



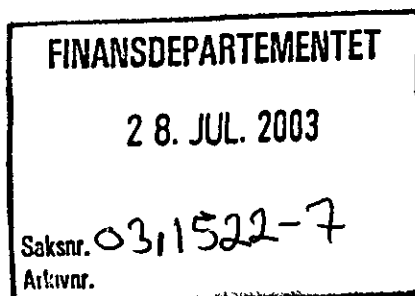
DEN NORSKE ADVOKATFORENING

HOVEDSTYRET

Kristian Augusts gate 9, 0164 Oslo
Telefon 22 03 50 50 Telefaks 22 11 53 25

Finansdepartementet

Boks 8008 Dep
0030 Oslo



Dato: 24-07-2003

Vår ref.: #9184v1

Deres ref.:
03/131 SL tss/KR

HØRINGSUTTALELSE - FORENKLINGER AV SKATTE- OG KONSESJONSREGLER KNYTTET TIL KRAFTNÆRINGEN

Vi viser til departements ekspedisjon av 3 juni 2003.

Saken har vært forelagt Advokatforeningens lovutvalg for energirett, vannkraft, olje og gass bestående av Erik Samuelsen, leder, Mimmi K. Berdal, Johs Faugstad, Johan Fredrik Remmen, og Caroline Lund

Utvalget har avgitt følgende uttalelse

"1. Innledning

Som vedlegg til brev fra Finansdepartementet av 3 juni 2003 til høringsinstansene, er fremlagt et høringsnotat med forslag til forenklinger i skattereglene for kraftverk, samt omtale av enkelte problemstillinger knyttet til de konsesjonsbaserte reglene og kraftskattesystemet

Høringsnotatet er utarbeidet av Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet

I høringsnotatet foreslås det følgende endringer i skattesystemet

- *Innføring av sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft*
- *Heving av nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt*
- *Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt*

Høringsnotatet inneholder også omtale av saker som Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet vil vurdere fremover, blant annet

- *Nøytralitetssegenskapene i grunnrenteskatten*
- *Eiendomsskatt på kraftverk, herunder kommunefordelingsreglene i eiendomsskatten*
- *Reglene for begrensning av gjeldsrentefradrag for offentlig eide kraftverk*
- *Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk*
- *Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter*
- *Harmonisering av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen i konsesjoner før og etter 1959*
- *Oppdatering av regelverket for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter*

Dessuten inneholder høringsnotatet omtale av to saker som Finansdepartementet sluttbehandler i notatet, jf punkt 3 og 4 nedenfor

Høringsfristen er satt til fredag 8 august 2003

Advokatforeningens lovutvalg for energirett, vannkraft, olje og gass (lovutvalget) konstaterer innledningsvis at departementene legger til grunn at endringer i de konsesjonsbaserte reglene og skattereglene for kraftnæringen skal skje innenfor en om lag provenynøytral ramme, både for kraftselskapene, kraftkommunene og staten. Lovutvalget er enig i denne innfallsvinkel, idet endringer i viktige rammebetingelser i form av skatteregler og konsesjonsbaserte ordninger ikke må forrykke balansen mellom aktørene i nevneverdig utstrekning

Med dette utgangspunkt kommenterer lovutvalget i det følgende departementenes forslag og innspill, idet vi legger til grunn høringsnotatets systematikk

2. Forslag om innføring av sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft

Finansdepartementet drøfter i høringsnotatet på side 7-24 spørsmålet om generell overføring av kraftforetakene/eierne av kraftforetak til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter (SFS). Ordningen forutsettes å omfatte alle kraftforetak som skal svare skatt ved produksjon av vannkraft, dvs alle eiere av slike foretak uansett ligningsmåte og med virkning for hele ligningen av det overførte foretak. På bakgrunn av gjennomgangen i høringsnotatet foreslår Finansdepartementet slik overføring

Finansdepartementet har lagt særlig vekt på følgende momenter (høringsnotatet side 18 flg)

- Særlig komplekst regelverk og behov for særlig kompetanse om kraftbransjen
- Omorganiseringen av ligningsforvaltningen vil gi et større og bedre fagmiljø, og sikre effektiv ressursbruk og god kvalitet i ligningsarbeidet
- Kraftvirksomheten har særlig omfang og størrelse
- Hensynet til effektivisering og kvalitetssikring av ligningsbehandlingen er viktig
- Gjennomgangen viser et særskilt behov for en samlet vurdering og kontroll av bruttolignede kraftforetak
- Det er en slik sammenheng mellom verdsettelse og fordeling av eiendomsskatt og fastsettelse av inntekt, formue og grunnrenteskatt at det vil være mest effektivt dersom eiendomsskattespørsmål blir behandlet sentralt av SFS
- I forbindelse med eiendomsbeskatning av kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden, vil en overføring til sentral ligning muliggjøre samordnet verdsettelse og derigjennom sikre enhetlig praksis og avverge tvister
- Finansdepartementet foreslår at Skattedirektoratet skal stå for fastsettelse av fordelingen mellom berørte kommuner av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg

Lovutvalget slutter seg til Finansdepartementets vurderinger og er enig i Finansdepartementets forslag om at kraftforetak som skal svare skatt av vannkraftinntekt ved produksjon av elektrisk kraft, overføres til sentral ligning ved SFS

3. Vurdering av spørsmålet om innføring av klagerett for kommunene over fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling

Spørsmålet er drøftet i høringsnotatet på side 24-39

Finansdepartementet påpeker at innføring av klagerett for kommunene over fastsettelse av

eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling vil bryte med den alminnelige ordning under ligningen og krever derfor særskilte grunner. Finansdepartementet har ikke funnet at slike grunner foreligger og foreslår derfor at det ikke innføres klagerett for kommunene og ved verdsettelsen av kraftanlegg og fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget.

I høringsnotatet på side 32 flg. peker Finansdepartementet blant annet på at en ordning med klagerett for kommunen som skattekreditor vil bryte med den alminnelige ordning om at skattekreditorer ikke har klagerett etter ligningsloven. Departementet mener også at verken virkningene av forventet nedgang i skatteinntekter eller problemer ved overgangen til nytt system kan begrunne klagerett for kommuner. Departementet antar videre at reglene for verdsettelse og ligning av kraftanlegg ikke er så kompliserte at det i seg selv kan begrunne at den alminnelige ligningsordning fravikes. Merarbeidet for ligningskontorene ved innføring av klagerett for de berørte kommuner taler mot innføring av slik klagerett.

Departementet konkluderer med at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner til å etablere en særordning med klagerett for skattekreditor over fastsetting og kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget.

Lovutvalget er enig i Finansdepartementets drøftelse og slutter seg til departementets konklusjon. Som departementet peker på, må kommunenes interesser ved fastsetting og kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget anses tilstrekkelig ivaretatt ved dagens ordning som følger av ligningsloven.

4. Vurdering av kommunenes innsynsrett til grunnlaget for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling

Finansdepartementets drøftelse er inntatt i høringsnotatet på side 39-42.

Finansdepartementet er kommet til at det ikke foreligger slike særlige forhold som kan begrunne en utvidelse av kommuners innsynsrett i grunnlaget for fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordelingen utover den innsynsrett som følger av gjeldende rett.

Lovutvalget er enig i departementets syn.

5. Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt, jf skatteloven §§ 18-2 og 18-3

Lovutvalget viser til departementets drøftelse i høringsnotatet på side 43-51.

Utgangspunktet er at Finansdepartementet i to uttalelser fra 1999 har gitt uttrykk for at det er den som etter en nærmere vurdering er å anse som skattemessig eier av kraftverk, som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt. En uttaksberettiget er etter departementets mening ikke skattesubjekt dersom den berettigede ikke kan anses som skattemessig eier.

Mot denne bakgrunn foreslår departementet presisert at skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt er den som er å anse som skattemessig eier av kraftverk. Hvem som er skattemessig eier av kraftverk må avgjøres etter alminnelige skatterettslige prinsipper med utgangspunkt i de privatrettslige forhold.

I denne forbindelse foreslår departementet ordlyden i skatteloven §§ 18-2 og 18-3 endret på en slik måte at alternativet "berettiget til uttak av kraft" ikke lenger fremgår av ordlyden.

Lovutvalget konstaterer – som departementet – at endringen innebærer en presisering av gjeldende rett. Lovutvalget er enig i departementets endringsforslag.

6. Grensen for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt

Det vises til høringsnotatet side 52-56

Etter gjeldende regler fastsettes ikke grunnrenteinntekt og naturressursskatt for kraftverk med generatorer som har en samlet påstempelt merkeytelse under 1500 kVA, jf skatteloven § 18-3 syvende ledd og § 18-2 annet ledd

Finansdepartementet har konstatert at i forbindelse med forslag til endringer i vassdragslovgivningen, har Olje- og energidepartementet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall (jf ikl § 1) fra 1 000 nat hk til 4 000 nat hk. Dette innebærer en økning i konsesjonsgrensen målt i installert effekt fra i underkant av 1 MW til ca 5 MW

Finansdepartementet har etter en samlet vurdering kommet til at man bør heve grensen for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt. Departementet foreslår at grensen økes til 5 500 kVA, som innebærer at kraftverk som har en installert effekt under ca 5 MW i gjennomsnitt ikke blir ilagt naturressursskatt og grunnrenteskatt

Lovutvalget konstaterer at endringene for hhv kommunene, staten og selskapene innebærer at staten får økt sine inntekter med om lag MNOK 12, kommunene og fylkeskommunene får samlet sett ca MNOK 27 i reduserte inntekter gjennom lavere naturressursskatt, og selskapene får en samlet skattelettelse på om lag MNOK 15. Det antas at redusert naturressursskatt på sikt fullt ut motsvares av økt fellesskatt

Disse fordelingsvirkninger er det ikke lovutvalgets oppgave å kommentere

7. Omtale av skattesaker

Det vises til høringsnotatet på side 57-73

7.1 Grunnrenteskatten (side 57-61)

Etter Finansdepartementets syn er grunnrenten i vannkraftproduksjon et svært godt skatteobjekt

Departementet peker imidlertid på at manglende nøytralitet i dagens regler særlig er knyttet til den asymmetriske behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt. Departementet vil vurdere endringer i grunnrenteskatten som kan bedre nøytraliteten i skattereglene. Det kan blant annet være aktuelt å innføre full symmetri i den skattemessige behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt ved at selskapene blir garantert fullt fradrag for negativ grunnrenteinntekt når kraftverk ikke kommer tilstrekkelig i grunnrenteposisjon til å få utnyttet fremført negativ grunnrenteinntekt. Alternativt kan det vurderes å åpne for samordning av grunnrenteinntekt på foretaksnivå

Lovutvalget har med tilfredshet merket seg departementets initiativ, og forutsetter at eventuelle overgangsregler gis en slik utforming at det korrigeres for manglende nøytralitet i de någjeldende regler

7.2. Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk (side 61-64)

Etter gjeldende rett skatlegges gevinst ved realisasjon av kraftverk, driftsmidler eller

fallrettigheter som alminnelig inntekt i tråd med den ordinære bedriftsbeskatningen, jf skl § 5-30 Ved salg av kraftverk vil gevinst/tap ved salg bli lagt til grunnrenteinntekten. Dersom en eier realiserer aksjer eller eierandeler i selskaper som er i kraftverk, blir gevinst/tap kun lagt til alminnelig inntekt, jf skl § 10-31

Finansdepartementet har vurdert å innføre skattemessig kontinuitet ved salg av kraftverk/driftsmidler. Dette innebærer at selgerens skattemessige posisjoner blir videreført til kjøper.

Lovutvalget har notert seg Finansdepartementets intensjoner, nemlig at man tar sikte på å vurdere gevinstbeskatningsreglene for kraftverk nærmere, blant annet i forhold til om skattemessig diskontinuitet innebærer et spesielt problem for vannkraftproduksjon og om dette er tilstrekkelig grunn til å innføre særskilte regler for kraftsektoren.

7.3 Eiendomsskattegrunnlaget for kraftproduksjonsanlegg (side 64-67)

Finansdepartementet uttaler at man vil vurdere ulike sider ved verdsettelsesreglene for eiendomsskatt på kraftverk. Særlig er det aktuelt å se nærmere på de endringer som ble gjort i forbindelse med iverksettelsen av de nye regler om verdsettelse som ble vedtatt i år 2000, og som var begrunnet ut fra et ønske om å øke kommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg. Lovutvalget registrerer at departementet også vil vurdere prinsippene for fastsettelse av prisgrunnlag og normrente i eiendomsskatten.

7.4 Gjeldsbegrensingsregelen for offentlig eide kraftforetak (side 67-70)

Begrunnelsen for gjeldsbegrensingsregelen var at offentlig eide kraftforetak ble skattepliktige basert på regnskapsligning, noe som førte til at disse kraftforetakene ville ha rett til gjeldsrentefradrag, mens kommuner, fylkeskommuner og staten ikke er skattepliktige for renteinntekter. Dette kunne gi insentiver til å velge en høy gjeldsgrad i offentlig eide kraftforetak.

I høringsnotatet peker Finansdepartementet på at fra og med 1998 ble inntektsskatten gjort om til en ren statskatt. Utbyggingskommunene ble delvis kompensert gjennom en økning i naturressursskatten, og dermed er ikke hensynet til å skjerme utbyggingskommunenes inntekter fra kraftverk lenger like relevant. Dette taler etter Finansdepartementets mening for en revurdering av gjeldsbegrensingsregelen. Videre antar departementet at gjeldsbegrensingsregelen kan ha en del uheldige virkninger.

Finansdepartementet uttaler at man i forbindelse med den samlede gjennomgangen tar sikte på å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre den gjeldende gjeldsbegrensingsregelen.

Lovutvalget tar Finansdepartementets initiativ til orientering og vil støtte den regelforenklingsdet innebærer at regelen oppheves. Lovutvalget legger særlig vekt på at regelen fremstår som et unødvendig supplement til skatteloven § 13-1, kan ha utilsiktede virkninger og bidrar til å øke kompleksiteten i kraftskattesystemet.

7.5 Kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlag for kommunekryssende kraftproduksjonsanlegg (side 70-72)

Eiendomsskatteloven har i dag regler for kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg, jf eiendomsskatteloven § 8 A flg. Ved fremleggelsen av forslag til gjeldende kommunefordelingsregler, ble det fra departementet uttalt at disse skulle være midlertidige i påvente av den forestående revisjon av eiendomsskatteloven.

Det er Finansdepartementets syn at det ikke er behov for å vurdere helt nye kommunefordelingsregler. En vurdering av kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg bør avgrenses til omfordelingsvirkninger og administrative kostnader ved å fordele eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg etter fordelingsnøkkelens i skl § 18-7.

Det tas sikte på å gjennomføre vurderingen i løpet av 2003.

Lovutvalget er enig i Finansdepartementets syn.

8. Omtale av ulike saker innenfor de konsesjonsbaserte ordningene

Det vises til høringsnotatet side 73-96.

8.1 Innledning (side 73)

8.2 Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og –avgifter (side 73-74)

Advokatforeningens høringsuttalelse til det såkalte Ljøgodt-utvalgets innstilling er datert 29 april 2003. Lovutvalget viser til denne.

8.3 Konsesjonskraft og pris (side 74-90)

Disse spørsmål har vært omstridt mellom kraftverks- og kommunesiden i mange tiår.

Utgangspunktet er at det er ulike regler for fastsettelse av prisen på konsesjonskraft etter som konsesjonene er gitt før eller etter 10 april 1959. En hovedforskjell er at før 1959 skal det beregnes en individuell selvkostpris for det enkelte kraftverk, mens etter 1959 skal det legges til grunn gjennomsnittlig selvkost for et representativt utvalg av kraftverk. Dette ble regulert i Olje- og energidepartementets hovedretningslinjer av 1981 og 1983, og senere inntatt i vassdragskonsesjonslovgivningen i forbindelse med vedtagelse av energiloven i 1990.

Formålet med konsesjonskraft er å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig kraft til den alminnelige elektrisitetsforsyning til en rimelig pris. Ordningen skal innebære en varig fordel for kommunene, og produsentene skal i gjennomsnitt ikke lide tap ved konsesjonskraftleveranser.

De to prisberegningsmodeller for konsesjoner gitt før eller etter april 1959 har ulik håndtering av avskrivninger og kapitalgrunnlaget som det beregnes kapitalavkastning av.

Stortingsvedtak nr 161 (2002-2003) går ut på at overskuddsbaserte skatter skal tas ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Overensstemmende med dette har Olje- og energidepartementet i vedtak av 7 april 2003 endret retningslinjene som gjelder skatter og kapitalavkastning for fastsettelse av konsesjonskraftprisen. Endringene har virkning fra 1 januar 2003 og gjelder for begge prismodeller i tråd med Stortingets vedtak. Stortingsvedtaket medfører lavere pris, som innebærer en gevinst for kommunene og et tap for produsentene i forhold til tidligere prisfastsettelse.

Departementet drøfter i høringsnotatet muligheten for harmonisering av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen. Som departementet med rette peker på er dagens metode for beregning av konsesjonskraftpris tung å forvalte, både med hensyn til innsamling og kontroll av data og i forhold til konflikter som oppstår. Det er en betydelig rasjonaliseringsgevinst knyttet til å forlate dagens metoder. Ved et felles prisregime for all konsesjonskraft må det i utgangspunktet være mulig å oppnå forenklinger.

Etter en grundig gjennomgang påviser departementet at en harmonisering i første rekke vil avhenge av det eksisterende kapitalgrunnlaget i eldre konsesjoner, omfanget og tidspunktet for investeringer i kraftverk med konsesjoner gitt før 1959 og utviklingen i samlet investeringsnivå i vannkraftsektoren. Departementet konkluderer foreløpig med at "etter 1959-modellen" kan legges til grunn også for eldre konsesjoner uten at det vil medføre at konsesjonskraftens samlede verdi endres systematisk og vesentlig i den ene eller annen retning.

Departementet peker på at en omlegging likevel kan gi utslag i form av gevinst eller tap for enkelte kommuner og konsesjonærer. Kommuner som i dag mottar konsesjonskraft til svært gunstig pris, vil kunne få reduserte fordeler ved at prisen økes. Imidlertid må det på sikt i eldre kraftverk foretas opprustinger som ville ha økt den individuelt baserte konsesjonskraftpris. Kommuner med mindre eller ingen fordeler ved konsesjonskraftleveranser vil komme positivt ut med en harmonisert pris. For konsesjonærer kan en felles pris for all konsesjonskraft representere en forenkling i forhold til de myndighetsbestemte rammevilkår, og det kan lette administrasjon og planlegging av investeringsprosjekter. En harmonisert pris vil være mer forutsigbar og stabil enn en pris fastsatt for hvert enkelt kraftverk.

Lovutvalget er enig i at forenklingshensyn veier tungt på dette området og støtter departementets initiativ. Forutsetningen må imidlertid være at ikke balansen mellom konsesjonærene og kommunene forrykkes i nevneverdig grad.

8.4. Oppdatering av regelverket (side 90-95)

I forbindelse med utarbeidelsen av høringsnotatet har Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) lagt frem forslag om enkelte endringer i regelverket for konsesjonskraft.

- Referansepunktet for konsesjonskraft og håndtering av innmatningsavgiften

NVE foreslår at et anslag på årlig gjennomsnittlig innmatningstariff legges inn i konsesjonskraftprisen.

Dette vil føre til mer forutsigbarhet om kostnader og inntekter både for kommuner og konsesjonærer. En slik endring vil videre innebære en tilpasning av regelverket for konsesjonskraft i forhold til tariffbestemmelsene for overføring av kraft i henhold til energiloven.

Lovutvalget støtter NVEs forslag.

- Formålsbestemmelsen vedrørende sikker forsyning og leveringssikkerhet som fastkraft

I vassdragsreguleringsloven § 12 nr 15 fjerde punktum og i ikl § 2 fjerde ledd nr 12 er det bestemt at konsesjonskraft skal ha leveringssikkerhet som fastkraft. Begrepet "fastkraft" kom inn i lovverket i 1990, og er antagelig ment som en lovfesting av tidligere praksis.

Spørsmålet om leveringssikkerhet ved levering av konsesjonskraft er senere blitt nærmere presisert og har fått et innhold uavhengig av begrepet "fastkraft". Dette innebærer at lovens uttrykk bør kunne erstattes med en formulering som inneholder regler for når levering skal finne sted, og hvilke unntak fra levering som kan være aktuelle, for eksempel force majeure, nedleggelse av kraftverk m.v.

Lovutvalget støtter dette forslag.

- Omgjøring av konsesjonskraftvedtak

I forbindelse med beregning av konsesjonskraft for nye konsesjoner eller ved endringer i kraftgrunnlaget for tidligere konsesjoner vil det være ønskelig å kunne omfordele hele konsesjonskraftmengden selv om det er gått kortere tid enn 20 år

Lovutvalget støtter forslaget, som vil gi mulighet til å fatte nye vedtak for hele konsesjonskraftmengden fra hvert enkelt kraftverk, og vil føre til bedre oversikt for berørte parter og forenkle arbeidet for forvaltningen betydelig

- *Konsesjonskraft til Staten*

NVE foreslår at konsesjonslovenes bestemmelse om avståelse av konsesjonskraft til Staten sløyfes. Bestemmelsene har ikke vært anvendt i praksis etter at samkjøring for hele landet ble etablert

Lovutvalget er enig i forslaget

8.5. Grense for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven (side 94-95)

29 november 2002 ble et forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven sendt på høring. Der ble det blant annet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt etter ikl § 1 fra 1 000 til 4 000 nat hk. Høringsinstansene har vært positive til dette forslaget, og Olje- og energidepartementet vil fremme lovforslag om heving av konsesjonsgrensen sammen med forslag om endringer av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og -avgifter

Lovutvalget har ingen bemerkninger

8.6. Hjemfall (side 95)

I april 2003 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede spørsmålet om endring av lovgivningen rundt hjemfall. Det tas sikte på at utvalget skal levere en NOU med lovforslag tidlig høst 2004

Lovutvalget har følgelig ingen kommentarer på det nåværende stadium "

Advokatforeningen tiltrer utvalgets uttalelse

Ærbødigst


Helge Aarseth
leder


Merete Smith
generalsekretær

