

Det kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 dep

0030 OSLO

Dykkar ref:

Vår ref:
2015/560-6178/2015

Sakshandsamar:
Atle Tornes

Arkivkode:

Dato:
18.09.2015

Uttale frå Fitjar kommune til Finansdepartementet sitt forslag om å fjerna eigedomsskatt på produksjonsutstyr m.v. i verk og bruk.

Fitjar kommune viser til Finansdepartementet sitt forslag dagsett 18. juni 2015 om å fjerna eigedomsskatten på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjonar i verk og bruk, som har høyringsfrist 18. september 2015.

Høyringsfristen kjem for tidleg til at kommunen kan handsama saka i formelle politiske møte innan høyringsfristen. Difor vert denne høyringsuttalen gjeve av ordførar etter sommarfullmakt.

Samandrag:

Fitjar kommune vil gå i mot å fjerne eigedomsskatt på verk og bruk av omsyn til dei store konsekvensane dette gir, og ber om at forslaga vert lagt bort.

Konsekvensane av forslaga synest for lite utgreidde.

Dersom eigedomsskatt på verk og bruk fell bort føreset kommunen at det blir etablert tilsvarende ordningar for vindkraft som no gjeld for vasskraft.

Fitjar kommune meiner det er rett at eigedomsskatt på oppdrett blir erstatta med arealavgift, heller enn å behalda dette som eit unntak under definisjonen verk og bruk. Dette bør gjerast også i ein situasjon der eigedomsskatten elles vert behalde uendra.

Kommunen meiner at lokaldemokratiet og det lokale sjølvstyret vert svekka med dei foreslåtte endringane.

Kommunen meiner uansett at omgrepet «produksjonsinstallasjonar» bør leggjast bort, då nytten er liten, og det har stort potensiale for framtidige tvistar.

Fitjar kommune føreset at kommunen får full kompensasjon av statlege midlar som følgje av eventuelt bortfall av kommunal eigedomsskatt.

Bakgrunn:

Finansdepartementet har 18. juni 2015 sendt ut på høyring eit nytt lovforslag om «Eiendomsbeskatning mv. i verk og bruk».

Framlegget byggjer på det regjeringa sa om eigedomsskatt i Sundvolden-erklæringa: «Frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner fra eiendomsskatt i industrianlegg (gjelder ikke kraftanlegg)».

Etter gjeldande reglar skal arbeidsmaskinar m.v. takast med i eigedomsskattegrunnlaget for verk og bruk når dei blir vurdert å vera "ein part av sjølve føretaket".

I høyringsnotatet frå Regjeringa blir det lagt fram to alternative forslag til endring av eigedomsskattereglane for produksjonsutstyr og -installasjonar:

«Alternativ 1 innebærer at produksjonsutstyr og –installasjoner skal fritas for eiendomsskatt.

Alternativ 2 fjerner verk og bruk som egen kategori og det vil derfor ikke lenger være mulig å kun ha eiendomsskatt på verk og bruk. Verk og bruk vil dermed eiendomsbeskattes som alminnelig næringseiendom. Dette innebærer at produksjonsutstyr og –installasjoner fritas for eiendomsskatt, og det gir økt likebehandling mellom ulike typer næringseiendom.

Eiendomsbeskatning etter reglene for alminnelig næringseiendom medfører også at gjenanskaffelsesprinsippet ikke lenger gjelder som hovedregel for verdsettelse. Ingen av alternativene medfører endringer i verdsettelsen av vannkraftanlegg.

Målet er å gjøre utskrivningen av eiendomsskatt mer forutsigbar og at eiendomsbeskatningen av verk og bruk blir mer lik eiendomsbeskatningen av andre næringseiendommer».

Begge alternativa foreslår å fjerna «produksjonsutstyr og –installasjoner» frå eigedomsskattegrunnlaget for verk og bruk. I alternativ 2 er det i tillegg foreslått at «verk og bruk» blir fjerna som eigen kategori. Begge alternativa inneber i realiteten ei svært omfattande avvikling av eigedomsskatt på «verk og bruk», der ein berre står igjen med eigedomsskatt på bygning og tomt.

Endringa inneber at produksjonsutstyr- og installasjonar ikkje skal reknast med i skattegrunnlaget. Ein går frå ein regel om at produksjonsutstyr som er ein integrert del av produksjonsanlegget skal vera skattepliktig, til ein regel om at produksjonsutstyr ikkje skal skattleggjast. I tillegg blir det lansert eit nytt omgrep «produksjonsinstallasjonar».

Omgrepet «produksjonsutstyr» er i høyringsnotatet gitt ein vid definisjon. Det er meint å omfatta alle eigedelar som har ein funksjon i produksjonsprosessen, for eksempel maskinar som blir nytta til maskinell bearbeiding av råvarer, og det skal i følgje notatet omfatta alt produksjonsutstyr utan omsyn til graden av fysisk integrasjon i bygg eller grunn. Departementet legg til grunn at vesentlege delar av store industrianlegg vil omfattast av omgrepet, slik at berre tomt og bygningar blir igjen i eigedomsskattegrunnlaget.

Det nye omgrepet «produksjonsinstallasjoner» vil omfatte meir enn det som i dag er å sjå på som arbeidsmaskinar, og meir enn høyringsnotatet sin definisjon av produksjonsutstyr. Departementet trekk eit skilje mellom installasjonar som tener produksjonen og installasjonar som tener bygningen.

Ein kvar bygningsmessig installasjon som kan seiast å tene produksjonen vil vere fritaken, medan installasjonar som tener bygningen vil vere skattepliktig. Heisanlegg og ventilasjonsanlegg er nemnt som døme på installasjonar som tener bygningen.

Slik omgrepet er definert av departementet, vil det føre til at m.a. petrokjemiske anlegg, teleanlegg, overføringslinjer for kraft og liknande infrastruktur- og hjelpeanlegg i det alt vesentlege vert fritaken for eigedomsskatt. Dette er anlegg som ikkje består av bygningar, men berre av installasjonar som skal fremja produksjonen.

I høyringsnotatet skriv departementet at forslaget vil gi ei klarere og mindre skjønsmessig avgrensing enn dagens regel, då den vanskelege vurderinga av om produksjonsutstyret er tilstrekkelig integrert i anlegget vil falle bort. Dette vil i følgje departementet medføra lågare administrasjonskostnader for kommunen og færre tvistesaker. Departementet skriv også at forslaget vil medføre større likskap i eigedomsskattlegginga av verk og bruk og andre næringseigedommar.

Vurdering:

Inntekt frå eigedomsskatt:

Frå 1. januar 2006 vart det innført eigedomsskatt på verk og bruk i Fitjar kommune. Frå 1. januar 2009 vart det også innført eigedomsskatt på næringseigedomar, bustader og fritidseigedomar. Bakgrunnen for innføringa av skatten var den økonomiske stoda i kommunen, og eigedomsskatten skulle i sin heilskap gå til inndekking av tidlegare meirforbruk (underskot). Ved rekneskapsavslutninga for 2011 kom kommunen ute av ROBEK-lista, og eigedomsskatt skulle etter kommunestyrevedtak primært gå til finansiering av investeringar innan skule.

Fitjar kommune hadde eit skattøre på 2,5 promille for bustader mm, og 6,0 promille for næring, i 2014. Kommunen hadde dessutan ei avtalt særordning for vindkraft, som er med i tala nedanfor med kr 1.167.000.

Fitjar kommune hadde i 2014 tilsaman kr 9 147 000,- i inntekter frå eigedomsskatt på verk og bruk, og produksjonsutstyr. Dette er fordelt på:

Vasskraft	kr. 99 000,-
Maskiner	kr. 87 000,-
Kraftlinjer	kr. 694 000,-
Annan infrastruktur, nett og breiband	kr. 99 000,-
Vindkraft	kr. 8 168 000,-

For 2015 vil dette talet ha auka med ca. kr. 132 000,- med grunnlag i 6 promille. Dessutan hadde kommunen inntekter på bustader og fritidsbustader på kring 3,4 mill, og anna næring på 1,4 mill.

I tillegg hadde kommunen ca. kr. 392 000,- i inntekter frå oppdrettsanlegg, som er definert som verk og bruk, men som vert førestått vidareført. Inntekt frå oppdrett varierer frå år til år, etter som anlegg vert flytta mellom kommunar, eller blir lagt brakk, år om anna.

Kommunen saknar ei konsekvensutgreiing av korleis dette er tenkt kompensert.

Konsekvensar for budsjett:

Rekneskapsen for Fitjar kommune for 2014 viste eit underskot på kr. 1 300 000,-, av total omsetning på kr 240 mill. Inntekter på verk og bruk utgjorde 3,8 % av total omsetning, og dersom dei fall bort, ville året vist eit underskot på 10,4 mill.

Men kommunen har og store utfordringar på driftssida, og ein reduksjon av eigedomsskatteinntektene vil vanskeleggjera framtidig finansiering av tenestetilbod.

Inntektene frå eigedomsskatt er dermed ein føresetnad for å gjennomføra det som ligg i økonomiplanen. Bortfall av eit beløp av denne storleiksorden, kan ikkje erstattast i den kommunale drifta. Dette vil sjølvsagt gå utover all annan drift og det vil ikkje vera mogeleg å klara å føreta nødvendige innsparingar utan ein rasering av tenestetilboda i kommunen.

Avgrensing integrert utstyr – Tvistar

Kommunen viser til at forslaget til endringar i regelverket tek bort ei etablert og godt kjent skatteform. Departementet peikar i sitt høyringsnotat på at det er omfattande rettstvistar på området, med bakgrunn i at det er uklart kva som er integrert i ein eigedom, og kva som er laust utstyr. Departementet meiner at det nye forslaget vil gi klarare og mindre skjønsmessig avgrensing enn dagen regelverk.

Fitjar kommune meiner at det ikkje har vore komplisert å skilje ut maskiner og tilbehør i frå resten av bygningane. Kommunen har så langt ikkje vore i prosess med omsyn til ei slik deling, men har hatt nokre få klagesaker på verk og bruk i 10-årsperioden. Klagesakene vart løyst på ein måte som kommunen og skattytar var samde om. Det er per i dag ingen klagesaker.

Dei administrative kostnadane ved ei slik deling som departementet meiner er ei utfordring, og dei mange tvistesakene departementet er uroa for, er for Fitjar sin del minimale.

Særleg om omgrepet «produksjonsinstallasjonar»

Definisjonen av produksjonsutstyr for verk og bruk har i dag ein hundreårig tradisjon, og det meste er avklart i lovverk og rettspraksis. Likevel har det i høve departementet i noko monn medført vanskelege avgrensingar. Det er grunn til å rekna med at det nye omgrepet «produksjonsinstallasjonar» vil føra til nye utfordringar med meir skjønsmessig avgrensing, som kan medføre nye tvistesaker, og aukar administrasjonskostnadene. Fitjar kommune meiner dette omgrepet ikkje gir nokon nytteverdi, og med fordel kan leggjast bort.

Særleg om vindkraft.

Forslaget vil kunna medføre at kommunane ikkje får eigedomsskatt på vindkraft då inntekta er basert på taksering av møller, vegar m.v. som ikkje kjem inn under vanleg eigedomsskatt (bygningar). Berre ein mindre del, til dømes bygg for ein transformator og moglege andre bygningar vil då gje grunnlag for skattelegging, som utgjer i storleiksordning 1-2 % av dagens taksgrunnlag.

Vindkraft medfører store inngrep i naturen. Mange kommunar har likevel vedteke å opna for vindkraft, i tillit til at ein vil få framtidige inntekter, som vanlegvis består i ein eingongssum, og årleg eigedomsskatt.

Når den årlege eigedomsskatten fell bort vil det sannsynligvis medføre stopp for all kommunal interesse for å bygge ut vindkraft. Mogleg naturressursskatt på vindkraft etter dei skissene som til no har vore vist, vil ikkje kunna erstatta eigedomsskatten, då det utgjer mindre beløp. Naturressursskatt bør dessutan koma i tillegg til eigedomsskatt, slik det er for vasskraft.

Ein ser at kraftstasjonar er unnateke frå lovforslaget. Desse er pr. definisjon også verk og bruk, men er taksert etter likningsverdi. Det er mogleg å tenkja seg vindkraft skattlagt på same måten. Sidan gjenanskaffingsverdien som verk og bruk sannsynligvis vil vera høgare enn likningsverdien (som årvisst går ned) i alle fall på lengre sikt, vil skatten gå ned år for år. Dette føreset at inntektsbortfallet kan bli kompensert med naturressursskatt, og eventuelt produksjonsavgift.

Dette vil dessutan gje lik skattlegging av vasskraft og vindkraft.

Særleg om oppdrett.

Stort sett alle driftsmidlar innan oppdrett til sjøs er også lausøyre, men lova har definert produksjonsmidlane som verk og bruk. Ut frå teksten i høyringsbrevet er dette foreslått vidareført, og blir dermed det einaste som er att av skatt på verk og bruk. Oppdrett i sjø vil ikkje få nokon skatt dersom ein også tek vekk omgrepet verk og bruk.

Fitjar kommune meiner det er rett at eigedomsskatt på oppdrett blir erstatta med arealavgift, heller enn å behalda dette som eit unntak under definisjonen verk og bruk. Dette bør gjerast også i ein situasjon der eigedomsskatten elles vert behalde uendra.

Tilleggsforslaget om å fjerna verk og bruk heilt

Tilleggsforslaget om å fjerne verk og bruk som eigen kategori vil vera uheldig sidan kraftstasjonar og oppdrett framleis er verk og bruk, og det ikkje er vist til nokon annan måte å skattleggja oppdrett på.

Omgrepet verk og bruk har og den fordel at det er mogeleg å bruka substansverdi i den grad det ikkje ligg føre nokon vanleg marknadsverdi for særleg tilpassa eigedommar, med eller utan driftsmidlar. Å ta vekk heile omgrepet verk og bruk kan såleis i seg sjølv gi redusert verdi av resteigedomen.

Eventuelle overgangsordningar

I finansdepartementet sitt høyringsnotat er det klarlagt at iverksetjing skal skje frå 2017, men det blir ikkje sagt noko om eventuelle overgangsordningar for kommunane, og heller ikkje om korleis inntektsbortfallet kan kompensast i det sentrale inntektssystemet eller på annan måte.

Ved større endringar i inntektssystemet blir det som regel lagt til grunn at innføring skjer over tid. Det store spørsmålet i denne saka er korleis – eller kor vidt – departementet tenkjer seg at eit inntektstap i kommunesektoren på 1,5 til 2 milliardar kroner skal finansierast, og korleis det skal fordelast mellom kommunane.

Eigedomsskatt på bustad og anna næringsliv

Departementet peikar i høyringa på at: «Begge de skisserte alternativene vil innebære betydelige skattelettelser for næringslivet i kommuner som har innført eiendomsskatt».

Med dei endringane som er skissert i høyringsnotatet, må kommunen sjå etter inntekter som kan kompensera for inntektstapet. Kommunen har i dag ein skattesats på 6 ‰ på verk og bruk/anna næring, og 2,5 ‰ på andre skatteobjekt. Dersom bortfallet av skatteinntekter frå verk og bruk skal finansierast gjennom ein auke i den ordinære eigedomsskatten vil det medføra eit auka skattetrykk for resten av næringslivet og innbyggjarane i kommunen. Alternativet er utsette investeringar og/eller reduksjonar i tenestetilbodet.

Administrative konsekvensar av omlegginga

Departementet ber om kommunens vurdering av dei administrative kostnadane ved omlegginga. Det blir her peika på takseringskostnadar for å skilja maskinar, bygg og tomt. Kommunen har tidligare taksert maskiner, bygg og tomt kvar for seg, og dermed vil kostnadane ved omtaksering vera begrensa. Årleg taksering av oppdrett har medført litt administrativt arbeid, men ikkje direkte kostnader etter oppstartsåret. I oppstartsåret vart det nytta takstmenn for å laga ein systematikk for takseringa, slik at dette vart dyrare.

Etter 2011 har Fitjar kommune hatt årlege driftskostnader langt under kr 100.000 pr år for heile eigedomsskatten, ikkje medrekna arbeidstid. Arbeidstid kan reknast til kring 3 månadsverk, fordelt på fleire personar. Dette vil i liten grad bli redusert som følgje av omlegginga.

Konklusjon

Fitjar kommune ser det som uheldig at Finansdepartementet sender ut på høyring ei sak med svært store økonomiske konsekvensar rett før sommarferien når alle politiske møte er ferdige. Det gjer at kommunen har fått knapp tid til saksførebuing og politisk handsaming av saka må gjerast på sommarfullmakt.

Fitjar kommune finn det også uheldig at departementet sender eit slikt framlegg ut på høyring, utan at det er gjort eksakte undersøkingar av kva inntektstap kommunane kan få ved endringa, og utan at det er klargjort korleis inntektsbortfallet blir føresett dekkja.

Høyringsnotatet tar heller ikkje opp prinsipielle sider ved eigedomsskatten, som tyding for lokaldemokratiet og det lokale sjølvstyret.

Også regjeringa Stoltenberg la fram eit forslag om å frita ikkje-integrerte maskinar for eigedomsskatt. Kommunesektoren mobiliserte mot dette forslaget som ville hatt store økonomiske konsekvensar. Regjeringa beslutta derfor å leggja bort forslaget med slik grunngjeving: *«Det har ikke vært mulig å finne noen lovteknisk løsning som gir enklere regler som likestiller ulike typer næringseiendom uten å påvirke de berørte kommunenes økonomi på en uønsket måte. På denne bakgrunn har Regjeringen besluttet ikke å gå videre med saken»*. Dette er framleis situasjonen i kommunane.

Slik Fitjar kommune oppfattar det, forsterkar no Finansdepartementet det tidlegare forslaget i sitt framlegg til endringar, og dei økonomiske konsekvensane vil bli større, ved at det i praksis berre vil vera bygningar og tomt som vil vera skatteobjekt.

I den grad eigedomsskattelova er uklar i høve til avgrensing mellom det som er integrert utstyr og det som ikkje er integrert, bør departementet setta ned eit breidt samansett utval som også har som oppgåve å belyse alle viktige samfunnsmessige konsekvensar ei slik eventuell lovendring vil få.

Fitjar kommune vil gå i mot å fjerne eigedomsskatt på verk og bruk av omsyn til dei store konsekvensane dette gir.

Med venleg helsing
Fitjar kommune

Wenche Tislevoll
Ordførar

Atle Tørnes
Rådmann