

Sluttrapport, prosjektgruppe eiendomsskatt

Gruppe:	Eiendomsskatt
Deltakere:	Anne Rudi, Anne Grethe Myrann, Rune Antonsen, Simen Haakestad Bjerkholt
Mandat:	Vurdere inntekspotensialet ved utvidet eiendomsskatt

Innhold

Innledning.....	2
Eiendomsskatt i et historisk perspektiv.....	2
Eiendomsskattens betydning for kommunenes inntekter.....	2
Det lovmessige grunnlaget for utskriving av eiendomsskatt	3
Legalitetsprinsippet	3
Likhetsprinsippet	3
Dagens rettstilstand	3
Fast eiendom i Nore og Uvdal kommune – en oversikt	6
Inntekter og utgifter ved innføring av eiendomsskatt på all fast eiendom	8

Innledning

Eiendomsskattegruppas mandat har vært å vurdere inntekspotensialet ved utvidet eiendomsskatt i Nore og Uvdal kommune. Grappa har sett på inntekspotensialet ved å utvide eiendomsskatten til å omfatte all fast eiendom i hele kommunen. Eiendomsskatteoven gir kommunen mulighet til å velge andre alternativer som er mindre omfattende. Grappa har også sett på kostnadene ved å innføre eiendomsskatt.

Grappa har avholdt tre møter.

Eiendomsskatt i et historisk perspektiv

Skatt på fast eiendom har det vært praksis for i Norge siden 1665. Eiendomsskatt er i prinsippet den eldste skatteformen i Norge. Tanken bak eiendomsskatten var at den skulle dekke kostnader kommunen hadde på de faste eiendommene som for eksempel kloakk, renovasjon, vei og belysning. Da gjeldende eiendomsskatteov ble vedtatt i 1975, ble det samtidig innført egne kommunale avgifter for vann og kloakk. Likevel valgte man å beholde eiendomsskatten og begrunnelse for dette fremkom i Ot. Prp. nr. 44 (1974-75):

- Man ville beskatte urealisert verdiøkning i fast eiendom
- Gi mulighet til effektiv utnyttelse av tomteareal
- Sikre en jevn inntekt til kommunene
- Eiendomsskatten var lite sårbar for omgåelse og skattesvik
- Veie opp for kommunale utgifter knyttet opp mot fast eiendom som ikke ble fanget opp av kommunale avgifter
- Ulike skatteformer er en styrke for skattesystemet

Eiendomsskattens betydning for kommunenes inntekter

Eiendomsskatteinntekten går uavkortet til kommunen og er den eneste inntekten kommunen har som ikke inngår i inntektsutjevningssystemet. I motsetning til kommunale avgifter er det ikke merverdiavgift på eiendomsskatt.

Et økende antall kommuner har de senere årene innført eiendomsskatt for å finansiere tjenestetilbudet overfor innbyggerne. Samtidig velger flere av de som alt har eiendomsskatt, å utvide områdene for eiendomsskatt. Tabellen nedenfor viser antall kommuner med eiendomsskatt for årene 2007-2016.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
272	291	299	309	316	324	330	341	355	365

365 av landets 428 kommuner hadde i 2016 innført eiendomsskatt. Av disse hadde 78 kommuner kun eiendomsskatt på verk og bruk. Nore og Uvdal kommune er en av disse. Etter at kommunene Sigdal og Hol innført eiendomsskatt på fritidseiendommer i 2016 har alle de 8 største hyttekommunene i landet, med unntak av Vinje, denne skatten.

Kommunenes samlede eiendomsskatteinntekter i perioden 2007-2015 viser slik utvikling (mrd. Kr):

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5,6	6,1	6,5	7,1	7,6	8,1	8,9	9,6	11,2

Det er flere grunner til at eiendomsskatten øker. Det er grunn til å anta at den viktigste årsaken er at flere kommuner har innført eiendomsskatt, men også utvidelse av områdene for eiendomsskatt, omtaksering og nytaksering, økning i skatteøren og flere andre forhold virker inn.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i eiendomsskatten i Nore og Uvdal kommune for perioden 2007-2016:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
32,1	34,9	34,8	35	35,5	35,7	42	44	43,2	40,5

Det lovmessige grunnlaget for utskrivning av eiendomsskatt

Det finnes flere ulovfestede prinsipper for eiendomsskatten. De to mest sentrale prinsippene er legalitetsprinsippet og likhetsprinsippet. Ved behandling av etter lov om eiendomsskatt må de to prinsippene alltid etterleves.

Legalitetsprinsippet

Kommunen kan ikke pålegge kommunens innbyggere byrder som ikke følger av lov eller har hjemmel i lov. Det å utskrive skatt til innbyggerne er et inngrep som krever hjemmel i lov. Innføring av eiendomsskatt må vedtas av kommunestyret.

Likhetsprinsippet

Alle kommunens skatteyttere har krav på lik behandling. Like eiendommer skal beskattes likt og eventuelle fritak skal gis til alle som oppfyller kriteriene. Det vil si at likhetsprinsippet, i motsetning til legalitetsprinsippet, normalt er til hinder for å gi andre unntak fra skatteplikten enn de som følger av loven.

Hvordan kommunene skal behandle eiendomssaker er regulert i eiendomsskatteloven (eskl.) 6.6.1975 nr. 29. I tillegg gjelder også deler av forvaltningsloven, skattebetalingsloven og ligningsloven for eiendomsskattesaker. Når det gjelder kommunens mulighet til å differensiere utskrivningen av eiendomsskatten er den begrenset. I utgangspunktet er det innen for syv områder i eiendomsskatteloven der kommunestyret har en viss handlingsfrihet. Disse syv er:

- 1) Virkeområdet for skatten- utskrivningsalternativer, jfr. eskl. § 3
- 2) Eiendommer som kan fritas fra eiendomsskatt jfr. eskl. § 7
- 3) Skattesatsen, jfr. eskl. § 10 og 11
- 4) Differensierte satser på ulike eiendommer jfr. eskl. § 12
- 5) Bunnfradrag for boliger, jfr. eskl. § 11
- 6) Bruk av sjablonger ved takseringen
- 7) Regler for utskrivning (takstvedtektene), jfr. eskl. § 10

Dagens rettstilstand

Eiendomsskatt er en kommunal skatt på fast eiendom. Det er kommunestyret som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen, jfr. eskl. § 2.

Eiendomsskatt kan skrives ut etter ett av følgende alternativer, jfr. eskl. § 3;

- a) fast eiendom i heile kommunen
- b) faste eiendom i klart avgrensa område som helt eller delvis er utbygde på byvis eller der slik utbygging er i gang

- c) bare på verk og bruk i hele kommunen
- d) bare på verk og bruk og annen næringseiendom i hele kommunen
- e) eiendom både under bokstav b og c
- f) eiendom både under bokstav b og d
- g) faste eiendom i hele kommunen, unntatt verk og bruk og annen næringseiendom

At et område er «delvis utbygd på byvis» (alternativ b) betyr ikke at området må ha bypreg. Det er imidlertid antatt at deler av området som illegges eiendomsskatt må ha tettbebyggelse av et visst omfang.

Nore og Uvdal kommune skriver i dag ut eiendomsskatt etter alternativt c), dvs. verk og bruk i hele kommunen. Siden kommunen benytter den maksimalt tillatte skatteøren på 7,0 promille, vil en økning i eiendomsskatten bare kun oppnås ved at kommunen velger å skrive ut eiendomskatte etter et av de øvrige alternativene slik at skattegrunnlaget øker. Alternativ a) vil gi den klart største økning i skattegrunnlaget. Ved alternativ a) vil all fast eiendom i kommunen bli ilagt eiendomsskatt, med de lovbestemte fritak som følger av eskl. § 5 og de fritak som kommunen selv kan bestemme etter eskl. § 7. Ved dette alternativet vil alle fritidsboliger i kommune inngå i grunnlaget for utskrivning av eiendomsskatten.

Lovbestemt fritak etter eskl. § 5 gjelder i første rekke eiendommer som staten eier – direkte eller indirekte, men også eiendommer drevet som gårdsbruk eller skogbruk er unntatt etter eskl. § 5 h). Fritaket gjelder for driftsbygninger samt jord og skogbruksarealer, men ikke for våningshus og kårbolig med tilhørende bygninger som garasje og uthus. Merk også at områder som er vedtatt vernet som nasjonalpark eller naturreservat er fritatt, med unntak av bygning med tomt og tomteareal. Om en eiendom faller inn under fritaksreglene i eskl. § 5 avgjøres i forbindelse med takseringen.

I tillegg til de lovbestemte fritak som følger av eskl. § 5, kan kommunestyret selv bestemme at visse eiendommer skal fritas for eiendomsskatt. Dette gjelder i første rekke eiendommer som tilhører organisasjoner som tar sikte på å gavne en kommune, et fylke eller staten, bygninger som har historisk verdi eller bygninger som benyttes som bolig. For sistnevnte kategori kan fritaket gjelder for inntil 20 år.

Fra og med 1.1.2017 kan kommunestyret velge å fritas fritidseiendommer fra eiendomsskatt etter eskl. § 7. Kommunen kan imidlertid ikke fritas boliger og samtidig skattlegge fritidsboliger.

Verdien av en eiendom skal settes til antatt omsetningsverdi under normale forhold ved fritt salg og utfra eiendommens standard og beliggenhet, jfr. eskl. § 8 A-2. Det er ikke til hinder for at taksten på eiendommen kan settes til en andel av omsetningsverdien (markedsverdien). Det er vanlig å benytte en forsiktig antatt omsetningsverdi da takseringen til eiendomsskatteformål vanligvis er relativt skjematisk og takstene normalt gjelder for 10 år. I mange hyttekommuner er markedsverdien målt ved pris per m² vesentlig høyere for hytter enn for boliger med tilsvarende standard og beliggenhet. Dette kan oppleves som urettferdig av hytteeiere og har vært en kilde til klager på eiendomsskatten i flere store hyttekommuner.

For boliger kan kommunen alternativt velge å skrive ut eiendomsskatt basert på verdien av eiendommen fastsatt ved siste ligning før skatteåret, jfr. eskl. § 8 C-1 (1). Dette gjelder ikke for

fritidsboliger, boligdelen på landbrukseiendommer, boliger som er nyinnflyttet (uten formuesverdi) og ubebygde tomter må takseres. Med om lag 3 800 hytter og et stort antall landbrukseiendommer må kommunen derfor uansett regne med en omfattende prosess med befaring av hver enkelt eiendom som grunnlag for fastsettelse av verdien på eiendommen.

I Nore og Uvdal kommune vil det sannsynligvis være mest naturlig å takserer alle eiendommer, siden det er kun få eiendommer som er omfattet av skatteetatens formuesverdi. Ved manuell taksering av alle eiendommer vil likhetsprinsippet være godt i varetatt og man vil muligens også spare en del klagebehandling siden skatteetatens formuesverdi ofte er satt lavere enn markedsverdien. Ved taksering av samtlige eiendommer vil også eiendomsregistret bli ajourført og fullstendig.

Det er alminnelig aksept for at takseringen kan gjennomføres relativt skjematisk ved bruk av såkalte sjabloner, og det er ikke lenger krav til at taksten skal fastsettes av sakkyndige (profesjonelle) takstmenn slik som tidligere. Ved bruk av sjabloner gjøres en forenklet taksering av eiendommen basert på opplysninger om areal, alder, etasjer, beliggenhet (soner) m.m.

En fordel ved å bruke likningsverdier er at det vesentlig forenkler arbeidet og dermed også gir lavere kostnader enn alminnelig takseringen. En ulempe er at likningstakstene normalt er relativt lave i forhold til eiendommens markedsverdi og at verdien dessuten kan være relativt vilkårlig satt i forhold til eiendommens reelle verdi. Dette kan både gi store forskjeller i verdi mellom relativt like eiendommer og relativt sett lavere takster på boliger enn fritidsboliger i forhold til antatt omsetningsverdi. Dette kan gi grobunn for klagesaker og mindre aksept for innføring av skatten blant hytteeiere i kommunen. Ved ordinær taksering vil dessuten likhetsprinsippet være godt ivaretatt. Et ytterligere moment er at svært lave takster i forhold til omsetningsverdien reduserer det samlede skattegrunnlaget og dermed inntekspotensialet fra eiendomsskatten. Ved taksering av samtlige eiendommer vil også eiendomsregistret bli ajourført og fullstendig. Summen av disse forhold taler for at det bør gjennomføres en ordinær taksering av alle eiendommer i kommunen.

Eiendomsskatten må senest være utskrevet før 1. mars i skatteåret. Første året kommunen benytter bunnfradrag i eiendomsskatten er det likevel tilstrekkelig at skatten er utskrevet før 1. april i skatteåret, jfr. eskl. § 14 1. ledd.

Eiendomsskatten må minst være kr 2 (2 promille) og ikke mer enn kr 7 (7 promille) for hver kr 1 000 av taksten, jfr. § 11 1. ledd. Ved innføring av eiendomsskatt på bolig og fritidseiendommer kunne kommunen tidligere benytte den samme skatteøren som for verk og bruk. For mange kommuner betød dette at kommunen kunne ta i bruk lovens maksimale skatteøren på 7 promille fra det året eiendomsskatt ble innført på boliger og fritidseiendommer. Etter en lovendring per 01.07.16 må kommunen nå starte med lovens minimumssats på 2 promille, jfr. eskl. § 13 2. ledd. Skatten kan deretter økes med maksimalt 2 promille årlig. Skatten kan økes med 3 promille samme året som kommunen innfører bunnfradrag i eiendomsskatten, jfr. eskl. § 13 1. ledd.

Kommunestyret kan fastsette ulike skatteøren for boliger og verk og bruk, jfr. eskl. § 12. Ordinære nærings-/forretningseiendommer må imidlertid ha samme skatteøren som for verker og bruk. Ved innføring av eiendomsskatt på all fast eiendom vil dermed vanlige forretningseiendommer få samme skatteøren som verk og bruk fra det året eiendomsskatten innføres.

Kommunen kan vedta bunnfradrag i eiendomsskatten for «selvstendige bustaddelar» i eiendommer som ikke blir brukt i næringsvirksomhet, jfr. eskl. § 13 1. ledd. Bunnfradraget kommer til fradrag i taksten og utgjør et likt beløp for hver boenhet. Bunnfradraget gjør at mindre verdifulle boliger og fritidseiendommer får en relativt sett større reduksjon i verdien, og dermed også eiendomsskatten, enn dyre boliger/fritidseiendommer.

Eiendomsskatten er en funksjon av skattegrunnlaget multiplisert med skatteøren. Et eventuelt bunnfradrag for selvstendige boenheter trekkes i fra taksten før restverdien multipliseres med skatteøren.

Kommunestyret fastsetter hvert år i forbindelse med budsjettet hvilke satser og regler som skal gjelde for utskriving av eiendomsskatten for det kommende skatteåret, jfr. eskl. § 10. Kommunestyret kan gjerne fatte et prinsippvedtak om utskriving av eiendomsskatt på et tidligere tidspunkt, men vedtaket med detaljerte satser og regler for eiendomsskatten for det kommende skatteår må uansett gjentas i forbindelse med budsjettvedtaket. Et vedtak om eiendomsskatt kan altså ikke behandles løsrevet fra de øvrige spørsmål knyttet til budsjettbehandlingen. Kommunestyret må innen utgangen av året vedta budsjettet for det kommende kalenderår, jfr. kommunelovens § 45 1. ledd. Dette angir i prinsippet det seneste tidspunkt kommunestyret kan vedta utskriving av eiendomsskatt for det kommende kalenderår.

Arbeidet med innføring av eiendomsskatt for all fast eiendom i kommunen vil imidlertid være tidkrevende. Erfaringer fra andre kommuner på størrelse med Nore og Uvdal tilsier at et prinsippvedtak om utskriving av eiendomsskatt og gjennomføring av alminnelig taksering av all fast eiendom senest bør foreligge 6 måneder før budsjettåret (skatteåret).

Dersom et vedtak om alminnelig taksering foreligger per 1. juli i året før skatteåret vil kommunen ha tiden frem til 1. mars i skatteåret, dvs. 8 måneder på å gjennomføre takseringen. Ved innføring av bunnfradrag må arbeidet være avsluttet innen 1. april.

Utgiftene ved gjennomføring av alminnelig taksering er isolert sett betydelige, men må ses i sammenheng med at takstene normalt vil gjelde for 10 år. I et slikt perspektiv blir utgiftene ved takseringen relativt beskjedne i forhold til de samlede inntektene.

Fast eiendom i Nore og Uvdal kommune – en oversikt

Matrikkelen er Norges offisielle eiendomsregister med informasjon om bygninger, adresser og grunneiendom. Registeret er ikke komplett da man ikke startet å føre informasjon om bygninger før omkring 1985. Anslagsvis er 30 % av alle bygg i Nore og Uvdal lagt inn med arealinformasjon, byggeår o.l. Dette gjør at vi ikke kan si noe om med sikkerhet om størrelsen på bygningsmassen i kommunen, men vi kan med større sikkerhet si noe om hva slags type bygninger vi har. Et uttrekk fra matrikkelen viser følgende:

Eiendom	Antall
Enebolig	887
Enebolig m/hybel/sokkelleilighet	23
Våningshus	419
Tomannsbolig, vertikaldelt	14

Tomannsbolig, horisontaldelt	21
Våningshus tomannsbolig - vertikaldelt	1
Våningshus tomannsbolig - horisontaldelt	6
Rekkehus	3
Hytter, sommerhus ol fritidsbygning	3735
Våningshus som benyttes som fritidsbygning	2
Seterhus, sel, rorbu ol	269
Skogs- og utmarkskoie, gamle	40
Garasje, uthus, anneks til bolig	764
Garasje, uthus, anneks til fritidsbolig	1205
Naust, båthus, sjøbu	21
Hus for dyr/landbruk, lager/silo	851
Annen landbruksbygning	2554

I tillegg har vi 3113 bygg som er registrert som «annen bygning». Dette er bygninger som ikke er registrert i matrikkelen med eget bygningsnummer. Denne kategorien omfatter stort sett boder, tilbygg, skur o.l., men også noen hytter og setre (anslagsvis 5 %). Det ligger også en del hytter «annen bygning» fra tilstøtende kommuner inne i dette tallet. Dette er en feil i matrikkelen. «Annen bygning» inneholder også busskur og spikertelt mindre enn 6 m³, samt plathaller og brakker.

Vi har også en del bygninger som er ubebodd og av dårlig standard, en del av dette går under våningshus og enebolig. Disse vil bli taksert lavt, og vil dra ned snittprisen på bolig.

Enkelte hytteområder innehar en bedre standard enn gjennomsnitt og vil derfor få en høyere verdsettelse. Dette gjelder særlig:

Eiendom	Antall
Fjellsnaret, Nørstebølia, Høk	309
Alpinsenteret	236
Jønndalen	27
Seterdalen	57
Breiset	24
SUM	653

Nore og Uvdal kommune har anskaffet KomTek – et datasystem som utnytter data fra matrikkelen til å vedlikeholde basisinformasjon i de kommunale registre. KomTek knytter ulike fagdata sammen med digitale kart og geografiske informasjonssystem. Systemet dekker arbeidsoppgaver som registrering, oppfølging, rapportering og fakturering av feiing og tilsyn, vannmålere, renovasjon og eiendomsskatt. Ved hjelp av KomTek er det mulig å avdekke eiendommer hvor det ikke betales kommunale avgifter.

Inntekter og utgifter ved innføring av eiendomsskatt på all fast eiendom

Et anslag over inntekter ved innføring av eiendomsskatt på all fast eiendom fremgår av tabellen nedenfor.

	Enheter i matrikkel	Snitt pr. enhet 2 promille	Snitt pr. enhet 3 promille	E-skatt 2 promille	E-skatt 3 promille
Fritidseiendommer	3 735	1500	2 100	5 602 500	7 843 500
Boliger	1 371	1500	2 100	2 056 500	2 879 100
Eiendomsskatt boliger og hytter	5 106			7 659 000	10 722 600

I tillegg kommer eiendomsskatt på ordinære forretningseiendommer.

Anslagene for inntekter bygger på innhentet informasjon fra Rollag og Flesberg kommune.

Utgiftene til taksering av all fast eiendom i Nore og Uvdal kommune er anslått til 6,0 mill. kr. Anslaget bygger på faktiske utgifter til alminnelig taksering i Flesberg, som utgjorde 6,0 mill. kr. Siden alminnelige taksering normalt gjennomføres hvert 10 år, vil dette være en engangsutgift i 10-årsperioden.

I årene mellom de alminnelige takseringer vil det påløpe noe årlige utgifter til ajourhold og nytaksering av eiendommer i kommunen.

Flesberg kommune har gjennomsnittlig eiendomsskatt på kr 1413 pr. fritidseiendom ved bruk av en promillesats på 2,0. Rollag kommune har i gjennomsnitt en eiendomsskatt på kr 1456 pr. fritidseiendom med tilsvarende promillesats. Vi vurderer det slik at Nore og Uvdal kommune ligger nærmere Rollag hva gjelder gjennomsnittlig standard på fritidseiendommer. På grunnlag av dette er det benyttet kr 1500 for å stipulere eiendomsskatteinntekter for Nore og Uvdal kommune på fritidseiendommer.

Flesberg kommune har i gjennomsnitt eiendomsskatt på kr 2169 pr. bolig ved bruk av en promillesats på 2,0. Rollag kommune har i gjennomsnitt en eiendomsskatt på kr 1468 pr. bolig ved bruk av tilsvarende promillesats. Vi vurderer det slik at Nore og Uvdal kommune ligger nærmere Rollag hva gjelder gjennomsnittlig standard på bolig. Store deler av Flesberg kommune har nærhet til Kongsberg, noe som gjør at boligtakstene i Flesberg er betraktelig høyere enn i Rollag. Det er mulig at forskjellen i takst også skyldes forskjeller i standard. Derfor er det mest naturlig at vi også på boliger velger å sammenligne Nore og Uvdal med Rollag. Følgelig er det benyttet kr 1500 pr. bolig for å stipulere eiendomsskatteinntektene for Nore og Uvdal kommune på boliger.