

Innst. O. nr. 66

(2000-2001)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Lodve Solholm og Ulf Erik Knudsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane

Dokument nr. 8:55 (2000-2001)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Lov om eiendomsskatt til kommunane 6. juni 1975 nr. 29 gir kommunestyret rett til å avgjøre om det skal skrives ut eiendomsskatt i den enkelte kommune. Eiendomsskatt er således en ren kommunal skatt som ikke skal omfattes av inntektsutjevningen gjennom inntektssystemet. Kommunestyret fastsetter selv innenfor lovens rammer hvilke takster og regler som skal anvendes ved utskrivning av eiendomsskatt.

Eiendomsskatt er en skatteform med lange tradisjoner i Norge og var på 1800-tallet kommunenes viktigste inntektskilde. Eiendomsskattens betydning som kommunal inntektskilde er senere blitt sterkt redusert. For 2000 er inntektene anslått til 2,8 mrd. kroner fordelt på rundt 200 kommuner som i dag har innført eiendomsskatt. Som kommunal inntektskilde er derfor eiendomsskatten i dag blitt marginal.

Eiendomsskatt var tidligere begrunnet i å skulle være en form for betaling av kommunenes utgifter til vei, vann, avløp og andre kommunale fellesoppgaver. En vesentlig del av denne begrunnelse falt imidlertid bort etter at det ble innført hjemmel for direkte innkreving av vann- og avløpsavgifter ved lov 14. mars 1975. Innkreving av eiendomsskatt kan derfor anses som en dobbeltbeskatning av fast eiendom.

Eiendomsskatt representerer således i dag en meget dårlig begrunnet særskatt på fast eiendom.

Skatt etter evneprinsippet

I tillegg til ovennevnte dobbeltbeskatning rokker også eiendomsskatt ved prinsippet om å skulle betale skatt etter evne. Enhver boligeier som pålegges eiendomsskatt må ifølge loven betale eiendomsskatt ut fra en takstvurdering basert blant annet på størrelse, beliggenhet, utsikt og antatt salgsverdi på boligen. Tak-

sten fastsettes helt uavhengig av eieres inntektsevne, kapitalformue, påhvilende lånegjeld eller antall personer som bor i husstanden. Dette gir eiendomsskatten en usosial profil som ikke kan sies å være i tråd med prinsippet om å betale skatt etter evne.

Hva er på bymessig vis?

Det hefter også vesentlige uklarheter for lovens virkeområde. I eiendomsskatteloven slås det uttrykkelig fast at kommunene kun har lov hjemmel til å innføre eiendomsskatt på private boliger som ligger i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på bymessig vis. Hva som kan defineres som bymessig vis er ofte svært vanskelig å avgjøre. Dette skaper en betydelig uklarhet om hvor kommunen kan trekke opp grensene for hvor eiendomsskatten er lovlig å innføre. Lovens store uklarhet på dette svært sentrale punkt er således et annet argument som taler for å avvikle loven.

Eiendomsskatt på kraftanlegg, verker og bruk

Lov om eiendomsskatt hjemler foruten retten for kommunene til å innføre eiendomsskatt på private eiendommer, også retten til å pålegge eiendomsskatt på verker og bruk inklusive kraftverk. Denne retten gjelder innen hele kommunen uavhengig av om det er tale om en bebyggelse som arter seg som «på byvis» eller ikke. Her skilles det altså ikke mellom bymessig og ikke bymessig strøk slik loven gjør for private boligeiendommer. Når det gjelder kommunenes muligheter til å skrive ut eiendomsskatt på kraftanlegg, så bør det vurderes å utarbeide egne kompensasjonsordninger for kraftkommuner som kan tape betydelige inntekter på bortfall av eiendomsskatt på kraftverk. Bortfall av kommunenes muligheter til å kreve inn eiendomsskatt på kraftanlegg vil først og fremst ha økonomisk be-

tydning for små kommuner i distriktene. For å unngå at distriktskommuner blir økonomisk skadelidende ved bortfall av inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg bør det gis økonomisk kompensasjon gjennom endringer i inntektssystemet eller gjennom justeringer av satsene for naturressursskatt.

Ulik praksis fra fylkesmennenes side vedrørende eiendomsskatt

I Ot.prp. nr. 44 (1974-1975) gis det klart uttrykk for at kommunene bør stå relativt fritt når det gjelder å utnytte det kommunale skattegrunnlaget. Flere kommuner føler seg imidlertid sterkt presset til å innføre eiendomsskatt av fylkesmannen. Årsaken er at flere fylkesmenn stiller innføring av eiendomsskatt som kriterium før man vil tildele kommunene eventuell ekstraordinær økonomisk støtte fra staten. For enkelte kommuner med en presset økonomi synes innføring av eiendomsskatt i realiteten snarere å være obligatorisk enn frivillig. Dette er i så fall klar motsetning til hva som kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 44 (1974-1975) der det gis klart uttrykk for at eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov

om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane

I

Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane - oppheves.

II

Loven trer i kraft fra 1. januar 2002.»

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Erik Dalheim, Grethe G. Fossum, Britt Hildeng, Ottar Kaldhol, Torstein Rudihagen og Signe Øye, fra Kristelig Folkeparti, Valgerd Svarstad Haugland, Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfonn, fra Høyre, Per-Kristian Foss, Michael Momyr og Kjellaug Nakkim, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, fra Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Terje Johansen, og representanten Steinar Bastesen, viser til at Dokument nr. 8:55 (2000-2001) er oversendt fi-

nansministeren til uttalelse. I sitt svar 8. mars 2001 skriver finansministeren bl.a.:

«Jeg viser til brev av 27. februar d.å. der det bes om min uttalelse til Dok. nr. 8:55 (2000-2001) Forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Lodve Solholm og Ulf Erik Knudsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane.

Eiendomsskatt er en kommunal skatt. Utskrivningen hører under det kommunale selvstyre, og det er kommunen som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt. I de kommuner hvor det skrives ut eiendomsskatt tillegges det således det enkelte kommunestyre innenfor lovens rammer å ta stilling til hvilke objekter det kan skrives ut eiendomsskatt på.

Selv om eiendomsskatten utgjør en relativt liten del av totale skatter, utgjør den en ikke uvesentlig inntektskilde for mange kommuner. En slik inntektskilde bør derfor ikke fratras kommunene uten at det samtidig foreslås tiltak for å kompensere for bortfallet av skatten.

På bakgrunn av de problemstillinger som knytter seg til gjeldende eiendomsskattelov nedsatte Finansdepartementet i 1995 et utvalg som skulle utrede dagens eiendomsskattelov og komme med forslag til endringer. Utvalget avga sin innstilling i NOU 1996:20. Utvalgets flertall anbefalte at eiendomsskatten ble videreført. Utvalget foreslo flere endringer i forhold til dagens lov.

På denne bakgrunn vil jeg ikke anbefale forslaget i Dok. nr. 8:55 (2000-2001).»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er opptatt av at lokalpolitikere skal ha lokal frihet til også å innkreve skatter. Eiendomsskatten er en slik skatt der lokalpolitikere både kan bestemme om skatten skal innkreves eller ikke, og om hvilket nivå skatten skal ha, innenfor visse rammer.

Flertallet viser til at eiendomsskatten gir kommunene muligheter til inntekter som kan være med på å sikre kommunen inntekter og å finansiere kommunale velferdsoppgaver. Flertallet mener at det er både viktig og riktig at kommunepolitikere har mulighet til å benytte seg av denne rettigheten. For enkelte kommuner er eiendomsskatten en svært viktig inntektskilde. Dette gjelder spesielt for kraftkommunene. Mange kraftkommuner har høye inntekter fra eiendomsskatt på kraftverk. Disse kommunene regnet med inntekter fra kraftutbyggingen da de godtok utbygging av vassdrag i kommunen. Bortfall av kommunens muligheter til å kreve inn eiendomsskatt på kraftanlegg vil som kjent først og fremst ha økonomisk betydning for små distriktskommuner. Flertallet mener at å erstatte disse tapte inntektene gjennom inntektssystemet for kommunene vil ikke være enkelt i forhold til alle andre kommuner i et ellers komplisert system.

Et stort flertall av bykommunene benytter seg også av anledningen til å ilegge eiendomsskatt. I mange kommuner oppfattes eiendomsskatten som en nødvendig inntektskilde, gitt det utgiftsnivået kommunen

har tilpasset seg. Flertallet mener at å frata kommunene retten til å skrive ut eiendomsskatt slik forslagsstillerne foreslår vil være å gripe inn i lokaldemokratiet og frata lokalpolitikkerne en rett til inntekter som de har hatt i mange år og som er godt innarbeidet i de kommunale budsjettene.

Flertallet mener at dokumentet bør avvises.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det i dag er opp til det politiske flertall i den enkelte kommune å avgjøre om det skal ilegges eiendomsskatt i kommunen. Denne valgfriheten bidrar til å vitalisere lokalpolitikken og å synliggjøre politiske forskjeller mellom partiene. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fortsatt gå inn for at det skal være opp til den enkelte kommune om den skal øke skattebyrden for sine innbyggere ved å skrive ut eiendomsskatt, eller om kommunen for eksempel gjennom effektiv drift av det kommunale tjenestetilbudet kan gi innbyggerne fruktene av dette arbeidet ved ikke å pålegge eiendomsskatt.

Betydningen av kommunal valgfrihet understrekes av de betydelige forskjeller mellom kommunene. En rekke kommuner har eksempelvis betydelige inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg. For disse kommunene vil en umiddelbar fjerning av eiendomsskatten få dramatiske konsekvenser.

Disse medlemmer mener det er viktig at kommunene selv, ut fra lokale forhold, i størst mulig grad kan avgjøre hva som er den mest hensiktsmessige utformingen av kommunens inntekter. For noen kommuner vil det være best å fjerne eiendomsskatten, mens det andre steder kan være bedre for eksempel å redusere kommunale avgifter og gebyrer.

Disse medlemmer mener derfor forslaget om å oppheve lov om eiendomsskatt bør avvises.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at eiendomsskatten ikke lenger er begrunnet i å skulle være en betaling for kommunale tjenester knyttet til fast eiendom, idet det oppkreves egne avgifter for kommunens utgifter til vei, vann, avløp, renovasjon og feiing. Eiendomsskatten er således en rent fiskal skatt, og har det særpreg at den rammer tilfeldig pga. tilfeldige takstansettelser. Eiendomsskatten tar heller ikke hensyn til skattyters skatteevne, og har dermed en gjennomført usosial profil. Disse elementer alene taler for at eiendomsskatten bør avvikles.

Disse medlemmer viser dessuten til at virkeområdet for eiendomsskatt er blitt utvidet de senere år ved at stadig flere områder er blitt ansett utbygget «på bymessig vis». Det finnes derfor en rekke «bymessige områder» i eiendomsskattesammenheng. «Bymessigheten» for øvrig kan være vanskelig å få øye på. Det er et tankekors at eiendomsskatten er lovmessig forankret i begrepet «bymessig områder» når Oslo ikke krever inn eiendomsskatt mens en rekke småkommuner har innført eiendomsskatt, til tross for at de etter en alminnelig oppfatning overhodet ikke er bymessig bebygget.

Disse medlemmer vil for øvrig understreke at de særlige forhold knyttet til eiendomsskatt på kraftanlegg ikke på noen måte kan begrunne at eiendomsskattens virkeområde skal opprettholdes som i dag. Bortfallet av eiendomsskatt på kraftanlegg vil kunne kompenseres enten gjennom rammeoverføringssystemet, naturressursskatten eller på annen måte.

Disse medlemmer viser ellers til dokumentet og vil anbefale forslaget.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Vedtak til lov

om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane

I

Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane - oppheves.

II

Loven trer i kraft fra 1. januar 2002.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:55 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Lodve Solholm og Ulf Erik Knudsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane - avvises.

Oslo, i finanskomiteen, den 29. mars 2001

Dag Terje Andersen
leder

Signe Øye
ordfører

Siv Jensen
sekretær