

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
28/2023	Formannskapet	18.04.2023

Saksbehandler: Einar Arild Hauge
Hjemmel:

Høringssvar - NOU 2022:20 - Et helhetlig skattesystem

Saksopplysninger

Skatteutvalget la rett før jul 2022 fram NOU 2022:20 - Et helhetlig skattesystem med høringsfrist 15. april 2023. Rødøy kommune er medlem i LVK (Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar, en organisasjon som ble stiftet i 1977 og som idag har omlag 160 medlemskommuner)

LVK har laget et omfattende høringssvar som følger vedlagt.

Oppsummert er deres konklusjon at de er sterkt kritisk til Skatteutvalget sitt forslag som henviser til Sanderudutvalgets forslag fra NOU 2019:16. Sanderudutvalget ville utradere konsesjonskraft og konsesjonsavgiftene og redusere eiendomsskatten betydelig. Totalt ville forslaget medføre 3,6 milliarder kroner i reduserte inntekter til vertskommunene, mens statens inntekter ville øke med 4,4 milliarder. Konsekvensen for Rødøy kommune er ikke beregnet, men er antatt å beløpe seg til flere millioner kr årlig.

Det anbefales derfor at formannskapet slutter seg til LVK sitt høringssvar.

Kommunedirektørens innstilling

Rødøy kommune slutter seg til høringssvaret fra LVK

Rødøy kommune, 11.04.2023

Einar Arild Hauge
Kommunedirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg:

1 2023-03-31-LVKs-horingssvar-skatteutvalget



Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 118417-3341

Oslo, 31. mars 2023

LVKs høringsvar - NOU 2022:20 - Et helhetlig skattesystem

1 Innledning

Vi viser til høringsbrev av 19. desember 2022 hvor vi er invitert til å komme med høringsuttalelse til NOU 2022:20. Høringsfristen er satt til 15. april 2023.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) organiserer 160 vertskommuner for vannkraftanlegg og mottar årlig om lag 3,5 milliarder kroner i skatteinntekter fra naturressursskatt og eiendomsskatt - og vel 2 milliarder kroner i inntekter fra salg av konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

Skatteutvalgets mandat var bredt, og utvalget behandler en rekke spørsmål av stor prinsipiell og generell betydning for kommunene. LVKs høringsinnspill er begrenset til de spørsmål som er av særlig interesse for *vertskommunene* for vannkraftproduksjonsanlegg; - grunnrenteskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Vi kommenterer også utvalgets merknader om konsesjonskraft og konsesjonsavgiftsordningene.

2 Sammenfatning

- Vannkraft har siden 1997 vært underlagt grunnrenteskatt. Det er staten som er mottaker av denne skattearten. LVK støtter prinsippet om en grunnrenteskatt, men mener at det ikke lenger er grunnlag for at grunnrenteskatten skal komme til fradrag i kommunenes eiendomsskattegrunnlag for vannkraftanlegg, se nedenfor.
- Som vertskommuner mottar LVKs medlemskommuner inntekter fra ordninger som er hjemlet i konsesjonslovgivningen - *konsesjonsavgift* og *konsesjonskraft*, samt fra *naturressursskatt* og *eiendomsskatt*. Disse ordningene inngår som en del av de som omtales som samfunnskontrakten mellom storsamfunnet og vertskommunene, som avstår sine ressurser til storsamfunnet. I en tid med et stortilt behov for ny kraftutbygging, er det avgjørende at verdien av disse vertskommuneordningene ikke blir svekket.
- Skatteutvalget behandler i NOU 2022:20 *vertskommuneordningene* bare helt overfladisk, med henvisning til kraftskatteutvalgets innstilling i NOU 2019:16 (Sanderud). LVK var svært kritisk til Sanderudutvalgets forslag, som ville utradere vertskommunenes ordninger. Solberg-regjeringen uttalte kort tid etter Sanderudutvalgets innstilling at det ikke var aktuelt å følge opp forslagene om endringer i disse ordninger, som har ligget som en forutsetning for kommunenes samtykke til å avstå sine naturressurser til fordel for storsamfunnet. Det var bred

118417-3341/2023-03--31 LVKs høringsvar - Skatteutvalget

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgata 30 | NO-0158 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00

Org.nr.: 975 625 117 | Bankgiro: 5024.05.37500 | www.lvk.no

tverrpolitisk enighet om dette. LVK uttalelser i høringssvaret til Sanderudutvalget står fast, og de samme innvendingene gjøres nå gjeldende for NOU 2022:20.

- I tillegg vil LVK påpeke at når grunnrenteskatten på vannkraft etter Sanderudutvalgets innstilling er endret til en kontantstrømskatt, og med kontraktspris som beregningsgrunnlag, er grunnrenteskatten i realiteten å anse som en ekstra overskuddsskatt¹. LVK kan derfor ikke se at det lenger kan føres noen argumenter for at grunnrenteskatten skal komme til fradrag i eiendomsskatten. En økning av grunnrenteskatten, som følge av satsøkning eller av økte priser, vil ha som konsekvens at *vertskommunenenes* eiendomsskatteinntekter reduseres. Dette har ikke vært lovgivers intensjon. Det er også i strid med Hurdalsplattformen hvor det på side 33 fremgår at regjeringen vil ... «Sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»

Skatteutvalgets forslag om å avvikle og redusere vertskommunenenes inntekter samsvarer dårlig med partienes uttalte målsetning. Forslaget er heller ikke basert på en korrekt rettslig eller faktisk karaktetikk av de konsesjonsbaserte ordningene. Utvalgets forslag til endringer av eiendomsskatten på vannkraft er videre i strid med målsetningen at man skal frem til anleggenes faktiske markedsverdi.

LVKs høringsuttalelse utdypes nedenfor.

3 Generelt om utformingen av et helhetlig skattesystem

LVK er enig med Skatteutvalget (NOU 2022:20) om at

- skattene bør utformes slik at de er mest mulig effektive,
- grunnrente bør beskattes, og at det løpende bør vurderes om grunnrenteskatt bør innføres for andre næringer som baserer seg på utnyttelse av felles naturressurser, slik at disse i større grad blir virksomhetsnøytrale,
- eiendomsskatt er godt egnet som en stedbunden kommunal skatteordning, som også bestemmes lokalt, men er uenig i forslagene om innstramming av rammene for skatten.

LVK er imidlertid *uenig* i Skatteutvalgets henvisning til Sanderudutvalgets forslag om å avvikle ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter, samt å endre verdsettelsesprinsippet for eiendomsskatt på vannkraftanlegg. LVK har også andre mer generelle synspunkter på utvalgets forslag om å «stramme inn» på kommunenes handlefrihet når det gjelder eiendomsskatt på andre eiendoms-kategorier.

Endelig mener LVK at reglene for eiendomsskatt på verk og bruk bør gjeninnføres.

De mange endringene i eiendomsskatten som har skjedd i de senere årene (fra 2015) har ført til et uoversiktlig regelverk. LVK mener regjeringen bør vurdere en modernisering av lovverket. LVK vil med sin ekspertise gjerne bidra i et slikt arbeid, og viser til at regjeringen i Hurdalsplattformen har uttalt at «endringer skal gjøres i samarbeid med kommunene».

¹ Under investeringsperioden går staten inn og tar en del av risikoen.

4 Om konsesjonsavgifter og konsesjonskraft

4.1 Skatteutvalgets fremstilling

Skatteutvalget omtaler i NOU 2022:20 på side 27, kap 1.11 Om grunnrenteskatt også konsesjonskraftordningen og konsesjonsavgiftene:

«Videre bør de vridende bruttoskattene for vannkraft, som konsesjonsavgift og konsesjonskraft, erstattes med en nøytral fordelingsmekanisme til berørte kommuner, slik Kraftskatteutvalget tok til orde for»

Skatteutvalget redegjør deretter i innstillingen på side 379 under overskriften 13.1.5 Fordeling av inntekter fra naturressurser mellom lokale og sentrale myndigheter for hvilke inntekter kommunene får fra disse ordningene. Her heter det blant annet:

«Vertskommuner for vannkraftverk skiller seg ut ved at de får en stor andel av inntektene fra næringen gjennom eiendomsskatt og naturressursskatt, samt konsesjonsavgift og konsesjonskraft.»

Utvalget henviser så til Inntektssystemutvalgets NOU 2022:10 drøftelse av hvorvidt slike inntekter bør utjevnes i inntektssystemet. Utvalget tar ikke stilling til det, men konkluderer til slutt:

«Utvalget har i denne sammenhengen begrenset seg til å foreta en generell drøfting av problemstillingen og vil ikke ta konkret stilling til hva som er en egnet fordeling av inntektene mellom forvaltningsnivåer eller mellom kommuner, da utvalget anser dette for å være på siden av utvalgets mandat.»

I kap 13.2.3 Vannkraft gjentas på side 383 at Sanderudutvalget

«pekte videre på at eiendomsskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgift har egenskaper som bruttoskatter og kan hindre selskapene i å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. For en nærmere gjennomgang av Kraftskatteutvalgets vurderinger og anbefalinger vises det til NOU 2019: 16.»

På side 384 konkluderer Skatteutvalget slik:

«Videre er utvalget enig med Kraftskatteutvalget i at de vridende bruttoskattene for vannkraft, som konsesjonsavgift og konsesjonskraft, bør erstattes med en nøytral fordelingsmekanisme til berørte kommuner. Utvalget anslår at de nevnte innstrammingene i grunnrenteskatten på vannkraft kan øke provenyet med 2 mrd. kroner årlig.»

4.2 LVKs syn

Skatteutvalget henviser til Sanderudutvalgets forslag som i realiteten ville avvikle konsesjonsavgiftene og konsesjonskraft og redusere inntektene fra eiendomsskatt på vannkraftanlegg. Ifølge Sanderudutvalget ville det redusere kommunenes inntekter med 2,1 milliarder kroner, se tabell 12.2

Tabell 12.2 Anslåtte provenyvirkingar av utvalgets forslag fordelt på skattekreditor. Før justering i fordelingsordningar. Negative tall betyr provenytap for det offentlige. Mill. kroner

Forslag	Samlet	Staten	Kommuner	Fylkeskommuner
Avvikle konsesjonsavgifter	-320	320	-640	0
Avvikle konsesjonskraft	-910	1 315	-1 485	-740
Eiendomsskatt – gå over til skattemessig verdi	-630	900	-1 530	0
Redusere nedre grense for fastsetting av grunnrenteskatt	750	750	0	0
Inkludere inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier i grunnrenteskatten	480	480	0	0
<i>Delsum</i>	<i>-630</i>	<i>3 770</i>	<i>-3 660</i>	<i>-740</i>
To prosentenheter økning i grunnrenteskattesats for provenynøytralitet	630	630	0	0
I alt	0	4 400	-3 660	-740

Det understrekes at anslagene er usikre. Provenyanslagene for de ulike elementene er innbyrdes avhengige.
Kilde: Utvalget.

Etter omfattende protester fra vertkommunene og kraftbransjen om at forslagene var uakseptable, og basert på et uriktig rettslig og faktisk grunnlag, uttalte Solberg-regjeringen at forslagene i Sanderud utvalget ikke ville bli fulgt opp. Det var en bred tverrpolitisk enighet om at forslagene ikke burde følges opp da de heller ikke var i samsvar med mandatet, som jo nettopp var å få frem mer fornybar energi. Sanderudutvalgets forslag, ville, om de hadde blitt vedtatt, ført til sterk lokal motstand mot videre kraftutbygging. Dette ville vært stikk i strid med hva som var hensikten med endringene.

LVK finner det derfor oppsiktsvekkende at Skatteutvalget gjentar og slutter seg til Sanderudutvalgets forslag. Vi kan ikke se at skatteutvalget redegjør for Sanderudutvalgets skjebne, og dermed heller ikke om bakgrunnen for at forslagene i NOU 2029:16 ble forkastet. Utvalget har heller ikke nevnt at en samstemt kommunesektor og kraftbransje alle var sterkt kritiske til forslagene. Skatteutvalget drøfter dermed heller ikke verken de prinsipielle *rettslige* innvendingene - at konsesjonskraft ikke er en skatt - eller at konsesjonsavgiftens formål nettopp er å være vridende.

LVK ser skatteutvalgets innstilling og forslag til endringer av vannkraftskatteregimet som en omkamp av en sak hvor det nylig er truffet avgjørelse. Både da utvalget ble oppnevnt – og senere utvidet, ba LVK om å bli representert i utvalget. En slik representasjon ville kunne ha til at ordningenes rettslige og faktiske karakter ble presentert på en korrekt måte i innstillingen.

LVK finner ikke grunn til å gjenta hva som fremgår av høringsuttalelsen til Sanderudutvalget NOU 2019:16 på nytt, men henviser til denne. For enkelthets skyld vedlegges uttalelsen i sin helhet.

Kort oppsummert fremgår det her at LVK uenig i utvalgets forslag som synes dels å bygge på en uriktig oppfatning av hva som er formålet med dagens regler, dels hvordan dagens regler fungerer. Dette gjelder både for konsesjonsordningene og eiendomsskatten. Omfordelingen er dramatisk og gjelder ikke kun for nye utbygginger, men også for allerede foretatte utbygginger, nye som gamle. Etter LVKs syn er en slik omfordeling fra kommunene til staten et brudd på den samfunnskontrakten som ligger til grunn for de foretatte utbyggingene.

LVK innvendinger mot utvalgets forslag om konsesjonsavgiftene og konsesjonskraften kan sammenfattes slik:

- Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter gjelder kun i saker om regulering og overføring av vassdrag, hvor innvunnet kraftøkning beregnes. De investeringer som skal foretas i vannkraftsektoren, gjelder i hovedsak vedlikehold og opprustning uten ytterligere reguleringer, og vil ikke gi rett til mer konsesjonskraft eller konsesjonsavgifter. En avvikling av disse ordningene, som utvalget anbefaler, vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av planlagte energiltak.
- Kommunens inntekter fra konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er nedfelt i de gitte konsesjoner som et grunnvilkår og med samme varighet som konsesjonen. Utvalgets forslag om å avvikle ordningene vil være et brudd på de forutsetningene som lå til grunn for de gitte konsesjoner, og dermed et brudd på den samfunnskontrakt som over generasjoner er inngått mellom storsamfunn og de distrikt som har avstått sine naturressurser. En slik avvikling vil også være i strid med Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.
- Utvalgets forslag om at eiendomsskatten skal baseres på skattemessig verdi er i strid med eiendomsskatteloven hovedregel i § 8 A-2 om at eiendomsskatten skal tilsvare anleggets omsetningsverdi (markedsverdi). Eiendomsskatt basert på skattemessig verdi vil innebære at eiendomsskatten vil bli størst i de første årene etter at investeringen blir gjennomført, mens skatten blir lavere når lønnsomheten øker. Forslaget vil derfor verken utløse ønskede investeringer eller samsvare med skattyters skatteevne.
- Konsesjonsavgiftene er en erstatning for generelle skader og ulemper på naturmiljø og omgivelser, og derfor en miljøavgift. Miljøkostnader skal betales av tiltakshaver, og miljøavgifter er ment å være en brutto skatt i tråd med naturmangfoldloven § 11. Utvalget synes å ha oversett dette elementære miljørettsprinsipp.
- Konsesjonskraftordningen har i mer enn hundre år vært et vederlag til berørte kommuner for de naturrikdommer som gjennom vannkraften er avstått til storsamfunnet. Utvalgets forslag om å avvikle konsesjonskraftordningen er begrunnet i at det historiske grunnlaget med å skaffe kommunene kraft ikke lenger er til stede. Norge ble elektrifisert på 1960 tallet, og utvalget overser med sin begrunnelse at så vel Stortinget som Høyesterett har slått fast at formålet med konsesjonskraftordningen er å sikre vertskommunens andel av verdiskapingen som vannkraftproduksjonen i konsesjonsperioden gir opphav til. Høyere kraftpriser gir høyere verdiskaping.
- En kompensasjon av konsesjonskraftordningen med eksempelvis økt naturressursskatt basert på en omregnet øre/kWh vil ikke sikre kommunene en andel av den reelle verdiskapingen i det vertskommunen dermed blir avskåret fra å få en andel av den verdiskaping som følger av at verdien av ren fornybar energi vil kunne øke i fremtiden.
- Både ny vannkraftutbygging og rehabilitering av eldre verk er avhengig av lokal aksept. Dagens kraftskatteregime er basert på erkjennelsen om at kommuner som avstår sine naturressurser

har et legitimt krav på en andel av den verdiskapningen som de berørte lokalsamfunn bidrar med i kraftutbyggingen. Uten lokale inntekter vil kommunenes motstand mot de inngrep vannkraftkraftutbygging representerer øke.

- Kommunenes rett til konsesjonsavgifter og konsesjonskraft samt eiendomsskatt basert på anleggenes reelle markedsverdi kan ikke erstattes av statlige overføringer eller en økning i naturressursskatten. En økning av naturressursskatten vil bli fordelt på samtlige kommuner etter det statlige inntektssystemet og først og fremst komme de folkerike kommuner uten vannkraftanlegg til gode.
- Heller ikke for det tilfelle at naturressursskatten tas ut av inntektssystemet kan en kompensasjon i form av økt naturressursskatt aksepteres da det vil avskjære vertskommunene en mulighet for å få en andel av verdistigningen ved høyere kraftpris.

5 Om eiendomsskatt på vannkraft

5.1 Skatteutvalgets fremstilling

Skatteutvalgets vurdering av eiendomsskatten er i stor grad begrenset til eiendomsskatt på bolig og fritidsboliger. Utvalget uttaler i kap 1.9 på side 26 om eiendomsskatt at

Eiendomsskattegrunnlaget bør etter utvalgets syn i utgangspunktet tilsvare eiendommens markedsverdi.

Verdsettelsesprinsippet for *vannkraft* ble lovfestet i forbindelse med kraftskattereformen i 1997. Vannkraftverk verdsettes nettopp etter markedsverdi, dvs på grunnlag av anleggets avkastningsverdi, fastsatt ved taksering av fremtidige inntekter og utgifter over uendelig tid².

I kap 11.8.4 - Utvalgets vurderinger og forslag – synes skatteutvalget å forlate dette hovedprinsippet om markedsverdi for vannkraftanlegg. Skatteutvalget skriver på side 315 følgende:

«Utvalget har også merket seg at NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk anbefaler at reglene om eiendomsskatt på vannkraftanlegg bør samsvare mer med de generelle reglene om eiendomsskatt på næringsseiendom. Utvalget peker på at også petroleumsanlegg og overføringsnett for kraft og vindkraft verdsettes annerledes enn de alminnelige reglene for næringsseiendom, men har innenfor tidsrammen av utvalgets oppdrag ikke hatt anledning til å vurdere disse spørsmålene nærmere.»

Skatteutvalget henviser mao også for eiendomsskatten til Sanderudutvalget. Sistnevnte foreslo å benytte *skattemessigverdi* i stedet for *markedsmessigverdi* ved eiendomsskatteverdsettelse av

² Skatteloven § 18-5 første ledd: «Kraftanlegg verdsettes til antatt salgsverdi pr. 1. januar i fastsettingsåret ved taksering av fremtidige inntekter og utgifter over ubegrenset tid. Ved takseringen kapitaliseres brutto salgsinntekter fastsatt etter bestemmelsene i annet ledd, fratrukket kostnadene som nevnt i § 18-3 tredje ledd a nr. 1 og nr. 2 og pliktig skatt på grunnrenteinntekt for kraftverket fastsatt etter bestemmelsene i tredje ledd. Deretter fratrekkes nåverdien av fremtidige kostnader til utskifting av driftsmidler fastsatt etter bestemmelsene i (4)».

vannkraftanlegg. Det fremstår som uklart for LVK om Skatteutvalget har hatt oversikt over dette. Den eneste begrunnelsen var at verdsettelsen ville være den samme som for småkraftanlegg!

I tillegg foreslo Sanderudutvalget å innføre en begrensning i hvilke deler av anlegget som skulle underlegges beskatning, ved at produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettighetene ikke skal kunne inngå i grunnlaget. Sanderudutvalget begrunnet forslaget med at eiendomsskattereglene for store vannkraftanlegg dermed vil bli like reglene som bli likebehandlet med annen alminnelig næringsseiendom. Sanderudutvalget overså at grunnen til endringene er at vannkraftanlegg i hovedsak kun består av produksjonsinstallasjoner, ikke bygninger – og dermed i realiteten ville bli skattefrie.

5.2 LVKs syn

Skatteutvalgets skriver som nevnt på side 315 at utvalget ikke har kunnet vurdere spørsmålene som er reist i Sanderuds innstilling nærmere.

LVK avga høringsuttalelse til Sanderudutvalgets forslag om å endre verdsettelsesreglene for vannkraftverk i NOU 2019:16, og viser til det som fremgår her. LVK oppfatter det slik at Skatteutvalget ikke har lest de innvendingene LVK og KS har hatt mot endringsforslagene. Innvendingene er de samme i dag:

- Det samlede tapet for kommunene ble anslått til 1,530 milliarder kroner hvert år, 1 eller mer enn 2/3 av dagens eiendomsskatt. For en del eldre anleggene, som fortsatt er i full produksjon, vil skattegrunnlaget kunne bli kr null.
- Eiendomsskatt har normalt vært en avgjørende premisse for kommunens samtykke til utbygging. En omlegging som gir en så betydelig reduksjon, vil være et betydelig hinder for å få frem mer fornybar energi.
- LVK finner det beklagelig at utvalget ikke har tatt seg tid til å gjennomgå kommunesektorens høringssvar til Sanderudutvalget. Utvalget ville da fått en forklaring på hvorfor verdsettelsesreglene for energianlegg³ er forskjellig fra verdsettelsesreglene for næring: - I forbindelse med lovendringen i 2017 ble det presisert fra lovgiver at reglene om verdsettelse av *næringsseiendom* ikke er egnet for energianlegg, fordi energianlegg stort sett består av produksjonsinstallasjoner. Dersom produksjonsinstallasjoner tas ut av skattegrunnlaget, vil eiendomsskatten for energianleggene i mange tilfelle bli null – eventuelt gjenstår kun tomt og bygning.
- Det gir heller ingen god regel om eiendomsskatten skal reduseres i takt med skattemessige avskrivninger. Verdsettelse av eiendom for eiendomsskatteformål, som følger av eiendomsskatteloven § 8 A-2, slår fast at det er eiendommens omsetningsverdi (markedsmessige verdi) man skal frem til. Forslaget om verdsettelse etter skattemessig verdi vil gi størst skattebelastning idet investeringene foretas, mens skattebelastningen går mot null, samtidig som lønnsomheten øker. Endringen vil følgelig ikke svare på hovedoppgaven om å fjerne hindre for samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer. Tvert om vil en slik endring skape disinsentiv

³ Jf. eiendomsskatteloven § 3 c) «berre på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfatta av særskattereglane for petroleum».

for investeringer. Småkraftverkene har i lang tid anført at reglene om eiendomsskatt etter skattemessig verdi gir en uheldig profil. En verdsettelse basert på anleggenes lønnsomhet vil gi langt bedre insentiver til videre investeringer. En verdsettelse etter skattemessig verdi er ikke egnet for å fange opp markedsverdien verken av småkraftverk eller stor vannkraft.

- LVK er videre uenig i at Sanderudutvalgets forslag ville innebære en likebehandling av småkraft og annen næringseiendom. Om dette vises til vår høringsuttalelse til Sanderudutvalget.
- Når energianleggene ble skilt ut som egen kategori var det nettopp begrunnet i at energianlegg normalt ikke består av bygninger, men i det vesentlige installasjoner for produksjon.
- Forslaget er direkte i strid med den nylige endringen i eiendomsskatteloven § 4 hvor Stortinget presiserte: *«Til næringseigedom vert ikkje rekna kraftverk, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfatta av særskattereglane for petroleum.»* Stortingets vedtak om å opprette en ny eiendomskategori for vannkraftanlegg, anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum og vindkraftanlegg, er basert på en uttrykkelig forutsetning om at disse anlegge skulle skattlegges som før, jf. eiendomsskatteloven § 3 c, § 4 andre ledd fjerde og femte setning og § 8 A-2 andre ledd. Stortinget har med andre ord nylig tatt stilling til at vannkraftanlegg ikke skal likestilles med næringseiendom generelt og dermed ikke omfattes av reglene som kraftskatteutvalget nå foreslår å anvende. Senest i stortingsmeldingen om Levende lokalsamfunn for fremtiden som ble publisert 18. oktober 2019, Meld. St. 5 (2019-2020), presiserte regjeringen at *«Vannkraftanlegg, vindkraftanlegg, kraftnett og anlegg som er omfattet av særskattereglene for petroleum, skal fortsatt betale eiendomsskatt på maskiner og utstyr»*.
- På samme måte som i privat sektor har kommunesektoren behov for stabilitet og forutsigbarhet i sine rammevilkår. Det fremtidige inntektsgrunnlaget for en kommune er vitalt både for budsjetteringen og for kommuneplanleggingen i vid forstand. Når Stortinget bare for kort tid siden har presisert innholdet av eiendomsskattereglene for vannkraftsektoren, er det et brudd på denne forutsigbarheten at Skatteutvalget uten videre reverserer Stortingets syn, og med betydelige negative virkninger for mer enn 200 kommuner.
- Stortinget vedtok at kommunesektoren ikke skulle lide tap på omleggingen av eiendomsskatten for verk og bruk, og ba regjeringen sørge for «en tilnærmet full kompensasjon», konkretisert til 500 mill. kroner. Kompensasjonsordningen har vist seg utilstrekkelig for mange kommuner. Det bekrefter at kommunene har rett i sin mangel på tillit til tilsagn om «kompensasjon», slik også utvalget skisserer mulighet for gjennom forslaget til økt naturressursskatt. Kompensasjonsordningen er senere redusert til 300 mill kroner.
- Sanderudutvalgets forslag å anvende skattemessig verdi for store vannkraftverk vil være i strid med eiendomsskattelovens hovedregel om verdsettelse til markedsverdi. Utvalget foreslår som nevnt å benytte skattemessig verdi ved eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg. I tillegg foreslår utvalget å innføre en begrensning i hvilke deler av anlegget som skal underlegges beskatning, ved å ta ut produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettighetene. Utvalget begrunner forslaget med at eiendomsskattereglene for små og store vannkraftanlegg vil bli like, og at vannkraftanlegg vil bli likebehandlet med annen alminnelig

næringseiendom. Det er ikke riktig. Sanderudutvalgets forslag avviker for øvrig fra reglene for vanlig næringseiendom. I stedet foreslår Sanderudutvalget særskilte regler for hva som skal defineres som produksjonsutstyr og -installasjoner. Videre er det heller ikke korrekt at en overgang til skattemessig verdi også for stor vannkraft vil gi likebehandling med småkraftverk. For sistnevnte har produksjonsutstyr og installasjoner inngått i beregningsgrunnlaget i sin helhet.

- Som det fremgår ovenfor mener LVK at utvalgets forslag også er i strid med eiendomsskatte-lovens grunnprinsipp om at skattegrunnlaget skal utgjøre anleggets reelle markedsverdi. Skattemessig verdi samsvarer ikke med eiendomsskattens verdsettelsesregel om markedsverdi som hovedregel, jf. utvalgets henvisning til Ot. prp. nr. 23 (1995-96) om endringer i kraftverksbeskatningen: «I Ot.prp. nr. 23 (1995–96) uttales det at skattemessig verdi i mange tilfeller ville treffe markedsværdien dårlig.» (uthevet her)

Eiendomsskatt er vår eldste skatteordning og er en generell skatt på eiendom. Eiendomsskatten er dessuten vår eneste rene kommunale skatteordning, jf. forpliktelsen i Europarådets Charter fra 1985 om at en del av kommunenes inntekter skal komme fra kommunale skatter.

At eiendomsskatt er en god skatteordning som bør videreføres i det norske skattesystemet, fremgår bl.a. av NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital og NOU 2014:13 – Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi side 12:

«Utvalget slutter seg til tidligere vurderinger av at fast eiendom er et godt skattegrunnlag, og mener det er gode grunner til å trappe ned skattefavoriseringen av bolig og fritidseiendom.»

Sanderudutvalgets forslag, som i realiteten var en avvikling av eiendomsskatt på vannkraftanlegg, går i motsatt retning av hva andre fagutvalg og skatteøkonomer anbefaler.

Når Sanderudutvalget opplyser at en overgang til skattemessig verdi mv. vil føre til at mer enn 2/3 av eiendomsskatten avvikles (1,5 milliarder kroner årlig) er også dette eiendomsskatt på allerede utbygd vannkraft.

Skatteutvalgets henvisninger til Sanderudutvalgets forslag bør ikke tas til følge.

6 Eiendomsskatt på andre eiendoms-kategorier

6.1 Skatteutvalgets fremstilling

Eiendomsskatt er etter Skatteutvalgets vurdering godt egnet til å sikre kommunene beskatningsmulighet, blant annet fordi fast eiendom er et immobilt skattefundament. Etter Skatteutvalgets syn kan det argumenteres for at en kommunal eiendomsskatt vil føre til en bedre sammenheng mellom innbyggernes preferanser og det kommunale tjenestetilbudet.

Eiendomsskatten på fritidsbolig svekker dette argumentet ettersom eiere av fritidsboliger ikke nødvendigvis har stemmerett i den kommunen fritidsboligen befinner seg. Utvalget mener likevel at eiendomsskatt er den best egnete skatteformen for å ivareta hensynet til lokal beskatningsmulighet og at eiendomsskatten derfor bør bestå som en kommunal skatt.

Skatteutvalget slår i kap 1.8.1 på side 23 fast at

«Samtidig er Norge ett av relativt få land uten skatt på arv, og blant landene med lavest eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig.»

Når det gjelder eiendomsskatten på boliger og fritidseiendommer vil LVK understreke at

- eiendomsskatten bør bestå som en frivillig kommunal skatt, slik Skatteutvalget legger til grunn.
- statlig taksering av boliger og hytter bør ikke gjøres obligatorisk, ettersom nivået bør tilpasses den faktiske situasjonen i kommunene.
- I stedet for en obligatorisk statlig taksering, bør det etableres et standardiserte regler både for boliger og fritidseiendommer, som kan tilpasses nivået i kommunene. Det vil spare kommunene for takseringskostnader.
- Ordningen med lokalt bestemt bunnfradrag bør bestå. Bunnfradrag har en klar sosial profil som også vil kunne gjøre eiendomsskatten mer fleksibel. Skatteutvalget drøfter ikke dette hensynet.
- Utvalget begrunner forslaget om å fjerne bunnfradraget med at det vil kunne føre til at eiere av rimelige utleieboliger i de store byene betaler mindre eiendomsskatt enn ønskelig. Dette bør kunne reguleres på en annen måte.

Som nevnt over mener LVK at reglene for eiendomsskatt er blitt så uoversiktlige at de bør moderniseres. I Hurdalsplattformen fremgår det at endringer skal skje i samarbeid med kommunene. LVK har med sine 160 medlemskommuner sterke interesser i reglenes utforming - og også en stor ekspertise på eiendomsskatt – og ber om å få delta i et slikt arbeid.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Jon Rolf Næss

Caroline Lund