

Finansdepartementet  
[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

Deres ref: 14/5757 SL HSH/KR

Oslo, 27. mars 2015

## HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG OM EIENDOMSSKATTEENDRINGER – NOU 2014:13 KAPITALBESKATNING I EN INTERNASJONAL ØKONOMI

### 1 INNLEDNING

Finansdepartementets har i brev 5. januar 2015 sendt NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi (Scheel-utvalget) på høring. Høringsfristen er 7. april 2015.

Nettverk av petroleumskommunar (NPK) er et rådgivende og koordinerende nettverk for kommunene som er vertskap for ilandføringsanlegg for olje og gass. De syv kommunene som deltar i nettverket er Aukra, Aure, Austerheim, Hammerfest, Lindås, Tysvær og Øygarden, som alle har innført eiendomsskatt.

NPKs høringsuttalelse gjelder kun Scheel-utvalgets uttalelser om eiendomsskatt i kapittel 12.10.1. Etter NPKs syn må eiendomsskatten beholdes som en *kommunal skatteordning*. Det ligger også i dette at kommunene fortsatt må ha ansvaret for *eiendomsskattetakseringen*. NPK etterlyser imidlertid bedre regler for takseringen, som må baseres på at eiendomsskatten er en objektskatt.

NPK vil utdype grunnlaget for dette synspunktet i det følgende.

### 2 EIENDOMSSKATT MÅ BESTÅ SOM KOMMUNAL SKATTEORDNING

Scheel-utvalget har ingen konklusjon om hvordan eiendomsskatten bør innrettes i fremtiden. I kapittel 12.10.1 reiser imidlertid utvalget spørsmål både om eiendomsskatten bør gjøres statlig og om taksering bør samordnes med de statlige skatteordningene:

*«Behovet for å sikre en rimelig skattebelastning tilsier enten en overgang til en statlig eiendomsskatt eller en bedre koordinering av regler mellom stat og kommune».*

NPK går imot en statliggjøring av eiendomsskatten. NPK vil særlige fremheve følgende grunner:

- **Kommunale eiendomsskatt har vært en sentral forutsetning for kommunenes samtykke til etablering av ilandføringsanleggene i kommunene.**

Kommunenes samtykke til utbygging av de store ilandføringsanleggene har hatt som en forutsetning at kommunene skulle få en andel av de verdier ilandføringsanleggene gir opphav til gjennom kommunenes eiendomsskatt. Dersom eiendomsskatt på ilandføringsanleggene gjøres statlig, vil en vesentlig del av det skattegrunnlaget kommunene ble forespeilet under konsesjonsbehandlingen kunne forsvinne.

Som vertskap for store industrianlegg er NPK-kommunene påført kostnader som tilrettelegger for kommunale servicetilbud, infrastruktur mv både for bedriftene og for bedriftens ansatte. Eiendomsskatteinntektene er viktige for at kommunene skal kunne møte disse kostnadene, ikke bare i egen kommune, men også til de omliggende kommuner.

NPK-kommunenes erfaring er at eiendomsskatt på industrielle verk og bruk er en robust skatteordning som bidrar til økt engasjement om lokaldemokratiet, samtidig som den gir kommunene nødvendig insitament for å tilrettelegge for lokal næringsutvikling. For at eiendomsskatten skal ha slik virkning, må eiendomsskatten ha et reelt innhold, slik at de verdier de respektive faste eiendommene representerer kommer til beskatning.

Disse hensynene må stå sentralt i Regjeringens nærmere vurderinger av eventuelle endringer i eiendomsskatteordningen. NPK-kommunene viser til at det i Sundvoldenerklæringen side 47 fremgår at

*«Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der hvor verdiene er skapt».*

NPK-kommunene mener eiendomsskatt på ilandføringsanleggene er en bedre måte å sikre kommunenes inntekter på enn om kommunene gis en andel av selskapsskatten på selskapene. Selskapene som eier eller drifter ilandføringsanleggene har gjerne en komplisert selskapsstruktur og/eller selskapet har anlegg i mange kommuner. Erfaringer fra tidligere ordning hvor kommunene fikk en andel av selskapsskatten, har vist at det byr på store utfordringer å få etablert gode fordelingsregler for selskapsskatten. Eiendomsskatt på verk og bruk er en stedbunden objektsskatt som går til kommunen der anlegget ligger, det er uavhengig av eierskap og tilpasninger i regnskapene, og således også robust mot skattesvik.

- **Eiendomsskatten er en sikker og stabil inntektskilde for kommunene.**

Eiendomsskatteinntektene er nettoinntekt for kommunene, og utgjorde samlet sett for hele kommunesektoren ca NOK 10 milliarder i 2014. Siden takstene i utgangspunktet fastsettes for en 10-årsperiode, sikrer dette stabile inntekter til kommunene. At eiendomsskatt gir stabile inntekter til kommunen er i seg selv et viktig argument for at den bør opprettholdes som kommunal skatteordning.

- **Bedriftene kan trekke fra eiendomsskatten i grunnlaget til de statlige skattartene.**

Mange bedrifter og eiere av verk og bruk gir uttrykk for at de ønsker at en andel av verdiskapningen går til de lokalsamfunn hvor virksomheten er lokalisert. Eiendomsskatten er en velegnet skatteordning, som samtidig på en god måte sikrer inntekter til vertskommunene.

Belastningen for bedriftene er mindre enn fordelene for kommunene. Etter dagens regler kan skattyter trekke fra eiendomsskatten både i grunnlaget for selskapsskatten og i særskatten. Dersom det er ønskelig å gi skattelette til bedriftene, er det rom for en utvidelse av adgangen for å samordne eiendomsskatten med øvrige skatteordninger.

- **Velgerkontrollen**

Velgerkontroll gir bedre sammenheng mellom innbyggernes preferanser og det kommunale tjenestetilbudet, og er et argument for at skatteordningen bør være kommunal. Scheel-utvalget hevder imidlertid at velgerkontrollen svekkes «*ved at eiere av fritidseiendommer eller andre eiendommer som ilegges skatt (kraftverk, industrianlegg mv.), ikke nødvendigvis bor i kommunen*». Utvalget uttaler at dette taler for statlig eiendomsskatt.

NPK er enig i at velgerkontrollen er mindre fremtredende for eiendommer der eierne ikke er bosatt i kommunen, men mener likevel utvalgets slutning bygger på et uriktig grunnlag: Loven setter et forbud mot forskjellsbehandling av skattyterne avhengig av om eierne bor eller har sitt hovedkontor i kommunen. Kommunene har ikke adgang til kun å ilegge eiendomsskatt på ilandføringsanlegg.

- **Det finansielle ansvarsprinsippet** blir best ivaretatt med kommunal eiendomsskatt. Prinsippet er senest fremhevet av Kommunaldepartementet i mandatet for Vabo-utvalget; «*det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen*»<sup>1</sup>. En kommunal eiendomsskatt samsvarer med det finansielle ansvarsprinsippet.
- Eiendomsskatt på ilandføringsanlegg for olje og gass er **kommunenes andel av den verdiskaping som disse anleggene gir opphav til lokalt**. I Regjeringens politiske plattform fremgår at Regjeringen vil «*endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes*»<sup>2</sup>. Eiendomsskatten er en skatteordning som oppfyller dette målet. Som påpekt var kommunal eiendomsskatt i mange tilfeller en *forutsetning* for tilslutning til lokale inngrep. Gjøres eiendomsskatten statlig, brytes den samfunnskontrakten som i årtier har vært avgjørende for berørte kommuners tilslutning til omfattende arealbeslag og naturinngrep.
- **Statlig eiendomsskatt vil begrense det kommunale selvstyret**. En overgang til en statlig eiendomsskatt vil overføre 10 milliarder kroner fra kommunesektoren til staten, og innebære en dramatisk økonomisk sentralisering. Fra ilandføringskommunene alene er det tale om i underkant av 900 millioner kroner. En avvikling av kommunal eiendomsskatt vil svekke det lokale selvstyret, som er en viktig del av norsk demokrati, jf. bl.a. Norges forpliktelser gjennom Europarådets Charter om lokalt selvstyre der lokale myndigheter skal sikres en *lokal beskatningsrett*<sup>3</sup>.

Scheel-utvalgets forslag om statlig eiendomsskatt går dessuten på tvers av Regjeringens målsetting om at «*kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag*», jf. bl.a. Kommuneproposisjonen 2015 side 54<sup>4</sup>. Skal kommunene beholde mer av skatteinntektene, bør

---

<sup>1</sup> Kriterier for god kommunestruktur, desember 2014, side 7 flg.

<sup>2</sup> Sundvolden-plattformen datert 7. oktober 2013 side 7.

<sup>3</sup> Jf. Europarådets Charter om lokalt selvstyre fra 15. oktober 1985 artikkel 9 nr. 3.

<sup>4</sup> Prop. 95 S 2015 side 54.

ikke den eneste kommunale skatteordningen som går direkte og uavkortet til kommunene gjøres statlig.

- Spørsmålet om statliggjøring av eiendomsskatten er vurdert flere ganger tidligere. **Utvalgene som har vurdert spørsmålet har alle anbefalt staten å opprettholde eiendomsskatten som kommunal skatteordning utenfor inntektssystemet** for kommunene, jf. bl.a. Rødseth-utvalget NOU 1992:34 kap. 17, Zimmer-utvalget NOU 1996:20 kap. 5 og 6, Borge-utvalget NOU 2005:18 kap. 2.13 og Sørheimutvalgets Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene 26. oktober 2007 kap. 3.3. I Ot.prp.nr. 44 (1974-75) uttaler departementet at det «[...] legg elles vekt på at staten ikke bør ta bort inntektskilder for kommunane i utrengsmål, og at kommunane bør stå heller fritt når det gjeld å bruka ulike skattegrunnlag.»<sup>5</sup>

### 3 VERDSETTELSEN – FORMUESGRUNNLAG ER IKKE EGNET FOR ALLE EIENDOMSKATEGORIER

Scheel-utvalget påpeker som et alternativ til statlig eiendomsskatt at formuesgrunnlag skal benyttes som grunnlag ved utskrivning av eiendomsskatt på *alle typer eiendommer*, herunder verk og bruk:

*«Det er uheldig med ulike regler for fastsettelse av ligningsverdier for formues- og eiendomsskatteformål. Verdsettingsreglene bør derfor harmoniseres slik at sjablonreglene for formuesskatten blir gjeldende også for eiendomsskatten. [...] Behovet for å sikre en rimelig skattebelastning tilsier enten en overgang til en statlig eiendomsskatt eller en bedre koordinering av regler mellom stat og kommune.»* (understreket her)

Etter NPKs syn vil det å benytte formuesverdier som eiendomsskattegrunnlag for andre eiendommer enn boliger<sup>6</sup> by på større utfordringer enn fordeler. Senest i Prop. 1 LS (2011-2012)<sup>7</sup> uttalte Finansdepartementet videre at «*de nye verdsettingssystemene i formuesskatten [er] relativt enkle og ikke nødvendigvis like godt tilpasset lokale forhold som kommunale eiendomsskattetakster*».

Følgende hensyn taler etter NPKs syn for at eiendomsskattetakseringen bør være en oppgave som tilligger kommunenes lokale nemnder:

- **Skattesystemet bør baseres på ulike skattegrunnlag.** Dette prinsippet har det vært bred enighet om, jf. bl.a. Zimmer-utvalget kapittel 5.2.6, Aarbakke-gruppen (NOU 1991:17) side 38 og Ot.prp.nr. 44 (1974-1975) side 7. NPK mener det er prinsipielt uheldig om de ulike skatteordningene formuesskatt og eiendomsskatt skal baseres på samme beregningsgrunnlag. Dette taler samtidig for at man bør beholde dagens takseringssystem.
- **Eiendomsskattetaksering krever lokalkunnskap og innsikt i lokalt næringsliv.** Takseringen gjennomføres av kommunalt oppnevnte (uavhengige) nemnder som har omfattende erfaring og kompetanse innen eiendomsskatt. Statlige ligningsmyndigheter har ingen erfaring med verdsettelse for eiendomsskatteformål.

<sup>5</sup> Side 8.

<sup>6</sup> Kommunene fikk fra og med skatteåret 2014 anledning til å benytte formuesgrunnlag til eiendomsskatteformål, jf. esktl. § 8 C-1.

<sup>7</sup> Kapittel 27.1.3 Departementets vurderinger.

- For at takseringen skal gjenspeile verdien av den aktuelle eiendommen og samtidig tilpasses lokale forhold, er det **nødvendig med befarig**. Dette tilsier at takseringen bør skje i regi av lokalt oppnevnte nemnder, slik at befaringen kan gjennomføres på en praktisk måte.
- Taksering av næringsseiendom, herunder verk og bruk, er en **lite homogen gruppe med behov for større grad av skreddersøm**. Ved taksering av verk og bruk innhenter nemndene som regel takstforslag fra sakkyndige. Dette er helt nødvendig for taksering av ilandføringsanlegg for olje og gass. På denne måten sikres skattyter at eiendomsskattetaksten tilpasses det konkrete anlegget, lokale forhold og prisnivå.
- Flesteparten av **næringsseidommene er i dag ikke tilordnet en formuesverdi**, ettersom det kun er formuesskattepliktige skattytere som levere ligningsskjema for næringsseiendom. Dette gjelder samtlige av ilandføringsanleggene for olje og gass<sup>8</sup>. I eiendomsskattesammenheng er eierforholdet irrelevant. Uansett ville formuesgrunnlagene for ilandføringsanlegg for olje og gass trolig avvekke betraktelig fra omsetningsverdier.
- **Formuesverdsettelse gir for store svingninger fra år til år**. Innvendingen ble allerede påpekt av Skattelovkomiteen i innstillingen av 1904: «*Selv med fuld gjennomsnittsligning for en aarrække vil desuden formues- og især indtægtsligningen give et mindre paalideligt fundament for tilfredsstillelsen af kommunernes skattebehov.*» Store årlige variasjoner er ikke forenlig med kommunenes budsjettplanlegging og skattebehov.
- **Næringsseidommer er spesielt lite egnet for sentral taksering**. Hensynet er ekstra fremtredende ved taksering av ilandføringsanlegg for olje og gass. Anleggene er store, kompliserte industrianlegg med omfattende infrastruktur og særlige behov for tilpassede og oppdaterte takster. Hensynet er også fremhevet av Zimmer-utvalget, som uttalte:

*«Taksering av næringsseidommer kan tenkes gjennomført med utgangspunkt i en individuell vurdering av hver enkelt eiendom eller mer sjablonmessig på grunnlag av areal, beliggenhet og byggeår m.v. Utvalget viser til at det dreier seg om en lite homogen gruppe eiendommer, fra mindre kontorlokaler til store industrieiendommer. Skal sjablonmessige verdsettelsesmetoder benyttes for næringsseidommer må det sondres mellom ulike kategorier næringsbygg. På grunn av ulikhetene i eiendomsmassen er taksering av næringsseidommer mindre egnet for sentral maskinell taksering enn det boligeiendommer er. Det kan derfor være hensiktsmessig at verdsettelsen skjer lokalt.»<sup>9</sup>*  
(understreket her)

Rettspraksis har avklart de fleste praktiske og rettslige uklarheter ved dagens verdsettelsesprinsipper. Samtidig ser NPK behov for å igangsette et arbeid for å få på plass felles, nasjonale retningslinjer for eiendomsskatteverdsettelsen, slik at reglene utarbeidet i takst- og rettspraksis blir mer tilgjengelige for både skattyter og kommunene. Forslaget vil etter NPKs oppfatning bidra til et lettere tilgjengelig regelverk, samtidig som man sikrer lokale tilpasninger og likebehandling. Arbeidet bør skje i et utvalg hvor kommunene er representert.

---

<sup>8</sup> Vi forutsetter at anleggene er eid av etterskuddspliktige selskaper fritatt for formuesskatt, jf. sktl. § 2-36 (1)-(2).

<sup>9</sup> NOU 1996:20 kapittel 9.5

**Med vennlig hilsen**

Astrid Aarhus Byrknes  
Ordfører i Lindås  
(Styreleder NPK)  
(sign.)

Ingunn Golmen  
Ordfører i Aure  
(sign.)


Per Lerøy  
Ordfører i Austerheim  
(sign.)

Bernhard Riksfjord  
Ordfører i Aukra  
(sign.)

Harald Stakkestad  
Ordfører i Tysvær  
(sign.)

Åse Gunn Husebø  
Ordfører i Øygarden  
(sign.)

Alf E. Jakobsen  
Ordfører i Hammerfest  
(sign.)



Caroline Lund  
Advokat (H)