



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Tor Erik Hårstad
Lunderengshaugan 22
7380 Ålen

Deres ref

Vår ref
12/4688 SL ELHG/KR

Dato
20.12.2012

Endring av promillesatsen for eiendomsskatt

Vi viser til din e-post 14. november 2012 vedrørende Holtålen kommunes adgang til å vedta en økning av eiendomsskattesatsen for bolig- og fritidseiendommer for inntektsåret 2013. Den foreslåtte økningen innebærer at eiendomsskattesatsen for bolig- og fritidseiendommer heves fra tre til syv promille, som er den gjeldende eiendomsskattesatsen for andre eiendommer i kommunen. Finansdepartementet tar ikke stilling til enkeltsaker, men kan si følgende om regelverket:

Det følger av lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiedomsskatt til kommunane (eiedomsskattelova) § 10 at kommunestyret årlig skal fastsette satser og gi regler for utskrivning av eiendomsskatt i kommunen. Loven angir minimums- og maksimumsgrenser for eiendomsskattesatsen. Skattesatsen skal ligge mellom 2 og 7 promille, jf. eiedomsskattelova § 11 første ledd første punktum. Av eiedomsskattelova § 13 følger det at første året en kommune skriver ut eiendomsskatt, må skatten ikke være høyere enn 2 promille av takstverdien. Det fremgår videre av samme bestemmelse at skattesatsen senere ikke kan økes med mer enn 2 promille hvert år.

Eiedomsskattelova bygger på et generelt prinsipp om at eiendomsskattepliktig eiendom av lik verdi skal skattlegges likt. Loven gir imidlertid kommunene adgang til lokal tilpasning av eiendomsskatten innenfor visse rammer, bl.a. gjennom bruk av differensierte eiendomsskattesatser, jf. eiedomsskattelova § 12. Et spørsmål som oppstår i forbindelse med bruk av differensierte skattesatser er om differensieringen kan oppheves fra et år til et annet, slik at den høyeste skattesatsen får anvendelse for alle berørte eiendommer, selv om dette innebærer at skattesatsen for noen av eiendommene øker mer enn 2 promille i året, eller om begrensningene i

eigedomsskattelova § 13 hindrer dette.

Verken ordlyden i eigedomsskattelova § 12 eller § 13 gir et klart svar på denne problemstillingen. Spørsmålet er heller ikke omtalt i forarbeidene til loven.

En lignende problemstilling oppstår der området for eiendomsskatten blir utvidet for eksempel fordi kommunen ikke tidligere har benyttet seg av muligheten til å skrive ut skatt i hele kommunen. Om denne problemstillingen har departementet uttalt i Ot.prp. nr. 77 (2005-2006), pkt. 14.4.4.3:

”Departementet har lagt til grunn at det ikkje vert rekna som slik første gongs utskrivning når kommunen utvidar området for eigedomsskatten. Eit døme på dette er når kommunen tidlegare berre har skreve ut eigedomsskatt i einskilde delar av kommunen, men seinare vel å skrive ut eigedomsskatt også på nye område som har utvikla seg til å vere utbygd på byvis. Departementet legg difor til grunn at kommunane vil kunne nytte same skattesats på dei eigedomane som kjem til som følgje av at alternativet med å skrive ut eigedomsskatt i heile kommunen vert nytta. Dette er også i samsvar med prinsippet i siste ledd i § 13, som fastsett at kommunen kan bruke same sats som tidlegare også i område som kjem til gjennom ei utviding av kommunegrensane. Departementet ser difor ikkje behov for å fastsette noko særskild overgangsregel om dette.

Om kommunen til dømes skriv ut eigedomsskatt med høgaste sats i dag, jf. eigedomsskattelova § 11, vil dette òg gjelde eigedom i det nye geografiske verkeområdet, dersom kommunen vel å ta dette nye verkeområdet inn i skatteutskrivninga. Generelt lågare sats kan likevel veljast, om kommunen skulle finne det ønskeleg i samband med val av utvida verkeområde.”

På denne bakgrunn har Finansdepartementet (blant annet i brev av 20. oktober 2008 og 19. april 2010) og Sivilombudsmannen (sak 2009/73) lagt til grunn at en kommune kan skrive ut eiendomsskatt med skattesats på 7 promille i hele kommunen dersom kommunen tidligere år har skrevet ut eiendomsskatt bare på verk og bruk med en skattesats på 7 promille.

Mattis Stavang gir anvisning på samme løsning i ”Eigedomsskatt” (1994), side 76:

”Likskapstanken gjer også at eigedomar som er fritekne for skatt, eller som har hatt skattelette gjennom særskilt vedtak, lyt fylgje satsane som alt er vedtekne ålment for andre eigedomar, dersom fritaket fell bort.

Lite praktisk, men mogleg, er det også at tettstaden i ein kommune får eigedomsskatt seinare enn verk og bruk utanfor tettstaden. Kommunestyret treng då ikkje starte på eit lægre nivå for skattesatsen i tettstaden enn det som alt gjeld for verk og bruk.

Likskapsprinsippet fører til denne tolkinga. Omgrepet ”lut av kommunen” er såleis brukt i samband med første gongen det vert skrive ut eigedomsskatt i nokon del av kommunen.”

En "fra det mer til det mindre"-betraktning tilsier at når det er mulig til å bruke samme skattesats på de områdene som kommunen etter hvert velger å utskrive eiendomsskatt på, må kommunen også kunne oppheve en differensiering av skattesatser i kommunen uten hensyn til begrensningene i eiedomsskattelova § 13. Førstnevnte tilfelle omfatter eiendommer som det tidligere ikke har vært utskrevet eiendomsskatt på, mens sistnevnte kun innebærer en økning av satsen på eiendommer som det allerede utskrives eiendomsskatt på. Forutberegnelighetshensyn og hensyn til skattyters økonomi er sterkere i de førstnevnte enn i de sistnevnte tilfellene.

Etter departementets syn taler også hensynene bak eiedomsskattelova § 12 og § 13 for at en opphevelse av differensierte skattesatser ikke er bundet av begrensningen på to promille økning av skattesatsen per år. Eiendomsskattesystemet overlater store deler av skattleggingen til kommunenes eget skjønn. Innenfor fastsatte grenser er både spørsmål om innføring av eiendomsskatt i kommunen og fastsettelse av årlig skattesats overlatt til kommunen å avgjøre. Det samme gjelder en eventuell differensiering av skattesatser mellom forskjellige typer eiendommer eller områder. Det er kommunen selv som er best egnet til å vurdere dens behov for inntekter fra eiendomsskatten og hvordan skattebelastningen skal fordeles.

Kommunens skjønnsmessige adgang til å fastsette eiendomsskatten må avveies mot hensynet til skattyternes forutberegnelighet og tilvenning. Det er tilvenningshensynet til skattyterne som er bakgrunnen for både grensen på to promille det første året eiendomsskatten innføres, og den etterfølgende begrensningen i økning av skattesatsen på to promille i året. Dersom det ikke allerede er eiendomsskatt i en kommune, skal skattyterne få mulighet til å tilpasse seg ved at skattenivået i begynnelsen er lavt og den etterfølgende økningen som loven åpner for, er moderat.

Tilvenningshensynet gjør seg ikke gjeldende med samme styrke når det allerede er innført eiendomsskatt i kommunen, men med differensierte satser. Hensynet til skattyters behov for tilvenning ved en oppheving av differensierte satser, som medfører at skattyters eiendom skattlegges etter samme sats som eiendommene i resten av kommunen, er ikke like beskyttelsesverdig som tilfellet der eiendomsskatt innføres for første gang. Denne avveiningen har blant annet vist seg ved at det er tillatt for kommunen å skrive ut eiendomsskatt på 7 promille i hele kommunen dersom den har hatt eiendomsskatt på 7 promille bare på verk og bruk tidligere. I brev til Stortinget 13. mai 2008 på spørsmål 1023 uttalte finansminister Kristin Halvorsen følgende om avveiningen:

"Hensynet til forutsigbarhet og de skattepliktiges økonomi, som er begrunnelsen for regelen i eiedomsskattelova § 11 om en gradvis økning av eiendomsskattesatsen, må i disse tilfellene vike for hensynet til likebehandling av skattyterne. Jeg anser det verken som rettferdig eller i tråd med gjeldende rett at nye områder som kommer til beskatning i kommunene skal undergis en lavere skattesats enn de som også tidligere har vært pålagt eiendomsskatt."

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at kommunen kan oppheve vedtak om differensierte satser etter eidegdomsskattelova § 12 uten hensyn til begrensningene om årlig økning av skattesatsen i eidegdomsskattelova § 13, slik at den samme satsen kan vedtas å gjelde for alle eiendommene i kommunen.

Med hilsen


Ingvild Brandal Gaasemyr e.f.
seniorskattejurist


Eva Gjerlaug
førstekonsulent

Kopi:
KS Eiendomsskatteforum