

Deres ref:

Vår ref: 118417 – 130

Oslo, 17.oktober 2011

Eiendomsskatt på kraftanlegg – maksimumsverdi. Uttalelse fra LVKs landsstyre til høringen om statsbudsjettet 2012.

Landsstyret i LVK viser til Prop. 1 LS (2011–2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Skatter og avgifter 2012 - hvor Finansdepartementets forslag i saken om maksimumsverdi for eiendomsskatt på kraftanlegg er inntatt i kapittel 19.5:

“Regjeringen foreslår at maksimumsgrensen økes med 5 pst. i eiendomsskatteåret 2012 og ytterligere med 11 pst. i eiendomsskatteåret 2013 samt at kapitaliseringsrenten settes til 4,5 pst. i inntektsåret 2011 (eiendomsskatteåret 2013). Minimumsgrensen holdes nominelt uendret. Forslaget vil gi en inntektsøkning for kommunene på om lag 100 mill. kroner i 2012 og et provenytap for staten på om lag 75 mill. kroner. I 2013 får kommunene en ytterligere inntektsøkning på om lag 220 mill. kroner, og staten får et ytterligere provenytap på om lag 165 mill. kroner. Provenytapet for staten bokføres hovedsakelig året etter at de økte inntektene til kommunene bokføres. Eiendomsskatten er en kommunal skatt som ligger utenfor skatteløftet, og statens provenytap er følgelig også holdt utenfor. For en nærmere omtale av skatteløftet vises det til avsnitt 1.2. Løsningen innebærer også at vertskommunene får en større del av en eventuell inntektsøkning i kraftsektoren sammenlignet med dagens system.

Økningen i kapitaliseringsrenten medfører et provenytap for staten på 15 mill. kroner knyttet til lavere formuesskatt, påløpt 2011 og bokført 2012.

Regjeringen vil ta stilling til spørsmålet om justering av maksimums- og minimumsreglene og fastsettelsen av kapitaliseringsrenten for årene etter 2013 i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene”.

LVKs landsstyre har følgende kommentarer til Regjeringens forslag:

1. Forslaget om å øke maksimumsverdien

Landsstyret er tilfreds med at Regjeringen foreslår å øke maksimumsverdien for eiendomsskatt på kraftanlegg for 2012 og 2013. Etter Finansdepartementets beregninger vil det gi en inntektsøkning til de 200 vertskommunene for kraftanlegg på om lag 100 mill. kroner i 2012 og ytterligere 220 mill. kroner i 2013.

Landsstyret har videre merket seg Finansdepartementets løfte på LVKs landsmøte om at ingen enkeltkommuner skal tape på Regjeringens forslag, og forutsetter at dette gjelder som en betingelse for å sette kapitaliseringsrenten til 4,5 pst i 2011 (med virkning for 2013). Dersom enkeltkommuner taper på omleggingen med en kapitaliseringsrente på 4,5 pst må maksimumstaket heves ytterligere.

Inntektsøkningen vil gå til kommunale velferdsordninger og tjenestetilbud til kommunenes innbyggere. Økningen i maksimumsverdien er imidlertid langt fra tilfredsstillende for å kompensere det skattebortfallet

kommunene er påført ved at maksimumsverdien har stått uendret siden den ble innført i 2004, uten justeringer i tråd med konsumprisindeksen eller i forhold til økningen i kraftprisene eller kraftverkernes markedsverdi.

2. Regjeringens begrunnelse for ikke å fjerne maksimumsverdien

Landsstyret i LVK er skuffet over at Regjeringen ikke foreslår en avvikling av maksimumsverdien. Landsstyret har merket seg at Regjeringens begrunnelse for å videreføre en maksimumsverdi verken er forankret i skatteøkonomiske eller skatterettslige prinsipper. Ordningen med maksimumsverdi er da også i strid med Stortingets uttrykte målsetning med kraftskattereformen om at de nye kraftskattereglene skulle være basert på verkens lønnsomhet og i større grad fange opp kraftverkens reelle markedsverdi. Ordningen med maksimumsverdi var ikke ment å være permanent. Når kraftverkene for lengst har fått tilbake det de har betalt for mye som følge av minimumsverdien er begrunnelsen for ordningen opphørt, og ordningen med maksimumsverdi bør avvikles.

3. Forhold som tilsier at maksimumsverdien må avvikles:

a. Maksimumsverdi gir konkurransevriddinger

Et skattesystem må likebehandle likeartede skatteyttere slik at konkurranseforholdene mellom skatteytterne blir påvirket i minst mulig grad. Dagens maksimumsverdi på kraftanlegg er konkurransevridende idet det er de mest lønnsomme kraftverkene som får den største skatterabatten. Dette forholdet kommenteres ikke av Finansdepartementet.

b. Skattereglene kan ikke ivareta hensynet til fordelingsvirkninger mellom skattekreditorer

Inntektsutjevning Regjeringen begrunner en videreføring av maksimumsverdien med at en *“avvikling av maksimums- og minimumsreglene [vil] ha store proveny- og fordelingsmessige virkninger”*. Ulike forhold på skattekreditorsiden kan ikke fanges opp ved utforming av skattereglene, som må være konsistente i forhold til alle skatteyttere. En eventuell utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene må følgelig ivaretas på annen måte. Departementet kommenterer heller ikke dette prinsipielle utgangspunktet.

c. Ordningen med maksimumsverdi kan være ulovlig statsstøtte.

Departementet kommenterer derimot LVKs uttalelse om at maksimumsverdien kan være i strid med statsstøttereglene. Departementet tilbakeviser LVKs konklusjon slik: *“Departementet viser til at verdsettelsesreglene for store kraftanlegg skiller seg fra verdsettelsen av små kraftanlegg på flere punkter og mener effekten av maksimumsgrensen ikke kan vurderes isolert. Etter departementets syn er det neppe grunnlag for å hevde at dagens regler systematisk gir lettelse i eiendomsbeskatningen for store kraftanlegg sammenlignet med beskatningen av mindre kraftanlegg.”*

Landsstyret er uenig i departementets syn. Konkurransevridningen og statsstøtteproblematikken er ikke først og fremst knyttet til forholdet mellom småkraftverk og store kraftanlegg, men mellom eiere av store kraftanlegg med ulike lønnsomhet. At en maksimumsverdi gir en systematisk skattelette til de største og mest lønnsomme kraftverkene, kan ikke være tvilsomt. Ser man dette i sammenheng med at Regjeringens eneste begrunnelse for ikke å avvikle ordningen er at en *“avvikling av maksimums- og minimumsreglene [vil] ha store proveny- og fordelingsmessige*

virknings. Statens provenytap framkommer i hovedsak ved at eiendomsskatten er fradragsberettiget ved beregning av ordinær inntektsskatt og grunnrenteskatt, men også indirekte gjennom statens eierskap i Statkraft”, fremstår maksimumsverdien som problematisk i forhold til statsstøtteregele. En systematisk skattelette til de mest lønnsomme kraftverkene vil i særlig grad tilgodese staten fordi mange av de mest lønnsomme kraftverkene er eid av staten selv gjennom Statkraft.

Departementets uttalelse om at det gjelder ulike verdsettelsesregler for store kraftanlegg og småkraftanlegg er i og for seg korrekt, men i begge tilfelle er det omsetningsverdi man skal frem til. Forutsatt at verdsettelsesreglene er korrekt utformet, vil en maksimumsverdi som bare gjelder for de store kraftverkene fremstå som ulovlig statsstøtte. Departementet synes for øvrig å tro at man kan se alle rammevilkår og skatteordninger under ett når man skal vurdere om enkelte objekter er gitt systematiske skatteletter. Et slikt syn savner rettslig grunnlag.

d. Utbyggingsinsentiver

I kapittel 19. 4 er Energi Norges, Hydro og NHOs uttalelse om at økt eiendomsskatt referert slik:

“Kraftselskapene står overfor store investeringer de nærmeste årene, og økt eiendomsskatt vil svekke selskapenes insentiver til investeringer i fornybar energi, svekke utbyttegrunnlaget for eierkommunene og redusere statens skatteinntekter”.

Departementet kommenterer bare fordelingsvirkningene, ikke utbyggingsincentivet. I LVKs høringsuttalelse 15. juli 2011 punkt 9.5 fremheves at også vertkommunenes incentiv må vektlegges:

“Når kommunen skal ta stilling til om den stiller seg positiv til ny vannkraftutbygging lokalt, må kommunestyret foreta en interesseavveining mellom de fordeler og ulemper utbyggingen medfører,(...). I denne vurderingen inngår blant annet hvilke økonomiske virkninger utbyggingen vil ha for kommunen, og om de positive økonomiske virkninger på lang sikt vil oppveie de skader og ulemper av allmenn karakter som en utbygging vil medføre.(...)Vertskommuner er avgjørende medspillere for gjennomføringen av fornybarpolitikken for så vidt gjelder videre vannkraftutbygging. (...) Eiendomsskatt basert på de reelle markedsverdier av et anlegg, vil være den mest robuste og i økonomisk forstand det viktigste insentiv for en kommune som blir bedt om å stille sin naturkapital til disposisjon for ytterligere kraftutbygging”.

4. Regjeringens forslag om å sette kapitaliseringsrenten for 2011 til 4,5 pst

I kapittel 19.6 uttaler departementet:

“Forutsatt at Stortinget vedtar forslaget om å øke maksimumsgrensen for kraftanlegg, legger departementet opp til å endre kapitaliseringsrenten i FSFIN § 18-8-4 slik at rentesatsen for inntektsåret 2011 blir 4,5 pst. Endringen får effekt for eiendomsskatteåret 2013.”

Departementet sier ikke noe om hvilket element i kapitaliseringsrenten som skal endres, om det er normrenten eller risikotillegget. Risikotillegget er i dag 3 pst. Normrenten vil variere med statskassevekslene de siste tre år, og var 0,3 pst i 2010 (mot 1,7 pst i 2009).

LVK mener det er behov for å gjøre renten mer langsiktig og stabil. Dette tilsier at det er grunnlaget for normrenten som i tilfelle bør endres. Også hensynet til at enkeltkommuner ikke skal risikere å tape på Regjeringens forslag, tilsier at risikotillegget beholdes uendret. Hvorvidt det vil være behov for å gjøre endringer i normrenten vil da avhenge av hva siste tre års statkasseveksler utgjør i 2011.

Avslutningsvis i kapittel 19.5 heter det at

“Regjeringen vil ta stilling til spørsmålet om justering av maksimums- og minimumsreglene og fastsettelsen av kapitaliseringsrenten for årene etter 2013 i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene.”

Fordelingsvirkningene av en avvikling av maksimumsverdien vil avhenge av kapitaliseringsrenten. LVK mener at dagens grunnlag for fastsettelse av normrente – gjennomsnittet av de siste tre års statkasseveksler – gir en for kortsiktig rente. Ved å endre grunnlaget for normrenten slik at denne reflekterer en mer langsiktig rente, vil fordelingsvirkningen av en avvikling av maksimumsverdien bli vesentlig redusert.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar


Børre Rønningen
Leder


Caroline Lund
juridisk sekretær