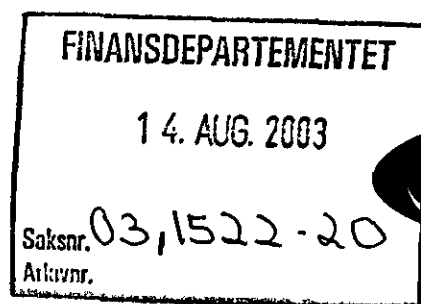


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO



Deres ref

Vår ref ses/ve

Oslo, 13 august 2003

FORSLAG TIL ENDRINGER I KRAFTSKATTE- OG KONSESJONSREGLENE M.V – HØRINGSUTTALELSE

Det vises til Finansdepartementets og Olje- og energidepartementets høringsnotat av 3 juni 2003 vedrørende overnevnte, og til Finansdepartementets brev til LVK 25 juni 2003, hvor høringsfristen ble forlenget til 15 august

Høringsnotatet omhandler flere ordninger som har stor økonomisk og politisk betydning for landets mer enn 150 kraftkommuner. Høringsnotatet har vært behandlet i LVK's arbeidsutvalg, men den korte høringsfristen har ikke gitt anledning til den nødvendige organisasjonsmessige behandling i LVK's landsstyre. Det tas derfor forbehold om at Landsstyret vedtar en tilleggsuttalelse.

1. INNLEDNING

1.1 Erfaringer etter kraftskattereformen

Det har vært til dels betydelig strid rundt skattereglene for kraftforetak, siden arbeidet med den generelle kraftskattereformen tok til i 1989. Det lå et omfattende administrativt og politisk arbeid bak de vedtak Stortinget traff 28 juni 1996, og fra flere hold ble det understreket betydningen av det brede politiske forliket og at det nye kraftskattesystemet skulle bli stående over lengre tid. Eksempelvis uttalte daværende stortingsrepresentant Erna Solberg, jfr Stortingsforhandlingene 18 juni 1996 s 520

"Vi mener vi har bidratt til å lage en struktur for kraftverksbeskatningen som kan bli stående over år. Vi tror at dette skattesystemet er et system som har tatt den avveiningen mellom ulike aktører i kraftsektoren som gjør at det vil bli stående over lengre tid."

Fra representanten Tore Nordtun het det på vegne av Arbeiderpartiet, jfr s 514

"For Arbeiderpartiet har det vært viktig å kunne bidra til å få etablert en skattereform for kraftsektoren som har et solid flertall bak seg i Stortinget- og jeg er glad for at vi nå synes å ha det Dette betyr at større sjanse for at skattesystemet vårt nå kan ligge fast over tid, "

Til tross for disse løfterike utsagn om ro og stabilitet, har det hvert år senere og frem til i dag vært betydelig uro knyttet til kraftskattereglene, i særlig grad reglene om eiendomsskatt Denne uroen har vært tilstede helt inntil det siste, jfr Ot prp nr 93 (2002-2003) av 15. mai i år, hvor Finansdepartementet i kap 11 foretar en *"Vurdering av iverksetting av eiendomsskattelova § 8 for anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft "*

Dels har denne lovgivningsaktiviteten sitt utspring i at det var mangler ved de vedtak som ble truffet i 1996, for eksempel knyttet til eiendomsskatt på kraftforetak Men dels skyldes den nærmest kontinuerlige uro også at kraftnæringen har vist stort engasjement i sine forsøk på å endre de store linjer som det var bred oppslutning om på Stortinget i 1996, og som kom til uttrykk i kraftskatteforliket – Som det siste eksempel i så måte viser LVK til EBL's oversendelse sommeren 2003 til Finansdepartementet av en rekke drastiske forslag til endringer i kraftskattesystemet

LVK ber departementene i sitt arbeid med kraftskattereglene fremover ta i betraktning de entydige signaler som ble gitt av Stortinget i 1996 om fremtidig ro rundt hovedlinjene i kraftskattesystemet.

I det høringsnotatet som foreligger, er det dels fremmet forslag om regelendringer av mer teknisk karakter, og dels fremmet forslag - eller omtalt vurderinger – av mer materiellrettslig karakter og hvor provenyvirkningene kan være usikre Som ovenfor nevnt, har store deler av det arbeid med kraftskattereglene som har vært utført etter 1996, vært knyttet til oppretting av mangler og da særlig i forhold til de provenyberegninger som lå til grunn for kraftskatte-reformen

LVK ber om at det ved regelendringer som kan ha provenymessige virkninger foretas grundige konsekvensutredninger før forslag fremmes.

1.2 Overordnede hensyn ved endringer i rammebetingelsene

Det er både fra Stortingets og Regjeringens side vist til behovet for å vurdere forenklinger av regelverket rundt kraftskattereglene og konsesjonsreglene for vannkraftsektoren – LVK ser positivt på en slik gjennomgang, på samme måte som rammebetingelser for alle næringer med jevne mellomrom bør underlegges en forenklings- og effektivitetsvurdering

Slike forenklingsarbeider må likevel ikke foretas isolert fra de grunnleggende hensyn rammebetingelsene rundt en næring skal ivareta. I den forbindelse vil LVK vise til de forslag som nylig er fremmet av EBL til drastiske endringer i skatte- og konsesjonsreglene rundt vannkraften, og hvor EBL blant annet uttaler

"Dagens kraftskattesystem er satt sammen av en rekke ulike skattarter med til dels ulikt beregningsgrunnlag, alminnelig inntektsskatt, grunnrenteskatt, eiendomsskatt og naturressursskatt. I tillegg kommer de konsesjonsbaserte ordninger konsesjonsavgift og konsesjonskraftavståelse, samt hjemfallsinstituttet. Til sammen gjør dette regelverket for kraftverksbeskatning komplisert og ressurskrevende å håndtere. Dette påfører kraftforetakene, kommunene og staten betydelige administrative kostnader.

På denne bakgrunn mener EBL at det er et stort behov for å forenkle kraftskatteregimet gjennom en samordning av og reduksjon i antall skattarter og konsesjonsbaserte ordninger."

Dagens skatte- og avgiftsregler rundt vannkraftsektoren er etablert over lang tid og etter grundige overveielser fra politisk hold. Vannkraftsektoren har i sin hundreårige historie alltid hatt særlige skatteregler som har avveket fra den alminnelige skattelovgivningen, og på samme måte har sektoren hatt egne konsesjonsregler. Dette har ikke vært uten grunn.

Vannkraftsektoren er spesiell og har flere særtrekk sammenlignet med andre næringer. Av disse kan nevnes

- *Vannkraftproduksjon gjør bruk av en verdifull naturressurs, evigvarende og fornybar. Denne naturressursen – vassdragene og nedbørfeltene – er et samfunnsgode, hvis verdi bør komme hele fellesskapet til gode, gjennom skatte- og avgiftsregler.*
- *Bruk av denne naturressursen ved siden av de vanlige produksjonsfaktorer arbeid og kapital, gir opphav til en særlig verdiskapning – grunnrente – ut over normalavkastningen. Dette er et samfunnsskapt gode uavhengig av den enkeltes arbeid eller kapital, og denne samfunnsskapt verdien bør kunne trekkes inn av fellesskapet. Det er alminnelig akseptert at denne naturressursen har en sterk lokal tilhørighet.*
- *Vannkraftutbygging fører med nødvendighet til naturødeleggelser som neddemming av areal, tørrlegging av elver, skade på fiske og vassdragets økosystemer. Dette er naturødeleggelser av lokal karakter, som først og fremst rammer de berørte lokalsamfunn. Disse naturinngrep er av like permanent karakter som vannkraftproduksjonen.*
- *Elektrisitet er en vare. På den ene siden kan den omsettes som andre varer på markedsplassen, men på den annen side vil den alltid være en grunnpillare i den nasjonale infrastrukturen.*

Vannkraftsektoren er vår desidert største fastlandsbaserte industri, og det er antatt at de samlede verdier overstiger 200 milliarder kroner. Det er videre et særtrekk ved næringen at den frem til i dag i all hovedsak har vært i offentlig eie, med et eierskap spredt på stat, fylkeskommuner og kommuner. Det har i de senere årene skjedd store endringer i eierskapet ved at mange kommuner har redusert sine eierinteresser, men oppkjøp har i all hovedsak funnet sted ved statens kraftforetak, Statkraft SF. Det tunge offentlige eierskapet er følgelig fremdeles i behold, med ca 85% av hele næringen.

Nyere utviklingstrekk viser imidlertid at dette eierskapet neppe vil bestå uendret fremover. Dels har konkurransemyndighetene pålagt Statkraft å redusere volumet på sitt eierskap, og dels er det gjennom det såkalte Hjemfallsutvalget igangsatt en prosess med det for øye å skape nøytrale eierregler mellom offentlige og private/utenlandske aktører. Det er grunn til å anta at dette over tid vil gi et større privat og utenlandsk innslag i norsk vannkraftsektor.

Det er LVK's syn at ved et redusert offentlig eierskap i vannkraftsektoren vil det være enda viktigere enn tidligere å beholde robuste skatte – og konsesjonsordninger i næringen. I motsatt fall risikerer vi å gå glipp av inntekter som frem til i dag har tilflytt fellesskapet gjennom den offentlige eierrollen. Dette hensynet til den offentlige økonomien bør veie tungt i vurderingen av hvilke endringer som nå ønskes i rammebetingelsene for næringen.

Det er grunn til å anta at den nasjonale råderetten over skatte- og konsesjonspolitikken vil bli ytterligere begrenset i tiden fremover. Størst selvstendighet vil foreligge for de såkalte *immobiler skatteobjekter*, som fast eiendom, vannkraftanlegg osv. Også dette hensyn bør tillegges vekt ved endringer i kraftskattereglene.

Det er ikke uten grunn at både person-, bedrifts- og kapitalbeskatningen består av *flere beskatningsformer*. Grunnen til dette er gjengitt slik i Aarbakke-gruppens utredning – NOU 1989 14, s. 227, annen sp.

"Bedrifts- og kapitalbeskatningen bør fortsatt bestå av flere beskatningsformer. Når beskatningen skal ivareta flere forskjellige oppgaver, er det behov for et differensiert sett av virkemidler. Med flere skatteformer vil dessuten de skattemessige utslagene av enkeltdisposisjoner bli mindre enn om en konsentrerte skattebelastningen på færre skatteformer. I bedrifts- og kapitalbeskatningen bør skattesystemet derfor fortsatt bestå av så vel nettoinntektsskatter og nettoformuesskatter som omsetningsavgifter, faktorskatter og særavgifter."

Dette synspunktet er senere videreført på vannkraftsektoren fra autoritativt hold. I Maktutredningens rapportserie nr 44/02 uttaler eksempelvis professor Asbjørn Rødseth i

artikkelen "Vasskraft og grunnrente" på s 66 etter å ha gjennomgått dagens skatte- og konsesjonsregler

"Eit nærliggjande spørsmål er korfor det blir brukt så mange metodar for å dra inn grunnrente. Først og fremst er det kanskje av historiske grunnar, men det er også slik at alle metodane i praksis har sine svake sider, og at det for å få inn mest muleg med minst muleg skadeverknader kan vera gunstig å kombinera fleire metodar "

De hensyn som her er nevnt, bør etter LVK's syn vere tungt i det vidare reformarbeidet med rammebetingelsene for vannkraftsektoren Det ovenfor refererte viser at det ved enhver forenkling av skatte- og konsesjonsreglene bør stilles spørsmål om endringen vil kunne gi andre uønskede virkningar, for eksempel knyttet til skattesystemets robusthet

2. SENTRAL LIGNING FOR KRAFTPRODUKSJONSFORETAK

Finansdepartementet fremmer følgende forslag, jfr høringsnotatet s 23

"På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, foreslås det at kraftforetak som skal svare skatt på vannkraftinntekt ved produksjon av elektrisk kraft, overføres til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter Det gis bestemmelse om dette i forskrift 07 01 1993 nr4 om overføring av skattytere til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter Forskriften foreslås gitt med virkning fra 1 januar 2004 "

For ordens skyld vises det til at det ikke foreligger noen regel om skatt på vannkraftinntekt – forslaget om dette ble forkastet av stortingssflertallet, jfr Innst O nr 62 (1995-96) s 36, hvor det heter

"Komiteen slutter seg ikke til Regjeringens forslag om skatt på vannkraftinntekt og viser til sine respektive merknader "

LVK antar at departementet med sitt forslag har ment kraftforetak som skal svare naturressursskatt

Det er en kjensgjerning at ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft, reiser særskilte og kompliserte problemstillinger både hva gjelder jus og faktum Vannkraftproduksjonen er spesielt kapitalintensiv, spredt over hele landet og baserer seg på bruk av stedbundne naturressurser Dette fordrer både god lokalkunnskap og spesialkompetanse om regelverket og næringen Det er derfor gode grunner som både taler for å videreføre en desentralisert ligning, og grunner som taler for å konsentrere ligningsarbeidet for kraftsektoren i større grad enn ellers

For å styrke den faglige kompetansen rundt ligningsarbeidet for sektoren, er det allerede foretatt en viss konsentrasjon av arbeidet gjennom de fylkesvise kraftforetaksgruppene som departementet nevner på s 19 i høringsnotatet

Departementet begrunner forslaget med at *"man ved sentral ligning vil oppnå større grad av effektivisering, rasjonalisering og likebehandling sammenholdt med dagens regionale samarbeid"*

I denne rekken av i og for seg gode begrunnelser savner LVK det avgjørende hensynet – at ligningen blir korrekt og at de reelle verdier kommer til beskatning. Ved overføring av alle kraftproduksjonsforetak – så vidt skjønnes ca 320 i følge høringsnotatet s 9 – vil Sentralskattekontoret bli tilført en betydelig arbeidsmengde, fra dagens 28 kraftforetak som lignedes sentralt. Samtidig vil den lokalkunnskapen som i dag har vært en del av ligningsgrunnlaget for hver av de omlag 300 kraftforetakene, med ett bli frakoblet ligningen.

Disse virkninger av den foreslåtte omleggingen er stemoderlig behandlet av departementet. Det heter eksempelvis på s 23 under pkt 2.6 om Administrative virkninger:

"Skattedirektoratet anslår at det er omkring 50-60 personer ved de lokale ligningskontorer som, i tillegg til alminnelig ligning, arbeider med ligning av kraftforetak. Ved overføring av kraftforetakene til SFS, vil disse personene få frigjort tid til andre oppgaver. De lokale ligningskontor vil få redusert arbeidsmengden noe, mens SFS vil få økt arbeidsmengde. Finansdepartementet antar at overføring av kraftproduksjonsforetak til sentral ligning vil medføre økonomiske og administrative besparelser for både skattyterne og ligningsmyndighetene."

Høringsnotatet inneholder intet om styrking av kompetansen eller ressursene i Sentralskattekontoret ved en overføring av ca 300 nye skattytere dit.

Når forslaget fremmes på slike premisser, må LVK motsette seg forslaget. LVK kan ikke støtte et forslag hvor effektivisering og rasjonalisering oppnås ved å redusere ligningsressursene og hvor effektiviteten økes ved at kvaliteten reduseres.

Med den kompleksiteten som ligger i ligningsarbeidet, og de store verdier som skal skattlegges i vannkraftsektoren, er det av avgjørende betydning at ligningsressursene både er tilstrekkelige og kompetente. **LVK ser som nevnt grunner til at en sentralisering av ligningsarbeidet vil kunne styrke ligningen samlet sett, men da må det man mister ved å fjerne dagens lokale ligningsarbeid erstattes.** Det kan gjøres på følgende måter:

- a) Styrking av Sentralskattekontorets ressurser

Det vil være et åpenbart behov for å styrke ressursene ved Sentralskattekontoret ved en overføring av rundt 300 kraftforetak til ligningsbehandling der ikke bare selve ligningen, men også behandlingstiden er viktig, og LVK vil påpeke at det av hensyn til kommunenes budsjettarbeid er viktig at kommunene i god tid får opplyst hvilke eiendomsskattegrunnlag som skal legges til grunn ved utskrivning av eiendomsskatt. Det er viktig at en eventuell innføring av sentral ligning ikke medfører noen forsinkelser i forhold til de allerede for korte behandlingstider kommunene hittil har måttet forholde seg til. I de senere år har kommunene mottatt eiendomsskattegrunnlaget fra Skattedirektoratet i slutten av november.

b) Innsyns – og klagerett for kommunene

Den lokalkunnskap som dagens ligningsarbeid bygger på for de 300 kraftforetakene spredt over hele landet, kan ikke overføres til Sentralskattekontoret. Det kan likevel gjennom innsyns- og klagereregler etableres ordninger som muliggjør en korreksjon av det sentrale ligningsarbeidet basert på slik kunnskap. Det vises til pkt 3 og 4 nedenfor.

3. INNFORING AV KOMMUNAL KLAGERETT OVER FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAG OG KOMMUNEFORDELING.

Finansdepartementet foreslår følgende på s. 39 i høringsnotatet:

"Kommunenes interesser ved fastsetting og kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget anses tilstrekkelig ivaretatt ved dagens ordning som følger av ligningsloven. Det foreligger ikke særskilte forhold som kan begrunne å etablere en særlig klagerett for kommunene over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg og kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget. For å skape nødvendig tillit i en overgangsfase foreslås at den forutsetning om realitetsbehandling av kommunenes anmodning om endring som ble lagt til grunn i finansdepartementets brev til Skattedirektoratet av 26 februar 2001, legges til grunn i ytterligere fem år fra og med eiendomsskatteåret 2003."

3.1 Bakgrunn

Frem til og med 2000 har kommunene selv hatt ansvaret for å fastsette eiendomsskattetakstene for alle eiendomsskatteobjekter. Kommunene har herunder hatt anledning til å få overprøvd de takster som takstnemndene fastsatte, jf. byskatteloven § 4 første ledd siste punktum. Kommunene har med andre ord alltid hatt anledning til å kreve to-trinnsbehandling av verdsettelsesspørsmålet.

Forut for ikrafttreddelsen av de nye verdsettelsesreglene for kraftproduksjonsanlegg ble det fra flere hold påpekt at det var stor svakhet ved det nye regelverket at kommunene ikke

hadde formell klageadgang I Innst. O nr 40 (2000-2001) uttalte Finanskomiteen følgende:

"Det er viktig at det blir skapt tillit til beregningen av grunnlaget for eiendomsskatt, og flertallet vil be regjeringen særlig vurdere kommunenes innsynsrett og klageadgang vedrørende takstgrunnlaget for eiendomsskatt på produksjonsanlegg"

I forbindelse med den etterfølgende odelstingsdebatt¹ uttalte Ingebrigt S Sørfohn (KrF) følgende

*"For det andre manglar kommunane ein alminneleg klagerett, både når det gjeld eigedomsskattegrunnlaget og kommunefordelinga Me har merka oss at finansministeren vil vurdere ein slik klagerett for seinare år. Men allereie ved innføringa av eit nytt takseringssystem kan det oppstå feil **Derfor burde den generelle klageretten ha vore tilgjengeleg allereie i samband med iverksetjinga av § 8.**"*

I den samme debatten uttalte daværende finansminister Karl Eirik Schjøtt-Pedersen følgende:

*"Så er det altså slik at jeg allerede i mitt hovedinnlegg avklarte at vi ikke bare skal vurdere spørsmålet om klage, men at en slik åpning for å vurdere endringer allerede ligger der i dag Det er altså slik at jeg i mitt innlegg gjorde klart at **jeg har registrert at komiteen har vært opptatt av spørsmålet om kommunene skal gis adgang til å klage på grunnlaget for eiendomsskatt på kraftanlegg** Der finner jeg grunn til å nevne at kommunene allerede har adgang til å be om endring av ligning uten å klage Departementet vil sørge for at slike anmodninger om å vurdere endring, blir tatt til følge av skatteetaten i størst mulig grad **Dette følger også av forarbeidene til tidligere lovendringer, og det er viktig at vi gir nødvendige signaler til etaten om at det selvsagt skal følges opp.**" (Uthevet og understreket her)*

På bakgrunn av ovennevnte uttalelser – og en vurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende – finner LVK det beklagelig at Finansdepartementet i høringsnotatet går i mot at kommunene gis formell klagerett.

Etter LVKs syn gir det et galt utgangspunkt for vurderingen av problemstillingen når Finansdepartementet i pkt 3 4 1 uttaler at en eventuell klagerett må bygge på at kommunene har *"et helt særlig behov for kontrollmuligheter"* Den relevante problemstilling bør være om det foreligger et reelt behov for klagerett – og i så fall – om det eventuelt foreligger så store motforestillinger mot en slik rett at man ut fra en interesseavveining likevel må konkludere med at det ikke skal etableres en klagerett

Etter LVKs syn er det en rekke tungtveiende argumenter som taler for at kommunene gis klagerett, jf pkt 3 2 nedenfor På den annen side kan LVK ikke se at de motforestillinger

som departementet gir uttrykk for i sitt høringsnotat, kan tillegges særlig betydning, jf pkt 3 3

Før disse argumenter og motargumenter drøftes nærmere, kan det være grunn til å minne om at formålet med en klagerett er å gi kommunene en adgang til å få overprøvd verdsettelse som er uriktige pga .

- Feil faktum
- Feil rettsanvendelse
- Feil skjønnsutøvelse

For ordens skyld presiseres at det fra LVKs side aldri har vært anført at klageadgangen skulle være noe virkemiddel for å få overprøvd den takstreduksjonen som er en konsekvens av overgangen til nye takseringsregler ²

3.2 Argumenter som taler for at kommunene gis formell klagerett

I NOU 1992 34 Skatt på kraftselskap, uttalte Rødseth-utvalget følgende

"Som eit hovudprinsipp bør takseringsarbeidet byggja på eit samarbeid mellom kommunane, kraftselskapa og skattesstyresmaktene. Kommunane og kraftselskapa må trekjast inn i takseringsarbeidet. Dette er viktig for å framskaffa dei opplysningane som er naudsynt for å fastsetja taksten, og for å sikra at partane er samde om praktiseringa av takseringsreglane"

Det siterte viser at Rødseth-utvalget var opptatt av kommunenes partsstilling i kraftverksbeskatningen. Også Finansdepartementet synes i andre sammenhenger å ha erkjent at kommunene bør gis partsrettigheter i forbindelse med fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget. Således uttaler Finansdepartementet følgende i Ot prp nr 23 (1995-1996)

"Departementet foreslår at både kommuner og skattytere gis rett til å kreve en individuell befaring og full omtaksering i løpet av den 10-årige takseringsperioden når forholdene i vesentlig grad har endret seg"

De hensyn som må antas å ligge til grunn for Finansdepartementets uttalelse om at kommunene skal ha rett til å kreve individuell befaring og full omtaksering, tilsier at kommunene også bør ha klageadgang

¹ 14.12.2000

² Det burde egentlig vært nødvendig å kommentere dette. Fordi Finansdepartementet i sitt høringsnotat synes å ha vært opptatt av denne problemstillingen, finner LVK grunn til å påpeke dette eksplisitt.

Følgende argumenter taler for å gi kommunene formell klagerett over de eiendomsskattegrunnlag som ligningsmyndighetene fastsetter

- Eiendomsskatten er en ren kommunal skatt. Det er kommunene som har ansvaret for utskrivning og inndriving av eiendomsskatten, og det er da også naturlig at kommunene har en mulighet for å få overprøvd de statlige organers fastsettelse av skattegrunnlaget. Det er kun kommunene som har noen reell økonomisk interesse i å få rettet opp eiendomsskattegrunnlag som er for lavt fastsatt. Dette til forskjell fra inntekts- og grunnrenteskatt.³ For så vidt gjelder disse skatteartene kan man forvente at staten vil gjøre sitt for å få administrativ overprøving av uriktige fastsatte grunnlag.
- Når det dreier seg om fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag, har staten og kommunene reelt sett motstridende interesser. Dette fordi eiendomsskatten er fradragsberettiget i grunnlaget for beregning av inntektsskatt og grunnrenteskatt. Staten vil som skattekreditor indirekte tjene på at det blir fastsatt for lavt eiendomsskattegrunnlag. Allerede i dette ligger en åpenbar utfordring for staten i å skape tillit i kommunesektoren til en statlig ligning.
- Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag for kraftproduksjonsanlegg dreier seg om store verdier, og selv mindre feil vil kunne gi store utslag. Regelverket er til dels komplisert, og som Finansdepartementet selv påpeker i sitt høringsnotat, er det avdekket feilaktige verdsettelse.
- Behovet for klagerett vil bli større med økte kraftpriser. Dette fordi flere verk da vil få fastsatt sin formuesverdi og sitt eiendomsskattegrunnlag etter hovedregelen i skatteloven § 18-5 og ikke etter bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8.⁴
- Loven gir kommunene søksmålsadgang. Klagebehandling vil være vesentlig enklere, rimeligere og raskere enn domstolsprøving. Kommuner som ønsker en overprøving av ligningsmyndighetenes fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag, bør ikke tvinges til å gå til domstolene, når saken kan avgjøres gjennom klage.
- Kommunene har hatt klageadgang i det gamle systemet som gjaldt for verdsettelse av kraftproduksjonsanlegg.

³ Når det gjelder naturressursskatten, har kommunene en tilsvarende interesse. Dette tilsier at kommunene også gis klageadgang hva gjelder fastsettelse av naturressursskatten.

⁴ En undersøkelse i 2001 viste at 80% av 140 kraftverk fikk fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag etter bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8. For disse verkene vedkommende vil det normalt ikke være stort behov for å påklage verdsettelsen, idet denne jo er svært enkel. Verdsettelse i medhold av skatteloven § 18-5 er vesentlig mer komplisert, hvilket innebærer at muligheten for feil og for overprøving vil være vesentlig større.

- Kommunene har klageadgang når det gjelder eiendomsskattegrunnlaget for alle andre typer eiendomsskatteobjekter, jf byskatteloven § 4 første ledd siste punktum
- For alle andre skatteobjekter enn kraftproduksjonsanlegg har kommunene både innsynsrett og klagerett
- Stortinget har påpekt behovet for at det skapes tillit til beregningene. Skal kommunene ha slik tillit, må kommunene – på samme måte som kraftselskapene – kunne kreve at verdsettelse som antas å være uriktige – blir gjenstand for fornyet prøving av overordnet ligningsorgan
- En formell klagerett er en vesentlig bedre ordning både med hensyn til forutberegnelighet og tillit – enn en "adgang til anmodning om endring"
- Sentral ligning vil innebære at de som forestår ligningen ikke vil ha lokalkunnskap. Slik kunnskap vil derimot kommunene ha
- Klageadgang er nødvendig for å sikre kommunene to trinns-behandling av skjønsmessige avgjørelser. Dette fordi søksmålsadgangen normalt ikke vil gjelde for ligningsmyndighetenes skjønsmessige avgjørelser⁵
- Det er ingen grunn til å anta at kommunene vil misbruke en klageadgang
- Når det gjelder utskriving av eiendomsskatt, har kommunene ikke anledning å forhøye tidligere års utskriving, dersom det senere skulle vise seg at det har vært fastsatt for lavt skattegrunnlag. Dette i motsetning til hva som gjelder ved utskriving av inntekts- og formuesskatt mv, jf ligningsloven § 9-6⁶. Konsekvensene av uriktig fastsatte eiendomsskattegrunnlag er derfor – og i motsetning til andre ligningsavgjørelser – uopprettelige

3.3 Merknader til Finansdepartementets motforestillinger

Det synes som om Finansdepartementet mener at uriktige fastsettelser av eiendomsskattegrunnlag var et "overgangsproblem" i forbindelse med innføringen av nye takseringsregler og at behovet for en overprøving/klagebehandling i fremtiden vil være lite. LVK er uenig i dette. Det vil alltid foreligge en mulighet for uriktige formuesverdsettelse og fordelingsvedtak, og muligheten for uriktige formuesverdsettelse vil øke dersom flere kraftverk vil få fastsatt sin formuesverdi og sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av skatteloven § 18-5⁷. Dette fordi verdsettelse etter skatteloven § 18-5 er vesentlig mer

⁵ Vedtaket gjelder kun ved usakelig forskjellsbehandling og myndighetsmisbruk

⁶ Som det fremgår av pkt 7.8.1 nedenfor, vil LVK foreslå at det innføres en slik endringsadgang

sammensatt og komplisert enn fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag i medhold av bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteoven § 8

Finansdepartementet gir i høringsnotatet også utrykk for visse prinsipielle motforestillinger mot at det innføres klagerett for kommunene I pkt 3 4 1 uttaler Finansdepartementet følgende

"En ordning med klagerett for kommunen som skattekreditor vil bryte med den alminnelige ordning om at skattekreditorer ikke har klagerett etter ligningsloven Dette gjelder alle skattekreditorer, både stat og kommunene "

Etter LVKs syn er det misvisende å hevde at ikke staten har klagerett Av ligningsloven § 9-5 følger nemlig at ligningskontoret, fylkesskattekontoret og Skattedirektoratet har en lovfestet rett til å kreve at henholdsvis overligningsnemnda, fylkesskattenemnda og Riksskattenemnda overprøver vedtak truffet av underordnet organ Denne retten til å kreve overprøving gir reelt sett staten en sterk "klagerett"

I pkt 3 2 1 viser departementet til at den klagemuligheten som kommunene tidligere hadde i medhold av byskatteloven § 90 nr 1 (og landskatteloven § 98 nr 1) ble lite brukt Til dette skal bemerkes at denne klagemuligheten i praksis gjaldt for inntekts- og formuesskatt For så vidt gjaldt disse skatteartene kunne kommunene tidligere forvente at staten hadde sammenfallende interesser med kommunene og at staten – representert ved ligningsmyndighetene – således i sin egen interesse ville iverksette nødvendige tiltak for å få endret uriktige ligningsavgjørelser Tatt i betraktning at det er kommunene som alene vil være skadelidende dersom det blir fastsatt for lave eiendomsskattegrunnlag – mens staten på side vil kunne "tjene" på dette – kan man ikke forvente at staten vil følge opp uriktige fastsettelser på samme måte

I pkt 4 3 1 viser departementet ellers til at ligningsloven ikke gir kommunene klagerett når det gjelder andre "vesentlige deler av skatteinntekter" Til dette skal bemerkes at staten selv vil ha en selvstendig og sterk økonomisk interesse i å rette opp feil for så vidt gjelder de andre skatteartene Videre må det tas i betraktning at følgende forhold er endret siden vedtagelsen av ligningsloven

- Ligningen av kraftforetak gjennomføres ikke av kommunale, folkevalgte organer i den kommune hvor kraftanlegget (eiendomsskatteobjektet) ligger
- Det utskrives ikke formuesskatt på kraftproduksjonsanlegg⁸ Dette innebærer at staten ikke har noen egen interesse i at det blir fastsatt tilstrekkelig høyt grunnlag Tvert imot vil det, som nevnt ovenfor, være en fordel for staten om det blir fastsatt

⁷ Det vises i den forbindelse til den undersøkelse som viste at det i 2001 bare var ca 20% av 140 kraftverk som fikk fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av denne bestemmelsen Økte kraftpriser vil sannsynligvis føre til at denne andelen øker

⁸ Dette fordi de fleste anlegg eies av selskaper

lave eiendomsskattegrunnlag Dette fordi dette vil føre til høyere inntekts- og grunnrenteskatt

- Ligningskontorene vil bli påført et minst like stort arbeid, dersom kommunene - fordi de ikke har klagerett - blir nødt til å gå til søksmål

Som en del av Finansdepartementets begrunnelse for ikke å ville foreslå klagerett for kommunene, viser departementet til *"hensynet til systemtekniske problemer"* og til at en klagerett vil representere *"et brudd på ligningslovens system"*, jf pkt 3 4 7 Til dette vil LVK bemerke følgende

- Kommunene hadde klagerett frem til ligningsloven trådte i kraft Innføring av slik klagerett etablerer således ingen innføring av en helt ny og helt ukjent ordning.
- Da ligningsloven ble vedtatt, hadde staten og kommunene sammenfallende interesser i at det ikke ble fastsatt for lave formuesverdier/eiendomsskattegrunnlag Kommunene kunne da forvente at staten i egen interesse ville gjøre det som var nødvendig for å få rettet opp uriktig lave verdsettelse Dette er ikke lenger situasjonen i dag Dette fordi kraftproduksjonsanlegg ikke lenger er gjenstand for formuesbeskatning I tillegg kommer at staten indirekte vil nyte godt av at det blir fastsatt for lave eiendomsskattegrunnlag, fordi dette vil øke statens inntekter av inntekts- og grunnrenteskatten

Finansdepartementet viser til at innføring av en klagerett *"ville kreve et relativt omfattende arbeid"* LVK har vanskelig for å se at innføring av en formell klagerett for kommunene vil kreve noe omfattende arbeid fra Finansdepartementets side Om nødvendig vil LVK kunne bistå med den lovtekniske utformingen av klagereglene

3.4 Oppsummering

Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag for kraftverk dreier seg om betydelige verdier og til dels kompliserte regler Det er kun kommunene som taper på at det eventuelt blir fastsatt for lave eiendomsskattegrunnlag For staten og for skattyter vil for lave eiendomsskattegrunnlag representere en økonomisk fordel Kommunene har hatt anledning til å påklage uriktige eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg etter de tidligere regler i byskatteloven § 4 første ledd siste punktum, og har fortsatt en slik adgang til å påklage verdsettelsen av alle andre eiendomsskatteobjekter Sett fra skattyters side kan det heller ikke være prinsipielle motforestillinger mot at kommunene gis formell klagerett Fra kommunenes side vil imidlertid klageretten være et viktig virkemiddel for å få rettet opp uriktig fastsatte eiendomsgrunnlag.

LVK registrerer at departementet foreslår å forlenge ordningen med en realitetsbehandling av kommunenes anmodning om endring av ligningen. I realiteten innebærer dette en klageordning, og at denne gjelder i ytterligere fem år. Subsidiært vil LVK støtte dette forslaget. LVK vil likevel etterlyse en grundigere prinsipiell

stillingtaken til spørsmålet om klagerett, og er av den oppfatning at denne stillingtaken burde ha vært foretatt nå. Dette gjelder særlig dersom klagerettsspørsmålet ses i sammenheng med overgangen til sentral ligning, jfr pkt 3 ovenfor.

Dersom departementet etter høringsrunden fastholder sitt forslag, forutsetter LVK at departementet før utløpet av den "anmodningsordning" som er nevnt ovenfor, kommer tilbake med en prinsipiell gjennomgang av klagerettsspørsmålet

4. KOMMUNENES INNSYNSRETT I GRUNNLAGET FOR FASTSETTELSE AVEIENDOMSSKATTEGRUNNLAG

Departementet uttaler på s 42 i høringsnotatet

"Etter departementets syn tyder de avtagende henvendelsene om innsyn i fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget på at kommunene ikke har et slikt behov for utvidet innsynsrett at det kan gå foran skattyters behov for at de opplysninger han gir om andre skattegrunnlag er taushetsbelagte. Finansdepartementets vurdering er at innsynsretten etter gjeldende regler vil avdekke i hvilken grad ligningsmyndighetene har fraveket skattyters egne opplysninger og på hvilket grunnlag disse er fraveket "

Det fremgår av forarbeidene til de nye verdsettelsesreglene at Stortinget har vært svært opptatt av at kommunene skal kunne ha tillit til at det ble fastsatt korrekte eiendomsskattegrunnlag. Slik tillit forutsetter at kommunene også har nødvendig innsynsrett, slik at de selv kan foreta nødvendig kontroll av eiendomsskattegrunnlagene

I forbindelse med debatten om Ot prp nr 24 (2000-2001) og Inst.O nr. 40 (2000-2001) uttalte saksordfører Britt Hildeng følgende

"Når det gjelder både innsynsretten og klageadgangen, legger flertallet i komiteen til grunn at departementet vil sikre kommunene tilfredsstillende innsynsrett og komme tilbake med vurderinger av klageadgangen "

På bakgrunn av ovennevnte uttalelse – og de hensyn som gjør seg gjeldende - er det vanskelig å forstå at Finansdepartementet i sitt høringsnotat gir uttrykk for at det "ikke foreligger særlige forhold som kan begrunne utvidelse av kommuners innsynsrett i grunnlaget for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordelingen"

For kommunene vil det være av stor betydning å kunne kontrollere at det blir fastsatt korrekte eiendomsskattegrunnlag. Slik kontroll forutsetter at kommunene i utgangspunktet må ha anledning til å få innsyn i "det materialet ligningsmyndighetene for øvrig sitter inne med og som har blitt eller kan benyttes for ligningsmyndighetenes fastsettelsesarbeide". Det er etter LVKs syn ingen grunn til å begrense innsynsretten til kun å gjelde de opplysninger som ligningsmyndighetene "selv har lagt til grunn ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling". Finansdepartementet påpeker selv i pkt

4.2 at det kan være "nyttig å kontrollere de opplysninger som ligger til grunn for formuesfastsettelsen/eiendomsskattegrunnlaget mot opplysninger gitt ved oppgavene for andre skattearter som bygger på samme opplysninger" Dersom kommunen skal kunne foreta en reell og grundig kontroll må kommunene få tilgang til alt relevant materiale som ligningsmyndighetene besitter. Etter LVKs syn bør kommunene derfor kunne få innsynsrett i oppgaver og opplysninger som gjelder andre skattearter.

Det kan være grunn til å minne om at det – i forbindelse med den tidligere takseringsordningen, hvor kommunene hadde ansvaret for takseringen – ikke har vært fremsatt prinsipielle innvendinger mot at kommunene fikk tilgang til de opplysninger det her er tale om. Videre bør det tas i betraktning at kommunene får tilgang til tilsvarende opplysninger vedrørende andre typer næringsdrivende, i forbindelse med kommunenes taksering av andre former for "verk og bruk". På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det skulle være noen prinsipielle innvendinger mot at kommunene får tilgang til dette materialet. I den forbindelse er det også grunn til å vise at de kommunale ansatte som eventuelt får tilgang til disse opplysningene vil ha lovpålagt – og straffesanksjonert – taushetsplikt, jf ligningsloven § 3-13, jf eiendomsskatteoven § 29 og strl § 121.

Departementet viser til at "Tilliten mellom ligningsmyndighetene og skattyter er sentral ved ligningsbehandlingen og en utvidelse av gjeldende regler om innsyn for tredjepart i opplysninger skattyter har gitt ved ligningen må veies opp mot skattyters behov for at disse opplysningene skjermes" (s. 42).

Argumentasjonen er misvisende. En innsynsrett på det aktuelle område innebærer ikke at kommunene gis nye og utvidede rettigheter. Situasjonen er tvert i mot at kommunene i forbindelse med den begrensede innføringen av eiendomsskatteoven § 8 – hvoretter ansvaret for takseringen av kraftproduksjonsforetak er overført til ligningsmyndighetene – ble fratatt disse rettighetene. For alle andre skatteobjekter enn kraftproduksjonsanlegg har kommunene fortsatt både innsynsrett og klagerett.

Det blir også forkjørt når departementet sammenligner kommunene med hvilken som helst "tredjepart". Det er faktisk tale om skattekreditors innsynsrett og ingen andres.

Finansdepartementet synes å være av den oppfatning at behovet for en utvidet innsynsrett dels er en følge av "overgangen fra et system til et nytt verdsettelsessystem". Dette er ikke riktig. Etter hvert som flere kraftverk vil få fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av bestemmelsene i skatteoven § 18-5 og ikke etter bestemmelsene om minimumsverdi i eiendomsskatteoven § 8, vil behovet for innsynsrett øke.

I Utv. 2002 s. 299 er det referert en avgjørelse fra SFS som kan illustrere behovet for innsynsrett.⁹ Avgjørelsen gjaldt et kraftselskap som i sin selvangivelse for flere år opplyste at

⁹ Denne saken underbygger også behovet for klagerett, jf pkt. 3 og for utvidelse av adgangen til å rette tidligere års utskrivingsvedtak.

selskapet eide et driftsmiddel benevnt "jernbane" med en opprinnelig gjenanskaffelsesverdi (GAV) på ca 100 mill, og krevde fradrag for de skattemessige virkningene av dette. Realiteten var imidlertid at det ikke forelå noen jernbane, men 1000 meter vei og tre mindre broer med en samlet GAV på ca 8,6 mill. To uker etter at skattyter i september 2000 ble gjort oppmerksom på feilen i selvangivelsen for 1999, innleverte selskapet oppgaver for eiendomsskatt for 2001. Her krevde selskapet på nytt at det ble gjort fradrag for gjenanskaffelseskostnadene knyttet til den påståtte jernbanebroen.

5. SKATTESUBJEKT FOR GRUNNRENTESKATT OG NATURRESSURSSKATT

I pkt 5 i Finansdepartementets høringsnotat foreslår departementet at det blir presisert at skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt er "den som er å anse som skattemessig eier av kraftverk".

LVK er enig i denne presiseringen.

LVK vil for øvrig vise til at det finnes eksempler på at ulike ligningsinstanser har hatt ulikt syn på hvem som er ansvarlig for naturressursskatten for enkelte kraftanlegg. Dette har medført at det har vært truffet innbyrdes motstridende ligningsvedtak, som har fått negative konsekvenser for kommunene. Dette er svært uheldig, og underbygger behovet for den presiseringen som departementet går inn for.¹⁰

6. SPØRSMÅLET OM HEVING AV GRENSEN FOR FASTSETTELSE AV GRUNNRENTESKATT OG NATURRESSURSSKATT

Finansdepartementet går i pkt 6 i sitt høringsnotat inn for en heving av den nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt. Finansdepartementets begrunnelse synes å være todelt.

- Dels anføres det at reglene for disse skatteartene er "relativt kompliserte" og at en heving av grensene derfor vil føre til "forenkling både for selskapene og for skattemyndighetene".
- I tillegg anføres det at forslaget er begrunnet i et ønske om å "legge til rette for økt bygging av småkraftverk", fordi en heving av grensen vil "gi økte intensiver til investeringer i kraftprosjekter".

¹⁰ For øvrig illustrerer disse tilfellene at ligningsmyndighetene bør ha en varslingsplikt i forhold til kommunene dersom det kan bli aktuelt å endre ligningsavgjørelser som gjelder naturressursskatten.

LVK kan ikke se at noen av de begrunnelser som er gitt for forslaget gjelder naturressursskatten. For så vidt gjelder denne kan LVK derfor ikke støtte Finansdepartementets forslag om en heving av grensen for beregning.

Departementet begrunner sitt forslag med en henvisning til Olje- og energidepartementets forslag om at grensen for hva som kan anses som konsesjonspliktig erverv skal heves fra 1000 nathk til 4000 nathk. OED har ennå ikke fremmet noe formelt forslag om en slik heving av grensen for konsesjonsplikt. Departementets høringsnotat er stilt i bero i påvente av Hjemfallsutvalget. Det er heller ikke gitt at OED's forslag vil bli vedtatt av Stortinget. Og endelig er det slik at en eventuell ny konsesjonsgrense vil kunne bli satt på et annet nivå enn foreslått av OED – Det er etter LVK's syn ikke treffende å bruke en henvisning til en mulig endring i konsesjonssystemet som begrunnelse. LVK kan heller ikke se at det er noen nødvendig sammenheng mellom konsesjonsgrensen og grensen for skatteplikt.

Reglene for beregning av naturressursskatt, jf skatteloven § 18-2 og den tilhørende forskriften av 19.11.1999 nr. 1158 er ikke kompliserte. Naturressursskatten kan således ikke antas å innebære noe vesentlig merarbeid, verken for skattyter eller for ligningsmyndighetene. Av den grunn vil en heving av grensen ikke medføre noen nevneverdig forenkling slik Finansdepartementet anfører. Forenklingshensyn kan således ikke begrunne en heving av grensene for beregning av naturressursskatt.

I motsetning til grunnrenteskatten representerer naturressursskatten forutsetningsvis ingen skattebelastning for selskapene. Dette fordi skatten er fradragsberettiget i utlignet fellesskatt til skatten, jf skatteloven § 18-2 fjerde ledd. En eventuell negativ differanse kan skattyter fremføre med renter og rentes rente til evig tid. Ved vurderingen av finansdepartementets forslag kan det for øvrig være grunn til å peke på at en heving av grensene for naturressursskatt ikke er nevnt blant de mange endringsforslag som EBL har tatt opp i sitt notat av 28.05.2003 om *"forbedring av kraftskatteregimet"*.

Heller ikke innebærer naturressursskatten noen likviditetsbelastning for skattyter, som kunne være et hensyn i forbindelse med ønsket om å få frem ny kraftproduksjon. Det fremgår av skatteloven § 18-2 nr2 at naturressursskatten skal fases inn over 7 år. Det innebærer at skattyter for det første året bare betaler naturressursskatt av 1/7 av den faktiske produksjonen. For et minikraftverk som produserer 7 GWh betales altså det første året bare naturressursskatt av 1 GWh.

Det kan gi grunnlag for misforståelser og feilaktige slutninger når Finansdepartementet i sitt høringsnotat behandler spørsmålet om heving av grensen for beregning av grunnrenteskatt og grensen for beregning av naturressursskatt under ett. Dette fordi det da lett skapes inntrykk av at de hensyn som gjør seg gjeldene for så vidt gjelder grunnrenteskatten også vil gjelde for naturressursskatten. Dette er imidlertid ikke tilfellet. Således vil en heving av grensene for naturressursskatt verken representere noen nevneverdig forenkling eller økonomisk stimulans for selskapene. På den annen side vil en heving av grensene for naturressursskatt føre til reduserte inntekter for kommunene. Dette er i strid med de

forutsetninger som Finansdepartementet innledningsvis har lagt til grunn i sitt høringsnotat, jf pkt 11 hvor følgende uttales

"I tråd med omtalen i statsbudsjettet 2003, legger departementene 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"

En heving av grensen for naturressursskatt vil innebære en omfordeling av skatteinntektene til fordel for staten på bekostning av kommunene og fylkeskommunene. Av departementets notat fremgår det at kommunene og fylkeskommunene samlet sett vil tape inntekter fra naturressursskatten med ca 27 millioner kroner dersom forslaget gjennomføres. Man må imidlertid anta at dette tapet vil øke etter hvert som det blir bygget flere mindre kraftverk.

På bakgrunn av en samlet vurdering av ovennevnte forhold vil LVK gå sterkt imot departementets forslag om en heving av grensene for beregning av naturressursskatt. LVK har imidlertid ingen innvendinger mot en heving av grensene for beregning av grunnrenteskatt.

7. OMTALE AV SKATTESAKER

7.1 Grunnrenteskatt

Departementet har innledningsvis i dette kapitlet en omtale av grunnrenteskatten og enkelte sider ved denne som departementet varsler en senere gjennomgang av – LVK tar dette til etterretning og avventer eventuelle kommentarer til konkrete endringsforslag måtte foreligge.

LVK finner likevel grunn til allerede nå å gi sin tilslutning til følgende uttalelse fra departementet på s 60

"Etter Finansdepartementets syn er grunnrenteskatten i vannkraftproduksjon et svært godt skatteobjekt. Dette skyldes at grunnrentebeskatningen kan utformes som en nøytral skatt som ikke påvirker selskapenes investeringsbeslutninger. Bruk av grunnrenteskatter vil derfor kunne redusere skattesystemets negative virkninger ved at man blir mindre avhengig av vridende skatter for å opprettholde et gitt skattenivå. I tillegg er beskatning av grunnrente gunstig fordi skattegrunnlaget ikke kan flyttes ut av landet, noe som gjør at man kan ha et relativt lavere skattenivå på andre mer mobile skattegrunnlag."

Det er LVK's syn at Finansdepartementet her anlegger et viktig prinsipielt syn på den fremtidige utformingen av kraftskattesystemet. I tillegg vil LVK vise til det særlige behov for robuste skatteordninger og for flere skatteformer som særlig innenfor

vannkraftsektoren bør være en viktig del av den nasjonale skattepolitikken fremover. Det vises i den forbindelse til innledningsavsnittet i høringsuttalelsen.

7.2 Gjeldsbegrensningsregelen

Gjeldsbegrensningsregelen har sin begrunnelse i regelen om stedbunden beskatning og konsernskattereglene. Det er korrekt som departementet uttaler, at behovet for denne regelen ble vesentlig endret da den kommunale andelen av selskapsskatten ble opphevet fra 1998. Men situasjonen er den at Finansdepartementet har varslet at det vil bli fremmet forslag om gjeninnføring av den kommunale selskapsskatten.

Det er derfor LVK's syn at Finansdepartementets vurdering av gjeldsbegrensningsreguleringene utstår og ses i sammenheng med det arbeid som pågår for en gjeninnføring av kommunal selskapsskatt.

7.3. Eiendomsskattegrunnlaget på kraftproduksjonsanlegg

7.3.1 Eiendomsskattens betydning i det norske skattesystemet

Når man skal evaluere – og eventuelt foreslå endringer i – reglene for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftproduksjonsanlegg, er det viktig at man tar i betraktning de hensyn som særlig gjør seg gjeldende når det gjelder eiendomsskatt.

Fleire offentlige utvalg har på bredt og prinsipielt grunnlag – men med ulik innfallsvinkel – vurdert hvilken rolle eiendomsskatten bør ha i det norske skattesystemet.¹¹ Alle utvalgene har entydig og sterkt konkludert med at det er viktig å videreføre – og styrke – eiendomsskattens stilling i det norske skattesystemet. Det er derfor viktig at de endringer som eventuelt gjøres i regelverket ikke svekker eiendomsskattens betydning.

7.3.2 Eiendomsskatten er en generell skatteart og beskatningen av kraftverk bør derfor være mest mulig lik beskatningen av andre industrianlegg

Det kan være grunn til å minne om at eiendomsskatten er en generell – og ikke en "kraftspesifikk" skatteart. Dette tilsier at regelverket og skattetrykket for kraftproduksjonsanlegg bør være mest mulig likt med det som gjelder for andre typer industrianlegg.

Kraftbransjen, bl. a. representert ved EBL, har i ulike sammenhenger påstått at skattetrykket for norske kraftproduksjonsanlegg er større enn skattetrykket for tilsvarende anlegg i Sverige og Finland. Det er viktig å understreke at i den grad dette er tilfelle, knytter

forskjellene seg først og fremst til den særnorske grunnrenteskatten, som også er overskuddsbasert. Etter LVKs syn vil en slik sammenligning ha liten eller ingen relevans når man skal vurdere utformingen av takseringsreglene for kraftproduksjonsanlegg. Det relevante sammenligningsgrunnlag vil være andre norske eiendomsskatteobjekter, og i første rekke andre kategorier industrianlegg. Målsettingen må være at man – uavhengig av hvilke typer industrianlegg som skal verdsettes – får takster som avspeiler anleggenes markedsverdi, jf nærmere om dette i pkt 7.3.3 nedenfor.

7.3.3 Formålet med de nye takseringsreglene har vært å fastsette kraftverkernes markedsverdi

Prinsippet om at takseringsreglene skal ha som siktemål å finne frem til skatteobjektets markedsverdi er gammelt og generelt, og har siden 1911 stått i byskatteloven § 5¹².

Også de offentlige utvalg som i nyere tid på generelt grunnlag har vurdert eiendomsskattens stilling, har alle gått inn for at takstene bør avspeile eiendommens "markedsverdi", også benevnt "omsetningsverdi"¹³.

Også Finansdepartementet, som spesifikt har vurdert taksering av kraftanlegg, har entydig konkludert med at takstene skal gi uttrykk for anleggenes markedsverdi. Det vises i den forbindelse til Ot prp nr 23 (1995-96) s 132, hvor departementet uttaler følgende:

"Siktemålet med forslaget er at takstene i størst mulig grad skal svare til markedsverdiene."

Videre uttaler departementet i samme proposisjon på s 138 følgende:

"Eiendomsskattetaksten bør uttrykke verkets markedsverdi. Departementets forslag til takseringsregler er i tråd med prinsippet for gjeldende regler, hvor siktemålet er å komme fram til markedsverdien eller den objektiviserte verdien av eiendommen. Markedsverdien vil dels reflektere verdien av naturressursen og dels verdien av investeringene som er foretatt i anleggene. Dette innebærer at kommunene også via eiendomsskatten på kraftverk får beskattet verdien av eventuell grunnrente."

Stortinget har også gitt sin klare tilslutning til prinsippet om at eiendomsskattetakstene for kraftproduksjonsanlegg skal avspeile markedsverdiene, jf Innst O nr 62 (1995-96), hvor Finanskomiteen uttaler følgende:

¹¹ Særlig grundig har denne problemstillingen vært vurdert av "Zimmer-utvalget" i NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt, av "Ratsø-utvalget" i NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren, og av "Skauge-utvalget" i NOU 2003:9 Forslag til endringer i skattesystemet.

¹² Før dette ga byskatteloven av 1882 uttrykk for tilsvarende prinsipp.

¹³ Jf de utvalg som er nevnt i note 11 ovenfor.

"Flertallet er enig med departementet i at grunnlaget for eiendomsskatt skal være markedsverdien av det enkelte kraftverk. Markedsverdien vil reflektere verdien av naturressursen i tillegg til verdien av investeringen"

Når man skal evaluere – og eventuelt foreslå endringer i – takseringsreglene for kraftverk, er det viktig å ta utgangspunkt i ovennevnte uttalelser. Det helt grunnleggende spørsmålet blir da om de eiendomsskattegrunnlagene som for 2001, 2002 og 2003 har vært fastsatt på grunnlag av de nye takseringsreglene, har gitt takster som gir et riktig uttrykk for kraftverkenes markedsverdi.

Etter LVKs syn kan det ikke være tvilsomt at de takster som har vært fastsatt har ligget vesentlig under markedsverdi, jf. pkt. 7.4 nedenfor. Dette innebærer at de endringer som eventuelt gjøres i regelverket, må føre til høyere – og i alle fall ikke lavere – eiendomsskattetakster. Det burde for så vidt være unødvendig å påpeke dette. Fordi både Finansdepartementet og EBL fremmer forslag som vil føre til lavere takster er det likevel nødvendig å understreke dette.

7.4 De nye takseringsreglene har ikke realisert målsettingen om riktige takster

Det foreligger ulike vurderinger av den samlede markedsverdien av alle norske kraftverk, men så vidt LVK er kjent med foreligger det ingen offentlig undersøkelse om dette fra den senere tid. Men ECON har i rapport 101/02 om kommunene og fylkeskommunenes kraftformue og kraftinntekter på oppdrag fra Kommunaldepartementet og Teknisk beregningsutvalg for kommuneøkonomi beregnet verdien av kraftproduksjonsanleggene til norske kommuner og fylkeskommuner. Rapporten er datert 20 desember 2002 og skulle således bygge på et oppdatert grunnlag – med unntak av utviklingen i kraftprisen fra desember 2002 og til august 2003.

På s. 16 i denne rapporten står følgende konklusjon om verdien av norsk vannkraftproduksjon:

"Både verdsettelsesmodellen og transaksjonsanalysen tilsier en verdi på omtrent 1,80 kr/kWh for norsk vannkraft. Det er litt uvanlig at transaksjonspriser ikke ligger høyere enn kontantstrømsanalysen tilsier. En sannsynlig forklaring er at kraftprisforventningene ligger lavere enn de 20 øre/kWh vi har forutsatt. Alternativt kan det komme av høye forventninger om nødvendige reinvesteringer. Et annet moment er at mange av transaksjonene som involverer kraftproduksjon, har vært omsetning av minoritetsandeler. Det er altså ikke skjedd noen overføring av selskapskontroll i disse transaksjonene. Grunnlaget for en oppkjøpspremie er dermed redusert. Aksjonæravtale, vedtekter osv. kan være med på å redusere verdien for kjøper." (Uthevet og understreket her.)

Basert på en forutsetning om en kraftpris på 20 øre/kWh mener således ECON at norske kraftverk i gjennomsnitt har en verdi av 1,80 kr/kWh. Til sammenligning kan nevnes at årskontraktene for de nærmeste år for tiden ligger på om lag 25 øre/kWh på NordPool.

Utbygd midlere produksjonsevne i Norge er ca 118 tWh/år¹⁴ En beregning av markedsverdien av norske kraftverk basert på ECONs gjennomsnittsverdi og NVEs tall for produksjon¹⁵ tilsier at samlet markedsverdi utgjør ca 212,4 milliarder kroner

De tall som her fremkommer, er noe i underkant av de erfaringer LVK og medlemskommunene har gjort ved konkrete omsetninger av eierandeler Det kan nevnes at det foreligger omsetningsverdier helt opp i 2,50 kr/KWh LVK finner likevel at ECON's anslag kan anses som nøkterne og forsvarlige som uttrykk for omsetningsverdier

Fra Skattedirektoratet har LVK fått opplyst at det samlede takstgrunnlaget for norske kraftverk i henhold til de nye verdsettelsesreglene utgjør følgende

2001 129,8 mrd kroner, dvs 61% av antatt markedsverdi
2002 130,6 mrd kroner, dvs 61,4% av antatt markedsverdi
2003 135,8 mrd kroner, dvs 63,9% av antatt markedsverdi

Dersom det ikke hadde vært for bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8 – eller dersom minimumsverdien hadde vært satt lavere - ville de fastsatte takstgrunnlagene for ovennevnte år vært vesentlig lavere Hadde minimumsverdien bare vært på 0,50 kr/kWh, ville takstene for 2001 anslagsvis vært ca 20% lavere¹⁶ Dette innebærer at uten bestemmelsen om minimumsverdi, ville takstgrunnlaget i de tre årene som er gått siden ikrafttreddelsen av de nye verdsettelsesreglene ha utgjort

2001 103,8 mrd kroner, dvs 48,8% av antatt markedsverdi
2002 104,4 mrd kroner, dvs 49,1% av antatt markedsverdi
2003 108,6 mrd kroner, dvs 51,1% av antatt markedsverdi

Selv med det forbehold at det kan være en viss usikkerhet knyttet til ovennevnte tall, gir de et sikkert grunnlag for å kunne trekke følgende konklusjoner

- De nye verdsettelsesreglene har ikke realisert Stortinget og Finansdepartementets målsetting om at *"takstene i størst mulig grad skal svare til markedsverdiene"* De eiendomsskattetakster som har vært fastsatt for årene 2001-2003 ligger i gjennomsnitt på ca 60% av antatt markedsverdi

¹⁴ Utbygd midlere produksjonsevne pr 01 01 2002 utgjorde 118,2 tWh/år

¹⁵ Den faktiske produksjonen har i de senere årene vært til dels betydelig større enn den midlere produksjonsevnen

¹⁶ Jf Ot prp nr 24 s 25 flg Her fremgår det at Finansdepartementet hadde beregnet provenyet av takseringsreglene til 730 mill kroner med en minimumsverdi på kr 0,50 Ifølge Finansdepartementet vil en heving av minimumsverdien til 1,10 kr/kWh medføre en provenyøkning på rundt ca 180 mill kroner På bakgrunn av de ovennevnte tall må det kunne legges til grunn at takstverdien av kraftverkene ville vært ca 20% mindre uten bestemmelsen om minimumsverdi

- Dersom man ikke hadde hatt en bestemmelse om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8, ville eiendomsskattetakstene ligget enda lavere, og i gjennomsnitt godt under 50% av antatt markedsverdi
- Hevingen av minimumsverdien fra 0,50 kr/kWh til 1,10 kr/kWh har medført at eiendomsskattetakstene i snitt er hevet fra ca 50% av antatt omsetningsverdi til ca 60% av antatt omsetningsverdi

7.5 Behovet for en nærmere analyse av de eiendomsskattetakstene som er fastsatt i medhold av de nye verdsettelsesreglene

En grundig og målrettet evaluering av de nye verdsettelsesreglene av kraftproduksjonsanlegg forutsetter at man gjennomfører en analyse av de takster som har vært fastsatt for 2001, 2002 og 2003. En slik analyse bør bli ta for seg følgende problemstillinger

- Hva utgjør den samlede markedsverdien av norske kraftverk, og hvordan forholder de samlede eiendomsskattetakstene seg til denne verdien? Som et ledd i saker for Stortinget knyttet til endringer i eiendomsskattereglene, bør Finansdepartementet gi en slik bakgrunnsinformasjon
- Hva utgjør det samlede eiendomsskattegrunnlaget beregnet etter skatteloven § 18-5?¹⁷
- Hva er gjennomsnittsverdien for de kraftverkene som får fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag etter skatteloven § 18-5?
- Hvor mange kraftverk er det som har en eiendomsskattetakst som tilsvarer henholdsvis 1,25 – 1,5 – 1,75 og 2,00 kr/kWh?
- Hvilke utslag vil ulike endringer i kraftpriser - og i produksjonsvolum - gi i eiendomsskattetakstene?
- Er det kraftverk som har en markedsverdi som ligger under minimumsverdien i eiendomsskatteloven § 8? Hvor mange kraftverk er det i så fall tale om, og hva antas markedsverdien for disse kraftverkene å utgjøre?
- Hvilke kraftpriser må man ha for å få et gjennomsnittlig eiendomsskattegrunnlag for alle kraftverk som tilsvarer 1,80 kr/kWh, som er den gjennomsnittsverdi som ECON har beregnet?

¹⁷ En slik beregning er en forutsetning for å kunne vurdere – og ta stilling til – departementets målsetting om at det er ønskelig at virkeområdet for denne bestemmelsen utvides

- Hvilke elementer i takseringsreglene er det som fører til at eiendomsskattegrunnlagene ligger så mye lavere enn kraftverkernes markedsverdi? Som illustrasjon for behovet for å foreta en slik vurdering kan det vises til en sak som er omtalt i Utv 2002 s 299. Forholdet synes her å ha vært at verdsettelse i medhold av skatteloven § 18-5 ga en negativ verdi på kr 66 327 000, mens bestemmelsene om minimumsverdi utgjorde kr 214 392 000.

En vurdering og analyse av ovennevnte problemstillinger er en forutsetning for å kunne foreta en ordentlig og målrettet evaluering av verdsettelsesreglene, og burde vært gjennomført forut for utsendelsen av departementets høringsnotat. Under enhver omstendighet må det kreves at det gjennomføres en slik vurdering før det eventuelt fremmes forslag som kan medføre at eiendomsskattegrunnlagene blir ytterligere redusert i forhold til antatt markedsverdi.

7.6 Målsettingen om at flere kraftverk skal få fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av skatteloven § 18-5

Det hadde vært ønskelig at Finansdepartementet i sitt høringsnotat hadde gitt en nærmere redegjørelse for hvor mange kraftverk som i dag får fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av skatteloven § 18-5, og hvor mange som får fastsatt grunnlaget i medhold av bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8. Videre hadde det vært en fordel om Finansdepartementet hadde forsøkt å anslå i hvilken utstrekning disse tallene vil endre seg gitt ulikt alternative kraftpriser i årene som kommer.

Selv om det ikke foreligger noen tall i departementets høringsnotat, er det grunn til å anta at anslagsvis 75-80% av kraftverkene får fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag etter bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8. Det vises i den forbindelse til St prp nr. 66 (2002-2003) s 37 hvor det uttales at en undersøkelse i 2001 viste at *"rundt 80% av 140 kraftverk fikk fastsatt eiendomsskattegrunnlaget til minimumsverdi, selv om denne andelen trolig er noe lavere i dag"*.

Det fremstår som noe uklart hva som ligger i uttalelsen i pkt 7.3.3 i høringsnotatet om at *"det ville være hensiktsmessig med et større intervall hvor de ordinære reglene virker, slik at minimumsverdien settes lavere og maksimumsverdien høyere enn dette"*.

LVK er i utgangspunktet enig i at det hadde vært ønskelig at langt flere kraftverk – og fortrinnsvis de aller fleste – fikk fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag etter det som formelt fremstår som hovedregelen, nemlig markedsverdi i skatteloven § 18-5, og ikke etter "unntaksreglen", dvs bestemmelsen om minimumsverdi i eiendomsskatteloven § 8. Men LVK vil på det sterkeste fremheve at det må være en absolutt forutsetning for å realisere en slik målsetting at skatteloven § 18-5 endres, slik at de takstverdier som fastsettes i medhold

av bestemmelsen avspeller kraftanleggenes markedsverdi. Det er videre viktig å understreke at en målsetting om at flere kraftverk får fastsatt sitt eiendomsskattegrunnlag i medhold av skatteloven § 18-5 ikke kan realiseres gjennom en oppheving av bestemmelsen om minimumsverdi eller gjennom en reduksjon av minimumsverdien. Fordi de takster som fastsettes etter skatteloven § 18-5 ligger så lavt – i gjennomsnitt på under 50% av markedsverdi – er minimumsverdien på 1,10 kr/kWh en helt nødvendig "sikkerhetsventil" for å hindre at eiendomsskattetakstene blir uten enhver forankring i de reelle verdier.

7.7 Spørsmålet om en senking av minimumsverdien

I pkt 7.3.3 i høringsnotatet uttaler Finansdepartementet at *"de ordinære reglene over tid vil tilsvare markedsverdien på kraftverkene bedre enn en produksjonsbasert fastsettelse"*. Etter LVKs syn burde denne påstanden vært underbygget med en nærmere analyse og en beskrivelse av hvilke forutsetninger påstanden bygger på. Etter LVKs syn må det antas at *"de ordinære reglene"* også i flere år fremover vil tilsvare markedsverdien dårligere enn bestemmelsen om minimumsverdi, jf den sammenligning som er gjort ovenfor i pkt. 7.4 mellom fastsatt eiendomsskattegrunnlag og ECONs beregninger over antatt markedsverdi,

Finansdepartementets omtale av bestemmelsen om minimumsverdi er ufullstendig og misvisende. Ikke minst er det en grunnleggende svakhet ved omtalen av bestemmelsen – og for øvrig av omtalen av takseringsreglene i sin helhet – at departementet kun kommenterer provenyvirkninger isolert, uten å relatere til spørsmålet om proveny til det som er utgangspunktet, nemlig kraftverkernes markedsverdi. Som påpekt i 7.3.3 ovenfor, er målsettingen med de nye takseringsreglene å fastsette takstverdier som tilsvare markedsverdien. Bestemmelsen om minimumsverdi ble innført fordi bestemmelsen i skatteloven § 18-5 ikke realiserte denne målsettingen. (Et provenybortfall kunne i seg selv ikke rettferdiggjøre bestemmelsen om minimumsverdi – dersom slik bestemmelse ville føre til at det ble fastsatt eiendomsskattetakster som lå høyere enn markedsverdi.)

Finansdepartementet uttaler i sitt høringsnotat pkt 7.3.2 følgende

"Minimumsverdien innebærer at det er en betydelig asymmetri mellom utviklingen i samlet eiendomsskatt og lønnsomheten i det enkelte kraftverk. Mens kommunene får full uttelling av høyere kraftpriser gjennom høyere eiendomsskatt, er de skjermet for å ta sin del av den lavere lønnsomheten ved lave kraftpriser. Dette innebærer at kommunen kun tar en andel av oppsidersikoen i kraftverken (risikoen for høye priser og økt lønnsomhet), men selskapene må bære det meste av nedsidersikoen (risikoen for lave priser og lav lønnsomhet). Denne asymmetrien er etter departementets syn uheldig, bl a fordi det kan redusere investeringsintensivene i kraftproduksjonen både knyttet til utbygging og oppgradering av kraftverk."

Gitt at kommunens inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg skal være relativt stabile, kan det være hensiktsmessig å ha en minimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget. Det bør likevel vurderes om gjeldende minimumsverdi er for høy."

Denne uttalelsen må bero på en misforståelse av dagens eiendomsskattesystem og minimumsverdiens tilblivelseshistorie LVK vil bemerke

- Eiendomsskatten er en objektskatt Skatten skal beregnes med utgangspunkt i anleggets markedsverdi Dagens minimumsverdi på 1,10 kr/KWh ligger betydelig under det som ved flere uavhengige undersøkelser er dokumentert å være omsetningsverdiene for vannkraftanlegg over en årrekke Så lenge minimumsverdien ikke innebærer at kraftverkene får takstgrunnlag som ligger høyere enn markedsverdien, er det ikke grunnlag for å hevde at det foreligger noe "betydelig asymmetri" som departementet påstår
- Eiendomsskatten er ikke – slik departementets fremstilling gir inntrykk av – en form for inntektsskatt som skal avspeile kraftverkets overskudd -"lønnsomhet" - i det enkelte år
- De eiendomsskattetakster som har vært fastsatt i de tre årene de nye takseringsreglene har virket, viser at eiendomsskattetakstene ligger vesentlig under markedsverdien Det må således kunne legges til grunn at det er kraftselskapene – og ikke kommunene - som har hatt "oppsiden" av reglenes manglende treffsikkerhet
- Bestemmelsen om minimumsverdi har ikke vært begrunnet med – og bør heller ikke i fremtiden begrunnes med – at kommunenes skatteinntekter "*skal være relativt stabile*" Det eneste holdbare hensynet bak bestemmelsen vil være at den er en nødvendig sikkerhetsventil for å hindre at det fastsettes eiendomsskattegrunnlag som ligger altfor lavt i forhold til kraftanleggenes markedsverdi

Under henvisning til ovenstående vil LVK understreke nødvendigheten av at minimumsverdien på 1,10 kr/kWh i eiendomsskatteloven 8 blir videreført.

Departementet uttaler på s 65:

"Dersom kraftprisene fortsetter å holde seg høye i årene framover, kan den samlede eiendomsskatten øke betydelig utover 1 mrd Kroner "

LVK kan ikke se hvilket problem dette skulle innebære Dersom kraftprisene øker, øker også kraftforetakenes lønnsomhet og eiernes overskudd Det har nettopp vært Stortingets vilje å knytte eiendomsskattegrunnlaget til formuesverdiene, slik de fremkommer i skatteloven § 18-5 Det fremstår da besynderlig for LVK at en ønsket refleks av dette – høyere eiendomsskatter – skulle utgjøre noe problem

7.8 Spørsmålet om innføring av en maksimumsverdi

Etter LVKs syn er det ingen argumenter som tilsier at det skal innføres en maksimumsverdi. Som påpekt ovenfor gir det bestående regelverket takster som

ligger vesentlig under markedsverdi. Det er grunn til å anta at dette vil være situasjonen også fremover. Dersom spotprisene over flere år etableres på et høyere nivå enn de siste år, vil det også føre til at markedsverdiene på kraftproduksjonsanleggene øker. LVK viser til at det i 1996 og 1997 – forut for årrekken med lavere priser – ble solgt eierandeler i kraftproduksjonsanlegg til vesentlig høyere priser enn 1,80 kr/KWh. Dette har LVK tidligere dokumentert for departementet. Det har jo vært lovgivers forutsetning for å benytte et gjennomsnitt av de fem siste års spotmarkedspriser at dette gjennomsnittet ville reflektere markedsverdien på kraftanleggene. Dersom denne forutsetningen senere skulle vise seg ikke å være korrekt, bør verdsettelsesgrunnlaget vurderes på nytt. En maksimumsverdi har derimot ingenting i et eiendomsskattesystem å gjøre.

I høringsnotatet uttaler Finansdepartementet følgende

”Stortinget forutsatte at provenyet fra eiendomsskatt fra kraftverk burde tilsvare om lag 1 mrd kroner over tid, jf Budsjett-Inst S nr 1 (1999-2000) pkt 2 11 3 Gjeldende minimumsverdi ble derfor fastsatt slik at den sikrer kommunene i størrelsesorden 850 mill kroner. Dette kunne isolert tilsa at en tilsvarende maksimumsverdi bør settes slik at samlet eiendomsskatt ikke blir vesentlig over 1,15 mrd. kroner ”

I tilknytning til ovennevnte vil LVK bemerke følgende

- LVK kan ikke se at Stortinget har gitt uttrykk for at kommunenes eiendoms-skatteinntekter skal ligge på et stabilt nivå på ca 1 mrd kroner slik departementets uttalelse kan gi inntrykk av. Tvert imot har både Stortinget og Finansdepartementet påpekt at de nye takseringsreglene vil kunne føre til betydelige variasjoner i kommunenes skatteinntekter, og at inntektene vil kunne øke betydelig dersom kraftprisene øker. Således uttaler Finansdepartementet i St mld nr 2 (2000-2001) følgende

”Mye kan tyde på at reduksjonen i eiendomsskatteinntektene fra 2000 til 2001 er av midlertidig karakter

Reduksjonen i kraftkommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg fra 2001 til 2001 skyldes hovedsakelig at kraftprisene de siste årene har vært svært lave. Hittil i 2001 har kraftprisene vært betydelig høyere enn i perioden 1997 til 2000. Dersom kraftprisene fortsetter å være høyere enn i de siste årene, vil kommunenes inntekter fra eiendomsskatt kunne øke betydelig i løpet av få år, gradvis o m 2003 ”

Både Finansdepartementet og Stortinget har med andre ord *forutsatt* at kommunene skal nyte godt av en økning i kraftprisene. De kommuner som har opplevd en kraftig nedgang i eiendomsskattene etter innføringen av eiendomsskatteloven § 8 er av departementet og Stortinget *forespeilet* høyere eiendomsskatter i fremtiden. *Det vil derfor ikke bli forstått blant landets mer*

enn 150 kraftkommuner dersom det innføres en maksimumsverdi som avskjærer denne muligheten.

7.9 Andre mulige endringer i verdsettelsesreglene

7.9.1 Endringene må føre til høyere – ikke lavere - takster

I pkt 7.3.4 uttaler Finansdepartementet at det kan bli aktuelt å vurdere å endre andre elementer i verdsettelsesreglene. LVK vil påpeke at eventuelle endringer ikke må være av slik art at de medfører at det blir fastsatt lavere eiendomsskattegrunnlag. Som påpekt i pkt 7.4 ovenfor gir de elementer som i dag ligger i verdsettelsesreglene for lave eiendomsskattetakster i forhold til markedsverdien. Skal man foreta endringer, må det derfor være endringer som innebærer at det blir fastsatt høyere skattetakster.

For å få mer riktige og realistiske verdsettelse bør det vurderes å gjennomføre andre endringer i verdsettelsesreglene enn de som Finansdepartementet nevner i sitt høringsnotat. Etter LVKs syn er det grunn til å se nærmere på følgende mulige endringer:

7.9.2 Opphevelse av unntaket for konsesjonskraft

Det fremgår av skattelovens § 18-5 annet ledd at kraft som tas ut av kraftverket i henhold til vilkårene for konsesjon skal verdsettes til oppnådde priser. Dette unntaket, som er i strid med prinsippet om at det er skatteobjektets objektive verdi som verdsettes, fører til lave takster. Dersom dette vedtaket oppheves, vil man få høyere og mer realistiske verdsettelse, som er i tråd med eiendomsskatten grunnprinsipp om en objektskatt.

7.9.3 Opphevelse av fradragrett for grunnrenteskatt

Av skatteloven § 18-5 tredje ledd følger at det ved beregningen av anleggets formuesverdi og eiendomsskattegrunnlag også skal gjøres fradrag for grunnrenteskatt. Dette fradraget er etter LVKs syn prinsipielt uriktig, og bør oppheves. Opphevelse vil også bidra til høyere – og derved mer realistiske – takster.

7.9.4 Gjeninnføring av befaring

Da de nye verdsettelsesreglene ble vedtatt av Stortinget, var det forutsatt at det skulle gjennomføres befaring i forbindelse med fastsettelse av fradraget for gjenanskaffelseskostnader. Bestemmelsene om befaring ble senere endret, bl.a. fordi Finansdepartementet måtte konstatere at det ikke ville være mulig å gjennomføre befaring, dersom ikrafttredelse av de nye verdsettelsesreglene skulle gjennomføres fra 01.01.2001.

Det er grunn til å anta at det i dag skjer en overvurdering av kostnadene til fremtidig utskiftning av driftsmidler i kraftverkene. Dersom man gjeninnfører bestemmelsene om at det skal gjennomføres befaring, vil man kunne få mer realistisk beregning av fradraget for

kostnader til fremtidig utskiftning av driftsmidlene Dette vil igjen kunne gi høyere – og mer realistiske – eiendomsskattegrunnlag

7.10 Andre endringer

7.10.1 Utvidelse av adgangen til å rette tidligere års utskrivingsvedtak

Ligningsloven inneholder bestemmelser som gir ligningsmyndighetene anledning til å endre ligningen for de forutgående 10 år, dersom skattyter har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, jf ligningsloven § 9-5, jf § 9-6 nr 3 Eiendomsskatteoven gir ikke kommunene en tilsvarende adgang til å rette tidligere års utskrivning av for lav eiendomsskatt Etter LVKs syn bør det gis bestemmelser som åpner for at kommunene også kan rette tidligere års utskrivning av eiendomsskatt, dersom det er skrevet ut for lite eiendomsskatt på grunn av uriktige eller ufullstendige opplysninger som skattyter har gitt Behovet for en slik utvidelse av adgangen til å rette tidligere års utskrivingsvedtak er blitt vesentlig større etter at kommunene ikke lenger selv har ansvaret for – og kontroll med - takseringen Det er for øvrig ikke noen grunn til at adgangen til å rette uriktige utskrivingsvedtak skal være snevrere enn adgangen til å rette uriktige ligningsavgjørelser

Som illustrasjon for hvilket behov det er for å ha muligheten for endring kan det vises til en sak som har vært behandlet ved SFS og som er inntatt i Utv 2002 s 299 Her hadde skattyter gitt uriktige opplysninger som var av betydning for beregning av gjenanskaffelseskostnader Tenker man seg at dette ikke var oppdaget før det var gått flere år, ville kommunene på grunn av skattyters forsettelige eller uaktsomme forhold, ha gått glipp av betydelige eiendomsskatteinntekter Det er ingen grunn til at endringsadgangen i forhold til uriktig fastsatt eiendomsskattegrunnlag ikke skal være like stor som adgangen til å rette uriktige ligningsavgjørelser hva gjelder inntekts- og/eller formuesskatt

7.10.2 Innføring av tilleggsskatt for uriktige eller ufullstendige opplysninger

Ligningsloven kap 10 inneholder bestemmelser om tilleggsskatt Disse bestemmelsene kommer imidlertid ikke til anvendelse dersom det gis uriktige eller ufullstendige opplysninger som kun får betydning for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag

Etter LVKs oppfatning bør det gis bestemmelser som gir anledning til å legge et eiendomsskattetillegg, dersom det har vært gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger som har kunnet medføre fastsettelse av for lave eiendomsskattegrunnlag Eiendomsskattetillegget bør tilfalle kommunen

7.10.3 Varslingsplikt mv.

Av ligningsloven § 9-7 følger at skattyter skal varsles – og gis anledning til å uttale seg - dersom ligningsmyndighetene vurderer å endre en tidligere truffet ligningsavgjørelse En endring av et tidligere fastsatt eiendomsskattegrunnlag – eller et vedtak om iligning av

naturressursskatt - vil kunne få stor og direkte betydning for den kommune hvor kraftverket ligger. Det bør derfor lovfestes en varslingsplikt for ligningsmyndighetene – og en uttalerett for kommunene – i de tilfeller hvor det blir "tatt opp" en sak som gjelder eiendomsskattegrunnlag eller naturressursskatt¹⁸. Dette gjelder både dersom endringen er foranlediget av klage fra skattyter og av ligningsmyndighetene selv.

8. OMTALE AV ULIKE SAKER INNENFOR DE KONSESJONSBASERTE ORDNINGENE

Departementet har en generell omtale av konsesjonskraftordningen og viser til det arbeid som pågår om Ljøgodtutvalgets innstilling.

- LVK vil avvende Olje- og energidepartementets syn på denne innstillingen.

LVK vil likevel ikke unnlate å påpeke at det politiske grunnlaget for konsesjonskraftordningen har vært å gi de kommuner som avstår sine naturherligheter en andel av den verdiskapingen som finner sted basert på disse naturressurser. Dette er blant annet slått fast i flere høyesterettsdommer. Det blir derfor forkjørt og misvisende når departementet utlegger konsesjonskraftordningen som "en form for skatlegging med økende belastning ved lavere konsesjonskraftpris," jfr s 77 i høringsnotatet. Poenget er at konsesjonskraftmengden aldri har tilhørt konsesjonæren, og at konsesjonæren aldri har hatt legitime forventninger om at dette er en del av den produksjonen han råder over.

Departementet har videre en omfattende omtale av Storingsvedtak nr 161 (2002-2003), hvorefter et enstemmig Storting besluttet at overskuddsbaserte skatter skal tas ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen - LVK finner den orienteringen som der er gitt, som sterkt misvisende, når departementet uttaler

"Reglene hvor konsesjonskraften beregnes i henhold til selvkost i et utvalg kraftverk, innebærer derfor en betydelig kostnadsulempe for nyinvesteringer, og svekker lønnsomheten sammenlignet med investeringer i annen kraftproduksjon eller i utlandet."

Konsesjonskraftmengden beregnes av innvunnet hestekraftøkning. De nyinvesteringer i vannkraftproduksjon det er tale om i fremtiden, vil i all hovedsak være anlegg uten særlig reguleringsgrad. Det innebærer at konsesjonskraftmengden vil ligge langt under 10 % av

¹⁸ Saken(e) som gjelder spørsmålet om hvem som er skattepliktig for så vidt gjelder naturressursskatten knyttet til NEA-kraftverkene – og hvor ulike ligningsinstanser hatt ulikt syn – illustrerer behovet for at varslingsplikten også gjelder i forhold til naturressursskatt.

produksjonen Alta kraftverk – som er et elvekraftverk – kan tjene som illustrasjon Kommunene Alta og Kautokeino mottar om lag 5% av produksjonen som konsesjonskraft At dagens beregningsregler – som innebærer at det legges til grunn en gjennomsnittspris som uttrykk for selvkost og ikke den faktiske selvkost for det enkelte anlegg – skal utgjøre *”en betydelig kostnadsulempe for nyinvesteringer ”* er forsiktig sagt en sterk overdrivelse

LVK må be departementet i neste omgang foreta grundige analyser av hvilken *”kostnadsulempe”* denne selvkostberegningen vil utgjøre for det type vannkraft-anlegg som vil bli bygget fremover.

I høringsnotatet s 84 opplyser departementet at det vil *”vurdere å fremlegge forslag om å harmonisere de to prisregimene, slik at all konsesjonskraft kan baseres på en felles pris som fastsettes av OED, slik det i dag gjøres for konsesjoner gitt etter 10 4 1959 ”*

Grunnen til at dette ikke har vært gjort tidligere, har nettopp vært de *”lovmessige sidene ved dette”*, som departementet opplyser at det vil komme tilbake til

LVK ser at det ligger klare forenklinger ved å slå sammen de to prisregimer På den annen side skal ikke forenklingene overvurderes – det er LVK's erfaring at det samlet sett er små problemer knyttet til de faktiske prisberegninger, og at konsesjonærer og kommuner i all hovedsak kommer frem til omforente priser uten særlige kostnader

Departementet har foretatt omfattende beregninger av forholdet mellom konsesjonskraft-priser før og etter 1959, og kommet til at selv om det er *”til dels store prisdifferensjer blant de eldre konsesjonene”* er gjennomsnittsprisen for de eldre konsesjonene *”relativt nær prisenivået for konsesjoner gitt etter 1959 ”*

Ingen kommuner har gjennomsnittspriser for konsesjonskraft gitt i medhold av konsesjoner meddelt før 1959, men priser basert på individuell selvkost Det er derfor på det rene at flere kommuner vil lide økonomisk tap ved den omleggingen departementet vil vurdere Disse kommuner er gitt bestemte rettigheter ved den enkelte konsesjon

8.1. Oppdatering av regelverket

Departementet har i dette punktet en gjennomgang av enkelte spørsmål knyttet til konsesjonskraftordningen

8.1.1. Referansepunktet for konsesjonskraft og håndtering av innmatingstariffen

Departementet viser til at NVE har foreslått at *"et anslag på årlig gjennomsnittlig innmatingstariff legges inn i konsesjonskraftprisen"*, jfr høringsnotatet s 91. Det heter videre

"Dette vil gi en "korrekt" kostnadsfordeling mellom konsesjonær og konsesjonskraftmottakere på aggregert nivå i lovens forstand Men i forhold til faktisk fordeling av innmatingkostnadene pr i dag vil man kunne få innbyrdes omfordelinger blant konsesjonærene og blant konsesjonskraftmottakerne "

LVK er enig i at dette vil innebære en forenkling sammenholdt med dagens system, og vil støtte forslaget, forutsatt at grunnlaget for de beregninger som skal foretas for å finne gjennomsnittlig innmatingstariff blir korrekt.

8.1.2. Formålsbestemmelsen vedrørende sikker forsyning og leveringssikkerhet som fastkraft

Departementet foreslår

"Uttrykket leveringssikkerhet som fastkraft bør derfor 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, etc "

Departementet viser til at *"i forhold til tidligere vedtak og klager på dette området har imidlertid hva som ligger i leveringssikkerhet ved konsesjonskraft, blitt nærmere presisert "*

Dette er korrekt, og gjennom dette arbeidet og kraftverksbransjens og LVK's deltakelse i det, er det trukket opp forholdsvis presisere regler for hvilket innhold konsesjonskraftordningen har LVK er ikke kjent med at det har vært tvister om dette spørsmålet etter den avklaringen som fant sted gjennom den såkalte Nore-saken

LVK vil derfor stille spørsmål ved behovet og hensiktsmessigheten av å erstatte dagens formuleringer i loven med nye formuleringer, som kan gi opphav til nye uklarheter.

8.1.3. Omgjøring av konsesjonskraftvedtak

Departementet uttrykker et behov for å foreta nye beregninger av den samlede konsesjonskraftmengde fra et kraftverk, når enkelte eldre konsesjoner blir erstattet med nye med et nytt kraftgrunnlag

- LVK ser behovet for å foreta denne type forenklinger, men savner en grundigere presentasjon av saken før det er forsvarlig å ta stilling til forslaget. LVK går ut fra at departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet som et ledd i videreføringen av Ljøgodtutvalgets arbeid, og imøteser en nærmere orientering om hvilke konsekvenser et slikt forslag vil kunne ha

8.1.4. Konsesjonskraft til staten

LVK støtter NVE's forslag om på fjerne bestemmelsen, som er uten reelt innhold

8.2. Grense for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven

LVK vil gi sin tilslutning til forslag som gjør det lettere å få frem utbygging av mini- og mikrokraftverk. Forslaget om å øke konsesjonsgrensen fra 1000 til 4000 naturhestekrefter er et slikt tiltak

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Ørnulf Skjæran