



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 12/388 SL HWH/KR

Vår ref: 118417 – 1055

Oslo, 31. august 2015

FINANSDEPARTEMENTETS NOTAT 18. JUNI 2015 OM EIENDOMSSKATT PÅ VERK OG BRUK - HØRINGSUTTALELSE FRA LANDSSAMANSLUTNINGA AV VASSKRAFTKOMMUNAR (LVK)

1 Innledning og sammendrag

LVK organiserer 173 vertskommuner for vannkraftanlegg, som alle har innført eiendomsskatt på verk og bruk. Departementets forslag omhandler samtlige verk og bruk med unntak av vannkraftproduksjonsanlegg. LVK er tilfreds med at vannkraftproduksjonsanlegg er holdt utenfor, men vil påpeke at medlemskommunenes interesser i eiendomsskatt ikke er begrenset til kraftanleggene. Mange medlemskommuner er typiske industrikommuner med store industrianlegg. Samtlige medlemskommuner har kraftledningsnett innenfor sine grenser, og slike ledningsnett anses etter gjeldende rett som egne verk og bruk. I tillegg er mange kommuner vertskap for vindkraftanlegg, teleanlegg og oppdrettsanlegg. Eiendomsskatten er stedbunden og den eneste kommunale skatteordningen fra slike anlegg.

Eiendomsskatt er både prinsipielt og økonomisk en viktig inntektskilde for LVKs medlemskommuner.

Departementet fremsetter i høringsnotatet to alternative forslag som begge går ut på å unnta hva departementet omtaler som «produksjonsutstyr og -installasjoner» fra eiendomsskattegrunnlaget til verk og bruk. Ved alternativ 2 foreslås i tillegg at «verk og bruk» fjernes som egen utskrivningskategori. Departementets uttalte målsetning er at eiendomsskatten skal begrenses til beskatning av bygning med tilbehør som tjener denne og tilhørende tomt.

LVK vil understreke at begge alternativene i realiteten innebærer en avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk.

Departementet har anslått et inntektsbortfall for kommunesektoren samlet til om lag 1,2 milliarder kroner. Tall fra KS viser at inntektsbortfallet vil være høyere, og er anslått til 1,7 milliarder kroner. Dette anslaget samsvarer med de opplysninger LVK har mottatt fra sine medlemskommuner. LVK antar at det samlede inntektsbortfallet dersom endringsforslagene blir vedtatt, vil utgjøre i størrelsesorden 1,5 – 2 milliarder kroner årlig. Departementet har anslått at staten vil få en økt selskapsskatt med om lag 300 millioner kroner. Departementet har i høringsnotatet oversett at staten også vil få en økning i særskatten på petroleumsanlegg.

150831_b_fin_horingsuttaalelse_verk_og_bruk_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvkk.no

Det er LVKs syn at departementet grovt har undervurdert de økte skatteinntekter på statens hånd, dels ved at selskapsskatten trolig vil øke med om lag 500 millioner kroner og dels ved at den økte særskatten på petroleumsanleggene helt er oversett. Den samlede inntektsøkningen for staten vil trolig være i størrelsesorden fra 800 millioner til 1 milliard kroner årlig.

Blant de foretak som vil nyte godt av forslagene vil være statsforetakene Statnett, Statkraft og Statoil. Ved siden av statens økte skatteinntekter vil staten som eier øke sine overskudd ved avviklingen av eiendomsskatten. LVK kan ikke se at slike økonomiske konsekvenser overhodet er kommentert i høringsnotatet.

LVK mener forslaget går vesentlig lengre enn Regjeringens varslede endringer i Sundvolden-erklæringen, hvor det er uttalt at Regjeringen vil frita «*fastmonterte, ikke-integrerte maskiner i industrianlegg (ikke kraftanlegg)*». I høringsnotatet er foreslått å frita *alle* maskiner fra eiendomsskatt.

En avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk undergraver den kommunale beskatningsretten og innebærer en svekkelse av det lokale selvstyret. LVK kan ikke se at disse forslagene samsvarer med det syn på det lokale selvstyret og den lokale beskatningsretten Regjeringen i andre sammenhenger har gitt uttrykk for.

Det er fast praksis i konsesjonssaker for store kraftledninger, vindkraftverk og større industrianlegg å tillegge de økonomiske konsekvenser for berørte lokalsamfunn vekt. Eiendomsskatt på slike anlegg blir av konsesjonsmyndigheten rutinemessig fremhevet som en positiv virkning av den omsøkte utbyggingen. Mange kommuner har gitt sin tilslutning til utbyggingsplaner i tillit til forventede eiendomsskatteinntekter. En avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk vil for disse kommunene fremstå som et løftebrudd i strid med den samfunnskontrakten som er inngått mellom stat og kommune.

Departementet har begrunnet sine forslag blant annet med at eiendomsskatt på arbeidsmaskiner innebærer et avvik fra eiendomsskatteordningen. Det er LVKs syn at denne begrunnelsen bygger på en uriktig rettsoppfatning. Integrerte maskiner har fra første stund, det vil si i mer enn 100 år, vært ansett som en del av den faste eiendom og har inngått i eiendomsskatten både for verk og bruk og for næringseiendom.

LVK kan heller ikke se at departementets begrunnelse om å fjerne uklare grensesnitt er holdbar. Når departementet i sine forslag introduserer begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner» reiser dette med nødvendighet spørsmål om nye grensdragninger, hvor ny praksis må etableres til erstatning for den mer enn 100-årige foreliggende praksis.

Det er fra skattyter hold gitt inntrykk av at gjeldende regler om eiendomsskatt på verk og bruk er en særnorsk ordning. Det er ikke riktig. Som eksempel viser LVK til gjeldende regler i Sverige hvor integrerte maskiner og utstyr som i Norge er en del av skatteobjektet.

I debatten rundt høringsnotatet er det fra regjeringshold fremholdt behovet for skattelettelser for små og nyetablerte bedrifter. LVK har forståelse for at det blant slike bedrifter kan være behov for lettelser i eiendomsbeskatningen. Slike behov kan imidlertid imøtekommes med innføring av tilsvarende ordninger som i dag foreligger for boliger, med bunnfradrag eller skattefritak for nybygg. Det er LVKs syn at denne type endringer bør kunne gjennomføres ved mindre endringer i eiendomsskatteoven, samtidig som

hovedordningen med eiendomsskatt på verk og bruk videreføres. Tilsvarende vil gjelde nasjonale retningslinjer for verdsettelsen, som vil kunne gi skattyter og kommuner større forutsigbarhet.

Det er LVKs syn at verken inntektssystemet for kommunene eller den statlige selskapsskatten vil være egnede instrumenter for å gi kommunesektoren en kompensasjon for det betydelige inntektsbortfallet forslagene i høringsnotatet vil føre til. Inntektssystemet er et fordelingssystem kommuner mellom, og vil ikke kunne tilgodese bestemte kommuner for en bestemt andel av en lokal verdiskapning. Selskapsskatten utmåles på konsernnivå og kan vanskelig gi kommunene en reell andel av en lokal verdiskapning.

LVK ber regjeringen forkaste forslagene om at produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ikke lenger skal inngå i skattegrunnlaget og avviklingen av begrepet verk og bruk.

2 Forslagene går betydelig lenger enn Sundvolden-erklæringen

Departementet opplyser i høringsnotatet at endringsforslagene er «*i tråd med*» regjeringens uttrykte ønske i Sundvolden-erklæringen «*om å fjerne eiendomsskatten på maskiner.*» LVK anser dette klart villedende fordi forslagene går vesentlig lenger enn det som fremgår av Sundvolden-erklæringen. Her varslet regjeringen at den «(...) vil *frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner fra eiendomsskatt i industrianlegg (gjelder ikke kraftanlegg)*».

Departementet foreslår i høringsnotatet å fjerne alt av produksjonsutstyr og -installasjoner fra eiendomsskattegrunnlaget til verk og bruk, også fastmonterte, integrerte maskiner. Sammenholdt med den kjensgjerning at eiendomsskattegrunnlaget regelmessig er mer knyttet til produksjonsutstyret enn bygninger og tomt, innebærer forslagene i høringsnotatet i realiteten en avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk. Et så vidtrekkende forslag, både prinsipielt og økonomisk, har ingen forankring i Sundvolden-erklæringen.

3 Forslagene undergraver den kommunale beskatningsretten og svekker lokaldemokratiet

Norge er gjennom Europarådets Charter om lokalt selvstyre forpliktet til å sikre de lokale myndigheter en lokal beskatningsrett, jf. art. 9 nr. 3. Eiendomsskatten er den eneste generelle skatteordning som er lokal, og må anses som et grunnelement i det kommunale selvstyre i Norge, og i vår etterlevelse av konvensjonen.

LVK har tidligere med tilfredshet merket seg Regjeringens målsetning om at kommunene skal beholde en større andel av skatteinntektene, jf. bl.a. Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S 2015) side 54:

«Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag.»

Det samme er kommet til uttrykk i Sundvolden-erklæringen, hvor det uttales:

«Regjeringen vil endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapningen der hvor verdiene skapes». (understreket her)

Det er derfor med stor skuffelse LVK registrerer de vidtrekkende endringsforslagene som er fremmet i høringsnotatet.

Eiendomsskatten er den eneste rene kommunale skatteordning. Som en stedbunden skatteart er eiendomsskatten den som i dag er best egnet til å oppfylle målet om at en andel av verdiskapningen skal gå direkte tilbake til lokalsamfunnet. Inntektssystemet for kommunene er ikke egnet til å sikre en lokal andel av verdiskapningen, og heller ikke vil selskapsskatten, som utmåles på konsern- eller foretaksnivå, kunne gjenspeile den lokale verdiskapningen så treffsikkert som eiendomsskatten. LVK vil derfor på det sterkeste advare mot et forsøk på å bruke inntektssystemet eller selskapsskatten som en kompensasjonsordning for det inntektsbortfallet en avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk vil innebære.

Det er LVKs syn at forslaget i høringsnotatet om en avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk vil svekke lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret.

4 De negative virkninger for kommunesektoren vil bli vesentlig høyere enn anslagene i høringsnotatet

Eiendomsskatt på verk og bruk har eksistert i over 120 år. Et verk og bruk er en egen kategori eiendomsskatteobjekt, kjennetegnes nettopp ved dets maskiner og anlegg, og omfatter industrianlegg, prosessanlegg, vindkraftanlegg og kraftlinjer. Av dette følger også at integrerte maskiner og tilbehør i disse anleggene i alle år har inngått i skattegrunnlaget, og utgjør som regel hovedtyngden av eiendomsskattegrunnlaget til verk og bruk.

Departementets forslag vil i mange kommuner innebære at eiendomsskatteinntektene fra verk og bruk (med unntak av vannkraftverkene), i hovedsak bortfaller. Flere kommuner har meldt om inntektstap på opp mot 90 %. For kraftlinjer, vindkraftanlegg, teleanlegg, prosessanlegg og enkelte industribedrifter vil det alt vesentlige av skatteobjektet bli definert som «*produksjonsutstyr og -installasjoner*» og dermed etter forslaget bli fritatt for eiendomsskatt. For Statnetts kraftledninger betaler foretaket etter det opplyste om lag 173 millioner kroner årlig i eiendomsskatt, mens vindkraftanleggene betaler om lag 40 millioner kroner. Tilsvarende skal gjelde oppdrettsanlegg. LVK har ingen samlet oversikt for teleanleggene, og også for andre verk og bruk vil det kunne være vanskelig å beregne størrelsen av inntektstapene ved departementets endringsforslag. Årsaken til dette er at det ofte ikke settes egne verdier på tomtegrunn og bygninger, og som regel ikke egen verdi uten integrerte maskiner og utstyr. Det skilles heller ikke mellom maskiner og tilbehør som tilhører «bygningen» eller maskiner og tilbehør som tilhører «produksjonen», siden bygningens eneste formål eller hovedformål normalt vil være selve produksjonen som bygget er bygget for. Det må imidlertid legges til grunn at forslaget vil innebære et vesentlig inntektstap også for mindre industrielle verk og bruk.

At kommunene vil miste det alt vesentlige av inntektene fra store *industrianlegg* og *teleanlegg* bekreftes på side 29 i høringsnotatet:

«I noen verk og bruk vil disse innretningene [produksjonsutstyr og -installasjoner] kunne utgjøre den vesentligste delen av det faste anlegget. Dette kan for eksempel være tilfellet i store industrianlegg, hvor det gjerne er en rekke større installasjoner med nær tilknytning til produksjonsprosessen, og i teleanlegg. I slike anlegg vil installasjonene ofte ikke vil ha noen funksjon utenom produksjonsvirksomheten. For slike verk og bruk kan begge forslagene medføre at det vesentligste av eiendommen ikke blir eiendomsbeskattet.» (Vår understrekning)

Verdien av bygning og grunn, om man ser bort fra dets betydning for produksjonen, vil i mange tilfelle være helt ubetydelig.

Kraftlinjer er ikke særskilt omtalt i høringsnotatet, men tilsvarende vil gjelde for slike anlegg. LVK har fått opplyst fra de sakkyndige taksatorer at om lag 85-90 % av eiendomsskattegrunnlaget for kraftlinjer vil bortfalle, da en kun vil stå igjen med eiendomsskatt på tomtegrunn. Dette fremgår også av Meld. St. 14 (2011-2012), s. 27.

Den spørreundersøkelsen KS har iverksatt, viser at eiendomsskatt på kraftlinjer samlet i 2014 utgjorde 311 mill. kroner fra om lag 200 kommuner. Med 343 kommuner som utskriver eiendomsskatt på verk og bruk, vil det samlede inntektstapet ved forslaget i høringsnotatet for kraftledninger samlet måtte antas å bli betydelig høyere. Allerede dette viser at departementets anslag over samlede økonomiske virkninger av de fremsatte forslag er betydelig undervurdert.

Samtlige såkalte industrikommuner vil få eiendomsskattetape i millionklassen som følge av forslagene. LVK har eksempelvis mottatt opplysninger fra disse medlemskommunene: Inntektstapene i kommunene Narvik og Sunndal er anslått til i størrelsesorden 20-24 mill. kroner årlig, i Rana, Sævi og Sørfold 8-11 mill. kroner årlig og i Høyanger, Askim, Bremanger, Fauske, Notodden og Odda 2,6-3,9 mill. kroner årlig.

Flere medlemskommuner har opplyst at forslaget vil kunne tvinge kommuner til å innføre eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer for å kompensere inntektsbortfallet. – LVK kan ikke se at en slik dreining av eiendomsskatt fra verk og bruk til boliger og fritidseiendommer vil være i tråd med Regjeringens uttalte skattepolitikk.

5 Forslagene gir staten økte skatteinntekter på bekostning av kommunesektoren

Departementet anslår i høringsnotatet at staten vil få økte skatteinntekter med om lag 300 mill. kroner som følge av at forslaget vil redusere kommunenes eiendomsskatteinntekter. Årsaken til dette er at kostnader til eiendomsskatt til kommunene føres til fradrag i inntektsgrunnlaget for den statlige selskapsskatten. Reduserte fradrag på grunn av lavere eiendomsskatt vil føre til høyere selskapsskatt til staten.

Det er på det rene at departementet grovt har undervurdert de samlede inntektstap for kommunesektoren. Allerede basert på KS spørreundersøkelse som viser et årlig inntektstap i størrelsesorden 1,7 milliarder kroner, er det like på det rene at også anslaget for økningen i statens skatteinntekter er grovt undervurdert. Det er grunn til å anta at statens selskapsskatteinntekter vil øke med om lag 400 - 500 mill. kroner årlig, og ikke 300 mill. kroner som anslått av departementet.

Departementet synes i tillegg å ha oversett at også grunnlaget for særskatten fra petroleumsvirksomhet til staten vil øke. Finansdepartementet har i brev 20. august 2015 til Stortingets presidentskap bekreftet at statens inntekter fra særskatten vil øke dersom de foreslåtte endringene vedtas. Opplysninger basert på tallgrunnlag fra nettverket av Petroleumskommuner viser at økningen i statens inntekter fra særskatten vil kunne utgjøre mellom 350 - 400 mill. kroner årlig.

Basert på de foreliggende opplysninger på det nåværende tidspunkt er det LVKs syn at de endringsforslag som er fremmet trolig vil øke statens skatteinntekter med i størrelsesorden 800 millioner til 1 milliard kroner årlig.

LVK har verken i Sundvolden-erklæringen eller i høringsnotatet funnet spor av at en slik dreining av skatteinntekter fra kommunesektoren til staten er et ledd i Regjeringens politikk.

6 Forslagene vil gi store skattelettelser til statseide foretak og olje-, gass- og industriforetak

De endringsforslag departementet har fremmet vil først og fremst gi betydelige skattelettelser til store industriforetak og til hel- og deleide statlige foretak som Statnett (eier av nettanlegg), Statkraft (eier av vindkraftanlegg) og Statoil, Norske Shell, Gassco og Gassnova (eiere av ilandføringsanlegg for olje og gass). I tillegg har mange industrikommuner meldt om betydelige inntektstap fra sine industriforetak.

LVK kan ikke se at Regjeringen på noe tidligere tidspunkt har varslet ønske om slike lettelser i eiendomsbeskatningen for denne type foretak, eller at de endringsforslag som er fremmet er begrunnet noe sted i høringsnotatet med ønske om skattelettelser for de nevnte foretak.

7 Forslagene bryter med den samfunnskontrakt som er inngått mellom staten og vertskommuner for store infrastruktur- og energianlegg

Kommunenes utsikter til eiendomsskatteinntekter har i mange tilfelle vært en avgjørende forutsetning for kommunenes samtykke til etablering av industribedrifter, store kraftlinjer og vindkraftanlegg med de naturinngrep disse innebærer. Muligheten for eiendomsskatteinntekter blir også regelmessig vist til i konsesjonssøknader for utbygging av kraftlinjer som begrunnelse overfor berørte kommuner for at også lokaløkonomiske virkninger tilsier utbygging. Som eksempel kan det vises til Konsekvensutredningen for 132 kV-linjen ytre ring Nordfjord:

«Eiendomsbeskatningen av de nye anleggene vil bidra til at kommunen kan styrke sin bemanning og dermed også sitt tjenestetilbud, som igjen kan gi positive sysselsettingseffekter.»

Tilsvarende uttalelser inntas regelmessig i konsesjonssøknader for større anlegg.

NOU 2012: 9 Energiutredningen gjengir eiendomsskattens betydning ved bygging av kraftledninger på s.86:

«I forbindelse med konsesjonsbehandlingen av store kraftledninger har særlig kommunene pekt på at det er manglende samsvar mellom de som får fordeler og de som får ulemper av kraftledningene. I dag er eventuell inntekt til kommunen i all hovedsak knyttet til eiendomsskatt.»

Det er en rekke eksempler fra vindkraftkonsesjoner i de senere årene på at konsesjonsmyndigheten har tillagt vekt i sin interesseavveining av fordeler og ulemper at den berørte kommunen vil motta eiendomsskatteinntekter fra de konsesjonssøkte vindkraftverk. NVE uttalte eksempelvis i sin innstilling for Innvordfjellet vindkraftverk, i Flatanger og Namdalseid:

«En etablering vil gi betydelig bidrag til kommuneøkonomien gjennom eiendomsskatteordningen. NVE vil vektlegge økonomiske virkninger for kommunen i den samlede vurderingen.»

Tilsvarende begrunnelse er inntatt i konsesjonsmyndighetenes begrunnelser for vindkraftverkene i kommunene Karmøy, Tysvær, Snillfjord, Gulen, Bremanger, Karlsøy og Troms, Nord- Odal og Vefsn. (Listen er ikke uttømmende).

Ved å fjerne eiendomsskatt på verk og bruk brytes den samfunnskontrakt staten som konsesjonsmyndighet og vertskommuner som avstår sine naturressurser har inngått.

LVK vil påpeke at en gjennomføring av fornybarpolitikken krever store arealinngrep i mange distriktskommuner, enten det gjelder fremføring av store kraftledninger eller bygging av vindkraftverk. De distrikter som avstår sine verdifulle naturressurser til slike tiltak har en legitim rett på en form for kompensasjon for slik ressursavståelse. De ovenfor nevnte eksempler viser at det har vært konsensus om disse prinsipper mellom stat og kommune. For store kraftledninger og vindkraftanlegg er eiendomsskatt i dag den eneste ordningen som ivaretar disse hensyn. Dette var også et viktig tema for Energiutvalget, jf. NOU 2012: 9, s. 73 flg.

LVK savner i høringsnotatet en drøfting av forslagens betydning for gjennomføringen av fornybarpolitikken.

8 Forslagene bygger på en uriktig lovforståelse og grunnløse påstander om forskjellsbehandling

8.1 Regelen om at integrerte maskiner og tilbehør skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget følger hovedregelen for hva som er en del av den faste eiendom

Departementet uttaler på side 16 i høringsnotatet at «Bestemmelsen om inkludering av arbeidsmaskiner mv. i eiendoms-skattegrunnlaget for verk og bruk innebærer et **visst avvik** fra eiedomsskattelovas utgangspunkt om at eiendomsskatt skrives ut på fast eiendom.» (uthevet her)

Departementet angir her et uriktig utgangspunkt, i strid med lovens forarbeider og mer enn 100-årig praksis. I forarbeidene til skatteloven av 1911 heter det¹:

*«Jeg kan ikke skjønne andet, end at hvis vi kun sætter **«bygningernes øiemed»**, **saa utelukker vi en del, som i virkeligheden hører med.** ... Det gaar ikke an at ta bare bygningen. For øvrig forekommer det mig, at vi er enige i, hva der skal tages med. Den slags ting som kjøretøier og andre løse greier som typer, alskens løse arbeidsgreier - den sort maskineri skal ikke tages med. Det skal for at tages med være en **integrerende del av anlægget** eller av bygningen.»*

[...]

*«Det kan jo forekomme anlæg, hvor **maskineriet er det væsentligste**, og bygningen er en ren ubetydelighet. Jeg kan f.eks. nævne en ting som et malmknuseri; der er jo selve knuseriet det væsentligste - det kan koste mangfoldige tusen kroner - mens **bygningen kan være et par skarveskur**, som kanskje koster et par tusen eller saa.»* (Uthevet her)

Verk og bruk er kjennetegnet nettopp ved dets maskiner og anlegg. Regelen om at integrerte anleggsdeler skal medtas i eiendomsskattegrunnlaget representerer ikke et unntak fra det alminnelige utgangspunktet, hvor skillet går mellom hva som anses som del av den faste eiendom og hva som er løsøre. Om dette vises til eiendomsskatteloven § 4. Det er det samme grensesnittet som fremgår av eksemplifiseringen når det gjelder næringseiendommer. Formålet med bestemmelsen i esktl. § 4 annet ledd fjerde setning (for så vidt gjelder beskrivelsen av verk og bruk) er med andre ord utelukkende å foreta en grensedragnings mot løsøre som ikke hører til den faste eiendommen og dermed ikke skal medtas ved verdsettelsen.

For verk og bruk vil regelmessig arbeidsmaskiner og tilbehør utgjøre det vesentlige av verdien i «verket» eller «bruket», bygningsmassen og tomtegrunn vil ha underordnet verdi. For mange prosessanlegg vil det ikke være noen tradisjonell bygningsmasse overhodet. Dersom maskiner og tilbehør ekskluderes fra

¹ Forhandlinger i Odelstinget side 789-790

verdsettelsesgrunnlaget, vil det være i strid med generelle prinsipper for hva som anses for å utgjøre den faste eiendommen – «anlegget». Grensesnittet mellom den faste eiendom og løssøre som fastsatt i loven er etter LVKs syn logisk, tilstrekkelig klart og er nærmere presisert gjennom en nesten 100-årig rettspraksis. Grensesnittet er også konsistent med annet regelverk.

Blant alminnelige hensyn ved enhver regelutforming gjelder at regelverket er mest mulig tilgjengelig og forutsigbart. De nærmere detaljer rundt eiendomsskatteordningen er over lang tid utviklet i rettspraksis, men har ikke blitt nedfelt i sentrale forskrifter, retningslinjer eller lignende. Dette skaper utfordringer for hensynet til å gjøre praksis og gjeldende rett tilgjengelig for allmennheten og skattyter, og er av kritikere brukt som grunnlag for påstander om uforutsigbarhet.

Det er LVKs syn at departementet uten omfattende arbeid kan formalisere store deler av retts- og takseringspraksis i nasjonale retningslinjer, noe som også vil sikre en større grad av lik vurdering i kommunene.

8.2 Forslagene innebærer ingen forenkling – nye grenser må trekkes

Konsekvensene av departementets forslag om hva som ikke lenger skal inngå i verdsettelsen, er at det etableres et nytt grensesnitt for hva som skal anses som «fast eiendom». Forslagene fjerner med andre ord ikke behovet for en konkret grensedragning, det nye grensesnittet nødvendiggjør en ny vurdering og konkretisering av hva som er å anse som produksjonsutstyr- og installasjoner og det gjenværende eiendomsskatteobjektet.

Det er, etter LVKs syn, uklart hvor langt begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner» rekker. Departementet oppstiller et skille mellom maskiner mv. som har tilknytning til produksjonen/virkomheten, og maskiner som tjener bygget. Dette skillet er vesentlig mer uklart enn et grensesnitt mellom løssøre og hva som anses som en integrerende del av anlegget, og vil kunne gi grunnlag for nye tvister og rettssaker. Departementet nevner i høringsnotatet at ventilasjonsanlegg er et tilbehør som hører til bygget. Det vil da kunne oppstå spørsmål om det også omfatter ventilasjonsanlegg i produksjonsbedrifter for å hindre helsefarlige gasser etc. Det vil kunne reises spørsmål om departementets forslag innebærer at hele ventilasjonsanlegget som sådan må ut av takstgrunnlaget, eller om ventilasjonen helt eller delvis skal med.

Skattelovene av 1911 som bestemmelsene om eiendomsskatt på verk og bruk stammer fra, bygget på omfattende forarbeider hvor grensesnittet mellom hva som tilhører den faste eiendommen av maskiner og tilbehør og hva som skal anses som løssøre og dermed faller utenfor, var utfyllende debattert og nøye overveiet. Dersom regelen om at integrerte maskiner og tilbehør skal medtas ved eiendomsskattetaksering av verk og bruk oppheves, vil man miste den presisering som er utviklet gjennom rettspraksis over 100 år, og man må begynne på nytt med hensyn til en nærmere avklaring av hva som ligger i begrepet produksjonsanlegg og installasjoner. Det nødvendiggjør at man må gå opp grensesnittet på nytt for alle verk og bruk som det i dag skrives ut eiendomsskatt på. Forslaget vil derfor ikke gi den ønskede avklaring eller noen effektivitetsgevinst, snarere tvert i mot. Det er LVKs syn at forslaget vil påføre kommunene et betydelig merarbeid med nye takster av samtlige verk og bruk. Videre må det antas at kommunene vil kunne bli påført et betydelig arbeid med henblikk på mulige klager og rettstvister for å avklare den nye grensedragningen.

I tillegg kommer at det også vil være grunnlag for tvister ved valg av verdsettelsesprinsipp, jf. departementets forslag i alternativ 2 om at hovedregelen vil være avkastningsverdi, men at substansverdi prinsippet også vil kunne benyttes dersom markedspriser ikke finnes. Hvorvidt det med dette er ment å gjøre en endring i dagens rettsstilstand er uklart, ettersom begrunnelsen for hovedregelen om substansverdi nettopp er at den type anlegg det er tale om normalt ikke er gjenstand for kjøp og salg i markedet.

I høringsnotatet viser departementet på side 16 til at dagens regler *«kritiseres for å medføre uforutsigbarhet for de eiendomsskattepliktige, og har vært kilde til en rekke klagesaker og tvister i rettsapparatet»*. LVK vil påpeke at det etter annen verdenskrig har vært totalt 13 publiserte rettsaker om temaet. Kommunene har vunnet 10 av sakene, mens bedriftene har vunnet tre.² I samme periode har bedriftene tapt tre av fire saker i Høyesterett.

LVK kan ikke se at det samlede antall rettsvister er uforholdsmessig høyt, sammenholdt med den økonomiske betydningen eiendomsskatt på verk og bruk har og hvor mange kommuner og næringsdrivende som er berørt. Både gjennomgangen av rettspraksis og LVKs erfaringer fra senere år om økning i antall klagesaker, viser mer at tvistene er et uttrykk for en samlet strategi fra ulike bransjeforeninger om uttrykt misnøye med eiendomsskatten, enn at det er tale om «ny praksis» fra kommunenes side.

Det er LVKs syn at antallet rettsaker mer skyldes en overdreven og dårlig fundert prosesslyst hos skattyterne enn mangler ved regelverket. Den belastning bedriftene forgjeves har påført rettsapparatet kan ikke ses å være et argument mot gjeldende regler. Det er da heller ikke grunnlag for departementets påstand om at *«[s]like tvister [...] kunne vært unngått dersom man hadde en klarere regel for å avgjøre hva som skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk»*.

8.3 Alle eiendommer skal takseres til «objektivisert omsetningsverdi»

Hovedmålsettingen med verdsettelsen av et eiendomsskatteobjekt er å komme frem til eiendommens objektiviserte omsetningsverdi. Departementet viser i høringsnotatet gjentatte ganger til «alminnelig» omsetningsverdi, og gir uttrykk for at det er urimelig at substansverdien i enkelte tilfeller kan være vesentlig høyere enn denne.³ Det er blant annet nevnt under henvisning til Sydvaranger-dommen. Det er uklart hva departementet legger i uttrykket «alminnelig omsetningsverdi», men det kan synes som om departementet har misforstått både loven, forarbeider og omfattende høyesterettspraksis.

Eiendomsskattetaksten skal gjelde i ti år, og taksten vil derfor enkelte år kunne ligge både over og under faktisk oppnådde salgssummer i ett enkelt år. Den faktiske salgsprisen er i følge lovgiver ikke den verdien man skal frem til, fordi den kan være påvirket av konkrete omstendigheter knyttet til selger og/eller kjøper, kortsiktige markedshendelser eller konjunkturedringer. Den samme misforståelsen synes å ligge til grunn for departementets uttalelser om Høyesteretts avgjørelse i 2011 i Sydvaranger-saken (Rt. 2011 side 52). Høyesterett fant at den faktiske kjøpesummen fra noen år tidligere ikke var representativ som en objektivisert omsetningsverdi.

² Rettsaker som kommunene har vunnet etter annen verdenskrig: Rt-1948-818, Rt-2006-1607, Rt-2006-1615, LE-2004-27971, LA-2006-34675, LG-2013-121223, Utv-1956-71, dom i Romsdal Tingrett 20. desember 2010, TGLØM-2011-195021, TAUG-2012-54945.

Rettsaker som bedriftene har vunnet i samme periode: Rt-1999-369, LE-1992-1155, Utv-1992-1360.

³ Høringsnotatet side 30.

8.4 Gjeldende regler forskjellsbehandler ikke verk og bruk og annen næringseiendom

På side 27-28 i høringsnotatet uttaler departementet at endringsforslagene vil medføre at «*Regelverket blir enklere, og en vil kunne oppnå større grad av likebehandling mellom verk og bruk og andre næringseiendommer*». Dette synes å være knyttet til en påstand om forskjellsbehandling beskrevet på side 16 i høringsnotatet:

«Etter gjeldende rett skal integrerte arbeidsmaskiner mv. inkluderes i grunnlaget ved utskriving av eiendomsskatt på verk og bruk. Dette vil typisk dreie seg om store og tunge maskiner mv. Det gjelder ingen tilsvarende regel ved utskriving av eiendomsskatt på annen næringseiendom.»

Departementets utlegning av gjeldende rett er uriktig. Både fra lovgiver og gjennom rettspraksis er det slått fast at integrerte maskiner og tilbehør er en del av den faste eiendom, uavhengig av hva slags eiendom det er tale om å beskatte. Det er følgelig verken tale om noen særregel for verk og bruk, eller noen forskjellsbehandling mellom næringseiendommer og verk og bruk, slik departementet synes å legge til grunn. Årsaken til at lovgiver har presisert at integrerte maskiner og tilbehør i verk og bruk er en del av den faste eiendommen, er at det for disse eiendommer er særskilt behov for en slik avklaring. Det gjelder imidlertid samme prinsipp og samme grensedracting for næringseiendommer, jf. blant annet Rt. 2012 side 1359 (Flytebrygge-dommen) hvor det var spørsmål om flytebrygger var en del av den faste eiendommen. Høyesteretts vurdering i avsnitt 59 viser at det må foretas en tilsvarende skjønnsmessig vurdering som for verk og bruk for å ta stilling til hva som hører til næringseiendom:

*«Etter mitt syn er det videre relevant å vurdere **helheten bryggeanlegget inngår i**, og hvilken **funksjon de ulike innretninger** på eiendommen har. [...] Anlegget er en **forutsetning for den øvrige driften** på eiendommen, slik som parkeringsplasser for båteierne, opplagsplasser for båtene og kafé. Jeg viser også til at det er **opparbeidet infrastruktur med vann og strøm** på bryggene. Disse forholdene tilsier at marinaen **vurderes under ett**, og at flytebryggen må anses som en **del av den faste eiendommen**.»* (uthevet her)

Høyesterett la også vekt på at flytebryggene var «faste og stedbundne», at det var en «nødvendig forutsetning for et bryggeanlegg», at anlegget var «laget for varig plassering», at annen virksomhet synes «å forutsette omfattende endringer» og flytebryggens generelle «tilknytning til fast eiendom».

Dommen viser tydelig at integrert tilbehør inngår i eiendomsskatten for næringseiendom for øvrig, og at vurderingen er basert på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Videre illustrerer dommen at dagens eiendomsskatteregler ikke forskjellsbehandler næringseiendom og verk og bruk. I begge tilfeller skal det vurderes om anlegget, maskinene eller utstyret har en slik tilknytning til eiendommen at det må anses som en del av den faste eiendommen.

Departementets endringsforslag vil derfor føre til en forskjellsbehandling sammenlignet med øvrige næringseiendommer, der verk og bruk etter forslaget vil få en særskilt fordel, stikk i strid med departementets uttrykte formål.

9 Eiendomsskatt på maskiner og utstyr er ingen særnorsk ordning

Det er fra skattyter hold fremholdt at eiendomsskatt på produksjonsutstyr og maskiner er en særnorsk ordning. Det er ikke korrekt. I Sverige følger det av Skatteverkets Rettslige veiledning «Fastigheter och

taxering» at maskiner og utstyr utgjør bygningstilbehør som skal beskattes ved såkalte «skraddarsydd industribyggnadar»:

«Om en industribyggnad har anpassats såväl tekniskt som funktionellt till maskiner eller annan utrustning som finns i byggnaden och det är uppenbart att byggnaden med denna utrustning är begränsat användbar inom annan industriell verksamhet än den aktuella, så brukar man tala om en skraddarsydd byggnad. I dessa fall liksom i de fall då byggnaden endast utgör ett i sig tämligen värdelöst "skal" runt större industriella anordningar utgör maskinerna och utrustningen byggnadstillbehör och inte industritillbehör.

För att en byggnad ska anses vara skraddarsydd bör

- de tillbehör (maskiner och annan utrustning) som byggnaden försetts med ha en omfattning och komplexitet som gör att de svårligen kan flyttas från byggnaden*
- byggnadens användning för det ändamål för vilken den är utrustad förväntas bestå under avsevärd tid och dess livslängd beräknas vara densamma som verksamheten på platsen*
- värdet av maskinerna och utrustningen vara betydande och väsentligen överstiga värdet av själva byggnaden (SKV A 2014:7).»*

Som eksempler på skreddersydd industribyggnader nevner Skatteverket følgende:

- «Utpräglad lätta byggnader som är att hänföra till "skal" och är vanliga vid processindustri (petrokemi, massa- och pappersframställning, tegel- och cementproduktion, större smältugnar, gruvdrift).*
- Tyngre byggnader med avvikande utformning (kraftverk, glasbruk, anrikningsverk, elektrokemisk industri, delar av pappersbruk, delar av vissa bryggerier och delar av skeppsvarv).*

Detta leder till att vissa av de byggnader som används för processindustri (sinterverk, koksverk, masugnar, timmer- och sågintag på sågverken, såghus, torkar, vissa byggnader på massa- och pappersbruk eller byggnader för viss kemisk industri, vatten- och värmekraftverk m.m.), liksom övriga slag av industribyggnader som nämnts ovan som exempel, normalt får anses vara skraddarsydd byggnader.»

Det følger av dette at det også i Sverige er regler om eiendomsskatt på maskiner og utstyr, med langt på vei sammenfallende grensesnitt som i Norge.

10 LVK slutter seg til at eiendomsskattegrunnlaget ikke kan baseres på plassering i skattemessig saldogruppe

LVK er enig med departementet i at eiendomsskattegrunnlaget ikke kan avgrenses på bakgrunn av skattelovens saldogrupperegler, men ser ikke grunn til å utdype dette nærmere ettersom departementet selv forkaster forslaget.

11 Det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for takseringen

Verdsettelsesprinsippene som anvendes for eiendomsskatteformål er etablert gjennom lov og rettspraksis gjennom over 100 år. Det er LVKs syn at rettspraksis har avklart de fleste praktiske og rettslige uklarheter ved de verdsettelsesprinsippene som benyttes. LVK anser det likevel hensiktsmessig at det utarbeides nasjonale retningslinjer for eiendomsskatteverdsettelsen, slik at de regler som er utviklet i takst- og rettspraksis blir mer tilgjengelige for både skattyter og kommunene. Dette vil også sikre hensynet til likebehandling. Det bør videre vurderes om kommunene bør gis en valgmulighet for å innføre bunnfradrag til skjerming av småbedrifter og adgang til å gi fritak for nystartede bedrifter.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder



Stein Erik Stinessen
Sekretær
Advokat (H)

Vedlegg: Resolusjon fra LVKs landsmøte i Kristiansand 21. august 2015



Resolusjon fra LVKs landsmøte i Kristiansand 21. august 2015

Landsmøtet ber Regjeringen forkaste forslaget til endringer i reglene om eiendomsskatt på verk og bruk

Finansdepartementets forslag 18. juni 2015 til endringer i reglene om eiendomsskatt på verk og bruk vil medføre inntektstap i størrelsesorden 1,5 - 2 milliarder kroner årlig for om lag 340 kommuner. Forslaget undergraver prinsippet om lokal beskatningsrett, og er dermed et inngrep i lokaldemokratiet.

Forslaget til endringer i eiendomsskatt på verk og bruk går betydelig lenger enn det Regjeringen varslet i Sundvolden-erklæringen, hvor det heter at regjeringen vil frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner. I høringsforslaget foreslås i realiteten *en avvikling av hele ordningen med eiendomsskatt på verk og bruk*. Landsmøtet viser til Regjeringens løfter i erklæringen om å styrke kommunenes egne inntektsgrunnlag og løftet om at kommunene skal få beholde en større del av inntekter fra virksomheten som skjer lokalt.

Landsmøtet vil påpeke at gjeldende ordning om eiendomsskatt på verk og bruk er vesentlig mer robust og treffende enn å gi kommunene en andel av selskapsskatten. Mens eiendomsskatten er knyttet til det stedbundne anlegg, vil selskapsskatten bli utmålt på konsernnivå.

Selv om det i høringsnotatet er gjort unntak for kraftproduksjonsanlegg, vil forslaget i stor grad ramme LVKs medlemskommuner. Det gjelder både kommuner med vindkraftanlegg, kommuner med kraftledninger og kommuner med andre verk og bruk. Det må derfor antas at samtlige av LVKs medlemskommuner vil rammes av forslaget.

Forslaget innebærer en dreining av offentlige inntekter fra kommunesektoren til staten. I høringsnotatet er det opplyst at selskapsskatten på statens hånd vil øke med 300 millioner kr årlig. I tillegg vil forslaget innebære betydelige skattelettelser for statsbedrifter som Statnett, Statkraft og Statoil. Disse skattelettelsene gir rom for økte utbytter til staten. Statnett alene vil få en skattelettelse på om lag 150 millioner kroner årlig, og samlet vil staten trolig tjene henimot 1 milliard kroner årlig på forslaget. – Landsmøtet kan ikke se at en slik dreining av offentlige inntekter fra kommunesektoren til staten er et uttrykt ønske med forslaget.

Landsmøtet anser forslaget som et brudd på den samfunnskontrakten som er inngått mellom staten og kommunene ved avståelse av verdifulle naturressurser til store kraftledninger og vindkraftanlegg. Et viktig element i konsesjonsmyndighetenes begrunnelse i slike saker, er rutinemessig at den berørte kommune vil motta betydelige eiendomsskatteinntekter. Verken for kraftlinjer eller vindkraftanlegg foreligger det andre ordninger som tilgodeser den berørte kommune. Mange kommuner har gitt sin tilslutning til slike utbygginger utelukkende i tillit til de eiendomsskatteinntekter man ble forespeilet fra staten. Og ordningen med eiendomsskatt på verk og bruk har eksistert i mer enn hundre år.

Det er påpekt at gjeldende eiendomsskatteordning kan inneholde en uheldig belastning for yngre og små bedrifter. Landsmøtet vil påpeke at eiendomsskatteloven allerede i dag inneholder ordninger som vil kunne

150821_resolusjon_verk_og_bruk_lvk_landsmote

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvkk.no

tilgodese denne type bedrifter, for eksempel regler om bunnfradrag og fritak for eiendomsskatt for yngre boliger. Slike ordninger kan vurderes innført for de nevnte bedrifter. Landsmøtet viser videre til at takseringsregler kan inntas i nasjonale forskrifter for å unngå mulig forskjellsbehandling eller en oppfatning av uforutsigbarhet.

Hver krone i eiendomsskatt går til velferdstjenester for kommunenes innbyggere. En avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk vil kunne føre til et press på kommunene for økt eiendomsskatt på andre eiendomsskatteobjekter, som boliger, fritidseiendommer og næringseiendommer.