



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Dato: 15.09.2015
Saksbeh: Bjarte Helgeland
Saksnr: 15/3135-3
Løpenr: 44594/15
Arkivkode: 232 &00
Deres ref:

MELDING OM POLITISK VEDTAK - EIENDOMSSKATTELOVEN - HØRING - EIENDOMSBESKATNING AV ARBEIDSMASKINER MV. I VERK OG BRUK

Fra møtet i Formannskapet den 24.08.2015, saksnr 122/15.

Enstemmig vedtak:

Karmøy formannskap viser til rådmannens saksfremstilling og vedtar at kommunen inngir høringsuttalelse i tilknytning til de foreslåtte lovendringer med følgende hovedkonklusjoner:

- 1. Karmøy kommune er sterkt negative til begge de foreslåtte alternativ til endring av eiendomsskatteloven, jf. Høringsnotat – Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk datert 18. juni 2015.08.*
- 2. Karmøy kommune vil ved en gjennomføring av det fremlagte lovendringsforslaget miste om lag 80 % av dagens eiendomsskatteinntekter fra verk og bruk , ca. kr 50 millioner, 45 % av dagens samlede inntekter fra eiendomsskatt.*
- 3. Endringer av eiendomsskatteloven med så dramatiske konsekvenser for kommunesektoren må først drøftes i et bredt sammensatt utvalg med mandat til å utrede og belyse alle viktige samfunnsmessige konsekvenser en lovendring som foreslått vil føre med seg.*
- 4. Dersom forslaget til sist vedtas, må kommunesektoren fullt ut kompenseres for sitt inntektstap, og de direkte berørte kommunene sikres mot nedgang i tjenestetilbud uten at kommunens innbyggere heller på andre måter utsettes for negative følger av endringen.*

Rett utskrift:

Elin Vikene
Kons.

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever derfor ingen signatur.





SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler:	Bjarte Helgeland	Arkiv: 232 &00
Arkivsaksnr.:	15/3135	
	Sign:	Dato:
Utvalg:		
Formannskapet		24.08.2015

EIENDOMSSKATTELOVEN - HØRING - EIENDOMSBESKATNING AV ARBEIDSMASKINER MV. I VERK OG BRUK

Rådmannens forslag til vedtak:

Karmøy formannskap viser til rådmannens saksfremstilling og vedtar at kommunen inngir høringsuttalelse i tilknytning til de foreslåtte lovendringer med følgende hovedkonklusjoner:

1. Karmøy kommune er sterkt negative til begge de foreslåtte alternativ til endring av eiendomsskatteloven, jf. Høringsnotat – Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk datert 18. juni 2015.08.
2. Karmøy kommune vil ved en gjennomføring av det fremlagte lovendringsforslaget miste om lag 80 % av dagens eiendomsskatteinntekter fra verk og bruk , ca. kr 50 millioner, 45 % av dagens samlede inntekter fra eiendomsskatt.
3. Endringer av eiendomsskatteloven med så dramatiske konsekvenser for kommunesektoren må først drøftes i et bredt sammensatt utvalg med mandat til å utrede og belyse alle viktige samfunnsmessige konsekvenser en lovendring som foreslått vil føre med seg.
4. Dersom forslaget til sist vedtas, må kommunesektoren fullt ut kompenseres for sitt inntektstap, og de direkte berørte kommunene sikres mot nedgang i tjenestetilbud uten at kommunens innbyggere heller på andre måter utsettes for negative følger av endringen.

SAKSFREMSTILLING

Innledning

I «Høringsnotat- Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk» av 18. juni 2015 sendte Finansdepartementet på høring forslag om å oppheve reglene om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. I høringsnotatet skriver departementet at forslaget følger opp Sundvolden-erklæringens punkt om å fjerne eiendomsskatt på maskiner:

«Regjeringen vil:

Frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner fra eiendomsskatt i industrianlegg (gjelder ikke kraftanlegg).»

Høringsfristen er 18. september. Finansdepartementets høringsnotat, «Høringsnotat- Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk» er vedlagt nærværende sak i sin helhet.

På bakgrunn av at saken er av stor økonomisk betydning for mange kommuner, er høringsfristen urimelig kort. Hensyntatt sommerferie og at det er kommunevalgår, er kommunene, herunder Karmøy, gitt svært liten tid til saksforberedelse og politisk behandling av saken. Dette er et forhold som bør påpekes i kommunens høringsuttalelse.

I det følgende vil rådmannen gjøre kort rede for lovforslagene og hovedlinjene i argumentasjonen departementet frembringer i høringsnotatet. Deretter redegjøres det for de økonomiske konsekvenser for landets kommuner, herunder de antatt direkte økonomiske konsekvensene for Karmøy kommune. Med bakgrunn i rådmannens vurdering av saken, ber rådmannen om fullmakt fra formannskapet for utarbeidelse av høringsuttalelse i tråd med nærværende saksvurdering som så inngis på vegne av Karmøy kommune.

Forslag til lovendring av eiendomsskattereglene vedrørende verk og bruk

Helt siden eiendomsskatten ble innført midt på 1800-tallet, har kommunene kunnet skrive ut eiendomsskatt på «verk og bruk» som en egen kategori næringseiendom. De tradisjonelle verk og bruk er industribedrifter, som fabrikker, smelteverk, gruveanlegg, petrokjemiske anlegg, sagbruk og lignende. Kraftverk av alle slag, infrastrukturanlegg som kraftlinjer, teleanlegg, bredbåndsnett, kabeltv-nett med flere omfattes også av begrepet slik det er forstått i rettspraksis.

Etter gjeldende regler skal produksjonsutstyr tas med i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk så langt utstyret utgjør «*ein part av sjølve føretaket*».

Denne adgangen til å skattlegge produksjonsutstyr i verk og bruk foreslås fjernet. I tillegg foreslås en ytterligere innskrenkning av skatteplikten ved at også «produksjonsinstallasjoner» skal være fritatt for eiendomsskatt.

Departementet har i sitt høringsnotat tatt med to alternative forslag. Det ene går ut på å erstatte regelen om skatteplikt på produksjonsutstyr med en uttrykkelig fritaksregel for produksjonsutstyr

og installasjoner. Det andre går ut på at man i tillegg til dette, tar alle bestemmelser om verk og bruk ut av loven, slik at reglene for annen næringseiendom kommer til anvendelse også på industrielle anlegg med videre.

Det er presisert i høringsnotatet at kommunenes anledning til å skrive ut eiendomsskatt på vannkraftverk ikke skal berøres av forslaget. Vannkraftverk takseres årlig etter særskilte regler i eiendomsskatteloven, som ikke er forslått endret. Karmøy kommune er i dag ikke berørt av regelen gjeldende vannkraft.

1. Nærmere om forslaget om å frita produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner for eiendomsskatt

Dagens regel om at produksjonsutstyr i verk og bruk er skattepliktig så langt det er «ein part av sjølve føretaket», foreslås altså erstattet med en regel om at «*produksjonsutstyr og installasjonar skal ikkje reknast med*». Man går fra en regel om at produksjonsutstyr som anses som en integrert del av produksjonsanlegget skal anses skattepliktig, til en regel om at produksjonsutstyr aldri kan skattlegges. I tillegg introduseres begrepet produksjonsinstallasjoner, som etter forslaget omfatter noe annet og mer enn produksjonsutstyrsbegrepet.

Begrepet «*produksjonsutstyr*» er i høringsnotatet gitt en vid definisjon. Det er ment å omfatte enhver eiendel som utøver en funksjon i produksjonsprosessen, for eksempel maskiner som benyttes til maskinell bearbeiding av råvarer, og det skal i følge notatet omfatte alt produksjonsutstyr uten hensyn til graden av fysisk integrasjon i bygg eller grunn. Departementet legger til grunn at vesentlige deler av store industrianlegg vil omfattes av begrepet, slik at kun tomt og bygninger blir igjen i eiendomsskattegrunnlaget.

Det nye begrepet «*produksjonsinstallasjoner*» vil omfatte mer enn det som i dag er å anse som arbeidsmaskiner, og mer enn notatets definisjon av produksjonsutstyr. Departementet trekker et skille mellom installasjoner som tjener produksjonen og installasjoner som tjener bygningen. Enhver bygningsmessig installasjon som kan sies å tjene produksjonen vil være fritatt, mens installasjoner som tjener bygningen vil være skattepliktig. Heisanlegg og ventilasjonsanlegg er nevnt som eksempler på installasjoner som tjener bygningen.

Slik begrepet er definert av departementet, vil det føre til at blant annet petrokjemiske anlegg, teleanlegg, overføringslinjer for kraft, gassledninger, lignende infrastruktur- og hjelpeanlegg i all vesentlighet vil bli fritatt for eiendomsskatt. Dette er anlegg som ikke består av bygninger, men kun av installasjoner som skal fremme produksjonen.

I høringsnotatet skriver departementet at forslaget vil gi en klarere og mindre skjønnsmessig avgrensning enn dagens regelverk, fordi den vanskelige vurderingen av om produksjonsutstyret er tilstrekkelig integrert i anlegget vil falle bort. Dette vil i følge departementet medføre lavere administrasjonskostnader for kommunen og færre tvistesaker. Departementet skriver også at forslaget vil medføre større likhet i eiendomsbeskatningen av verk og bruk og andre næringseiendommer.

2. Nærmere om tilleggsforslaget om å fjerne verk og bruk som en egen eiendomskategori

I høringsnotatet skriver departementet at mye av begrunnelsen for å ha særregler for verk og bruk faller bort når adgangen til å skattlegge produksjonsutstyr og installasjoner tas ut.

Departementet har derfor foreslått, som et alternativ, et lovforslag som i tillegg til forbudet mot å skattlegge produksjonsutstyr og – installasjoner, fjerner eiendoms-kategorien verk og bruk som eget utskrivingsalternativ for eiendomsskatt. Også dette forslaget begrunnes med at det vil gi enklere regler og at man i større grad likebehandler alle typer næringseiendom.

Etter dagens regler skal verk og bruk normalt verdsettes til sin substansverdi, det vil si kostnaden med å oppføre anlegget i dag med fradrag for slit og elde. Hvis verk og bruk fjernes som kategori, vil substansverdi falle bort som verdsettelsesprinsipp for industrielle anlegg. Bakgrunnen for at substansverdi er dagens hovedregel – i motsetning til leieverdiberegninger som er den vanlige metoden ved taksering av annen næringseiendom – er at anleggene ofte er spesialiserte slik at verdien vanskelig kan fastsettes på annen måte. Departementet legger til grunn at også bygningsmassen i industrielle anlegg etter forslaget skal verdsettes etter leieverdi, men det foreslås likevel en unntaksregel som går ut på at substansverdi skal brukes hvis det ikke er «mulig eller formålstjenlig» å fastsette verdien på annen måte.

En annen konsekvens av å fjerne verk og bruk som eiendoms-kategori, er at kommunene ikke lenger vil kunne velge bare å ilegge eiendomsskatt på industrielle anlegg og infrastrukturanlegg. Kommunen må i tilfelle skattlegge all næringseiendom. Dette reduserer kommunenes valgfrihet og fleksibilitet i utskrivning av eiendomsskatt. I notatet er på den annen side vannkraftverk foreslått som et nytt eget utskrivingsalternativ.

Økonomiske konsekvenser

Departementet skriver at begge alternativene vil medføre betydelige skattelettelser for næringslivet i kommuner som har innført eiendomsskatt, og dermed et tilsvarende inntektsbortfall for kommunene. Departementet trekker frem kommuner der det finnes store industrianlegg, slik som Aukra, Lindås, Hammerfest, Tysvær og Øygarden, der inntektsbortfallet i følge notatet vil kunne bli i 100-millionersklassen. Men også i andre kommuner vil provenytapet være av stor betydning. Departementet gjør et skjønnsmessig anslag på 1,2 milliarder i tapt proveny for landets kommuner som følge av forslaget, men det bes i høringsnotatet om tilbakemelding fra eiendomsskatte-kommunene om de konkrete økonomiske virkninger i hver enkelt kommune.

Foreløpige analyser utarbeidet av blant annet KS indikerer imidlertid et større inntektsbortfall for landets kommuner enn det departementet har skissert. Bare for Tysvær kommune, som en av de nevnte kommuner i departementets høringsnotat, er det estimerte inntektstapet på 152,7 millioner kroner årlig.

Rådmannen har utarbeidet et et relativt nøyaktig estimat for tilsvarende inntektsbortfall gjeldende Karmøy kommune. Gitt departementets forslag til lovendring, vil en fra og med inntektsåret 2017 få redusert inntektene fra verk og bruk med nær 50 millioner kroner årlig. Dette innebærer en reduksjon i eiendomsskatteinntekter fra verk og bruk på rundt 80 % og en samlet reduksjon i kommunens inntekter fra eiendomsskatt på ca. 45 %. Innen Karmøy har en i dag rundt 35 verk og bruk av differensiert art. Størstedelen av takstverdiene er imidlertid knyttet opp mot

produksjonsutstyr eller intallasjoner, noe som er medvirkende til den relativt store reduksjonen (80 %).

Regjeringen Stoltenberg-II arbeidet i sin tid med et forslag om å frita ikke-integrerte maskiner for eiendomsskatt. Daværende regjering besluttet imidlertid våren 2012 etter lengre vurderinger å ikke gå videre med saken, og gav følgende begrunnelse for dette i st.prp. nr 1 (2012-2013):

«Det har ikke vært mulig å finne noen lovteknisk løsning som gir enklere regler som likestiller ulike typer næringseiendom uten å påvirke de berørte kommunenes økonomi på en uønsket måte. På denne bakgrunn har Regjeringen besluttet ikke å gå videre med saken»

Rådmannens hovedvurderinger

Finansdepartementets to foreslåtte alternativ om endring i eiendomsskatteloven vil uavhengig av hvilket som eventuelt måtte vedtas, medføre alvorlige økonomiske konsekvenser for kommunene i Norge. For mange kommuner vil forslaget innebære en betydelig skade for kommuneøkonomien, herunder også for Karmøy med en estimert nedgang i frie inntekter på nær 50 millioner kroner. Haugalandregionen blir særlig hardt rammet da der er store eiendomsskatteinntekter knyttet opp mot petrokjemisk industri. Rådmannen vil i den videre vurderingen av høringsnotatet ikke skille departementets to fremlagte alternative forslag til endring av eiendomsskatteloven. For Karmøy sin del er den praktiske følgen ved at det ene og ikke det andre av de to alternativene måtte vedtas liten, mens den økonomiske konsekvensen uavhengig av alternativ høyst vesentlig.

Endringsforslaget vil gi økte inntekter til staten på bekostning av kommunene. Da eiendomsskatt er fradragsberettiget for virksomhetene, vil 27 % av virksomhetenes innsparte kostnader i form av eiendomsskatt bli overført staten gjennom selskapsskatt. For oljevirksomhet underlagt særskatt, vil i praksis selskapene gjennom endringen selv sitte igjen med 22 % av den opprinnelige innsparingen mens de resterende 78 % overføres staten gjennom inntektsskatt. Tar man samtidig hensyn til at skattyterne innenfor kategorien verk og bruk ofte er større nasjonale eller internasjonale aktører med innslag av statlig eierskap blir denne «overføringseffekten» ytterligere forsterket. Virkningen av det fremlagte forslaget står således i kontrast til det dagens regjering har lagt frem i Sundvolden-erklæringen hvor det fremgår at:

«Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der hvor verdiene er skapt».

Ved at adgangen til å utskrive eiendomsskatt på det som i dag utgjør verk og bruk eventuelt reduseres eller tas bort, vil kommunene i større grad søke andre inntektskilder som full utskrivning av eiendomsskatt på eksempelvis bolig- og fritidseiendom eller alminnelig næringseiendom i kommunen. Implisitt vil dette bety at en større lettelse i eiendomsbeskatning av de ofte største næringsaktørene i en kommune vil måtte kompenseres gjennom økt skattetrykk innenfor den resterende og mer lokale delen av utskrivingsområdet. Det fremstår likevel som klart at de kommuner som blir direkte økonomisk berørt av den foreslåtte lovendringen vanskelig selv vil kunne kompensere det aktuelle inntektsbortfallet gjennom økt eiendomsskatt på andre takstobjekter eller gjennom andre frie inntektskilder. For Karmøys vedkommende skrives der som

kjent i dag ut eiendomsskatt i hele kommunen, hvor av eiendomsskatt på alminnelig næringseiendom alt utskrives med høyeste sats.

Rådmannen mener det bør foretas en grundig statlig konsekvensanalyse gjennom et bredt sammensatt utvalg for å få belyst følgene for norske kommuner gitt at endringene som angitt i det aktuelle høringsforslaget måtte bli vedtatt. Ikke noe sted i gjeldende høringsnotat blir spørsmålet i tilknytning til inntektskompensasjon eller overgangsordninger for kommunene benevnt. Rådmannen legger til grunn at det uansett må legges som forutsetning ved en lovendring som skissert at kommunesektoren i det minste kompenseres fullt ut. Direkte berørte kommuner må videre ivaretas slik at tjenestetilbudet i kommunene ikke bygges ned eller innebærer andre byrder lagt direkte på innbyggerne.

Det er grunnlag for å gi departementet rett et stykke på vei når det gjelder uttalelsene om at produksjonsutstysregelen kan gi vilkårlige utslag i praksis. I og med at hver enkelt kommune er egen eiendomsskattemyndighet med egne takseringsnemnder, må det sies å være en svakhet ved dagens eiendomsskattesystem at det ikke er utarbeidet noen form for nasjonale regler eller retningslinjer for takseringsarbeidet. Det fremstår som ganske klart at nasjonale retningslinjer vil føre til mer enhetlig og konsekvent eiendomsskattetaksering, også når det gjelder anvendelsen av produksjonsutstysregelen.

På den annen side har en innen gjeldende rett og gjennom mange år og rettsavklaringer fått etablert takseringsprinsipper som langt på vei fastsetter hva som i dag er takstpliktig produksjonsutstyr og installasjoner i tilknytning til verk og bruk. En endring av regelverket, slik departementet har fremlagt, vil medføre nye dels lokale problemstillinger som til sist vil måtte avklares gjennom rettsapparatet. Et åpenbart eksempel vil her være hvilke strukturelle hjelpesystemer som tjener bygning og tomt og avgrensningen mot tilgrensende produksjonsanlegg.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen anbefaler at Karmøy kommune avgir høringsuttalelse hvor en er sterkt negativ til den foreslåtte endringen av eiendomsskatteloven. Dette begrunnes i hovedsak med de vidtrekkende økonomiske følger en skissert lovendring vil ha for landets kommuner, herunder for vår region og Karmøy kommune. Dersom departementet etter høringsrunden velger å gå videre med saken, mener rådmannen det bør gjennomføres en grundig konsekvensanalyse over de følger en lovendring sannsynlig vil føre med seg.

Det forutsettes at kommunesektoren ved gjennomføring av en eventuell lovendring blir fullt ut kompensert, og at tjenestetilbudet i direkte berørte kommuner sikres opprettholdt. Rådmannen ser det som uheldig at Finansdepartementet sender ut en sak med så alvorlige økonomiske konsekvenser for norske kommuner like før sommerferien med en høringsfrist på kun to måneder. Rådmannen mener at beskrivelsen av flere av de forhold departementet tar opp i sitt høringsnotat med hensyn til juridiske problemstillinger, herunder følger av gjeldende regelverk og antatte forbedringer ved det skisserte forslaget til lovendring, er misvisende og bør gjennomgås nærmere.

Rådmannen i Karmøy, 19.08.2015

Sigurd Eikje
sign.

Oversikt over vedlegg:

«Høringsnotat – Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk, datert 18.06.2015»