

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 12/01028-1  
Arkivkode: 0  
Saksbehandler: Tove Lene Mannes  
Deres referanse:  
Dato: 20.06.2012

## Høringsuttalelse – Fritak for eiendomsskatt på lavproduktive eiendommer i statlig eie mv og bruk av formuesgrunnlag ved utskriving av eiendomsskatt

Det vises til departementets brev av 28. mars 2012 vedrørende høring av forslag om fritak for eiendomsskatt på visse utmarksområder og bruk av formuesgrunnlag ved utskriving av eiendomsskatt på boligeiendommer. Høringsfristen er 26. juni 2012.

KS gir med dette sine merknader til forslagene.

### 1. 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 uansett om arealet er i privat eller offentlig eie. Videre foreslår departementet fritak for ubebygde lavproduktive grunneiendommer som tjener allmenntilgode formål og som er eid av staten direkte eller indirekte. Det foreslås 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 eiedomsloven §§ 5 eller 7.

#### 1.1 Nasjonalparker og naturreservater

Forslaget er begrunnet med at disse eiendommene har svært små utnyttelsesmuligheter for grunneieren på grunn av restriksjoner etter naturmangfoldloven og at slike eiendommer må anses å tjene allmenntilgode formål.

KS vil peke på at det er viktig at det tilstrebes skattemessig likebehandling mellom ulike former for grunneiendom, og at det er uheldig med en favorisering av enkelte eiendommer. Begrensninger i eierrådigheten vil normalt føre til lavere verdsettelse. Eier av eiendom som blir vernet som naturreservat eller nasjonalpark kan ha krav på erstatning etter naturmangfoldloven § 50. Dersom eiendommen i tillegg blir unntatt fra eiendomsskatt får eier i realiteten dobbel kompensasjon for restriksjonene. KS vil

imidlertid peke på at takseringskostnadene knyttet til denne typen eiendom ofte vil føre til at eiendomsskatten ikke er regningssvarende.

KS mener at hensynet til den kommunale beslutningsfrihet trekker i retning av at unntak fra eiendomsskatt bør være frivillige. Det er altså best i overensstemmelse med eiendomsskatten som en frivillig, kommunal skatt at det åpnes for frivillig fritak av naturreservater og nasjonalparker etter eiendomsskatteloven § 7. KS antar at mange kommuner vil frita eiendommer vernet som naturreservat og nasjonalpark.

## 1.2 Forslaget om fritak for statlige grunneiendommer som tjener allmennyttige formål

Departementet foreslår unntak for ubebygd, lavproduktiv grunneiendom som staten eier direkte eller indirekte, så langt den tjener allmennyttige formål. Det er tenkt på områder som er lite utnyttbare og hvor eventuell aktivitet i hovedsak består i rekreasjon. Den største grunneier av slike områder er Statskog SF. Forslaget er begrunnet med at Statskogs særlige forvalterrolle begrenser foretakets råderett over eiendommene, og dermed også inntektsmulighetene. Eiendomsskatten blir sett som en tilleggs kostnad for Statskog SF, som ikke har noen sterk begrunnelse. Det er vist til at Statskogs forvaltning av rene utmarksområder isolert sett går med underskudd, og må subsidieres med bevilgninger fra Landbruks- og matdepartementet.

Å tillegge eierforholdet vekt i forhold til eiendomsskatten harmonerer dårlig med eiendomsskattens karakter av å være en objektskatt. Forslaget bærer preg av at man ønsker å favorisere staten som grunneier. KS mener man bør tilstrebe skattemessig likebehandling mellom ulike grunneiere og unngå konkurransevridning mellom statlig og privat sektor. Det vises til Innst. O nr 46 (1991-1192) om utvidelse av adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på statseide eiendommer:

*«Fleirtallet syner i denne samanheng til at grunngjevinga for å ha høve til å skrive ut eigedomsskatt på statseigde eigedomar er å skape skattemessig lik handsaming mellom statleg og privat bruk av eigedom. Eigedomsskatt på statseigde eigedomar som har eit privat brukspotensiale vil då skape slik skattemessig lik handsaming.»*

Lavproduktive eiendommer som omhandlet i forslaget har en parallell i privat sektor. Lovforslaget er følgelig egnet til å skape konkurransevridning.

Eiendomsskatten er en objektskatt, og skattyters økonomiske situasjon er som utgangspunkt irrelevant. At driften av en eiendom går med underskudd kan gjelde også andre næringsdrivende, uten at dette kvalifiserer for unntak. KS mener at dersom det er ønskelig å opprettholde ulønnsom drift, så bør dette skje gjennom støtte/ tilskudd som i dag, og ikke gjennom skatteunntak.

KS er følgelig uenig i at Statskogs eiendommer unntas fra eiendomsskatt, og foreslår at det i stedet opprettes fritaksadgang etter eiendomsskatteloven § 7 for denne typen eiendom. Vi antar at de fleste kommunene vil frita denne typen eiendom.

## 1.3 Forsvarets skytefelt og lavproduktiv eiendom tilhørende Opplysningsvesenets fond

Forslaget om unntak for Opplysningsvesenets fond er begrunnet med at fondet eier store ubebygde utmarksområder og kan likestilles med Statskog SF. Det er ikke redegjort nærmere for hvorfor departementet mener at Opplysningsvesenets fond bør stå i en særstilling i forhold til eiendomsskatten.

Opplysningsvesenets fond har som formål å gjennom profesjonell finans og eiendomsforvaltning å skape verdier for Den norske kirke. Det drives kommersiell utvikling av fondets arealer, og omfattende næringsvirksomhet, herunder i form av tomtefeste. Opplysningsvesenets fond har verdier på ca 7 mrd kroner.

KS mener at eiendommer tilhørende opplysningsvesenets fond ikke står i en slik særstilling at det kvalifiserer for obligatorisk unntak. KS vil igjen peke på det uheldige ved å vektlegge hvem som eier en eiendom og ved å favorisere staten som skattyter.

KS vil i stedet støtte at det åpnes for å fritta eiendommer tilhørende Opplysningsvesenets fond etter eiendomsskatteloven § 7.

Når det gjelder eiendom som brukes av Forsvaret som skytefelt vil KS peke på det prinsipielt uheldige ved å unnta slik eiendom som staten eier direkte, mens tilsvarende grunn som Forsvaret leier av private er skattepliktig. KS mener at adgangen til å fritta fra eiendomsskatt også i dette tilfellet bør være frivillig, jf eiendomsskatteloven § 7.

#### 1.4 Verk og bruk på eiendom som foreslås fritatt

KS legger til grunn at det ikke er meningen at de foreslåtte fritakene skal omfatte verk og bruk. Det er ikke uvanlig at anlegg som hører til verk og bruk, for eksempel kraft og telelinjer ligger i slike områder som foreslås fritatt. KS foreslår at det gjøres uttrykkelig klart for eksempel i forarbeidene at verk og bruk ikke omfattes av fritaket.

#### 1.5 Opphevelse av takseringsplikten

KS er positiv til forslaget om å oppheve takseringsplikten for eiendommer som er fritatt for eiendomsskatt etter eieendomsskattelova §§ 5 eller 7. KS er enig i at det er uhensiktsmessig og unødvendig å påføre kommunene kostnader til taksering av fritatt eiendom som ikke gir kommunale inntekter, og som det vil være krevende å takserer. KS legger imidlertid til grunn at kommuner som ønsker det fortsatt vil kunne takserer fritatt eiendom. Dette vil særlig være aktuelt for eiendom som fritas etter eiendomsskatteloven § 7 idet slike fritak normalt gis for ett år av gangen.

## **2 Forslag om bruk av formuesgrunnlag ved utskriving av eiendomsskatt på bolig**

### 2.1 KS er for frivillig bruk av formuesgrunnlagene

KS er positiv til en frivillig adgang til å bruke formuesgrunnlaget ved utskriving av eiendomsskatt på boliger. Det er imidlertid sentralt for KS at ordningen ikke blir obligatorisk. KS ser dessuten en del betenkeligheter ved ordningen som vil bli kommentert i det følgende.

### 2.2 Lavere kvalitet på takstene?

Formuesverdsettingen bygger på relativt grove sjabloner som i liten grad tar hensyn til individuelle forhold ved den enkelte eiendom. Ved eiendomsskattetakseringen i kommunal regi benyttes også sjabloner, men sjablontaksten korrigeres for observasjoner ved den obligatoriske befaringen av eiendommen. Bruk av ligningsverdien er derfor egnet til å medføre lavere kvalitet på takstene som danner grunnlaget for eiendomsskatt.

### 2.3 Tapt inntekspotensiale for kommunene

Formuesverdien av bolig er lav – den skal ikke overgå 30 % av faktisk markedsverdi. Eiendomsskattetaksten skal derimot settes til eiendommens omsetningsverdi, jf byskatteloven § 5. Selv om mange kommuner bruker et lavere takstnivå, vil utskriving av eiendomsskatt på grunnlag av formuesgrunnlaget føre til at kommunene går glipp av et stort inntekspotensial.

### 2.4 Problemer knyttet til samkjøring av registre

Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget etter dagens system bygger i vesentlig grad på opplysninger i matrikkelen. Eiendomsskattekommuner har gjerne en matrikkel av svært god kvalitet. Mens matrikelopplysningene er kvalitetssikret fordi bare godkjente matrikkelførere får tillatelse av Statens kartverk til å legge inn slike opplysninger og oppdatere disse, vil informasjon/egenmelding fra eieren selv og som ikke er kvalitetssikret være grunnlaget for ligningsverdien som Skatteetaten beregner. Kommunene har til dels dårlig erfaring med påliteligheten av Skatteetatens eiendomsopplysninger, og er bekymret for at takstene vil få for lav kvalitet dersom man velger å skrive ut eiendomsskatt på grunnlag av lovforslaget. KS mener derfor at adgang til å skrive ut eiendomsskatt på grunnlag av formuesgrunnlaget nødvendigvis bedret kontroll med eiendomsopplysningene i Skatteetaten.

Arealet som er registrert i matrikkelen er eiendommens bruksareal, mens ved beregning av formuesgrunnlaget brukes arealbegrepet «primærrom». Sistnevnte arealbegrep bygger ikke på Norsk Standard. Forskjellige arealdefinisjoner skaper problemer både for den enkelte innbygger og de som skal benytte opplysningene i matrikkelen.

Ved utskriving av eiendomsskatt skal alle bygninger og faste installasjoner inngå i skattegrunnlaget. Arealbegrepet «primærrom» omfatter ikke boder, garasjer mv. Ved taksering etter lovforslaget vil dermed en del av bygningsmassen bli holdt utenfor eiendomsskattegrunnlaget.

Dette vil kunne gi utslag som følgende eksempler:

#### Eksempel 1:

En garasje på 50 kvm på egen tomt blir eget skatteobjekt. En like stor garasje som står på samme tomt som en bolig inngår ikke i primærarealet, og blir dermed ikke taksert. Det oppstår forskjellsbehandling av to like objekter.

#### Eksempel 2:

Et tilbygg til et våningshus vil bli automatisk registrert og taksert for eiendomsskatt. Et tilsvarende tilbygg på (annen) bolig blir ikke verdsatt med mindre eier gir melding om utbygging til skattemyndighetene. Igjen oppstår forskjellsbehandling av like objekter.

Ved tilbygg/ påbygg på boliger blir dette straks registrert i matrikkelen. Selv om ligningsmyndighetene har tilgang til matrikkelen, vil denne ikke uten videre danne grunnlag for endring av formuesverdien ettersom det brukes to forskjellige arealbegreper. Ligningsmyndighetene må derfor basere seg på skattyters opplysningsplikt for å få oppdatert formuesgrunnlagene. Det antas at dette vil kunne medføre at endringer ikke blir registrert, eventuelt blir registrert så sent at kommunene taper skatteinntekter.

### 2.5 Problemer som følge av skattelovens definisjon av «bolig»

Ved taksering i henhold til departementets forslag vil kommunen som utgangspunkt motta takster for boligene fra Skatteetaten. Dette gjelder imidlertid ikke alle boliger. Boliger på gårdsbruk faller utenfor. Det samme gjelder boligdelen av kombinerte bygg som ikke er seksjonert, når denne er mindre enn 50 %. Videre faller boliger som Skatteetaten vurderer som fritidseiendom utenfor. Man får følgelig et todelt system for taksering av boliger, som kan bidra til forskjellsbehandling av like objekter.

Kombinasjonsbygg med næringsdel som ikke overstiger 50 % skal formuesbeskattes etter reglene for boligeiendom. Vi oppfatter dette slik at i slike tilfeller blir næringsdelen av eiendommen verdsatt som en bolig. Man får følgelig en forskjellsbehandling i forhold til næringseiendom som takseres som dette av kommunen.

Vi ser også at Skatteetaten og kommunen i en del tilfelle kan komme til å trekke grensen mellom bolig og fritidsbolig ulikt.

I følge LigningsABC trekkes grensen etter skatteloven som følger:

*«Skillet mellom boligeiendom og fritidseiendom skal bygge på karakter/ særtrekk ved eiendommen. Det er ikke avgjørende hvordan eiendommen faktisk brukes. Som fritidseiendom regnes typiske hytter, sommerhus og leilighetskompleks bygget utelukkende for fritidsformål. En bygning som står på en tomt som utelukkende er regulert til fritidsformål, skal ikke formuesbeskattes etter reglene for boligeiendommer, men normalt etter reglene for fritidseiendommer. Dette gjelder selv om skattyter faktisk bruker bygningen som helårsbygning. Helårsbolig som brukes som fritidsbolig er i utgangspunktet omfattet av verdsettingsreglene for boligeiendommer. En boligbygning som er godkjent og regulert til helårsbolig, men som ikke lenger er egnet til bruk som helårsbolig, skal ikke formuesbeskattes etter reglene for boligeiendommer.» (vår understrekning)*

Hvorvidt en eiendom skal formuesverdsettes som bolig eller ikke, avhenger altså av om eiendommen er egnet til helårsbolig.

Skatteetaten gir følgende informasjon på sin Skatteetaten.no

*«Dersom du kan gi opplysninger som tilsier at eiendommen ikke lenger er egnet til helårsbolig, skal eiendommen formuelignes som fritidseiendom. Eksempler på hvilke momenter det tas hensyn til er boligens standard, vann- og avløpsforhold og adkomstmuligheter til eiendommen.*

*Dersom du gir opplysninger om at eiendommen enten ikke har innlagt vann, strøm eller vannklosett, vil Skatteetaten legge til grunn at eiendommen er en fritidseiendom. Du trenger bare å dokumentere/ sannsynliggjøre disse opplysningene hvis skattekontoret ber om det.»*

Hvorvidt skatteetaten anser en eiendom som en bolig eller en fritidsbolig vil altså i noen grad bero på et skjønn som vurderes ulikt av stat og kommune. At stat og kommune gjør ulike vurderinger er særlig nærliggende når skatteetaten som utgangspunkt ikke krever dokumentasjon / sannsynliggjøring av opplysningene som medfører at eiendommen blir regnet som en fritidsbolig. Kommunen kan på bakgrunn av sin lokalkunnskap ha kjennskap til at de faktiske forhold avviker fra det skattyter har rapportert inn til skatteetaten.

Ulik vurdering av grensen mellom bolig og fritidsbolig kan medføre at kommunen ikke får takst på en del av boligmassen i kommunen. Dette kan medføre at kommunen får tidspress med å takser disse eiendommene, eventuelt at eiendommene blir oversett og overhodet ikke taksert. Ved takseringen blir kommunen tvunget til å takser som fritidsbolig en eiendom den reelt sett mener er en bolig. Det kan følgelig oppstå forskjellsbehandling ved at relativt sett like objekter takseres etter to ulike systemer.

## 2.6 Frivillig reduksjonsfaktor

### 2.6.1 Forslaget

Departementet foreslår lovfestet at kommunestyret kan avgjøre om skattegrunnlaget for boliger skal settes ned med en reduksjonsfaktor. Reduksjonsfaktoren «*må vere tilpassa takstnivået for anna eigedom i kommunen.*»

### 2.6.2 Forslaget er uklart

I høringsnotatet s 52 står det lovforslaget innebærer at eiendomsskattetakstene på bolig blir justert årlig etter forslaget, mens eiendomsskattetakstene for annen eiendom ligger fast. Prisstigning i takstperioden kan dermed innebære at boliger blir taksert høyere enn annen eiendom.

*«For å unngå slike forskjeller, foreslår departementet at kommunene bør korrigere en eventuell frivillig reduksjonsfaktor med virkning for boligeiendommer..»*

*«I kommuner som har eiendomsskatt i dag, og som ønsker å benytte forslaget til nytt takseringsalternativ for bolig, må kommunestyret sørge for at takstnivået blir om lag likt for alle eiendommer.»*

KS forstår forslaget slik at det kun er når forslaget om bruk av ligningsverdier tas i bruk at den frivillige reduksjonsfaktoren må tilpasses takstnivået for øvrig. Dette bør komme klarere frem.

KS forstår videre forslaget til lovtekst slik at det er reduksjonsfaktoren for bolig som må tilpasses reduksjonsfaktoren for annen eiendom. Departementet imidlertid muntlig gitt uttrykk for at det er reduksjonsfaktoren for annen eiendom som skal tilpasses takstnivået for bolig. Dersom dette er tilsiktet må det klargjøres.

### 2.6.3 Ingen usaklig forskjellsbehandling

Det er et alminnelig skatterettslig prinsipp at forskjellsbehandling ikke må finne sted. Det er imidlertid den usaklige forskjellsbehandling som ikke er tillatt. KS legger til grunn at ulikt takstnivå som skyldes at loven har ulike takseringsmodeller for forskjellige eiendoms kategorier, ikke er usaklig forskjellsbehandling. En lovbestemmelse om at kommunene plikter å sørge for et ensartet takstnivå dersom eiendomsskatten skrives ut på grunnlag av formuesgrunnlaget for boliger oppfattes dermed som en utvidelse av plikten til likebehandling.

### 2.6.4 Tilpasning av takstnivå vil være i strid med formålet bak lovforslaget

Som begrunnelse for at kommunene skal kunne benytte verdsettingssystemet for bolig for formuesskatteformål anfører departementet at denne løsningen åpner for at eiendomsskattegrunnlaget varierer med utviklingen i de underliggende markedsprisene. Denne effekten blir imidlertid borte dersom kommunene bør nøytralisere forskjeller i takstnivå som skyldes markedsutviklingen gjennom å øke reduksjonsfaktoren for boliger.

### 2.6.5 Problemer knyttet til tilpasning av takstnivået

Ligningsverdien beregnes ut fra boligens areal multiplisert med en kvadratmetersats som er differensiert ut fra boligtype, areal, byggeår og geografisk beliggenhet. Grunnlaget for kvadratmetersatsene er boligformuesberegninger fra SSB. Satsene oppdateres årlig i takt med prisutviklingen. Vi antar at den prosentvise prisøkningen eller prisnedgangen kan være forskjellig for ulike boligtyper og avhengig av

beliggenhet mv. Det framstår som uklart hvor stor forskjellen mellom takstnivå for henholdsvis boliger og annen eiendom kan bli før det oppstår plikt til å justere reduksjonsfaktoren. Det er dessuten uklart om det må opprettes forskjellige reduksjonsfaktorer for ulike typer boliger eller en «gjennomsnittsreduksjonsfaktor.»

Det fremstår som en krevende øvelse å påse at takstnivået for boliger og annen eiendom til enhver tid er omtrent likt. Forslaget vil dermed kunne få den utilsiktede virkningen at kommuner slutter å bruke frivillig reduksjonsfaktor.

## 2.7 Klageadgang

Formuesgrunnlaget bygger på eiers opplysninger/ beregninger og har i mange tilfelle vist seg å være svært mangelfulle. Det er ikke lagt opp til at kommunen skal kunne korrigere faktafeil eller lignende før utskrivning av eiendomsskatt. Departementet legger videre til grunn at kommunen ikke er part ved ligningen og ikke har klagerett ved fastsetting av formuesgrunnlagene. Samlet sett vil disse reglene medføre at kommunene kan bli tvunget til å skrive ut skatt på uriktig grunnlag. KS foreslår på denne bakgrunn at det innføres klageadgang for kommunene.

## 2.8 Tidspunkt for oversendelse av formuesgrunnlaget til kommunene

Etter eiendomsskatteloven § 10 vedtar kommunestyret «i samband med budsjettet» hvilke satser og regler som skal gjelde ved utskrivningen av eiendomsskatt.

For at budsjettarbeidet kan slutføres i tide anmodes det om at fristen for oversendelse av formuesgrunnlaget til kommunene settes til utgangen av oktober slik at rådmannen kan innarbeide dette i budsjettforslaget.

## 2.9 Økonomiske konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget vil bidra til å redusere kostnadene knyttet til taksering av bolig, for de kommunene som velger å bruke det nye systemet.

Etter det KS kjenner til er det store variasjoner i kostnadsnivå ved taksering mellom kommunene. Kommuner som foretar takseringen ved egne ansatte og ved hjelp av sjablonmetoden har som regel langt mer moderate kostnader enn det departementet anfører. Takseringskostnadene er dessuten som regel knyttet til verdsettelse av næringseiendom og verk og bruk.

Departementet peker på at oppheving av kravet til befaring vil bidra til å redusere kommunenes takseringskostnader. KS har tidligere tatt til orde for at kravet til befaring fjernes også ved den kommunale takseringen i første instans. Dette forslaget ville ført til samme besparelse som departementet nå forsøker å oppnå.

Departementet omtaler ikke hvilke kostnader som vil påløpe som følge av overgang til ny takseringsmodell. KS vil peke på noen slike kostnader, som medfører at besparelsene for kommunene blir mindre enn det departementet legger til grunn:

Fleire kommuner har uttrykt bekymring for at ordningen vil kreve økte ressurser til administrasjon av eiendomsskatten i perioden mellom alminnelig taksering. Dette fordi det blir nødvendig med en årlig

endring av formuesgrunnlaget for boliger i kommunens dataprogrammer samt å tilpasse takstene i forhold til takstnivået for annen type eiendom gjennom bruk av reduksjonsfaktor.

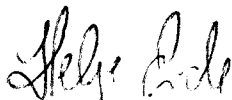
Det må utvikles en ny modul i fagsystemet for eiendomsskatt for boliger som skal beskattes på grunnlag av formuesverdien. Pr i dag ligger alle eiendommer inne i systemet på lik måte. I noen kommuner kategoriserer ikke dataprogrammet eiendommene, slik at det ikke fremgår hva som er boliger. Kommunene må påregne kostnader til innkjøp av en slik modul, det må foretas en opprydding hvor eiendommene kategoriseres, og for eiendommer som har både bolig og næringsbygg må det foretas en oppdeling.

Departementet har ikke utredet de økonomiske konsekvensene ved å benytte formuesgrunnlagene ved utskriving av eiendomsskatt. KS har forsøkt å foreta en undersøkelse av forholdet mellom ligningsverdi og eiendomsskattetakst i et representativt utvalg kommuner. Prosjektet har imidlertid strandet fordi Skattedirektoratet har avslått søknad om opphevelse av taushetsplikten for ligningstakstene.

#### 2.10 Pilotprosjekt


For å høste erfaringer med bruk av formuesgrunnlaget ved utskriving av eiendomsskatt på boliger, foreslår KS at det iverksettes et pilotprosjekt i enkelte kommuner. Dette vil gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke tilpasninger som bør gjøres før departementets forslag blir vedtatt. KS kan være behjelpelig med å finne kommuner som kan delta i pilotprosjektet.

Med vennlig hilsen



Helge Eide

Direktør interessepolitikk



Tove Lene Mannes  
Advokat