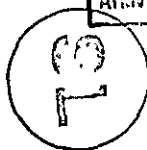




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET
15. AUG. 2003
Saksnr. 031 1522-24
Arkivnr.



(Referanse må oppgis)
Vår referanse. 2003/01392-5
Arkivkode: S00 800
Saksbehandler Jan F Andersen-Gott
Deres referanse:
Dato: 15.08.2003

Høringsuttalelse om endringer i kraftverksbeskatningen

1. Innledning

KS Bedrift, som representerer en rekke kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftforetak, vil med dette avgi uttalelse til Finansdepartementets og Olje og energidepartementets utkast til endringer i kraftskattereglene og omtale av enkelte problemstillinger innenfor kraftskattereglene og de konsesjonsbaserte ordningene som ble sendt på høring 3. juni 2003. Vi har fått fristutsettelse til 15. august 2003.

2. Forslag om lovendringer

2.1 Sentral ligning

Det foreslås en endring i forskrift av 7. januar 1993 nr. 4 fastsatt med hjemmel i ligningsloven § 2-2 nr. 4 om at alle kraftforetak overføres til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss (SfS). I dag lignes noen kraftforetak ved dette kontor, mens andre lignes lokalt.

For avsidessluggende kraftforetak vil dagens system med lokal ligning gi visse fordeler som særlig går på kommunikasjonen med den lokale ligningsforvaltning. Denne kommunikasjon kan bli noe mer tungvindt når ligningen nå sentraliseres ved SfS - i alle fall i den utstrekning det vil være nødvendig å avholde møter med etaten. På den annen side er dette kontor høyt spesialisert med nemnder som besitter særskilt kompetanse. Det må derfor antas at kvaliteten på ligningsarbeidet kan bli høyere ved sentralisert ligning. Det vil selvsagt også være en fordel at man unngår lokale/regionale forskjeller i anvendelsen av regelverket.

KS Bedrift vil på denne bakgrunn i prinsippet gi sin tilslutning til sentral ligning av alle kraftforetak som faller innenfor særreglene om beskatning av slik virksomhet i skatteloven kapittel 18.

Ifølge høringsutkastet vil sentraliseringen frigjøre 50-60 personer ved de lokale ligningskontoret som foreslås satt til andre oppgaver innen ligningsforvaltningen. Det sies intet om bemanningen ved Sfs, men KS Bedrift tar det for gitt at dette kontor får en tilstrekkelig økning i bemanningen til å kunne håndtere økningen i arbeidsoppgaver som en sentral ligning av kraftforetak nødvendigvis

vil innebære. Dette er viktig ikke bare av hensyn til kvaliteten i ligningsarbeidet, men også av hensyn til å opprettholde et godt servicetilbud til disse skattytere. Når først ligningen av kraftforetak skal sentraliseres, vil det være en fordel om flest mulig av de avgjørelser som knytter seg til beskatningen av disse foretak kan skje ved Sfs. KS Bedrift vil foreslå at dette kontor også får myndighet til å avgi bindende forhåndsuttalelser om ligningen av kraftforetak. I dag er det slik at det er Skattedirektoratet som etter ligningsloven kapittel 3 A avgir bindende forhåndsuttalelser og dette omfatter også kraftforetak. For selskaper som driver petroleumsutvinning på norsk sokkel er ligningen etter petroleumsskatteloven sentralisert ved Oljeskattekontoret i Oslo. I likhet med Sfs er dette kontor høyt kvalifisert innenfor sitt virkeområde og har en særskilt lignings- og klagenemnd som har høyt kvalifiserte medlemmer. Etter petroleumsskatteloven § 6 nr. 5 kan Oljeskattenemnda (ligningsnemnda for petroleumsutvinningselskaper) avgi bindende forhåndsuttalelser for skattytere som lignes ved Oljeskattekontoret.

KS Bedrift vil se det som en fordel om ligningsnemnda ved Sfs får en tilsvarende myndighet til å avgi forhåndsuttalelse for kraftforetak som lignes etter skattelovens kapittel 18. Dette vil utvilsomt forenkle prosedyrene for bindende forhåndsuttalelser for skattytere med denne type virksomhet, samtidig som mange av de fordeler som knytter seg til sentralisert ligning også vil gjøre seg gjeldende for forhåndsuttalelser. Selv om Skattedirektoratet i dag er en sentral instans for bindende forhåndsuttalelser, må det antas at Sfs vil være det organ som har det høyeste spesialiseringsnivå innenfor kraftverksbeskatningen.

2.2 Kommunal klagerett for eiendomsskattegrunnlag for kraftverk og kommunefordeling

Det foreslås ingen endringer i gjeldende rett som bygger på at kreditor for skatte- og avgiftskrav ikke har generell klagerett. Som overgangsregel etter ikrafttredelse av eiendomsskatteloven § 8 for kraftforetak, vil Finansdepartementet legge til grunn at kommunenes anmodning om overprøving av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling skal realitetsbehandles i ytterligere fem år fra og med eiendomsskatteåret 2003.

KS Bedrift har ingen anmerkninger på dette punkt.

2.3 Kommunenes innsynsrett i fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget m.v.

Etter gjeldende rett har kommunens eiendomsskattekontor krav på at ligningskontoret gir alle opplysninger som trenges for utskrivning av eiendomsskatter, herunder opplysninger om grunnlaget for verdsettelse og kommunefordeling. Finansdepartementet går ikke inn for å utvide kommunenes innsynsrett ut over dette.

KS Bedrift har ingen anmerkninger på dette punkt.

2.4 Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressurs- og grunnrenteskatt

Etter skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd er det "[s]kattyter som eier kraftverk, eller som er berettiget til uttak av kraft" som er forpliktet til å svare henholdsvis naturressurs- og grunnrenteskatt. Uttrykket "berettiget til uttak" har skapt en viss uklarhet om rekkevidden av bestemmelsene og foreslås fjernet. Utgangspunktet er da at bestemmelsene omfatter skattytere som har slike rettigheter i forhold til et kraftverk at de i skattemessig forstand må anses som eiere av dette. Dette må baseres på en analyse av om en skattyter – selv om vedkommende ikke formelt sett er eier – har vesentlige rettigheter i kraftverket som normalt tilkommer en eier.

KS Bedrift noterer at dette er ment å være en presisering av gjeldende rett og har ingen vesentlige innvendinger på dette punkt.

2.5 Grensen for fastsettelse av grunnrenteskatt

Det foreslås at minimumsgrensen for kraftverk som faller innenfor reglene om naturressursskatt i sktl. § 18-2 annet ledd annet punktum og grunnrenteskatt i § 18-3 syvende ledd økes fra 1.500 kVA til 5.500 kVA. Dette for å stimulere til bygging av mindre kraftverk.

KS Bedrift går inn for en økning av nedre grense for de kraftverk som skal falle innenfor særreglene i skatteloven kapittel 18. Vi mener imidlertid at grensen mest hensiktsmessig kunne ha vært fastsatt noe høyere enn foreslått uten at vi finner det hensiktsmessig å utdype dette nærmere nå.

Vi finner imidlertid grunn til å tilføye at det er viktig at den grense som måtte bli vedtatt ligger fast i lang tid. Dersom det skulle bli bygget ut en rekke nye kraftverk under grensen, kan det være fristende for staten på et senere tidspunkt å redusere grensen av provenymessige eller andre årsaker. Stabilitet i rammebetingelser er en avgjørende forutsetning for investeringer i kraftverksnæringen, og vi forutsetter derfor at økningen i den nedre grense blir liggende fast for de kraftverk som bygges ut i tillit til vedtatte rammebetingelser.

3. Kort omtale av spørsmål til vurdering

3.1 Grunnrenteskatten

Etter KS Bedrifts oppfatning er det av vesentlig betydning at kraftverksbeskatningen utformes med sikte på å være mest mulig investeringsnøytral. Vi mener at det er av vesentlig betydning at positiv og negativ grunnrenteskatt undergis samme skattemessige behandling.

KS Bedrift vil foretrekke at det åpnes for en samordning av grunnrenteinntekt på foretaksnivå. Til sammenhengning kan nevnes at særskatt for petroleumsutvinningsselskaper gjelder for selskapet og ikke for de enkelte petroleumsfelt. Negativ særskattinntekt fra et petroleumsfelt kan således komme til fradrag i positiv særskattinntekt fra et annet felt – Subsidiært vil

vi støtte forslaget om å gi fullt fradrag for negativ grunnrenteinntekt når et kraftverk ikke kommer i tilstrekkelig grunnrenteposisjon til å få utnyttet fremført negativ grunnrenteinntekt. Vi er imidlertid usikre på om renten for fremføring av negativ grunnrenteinntekt i slike tilfeller bør settes så lavt som "tilnærmet risikofri rente". En reduksjon av normrenten bør i alle fall ikke finne sted ved fastsettelse av grunnrenteskatt på foretakets hånd.

KS-bedrift vil for øvrig bemerke at **grunnlaget for grunnrenteskatten** bør endres. Etter skatteloven § 18-3 annet ledd anvendes – med noen unntak – årets spotmarkedspriser ved fastsettelsen av bruttoinntektsgrunnlaget ved grunnrenteskatten. Dette fører til at det blir avvik mellom kraftverkenes faktiske inntekt og skattegrunnlaget, noe som selvsagt ikke er ideelt. Dette vil også gjøre det ufordelaktig for selskapene å inngå fastprisavtaler.

3.2 Gevinstbeskatning ved salg av kraftverk

KS Bedrift mener at det er viktig at skattereglene virker mest mulig nøytralt på beslutninger om kjøp/salg av kraftverk. Dagens regler med skattemessig diskontinuitet – at gevinst skattlegges på selgers hånd mot at kjøper får aktivere kjøpesummen som inngangsverdi på de ulike aktiva, kan virke som en hindring for endringer på eiersiden. Et alternativ vil være å gå over til skattemessig kontinuitet – altså at selger ikke skattlegges for gevinst, men hvor kjøper må overta selgers skattemessig nedskrevne verdier – som antydes i høringsbrevet.

I petroleumsbeskatningen har vi hatt samme problemstilling som er løst ved at overdragelser krever et særskilt skattesamtykke hvor man ved bruk av ulike teknikker skal nøytralisere skatteeffektene for partene og for skattekreditor, se petroleumsloven § 10. Et alternativ kunne være å innføre tilsvarende regler i kraftverksbeskatningen. KS Bedrift vil ikke gå inn for dette da det innebærer at det blir en særskilt skattemessig regulering av hver overdragelse – noe som innebærer en komplikasjon.

KS Bedrift vil foretrekke generelle regler. Et alternativ med diskontinuitet som hovedregel, men med adgang for partene til å velge en lovregulert kontinuitetsløsning, ville etter vårt syn være et naturlig utgangspunkt for utformingen av et nytt gevinstbeskatningssystem. For øvrig er det vanskelig å gi noen mer detaljerte synspunkter så lenge det ikke foreligger en mer detaljert utredning av et nytt system.

3.3 Begrensning i eiendomsskattegrunnlaget for kraftverk

KS Bedrift har ingen anmerkninger på dette punkt.

3.4 Gjeldsbegrensningen i offentlige eide kraftverk

KS Bedrift støtter en utredning av en opphevelse av gjeldsbegrensingsregelen i skatteloven § 18-4. I høringsutkastet antydes det at en opphevelse av disse regler må vurderes i forhold til provenyansyn og om det finnes andre virkemidler som kan forhindre en uheldig tapping av egenkapital i selskapet – bl a. regelen om interessefelleskap i skatteloven § 13-1. En skjønsmessig fastsettelse av hvilken egenfinansiering som ville ha vært "riktig" for et

offentlig eid kraftverk etter sistnevnte bestemmelse, vil innebære vanskelige skjønnsmessige vurderinger som vil bli truffet i etterhånd og følgelig utgjøre en usikkerhetsfaktor for kraftverkseier. KS Bedrift vil derfor foretrekke mer sjablonpregede regler for minimums egenkapital i kraftforetak som innebærer mindre grad av usikkerhet.

3.5 Fordelingsgrunnlag – grunnlag for eiendomsskatt for kommunekryssende anlegg

KS Bedrift har ingen bemerkninger til høringsutkastet på dette punkt

4. Omtale av ulike saker innenfor de konsesjonsbaserte ordningene

4.1 Innledning

Eventuelle endringer av de konsesjonsbaserte ordningene som omtales under høringsnotatet punkt 8 forutsetter alle, om enn i ulik grad, lovendringer. Våre kommentarer er derfor generelle i det en inngående vurdering av en mulig endring forutsetter konkrete utredninger og lovforslag. Slike må uansett ut på ny høring. Som berørt part er det også naturlig at vi tas til råd og deltar i utarbeidelse av utredninger.

4.2 Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft- og avgifter

KS Bedrift støtter prinsippene for beregningsgrunnlag konsesjonskraft- og avgifter som Ljøgodtutvalget har kommet frem til. En implementering av prinsippene i lovverket vil innebære en betydelig teknisk utfordring. KS Bedrift vil komme med nærmere kommentarer så snart Olje- og energidepartementet sender ut et konkret lovendingsforslag vedrørende beregningsgrunnlaget på høring.

4.3 Konsesjonskraft og pris

Dagens bestemmelser om konsesjonskraftprisen er komplisert og prosessdrivende. Det er i dag to prinsipielt forskjellige modeller. En overgang til en felles prisfastsettelse for all konsesjonskraft som bygger på helt klare kriterier vil derfor representere en viktig forenkling.

Den opprinnelige modellen som fortsatt gjelder for konsesjoner gitt før 1959 er arbeidskrevende og har jevnlig ført til uenigheter mellom konsesjonæren og de uttaksberettigete. Dagens modell og forvaltning av den for så vidt gjelder konsesjoner gitt etter 1959 (OED-prisen) har også ulemper.

Hvilken modell som bør velges for fremtiden og hvilke komponenter som bør inngå i prisen og hvordan disse skal beregnes, reiser viktige prinsipielle spørsmål. Det vil også være spørsmål om hvem som skal ha ansvaret for prisfastsettelsen og prosedyren rundt selve prisfastsettelsen. Det er derfor ikke mulig for KS Bedrift å ta noe nærmere konkret standpunkt til spørsmålet på det begrensede grunnlaget som følger av høringsnotatet.

KS Bedrift forutsetter at spørsmålet vil bli nærmere utredet i samarbeid med berørte parter før det blir sendt ut et konkret lovforslag på høring. På helt generelt grunnlag vil imidlertid KS Bedrift allerede nå fremheve at

utgangspunktet må være at konsesjonskraftprisen til enhver tid må fastsettes på et nivå som sikrer konsesjonæren dekning av alle sine faktiske omkostninger enten det er drifts- og vedlikeholdskostnader eller kapitalkostnader, og at konsesjonæren gis en tilfredsstillende avkastning etter skatt.

4.4 Oppdatering av regelverket

4.4.1 Referansepunkt for konsesjonskraft og håndtering av innmatningsavgiften

KS Bedrift er enig i at dagens regel vedrørende konsesjonskraftmottakerens plikt til å betale innmatningstariff for så vidt gjelder energileddet er problematisk. Det vil derfor være en fordel for både konsesjonæren og konsesjonskraftsberettigete om den rent faktiske beregningen og håndteringen av tariffkostnadene legges om samtidig som det holdes fast ved prinsippet om at de fortsatt skal betales av den uttaksberettigete.

En innleggelse av tariffkostnadene i konsesjonskraftprisen vil kunne representere en forenkling. KS Bedrift forutsetter at en slik omlegging ikke må ha elementer av kostnadsovervelting til konsesjonæren. Den konkrete utformingen av nytt system for beregning av tariffkostnadene som skal legges inn i konsesjonskraftprisen vil derfor være avgjørende.

KS Bedrift forutsetter at spørsmålet vil bli nærmere utredet i samarbeid med berørte parter før det blir sendt ut et konkret forslag på høring.

4.4.2 Formålsbestemmelsen vedrørende sikker forsyning og leveringsikkerhet som fastkraft

KS Bedrift er enig i at dagens henvisning til at konsesjonskraften skal ha "leveringsikkerhet som fastkraft" i vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven ikke lenger er hensiktsmessig. Begrepet er umoderne og kan åpne for avvikende tolkinger av kravet til konsesjonærens plikt til å levere konsesjonskraft. Etter KS Bedrift mening er det også flere situasjoner enn det som i dag følger av forvaltningens praksis som gjør det rimelig at konsesjonærens leveringsplikt suspenderes.

Det vil derfor være en fordel om begrepet erstattes med et klart og mer tidmessig riktig angivelse av innholdet av konsesjonærens leveringsplikt.

KS Bedrift forutsetter at spørsmålet vil bli nærmere utredet i samarbeid med berørte parter før det blir sendt ut et konkret lovforslag på høring.

4.4.3 Omgjøring av konsesjonskraftvedtak

Etappevise utbygginger har ført til at det for samme vannstreng kan foreligge et utall av konsesjoner som er gitt over lenger tid. KS Bedrift er enig i at det i forbindelse med utstedelse av nye eller omgjøring av tidligere gitte konsesjoner, vil være en fordel om en kan se alle berørte konsesjoner i sammenheng med vedtak om avståelse og fordeling av konsesjonskraft.

Det må imidlertid ikke føre til stadige omgjøringssaker med de kostnader og ressurser det krever. Forvaltningen bør derfor søke å gjennomføre eventuelle

omgjøringer planmessig slik at det skaper forutsigbarhet og er tids- og ressursbesparende.

4.4.4 Konesjonskraft til staten

KS Bedrift har ingen motforestillinger mot at statens rett til konesjonskraft sløyfes. Det vises til at staten i likhet med andre kraftbrukere til enhver tid kan kjøpe nødvendig elektrisitet på markedet og at energiloven har bestemmelser om rasjonering som ivareta samfunnets interesser i ekstremstusjasjoner.

4.4.5 Grense for konesjonsplikt etter industrikonesjonsloven

En heving av terskelen for konesjonsplikt etter industrikonesjonsloven og en heving av innslagspunktet for grunnrenteinntektsskatt vil virke stimulerende for utbygging av mini- og mikrokraftverk og KS Bedrift støtter derfor disse forslagene. KS Bedrift vil likevel bemerke at vi ikke har sett noen reell begrunnelse for valget av 4000 naturhestekrefter som terskel og ikke et høyere tall.

Det forventes at et eventuelt forslag om heving av konesjongsgrensen inneholder en nærmere begrunnelse for valget av akkurat dette nivået. Vi vil etter dette kunne komme med våre kommentarer til der den konkrete grensen bør settes.

4.4.6 Hjemfall

KS Bedrift har gjennom korrespondanse og møter med Olje- og energidepartementet gått til kjenne vårt syn på spørsmålet om hjemfall.

5. Avslutning

Våre synspunkter til konkrete lovendringsforslagene kommer frem av redegjørelsen over. Vi svarer gjerne på eventuelle spørsmål til våre høringsuttalelser. For så vidt gjelder sa sakene som kun er omtalt legger vi til grunn at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet vil involvere oss i eventuelle utredningsprosesser.

Med vennlig hilsen



Jan F Andersen-Gott
direktør