



Innst. 359 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:137 LS (2010–2011)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Christian Tybring-Gjedde og Kenneth Svendsen om å avvikle eiendomsskatten

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremsatt 14. april 2011:

«A

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 1. januar 2012.

B

Stortinget ber regjeringen gjennomgå naturressursbeskatningen og legge den om slik at kommunene gis mulighet til inntekter fra sine naturressurser basert på en så korrekt som mulig verdsettelse av disse.

C

Stortinget ber regjeringen tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene.

D

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med avvikling av eiendomsskatten lage overgangsordninger, slik at kommuneøkonomien sikres.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Abid Q. Raja, viser til at finansministeren har gitt uttalelse om forslaget i brev av 11. mai 2011 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, merker seg at forslagsstillerne tegner et unøyaktig bilde av dagens situasjon, både når det gjelder antall kommuner som skriver ut eiendomsskatt på bolig og måten kommunene skattlegger bolig og fritidseiendom på. Kommunene synes i stor grad å holde eiendomsskatten på et relativt nøkternt nivå.

Flertallet mener en frivillig kommunal eiendomsskatt gir lokaldemokratiet en alternativ inntektskilde og dermed mulighet til å styrke tjenestetilbudet. En eventuell fjerning av denne muligheten ville kommunene måtte kompenseres for dersom det ikke skulle medføre kutt i det kommunale tilbudet.

Flertallet viser til at en provenynøytral omlegging for kommunene i skattlegging av kraftverk, fra eiendomsskatt til naturressursskatt, ville føre til redusert proveny for staten og økt overskudd for kraftverkseierne.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, viser til at selskapsskatt som inntektsgrunnlag for kommunene fører til både ujevn inntektsfordeling mellom kommunene og økonomisk uforutsigbarhet for kommunene. I tillegg kan forholdet mellom hovedkontorkommuner og produksjonskommunene være en særskilt problemstilling knyttet til en kommunal selskapsskatt.

Dette flertallet foreslår at representantforslaget ikke bifalles.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at det er viktig at kommunene får beholde deler av selskapsskatten lokalt. Det vil motivere kommunene til å føre en positiv og fremtidsrettet næringspolitikk, og med flere små og store bedrifter vil kommunene få høyere skatteinntekter som kan brukes til lokal velferd. Regjeringen har dessverre fratatt kommunene denne muligheten til å påvirke egne skatteinntekter og egen velferdsutvikling. Disse medlemmer vil omgjøre dette vedtaket for å stimulere lokal næringsutvikling og ikke minst støtte og belønne de kommunene som er villig til å satse på og legge til rette for lokalt næringsliv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til forslaget redegjørelse og begrunnelse for hvorfor eiendomsskatten burde avvikles.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«A

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 1. januar 2012.

B

Stortinget ber regjeringen gjennomgå naturressursbeskatningen og legge den om slik at kommunene gis mulighet til inntekter fra sine naturressurser basert på en så korrekt som mulig verdsettelse av disse.

C

Stortinget ber regjeringen tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene.

D

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med avvikling av eiendomsskatten lage overgangsordninger, slik at kommuneøkonomien sikres.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til behandlingen av statsbudsjettet for 2011, hhv. Innst. 2 S (2010–2011) og Innst. 3 S (2010–2011), hvor disse medlemmer foreslo at 4,25 pst. av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene.

Disse medlemmer vil derfor støtte forslag C i representantforslaget.

Disse medlemmer viser videre til Stortingets behandling av Dokument 8:126 S (2010–2011) hvor disse medlemmer støtter forslagsstillerne i intensjonene om et oppdatert, enklere og mer forutsigbart eiendomsskatteregime for næringseiendom.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til Høyres eget forslag i Dokument 8:126 S (2010–2011) om eiendomsskatt, som behandles parallelt med dette forslaget, og til flere tidligere initiativ rundt eiendomsskatt som Dokument nr. 8:77 (2006–2007). Disse medlemmer mener at beslutning om innføring av eiendomsskatt er en frihet som er tillagt det lokale demokrati og vil ikke fjerne denne muligheten, selv om disse medlemmer anbefaler kommunene å avstå fra fristelsen. Disse medlemmer ser det faktum at eiendomsskatt ble utvidet til også å gjelde hytter som spesielt problematisk. Hus og hytte er viktig for nordmenn. Hytte kjøpes og eies som oftest i andre kommuner enn bostedskommunen, og det er etter disse medlemmers mening et demokratisk problem at man dermed ikke har innvirkning på en beslutning om å innføre eiendomsskatt. En sterk prisøkning på diverse kommunale avgifter for å nærme seg kostpris medfører også etter disse medlemmers mening at eiendomsskatt på hytter er svakt begrunnet.

Disse medlemmer framsetter derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en endring av § 3 i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane, slik at eiendomsskatt kun kan pålegges bolig som ligger i bymessige strøk, slik det var før skatteåret 2007.»

Disse medlemmer ser kraftverkbeskatningen som en helt spesiell del av eiendomsskatteproblematikken. Den må derfor behandles for seg og adskilt fra øvrige problemstillinger rundt eiendomsskatt. Disse medlemmer ser på vannkraft som en svært sentral og viktig ressurs for landet og for de enkelte lokalsamfunn. I stor grad dreier derfor debatten på dette området seg om hvordan avkastningen fra en naturressurs skal fordeles mellom lokalsamfunnet, staten og eieren.

Disse medlemmer viser til sine merknader og disposisjoner i alternativt statsbudsjett når det gjelder at en andel av selskapsskatten skal tilbakeføres kommunene. Det er viktig at kommunene, får insentiver og ser resultater av å arbeide bevisst for økt verdiskaping og flere arbeidsplasser i kommunene og disse medlemmer er derfor enige i intensjonen i forslaget om at deler av selskapsskatten skal tilbakeføres kommunene, men mener at dette er en beslutning som hører til under budsjettbehandlingen.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

A

Vedtak til lov

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

I

Oslo, i finanskomiteen, den 26. mai 2011

Torgeir Micaelsen

leder

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

II

Denne lov trer i kraft 1. januar 2012.

B

Stortinget ber regjeringen gjennomgå naturressursbeskatningen og legge den om slik at kommunene gis mulighet til inntekter fra sine naturressurser basert på en så korrekt som mulig verdsettelse av disse.

C

Stortinget ber regjeringen tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene.

D

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med avvikling av eiendomsskatten lage overgangsordninger, slik at kommuneøkonomien sikres.

Forslag fra Høyre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en endring av § 3 i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane, slik at eiendomsskatt kun kan pålegges bolig som ligger i bymessige strøk, slik det var før skatteåret 2007.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:137 LS (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Christian Tybring-Gjedde og Kenneth Svendsen om å avvikle eiendomsskatten – bifalles ikke.

Thomas Breen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 11. mai 2011

Dokument 8:137 LS (2010-2011) Representantforslag fra Fremskrittspartiet om å avvikle eiendomsskatten

Jeg viser til ovennevnte forslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter, Christian Tybring-Gjedde og Kenneth Svendsen om å avvikle eiendomsskatten og samtidig legge om naturressursbeskatningen, tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene og lage overgangsordninger for å sikre kommuneøkonomien.

Innledningsvis vil jeg gjøre oppmerksom på at representantene tar feil når de under "Bakgrunn" hevder at det i 2009 var 299 kommuner som hadde eiendomsskatt på bolig. Det korrekte er at 299 kommuner hadde innført eiendomsskatt i en eller annen form, men av disse hadde 133 innført eiendomsskatt kun på verk og bruk. Det var altså 166 kommuner som hadde eiendomsskatt på bolig i hele eller deler av kommunen. Videre er beskrivelsen av gjeldende skatteregler under eiendomsskatt på kraftverk ikke korrekt. For en redegjørelse av grunnlaget for eiendomsskatt på kraftverk viser jeg til departementets høringsnotat av 15. april 2011 om maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten på kraftverk og Prop. 1 LS (2010-2011) kapittel 3.

Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt og i prinsippet den eneste skatten kommunene selv kan skrive ut. Kommunene er gitt betydelig frihet til å tilpasse eiendomsskatten til lokale forhold, for eksempel ved å bestemme hvilke kategorier av eiendom som skal ilegges eiendomsskatt, om det skal brukes en reduksjonsfaktor, hva et eventuelt bunnfradrag skal være og ikke minst hvilken skattesats som skal gjelde. Svært få (om noen) kommuner skattlegger bolig og fritidseiendom slik forslagsstillerne gir inntrykk av i sine regneeksempler (100 pst. av markedsverdi, ikke bunnfradrag og raskest mulig økning av satsen til 7 promille). Gjennomsnittlig eiendomsskatt i 2009 for en bolig på 120 kvm var 2 350 kroner i de kommuner som hadde eiendomsskatt på bolig. Selv om enkelte eiere av bolig og fritidseiendommer betaler betydelig mer eiendomsskatt enn gjennomsnittet, illustrerer det at kommunene i stor grad holder eiendomsskatten på et relativt nøkternt nivå.

En frivillig eiendomsskatt bidrar til å styrke lokaldemokratiet og gir større mulighet for lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Selv om ikke hytteeiere bosatt utenfor en kommune med eiendomsskatt kan påvirke om det innføres eiendomsskatt eller ikke, vil hytteeiere utvilsomt benytte seg av kommunale tje-

nester, trolig i stadig større grad ettersom mange nyere hytter har kvaliteter som gjør at de kan fungere som en fullverdig bolig.

I tillegg kompenserer eiendomsskatt på bolig et stykke på vei for mangelfull skattlegging av eiendom mer generelt. Som kjent ble skattleggingen av fordel av egen bolig opphevet i 2006, men uten at en samtidig opphevet fullt fradrag for gjeldsrenter. Dette bidrar til at bolig er svært lempelig skattlagt i Norge sammenlignet med andre land. Eiendomsskatten kan i noen utstrekning kompensere for dette.

Kort oppsummert mener jeg at eiendomsskatten er en skatteform som er godt egnet for å ivareta hensynene til både en viss lokal beskatningsrett og behovet for kommunale inntekter. Jeg vil derfor ikke anbefale å frata kommunene mulighet til å ilegge eiendomsskatt.

En eventuell fjerning av eiendomsskatten ville uansett reise krav om kompensasjon fra de berørte kommunene. Alternativet til kompenserende ordninger er at det kuttes i det kommunale tjenestetilbudet. Økte statlige overføringer til kommunene må dekkes inn ved økte skatter/avgifter eller motsvares av en reduksjon i offentlige utgifter på andre områder.

Forslagsstillerne tar opp denne problemstillingen og foreslår tre ulike løsninger som skal kompensere for inntektsbortfallet ved fjerning av eiendomsskatten – legge om naturressursbeskatningen, tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene og etablere overgangsregler for å sikre kommuneøkonomien. Selv om jeg uansett ikke vil anbefale å avvikle eiendomsskatten, vil jeg knytte noen merknader til de tre forslagene om inntektskompenserende ordninger.

Legge om naturressursbeskatningen

Forslagsstillerne foreslår at naturressursbeskatningen skal gjennomgås og legges om slik at kommunene gis mulighet til inntekter fra sine naturressurser basert på en så korrekt som mulig verdsettelse av disse. I forslaget er konsesjonsavgift, konsesjonskraft og naturressursskatten særlig nevnt.

Både konsesjonsavgift og konsesjonskraft inngår som en del av konsesjonsvilkårene for kraftverksutbygger. Konsesjonsavgifter er årlige avgifter som en kraftverkseier plikter å betale til staten og kommunene som blir berørt av en regulering eller utbygging. Avgiftssatsen for konsesjonen blir fastsatt når konsesjonen gis og indeksjusteres deretter hvert femte år etter konsumprisindeksen. Kraftverkseier avstår videre inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som kon-

sesjonskraft til kommunene og fylkeskommunene hvor kraftanleggene ligger. Vilåårene om konsesjonskraft og konsesjonsavgift er altså ikke direkte basert på verdsettelse av naturressursene. Staten har ikke hjemmel til ensidig å endre konsesjonsvilåårene utover det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler om omgjøring og av reglene om revisjon av konsesjonsvilåår.

Etter dagens regler betaler kraftforetakene (for kraftverk over 5500 kVA) videre naturressursskatt på 1,3 øre per kWh gjennomsnittlig produksjon ved det enkelte kraftverk over de 7 siste årene, fordelt med 1,1 øre til kommunen og 0,2 øre til fylkeskommunen. Naturressursskatten vil normalt ikke være en ekstrabelastning for kraftselskapene, fordi den fungerer som en intern fordeling av proveny fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Økt naturressursskatt for kommunene gir et tilsvarende redusert proveny for staten som følge av at naturressursskatten er direkte fradragsberettiget krone for krone mot utlignet skatt på alminnelig inntekt. Fjerning av eiendomsskatt for kommunene vil på sin side føre til økt overskudd for kraftverkseierne og økt proveny til staten som følge av lavere fradrag for eiendomsskatt i grunnlaget for overskuddsskatten og grunnrenteskatten, men verdien av det tapte fradraget utgjør maksimalt 58 prosent dersom alle kraftverk er i skatteposisjon. Samlet vil derfor en provenynøytral omlegging *for kommunesektoren*, fra eiendomsskatt til naturressursskatt, føre til redusert proveny for staten og økt overskudd til kraftverkseierne.

Eiendomsskatten og naturressursskatten har imidlertid ulike fordelingsnøkler med hensyn til hvilke kommuner som mottar inntekter fra skattene. Fordelingsnøklerne for eiendomsskatt ble inngående vurdert i forbindelse med statsbudsjettet for 2001, hvor det blant annet ble lagt vekt på at fordelingsnøklerne i skatteloven ikke har den nødvendige forankring i de verdier som er beskatningsobjekt etter eiendomsskattelova. Det ble i stedet gitt egne fordelingsnøkler for eiendomsskatteformål. Det vil derfor ikke være samsvar mellom ev. fjerning av eiendomsskatt og økning i naturressursskatt for den enkelte kommune. Videre inngår naturressursskatt i grunnlaget for fordelingen av rammetilskudd i inntektssystemet for kommunene, mens inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgifter holdes utenfor.

Forslagsstillerne viser også til regelverket om maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten på kraftanlegg. I den forbindelse vil jeg vise til at departementet 15. april 2011 sendte ut et høringsnotat med forslag om at maksimums- og minimumsreglene justeres i årene framover. Dette innebærer at

vertskommunene alt annet likt vil få en større del av inntektene fra kraftsektoren.

Tilbakeføre selskapsskatten til kommunene

Fra 2005 til 2008 fikk kommunene tilført en andel av selskapsskatten. Disse skatteinntektene ble tilført kommunene via rammeoverføringene. Fordelingen av selskapsskatt mellom kommuner var basert på en kommunevis fordeling av sysselsettingen i de foretakene skatten var utliknet.

Ordningen med å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene ble avvirket i statsbudsjettet 2009. En vesentlig svakhet ved selskapsskatt som inntektsgrunnlag for kommunene er at disse inntektene svinger kraftig med de økonomiske konjunktorene. Ved å gjøre selskapsskatten statlig har kommunesektorens inntekter blitt mer forutsigbare. Dette er en fordel både for kommunenes planlegging og for den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter. Forutsigbarhet er viktig fordi kommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester og på grunn av kommunesektorens omfang og størrelse.

Selskapsskatten var også svært ujevnt fordelt mellom kommunene. Ved avvirklingen av den kommunale selskapsskatten i statsbudsjettet for 2009 ble kommunene kompensert ved at de fikk en økt andel av skatten fra personlig skattytere. Dette bidro til en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene. Å kompensere et eventuelt bortfall av eiendomsskatt ved å gå tilbake til en ordning der en del av selskapsskatten skal gå direkte til kommunene, er derfor ingen god løsning.

Etablere overgangsregler slik at kommuneøkonomien sikres

Inntektssystemet for kommuner baserer seg på en rekke ulike parametre, og omfatter alle kommuner. En avvirkling av eiendomsskatten vil redusere inntektene kun for de kommunene som har innført eiendomsskatt. Det ville være svært krevende å etablere overgangsordninger som skal sikre kommuneøkonomien dersom eiendomsskatten avvirkles, slik forslagsstillerne ber om. En av problemstillingene som må håndteres er at kompensasjon til kommuner som har hatt eiendomsskatt, kan virke urimelig for de kommuner som har valgt å ikke ha eiendomsskatt. Ettersom jeg uansett ikke vil fjerne eiendomsskatten, har jeg ikke vurdert overgangsregler som skal sikre kommuneøkonomien nærmere. Som nevnt ville økte overføringer til kommunene måtte dekkes inn på andre områder, enten ved økte skatter og avgifter eller ved tilsvarende kutt i andre offentlige utgifter.

