



Finansdepartementet (FIN)
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 15/01097-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Hakon Huus-Hansen
Deres referanse:
Dato: 21.08.2015

Høringsuttalelse fra KS til Finansdepartementets forslag om å fjerne eiendomsskatt på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner i verk og bruk

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat 18. juni 2015 hvor det foreslås å fjerne eiendomsskatt på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner i verk og bruk. Høringsfristen er 18. september 2015.

Etter et innledende sammendrag under pkt I, refereres under pkt II vår forståelse av lovforslagene. Under pkt III redegjøres det for de økonomiske konsekvensene av forslagene, mens KS sine merknader til lovforslagene fremgår i pkt IV.

I. SAMMENDRAG

- KS støtter ikke forslaget til endringer i eiendomsskatteregelverket.
- Forslagene vil medføre et anslått inntektstap for kommunene på omkring 1,7 milliarder kroner, og vil føre til betydelige inntektstap for svært mange enkeltkommuner. Omkring halvparten av inntektstapet overføres til staten i form av økt selskapsskatt og særskatt, og kommer ikke de næringsdrivende til gode.
- KS mener at kommunene etter lokaldemokratiske avveininger må beholde både retten og fleksibiliteten til også å kunne skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk, inklusiv produksjonsutstyr.
- Forslagene innebærer at forutsetningene for kommunenes selvstyre innsnevres, og strider mot regjeringens løfte i Sundvolden-erklæringen om at kommunene skal beholde en større andel av de inntekter som skapes lokalt.
- Forslagene er ikke egnet til å oppfylle departementets målsettinger om økt forutberegnelighet og likebehandling.

- Dersom regjeringen likevel går videre med lovsaken, anbefaler KS sekundært at det opprettes en bredt sammensatt lovkomite for videre utredning.
- KS krever at kommunesektoren kompenseres fullt ut for en eventuell innskrenking i retten til å skrive ut eiendomsskatt, og at dette bekreftes og synliggjøres i en eventuell sak til Stortinget.

II. LOVFORSLAGENE

1. Forslaget om å frita produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner for eiendomsskatt

I høringsnotatet er dagens regel i eiendomsskatteloven § 4 andre ledd fjerde pkt om at produksjonsutstyr i verk og bruk bare er skattepliktig så langt det utgjør «*ein part av sjølve føretaket*», foreslått erstattet med en regel om at «*produksjonsutstyr og –installasjonar skal ikkje reknast med*». Man går fra en regel om at produksjonsutstyr er gjenstand for eiendomsskatt såfremt det utgjør en integrert del av produksjonsanlegget, til en regel om at produksjonsutstyr ikke skal skattlegges under noen omstendighet. Begrepet «produksjonsutstyr» er i høringsnotatet gitt en vid definisjon. Det er ment å omfatte enhver eiendel som utøver en funksjon i produksjonsprosessen, og det skal i følge notatet omfatte alt produksjonsutstyr uten hensyn til graden av fysisk integrasjon i bygg eller grunn. Departementet skriver at vesentlige deler av store industrianlegg vil omfattes av begrepet, slik at kun tomt og bygninger vil bli igjen i eiendomsskattegrunnlaget.

I tillegg introduseres begrepet produksjonsinstallasjoner, som etter forslaget omfatter noe annet og mer enn produksjonsutstyr. Begrepet favner videre enn den någjeldende produksjonsutstyrregelen, og videre enn notatets definisjon av produksjonsutstyr.

Departementet trekker et skille mellom installasjoner som tjener produksjonen, og installasjoner som tjener bygningen. Enhver bygningsmessig eller teknisk installasjon som kan sies å tjene produksjonen vil etter forslaget være fritatt, mens installasjoner som tjener bygningen vil være skattepliktig. Heisanlegg og ventilasjonsanlegg er nevnt som eksempler på installasjoner som tjener bygningen.

Slik begrepet er definert av departementet, vil det føre til at bl a petrokjemiske anlegg, teleanlegg, overføringslinjer for kraft og lignende infrastruktur- og hjelpeanlegg i all hovedsak vil bli fritatt for eiendomsskatt. Dette er anlegg som ikke består av bygninger (annet enn eventuelle servicebygg ol), men av andre typer faste anlegg og installasjoner for produksjonsformål, og av produksjonsutstyr.

Departementet skriver at forslaget vil gi en klarere og mindre skjønnsmessig avgrensning enn dagens regel, fordi den vanskelige vurderingen av om produksjonsutstyret er tilstrekkelig integrert i anlegget vil falle bort. Dette vil i følge departementet medføre lavere administrasjonskostnader for kommunen og færre tvistesaker. Departementet skriver også at

forslaget vil medføre større likhet i eiendomsbeskatningen av verk og bruk og andre næringseiendommer.

2. Tilleggsforslaget om å fjerne verk og bruk som egen eiendomskategori

I høringsnotatet skriver departementet at mye av begrunnelsen for å ha særregler for verk og bruk faller bort når adgangen til å skattlegge produksjonsutstyr og -installasjoner tas bort. Departementet har derfor fremsatt et alternativt lovforslag, som i tillegg til forbudet mot å skattlegge produksjonsutstyr og -installasjoner, fjerner verk og bruk som lovbegrep og utskrivingsalternativ. Tidligere verk og bruk skal etter dette forslaget behandles etter reglene som annen næringseiendom. Også dette forslaget begrunnes med at det vil gi enklere regler og føre til større grad av likebehandling av alle typer næringseiendom.

Det er den verdsettelsesmetoden som er utviklet for verk og bruk departementet ønsker å fjerne med dette forslaget. Etter gjeldende rett skal verk og bruk verdsettes til sin substansverdi, det vil si kostnaden med å oppføre anlegget i dag med fradrag for slit, elde og utidsmessighet. Bakgrunnen for at substansverdi er dagens hovedregel – i motsetning til leieverdiberegninger som er den vanlige metoden ved taksering av annen næringseiendom – er at verk og bruk i hovedsak er spesialiserte anlegg hvor man ikke har markedsreferanser, slik at omsetningsverdien vanskelig kan fastsettes på annen måte. Hvis verk og bruk fjernes som kategori, skriver departementet at substansverdi vil falle bort som verdsettelsesprinsipp for industrielle anlegg. Departementet legger således til grunn at også bygningsmassen i industrielle anlegg etter forslaget skal verdsettes etter leieverdi, men det foreslås en unntaksregel som går ut på at næringseiendom kan verdsettes på grunnlag av substansverdi hvis det ikke er «mulig eller formålstjenlig» å fastsette verdien på annen måte.

En annen konsekvens av å fjerne verk og bruk som eiendomskategori, er at kommunene ikke lenger vil kunne velge bare å ilegge eiendomsskatt på industrielle anlegg og infrastrukturanlegg. Kommunen må i tilfelle skattlegge all næringseiendom. I notatet er til gjengjeld vannkraftverk foreslått som et nytt særskilt utskrivingsalternativ.

I høringsnotatet er skatteplikten på oppdrettsanlegg foreslått videreført uten endringer, selv om disse skatteobjektene begrepsmessig i all hovedsak består av produksjonsinstallasjoner og produksjonsutstyr.

Det er presisert i høringsnotatet at kommunenes anledning til å skrive ut eiendomsskatt på vannkraftverk ikke skal berøres av forslagene. Begrunnelsen er at vannkraftverk eiendomsskattetakseres av sentrale skattemyndigheter på basis av kraftverkenes ligningsverdi.

III. ØKONOMISKE KONSEKVENSER FOR KOMMUNENE

1. Undersøkelse av økonomiske konsekvenser for kommunene

Departementets forslag vil medføre betydelige inntektstap for kommunene. Departementet har skjønnsmessig anslått et tap på 1,2 milliarder kroner, men uttaler i høringsnotatet at man ønsker tilbakemeldinger fra alle eiendomsskattedkommuner om tap av proveny som følge av forslaget.

KS Eiendomsskatteforum sendte i slutten av juni 2015 ut en spørreundersøkelse til sine 313 deltakerkommuner, der kommunene ble bedt om å spesifisere sine eiendomsskatteinntekter fra verk og bruk.¹ 222 kommuner har besvart undersøkelsen, og de tall og anslag som presenteres i det følgende er basert på dette materialet.

Et sammendrag av kommunens rapportering følger vedlagt. Det understrekes at tallene må leses med forbehold om mulige feilrapportering. I denne høringsuttalelsen er alle tall avrundet til nærmeste million.

Besvarelsene fra de 222 kommunene gir følgende informasjon om eiendomsskatteinntekten:

Samlet innrapportert eiendomsskatt fra verk og bruk: kr 3 291 000 000

Av dette:

Eiendomsskatt fra vannkraftverk: kr 1 296 000 000

Eiendomsskatt fra øvrige verk og bruk: kr 1 995 000 000

Eiendomsskatt fra øvrige verk og bruk fordeler seg slik:

- Maskiner og produksjonsutstyr (industrianlegg)	kr 208 000 000
- Kraftlinjer	kr 311 000 000
- Andre infrastrukturanlegg (tele mv)	kr 128 000 000
- Vindkraftanlegg	kr 40 000 000
- Petrokjemiske anlegg	kr 790 000 000
- Øvrig eiendomsskatteinntekt (industrianlegg)	kr 518 000 000

¹ Kommunene ble bedt om å gjøre rede for:

- Samlet inntekt eiendomsskatt verk og bruk
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra vannkraft
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra maskiner og produksjonsutstyr (som da ikke inngår i punkt 4 til 7)
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra kraftlinjer
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra andre infrastrukturanlegg (slik som tele, bredbånd, kabel osv)
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra vindkraftanlegg
- Samlet eiendomsskatteinntekt fra prosessanlegg
Samlet forventet tap eiendomsskatteinntekter er summen av de fem nederste strekpunktene.

Dersom eiendomsskatten fra kraftlinjer, andre infrastrukturanlegg, vindkraftanlegg og petrokjemiske anlegg samt produksjonsutstyr i tradisjonelle verk og bruk bortfaller i sin helhet med departementets forslag, vil de 222 kommunenes eiendomsskatteinntekter i henhold til de innrapporterte tallene bli redusert med kr **1 476 000 000**.

Kommunene vil stå igjen med eiendomsskatten fra de tradisjonelle verk og bruk uten produksjonsutstyr, benevnt «industrianlegg» i oppsettet over (kr 518 000 000) og fra vannkraftverkene (kr 1 296 000 000).²

I det følgende legges denne forutsetningen om fullt inntektsbortfall for kraftlinjer, andre infrastrukturanlegg, vindkraftanlegg og petrokjemiske anlegg til grunn for enkelhets skyld, selv om noen av de nevnte anleggstypene også vil inneholde en del skattepliktig bygningsmasse som kunne gi grunnlag for et skjønnsmessig fradrag på 5-10 %. Under denne forutsetningen viser tallene at kommunenes eiendomsskatt fra verk og bruk vil bli redusert med ca 45 %.

Dersom eiendomsskatt fra vannkraftverk (som ikke omfattes av lovforslaget) holdes utenfor, utgjør inntektsreduksjonen fra verk og bruk ca 74 %.

Sett i forhold til de 222 kommunenes samlede eiendomsskatt fra all skattepliktig eiendom, reduseres eiendomsskatteinntektene med ca 21 %.

I alt 343 kommuner skriver ut eiendomsskatt på verk og bruk. Det vil si at det mangler tall fra 121 kommuner eller ca 1/3 av de kommunene som berøres av forslaget. Dette betyr at antatt inntektstap for kommunene med departementets forslag er større enn de ca 1,5 milliarder kroner som er rapportert.

Basert på tall fra KOSTRA som viser hva de 121 kommunene skrev ut i eiendomsskatt i 2014 (ex bolig og fritidseiendom) er et nøkternt anslag at disse vil miste inntekter på i overkant av 200 millioner kroner dersom forslaget i høringsnotatet vedtas.

KS anslår etter dette at med departementets lovforslag vil samlet tap i eiendomsskatteinntekt for de 343 kommunene som skrev ut eiendomsskatt på verk og bruk i 2015 neppe bli lavere enn 1, 7 milliarder kroner, mest sannsynlig noe høyere.

Det presiseres at innrapportert eiendomsskatt på produksjonsutstyr kun gjelder tradisjonelle industribedrifter. I følge de svarene som er mottatt fra kommunene, er produksjonsutstyr i de tradisjonelle industribedriftene i noen grad ikke spesifisert tallmessig i takstene på en måte som har gjort det mulig å rapportere. Det reelle tallet på eiendomsskatt fra produksjonsutstyr i tradisjonelle verk og bruk kan derfor være større enn det innrapporterte, uten at det er mulig å gi noe anslag på hva som er riktig.

For de typene verk og bruk som er spesifisert i oppsettet over (kraftlinjer, andre infrastrukturanlegg, vindkraftanlegg og petrokjemiske anlegg) er det ikke vanlig å foreta noen

² Eiendomsskatt fra oppdrettsanlegg antas å inngå i rapporterte tall for industrianlegg og for maskiner og produksjonsutstyr i slike anlegg. Samlet eiendomsskatt fra oppdrettsanlegg utgjør i dag 30-40 millioner kroner.

inndeling i henholdsvis produksjonsutstyr og faste anlegg, selv om også slike anlegg dels består av det som begrepsmessig er produksjonsutstyr, og dels av produksjonsinstallasjoner. Hvordan forventet tap i eiendomsskatteinntekter fordeler seg mellom «produksjonsutstyr» og «produksjonsinstallasjoner» er derfor beheftet med usikkerhet, jf. oversikt over fordeling av forventet tap ovenfor.

2. Kostnader ved omtaksering

Det er i høringsnotatet bedt om anslag på hvor store takseringskostnader som vil påløpe for kommunene dersom lovforslaget vedtas. Vi har ikke fått tilstrekkelige svar i spørreundersøkelsen til å tallfeste dette. Vi har derfor kun grunnlag for å gi et meget grovt anslag basert på opplysninger fra erfarne takstmenn.

Ettersom lovforslagene gjelder produksjonsutstyr og installasjoner, vil det ikke være tilstrekkelig bare å ta ut produksjonsutstyrsdelen av takstene (der slikt utstyr er spesifisert). Det vil være nødvendig å foreta en fullstendig omtaksering av samtlige verk og bruk dersom lovforslagene vedtas. En full omtaksering er i alle tilfelle nødvendig etter alternativ 2 som medfører bytte av verdsettelsesprinsipp. Ved en isolert taksering av verk og bruk er det anslått at kostnadene i de minste kommunene med få skatteobjekter neppe vil komme særlig under kr 150 000. Dersom kr 250 000 legges til grunn som et gjennomsnitt for de 343 kommunene som beskatter verk og bruk, blir samlede kostnader til taksering ved innføring av lovforslagene ca 85 millioner kroner. Dette er et forsiktig, men svært grovt anslag.

3. Økonomiske konsekvenser av departementets lovforslag alternativ 2

Det har ikke vært mulig å kartlegge hvilke økonomiske konsekvenser forslaget om å fjerne verk og bruk som eiendomskategori vil få for kommunene. Det antas at å forlate substansverdiberegning som verdsettelsesprinsipp vil medføre noe tap av proveny, men det er ikke mulig å tallfeste eller gi noe anslag på dette, bl a fordi en leieverdiberegning er basert på en rekke skjønsmessige forutsetninger. Forslaget representerer også på dette punktet en fremtidig usikkerhet med hensyn til økonomiske konsekvenser.

IV. MERKNADER TIL LOVFORSLAGENE OG BEGRUNNELSEN FOR DEM

1. Innledning

Ut fra prinsipielle vurderinger av å beskytte det lokaldemokratiske handlingsrommet har KS over lengre tid støttet kommunenes rett til å kunne skrive ut eiendomsskatt, som den eneste lokalt bestemte inntektskilden som kommunene innenfor lovens rammer helt og fullt kan bestemme

over selv. KS tar ikke stilling til eller gir råd til kommuner om adgangen bør benyttes eller ikke. Med samme prinsipielle argumentasjon har KS også støttet kommunenes mulighet til å kunne bestemme lokalt ulike profiler på eiendomsskatt, herunder muligheten til å kunne skrive ut eiendomsskatt separat på verk og bruk, næringseiendom, og/eller på bolig og fritidseiendom.

Departementets høringsnotat og lovforslag bygger på to sentrale forutsetninger:

For det første hevdes det at verk og bruk beskattes hardere enn annen næringseiendom når produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner tas med i takstgrunnlaget. Det anføres at det er urimelig og at det innebærer en ugrunnet forskjellsbehandling.

Det hevdes videre at regelen som gjelder produksjonsutstyr er så vanskelig å praktisere at den gir manglende forutsigbarhet og fører til et stort antall tvistesaker.

Disse forutsetningene er etter KS sitt syn ikke riktige.

2. Verk og bruk beskattes ikke hardere enn annen næringseiendom

Departementets forutsetning om at verk og bruk beskattes hardere enn annen næringseiendom bygger etter KS sitt syn på en uriktig forståelse av eiendomsskatteloven og rettspraksis.

Det vises bl a til s 16 i høringsnotatet der det uttales at «*bestemmelsen om inkludering av arbeidsmaskiner mv. i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk innebærer et visst avvik fra eignedomsskattelovas utgangspunkt om at eiendomsskatt skrives ut på fast eiendom*».

Bestemmelsen i eiendomsskatteloven § 4 andre ledd fjerde pkt om produksjonsutstyr er kun en presisering av hva som skal anses som fast eiendom i eiendomsskattelovens forstand – i motsetning til løsøre som ikke skal inngå i skattegrunnlaget. Dette kan leses ut av ordlyden som sier at maskiner og utstyr ikke skal regnes med, med mindre det utgjør en del av det faste anlegget. Dette er i rettspraksis forstått som et krav om gjensidig fysisk og økonomisk integrasjon mellom maskiner og bygningsmessige anlegg, og slik har regelen blitt praktisert. Med andre ord utvider ikke produksjonsutstysregelen skatteplikten for visse typer næringseiendom. Den fastslår bare at der bygningskropp og maskineri er gjensidig tilpasset og integrert i hverandre, er også maskineriet å anse som en del av den faste eiendommen.

Dette er en type avgrensingsspørsmål som ikke oppstår ved taksering av alminnelig næringseiendom, slik som kontor- og forretningsbygg, lagerbygg og lignende. I dette ligger det ingen urimelighet eller forskjellsbehandling slik departementet anfører, ei heller noen utvidende tolkning av eiendomsskatteloven. Verk og bruk og alminnelig næringseiendom er to ulike grupper eiendom, som begge behandles på samme måte når det gjelder begrepet «fast eiendom» i eiendomsskatteloven.

Det ligger nærmere å si at departementets forslag vil føre til forskjellsbehandling den motsatte vei mellom verk og bruk og alminnelig næringseiendom. For en alminnelig næringseiendom vil

eiendomsskattegrunnlaget etter departementets forslag fortsatt være 100 % av investeringskostnaden eller eiendommen, mens andelen for verk og bruk kanskje vil gå ned mot 10 %, f eks i industrielle anlegg hvor bygningskropp og grunn utgjør en beskjeden del av eiendommens totale verdi. Det vises i denne sammenheng til at det har vært en del av begrunnelsen for eiendomsskatten at den skal være en skatt på de investeringene som gjøres i det faste anlegg.

3. Dagens regler er ikke mer tvisteskapende enn reglene som foreslås i høringsnotatet

Innholdet i regelen om eiendomsbeskatning av produksjonsutstyr er fastlagt og presisert av Høyesterett i løpet av de 150 årene den har vært gjeldende. Utviklingen har skjedd i takt med den teknologiske utviklingen, og grensesnittet mellom fast eiendom og løsøre i eiendomsskatteovens forstand er klarlagt av domstolene.

Det er få rettstvister om skatteplikt på produksjonsutstyr. Den siste Høyesterettsdommen som direkte gjelder produksjonsutstyr er fra 1999, samt to dommer om infrastrukturanlegg fra 2006.³ Det er senere avsagt tre lagmannsrettsdommer om temaet, i 2002, 2005 og 2014, og en håndfull tingrettsavgjørelser. Bortsett fra lagmannsrettsdommen fra 2002 har dommene for øvrig gått i kommunenes favør.

De foreslåtte reglene i høringsnotatet vil med stor sannsynlighet føre til økt antall tvistesaker alene av den grunn at man forlater en regelforståelse som er utviklet og presisert gjennom 150 år, og som derfor ikke gir opphav til mange tvister.

Videre inneholder de reglene som er foreslått skjønnstemaer som med stor sannsynlighet vil være tvisteskapende. Det er særlig grunn til å peke på skillet mellom installasjoner som tjener bygningen og som etter forslaget vil være skattepliktige, og installasjoner som tjener produksjonen og som skal fritas. Det vil i mange tilfeller være svært vanskelig å avgjøre om en installasjon tjener bygningen eller produksjonen. Hvor bygningsmassen er tilpasset produksjonen vil bygning og en rekke bygningsmessige installasjoner og funksjoner være designet og dimensjonert med tanke på produksjonen. Det vil da måtte oppstå avgrensingsspørsmål og spørsmål om delvis fritak dersom funksjonen til installasjonen kan sies å være delt. Det kan også pekes på den skattemessige vurderingen av f eks kaianlegg, tankanlegg, piper og ventilasjonsanlegg i smelteverk, kulverter for kabling og annen infrastruktur, spesialfundamentering for maskiner osv.

I forslaget om å fjerne verk og bruk som lovbegrep, har departementet foreslått en regel om at næringseiendom kan verdsettes etter substansverdi prinsippet når det ikke er mulig eller formålstjenlig å fastsette verdien på annen måte. Også dette er en regel som med stor sannsynlighet vil være tvisteskapende.

³ Rt. 1999 s. 369, Rt. 2006 s. 1607 og Rt. 2006 s. 1615

Forslaget om å fjerne verk og bruk som begrep vil også føre til at regelen om fritak for produksjonsutstyr og -installasjoner blir gjort gjeldende for all næringseiendom, ikke bare for anlegg som har karakter av verk og bruk. Det er temmelig åpenbart at en slik regelendring vil føre til en rekke tvister. Dette fordi en rekke faste anlegg på næringseiendommer som ikke har karakter av bygninger i dag inngår i eiendomsskattegrunnlaget, herunder alle utendørs faste anlegg, f eks bryggeanlegg.

4. Sentrale retningslinjer for eiendomsskattetakseringen vil styrke forutberegnelighet og likebehandling

Det kan etter dette ikke sees å være faktisk grunnlag for departementets uttalelser om at produksjonsutstysregelen gir manglende forutsigbarhet og virker tvisteskapende. De reglene som er foreslått vil sannsynligvis føre til mindre forutsigbarhet enn i dag, og til flere klager og rettssaker.

KS er likevel av den oppfatning at det vil være en styrke for eiendomsskatten som skatteform som vil øke forutsigbarheten både for de skattepliktige og kommunene, dersom det utarbeides sentrale retningslinjer for eiendomsskattetakseringen. I og med at hver enkelt kommune er en egen eiendomsskattemyndighet med egne takserings- og klagenemnder, må det sies å være en svakhet med dagens eiendomsskattesystem at det ikke er utarbeidet slike retningslinjer. Sentrale retningslinjer vil føre til en mer enhetlig og konsekvent eiendomsskattetaksering, også når det gjelder anvendelsen av produksjonsutstysregelen. Dette er etter KS sitt syn et adskillig mer hensiktsmessig tiltak for å oppnå departementets målsettinger om økt forutsigbarhet og større grad av likebehandling. Samtidig unngår man de betydelige negative konsekvensene av lovforslagene i form av store inntektsreduksjoner for kommunene og redusert lokal handlefrihet. Man unngår også å innføre regler som med stor sannsynlighet vil gi opphav til flere tvister og større uforutsigbarhet enn i dag. Retningslinjer vil kunne fastsettes i forskrift til eiendomsskatteloven.

Behovet for sentrale retningslinjer ved takseringen ble også påpekt i KS sin høringsuttalelse til Scheel-utvalgets utredning. Slike retningslinjer vil styrke kvaliteten på eiendomsskattetakseringen generelt, sikre likebehandling, og også bidra til økt tillit til eiendomsskatten som skatteform og til de kommunale eiendomsskattemyndighetene. KS vil sterkt oppfordre departementet til å se nærmere på et slikt tiltak fremfor å gå videre med forslagene til lovendringer.

5. Departementets forslag går lenger enn Sundvolden-erklæringens punkt om eiendomsskatt

Departementets lovforslag innskrenker skatteplikten langt utover det som følger av Sundvolden-erklæringens pkt om eiendomsskatt, der det heter at regjeringen vil «frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner fra eiendomsskatt i industrianlegg (gjelder ikke kraft-anlegg)».

Alle gjenstander som er forankret til grunn eller sjøbunn og som tjener produksjonen eller virksomheten på eiendommen, og som ikke har karakter av bygninger, foreslås fritatt for eiendomsskatt. Regelen vil som nevnt foran føre til at betydelige faste anlegg som etter dagens eiendomsskattelov (og etter alminnelig tingsrett) er fast eiendom, blir fritatt for eiendomsskatt. Dette vil blant annet gjelde vindkraftanlegg, kraftlinjer, teleanlegg og andre infrastrukturanlegg. Det er svært vanskelig å se at hensynet til forutsigbarhet og likebehandling av ulike typer eiendom kan begrunne et slikt forslag.

6. Skattegrunnlaget forskyves fra kommunene til staten

Fordi eiendomsskatten kommer til fradrag i grunnlaget for beregning av selskapsskatt, vil 27 % av inntektstapet for kommunene ikke komme de næringsdrivende til gode, men gå til staten i form av økt selskapsskatt. Hvis kommunenes eiendomsskatteinntekter reduseres med 1,7 milliarder kroner, jf redegjørelsen under pkt II, øker selskapsskatten til staten med ca 460 millioner kroner.

Eiendomsskatten er også fradragsberettiget i grunnlaget for beregning av særskatten på petroleumsanlegg, hvor skattesatsen er 51 %. Effekten blir her at særskatten til staten øker med ca 400 millioner kroner. Samlet synes forslagene med andre ord å innebære at halvparten av kommunenes inntektstap vil gå til staten i form av økning i statlige skatteinntekter.

Lovforslagene er på denne måten i strid med regjeringens løfte i Sundvolden-erklæringen om at kommunene skal beholde en større andel av de inntekter som skapes lokalt.

7. Forslagene bryter med kommunenes forutsetninger for å tillate visse næringsetableringer

En rekke typer verk og bruk beslaglegger store arealer og har en del negative miljømessige sider. Kraftlinjer, vindkraftanlegg og petrokjemiske anlegg kan nevnes som eksempler på slike anlegg. Eiendomsskatten er en viktig faktor i kommunenes avveining av om man skal gå inn for etablering av slike anlegg. Departementets lovforslag tar ikke hensyn til dette, og dersom de blir realisert, vil det for mange kommuner bety at en sentral og kanskje avgjørende forutsetning for å støtte eller tillate en etablering og et arealbeslag brytes fra statens side.

8. Kompensasjon for inntektsbortfallet

I høringsnotatet omtales ikke spørsmålet om hvordan kommunene skal kompenseres for inntektsbortfallet, som kan ligge an til å overstige 1,7 milliarder kroner. KS forutsetter at kommunene kompenseres fullt ut for en eventuell innskrenking i retten til å skrive ut eiendomsskatt, og at dette bekreftes og synliggjøres i en eventuell sak til Stortinget.

KS antar at det vil være svært krevende å finne fram til en slik rimelig kompensasjonsmodell, noe som også var en viktig årsak til at daværende regjering i 2012 valgte å legge bort arbeidet med et lignende forslag. KS vil i den sammenheng peke på at rene omfordelinger innen inntektssystemet for kommunene, som økt skatteandel eller økning av beløp satt av til kommunal selskapsskatt, ikke kan anses som en kompensasjon. Slike endringer av inntektssystemet skjer innenfor en gitt ramme for vekst i frie inntekter, og er provenynøytrale for kommunesektoren samlet.

9. Øvrige merknader til høringsnotatet

I høringsnotatet har departementet spesielt fremhevet kommuner med store petrokjemiske anlegg, og skriver at kommunene Aukra, Lindås, Hammerfest, Tysvær og Øygarden vil kunne få inntektsbortfall i 100-millionersklassen.

Det er riktig at disse kommunene får store inntektstap, men det gir et skjevt bilde av lovforslagenes virkning å konsentrere oppmerksomheten omkring disse kommunene, som står i en helt spesiell stilling. Det er 343 kommuner som skriver ut eiendomsskatt på verk og bruk. Forslagene som er fremsatt vil medføre inntektstap for alle disse kommunene. Et stort antall kommuner vil med departementets forslag få et inntektstap på mange millioner kroner som vil ramme hardt. Det vises til den vedlagte oversikten der forventet inntektstap er angitt for hver kommune.

Det gir under enhver omstendighet et skjevt bilde av eiendomsskattens betydning hvis man bare ser på hva eiendomsskatten utgjør som andel av kommunenes samlede inntekter. Overføringene til kommunene gjennom det statlige inntektssystemet er i stadig større grad bundet opp av lovpålagte oppgaver. Eiendomsskatten gir kommunene et handlingsrom til å løse andre oppgaver – og til å makte å gjennomføre lovpålagte oppgaver fullt ut og med tilstrekkelig kvalitet . Provenyet fra eiendomsskatten kan være marginen som utgjør forskjellen mellom underskudd og balanse, eller gir mulighet for å realisere et lokalt tiltak for innbyggerne, det være seg drift av idrettsanlegg, kulturaktiviteter eller annet. Det er i dette perspektivet man må vurdere betydningen av lovforslagene for kommunenes muligheter til å løse viktige oppgaver for sine innbyggere.

KS vil også bemerke at et bortfall av inntekter fra verk og bruk kan føre til at kommunene i større grad tvinges til å skrive ut eiendomsskatt på annen næringseiendom, og på boliger og fritidseiendom. Dersom verk og bruk tas ut av loven reduseres også fleksibiliteten med hensyn til utskrivning av eiendomsskatt, noe som i seg selv er negativt for kommunene. De vil ikke lenger kunne velge bare å skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk slik man kan i dag. Det vises i denne sammenheng til at 88 kommuner, altså om lag ¼ av alle eiendomsskattekommuner, bare skriver ut eiendomsskatt på verk og bruk.

10. KS sine merknader til prosessen

Etter uttalelsen i Sundvolden-erklæringen om eiendomsskatt, har KS ved gjentatte anledninger tatt kontakt med departementet om denne saken. KS har bedt om å bli orientert om den videre prosessen, og har bedt om møter med departementet, blant annet med henvisning til den nyetablerte lovmedvirkningsordningen mellom KS og regjeringen. Tilbakemeldingene har hele veien vært at departementet skulle utrede saken, og eventuelt komme tilbake til anmodningen om et møte senere. Saken ble ikke omtalt i forslag til statsbudsjett i 2015, før høringsnotatet uten noe nærmere forvarsel ble sendt ut like før ferieavvikling i kommune-Norge med svært knapp høringsfrist, og uten hensyn til at det i år er kommunevalg.

Videre er høringsnotatet sendt ut uten at det er foretatt noen undersøkelser fra departementets side av kommunenes inntektstap dersom lovendringene gjennomføres. Departementet antyder provenytapet svært skjønnsmessig, og overlater i stedet til kommunene å gi tall og anslag innenfor den knappe høringsfristen. Spørsmålet om kompensasjon for kommunenes inntektsbortfall er overhodet ikke nevnt. Notatet er heller ikke omfattende, og det tar ikke opp prinsipielle og viktige sider ved eiendomsskatten, som dens betydning for lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. Som redegjort for, bygger også notat etter KS sitt syn på en uriktig beskrivelse av fast eiendoms-begrepet i eiendomsskatteloven. Det er KS sitt primære syn at kommunene etter lokaldemokratiske avveininger må beholde retten og fleksibiliteten til også å kunne skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk, inklusiv produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner.

Som det fremgår av punkt 3 VI, har KS flere merknader til prosessen forut høringsnotatet. Dersom regjeringen likevel skal gå videre med denne saken, anbefaler KS sekundært at det opprettes en bredt sammensatt lovkomité for en videre utredning av saken.

V. OPPSUMMERING AV KS SITT SYN OG KRAV TIL DEN VIDERE BEHANDLING

Kommunene må ut fra hensynet til det lokale selvstyret og økonomisk handlefrihet beholde retten og fleksibiliteten til etter lokaldemokratiske avveininger også å kunne skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk, inklusiv produksjonsutstyr. Regjeringen oppfordres til ikke å gå videre med lovsaken, men i stedet sette i gang et arbeid for å få laget sentrale retningslinjer for eiendomsskattetakseringen, med deltakelse både fra kommunesiden og skattytersiden.

Dersom regjeringen etter høringsrunden velger å gå videre med lovsaken, krever KS at det opprettes en bredt sammensatt lovkomité for videre utredning.

KS krever at kommunesektoren kompenseres fullt ut for en eventuell innskrenking i retten til å skrive ut eiendomsskatt, og at dette bekreftes og synliggjøres i en eventuell sak til Stortinget.



Lasse Hansen
Administrerende direktør



Helge Eide
Områdedirektør

KOMMUNE	Samlet rapportert eiendomsskatteinntekt verk og bruk	Samlet rapportert eiendomsskatteinntekt fra vannkraft	SUM rapportert forventet tap eiendomsskatteinntekt
Alstahaug	1 124 000	-	896 000
Alta	17 840 000	11 400 000	10 016 000
Andøy	1 386 350	-	1 029 854
Arendal	6 200 000	235 541	2 500 000
Askvoll	548 510	169 998	312 708
Audnedal	2 257 047	768 819	1 071 898
Aukra	170 810 000	-	122 432 005
Aure	37 135 268	62 909	35 673 168
Aurland	55 842 423	52 896 098	2 258 570
Austrheim	12 607 760		10 662 925
Averøy	5 620 000	-	587 000
Ballangen	3 672 679	929 939	2 271 640
Balsfjord	6 400 000	-	3 600 909
Bamble	36 856 136	-	30 912 732
Bardu	23 027 726	20 668 419	2 359 307
Berg	2 262 722	472 465	866 950
Bergen	29 104 805	181 765	25 019 305
Bindal	13 834 118	11 453 954	2 380 165
Birkenes	5 714 382	1 439 076	3 369 146
Bjerkreim	2 500 000	-	2 500 000
Bjugn	2 567 162	238 098	1 994 637
Bodø	1 572 337	-	1 572 336
Bremanger	30 179 847	26 471 226	3 976 601
Brønnøy	3 644 792	673 190	2 414 671
Bykle	47 590 000	44 724 000	2 866 000
Bø i Vesterålen	200 232	-	200 232
Bø Telemark	1 715 636	1 500	1 094 276
Bømlo	2 130 000	-	1 008 500
Dovre	558 744	256 542	229 810
Drangedal	518 112	28650	489 462
Eidfjord	54 200 000	52 800 000	1 364 000
Eigersund	5 824 948	1 690 000	1 954 812
Engerdal	912 576	105 595	713 741
Etne	5 942 000	4 278 288	1 469 188
Evje og Hornnes	4 059 035	1 863 782	1 964 707
Farsund	17 697 162	-	17 228 484
Fauske	27 700 000	23 500 000	3 080 060
Fedje	2 109 000	-	2 109 000
Fet	938 238	-	501 736
Fitjar	9 147 602	99 120	9 048 482
Flatanger	687 000	218 000	789 000
Flekkefjord	6 301 000	3 693 000	2 608 000
Flora	8 649 000	1 007 000	1 998 000
Folldal	2 164 000	1 685 000	432 000
Fredrikstad	12 085 757	0	13 812 708
Froland	11 887 734	9 286 024	2 601 710
Fræna	30 055 566	-	23 469 602

Frøya	3 944 877	2 310	1 046 982
Førde	4 901 337	1 817 346	1 520 000
Gamvik	6 540 480	-	-
Gaular	1 306 094	474 710	816 984
Gausdal	1 845 844	473 190	1 227 265
Giske	378 075	-	378 075
Gjerstad	1 214 679	-	778 328
Gjøvik	2 895 770	152 581	2 451 250
Gran	466 514	37 046	266 468
Grong	11 301 458	10 176 859	1 124 599
Grue	1 004 744	-	657 755
Gulen	7 360 905	1 034 927	2 919 671
Halden	24 292 888		15 393 620
Hamar	10 080 643	-	7 718 331
Hammerfest	201 000 000	-	180 225 000
Haugesund	2 527 691	-	-
Hemne	7 709 681	3 622 871	7 971 439
Hemnes	57 650 000	53 700 000	3 281 368
Hemsedal	10 127 013	8 355 389	1 259 775
Herøy	805 854	-	354 858
Hitra	13 537 900	-	11 889 645
Hjartdal	11 303 874	9 450 620	1 314 002
Hjelmeland	18 166 666	13 170 059	6 190 170
Hobøl	2 200 000	-	1 225 000
Hol	41 974 431	33 774 734	7 901 528
Hyllestad	1 877 778	402 745	865 005
Ibestad	310 010	-	208 134
Inderøy	2 603 661	1 418 687	528 682
Jølster	9 364 257	7 029 589	2 334 668
Karlsøy	5 989 000	-	5 467 000
Karmøy	64 121 000	-	49 991 000
Kautokeino	1 501 453		
Klæbu	8 600 000	6 600 000	1 285 000
Kongsvinger	3 278 600	65 200	2 216 200
Kristiansand	10 664 000	-	8 094 000
Kristiansund	16 767 115	0	924 800
Kvalsund	3 750 000	1 133 000	2 283 000
Kvam	18 539 000	9 940 259	4 688 900
Kvinnherad	62 553 050	52 579 548	4 948 825
Lebesby	9 838 832	4 009 999	4 355 696
Leikanger	700 000	-	631 000
Leirfjord	981 419	272 342	709 077
Leka	312 989	-	64 856
Leksvik	1 228 564	122 305	716 972
Lenvik	1 000 000	100 000	683 000
Levanger	7 810 764	80 532	2 470 655
Lierne	4 558 194	3 873 492	636 894
Lindesnes	8 606 157	493 201	5 446 745
Lindås	161 018 136	120 407	155 831 963
Lunner	1 132 565	-	1 000 095

Lurøy	1 499 000	-	903 094
Lyngen	1 448 434	360 538	-
Lørenskog	30 729 832	0	11 523 165
Løten	1 200 000	-	850 000
Marker	2 099 728	212 152	1 887 576
Marnadal	8 061 728	6 667 811	1 139 694
Meland	5 248 000	-	1 632 100
Melhus	11 052 755	6 300 354	2 849 980
Midtre Gauldal	1 667 118	1 231 772	-
Modum	23 858 722	20 017 681	3 841 041
Moss	3 691 000	36 673	2 265 000
Målselv	9 226 000	6 014 000	2 809 391
Måsøy	1 643 924	0	2 557 712
Namdalseid	981 000	-	832 000
Namsos	2 742 845	-	1 595 482
Narvik	72 553 000	30 732 000	20 087 128
Naustdal	848 698	168 634	680 064
Nes, Akershus	2 210 722	1 229 174	869 930
Nes, Buskerud	22 413 950	16 439 500	3 079 300
Nesodden	1 831 179	-	1 541 425
Nittedal	4 800 000	-	2 775 000
Nome	9 083 746	5 563 523	1 718 528
Nord-Aurdal	10 269 803	8 867 745	1 401 058
Norddal	21 884 000	20 689 000	637 000
Nord-Fron	35 596 043	33 844 433	1 844 991
Nordkapp	1 724 338	108 206	1 616 132
Nord-Odal	1 907 646	-	-
Nordre Land	17 575 677	12 740 769	2 565 052
Nore og Uvdal	44 384 002	40 628 012	3 755 990
Notodden	21 851 342	17 986 473	2 216 638
Nærøy	4 688 000	332 000	2 200 000
Os	837 885	182 685	497 889
Osen	301 418	15 760	270 904
Porsanger	1 007 019	-	851 706
Porsgrunn	24 890 000	-	12 481 371
Radøy	1 760 577	-	802 603
Rakkestad	1 132 270	958 051	174 219
Rana	104 578 101	50 449 588	11 732 581
Randaberg	2 098 383	-	1 071 962
Rauma	12 327 850	9 505 776	-
Rennebu	12 500 000	12 071 000	460 000
Rennesøy	1 444 120	-	1 304 590
Rindal	7 700 000	6 100 000	1 300 000
Ringebu	1 605 930	225 736	1 486 406
Ringerike	22 100 000	6 300 000	4 850 000
Ringsaker	5 107 194	414 440	3 536 953
Rissa	2 469 752	384 002	1 499 928
Rollag	7 450 000	6 753 000	572 000
Røros	3 253 577	1 896 646	186 235
Røst	512 048	-	194 160

Råde	133 490	-	133 490
Salangen	462 719	-	250 304
Saltdal	3 273 000	1 094 000	1 616 000
Sarpsborg	38 700 000	14 890 000	16 700 000
Sauda	36 612 408	20 655 610	5 559 680
Sel	2 476 258	-	2 081 357
Selbu	17 500 000	8 300 000	7 485 000
Seljord	9 296 483	7 971 607	1 153 908
Sigdal	950 000	173 000	631 000
Siljan	2 172 000	-	1 384 800
Skaun	680 000	49 000	508 000
Skedsmo	3 004 500	-	3 004 500
Skien	14 600 000	3 336 000	10 580 000
Skiptvet	14 088 650	13 463 676	624 974
Skjåk	16 568 000	14 711 000	383 000
Smøla	12 142 808	-	10 898 158
Snåsa	3 766 504	2 877 847	888 657
Sogndal	9 354 950	14 154	7 806 748
Sokndal	7 825 000	4 115 000	1 710 000
Songdalen	1 107 876	-	537 349
Sortland	3 383 814	777 336	1 892 863
Stange	4 442 000	-	2 506 764
Stavanger	4 555 000	-	3 512 000
Steigen	1 867 460	524 076	1 305 811
Steinkjer	5 181 748	468 012	2 525 712
Stord	8 029 736	140 744	3 855 140
Strand	6 037 192	2 248 673	1 949 324
Stryn	1 905 000	591 000	558 000
Suldal	106 703 000	97 546 000	2 696 000
Sund	200 232	-	200 232
Sunndal	79 608 497	37 884 000	22 391 682
Sveio	919 606	-	867 892
Søgne	1 390 074	-	466 994
Sør-Fron	11 989 078	10 972 440	1 016 638
Sør-Odal	3 593 263	236 852	1 642 502
Sørumsund	4 661 620	3 463 974	1 074 069
Sør-Varanger	14 500 000	8 500 000	5 938 000
Tokke	41 356 000	38 848 000	2 301 000
Tolga	424 204	-	-
Trondheim	38 187 163	7 727 951	16 430 846
Trysil	5 446 556	1 979 600	3 048 289
Tydal	28 359 157	24 412 235	3 910 522
Tynset	12 720 000	8 160 000	1 874 700
Tysnes	959 602	21 872	815 028
Tysvær	151 032 770	-	141 748 180
Ullensvang herad	4 387 908	3 176 973	838 950
Ulvik herad	10 529 487	7 433 668	3 062 805
Utsira	440 000	-	439 000
Vadsø	1 000 000	-	1 000 000
Valle	31 831 204	28 607 385	3 203 035

Vang	7 100 000	6 700 000	365 000
Vefsn	37 272 000	6 416 000	30 849 160
Vennesla	26 020 000	14 184 000	9 606 000
Verdal	8 882 595	25 827	4 617 236
Vestby	3 000 000	-	2 150 000
Vestnes	1 396 518	59 790	557 583
Vestre Slidre	5 045 088	4 586 324	458 764
Vestre Toten	10 150 000	61 600	4 487 000
Vestvågøy	-	50 000	1 140 000
Vikna	9 372 403	-	1 637 560
Volda	2 077 458	1 147 690	788 483
Voss	25 632 588	23 384 258	2 248 330
Vågsøy	4 122 000	-	3 186 000
Våler, Solør	2 429 916	992 868	1 465 236
Ørsta	5 209 243	2 545 436	1 755 903
Østre Toten	2 213 000	-	1 696 000
Øyer	5 247 326	4 161 325	851 410
Øygarden	143 097 000	-	111 258 000
Øystre Slidre	2 266 135	1 086 391	968 265
Åfjord	1 981 000	863 900	896 226
Ål	25 400 000	21 500 000	3 700 000
Ålesund	1 528 118	-	1 528 118
Åmot	10 172 050	9 287 054	884 996
Ås	2 675 637	-	2 088 051
Åsnes	715 488	118 074	561 177
SUM	3 292 635 304	1 295 751 302	1 475 874 076