



NOTAT

Etablering av nye kommuner og konsekvenser knyttet til eiendomsskatt, kommunale avgifter mv.

OM NOTATET

Notatet ble opprinnelig utarbeidet primo september d.å. etter bestilling fra rådmennene i Østre Agder samarbeidet. Dette som bakgrunnsstoff til møte mellom rådmennene i Østre Agder om det videre fellesarbeidet/ utredningen i kommunereformarbeidet. Denne versjonen er en lett redigert utgave av dette notatet.

Spørsmål knyttet til konsekvensene for eiendomsskatt og avgifter ved etablering av en ny kommune er noe som raskt dukker opp og som det kan være stor interesse rundt både blant politikerne og folk flest.

Som et vedlegg til notatet er et tatt med deler av kapittel 5.3 i en økonomirapport fra utredningsprosjektet Indre Agder (Åseral, Bygland og Evje og Hornnes) som tar mer detaljert for seg ulike aspekter ved eiendomsskatt. Dette for den spesielt interesserte og for de kommunene som har mindre erfaring med eiendomsskatt.

OM EIENDOMSSKATT OG ETABLERING AV NYE KOMMUNER

Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en frivillig og «fri» kommunal inntekt. Det enkelte kommunestyre må bestemme om det skal skrives ut eiendomsskatt og på hvilke kategorier.

Eiendomsskatteloven § 3 gir kommunen syv valgmuligheter ved utskriving av eiendomsskatt, det er ikke anledning for kommunene til å lage egne alternativer. *Utskrivingsalternativene må være de samme innenfor kommunens grenser*, en kan ikke behandle en tidligere kommune annerledes – skatten må gjelde innenfor hele den nye kommunegrensen.

Den eneste anledningen en kommune har til å skille eiendomsskatt etter hvor folk bor, er mellom områder ”utbygd på byvis” (med eiendomsskatt), dvs. tettsteder, og de øvrige områdene (ikke eiendomsskatt). Utover dette er det ikke åpning i regelverket for å skille på eiendomsskatten etter geografi, kun etter type skatteobjekter.

I forbindelse med en kommunesammenslåing/etablering av nye kommuner kan departementet likevel i en **overgangs-periode** gjøre unntak for reglene. Denne unntaksmuligheten er hjemlet i [inndelingsloven § 17](#).

§ 17. Fullmakter for Kongen til å gi nærmere regler for å setje i verk vedtak og til å gjere unntak frå gjeldande lover og forskrifter

Kongen kan gi nærmere regler for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova. Når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande regler i lov eller forskrift. Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a) *reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune*
 - b) *reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.*
 - c) *reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune*
 - d) ***reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eiendomsskatt.***
- 0 Endra med lov 21 juni 2013 nr. 94 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 21 juni 2013 nr. 735).

Ett eksempel i denne sammenhengen er sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy i 2013. Harstad hadde eiendomsskatt, Bjarkøy ikke. Det ble da i sammenslåingsresolusjonen gitt mulighet for en overgangsperiode på inntil to år for innbyggere i gamle Bjarkøy, og de slapp da å betale eiendomsskatt de to første årene etter sammenslåing. Fra 2015 er det nå innført eiendomsskatt i hele den nye kommunen.

Om taksering og harmonisering av eiendomsskatten i en ny kommune

Når en ny kommune er etablert og en evt. overgangsfase som vist ovenfor er tilbakelagt, er det selvsagt et spørsmål om hvordan en i den nye kommunen skal samkjøre eiendomsskatten og sørge for likt takseringsgrunnlag. Dette må den nye kommunen selv ta stilling til. Skattegrunnlaget (metoden eller tidspunktet for verdifastsettelsen av boligen) vil kunne variere mellom sammenslåingskommunene. Noen kan f.eks. ha basert seg på takseringer gjort lengre tilbake i tid, andre helt nylig osv. Utgangspunktet er at ulik innretning av eiendoms-skatten ikke skal hindre kommunesammenslåinger, men at *eiendomsskatten må samkjøres i etterkant av sammenslåingen*. Den enkelte skatteyter skal ikke bli belastet ulik skatt for eiendommen sin kun ut fra hvilken kommune vedkommende tidligere tilhørte. På samme vis som andre deler av eiendomsbeskatningen (hvilke typer objekter som er skattepliktige og hvilken skattesats som skal benyttes) vil måtte samkjøres i etterkant av en sammenslåing, vil det også gjelde for takseringsgrunnlaget.

Kommunene bør i vedtak om sammenslåing også klargjøre hvordan samkjøring av eiendoms-skatten skal skje i den nye kommunen. Kommunene har anledning til å benytte verdsettingen som ligger til grunn for ligningsverdiene også til eiendomsskatteformål. Det ble åpnet for dette i forbindelse med statsbudsjettet for 2013, og det er regulert i eiendomsskatteoven § 8 C-1. Kommunene trenger altså ikke gjennomføre en taksering på egen hånd med alle de kostnadene som dette generer. Næringseiendommer og hytter og naust må fortsatt takseres. Ålesund er av de større kommunene som har benyttet ligningsverdien i et nytt system for eiendomsskatt fra 2015. Politisk ble et slikt system ansett som et mer rettferdig system enn taksering basert på markedsverdi, og antall klager ble også relativt få. I et slikt system har kommunene anledning til å hente ut de relevante eiendomsdataene fra Skatteetaten og legge disse til grunn for eiendomsskatten i kommunen. Evt. klagebehandlingen knyttet til den enkelte huseier gjøres også av skatteetaten. På det viset blir prosessen med å samkjøre eiendomsskatten i etterkant av en eventuell kommunesammenslåing, enklere og mindre kostnadskrevende.

OM KOMMUNALE AVGIFTER/GEBYRER OG ETABLERING AV NYE KOMMUNER

Generelt

Ett spørsmål som fort vil bli reist knyttet til etablering av nye kommuner, er om en kan ha forskjellige nivå på avgifter/gebyrer i den nye kommunen, dvs. at prisen varierer i *forhold til geografi*.

De fleste regler legger generelt opp til at gebyrer kan differensieres etter innbyggernes *bruk* av tjenesten. Ut over dette vil kommunens mulighet til å differensiere gebyrene – for eksempel ut fra *geografi* – normalt være *begrenset*. Dette kan da gi den konsekvens at noen vil få høyere, mens andre kan få lavere kommunale avgifter/gebyrer etter en sammenslåing og en påfølgende harmonisering av nivået. Små og mer spredtbygde kommuner som slås sammen med en eller flere større kommuner kan f.eks. oppleve at avgifts-/gebyrnivået går ned når det blir adskillige flere abonnenter å utligne kostnadene på. Dette kan trolig i en del tilfeller avdempe eller nøytralisere effekten når en samtidig innfører eiendomsskatt i de områdene som tidligere har vært egne distriktskommuner uten eiendomsskatt.

Nedenfor er det gitt kommentarer til de ulike tjenestene som rådmennen i Østre Agder har bedt om å få tilbakemelding knyttet til.

Vann og avløp

[Forurensningsforskriften § 16-5](#) regulerer adgangen til å differensiere vann- og avløpsgebyrer. Utgangspunktet er at de samme gebyrsatser skal gjelde i *hele* kommunen. Med gebyrsats menes kostnad pr. måleenhet for årsgebyr eller tilknytningsgebyr.

[§ 16-5](#) gir likevel en mulighet for kommunene i noen tilfeller til å fastsette ulike gebyrsatser hvis en ønsker dette. Lovens oppstilling av unntak er uttømmende.

- Hvis en kommunedel er tilknyttet et vannanlegg som er mye dyrere enn de øvrige vannanleggene i kommunen, kan det settes høyere gebyrer for innbyggerne som er tilkoblet dette anlegget.
- Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier. Det kan f.eks. fastsettes lavere gebyrsatser for blokkleiligheter på bakgrunn av at kostnadene med ledningsnett er lavere pr. boenhet for disse boligkategoriene enn for mer spredte boligheter.
- Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann.

Utover de forholdene som er spesifikt nevnt nedenfor kan imidlertid ikke vann- og avløpsgebyrene differensieres ut fra geografi, dette gjelder uansett om det er en eksisterende eller en ny kommune.

Renovasjon

Kommunene fastsettes selv gebyrer som husholdningene må betale for renovasjonsordninger, se forurensingsloven § 34. Kostnadene knyttet til innsamling, transport, lagring, behandling mv. skal fullt ut dekkes via gebyrene. Kommunene bør etter loven fastsette differensierte gebyrer for å fremme avfallsreduksjon og økt gjenvinning, men her er det *ikke geografiske forhold*, f.eks. knyttet til særordninger etter kommunesammenslåing, som kan legges til grunn. Lovens forarbeider viser til forhold som avfallsmengde, avfallskategorier og sorteringsgrad. Kommunen må ved gebyrfastsettelsen oppfylle lovens krav om full kostnadsdekning for kommunens totale avfallshåndtering.

Slam

Kommunen plikter etter forurensingslovens § 26 å sørge for innsamling av slam fra private renseanlegg, gebyrfastsettelsen følger av § 34 (som for renovasjon, se over). Plikten til innsamling gjelder både for tettbygde- og spredtbygde strøk, geografiske forhold er ikke aktuelle med tanke på etablering og prising av tjenesten.

Feiing

Kommunestyret selv kan etter Brann- og eksplosjonsvernloven § 28 fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Dette skal være selvkostbaserte gebyrer, og geografiske prinsipper for «prisingen» faller utenfor.

LITT OM ANDRE INNTEKTER, UTGIFTER OG STØTTEORDNINGER - OG HVORDAN DE HÅNTERES I REFORMSAMMENHENG

Hvordan behandles kraftinntekter i kommunereformen?

Spørsmål om fordeling av kraftinntekter vil bli mest aktualisert ved en eventuell grensejustering eller samtidig deling og sammenslåing. Fordeling av slike inntekter er et spørsmål kommunene selv må vurdere og deretter avgjøre, her foreligger det avtalefrihet mellom de ulike partene. Har partene (kommunene) prøvd å komme til enighet om oppgjør, men ikke fått til noen løsning, kan saken behandles av skjønnsnemnd evt. overskjønnsnemnd se inndelings-lova § 23. Det er departementet som oppnevner disse nemndene.

Ellers kan etablering av en ny kommune gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft. Det vil føre til at fylkeskommunene mister tilsvarende inntekter fra konsesjonskraft. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt.

Virkeområdet for differansiert arbeidsgiveravgift

Dersom to eller flere kommuner som i dag er plassert i ulike soner for arbeidsgiveravgift, slår seg sammen, vil satsen på arbeidsgiveravgift i den nye kommunen bli videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene. Dette betyr at fram til neste revisjon av sonene, vil en bli behandlet som en fortsatt er to eller flere kommuner. Neste revisjon av arbeidsgiveravgiftsonene vil skje med virkning fra 1.januar 2021. Fra neste revisjon vil derimot alle sammenslåtte «gamle» kommuner bli behandlet som én kommune.

Det distriktspolitiske virkeområdet

Det distriktspolitiske virkeområdet er utformet med basis i hvilke kommuner og områder som særskilte utfordringer og behov for ekstra hjelp. Landet er delt i tre soner med forskjellig muligheter for å kunne gi distriktspolitisk støtte (f.eks. investeringsstøtte, støtte til grunnlagsinvesteringer, stedsutvikling mv). Det er kun i sone to og tre det kan gis støtte, og på Agder er det pt. to kommuner i sone 2 og 17 kommuner i sone tre. Sone tre gir de beste mulighetene for støtte.

Dersom kommuner som er hhv. innenfor eller utenfor sone tre slås sammen, vil de fram til neste revisjon (fra 2021) bli behandlet som om de fortsatt er to eller flere «gamle» kommuner. Dette betyr at verken flere eller færre foretak kan motta investeringsstøtte fram til 2021.

Slås det sammen to eller flere kommuner som er hhv. innenfor eller utenfor sone to, vil departementet i hvert enkelt tilfelle gi en avklaring på i hvilken sone (en eller to) den nye kommunen skal plasseres i. Kommuner i en slik situasjon, og som vurderer sammenslåing, kan henvende seg til departementet for å få en avklaring i forkant av en sammenslåing.

Landbruksstøtte

Det er flere tilskuddsordninger til jordbruksforetak hvor tilskuddstildelingen er basert på særskilte soneinndelinger eller soner basert på dagens kommunegrenser. Slås to eller flere kommuner med ulike sonesetting sammen til en ny kommune, skal den soneinndelingen som var gjeldende for hver kommune fra før videreføres også etter sammenslåing.

Dersom det vedtas at en eller flere kommuner skal overføres til et annet fylke, skal i utgangspunktet soneplasseringen for kommunene som kommer inn i fylket, tilpasses sonen som gjelder i det «mottakende» fylket. Unntak kan gjøres etter særskilte vurderinger.

Kilder til notatet:

-KMDs nettsider (kommunereform.no)

-Nettdata.no

-Lovdata.no

Arendal, 20.10.15

Jarle Bjørn Hanken

Prosessveileder kommunereform

Fylkesmannen i Aust-Agder

Tlf. kontor 37017811, mobil 40 40 67 00

E-post: fmaajbh@fylkesmannen.no

VEDLEGG 1

Kommunereform – Åseral, Bygland og Evje og Hornnes – Økonomiske konsekvenser

5.3. Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en frivillig og «fri» kommunal inntekt. Det enkelte kommunestyre må bestemme om det skal skrives ut eiendomsskatt og på hvilke kategorier. Inntekten fra eiendomsskatt kan kommunen bruke slik den selv ønsker og inntekten inngår ikke i statens system for inntektsutjevning kommunen imellom.

5.3.1. utfordringer og muligheter ved en kommunereform

Kommunens valg

Når kommunestyret beslutter å innføre eiendomsskatt i kommunen, må kommunestyret samtidig ta stilling til en rekke andre spørsmål. Nedenfor følger en kort oppsummering av hvilke oppgaver som ligger til kommunestyret.

Kommunestyrets viktigste oppgave er å fatte det årlige vedtaket om utskriving av eiendomsskatt. Det skjer i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten før skatteåret (kalenderåret), jf. Eiendomsskatteloven (eskl.) § 10. Det er ikke etter dagens eiendomsskattelov anledning til å skrive ut eiendomsskatt i bare deler av kommunen. Hele kommunen må behandles likt.

Som et ledd i vedtaket om utskriving av eiendomsskatt, må kommunestyret også ta stilling til eiendomsskattens virkeområde, jf. § 3. Kommunestyret må videre ta stilling til skattesats, jf. eskl. § 10, jf. §§ 11 og 12. Satsene kan innenfor visse rammer differensieres. De obligatoriske unntakene fra skatteplikt følger av eskl. § 5.

For øvrig tar kommunestyret stilling om det skal være bunnfradrag. Kommunestyret bestemmer terminene for eiendomsskatt og kommunestyret vedtar takstvedtekter. Dersom kommunen ønsker å benytte reduksjonsfaktor, bør dette være besluttet av kommunestyret. Verken takstnemnda eller eiendomsskattekontoret vil ha myndighet til å beslutte at det skal være slike fradrag på egen hånd. Fra og med 1. januar 2012 har kommunen syv ulike alternativer å skrive ut eiendomsskatt i henhold til. Det vanligste er å ha eiendomsskatt i hele kommunen eller bare på verk og bruk.

Eiendomsskattelovens § 3 gir kommunen syv valgmuligheter.

"Kommunestyret kan skrive ut eiendomsskatt på anten

a) faste eiendomar i heile kommunen, eller

b) faste eiendomar i klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis eller der slik utbygging er i gang, eller

c) berre på verk og bruk i heile kommunen, eller

d) berre verk og bruk og annan næringseigedom i heile kommunen, eller

e) eiendom både under b) og c), eller

f) eiendom både under b) og d)

g) faste eiendomar i heile kommunen, unnateke verk og bruk og annan næringseigedom."

Alternativene i bokstav d og f er nye fra og med 1. januar 2011 og ble tatt inn av hensyn til å kunne behandle alt næringsliv likt i kommunen, uavhengig om det var tale om verk og bruk eller typisk tjenesteytende virksomhet. Alternativ g) kom inn i loven fra 1. januar 2012.

Muligheten til å skrive ut eiendomsskatt i hele kommunen kom inn i loven i 2006 og trådte i kraft fra og med skatteåret 2007. 25

Lovens virkeområde forut for skatteåret 2007 må sees i sammenheng med at eiendomsskatteloven i hovedsak var en videreføring av byskatteloven som nettopp var tilpasset skattlegging av byer. At skatten var forbeholdt byer eller tettsteder, må sees i sammenheng med at skatten tidligere var ment å finansiere kommunens utgifter i forbindelse med tettstedene. Ettersom eiendomsskatten i dag er en ren skatt og ikke en avgift knyttet opp mot kommunens utgifter, gjør at denne begrunnelsen ikke lenger er aktuell. Begrunnelsen for å skille mellom tettsteder og kommunen for øvrig er med andre ord historisk.

Ot.prp. nr. 77 (2005-2006) begrunner utvidelsen av lovens virkeområde slik:

"Endringa vert fremma som eit tiltak for å minske avgrensingsproblema ved utskriving av eigedomsskatt og for å skape større likskap i skattelegginga i den einskilde kommunen. Ved å gje moglegheit for kommunane til å velje bort omgrepet klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygde på byvis, eller der slik utbygging er i gang, vil det ikkje lenger vere naudsynt å trekkje ei grense innanfor kommunen ved utskriving av eigedomsskatten. Framlegget gir klarare reglar ved at alle eigedomar skal illeggjast eigedomsskatt i kommunar som vel å skrive ut skatten etter dette alternativet. Alternativet til vilkåret om utbygd på byvis vil etter departementet sitt syn kunne redusere usemje om utskrivinga, og redusere talet på tvistar mellom kommunane og skattytarane. Framlegget inneber òg ein moglegheit til skattemessig likestilling av eigedom i same kommune."

Kommunene har ikke anledning til å lage egne alternativer selv om alternativet ville være mindre inngripende. Kommunen må holde seg til en av de løsningene loven gir anvisning på.

Likhetsprinsippet er sentralt i skatteretten. Kommunestyret har likevel en viss mulighet til å differensiere eiendomsskattesatsene i henhold til eskl. § 12. Fremgangsmåten er at kommunestyret fastsetter en ordinær sats for kommunens eiendommer, og samtidig fastsetter hvilke eiendommer som skal ha en annen skattesats. Kommunen har kun mulighet til å foreta en differensiering etter alternativene i eskl. § 12, og kan ikke selv beslutte at andre eiendommer enn de som er nevnt i eskl § 12 skal ha andre satser. Kommunen kan velge om den vil benytte seg av alle differensieringsmulighetene som eskl. § 12 gir, eller kun enkelte av disse.

Ordlyden i eskl. § 12 trekker i retning av at kommunestyret står fritt til å pålegge både høyere og lavere skattesatser for eiendommene nevnt i bokstav a til e, jf. "Kommunestyret kan fastsette ulike skatteøyre". Det fremgår imidlertid av forarbeidene at i enkelte tilfeller vil "ulike" skattesatser bety en lavere sats, eksempelvis verk og bruk. Videre er det en forutsetning at skattesatsene alltid må settes mellom 2 til 7 promille, jf. eskl. § 11.

Hus og hytter kan ha lavere sats:

Etter lovens første alternativ kan det settes ulike skattesatser for selvstendige boenheter ("sjølvstendige bustaddelar"). Bestemmelsen innebærer at kommunestyret kan sette en annen sats for boligeiendom enn for andre eiendommer. Finansdepartementet har gitt uttrykk for at fritidseiendommer i så fall må ha samme sats som boliger. Det er vanligst at kommunene fastsetter en lavere sats for boliger og fritidsboliger enn øvrige skattepliktige eiendommer.

Kommunen vil også ha mulighet til å benytte seg av bunnfradrag for selvstendige boenheter, jf. eskl. § 11, annet ledd, dersom det er ønskelig med en lempeligere skatteordning for boliger og fritidsboliger.

Lavere/høyere sats for bebygd og ubebygd eiendom, bokstav b)

Det fremgår av eskl. § 12 bokstav b at ulike skattesatser kan settes for bebygde eiendommer og ubebygde eiendommer. Bestemmelsen innebærer at kommunen i så fall må foreta en sondering mellom bebygd og ubebygd eiendom, ikke mellom bebyggelse og grunn (jf. alternativ c). Det fremgår av Harboes Eiendomsskatt kommentarutgave, 2. utgave at kommunestyret står fritt i forhold til om

eiendomsskattesatsen på ubebygd eiendom settes lavere eller høyere, jf. side 106. Det vanligste er å sette en lavere sats for ubebygd grunn.

Lavere/høyere sats for bygning og grunn, bokstav c)

Det tredje alternativet loven oppstiller er fastsettelse av ulike skattesatser for bygninger og grunn, jf. § 12 bokstav c. Det følger av juridisk litteratur, jf. bl.a. Harboes kommentarutgave til eiendomsskatteloven at kommunestyret vil kunne velge om eiendomsskattesatsen skal være høyest eller lavest på henholdsvis bygning eller grunn.

Høyere sats for eiendom i tettsteder, bokstav d)

Videre gir loven hjemmel for å fastsette ulike skattesatser for "[a]vgrensa område som nemnde i § 3", jf. eskl. § 12 bokstav d, dvs. tettstedsbeskatning etter eskl § 3. Bestemmelsen innebærer at kommunen kan sette en annen skattesats for tettsteder. Kommunen kan imidlertid ikke sette ulike skattesatser i områder som anses for å ha lik utbyggingsgrad.

Det fremgår av forarbeidene at eskl. § 12 bokstav d i utgangspunktet kun hjemler muligheten til å fastsette lavere satser for områder der utbyggingen er mindre.

Lavere sats for verk og bruk utenfor tettsteder, bokstav e)

Etter eskl. § 12 bokstav e kan det settes ulike eiendomsskattesatser for verk og bruk i områder som ikke er utbygd på byvis. Bestemmelsen hjemler kun en differensiering av skattesatsene i tilfeller der det ligger verk og bruk utenfor områder som er bymessig bebygd. I den forbindelse har forarbeidene fremhevet at for disse verk og bruk kan eiendomsskattesatsen kun settes lavere. Finansdepartementet har uttalt at det vil være en adgang til å anvende reduserte satser på verk og bruk utenfor område som er bymessig bebygd, selv om det ikke befinner seg noen verk og bruk innenfor området, jf. uttalelse av 19.09.97.

Finansdepartementet har videre uttalt 08.05.07 at kommunen ikke kan benytte differensierte satser etter denne bestemmelsen dersom kommunen skriver ut skatt i hele kommunen etter § 3, første alternativ. Bestemmelsen vil dermed kun få anvendelse i tilfeller der kommunen skriver ut eiendomsskatt kun i tettsteder og på verk og bruk.