

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Att:

Deres ref:

Vår ref: 118417- 130

Oslo, 3. desember 2008

## EIENDOMSSKATTENS GRENSER I SJØMRÅDET – LVKS HØRINGSUTTALELSE TIL FINANSDEPARTEMENTETS FORSLAG OM Å BEGRENSE ADGANGEN TIL Å SKRIVE UT EIENDOMSSKATT PÅ GRUNNLINJENE

### 1. Innledning

Det vises til Finansdepartementet høringsnotat 10. oktober 2008, med høringsfrist 2. desember 2008, hvor Finansdepartementet foreslår at grensen for kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved *grunnlinjen* fra og med skatteåret 2009.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) organiserer 169 kommuner. De fleste av LVK's medlemskommuner har innført eiendomsskatt – og eiendomsskatt fra verker og bruk er en viktig inntektskilde for kommunene. Selv om saken ikke gjelder kraftanlegg spesielt, er LVK av den oppfatning at den reiser prinsipielle spørsmål som vil kunne ha stor betydning for LVKs medlemskommuner langs kysten.

***LVK er uenig i departementets forslag om å begrense eiendomsskatteområdet i sjøen til grunnlinjen.***

Departementet presenterer forslaget som om det er tale om en presisering av hvordan eiendomsskatteområdet skal avgrenses. Etter LVKs oppfatning er departementets fremstilling av saken uriktig. Forslaget representerer ingen avklaring, men en *innsnevring* av gjeldende rett, som LVK ikke kan se at departementet har gitt noen god begrunnelse for. Det er LVKs syn at kommunene etter gjeldende rett kan skrive ut eiendomsskatt i sjøområdene helt ut til *territorialgrense*, som nå er på 12 nautiske mil. Det foreligger også en langvarig og entydig *praksis* for at kommunene har benyttet seg av retten til å skrive ut eiendomsskatt helt ut til territorialgrensen, som fra 2003 er utvidet til 12 nautiske mil – eksempelvis til å skrive ut eiendomsskatt på rørledninger og andre installasjoner i petroleumsvirksomhet. Forslaget vil således føre til et *skattebortfall* for disse kommunene, med tilsvarende skattelempe for skatteyter – i hovedsak petroleumsselskapene.

LVKs syn på departementets forslag vil bli nærmere utdypet nedenfor:

b081203 findep br cl

## 2. Merknader til departementets begrunnelse for høringsforslaget – manglende konsekvensutredning

Departementet hevder i sitt høringsnotat at grensen for å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet anses uavklart, at praksis varierer fra kommune til kommune, og at det er en utvikling i retning av økt bruk av sjøområdet. Videre viser departementet til at forslag om innføring av adgang til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg forsterker behovet for en avklaring av hvor langt ut i sjøområdet kommunens adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet strekker seg.

LVK er som det fremgår over, ikke bare uenig i forslaget - LVK mener også departementet tar feil i sin beskrivelse av gjeldende rett og av praksis hva gjelder utstrekning av eiendomsskattens grenser i sjøområdene. Forslaget innebærer som nevnt en betydelig *innsnevring* i forhold til gjeldende rett – med påfølgende inntektstap for de berørte kommuner.

Slik LVK ser det, er departementets uriktige presentasjon av forslaget uheldig, da Stortinget foreledes til å tro at forslaget bare gjelder en nærmere avklaring av en uklar grense. Departementet har heller ikke kartlagt de skattebortfall forslaget vil få for de berørte kommuner. LVK etterlyser en nærmere konsekvensanalyse av skattebortfallet.

Gjennomgangen av eiendomsskattelovens grenser i sjøområdet må videre – slik LVK ser det - sees i sammenheng med regjeringens tidligere varsel om at den ville vurdere innføring av en arealavgift i sjøområdene. Motivet for en slik avgift var bl.a. å sikre kommunene et økt inntektsgrunnlag som følge av den økte bruken av sjøområdene. Dersom departementets høringsforslag legges til grunn, vil resultatet kunne bli det motsatte. Kommunenes inntekter som følge av forslaget om å endre eiendomsskatteloven slik at kommunene gis hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt på frittflytende oppdrettsanlegg vil ikke kunne kompensere skattebortfallet som følge av at eiendomsskatteområdet blir innsnevret til grunnlinjene.

## 3. Statsbudsjettet 2008 og 2009 – forholdet til arealavgiften

Departementets forslag er en oppfølging av Statsbudsjettet for 2008 hvor Finansdepartementet varslet at den vil igangsette et arbeid med å vurdere eiendomsskattelovens virkeområde i sjøområdene. Om dette vises til Ot. prp nr 1 (2007-2008) s 150 hvor det under pkt 26.2 fremgår:

*"Departementet har mottatt en henvendelse fra Oljeindustriens landsforening, der departementet blir oppfordret til å ta initiativ til å vurdere og avklare eiendomsskattelovens virkeområde i sjøterritoriet. Oppfordringen blir begrunnet med uheldige og utilsiktede skattemessige konsekvenser for oljenæringen som følge av at kommuner ilegger eiendomsskatt på offshore-installasjoner helt ut til territorialgrensen etter at denne ble utvidet fra 4 til 12 nautiske mil i 2003."*

Departementet begrunnet sin beslutning om nærmere utredning av problemstillingen slik:

*"I tillegg til overnevnte problemstilling knyttet til oljenæringen, kan det generelt vises til utviklingen med økende bruk av sjøterritoriet. Blant annet har havbruksnæringen økt i omfang, og det er en næring som i stor utstrekning er basert på bruk av sjøarealet. Det er også blitt etablert flere vindmøllparker i sjøområdet, og det foreligger konkrete planer om etablering av nye.*

*Denne utviklingen har medført større oppmerksomhet omkring hvor langt ut i sjøterritoriet kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt strekker seg. Eigedomsskattelova gir ingen klar avgrensing. Det er i rettspraksis lagt til grunn at virkeområdet i hvert fall strekker seg ut til grunnlinjene. Spørsmålet må anses uklart, og departementet antar at praktiseringen av eiendomsskatt i sjøområdet varierer fra kommune til kommune. Det er også uklart hvilke objekter som omfattes i sjøområdet."*

I Ot. prp nr 1 (2007-2008) side 150 under punkt 26.2 ble sammenhengen mellom en eventuell arealavgift og eiendomsskatt i sjøområdet beskrevet slik:

*"Departementet vil også vurdere kommunenes adgang til å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen. Det er flere spørsmål som må utredes nærmere, bla om det kan defineres og avgrenses et hensiktsmessig beregningsgrunnlag for bruk av kystareal, noe som må sees i sammenheng med andre offentlige skatter og gebyrer for næringsvirksomhet som er lokalisert til kystområdet, herunder eiendomsskatt.*

*Departementet vil vurdere mulige endringer og avklaringer i eigedomsskattelova samtidig med vurderingen av kommunenes adgang til å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen, og vil komme tilbake med eventuelle endringsforslag på et senere tidspunkt."*

Etter fremleggelsen av budsjettet for 2008 er det avholdt møter med departementet hvor kommunene har påpekt at de var uenig i at det var uklart hva som var eiendomsskattens virkeområde i sjø. Fra kommunene ble det presisert at en eventuell innføring av arealavgift /eventuelt innføring av eiendomsskatt på oppdrettsanlegg ikke måtte føre til at eiendomsskattegrunnlaget i sjøområdet for øvrig ble svekket.

I statsbudsjettet for 2009 fremgår at innføring av en arealavgift ble droppet. Det vises til Ot.prp. nr. 1 (2008-2009) pkt 12 hvor det bl.a fremgår:

*"Departementet orienterte i Ot.prp. nr. 1 (2007-2008) punkt 26.2 at man ville vurdere kommunenes adgang til å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen, og samtidig vurdere mulige endringer og avklaringer i eigedomsskattelova. Departementet fremmer nå forslag om å innføre adgang til å utskrive eiendomsskatt på oppdrettsanlegg. Parallelt med dette*

*vil departementet sende på høring et notat med forslag om at grensen for utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved grunnlinjene. Grunnlinjene trekkes som en rett linje mellom de ytterste skjær ved lavvann kysten rundt, tvers over fjordmunninger. Grunnlinjene danner utgangspunkt for å fastslå territorialgrensen og norsk økonomisk sone.”*

LVK er uenig i departementets fremstilling – både i statsbudsjettet for 2009 og i høringsnotatet – om at den rettslige situasjonen er uklar. LVK er videre kritisk til at departementet ikke har foretatt en nærmere undersøkelse av gjeldende praksis.

#### **4. LVKs merknader til departementets begrunnelse i høringsnotatet**

##### **4.1 Avgrensning av skatteområdet til territorialgrensen er forenlig med en kommunal eiendomsskatt**

Departementet anfører i høringsnotatet at en avgrensning av skatteområdet til territorialgrensen ikke er forenlig med en kommunal eiendomsskatt.

LVK er uenig i dette. Selv om det ikke finnes en klar definisjon av kommunenes grenser til sjøs og dermed eiendomsskattens geografiske virkeområde i lovgivningen, finnes det en rekke andre kilder som viser at kommunens grenser går ut til territorialgrensen:

Det vises bl.a til Ot.prp nr. 41 (2000-2001) om Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) hvor Kommunaldepartementet skriver:<sup>1</sup>

*“Det er rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa. Denne grensa er fastsatt ved Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812. Det heter der at grensa for territoriet i sjø strekkjer seg ei sjømil frå den ytste øya eller holmen som det ikkje skyl sjø over. I enkelte lover er det fastsatt eit trongare geografisk virkeområde enn territorialgrensene. Dette gjeld mellom anna plan- og bygningslova som i § 1 fastset at lova i utgangspunktet gjeld ut til grunnlinjene.” (understreket her)*

I Ot.prp nr. 3 for 1983-84 som gjaldt Lov om havner og farvann m.v., står det:<sup>2</sup>

*“Overfor kommunaldepartementet har det vært reist spørsmål om hvor grensen mellom kommunene går i sjøen. Det er antatt at kystkommuner strekker seg ut til*

---

<sup>1</sup> Ansnitt 4.2.1

<sup>2</sup> Side 80

*territorialgrensen, men det er ikke avklart hvordan grenselinjen mellom tilstøtende kommuner skal trekkes ut til denne grensen.”*

Spørsmålet om kommunens yttergrenser i sjøen ble også drøftet i NOU 1988:16 om Eieidomsgrenser og administrative inndelingsgrenser<sup>3</sup>. Her heter det:

*”Grensen for privat eieidomsrett er klart for snever grense for den kommunale styringsretten. Dei reelle alternativa er etter utvalet sitt syn grunnlinjene eller territorialgrensa. Det synes i praksis å ha festa seg det synet at kommunane strekkjer seg til territorialgrensa.”*

*Sivillovbokutvalget viste også til et brev fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet til Øygarden kommune av 30.10.1987, hvor det bl.a. står:*

*”Departementet har (...) rekna (...) som gjeldende rett at territoriet til kystkommunane strekkjer seg heilt ut til den norske territorialgrensa.”*

I 2003 ble territorialgrensen flyttet fra 4 nautiske mil til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Selv om uttalelsene som er sitert ovenfor stammer fra perioden før utvidelsen, må konklusjonen bli at grensene i dag strekker seg ut til den nye territorialgrensen. Fordi eiendomsskatteloven ikke er gitt et snevrere virkeområde enn det som regnes for kommunens grenser i norsk rett for øvrig, har kommunene lagt til grunn at kommunene har adgang til å legge skatt i hele sjøområdet innenfor territorialgrensen.

LVK er imidlertid enig i at det kan være uklart hvordan grensen mot nabokommuner skal trekkes i havet, men en rimelig antagelse er at grensen trekkes på samme måte som andre sjøgrenser. Grensen mellom både private eiendommer og mellom stater trekkes normalt etter midtlinjepriippet. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være ganske klart hvilken kommune en sjøinnretning ligger under.

#### 4.2 Gulendommen – Rt 2002 s 1411

Departementet understøtter sin påstand om at eiendomsskattelovens virkeområde i sjø er uklar med å vise til sin egen fortolkningsuttalelse i Dommer, uttalelser mv i skattesaker og skattespørsmål 1990 s. 542 - hvor departementet la til grunn at grensen for utskrivning av eiendomsskatt går ved marbakken eller to meters dyp.

Etter LVKs oppfatning er denne uttalelsen ikke relevant – og den er under enhver omstendighet senere satt til side av Høyesterett i den såkalte Gulen-dommen. I Høyesteretts dom, som er inntatt i Rt 2002 s 1411, konkluderte flertallet med at det er adgang til å skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet som faller inn under begrepet verk og bruk. Ut fra dommens

<sup>3</sup> Side 62

premisser er det ingen grunn til å skille mellom verk og bruk innenfor og utenfor grunnlinjene, og samtlige kilder som ble fremhevet av flertallet for å begrunne at det er skatteplikt i sjøområdet tilsier at adgangen til å skrive ut eiendomsskatt er den samme i sjøområdet helt ut til territorialgrensen.

Som påpekt over, er det på det rene at kommunene i mange år har skrevet ut eiendomsskatt på en rekke installasjoner knyttet til petroleumsvirksomhet helt ut til territorialgrensen. LVK er ikke kjent med at skatteyter har bestridt kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt til territorialgrensen - før *Oljeindustriens landsforening* tok opp spørsmålet med departementet i 2008. Det må således legges til grunn at også skattyter frem til 2008 har akseptert gjeldende praksis.

### 4.3 Praksis

Departementet uttaler i høringsnotatet at praksis med hensyn til utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet varierer fra kommune til kommune.

LVK kan ikke se at departementet underbygger denne påstanden i sitt høringsnotat, utover hva som er anført fra *Oljeindustriens landsforening*. Etter hva LVK har fått opplyst fra kommunene, har ikke departementet dekning for en slik påstand.

Det er først og fremst rørledninger innenfor petroleumsnæringen som er aktuelle skatteobjekter. Etter hva LVK har fått opplyst, skriver alle kommuner med rørledninger i området mellom grunnlinjene og territorialgrensen ut eiendomsskatt på disse<sup>4</sup>.

Det er således grunn til å anta at den påståtte varierende praksis skyldes at det er enkelte kommuner som har valgt å ikke innføre eiendomsskatt. I og med at eiendomsskatt er en frivillig skatteordning vil denne formen for "usikkerhet" for næringsdrivende være til stede uavhengig av om det lovfestes en grense for beskatning av sjøområdet.

Andre aktuelle anlegg i sjøområdet er oppdrettsanlegg og kraft- og telekabler. Årsaken til at kommunene ikke har skrevet ut eiendomsskatt på frittflytende oppdrettsanlegg skyldes Høyesteretts dom - Rt 2002 s 1411, hvor Høyesterett kom til at kommunene ikke hadde adgang til slik utskriving. Eventuell ulik praksis i kommunene mht beskatning av kraft- og telekabler må etter LVKs syn likestilles med situasjonen med selskapenes underrapportering av kraftledninger mv. og kan ikke i seg selv begrunne en innsnevring av virkeområdet.

---

<sup>4</sup> Kun en kommune har opplyst at den ikke har foretatt en retaksering etter at territorialgrensen ble utvidet fra 4 til 12 natusike mil.

LVK ser at det kan være hensiktsmessig at grensen for kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet lovfestes. Grensen må i så fall fastsettes i tråd med gjeldende praksis ved territorialgrensen.

- 4.4 Det er ingen dokumenterte konflikter kommunene imellom som tilsier at adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet bør innsnevres

Som påpekt i pkt 4.1 over er LVK enig i at det kan være uklart hvordan grensen mot nabokommuner skal trekkes i havet, men en rimelig antagelse er at grensen trekkes på samme måte som andre sjøgrenser. Grensen mellom både private eiendommer og mellom stater trekkes normalt etter midtlinjeprinsippet. I de fleste tilfeller vil det imidlertid være ganske klart hvilken kommune en sjøinnretning ligger på.

Etter hva LVK kjenner til har det ikke vært aktuelle konflikter om hvilken kommune som er rett skattekreditor utenfor grunnlinjene. Hensynet til kommunene kan derfor ikke begrunne en avgrensning av skatteområdet i sjøen som avviker fra dagens praksis.

## 5. Departementets forslag åpner for skattemessige tilpasninger

LVK mener at departementets forslag vil åpne for skattemotiverte disposisjoner, eksempelvis at anlegg i størst mulig grad legges utenfor grunnlinjene.

## 6. Økonomiske og rettslige konsekvenser

- 6.1 Lovforslaget vil føre til et skattebortfall for kommunene på mer enn 60 mill kroner

*Som påpekt ovenfor vil departementets forslag føre til et skattebortfall for samtlige av de kommuner som i dag skriver ut eiendomsskatt ut til territorialgrensen.*

LVK kan ikke se at departementet har foretatt nærmere undersøkelser av skattebortfallet for de berørte kommuner. Etter hva LVK har fått opplyst kan det være tale om et skattebortfall i størrelsesordenen 60 millioner kroner i året. Det må følgelig legges til grunn at forslaget vil få store økonomiske konsekvenser for de berørte kystkommunene.

Som påpekt innledningsvis, er det LVKs syn at forslaget om å innføre eiendomsskatt på flytende oppdrettsanlegg vil gi beskjedne inntektsmuligheter for kommunene, sammenholdt med skattebortfallet som følge av at virkeområdet innsnevres. At kommunene nå får adgang til å skattlegge oppdrettsanlegg vil ikke kunne kompensere skattebortfallet fra petroleumssektoren, som lovforslaget innebærer.

- 6.2 Rettslige konsekvenser

Foruten de økonomiske konsekvenser forslaget vil få for de berørte kommuner, vil forslaget, dersom det blir vedtatt også reise vanskelige rettslige spørsmål. Eksempelvis vil det kunne skapes grunnlag for søksmål fra skatteyter mot kommunene med påstand om tilbakebetaling av betalt skatt. Slik tilbakebetaling vil skatteyter kunne ha krav på dersom retten – med henvisning til departementets lovforslag - konkluderer med at kommunene ikke har hjemmel for å skrive ut eiendomsskatt til territorialgrensen.

LVK kan ikke se at departementet har vurdert i hvilken grad forslaget vil kunne få "tilbakevirkende kraft".

## 7. Ikrafttredelse

LVK mener at en eventuell lovendring under enhver omstendighet ikke må kunne gjelde fra skatteåret 2009. De berørte kommuner har behov for atskillig lengre tid til å tilpasse seg endringen.

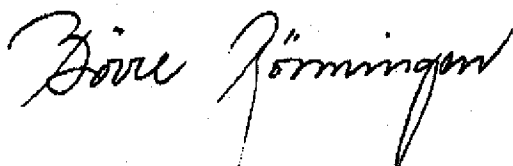
## 8. Sammenfatning

LVKs syn kan sammenfattes slik:

- Høringsforslaget bygger på en uriktig oppfatning av gjeldende rett og gjeldende praksis.
- Departementets forslag er ikke tilstrekkelig konsekvensutredet
- Hensynet til potensielle grensekonflikter mellom kommunene kan ikke begrunne en innsnevring av eiendomsskatteområdet
- Forslaget vil kunne føre til skattemotiverte disposisjoner
- Forslaget vil, dersom det blir vedtatt føre til et betydelig skattebortfall i de berørte kommuner
- Forslaget vil skape stor usikkerhet mht til allerede innbetalte skatter
- En eventuell ikrafttredelse bør under enhver omstendighet ikke skje fra årsskiftet.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen  
leder