

11.05.04

**Høringsnotat - Vurdering av
kommunefordelingsreglene for
eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg**

1 Innledning

I St.prp. nr. 1 (2003-2004) avsnitt 3.8 ga departementet en vurdering av gjeldende regler for kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget på kraftanlegg i eiendomsskatteleva (eskl) § 8 A i forhold til en fordeling etter reglene i skatteloven § 18-7.

Departementet la vekt på at de elementer som inngår i fordelingen av formue etter skatteloven § 18-7 rekker videre enn hva som er å anse som "verk og bruk" og dermed som objekt for eiendomsskatt etter eiendomsskatteleva § 3, jf. § 4 annet ledd. Departementets syn var at dersom en benytter skatteloven § 18-7 som fordelingsnøkkel vil dette utvide området for eiendomsskatt på kraftanlegg. Videre vil en fordeling av eiendomsskattegrunnlaget etter skatteloven § 18-7 for de kraftanlegg som er kommunekryssende medføre en relativt stor omfordeling av eiendomsskattegrunnlaget mellom kommunene i forhold til fordelingen etter gjeldende regler.

I Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003-2004) kom Stortinget under E. andre vedtak II med følgende anmodningsvedtak:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram for Stortinget en sak om fordelingsordningen for skatteinntektene fra kraftproduksjon med sikte på å få til en bedre fordeling mellom kommuner der turbinene står og kommuner der vannressursene ligger."

Stortingets vedtak ble fattet i forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 1 (2003-2004), hvor departementet la fram en vurdering av gjeldende kommunefordelingsregler for eiendomsskattegrunnlag på kraftanlegg. Departementet legger derfor til grunn at det er fordeling av disse skatteinntektene en ønsker en ny vurdering av.

Departementet har vurdert spørsmålet på nytt og kommet til at det ikke er behov for helt nye kommunefordelingsregler. Etter departementets syn er alternativet til dagens fordelingsregler en fordeling etter skatteloven § 18-7. Vurderingen er gjort med særlig henblikk på omfordelingsvirkninger ved gjeldende kommunefordelingsregler i eideomsskattelova § 8 A og fordeling etter skatteloven § 18-7, sett i forhold til fordelingen før ikrafttreddelsen av eideomsskattelova § 8 for kraftanlegg (historisk fordeling). Dette er det sentrale punktet både i Stortingets anmodningsvedtak og i innvendinger fra enkelte kommuner. Gjeldende kommunefordelingsregler i eideomsskattelova § 8 A ble fremmet etter en bred og grundig vurdering av flere modeller for fordelingsregler, herunder å benytte skatteloven § 18-7. Departementet vil presisere at etter en del uro i 2001 som var det første året eideomsskattelova § 8 A ble benyttet, har en bare i liten grad mottatt innvendinger mot reglene. Særlig under hensyn til omfordelingsvirkninger, eideomsskattelova sitt virkeområde og objektbegrep, hensynet til treffsikre og praktikable regler både for skattyterne, kommunen og ligningsmyndighetene og hensynet til tvistepotensialet i reglene er departementet blitt stående ved at gjeldende kommunefordelingsregler bør beholdes uendret.

2. Kort om bakgrunnen for gjeldende regler om kommunefordeling, fordeling etter skatteloven § 18-7 og fordelingsreglene før iverksettelse av eideomsskattelova § 8 A

Eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg settes til den lønnsomhetsbaserte markedsverdien av anlegget, jf. eideomsskattelova § 8, jf. skatteloven § 18-5. Verdien beregnes som nåverdien over uendelig tid av et gjennomsnitt av de

siste fem års (inkludert inntektsåret) normerte salgsinntekter fratrukket driftskostnader, eiendomsskatt og grunnrenteskatt. I tillegg gis det fradrag for nåverdien av beregnede kostnader til framtidig utskifting av driftsmidler. Produksjonen verdsettes til spotmarkedspriser, unntatt konsesjonskraft som verdsettes til konsesjonskraftprisen. Eiendomsskattegrunnlaget skal imidlertid ikke settes lavere enn 0,95 kr/kWh eller høyere enn 2,35 kr/kWh, jf. eiendomsskattelova § 8 fjerde ledd.

Eiendomsskattelova § 8 A gir regler for kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg slik det er fastsatt etter eiendomsskattelova § 8. Kommunefordelingsreglene har ikke betydning for verdsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget. Slik kommunefordelingsreglene i eiendomsskattelova § 8 A er utformet i dag, fastsettes og fordeles eiendomsskattegrunnlaget etter hva som er å anse som eiendomsskatteobjekt etter eiendomsskattelova, basert på fastsatte gjenanskaffelsesverdier (GAV). Dette medfører at det ved fordelingen ikke tas hensyn til innsatsfaktorer som er nødvendige for vannkraftproduksjon, som for eksempel vannfall og nedslagsfelt for nedbør. Slike eiendeler omfattes ikke av objektbegrepet i eiendomsskattelova § 3, jf. § 4 annet ledd. Før kraftskattereformen ble de enkelte anleggsdeler i kraftanlegg som hovedregel taksert i den kommune der de lå. Det var også vanlig at kommuner med innsatsfaktorer som vannfall og nedslagsfelt, i forbindelse med vannkraftutbyggingen hadde inngått avtaler med kraftverkskommunen om at førstnevnte skulle tilordnes en del av eiendomsskattegrunnlaget, selv om disse innsatsfaktorene ikke anses som objekt for eiendomsskatt etter eiendomsskattelova § 3, jf. § 4 annet ledd annet punktum. Departementet har antatt at kommunene har adgang til å videreføre intensjonene i disse avtalene i forhold til skatteinntektene, jf. Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) punkt 16.7.2. Ved at

hele anlegget nå skal takseres under ett, har en del kraftverkskommuner ment at de gamle fordelingsavtalene ikke lenger er bindende etter at eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft 1. januar 2001. Spørsmålet om fordelingsavtalenes gyldighet er prøvet rettslig for anlegg i Sira-Kvina vassdraget. Agder lagmannsrett slo her fast at avtalen måtte gjelde også etter at eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft, men nå for eiendomsskatteinntektene. Dommen er rettskraftig etter at anke til Høyesterett ble nektet fremmet til behandling. Innhold og varighet i disse avtalene er forskjellig. Departementet legger imidlertid til grunn at avtalene gjennomgående gjelder for et langt tidsrom. En er kjent med at det er vanlig at avtalene gjelder til lovendringer nødvendiggjør en annen fordeling. Som nevnt ovenfor har departementet i forbindelse med ikrafttreddelsen av eigedomsskattelova § 8 A antatt at slike avtaler kan videreføres med virkning for en fordeling av eiendomsskatteinntektene. I praksis vil det for kommuner som har inngått slike avtaler være disse som gjelder ved fordeling av eiendomsskatteinntektene, ikke fordelingen etter eigedomsskattelova § 8 A. Det er heller ikke noe i veien for at kommuner som ikke har slike avtaler i dag kan inngå slike avtaler.

Gjeldende fordelingsregler ble vedtatt etter en grundig vurdering av flere modeller. I Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) kapittel 16 la departementet fram forslag til kommunefordelingsregler. Det ble uttalt at disse var å anse som midlertidige i påvente av den generelle revisjonen av eigedomsskattelova, jf. NOU 1996: 20. Finanskomiteen tok dette til etterretning, jf. Innst.O. nr. 23 (2000-2001) punkt 17.1. Departementet vurderte flere modeller:

Historisk fordeling basert på overgangsregelen i lov 18. desember 1998 nr. 75 om fordeling i samsvar med fordelingen ved utskrivning av eiendomsskatt for 1998.

Samme fordelingsregler som for formues-, inntekts-, og naturressursskatten etter skatteloven § 18-7.

Fordeling etter kostpris på særlige driftsmidler i kraftanlegg med utgangspunkt i gjenanskaffelsesverdier på slike driftsmidler (GAV) beregnet av Norges vassdrags- og energidirektorat pr. 1. januar 1997 etter forskrift av 20. januar 1997 nr. 79.

Departementet foreslo etter en nærmere vurdering fordelingsregler etter GAV-modellen. Det ble særlig lagt vekt på hensynet til virkeområdet og objektbegrepet i eieendomsskattelova. Det vil si at objektavgrensingen i eieendomsskattelova, §§ 3 og 4 skulle ligge fast også ved utforming av kommunefordelingsreglene. Det ble lagt vekt på eieendomsskattelova sitt skattesubjektbegrep ved at kommunefordelingsreglene ikke måtte medføre at det skrives ut eiendomsskatt for eiere av objekter som ikke faller inn under objektavgrensingen i eieendomsskattelova §§ 3 og 4, eller at fordelingsreglene ville medføre at enkelte eiendomsskattepliktige belastes med en større andel av eiendomsskattegrunnlaget enn verdien av vedkommendes anleggsdeler av kraftverket skulle tilsi. Det ble vidare lagt vekt på å unngå/dempe omfordelingsvirkninger mellom kommuner i forhold til tidligere regler, etablering av likeartet og oppdaterte fordelingsgrunnlag for alle berørte kommuner og enkle regler. Hensynet til harmonisering av fordelingsregler for ulike skattarter ble ikke ansett som tungtveiende, dels fordi det ikke var lagt til grunn ved beslutningen om ikrafttredelse av eieendomsskattelova § 8 og dels fordi det står i motstrid til eieendomsskattelovas objektbegrep og virkeområde. I Innst. O. nr. 23 (2000-2001) punkt 17.6 flg. sluttet finanskomiteen seg til forslaget.

Skatteloven § 18-7 inneholder sjablonbestemmelser for deling av grunnlaget for formues- og naturressursskatt mellom berørte kommunene hvor reguleringsanlegg eller det opprinnelige vannfall ligger i andre

kommuner enn vertskommunen for selve kraftstasjonen/kraftverket. Den samlede formuesverdien i kraftanlegget fordeles mellom kraftverkskommunen, reguleringskommunene og vannfallskommunene. Kommunefordelingen tar utgangspunkt i den lønnsomhetsberegnete formuesverdi (skatteloven § 18-5) i hele kraftanlegget, men benytter også den tekniske verdien av reguleringsanlegget og faktiske eller anslåtte erstatninger til grunneierne i reguleringskommunene. Reguleringskommunene får ved siden av tekniske verdier og erstatninger som refererer seg til sitt område, en andel av den lønnsomhetsbaserte totalverdien av hele anlegget, jf. § 18-7 første og annet ledd. Når det eller de vannfall som utnyttes ligger i andre kommuner enn vertskommunen for selve kraftverket, fordeles formuen i kraftverket (dvs. verdien etter skatteloven § 18-5 fratrukket verdiene etter § 18-7 første ledd bokstav a-c) mellom disse verks- og fallkommunene sjablonmessig 40/60 etter reglene i § 18-7 tredje og fjerde ledd. I femte ledd er det gitt en overgangsregel hvor formuesskattegrunlaget og naturressurskattegrunlaget skal fordeles forholdsmessig basert på fordelingen av formueskattegrunlaget ved ligningen i 1996. En hovedforskjell mellom fordelingen etter skatteloven § 18-7 og fordelingen etter eiendomsskatteleva § 8 A er at vannfallskommunen får en større del av eiendomsskattegrunlaget etter reglene i skatteloven § 18-7.

3. Departementets vurdering

Utgangspunkter

I Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) kap. 16 ble ulike modeller for kommunefordelingsregler gitt en bred drøftelse. Det er fortsatt departementets syn at det ikke er behov for helt andre

kommunefordelingsregler enn dem som da ble vurdert. Vurderingen av kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg er derfor i det følgende avgrenset til omfordelingsvirkninger og administrative kostnader ved å alternativt fordele eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg etter fordelingsnøkkelen i skatteloven § 18-7. Ved vurderingen er det lagt vekt på at reglene bør være treffsikre og praktikable for skattyterne, kommunene og ligningsmyndighetene, og at reglene i minst mulig grad skal gi rom for tvister om fordelingen. Fordelingen etter skatteloven § 18-7 er sammenlignet med fordelingen før eiendomsskatte-lova § 8 trådte i kraft for kraftanlegg (historisk fordeling) og fordelingen etter gjeldende regler i eiendomsskatte-lova § 8 A. På grunnlag av dette har departementet vurdert om forutsetningene for og hensynene bak gjeldende kommunefordelingsregler er oppfylt eller om de kan oppnås bedre ved den alternative løsning.

Departementets finner ingen holdepunkter for at det ved vedtagelsen av verdsettelsesregelen i eiendomsskatte-lova § 8 ble gitt føringer for utformingen av fordelingsregler. Hovedformålet med verdsettelsesregelen i eiendomsskatte-lova § 8 var å harmonisere *verdsettelsesgrunnlaget* for lignings- og eiendomsskatteformål. Denne harmoniseringen er for verdsettelsen av kraftanleggs vedkommende oppnådd ved at verdsettelsen av kraftanlegg skal følge skatteloven § 18-5 for alle skattearter.

Heller ikke i NOU 1992: 34 Skatt på kraftforetak ble det gitt noen føringer i forhold til utforming av fordelingsregler for eiendomsskattegrunnlaget på kraftanlegg.

I Ot.prp. nr. 23 (1995-96) kapittel 11 foreslo departementet at eiendomsskatte-lova § 8 skulle tre i kraft for kraftanlegg. I punkt 11.6 uttalte departementet følgende om fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget:

”Reglene i skatteloven § 19 b og c for å fordele formue i kraftverk harmonerer ikke i alle tilfeller med hjemmelen for å skrive ut eiendomsskatt i eiendomsskattelova § 4. For at en kommune skal kunne utskrive eiendomsskatt på kraftverk, må det være anleggsdeler i kommunen som faller inn under oppregningen i § 4 annet ledd:

”...bygningar og tomt som høyrer til, huslause grunnstykke som hagar, lykkjer, vassfall, last-, opplags- eller arbeidstomter, bryggjer og liknande og likeeins verk og bruk. Til verk og bruk vert m.a. rekna fabrikkar, sagbruk, møllebruk, skipsvervar, industrielle verk, og likeeins gruver, steinbrot, fiskevær, saltehus, lenser og utbygde vassfall og vassfallstykke, demningsverk, losse og lasteplassar og liknande arbeids- og driftstader.”

Fordelingen av formuen i kraftverk etter skatteloven § 19 b og c er ikke tilpasset dette. Det kan bl.a. vises til at bestemmelsene i § 19 b og c tilordner formuesandel til kommuner som ”berøres av reguleringen”, uten at det er et krav at deler av reguleringsanlegget er beliggende i kommunen. Det kan også nevnes at kommuner langs et overført vassdrag skal tilordnes formuesandel etter § 19 c uten at kraftverkseieren trenger å ha noen fast eiendom i disse kommunene.”

Som en foreløpig overgangsregel foreslo departementet å legge den relative kommunefordelingen for inntektsåret 1995 til grunn. Under behandlingen av Ot.prp. nr. 23 (1995-96) ble det klart at ikrafttredelsen av kraftskattereformen måtte utsettes et år. Forslaget ble derfor endret til fordelingen for inntektsåret 1996 i Innst. O. nr. 62 (1995-96).

Standpunktet om at fordelingen etter skatteloven § 18-7 ikke harmonerer med objektet for eiendomsskatt utenfor bymessige strøk, jf. faste eiendommer med ”verk og bruk” i eiendomsskattelova § 3 og 4 annet ledd, bygger på lengre tids festnet rettsoppfatning. Den antas å ha sitt utgangspunkt bl.a. i rettspraksis vedrørende bestemmelsene om eiendomsskatt i den gamle byskatteloven, jf. dommene i Rt. 1912 s. 294 og Rt.

1919 s. 73 referert i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) kapittel 16.2. Høyesterett presiserte her at kommuner bare kan kreve inn eiendomsskatt av verdien av objekter i egen kommune. I NOU 1981: 23 Kraftverksbeskatningen, side 81-82 heter det:

”Selv om esktl. § 8 bestemmer at eiendomsskatten skal regnes ut etter verdien som eiendommen ble satt i ved ligningen, må hjemmelen for utskriving av eiendomsskatt søkes i eignedomsskattelova. Det vil si at den som eiendomsskatten skal skrives ut hos må eie en fast eiendom i kommunen som faller inn under oppramsingen i esktl. § 4 annet ledd. Hvis formuesansettelsen ved ligningen omfatter noe annet eller mer enn hva det er hjemmel for å utskrive eiendomsskatt på, vil det si at formuesansettelsen ikke uten videre kan legges til grunn for utregning av eiendomsskatten.

(...)

Utvalget antar at eignedomsskattelova bare gir hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt hos eieren av reguleringen i de kommuner hvor reguleringsanlegget er beliggende. For de kommuner hvor reguleringsanlegget ikke er beliggende, synes det tvilsomt om verdiene av erstatningen og 10 pst.-andelen faller inn under oppregningen i esktl. § 4.

(...)

Annerledes stiller det seg med den del av kraftverkskommunen som etter sktl. § 19 bokstav c skal beskattes i kommunene langs etter overført vassdrag. I disse kommuner har ikke kraftverkseieren noen fast eiendom som det etter esktl. § 4 annet ledd hos ham kan utskrives eiendomsskatt på.

(...)

Av det som er sagt foran fremgår altså etter utvalgets oppfatning at en del av den ligningsmessige bruttoverdi av vannkraftanlegget vil kunne falle utenom grunnlaget for utskriving av eiendomsskatt.”

Med bakgrunn i denne rettsoppfatningen er det departementets syn at reglene om kommunefordeling i skatteloven § 18-7, ikke har den nødvendige forankring i en vurdering av hvilke verdier som er skatteobjekt etter eieendomsskattelova, dvs. "faste eiendommer" med "verk og bruk" for eieendomsskatten utenfor bystrøk. Departementet vil bemerke at som regel eier ikke kraftforetakene selve vannfallet, men de har en bruksrett i form av fallrettigheter til vannfallet. Fordelingsregler som inkluderer verdien av vannfallet vil derfor bryte med eieendomsskattelovas prinsipp om at det er eieren av fast eiendom som skal ilegges eieendomsskatt.

Både ved fremleggelsen av forslag til gjeldende kommunefordelingsregler i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) og ved senere uttalelser til departementets vurdering av kommunefordelingsreglene i høringsnotat av 3. juni 2003, er det med henvisning til en dom inntatt i Rt. 1998 s. 1756, hevdet at denne oppfatningen er uriktig. Nevnte dom gjaldt spørsmålet om utenbys sandtak uten andre faste innretninger enn en liten dieseltank, var omfattet av uttrykket "verk og bruk". Dommen gir en konkret drøftelse av hva som må til for at utnyttelse av mineralressurser skal oppfylle vilkåret om "verk og bruk". Høyesterett slo fast at loven ikke stiller krav om faste innretninger for denne typen virksomhet. Førstvoterende bemerket med tilslutning fra samtlige dommere:

"Jeg vil for egen del tilføye at et vilkår for at en eiendom med en mineralressurs skal kunne eiendomsbeskattes som verk eller bruk, må være at det er tilrettelagt for utvinning gjennom inngrep i naturen."

Dommen gir etter departementets oppfatning liten veiledning for tolkningen av begrepet "verk og bruk" i form av "utbygde vassfall eller vassfallstykke" etter eieendomsskattelova § 4 annet ledd. Dette er det sentrale spørsmålet i forhold til hvilke objekter knyttet til kraftanlegg, og dermed hvilke

kommuner, som kan tilordnes andeler av eiendomsskattegrunnlaget. Fordeling etter skatteloven § 18-7 vil således i realiteten innebære en endring av objektbegrepet i eieendomsskattelova.

Vurdering av omfordelingsvirkninger

Departementet har gjennom Skattedirektoratet samlet materiale som gir opplysninger om kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget etter praksis før ikrafttredelsen av eieendomsskattelova § 8 (historisk fordeling), etter gjeldende fordelingsregler i eieendomsskattelova § 8 A og etter de fastsatte fordelingsnøkler etter skatteloven § 18-7.

En har foretatt en sammenligning ved å vurdere fordelte eiendomsskattegrunnlag for et utvalg kraftverk for eiendomsskatteåret 2001 etter eieendomsskattelova § 8 A opp mot den fordeling som følger av fordelingsnøkkelene for naturressursskatten i skatteloven § 18-7 femte ledd for inntektsåret 2001 og historisk fordeling (2000).

Tabell 1 viser hvordan eiendomsskatten fordeler seg etter ulike grupper kraftkommuner ved de ulike fordelingsreglene. Tabellen viser at sett i forhold til historisk fordeling (hvor også fordeling etter interkommunale avtaler inngår), innebærer både gjeldende regler og fordeling etter skatteloven § 18-7 i gjennomsnitt en omfordeling av skattegrunnlag fra kraftkommuner med relativt høye skatteinntekter til kommuner med relativt lave skatteinntekter. Tabellen viser også at en omlegging fra gjeldende regler til fordeling etter skatteloven § 18-7, fører til at noen kommunegrupper får lavere og noen økte inntekter fra eiendomsskatt.

Tabellen gir ikke noe entydig bilde av omfordelingsvirkningene samlet sett, men tallmaterialet som ligger til grunn for tabellen viser at en fordeling etter eieendomsskattelova § 8 A statistisk sett er noe mer lik historisk fordeling

(2000) enn en fordeling etter skatteloven § 18-7. Tallmaterialet viser også at en slik omlegging (til fordeling etter § 18-7) fører til at 25 nye kommuner får eiendomsskattegrunnlag fra kraftproduksjonsanlegg. I tillegg ville 105 kommuner få økt og 99 få redusert grunnlag, mens 66 kommuner ville få om lag uendret eiendomsskattegrunnlag.

Tabell 1 Fordeling av eiendomsskatt 2001 på grupper av kraftkommuner¹ etter gjeldende regler (eigedomsskattelova § 8-A) og skattelovens § 18-7 (fordeling av naturressursskatt) målt i forhold til fordeling av eiendomsskatt etter gamle regler (2000). Prosent

Skatt ² pr. innb. i pst. av landsgj.snittet	Eiendomsskatt 2000	Eiendomsskatt 2001 etter gjeldende regler	Avvik fra 2000. Pst.poeng	Eiendomsskatt 2001 etter skil § 18-7	Avvik fra 2000. Pst.poeng	Differanse ml. gjeldende regler og § 18-7. Pst. poeng
>140 pst.	25,0	21,4	-3,6	19,0	-6,0	-2,4
110-140 pst.	28,4	24,3	-4,1	25,7	-2,6	1,4
100-110 pst.	11,7	11,2	-0,6	11,7	-0,1	0,5
90-100 pst.	13,0	17,0	4,0	16,9	3,9	-0,2
80-90 pst.	17,4	20,8	3,4	21,3	3,8	0,5
70-80 pst.	4,0	4,5	0,5	4,6	0,6	0,1
<70 pst.	0,5	0,7	0,3	0,9	0,4	0,1
Totalt	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0	0,0

1) Kommuner som deltok i SkDs spørreundersøkelse våren 2001. Kraftkommunene er definert som de kommunene som mottok naturressursskatt i 2001. Oslo er utelatt fordi de har svært liten inntekt fra kraftproduksjon i egen kommune.

2) Skatt på inntekt og formue inklusive naturressursskatt, men eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Kilde: Finansdepartementet og Skattedirektoratet.

Departementet legger til grunn at historisk kommunefordeling i stor utstrekning har bygget på en fordeling av totalverdien av selve kraftanleggets tekniske deler.

For kraftverkene i sørlandsregionen gir fordelingen etter eigedomsskattelova § 8 A likevel til dels store omfordelingsvirkninger, sett i forhold til historisk fordeling. Særlig gjelder dette fordelingen av eiendomsskattegrunnlagene knyttet til kraftverkene i Sira-Kvina- og Ulla-Førre-vassdragene.

Departementet antar at dette har sammenheng med at det er særlig i denne

regionen at kommunene i forbindelse med utbyggingen av vassdragene har inngått fordelingsavtaler for eiendomsskattegrunnlaget. Kommunene i dette området har i stor grad benyttet seg av fordelingen i skatteloven § 18-7 i de fordelingsavtalene som er inngått. Men også i denne regionen er det tilfeller der § 18-7 vil gi større omfordelingsvirkninger i forhold til historisk fordeling enn eignedomsskattelova § 8 A.

I 2001 ble det gitt en engangsbevilgning på 25 mill. kroner for å kompensere bortfalte eiendomsskatteinntekter for de kommunene hvor overgangen til verdsettelse av kraftanlegg etter skatteloven § 18-5 ga størst utslag. Det ble forutsatt at dette var en engangskompensasjon pga. de svært lave kraftprisene i perioden 1997-2000. De fleste kommunene (heriblant en rekke kommuner i Agder- og Telemarksområdet) som henvendte seg til departementet fordi de var misfornøyde med verdsettelsen av kraftanlegg eller fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget, er såkalte høyinntektskommuner i inntektsutjevningssystemet. Disse kommunene antas å ha bedre forutsetninger enn andre kommuner til å omstille seg i forhold til reduserte skatteinntekter. Departementet viser også til at det ved rettskraftig dom i Agder lagmannsrett er slått fast at fordelingsavtalene mellom kommunene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanleggene i Sira-Kvina-vassdraget fremdeles er gyldig i forhold til skatteinntektene. Dette innebærer at de berørte kommunene fortsatt skal fordele eiendomsskatteinntektene etter de avtalte fordelingsprinsipper som gjaldt før iverksettelsen av eignedomsskattelova § 8.

Verken fordelingen etter eignedomsskattelova § 8 A eller etter skatteloven § 18-7 peker seg ut som mest samsvarende med historisk fordeling. Eignedomsskattelova § 8 A harmonerer best med objektbegrepet i eignedomsskattelova. Et problem med fordelingen etter skatteloven § 18-7 er

at den fordeler en større del av skattegrunnlaget til fallkommunen. Seksti prosent av verdien etter skatteloven § 18-5 fratrukket verdiene etter skatteloven § 18-7 første ledd a til c, tilfaller vannfallkommunen, jf. skatteloven § 18-7 tredje ledd. En slik fordeling av en større del av verdien til et objekt som ikke er skatteobjekt etter eidegdomsskattelova (vannfallet), vil innebære et markert brudd med systemet i eidegdomsskattelova. Videre vil magasinkommuner som ligger høyst oppe i vassdrag med mange nedenforliggende kraftverk få en svært stor andel av skattegrunnlaget, både sett i forhold til dagens regler og historisk fordeling.

En mulighet kan være å endre gjeldende fordelingsregler i eidegdomsskattelova § 8 A slik at vannfall og nedslagsfelt, herunder tilsigsfelt, inkluderes. Da måtte objektet for eiendomsskatt for kraftverk i eiendomsskattelova § 3, jf. § 4, utvides. En slik løsning forutsetter at vannfall, nedslagsfelt og tilsigsfelt må takseres/verdsettes for å komme inn som en del av fordelingsreglene. Dette vil i praksis være komplisert og kostbart, både for kommuner, kraftselskaper og ligningsmyndigheter. Etter departementets vurdering vil en slik verdsettelse ha et stort konfliktpotensial. Et sentralt formål ved å sette i kraft eidegdomsskattelova § 8 for kraftanlegg var å redusere antall tvister knyttet til verdsettelsen. En slik verdsettelse vil også måtte bygge på antagelser om hvilke innsatsfaktorer som bidrar mest til verdien av kraftanlegget, noe som også åpner for utpreget skjønsmessige vurderinger. Dersom skatteloven § 18-7 skal benyttes som fordelingsnøkkel vil tvistepostensialet som tidligere knyttet seg til selve verdsettelsen av kraftanlegget overføres til fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget. Eiendomsskattebegrepet må også utvides (til å gjelde vannfall) dersom en fordeler eiendomsskattegrunnlaget etter skatteloven § 18-7. En slik fordeling krever ikke verdsettelse av vannfallet isolert sett. Imidlertid vil en overgang

til fordeling etter skatteloven § 18-7 første til fjerde ledd kreve vanskelige beregninger, jf. bestemmelsens første ledd bokstav a -c. Departementet viser til NVEs høringsuttalelse til nevnte høringsnotat av 3. juni 2003, om de store administrative kostnadene for NVE ved slike beregninger. Hvis en fordeler eiendomsskattegrunnlaget etter overgangsregelen i skatteloven § 18-7 femte ledd vil en kunne bruke beregningene fra inntektsåret 1996. Det vil imidlertid være uheldig å bruke dette ikke oppdaterte fordelingsgrunnlaget.

Etter den første uroen ved ikrafttredelsen av eideomsskattelova § 8 den 1. januar 2001 har departementet bare mottatt noen få henvendelser om dette. Inntrykket er at gjeldende kommunefordelingsregler fungerer godt for det store flertallet av kraftkommunene. Departementet mener således at dagens fordelingsregler i eideomsskattelova § 8 A bør beholdes uendret.

Oppfølging av Skaugeutvalgets forslag til endringer i eiendomsskatten

I St.meld. nr. 29 (2003-2004) uttaler Regjeringen at det vil bli vurdert om adgangen til å skrive ut eiendomsskatt bør utvides til å gjelde all fast eiendom, uavhengig av om den ligger i "bymessig strøk" eller omfattes av begrepet "verk og bruk". Som et mulig alternativ nevnes at kommuner skal kunne velge å bare skrive ut eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom, næringseiendom eller kraftanlegg. Sistnevnte alternativ innebærer ikke noen endret vurdering av hva som er objekt for eiendomsskatt, for eksempel hvilke objekter knyttet til kraftanlegg som omfattes. Det er imidlertid ikke tatt endelig stilling til hvilket omfang en slik endring av eideomsskattelova skal ha eller når den eventuelt skal tre i kraft.

Departementet vil likevel bemerke at etter gjeldende rett omfattes vannfall mv. ikke av begrepet "verk og bruk" i eideomsskattelova § 4. Utenfor "bymessig strøk" er det derfor ikke adgang til å skrive ut eiendomsskatt på

slik eiendom hvor det ikke er foretatt naturinngrep. Dersom det vedtas endringer i adgangen til å skrive ut eiendomsskatt som skissert i St.meld. nr. 29 (2003-2004), vil kommunene få adgang til å skrive ut eiendomsskatt på all fast eiendom i kommunen, også vannfall, uavhengig av om det er gjort naturinngrep. En slik mulig løsning endrer ikke på departementets vurdering av kommunefordelingsreglene.

Departementet vil også bemerke at som regel eier ikke kraftforetakene selve vannfallet. Kraftforetakene har gjerne bare bruksrett i form av fallrettigheter. Innehavere av bruksretter kan ikke ilegges eiendomsskatt med mindre de er å anse som skattemessige eiere av eiendommen. Dersom det vedtas endringer i eiedomsskattelova som medfører at kommunene kan skrive ut eiendomsskatt på vannfall mv., vil skattesubjektet være eieren av vannfallet, og dette vil normalt ikke være kraftforetakene. Etter departementets syn endrer ikke de skisserte forslagene til endring i eiedomsskattelova i stortingsmeldingen ovenstående vurdering av kommunefordelingsreglene.