

Saksnr. 19/67

12.04.2019

# **Høringsnotat - eiendomsskatt ved kommunesammenslåing**

## **Innhold**

1.	INNLEDNING .....	3
2.	GJELDENE RETT.....	3
3.	DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG .....	4
4.	ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER.....	9
5.	FORSLAG TIL LOV OM ENDRINGER I EIGEDOMSSKATTELOVA.....	10

## **1. INNLEDNING**

Departementet foreslår en endring i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane (eieendomsskattelova) slik at sammenslåtte kommuner får mulighet til å harmonisere eiendomsskatten i den nye kommunen i en overgangsperiode. Det foreslås at kommunene i en overgangsperiode på 3 år fra tidspunktet for iverksettelsen av kommunesammenslåingen skal øke satsene med inntil 1 promilleenhet på bolig- og fritidseiendom, og 2 promilleenheter på næringsseiendom mv. per år. I overgangsperioden vil de ulike delene av den nye kommunen kunne ha ulike satser for eiendomsskatt på samme type eiendom. Overgangsperioden skal brukes til å harmonisere eiendomsskatten i den nye kommunen. Dette gir kommuner som slår seg sammen forutsigbarhet for eiendomsskatteinntekter fra næringsseiendom mv. De unngår samtidig en brå økning i eiendomsskatten for bolig- og fritidseiendom fra ett år til et annet.

Styrende for forslaget er at eiendomsskattereglene skal være felles for hele den nye kommunen etter sammenslåingen, eller utløpet av overgangsperioden. Det er ikke i samsvar med likhetsprinsippet at samme type eiendom beskattes ulikt i ulike deler av den nye kommunen etter utløpet av overgangsperioden.

Det vises til forslag til endringer i eieendomsskattelova § 13 tredje ledd og nytt fjerde ledd. Det foreslås at endringene trer i kraft straks, med virkning fra og med eieendomsskatteåret 2020.

## **2. GJELDENDE RETT**

Eiendomsskatt er en kommunal skatt på fast eiendom i kommunen. Kommunestyret avgjør om kommunen skal ha eiendomsskatt. Kommunen kan velge mellom flere ulike utskrivingsalternativer i eieendomsskattelova. Det er adgang til å differensiere skattesatsen avhengig av eiendomstype, for eksempel ved å ha ulik skattesats for bolig- og fritidseiendom og næringsseiendom. Skattesatsen skal fra 2019 være 1 promille ved innføring av eiendomsskatt, og kan maksimum økes til 7 promille, jf. eieendomsskattelova § 13. Satsen kan økes med inntil 1 promilleenhet per år. Til og med

2018 var minimumssatsen 2 promille og maksimal årlig økning i satsen 2 promilleenheter. Fra 2020 vil maksimal skattesats på bolig- og fritidseiendom være 5 promille. I Granavolden-plattformen er det en målsetting om at denne satsen skal reduseres ytterligere, til 4 promille.

Skattegrunnlaget fastsettes som hovedregel gjennom lokal taksering, men boligeiendom kan alternativt verdsettes ved bruk av formuesgrunnlaget. For vannkraftanlegg gjelder særlige takseringsregler om bruk av anleggets formuesverdi. Kommunene kan også gjøre bruk av en prosentvis reduksjon (reduksjonsfaktor) i takstene som reduserer skattegrunnlaget. For bolig- og fritidseiendom skal det være en reduksjonsfaktor på minimum 30 pst. fra 2020. For slik eiendom kan kommunene også vedta et bunnfradrag i form av et fast beløp.

Eigedomsskattelova inneholder ingen eksplisitte regler om kommunesammenslåing. Loven inneholder imidlertid en regel om at kommuner som får nye grenser kan videreføre sin skattesats på områdene som kommer til, jf. eigedomsskattelova § 13 tredje ledd. Regelen har blitt tolket til også å gjelde ved kommunesammenslåing, og slik at det er kommunen med flest innbyggere som får nye grenser. Det vil si at det ved kommunesammenslåing er den mest folkerike kommunens skattesats som er styrende for hvilken skattesats den nye kommunen skal ha.

### **3. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG**

Eiendomsskattens form og omfang varierer betydelig mellom kommunene. Dette kan skape utfordringer når kommuner skal slås sammen.

En rekke kommunesammenslåinger er vedtatt og trer i kraft med virkning fra 1. januar 2020. Lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) angir prosessene for kommunesammenslåing og andre endringer av kommune- og fylkeskommunegrenser. Loven ligger administrativt under Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Loven har en særskilt hjemmel

for Kongen til å fastsette unntaksregler om frister og vilkår for å kreve inn eiendomsskatt, når det blir regnet som nødvendig for å gjennomføre vedtak om kommunesammenslåing, jf. inndelingslova § 17 andre ledd bokstav d. Fullmakten til å fastsette forskrifter er delegert til KMD. KMD har med hjemmel i denne bestemmelsen fastsatt individuelle forskrifter for hver enkelt kommunesammenslåing, basert på en felles mal. I flere av disse er det gitt adgang til å videreføre eksisterende eiendomsskattesatser i de opprinnelige kommunene i en overgangsperiode på to år. Det er videre lagt opp til at det gjøres årlige endringer innenfor de ulike geografiske områdene i den nye kommunen i tråd med det som er lovlig etter de alminnelige reglene i eiendomsskattelova, med det formål å harmonisere eiendomsskatten. Forskriftene fastsetter at eiendomsskatteregimet skal være felles i hele den nye kommunen fra og med 2022.

Forskriftene har tatt utgangspunkt i at kommunene kan øke satsene etter gjeldende regler i eiendomsskattelova. Ved fastsettelsen av forskriftene kunne satsen økes med 2 promille årlig. Fra 2019 kan kommunene ikke øke satsene med mer enn 1 promilleenhet årlig. Dette kan gjøre det problematisk å få harmonisert skattesatsene i løpet av en overgangsperiode på to år. Det kan bli vanskelig for kommunene å videreføre en like høy skattesats som en av de sammenslåtte kommunene hadde før sammenslåingen i hele den nye kommunen etter utløpet av overgangsperioden. Et eksempel på dette kan være to kommuner der den mest folkerike har eiendomsskatt med lav sats på bolig- og fritidseiendom og den minste kommunen har maksimal skattesats på for eksempel vannkraftanlegg. I dette eksemplet kan ikke den nye kommunen videreføre maksimal sats i hele kommunen etter utløpet av overgangsordningen i de fastsatte forskriftene. Dette fordi kommunen ikke rekker å øke skattesatsen i den mest folkerike delen opp til maksimal sats i løpet av overgangsperioden.

I forbindelse med behandlingen av Prop. 1 LS (2018-2019) og Innst. 4 L (2018-2019) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (189):

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et lovforslag som gir kommuner som slår seg sammen til en ny kommune forutsigbarhet for eiendomsskatteinntektene fra vannkraft, vindkraft og prosessanlegg, og som legger til rette at disse kan videreføres i den nye kommunen etter sammenslåing. Regelendringen må ikke føre til brå økninger i eiendomsskatten for boliger, fritidsboliger eller forretningseiendom fra ett år til et annet.»

Et spørsmål er hvor en slik lovregel bør plasseres. Inndelingslova er en prosesslov for kommunesammenslåinger og andre grenseendringer, og har ikke regler med materielt innhold. Departementet foreslår at eventuelle endringer gjøres i eidegdomsskattelova. Inndelingslova § 17 andre ledd om at Kongen kan gjøre unntak fra gjeldende regler i lov og forskrift når det blir regnet som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, vil fortsatt kunne brukes for å gi særlige unntak.

I unntaksbestemmelsene gitt med hjemmel i inndelingslova har overgangsperioden vært 2 år. Etter departementets forslag må overgangsperioden i eidegdomsskattelova være lenger enn 2 år for at kommunen skal ha tid til å harmonisere satsene uten en for brå økning for de områdene som har ingen/lavest eiendomsskattesats i dag. Overgangsperioden bør likevel ikke være lenger enn 3 år. Reglene skal ikke være til hinder for at en eller flere av kommunene reduserer sin skattesats for å oppnå full harmonisering.

Eksempler:

Kommune A har ikke eiendomsskatt. Kommune B har eiendomsskatt, med 7 promille på næringseiendom og 5 promille på bolig- og fritidseiendom. Kommunene skal slå seg sammen i 2020 og har blitt enige om at kommune A skal tilpasse seg kommune B under overgangsperioden. I den nye kommunen vil det for området som tidligere utgjorde kommune A kunne innføres og skrives ut eiendomsskatt med 1 promille i 2020, 2 i 2021 og 3 fra 2022 med en overgangsperiode på 2 år. De vil nå opp i 4 promille for bolig- og fritidseiendom med en overgangsperiode på 3 år. Gis det adgang til å øke med 2

promilleenheter per år for næringseiendom vil de nå opp i 6 promille for næringseiendom med en overgangsperiode på 2 år. Med en overgangsperiode på 3 år og mulighet til å øke med inntil 2 promilleenheter årlig vil de kunne nå maksimum for næringseiendom.

Departementet foreslår at den nye kommunen må benytte en overgangsperiode på inntil 3 år til å harmonisere skattesatsene. Der det ikke er nødvendig for den nye kommunen med en overgangsperiode på hele 3 år, fordi eiendomsskattesatsene er harmonisert for eksempel i løpet av 2 år, kan overgangsperioden kortes ned til den tiden det har tatt å harmonisere satsene, for eksempel 2 år.

Kommuner som allerede har like satser ved sammenslåingen, for eksempel fordi de har brukt tiden frem til sammenslåingen til å harmonisere satsene, kan starte på den harmoniserte satsen uten overgangsperiode. Kommuner uten eiendomsskatt som slår seg sammen med en kommune med eiendomsskatt og skal tilpasse seg denne, starter på laveste sats. De må øke skattesatsen i overgangsperioden. Etter dagens regler skal maksimal skattesats være 1 promille det første året kommunen skriver ut eiendomsskatt, jf. eieendomsskattelova § 13. Når den nye kommunen skal benytte overgangsperioden, kan kommunestyret i den nye kommunen fastsette at den delen av kommunen som ikke har hatt eiendomsskatt tidligere, må begynne på 2 promille for alle eiendommer som ikke er bolig- og fritidseiendommer. Den delen av kommunen som ikke har hatt eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom, må også etter særreglene for kommunesammenslåing begynne på 1 promille, jf. eieendomsskattelova § 13 andre ledd.

Reglene om satsøkning i overgangsperioden vil også gjelde hvor alle de involverte kommunene allerede har eiendomsskatt, men med ulik skattesats. Kommunene plikter å bruke overgangsperioden til å samordne skattesatsene på alle eiendomskategoriene som skal være gjenstand for eiendomsskatt i den nye kommunen.

Det vil fortsatt være adgang for kommunene til å ha ulik skattesats for ulike eiendomstyper, for eksempel 1 promille på boligeiendommer og 5 promille på næringsseiendom. Dersom den nye kommunen ønsker å differensiere skattesatsene mellom ulike eiendomstyper etter overgangsperioden, må også slik differensiering være harmonisert i hele den nye kommunen. Dette innebærer at skattesatsene må være like for samme type eiendom i hele kommunen, men kan være ulike mellom ulike typer eiendom.

Det foreslås at eiendomsskattesatsen skal økes med inntil 2 promilleenheter for næringsseiendom mv. per år, mens skattesatsen for bolig- og fritidseiendom skal økes med inntil 1 promilleenhet per år. Forutsatt at satsen for bolig- og fritidseiendom blir redusert ytterligere til maksimalt 4 promille, jf. målsetningen i Granavolden-plattformen, vil en kommune uten eiendomsskatt kunne komme opp på den fremtidige maksimumssatsen etter overgangsperioden. Samtidig skjermes eierne av slik eiendom mot brå økning. Dersom eiendomsskattesatsen for bolig- og fritidseiendom forblir 5 promille, vil dette kunne løses med en adgang til å øke med 2 promilleenheter det tredje og siste året i overgangsperioden for slik eiendom. Da kan kommunene oppnå maksimal skattesats på 5 promille for disse eiendommene. For næringsseiendom og vannkraftanlegg mv. er det nødvendig med en regel om at disse skal øke med mer enn 1 promilleenhet per år dersom man skal være sikker på at de kan oppnå maksimumssatsen etter dagens regler. For slik eiendom må skattesatsen økes med inntil 2 promilleenheter per år. Kommunen med høyest sats (f.eks. 5 promille på næringsseiendom) kan ikke øke denne satsen etter lovens alminnelige regler i overgangsperioden, mens kommunen med lavere sats (f.eks. 3 promille) må bruke overgangsperioden til å komme opp på samme nivå som førstnevnte. Det avgjørende her må være at skattesatsene harmoniseres i hele den nye kommunen før man kan foreta økninger etter lovens alminnelige regler.

Departementet foreslår at kommunene må starte harmoniseringen allerede det første året i overgangsperioden. Videre må en kommune som for eksempel må øke



eiendomsskattesatsen med 3 promilleenheter på bolig- og fritidseiendom fordele denne økningen likt over 3 år. Den kan ikke foreta en økning på for eksempel hhv. 1 – 0 – 2 promille. Det er heller ikke mulig for en eller flere av kommunene å videreføre gjeldende eiendomsskattesats og oppjustere satsen det siste året i overgangsperioden. Departementets forslag går ut på en jevn opptrapping av eiendomsskattesatsene. Det foreslås derfor at kommunene skal være forpliktet til å øke satsene hvert år. Dels er dette for at økningen skal være gradvis og dels for at det skal bli likt i hele kommunen raskest mulig.

Det foreslås at gjeldende § 13 tredje ledd i eieendomsskattelova om skattesats ved grensejustering blir nytt fjerde ledd. Regelen vil kun gjelde hvor en kommune får nye grenser som følge av grensejustering, ikke kommunesammenslåing.

Departementet tar sikte på å fremme et eventuelt lovforslag i statsbudsjettet for 2020. Nye regler vil da kunne tre i kraft fra og med eiendomsskatteåret 2020. En eventuell lovendring vil komme kort tid før kommunesammenslåinger som skjer med virkning fra 2020, men kommunene får et varsel gjennom denne høringen. Et eventuelt lovforslag vil bli kjent gjennom statsbudsjettet som legges frem i oktober 2019.

Nye lovregler vil gå foran allerede fastsatte forskrifter om kommunesammenslåing ved eventuell motstrid med hensyn til reguleringen av eiendomsskattespørsmål.

Det vises til forslag til endringer i eieendomsskattelova § 13 tredje ledd og nytt fjerde ledd. Det foreslås at endringene trer i kraft straks, med virkning fra og med eiendomsskatteåret 2020.

#### **4. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER**

Departementet legger til grunn at nye regler ikke vil medføre administrative konsekvenser av betydning for kommunene.

Konsekvensene for eiendomsskattepliktige (personer og næringsliv) og kommunenes samlede eiendomsskatteinntekter etter sammenslåing avhenger av innretningen av eiendomsskatten i de berørte kommunene før sammenslåing og hvordan de sammenslåtte kommunene tilpasser seg reglene så langt gjelder takseringspraksis (for bolig), bunnfradrag og en eventuell lokal reduksjonsfaktor. Eiendomsskattepliktige i kommuner der det i dag betales lavere eller ingen eiendomsskatt sammenlignet med reglene for den sammenslåtte kommunen, vil få økt eiendomsskatt.

Eiendomsskattepliktige i kommuner der det tidligere har vært eiendomsskatt, men der denne avvikles eller blir lavere i den sammenslåtte kommunen, vil få redusert eller ingen eiendomsskatt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar sikte på å oppheve sammenslåingsforskriftenes bestemmelser om overgangsperiode for eiendomsskatt når endringene som foreslås her er vedtatt og trer i kraft.

## **5. FORSLAG TIL LOV OM ENDRINGER I EIGEDOMSSKATTELOVA**

I lov 6. juni 1975 nr. 29 om eignedomsskatt til kommunane gjøres følgende endringer:

### **I**

Nytt § 13 tredje ledd skal lyde:

«Ved samanslåing av kommunar gjeld særskilde reglar for auke av skattesatsane i ein overgangsperiode på inntil 3 år. Overgangsperioden skal nyttast til å samordne skattesatsane. For bustad og fritidsbustad kan skatten ikkje aukast med meir enn kr 1 for kvart kr 1000 av takstverdet per år. For næringseigedom og eigedom som nemnt i § 3 c og § 4 tredje ledd kan skatten ikkje aukast med meir enn kr 2 for kvart kr 1000 av takstverdet per år. Auken i skattesatsane må begynne første året av, og fordelast jamnt over heile overgangsperioden. Første året etter utløpet av overgangsperioden skal eignedomsskatten være lik i heile kommunen.»

Nåværende § 13 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

## II

Endringene trer i kraft straks, med virkning fra og med eiendomsskatteåret 2020.