



Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Vår dato 16.09.2015
Deres dato 18.06.2015
Vår referanse 273-33826
Deres referanse 12/388 SL HWH/KR

Høring – eiendomsskatt på maskiner i verk og bruk

Det vises til Finansdepartementets brev av 18. juni 2015 med høringsnotat om eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk.

NHO støtter forslaget om å fjerne eiendomsskatt på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner.

Et skattesystem og en skattlegging som det skal være opp til hver enkelt kommune å forvalte, må være særdeles tydelig og klart, altså det motsatte av dagens regler om eiendomsskatt på verk og bruk og maskiner. Dersom det i det hele tatt skal være kommunal skattlegging av næringsseiendommer ut over grunnarealene, så må den være basert på sentralt fastsatte retningslinjer, med verdsetting med god margin under markedsverdi og med lav sats. På kort sikt er imidlertid høringsnotatets forslag en god begynnelse på et bedre eiendomsskattesystem.

- Klargjøring av regelverket vil gi bedre forutsigbarhet, redusere antallet tvister og dermed administrative kostnader for kommuner og bedrifter.
- Fjerning av eiendomsskatt på produksjonsmidlene vil kunne sikre eksisterende arbeidsplasser og legge til rette for å skape nye.
- Det vil gi større verdiskaping og dermed høyere skatteinntekter for hele landet, ikke bare for den enkelte kommune.
- Ved å ta produksjonsutstyr og –installasjoner ut av grunnlaget blir eiendomsskatten det den prinsipielt bør være: en skatt på grunnareal og bygg.
- Fjerning av kategorien verk og bruk (alt. 2) vil bidra til ytterligere klarhet og sette en grense for den stadige utvidelsen av eiendomsskattens omfang som kommunene med domstolenes støtte har gjennomført de senere tiårene.
- For alle næringsseiendommer bør det være et tak på verdsettelsen.

Departementets forslag

Departementets presenterer to alternative forslag til endring av reglene for eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. Begge forslagene innebærer at produksjonsutstyr og –installasjoner fjernes fra grunnlaget for eiendomsskatt. Alternativ 1 innebærer at de positivt unntas. Alternativ 2 innebærer at verk og bruk fjernes som en egen kategori i eiendomsskatten.

Klargjøring av regelverket

Generelt

Finansdepartementet har etter NHOs vurdering gjort en grundig faglig utredning av en problemstilling av stor betydning for små og store industriproduksjonsanlegg i Norge. Dagens regelverk er skjønnsmessig, det åpner for utvidende fortolkninger og skaper stor usikkerhet om sentrale rammebetingelser. Vi er i all hovedsak enige i de beskrivelser av gjeldende rett og de vurderinger departementet gjør. Når det gjelder begrunnelsene for endringsforslagene, vises det derfor til høringsnotatet for de nærmere detaljer.

Maskiner og tilbehør skal som hovedregel ikke inngå i grunnlaget for eiendomsskatt etter dagens regler. De skal unntaksvis være med ved utskriving av eiendomsskatt på verk og bruk etter en samlet vurdering av om det foreligger en tilstrekkelig tilknytning mellom maskiner og tilbehør og den faste eiendommen. Avgrensningen er skjønnsmessig og har vært avhengig av bygningens karakter, graden av integrasjon, hvor vanskelig og tidkrevende å demontere, hvor kostbart, hvor anvendelig bygget er uten maskinene osv. Hvor den konkrete grensen går, er imidlertid høyst uklart. Dette er godt beskrevet i høringsnotatets avsnitt 3.1 og i høringsuttalelser fra bransjeorganisasjoner som blant annet Treforedlingsindustriens bransjeforening.

NHO vil også henvise til høringsuttalelsen fra Storbedriftenes Skatteforum om de erfaringer deres medlemmer har: Takstene omfatter over tid stadig flere objekter, i mange tilfeller utgjør produksjonsutstyret mer enn 2/3 av taksten på verk og bruk, ved taksering av industrielle produksjonsanlegg er det i flere tilfeller kun rullende materiell som holdes utenfor.

Det er økonomisk sett en vesentlig forskjell på å skattlegge grunnareal og bygninger og andre innsatsfaktorer i produksjonsvirksomhet. Mens skattlegging av areal og fast eiendom er lite mobilt og regnes som lite skattesensitivt, vil skattlegging av andre former for realkapital i produksjonen gjerne ha langt større effektivitetstap. NHO er enig med departementet i at det vil være vanskelig å trekke en klar grense uten å endre gjeldende rett. Det vil si at den eneste praktikable løsningen er å trekke alt av produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner helt ut av grunnlaget for eiendomsskatt. Det vil gjøre eiendomsskatt mer i tråd med det den ideelt bør være, en skatt på grunnarealer og bygninger.

NHO deler heller ikke bekymringen om at den nye avgrensningen vil gi grunnlag for like mange tvister som dagens regler, noe som kommer til uttrykk i enkelte høringsuttalelser. Vi mener de definisjoner departementet har gjort vil være en klar forbedring sammenlignet med dagens regel. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er noen gjenstående uavklarte punkter.

Oppdrettsanlegg

Ett av de uavklarte punktene gjelder oppdrettsanlegg. Dagens hjemmel for utskriving av eiendomsskatt på oppdrettsanlegg ble innført ved en lovendring gjeldende fra 2009. Bestemmelsen videreføres både under alternativ 1 og alternativ 2. Hva dette i realiteten innebærer for oppdrettsanlegg drøftes imidlertid ikke. Slik definisjonen av produksjonsutstyr og –installasjoner er beskrevet i selve høringsnotatet, skulle man tro det meste av den fysiske delen av et oppdrettsanlegg ville falle utenfor, slik det vil for andre produksjonsanlegg. Det samsvarer imidlertid ikke med forslagene til lovtekst. Forslaget til ny lovtekst som unntar produksjonsutstyr og –installasjoner står i begge alternativer i annet ledd, mens oppdrettsanlegg er positivt nevnt i tredje ledd. Hvis resultatet er ment å være en særskilt eiendomsskatt for oppdrettsanlegg, bør det i det minste drøftes.

NHO mener oppdrettsanlegg bør behandles som andre produksjonsanlegg. De er i dag likestilt med verk og bruk. Det vil si at det bør kunne utskrives eiendomsskatt på de grunnarealer det legges beslag på, eventuelt også sjøgrunnen, og påstående bygninger (normalt på land eller i strandkanten), men ikke selve produksjonsutstyret og produksjonsinstallasjonene. For øvrig vises det til høringsuttalelse fra Sjømat Norge.

Gammelt og lite tillitvekkende system

Det anføres også som et argument mot en lovendring at regelverket er mer enn 100 år gammelt og at gjeldende rett i stor grad er utviklet gjennom en like lang rettspraksis. NHO mener det tilsier at det nettopp er på høy tid med en endring. Alle nye lovformuleringer gir rom for avgrensningsspørsmål, men det kan ikke være slik at jo eldre en lovregel er, jo flere tvister blir det om man endrer den, ergo kan man ikke endre den. Det må sies å være en temmelig konservativ holdning til en nødvendig rettsutvikling.

Verken kommuneadministrasjonene, de kommunale nemndene eller kommunepolitikerne behersker i særlig grad dagens regler. De er helt avhengige av juridiske og tekniske eksperter. Slike regler er ikke egnet for saksbehandling i hver enkelt av landets mange små og store kommuner slik det er lagt opp til i dag. Både det dårlige lovverket og den kommunale saksbehandlingen gjør det vanskelig å ivareta rettssikkerheten.

Ett av flere eksempler på en lite tillitvekkende saksbehandling er Rana Gruber AS' sak. Den er godt beskrevet i dommen fra Hålogaland lagmannsrett 18. august i år og følger vedlagt (saksnummer 15-032248ASD-HALO). Manglende innsyn, feil faktum, uriktig rettsanvendelse, høyst ulike vurderinger og verdsettelse fra takstpersoner som alle i utgangspunktet er ansett som kompetente, det er bare noen av ingrediensene. Samlet sett bærer det preg av en vilkårlighet som kommunen, dens rådgivere og tingretten har ment at dagens regelverk tillater, og som bedriften måtte helt til lagmannsretten for å stoppe. Vi har all grunn til å tro at det finnes lignende saker hvor bedriften ikke har hatt kapasitet til å gå til domstolene, i tillegg til de sakene der de har gått til retten men ikke fått medhold.

Det er illustrerende for en akselererende utvikling på området at verken avgrensningen av hvilke maskiner som skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget eller definisjonen av verk og bruk, ble viet særlig plass i Eiendomsskatteutvalgets innstilling NOU 1996:20. Dette var ikke reelle problemstillinger i den grad de er det i dag. De siste 20 årene har det vært en klar utvidelse av lovens anvendelsesområde og følgelig en rekke klagesaker og tvister for domstolene. NHO mener det er høyst prisverdig av Finansdepartementet å fremme forslag som vil korrigere et beskatningsområde hvor kommunene med hjelp av juridiske og tekniske rådgivere må kunne sies å ha tatt seg til rette, i mange tilfeller dessverre med domstolenes godkjennelse. Det er imidlertid ikke enestående at lovgiver finner grunn til å korrigere Høyesteretts praksis, og i denne saken mener vi det er på sin plass.

Verk og bruk som egen kategori bør fjernes

Departementet fremlegger to alternative forslag som begge vil oppheve adgangen til å ilegge eiendomsskatt på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner i den type næringsseiendom som kalles verk og bruk. Alternativ 1 går ut på å gjøre positivt unntak for produksjonsutstyr og – installasjoner. Alternativ 2 innebærer at hele kategorien verk og bruk utgår. Den reelle forskjellen på de to alternativene er at den særskilte metoden for verdsettelse av verk og bruk som hovedregel vil bortfalle ved alternativ 2, jf nærmere nedenfor.

NHO mener begge alternativer vil være en klar forbedring sammenlignet med dagens vilkårlige og uforutsigbare regelverk. Vi mener imidlertid at alternativ 2 vil være den beste løsningen fordi den vil løse enda flere av utfordringene med dagens regler enn alternativ 1. Det bør som nevnt ovenfor også klargjøres at det ikke skal være en særegen eiendomsskatt for oppdrettsanlegg som andre produksjonsanlegg er fritatt fra.

Industrianlegg skaper arbeidsplasser og skatteinntekter for hele landet

Når det gjelder den reduksjon i en del kommuners inntekter som en lovendring vil medføre, fremstilles det fra enkelte hold som om eiendomsskatt er den eneste eller i hvert fall den viktigste positive effekten av å ha næringsvirksomhet i kommunen.

Det er et oppsiktsvekkende utgangspunkt. Et industrianlegg er ikke en byrde for kommunene. Tvert imot gir næringsvirksomhet arbeidsplasser og sikrer inntekter for hele landet, ikke bare innenfor en tilfeldig kommunegrense. Sammenlignet med en nabokommune uten en utnyttbar naturressurs og/eller et stort industrianlegg kan utgangspunktet like gjerne være det motsatte: det er lite rimelig at den ene kommunen mer eller mindre tilfeldig skal ha en evigvarende rett til enorme eiendomsskatteinntekter, en så sterk rett at ikke en gang et foreldet og dårlig regelverk skal kunne korrigeres av lovgiver.

Oversikter over de enkelte kommuners administrasjonsutgifter viser for øvrig at det ofte er høyere kostnader per innbygger i kommuner med eiendomsskatt på verk og bruk enn i øvrige kommuner, også om man tar høyde for demografi, små/store kommuner og andre relevante forhold.^[1] Mange kommuner har advart om at bortfall av eiendomsskatt på verk og bruk innebærer mindre velferd for kommunens innbyggere. Det kan være grunn til å se på om de høye administrasjonsutgiftene indikerer at høye skatteinntekter har ført til mindre oppmerksomhet om effektivitet i disse kommunene, og at en innstramning dermed kan gjøres med betydelig mindre velferdseffekt enn kommunene hevder?

Næringsvirksomhet skaper arbeidsplasser og inntekter enten det dreier seg om et gigantisk petroleumsanlegg eller en liten snekkerbedrift. I den grad anlegget legger beslag på knapphetsgoder som grunnarealer og naturressurser, bør de ilegges eiendomsskatt. Det vil det imidlertid fortsatt være adgang til med departementets forslag.

Grunnarealer

Grunnarealer/tomter inngår i eiendomsskattegrunnlaget i dag. Det er imidlertid grunn til å anta at de ikke utgjør en særlig stor andel av takstverdien dersom det dreier seg om et verk og bruk i form av et større industrianlegg. Med regjeringens forslag vil grunnarealene og bygningene fortsatt kunne undergis eiendomsskatt. Det hevdes imidlertid fra visse hold at grunnarealene har liten verdi. Samtidig begrunnes eiendomsskatten blant annet med at kommunen har avgitt store arealer mot at bedriften betaler eiendomsskatt, og det må jo forutsette at grunnen har en viss verdi for kommunen og dens innbyggere. Hvis grunnarealene har lav verdi faller med andre ord kommunens begrunnelse for en høy eiendomsskatt bort.

^[1] Fra NHOs kommune-NM. Landsgjennomsnittet for administrasjonskostnader pr innbygger er 3.575,-. For eksempel er snittet for kommuner i Hordaland 6.423,-. Snittet for kommuner i Hordaland som kun har eiendomsskatt på verk og bruk er 9.253,-. Snittet for kommuner i Hordaland som ikke har eiendomsskatt i det hele tatt er 2.804,- (alle disse tre er relativt store kommuner).

Vi mener dagens regelverk gir adgang til å legge grunnarealenes reelle verdi til grunn for eiendomsskatt i større grad enn det gjøres i dag. Bedriften legger beslag på et knapphetsgode, og det bør skattlegges dersom kommunen først skal ha eiendomsskatt. Befolkningens adgang til friområder har en verdi, og det å legge beslag på slike arealer må kunne skattlegges selv om det ikke dreier seg om byggeklare tomter med høy omsetningsverdi. Dersom det er behov for lovendring for å få frem verdiene på grunnarealene, bør det vurderes.

Verdsettelse

Fra substansverdi til omsetningsverdi

Den etablerte praksis hvor verk og bruk verdsettes etter en substansverdi – gjenanskaffelsesverdi med fradrag for slit og elde – vil som hovedregel avvikles etter departementets alternativ 2 hvor kategorien verk og bruk fjernes. NHO mener dette er den beste løsningen. Erfaringen har vist at definisjonen og verdsettelsen av verk og bruk, sammen med maskinavgrensningen oppleves som de mest omtvistede og urimelige sidene ved dagens regelverk.

Vi har også opplysninger om at modellene som benyttes for verdsettelse gir økt substansverdi over tid til tross for at verkene påviselig eldes. Det skyldes at det ikke gis tilstrekkelig fradrag for slit, elde og utidsmessighet.

Høyesterett aksepterte i dommen vedrørende Sydvaranger gruver i 2011, en verdi høyere enn faktisk omsetningsverdi og dermed lovens ordlyd. Fra visse hold uttales det at det synes som om departementet har misforstått både loven, forarbeidene og høyesterettspraksis i omtale av dommen.

Dersom det er slik at Finansdepartementet misforstår det hele, er spørsmålet hvordan man da skal forvente at alle landets kommuneadministrasjoner, kommunepolitikere og bedrifter skal forstå disse reglene. Og hvordan det samtidig kan hevdes at reglene slett ikke er uklare.

NHO mener debatten rundt høringsnotatet med all tydelighet illustrerer at det er behov for en klargjøring og korrigering av gjeldende rett, nettopp det departementet nå foreslår.

Omsetningsverdi med tak

Når det gjelder verdsettelse mener vi regjeringen på enkelte punkter bør gå enda noe lenger.

For det første bør det ikke åpnes for at det for visse næringseiendommer som ligger innenfor dagens kategori verk og bruk, fortsatt skal være adgang til å benytte teknisk verdi. Det bør eventuelt angis nærmere retningslinjer/forskrifter for hvilke eiendommer det siktes til og hvordan teknisk verdi skal fastsettes. Forslaget til nytt annet punktum i § 8A-2 første ledd er med andre ord for upresist.

For det andre mener vi at det bør være et tak for verdsettelsen av næringseiendommer på samme måte som det er i formuesskatteverdsettelsen i dag. Næringseiendommer bør ikke settes til 100 % av forventet leieinntekt fra bygningen med tilhørende tomt. En forventet leieinntekt vil heller ikke kunne bli helt korrekt, og det bør være et slingringsmonn på minst 30 %. Våre medlemmer erfarer at eiendomsskattetaksten på for eksempel hoteller i distriktene settes urimelig høyt.

Dagens verdsettelsesregel for næringseiendom med hensyn til formuesskatt er også for høy etter vår vurdering, særlig sammenlignet med boliger og fritidsboliger. Det henvises til vår høringsuttalelse til NOU 2014:13 på dette punkt.

Lovutvalg unødvendig

Fra visse hold er det foreslått å oppnevne et lovutvalg. NHO mener Finansdepartementets høringsnotat med tilhørende uttalelser fra en rekke instanser bør være et tilstrekkelig grunnlag for regjeringen til å gjøre sine endelige vurderinger og deretter fremme saken for Stortinget. Et lovutvalg vil bare innebære en ytterligere utsettelse av en revisjon av eiendomsskatteloven som har vært overmoden lenge.

Vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk



Ingebjørg Harto
Kst. direktør



Ellen Mulstad
Advokat

Vedlegg