

Høringsnotat – Grense for eiendomsskatt i sjøområdet

1 Innledning og bakgrunn

Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova) har ingen særlig regulering om hvor langt ut i sjøområdet kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt strekker seg. Grensen for å skrive ut eiendomsskatt må anses uavklart, og departementet antar at praksis med hensyn til utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet varierer fra kommune til kommune. Dette kan skape usikkerhet for næringsvirksomhet som bruker sjøområdet. Det kan generelt vises til en utvikling med økende bruk av sjøområdet. Blant annet har havbruksnæringen økt i omfang, og det er etablert flere vindmølleparker. I tillegg benyttes sjøområdet til blant annet rørledninger mv. innenfor petroleumsnæringen, samt elektrisitets- og kommunikasjonskabler.

Departementet er kjent med at flere kystkommuner skriver ut eiendomsskatt på rørledninger helt ut til territorialgrensen. Territorialgrensen ble i 2003 utvidet fra 4 til 12 nautiske mil regnet fra grunnlinjene, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57. Grunnlinjene trekkes som en rett linje mellom de ytterste skjær ved lavvann langs kysten, tvers over fjordmunninger. Grunnlinjene danner utgangspunktet for å fastslå territorialgrensen, tilstøtende sone og den økonomiske sone.

Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) kapittel 26.2 at man ville vurdere mulige endringer og avklaringer i eiendomsskattelova med hensyn til hvor langt ut i sjøområdet kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt strekker seg. Dette skulle gjøres samtidig med en vurdering av om kommunene skulle gis adgang til å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen. Det er gitt en nærmere beskrivelse av utredningsarbeidet i St.prp. nr. 1 (2008–2009) kapittel 2.4, der det også framgår at Regjeringen er kommet frem til at det ikke bør innføres en arealavgift.

De fleste kommunene som har engasjert seg i spørsmålet om betaling for bruk av areal i kystsonen, beskriver knapphet på areal og interessekonflikter som et særlig problem i forhold til oppdrettsanlegg i sjøområdet. Disse anleggene har likhetstrekk med industrianlegg på land, men kommunene har i dag ikke anledning til å ilegge eiendomsskatt på en stor del av disse oppdrettsanleggene. Det skyldes at oppdrettsvirksomhet i hovedsak anvender flyttbare innretninger, og i mindre grad fast eiendom og anlegg. På denne bakgrunn har departementet i Ot.prp. nr. 1 (2008–2009) kapittel 12 fremmet forslag om å innføre adgang til å utskrive eiendomsskatt på flytende oppdrettsanlegg i sjøområdet. Stortinget vil ta standpunkt til forslaget senere i høst. Forslaget har forsterket behovet for en avklaring av hvor langt ut i sjøområdet kommunens adgang til å skrive ut eiendomsskatt strekker seg. Departementet varslet i nevnte proposisjon at man ville sende på høring et notat med forslag om at grensen for utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved grunnlinjene.

2 Gjeldende rett

Kommunal eiendomsskatt kan skrives ut på fast eiendom i kommunen. Som fast eiendom anses blant annet bygninger med tilhørende tomt, husløse tomter, samt anlegg og installasjoner som kan anses som "stedbundne". I det siste ligger et krav om at objektet ikke uten videre er flyttbart. Bygg eller anlegg som kan flyttes, vil derfor normalt ikke være omfattet.

Tidligere har det bare vært adgang til å utskrive eiendomsskatt i de deler av kommunen som, helt eller delvis, kan regnes som "utbygd på byvis". Alternativt har kommunene kunnet velge å bare skrive ut på eiendommer som går inn under begrepet "verk og bruk", eller på begge disse kategoriene. Som "verk og bruk" blir blant annet regnet fabrikker, skipsverft, industrielle verk, gruver, steinbrudd og installasjoner av ulik art, forutsatt at disse er varig forbundet med grunnen. Ved endringslov 16. juni 2006 nr. 25 ble det fra og med 2007 innført adgang til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen, uavhengig av kravet om "utbygd på byvis".

Eigedomsskattelova har ingen særlig regulering av adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet. Finansdepartementet har tidligere lagt til grunn at grensen for utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet går ved marbakken, eller ved to meters dyp målt ved middels lav vannstand når det ikke kan påvises noen marbakke, jf. fortolkningsuttalelse inntatt i Dommer, uttalelser mv. i skattesaker og skattespørsmål ("Utvalget") 1990 side 542. Denne grensen er sammenfallende med grensen for den private eiendomsretten. Hvor anlegg i sjøen anses som del av et anlegg på land, hjemler imidlertid eigedomsskattelova også utskriving på den delen som befinner seg utenfor marbakken. Det er da en forutsetning at anlegget i sjøen utgjør en nær del av det landbaserte anlegget.

I 2002 avsa Høyesterett en dom (Rt. 2002 s. 1411) for et selskap som drev fiskeoppdrett gjennom flere frittflytende oppdrettsanlegg som lå utenfor marbakken, men innenfor grunnlinjene (anleggene lå 60 til 80 meter fra land). Saken gjaldt hvorvidt eigedomsskattelova ga kommunen hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt på de frittflytende anleggene i sjøen. Tre av fem høyesterettsdommere la til grunn at det kunne skrives ut eiendomsskatt i sjøområdet, men vurderte ikke hvor langt ut adgangen strakk seg. Kommunen tapte likevel saken, dels fordi anleggene kunne flyttes, og derfor ikke ble ansett som stedbundne og dels fordi to dommere mente det ikke forelå klar lovhjemmel for utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet.

3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet mener at reglene for eiendomsskatt prinsipielt sett bør være de samme på land og i det sjøområde som reglene skal gjelde for, blant annet ut i fra hensynet til likebehandling av skattyterne. I noen tilfelle kan det også være tale om samme type virksomhet som utøves på land og i sjøområdet.

Departementet foreslår at det trekkes en tydelig grense for eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet, dels for å bedre forutberegneligheten for skattyterne, og dels for å sikre at eiendomsskatteobjektet har en viss kommunal tilknytning. Grensen for utskriving av eiendomsskatt kan tenkes trukket enten ved marbakken (eventuelt ved to meters dyp målt ved middels lav vannstand når det ikke påvises noen marbakke), eller ved grunnlinjene, eller ved territorialgrensen. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å etablere en særskilt og ny grense for å angi eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet. Nedenfor vurderes disse tre alternative grensedragningene for eiendomsbeskatning i sjøen.

Territorialgrensen er yttergrensen for norsk territorialfarvann, og trekkes 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Et skatteobjekt som ligger i dette territorialfarvannet, men utenfor grunnlinjene, har liten eller ingen tilknytning til kommunen. En avgrensning til territorialgrensen synes av denne grunn lite forenlig med at skatten er kommunal. I enkelte tilfelle kan det også oppstå spørsmål om hvilken kommune som er rett skattekreditor, siden det bare i begrenset grad finnes omforente kommunegrenser så langt ut i sjøområdet. Dette tilsier at territorialgrensen ikke bør angi grensen for eiendomsskattens utstrekning i sjøen.

Trekkes grensen ved marbakken, vil denne følge hele kystlinjen, herunder inn i alle bukter, vik og fjorder. Dette innebærer at grenselinjen blir meget lang og svingete, og at grensen vil gå tett inntil land. Med marbakken som grense vil mulighetene for avgrensningsproblemer og tvister trolig øke. Det vil innebære en videreføring av problemstillingen knyttet til installasjoner og anlegg som ligger både innenfor og utenfor marbakken, som for eksempel flytedokker, bryggeanlegg, oppdrettsanlegg med tilknytning til land, ledninger og kabler mv. Videre vil mange anlegg og installasjoner litt utenfor marbakken ha en nær tilknytning til kommunen. Likhets hensyn tilsier at kommunene bør ha adgang til å skrive ut eiendomsskatt på slike objekter. Dette taler for at eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet trekkes lengre ut enn ved marbakken.

Grunnlinjene danner yttergrensen for de indre farvann, og utgangspunktet for beregningen av sjøterritoriet. Dersom grunnlinjene settes som grense for kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt, kan antall grensetilfeller og konfliktpotensialet reduseres, sammenlignet med en avgrensning til marbakken eller territorialgrensen. I tillegg vil en avgrensning til grunnlinjene innebære at kommunene kan skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner som har en tilknytning til kommunen. Anlegg og installasjoner utenfor grunnlinjene vil i de fleste tilfelle ha en mindre tilknytning til kommunen, og begrunnelsen for å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet gjør seg i mindre grad gjeldende for disse. Grunnlinjene har også vært brukt som avgrensning av kommunal kompetanse i annen lovgivning, som for eksempel plan- og bygningsloven.

På bakgrunn av det ovenstående foreslår departementet at grunnlinjene settes som grense for eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet.

Forslaget er en generell fastsettelse av eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet, gjennom en presisering av lovens virkeområde i § 3. Dette innebærer at kommuner som skriver ut eiendomsskatt i hele kommunen også må skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet innenfor grunnlinjene. Dersom kommunen bare skriver ut eiendomsskatt på verk og bruk (og eventuelt anlegg og eiendom i bymessig utbygget strøk), vil anlegg og installasjoner i sjøområdet falle utenfor utskrivningen, med mindre de i seg selv er verk eller bruk (eller eventuelt ligger i bymessig strøk).

Departementet foreslår at grensen for den enkelte kommunes utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet skal følge fastsatte kommunegrenser. Dersom det er uenighet mellom kommuner om hvor grensen går i sjøområdet, må spørsmålet om grensefastsettelse avgjøres etter de tvisteløsningsmekanismer som følger av lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser.

De mest aktuelle installasjoner i sjøområdet aktuelle for eiendomsskatt vil være rørledninger og andre anlegg i petroleumsvirksomheten, elektrisitets- og kommunikasjonskabler på sjøbunnen, faste vindmølleanlegg, anlegg for bølgekraft mv. Det vil ikke være adgang til å skrive ut eiendomsskatt på installasjoner i sjøområdet som ikke har en fast og varig tilknytning til sjøbunnen. Unntak vil gjelde for oppdrettsanlegg dersom Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 1 (2008-2009) blir vedtatt, jf. ovenfor. Bakgrunnen for dette er at man ønsker å fjerne en mulighet for forskjellsbehandling av denne typen anlegg avhengig av hvordan disse er forankret.

Departementets forslag innebærer at rørledninger på sjøbunnen for overføring av petroleum mv. vil omfattes av kommunal eiendomsskatt ut til grunnlinjene. Hensynet til likebehandling med andre typer rørledninger, overføringskabler og installasjoner taler for rørledninger mv. i petroleumsnæringen bør kunne ilegges eiendomsskatt så langt ut som skissert.

Departementet foreslår at grunnlinjene settes som grense for eideomsskattelovas virkeområde i sjøområdet. Det vises til forslag til eideomsskattelova § 3 nytt annet ledd, jf. punkt 6 nedenfor.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er opp til den enkelte kommune å avgjøre om det skal utskrives eiendomsskatt, samt fastsette skattesatsen innenfor en øvre grense og om omsetningsverdien på anleggene fullt ut eller en andel av denne (reduksjonsfaktor) skal ligge til grunn som skattegrunnlag. Det er derfor ikke mulig å anslå hvor store inntektsvirkninger forslaget faktisk vil ha for kommunene.

Departementet er kjent med at flere kystkommuner i dag skriver ut eiendomsskatt på rørledninger og kabler helt ut til territorialgrensen. Utvidelsen av territorialgrensen fra 4 nautiske mil til 12 nautiske mil i 2003, ga dermed enkelte kommuner økte inntektsmuligheter ved at skattleggingen av eiendom i sjøområdet ble utvidet tilsvarende. Dette var ikke en tilsiktet virkning av endringen i territorialgrensen. For kommunene som skriver ut eiendomsskatt utenfor grunnlinjene vil en avgrensning av eideomsskatte- lovas virkeområde til grunnlinjene medføre en inntektsreduksjon. På den annen side er det enkelte kommuner som skriver ut eiendomsskatt i hele kommunen eller på verk og bruk, men som ikke skriver ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet utenfor grensen for den private eiendomsretten. For disse kommunene vil forslaget medføre økt inntekspotensiale.

Sett ut fra dagens praksis med utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet, vil de største inntektsvirkningene for kommunene skyldes redusert eiendomsskatt fra petroleumsvirksomheten. Dette motvirkes i stor grad av økte inntekter for staten. Årsaken til dette er at hovedtyngden av den kommunale eiendomsskatten som i dag utskrives på rørledninger mv. i petroleumsvirksomheten belastes staten, dels direkte gjennom SDØE, og dels indirekte gjennom at selskapene får fradrag for kommunal eiendoms- skatt i petroleumsskattesystemet. Dette innebærer at det samlede provenytapet for stat og kommune sett under ett er ubetydelig.

Inntektsvirkningene for kommunene av forslaget må ses i sammenheng med de økte inntektsmulighetene som følger av forslaget om å innføre eiendomsskatt på flytende oppdrettsanlegg, jf. Ot.prp. nr. 1 (2008-2009).

Kommunene vil få kostnader til taksering av anlegg og installasjoner i sjøområdet. Kommuner som allerede skriver ut eiendomsskatt, vil kunne gjøre bruk av sitt eksisterende administrative apparat for taksering, beregning og innkreving av skatten. For kommuner som innfører eiendomsskatt, vil kostnadene til taksering, fastsettelse og innkreving inngå på lik linje med de øvrige utgiftene knyttet til utskriving av eiendomsskatt.

5 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene får virkning fra og med skatteåret 2009.

Eideomsskattelova § 14 annet ledd fastsetter at skatten skal "så langt råd er, vera utskriven før 1. mars i skatteåret". For sen iverksetting eller gjennomføring av takseringen gir normalt ikke grunnlag for å oversitte fristen til 1. mars. Dette betyr at kommuner som ønsker å skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet må skrive ut eiendomsskatten før 1. mars 2009.

I Ot.prp. nr. 1 (2008-2009) foreslo departementet en overgangsregel om at kommuner som skriver ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg i 2009 gis frist for utskriving til

utgangen av juni 2009. Departementet foreslår at det skal gjelde en tilsvarende fristutsettelse for utskriving av eiendomsskatt på andre typer anlegg og installasjoner i sjøområdet innenfor grunnlinjene i 2009. Den forlengede fristen kan benyttes ved samlet utskriving av eiendomsskatt, eller bare ved utskriving av eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet. Sistnevnte alternativ innebærer at kommunene kan skrive ut eiendomsskatt innenfor den ordinære fristen 1. mars for objekter på land, og deretter foreta en separat utskriving for sjøområdet.

6 Lovforslag

Forslag til lov om endringer i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane

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

I

§ 3 nytt annet ledd skal lyde:

Til kommunen vert også rekna sjøområde ut til grunnlinjene.

II

Endringene under I trer i kraft straks med virkning fra og med skatteåret 2009.

III

Ved ikrafttredelse av endringene under I gjelder følgende overgangsregler:

Ved utskriving av eiendomsskatt for skatteåret 2009 på anlegg og installasjoner i sjø skal skatten være skrevet ut innen utgangen av juni 2009.