

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Håkon Økland
Arkivsaksnr.: 12/968

Arkiv: 232

ENDRING I LOV OM EIENDOMSSKATT – HØRING VEDRØRENDE M.A. LAVPRODUKTIV UTMARK OG FORMUESVERDI PÅ BOLIG

Rådmannens innstilling:

Generelt:

Hemnes kommunestyre mener tiden er moden for en helt ny og moderne eiendomsskattelov som erstatter Byskatteloven fra 1910 - og er tilpasset taksering og skattlegging av alle typer eiendommer i hele kommunen.

Det generelle fritaket for eiendommer direkte eid av staten bør gjennomgås på nytt da funksjon, og ikke eierskap, bør være utgangspunktet for fritak.

Utmarkseiendommer:

Eiendomsbegrepet i forhold til Matrikkelloven og Jordloven må avklares med hensyn til fritak etter § 5 h.

Taksering av eiendommer bestående av lavproduktiv utmark må være frivillig for kommunene da det mange steder kan bli et underskuddsføretagende basert på både ukjente og usikre grenser.

Der lavproduktiv utmark skattlegges, må det være likebehandling mellom statlige og private eiendommer. Forslaget om å innføre en forskjellsbehandling mellom statlige og private eiendommer ut fra økonomiske begrunnelser er basert på fullstendig feil grunnlag i vår region.

Områder vernet etter naturvernloven må få obligatorisk fritak med ny hjemmel i § 5 – inkludert landskapsvernområder.

Boligtaksering:

I utgangspunktet mener Hemnes kommune at det er uheldig å blande sammen to helt ulike takserings- og forvaltningsregimer for eiendomsskatt ved å innføre formuesverdi på boliger som grunnlag. Et minstekrav må da i alle fall være at også fritidseiendommer takseres etter samme prinsipp.

Dersom formuesverdi skal legges til grunn for beregning av eiendomsskatt på boliger, bør arealgrunnlaget i beregningene samordnes med kommunale avgifter og eiendomsskatt for øvrig. Takstgrunnlaget for formuesverdi bør også forbedres.

Takseringsplikt:

Eiendommer som er fritatt etter § 5 fritas for takseringsplikt.

Eiendommer som er fritatt gjennom årlige kommunestyrevedtak (§ 7), bør som hovedregel takseres.

Saksframlegg:

Høring om endring i Lov om eiendomsskatt gjelder

- a) Fritak for eiendomsskatt på lavproduktive grunneiendommer i statlig eie, og nasjonalparker og naturreservat, uansett eierskap,
- b) Bruk av formuesgrunnlag ved utskrivning av eiendomsskatt på bolig.

Bakgrunn

I Statsbudsjettet for 2012 var det varslet at det skulle sendes ut høringer på:

1. Bruk av formuesverdier ved utskrivning av eiendomsskatt

Under omtalesaker i proposisjonen varsler Finansdepartementet at de "*vil arbeide for å finne en løsning som gjør at kommunene innenfor visse bestemmelser kan dra nytte av de nye verdsettningssystemene i formuesskatten ved utskrivning av eiendomsskatt*".

2. Maskiner/produksjonsutstyr i skattegrunnlaget

For verk og bruk må takstnemndene vurdere om det finnes maskiner mv som er av en slik karakter at de *eventuelt* skal medtas i takstgrunnlaget. Uklare regler og en antatt variert praksis i kommunene gjør at Finansdepartementet vurderer endringer i regelverket og utsendelse av høringsnotat.

Målsetningen var da at saken skulle presenteres for Stortinget i 2012 og at endringene tidligst kunne få virkning fra 2013. Finansdepartementet sendte den 28. mars 2012 ut på høring: "*Høring av forslag om fritak for eiendomsskatt på visse utmarksområder og bruk av formuesgrunnlag ved utskrivning av eiendomsskatt på boligeiendommer*". Høringsnotat er vedlagt notatet og er lagt ut på departementets hjemmeside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer.html?id=1832>

Behandling i kommunen.

Frist for merknader til høringsforslaget er **26. juni 2012**. Kommunene er ikke direkte høringsinstans, men departementet ber om at den enkelte høringsinstans vurderer om saken bør sendes til berørte underinstanser, medlemmer og organisasjoner mv. Kommunenes Sentralforbund og LVK er høringsinstanser. Disse har videresendt høringsdokumentene til kommunene for eventuell uttalelse til dem.

LVK har varslet høringsuttalelse i saken, men den er ikke offentliggjort foreløpig. Noen hovedmomenter ble imidlertid presentert på eiendomsskatteseminar i Oslo 29. mai.

Ettersom kommunen ikke direkte er høringsinstans legges denne sak i første omgang fram for formannskapet som et notat for drøfting av mulige innspill eller evt. behandling i kommunestyret.

Sakkyndige nemnder utøver i dag takseringsregimet for eiendomsskatt og står fritt til praktisering av eiendomsskattelovens bestemmelser. Noe av høringen berører praktiske og tekniske forhold omkring selve takseringen, mens forslaget om fritak for statlige lavproduktive utmarkseiendommer, men ikke private, er i høyeste grad et politisk anliggende. Disse spørsmålene bør derfor ses på av formannskap og/ evt. kommunestyre.

Formannskapet ønsket under orienteringen 12. juni at Hemnes kommune avgir en høringsuttalelse gjennom egen sak til kommunestyret.

Beskrivelse av endringsforslagene.

a) Forslag om fritak for eiendomsskatt på lavproduktive grunneiendommer i statlig eie, og nasjonalparker og naturreservat, uansett eierskap

Departementet foreslår å innføre et særskilt fritak for eiendomsskatt på eiendommer vernet som naturreservat eller nasjonalpark etter bestemmelsene i lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldloven). Dette gjelder uansett om arealet er i privat eller offentlig eie. Videre foreslår departementet fritak for ubebygde, lavproduktive grunneiendommer som tjener allmennyttige formål og som er eid av staten direkte eller indirekte. Det foreslås også fritak for statseide eiendommer som hovedsakelig benyttes av Forsvaret til militært øvingsområde. I tillegg foreslår departementet å oppheve takseringsplikten for eiendommer som er fritatt for eiendomsskatt etter Eieendomsskattelova § 5 eller 7.

Bakgrunnen for forslaget om fritak for lavproduktive eiendommer i direkte eller indirekte statseie, er i flg. departementet at grunneierforvaltningen av slike eiendommer er konsentrert om tilrettelegging for naturopplevelser, friluftsliv og rekreasjon. Dette er egentlig en ideell, offentlig oppgave til beste for allmennheten. Forvaltning av slike områder medfører stort sett langt større kostnader enn inntekter. Det framtrer da som lite rimelig at den statlige grunneier skal betale eiendomsskatt til kommunen som en ekstrakostnad ved denne forvaltningen. Med et fritak slipper en også utfordringene med verdsetting av slike offentlig eide arealer, selv om de ikke er vernet som nasjonalpark eller naturreservat.

Kommuner som i dag har til hensikt å skrive ut eiendomsskatt på eiendommer som ikke tidligere har vært ilagt eiendomsskatt, må gjennomføre, og bekoste taksering av alle eiendommer som vil være omfattet av utskrivingsvedtaket.

Departementet minner om at det gjeldende fritaket etter eieendomsskattelova for jordbruks- og skogbruksarealer i drift har en rent næringspolitisk begrunnelse. Dette fritaket har derfor ikke overføringsverdi på løsningene for andre arealer. I praksis må det trekkes en grense mellom på den ene siden jordbruksareal i drift, og på den annen side privateid, lavproduktiv utmark, som det ikke foreslås noe fritak for.

Departementet ser ikke grunn til at fritaket skal omfatte bebygd eiendom og tomteareal innenfor de områdene som foreslås fritatt. Slik eiendom vil fortsatt kunne ilegges eiendomsskatt, selv om de ikke er fradelt fra hovedeiendommen med eget bruksnummer. Det er ikke naturlig å tale om lavproduktiv eiendom for den del som er bebygget eller som utgjør tomtegrunn.

Avhengig av de merknader som innkommer gjennom høringen vil departementet vurdere å fremme lovforslag høsten 2012. Endelig lovvedtak vil da først kunne foreligge i desember 2012. Dette vil sammenfalle i tid med kommunenes budsjettbehandling. For kommuner som vil bli berørt gjennom et bortfall av proveny fra eiendomsskatten vil høringen innebære et varsel om muligheten for dette. På denne bakgrunn finner departementet det forsvarlig å foreslå at endringene trer i kraft med virkning fra og med skatteåret 2013.

b) Forslag om at kommuner som ønsker det kan bruke formuesgrunnlag ved utskrivning av eiendomsskatt på boligeiendommer:

Som oppfølging av statsbudsjettet har departementet utarbeidet forslag til et nytt, frivillig takseringsalternativ ved utskrivning av kommunal eiendomsskatt. Forslaget åpner for at kommunene innenfor visse rammer kan benytte formuesgrunnlaget (sjablongfastsatt markedsverdi) for boligeiendom som utgangspunkt for utskrivning av eiendomsskatt på denne eiendomstypen. Næringseiendom og fritidseiendom er ikke omfattet av departementets forslag.

Kommuner som ønsker å benytte forslaget som et nytt takseringsalternativ for bolig, må fortsatt verdsette øvrige eiendomsskattepliktige eiendommer etter dagens regler.

Departementet foreslår at kommunestyret kan velge å benytte det nye takseringsalternativet for bolig fra og med skatteåret 2014. For øvrige eiendommer vil det fortsatt være takstnemndene som fastsetter takseringsmetode.

Hovedbegrunnelsen for at forslaget fremmes er forespørsler fra kommuner som skal gjennomføre alminnelig taksering i nær fremtid, - om å få benytte resultatet fra statens "ligningsverdiprojekt" for få en enklere og rimeligere taksering for eiendomsskatt ved bruk av det nyetablerte verdsettingssystemet for boligeiendom i formuesskatten.

Forslaget betyr at kommuner der kommunestyret vedtar å takserer boligeiendom etter forslaget, må benytte formuesgrunnlagene for alle eiendomsskattepliktige boliger ved utskriving av eiendomsskatt. Videre innebærer forslaget at eventuelle endringer i formuesskattereglene, eller endringer i formuesverdsettingen etter gjeldende regler på grunn av markedsutviklingen i eiendomsmarkedet eller etter klage, får direkte betydning for eiendomsskatten.

Departementet foreslår at det innføres en obligatorisk reduksjonsfaktor på 33 % når kommunen benytter formuesgrunnlaget, som vil være en del av eiendomsskattetaksten.

Det legges videre opp til at kommunene selv kan redusere eiendomsskattegrunnlaget ytterligere ved bruk av egen frivillig reduksjonsfaktor. Det er satt betingelse at reduksjonsfaktoren må være tilpasset takstnivået for annen eiendom som er taksert, noe som tyder på at en slik reduksjonsfaktor kun kan legges på eiendommene taksert etter formuesgrunnlaget og ikke på andre eiendommer.

En frivillig reduksjonsfaktor vedtas ved omtaksering og står fast til neste omtaksering. Hemnes kommune har i dag ingen reduksjonsfaktor, men har et bunnfradrag. Bunnfradraget kan fastsettes årlig og kan også opprettholdes i det nye systemet.

Ved bruk av det nye takseringssystemet foreslår departementet at eiendomsskattegrunnlagene skal oppdateres hvert år i samsvar med justeringene i grunnlaget for formuesskatten. Dette betyr at utskrivingen for det enkelte skatteår bygger på det formuesgrunnlaget som er fastsatt ved ligningen året før skatteåret. Forslaget gir variasjon i eiendomsskattetakstene fra år til år, i motsetning til dagens regime hvor takstene ligger fast i 10-årsperioden.

Eiendomsskattetaksten på eiendommer som takseres etter dagens regler, skal fortsatt ligge fast i 10 år dersom det ikke oppstår skjevheter mht. takstnivået.

Klager vedrørende virkeområdet for eiendomsskatten (eigedomsskatteleva §§ 3 og 4), satsstruktur (§§ 11-13), feil ved utskrivingen (§§ 16 og 17) og andre forhold knyttet til eiendomsskatteutskrivingen skal behandles av klageorganet i kommunen etter dagens regler. Klageorganet i kommunen har imidlertid ikke kompetanse til å endre formuesgrunnlagene som inngår i eiendomsskattetakstene for bolig. Kommunen er ikke part ved ligningen og har ikke klagerett ved fastsetting av formuesgrunnlagene. Dersom formuesverdien for bolig er høyere enn en viss andel av dokumentert markedsverdi, kan eieren klage på ligningen etter ligningsloven kapittel 9.

Mht. klage regler for ligningsverdi vil klager medføre direkte inngripen i kommunens eiendomsskattegrunnlag uten at kommunen kan påvirke dette. Det legges også opp til at reglene for tilbakebetaling skal følge ligningslovens bestemmelser slik at kommunen må tilbakebetale eiendomsskatt tilsvarende dersom ligningsverdien endres.

I kommuner som har eiendomsskatt i dag, og som ønsker å benytte forslaget til nytt takseringsalternativ for bolig, må takstnemndene sørge for at takstnivået blir om lag likt for alle eiendommer som takseres av kommunen.

Ved taksering av hhv. bolig etter departementets forslag og andre typer eiendom må derfor takstnemndene sikre at de øvrige takstene tilpasses takstnivået som følger av forslaget.

Det kan være krevende for takstnemndene å finne takseringsmetode som sikrer lik beskatning av eiendom som blir taksert etter hhv. gjeldende regler og etter forslaget. Dette gjelder spesielt når takseringen av de ulike kategoriene eiendom gjennomføres på ulike tidspunkt.

For å oppnå et likt takstnivå i kommunen, legger departementet til grunn at bruk av forslaget til et nytt takseringsalternativ må anses som "særegne forhold". I innføringsåret gir dette adgang til å gjennomføre ny alminnelig taksering for eiendom som takseres etter gjeldende regler, jf. byskatteloven § 4 første ledd. Med dette kan kommuner som i dag har eiendomsskatt takserer både boligeiendom og annen eiendom i samme skatteår.

LVK sine hovedpunkter til høringsnotatet (utmark):

LVK er positiv til en lovendring på området, men mener fritakene må gjøres frivillige – særlig vedrørende Statskogs og OVF's eiendommer.

Det bør i tillegg innføres frivillige fritaksmulighet for:

Øvrige verneområder eller eiendommer som er fredet og "lavproduktive" eiendommer som er privateide.

Begrunnelse for fritaksmuligheten:

Rådighetsinnskrenkninger, likebehandling, rimelighetshensyn, vanskelige å verdsette og lokale vurderinger.

Vurdering

Prosess:

På prinsipielt grunnlag mener Hemnes kommune at det burde utarbeides en ny eiendomsskattelov fra grunnen av. «Lappingen» på byskatteloven fra 1910 for tilpasning til moderne problemstillinger og lovgiving samt utvidelse til å gjelde hele kommunen, vil ikke gi et fullgodt resultat fordi det er så mange problemstillinger som ikke fanges opp.

Hemnes kommunestyre har lagt til grunn at eiendomsskatten på bolig- og fritidseiendommer skal fjernes, og den endringen som foreslås med formuestakst på boliger vil da ikke få betydning for oss. Problemstillingene er likevel tatt med i saken på prinsipielt grunnlag.

a) Til forslaget om fritak for eiendomsskatt på lavproduktive grunneiendommer i statlig eie, og nasjonalparker og naturreservat, uansett eierskap:

Hemnes kommune skrevet ut eiendomsskatt i hele kommunen, men takstnemnda har unnlatt å sette verdi på lavproduktive utmarksarealer. Dette skyldes flere forhold:

- 1) Eiendomsbegrepet er uklart – skal hvert enkelt bruksnr. ses på som en separat eiendom – eller skal driftsenheten som kan bestå av mange matrikkelnummer være grunnlaget – slik det fungerer i landbruksnæringen ellers? Hvordan skal Statskog sine eiendommer vurderes i denne sammenhengen?

- 2) Dersom en eiendom har jord- skog- eller beitedrift, så er den pr. definisjon i drift i flg. kravene i jordloven – selv om den skulle være bortleid.
- 3) Det er i h.h.t lov om eiendomsskatt eiendommen som er skattepliktig eller fritatt – ikke arealene! D.v.s. at jord- og skogbrukseiendommer i drift er fritatt i sin helhet etter § 5 – ikke bare jord- og skogbruksarealene. Her blander også departementet sammen begrepene i sitt høringsnotat!
- 4) Det finnes mange uavklarte og ukjente grenseforhold, felleseie i utmark m.v. som vil gjøre takseringsarbeidet og fordelingen av takstverdien mellom eiendommene til en nesten uoverkommelig oppgave – samtidig som de fleste av dem ville være berettiget fritak p.g.a. drift.
- 5) Takseringen av lavproduktive utmarksarealer er en utfordring i seg selv.

Summen av dette viser at det aller meste av utmarka i Hemnes er knyttet til eiendommer i drift og som da er berettiget fritak etter § 5. Verdien av resteieendommene vil være helt marginale da det som finnes av hytter o.l. allerede er tatt med i takstgrunnlaget.

Forslaget fra departementet forutsetter obligatorisk taksering av private utmarkseiendommer som ikke kommer inn under fritakene i § 5 og 7. Momentene ovenfor viser at dette fort kan bli en betydelig kostnad for kommunen – og ikke en inntekt. Taksering av lavproduktive utmarkseiendommer må derfor være frivillig!

Forslaget om fritak for kun statlige lavproduktive utmarkseiendommer, men ikke private, må være basert på sviktende informasjon. I vår egen kommune er det nesten utelukkende Statskog som tjener penger på lavproduktiv utmark og vann gjennom salg av jakt- og fiskerettigheter. De private eiendommer er i hovedsak små og fragmenterte og kan selv med organisering gjennom grunneierlag o.l. ikke klare å oppnå det samme utbytte fra utmarka som Statskog med sine sammenhengende arealer. Forslaget om å innføre en forskjellsbehandling mellom statlige og private eiendommer ut fra økonomiske begrunnelser er derfor basert på fullstendig feil grunnlag i våre områder!

Storviltjakta blir i liten grad berørt av dette da tellende areal for tildeling skal være skogkledd – og da vil i utgangspunktet eiendommene være fritatt hvis de har produktiv skog i drift.

Areal vernet etter naturvernloven bør være fritatt p.g.a. restriksjonene som pålegges slik det foreslås. Dette bør også omfatte landskapsvern, fordi et slikt vern også hindrer en økonomisk utvikling av arealene – m.a. forbud mot treslagsskifte.

Forsvarets eiendommer til øvingsareal etc. bør også fritas når en sammenligner det med fritak for andre eiendommer med stor samfunnsnytte (flyplasser, jernbane, sykehus, kirker m.v.).

En helt annen sak er om statens eiendommer i sin alminnelighet skal ha fritak etter § 5.

b) Forslag om at kommuner som ønsker det kan bruke formuesgrunnlag ved utskrivning av eiendomsskatt på boligeiendommer

Bruk av formuesgrunnlagene for bolig for eiendomsskatteformål innebærer at man tar et relativt grovt sjablongmessig system som baserer seg på gjennomsnittlige verdier for en boligtype i et bestemt område. For beregning er omsetninger innenfor postnummerkrets benyttet sjablongen fanger i mindre grad enn en dagens taksering med befaring opp forskjeller innenfor postkretsene, på tomter, bygningsstandard mv. Spesielt verdifulle eiendommer vil derfor komme forholdsvis bedre ut i et slikt system enn i et system med

individuell taksering og befaring, mens boliger med lavere standard og verdi enn gjennomsnittet kan komme dårligere ut. Den obligatoriske sikkerhetsventilen som er klageordningen sikrer imidlertid at de negative utslagene begrenses for de mindre verdifulle eiendommene.

I Prop. 1 LS (2011-2012) avsnitt 27.1 fremgår at eksisterende formuesverdiene på fritidsbolig er nokså vilkårlige og lite egnet for utskriving av eiendomsskatt. Det hadde vært ønskelig at skattetatens hadde funnet frem til en modell slik at formuesgrunnlaget også for fritidseiendommer kunne vært benyttet i eiendomsskattesammenheng. Det ville ha medført at kommunen bare hadde taksering av næringseiendommer og verk og bruk å ivareta lokalt.

Forslaget bidrar isolert sett til at eiendomsskattegrunnlaget vil variere med den underliggende prisutviklingen for boliger, i og med at taksten i det nye systemet skal justeres årlig og ikke stå i 10 år, som i dag.

Virkning av innføring av formuesverdier som grunnlag for eiendomsskatt

Takstene i Hemnes baserer sin fastsettelse av eiendomskattetakst på de areal som er registrert i matrikkelen, vurderingskriterier for standard og alder - samt soner i forhold avstand fra sentrum. En omlegging til 67% av formuesverdi på boliger vil ha betydning for taksering av øvrige eiendommer ettersom takstnivåene i forhold til antatt omsetningsverdi skal være tilnærmet like. Det vil likevel bli ulike takseringsprinsipper for boliger og hytter som så langt har vært behandlet likt.

Det vil bli helt ulik klagebehandling og klageinstanser for takster på boliger og andre eiendommer i kommunen. I tillegg kan boligtakstene bli endret årlig, mens for de øvrige eiendommene gjelder den i 10 år. Dette kan gi grunnlag for stor forvirring og usikkerhet hos publikum og vurderes som svært uheldig.

Kommunen kan fortsatt fastsette både bunnfradrag og eiendomsskattesats årlig, slik at en reduksjon i eiendomsskattegrunnlaget ikke nødvendigvis gir utslag i lavere inntekter på eiendomsskatt.

Kommunen har ansvar for ajourføring av matrikkelen og bygningsarealer som er registrert i matrikkelen benyttes som grunnlag for beregning av avgifter på selvkostområder som for eksempel vann og avløp. Takseringsprosjekter som det Hemnes gjennomførte i 2010/ 2011 har medført store kvalitetsbedringer i matrikkelen, særlig på bygningsarealer. Dette gjør at de arealene som nå legges til grunn for kommunale avgifter har små avvik på den enkelte bolig. Dette bidrar til at de kommunale avgiftene for vann og avløp i større grad er fordelt riktig ut fra dagens avgiftsregime.

I dag benyttes Primærromsareal som grunnlag for formuesverdien, mens matrikkeldata er grunnlag for eiendomsskatt og kommunale avgifter. Høringen inneholder ingen vurdering av om ligningsmyndighetenes registrering av Primærrom/Boareal på sikt kan ha konsekvenser for beregning av kommunale avgifter innenfor vann og avløp.

Fritak fra taksering for eiendommer som fritas etter § 5 og 7.

Eiendommer som faller inn under fritak etter § 5 (direkte i medhold av loven) bør ikke takseres.

Eiendommer som vedtas fritatt av kommunestyret i det årlige eiendomsskattevedtaket etter § 7 bør i utgangspunktet takseres slik at hvis kommunestyret endrer hvilke grupper som gis fritak, bør det foreligge en gyldig takst.

Konklusjoner:

Generelt:

Tiden er overmoden for en helt ny moderne eiendomsskattelov tilpasset taksering/ skattlegging av alle typer eiendommer i hele kommunen.

Det generelle fritaket for eiendommer direkte eid av staten bør gjennomgås på nytt da funksjon, og ikke eierskap, bør være utgangspunktet for fritak.

Utmarkseiendommer:

Taksering av eiendommer bestående av lavproduktiv utmark må være frivillig!

Eiendomsbegrepet i forhold til Matrikkeloven og Jordloven må avklares med hensyn til fritak etter § 5 h.

Der lavproduktiv utmark skattlegges, må det være likebehandling mellom statlige og private eiendommer!

Områder vernet etter naturvernloven må få obligatorisk fritak med ny hjemmel i § 5 – inkludert landskapsvernområder.

Boligtaksering:

I utgangspunktet mener Hemnes kommune at det er uheldig å blande sammen to helt ulike takserings- og forvaltningsregimer for eiendomsskatt ved å innføre formuesverdi på boliger som grunnlag. Et minstekrav må da være at også fritidseiendommer takseres etter samme prinsipp.

Dersom formuesverdi skal legges til grunn for beregning av eiendomsskatt på boliger, bør arealgrunnlaget i beregningene samordnes med kommunale avgifter og eiendomsskatt for øvrig. Takstgrunnlaget for formuesverdi bør også forbedres.

Takseringsplikt:

Eiendommer som er fritatt etter § 5 fritas for takseringsplikt.

Eiendommer som er fritatt gjennom årlige kommunestyrevedtak (§ 7), bør som hovedregel takseres.

Vedlegg:

Høringsnotat

Underretning sendes:

LVK

KS

Finansdepartementet