

Oslo Arbeiderparti
v/ Frode Jacobsen
e-post: Frode.Jacobsen@oslobystyre.no

Oslo, 7. september 2015
Ansvarlig advokat: Silje Aga Rogan

SVAR PÅ SPØRSMÅL OM BUNNFRADRAK FOR EIENDOMSSKATT PÅ BOLIG

1 Bakgrunn og spørsmål

Det følger av eiendomsskatteloven (esktl.) § 11 (2) at kommunestyret kan fastsette bunnfradrag ved eiendomsskatt på boliger. Bestemmelsen lyder slik:

«Kommunestyret kan fastsette botnfrådrag i eiendomsskatten for alle sjølvstendige bustaddelar i faste eigedomar som ikkje vert nytta i næringsverksemd.»

Oslo Arbeiderbeiderparti har foreslått å innføre eiendomsskatt blant annet på boliger. Forslaget går ut på at man skal anvende reglene i esktl. § 8C flg. ved verdsettelse av bolig, hvilket innebærer at eiendomsskattegrunnlaget tar utgangspunkt i boligens formuesverdi med et nærmere angitt påslag. Oslo Arbeiderparti har videre foreslått at det innføres et bunnfradrag på 4 mill. kr per boenhet.

Oslo Arbeiderparti har i den anledning bedt oss utrede to spørsmål:

- 1) Er det en øvre grense for hvor høyt bunnfradraget kan settes, jf. esktl. § 11 (2)?
- 2) Hvordan beregnes bunnfradrag for boliger som har kjellerleiligheter, hybler og lignende som utgjør en selvstendig boenhet når boligen har én formuesverdi?

2 Er det en øvre grense for hvor høyt bunnfradraget kan settes?

Bunnfradrag for boliger er, som sagt, regulert i esktl. § 11 (2). Verken i denne bestemmelsen eller for øvrig i eiendomsskatteloven finnes det regler for størrelsen på bunnfradraget. Slike regler er heller ikke tatt inn i forskrift eller andre retningslinjer til eiendomsskatteloven. Hvor stort bunnfradraget skal være, er med andre ord en politisk vurdering og opp til kommunestyrets frie skjønn. Det finnes derfor ingen eksempler at domstolen har satt til side slike kommunestyrevedtak.

Finansdepartementet foreslo å innføre regelen om bunnfradrag i Ot.prp. nr. 12 (1992-1993). Også av disse forarbeidene fremgår det at det var meningen at kommunene skulle stå fritt til å bestemme størrelsen på bunnfradraget. Departementet uttaler blant annet:

«Departementet foreslår ingen bestemt nedre eller øvre beløpsgrense for bunnfradragets størrelse.»¹

Dette samme er gjentatt i et brev fra Finansdepartementet til Vik kommune 6. august 1996.

Departementets begrunnelse for å foreslå en regel om bunnfradrag i 1992 var følgende:

«Departementet finner at de foreslåtte endringene vil gi kommunene større muligheter for å foreta mer individuelle tilpasninger av eiendomsskatten på bolig- og fritidseiendommer til forholdene i de enkelte kommunene. Gjennom endringene oppnås et mer fleksibelt system for utskriving av eiendomsskatt i kommunene, hvor blant annet ønskes om særskilte fordelingsprofiler bedre kan ivaretas.»²

Dette må forstås som at departementet blant annet ønsket å gi kommunene mulighet til en mer progressiv eiendomsbeskatning av boliger. Jeg kan følgelig heller ikke se at det strider mot formålet med bestemmelsen at en andel av de rimeligste boligene i en kommune i praksis blir skattefrie som følge av bunnfradraget. Hvor stor andel av boligene i en kommune ikke blir ilagt skatt på grunn av bunnfradraget, må i utgangspunktet være opp til kommunestyrets frie skjønn. Et slikt syn kommer også til uttrykk i Finansdepartementet i brev til Skedsmo kommune 13. november 2003 der departementet uttaler:

"At det i enkelte tilfeller vil være takstverdier som er lavere enn bunnfradraget, med den følge at eiendommer fritas for beskatning, vil ikke være tilstrekkelig til å fjerne fradragets generelle karakter av å være et bunnfradrag. En ordning som beskrevet i deres brev, som i praksis fører til et generelt fritak for alle boligeiendommer som omfattes av skatteutskrivingen, vil derimot innebære at fradraget mister karakteren av å være et bunnfradrag, og i stedet blir likt med en fritaksbestemmelse for boligeiendommer. Dette må anses lovstridig." (Understreket her)

Forslaget til Oslo Arbeiderparti medfører ikke noe slik generelt fritak ettersom en vesentlig andel av boligene i kommunen fremdeles vil være gjenstand for eiendomsskatt med et bunnfradrag på 4 mill. kr. Som jeg kommer til nedenfor, er heller ikke et slikt generelt fritak for boliger lovstridig lenger.

Jeg vil også vise til NOU 1996:20 Zimmerutvalget. Utvalget skriver:³

«Det er ingen grense for hvor stort bunnfradraget kan være. Bunnfradraget bør imidlertid neppe være så stort at det gjør eiendomsskatten illusorisk for bolig- og fritidseiendommer, og slik at det i praksis bare skrives ut eiendomsskatt på næringseiendommer og ubebygget grunn.» (Understreket her)

I likhet med i departementets brev fra 2003 tas det forbehold for tilfeller der kommunestyret setter bunnfradraget så høyt at alle boliger i praksis fritas fra skatt.

Forbeholdet i NOU 1996:20 og i Finansdepartementets brev fra 2003 må sees i sammenheng med at det forut for skatteåret 2011, ikke var anledning til å ha eiendomsskatt bare på næringseiendom, herunder verk og bruk, og fritak for boliger. Enkelte kommuner, som ønsket å skjerme boliger fra beskatning, forsøkte å omgå reglene i eiendomsskatteloven ved å sette så høye bunnfradrag at boliger i praksis

¹ Ot.prp. nr. 12 (1992-1993), pkt. 1.3.2. Departementet foreslo riktignok en *nedre grense* for bruk av bunnfradrag dersom satsen ble hevet over 7 promille. Forslaget om å kunne heve satsen over 7 promille ble imidlertid aldri vedtatt. Den nedre grensen i slike tilfeller ble derfor ikke aktuell.

² Ot.prp. nr. 12 (1992-1993), pkt. 1.1.

³ NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt s. 107. Zimmerutvalgets forslag om ny eiendomsskattelov ble ikke vedtatt.

generelt ble fritatt for skatt. En slik omgåelse av utskrivingsalternativene i esktl. § 3 var naturligvis ikke lovlig. Slik omgåelsesforsøk er imidlertid ikke noen aktuell problemstilling lenger ettersom kommunene i 2011 fikk adgang til å innføre eiendomsskatt på all næringseiendom, inkludert verk og bruk, men uten boliger, jf. esktl. § 3 bokstav d. Forbeholdet fra departementet og Zimmerutvalget er med andre ord ikke en aktuell problemstilling lenger. Forbeholdene var heller ikke myntet på situasjoner der en vesentlig andel av boligene i kommunen faktisk ble skattlagt, men hvor bunnfradraget var satt relativt høyt av fordelingspolitiske hensyn.

For å oppsummere er det etter mitt syn ikke grunnlag for å anta at det i dag finnes noen øvre grense for hvor høyt bunnfradrag for eiendomsskatt på boliger kan settes, jf. esktl. § 11(2). Kommunestyret står dermed fritt i sin politiske vurdering av hvilket nivå bunnfradraget bør ha.

3 Hvordan beregner man bunnfradrag for kjellerleiligheter, hybler og lignende?

Eiendomsskatten er en kommunal skatteform. Det er opp til den enkelte kommune om det skal være skatt, hva som skal skattlegges og med hvilke sats. Ettersom forholdene i den enkelte kommune og måten eiendomsskatt er innført på varierer, har lovgiveren overlatt det til kommunene selv å innføre retningslinjer for hvordan bunnfradraget og en rekke andre spørsmål skal praktiseres innenfor de rammer loven setter. Det er vanlig at kommunen både har takstvedtekter fastsatt av kommunestyret med hjemmel i esktl. § 10 og interne retningslinjer fastsatt av eiendomsskattekontoret og takstnemndene i kommunen. I forarbeidene til esktl. § 11(2) uttaler departementet følgende:⁴

«Det legges til grunn at de kommunene som innfører bunnfradrag selv utarbeider nærmere regler med hensyn til hva som kvalifiserer til adgang til bunnfradrag.»

Denne friheten kan medføre at kommuner løser spørsmålet om bunnfradrag og andre tolkningsspørsmål ulikt, uten at det er noe galt i det. Det sentrale er at den enkelte kommunen utarbeider egne retningslinjer som sikrer en likebehandling internt i kommunen.

Spørsmålet om hvordan man fastsetter bunnfradrag dersom det er flere boenheter per formuesverdi, kan løses på flere måter. Nedenfor har jeg skissert én mulig løsning:

Ettersom formuesverdiene settes basert på sjablongpriser per kvm, kan formuesverdien fordeles forholdsmessig på boenhetene basert på areal. Hvis man tar utgangspunkt i en bolig på 200 kvm, der «hovedboenheten» har et areal på 160 kvm og hvor det finnes en utleieleilighet på 40 kvm, utgjør utleieleilighet 20 % av det totale areal. Har boligen et samlet eiendomsskattegrunnlag på 10 mill. kr, vil det være naturlig å legge til grunn at «hovedboenheten» har et eiendomsskattegrunnlag på 8 mill. kr og utleieleiligheten et eiendomsskattegrunnlag på 2 mill. kr. Med et bunnfradrag på 4 mill. kr., vil utleieleiligheten være skattefri. «Hovedboenheten» vil få et eiendomsskattegrunnlag fratrukket bunnfradrag på 4 mill. kr. Med en slik løsning sikres man ett bunnfradrag per boenhet, hvilket er den løsning som følger av loven.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Lund & Co DA


Silje Aga Rogan
Senioradvokat - Advokat (H)
sar@lundogco.no

⁴ Ot.prp. nr. 12 (1992-1993), pkt. 1.4.1