

KAPITALTILGANGSUTVALGET – HØRINGSINNSPILL OM UTVALGETS UTTALELSER OM EIENDOMSSKATT

1 INNLEDNING

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har sendt på høring NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital (Kapitaltilgangsutvalget), med høringsfrist 1. juli 2018. I innstillingen drøfter utvalget de ulike skatteordningene som gjelder for næringslivet, herunder eiendomsskatt.

Industrikommunene, Landsamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) og Nettverk av Petroleumskommunar (NPK) (i det videre omtalt som Kommuneorganisasjonene) avgir med dette felles høringsuttalelse til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)¹. Høringsuttalelsen er begrenset til uttalelsene om eiendomsskatt.

Høringsuttalelsen avgis etter høringsfristen. Dette har blant annet sammenheng med at kommuneorganisasjonene ikke er oppført som høringsinstanser, og at høringsfristen var satt til et tidspunkt hvor mange i kommunene har sommerferie. Selv om høringsfristen er utløpt ber organisasjonene om at uttalelsen tas med i det videre arbeidet. Kommunene vil som kjent kunne bli sterkt berørt av eventuelle endringer i eiendomsskatten, i det dagens eiendomsskatt er en ren kommunal skatteordning.

Kommuneorganisasjonenes høringsuttalelse kan sammenfattes i følgende to punkter:

- Eiendomsskatten må beholdes som *kommunal skatteordning* (punkt 2).
- Kommuneorganisasjonen er enig i at det er behov for fastsettelse av *nasjonale retningslinjer* for verdsettelse av næringseiendom, i tråd med utvalgets uttalelse (punkt 3).

2 EIENDOMSSKATTEN MÅ BEHOLDES SOM KOMMUNAL SKATTEORDNING

Kapitaltilgangsutvalget skriver på side 148 om eiendomsskatten at «*[d]et bør også vurderes å redusere kommunenes fleksibilitet i utformingen av eiendomsskatten, eventuelt om man skal gå over til en statlig eiendomsskatt.*»

¹ Industrikommunene organiserer kommuner som er vertskap for større industrianlegg. LVK organiserer 174 kommuner berørt av vannkraftutbygging. NPK er et nettverk av kommuner som er vertskap for ilandføringsanlegg for olje og gass.

Kommuneorganisasjonene er imot en statliggjøring av eiendomsskatten. En overgang til en statlig eiendomsskatt vil overføre om lag 12 milliarder kroner fra kommunesektoren til staten, og innebære en dramatisk økonomisk sentralisering og en begrensning av det kommunale selvstyret. En kommunal eiendomsskatt har eksistert i mer enn hundre år, er et fundamentalt element i lokaldemokratiet, og har vært en sentral forutsetning for kommunenes samtykke til etablering av store anlegg i kommunene, herunder vannkraftanlegg, vindkraftanlegg og ilandføringsanlegg. Dersom eiendomsskatten gjøres statlig, brytes samtidig den samfunnskontrakten som ligger til grunn for etablering av slike anlegg.

Det lokale selvstyret er en viktig del av norsk demokrati, og Norge er gjennom Europarådets Charter om lokalt selvstyre fra 15. oktober 1985 rettslig forpliktet til å sikre de lokale myndigheter en lokal beskatningsrett. Det vises til Europarådskonvensjonen art. 9 nr. 3 hvor det fastslås at en del av en kommunes finansielle ressurser «skal stamme fra lokale skatter og gebyrer». I dag er det kun eiendomsskatten som kan sies å være en reell lokal skatt. Riktignok har kommunene formelt en viss fiskal frihet til å fastsette inntekts- og formuesskattesatser, men denne friheten har som kjent ikke vært benyttet siden 1978.² Kommunenes andel av selskapsskatten bortfalt som skatteordning i 1999.³

Spørsmålet om eiendomsskatten skal være kommunal eller statlig har vært vurdert flere ganger tidligere, jf. bl.a. forarbeidene til dagen eiendomsskattelov (esktl.), Ot.prp.nr. 44 (1974-75) og NOU 1996:20 – Zimmer-utvalget. I Ot.prp.nr. 44 (1974-75) side 8 uttalte departementet følgende:

«Departementet legg elles vekt på at staten ikkje bør ta bort inntektskjelder for kommunane i utrengsmål, og at kommunane bør stå heller fritt når det gjeld å bruka ulike skattegrunnlag.»

En rekke offentlige utvalg, herunder Rødseth-utvalget, Zimmer-utvalget, Borge-utvalget og Sørheim-utvalget, har alle anbefalt staten å opprettholde eiendomsskatten som kommunal skatteordning utenfor inntektssystemet for kommunene.⁴ I en vurdering av hvem som bør være kreditor for eiendomsskatten må det tas i betraktning at våre kommuner har avstått verdifulle naturressurser til store industrianlegg, ilandføringsanlegg, kraftanlegg, oppdrettsanlegg mv. til beste for fellesskapet og industrien. Det norske samfunn har i generasjoner bygget på den felles forståelse at de som gir fra seg sine naturverdier til storsamfunnet skal ha noe igjen for det.

Kommuneorganisasjonene er videre uenig i at det bør legges ytterligere begrensninger på kommunenes «fleksibilitet i utformingen av eiendomsskatten». Forutsatt at man etablerer nasjonale retningslinjer for taksering av næringsseiendom, se punkt 3 nedenfor, vil hensynet til helhetlig utforming og større forutsigbarhet bli godt i varetatt.

² NOU 1997:8 kapittel 7.7: «Frihetene til å fastsette inntekts- og formuesskatter har ikke vært benyttet side 1978, siden alle kommuner og fylkeskommuner har benyttet lovens maksimale skattesatser.»

³ Kommunal selskapsskatt ble gjeninnført i 2005, men mer indirekte gjennom skattesimuleringsmodellen. Ordningen virket fram til og med 2008.

⁴ NOU 1992:34 kap. 17, NOU 1996:20 kap. 5 og 6, NOU 2005:18 kap. 2.13 og Sørheimutvalgets Forslag til forbedring av overføringssystemet for kommunene 26. oktober 2007 kap. 3.3.

3 KOMMUNEORGANISASJONENE STØTTER FORSLAGET OM NASJONALE RETNINGSLINJER.

3.1 Nasjonale retningslinjer for taksering vil sikre en helhetlig utforming med stor forutsigbarhet

Kapitaltilgangsutvalget uttaler at det bør gjennomføres en reform av eiendomsskatten «for å sikre en mer helhetlig utforming og større forutsigbarhet», og ønsker at det «fastsettes nasjonale retningslinjer for å få en mest mulig konsistent verdsettelse av eiendommer på tvers av kommunegrensene». Det fremgår av sammenhengen at utvalget mener eiendomsskatten er et godt skattegrunnlag som bør videreføres i det norske skattesystemet.

Kommuneorganisasjonene deler kapitaltilgangsutvalgets syn på eiendomsskatten som en god skatteordning. I en stadig mer globalisert verden, er eiendomsskatten en skatteordning som fremstår som robust mot skattetilpasninger. Dette standpunktet får støtte fra nasjonalt og internasjonalt faglig hold, som anbefaler å styrke et skattegrunnlag som er stasjonært og som ikke lett kan manipuleres. Eiendomsskatt for bedrifter i Norge ligger dessuten under gjennomsnittet av tilsvarende skatt for OECD-landene.

Vi ser samtidig at det er behov for forbedringer, først og fremst ved at det er behov for mer detaljerte verdsettelsesregler. Kommuneorganisasjonene har i lang tid etterlyst mer detaljerte regler for verdsettelse av næringseiendommer og av verk og bruk. Kommunene har vist til at uklarheter og utfordringer ved dagens regelverk bør håndteres i et lovutvalg, som bør ha fokus på et lettere tilgjengelig regelverk, mer detaljerte regler, større grad av standardisering samt likebehandling. Samtlige av kommuneorganisasjonene ba derfor - forbindelse med endringene i verk og bruk-skatten høsten 2017 - om et partssammensatt lovutvalg for modernisering av eiendomsskatteloven. Vi ba om det samme i 2015. Kommunenes krav om et lovutvalg ble dessverre ikke hørt verken i 2015 eller 2017. Resultatet er at kommunene sitter tilbake med et regelverk som gir opphav til ny uklarhet og tvister.

Kapitaltilgangsutvalgets innstilling forelå etter lovendringene for verk og bruk som ble vedtatt i desember 2017. Kommuneorganisasjonene leser utvalgets uttalelser om behov for lovrevisjon som en bekreftelse på og støtte til kravet om mer detaljerte regler som ble fremsatt fra en samlet kommunesektor i forbindelse med verk og bruk-saken.

3.2 Eiendomsskattetaksering bør skje lokalt

Kommuneorganisasjonene mener eiendomsskattetakseringen fortsatt bør skje lokalt. Med unntak for vannkraftanlegg⁵, takseres eiendommene for eiendomsskatteformål av en takstnemnd oppnevnt av kommunen. Nemndene er uavhengige organer som ikke kan instrueres av kommunen.

Det er vår oppfatning at lokalkunnskap og faktisk innsikt i det lokale næringslivet er et viktig hensyn som taler for at verdsettelsen av andre eiendommer enn vannkraftanlegg fortsatt bør skje lokalt. Kommunene og de kommunale takstnemndene har omfattende erfaring og kompetanse innen eiendomsskatt. Ved takseringen av verk og bruk/næringseiendommer innhenter nemndene takstforslag fra sakkyndige. På denne måten sikres skattyter at eiendomsskattetaksten tilpasses lokale forhold og prisnivå.

⁵ Vannkraftanlegg verdsettes etter egne regler inntatt i skatteloven, jf. eiendomsskatteloven § 8 B-1 og skatteloven § 18-5.

For at takseringen skal gjenspeile verdien av den aktuelle eiendommen og samtidig tilpasses lokale forhold, er det nødvendig med befarings. Dette tilsier at takseringen bør skje i regi av lokalt oppnevnte nemnder, slik at befaringsen kan gjennomføres på en praktisk måte.

Ved innføring av frivillig bruk av formuesgrunnlag for boliger (eiendomsskatteloven § 8 C-1), vurderte departementet om formuesgrunnlag kunne benyttes også for øvrige eiendommer. Departementet konkluderte med at dette var en lite egnet løsning. Det vises til Prop. 1 LS (2011-2012)⁶ hvor det heter:

«Eventuell bruk av formuesgrunnlaget ved eiendomsskattetakseringen reiser flere problemstillinger. Blant annet er de nye verdsettingssystemene i formuesskatten relativt enkle og ikke nødvendigvis like godt tilpasset lokale forhold som kommunale eiendomsskattetakster.»

Vi mener den beste løsningen vil være å beholde det lokale aspektet, kombinert med nasjonale retningslinjer for taksering av næringseiendommer, herunder verk og bruk.

Med vennlig hilsen



Astrid Aarhus Byrknes
Leder NPK



Torfinn Opheim
Leder LVK



Geir Waage
Leder Industrikommunene

⁶ Kapittel 27.1.3 Departementets vurderinger.