



Innst. 280 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:61 S (2012–2013)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Knut Arild Hareide og Geir Jørgen Bekkevold om å utvide kommunenes adgang til å ta sosiale hensyn i utformingen av eiendomsskatten

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 22. mars 2013:

«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.»

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen,

fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borg-hild Tenden, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 18. april 2013 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til representantforslaget og vil uttrykke forståelse for intensjonene i forslaget om å utvide kommunenes adgang til å ta sosiale hensyn i utformingen av eiendomsskatten. Flertallet er likevel av den oppfatning at det i dag finnes tilstrekkelige mekanismer i eiendomsskattelova til å kunne ta sosiale hensyn ved utformingen av eiendomsskatten i kommunene.

Flertallet peker på at kommunene ved sin avgjørelse om det skal skrives ut eiendomsskatt har stor valgfrihet i utformingen av skatten. Innenfor rammene av eiendomsskattelova kan man bl.a. frita boligeiendommer, og også ha et romslig bunnfradrag som vil være særlig treffsikkert overfor sårbare grupper. Selv om eiendomsskatten er en objektskatt, får skatten ved fastsettelse av bunnfradrag et progressivt preg. Loven åpner dessuten for differensierte skattesatser i tillegg til reduksjonsfaktor i takstene av eiendommene som også vil kunne favorisere boligeiere. Et generelt fritak for skattytere med lav inntekt vil kunne innebære uheldige terskelvirkninger, avgrensingsproblemer og merbyråkrati.

Flertallet viser dessuten til at det ifølge eiendomsskattelova § 28 ved særlige grunner er mulig å ettergi eller sette ned eiendomsskatt hvor slik skatt ville virke urimelig. I forarbeidene til loven er det understreket at nedsettelse eller ettergivelse av rimelighetsgrunner bare bør komme på tale rent unntaksvis. Slik lemping utøves ved skjønn av den enkelte

kommune, og det er adgang til å lage kommunale retningslinjer for utøvelsen av skjønnnet hvor inntekt og formue hos skattyter er sentrale momenter. Slike retningslinjer vil kunne øke likebehandlingen og lette saksbehandlingen. Flertallet mener slike retningslinjer i stor grad vil kunne ivareta de hensyn forslagsstillerne begrunner sitt forslag med. Slike retningslinjer ville også kunne være mer presise enn en generell unntaksregel i selve loven.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sitt representantforslag om å oppheve eiendomsskatteloven i Dokument 8:137 LS (2010–2011). Disse medlemmer viser til at eiendomsskatten rammer tilfeldig og usosialt, og ikke etter skatteevne. Eiendomsskatt er en spesielt urimelig form for beskatning ettersom skatten ikke står i sammenheng med hvorvidt man har hatt noen avkastning på eiendommen, eller i hvilken grad eiendommen er belånt. Disse medlemmer viser til at unge mennesker med store boliglån må betale full eiendomsskatt, selv når boligen ikke representerer noen reell nettoformue. Disse medlemmer viser til at eiendom selv uten eiendomsskatt beskattes flere ganger. Disse medlemmer viser til at man allerede har betalt skatt på inntekten eiendommen er ervervet for, samt dokumentavgift, eventuelt arveavgift, og merverdiavgift av påkostninger. Disse medlemmer påpeker videre at eiendom allerede er gjenstand for formuesbeskatning.

Disse medlemmer mener at eiendomsskatten må avvikes, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om opphevelse av eiendomsskatteloven i forbindelse med statsbudsjettet for 2014, inkludert forslag til tidsbegrenset kompensasjonsordning for kommunesektoren.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre har tidligere tatt opp at eiendomsskatten har skjevheter og skadevirkninger på en rekke områder. Av de mest framtrepende er skattleggingen av maskiner og utstyr innen industri og annen konkurranseutsatt virksomhet og det demokratiske underskudd som oppsto da regjeringen åpnet for at hytter ble et eiendomsskatteobjekt. Disse medlemmer viser bl.a. til Dokument 8:126 S (2010–2011) og til Innst. 360 S (2010–2011). Norge har et klart behov for å stimulere til investeringer i annen konkurranse-

utsatt virksomhet enn olje, og disse medlemmer mener det er kritikkverdig at regjeringen ikke har klart å finne en måte å unnta maskiner og utstyr i konkurranseutsatt virksomhet fra eiendomsskatt.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til begrunnelsen gitt i representantforslaget. Dette medlem fremmer følgende forslag:

«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 fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om opphevelse av eiendomsskatteloven i forbindelse med statsbudsjettet for 2014, inkludert forslag til tidsbegrenset kompensasjonsordning for kommunesektoren.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

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.

Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 8:61 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Knut Arild Hareide og Geir Jørgen Bekkevold om å utvide kommunenes adgang til å ta sosiale hensyn i utformingen av eiendomsskatten – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 30. april 2013

Torgeir Micaelsen

leder

Knut Storberget

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 18. april 2013****Dokument 8:61 S (2012-2013) Representantforslag fra Hans Olav Syversen, Knut Arild Hareide og Geir Jørgen Bekkevold om å utvide kommunenes adgang til å ta sosiale hensyn i utformingen av eiendomsskatten**

Jeg viser til brev 4. april 2013 vedlagt følgende representantforslag fra stortingsrepresentantene Hans Olav Syversen, Knut Arild Hareide og Geir Jørgen Bekkevold til uttalelse:

“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.”

Forslagsstillerne mener at kommunenes mulighet i eiendomsskattelova § 28 til å ta sosiale hensyn ved utformingen av skatten, er svært begrenset. I tillegg kreves en individuell, ressurskrevende og byråkratisk behandling. Forslagsstillerne mener at kommunene bør få adgang til å gi et generelt fritak for eiendomsskatt til personer med inntekt på nivå med minstepensjonister og uten annen formue enn det som egen bolig representerer.

Jeg har forståelse for intensjonene i forslaget, men finner likevel ikke å kunne anbefale forslaget. Nedenfor vil jeg redegjøre for bakgrunnen for dette.

Eiendomsskatt er en kommunal skatt som skrives ut med hjemmel i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova). Det er kommunestyret i den enkelte kommunen som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen. Kommunen har stor valgfrihet ved utforming av eiendomsskatteregime, men må holde seg innenfor rammene som følger av eiendomsskattelova.

Loven inneholder flere utskrivingsalternativer. I de tilfellene kommunen ønsker å skrive ut eiendomsskatt, men ser det som særlig problematisk å skattlegge boligeiendom kan det velges et alternativ hvor slik eiendom ikke inngår. Videre åpner loven for bruk av virkemidler som kan dempe skattetrykket på boliger. Jeg viser her først og fremst til reglene om bunnfradrag. Dette gis som et fast beløp, og loven fastsetter ikke noe tak på størrelsen av fradraget. Bunnfradraget vil derfor bety mest for de med lavest boligformue. Gjennom disse reglene får eiendomsskatten et progressivt element som kan ivareta fordelingshensyn uten å miste karakteren av å være en objektskatt. Bruk av bunnfradrag har også den fordel at størrelsen på fradraget kan tilpasses det lokale prisnivået på boliger i den enkelte kommunen.

Videre åpner loven for å gjøre bruk av differensierte skattesatser. Dette innebærer at man kan sette en lavere sats på boliger enn for annen eiendom. Laveste skattesats i henhold til loven er på to promille.

Det viser at det allerede etter gjeldende regler er mulig å begrense eiendomsskatten på boligeiendom. Et mer generelt virkemiddel vil være å benytte en såkalt reduksjonsfaktor i takstene. Dette innebærer at samtlige skattepliktige eiendommer takseres til omsetningsverdi, men at skattegrunnlaget utgjør en lavere, forholdsmessig andel av taksten.

Etter mitt syn er det også mer prinsipielle grunner til at forslaget ikke kan anbefales. Jeg viser her til at eiendomsskatten er en objektskatt, hvor det er eiendommen som skattlegges. Dette i motsetning til alminnelig inntekts- og formuesskatt hvor det er inntekt og formue som er gjenstand for beskatning. Etter mitt syn vil et generelt fritak for personer med inntekt på nivå med f.eks minstepensjonister frata eiendomsskatten karakter av å være en objektskatt. Eiendommen vil da ikke være skatteobjektet, fordi inntekten blir avgjørende for skatteplikten.

En slik regel vil også innebære en betydelig terskel-effekt. Det kan oppfattes som sterkt urimelig å skulle betale full eiendomsskatt fordi man har en inntekt som overstiger inntektsgrensen med noen tusen kroner, mens andre slipper skatten helt og holdent. Minstepensjonister er fritatt for inntektsskatt. Som følge av dette er det innført kompliserte regler for å unngå slike terskeffekter innenfor inntektsskatten. Noe tilsvarende vil neppe være mulig, og heller ikke ønskelig innenfor eiendomsskatten. Det er generelt slik at skatter og avgifter vil kunne oppleves som mer byrdefulle for minstepensjonister og andre med lav inntekt. Vi kan likevel ikke innføre særregler for slike grupper på alle disse områdene.

Normalt vil også fast eiendom i seg selv innebære en skatteevne, og jo større bolig jo større skatteevne. Mange vil nok kunne oppfatte det som urimelig dersom man kan eie en verdifull bolig, men slippe eiendomsskatt som følge av en beskjeden inntekt. Eller at man har en verdifull bolig kombinert med betydelige inntekter av en art som ikke skal inkluderes ved beregningen, for eksempel store kapitalinntekter.

En regel som foreslått vil forutsette at man avklarer en rekke forhold knyttet til den inntektsgrensen som innføres. Det må avgjøres hvilke typer inntekt som skal inkluderes, for eksempel om kapitalinntekter skal inngå. Videre om det bare skal legges vekt på eiers inntekt eller om også ektefelle/samboers inntekt skal tas hensyn til, og hva som skal gjelde dersom

vedkommende eier boligen alene eller er sameier. Videre om det skal tillegges vekt hvor stor boligformuen er, da denne innebærer en skatteevne.

Forslaget synes å forutsette en årlig, individuell kontroll med hensyn til at grensen ikke er overskredet ettersom inntekts- og formuesforholdene kan endre seg år for år. Med en generell regel vil man dessuten måtte kontrollere alle de eiendomsskattpliktige, ikke bare de som kommer inn under dagens ordning. Jeg tror derfor ikke at forslaget vil innebære noen mindre “byråkratisk og ressurskrevende” ordning. Eiendomsskatten skal kunne administreres enkelt av store og små kommuner. Det skal ikke være en ligningsbehandling.

Det følger av eiedomsskattelova § 28 at dersom særlige grunner gjør *“at det kom til å verta særs urimeleg om heile eiedomsskatten vart innkravd, kan skatten setjast ned eller ettergjevast av formannskapet”*. Bakgrunnen for bestemmelsen er at det kan forekomme tilfeller hvor det vil være urimelig å kreve inn skatten uten å ta hensyn til skattyters økonomi, jf. Ot.prp. nr. 44 (1974-1975). Som eksempel er nevnt at skattyter får økonomiske problemer fordi han har lavere inntekt på grunn av sykdom, og ikke har formue å møte motgangen med. I forarbeidene er det understreket at nedsettelse eller ettergivelse av rimelighetsgrunner bare bør komme på tale rent unntaksvis. Bestemmelsen gir ikke adgang for kommunen til å foreta en generell nedsettelse eller ettergivelse for grupper som kommunen mener bør skjermes. Spørsmålet om nedsettelse eller ettergivelse i

henhold til denne bestemmelsen må derfor avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Det er ikke et krav i loven at skattyter søker om lemping, men det er nok det mest vanlige.

Lemping etter eiedomsskattelova § 28 behandles i den enkelte kommunen, og det er ikke fastsatt sentrale forskrifter eller andre regler for utøvelsen av det skjønnet som må foretas. Flere kommuner har imidlertid selv utformet retningslinjer for praktiseringen av ettergivelse eller frafall. Slike retningslinjer kan øke kommunens likebehandling i lempingssaker, og det er positivt. Finansdepartementet har blant annet i brev 9. november 1995 uttalt at likhetshensynet er et grunnleggende hensyn bak eiedomsskattelova. Likhetsprinsippet vil også innebære at kommunen må likebehandle skattytere md hensyn til lemping av eiendomsskatten.

Inntekt og formue kan være et viktig og relevant moment ved avgjørelsen om lemping. Noen kommuner synes også å gjøre bruk av veiledende beløp med hensyn til inntekt og formue i sine retningslinjer ved avgjørelsen av om det skal innrømmes lemping eller ettergivelse. Etter mitt syn innebærer dette at mange av de hensynene som forslagsstillerne etterlyser vil kunne ivaretas innenfor dagens regelverk, og det med større grad av presisjon enn hva tilfellet vil være med en generell regel. Dersom kommunen har retningslinjer for når eiendomsskatten skal lempes, trenger heller ikke saksbehandlingen å bli for ressurskrevende.