ska i stället fattas av Skatteverkets tjänstemän. En särskilt kvalificerad beslutsfattare som inte tidigare har prövat ärendet ska avgöra tvistiga omprövningsärenden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagförslag	4
	Regeringen har följande förslag till lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	4
2.2	Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).....	5
2.3	Lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund.....	8
4.1	Skattenämnderna	8
4.2	Skattenämnderna har avskaffats vid inkomstbeskattningen.....	9
5	Skattenämnderna vid fastighetstaxeringen avskaffas.....	11
6	Konsekvenser	14
6.1	Offentligfinansiella effekter	14
6.2	Konsekvenser för företag och andra enskilda personer	15
7	Författningsskomentar.....	15
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	15
7.2	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).....	15
7.3	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	17
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52).....	18
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag i relevanta delar	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
2. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
3. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 20 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §²

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller förvaltningsrättens domkrets och som inte är underårig, är i konkurstillstånd eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Den som är anställd vid en domstol, Skatteverket, en länsstyrelse, Försäkringskassan, Migrationsverket eller Transportstyrelsen får inte vara nämndeman. Detsamma gäller en lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller någon annan som har till yrke att föra andras talan inför domstol *samt en ledamot av en skattenämnd.*

Den som är anställd vid en domstol, Skatteverket, en länsstyrelse, Försäkringskassan, Migrationsverket eller Transportstyrelsen får inte vara nämndeman. Detsamma gäller en lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller någon annan som har till yrke att föra andras talan inför domstol.

Ingen får samtidigt vara nämndeman i en kammarrätt och i en förvaltningsrätt.

Till nämndeman får endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som har fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Domstolen ska kontrollera behörigheten och, i fråga om laglydnad, lämpligheten hos den som har utsetts till nämndeman.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2014:905.

2.2 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetstaxeringslagen (1979:1152) dels att 17 kap. 3–3 g §§ och 19 kap. 2 § ska upphöra att gälla, dels att rubriken närmast före 17 kap. 3 § ska utgå, dels att 17 kap. 2 och 4 §§ och 20 kap. 3 och 3 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

2 §¹

Beslut i taxeringsärende fattas av Skatteverket.

Beslut i taxeringsärende *och beslut om förseningsavgift* fattas av Skatteverket.

Att vissa taxeringsärenden avgörs i skattenämnd framgår av 20 kap. 3 §.

4 §²

Skatteverket får förordna det antal personer med sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering (konsulenter för fastighetstaxering) som behövs för att biträda vid den allmänna och förenklade fastighetstaxeringen.

Konsulenter får inte vara ledamot av skattenämnd.

20 kap.

3 §³

Taxeringsärende avgörs i skattenämnd, om ärendet

Ett beslut om fastighetstaxering ska omprövas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som tidigare inte har prövat frågan, om

1. avser omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis fastighetsägaren åberopar,

1. den som beslutet gäller har begärt omprövning eller överklagat och inte är ense med Skatteverket om utgången,

2. avser en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för fastighetsägaren eller

2. de omständigheter och bevis som åberopas inte redan har prövats vid en sådan omprövning,

3. av någon annan särskild anledning bör prövas i nämnden.

3. frågan ska prövas i sak, och

4. prövningen inte är enkel.

¹ Senaste lydelse 2003:650. Ändringen innebär b.l.a. att andra stycket tas bort.

² Senaste lydelse 2003:650. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

³ Senaste lydelse 1993:1193.

Första stycket gäller inte den första omprövningen av ett beslut som fattats i enlighet med

1. de uppgifter som lämnats av fastighetsägaren i en fastighetsdeklaration eller

2. ett påpekande med anledning av förslag till fastighetstaxering.

3 a §⁴

Skatteverket *skall* se till att ärendena blir tillräckligt utredda.

Vill fastighetsägaren lämna upplysningar muntligt inför skattenämnden i ett fastighetstaxeringsärende som angår honom och som skall avgöras i nämnden, skall han få tillfälle till det om inte särskilda skäl talar emot det.

Skatteverket *ska* se till att ärendena blir tillräckligt utredda.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

⁴ Senaste lydelse 2003:650. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

2.3 Lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

8 §

Tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs detta under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe.

Om arbetet pågår en begränsad tid på varje plats enligt vad som gäller för vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher, anses bostaden som tjänsteställe.

För riksdagsledamöter, reserv-officerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd, *skattenämnd* eller arrendenämnd anses bostaden som tjänsteställe.

För riksdagsledamöter, reserv-officerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd anses bostaden som tjänsteställe.

Med bostad anses för riksdagsledamöter bostaden på hemorten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.
 2. Lagen tillämpas första gången på beskattningsår som börjar efter den 29 februari 2016.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

3 Ärendet och dess beredning

Den 24 februari 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur fastighetstaxeringen av bostäder kan avskaffas eller avsevärt förenklas. I uppdraget ingick att föreslå de författningsändringar som bedömdes vara nödvändiga.

Utredningen, som antog namnet Bostadstaxeringsutredningen, lämnade den 21 augusti 2012 sitt betänkande SOU 2012:52 Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats till den del det avser förenkling av fastighetstaxeringen. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi2012/03060/S1). I betänkandet lämnades bl.a. förslag om att nämndemän i mål om fastighetstaxering inte längre ska utses särskilt (avsnitt 4.3.15). Detta förslag har behandlats i propositionen Nämndemannauppdraget – stärkt förtroende och högre krav (prop. 2013/14:169). I betänkandet lämnades även förslag på vissa mindre förenklingar av taxeringen av lantbruksenheter (avsnitt 4.6.5). Dessa förslag behandlades i proposition Vissa fastighetstaxeringsfrågor inför den allmänna fastighetstaxeringen 2017 (prop. 2014/15:48).

I lagrådsremissen behandlas Bostadstaxeringsutredningens förslag såvitt gäller avskaffande av skattenämnder (avsnitt 4.2). Övriga delar av betänkandet bereds vidare i Regeringskansliet.

4 Bakgrund

4.1 Skattenämnderna

Lekmannainflytandet vid taxering har en lång tradition i Sverige. Lekmännens uppgift har varit att bidra med kunskaper om ort och personkänedom. De har också haft insyn i verksamheten, vilket har ansetts viktigt för allmänhetens förtroende för taxeringarna. Lekmannainflytandet i dess nuvarande form, skattenämnderna, tillämpades första gången vid allmän och särskild fastighetstaxering 1994. Införandet av skattenämnderna skedde som en anpassning till förfarandet vid inkomsttaxeringen. Vid införandet av skattenämnd ansågs lekmannainsyn och lekmannainflytande vara av stor betydelse bland annat för att upprätthålla allmänhetens förtroende för skattemyndigheternas verksamhet. Deras medverkan i avgöranden kunde också antas stärka tilltron till skattemyndighetens objektivitet (prop. 1993/94:1, s. 42 och prop. 1989/90:74, s. 279). Reglerna om skattenämnd gällde tidigare såväl inkomstbeskattningen som fastighetstaxeringen. Fördelarna med likartade förfaranderegler inom olika områden var att det bl.a. skulle öka överskådligheten för de skattskyldiga, öka förutsättningarna för effektivisering och förenkling och därmed innebära lägre administrationskostnader. Det ansågs även i sig vara en fördel från rättsäkerhetssynpunkt (prop. 1993/94:1, s. 41 f.).

I och med införandet av skatteförfarandelagen (2011:1244) har skattenämnderna avskaffats inom Skatteverkets övriga verksamhet. Skattenämnderna finns numera således bara kvar inom fastighetstaxeringen. Införandet av skatteförfarandelagen har därför medfört att en rad bestämmelser om skattenämnd som tidigare fanns i taxeringslagen (1990:324), har flyttats över till 17 kap. fastighetstaxeringslagen (1979:1152), förkortad FTL.

Enligt 20 kap. 3 § FTL ska ett taxeringsärende avgöras i skattenämnd, om ärendet

1. avser omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis fastighetsägaren åberopar,

2. avser en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för fastighetsägaren eller

3. av någon annan särskild anledning bör prövas i nämnden.

Grundläggande beslut om fastighetstaxering kan således fattas av Skatteverkets tjänstemän på egen hand om de inte innefattar en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för fastighetsägaren eller beslutet av någon annan särskild anledning bör fattas i nämnd.

När det gäller grundbeslut är det sällan aktuellt att ärenden avgörs i skattenämnd. Till exempel har vid den allmänna fastighetstaxeringen (AFT) av lantbruksenheter 2011 skattenämnd medverkat vid endast elva av drygt 55 000 grundbeslut. De mest frekventa ärendena där skattenämnd ska delta är omprövning av en tvistig fråga där skattenämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis som fastighetsägaren åberopar. En sådan omprövning kan avse dels fastighetsägarens begäran om omprövning eller en s.k. obligatorisk omprövning i samband med fastighetsägarens överklagande till förvaltningsrätt. Antalet ärenden som föredragits i skattenämnd har minskat påtagligt. Vid den förenklade fastighetstaxeringen (FFT) av småhus 2009 föredrogs ca 100 småhusärenden för skattenämnd. Vid FFT 2012 av småhus uppgick antalet till ca 10 ärenden.

4.2 Skattenämnderna har avskaffats vid inkomstbeskattningen

Som ovan nämnts avskaffades skattenämnderna i Skatteverkets övriga verksamhet i och med införandet av skatteförfarandelagen (2011:1244). Frågan om lekmannainflytandet i Skatteverkets verksamhet genom skattenämnder har behandlats av Skatteförfarandeutredningen som i sitt slutbetänkande Skatteförfarandet föreslog att skattenämnderna skulle avskaffas inom inkomstbeskattningen (SOU 2009:58).

Skatteförfarandeutredningens uppdrag omfattade inte fastighetstaxeringslagen och det lämnades därför inte något förslag om att avskaffa av skattenämnderna i samband med fastighetstaxering. För att beslutsordningen med skattenämnd inom fastighetstaxeringen skulle behållas oförändrad har de bestämmelser om skattenämnd som tidigare fanns i 2 kap. 1 och 3–7 §§ samt i 7 kap. 5–7 §§ taxeringslagen (1990:324), i samband med ikraftträdandet av skatteförfarandelagen, tagits in i 17 kap. fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

I förarbetena till skatteförfarandelagen gjordes bedömningen att skattenämnderna borde avskaffas i Skatteverkets verksamhet utom beträffande fastighetstaxeringen. Det konstaterade bl.a. att Skatteverkets arbetssätt förändrats i och med att tio skattemyndigheter och Riksskatteverket avvecklats och Skatteverket inrättats. En deklaration som avser en person, som bor och arbetar i Stockholm, kan granskas av skattekontoret i Göteborg. Regeringen ansåg att skälet att lekmän kan tillföra person- och lokalkännedom således var överspelat. Ett annat skäl som anförts för lekmannainflytande är att lekmännens medverkan är ett sätt att ge allmänheten insyn i och inflytande på taxeringsarbetet. Regeringen ansåg att värdet av den insynen inte var tillräckligt stort för att motivera skattenämndernas existens (prop. 2010/11:165, s. 587).

Regeringen ansåg att allmänheten, trots ett avskaffande av skattenämnderna inom inkomstbeskattningen, ändå bör ha insyn i och inflytande på Skatteverkets verksamhet (prop. 2010/11:165, s. 587). Bland annat angavs att organ som Intressetrådet vid Skatteverkets huvudkontor utgjorde en bra form för samverkan kring frågor som t.ex. Skatteverkets service och handläggningstider. I rådet kan Skatteverket tillsammans med näringslivet utbyta information och erfarenheter avseende den administrativa hanteringen. Sådana organ kan på begäran få generell information om hur Skatteverket hanterar en viss rättsfråga och härigenom kan allmänheten, utan att delta i handläggningen av enskilda ärenden, få insyn i verkets rättstillämpning. Enligt regeringens mening kunde sådan samverkan tillgodose behovet av att allmänheten har insyn i och inflytande på Skatteverkets verksamhet på ett betydligt bättre sätt än genom skattenämndernas arbete. Även andra samverkansformer genom informella organ ansågs kunna öka insynen och dialogen med medborgare och företag. Regeringen ansåg att det borde lämnas till Skatteverket att i samarbete med representanter för olika organisationer och andra sammanslutningar bestämma formerna för samverkan. På så sätt kunde arbetet förändras över tiden. Samverkan kunde också anpassas till skilda behov i olika delar av landet och på olika nivåer inom Skatteverket (prop. 2010/11:165, s. 587 f).

Genom att skattenämnderna avskaffades inom inkomstbeskattningen fattas samtliga beslut av Skatteverkets tjänstemän och skattenämndernas medverkan av beslutsprocessen har ersatts av en ny beslutordning.

I skatteförfarandelagen har det därför tagits in en bestämmelse som föreskriver att en särskilt kvalificerad beslutsfattare ska avgöra tvistiga omprövningsärenden i de fall de omständigheter och bevis som åberopas inte redan har prövats vid tidigare omprövning av en särskild kvalificerad beslutsfattare (66 kap. 5 § skatteförfarandelagen). Det gäller dock inte för ärenden som inte ska prövas i sak och inte heller om prövningen är enkel. I dessa fall har det ansetts att den enklaste beslutsformen, det vill säga att handläggande tjänsteman själv fattar beslut, borde gälla. Bestämmelsen motiverades med att det är rimligt att bygga in ett kvalitetsstärkande moment när den enskilde är missnöjd med ett beslut och begär omprövning eller överklagar. Fördelarna med denna ordning var också att både hög kompetens tillförsäkrades och att en annan tjänsteman än den som fattat grundbeslutet kopplades in. Det sistnämnda ansågs vara av betydelse för legitimiteten (prop. 2010/11:165, s. 589).

5 Skattenämnderna vid fastighetstaxeringen avskaffas

Regeringens bedömning: Allmänhetens behov av inflytande och insyn i Skatteverkets verksamhet avseende fastighetstaxering tillgodoses genom expertgrupper med representanter för intresseorganisationer.

Regeringens förslag: Skattenämnderna vid fastighetstaxeringen avskaffas.

Beslut i ärenden som tidigare fattats av skattenämnd ska i fortsättningen fattas av Skatteverkets tjänstemän.

Ett omprövningsärende ska normalt avgöras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som tidigare inte har prövat de frågor som ärendet avser.

Som en följd av att skattenämnderna avskaffas ska även de referensgrupper avskaffas som är verksamma under förberedelsearbetet och som består av skattenämndsledamöter.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret, Lantmäteriet, Linköpings kommun, Malmö kommun och Växjö kommun* tillstyrker förslaget. *FAR* anser att när det gäller skattenämnder har lekmannainflytande vid taxering lång tradition. Då fastighetstaxering av hela landets bestånd numera sker endast vid fyra skattekontor saknar dock lekmannainflytandet relevans. *Mäklarsamfundet* tillstyrker förslaget och delar utredningens uppfattning att allmänhetens behov av inflytande och insyn i Skatteverkets verksamhet tillgodoses genom referensgruppen med representation för intresseorganisationer och Lantmäteriet samt expertgrupper och andra organ. Det är även positivt att förslaget leder till en motsvarande lösning för fastighetstaxeringen som gäller inom Skatteverkets övriga verksamheter. *Skogsindustrierna* anför att denna förändring sammanfaller med annan reglering inom Skatteverket genom skatteförfarandelagen. Förslagen förändring är bra då det ger en enhetlig struktur inom området. *Skogsindustrierna* anser att intressetråd och referensgrupper kan klara av att bevaka allmänna intressen. *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget och anser att då skatteförfarandelagen gäller för andra skatter bör samma principer också gälla för fastighetstaxeringen. Som en följd bör skattenämnderna avskaffas.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Skattenämnder bör avskaffas

I likhet med vad som anfördes vid införandet av skattenämnderna inom fastighetstaxeringen ligger det ett egenvärde i att hanteringen hos Skatteverket så långt det är lämpligt och möjligt följer samma regler oavsett vilken typ av ärende som avses (prop. 1993/94:1, s. 42). Det ger allmänheten möjlighet att känna igen vad som kommer att möta dem och vad som förväntas av dem, oberoende av om de kommer i kontakt med myndigheten i egenskap av skattskyldiga i olika sammanhang eller som fastighetsägare. Ett enhetligt förfarande kan också antas innebära

samordningsvinster för Skatteverket på så sätt att rutiner och praxis som utvecklas inom förfarandet kan tas till vara inom hela Skatteverkets hantering. I och med införandet av den kommunala fastighetsavgiften har antalet tvistiga omprövningsärenden inom den största gruppen av fastigheter, småhusenheterna, minskat avsevärt. Med hänsyn till dessa omständigheter är det inte rimligt att behålla ett särskilt förfarande inom Skatteverket endast för fastighetstaxeringsärendena.

För fastighetstaxeringens del skulle den lokalkännedom som lekmanaledamöterna stått för i skattenämnderna möjligen i högre grad än vad gäller inom övrig beskattningsverksamhet kunna åberopas som ett skäl för att nämnden ska behållas. Sedan skattenämnderna inrättades har skattemyndigheterna gått från att ha varit egna myndigheter inom varje län till en uppdelning i tio regioner för att slutligen avvecklas och ersättas av en myndighet, Skatteverket. Skatteverket har under senare år genomfört stora förändringar när det gäller organisationen av fastighetstaxeringen. Fastighetstaxeringen har koncentrerats från 57 orter till fyra. Med hänsyn till de förändringar i organisationen hos Skatteverket där fastighetstaxeringsärenden efter årsskiftet 2012 handläggs endast vid fyra orter har argumentet att lekmanaledamöterna bidrar med lokalkännedom mist sin giltighet. Med Skatteverkets nuvarande organisation kan det inte antas annat än att lokalkännedom endast gör sig gällande slumpmässigt i en ytterst liten del av de ärenden som hanteras i nämnderna. I likhet med vad som gjordes gällande vid införandet av skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, anser regeringen att motiveringen att lekmän tillför person- och lokalkännedom är överspelad. Regeringen föreslår därför att skattenämnderna ska avskaffas även vid fastighetstaxering.

Andra sätt att tillgodose allmänhetens behov av insyn och inflytande

Som anges i avsnitt 4.2 gjorde regeringen, vid införandet av skatteförfarandelagen, bedömningen att allmänheten bör ha insyn och inflytande i Skatteverkets verksamhet och att detta t.ex. kunde ske genom Intressetrådet som finns vid Skatteverkets huvudkontor och genom andra informella organ. Regeringen ansåg att det fick lämnas till Skatteverket att i samarbete med representanter för olika organisationer och andra sammanslutningar att bestämma formerna för samverkan (prop. 2010/11:165, s. 588).

När det gäller fastighetstaxering finns vid förberedelsearbetet inför varje allmän och förenklad taxering en referensgrupp vid Skatteverkets huvudkontor. I referensgruppen ingår representanter för intresseorganisationer och Lantmäteriet. Referensgruppens uppgift är att före beslut diskutera och lämna synpunkter på de förslag om värderingsregler m.m. som läggs fram för gruppen. Skatteverkets huvudkontor har också en expertgrupp som i samband med förberedelsearbetet hjälper Skatteverket att samordna metodfrågor, frågor om köpeskillingsanalyser och andra värderingsfrågor. I expertgruppen ingår sakkunniga på värdering, tjänstemän från Lantmäteriet m.fl. Referensgruppen är en mycket lämplig samverkansform inom fastighetstaxeringens område eftersom det bland annat ingår representanter för intresseorganisationer i gruppen. Detsamma kan sägas om expertgruppen. Detta utesluter dock

inte att det kan utvecklas andra samverkansformer eller att det sker en vidareutveckling av befintliga referens- och expertgrupper eller att det tillkommer ytterligare informella organ.

Under förberedelsearbetet ska det, förutom ovan nämnda referens- och expertgrupper, även finnas referensgrupper som består av förtroendevalda ledamöter i skattenämnderna (19 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152], förkortad FTL, och i 6 kap. 1 § andra stycket fastighetstaxeringsförordningen [1993:1199]). Sådana referensgrupper bör dock avskaffas eftersom de består av ledamöter från de skattenämnder som enligt regeringens förslag ska avskaffas.

I dag finns det en möjlighet för en fastighetsägare att lämna muntliga upplysningar inför skattenämnden (20 kap. 3 a § andra stycket FTL). Enligt 14 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska en sökande, klagande eller annan part som vill lämna uppgift muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning få tillfälle till det om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. En fastighetsägare som vill lämna muntliga uppgifter kan i fortsättningen i stället göra det till Skatteverkets tjänsteman enligt denna generella bestämmelse. Förslaget bör därför inte leda till att möjligheten att lämna uppgifter muntligt blir mindre än i dag.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att frågan om allmänhetens insyn och inflytande när det gäller Skatteverkets verksamhet inom fastighetstaxeringen får en motsvarande lösning som inom Skatteverkets övriga beskattningsverksamhet.

En särskilt kvalificerad beslutsfattare som inte tidigare har prövat ärendet ska avgöra tvistiga omprövningsärenden

Vid införandet av skatteförfarandelagen konstaterades att även om skattenämndernas lekmanaledamöter hade ett mycket begränsat inflytande på besluten, så innebar kravet på beslut i skattenämnd en viss kvalitetssäkring. Det uppgavs att det var rimligt att bygga in ett kvalitetsstärkande moment när den enskilde är missnöjd med ett beslut och begär omprövning eller överklagar (prop. 2010/11:165, s. 588 f.). Det infördes därför en ordning som innebär att ett omprövningsbeslut, initierat av den enskilde, som innebär en prövning i sak av en tvistig fråga ska prövas av en särskild kvalificerad beslutsfattare hos Skatteverket som inte tidigare har prövat frågan. För en sådan prövning krävs att de omständigheter och bevis som åberopas inte redan har prövats, att prövningen inte är enkel och att det inte är fråga om en första omprövning av skatteavdrag, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och punktskatt. Ett sådant förfarande ansågs ha den fördelen, förutom att hög kompetens tillförsäkrades, att en annan tjänsteman än den som har fattat det grundbeslutet kopplas in. Detta ansågs även vara av betydelse för beslutens legitimitet (prop. 2010/11:165, s. 589). Att ärenden som inte ska prövas i sak och att enkla prövningar inte omfattades av den nya beslutsordningen motiverades av effektivitetsskäl. Beträffande sådana ärenden ansåg regeringen att den enklare beslutsformen borde gälla, dvs. att handläggande tjänsteman själv fattade beslut (prop. 2010/11:165, s. 590). Vid beslut om skatteavdrag, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och punktskatt ska en omprövning av en särskilt kvalificerad beslutsfattare göras först vid en andra omprövning (66 kap. 5 § andra

stycket SFL). Detta beror på att de är beslut som beslutas maskinellt eller automatiskt i enlighet med deklaration eller, om deklaration inte lämnats, bestäms till noll kronor. Första gången en tjänsteman vid Skatteverket är involverad i dessa beslut är därför vid en första omprövning (prop. 2010/11:165, s. 1078).

Som tidigare nämnts finns det ett egenvärde att hanteringen av ärenden hos Skatteverket är så enhetlig som möjligt oavsett vad ärendet rör. Ett enhetligt förfarande inom Skatteverket medför även effektivitetsvinster för verket. Med hänvisning till vad som ovan anförts om grunderna för att införa en särskild beslutsordning i skatteförfarandelagen samt att ett enhetligt förfarande inom Skatteverket är en fördel såväl för myndigheten som för dem som kommer i kontakt med verket föreslår regeringen att en särskild beslutsordning motsvarande den som stadgas i skatteförfarandelagen införs även i fastighetstaxeringslagen.

När det gäller fastighetstaxering föreligger i stor utsträckning motsvarande förhållanden som för beslut om skatteavdrag, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och punktskatt. Den största andelen beslut vid allmän och förenklad fastighetstaxering fattas nämligen automatiskt av Skatteverket utan att någon handläggare prövar uppgifterna. De beslut som då avses är beslut som fattas helt i enlighet med ett taxeringsförslag med eventuellt tillkommande ändringar till ett förslag. Det gäller också för beslut som tas i överensstämmelse med de uppgifter som fastighetsägaren lämnat i fastighetsdeklarationen. På samma sätt som för de skatter som avses i 66 kap. 5 § andra stycket SFL är det i flertalet beslut om fastighetstaxering först i samband med den första omprövningen som en tjänsteman gör en bedömning av ärendet. Dessa beslut som fattas i enlighet med lämnade uppgifter vid allmän och förenklad fastighetstaxering ska därför, på motsvarande sätt som enligt SFL gäller för beslut om skatteavdrag, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och punktskatt, först vid en andra omprövning prövas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare.

Förfarandet med särskild kvalificerad beslutsfattare kommer vid fastighetstaxering därför främst att tillämpas i samband med en andra omprövning av ett automatiskt databehandlat grundläggande beslut, vid överklagande av tidigare omprövningsbeslut och vid omprövning av beslut om särskild fastighetstaxering.

Lagförslag

Förslagen föranleder en ändring i 17 kap. 2 och 4 §§ samt 20 kap. 3 och 3 a §§ FTL, 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) och 20 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

6 Konsekvenser

6.1 Offentligfinansiella effekter

Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Ett slopande av skattenämnderna medför att beslutsprocessen hos Skatteverket kan effektiviseras, vilket bl.a. möjliggör snabbare genom-

strömningstider för omprövningsbeslut och obligatoriska omprövningar. Med införandet av en särskild beslutsordning får Skatteverket ett enhetligt förfarande med kostnadsbesparingar som följd. År 2014 hölls 44 sammanträden för fastighetstaxering. Resekostnader och arvoden till ledamöterna uppgick till 136 000 kronor vilket kan vara utgångspunkt för uppskattningen av den årliga besparingen.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslaget inte få någon budgetpåverkan.

6.2 Konsekvenser för företag och andra enskilda personer

Möjligheten till personlig inställelse för skattenämnd försvinner i och med att nämnderna avskaffas. Redan i dag kan dock muntliga uppgifter lämnas till Skatteverkets tjänstemän.

Förslaget att avskaffa skattenämnderna kommer inte att medföra att de administrativa kostnaderna påverkas. Allmänhetens insyn och inflytande kommer att tillgodoses genom informella kontakter. Detta, tillsammans ett förfarande med en särskild kvalificerad beslutsfattare, innebär att företag och andra enskilda får en effektivare insyn och inflytande samt ett rättssäkrare omprövningsförfarande.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

20 §

Ändringen är en följd av skattenämndernas avskaffande.

7.2 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

17 kap.

2 §

I lagen finns bestämmelser om förseningsavgift. Ett beslut om förseningsavgift kan inte anses utgöra ett beslut i ett taxeringsärende. I förtydligande syfte läggs därför ”och beslut om förseningsavgift” till i *första stycket*.

Med anledning av skattenämndernas avskaffande tas *andra stycket* bort.

4 §

Ändringen är en följd av skattenämndernas avskaffande.

20 kap.

3 §

Ändringarna innebär att beslut i ärenden som tidigare fattats av skattenämnd ska enligt *första stycket* i fortsättningen fattas av Skatteverkets tjänstemän. Ett omprövningsärende ska normalt avgöras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som tidigare inte har prövat de frågor som ärendet avser.

Bestämmelsen ska enligt *punkten 1* tillämpas om den som beslutet gäller har begärt omprövning eller överklagat. Det gäller dock inte om den som beslutet gäller och Skatteverket är ense om utgången. Den särskilda beslutsordningen ska därför tillämpas om den handläggande tjänstemannen bedömer att den enskildes yrkande inte kan bifallas fullt ut. Vid fullt bifall kan den handläggande tjänstemannen själv fatta beslutet.

Bestämmelsen gäller enligt *punkten 2* inte om de omständigheter och bevis som åberopas redan har prövats vid en omprövning av en särskilt kvalificerad beslutsfattare. Om en sådan beslutsfattare tidigare har omprövat frågan efter en begäran om omprövning och den som beslutet gäller härefter begär omprövning på nytt eller överklagar utan att åberopa några nya omständigheter eller bevis kan alltså den handläggande tjänstemannen fatta ett omprövningsbeslut.

Ärenden som inte ska prövas i sak undantas i *punkten 3*. Ett omprövningsbeslut som inte innefattar något ställningstagande i den materiella frågan (t.ex. ett beslut om att avvisa en begäran om omprövning som för sent inkommen) omfattas alltså inte av den särskilda beslutsordningen.

Enligt *punkten 4* ska ett beslut inte heller omprövas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare om prövningen är enkel. Avsikten är att fånga in de ärenden där det är tydligt att det inte finns någon möjlighet för den som beslutet gäller att nå framgång med hans eller hennes talan. I sådana fall bör omprövningsbeslutet av effektivitetsskäl kunna fattas av den handläggande tjänstemannen. Om prövningen är enkel får avgöras från fall till fall (jfr prop. 2010/11:165, s. 1077).

Den största andelen beslut vid allmän och förenklad fastighetstaxering fattas automatiskt av Skatteverket utan att någon handläggare prövar uppgifterna. Det är fråga om beslut som fattas helt i enlighet med ett taxeringsförslag med eventuellt tillkommande ändringar till ett förslag. Det gäller också beslut som fattas i överensstämmelse med de uppgifter som fastighetsägaren lämnat i fastighetsdeklaration. Först i samband med den första omprövningen gör en tjänsteman en bedömning av ärendet. Vid en sådan första omprövning gäller enligt *andra stycket* inte kravet på att omprövningen ska göras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare. Förfarandet med särskild kvalificerad beslutsfattare kommer därför främst att tillämpas i samband med en andra omprövning av ett automatiskt databehandlat grundläggande beslut, vid överklagande av tidigare omprövningsbeslut och vid omprövning av beslut om särskild fastighetstaxering.

3 a §

Andra stycket upphävs eftersom skattenämnderna avskaffas. Möjligheten att lämna uppgifter muntligt till Skatteverket kvarstår ändå. Enligt

14 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) ska en sökande, klagande eller annan part som vill lämna uppgift muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning få tillfälle till det om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

7.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

12 kap.

8 §

Ändringen är en följd av skattenämndernas avskaffande.

Sammanfattning av betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52)

Utredningen föreslår ett antal förenklingar i regelverket för fastighetstaxering. Förenkningarna berör värderingsmodellerna för småhus-enheter, bostäder i hyreshus och ägarlägenheter. Dessutom föreslås ett antal förenklingar rörande organisation, förfarande och förberedelsearbetet för fastighetstaxering.

En förenkling i systemet för fastighetstaxering som utredningen föreslår är att skattenämnderna inom fastighetstaxeringen tas bort.

Förslag till lag om ändring fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
dels att 17 kap. 3–3 g §§
dels att rubriken närmast före 17 kap. 3 § ska utgå,
dels att 17 kap. 2 § och 20 kap. 3 och 3 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

2 §¹

Beslut i taxeringsärende fattas av Skatteverket.

Att vissa taxeringsärenden avgörs i skattenämnd framgår av 20 kap. 3 §.

Beslut i taxeringsärende, *liksom beslut om förseningsavgift* fattas av Skatteverket.

20 kap.

3 §²

Taxeringsärende avgörs i skattenämnd, om ärendet

1. avser omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis fastighetsägaren åberopar,

2. avser en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för fastighetsägaren eller

3. av någon annan särskild anledning bör prövas i nämnden.

Ett beslut om fastighetstaxering ska omprövas av en särskilt kvalificerad beslutsfattare som tidigare inte har prövat frågan, om
1. den som beslutet gäller har begärt omprövning eller överklagat och inte är ense med Skatteverket om utgången,

2. de omständigheter och bevis som åberopas inte redan har prövats vid en sådan omprövning,

3. frågan ska prövas i sak, och

4. prövningen inte är enkel.

Första stycket gäller inte den första omprövningen av ett beslut som fattats i enlighet med de uppgifter som lämnats av fastighets-

¹ Senaste lydelse 2003:650.

² Senaste lydelse 1993:1193.

*ägaren i fastighetsdeklaration
eller påpekande med anledning av
förslag till fastighetstaxering.*

20 kap.

3 a §³

Skatteverket *skall* se till att
ärendena blir tillräckligt utredda.

Skatteverket *ska* se till att
ärendena blir tillräckligt utredda.

*Vill fastighetsägaren lämna
upplysningar muntligt inför skatte-
nämnden i ett fastighetstaxerings-
ärende som angår honom och som
skall avgöras i nämnden skall han
få tillfälle till det om inte sär-
skilda skäl talar emot det.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas första gången
vid fastighetstaxeringen år 2015.

³ Senaste lydelse 2003:650.

Efter remiss av förslaget om förenkling av fastighetstaxering i betänkandet Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52) har yttranden kommit in från Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Hyres- och arrendenämnden i Linköping, Domstolsverket, Revisorsnämnden, Skatteverket, Statskontoret, Bokföringsnämnden, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Statens jordbruksverk, Boverket, Lantmäteriet, Avesta kommun, Botkyrka kommun, Göteborgs kommun, Linköping kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Växjö kommun, ASPECT, Bostadsarrendatorernas Riksorganisation, Bostadsrätterna, FAR, FastighetsMäklarFörbundet, Fastighetsägarna Sverige, HSB:s Riksförbund, Hyresgästföreningen Riksförbundet, LO, Lantbrukarnas Riksförbund, Mäklarsamfundet, Näringslivets Regelnämnd, Regelrådet, Riksbyggen, Skogsindustrierna, Svensk Försäkring, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Sveriges Byggindustrier, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, och Villaägarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Riksdagens ombudsmän, Förvaltningsrätten i Umeå, Enköpings kommun, Härjedalens kommun, Kumla kommun, Mariestads kommun, Mölndal kommun, Nacka kommun, Piteå kommun, Sollefteå kommun, Sundsvalls kommun, Söderköpings kommun, Vara kommun, Ängelholms kommun, Byggherrarna, Egnahemsägarnas Riksförbund, Föreningen Svenskt Näringsliv, FöretagarFörbundet, Företagarna, NAI Svefa, Norra Skogsägarna, Näringslivets Skattedelegation, Pensionärernas Riksorganisation, Skattebetalarnas förening, Skärgårdarnas Riksförbund, SmåKom, SACO, Sveriges Pensionärers Riksförbund, Sveriges Pensionärsförbund, Södra och TCO.

Yttranden har dessutom inkommit från Statistiska Centralbyrån och Holmen AB.