



Saksframlegg

Høring - regjeringens forslag til endringer i eiendomsskattegrunnlag for verk og bruk

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Overhalla formannskap	54/15	01.09.2015
Overhalla kommunestyre	45/15	07.09.2015

Rådmannens innstilling

1. Kommunestyret ser det samlet slik at negative lokale samfunnsmessige konsekvenser av de foreslåtte endringene langt overstiger potensielle positive virkninger det kan ha å forenkle lov- og regelverk. En vesentlig del av tilsiktet redusert eiendomsskatt for berørte bedrifter vil som konsekvens av forslaget bli erstattet av økt selskapsskatt og særskatt til Staten. Overhalla kommune støtter dermed ikke forslaget til endringer i eiendomsskatteregelverket.
2. Det er over de siste 150 år utviklet en rettspraksis hvor Høyesterett har fastlagt og presisert skjønnsfastsettelsen av eiendomsskattegrunnlag for verk og bruk. Dersom man forlater en slik regelforståelse som er utviklet og presisert gjennom 150 år, vil man med stor sannsynlighet få et økt antall tvistesaker på et område hvor det i dag er få tvistesaker. De foreslåtte nye reglene inneholder nye skjønnsstemaer som trolig vil være tvisteskapende.
3. Forslagene i høringen medfører et brudd på en 100-årig tradisjon for lokal beskatning av verk og bruk. Forslagene bryter også med tidligere forutsetninger for lokale vedtak i kommunene om utnyttelse av vesentlige naturverdier.
4. I kontrast til intensjonene i kommunereformen om økt lokaldemokrati vil forslagene redusere det lokalpolitiske handlingsrommet. Forslagene vil samtidig medføre betydelige inntektstap for mange kommuner og få negative konsekvenser på sikt for kommunenes velferdsproduksjon. Dette gjelder begge de to foreslåtte alternativene fra departementet.
5. Det vises til øvrige vurderinger i saksfremlegget.

Behandling i Overhalla formannskap - 01.09.2015

Behandlet.

Innstilling i Overhalla formannskap - 01.09.2015, enst.:

Rådmannens forslag til vedtak vedtas.

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	20.08.2015	Høringsnotat Eiendomsskatt verk og bruk	Trond Stenvik
S	21.08.2015	Høring - regjeringens forslag til endringer i eiendomsskattegrunnlag for verk og bruk	

Vedlegg:

Høringsnotat - Eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk, datert 18.06.2015.

Saksopplysninger

I Sundvolden-erklæringen ga regjeringen uttrykk for et ønske om å fjerne eiendomsskatten på maskiner m.v. for kategorien "verk og bruk" (industrivirksomheter m.v.). I tråd med sendte departementet 18.06.2015 ut på høring forslag til endringer i regelen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. Høringsfrist er 18.09.2015.

Endringene som foreslås fra regjeringens side er ment å bedre forutberegnelighet ved utskrivningen av eiendomsskatt både for kommunene og de eiendomsskattepliktige, og samtidig innebære en betydelig lettelse i skattebyrden for mange bedrifter. Motsatsen er en betydelig reduksjon i mange kommuners eiendomsskatteinntekter.

For næringseiendommer kategorisert som "verk og bruk", skal arbeidsmaskiner mv. medtas i grunnlaget for eiendomsskatten grunnlaget når de anses å være "ein part av sjølve foretaket". Regelen har blitt videreutviklet gjennom rettspraksis, og er grunnlaget for at det på verk og bruk kan ilegges eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. som anses å være en integrert del av den faste eiendommen.

Med arbeidsmaskiner menes i denne sammenhengen alle maskiner som er installert for å betjene produksjonen/virksomheten. Likestilt med arbeidsmaskiner er «tilhørsle og ting som kan setjast i klasse med slikt». Dette omtales samlet som «arbeidsmaskiner mv.».

Regelen om arbeidsmaskiner mv. får ikke anvendelse på vannkraftverk. Grunnen til dette er at verdsettelsen av slike verk og bruk baseres på skattemessig formuesverdi etter særskilte regler i skatteloven. Vindkraftanlegg følger derimot de alminnelige verdsettelsesreglene, og regelen om arbeidsmaskiner mv. kommer derfor til anvendelse på denne typen anlegg.

I mange kommuner vil de vesentligste verdiene i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk være nettopp "arbeidsmaskiner m.v.". Utslagene for enkeltkommuner en endring kan derfor bli betydelige. Regjeringen har grovt anslått at foreslått endring samlet kan medføre at kommunene får 1,2 mrd. kr. i reduserte inntekter (40 % av eiendomsskatten for disse eiendommene). Regjeringen påpeker at anslaget er usikkert. Eiendomsskatten kommer til fradrag ved beregning av skatt på alminnelig inntekt. Forslaget vil dermed gi mindre fradrag og økt selskapsskatt til staten, med utgangspunkt i tallene over anslått til om lag 300 mill. kroner. Departementet anslår dermed at 25 % av reduksjonen i eiendomsskatt for bedriftene (til kommunene) vil bli erstattet av selskapsskatt til staten i stedet.

Departementet presenterer i høringsnotatet to alternative forslag til endring av regelen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. I forslaget til nye regler gjøres det bruk av begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner». Alternativ 1 fritar produksjonsutstyr og –installasjoner fra eiendomsbeskatning, men beholder verk og bruk som et selvstendig utskrivingsalternativ. Alternativ 2 fjerner verk og bruk som en egen kategori i eiendomsskatten. Etter dette alternativet foreslås slike anlegg skattlagt som alminnelig næringseiendom. Begge alternativene vil etter departementets syn forenkle dagens regelverk og medføre bedre forutsigbarhet ved utskrivningen av eiendomsskatt på verk og bruk. I tillegg innebærer de lettelser i eiendomsbeskatningen av verk og bruk.

Dette motsvares av et betydelig inntektsbortfall for vertskommunene. De største utslagene i absolutte beløp vil man finne i kommuner med store industrianlegg, for eksempel Aukra, Lindås, Hammerfest, Tysvær og Øygarden. I hver av disse kommunene vil inntektsbortfallet trolig kunne bli i 100-millionersklassen. Departementet ønsker gjennom høringen å få bedre oversikt over de økonomiske konsekvensene av forslagene.

En eventuell endring vil medføre at kommunene må retaksere eiendommene. Kostnadene for slik taksering vil variere betydelig mellom ulike kommuner.

Vurdering

Det er et spørsmål om regjeringens uttrykte formål med foreslåtte endringer (forenkling av regelverk/skjønnsutøvelsen og skattelette for de berørte verk og bruk) vil oppnås med de grep som foreslås i høringsforslaget. Dette omtales nedenfor.

I tillegg må en vurdere hvilke vesentlige samfunnsmessige konsekvenser forslagene vil kunne få for berørte kommuner. En må også vurdere lokaldemokrati-perspektivet, med den tette koblingen det i dag er mellom virksomheter med lokal tilstedeværelse og en lokalt vedtatt beskatning som kommer lokalsamfunnene til gode. Dette er mangelfullt drøftet i høringsnotatet.

Mange kommuner har for øvrig gjennom ofte krevende prosesser vedtatt å avstå vesentlige lokale naturverdier, under forutsetning om å bli økonomisk kompensert med betydelige inntekter i form av eiendomsskatt for anleggene. Vindkraftkommuner er et godt eksempel på dette. De vil i utgangspunktet kunne miste så godt som det meste av inntekter fra eiendomsskatt på slike anlegg. I slike kommuner vil forslaget nok oppleves dramatisk, og bortfall av slik eiendomsskatt bryter da med forutsetningen som for vertskommunene har vært avgjørende for deres tilslutning til slike omfattende og kontroversielle naturinngrep. En kan for øvrig her prinsipielt mene at de berørte kommunene har et legitimt krav på en andel av den verdiskapningen som skjer ved bruk av kommunens egne naturressurser.

Departementet introduserer i forslaget begrepet “produksjonsinstallasjoner”. Dette favner videre enn begrepet produksjonsutstyr. Enhver bygningsmessig eller teknisk installasjon som kan sies å tjene *produksjonen* vil etter forslaget ikke være skattepliktig, mens installasjoner som tjener *bygningen* vil være skattepliktig. Slik begrepet er definert av departementet, vil det føre til at blant annet petrokjemiske anlegg, teleanlegg, overføringslinjer for kraft og lignende infrastrukturanlegg i all hovedsak vil bli fritatt for eiendomsskatt. Dette er anlegg som i det alt vesentlige ikke består av bygninger. En kan her stille spørsmål ved om det å fjerne beskatningen av “arbeidsmaskiner mv.” har hatt som intensjon å treffe slike installasjoner som nevnt ovenfor. Det er samtidig slike anlegg som enkeltvis utgjør de største verdiene og dermed får størst skattelette med departementets forslag.

I høringsnotatet er skatteplikten på oppdrettsanlegg foreslått videreført uten endringer, selv om slike anlegg i all hovedsak består av produksjonsinstallasjoner og produksjonsutstyr. En kan få inntrykk av at departementet er noe målrettet i å velge ut næringer som skal få lette i beskatningen. En finner imidlertid ingen uttrykt begrunnelse for ulik behandling av ulike næringer.

En konsekvens av forslagens alternativ 2 (fjerne verk og bruk som eiendomskategori) er at det vil medføre en vesentlig endring i verdsettelsesprinsipp for slike anlegg (leieverdi i stedet for substansverdi, som hovedprinsipp). Samtidig vil det medføre at kommuner ikke lenger kan velge bare å ilegge eiendomsskatt på det som tradisjonelt har vært benevnt “verk og bruk”, men i så fall må skattlegge all næringseiendom. I en del kommuner vil dette kunne resultere i at andre og flere virksomheter enn i dag blir skattlagt, slik at deler av effekten av redusert eiendomsskatt på verk og bruk (jfr. regjeringens målsetting) kan bli “spist opp” av ny beskatning på andre næringseiendommer.

Forslaget i høringsdokumentet synes i hovedsak å ha fokus på forenkling og forutsigbarhet av lov- og regelverket, samtidig som det har som mål å fremme en redusert beskatningen av verk og bruk. Om og hvordan berørte kommuner eventuelt skal kompenseres for bortfall av betydelige inntekter, sier departementet ingenting om. Selv om regjeringen trolig vil måtte kompensere kommunene på en eller annen måte, vil det etter rådmannens oppfatning uansett måtte bli en kompensasjonsform med langt mindre varighet og forutsigbarhet enn det dagens eiendomsskatt gir. En kompensasjon vil nødvendigvis også kun bli historisk basert og dermed ikke kompensere for framtidige økte inntekter som kommunene vil kunne få med dagens løsning (nye anlegg, retaksering mv.). Det ligger dermed an til at berørte kommuner vil bli økonomisk svekket på sikt om forslaget gjennomføres.

KS har gjennomført en spørreundersøkelse blant de 343 kommunene som skriver ut eiendomsskatt på verk og bruk, og anslår at samlet tap for de berørte kommunene trolig blir omkring 1,7 mrd. kr. eller noe høyere. Økt selskapsskatt for Staten vil dermed kunne bli ca. 460 mill. kr. I tillegg vil særskatten på petroleumsanlegg øke med ca 400 mill. kr. Samlet sett synes forslagene med andre ord å innebære at omtrent halvparten av kommunens inntektstap vil gå til Staten i form av økte statlige skatteinntekter, med tilhørende redusert effekt av tilsiktet redusert eiendomsskatt for bedriftene.

Høringsforslaget ble lagt ut like før sommerferien, med en høringsfrist like etter sommerferien og midt oppe i kommunevalget. Forslaget kommer dermed brått på kommunene, ettersom forslaget ikke ble presentert hverken i statsbudsjettet for 2015 eller i kommuneøkonomiproposisjonen i mai i år.

For Overhalla kommune ser forslaget ut til å kunne medføre at kommunen mister ca 1 mill. kr. i eiendomsskatteinntekter ut fra dagens takstgrunnlag. Dette representerer om lag 70 % av vår eiendomsskatt fra verk og bruk. Det største inntektsbortfallet vil være knyttet til kraftlinjene (Statnett/NTE) og aksessnett/telelinjer til Telenor og Netcom. I tillegg kommer bortfall av mulige framtidige inntekter fra disse når nye linjer etableres/utvides, ikke minst hva angår kraftlinjer.

Konklusjon:

Samlet sett er rådmannens vurdering at negative lokale samfunnsmessige konsekvenser av de foreslåtte endringene langt overstiger potensielle positive virkninger det kan ha å forenkle lov- og regelverk. Det er for øvrig over de siste 150 år utviklet en rettspraksis hvor Høyesterett har fastlagt og presisert skjønnsfastsettelsen av eiendomsskattegrunnlag for verk og bruk.

Dersom man forlater en slik regelforståelse som er utviklet og presisert gjennom 150 år, vil man med stor sannsynlighet kunne få et økt antall tvistesaker på et område hvor det i dag er få tvistesaker. De foreslåtte nye reglene inneholder skjønnstemaer som trolig vil være tvisteskapende. Dette gjelder ikke minst skillet mellom installasjoner som tjener bygningen (skattepliktig) og installasjoner som tjener produksjonen (fritatt for beskatning).

Forslagene i høringen medfører et brudd på en like lang tradisjon for lokal beskatning av verk og bruk.

Forslagene bryter også med tidligere forutsetninger for lokale vedtak om utnyttelse av vesentlige naturverdier. I kontrast til intensjonene i kommunereformen om økt lokaldemokrati vil forslagene redusere det lokalpolitiske handlingsrommet og vil samtidig få negative konsekvenser på sikt for kommunenes velferdsproduksjon. Dette gjelder begge de to foreslåtte alternativene fra departementet.

Rådmannen tilrår derfor at Overhalla kommune ikke støtter forslatte endringer.