



Finansdepartementet - FIN  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Vår referanse: 19/01173-7  
Arkivkode: 200  
Saksbehandler: Anne-Lise  
Hellebostad,  
Deres referanse:  
Dato: 04.07.2019

## Høringsuttalelse fra KS til Finansdepartementet - Eiendomsskatt ved kommunesammenslåing

### 1. Innledning

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat av 12. april 2019 der det foreslås endringer i eiendomsskatteloven § 13. Høringsfristen er 12. juli 2019.

Etter et kort sammendrag under pkt. 2 vil vi under pkt. 3 referere vår forståelse av lovforslaget. Under pkt. 4 vil vi redegjøre for KS' merknader til lovforslaget.

### 2. Sammendrag

- KS støtter ikke de foreslåtte endringer i eiendomsskatteloven da endringene medfører et umulig takseringsarbeid for kommunene innen den gitte tidsrammen. KS er likevel positiv til at det foreslås en overgangsordning på 3 år, og til at skattesatsene foreslås å kunne øke raskere enn det som følger av lovens hovedregel.
- Forslaget vil medføre et umulig hastverksarbeid for kommuner som allerede har innrettet seg etter forskrifter om kommunesammenslåingen gitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).
- KS mener at kommunene mister nødvendig fleksibilitet og handlingsrom som ligger til grunn for det kommunale selvstyre i og med at ordningen foreslås å gjøres obligatorisk med gitte skattesatsøkninger i hele den foreslåtte overgangsperioden.

### 3. Lovforslaget

Stortinget fattet 15. desember 2018 anmodningsvedtak nr. 189 (2018-2019) med slik ordlyd:

*«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et lovforslag som gir kommuner som slår seg sammen til en ny kommune forutsigbarhet for eiendomsskatteinntektene fra vannkraft, vindkraft og prosessanlegg, og som legger til rette at disse kan videreføres i den nye kommunen etter sammenslåing. Regelendringen må ikke føre til brå økninger i eiendomsskatten for boliger, fritidsboliger eller forretningseiendom fra ett år til et annet.»*

På bakgrunn av anmodningsvedtaket har departementet fremmet forslag om endringer i eiendomsskatteloven § 13 som gir kommunene en overgangsperiode for å harmonisere

eiendomsskattesatsene. Lovforslaget tar sikte på å oppheve de individuelle overgangsordningene på inntil to år som kommunene har fått med hjemmel i inndelingslova. Den foreslåtte overgangsperioden forlenges med ett år i forhold til de gjeldende overgangsperioder etter inndelingslova, og adgangen til å øke skattesatsene for kategorien næringseiendom blir større enn etter lovens normalordning etter hovedregelen i eiendomsskatteloven § 13 første ledd annet punktum.

Nytt § 13 tredje ledd forslås å lyde:

*«Ved samanslåing av kommunar gjeld særskilde reglar for auke av skattesatsane i ein overgangsperiode på inntil 3 år. Overgangsperioden skal nyttast til å samordne skattesatsane. For bustad og fritidsbustad kan skatten ikkje aukast med meir enn kr 1 for kvart 1 000 av takstverdet per år. For næringseigedom og eigedom som nemnt i § 3c og § 4 tredje ledd kan skatten ikkje autakst med meir enn kr 2 for kvart kr 1 000 av takstverdet per år. Auken i skattesatane må begynne første året av, og fordelast jamnt over heile overgangsperioden. Første året etter utløpet av overgangsperioden skal eigedomsskatten være lik i heile kommunen.»*

Det fremgår av høringsforslaget at KMD tar sikte på å oppheve sammenslåingsforskriftenes bestemmelser om overgangsperiode for eiendomsskatt når endringene som foreslås er vedtatt og trer i kraft.

### 3.1. Overgangsperiode

Finansdepartementet forslås at det gis en obligatorisk overgangsperiode på inntil tre år for alle kommuner som skal slå sammen.

Overgangsperioden skal starte allerede i 2020, og altså ikke vare lenger enn til 2022.

Overgangsperioden er foreslått å erstatte overgangsperioden på to år som er gitt av KMD med hjemmel i inndelingslova. Overgangsperioden etter eiendomsskatteloven på tre år gis for at kommunene skal ha tid til å harmonisere eiendomsskattesatsene uten en for brå økning for de områdene som «har ingen/lavest eiendomsskattesats i dag».

Lovforslaget om overgangsperiode omfatter kun eiendomsskattesatsen, og ikke andre sentrale eiendomsskatteforhold som må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

### 3.2. Harmonisering av skattesatser

Finansdepartementet foreslår at det gis særskilte regler for økning av eiendomsskattesatsene i overgangsperioden som nevnt under punkt 3.1.

Lovforslaget innebærer at det vil være anledning til å ha ulik skattesats innen kommunen i overgangsperioden, og at det vil være anledning til å øke skattesatsen for andre eiendommer enn bolig- og fritidseiendommer med inntil 2 promille per år i overgangsperioden. Skattesatsen for bolig- og fritidseiendommer kan økes med inntil 1 promille per år i overgangsperioden (det samme som følger av eiendomsskattelovens alminnelige regler).

Kommunen(e) som før kommunesammenslåingen har høyest eiendomsskattesats kan ikke øke satsen etter lovens alminnelige regler i overgangsperioden. Dette innebærer altså at i overgangsperioden vil den høyeste skattesatsen en av kommunene har forut for kommunesammenslåingen bli maksimalskattesatsen, selv om eiendomsskattelovens maksimalskattesats er høyere.

I henhold til lovforslaget må harmoniseringen starte allerede det første året i overgangsperioden, og skattesatsøkningen må være lik i hele overgangsperioden. Kommunene får altså en plikt til å øke skattesatsene hvert år inntil eiendomsskattesatsen i kommunen er harmonisert.

#### 4. Våre merknader til lovforslaget

##### 4.1. Forutsetninger for våre merknader

Vi forstår lovforslaget slik at den nye lovbestemmelsen skal erstatte forskrifter gitt av KMD med hjemmel i inndelingslova så langt disse gjelder eiendomsskatt, jf. høringsnotatet side 10.

Våre merknader til lovforslaget er gitt under forutsetning av at vår forståelse av forslaget er riktig.

Ved henvendelser til Finansdepartementet har KS forsøkt å få klarlagt rekkevidden og konsekvensen av lovforslaget, særlig vedrørende takseringsarbeidet som må gjøres. Finansdepartementet har (med forbehold) bekreftet at det må gjennomføres en taksering også i de kommunesammenslåingene der alle kommuner har eiendomsskatt forut for kommunesammenslåingen, men der takseringstidspunktet/verdimålingstidspunktet er forskjellig i de ulike kommunene. Dette legges til grunn i vår videre fremstilling. Det vil redegjøres nærmere for dette under den enkelte merknad.

##### 4.2. Omfattende takseringsarbeid må gjennomføres på uforsvarlig kort tid

Lovforslaget innebærer at kommunene som skal gjennomføre en kommunesammenslåing i 2020 må gjennomføre et betydelig, og etter KS' oppfatning et umulig, takseringsarbeid før utskriving av eiendomsskatten i 2020.

Finansdepartementet har i fortolkningsuttalelser redegjort for at utskrivingsfristen etter en kommunesammenslåing vil være innen utgangen av juni, og dette er gjentatt i brev av 7. juni 2019 fra FIN til KS. FIN er altså av den oppfatning at utskrivingsfristen for kommuner som slås sammen med virkning fra 1. januar 2020 vil være innen utgangen av juni 2020. Selv om utskrivingsfristen etter en kommunesammenslåing skulle være utvidet til innen utgangen av juni i det aktuelle året, vil takseringsarbeidet som må utføres som følge av lovendringen ikke være mulig for kommunene å gjennomføre.

Det er totalt 109 kommuner involvert i 43 kommunesammenslåinger som får virkning fra 1. januar 2020. Av disse 109 kommunene har 90 kommuner eiendomsskatt i en eller annen form i 2019.

I høringsnotatet gis et eksempel på kommunesammenslåing mellom to kommuner der den ene kommunen har eiendomsskatt på all eiendom mens den andre kommunen ikke har eiendomsskatt. Dersom den nye kommunen skal ha eiendomsskatt på all eiendom (eiendomsskatteloven § 3a) etter kommunesammenslåingen, må minimum all eiendom i kommunen som ikke har eiendomsskatt før sammenslåingen takseres før utskriving av eiendomsskatt i 2020. Dersom kun eiendommer i kommunen som ikke har hatt eiendomsskatt skal takseres, forutsetter dette at det vil være mulig å tilpasse gjeldende takseringsretningslinjer fra den kommunen som allerede har eiendomsskatt til den andre kommunen. Hvor hensiktsmessig dette lar seg gjøre vil også kunne avhenge av hvor gamle takstene i den gjeldende kommunen er.

Ved en kommunesammenslåing har KS Eiendomsskatteforum (KSE) i de fleste tilfeller anbefalt at det gjennomføres en alminnelig taksering, slik at all eiendom i den sammenslåtte kommunen får nye takster. Metoden innebærer altså at alle skattepliktige eiendommer i begge de to tidligere kommunene takseres. Anbefalingen gjelder særlig der takstene er gamle, da det kan by på utfordringer å skulle regne seg tilbake til en eiendomsverdi som ligger mange år tilbake i tid. Alminnelig taksering vil også i mange tilfeller være å anbefale selv om takstene er nye, dersom det er store forskjeller i omsetningsverdier i de to tidligere kommunene, eller dersom eiendomsmassene er svært ulik. Kommunene har i disse tilfellene innstilt seg på å kunne bruke overgangsperioden som er gitt med hjemmel i inndelingslova til å gjennomføre

takseringsarbeidet i hele den nye kommunen, og det hastverksarbeidet som det nå legges opp til med dette lovforslaget vil ikke være å anbefale for kommunene.

Høringsnotatet gir ingen eksempler på, eller nevner, andre tilfeller der taksering må gjennomføres før utskriving av eiendomsskatten i 2020.

Slik vi forstår lovforslaget må det imidlertid gjennomføres et betydelig takseringsarbeid i kommuner i samtlige kommunesammenslåinger som skal ha eiendomsskatt etter kommunesammenslåingen. Dersom forskrifter om overgangsperiode for eiendomsskatt etter inndelingslova oppheves, vil det være eiendomsskattelovens regler som må følges fullt ut.

Vi kan ikke se at det er hjemmel i eiendomsskatteloven for å operere med ulike verdimålingstidspunkt eller ulike takseringsretningslinjer innen samme kommune, noe som innebærer at samtlige kommuners eiendomsskattetakster innenfor en kommunesammenslåing må harmoniseres før utskriving av eiendomsskatten for 2020. Dette medfører at det må gjennomføres taksering også i de kommunesammenslåingene der alle kommuner hadde eiendomsskatt før kommunesammenslåingen.

Vi kan heller ikke se at det er hjemmel i eiendomsskatteloven for å ha ulikt utskrivingsalternativ i ulike deler av kommunen. Dette innebærer følgelig at det også må finne sted en harmonisering av utskrivingsalternativ før utskriving av eiendomsskatten for 2020. Også harmonisering av utskrivingsalternativ vil kunne medføre at det må gjennomføres et omfattende takseringsarbeid før utskriving av eiendomsskatten for 2020.

KS er opptatt av at kommunene skal fastsette riktige takster, slik at slik at eiendomsskatten oppfattes som en rettferdig og seriøs skatt av skattyterne. For at kommunene skal kunne fastsette riktige takster er det viktig med forutsigbarhet i lovverket slik at kommunenes taksering blir forsvarlig, og man kan bruke den tiden som er nødvendig. KSE har iverksatt et omfattende arbeid med å utarbeide veiledere for taksering av ulike eiendoms-kategorier. Veilederen «Eiendomsskattetaksering- veileder for taksering av fast eiendom unntatt næringseiendommer og energianlegg» ble utgitt av KSE i oktober 2018, og i veilederen presiseres viktigheten av at kommunen setter av tilstrekkelig tid til takseringen. Som en tommelfingerregel anbefaler KSE at en beslutning om alminnelig taksering treffes minimum 18 måneder før skatt skal skrives ut på grunnlag av nye takster. Et lovvedtak som fattes ca 6 måneder før utskrivingsfristen, og som innebærer at det må gjennomføres et så omfattende takseringsarbeid som det legges opp til her, vil ikke være forsvarlig. Fastsettelse av en rekke takster i løpet av svært kort tid vil medføre dårlig kvalitet på takstene, omfattende klagebehandling for kommunene og stor grad av uforutsigbarhet for skattyterne inntil endelige takster er fastsatt etter gjennomført klagebehandling. Dette er verken kommunene eller skattyterne tjent med.

Taksering av eiendommer i den nye kommunen forutsetter at det er utnevnt en takstnemnd eller sakkyndig nemnd jf eiendomsskatteloven § 8 A-3. Det nye kommunestyret i den sammenslåtte kommunen blir først konstituert etter kommunevalget 9. september 2019, og det er først etter konstituering av kommunestyret at eiendomsskattenemndene oppnevnes. Nye nemndsmedlemmer som knapt er på plass ved inngangen til 2020 vil ha behov for opplæring, og det kan derfor ikke forventes en forsvarlig eiendomsskattetaksering som skal være på plass innen en så kort frist som det lovforslaget legger opp til.

Det påpekes i lovforslaget at departementet tar sikte på å fremme dette i statsbudsjettet for 2020. Statsbudsjettet legges frem 7. oktober 2019, og det vil erfaringsmessig ta noe tid før et lovforslag som legges frem i statsbudsjettet eventuelt blir vedtatt. Departementets uttalelse om at kommunene får et varsel om lovendringen gjennom høringssaken er til liten hjelp. Igangsetting av et takseringsprosjekt er et stort arbeid som vi anbefaler at kommunene bruker tilstrekkelig tid på. Mange kommuner må innhente takseringsbistand ved en anskaffelsesprosess før takseringsarbeidet kan gjennomføres, noe som vil

forsinke prosessen ytterligere. Det er kommunestyret som konstitueres i løpet av oktober 2019 som må ta den endelige beslutningen vedrørende taksering, og dette vil det ikke være tid til etter at lovforslaget eventuelt er vedtatt. For kommunene vil det være av vesentlig betydning om de kan legge opp til en anbefalt forsvarlig saksbehandling, eller om de må legge opp til hastverksarbeid, med de mangler og utfordringer dette vil medføre, for å rekke å skrive ut eiendomsskatten etter de nye reglene for 2020. Det er som kjent stor oppmerksomhet rundt eiendomsskatt og ulike takseringsmetoder og vi frykter at lovforslaget vil gi økt negativ fokus, og undergraver de tiltak vårt fagnettverk KSE anbefaler kommunene å bruke.

Det er etter KS' mening alt for liten tid for kommunene til å kunne harmonisere skattetakstene før utskriving av eiendomsskatten i 2020. Dette gjelder uavhengig av om utskrivingsfristen er innen 1. mars eller innen utgangen av juni 2020. Dette må ses i sammenheng med at kommunesammenslåingen har vært planlagt i lang tid, og det er en rekke regelverk som skal harmoniseres i de nye kommunene. Som ledd i harmoniseringen har KMD innvilget forskrifter som gir en overgangsordning på to år for harmonisering av eiendomsskatteregimet, og dersom disse forskriftene nå plutselig oppheves, setter det 81 kommuner som har fått innvilget en slik forskrift i en uholdbar situasjon.

#### 4.3. Harmonisering av utskrivingsalternativ

Forskriftene om overgangsordning etter inndelingslova for harmonisering av eiendomsskatteregimet innebærer at kommunene har 2 år på seg til å harmonisere utskrivingsalternativet. Dette henger sammen med at kommunene skal få nødvendig tid på seg til å gjennomføre taksering av alle eiendomsskatteobjekter som skal skattlegges i den nye kommunen.

Lovforslaget innebærer at det ikke lenger vil være noen overgangsperiode for harmonisering av utskrivingsalternativer, og allerede fra 2020 må det være et felles utskrivingsalternativ i hele den nye kommunen. **Dette vil kunne innebære at mange flere objekter må takseres i løpet av kort tid enn det kommunene har lagt opp til.**

Det fremgår videre av lovforslaget at dette gir kommuner som slår seg sammen forutsigbarhet for eiendomsskatteinntekter fra næringseiendom m.v., men man unngår samtidig en brå økning i eiendomsskatten for bolig- og fritidseiendom fra ett år til et annet.

KS kan ikke se at skal være en fordel for eiere av bolig- og fritidseiendommer at økningen i skatten ikke blir for brå dersom resultatet blir at den totale eiendomsskatten som betales i løpet av en periode blir høyere. Lovforslaget innebærer eiere av slike eiendommer i en kommune som i 2019 ikke hadde eiendomsskatt på disse, må betale eiendomsskatt allerede fra 2020 dersom kommunen slår seg sammen med en kommune som har eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom, og man forutsetter at den nye kommunen vil skattlegge disse eiendommene. Dersom eksisterende overgangsordning etter inndelingslova opprettholdes, vil eiere av disse eiendommene kunne få utsatt beskatning til 2022 dersom den sammenslåtte kommunen har planlagt å bruke overgangsperioden fullt ut til harmonisering av eiendomsskatteregimene.

KS mener det må kunne legges til grunn at kommunene har lagt opp til en forsvarlig saksbehandling hva gjelder eiendomsskatt, og at de i størst mulig grad har et ønske om å gjennomføre harmoniseringen så raskt som mulig. KS mener følgelig at lovforslaget ikke ivaretar kommunenes og skattyternes interesser dersom forskriftene gitt av KMD oppheves, og det ikke gis en overgangsordning på andre områder enn skattesatsene for eiendomsskatt.

Av 77 kommuner som skal slås sammen til 30 nye kommuner ble det i 2019 benyttet samme utskrivingsalternativ i det som vil utgjøre 20 nye kommuner i 2020. I 32 kommuner som vil utgjøre 10 nye kommuner fra 2020 ble det imidlertid benyttet ulikt utskrivingsalternativ i 2019, og for disse 32

kommunene må altså harmoniseringen av utskrivingsalternativet gjennomføres to år tidligere enn det kommunene kan ha innstilt seg på etter å ha fått innvilget overgangsperioder fra KMD.

#### 4.4. Konsekvenser av forslaget

I de 43 kommunesammenslåingene som skal gjennomføres, er det kun i 3 av de nye kommunene der det ikke var eiendomsskatt i noen av kommunene forut for kommunesammenslåingen. I de 40 øvrige kommunesammenslåingene er det forut for kommunesammenslåingen eiendomsskatt i minst en av kommunene i 2019, og det kan legges til grunn at det vil være eiendomsskatt i en eller annen form også i den nye kommunen. Totalt 90 kommuner som skal gjennomføre en kommunesammenslåing har eiendomsskatt i 2019. 81 av dagens kommuner har fått innvilget en overgangsperiode for harmonisering av eiendomsskatten med hjemmel i inndelingslova.

Lovforslaget innebærer at de 81 kommunene som har fått innvilget en overgangsperiode av KMD med hjemmel i inndelingslova likevel ikke kan innrette seg etter dette. Dersom vår forutsetning om at eiendomsskatteregimet må harmoniseres i sin helhet med unntak av skattesatsene innebærer dette at 81 kommuner som er innvilget en overgangsperiode på 2 år fra KMD for å harmonisere eiendomsskatteregimene i den nye kommunen må endre den planlagte prosessen for å gjennomføre harmoniseringen.

Kommunene er nå i en svært vanskelig situasjon fordi lovforslaget, hvis det blir vedtatt, medfører at kommunene må gjennomføre et stort takseringsarbeid i løpet av uforsvarlig kort tid.

Som vi har redegjort for under punkt 4.2 og 4.3. vil det i alle kommuner som fortsatt skal ha eiendomsskatt i 2020 måtte gjennomføres taksering, ettersom både harmonisering av skattetakster og harmonisering av utskrivingsalternativ må være klart allerede i forbindelse med utskriving av eiendomsskatten for 2020.

Vi vil avslutningsvis vise til et konkret eksempel med de fem kommunene som skal utgjøre Nye Ålesund kommune. Kommunene har fått innvilget en overgangsperiode på to år med harmonisering av eiendomsskatteregimet med hjemmel i inndelingslova. To av kommunene skriver ut eiendomsskatt på all fast eiendom i 2019 (herunder Ålesund kommune). En av kommunene skriver ut eiendomsskatt på all eiendom unntatt næringseiendom mv (eiendomsskatteloven § 3 g) i 2019. To av kommunene har ikke eiendomsskatt i 2019. Ny alminnelig taksering av all eiendom i disse fem kommunene anses ikke gjennomførbart. Det anses heller ikke gjennomførbart å taksere all eiendom i de fire øvrige kommunene i tråd med Ålesunds takster fastsatt i 2015 innen utskrivingsfristen.

### **5. Vårt forslag til endringer**

KS finner det positivt at det er foreslått en overgangsordning for eiendomsskattesatsene, da overgangsordningen etter inndelingslova ikke har gitt en tilfredsstillende løsning.

Etter KS' syn må det fortsatt være en overgangsordning for harmonisering av skattetakster og utskrivingsalternativ. Kommunene har innstilt seg på at ordningen skal være på 2 år, og har planlagt takseringsarbeidet i forhold til dette. En utvidelse av overgangsordningen til 3 år kan imidlertid være positivt, men det må da være en forutsetning av overgangsordningen skal gjelde alle forhold rundt eiendomsskatten.

KS' prinsipale syn er at ved en kommunesammenslåing bør den sammenslåtte kommunens maksimalskattesats være den høyeste skattesatsen i en av sammenslåingskommunene, tilsvarende gjeldende rett ved grensejustering. I denne sammenheng viser vi også til vårt brev av 6. mars 2019 der KS foreslår at det innføres en hjemmel for å benytte en særskilt skattesats på energianlegg (det vil si vannkraftverk, vindkraftverk, kraftnettet og petroleumsanlegg).

Etter KS' syn bør skattesatsene uansett kunne harmoniseres innenfor den overgangsperioden som er gitt i medhold av inndelingslova, og det bør gis bestemmelser om at skattesatsen i overgangsperioden kan økes så mye at man ved overgangsperiodens utløp har lik skattesats i hele den nye kommunen. Dette innebærer altså at kommunene må kunne øke skattesatsen med mer enn det som følger av eiendomsskattelovens alminnelige regler. Etter KS oppfatning bør også harmoniseringen kunne skje selv om det ikke skrives ut eiendomsskatt på de aktuelle eiendommene i overgangsperioden.

Dersom en kommunesammenslåing skal skje mellom en kommune som har eiendomsskatt på all eiendom, og en skattesats på 5 ‰ i 2019, og en kommune som ikke har eiendomsskatt, bør harmoniseringen kunne skje ved at kommunene får en overgangsperiode på inntil 2 år slik det følger av dagens forskrifter. For at skattesatsen skal være harmonisert i 2022 med lik økning i skattesatsen hvert år må skattesatsen i den tidligere kommunen som ikke hadde eiendomsskatt i 2019 være 1,67 ‰ i 2020, 3,34 ‰ i 2021 og 5 ‰ i 2022. Dersom den sammenslåtte kommunen ikke rekker å harmonisere skattetakster og utskrivingsalternativ før i 2022 må det likevel være anledning til å skattlegge hele kommunen med en skattesats på 5 ‰ i 2022, da dette vil være mindre belastende for skattyterne enn om de ble skattlagt allerede i 2020. Tilsvarende må det være anledning til å benytte en skattesats på 3,34 ‰ i 2021 i den tidligere kommunen som ikke hadde eiendomsskatt dersom harmonisering av skattetakster og utskrivingsalternativ kan finne sted allerede fra 2021.

For at skattyterne i hele den sammenslåtte kommunen skal sikres forutberegnelighet bør skattyterne varsles om hvordan harmoniseringen av eiendomsskatteregimet er planlagt gjennomført allerede i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2020.

Med hilsen  
KS

Helge Eide  
Områdedirektør

Tor Allstrin  
Juridisk direktør

*Dokumentet er elektronisk signert*