

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)

Vår referanse: 08/02475-2
Arkivkode: 601
Saksbehandler: Tove Lene Mannes
Deres referanse:
Dato: 2.12.2008

KS' høringsuttalelse om avgrensning av adgangen til å skrive ut eiendomsskatt til grunnlinjene

1. Innledning

Det vises til brev av 20. oktober 2008 hvor Finansdepartementet presenterer høringsnotat med forslag om endring av eiendomsskatteloven, slik at grensen for kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet trekkes ved grunnlinjen fra skatteåret 2009. Det er satt frist for høringsmerknader til 2. desember 2008.

KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – er sterkt uenig i departementets forslag til avgrensning av eiendomsskatteområdet i sjøen til grunnlinjene. KS er av den oppfatning at gjeldende rett innebærer at eiendomsskatt kan skrives ut på faste anlegg og installasjoner ut til territorialgrensen, og vil motsette seg enhver innskrenking i kommunenes rett til å innkreve eiendomsskatt. Hovedstyret i KS fattet 14.5.2008 følgende enstemmige vedtak:

1. KS går mot ethvert forsøk på å frata kommunene retten til å beslutte om det skal være eiendomsskatt i kommunen, og om den skal gjelde hele eller deler av kommunen.
2. KS motsetter seg derfor at staten begrenser eiendomsskattens område i sjøen innenfor

territorialgrensen og i kystsonen.

KS vil i det følgende redegjøre nærmere for sitt syn på høringsnotatet.

2. Departementets begrunnelse for høringsforslaget

Forslaget om å trekke en klar grense for adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet er begrunnet med at grensen for å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet anses uavklart, at praksis varierer fra kommune til kommune, og at det er en utvikling i retning av økt bruk av sjøområdet. Det er vist til at departementets forslag om innføring av adgang til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg forsterker behovet for en avklaring av hvor langt ut i sjøområdet kommunens adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet strekker seg. Det anføres at en tydelig grense for eiendomsskattelovens virkeområde i sjøen vil bedre forutberegneligheten for skattyterne og sikre at skatteobjektet har en viss kommunal tilknytning.

Forslaget om å trekke grensen for skatteplikten på installasjoner i sjøen ved grunnlinjene er begrunnet med at skatteobjekter i territorialfarvannet utenfor grunnlinjene har liten eller ingen tilknytning til kommunen. Videre er det pekt på at en avgrensning til territorialgrensen kan føre til spørsmål om hvilken kommune som er rett skattekreditor, fordi det bare i begrenset grad er omforente kommunegrenser så langt ut i sjøområdet. Dersom grensen trekkes ved marbakken antar departementet at avgrensningsproblemene vil øke og at det vil oppstå forskjellsbehandling av objekter som ligger dels innenfor og dels utenfor marbakken. Derimot vil en avgrensning til grunnlinjene redusere grensetilfellene og konfliktpotensialet sammenlignet med de øvrige alternativer, samtidig som en slik avgrensning vil føre til at kommunene kan skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner som har en tilknytning til kommunen. Departementet peker dessuten på at utenfor grunnlinjen vil begrunnelsen for å skrive ut eiendomsskatt i mindre grad gjøre seg gjeldende.

3. Reglene om eiendomsskatt bør prinsipielt sett være de samme i kommunens landområde og sjøområde

KS mener at reglene om eiendomsskatt prinsipielt sett bør være de samme i kommunens landområde og sjøområde.

Spørsmålet om kommunenes utstrekning i sjøområdet er blitt drøftet i ulike sammenhenger. Det vises til Ot. prp. nr 3 (1983-1984) om Lov om havner og farvann s. 80:

”Det er antatt at kystkommuner strekker seg ut til territorialgrensen, men det er ikke avklart hvordan grenselinjen mellom tilstøtende kommuner skal trekkes ut til denne grensen.”

Videre vises det til NOU 1988: 16 om Eiegdomsgrenser og administrative inndelingsgrenser s. 62:

”Det synes i praksis å ha festa seg det synet at kommunane strekkjer seg til territorialgrensa.”

Endelig vises det til Ot. prp. nr. 41 (2000-2001) Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser avsnitt 4.2.1:

”Det er rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa.” (vår understrekning)

KS anser det følgelig som sikker rett at kommunene strekker seg ut til territorialgrensen.

Etter KS` syn er det vanskelig å se noen prinsipiell begrunnelse for å begrense eiendomsskattelovens anvendelse til en del av kommunens territorium. Det bør følgelig være adgang til å skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk i hele sjøområdet i kommunene – dvs. ut til territorialgrensen.

Departementet anfører på s. 3 i høringsnotatet at en avgrensning av skatteområdet til territorialgrensen er lite forenlig med at eiendomsskatten er kommunal. KS stiller seg undrende til denne argumentasjonen, idet det ikke er tvilsomt at kommunenes territorium strekker seg til territorialgrensen. KS er følgelig også uenig i departementets anførsel om at *”et skatteobjekt som ligger i ... territorialfarvannet, men utenfor grunnlinjene har liten eller ingen tilknytning til kommunen”*.

Ved endringslov 16. juni 2006 nr 25 ble det fra og med 2007 innført adgang til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. Bakgrunnen for utvidelsen var at avgrensningen av eiendomsskattelovens virkeområde til deler av kommunen ble ansett som svakt begrunnet og førte til en forskjellsbehandling av eiendom i kommunen. En avgrensning av adgangen til å

skrive ut eiendomsskatt til kommunens område innenfor grunnlinjene vil føre til en ny avgrensning som fremstår som svakt fundert, og som vil føre til ny forskjellsbehandling av skatteobjektene i kommunene, idet skatteplikt for anlegg i sjøen vil være avhengig av om anlegget ligger innenfor eller utenfor grunnlinjene.

3. Avgrensning av eiendomsskatteområdet til grunnlinjene vil føre til en vesentlig innskrenkning av kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt

Finansdepartementet legger i høringsnotatet til grunn at grensen for å skrive ut eiendomsskatt i sjøen er uavklart. Spørsmålet om kommunene har adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet var tema i den såkalte Gulen-saken, Rt. 2002 s. 1411. I dommen konkluderte flertallet i Høyesterett med at det er adgang til å skrive ut eiendomsskatt på anlegg og installasjoner i sjøområdet som kvalifiserer som verk og bruk. Selv om Høyesterett ikke hadde konkret foranledning til å ta stilling til beskatning i området mellom grunnlinjene og territorialgrensen, er det ut fra dommens premisser ingen grunn til å skille mellom verk og bruk innenfor og utenfor grunnlinjene. Samtlige kilder som ble fremhevet av flertallet for å begrunne at det er skatteplikt i sjøområdet tilsier at adgangen til å skrive ut eiendomsskatt er den samme i sjøområdet helt ut til territorialgrensen. Det avgjørende etter dommen var altså ikke hvor i sjøen et anlegg befinner seg, men hvorvidt anlegget kvalifiserer som verk og bruk.

Etter Gulen-dommen er det så langt KS kjenner til ikke reist søksmål om kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt på installasjoner i området mellom grunnlinjene og territorialgrensen. Dette til tross for at det skrives ut eiendomsskatt på en rekke installasjoner knyttet til petroleumsvirksomhet i dette området. Det synes altså å være aksept fra skattyternes side for at kommunenes beskatningsadgang strekker seg helt ut til territorialgrensen.

I høringsnotatet er det vist til en fortolkningsuttalelse i Dommer, uttalelser mv i skattesaker og skattesporsmål 1990 s. 542, hvor Finansdepartementet har lagt til grunn at grensen for utskrivning av eiendomsskatt går ved marbakken eller to meters dyp. Denne uttalelsen er fraveket ved Gulen-dommen og åpenbart ikke uttrykk for gjeldende rett. KS reagerer derfor på at det henvises til uttalelsen i høringsnotatet, idet dette er egnet til å villedende om gjeldende rett og skape et inntrykk av at høringsforslaget er mindre inngripende enn hva det reelt sett er.

4. Hva er praksis i kommunene?

Departementet har lagt til grunn at praksis med hensyn til utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet varierer fra kommune til kommune og at dette skaper usikkerhet for næringsvirksomhet som bruker sjøområdet. Det er ikke redegjort nærmere for denne anførselen, som etter det KS erfarer ikke medfører riktighet. Etter KS` syn vil lovfesting av grensen for adgangen til å skrive ut eiendomsskatt til grunnlinjene medføre en radikal omlegging av kommunenes praksis.

I området mellom grunnlinjene og territorialgrensen er det primært rørledninger innenfor petroleumsnæringen som er aktuelle skatteobjekter. Etter våre opplysninger skriver samtlige kommuner som har rørledninger i området mellom grunnlinjene og territorialgrensen ut eiendomsskatt på disse. Én kommune har imidlertid ikke foretatt nødvendig omtaksering etter at territorialgrensen ble utvidet til 12 nautiske mil. Etter det vi kjenner til er altså praksis for beskatning mellom grunnlinjene og territorialgrensen entydig.

Kommuner som ikke skriver ut eiendomsskatt på rørledninger i området mellom grunnlinjen og territorialgrensen er kommuner som har valgt å ikke innføre eiendomsskatt. Den formen for usikkerhet for næringsdrivende som skyldes at eiendomsskatten er en frivillig skatteform vil eksistere uavhengig av om det lovfestes en grense for beskatning av sjøområdet eller ikke.

Når det gjelder andre anlegg i sjøområdet er det primært snakk om oppdrettsanlegg og kraft- og telekabler. Så langt vi kjenner til skriver ikke kommunene ut eiendomsskatt på frittflytende oppdrettsanlegg fordi det har vært uklart om disse kan anses som stedbundne anlegg som er gjenstand for eiendomsskatt. Når det gjelder kabler i sjøområdet er kommunene i stor grad avhengig av egenrapportering fra skattyterne om mengden/traseen på slike kabler i kommunen. Eventuell ulik praksis i kommunene mht beskatning av kabler må etter KS` syn ses i sammenheng med underrapportering fra skattyternes side. Det kan orienteres om at KS Eiendomsskatteforum har iverksatt arbeid for å kartlegge utbredelsen av kommunikasjonslinjer for å påse at likebehandling finner sted også i tilfeller hvor skattyter ikke vil medvirke til sakens opplysning.

KS motsetter seg ikke at grensen for kommunenes adgang til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet av forutberegnelighetshensyn lovfestes. Dersom slik lovfesting skal skje må imidlertid grensen fastsettes til territorialgrensen.

5. Sammenhengen med Regjeringens øvrige skatterettslige tiltak i sjøområdet

I Ot. prp. nr. 1 (2007-2008) varslet Finansdepartementet å ville vurdere om kommunene skulle gis adgang til å kreve betaling for bruk av areal i kystsonen. I St. prp. nr 1 (2008-2009) fremgår det at Regjeringen er kommet til at det ikke bør innføres en arealavgift. Samtidig er det i Ot. prp. nr 1 (2008-2009) fremmet forslag om å innføre eiendomsskatt på flytende oppdrettsanlegg i sjøområdet. Sammenholdt med forslaget om å trekke grensen for adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøen ved grunnlinjene, innebærer tiltakene samlet sett en betydelig forringelse av kystkommunenes inntektsmuligheter, noe som neppe var tilsiktet da det ble nedsatt et interdepartementalt utvalg for å vurdere muligheten for å innføre en betalingsordning for sjøområdet. Samlet sett fører tiltakene til at kystkommunene får betydelig mindre igjen enn tidligere for at fellesskapets ressurser stilles til disposisjon for næringslivet. Selv om KS er fornøyd med at det klargjøres at det er adgang til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg, vil eiendomsskatteinntektene disse anleggene genererer være svært beskjedne, og er ikke i nærheten av å kompensere de skatteinntekter kommunene mister dersom grensen for å skrive ut eiendomsskatt begrenses til grunnlinjene.

6. Ikke konflikter mellom kommunene som tilsier innsnevring av adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet

Departementet har vist til at det bare i begrenset grad er omforente kommunegrenser i sjøområdet utenfor grunnlinjene og at dette kan føre til konflikter mellom kommunene som tilsier at territorialgrensen ikke bør angi grensen for eiendomsskattens utstrekning i sjøen. Etter det KS kjenner til har det ikke vært konflikter om hvilken kommune som er rett skattekreditor utenfor grunnlinjene. Hensynet til kommunene kan derfor ikke begrunne en avgrensning av skatteområdet i sjøen som avviker fra dagens praksis.

7. Begrunnelsen for å skrive ut eiendomsskatt er ikke svakere i området utenfor grunnlinjene

Departementet hevder på side 3 i høringsnotatet at begrunnelsen for å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet i mindre grad gjør seg gjeldende utenfor grunnlinjene.

En delbegrunnelse for eiendomsskatten har tradisjonelt vært at den kan fungere som en brukerbetaling for kommunale tjenester. Argumentet er svekket de siste 20 årene ved at stadig flere tjenester er avgiftsbelagt. Således la Høyesterett i Fana-dommen, Rt. 1985 s 1339 til grunn at eiendomsskatt kan skrives ut ”*selv om kommunen, når eiendomsskatt blir innført, ikke dekker utgifter til fellesgoder i nevneverdig utstrekning*”. Argumentet om at eiendomsskatten kan tjene som en form for brukerbetaling fremstår som ytterligere svekket ved at det nå er innført adgang til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen. KS viser også til Ot. prp. nr. 44 (1974-75) side 7, der det i forbindelse med begrunnelsen for eiendomsskatten heter:

”Departementet legg elles vekt på at staten ikkje bør ta bort inntektskjelder for kommunane i utrengsmål.”

Eiendomsskatten fremstår i dag som en skatt på linje med andre skatter, hvor det primære formål er å sørge for inntektskilder til det offentlige.

8. Forholdet til annen lovgivning hvor grunnlinjene har vært brukt som avgrensning av kommunal kompetanse

Departementet viser til at grunnlinjene også har vært brukt som avgrensning av kommunal kompetanse i annen lovgivning, som for eksempel plan- og bygningsloven. Avgrensningen av plan- og bygningslovens geografiske virkeområde er imidlertid begrunnet med at det er i de kystnære områder at kommunen har et særskilt planleggingsbehov, jf Ot. prp. nr. 51 (1987-88) pkt 5.10.2.4. Slike hensyn gjør seg ikke gjeldende på eiendomsskatterettens område, og den løsning som er valgt i plan- og bygningsloven kan ikke ses å være et godt argument for tilsvarende avgrensning av eiendomsskattelovens virkeområde.

9. Departementets forslag vil føre til forskjellsbehandling av næringsvirksomhet i sjøen

Departementets høringsforslag innebærer reelt sett at en begrenset del av kommunens territorium unntas fra eiendomsskatt. KS mener dette er problematisk ut fra hensynet til likebehandling av skattyterne. Det fremstår ikke som rimelig at virksomhet som kan anlegges utenfor grunnlinjene ikke beskattes på lik linje med andre. I de fleste tilfelle er det også samme type anlegg som etableres innenfor og utenfor grunnlinjene.

10. Departementets forslag åpner for skattemessige tilpasninger

KS antar at departementets forslag vil åpne for skattemotiverte disposisjoner ved at for eksempel tele- og kraftlinjer i størst mulig grad legges utenfor grunnlinjene. Etter det KS får opplyst går dessuten utviklingen innenfor havbruksnæringen i retning av at virksomheten på sikt vil kunne drives utenfor grunnlinjene. Følgelig vil grunnlinjene som grense for eiendomsskatten også kunne føre til en uthuling av det nye lovforslaget som åpner for utskrivning av eiendomsskatt på oppdrettsanlegg.

11. Økonomiske konsekvenser

Departementet har ikke foretatt noe anslag over inntektsvirkningene for kommunene av det fremsatte høringsforslaget. Ut fra de opplysninger KS har innhentet tilsier et grovt anslag at det samlede potensielle skattetape for kommunesektoren er ca 60 millioner kroner. Skatteinntekter fra kraft og kommunikasjonslinjer mellom grunnlinjene og territorialgrensen inngår ikke i dette estimatet. Det er følgelig på det rene at forslaget vil få svært alvorlige økonomiske konsekvenser for en rekke kystkommuner. Enkelte kommuner har finansiert låneopptak gjennom fremtidige skatteinntekter, og frykter økonomiske problemer dersom forslaget blir vedtatt som lov. For kommuner som har installasjoner som dels ligger innenfor og dels utenfor grunnlinjene, vil dessuten kostnadskrevende retaksering bli nødvendig.

Departementet har lagt til grunn at det er kommuner som ikke skriver ut eiendomsskatt i sjøområdet som vil få økte skatteinntekter som følge av lovforslaget. KS er ikke kjent med at kommuner som har innført eiendomsskatt har unnlatt å beskatte kjente installasjoner i sjøområdet. Som nevnt ovenfor kan det ha skjedd en underbeskatning av kraft- og

kommunikasjonskabler fordi det er vanskelig å skaffe oversikt over slike installasjoner i sjøen. Departementets forslag er imidlertid ikke egnet til å avhjelpe problemer som skyldes underrapportering fra skattyternes side.

Etter våre beregninger vil forslaget om å innføre eiendomsskatt på flytende oppdrettsanlegg gi svært beskjedne inntektsmuligheter for kommunene. Dette bildet forsterkes av at oppdrettsanleggene er gjenstand for stadige endringer som vil gjøre det nødvendig med hyppig retaksering. At det åpnes for beskatning av oppdrettsanlegg er derfor ikke egnet til å avhjelpe den betydelige svekkelse av økonomien til en rekke kystkommuner som lovforslaget innebærer.

Departementet har pekt på at høringsforslaget kun vil føre til et ubetydelig samlet provenytap for det offentlige. For kommunesektoren er imidlertid de økonomiske konsekvensene like store selv om den foreslåtte lovendring vil komme staten til gode.

12. Ikrafttredelse

Under enhver omstendighet vil KS motsette seg at en eventuell lovendring gis virkning fra skatteåret 2009. Hensett til de alvorlige konsekvenser forslaget vil få for kommunenøkonomien, har kommunene behov for atskillig lengre tid til å tilpasse seg endringen.

13. Oppsummering

Oppsummeringsvis mener KS følgende:

- At høringsforslaget bygger på en uriktig forutsetning om at adgangen til å skrive ut eiendomsskatt i sjøområdet er rettslig usikker
- At høringsforslaget bygger på en uriktig forutsetning om at praksis om utskrivning av eiendomsskatt i sjøen er uentydig
- At det vil være prinsipielt meget uheldig dersom kommunene kun gis adgang til å skrive ut eiendomsskatt i deler av sitt territorium

- At hensynet til potensielle grensekonflikter mellom kommunene ikke kan begrunne at eiendomsskatteområdet innsnevres
- At eiendomsskattens begrunnelse ikke tilsier en avgrensning som foreslått
- At forslaget vil føre til en skattemessig forskjellsbehandling av næringsvirksomhet i sjøen og kan åpne for skattemotiverte disposisjoner.
- At forslaget vil føre til en vesentlig svekkelse av kommunenes inntektsmuligheter, uten at dette motsvares av en styrking av kommuneøkonomien til andre kystkommuner
- At ikrafttredelse med virkning for skatteåret 2009 under enhver omstendighet er for tidlig

Med vennlig hilsen

Halvdan Skard
Leder av hovedstyret

Olav Ulleren
Administrerende direktør