



Innst. O. nr. 95

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:50 (2006-2007)

Innstilling fra finanskomiteen om representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per-Willy Amundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Forslagsstillerne mener eiendomsskatten er en uheldig form for dobbeltbeskatning, som rammer tilfeldig og urimelig. Forslagsstillerne mener eiendomsskatten bør oppheves snarest, og helst med virkning fra 1. januar 2008.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Vedtak til lov

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

I

Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane oppheves.

II

Denne lov trer i kraft fra 1. januar 2008."

Det vises for øvrig til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein,

Espen Torsteinsbø Hansen, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen og lederen Reidar Sandal, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Peter Skovholt Gitmark og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at det i Dokument nr. 8:50 (2006-2007) er fremmet forslag om at lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane skal oppheves.

Komiteen viser til at dokumentet 17. april 2007 ble sendt finansminister Kristin Halvorsen til uttalelse. Svarbrevet fra finansministeren 7. mai 2007 er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt Fremskrittspartiet og Høyre, fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:50 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per-Willy Amundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane - bifalles ikke."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til brevet fra finansminister Kristin Halvorsen og er enig med finansministeren om at kommunene gjennom lokaldemokratiet i stor grad innretter eiendomsskatten slik at det oppfattes som rimelig for innbyggerne. Kommu-

nen bestemmer selv om den skal ha eiendomsskatt, hvilket nivå den skal ligge på, og om det skal åpnes for differensiering av satsene. I tillegg har Stortinget bestemt at det er fritak for landbrukseieendom, med unntak av våningshus. Flertallet viser for øvrig til presisering av dette i Innst. O. nr. 65 (2005-2006).

De nye reglene for eiendomsskatt som ble vedtatt i Revidert nasjonalbudsjett for 2006 åpner for at kommunen kan velge mellom å skrive ut eiendomsskatt for hele kommunen, bare innenfor bymessig bebyggelse, og/eller på verk og bruk. Formålet med endringen var ikke å øke eiendomsskatten, men å fjerne urimelig forskjellsbehandling innenfor samme kommune, fjerne uklarer i regelverk og gi kommunene økt valgfrihet. Flertallet kan derfor ikke støtte forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at spørsmålet om eiendomsbeskatning har vært utredet og behandlet i flere omganger de senere år. I NOU 1996:20 la det såkalte Zimmer-utvalget (eiendomsskatteutvalget) fram forslag til ny lov om eiendomsskatt. Utvalgets flertall gikk inn for å videreføre eiendomsskatten som en frivillig, kommunal skatt, men at det burde settes maksimumsgrenser for eiendomsskatten og at eiendomsskatten fortsatt burde holdes på et beskjedent nivå. Utvalget vurderte også selve begrunnelsen for eiendomsskatt, og et flertall i utvalget la vekt på at den økende økonomiske integrasjonen over landegrensene gjorde lite mobile skattegrunnlag spesielt verdifulle. Ettersom grunnlaget for eiendomsskatten ikke er særlig mobilt, trakk dette ifølge utvalgets flertall i retning av at en særskilt eiendomsskatt ble opprettholdt. Flertallet la også vekt på at effektivitets- og nøytralitetshensyn kunne begrunne eiendomsskatten. Med henvisning til den betydelige forskjellsbehandlingen mellom eiendom og finanskapital i skattesystemet, anbefalte utvalget videre en nedbygging av formuesskatten, mot en økning av eiendomsbeskatningen.

Disse medlemmer viser videre til at det såkalte Skaug-utvalget (skatteutvalget) også diskuterte bruken av statlig og kommunal eiendomsskatt i NOU 2003:9. Utvalget anbefalte, i likhet med Zimmer-utvalget, at skatt på fast eiendom burde trappes opp, og sammen med økning i skattlegging av arveinntekter finansiere en avvikling av formuesskatt. Utvalget viste i den forbindelse til at utviklingen i flere OECD-land har gått i retning av å avvikle formuesskatten samtidig som det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatningen av fast eiendom og arv enn i Norge. Utvalget anbefalte en sterkere vektlegging av fordelsbeskatning på bolig, sekundært en obligatorisk eiendomsskatt. Utvalget tok ikke stilling til hvorvidt en slik skatt burde være statlig eller kom-

munal, men mente at dette uansett burde suppleres med en frivillig, kommunalt bestemt eiendomsskatt opp til en maksimalsats.

Disse medlemmer viser til at den forrige regjeringen i St.meld. nr. 29 (2003-2004) gikk imot Skaug-utvalgets forslag om økt eiendomsbeskatning, eventuelt obligatorisk eiendomsbeskatning, fordi beregnet inntekt av egen bolig etter den forrige regjeringens mening var lite egnet som skattegrunnlag. Den daværende regjeringen støttet imidlertid prinsippet om videreføring av kommunal eiendomsskatt på frivillig basis. På bakgrunn av dette ble også den statlige fordelsbeskatningen av egen bolig avvirket gjennom stortingsperioden 2001-2005, med støtte fra et flertall bestående av Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til dokumentet og fremmer 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

Denne lov trer i kraft fra 1. januar 2008."

Disse medlemmer påpeker at eiendomsskatt er en uheldig form for dobbeltbeskatning som rammer svært skjevt, og at folk allerede har betalt skatt av pengene de bruker til å investere i bolig. Disse medlemmer vil videre vise til at mange har store boliglån, og at de dermed ender opp med å betale eiendomsskatt på eiendom "banken eier". Dette gjelder ikke minst unge i etableringsfasen. Disse medlemmer er imot formuesskatt på prinsipielt grunnlag, men viser til at man ved beregning av formuesskatt i det minste kan trekke fra gjeld, mens eiendomsskatt beregnes uavhengig av gjeldsgrad. Disse medlemmer er skuffet over at de andre partiene støtter oppunder den asosiale dobbeltbeskatningen som eiendomsskatteoven legger opp til, og mener forslagene om eventuelt bunnfradrag i § 11 og forslaget om såkalte sosiale hensyn i § 28 er en avsporing av debatten.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Høyre prinsipielt er imot eiendomsskatt, har programfestet dette, og vil søke å bidra til å fjerne eller redusere eiendomsskatten i de kommuner som har

innført den. Disse medlemmer viser i den anledning til Dokument nr. 8:77 (2006-2007) fra Høyres representanter om å avvike den såkalte hytteskatten og begrense nivået på eiendomsskatten. Denne saken vil komiteen sluttbehandle i høstsesjonen 2007. Disse medlemmer vil understreke at boligeiernes problem med økt eiendomsskatt er blitt aktualisert etter den rød-grønne regjeringens utvidelse av mulighetene til å ilegge slik skatt, og av økningene i formuesbeskatningen av fast eiendom for vanlige mennesker.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:50 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per-Willy Amundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at da Stortinget behandlet skattereformen i Innst. S. nr. 232 (2003-2004), støttet flertallet avviklingen av den statlige inntektsbeskatningen av bolig. Et bredt flertall gav samtidig tilslutning til å videreføre kommunenes adgang til utskrivning av lokal eiendomsskatt, og var positiv til å øke kommunenes fleksibilitet i denne sammenheng.

Disse medlemmer legger til grunn at eiendomsskatten videreføres som en frivillig, lokalt bestemt skatt, og at avgjørelsen om å benytte eiendomsskatt ikke bør få innvirkning for overføringene fra stat til den enkelte kommune gjennom rammeoverføringene i inntektssystemet.

Ut fra respekten for det lokale selvstyre mener også disse medlemmer at det må aksepteres at det benyttes lokalt skjønn i selve takseringen av eiendommer, innenfor overordnede rammer som tar vare på skattyters rettssikkerhet.

Disse medlemmer ser at blant annet ulike takseringstidspunkter for ulike eiendommer i samme kommune kan føre til at ulike eiendommer i samme kommune får ulik prosentvis rabatt på skattetakst i forhold til en reell markedsverdi. Dette er en kilde til lokale konflikter og til at eiendomsskattens legitimitet svekkes. Disse medlemmer ser det likevel ikke som aktuelt å pålegge kommunene å gjennomføre taksering av alle eiendommer oftere enn det som følger av gjeldende lov, da dette vil være både kostbart og kreve betydelige administrative ressurser.

Disse medlemmer viser til at kommunene har visse muligheter til å ivareta viktige sosiale hensyn ved utformingen av eiendomsskatten. Det er i henhold til eiendomsskatteloven § 7 c anledning til å

unnta nyoppførte boliger fra skatteplikt i inntil 20 år etter at boligen ble oppført. I henhold til lovens § 11 kan kommunene fastsette et bunnfradrag i eiendomsskatten for alle selvstendige boligdelar. Videre kan formannskapet i hver kommune i henhold til § 28 i eiendomsskatteloven sette ned eller avskrive skattekrav i enkeltsaker når det foreligger særlige grunner til det.

Disse medlemmer mener at en forsterkning i loven av både kommunenes plikt og rett til å ivareta sosiale hensyn ved utforming av eiendomsskatt vil bidra positivt til å dempe lokale konflikter om dette.

For det første vil disse medlemmer peke på at minste bunnfradrag benyttes i andre sammenhenger i skatte- og avgiftssystemet for å ivareta sosiale hensyn. Et bunnfradrag for selvstendige boligdelar fører til at alle, uavhengig av boligens størrelse, får samme kronemessige reduksjon i skatt. Dette vil være fordelingsmessig gunstig, siden det oftest er en positiv sammenheng mellom boligens størrelse og skatteevne. Disse medlemmer mener at kommunene ut fra slike hensyn bør ha en plikt til å fastsette et bunnfradrag som ikke kan være lavere enn et nærmere angitt beløp, men med frihet til å kunne øke bunnfradraget betydelig ut over en slik minstegrense. Både av hensyn til den lokale selvbestemmelsesrett over eiendomsskatten, samt at markedsverdiene på boliger er svært forskjellige i ulike deler av landet, bør imidlertid et slikt pålagt minste bunnfradrag settes relativt lavt.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av eiendomsskatteloven § 11 slik at kommunene må fastsette et minste bunnfradrag for selvstendige boliger i alle kommuner som skriver ut eiendomsskatt."

Disse medlemmer peker også på at kommunenes mulighet i eiendomsskatteloven § 28 til å ta sosiale hensyn ved utformingen av skatten er svært begrenset, og krever dessuten en individuell og byråkratisk ressurskrevende behandling. Etter disse medlemmers mening burde kommunene ha adgang til å gi et generelt fritak, uten å kreve egen søknad og individuell vurdering, for eiendomsskatt til personer med inntekt på nivå med minstepensjonister og uten annen formue enn det som egen bolig representerer. Dette vil være opplysninger som uansett er kjent for det offentlige gjennom ligningen.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av eiendomsskatteloven § 28 slik at kommu-

nene får mulighet til å utforme generelle regler for nedskrivning eller fullt fritak for eiendomsskatt med begrunnelse i særlige sosiale hensyn."

Videre vil disse medlemmer vise til at regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 29 (2003-2004) Skattereformen varslet at den ville vurdere en ordning der kommunene ble gitt større frihet til å behandle ulike eiendoms kategorier forskjellig når det gjaldt utskrivning av eiendomsskatt. Et bredt stortingsflertall gav i Innst. S. nr. 232 (2003-2004) sin tilslutning til en slik nærmere vurdering.

Disse medlemmer er positive til at kommunene gis større anledning til å kunne differensiere eiendomsskatt mellom ulike eiendoms kategorier, slik at kommunestyret for eksempel kan fastsette en lave re skattesats på boliger enn på næringseiendom, der som det anser en slik differensiering som formålstjenlig i sin kommune.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan en utvidet adgang for kommunene til å differensiere utskrivning av eiendomsskatt mellom ulike eiendoms kategorier som bolig, fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringseiendom kan gjennomføres, og orientere Stortinget om dette på egnet måte."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

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

Denne lov trer i kraft fra 1. januar 2008.

Forslag fra Høyre:

Forslag 2

Dokument nr. 8:50 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per-Willy Amundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane - vedlegges protokollen.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av eiendomsskatteloven § 11 slik at kommunene må fastsette et minste bunnfradrag for selvstendige boliger i alle kommuner som skriver ut eiendomsskatt.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om endring av eiendomsskatteloven § 28 slik at kommunene får mulighet til å utforme generelle regler for nedskrivning eller fullt fritak for eiendomsskatt med begrunnelse i særlige sosiale hensyn.

Forslag 5

Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan en utvidet adgang for kommunene til å differensiere utskrivning av eiendomsskatt mellom ulike eiendoms kategorier som bolig, fritidseiendom, kraftanlegg og annen næringseiendom kan gjennomføres, og orientere Stortinget om dette på egnet måte.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 8:50 (2006-2007) - representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per-Willy Amundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane - bifalles ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2007

Reidar Sandal

leder

Hans Olav Syversen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 7. mai 2007

Vedr. Dokument nr. 8:50 (2006-2007) Forslag fra stortingsrepresentantene Ib Thomsen, Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Per Willy Asmundsen om lov om opphevelse av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane

Jeg viser til brev 17. april 2007 vedlagt ovennevnte dokument til uttalelse.

Den tidligere begrunnelsen for eiendomsskatten, at dette skulle være en skatt for tjenester knyttet til vann, avløp og kloakk, falt bort allerede med vedtagelsen av den någjeldende eiendomsskatteloven av 1975. Det vises til Ot. prp. nr. 44 (1974-1975). Også den sentrale Høyesterettsdommen inntatt i Rt. 1985 side 1339 (Fana-dommen) understreker dette ved å vise til "at det forhold at tettbebyggelsen medfører utgifter ikke lenger er det eneste grunnlag for eiendomsbeskatningen". Dette lå også til grunn da Regjeringen fremmet forslag til endringer i eiendomsskatten i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2006. De nye reglene for eiendomsskatt åpner for at kommunen kan velge mellom å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen, bare innenfor områder som er utbygd på byvis, og/eller på verk og bruk. En utvidelse av eiendomsskatten til hele kommunen vil få betydning for alle eiendommer som ligger utenfor bymessig bebyggelse, dvs. både boligeiendommer og fritidseiendommer. Målet med endringene har ikke vært å øke eiendomsskatten, men å fjerne en urimelig forskjellsbehandling av likeartede eiendommer innenfor samme kommune, fjerne uklarheten i regelverket som har gitt opphav til en rekke tvister og rettsaker, og gi kommunene økt valgfrihet.

Fra en rekke hold har de nye reglene blitt framstilt som en "hytteskatt". Jeg vil peke på at fritidseiendommer også tidligere kunne ilegges eiendomsskatt dersom disse lå innenfor det området som var "utbygd på byvis" i kommunen. Jeg vil også understreke at kommunen ikke kan ha en eiendomsskatt som bare omfatter fritidsboliger. Dersom kommuner velger å innføre eiendomsskatt etter de nye reglene, vil både hytteeierne og boligene til kommunens egne innbyggere bli omfattet. Selv om eierne av fritidseiendommer i mange tilfeller ikke vil kunne påvirke spørsmålet om eiendomsskatt gjennom kommunevalg, vil også hytteeierne være brukere av kommunale tjenester, og i økende grad.

En frivillig kommunal eiendomsskatt kan bidra til å styrke lokaldemokratiet og bedre den lokale tilpasningen av tjenestetilbudet. En egen kommunal skattefinansiering kan bidra til å sikre en kobling

mellom de som deltar i lokale beslutninger, de som bidrar til å finansiere kommunal virksomhet, og de som bruker kommunale tjenester. At eiendomsskatten er den mest hensiktsmessige måten å innrette en kommunal beskatningsfrihet på, er også i tråd med anbefalingene fra Rattsø II-utvalget (NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren).

Forslagsstillerne mener at eiendomsskatten rammer tilfeldig og er usosial. Jeg tror at kommunene gjennom lokaldemokratiet i stor grad innretter eiendomsskatten slik at den oppfattes som rimelig av innbyggerne. Det er opp til kommunestyret i den enkelte kommune å avgjøre om det skal utskrives eiendomsskatt i kommunen. Videre gir regelverket muligheter til å tilpasse eiendomsskatten til ønsket nivå og/eller lokale forhold. Jeg viser her til at svært mange kommuner opererer med et skattegrunnlag langt under omsetningsverdi, enten gjennom bruk av lave takster og/eller bruk av såkalt reduksjonsfaktor. Loven har også et spenn i valg av skattesats fra 2 og til 7 promille, og den åpner også for differensiering av satsene.

Jeg vil også vise til at Stortinget etter forslag fra Regjeringen i forbindelse med revidert budsjett for 2006, vedtok obligatorisk fritak for landbrukseiendom. Dette fritaket, og presisering av hvordan våningshus skal behandles, fremgår blant annet av Innst.O.nr. 65 (2005-2006):

"Høvet for kommunestyret til å gjøre fritak for driftsdelen av jord- og skogbrukseiendom vert forelått gjort om til eit obligatorisk fritak. (.....)"

Våningshus er ikkje omfatta av fritaket og må derfor takserast både når det vert skrive ut eignedomsskatt i heile kommunen, og etter alternativet med utbygd på byvis når dei ligg innanfor slikt område. Finansdepartementet har i brev 10. mars 2006 til Norges Bondelag mellom anna uttalt:

"Departementet antar at det ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for våningsb med en naturlig arrondert tomt på gardsbruk skal tas hensyn til delingsforbud og konsesjonsplikt. Delingsforbud og konsesjonsplikt utgjør tyngende offentligrettslige pli som markert påvirker markedsverdien i forhold til alminnelige boligeiendommer. Ved eiendomsskattetakseringen vil en tenkt pris for omsetning av våningshuset måtte ta hen til de restriksjoner som gjelder ved omsetning av denne type eiendom."

"Departementet tek sikte på å kome tilbake med ein gjennomgang og vurdering av reglane om saksbehandling og klage ved utskriving av eignedomsskatt. Departementet vil òg seinare gjere ei nærmare vurdering av fritaksreglane, satsstruktur og kommunane sitt høve til å differensiere eignedomsskatten på ulike skatteobjekt".

