

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 12/388 SL HWH/KR

Oslo, 31. august 2015

HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAG OM Å FJERNE EIENDOMSSKATT PÅ VERK OG BRUK

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Finansdepartementet har i brev 18. juni 2015 sendt på høring forslag om å endre eiendomsskatt på verk og bruk. Høringsfristen er 18. september 2015.

Nettverk av petroleumskommunar (NPK) er et rådgivende og koordinerende nettverk for kommunene som er vertskap for ilandføringsanlegg for olje og gass. De syv kommunene som deltar i nettverket er Aukra, Aure, Austerheim, Hammerfest, Lindås, Tysvær og Øygarden. Samtlige av kommunene har innført eiendomsskatt.

Alle NPK-kommunene står bak kravet om at foreslåtte regelendringer for eiendomsskatt på verk og bruk ikke kan iverksettes.

Finansdepartementet fremsetter to alternative forslag, som begge foreslår å fjerne «*produksjonsutstyr og –installasjoner*» fra eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk. Ved alternativ 2 foreslås i tillegg at «*verk og bruk*» fjernes som egen kategori. Begge alternativene innebærer i realiteten en avskaffelse av eiendomsskatt på «verk og bruk», der vi kun står igjen med eiendomsskatt på bygning og tomt. Forskjellen mellom de to alternativene er fortrinnsvis ulik verdsettelse, der substansverdi skal videreføres som hovedregel etter alternativ 1, mens det skal benyttes kapitalisert leieverdi etter alternativ 2.

NPKs høringsuttalelse til endringsforslagene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Forslaget rammer kommunal velferd, hvor 343 kommuner samlet får et årlig inntektsstap i milliardklassen. Inntektskuttet for NPKs medlemskommuner vil ligge i størrelsesorden NOK 700 – 800 millioner pr år. Dette er et uakseptabelt kutt i kommuneøkonomien. (Punkt 2.1)
- Forslaget er distriktsfiendtlig og flytter inntekter fra kommunene til staten (punkt 2.2).
- Forslaget ivaretar hovedsakelig store industrieiere og hel- eller deleide statlige foretak (punkt 2.3).
- Forslaget er et brudd på en samfunnskontrakt, siden eiendomsskatt var en forutsetning for kommunenes samtykke til etablering av ilandføringsanlegg i distriktet (punkt 2.4).
- Departementets forslag er ikke egnet til å nå de angitte formål med forslaget;
 - Forslagene gir ikke bedre forutberegnelighet (punkt 3.1).
 - Premissene for å endre reglene er uriktige siden forslaget endrer hovedregelen – ikke unntaket (punkt 3.2).

- Forslagene innebærer en forskjellsbehandling av verk og bruk og næringseiendom – stikk i strid med målsetningen om større likebehandling (punkt 3.3).
- Forslagene er verken enklere eller mindre skjønnsmessige enn dagens regler (punkt 3.4).
- Forslagene oppfyller ikke regjeringens Sundvolden-plattform (punkt 3.5).
- Eventuelle endringer i verdsettelsen av verk og bruk må utredes i et eget utvalg (punkt 7).

Før NPK utdyper grunnlaget for organisasjonens synspunkter, er det først nødvendig å kommentere tidspunktet for utsendelse av høringsnotatet; Forslaget er verken varslet i revidert budsjett eller i kommuneproposisjonen, som Stortinget vedtok bare noen dager før regjeringen la fram høringsforslaget. Et endringsforslag som vil kutte kommunenes årlige inntekter med minst NOK 1,2 milliarder, bør undergis en grundig saksbehandling og etterstrebe bred politisk forankring. Når høringsnotatet ikke omtales eller varsles i de nevnte budsjettprosesser, sendes ut uken før hele kommune-Norge går ut i ferie, og med høringsfrist få dager etter avsluttet kommunevalgkamp, er allerede fremgangsmåten i denne saken sterkt å kritisere.

2 FORSLAGENES ØKONOMISKE VIRKNINGER OG BRUDD PÅ SAMFUNNSKONTRAKTEN

2.1 Forslagene raserer kommuneøkonomien

Finansdepartementets to foreslåtte alternativ om å endre eiendomsbeskatning av verk og bruk innebærer i realiteten en avvikling av verk og bruk-skatten. I 2014 mottok 343 kommuner om lag NOK 3 milliarder fra eiendomsskatt på verk og bruk.¹ I følge høringsnotatet vil inntektstapet årlig utgjøre «om lag 1,2 mrd kroner samlet for hele landet,», men det er understreket at disse anslag er «svært usikre.»

Det er NPKs bestemte inntrykk at departementets anslag er altfor lavt, og at samlet inntektstap trolig vil være i størrelsesorden NOK 1,5 - 2 milliarder per år.

Forslaget vil ha særlig negativ effekt på NPK-kommunene med sine store industrianlegg. For medlemskommunene vil forslaget innebære reduserte årlige inntekter i størrelsesorden NOK 700 – 800 millioner. Dette er et forsiktig anslag foretatt av sakkyndige taksatorer som bistår kommunene med å takserer slike anlegg. Etter deres oppfatning vil takstene bli redusert med 80 – 90 % (eller mer).

2.2 Forslagene gir staten økte inntekter på bekostning av kommunene

Departementet hevder at forslaget vil gi «betydelige skattelettelser for næringslivet».² For ilandføringsanlegg er denne karakteristikken lite treffende: Det vil være staten og ikke oljeselskapene som vil nyte godt av den foreslåtte skattereduksjonen. Siden eiendomsskatten kommer til fradrag i grunnlaget for inntektsskatten og særskatten, som begge går til staten, vil 78 % av næringens reduserte

¹ Kilde: SSB og Sentralskattekontoret for Storbedrifter. Ifølge SSB mottok kommunene NOK 5,44 milliarder fra eiendomsskatt på verk og bruk, næringseiendommer og tomter. Av disse utgjorde NOK 2,26 milliarder eiendomsskatt fra vannkraftproduksjonsanlegg.

² Høringsnotatet side 31.

eiendomsskatt gå til staten i form av økte skatter.³ Oljeselskapene (skattyterne) vil med andre ord kun få redusert eiendomsskatt med 22 %.

Departementet har anslått at staten samlet vil få økt selskapsskatt med om lag NOK 300 millioner. NPK mener at statens provenyfordel trolig ligger vesentlig høyere. Departementet har i brev 20. august 2015 til Stortingets presidentskap bekreftet at det i høringsnotatet er oversett at statens inntekter fra særskatten vil øke dersom de foreslåtte endringene vedtas. Isolert for ilandføringsanleggene anslår NPK at staten vil få økte skatter med om lag NOK 550 til 620 millioner.

Overføring av skatteinntekter fra kommune til stat er stikk i strid med Sundvolden-erklæringen:

*«Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter. Blant annet skal kommunene få beholde en del av selskapsskatten der hvor verdiene er skapt».*⁴

NPK-kommunene mener at eiendomsskatt på ilandføringsanleggene er en bedre måte å sikre kommunenes inntekter på enn om kommunene gis en andel av selskapsskatten. Eiendomsskatt på verk og bruk er en stedbunden objektsskatt som går til kommunen der anlegget ligger, den er uavhengig av eierskap, svingninger i antall ansatte og muligheter for skattetilpasninger i regnskapene.

2.3 Forslagene ivaretar hovedsakelig store industrianleggseiere og hel- eller deleide statlige foretak

Begge alternativene i høringsforslaget vil først og fremst gi en betydelig skattelettelse til store industrianlegg og til halv- eller heloffentlige anlegg, herunder Statoil, Norske Shell, Gassco og Gassnova (eier av ilandføringsanlegg), Statnett (netteier) og Statkraft (eier av vindkraftanlegg).

Som påpekt over er NPK-kommunenes reduserte inntekter anslått til NOK 700 – 800 millioner (herav om lag NOK 150 – 180 millioner regnes som skatteletten for anleggseierne, jf. punkt 2.2). Videre fremgår det av Statnetts årsrapport for 2014 at selskapets eiendomsskatteutgifter utgjorde NOK 173 millioner i 2014. Sakkyndige taksatorer har anslått at forslaget vil frata kommunene om lag 80 – 85 % av eiendomsskatt på nettanlegg. I tillegg kommer eiendomsskatt på nettanlegg eid av andre skattytere. Det vil si at mer enn NOK 900 millioner i redusert eiendomsskatt vil gjelde anleggene til Statoil, Statnett og øvrige eiere av ilandføringsanlegg.

2.4 Brudd på samfunnskontrakten om eiendomsskatt som forutsetning for etablering av ilandføringsanlegg

Kommunenes samtykke til utbygging av de store ilandføringsanleggene har hatt som forutsetning at kommunene ville få en andel av de verdier ilandføringsanleggene gir opphav til gjennom kommunenes eiendomsskatt. Konsesjonsmyndighetene har også vektlagt kommunaløkonomiske forhold i sin

³ Sats for alminnelig inntektsskatt utgjør 27 %, mens særskatten utgjør 51 %.

⁴ Sundvolden-erklæringen side 47.

interesseavveining i konsesjonsspørsmålet. Det er bl.a. kommet til uttrykk i konsesjon til Tjeldbergodden i Aure kommune, der konsesjonsmyndighetene påpekte at «*[v]ertskommunens totale økonomi vil bli betydelig styrket ved etableringen, spesielt som følge av eiendomsskatt*».⁵ Med regjeringens forslag vil både grunnlaget for kommunestyrets tilslutning til utbyggingsplanene bli forrykket og grunnlaget for konsesjonsmyndighetens interesseavveining.

NPK-kommunene er dessuten påført vesentlige kostnader som tilrettelegger for kommunale service- og velferdstilbud, infrastruktur mv. både for bedriftene og for bedriftens ansatte. Ved utbygging av store ilandføringsanlegg, har det samtidig vært nødvendig å bygge ut lokalsamfunnene for å tilrettelegge for den økte aktiviteten i kommunene. Eiendomsskatteinntektene er viktige for at kommunene skal kunne møte disse kostnadene, ikke bare i egen kommune, men også til de omliggende kommuner. Fjernes 90 % av eiendomsskatteinntektene på ilandføringsanlegg, må kommunene samtidig kutte arbeidsplasser, kutte lønn, nedlegge barnehager, slå sammen skoler, redusere antall sykehjemsplasser etc.

Eiendomsskatten er også ment for å gi kommunene nødvendig insitament for å legge til rette for lokal næringsutvikling. Det viser at eiendomsbeskatningen må ha en robust og langsiktig horisont, som et vesentlig grunnlag for velferdsutviklingen lokalt. Dette hensynet står i skarp kontrast til den fremgangsmåten departementet har valgt med høringsnotatet og de omfattende negative virkninger for berørte kommuner.

3 DEPARTEMENTETS FORSLAG ER IKKE EGNET TIL Å NÅ DE ANGITTE FORMÅL

3.1 Forslagene gir ikke bedre forutberegnelighet

Formålet med departementets forslag er å «*gi bedre forutberegnelighet ved utskrivningen av eiendomsskatt både for kommunene og de eiendomsskattepliktige*»⁶. Det er vanskelig å være uenig i at en tilnærmet avviking av en skatteordning skaper forutberegnelighet, men det er neppe denne form for forutberegnelighet departementet har henvist til.

I høringsnotatet viser departementet til at dagens regler «*kritiseres for å medføre uforutsigbarhet for de eiendomsskattepliktige, og har vært kilde til en rekke klagesaker og tvister i rettsapparatet*».⁷ Antallet rettsvister sier ikke nødvendigvis noe om skatteordningens juridiske innretning, men kan vel så mye si noe om bedriftenes prosesslyst. Etter annen verdenskrig har det vært totalt 13 publiserte rettssaker, der kommunene har vunnet 10 av disse, mens bedriftene har vunnet tre.⁸ I samme periode har bedriftene tapt tre av fire saker i Høyesterett.

⁵ Jf. St. meld. Nr. 18 (1991-1992) Ilandføring av gass fra Heidrunfeltet og etablering av metanolfabrikk m.v. Øvrige eksempler der konsesjonsmyndighetene har vektlagt kommunaløkonomiske forhold i konsesjonsbehandlingen er konsesjonen til Nyhamna, Ormen Lange og Langeled i Aukra kommune, jf. St.prp.nr. 41 (2003-2004) Utbygging og drift av Ormen Lange og anlegg og drift av Langeled m.v.

⁶ Høringsnotatet side 3.

⁷ Høringsnotatet side 16.

⁸ Rettssaker 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, TGLOM-2011-

NPK kan ikke se at det samlede tallet rettstvister er uforholdsmessig høyt, sammenholdt med den økonomiske betydningen eiendomsskatt på verk og bruk har og hvor mange kommuner og næringsdrivende som er berørt. Ovennevnte undersøkelse viser i tillegg at antallet rettsaker mer skyldes en overdreven og dårlig fundert prosesslyst hos skattyterne enn mangler ved regelverket. Den belastning som bedriftene selv har påført rettsapparatet blir da et heller dårlig argument mot regelverket. 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» fremstår med andre ord uriktig fundert og tendensiøs.

3.2 Det rettslige utgangspunkt for høringsnotatet er uriktig

På side 16 i høringsnotatet uttaler departementet at:

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

Dette er en uriktig forståelse av eiendomsskatteloven og gir et uriktig rettslig utgangspunkt for den videre vurderingen. Det er ikke tale om noen unntaksregel: I § 4 presiseres hva som er fast eiendom og hva som er løsøre, og det eksemplifiseres med hva som inngår i verk og bruk og hva som inngår i næringseiendommer. Formålet med bestemmelsen i esktl. § 4 annet ledd fjerde setning (for så vidt gjelder beskrivelsen av verk og bruk) er utelukkende å foreta en grensedracting mot løsøre som ikke hører til den faste eiendommen.

Departementet gir inntrykk av at man for verk og bruk er gitt anledning til å ta med maskiner og tilbehør som ellers er å anse som løsøre. Dette er ikke riktig. Verken for verk og bruk eller annen næringseiendom er det adgang til å medta i taksten anleggsdeler som anses som løsøre.

Eiendomsskatt på verk og bruk har eksistert i mer enn 100 år. Hele poenget med «verk og bruk-skatten» er at det er anlegget som sådan som utgjør den faste eiendom. Et verk og bruk består således av noe mer enn bygninger med tilhørende tomt, og i mange tilfeller, som ved prosessanlegg, er det ikke engang noen bygning, men bare arbeidsmaskiner og tilbehør som er «verket». Forut for vedtakelsen av eiendomsskatt på verk og bruk var det en bred gjennomgang av hva som skulle medtas i verdsettelsen, og grensesnittet ble satt etter nøye overveielser av lovgiver. Begrunnelsen for at også integrerte anlegg, maskiner og tilbehør skulle medtas, var at i et verk og bruk vil nettopp bygningsmassen som regel være av helt underordnet verdi.

Lovbestemmelsen i esktl. § 4 annet ledd fjerde setning er en presisering av hva som anses som del av den faste eiendom og uttrykker en hovedregel, og ingen unntaksregel. Departementets premiss for

195021, TAUG-2012-54945.

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

endringsforslaget – å rette opp «et avvik fra eideomsskattelovas utgangspunkt» - er med andre ord uriktig.

3.3 Forslagene innebærer en forskjellsbehandling av verk og bruk og næringseiendom – i strid med departementets formål om større grad av likebehandling

Ifølge departementets gjengivelse av eiendomsskattereglene er det kun ved eiendomsbeskatning av verk og bruk at integrert tilbehør inngår som del av eiendommen, se bl.a. side 16:

*«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.** Maskiner mv. som tjener bygget (heiser og ventilasjonsanlegg mv.) skal imidlertid inkluderes i eiendomsskattegrunnlaget, uavhengig av om eiendommen anses som verk og bruk eller næringseiendom i sin alminnelighet.»*

Videre mener departementet at endringsforslagene vil medføre at

*«Regelverket vil bli enklere, og en vil kunne oppnå en **større grad av likebehandling mellom verk og bruk og andre næringseiendommer.**»⁹ (uthevet her)*

Dette er uriktig forståelse av gjeldende rett. Integrerte maskiner og tilbehør vil være en del av den faste eiendom uansett hva slags eiendom det er tale om å beskatte. Årsaken til at lovgiver har presisert at integrerte maskiner og tilbehør i verk og bruk er en del av den faste eiendom, er at det for disse eiendommer er særskilt behov for en slik avklaring.

Det gjelder imidlertid samme prinsipp og samme grensedragning for næringseiendommer. Høyesteretts behandling av Flytebrygge-saken, Rt. 2012 s. 1359, viser at det må foretas en tilsvarende skjønnsmessig vurdering for å ta stilling til hva som tilhører næringseiendom. Her var spørsmålet om flytebrygger anses som *en del av* den faste eiendommen. Høyesterett regnet bryggeanlegget som del av den faste eiendommen som skulle eiendomsbeskattes fordi anlegget var en forutsetning for den øvrige drift på eiendommen. Høyesterett uttalte følgende i avsnitt 59:

*«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)*

⁹ Høringsnotatet side 27-28.

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 også 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. NPK stiller spørsmål ved om departementet overhodet er kjent med Flytebrygge-dommen, ettersom det står i høringsnotatet at «*Verken forarbeidene eller rettspraksis behandler spørsmålet [hva som inngår i eiendomsskattegrunnlaget for næringseiendom] nærmere, og departementet er ikke kjent med at det foreligger særlig omtale eller praksis som kan gi veiledning i denne forbindelse*».¹⁰

Departementets endringsforslag innebærer derfor en forskjellsbehandling sammenlignet med øvrige næringseiendommer, der verk og bruk etter forslaget vil få en særskilt fordel. Dette er stikk i strid med hvordan forslagene blir presentert av departementet:

- «*Begge alternativer utjevner den ulikheten det er i grunnlaget for utskriving av eiendomsskatt mellom verk og bruk og annen næringseiendom.*»¹¹
- «*Ved at produksjonsutstyr og –installasjoner holdes utenfor eiendomsskattegrunnlaget, vil verk og bruk [...] dermed [få] et grunnlag for utskriving av eiendomsskatt som i prinsippet er sammenfallende med grunnlaget for annen næringseiendom.*»¹²

3.4 Departementets foreslåtte endringer er verken enklere eller mindre skjønnsmessig

Finansdepartementets forslag innebærer at det skal trekkes opp en ny grense for hva som skal regnes som «fast eiendom»; Alternativ 1 fritar produksjonsutstyr og –installasjoner fra eiendomsbeskatning, mens med alternativ 2 blir grensen for fast eiendom trukket opp etter prinsippene som gjelder for næringseiendom. Alternativ 2 følger imidlertid ikke dagens eksisterende grense for hva som regnes som næringseiendom, siden departementet også her foreslår å fjerne produksjonsutstyr og –installasjoner fra eiendomsskattegrunnlaget. Alternativ 2 vil med andre ord *også endre dagens regler for hva som regnes med til næringseiendom*, se punkt 3.3 over. Departementet har imidlertid ikke fanget opp denne nyanseforskjellen, ettersom lovforslaget til alternativ 2 blir omtalt slik; «*Nedkortingene er kun en redaksjonell endring og innebærer ingen endring av omfanget av begrepet næringseiendom*».¹³ Etter alternativ 2 er det dessuten uklart om dagens § 4 annet ledd, tredje punktum, dvs. bygninger og anlegg som trengs til driften, fortsatt skal regnes sammen med næringseiendommen.

¹⁰ Høringsnotatet side 28.

¹¹ Høringsnotatet side 5.

¹² Høringsnotatet side 5.

¹³ Høringsnotatet side 28.

Departementet antar at skjønnsvurderingen av hva som er å anse som produksjonsutstyr og –installasjoner er enklere enn dagens vurderingstema:

«Denne vurderingen forutsettes imidlertid å være enklere enn vurderingen etter dagens integrasjonsvilkår.»

I begge de foreslåtte tilfellene er det snakk om å endre definisjonen av «fast eiendom» som er godt innarbeidet og har ligget fast i over 100 år. Loven angir allerede et konsist grensesnitt – at anleggsdeler som anses for å være integrert i verket eller bruket skal medtas i verdsettelsen. Dagens grensesnitt mellom fast eiendom og løsøre er logisk og tilstrekkelig klart. Presiseringen som er utviklet gjennom rettspraksis vil dessuten gå tapt med departementets forslag, og vi må «starte på nytt» med å definere grensesnittet.

Utgangspunktet for *enhver* grense vil bygge på skjønn – også departementets forslag om å unnta produksjonsutstyr og –installasjoner fra eiendomsskatt. Tilsvarende gjelder for å vurdere hva som tilhører *næringseiendom* (bl.a. annet punkt 3.3 over). Det blir med andre ord ingen enklere vurdering ved å trekke et helt nytt grensesnitt eller fjerne verk og bruk som kategori, slik departementet foreslår.

Det er dessuten uklart hvor langt begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner» faktisk rekker, noe som medfører en uforutsigbar situasjon for både kommune og skattyter. For industrianlegg vil det i mange tilfeller bli vanskelig å ta stilling til hva som tjener bygningen og hva som er produksjonsutstyr. Ofte vil det være snakk om fysisk utstyr som er integrert i et bygg, men som likevel må holdes utenfor dersom det anses som «produksjonsutstyr». Bygget til et bilverksted med smøregrav vil f.eks. være utrustet med avtrekk og ventilasjonsanlegg, slik at eventuelle eksplosiver eller helsefarlige gasser ikke blir liggende. Det er uklart om departementets forslag innebærer at hele ventilasjonsanlegget som sådan må ut av takstgrunlaget, eller om ventilasjonen helt eller delvis skal med.

NPK har erfart at enkeltkommuner har store utfordringer med å anslå omfanget av det nye begrepet og hvilke økonomiske konsekvenser dette faktisk vil få for kommunen. Dette kommer både som en følge av at takstene sjelden er oppdelt med særskilt verdsettelse av tomt, bygning og maskiner, men også fordi det er vanskelig å forstå omfanget av begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner». Også departementet ser ut til å være usikker på dette omfanget, ettersom det ikke er gjort konkrete beregninger for forslagene provenyvirknninger. Høringsnotatet inneholder heller ingen vurdering av konsekvensene for enkeltkategorier, eksempelvis ilandføringsanlegg, vindmøller, kraftlinjer etc. Dette burde vært enkelt for departementet å anslå, ettersom endringsforslagene er presentert som «*enklere*», «*klarere*» og «*mindre skjønnsmessig*».¹⁴ Det er dessuten uklart hvilke vurderinger som ligger til grunn for departementets «svært usikre» anslag som samlet er satt til en eiendomsskattereduksjon med 40 %.

At både kommuner og departementet har problemer med å anslå omfanget av det foreslåtte regelverket indikerer at det foreslåtte nye vurderingstemaet ikke er så enkelt som høringsnotatet skulle tilsi.

¹⁴ Høringsnotatet side 19.

3.5 Departementets forslag er ikke forankret i Sundvolden-erklæringen

Innledningsvis i høringsnotatet gir departementet uttrykk for at endringsforslagene er i tråd med Sundvolden-erklæringen. I Sundvolden-erklæringen fremhevet regjeringen at den vil: «*Frita fastmonterte, ikke-integrerte maskiner fra eiendomsskatt i industrianlegg (gjelder ikke kraftanlegg).*»

Høringsforslagene rekker lenger enn regjeringens uttalelse i Sundvolden-erklæringen. Forslagene som nå er sendt på høring vil ikke bare frita *fastmonterte, ikke-integrerte maskiner*, men i tillegg frita alle integrerte maskiner og installasjoner, siden produksjonsutstyr og –installasjoner i sin helhet skal ut av taksten. Kommunene vil kun stå igjen med eiendomsskatt på bygning og tomt. Produksjonsutstyr og –installasjoner utgjør for de fleste eiendomsskatteobjekter hovedtyngden av eiendomsskattegrunnlaget. I realiteten er derfor forslagene en avvikling av eiendomsskatt på verk og bruk, uten at det er forankret i Sundvolden-erklæringen.

4 NPKS KOMMENTARER TIL DEPARTEMENTETS RETTSLIGE VURDERINGER

4.1 Alle eiendommer skal takseres til «objektivisert omsetningsverdi»

Ved eiendomsskattetaksering skal alle eiendommer, uavhengig av eiendomskategori, takseres til objektivisert omsetningsverdi. NPK mener departementet ikke er tilstrekkelig klar i redegjørelsen av dette helt grunnleggende prinsippet i eiendomsskatten.

På side 29 i høringsnotatet skriver departementet korrekt at

«Det er slått fast i rettspraksis at bestemmelsen [eigedomsskattelova § 8 A-2 første ledd] gir uttrykk for en objektivisert omsetningsverdi, og at den for verk og bruks vedkommende som hovedregel skal uttrykkes gjennom en substansverdiberegning.»

Ved departementets beskrivelse av substansverdimetoden, blir det imidlertid uklart hva som menes (side 18):

*«Denne metoden kan i enkelte tilfeller resultere i verdier som ligger **betydelig over alminnelige omsetningsverdier.**»* (uthevet her)

«Alminnelig omsetningsverdi» er ikke et begrep i eiendomsskattesammenheng, og det er høyst uklart hva departementet legger i uttrykket. Departementet benytter begrepet også ved omtale av Sydvaranger-dommen, og mener det er «urimelig» at «*substansverdien i enkelte tilfeller kan være vesentlig høyere enn den alminnelige markedsverdien*».¹⁵ Uttalelsen gir inntrykk av at departementet likestiller alminnelig markedsverdi med konkret oppnådde salgssummer, siden tvistetema i Sydvarangersaken gjaldt hvorvidt en konkret salgssum skulle legges til grunn ved taksering av

¹⁵ Høringsnotatet side 30.

gruveanlegget. Høyesterett kom til at objektivisert omsetningsverdi måtte legges til grunn, og ikke en konkret salgssum oppnådd det enkelte år, hvor flere forhold kan ha påvirket prisen.

Ved departementets gjengivelse av hvordan næringseiendom og boliger verdsettes på side 13, blir begrepet igjen anvendt:

*«Rettspraksis om verdsettelse av verk og bruk kommer ikke til anvendelse ved verdsetting av annen næringseiendom og boliger mv. Slik eiendom verdsettes normalt til **(alminnelig) omsetningsverdi.**»* (uthevet her)

Departementet etterlater et inntrykk av at næringseiendom, boliger mv. ikke skal verdsettes etter objektivisert omsetningsverdi, men «alminnelig omsetningsverdi». Dette er en uheldig utlegging av gjeldende rett, der høringsinstansene sitter igjen med en usikkerhet om departementet har forstått helt grunnleggende prinsipper ved eiendomsskattetakseringen.

4.2 Tolkning av «Arbeidsmaskiner og tilhørsle» har fulgt en ordinær lovtolkning i tråd med teknologisk utvikling

På side 9 skriver departementet at «Begrepet «arbeidsmaskiner og tilhørsle ...]» har vært undergitt en vid fortolkning i rettspraksis.» NPK er uenig i utsagnet. Etter hvert som næringslivet har utviklet seg med bruk av andre og flere typer maskiner og annet teknisk tilbehør til verk og bruk, har det naturligvis oppstått nye spørsmål om grensedragningen. Rettspraksis har her trukket opp generelle prinsipper. Rettsutviklingen må ses som anvendelse av et regelverk som har eksistert i 120 år på nye produksjonsformer, slik enhver skatteordning tilpasses skiftende samfunnsforhold.

5 NPK ER ENIG MED DEPARTEMENTET AT EIENDOMSSKATTEGRUNNLAGET IKKE KAN BASERES PÅ PLASSERING I SKATTEMESSIG SALDOGRUPPE

I høringsnotatet punkt 3.3. side 22 flg. vurderer departementet om eiendomsskattegrunnlaget bør baseres på plassering i skattemessig saldogruppe. Departementet konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å følge skattelovens saldogrupperegler, men heller basere de nye reglene på nye, selvstendige begreper.

NPK er enig at eiendomsskattegrunnlaget ikke kan avgrenses på bakgrunn av skattelovens saldogrupperegler. Siden departementet selv forkaster forslaget, finner ikke NPK grunn til å utdype sitt standpunkt.

6 HVORFOR BØR DAGENS VERK OG BRUK-ORDNING BEHOLDES – OPPSUMMERING

NPK mener dagens verk og bruk-ordning bør beholdes, og mener følgende oppsummerende punkter underbygger organisasjonens standpunkt:

- Verk og bruk må beholdes som egen eiendomskategori. Seks av syv NPK-kommuner ønsker å begrense eiendomsskatten til nettopp verk og bruk. På landsbasis er det 88 kommuner som har valgt å skrive ut eiendomsskatt kun på verk og bruk.¹⁶ Dersom man opphever betegnelsen verk og bruk, vil disse kommunene bli tvunget til å innføre eiendomsskatt også på næringseiendommer.
- Eiendomsskatt på verk og bruk har eksistert i over 100 år, og integrerte maskineri og tilbehør har i alle år inngått i skattegrunnlaget.
- Eiendomsskatt på verk og bruk sikrer kommunene en andel av den verdiskapningen som skjer lokalt.
- Integrert tilbehør inngår også i skattegrunnlaget for øvrige næringseiendommer, men problemstillingen kommer ikke alltid på spissen siden det er snakk om andre type eiendommer. Departementets forslag vil derfor være en forskjellsbehandling av øvrige næringseiendommer.
- Regelen om at integrerte maskiner og tilbehør medtas i eiendomsskattetaksten representerer ikke et unntak, men følger hovedregelen for hva som er del av fast eiendom generelt.
- Grensesnittet mellom fast eiendom og løsøre er logisk og tilstrekkelig klart.
- Integrerte maskiner og tilbehør utgjør for mange eiendomsskatteobjekter hovedtyngden av eiendomsskattegrunnlaget. En eiendomsskatt på verk og bruk uten integrerte maskiner og anlegg, vil være uten substans.
- Dagens regler er ikke uforutsigbare for skattyterne. Det foreligger store mengder rettspraksis tilknyttet forståelsen av regelverket, samt uttalelser i forarbeider og juridisk teori.
- Kommunene har vunnet frem i de fleste saker om eiendomsskatt på verk og bruk, hvilket indikerer at det er foretatt riktige tolkninger av regelverket.
- Det er ingen holdepunkter for at rettstilstanden vil bli klarere dersom regelverket endres.
- Departementets foreslåtte endringer vil medføre at man mister den presiseringen som er utviklet gjennom 100 års rettspraksis, og at man må «starte på nytt».
- Departementets foreslåtte endringer vil medføre nye tvister og rettssaker, også for eksisterende anlegg der grensesnittet mellom fast eiendom og løsøre er avklart.
- Departementets foreslåtte endringer vil føre til dramatisk provenytap for 343 kommuner.

7 VERDSETTELSEN AV VERK OG BRUK KAN PRESISERES I RETNINGSLINJER

Som redegjørelsen over viser, mener NPK dagens verk og bruk-ordning må beholdes. Departementets forslag i høringsnotatet bør forkastes.

NPK ser imidlertid behov for felles, nasjonale retningslinjer for eiendomsskatteverdsettelsen, slik at reglene utarbeidet i takst- og rettspraksis blir mer tilgjengelige for både skattyter og kommunene. Dette vil etter NPKs oppfatning kunne bidra til et lettere tilgjengelig regelverk, større standardisering og samtidig sikre rom for lokale tilpasninger og likebehandling. Det bør i tillegg vurderes om kommunene bør gis en valgmulighet for å innføre bunnfradrag for å kunne skjerme småbedrifter bedre. Etter NPK oppfatning vil en slik endring samlet ivareta næringslivets interesser, uten å undergrave eiendomsskatten.

¹⁶ SSB, eiendomsskatteåret 2015.

Med vennlig hilsen

Astrid Aarhus Byrknes

Astrid Aarhus Byrknes
Ordfører i Lindås
(Styreleder NPK)

Bernhard Riksfjord
Ordfører i Aukra
(sign.)

Ingunn Golmen
Ordfører i Aure
(sign.)

Per Lerøy
Ordfører i Austerheim
(sign.)

Alf E. Jakobsen
Ordfører i Hammerfest
(sign.)

Harald Stakkestad
Ordfører i Tysvær
(sign.)

Åse Gunn Husebø
Ordfører i Øygarden
(sign.)