Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet

Høring om forslag til endringer i kraftskattereglene og omtale av enkelte problemstillinger innenfor kraftskattereglene og de konsesjonsbaserte ordningene

1. Innledning og sammendrag 4
1.1 Innledning 4
1.2 Sammendrag 5
2. Forslag om innføring av sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft 7
2.1 Innledning 7
2.2 Gjeldende rett 8
2.3 Bakgrunn for spørsmålet om innføring av sentral ligning for kraftforetak ... 14
2.4 Finansdepartementets vurdering av spørsmålet om generell overføring av kraftforetak som driver produksjon av elektrisk kraft til sentral ligning ved SFS .. 17
2.5 Finansdepartementets forslag 23
2.6 Administrative virkninger 23
3. Vurdering av spørsmålet om innføring av klagerett for kommunene over fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling 24
3.1 Innledning 24
3.2 Gjeldende rett 25
3.3 Bakgrunnen for at spørsmålet om klagerett for kommuner over eiendomsskattegrunnlaget og fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget tas opp til vurdering 28
3.4 Finansdepartementets vurderinger 32
3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell klagerett 38
3.6 Finansdepartementets forslag 39
4. Vurdering av kommunenes innsynsrett i grunnlaget for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag og kommunefordeling – og forholdet til taushetspliktreglene i ligningsloven § 3-13 39
4.1 Innledning 39
4.2 Gjeldende rett 40
4.3 Finansdepartementets vurderinger og forslag 42

5. Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt, jf. skatteloven §§ 18-2 og 18-3 43
5.1 Innledning og sammendrag 43
5.2 Bakgrunn 44
5.3 Gjeldende rett – tolkning av skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd 46
5.4 Finansdepartementets vurderinger og forslag 51
6. Grensen for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt 52
6.1 Innledning 52
6.2 Finansdepartementets vurdering og forslag 53
6.3 Økonomiske og administrative kostnader 56
7. Omtale av skattesaker 57
7.1 Grunnrenteskatten 57
7.2 Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk 61
7.3 Eiendomsskattegrunnlaget på kraftproduksjonsanlegg 64
7.4 Gjeldsbegrensningsregelen for offentlig eide kraftforetak 67
7.5 Kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlag for kommunekryssende kraftproduksjonsanlegg 70
8. Omtale av ulike saker innenfor de konsesjonsbaserte ordningene 73
8.1 Innledning 73
8.2 Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft- og avgifter 73
8.3 Konsesjonskraft og pris 74
8.4 Oppdatering av regelverket 90
8.5 Grense for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven 94
8.6 Hjemfall 95
9. Forslag til lov- og forskriftsendringer 96
10. Vedlegg 97

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I statsbudsjettet for 2003 varslet Regjeringen at Finansdepartementet, i samarbeid med Olje- og energidepartementet, skulle foreta en samlet vurdering av enkelte sider ved både de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen, jf. Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) punkt 14.3. Finanskomiteen tok dette til etterretning, jf. Innst.O. nr. 27 (2002-2003) punkt 4.1:

> "Komiteen tar proposisjonens orientering til etterretning og ser positivt på den gjennomgang departementet varsler i Ot.prp. nr. 1 (2002-2003). Komiteen vil understreke behovet for en samlet gjennomgang og forenkling av skattereglene og de konsesjonsbaserte ordningene til kraftnæringen, inklusive kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget."
>
> Komiteen er tilfreds med at det tas sikte på å komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse i løpet av 2003."

I forbindelse med budsjettavtalen mellom Samarbeidsregjeringen og Fremskrittspartiet gjorde Stortinget også et anmodningsvedtak om at Regjeringen igangsetter et arbeid for å se på forenklinger i skattesystemet for kraftverk, jf. Budsjett-innst. S. I Tillegg nr. 1 (2002-2003) punkt 4.12:

> "Stortinget ber Regjeringen igangsette et arbeid for å se på forenklinger i skattesystemet for kraftverksbeskatning."

Som det framgår av statsbudsjettet 2003, er foranledningen for vurderingen av kraftnæringen at departementene arbeider med en rekke enkeltsaker som berører kraftnæringen. Flere av disse sakene kan ha konsekvenser for både kommunene, staten og selskapene. På denne bakgrunn er det en klar fordel om de ulike sakene ses i sammenheng slik at man unngår uheldige og utilsiktede virkninger for kraftnæringen, kraftkommunene og staten. I tillegg er både de konsesjonsbaserte reglene og deler av kraftskattereglene relativt kompliserte, og det kan derfor være grunn til å vurdere om det er mulig å forenkle reglene på enkelte områder.

Departementene tar sikte på å legge fram en slik samlet vurdering i budsjettet for 2004. I denne samlede vurderingen tar departementene også sikte på å vurdere kraftnæringens rammevilkår og investeringsinsentiver, blant annet i forhold til de ulike hensyn de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen skal ivareta. Dette gjelder blant annet forholdet til kommunenes inntekter fra kraftproduksjon. I tråd med omtalen i statsbudsjettet 2003, legger departementene til grunn at endringer i de konsesjonsbaserte reglene og skattereglene for kraftnæringen skal skje innenfor en om lag provenynøytral ramme, både for kraftselskapene, kraftkommunene og staten.

Denne høringen er ikke ment å gi en samlet oversikt over de endringer som kan bli fremmet til høsten. Departementene legger til grunn at det også kan være aktuelt å foreslå endringer i regelverket som ikke omtales i dette høringsnotatet.

Det gis en oversikt over forslagene og sakene som omtales i høringsnotatet i punkt 1.2. I kapittel 2 til 6 redegjøres det for forslag til endringer i skattereglene for kraftverk, samt oppfølgning av enkelte stortingsvedtak. I kapittel 7 omtales en rekke skattesaker som Finansdepartementet vil vurdere fram mot den samlede gjennomgangen, mens kapittel 8 redegjør for en rekke saker innenfor de konsesjonsbaserte reglene som Olje- og energidepartementet arbeider med. Forslag til lov- og forskriftsendringer er gjengitt i kapittel 9.

1.2 Sammendrag

Tabell 1.1 gir en oversikt over sakene som omtales i denne høringen. Tabellen skiller mellom saker som er signalisert tidligere, enten fra Finansdepartementet eller Olje- og energidepartementet, eller etter anmodning fra Stortinget.

Tabell 1.1 Saker innen for skattereglene for kraftverk og de konsesjonsbaserte reglene som omtales i høringen

Forslag	Merknad
Tidligere signaliserte saker:	
Sentral ligning av kraftforetak	Forslag
Innsynsrett i og klagerett over eiendomsskattgrunnlaget	Forslag
Kommunefordelingsreglene for eiendomsskatten	Omtale
Endring av fastsettelse av konsesjonskraftpris	Omtale/er vedtatt
Ljøgodtutvalget, konsesjonskraftgrunnlag	Omtale
Ljøgodtutvalget, konsesjonsavgiftsgrunnlag	Omtale
Endring av hjemfallsreglene	Omtale/eget utvalg er nedsatt
Økt grense for konsesjonsplikt iht. industrikonsesjonsloven	Omtale
Nye saker:	
Grunnrenteskatt	Omtale
Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk	Omtale
Nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt	Forslag
Eiendomsskatt	Omtale
Gjeldsbegrensningsregelen for offentlig eide kraftverk	Omtale
Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for grunnrenteskatt og naturressursskatt	Forslag
Harmonisering av fastsettelse av konsesjonskraftpris før og etter 1959	Omtale
Oppdatering av regelverket for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter	Omtale

I denne høringen foreslår Finansdepartementet følgende endringer i skattereglene for kraftverk:

- Innføring av sentral ligning for kraftforetak som driver produksjon av vannkraft.
- Økning av nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt.
- Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt, jf. skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd.

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001), ble Finansdepartementet bedt om vurdere å innføre kommunal klagerett for kommunene i forbindelse med fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordeling av dette, jf. Innst.O. nr. 40 (2000-2001). Etter en nærmere vurdering anbefaler Finansdepartementet at det ikke innføres slik kommunal innsynsrett og klagerett i eiendomsskatten, jf. kapittel 3 og 4.

Høringsnotatet omfatter også omtale av andre saker som Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet vil vurdere fram mot den samlede vurderingen i forbindelse med budsjettet for 2004. Dette gjelder:

- Grunnrenteskatt på vannkraftproduksjon.
- Ulike sider ved eiendomsskatt på kraftverk, herunder kommunefordelingsreglene for eiendomsskatt.
- Reglene for begrensning av gjeldsrentefradrag for offentlig eide kraftverk, jf. skatteloven § 18-4.
- Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk, jf. skatteloven §§ 5-30 og 18-3 sjette ledd.
- Beregningsgrunnlaget for konsesjonsavgift og konsesjonskraft, jf. Ljøgodtutvalget.
- Harmonisering av fastsettelse av konsesjonskraftpris i konsesjoner før og etter 1959.
- Oppdatering av regelverket for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

Det omtales også en del andre saker som enten blir tatt opp uavhengig av den samlede gjennomgangen, eller som allerede er vedtatt av Stortinget, og hvor konsekvensene bør tas med i den samlede gjennomgangen:

- Endringer i reglene for fastsettelse av konsesjonskraftpris, jf. Innst.S. nr. 50 (2002-2003) og Stortingsvedtak nr. 161 (2002-2003).
- Økt grense for konsesjonsplikt iht. industrikonsesjonsloven, jf. høringsnotat fra Olje- og energidepartementet av 29. november 2002.

2. FORSLAG OM INNFØRING AV SENTRAL LIGNING AV KRAFTFORETAK SOM DRIVER PRODUKSJON AV VANNKRAFT

2.1 Innledning

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001), jf. Innst.O. nr. 40 (2000-2001) punkt 4.1.3 uttalte finanskomiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti bl.a. følgende:

> "Flertallet viser til at LVK har påpekt at det i enkelte tilfeller er store variasjoner i eiendomsskattegrunnlaget for samme kraftverk, avhengig av hvilken skattyter det dreier seg om. Flertallet har også merket seg at disse avvikene til en viss grad kan skyldes spesielle omstendigheter knyttet til effekten på anlegget, eiersammensetningen og eiernes vurderinger av når det er mest lønnsomt å ta ut oppmagasinert vann til kraftproduksjon. For å unngå forskjellsbehandling ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget, mener flertallet det er viktig at takseringsreglene for kraftproduksjonsanlegg praktiseres så entydig og likt som mulig. Dagens ordning med desentralisert ligning av kraftforetak kan gjøre det vanskelig. Det vises til at regjeringen Brundtland i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) foreslo sentral ligning av kraftproduksjonsforetak. Ut fra de opplysninger som da forelå, mente flertallet i Innst.O. nr. 62 (1995-96) det ikke var tungtveiende grunner til en slik sentralisering. Flertallet mener de opplysninger som er fremkommet, hensynet til likebehandling og behovet for oppbygging av særlig kompetanse og bransjekunnskap hos ligningsmyndighetene tilsier at Regjeringen foretar en ny vurdering av dette spørsmålet."

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 1 (2002-2003), jf. Innst.O. nr. 27 (2002-2003) kapittel 14 uttalte Finanskomiteen:

> " Komiteen tar proposisjonens orientering til etterretning og ser positivt på den gjennomgang departementet varsler i Ot.prp.nr.1 (2002-2003). Komiteen vil understreke behovet for en samlet gjennomgang og forenkling av skattereglene og de konsesjonsbaserte ordningene til kraftnæringen, inklusive kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget."

Finansdepartementet viser til komiteens syn som angitt i Innst.O. nr. 40 (2000-2001), og antar at sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft vil medføre en betydelig forenkling i tråd med komiteens forutsetninger i Innst.O. nr. 27 (2002-2003). Med dette fremlegges finansdepartementets vurdering og forslag om sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft til høring.

Finansdepartementet har lagt til grunn at den aktuelle vurdering i utgangspunktet skal knytte seg til spørsmålet om generell overføring av kraftforetakene/eierne av kraftforetak til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter (SFS). Overføringen forutsettes å omfatte alle kraftforetak som skal svare skatt ved produksjon av vannkraft, dvs. alle eiere av slike foretak uansett ligningsmåte og med virkning for hele ligningen av det overførte foretak, jf. punkt 1.4.

På bakgrunn av gjennomgangen nedenfor, foreslår finansdepartementet overføring av kraftforetak som skal svare skatt ved produksjon av vannkraft til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter.

2.2 Gjeldende rett

2.2.1 *Om desentralisert ligning ved de lokale ligningskontor*

2.2.1.1 *Generelt om den desentraliserte ligningsforvaltning*

Gjeldende regler om ligningsforvaltning bygger i utgangspunktet på et desentralisert system. Tidligere bestemte ligningsloven at det skulle være et statlig ligningskontor for hver av landets kommuner. Fra og med 1. mars 2002 er ligningskontorene organisert i en ny struktur. Endringen innebærer at ligningskontorene grupperes i distrikter, som kan bestå av en eller flere kommuner, jf. ligningsloven § 2-1 nr. 1. Etter den nye inndelingen skal det fortsatt være et statlig ligningskontor på kommunenivå, selv om ikke alle kommuner vil ha et ligningskontor fysisk beliggende i kommunen. Ett ligningskontor vil således kunne omfatte flere kommuner. Landets 436 ligningskontor (og folkeregistre) er redusert til 99 ligningskontor. Skatteetaten vil fortsatt være representert på kommunenivå enten ved distriktskontor, etatskontor eller kontor med etatsfunksjoner. Disse tre enhetene utgjør til sammen ligningskontoret i distriktet, og ledes av en ligningssjef.

Det vises til St.prp. nr. 1 (2000-2001) punkt 7.3. hvor det bl.a. heter følgende om begrunnelsen for omorganiseringen:

> "Omorganiseringen skal bidra til en mer tjenlig skatteetat for publikum generelt, og overfor næringslivet spesielt. Videre vil en best mulig organisering være i de ansattes interesse. Finansdepartementet legger stor vekt på de ansattes trygghet og medvirkning i omstillingsarbeidet. Det er dessuten viktig at distriktsmessige hensyn blir ivaretatt ved omorganiseringen."
>
> (…)
>
> "Effektiv ressursbruk og god kvalitet i ligningsarbeidet og kontrollen med næringsdrivende, selskaper og lønnstakere, vil i årene fremover være svært avhengig av at det bygges opp større fagmiljø der de tilsatte arbeider i de samme lokalene. Større fagmiljø gir muligheter til å spesialisere og samle standardiserte og rutinemessige oppgaver og mer kompliserte oppgaver i egne enheter. Et økt regionalt samarbeid mellom ligningskontorene innenfor dagens struktur gir et dårligere grunnlag for en slik utvikling."

Til hvert ligningskontor skal det være tilknyttet en ligningsnemnd, en overligningsnemnd og et takstutvalg, som kommunale organer, dvs. at det i dag er en ligningsnemnd og en overligningsnemnd pr. *kommune*. Som følge av omorganiseringen av ligningsforvaltningen i 2002 sendte finansdepartementet 30. april d.å. ut et høringsnotat hvor det foreslås å endre nemndstrukturen slik at det skal være en ligningsnemnd og en overligningsnemnd pr. *ligningskontor*. Høringsfristen er satt til 1. august 2003. Det er ligningsnemnda som har den formelle

myndighet til å treffe avgjørelse om ligningen av den enkelte skattyter. Ved ordinær ligning er denne myndigheten i stor utstrekning delegert til ligningskontoret. Videre skal det være et statlig fylkesskattekontor, en fylkesskattenemnd og et takstutvalg i hvert fylke. Fylkesskattekontorene forestår det vesentlige av kontroll- og bokettersynsarbeidet hos skattyterne, i samarbeid med Skattedirektoratet. Rapportene som utarbeides på grunnlag av undersøkelsene oversendes til ligningskontorene for behandling.

Etter gjeldende rett er ligning etter det desentraliserte system også hovedregelen for de skattytere som beskattes som eiere av kraftforetak etter de særlige regler om kraftbeskatning. En vesentlig del av disse skattytere blir i dag lignet ved de lokale ligningskontorer. I følge Skattedirektoratet er det på landsbasis ca 320 (2001) skattytere i kraftskattemanntallet. I dag er bare 28 selskap overført til ligning ved SFS.

2.2.1.2 *Om ligningssted for etterskuddspliktige kraftforetak/ personlige eiere av kraftforetak som ikke er overført til SFS*

De alminnelige regler om skatte- og ligningssted ble omlagt og forenklet i forbindelse med at inntekts- og formuesskatten for *etterskuddspliktige* fra 1998 ble omgjort til rene statsskatter. Etterskuddspliktige selskaper og innretninger som kun svarer skatt til staten, jf. skatteloven § 2-36 og Stortingets skattevedtak § 3-3, skal lignes av ligningsmyndighetene for vedkommendes kontorkommune. Skattestedet er etter de nye reglene sammenfallende med ligningsstedet, dvs. kontorkommunen for alle etterskuddspliktige som ikke lignes ved SFS, jf. skatteloven § 3-2 annet punktum og ligningsloven § 8-6 nr. 1, jf. ligningsloven § 2-4 nr. 1 b.

Ovennevnte regler kommer også til anvendelse for etterskuddsskattepliktige eiere av kraftforetak. Naturressursskatten er imidlertid stedbunden også for etterskuddspliktige, og blir utlignet av ligningsmyndighetene for den kommune som skal ha skatten, jf. skatteloven §§ 3-3 annet ledd bokstav e og 18-7. Skattytere som eier kraftforetak med hovedkontor i ulike kommuner vil således ha flere skattekreditorer å forholde seg til ved utligning av naturressursskatt. Tilsvarende gjelder ved utligning av eiendomsskatt, jf. skatteloven § 3-3 og eigedomsskattelova § 8 A-1.

Finansdepartementet legger til grunn at den alt vesentlig del av eierne av kraftforetak vil være etterskuddsskattepliktige. (ca 300)

For *personlige eiere* av kraftforetak er hovedregelen at skattested og ligningssted er den kommunen hvor vedkommende er bosatt. Tilsvarende kommer reglene om stedbunden beskatning av inntekter og formue, herunder inntekt av og formue i kraftverk, til anvendelse, jf. skatteloven § 3-3 annet ledd bokstav e. Personlige eiere av kraftforetak kan ha plikt til å innlevere selvangivelse til en rekke ligningskontorer, og ligningsstedet er fordelt mellom flere ligningskontorer og at beskatningsretten

fordeles mellom flere kommuner. Personlige skattytere blir imidlertid lignet som etterskuddspliktige for naturressursskatten, jf. forskrift 19. november 1999 nr. 1158 § 18-2-9.
Skattedirektoratet opplyser at det for tiden er 19 personlige eiere av kraftforetak i Norge.

2.2.1.3 *Om ligningssted for kraftforetak som deltakerlignes*

For kraftforetak som deltakerlignes etter nettometoden, skal det foretas en sentral fastsettelse av foretakets samlede inntekt og formue i kommunen hvor selskapet har hovedkontor etter reglene i ligningsloven § 8-6 nr. 5. Regelen vil også omfatte verdsettelse av foretakets kraftanlegg for eiendomsskatteformål etter skatteloven § 18-5, jf. eigedomsskattelova § 8 fjerde ledd. Selskapet skal i slike tilfeller sende selskapsoppgave til det aktuelle ligningskontor, jf. ligningsloven § 4-9 nr.5. Den "sentrale" fastsettelse av kraftforetakets samlede inntekt og formue skal skje ved ligningskontoret for den kommunen hvor kraftforetakets hovedkontor ligger. Har selskapet ikke hovedkontor, skal fastsettelsen skje for den kommune hvor flertallet av deltakerne bor eller hører hjemme. Den samlede fastsettelse av inntekt og formue fordeles deretter på deltakerne etter eierbrøk, jf. skatteloven § 4-40.

For kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden, jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd, er det ikke fastsatt regler om "sentral" ligning av foretakets samlede inntekter og formue. For verdsettelsen av formuesverdien av kraftanlegg etter § 18-5 er dette nedfelt som en særskilt verdsettelsesregel i skatteloven § 18-5 syvende ledd, hvor det heter:

> "I kraftanlegg som deltakerlignes etter en bruttometode, jf. § 10-40 tredje ledd, verdsettes formuen for hver deltaker."

I slike tilfeller vil de regler som er angitt i forrige punkt ikke komme til anvendelse. Ligning av den enkelte deltakers andel av foretakets inntekt og formue blir fastsatt ved det ligningskontor som vedkommende hører til etter de alminnelige regler om lignings- og skattested, jf. skatteloven kapittel 3, jf. ligningsloven § 8-6 nr.1. Skattedirektoratet antar at de fleste kraftverk som eies av flere eiere er bruttolignet, dvs. ca 80 kraftverk, herunder ca 51 skattytere.

2.2.1.4 *Særlig om ligningssted for eiendomsskatt på kraftanlegg*

Det fremgår av fremstillingen foran at den ligningsmessige fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg som hovedregel vil bli fastsatt under ett ved samme ligningskontor/ligningssted. Dette gjelder imidlertid ikke for kraftanlegg eiet av foretak som bruttolignes, jf. skatteloven § 18-5 syvende ledd. For slike anlegg vil det ikke bli foretatt noen samlet fastsettelse av den samlede verdi. Den enkelte deltakers andel av inntekt og formue i kraftforetak blir fastsatt individuelt og ved det ligningskontor den enkelte deltaker hører til etter de alminnelige regler om ligningssted, jf. punkt 2.2.2.3.

Uansett ligningssted for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag, vil skattestedet for eiendomsskatt være den enkelte kommune hvor anlegget er beliggende, etter reglene i eigedomsskattelova.

Når det gjelder fastsettelse av den enkelte kommunes andel av det samlede eiendomsskattegrunnlag for det enkelte kraftanlegg (kommunefordelingen), er ligningsstedet for tiden Skattedirektoratet, jf. § 5 første ledd i forskrift 20. desember 2000 nr. 1393.

2.2.1.5 *Om det praktiske arbeid med kraftbeskatning ved desentralisert ligning etter kraftskattereformen*

Etter det finansdepartementet kjenner til er arbeidet med ligning av kraftforetak organisert i fylkesvise kraftforetaksgrupper som ledes av fylkesskattekontoret. De fleste gruppene består av 3 til 4 personer, en person fra fylkesskattekontoret og 2 til 3 fra forskjellige likningskontor. Gruppene møtes én gang i året for å ligne personer og selskaper med inntekt fra kraftvirksomhet. Svært få jobber med kraftspørsmål utover dette.

Skattedirektoratets generelle inntrykk er at gruppene fungerer godt.

Kraftforetaksgruppenes sammensetning og arbeidsform er ikke påvirket som følge av omorganiseringen av ligningsforvaltningen, jf. punkt 2.2.2.1.

2.2.2 *Om sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter (SFS)*

2.2.2.1 *Om SFS som ligningssted for kraftforetak/eiere av kraftforetak*

Ved lov av 21. desember 1990 nr. 71 ble det innført et Sentralskattekontor for storbedrifter (SFS), jf. Ot.prp. nr. 15 (1990-91) og Innst.O. nr. 17 (1990-91). SFS ble etablert i Moss med egen ligningsnemnd og overligningsnemnd. Fylkesskattenemndas myndighet tilligger fylkesskattenemnda i Østfold.

For skattytere som Skattedirektoratet har vedtatt å overføre til sentral ligning ved SFS, skal SFS være ligningssted, jf. ligningsloven § 2-4 nr.1 b, jf. § 8-6 nr.1 tredje ledd. I tillegg til selskap tilført etter overføringsvedtak, er det i ligningsloven bestemt at tre grupper skattytere alltid skal lignes ved SFS, nemlig norskkontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS), norske deltakere i utenlandske ANS, kommandittselskaper (KS) mv. og rederiselskaper lignet etter særlige skatteregler, jf. ligningsloven § 8-6 nr. 6 og 7. En tilsvarende regel er ikke innført for skattytere som lignes etter særreglene om skattlegging av kraftforetak.

For Skattedirektoratets avgjørelse av hvilke skattytere som kan overføres til sentral ligning, er det gitt retningslinjer i forskrift 07.01.1993 nr. 4, jf. ligningsloven § 2-4 nr. 4. Ved vurderingen av om ligningsmyndigheten skal overføres fra lokale myndigheter til SFS, kan det etter forskriften § 3 blant annet legges vekt på:

- virksomhetens brutto driftsinntekter (årsomsetning)
- om det drives virksomhet i flere kommuner
- hvorvidt virksomheten har betydelig tilknytning til utlandet
- om virksomheten er en del av et konsern, og i så fall om en samlet bedømmelse av konsernet tilsier overføring
- antall ansatte i virksomheten
- ressurs- og kapasitetshensyn, samt hensynet til skatteetatens samlede virksomhet

Det er ingen begrensning med hensyn til hvilke typer skattytere som kan overføres til sentral ligning, sml. forskriften § 2. Skattedirektoratets vedtak om overføring av ligning kan ikke påklages, jf. forskriften § 6.

I kraftskattemanntallet for 2001 er i alt 28 selskap (herunder 5 private og 8 offentlig eide konsern), som lignes etter de særskilte kraftbeskatningsreglene, overført til ligning ved SFS.

2.2.2.2 *Konsekvenser av vedtak om overføring av skattytere som lignes etter reglene i skatteloven kapittel 18 til sentral ligning ved SFS*

Skattedirektoratets vedtak om overføring til ligning ved SFS, vil i utgangspunktet gjelde enkeltskattytere, jf. ligningsloven § 2-4 nr.1 b. Foretak som deltakerlignes og som ikke er å anse som egne skattesubjekter, kan således i utgangspunktet ikke overføres til sentral ligning etter denne regel. Regelen i ligningsloven § 8-6 nr. 5 femte punktum, forutsetter imidlertid at også deltakerlignede foretak kan overføres til sentral ligning. Se også forskrift 07.01.1993 nr. 4 § 2 annet ledd til ligningsloven § 2-4 nr.1 bokstav b. I praksis overføres foretak som deltakerlignes etter nettometoden på foretaksnivå. Bruttolignede skattytere overføres imidlertid på deltakernivå.

Blant de skattytere som er overført til SFS finnes skattytere som på grunn av ulik organisering av eierforholdene til kraftforetaket, lignes etter ulike regler. Dette har også betydning for reglene om skattested for vedkommende skattytere. Hovedskillene sett i forhold til beskatning av inntekt, formue m.v. i det enkelte kraftanlegg blir angitt i punkt 2.2.2.2.1 og 2.2.2.2.2 nedenfor. Det kan også tenkes at samme skattyter er eier i flere kraftforetak med ulik organisering av eierforholdene, slik at ulike beskatningsmåter er aktuell for samme skattyter.

2.2.2.2.1 *Selskapslignede skattytere*

Ved selskapsligning av eiere av kraftforetak, dvs. typisk et aksjeselskap (AS) som selv står som eier av hele den virksomhet som undergis kraftbeskatning, blir selve eierselskapet skattesubjekt for den samlede inntekt og formue i kraftanlegget.

I forhold til de skattytere som er overført til ligning ved SFS og som er selskapslignede eiere av kraftforetak, vil all inntekt, formue m.v. fra vedkommende kraftforetak bli fastsatt ved SFS. Dersom selskapet også er deltaker i kraftforetak

som deltakerlignes, vil gjennomgangen i punkt 2.2.2.2.2 også gjøre seg gjeldende ved ligning av vedkommende selskapslignede skattytere.

2.2.2.2.2 *Deltakerlignede skattytere*

Ved deltakerligning av eiere av kraftforetak, dvs. hvor eierne er organisert slik at deltakerne har ubegrenset ansvar for sin deltakelse typisk ANS eller produksjonsfellesskap, er den enkelte deltaker skattesubjekt for sin andel av inntekt og formue av kraftforetaket. I slike tilfeller vil deltakerne som hovedregel være undergitt nettoligning. Etter skatteloven § 10-40 tredje ledd skal imidlertid "selskaper og sameier som driver produksjon av vannkraft når deltakerne selger det vesentlig av produksjonen på selvstendig basis" (såkalte produksjonsfellesskap) likevel undergis bruttoligning.

Deltakerligning etter nettometoden
For skattyter som er medeier i et kraftforetak som deltakerlignes etter nettometoden, vil ligningen av den enkelte deltaker være basert på en ligning av kraftforetakets samlede inntekt og formue som blir fastsatt "sentralt" ved ett ligningskontor etter reglene i ligningsloven § 8-6 nr. 5. Den "sentrale" fastsettelse av kraftforetakets samlede inntekt og formue skal skje ved ligningskontoret i den kommunen hvor kraftforetakets hovedkontor ligger eller i den kommune hvor flertallet av deltakerne bor eller hører hjemme, jf. punkt 2.2.1.3.

Dersom foretaket er overført til SFS vil ligningsstedet for foretakets samlede inntekt, formue og eiendomsskattegrunnlag for foretakets kraftanlegg være SFS, jf. ligningsloven § 8-6 nr.5 siste ledd. Selskapsoppgaven for nettolignede foretak skal da sendes til SFS.

For deltakerlignede selskaper som lignes ved SFS etter nettometoden, foretar SFS fastsettelse av formue og inntekt for selskapet og fordeler dette etter eierbrøk på deltakerne. Deretter oversendes resultatene (manuelt) til de aktuelle ligningskontor for samordning med annen inntekt.

Bare dersom det deltakerlignede foretakets enkelte deltakere er overført til sentral ligning ved SFS etter vedtak av Skattedirektoratet, skal deltakernes samlede inntekt og formue fastsettes ved SFS.

Deltakerligning etter bruttometoden
Selskaper og sameier som driver produksjon av vannkraft, hvor deltakerne selger det vesentlige av kraftproduksjonen på selvstendig basis, er unntatt fra nettoligning og lignes etter en bruttometode, jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd andre punktum. Bestemmelsen sikrer at deltakerne i produksjonsfellesskap får legge sine faktiske salgsinntekter til grunn ved beregning av skattegrunnlagene, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) punkt 14.3.3.

Dersom eieren er medeier i et kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden, vil ligningen av den enkelte eiers andel av foretakets inntekter og formue bli foretatt ved den enkelte eiers lokale ligningskontor. Det skjer ingen sentral fastsettelse av kraftforetakets inntekt og formue. I forhold til de bruttolignede skattytere som er overført til ligning ved SFS, vil all inntekt, formue mv. bli fastsatt ved SFS.

Tilsvarende konsekvenser i forhold til ligningssted gjør seg gjeldende ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag for kraftforetakets kraftproduksjonsanlegg, jf. punkt 2.4.2.6.

Overføring av skattytere til sentral ligning innebærer ikke at SFS blir ligningssted for vedtak om fastsettelse av kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget for kommunekryssende anlegg. Denne kompetanse tilligger for tiden Skattedirektoratet, jf. forskrift 20.12.2000 nr. 1393 § 5 første ledd.

2.3 Bakgrunn for spørsmålet om innføring av sentral ligning for kraftforetak

2.3.1 *Tidligere vurderinger av spørsmålet om innføring av sentral ligning av kraftforetak*

I forbindelse med opprettelsen av SFS ved lov 21. desember 1990 ga finansdepartementet uttrykk for at det kunne være aktuelt å la kraftforetak undergis sentral ligning ved dette kontoret, på grunn av det spesielle regelverk som gjelder for beskatning av kraftforetak. En antok likevel at en eventuell endring av ligningsmåte for kraftverkene burde utsettes, slik at dette kunne vurderes i forbindelse med en omlegging av de materielle skattereglene, jf. Ot.prp. nr. 15 for 1990-91, s. 8:

> "Når det gjelder skattytere underlagt spesielle skatteregler, er det særlig kraftverksbeskatningen som kunne være aktuell for sentral ligning. Imidlertid er reglene for kraftverksbeskatningen til vurdering i departementet med sikte på omlegging, og det ville ikke være hensiktsmessig å vurdere endringen i ligningsmåten før det kan skje i forbindelse med en omlegging av skattereglene."

Sentral ligning av kraftverk ble foreslått av finansdepartementet i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) punkt 1.2.4. Forslaget ble generelt begrunnet med at sentral ligning ville gi en mest mulig effektiv og rasjonell ligningsbehandling av disse kraftforetakene. Med samme begrunnelse foreslo finansdepartementet at også Statnett SF skulle overføres til sentral ligning.

Forslaget om sentral ligning hadde også en særskilt begrunnelse i forhold til at det i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) også ble foreslått innføring av bruttoligning av selskaper og sameier som driver kraftproduksjon, når deltakerne selger det vesentlige av kraften på egenhånd, jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd siste punktum. I Ot. prp. nr. 23 (1995-96) punkt 14.3.3 viste finansdepartementet til at slik bruttoligning ville innebære

omfattende ligningsbehandling, og at det ville medføre lettelser i ligningsbehandlingen dersom slike skattytere ble lignet ved SFS.

I Innst.O. nr. 62 (1995-96) punkt 11.1 gikk imidlertid finanskomiteen imot finansdepartementets forslag om sentral ligning. Finanskomiteen mente det ikke var spesielle grunner til å fravike den normale praksis med en arbeidsfordeling mellom lokale myndigheter og SFS. Flertallet mente derfor at det etter de vanlige retningslinjer skulle fattes spesielt vedtak om at enkelte selskap kan overføres til SFS.

2.3.2 *Om bakgrunnen for at spørsmålet om innføring av sentral ligning av kraftforetak tas opp til vurdering*

I Innst.O. nr. 40 (2000-2001) punkt 4.1.3 viste finanskomiteens flertall til at Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) har påpekt at det i enkelte tilfeller er store variasjoner i eiendomsskattegrunnlaget for samme kraftverk, avhengig av hvilken skattyter det dreier seg om. I finanskomiteens innstilling er det ovennevnte forhold som begrunner behovet for en revurdering av spørsmålet om sentral ligning av kraftforetak. Finanskomiteens angir som hovedhensyn at den forskjellsbehandling de påpekte forhold synes å innebære bør unngås og at det bør tilsiktes at takseringsreglene for kraftproduksjonsanlegg praktiseres så entydig og likt som mulig. Komiteen konkluderer slik:

> "Flertallet mener de opplysningene som er fremkommet, hensynet til likebehandling og behovet for oppbygging av særlig kompetanse og bransjekunnskap hos ligningsmyndighetene tilsier at Regjeringen foretar en ny vurdering av dette spørsmålet."

Av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) punkt 3.4 fremgår det at også finansdepartementet var kjent med LVKs innspill. LVK hadde bl.a. i møte og flere brev til departementet og finanskomiteen i løpet av november 2000 anført en rekke hensyn som etter LVKs oppfatning hver for seg talte sterkt for å utsette iverksettelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg. Herunder ble også fremlagt en resolusjon vedtatt på LVKs konferanse 20.-21. november 2000 hvor det ble gitt uttrykk for et krav om utsatt ikrafttreden. Som angitt i proposisjonen ble LVKs begrunnelse for ønsket om utsettelse angitt og kommentert i et brev fra finansministeren til LVK av 1. desember 2000.

I finansministerens brev ble LVKs anførsler angitt løpende og kommentert. Fra brevet siteres:

- *" Ligningstallene viser åpenbare feil og mangler og utilsiktede virkninger av innføring av eiendomsskatteloven § 8. Disse mangler blir ikke reparert av de varslede lovendringer.*

De av LVK angitte feil og mangler kommenteres fortløpende som punkt 1-4 nedenfor. Innledningsvis bemerkes at det er påregnelig med en del feil ved enhver innføring av nye regler. Det er for øvrig slik at i den utstrekning de ligningstall kommunene har mottatt viser feil, kan dette skyldes to ulike forhold:

- feil ved den verdsettelse av kraftanlegget som er foretatt av ligningsmyndighetene, eller
- feil ved den foreløpige kommunefordeling av dette grunnlag for kommunekryssende anlegg som Skattedirektoratet har foretatt på bakgrunn av oppgaver fra NVE som igjen skal være basert på forslagene til fordelingsregler fremsatt i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001).

Oppretting av feil ved de ligningsmessig fastsatte verdsettelser vil kunne bli foretatt etter klage, anmodning om endring eller av ligningskontoret av eget tiltak.

Den foreløpige kommunefordeling Skattedirektoratet har foretatt på bakgrunn av oppgaver fra NVE, skal forutsetningsvis kunne rettes opp fortløpende. Dette ble understreket i Skattedirektoratets oversendelse av de foreløpig kommunefordelte skattegrunnlag til kommunene den 6. november 2000. I direktoratets oversendelsesbrev het det bl.a.:

"Hvis en kommune oppdager åpenbare feil ved fordelingsnøkkelen, for eksempel registreringsfeil eller manglende fordeling, er det ønskelig at kommunen gjør Skattedirektoratet oppmerksom på forholdet snarest, slik at feilen kan rettes."

Skattedirektoratet har håndtert mange slike henvendelser fra kommuner og har herunder vært i løpende kontakt med NVE. Opprettinger er/vil bli foretatt fortløpende.

1. *Kommuner er ikke tilordnet eiendomsskatt fra kraftanlegg i egen kommune*
   Dersom slike feil har oppstått, vil det kunne skyldes at kraftanleggets beliggenhet enten har vært feilregistrert hos ligningsmyndighetene eller i NVEs fordelingsgrunnlag/oppgaver over fordelingsnøkler til Skattedirektoratet. Som angitt foran, vil direktoratet kunne håndtere henvendelser vedrørende slike feil og rette dem opp før eventuelle endelig vedtak om kommunefordeling blir fattet.

2. *For kraftanlegg med flere eiere avviker eiendomsskattegrunnlaget med mer enn 100 % avhengig av hvilken kraftverkseier som har oppgitt formuesverdier*
   Dette vil kunne gjelde kraftanlegg som eies av produksjonsfellesskap, dvs. hvor eierne er organisert slik at de deltakerlignes. Innledningsvis bemerkes at verdsettelsesgrunnlaget for en eierandel av et kraftanlegg faktisk vil kunne variere fra eier til eier. Hvis deltakerne selger kraft for egen regning og risiko, vil ulike eiere kunne ha ulik lønnsomhet av anlegget det enkelte år. For eiere i produksjonsfellesskap som bruttolignes vil disse ulikheter også kunne avspeile seg i ulike verdsettelser.

   Uansett ligningsmåte skal formuesverdien/eiendomsskattegrunnlaget for den enkelte deltaker/eiers andel av kraftanlegget, for øvrig fastsettes på bakgrunn av oppgaver fra vedkommende eier. Foretaket som sådant er ikke pliktig til å inngi noen fellesoppgave for samtlige eiere og den ligningsmessige fastsettelse vil ikke nødvendigvis bli foretatt av samme ligningskontor. Det foretas heller ikke noen samordnet kontroll av verdsettelsen av den enkelte deltakers andel av formuesverdien av kraftanlegget etter gjeldende regler. Skattytere eller kommuner som blir oppmerksom på ubegrunnede uoverensstemmelser mellom verdsettelser knyttet til samme anlegg vil eventuelt kunne gjøre ligningsmyndighetene oppmerksom på dette, slik at

ligningsmyndighetene kan vurdere endring av eget tiltak. For skattytere vil eventuelle feil etter omstendighetene også kunne være klagegrunnlag.

Jeg vil se nærmere på om det bør etableres regler eller rutiner som sikrer samlet rapportering og/eller verdsettelse av hele kraftanlegget ved samme ligningskontor også for anlegg som eies av produksjonsfellesskap/sameier."

Finansdepartementet presiserer at finanskomiteen under behandlingen av Ot.prp. nr. 1 (2002-2003), jf. Innst.O. nr. 27 (2002-2003) kapittel 14, ba om forslag til mulige forenklinger av reglene, jf. punkt 1.1.

2.4 Finansdepartementets vurdering av spørsmålet om generell overføring av kraftforetak som driver produksjon av elektrisk kraft til sentral ligning ved SFS

2.4.1 *Utgangspunkter*

Som angitt innledningsvis vil spørsmålet bli vurdert i forhold til en generell overføring av kraftforetakene/eierne av kraftforetak, dvs. foretak som driver produksjon av vannkraft, jf. skatteloven § 18-1, til sentral ligning ved SFS. Overføringen forutsettes å omfatte alle kraftforetak, dvs. alle eiere av slike foretak uansett ligningsmåte.

Finansdepartementet har ikke vurdert overføring av foretak som driver med overføring/distribusjon og/eller omsetning av kraft. Årsaken er at de særskilte reglene om naturressursskatt og grunnrenteinntekt er uten betydning for slike selskap. Foretakene regnskapslignes etter skattelovens alminnelige regler og bør etter departementets oppfatning fortsatt underlegges en konkret vurdering om overføring til sentral ligning i det enkelte tilfellet, jf. ligningsloven § 2-4 nr. 1 bokstav b med tilhørende forskrift.

Med dette utgangspunktet vil finansdepartementet nedenfor både vurdere spørsmålet i forhold til de generelle omstendigheter som gjør seg gjeldende ved ligning av kraftforetak og i forhold til de særskilte omstendigheter i forbindelse med iverksettelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg som finanskomiteen har fremhevet, jf. punkt 2.3.2.

Om de generelle hensyn som gjør seg gjeldende i forhold til spørsmålet om overføring av skattytere til sentral ligning ved SFS skal bemerkes:

Også etter omorganisering av ligningsforvaltningen iverksatt fra 1. mars 2002, er utgangspunktet at ligningsforvaltningen bygger på at ligningen skal skje mest mulig lokalt i forhold til den kommune hvor skattyter er hjemmehørende eller har stedbunden inntekt og formue. Andre løsninger vil fortsatt kreve en særlig

begrunnelse. Den aktuelle vurdering vil dessuten baseres på de samme hensyn som i sin tid begrunnet innføring av SFS, jf. Ot.prp. nr. 15 (1990-91).

Dersom en skattytergruppe skal undergis sentral ligning, må dette kunne begrunnes i at ligningsarbeidet med hensyn til disse skattyterne er av en særlig komplisert, spesiell eller omfattende karakter. Det bør kunne anføres at det med hensyn til ligningen av denne type skattytere er behov for å bygge opp og konsentrere kompetanse på ett sted, og at ligningsbehandlingen vil vinne vesentlig i effektivitet og kvalitet ved at den utføres sentralt. Et annet forhold som kan tale for sentral ligning, vil være dersom det foreligger særlige kontrollbehov i forhold til bestemte grupper av skattytere. Dersom skattyter har stedbunden inntekt og formue i flere kommuner, kan sentral ligning gi effektiviseringsgevinster, fordi en kan oppnå en bedre totaloversikt over skattyters økonomiske forhold og samtidig unngå dobbeltarbeid.

2.4.2 *Finansdepartementets vurdering*

2.4.2.1 *Særlig komplekst regelverk og behov for særlig kompetanse om kraftbransjen*

Et særlig komplekst regelverk er et forhold som kan tilsi sentral ligning. Skattereglene for kraftforetak ble endret f.o.m. 1. januar 1997 og det ble innført regnskapsligning for alle kraftforetak. Det nye kraftskattesystemet baserer seg på skatt på alminnelig inntekt, formuesskatt, naturressursskatt til kommunen, samt grunnrenteskatt. Naturressursskatten er samordnet med overskuddsskatten til staten.

Ved regnskapsligning av kraftforetak er det skattelovens alminnelige regler som kommer til anvendelse. I utgangspunktet kan ikke særlig ligningsbehandling av alle kraftforetak begrunnes i at disse reglene krever en annen kompetanse enn ligningsmyndighetene normalt er i besittelse av. Når en ser regnskapsligning i sammenheng med naturressursskatt og grunnrenteskatt ved produksjon av elektrisk kraft kan imidlertid dette stille seg annerledes.

Ved utformingen av de opprinnelige forslagene om skatt på vannkraftinntekt og grunnrenteskatt la departementet vekt på at bestemmelsene skulle være enklest mulig å praktisere for så vel skattyter som ligningsmyndigheter. Samme datagrunnlag skulle benyttes ved beregning av skatt på vannkraftinntekt, grunnrenteskatt og formuesverdsettelse, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96).

I Innst.O. nr. 62 (1995-96) gikk imidlertid finanskomiteen imot regjeringens forslag om skatt på vannkraftinntekt. Komiteens flertall foreslo å erstatte skatt på vannkraftinntekt med en naturressursskatt. I motsetning til formuesverdsettelse og beregning av grunnrenteskatt, hvor beregning skjer på bakgrunn av *inntekt*, blir naturressursskatt beregnet på bakgrunn av *produksjon*, jf. henholdsvis skatteloven §§ 18-5, 18-3 og 18-2.

Selv om et enklere og mer oversiktlig regelverk var et sentralt siktemål ved utformingen av reglene for beskatning av kraftforetak, fremtrer likevel kombinasjonen av regnskapsligning, naturressursskatt og grunnrenteskatt samlet som et relativt omfattende og komplekst beskatningssystem. Både naturressursskatten og grunnrenteskatten ble innført i forbindelse med kraftskattereformen og stiller dermed ligningsmyndighetene kontinuerlig overfor nye utfordringer og krav til kompetanse blant annet på grunn av uavklarte tolkningsspørsmål. I forhold til kraftforetakene er det ønskelig å ha en særlig ekspertise og bransjekunnskap på ligningssiden. Det vises til at det er en del særtrekk ved kraftforsyningen som får betydning ved anvendelse av de alminnelige og de spesielle skattereglene for kraftforetak. Disse særtrekkene bør ligningsmyndighetene ha gode kunnskaper om og innsikt i for at ligningsresultatet skal bli best mulig.

Det er grunn til å anta at slik kompetanse videreutvikles og konsolideres mer effektivt og rasjonelt dersom sentralisert ligningsbehandling velges, enn ved ordinær lokal ligning.

Da forslagene i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) ble behandlet visste man ikke hvordan regelverket for kraftskatt ville fungere i praksis. På bakgrunn av at regelverket for kraftskatt fortsatt fremstår som et komplekst beskatningssystem, antar finansdepartementet at argumenter vedrørende kraftbeskatningens særlige kompetansebehov i forhold til generell overføring av sentral ligning er forsterket sammenlignet med da forslaget ble fremsatt i desember 1995, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96).

2.4.2.2 *Det faktiske regionale samarbeidet mellom ligningskontorene kontra sentral ligning ved SFS*

Omorganiseringen av ligningsforvaltningen vil gi et større og bedre fagmiljø, og sikre effektiv ressursbruk og god kvalitet i ligningsarbeidet, samt kontroll med skattyterne, jf. punkt 2.2.1.1. De fylkesvise kraftforetaksgruppene har samarbeidet siden kraftskattereformen. Finansdepartementet er ikke kjent med at samarbeidsformen har endret karakter som følge av omorganiseringen i ligningsforvaltningen.

Praksis har avdekket at det stadig oppstår nye og til dels kompliserte spørsmål som resulterer i ulike resultater, på flere nivåer, jf. ovenfor. I enkelte tilfeller vil de ulike resultatene kunne ramme forskjellige eiere i samme selskap ulikt. Det er grunn til å anta at SFS innehar den særlige kompetanse som sikrer effektiv ligningsbehandling av kraftforetakene. Finansdepartementet er derfor av den oppfatning at man ved sentral ligning vil oppnå større grad av effektivisering, rasjonalisering og likebehandling sammenholdt med dagens regionale samarbeid.

2.4.2.3 *Kraftvirksomhetens særlige omfang og størrelse*

Mange kraftforetak er utvilsomt å anse som storbedrifter, med hensyn til brutto omsetning, antall kraftverk og antall ansatte. Enkelte av disse er overført til SFS. Finansdepartementet antar at størrelsen alene ikke kan begrunne generell overføring av kraftforetakene til sentral ligning. Dette hensynet blir løpende ivaretatt og vurdert ved Skattedirektoratets håndtering av overføringsmyndigheten etter ligningsloven § 2-4 nr. 1 b.

På grunn av skattelovens regler om skattested kan ett enkelt skattesubjekt ha plikt til å svare skatt til en rekke kommuner, noe som er av betydning for fordelingen av skatteprovenyet mellom kommunene og eventuelt mellom fylkene. Etter finansdepartementets oppfatning er virksomheten for mange kraftverks vedkommende i så stor utstrekning spredt på forskjellige kommuner at hensynet til effektivitet og kontroll med ligningsbehandlingen tilsier at de bør overføres til sentral ligning.

2.4.2.4 *Hensynet til effektivisering og kvalitetssikring av ligningsbehandlingen*

Overføring av skattytere som skal svare skatt av inntekt ved produksjon av vannkraft til sentral ligning vil innebære klare forenklinger. For skattyterne vil sentral ligning innebære en betydelig forenkling ved at de får ett ligningssted å forholde seg til, samtidig som ligningsmyndighetene unngår dobbeltbehandling. På denne måten vil en unngå parallelle klagesaker med mulige ulike utfall og sikre enhetlig behandling. Overføring til sentral ligning vil også være arbeidsbesparende for Skattedirektoratet og finansdepartementet, fordi en sikrer enhetlig behandling, reduserer antall henvendelser og forenkler koordinering av arbeidet med vannkraftbeskatningen i etaten.

Praksis etter kraftskattereformen har vist at kompleksiteten i regelverket kan medføre ulike/sprikende resultater i likeartede tilfeller ved ligningskontorene og ligningsnemndene. Sentralisering av ligningsbehandlingen vil sikre lik behandling av like tilfeller.

SFS innehar en særlig ekspertise og bransjekunnskap på vannkraftbeskatningens område. Gode kunnskaper om og innsikt i særtrekkene ved kraftforsyningen har stor betydning ved anvendelse av de alminnelige og spesielle skattereglene for kraftforetak. Sentral ligning vil etter finansdepartementets oppfatning derfor medføre forenklinger og effektivitetsgevinster.

2.4.2.5 *Særlig kontrollbehov*

Etter finansdepartementets oppfatning viser gjennomgangen et særskilt behov for en samlet vurdering og kontroll av bruttolignede kraftforetak etter skatteloven § 18-5 syvende ledd. I Ot.prp.nr. 23 (1995-96) punkt 14.3.3 uttalte finansdepartementet:

> ”Bruttoligning vil gi en nokså omfattende ligningsbehandling for kraftverk som både omfattes av den tosporete inntektsligningen og grunnrenteskatten. (…) Det vil

dessuten medføre noen lettelser ved ligningsbehandlingen at disse skattyterne skal lignes ved Sentralskattekontoret for storbedrifter."

Behovet for samlet vurdering og kontroll knytter seg spesielt til verdsettelsen av selve kraftanlegget. Det avdekkede behov for tiltak relaterer seg særlig til fastsettelse av verdien for eiendomsskatteformål, men vil få tilsvarende effekt for formuesbeskatningen. Finansdepartementet er også gjort kjent med at ligningsmyndighetene i enkelte tilfeller mottar avvikende produksjonstall for ulike bruttolignede skattytere i samme produksjonsfellesskap.

Praksis har videre avdekket sprikende resultater under klagebehandlingen hos ligningsnemnder som følge av ulik forståelse av regelverket. Finansdepartementet antar at en overføring til SFS vil ivareta kontrollbehovet, samt sikre enhetlig takserings- og ligningspraksis.

2.4.2.6 *Særlige forhold vedrørende eiendomsbeskatning av kraftforetak/kraftanlegg*

Eiendomsbeskatning av kraftforetak som deltakerlignes etter nettometoden
Den samlede inntekt og formue i kraftforetak som deltakerlignes etter en nettometode, vil etter gjeldende rett bli undergitt "sentral" ligning, selv om dette ikke skjer hos SFS, jf. ligningsloven § 8-6 nr. 5, jf. punkt 2.2.1.3. Disse regler om "sentral" fastsettelse kommer også til anvendelse ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget etter skatteloven § 18-5, jf. eigedomsskattelova § 8 fjerde ledd, for kraftanlegg som eies av slike deltakerlignede foretak. Dette systemet trådte i kraft ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg fra og med ligningsåret 2001, dvs. ved fastsettelse av eiendomskattegrunnlag for eiendomsskatteåret 2002.

Saksbehandlingsrutinene for fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg, var helt spesielle for det første året eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft for kraftanlegg, dvs. for skatteåret 2000. Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for eiendomsskatteåret 2001 ble ikke foretatt i forbindelse med selve den ordinære ligning for inntektsåret 1999. Verdsettelsen ble foretatt på bakgrunn av særskilt innhentede tilleggsopplysninger fra skattyterne i løpet av juli/august 2000 og i medhold av den særskilt vedtatte lov 23. juni 2000 nr. 48 om mellombels tillegg til eigedomsskattelova, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) punkt 3.3.4.

Under denne særlige behandlingsrunden høsten 2000 ble det ikke lagt opp til at foretak som deltakerlignes etter nettometoden skulle innlevere særskilte selskapsoppgaver, sml. ligningsloven § 4-9 nr. 5, med særskilt angivelse av samlet verdsettelse etter skatteloven § 18-5 for foretakets kraftanlegg. Grunnlag for verdsettelsen ble bare innhentet fra den enkelte deltaker i foretaket. Tilsvarende var det i overgangsåret for iverksettelse av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg, ikke grunnlag for å foreta "sentral" fastsettelse av den samlede verdi på foretakets kraftanlegg slik ligningsloven § 8-6 nr. 5 normalt forutsetter. Verdsettelsen av

kraftanlegg for eiendomsskatteåret 2001 ble med andre ord foretatt for den enkelte deltakers andel av foretaket/kraftanlegget og ved de ligningskontor vedkommende deltakere hører til etter de alminnelige regler om skatte- og ligningssted, jf. skatteloven kapittel 2, punkt 2.2.1.2.

Ovenstående er en mulig årsak til noen av forholdene LVK har påpekt i flere brev m.v. i november 2000, jf. punkt 2.3.2.

Det er fra ligningsmyndighetenes side ikke foretatt noen generell gjennomgang av verdsettelsene for nettolignede kraftforetak for eiendomsskatteåret 2001, med sikte på å rette opp eventuelle feil som en samordnet behandling av verdsettelsene muligens ellers ville ha avdekket. Ovenstående forhold har imidlertid dannet grunnlag for klager, begjæring om innsyn og anmodninger om endring av verdsettelsene som ligningsmyndighetene vil behandle på vanlig måte. Ligningsmyndighetene har opplyst om at de har mottatt få anmodninger om endring av ligning. Henvendelsene har i stor grad vært begrenset til begjæring om innsyn.

Selv om ovenstående særlige behandling av verdsettelsen av kraftanlegg for eiendomsskatteåret 2001 må anses mindre heldig enn behandling etter etablerte regler for sentral ligning av nettolignede foretak, jf. ligningsloven § 8-6 nr. 5, vil ikke denne svakhet gjøre seg gjeldende for senere år.

Når det gjelder vurderingen av om ligningen som nå gjøres etter ligningsloven § 8-6 nr. 5, bør overføres til SFS, vises det til vurderingen over, som også har gyldighet for eiendomsskatt. Ligningens betydning for utskriving av eiendomsskatt, styrker argumentene for overføring til sentral ligning. Det er en slik sammenheng mellom verdsettelse og fordeling av eiendomsskatten og fastsettelse av inntekt, formue og grunnrenteskatt, at det vil være mest effektivt dersom eiendomsskattespørsmål blir behandlet sentralt av SFS.

Eiendomsbeskatning av kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden
For kraftanlegg eiet av foretak som bruttolignes, jf. skatteloven § 18-5 syvende ledd, vil det ikke bli foretatt noen samlet verdsettelse av eiendomsskattegrunnlaget. Den enkelte deltakers andel av eiendomsskatt fra kraftforetak blir fastsatt individuelt og ved det ligningskontor den enkelte deltaker hører til etter de alminnelige regler om ligningssted, jf. skatteloven § 3-3 og eigedomsskattelova § 8 A-1. Dette innebærer i mange tilfeller et unødvendig ekstraarbeid. Skattyter må forholde seg til flere ligningskontor og hvert enkelt ligningskontor må tilsvarende foreta verdsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for de enkelte deltakerne. En overføring til sentral ligning vil muliggjøre samordnet verdsettelse og derigjennom sikre enhetlig praksis og avverge tvister.

Kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg
Ved ikraftsettelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg har ligningsmyndighetene blitt tillagt en ny funksjon som det er behov for en sentral eller kommuneoverskridende behandling av. Det gjelder fastsettelse av kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg. I Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) punkt 16.8.2 ble det av finansdepartementet fremholdt at:

> "Den løsning som følger av ligningsloven § 8-11 sammenholdt med de alminnelige regler om fordeling av fastsettelseskompetansen for formuesverdien på kraftanlegg, gir etter departementets oppfatning ingen tilfredsstillende løsning for spørsmålet om hvilken ligningsmyndighet som bør ha fordelingskompetansen. Etter departementets oppfatning bør kommunefordelingen av det samlede eiendomsskattegrunnlag for det enkelte kraftanlegg, kun tilligge én ligningsmyndighet."

Når fordelingskompetansen tilligger én myndighet, sikrer det at fordelingsnøklene blir fastsatt likt selv om det er flere eiere av et anlegg. Videre bør det være én instans som behandler klager/anmodninger om endring.

Finansdepartementet vurderte bl.a. i denne sammenheng å tillegge SFS fordelingskompetansen for alle kommunekryssende kraftanlegg, men falt ned på å tillegge Skattedirektoratet kompetansen for 2001, mens valg av senere ordning ble holdt åpent.

Finansdepartementet har inntil videre blitt stående ved at Skattedirektoratet skal ha fordelingskompetansen.

2.5 Finansdepartementets forslag

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, foreslås det at kraftforetak som skal svare skatt av vannkraftinntekt ved produksjon av elektrisk kraft, overføres til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter. Det gis bestemmelse om dette i forskrift 07.01.1993 nr. 4 om overføring av skattytere til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter. Forskriften foreslås gitt med virkning fra 1. januar 2004.

2.6 Administrative virkninger

Forslaget om overføring av kraftforetak som driver produksjon av elektrisk kraft til sentral ligning vil medføre administrative konsekvenser for SFS og de lokale ligningskontor som ligner slike foretak etter dagens regler. Skattedirektoratet anslår at det er omkring 50-60 personer ved de lokale ligningskontor som, i tillegg til alminnelig ligning, arbeider med ligning av kraftforetak. Ved overføring av kraftforetakene til SFS, vil disse personene få frigjort tid til andre oppgaver. De lokale ligningskontor vil få redusert arbeidsmengden noe, mens SFS vil få økt arbeidsmengde. Finansdepartementet antar at overføring av kraftproduksjonsforetak til sentral ligning vil medføre økonomiske og administrative besparelser for både skattyterne og ligningsmyndighetene. Forslaget vil ikke ha provenyvirkninger.

3. VURDERING AV SPØRSMÅLET OM INNFØRING AV KLAGERETT FOR KOMMUNENE OVER FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAG OG KOMMUNEFORDELING

3.1 Innledning

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001), jf. Innst. O. nr. 40 (2000-2001) punkt 4.1.3 uttalte Finanskomiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, bl.a.:

> " Det er viktig at det blir skapt tillit til beregningen av grunnlaget for eiendomsskatt, og flertallet vil be Regjeringen særlig vurdere kommunenes innsynsrett og klageadgang vedrørende takstgrunnlaget for eiendomsskatt på produksjonsanlegg. "

Finansministeren bekreftet under Odelstingsbehandlingen at disse vurderinger ville bli foretatt. I dette høringsnotatet gir finansdepartementet en vurdering av spørsmålet. Spørsmålet vurderes både i forhold til ligningsmyndighetenes fastsettelse av eiendomsskattegrunnlag for det enkelte kraftanlegg og i forhold til fastsettelse av kommunefordelingen av disse grunnlagene for kommunekryssende anlegg.

Eigedomsskattelova § 8 bestemmer at *"Eigedomsskattetaksten skal reknast ut etter verdet (taksten) som eigedomen vert sett til ved likninga året før skatteåret."*, det vil si formuesverdien av eiendommen. Ligningsmyndighetene fastsetter formuesverdien for kraftanlegg hvert år og sender dette ut til de lokale eiendomsskattekontorene, som fastsetter eiendomsskattegrunnlaget på grunnlag av dette.

Kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget i det enkelte kraftanlegg fastsettes etter reglene i eigedomsskattelova § 8-A. Foreløpig er det Skattedirektoratet som har myndighet til å fastsette kommunefordelingen, jf. forskrift 20.12.2000 nr. 1393 om kommunefordeling av grunnlaget for eigedomsskatt for kraftanlegg § 5. Forskriften er sist endret til å gjelde eiendomsskatteåret 2003 ved forskrift 12. november 2002. Kommunene må legge til grunn de fordelingsnøkler Skattedirektoratet fastsetter.

Etter ligningsloven er kommunene som skattekreditor gitt visse partsrettigheter, herunder rett til å anmode om endring av ligning og rett til å ta ut søksmål, men en innføring av klagerett for kommunene over verdsettelsen og fordelingen vil bryte med den alminnelige ordning under ligningen og krever derfor særskilte grunner. Finansdepartementet har ikke funnet at slike grunner foreligger og foreslår derfor at det ikke innføres klagerett for kommunene over verdsettelsen av kraftanlegg og fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 *Historikk vedrørende regler om kommunenes klagerett over ligningen – herunder eiendomsskattegrunnlaget*

Før 1983 hadde kommunene som skattekreditor, generell klagerett over ligningen i medhold av byskatteloven § 90 nr. 1 og landskatteloven § 98 nr. 1. Den generelle klageadgangen i forhold til selve ligningen falt bort ved ikrafttredelsen av ligningsloven i 1983. Dette skjedde på tross av at kommunene i 1983 fortsatt var kreditor for en ikke uvesentlig del av skatteinntektene av de grunnlag som ble fastsatt ved ligningen. Begrunnelsen for bortfallet av klageretten var at klagemuligheten var lite brukt og at kommunene hadde mulighet til å anmode om endringsligning og adgang til søksmål, jf. Ot. prp. nr. 29 (1978-79) i merknadene til § 9-5 side 110, om endringsligning, og § 11-2, om søksmålsadgang.

Før ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg hadde kommunene selv hånd om fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget, jf. byskatteloven §§ 4, 5, 6 og 9 og eigedomsskattelova § 33. Etter disse regler skulle kommunestyret oppnevne en takstnemnd som skulle forestå takseringen av anlegget. Etter byskatteloven § 4 første ledd hadde kommunene også en særlig adgang til å klage over taksten (verdsettelsen) på eiendommen som ble lagt til grunn ved utskrivingen av eiendomsskatt.

3.2.2 *Gjeldende rett etter ikraftsettelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftproduksjonsanlegg*

Eigedomsskattelova § 8 ble ved kgl.res. 17. juli 1998 nr. 613, med senere endringer, satt i kraft for anlegg for produksjon av elektrisk kraft, med virkning fra 1. januar 2001.

I Ot. prp. nr. 47 (1999-2000) punkt 3.3.3 foretok finansdepartementet en gjennomgang av kommunenes partsstilling i forhold til ligningsmyndighetenes fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget etter iverksettelse av eigedomsskattelova § 8. Her heter det bl.a.:

> «Ved ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 vil reglene om partsrettigheter i ligningsloven gjelde også for eiendomsskatten, for så vidt gjelder fastsettelsen av grunnlaget. At kommunen ikke kan påklage takseringen som foretas for eiendomsskatteformål, er forskjellig fra hva som er tilfelle etter reglene i den gamle byskatteloven. Kommunen kan imidlertid som nevnt anmode ligningsmyndighetene om å ta opp ligningen på ny som endringssak etter ligningsloven § 9-5. Dersom kommunen ikke er tilfreds med resultatet etter en slik henvendelse, kan det reises søksmål mot formannen i det organet som har truffet avgjørelsen, eller mot ligningssjefen når ligningskontoret har truffet avgjørelsen, jf. ligningsloven § 11-2 nr. 1. Selv om kommunen ikke har fulle partsrettigheter under ligningen, ble det i ligningslovens forarbeider under drøftelsen av taushetspliktsreglene, jf. Ot. prp. nr. 29 (1978-79) s. 74, forutsatt at kommunen må ha adgang til å få innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med en vurdering om å gå til søksmål om ligningen.

> Kommunens adgang til å få rettslig prøvet takseringen av kraftanleggene for eiendomsskatteformål er forskjellig fra det som følger av gjeldende regler, hvor det ikke er noen slik mulighet.
>
> Dersom en kommune mener ligningen inneholder feil med hensyn til fordelingen av formuesverdi og eiendomsskattegrunnlag mellom flere berørte kommuner, skal søksmål ikke rettes mot ligningsorganet, men i stedet mot den eller de andre kommunene tvisten gjelder, jf. ligningsloven § 11-2 nr. 3 annet punktum. Loven gir imidlertid adgang for kommunene til å kreve en fordelingstvist bindende avgjort av Skattedirektoratet, jf. ligningsloven § 11-3. Ordningen er et alternativ til domstolsprøving, og er frivillig for den enkelte kommune, jf. Ot.prp. nr. 29 (1978-79) s. 126. Fordelingstvister har ikke vært aktuelle under gjeldende regler om taksering for eiendomsskatteformål, siden den enkelte kommune har hvert sitt organ som fastsetter grunnlaget i kommunen. Når eiendomsskattegrunnlaget skal fastsettes samlet for hele kraftanlegget, vil reglene om fordelingstvister kunne få større betydning, ettersom slike anlegg ofte krysser kommunegrenser, for eksempel ved at reguleringsanlegg og kraftstasjon ligger i ulike kommuner.»

Finansdepartementet fant i Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) ikke grunn til å innføre en særskilt klagerett ved iverksettelse av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg. Kommunenes kontrollbehov ble ansett tilstrekkelig ivaretatt ved adgangen til anmodning om endringsligning, søksmålsadgangen og muligheten for voldgiftsløsning av fordelingstvister i ligningsloven.

Ved innføring av de nye kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg i eigedomsskattelova § 8 A ble ligningslovens regler også gitt anvendelse for ligningsmyndighetenes fastsettelse av kommunefordelingen. Under gjennomgangen av kommunenes partsstilling etter de nye kommunefordelingsreglene ble det i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) punkt 16.8.5 vist til ovenstående sitat fra Ot.prp. nr. 47 (2000-2001). Spørsmålet om innføring av klagerett for kommunene i forhold til ligningsmyndighetenes vedtak om kommunefordeling, ble vurdert på samme måte. Særskilt klagerett for kommunene ble således ikke foreslått i forhold til vedtak etter kommunefordelingsreglene. Finansdepartementet uttalte dessuten at: "På det nåværende tidspunkt ser departementet ikke grunn til å foreslå innført andre behandlingsregler for fordelingstvister enn det som følger av nevnte regler i ligningsloven."

Kommunene som skattekreditor er heller ikke gitt klagerett over den "utskrivne skatten" etter eigedomsskattelova § 19. En slik klagerett tilkommer derimot eieren (skattyteren) etter den nevnte bestemmelse, men bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft, jf. eigedomsskattelova § 33. Det er heller ikke endelig avklart om bestemmelsen bare gjelder eieren av kraftanlegget.

Med bakgrunn i de særlige forhold som gjorde seg gjeldende ved ligningen av deltakerlignede kraftselskaper som lignes etter nettometoden for skatteåret 2001, anmodet Finansdepartementet i brev til Skattedirektoratet av 26. februar 2001, om at

ligningsmyndighetene, under visse forutsetninger skulle ta kommuners anmodning om endring av verdsettelses- og fordelingsvedtak for skatteåret 2001 opp til realitetsvurdering, jf. ligningsloven § 9-5 nr.1. Disse forhold er det gjort nærmere rede for i finansdepartementets vurdering av spørsmålet om overføring av kraftforetak til sentral ligning, kapittel 2, og nedenfor i punkt 3.4. Dette ble i utgangspunktet gjort som et særskilt tiltak for skatteåret 2001, som konsekvens av henvendelser fra berørte kommuner til finansdepartementet om disse forhold. Fra brevet siteres:

> "1. Ligningsmyndighetenes behandling av kommunenes anmodning om endring av verdsettelses- og kommunefordelingsvedtak vedrørende eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg for skatteåret 2001
>
> Det vises til vedlagt kopi av finansministerens brev av 1. desember 2000 til LVK som for øvrig også ble oversendt direktoratet ved departementets brev av 12. desember 2000 (jnr. 00/2394).
>
> I henhold til hva som ble uttalt på side 3 i punkt 4 i brevet av 1. desember 2000, vil departementet med dette anmode om at ligningsmyndighetene skal ta kommunenes anmodninger om endring av verdsettelsesvedtak og/eller fastsatte kommunefordelingsnøkler vedrørende eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg for skatteåret 2001, opp til realitetsvurdering. De veiledende retningslinjer av 26. januar 1984 nr. 13 om i hvilke tilfeller endringsspørsmål bør tas opp til realitetsbehandling, skal m.a.o ikke legges til grunn ved vurderingen av om ligningsmyndighetenes kompetanse etter ligningsloven § 9-5 nr. 1 skal benyttes i disse tilfeller eller ikke. For ovenstående vises til at kommunene ikke er skattytere som har alminnelig klagerett i forhold til ovennevnte spørsmål og at ligningslovens regler gjelder "så langt de passer", jf. lov om mellombels tillegg til eigedomsskattelova av juni 2000 og eigedomsskattelova § 8-A.
>
> Departementet antar imidlertid at det må kreves at kommunenes anmodninger om endring av verdsettelsen eller kommunefordelingsnøklene, er begrunnet i mulige faktiske eller rettslige feil eller andre konkrete forhold knyttet til den aktuelle verdsettelse eller kommunefordeling. Anmodninger som kun begrunnes i at de nye regler vil medføre lavere inntekter av eiendomsskatt for kommunene enn forutsatt ved Stortingets vedtakelse av ikraftsetting av eigedomsskattelova § 8, bør avvises. Det vises herunder til finansministerens uttalelser i Odelstinget den 14. desember 2000 under behandling av Innst. O. nr. 40 (2000-2001) hvor det ble forutsatt at effektene for enkeltkommuner skal følges nøye og at det deretter skal foretas en vurdering av hvordan eventuell videre håndtering skal være og om det er behov for å komme tilbake til Stortinget med en slik vurdering.
>
> Departementet antar også at det må forutsettes at kommunene fremsetter anmodning om overprøving innen rimelig tid etter at kommunene er blitt kjent med de forhold som påberopes som grunnlag for anmodningen om overprøving. Som rimelig tid antas at det bør kunne kreves at anmodningen fremsettes innen et år etter at kommunen ble kjent med forholdet.

Videre antar departementet at kommunene bør underrettes i særskilt brev om at anmodningen er tatt opp til realitetsbehandling. (…)"

3.3 Bakgrunnen for at spørsmålet om klagerett for kommuner over eiendomsskattegrunnlaget og fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget tas opp til vurdering

I Innst. O. nr. 40 (2000-2001) er Finanskomiteens anmodning om revurdering av spørsmålet om klagerett for kommunene, ikke begrunnet utover hensynet til at det skapes tillit til beregningen. Komiteens anmodning antas imidlertid å ha sammenheng med bl.a. Landssamanslutninga av vasskraftkommunars (LVK) innspill under behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) og spørsmål som ble stilt til beregningen av eiendomsskattegrunnlagene gjennom disse innspillene. Som angitt i Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) punkt 3.4 understreket LVK bl.a. i møte og i flere brev til finansdepartementet og Finanskomiteen i løpet av november 2000 en rekke hensyn som etter LVKs oppfatning hver for seg talte sterkt for å utsette iverksettelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg. Herunder ble også fremlagt en resolusjon vedtatt på LVKs konferanse 20.-21. november 2000 hvor det ble gitt uttrykk for et krav om utsatt ikrafttreden. Fra denne resolusjonen siteres:

"(…) Det er kommunene som skriver ut eiendomsskatten. Grunnlaget for utskrivingen er godkjent takst av ligningsmyndighetene, uten at kommunene har rett til innsyn i dette materiale. På forespørsel til ligningsmyndighetene, for eksempel hos sentralskattekontoret i Moss, er det sagt at man der har lagt skattyters egen verdsettelse til grunn. Dette gir uforklarlige variasjoner i takstgrunnlaget mellom forskjellige kraftverk og også betydelig forskjell i verdisettelse for kraftverk som har flere eiere. Som ansvarlige for saksbehandlingen i kommunene og derved for utskriving av takstene har vi for det mottatte tallmateriale, som vi ikke har hatt innsyn i liten tillit til at dette gir et korrekt grunnlag for utskrivingen. Siden det foreligger godkjente takster kan uriktige tall bare repareres gjennom søksmål fra kommunenes side mot ligningsmyndighetene."

Som angitt i proposisjonen ble LVKs begrunnelse for ønsket om utsettelse angitt og kommentert i et brev fra finansministeren til LVK av 1. desember 2000.

LVK hevdet bl.a at:

"Ligningstallene viser åpenbare feil og mangler og utilsiktede virkninger av innføring av eiendomsskatteloven § 8. Disse mangler blir ikke reparert av de varslede lovendringer."

Finansministeren kommenterte dette og andre forhold slik i ovennevnte brev til LVK:

"De av LVK angitte feil og mangler kommenteres fortløpende som punkt 1-4 nedenfor. Innledningsvis bemerkes at det er påregnelig med en del feil ved enhver innføring av nye regler. Det er for øvrig slik at i den utstrekning de ligningstall kommunene har mottatt viser feil, kan dette skyldes to ulike forhold:

- feil ved den verdsettelse av kraftanlegget som er foretatt av ligningsmyndighetene, eller
- feil ved den foreløpige kommunefordeling av dette grunnlag for kommunekryssende anlegg som Skattedirektoratet har foretatt på bakgrunn av oppgaver fra NVE som igjen skal være basert på forslagene til fordelingsregler fremsatt i Ot.prp. nr. 1 (2000-2001).

Oppretting av feil ved de ligningsmessig fastsatte verdsettelser vil kunne bli foretatt etter klage, anmodning om endring eller av ligningskontoret av eget tiltak.

Den foreløpige kommunefordeling Skattedirektoratet har foretatt på bakgrunn av oppgaver fra NVE, skal forutsetningsvis kunne rettes opp fortløpende. Dette ble understreket i Skattedirektoratets oversendelse av de foreløpig kommunefordelte skattegrunnlag til kommunene den 6. november 2000. I direktoratets oversendelsesbrev het det bl.a.:

> "Hvis en kommune oppdager åpenbare feil ved fordelingsnøkkelen, for eksempel registreringsfeil eller manglende fordeling, er det ønskelig at kommunen gjør Skattedirektoratet oppmerksom på forholdet snarest, slik at feilen kan rettes."

Skattedirektoratet har håndtert mange slike henvendelser fra kommuner og har herunder vært i løpende kontakt med NVE. Opprettinger er/vil bli foretatt fortløpende.

3. Kommuner er ikke tilordnet eiendomsskatt fra kraftanlegg i egen kommune

Dersom slike feil har oppstått, vil det kunne skyldes at kraftanleggets beliggenhet enten har vært feilregistrert hos ligningsmyndighetene eller i NVEs fordelingsgrunnlag/oppgaver over fordelingsnøkler til Skattedirektoratet. Som angitt foran, vil direktoratet kunne håndtere henvendelser vedrørende slike feil og rette dem opp før eventuelle endelig vedtak om kommunefordeling blir fattet.

4. For kraftanlegg med flere eiere avviker eiendomsskattegrunnlaget med mer enn 100 % avhengig av hvilken kraftverkseier som har oppgitt formuesverdier

Dette vil kunne gjelde kraftanlegg som eies av produksjonsfellesskap, dvs. hvor eierne er organisert slik at de deltakerlignes. Innledningsvis bemerkes at verdsettelsesgrunnlaget for en eierandel av et kraftanlegg faktisk vil kunne variere fra eier til eier. Hvis deltakerne selger kraft for egen regning og risiko, vil ulike eiere kunne ha ulik lønnsomhet av anlegget det enkelte år. For eiere i produksjonsfellesskap som bruttolignes vil disse ulikheter også kunne avspeile seg i ulike verdsettelser.

Uansett ligningsmåte skal formuesverdien/eiendomsskattegrunnlaget for den enkelte deltaker/eiers andel av kraftanlegget, for øvrig fastsettes på bakgrunn av oppgaver fra vedkommende eier. Foretaket som sådant er ikke pliktig til å inngi noen fellesoppgave for samtlige eiere og den ligningsmessige fastsettelse vil ikke nødvendigvis bli foretatt av samme ligningskontor. Det foretas heller ikke noen samordnet kontroll av verdsettelsen av den enkelte deltakers andel av formuesverdien av kraftanlegget etter gjeldende regler. Skattytere eller kommuner som blir oppmerksom på ubegrunnede uoverenstemmelser mellom verdsettelser knyttet til samme anlegg vil eventuelt kunne gjøre ligningsmyndighetene oppmerksom på dette, slik at ligningsmyndighetene kan

vurdere endring av eget tiltak. For skattytere vil eventuelle feil etter omstendighetene også kunne være klagegrunnlag.

Jeg vil se nærmere på om det bør etableres regler eller rutiner som sikrer samlet rapportering og/eller verdsettelse av hele kraftanlegget ved samme ligningskontor også for anlegg som eies av produksjonsfellesskap/sameier.

(…)

4. *Kommunene mister den klagerett de har i dag og blir tvunget til saksanlegg mot staten for å rette opp feil.*

Jeg har ikke merknader til forutsetningen om kommunenes klageadgang ved anvendelse av de alminnelige regler i eigedomsskattelova.

Etter ikraftsetting av eigedomsskattelova § 8 har departementet antatt at kommunene ikke har alminnelig klagerett over den ligningsmessige fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000). Kommunene kan imidlertid anmode om at verdsettelsen tas opp til endringsligning etter ligningsloven § 9-5. Kommunen vil for øvrig være henvist til søksmål. Dette er også forutsatt å gjelde i forhold til fastsettelse av kommunefordelingen etter forslaget i Ot.prp. nr. 1(2000-2001).

Departementet vil avgi en uttalelse, eventuelt en instruks, om at ligningsmyndighetene generelt bør realitetsvurdere kommunenes anmodninger om å ta opp verdsettelser og kommunefordelingsfastsettelser for skatteåret 2001 til endring. Etter eigedomsskattelova § 18 har kommune for øvrig en vidtgående innsynsrett i materiale som danner grunnlag for verdsettelsen. Etter gjeldende regler har kommunene tilsvarende mulighet til å vurdere ligningsmyndighetenes avgjørelser.

Jeg vil dessuten vurdere om det for senere år kan være grunnlag for å fremme forslag om at kommunene får alminnelig klagerett over fastsettelse av eigedomsskattegrunnlag for kraftanlegg og av kommunefordelingen av disse.

Avslutningsvis bemerkes at det er riktig at de tiltak som vil bli foreslått for å sikre at Stortingets provenyforutsetning blir oppfylt, i seg selv ikke vil innebære noen løsning av ovennevnte spørsmål. Disse problemene vil likevel la seg håndtere under de lovregler som allerede er vedtatt og foreslått for eiendomskatteåret 2001."

LVK har også kommentert kommunenes klagerett etter ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 i tidligere brev til departementet. Fra brev av 17. november 2000 siteres:

"(…) 2.1 Kommunenes behov

Kommunene vil ha behov for å kontrollere både at verdsettelsen av det enkelte kraftanlegg er korrekt og om det er foretatt en korrekt fordeling av den samlede verdi av kommunekryssende anlegg.

Det er flere grunner til at kommunenes kontrollbehov er særlig stort i forbindelse med overgangen til et nytt takseringssystem:

- Ligningsmyndighetene har opplyst at de ikke har hatt anledning til å utøve noen reell kontroll i fbm ligningen. Skattyters tall er mao. som hovedregel uten videre lagt til grunn.
- Det er allerede avdekket mange og betydelige feil ligningsmyndighetenes verdsettelser.

Skattedirektoratet har opplyst at man ikke har ressurser til å foreta noen etterfølgende kontroll, og at man derfor forutsetter at det er skattyter eller kommunen som foretar denne kontrollen.

Taksering av kraftselskapenes eiendeler skal nå foregå etter to regelsett. Verdien av produksjonsanleggene skal fastsettes av ligningsmyndighetene etter de nye reglene, mens verdien av øvrige eiendeler, herunder overføringsanlegg, skal fastsettes av takstnemndene etter de "gamle" reglene. Det er behov for å kontrollere at alle disse eiendeler blir taksert og at de blir taksert i hht. riktig regelverk.
(…)

Det som her anføres tilsier også at kommunene gis klagerett, slik at de gjennom administrativ overprøving kan få rettet feil begått i forbindelse med ligningsbehandlingen.
(…)
2.3 Kommunenes manglende klagerett
(…)
Kommunene vil etter den vedtatte ordningen ikke ha klagerett. Riktignok vil kommunene kunne anmode om at ligningsmyndighetene foretar endring av ligningen i medhold av ligningsloven § 9-5, men kommunene har ikke noe rettskrav på at det virkelig gjennomføres en reell overprøving av den formuesverdsettelse som er bestemmende for eiendomsskattegrunnlaget. Dette er svært utilfredsstillende – og representerer en betydelig svekkelse av kommunenes stilling i forhold til dagens regler. Tatt i betraktning de mange og til dels svært betydelige feil som er avdekket er det sterkt behov for å gi kommunene klagerett før de nye takseringsreglene trer i kraft."

I flere brev høsten 2000 har LVK hevdet at reglene for verdsettelse av kraftanlegg er så kompliserte at dette representerer en særlig grunn til å innføre klagerett for kommunene over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget.

Det har i praksis vist seg at en del kommuner har fått en nedgang i skatteinntektene fra eiendomsskatt på kraftanlegg etter ikrafttredelsen av de nye verdsettelsesreglene for kraftanlegg i skatteloven § 18-5. Disse kommunene mener gjennomgående at verdien av kraftanleggene er satt for lavt i forhold til den verdien som ville fulgt av de tidligere gjeldende regler og forventninger ved innføringen av de nye verdsettelsesreglene. Dette har medført at eiendomsskattegrunnlaget har blitt lavere enn forventet og det en har tatt høyde for i kommunenes budsjetter. De kommuner som har hatt størst utslag i form av reduserte skatteinntekter har følt dette som en urimelig følge av de nye reglene. Denne nedgangen i eiendomsskatteinntekter

skyldes delvis de nye formuesverdsettelsesreglene for kraftanlegg i skatteloven § 18-5 og delvis de nye fordelingsreglene i eigedomsskattelova § 8-A følgende.

Tilsvarende problemer har vist seg for kommunefordelingen av skattegrunnlaget. Det er ikke lenger adgang for kommunene til å inngå avtaler knyttet til fordelingen av skattegrunnlaget, slik praksis var tidligere. Heller ikke før kraftskattereformen 1997 var slik avtaleadgang lovhjemlet og den rettslige status for disse avtalene ble ansett uklar, jf. Ot. prp. nr. 47 (1999-2000) punkt 2.2.6. Avtalene ble likevel lagt til grunn kommunene imellom. Fordelingsnøkkelen for eiendomsskattegrunnlaget fastsettes nå av Skattedirektoratet, jf. forskrift 20. desember 2000 nr. 1393 om kommunefordeling av grunnlaget for eigedomsskatt § 5 første ledd, sist endret til å gjelde for eiendomsskatteåret 2003 ved forskrift 12. november 2002. Det har imidlertid vært finansdepartementets forutsetning at disse tidligere inngåtte avtalene fortsatt skulle ha virkning i forhold til skatteinntektene. Dette synspunktet fremgår forutsetningsvis av Ot. prp. nr. 1 (2000-2001) kapittel 16.2.7.

Finansdepartementet har også gitt uttrykk for sitt syn i brev av 6. april 2001 til kommunene Kvinesdal og Valle. Spørsmål om gyldighet av fordelingsavtaler etter ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 A har vært behandlet av Agder lagmannsrett i dom avsagt 22. mai 2002. Retten kom til at partene fremdeles var forpliktet av fordelingsprinsippene i avtalen og at disse skulle videreføres i forhold til skatteinntektene. Anke til Høyesterett ble nektet fremmet av kjæremålsutvalget.

3.4 Finansdepartementets vurderinger

3.4.1 *Innledning*

En ordning med klagerett for kommunen som skattekreditor vil bryte med den alminnelige ordning om at skattekreditorer ikke har klagerett etter ligningsloven. Dette gjelder alle skattekreditorer, både stat og kommune. Denne ordning ble etablert på et tidspunkt da kommunene fortsatt var skattekreditor for vesentlige deler av de skatteinntekter fra selskaper som ligningen gav grunnlag for. (Det kommunale inntektsskatteøret var i 1982 12-13,5 pst.) Det fremkom ingen sterke motforestillinger fra kommunene mot denne endringen av ligningsordingen da den ble innført. Dette til tross for at disse skatteinntektene representerte betydelige inntekter for kommunene. Etablering av en særskilt klageordning for kommunene når denne skal benytte ligningsfastsettelsene i forbindelse med fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget, og evt. særskilt i forhold til kraftanlegg, må derfor bygge på at kommunene har et helt særlig behov for kontrollmuligheter med eiendomsskattegrunnlaget og fordelingen av dette.

Ligningslovens system forutsetter at det foreligger en grunnleggende tillit mellom ligningsmyndighetene og de øvrige involverte; skattyter og skattekreditor, om at ligningsmyndighetene som uavhengig tredjepart kommer fram til riktige resultater.

Som angitt av finanskomiteen er det tilsvarende av betydning at det blir skapt tillit til beregningene av eiendomsskattegrunnlaget.

3.4.2 *Kan innføring av klagerett begrunnes med at en bør videreføre den tidligere ordning?*

Den omstendighet at kommunene etter byskatteloven § 4 hadde klagerett over eiendomsskattegrunnlaget, er etter finansdepartementets oppfatning ikke tilstrekkelig til å begrunne at en lignende ordning bør etableres ved ikraftsettelsen av § 8.
Saksbehandlingsreglene i eigedomsskattelova kapittel 6, som ikke er satt i kraft, vil heller ikke gi kommunen/skattekreditor klagerett over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget eller fordelingen av dette når bestemmelsene trer i kraft. Skattekreditor har som påpekt ovenfor ikke klagerett i forhold til andre skattegrunnlag. Kommunenes manglende klagerett følger av eigedomsskattelovas system og vil gjelde for utskriving av all eiendomsskatt når eigedomsskattelova § 8 trer i kraft også for annen eiendom. Det forhold at kommunene tidligere hadde en større kontrollmulighet kan ikke i seg selv begrunne at det gis særskilt klagerett for kommuner over forhold knyttet til denne skatten. Kommunene har også i dag en kontrollmulighet gjennom anledningen til å anmode om endringsligning jf. § 9-5 og den innsynsrett dette gir, og muligheten til å gå til søksmål mot ligningsmyndighetene i ligningsloven § 11-2 nr. 1.

3.4.3 *Kan virkningene av forventet nedgang i skatteinntekter begrunne klagerett?*

Omleggingen til lønnsomhetsbasert verdsettelse av kraftanlegg måtte nødvendigvis medføre endringer i skattegrunnlaget. Dette ble også forutsatt ved vedtagelsen av ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8, se Ot. prp. nr. 47 (1999-2000) kapittel 2 punkt 2.6.3. og Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) punkt 3.1. En nedgang i de samlede inntektene fra eiendomsskatt på 10-15 % var her ventet og akseptert av Stortinget, jf. Innst. O. nr 85 (1999-2000) punkt 2.5.

Kommunene har hevdet at de store utslagene for enkeltkommuner skaper usikkerhet i budsjettprosessen. Disse kommunene vil kunne ha behov for å få ligningen etterprøvet utenfor domstolene. En etterprøving av ligningen kan også bidra til å gjøre det lettere å akseptere de resultater det nye verdsettelsessystemet for kraftanlegg fører til. Dette gjelder særlig i den overgangsperioden som følger ved innføringen av et nytt system. Likevel er denne usikkerheten kommunene viser til delvis forventet, jf. uttalelsene om provenyet i Ot. prp. nr. 47. En nedgang på 10-15 pst. i provenyet vil nødvendigvis ramme enkeltkommuner noe ulikt, slik at noen får en større nedgang, noen en mindre og andre en økning i inntektene fra eiendomsskatt på kraftanlegg. Kommunene har derfor hatt en oppfordring til å ta høyde for dette ved utarbeidelsen av sine budsjetter. Lavere verdsettelse og lavere skatteinngang kan i seg selv ikke avhjelpes ved eller begrunne innføring av klagerett for kommunene.

3.4.4 *Problemer ved overgangen til nytt system som begrunnelse for klagerett*

Ligningslovens system fordrer en grunnleggende tillit mellom ligningsmyndighetene og de øvrige involverte; skattyter og skattekreditor, om at ligningsmyndighetene som uavhengig tredjepart kommer fram til riktige resultater. Bl.a. de av LVK anførte synspunkter om feil og mangler ved foretatte ansettelser, jf. punkt 3.3 tyder på at det i hvert fall i en startfase ved omleggingen av reglene ikke forelå en slik tillit som nevnt.

Blant annet på denne bakgrunn gikk finansdepartementet ut med en generell anmodning om at kommunenes anmodninger om endringer av verdsettelser og kommunefordelingsvedtak for 2001 skulle tas opp til realitetsvurdering. Det vises til brev av 26. februar 2001 til Skattedirektoratet sitert i punkt 3.2.2 ovenfor.

Etter det finansdepartementet kjenner til kom det en del slike anmodninger i forhold til fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget for eiendomsskatteåret 2001. Et flertall av disse henvendelsene gjaldt innsynsrett i grunnlaget for verdsettelsen. I tillegg er det opplyst fra Sentralskattekontoret for storbedrifter at henvendelsene dit gjaldt anlegg i Sira-Kvina- og Ulla-Førre-vassdragene. Antall henvendelser sank betraktelig for eiendomsskatteåret 2002, og etter det finansdepartementet kjenner til begrenser de seg nå til å gjelde innsyn i grunnlaget for verdsettelsen.

I Ot.prp. nr. 94 (2000-2001) punkt 1.2 ble det også fremmet forslag om en særlig presisering av utgangspunktet for kommunenes søksmålsfrist etter ligningsloven § 11-2 nr. 2 i tilfeller hvor det er fremmet anmodning om endring etter ligningsloven § 9-5, jf. endringslov av 15. juni 2001 nr. 46.

De uoverenstemmelser en ser i eiendomsskattegrunnlag fastsatt etter tidligere regler for taksering og eiendomsskattegrunnlag fastsatt etter skatteloven § 18-5, kan i stor grad forklares med at overgangen til lønnsomhetsbasert verdsettelse nødvendigvis måtte føre til en endring fordi kraftprisen ble gjort til en viktig del av beregningsgrunnlaget.

Kraftprisene i 1999 var dessuten lavere enn forventet da man foretok anslag om endringer i proveny i Ot. prp. nr. 47 (1999-2000), og kraftprisene var generelt lave i perioden 1997-2000. Dette vil gi utslag ved verdsettelsen av kraftanlegget i den perioden disse inntektsåren inngår i beregningsgrunnlaget, men virkningen vil avta i tiden fremover. Provenyanslagene som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) ble for øvrig sikret ved at man økte minimumsverdien for kraftanlegg i eigedomsskattelova § 8 fjerde ledd. Finansdepartementet antar at provenyanslagene i Ot. prp. nr. 47 (1999-2000) kapittel 2 punkt 2.6.3.5 vil vise seg å være mer korrekte i tiden fremover. På denne bakgrunn antar finansdepartementet at antall anmodninger om endring av verdsettelse fra kommuner for fremtidige år ikke vil være like høyt som for eiendomsskatteåret 2001. Dessuten er det finansdepartementets syn at anmodningene om endringsligningen også har bakgrunn i den generelle uro som

kan forventes ved overgangen til et nytt system, mer enn grunnleggende problemer ved verdsettelsesreglene. Finansdepartementet mener etter dette at problemene ved overgang til nytt verdsettelsessystem ikke kan begrunne klagerett for kommuner.

3.4.5 *Er verdsettelsesreglene så kompliserte at det kan begrunne klageadgang?*

Som grunnlag for krav om klageadgang har LVK blant annet hevdet at reglene for verdsettelse av kraftanlegg er så kompliserte at dette representerer en særlig grunn til å innføre klagerett for kommunene over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget.

Finansdepartementet viser her til vurderingen av spørsmålet om innføring av sentral ligning av kraftforetak, jf. ligningsloven § 2-4 nr. 1 b. Om ligningsmetode og skattested vises til punkt 2.2. Det fremgår her at en stor del av kraftforetakene deltakerlignes etter nettometoden. Eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft for kraftanlegg med virkning for skatteåret 2001. Saksbehandlingsrutinene for fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget var imidlertid helt spesielle for dette skatteåret. Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for dette året ble ikke foretatt som en del av det ordinære ligningsarbeidet for inntektsåret 1999. Verdsettelsen ble foretatt på bakgrunn av særskilt innhentede tilleggsopplysninger fra skattyterne i løpet av juli/august 2000 og i medhold av den særskilt vedtatte lov av 23. juni 2000 nr. 48 om mellombels tillegg til eigedomsskattelova, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) punkt 3.3.4.

Det ble ved ligningsbehandlingen i 2000 (inntektsåret 1999) ikke lagt opp til at kraftforetak som deltakerlignes etter nettometoden skulle innlevere selskapsoppgaver, slik den alminnelige ordning er jf. ligningsloven § 4-9 nr. 5, med særskilt angivelse av samlet verdsettelse etter skatteloven § 18-5 for foretakets kraftanlegg. Grunnlag for verdsettelsen ble bare innhentet fra den enkelte deltaker i foretaket. Tilsvarende var det i overgangsåret for ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 for kraftanlegg, ikke grunnlag for å foreta fastsettelse av den samlede verdi ved ligningsmyndighetene i kraftforetakets hovedkontorkommune, slik ligningsloven § 8-6 nr. 5 normalt forutsetter. Verdsettelsen av kraftanlegg for eiendomsskatteåret 2001 ble med andre ord foretatt for den enkelte deltakers andel av kraftforetaket/kraftanlegget og ved de ligningskontor vedkommende deltakere hører til etter de alminnelige regler om skattested i skatteloven kapittel 2.

Ligningsmyndighetene har ikke foretatt noen generell gjennomgang av de her omtalte verdsettelsene som ligger til grunn for deltakerligning etter nettometoden for skatteåret 2001 med tanke på å avdekke eventuelle feil en samordnet ligning muligens kunne ha avdekket.

Finansdepartementet antar at dette er en del av bakgrunnen for de forskjeller som har vist seg i eiendomsskattegrunnlaget for eiendomsskatteåret 2001, og som er påpekt i flere brev til departementet fra LVK, se blant annet punkt 3.3.

Disse forskjellene kan etter all sannsynlighet forklares nettopp med de ovenfor angitte forhold. Disse særlige omstendigheter oppsto fordi de regler som skulle anvendes ble vedtatt på et så sent tidspunkt at de alminnelige frister for innlevering av ligningsoppgaver ikke kunne overholdes. Finansdepartementet oppfatter det som mindre sannsynlig at de varierende verdsettelsene skyldes at reglene er særlig kompliserte å anvende.

For årene etter eiendomsskatteåret 2001 skal ligningsarbeidet for kraftforetak følge den alminnelige ordning for deltakerligning etter nettometoden i ligningsloven § 8-6 nr. 5. Det må antas at denne behandling lettere vil kunne avdekke eventuelle feil i verdsettelsen som ligger til grunn for deltakerligning etter nettometoden. Den svakhet som heftet ved deltakerligningen etter nettometoden for eiendomsskatteåret 2001 antas derfor ikke å være av permanent karakter.

Vedrørende kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden etter skatteloven § 10-40 tredje ledd har det i brev fra LVK, som nevnt i punkt 3.3, vært hevdet at det for disse kraftforetakene fremkommer særlig store forskjeller i verdsettelsen av kraftanlegg. Finansdepartementet viser til Finansministerens svar av 1. desember 2000 punkt 2, som sitert ovenfor i punkt 3.3. Det fremgår her at verdsettelsesgrunnlaget for eiere som deltakerlignes generelt vil kunne variere. Eierne i kraftforetak som deltakerlignes etter bruttometoden tar ut og selger kraft for egen regning. Disse vil derfor kunne ha ulik lønnsomhet av anlegget i det enkelte år. Dette vil kunne avspeile seg i verdsettelsene for den enkelte deltaker. Dette er altså et resultat av reglene slik de er ment å fungere og ikke at de er så kompliserte at ulikheter i verdsettelsene nødvendigvis representerer feil i ligningsarbeidet.

De nye verdsettelsesreglene i skatteloven § 18-5 skulle gi en mer reell og korrekt beskatning av verdiene i kraftanlegget i forhold til det gamle takseringssystemet. Det er finansdepartementets oppfatning at de nye verdsettelsesreglene for kraftanlegg ikke er mer kompliserte enn en del andre takseringsregler som ligger til grunn for fastsettelsen av skattegrunnlag.

Finansdepartementet antar etter dette at reglene for verdsettelse og ligning av kraftanlegg ikke er så kompliserte at det i seg selv kan begrunne at den alminnelige ligningsordning fravikes ved at det innføres klagerett over eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordelingsnøklene for eiendomsskattegrunnlaget.

3.4.6 *Hensynet til merarbeid ved ligningskontorene*

Innføring av klagerett for kommuner over eiendomsskattegrunnlaget og fordelingen av dette må vurderes opp mot det merarbeid dette vil føre til for ligningsmyndighetene. Det er ca. 750 kraftverk i Norge i dag og mange av disse er kommunekryssende. Det vil si at svært mange kommuner berøres av disse reglene.

Det følger av ligningsloven §§ 8-11 jf. 8-6 at rette ligningsmyndighet er kraftforetakets kontorkommune. Dette gjelder for upersonlige skattytere, jf. skatteloven § 3-2, jf. ligningsloven § 8-6. For deltakere som lignes etter nettometoden skjer ligningen på samme måte, med etterfølgende fordeling, jf. skatteloven § 4-40. I de tilfeller deltakerne lignes etter bruttometoden, jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd, fastsettes formuen på selvstendig grunnlag for hver enkelt deltaker. Ved kommunekryssende kraftanlegg vil det for disse dreie seg om flere ligningskontor. Antallet berørte ligningskontor vil uansett ligningsmåte være stort, selv om antallet ligningskontor i landet er vesentlig redusert (til 99 kontor) fra 1. mars 2002, slik at det geografiske funksjonsområdet for de fleste ligningskontor er blitt større enn før. Merarbeidet for ligningskontorene ved innføring av klagerett for de berørte kommuner taler mot innføring av slik klagerett.

3.4.7 *Hensynet til systemtekniske problemer ift. ligningslovens saksbehandlingsregler dersom klagerett innføres*

Som påpekt ovenfor i punkt 3.2 har skattekreditor ikke klagerett over ligningen etter gjeldende rett i ligningsloven. Dersom klagerett over fastsettelsen av eiendomsskattegunnlaget og kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget innføres ville det derfor være et brudd på ligningslovens system. Saksbehandlingsreglene i ligningsloven er ikke tilpasset den situasjon at skattekreditor har fulle partsrettigheter. Reglene ivaretar skattyters rettigheter ved ligningen. Dette er en rettsikkerhetsgaranti for skattyter som blir pålagt en byrde ved ligningen og som dermed har det største behovet for kontrollmulighet og beskyttelse av den informasjon han overlater til ligningsmyndighetene.

Ved innføring av formell klagerett for kommunene over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget må det i utgangspunktet etableres egne regler i ligningsloven for denne klageretten. Dette ville kreve et relativt omfattende arbeid i det en slik ordning er et brudd med de alminnelige regler om partsrettigheter under ligningen. Som nevnt ovenfor i punkt 3.4.4 har antallet anmodninger om innsyn i og endring av fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget sunket siden ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 1. januar 2001. Det gjenstår fremdeles en del arbeid i etterkant av kraftskattereformen 1997 og etter finansdepartementets oppfatning er behovet for regelutvikling større på andre områder i kraftskattesystemet.

En kunne tenke seg en ordning der dagens regler for saksbehandling av klager fra skattyter gis anvendelse så langt de passer. En slik løsning ville gi avgrensnings- og tolkningsproblemer fordi reglene ikke er utformet med tanke på at skattekreditor har klagerett.

En annen mulighet er å videreføre ordningen for ligningsbehandlingen for eiendomsskatten i eiendomsskatteåret 2001. Ligningsmyndighetene anmodes om å ta opp til realitetsvurdering kommuners anmodning om endring av ligningen etter

ligningsloven § 9-5, såfremt denne er faktisk eller rettslig begrunnet i konkrete omstendigheter. Kommunene vil da få innsynsrett i opplysninger som ligger til grunn for ligningen, jf. § 3-13 nr. 1 så langt denne rekker i forhold til å vurdere grunnlaget for søksmål, se nærmere om innsynsretten i kapittel 4. Denne ordningen synes å være den mest praktiske.

3.4.8 *Oppsummering*

Finansdepartementets oppfatning er at den misnøye som har oppstått i forbindelse med fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget og fordelingen av dette, har sin bakgrunn i forhold som var kjent på tidspunktet for vedtagelsen av ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 og som det allerede da var antatt kunne føre til endringer i eiendomsskattegrunnlaget. Dette er forhold som at verdsettelsen av kraftanlegg skulle bli lønnsomhetsbasert og at det ikke lenger var anledning til å avtale fordeling av eiendomsskattegrunnlaget på tvers av fordelingsreglene i eigedomsskattelova § 8-A flg.

Ved overgangen til et nytt skattesystem vil det som regel være noen av de berørte kommunene som ikke får opprettholdt sine skatteinntekter fullt ut. Etter finansdepartementets oppfatning var disse forhold tilstrekkelig varslet i det arbeid som førte frem til ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8 og kommunene hadde oppfordring til å ta høyde for dette i arbeidet med sine budsjetter. De negative utslag de nye verdsettelsesreglene har ført til for enkelte kommuner for eiendomsskatteåret 2001, er tilstrekkelig kompensert gjennom det særskilte tilskuddet som ble gitt i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett 2001. Finansdepartementet antar at tilliten til ligningsmyndighetenes fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg er styrket i forhold til situasjonen ved innføringen av lønnsomhetsbasert verdsettelse. Departementet viser til den markante nedgang i henvendelser fra kommunene om klage over og innsyn i fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget. Stortingets anmodning om en vurdering av klagerett, hadde sin bakgrunn i den svekkede tillit overgangen til lønnsomhetsbasert verdsettelse medførte. Videre antar departementet at negative utslag vil jevne seg ut over tid. Det foreligger derfor ikke tilstrekkelige grunner til å etablere en særordning med klagerett for skattekreditor over fastsetting og kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell klagerett

For ligningen i ligningsåret 2000 kjenner Finansdepartementet til at 10-15 kommuner har hatt en nedgang i sine eiendomsskatteinntekter på mer enn 10-15 % i forhold til det tidligere systemet. Ingen av disse har varslet søksmål på grunnlag av ligningsloven §11-2. Derimot er det tatt ut flere stevninger kommuner imellom fordi noen kommuner har inntatt det standpunkt at de gamle fordelingsavtaler ikke gjelder. Tallet for kommuner som vil komme til å benytte seg av en eventuell klageadgang vil med bakgrunn i denne erfaringen ikke bli veldig stort. En må likevel regne med at et noe større antall enn de kommunene som har meldt fra til

Finansdepartementet om nedgang i eiendomsskatteinntektene, vil benytte seg av en eventuell klagerett. Klage over ligningen er dessuten et mindre skritt enn søksmål. Av den grunn må en også regne med at flere vil ønske å benytte seg av denne muligheten. En innføring av klagerett for kommuner over fastsetting av eiendomsskattegrunnlag og fordeling av dette grunnlaget vil derfor føre til en del merarbeid for ligningsmyndighetene.

3.6 Finansdepartementets forslag

Kommunenes interesser ved fastsetting og kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget anses tilstrekkelig ivaretatt ved dagens ordning som følger av ligningsloven. Det foreligger ikke særskilte forhold som kan begrunne å etablere en særlig klagerett for kommunene over fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg og kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget. For å skape nødvendig tillit i en overgangsfase foreslås at den forutsetning om realitetsbehandling av kommunenes anmodning om endring som ble lagt til grunn i finansdepartementets brev til Skattedirektoratet av 26. februar 2001, legges til grunn i ytterligere fem år fra og med eiendomsskatteåret 2003.

4. VURDERING AV KOMMUNENES INNSYNSRETT I GRUNNLAGET FOR FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAG OG KOMMUNEFORDELING – OG FORHOLDET TIL TAUSHETSPLIKTREGLENE I LIGNINGSLOVEN § 3-13

4.1 Innledning

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001), jf. Innst.O. nr 40 (2000-2001), uttalte flertallet i finanskomiteen:

> "Flertallet viser til at det i forbindelse med arbeidet med denne innstillingen er reist spørsmålstegn ved om de berørte kommuner har innsynsrett i takstgrunnlaget for eiendomsskatt på produksjonsanlegg i deres kommuner."

Komiteen viste så til finansministerens brev til Høyres stortingsgruppe av 6. desember 2000 hvor det ble foretatt en gjennomgang av gjeldende rett i forholdt til kommuners innsynsrett i takstgrunnlaget for eiendomsskatt på kraftanlegg. Avslutningsvis i brevet uttalte finansministeren:

> "Departementet vil med det første avgi en presiserende uttalelse om omfanget av opplysningsplikten og innsynsretten etter eigedomsskattelova § 18."

Nedenfor gjennomgås rekkevidden av kommuners innsynsrett etter eigedomsskattelova § 18. Kommunene er ikke part ved ligningen og en utvidelse av den innsynsretten i grunnlaget for fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg og kommunefordelingen som følger av eigedomsskattelova § 18, må avveies mot skattyters behov for at de opplysninger han overlater til ligningsmyndighetene beskyttes mot innsyn. Finansdepartementet har vurdert

spørsmålet og kommet til at det ikke foreligger slike særlige forhold som kan begrunne en utvidelse av kommuners innsynsrett i grunnlaget for fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget og kommunefordelingen utover den innsynsrett som følger av gjeldende rett.

4.2 Gjeldende rett

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) la Finanskomiteen vekt på finansministerens brev av 6. desember 2000 til Høyres Stortingsgruppe hvor det bl.a. ble uttalt:

> "Taushetspliktreglene i ligningsloven § 3-13 nr. 1 er ikke til hinder for at opplysninger gis til "offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt, toll.." Bl.a. på denne bakgrunn sendte Skattedirektoratet i begynnelsen av november d.å. de fastsatte eiendomsskattegrunnlag og foreløpige kommunefordelingsnøkler for kommunekryssende anlegg til de kommuner hvor kraftanleggene er beliggende. Jeg kan heller ikke se betenkeligheter ved at disse kommuner på forespørsel også kan få innsyn i relevante opplysninger om grunnlaget for ligningsmyndighetenes verdifastsettelse. Jeg vil gjøre dette standpunkt kjent i etaten.
>
> Etter eigedomsskattelova § 18 skal likningskontoret "gjeva eigedomsskattekontoret alle opplysningar det ligg inne med og som trengst til utskriving av eigedomsskatten." Denne lovbestemmelse trer i kraft fra 1. januar 2001 i forhold til eiendomsbeskatningen av kraftproduksjonsanlegg.
>
> Den lovbestemte opplysningsplikten i eigedomsskattelova § 18 vil, så langt den rekker, oppheve taushetspliktbestemmelsen i ligningsloven § 3-13 nr. 1. Etter bestemmelsen vil kommunenes eiendomsskattekontor ikke være "uvedkommende" i forhold til å få adgang til ligningsmyndighetenes opplysninger om fastsatte eiendomsskattegrunnlag og om grunnlaget for fastsettelsen, samt om fastsatte fordelingsnøkler ved kommunefordeling av skattegrunnlaget og om grunnlaget for fastsettelse av fordelingen. Opplysningsplikten og innsynsretten vil imidlertid være begrenset til opplysninger som er av betydning for utskriving av eiendomsskatt på kraftanlegg i kommunen.
>
> Departementet vil med første avgi en presiserende uttalelse om omfanget av opplysningsplikten og innsynsretten etter eigedomsskattelova § 18."

Finansdepartementet har ikke senere avgitt noen presiserende uttalelse som angitt, men vil bemerke følgende om gjeldende rett:

Etter eigedomsskattelova § 18 skal likningskontoret gi *"eiendomsskattekontoret alle opplysninger det ligg inne med og som trengst for utskriving av eigedomsskatten"*. Så langt den rekker, opphever bestemmelsen taushetspliktreglene i ligningsloven § 3-13 nr. 1, jf. nr. 2 a, slik at kommunene skal få innsyn i fastsatte og eventuelt kommunefordelte eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg.

I den utstrekning kommunene vil vurdere å gå til søksmål eller fremsette anmodning til ligningsmyndighetene om endring av fastsatte eiendomskattegrunnlag eller kommunefordelingsnøkler for kommunekryssende anlegg, har departementet videre antatt at kommunene ikke er å anse som *"uvedkommende"* etter taushetspliktbestemmelsen i ligningsloven § 3-13 nr. 1. Videre har departementet lagt til grunn at opplysninger om grunnlaget for ligningsmyndighetenes fastsettelser må anses *"nødvendige for utskriving av eiendomsskatten"*, jf. eigedomsskattelova § 18.

Denne tolkningen som innebærer et unntak fra de ellers strenge taushetspliktreglene, må imidlertid leses med den begrensning at det bare gjelder de opplysninger som er nødvendige for å fastsette grunnlaget for eiendomsskatt på kraftanlegg og for fastsettelse av kommunefordelingsnøklene for eiendomskattegrunnlaget for kommunekryssende anlegg. Kommunene vil fortsatt være å anse som *"uvedkommende"* i forhold til ligningsmyndighetenes opplysninger om grunnlaget for fastsettelse av andre skattarter. Opplysninger som ligningsmyndighetene har innhentet i medhold av andre bestemmelser og/eller for andre formål enn eiendomsskatt, vil i utgangspunktet være taushetsbelagt i forhold til kommunene.

Finansdepartementet antar således at kommunenes innsynsrett vil være begrenset av taushetspliktreglene, jf. ligningsloven § 3-13 nr.1, slik at den bare vil gjelde de opplysninger som ligningsmyndighetene selv har lagt til grunn ved fastsettelse av eiendomskattegrunnlag og kommunefordeling som nevnt. Dersom ligningsmyndighetene har fraveket skattyternes oppgaver som er av direkte betydning for fastsettelser for eiendomsskatteformål som nevnt, vil kommunene ha rett til innsyn i dette fravik og ev. grunnlaget for dette. Det materialet ligningsmyndighetene for øvrig sitter inne med og som har blitt eller kan benyttes for ligningsmyndighetenes kontroll i forbindelse med fastsettelsesarbeidet, er i utgangspunktet ikke omfattet av kommunenes innsynsrett.

Ovenstående står ikke i motstrid med de angivelser som tidligere er angitt i svar på spørsmål fra Høyres Stortingsgruppe av 4. desember 2000, jf. vedlegg.

En rekke av de opplysninger som ligger til grunn for formuesfastsettelsen for kraftanlegg etter skatteloven § 18-5 inngår også i grunnlaget for øvrige skattarter knyttet til kraftproduksjon. Det kan være nyttig å kontrollere de opplysninger som ligger til grunn for formuesfastsettelsen/eiendomsskattegrunnlaget mot opplysninger gitt ved oppgavene for andre skattarter som bygger på samme opplysninger. Dette vil for formuesverdsettelsen for kraftanlegg etter skatteloven § 18-5 gjelde grunnlaget for naturressursskatt og grunnrenteskatt. Når en kommune begjærer overprøving av fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget vil en i utgangspunktet ikke få utvidet adgang til innsyn i grunnlagsmaterialet for andre skattarter enn eiendomsskattegrunnlaget.

Etter at det er tatt ut søksmål om fastsettelse av formuesverdien for kraftanlegg kan partene i medhold av ligningsloven § 3-13 nr. 3 b anmode om Finansdepartementets samtykke til at det kan føres vitner eller legges frem dokumenter som i utgangspunktet omfattes av taushetsplikten i § 3-13 nr. 1. Ligningsloven inneholder ikke selv retningslinjer for hvilke kriterier som skal vektlegges i slike saker, men det følger av tvistemålsloven § 204 nr. 2 at samtykke kun kan nektes dersom samtykket vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den enkelte. Selv om bestemmelsen i tvistemålsloven etter sin ordlyd gjelder for vitnemål må de samme kriterier legges til grunn ved vurderingen av å samtykke til å fremlegge dokumenter. Departementet har lagt disse retningslinjene til grunn for sine vurderinger når det er anmodet om samtykke etter ligningsloven § 3-13 nr. 2. Når departementet gir slikt samtykke stilles det krav om at fremleggelsen av taushetsbelagte opplysninger skjer for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt, jf. tvistemålsloven § 204 nr. 3. Finansdepartementet har så langt ikke mottatt anmodning om slikt samtykke fra kommuner som har tatt ut søksmål over fastsettelsen formuesverdien for kraftanlegg.

4.3 Finansdepartementets vurderinger og forslag

Tilliten mellom ligningsmyndighetene og skattyter er sentral ved ligningsbehandlingen og en utvidelse av gjeldende regler om innsyn for tredjepart i opplysninger skattyter har gitt ved ligningen må veies mot skattyters behov for at disse opplysningene skjermes. Finansdepartementet antar at de signaler en har mottatt tidligere om behovet for en slik utvidet rett til innsyn i fastsettelsen av grunnlaget for eiendomsskatt for kommunene dels var en følge av overgangen fra et system hvor kommunene selv hadde hånd om verdsettelsen av kraftanlegg, til et nytt verdsettelsessystem hvor kommunen ikke lenger er part under ligningen/verdsettelsen, og dels en følge av at de nye verdsettelsesreglene etter sitt innhold medførte at verdsettelsen ble endret i forhold til de gamle takstene.

Som nevnt ovenfor i punkt 3.4.4 har antall henvendelser fra kommunene når det gjelder innsyn og klage sunket betraktelig etter eiendomsskatteåret 2001 som var det første året hvor verdsettelser etter skatteloven § 18-5 ble lagt til grunn for utskriving av eiendomsskatt for kraftanlegg. Etter det finansdepartementet kjenner til har det vært fremsatt svært få klager og ingen av disse har ført til søksmål fra kommuner angående verdsettelsen av kraftanlegg. Departementet antar at dette er en følge av at de nye verdsettelsesreglene nå har fått festnet seg og kommunene har hatt anledning til å innrette seg i forhold til det lønnsomhetsbaserte verdsettelsessystemet. Etter departementets syn tyder de avtagende henvendelsene om innsyn i fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget på at kommunene ikke har et slikt behov for utvidet innsynsrett at det kan gå foran skattyters behov for at de opplysninger han gir om andre skattegrunnlag er taushetsbelagte. Finansdepartementets vurdering er at innsynsretten etter gjeldende regler vil avdekke i hvilken grad ligningsmyndighetene har fraveket skattyters egne opplysninger og på hvilket grunnlag disse er fraveket. En slik innsynsrett vil etter

departementets oppfatning være tilstrekkelig til at kommunene kan vurdere om en skal anmode om endring av ligningen eller gå til søksmål. I tilfeller hvor en kommune har gått til søksmål vil en i noen grad være hjulpet av å anmode departementet om samtykke til å føre vitner eller å fremlegge dokumenter etter ligningsloven § 3-13 nr. 3. Departementets syn er at det ikke er grunnlag for ytterligere presiseringer eller endringer i kommuners adgang til innsyn i verdsettelsen av kraftanlegg i forhold hva som følger av gjeldende regler.

5. PRESISERING AV BESTEMMELSENE OM HVEM SOM ER SKATTESUBJEKT FOR NATURRESSURSSKATT OG GRUNNRENTESKATT, JF. SKATTELOVEN §§ 18-2 OG 18-3

5.1 Innledning og sammendrag

Ved kraftskattereformen 1997 ble det innført to særskilte skatter knyttet til produksjon av vannkraft; naturressursskatt i skatteloven § 18-2 og grunnrenteskatt i skatteloven § 18-3. Skattepliktig for disse skattene er *"skattyter som eier kraftverk eller som er berettiget til uttak av kraft"*, jf. skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd.

Naturressursskatten skal sikre kommuner og fylkeskommuner stabile inntekter fra vannkraftvirksomhet og beregnes på bakgrunn av produksjonen i det enkelte kraftverk. Grunnrenteskatten er beskatning av den meravkastning som oppstår ved at eier av kraftverket utnytter en begrenset naturressurs.

Finansdepartementet er kjent med at det både blant skattyterne og i ligningsetaten har vært tvil om rekkevidden av bestemmelsene i skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd i forhold til hvem som er skattesubjekt for de særskilte kraftskattene naturressursskatt og grunnrenteskatt. Departementet er også kjent med et tilfelle hvor denne tvilen har medført ulikt resultat i vedtak i ligningsnemndene ved to forskjellige likningskontor for kraftskattene fra samme kraftverk.

Denne usikkerheten antas å ha bakgrunn i lovens ordlyd og tidligere gjeldende forskrifter, og at finansdepartementet og Skattedirektoratet i sine uttalelser har gitt uttrykk for forskjellig syn i spørsmålet.

Finansdepartementet har i to uttalelser fra 21. april og 21. mai 1999 gitt uttrykk for at det er den som etter en nærmere vurdering er å anse som skattemessig eier av kraftverk som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt. En uttaksberettiget er ikke skattesubjekt dersom den berettigede ikke kan anses som skattemessig eier.

Skattedirektoratet har bl.a i brev av 29.september 1998 til et advokatfirma uttalt at uttaksalternativet har selvstendig betydning ved siden av skattemessig eier av kraftverk i forhold til vurderingen av hvem som er skattsubjekt for kraftskattene.

Dvs. at uttaksberettigede som ikke anses som eiere også blir subjekt for kraftskattene.

Etter finansdepartementets oppfatning må spørsmålet om hvem som etter gjeldende rett er skattesubjekt for de særskilte kraftskattene avgjøres på bakgrunn av klare uttalelser i forarbeidene og sammenhengen med beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekten i skatteloven § 18-3 tredje ledd.

På denne bakgrunn foreslås presisert at skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt er den som er å anse som skattemessig eier av kraftverk. Hvem som er skattemessig eier av kraftverk må avgjøres etter alminnelige skatterettslige prinsipper med utgangspunkt i de privatrettslige forhold.

Finansdepartementet foreslår at lovendringen trer i kraft straks. Avhengig av hvilken oppfatning som er lagt til grunn ved ligningen i forhold til hvem som er skattesubjekt for de særskilte kraftskattene, vil endringen virke til gunst for noen skattytere og til ugunst for andre. For eventuell endring av ligning for tidligere inntektsår gjelder de alminnelige frister i ligningsloven kapittel 9.

Finansdepartementet legger med dette fram forslag til en klargjørende endring av skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd.

5.2 Bakgrunn

Ved kraftskattereformen 1997 ble det foreslått å innføre to særskatter knyttet til produksjon av vannkraft. Det opprinnelige forslaget var en grunnrenteskatt og en skatt på vannkraftinntekt. Skattesubjekt for vannkraftinntekten var i skatteloven 1911 § 19 A-2 nr. 1 foreslått til *"skattepliktig som eier vannkraftverk eller som er deltaker i slik virksomhet"*, og for grunnrenteskatten i § 19 A-4 nr. 1 til *"skattepliktige som eier vannkraftverk"*. Under Stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 23 (1995-96) ble det vedtatt å innføre en naturressursskatt i stedet for skatt på vannkraftinntekt. Dette ble omtalt i det såkalte "20-punktsforliket" i Innst.O. nr. 62 (1995-96) side 16 i punkt 7-11. I innstillingen ble også ordlyden i §§ 19 A-2 nr. 1 og 19 A-4 nr. 1 endret til *"skattepliktig som eier vannkraftverk eller som er berettiget til uttak av kraft"*. Avgrensningen av skattesubjektet er ikke nærmere kommentert i innstillingen. Se nærmere om dette nedenfor under punkt 5.3.

Blant annet på grunn av denne endringen i ordlyden i skatteloven 1911 §§ 19 A-2 nr. 1 og 19 A-4 nr. 1 har det blant skattyterne og ligningsmyndighetene fremstått som uklart om en uttaksberettiget er å anse som skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt selv om den uttaksberettigede etter en nærmere vurdering ikke kan anses som eier av kraftverket.

Etter alminnelige skatterettslige prinsipper kan en annen enn formell eier av et formuesobjekt, en som har rettigheter i formuesobjektet, etter en konkret vurdering

være å anse som eier av formuesobjektet i skattemessig forstand. Etter praksis avgjøres dette etter en konkret vurdering av rettighetshavers retter, plikter og risiko knyttet til rettigheten.

Uttaksretter i kraftverk finnes i mange varianter. Uttaksrettene blir vanligvis etablert fordi utbygging av kraftverk er svært kostnadskrevende og avgivelse av uttaksretter er en hensiktsmessig måte å finansiere byggingen. Svært ofte gis det rett til uttak av kraft til selvkost. Hvilke kostnader som inngår i selvkosten kan variere og dette vil påvirke den uttaksberettigedes risiko. Selvkosten vil typisk dekke driftsutgifter, herunder skattekostnader, og lånekostnader. Videre kan den uttaksberettigede ha andre rettigheter knyttet til retten til uttak av kraft, for eksempel rett til å være med på videre utbygginger og å pantsette en forholdsmessig del av kraftverket. Noen uttaksretter gir rett til uttak av en viss andel av produksjonen i et bestemt kraftverk, og andre uttaksretter gir rett til uttak av en viss mengde kraft hvor den leveringspliktige kan skaffe kraften fra de kraftverk han rår over eller fra markedet for øvrig. Uttaksretter kan altså inneholde mange forskjellige elementer. Om disse gir grunnlag for å anse uttaksberettiget som skattemessig eier av en forholdsmessig andel av et kraftverk, må avgjøres etter en konkret vurdering.

Finansdepartementet har gitt uttrykk for sitt syn i to generelle uttalelser fra 1999. I brev av 21. april 1999 uttalte departementet:

> "I Deres brev gis det uttrykk for at forskriftsbestemmelsen om uttaksberettigedes ansvar for grunnrenteskatten må forstås slik at når en uttaksberettiget etter de alminnelige regler må anses som skattyter for inntekt fra kraftproduksjon, kan uttaksretten ikke samtidig anes som en langsiktig kontrakt (til selvkost). Etter departementets vurdering er denne lovforståelsen riktig. En deler følgelig også det syn at "uttaksalternativet" i lovteksten ikke har selvstendig betydning, men har betydning som en påminnelse om at man i kraftsektoren ofte vil ha grunnlag for å anse uttaksberettigede som skattyter for sin andel etter de alminnelige regler. Det vises til at sammenhengen mellom reglene tilsier at det neppe har vært hensikten at andre skattesubjekter skulle være skattepliktige med hensyn til grunnrenteskatt og naturressursskatt enn med hensyn til skatt på alminnelig inntekt av kraftproduksjon."

I brev av 21. mai 1999 fulgte departementet opp uttalelsen av 21. april:

> "Bestemmelsene om de uttaksberettigedes ansvar for kraftverkspesifikke skatter er etter departementets syn et utslag av det forhold at uttaksrett til kraft er en helt sentral eierbeføyelse når det gjelder vannkraftanlegg. Ved beregningen av grunnrenteinntekt er det av stor betydning at de reelle eierforholdene til kraftanlegget er lagt til grunn ved skattleggingen. Hvis reell eierrådighet i form av evigvarende uttaksrett til selvkost skattemessig blir behandlet som en langsiktig kraftkontrakt på formell eiers hånd i relasjon til skatteloven § 19 A-4 nr. 2 b, vil det ha store konsekvenser for verdsettingen av kraften og dermed for beregningen av grunnrenteinntekten. Det må derfor i det enkelte tilfelle vurderes om den uttaksberettigede skal anses som reell eier i skattemessig forstand til (en andel av) kraftanlegget. I så fall vil vedkommende også være ansvarlig for naturressursskatt og grunnrenteskatt.

Sammenhengen mellom reglene om kraftverksspesifikke skatter og skattesystemet for øvrig tilsier at skattesubjektene skal være de samme for grunnrenteskatt og naturressursskatt som for skatt på alminnelig inntekt fra kraftproduksjonen i anlegget. Den uttaksberettigede skal dermed etter vår vurdering ha ansvar for grunnrenteskatt og naturressursskatt når vedkommende i skattemessig forstand også for øvrig anses som reell eier av (en andel av) kraftanlegget, men ikke ellers. Hensynet til beregningen av grunnrenteinntekten begrunner imidlertid en aktiv holdning fra ligningsmyndighetenes side med hensyn til å fastlegge de reelle eierforholdene til kraftanlegg og legge disse til grunn ved skattleggingen.
Usikkerheten om "uttaksalternativets" rekkevidde har ført til at de aktuelle forskriftsbestemmelsene inneholder formuleringer som kan være egnet til å skape usikkerhet om spørsmålet. Med sikte på å bidra til en avklaring er de aktuelle reglene omformulert noe i utkastets § 18-2-2 nr 2 om naturressursskatt og § 18-3-2 nr. 2 om grunnrenteskatt, som lyder: *"Den som har varig uttaksrett til en andel av den produserte kraft mot å dekke en tilsvarende andel av kraftverkets investerings- og driftskostnader, er ansvarlig for denne andelen av naturressursskatten/grunnrenteskatten."*
Vurderingstemaet skulle dermed være tilsvarende som ved spørsmålet om hvem som er eier i skattemessig forstand."

Finansdepartementet ga 28. august 1999 en uttalelse til Skattedirektoratet som gjaldt skattesubjektet for naturressursskatt og grunnrenteskatt fra et bestemt kraftverk. Skattedirektoratet hadde i sin vurdering av samme tilfelle lagt til grunn at selv om det vesentligste av eierbeføyelser var overdratt til de uttaksberettigede var ikke kravet om at en rettighet må være evigvarende for at en skal anses som eier oppfylt, fordi uttaksretten var begrenset til 55 år. Skattedirektoratet la i sin uttalelse til grunn at begrepet "uttaksberettiget" vil nærme seg begrepet "skattemessig eier", men uten at det ble stilt noe varighetskrav til uttaksretten. Departementet la til grunn at det vesentlige av eierbeføyelsene var overdratt til de uttaksberettigede som hadde en uttaksrett som gjaldt for 55 år, men det ble ikke gitt en nærmere vurdering av uttaksrettens varighet og dennes betydning for vurderingen av om den uttaksberettigede var å anse som skattemessig eier av kraftverket. Departementet er kjent med at denne uttalelsen har gitt grunnlag for tvil om departementets standpunkt i skattetaten og om uttalelsen senket terskelen for det varighetskravet som etter alminnelige skatterettslige prinsipper stilles til en rettighet for at en rettighetshaver skal anses som eier.

5.3 Gjeldende rett – tolkning av skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd

5.3.1 *Lov og forskrift*

Skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd
Bestemmelsene i skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd har lik ordlyd. Skattesubjekt etter bestemmelsene er *"skattyter som eier kraftverk, eller som er berettiget til uttak av kraft"*. Språklig skilles det tilsynelatende mellom eier og uttaksberettiget som skattesubjekt. Ordlyden åpner således for at andre enn eier

kan være skattesubjekt for naturresursskatt og grunnrenteskatt. På den annen side er det etter ordlyden klart at skatteplikten ikke kan tilordnes begge for hele skattegrunnlaget, jf. uttrykket *"eller"*.

Forskrifter
Etter ikrafttredelsen av kraftskattereformen 1. januar 1997 ble det vedtatt to forskrifter til nærmere gjennomføring av grunnrenteskatten og naturressursskatten; forskrift 8. januar 1998 nr. 9 om grunnrenteskatt til staten (grunnrenteforskriften) og forskrift 8. januar 1998 nr. 11 om naturressursskatt til kommune og fylkeskommune (naturressursskatteforskriften).

Grunnrenteforskriften § 1-3 lød slik: *"skattyter som eier vannkraftverk eller som er uttaksberettiget til kraft, skal svare grunnrenteskatt, jf skatteloven § 19 A-4 nr. 1. Den som har uttaksrett til en andel av den produserte kraft mot å dekke en tilsvarende andel av kraftverkets investerings- og driftskostnader, er på linje med eieren å anse som debitor for denne andelen av grunnrenteskatten".*

Naturressursskatteforskriften § 1-2 lød: *"skattyter som eier vannkraftverk eller som er uttaksberettiget til kraft, skal svare naturressursskatt, jf skatteloven §§ 19 A-2 nr. 1 og 19 A-3 nr.1.*
Den som har uttaksrett til en andel av den produserte kraft mot å dekke en tilsvarende andel av kraftverkets investerings- og driftskostnader, er på linje med eieren å anse som debitor for denne andelen av naturressursskatten."

Andre setning i forskriftsbestemmelsene åpner i større grad enn lovens ordlyd for at en annen enn eier kan være skattesubjekt for kraftskattene. Finansdepartementet antar at denne formuleringen i stor grad er bakgrunn for at noen ligningskontor i praksis har antatt at uttaksberettiget kan være skattesubjekt for kraftskattene ved siden av eier.

Ved overgangen til ny skattelov 1. januar 1999 ble disse forskriftene opphevet. Forskriftene er videreført i skattelovforskriften kapittel 18, men ordlyden i bestemmelsene om skattesubjektet for naturressursskatten og grunnrenteskatten er endret. Bestemmelsene om plikt til å svare skatt er fortsatt likelydende for grunnrenteskatten og naturressursskatten, skattelovforskriften §§ 18-2-2 første ledd og 18-2-3 første ledd lyder nå:
"(1) Skattepliktig som eier vannkraftverk eller som er berettiget til uttak av kraft, (…)".

Ordlyden i forskriften er således den samme som i loven og gir ikke ytterligere veiledning om hvem som er skattesubjekt for kraftskattene, utover at det følger av de nevnte forskriftsbestemmelsenes annet ledd at leietaker ikke anses som berettiget til uttak av kraft.

5.3.2 *Forarbeider*

Som nevnt ovenfor i punkt 5.2 foreslo finansdepartementet i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) å innføre skatt på vannkraftinntekt og grunnrenteskatt.

Bestemmelsen om skatt på vannkraftinntekt var foreslått tatt inn i ny § 19 A-2. Pliktig til å svare slik skatt skulle være *"skattepliktig som eier vannkraftvekt eller som er deltaker i slik virksomhet"*.

Om skattesubjektet for skatt på vannkraftinntekt uttalte finansdepartementet i proposisjonen side 97 punkt 7.5.5:

> "Vannkraftinntekt skal etter departementets forslag fastsettes for hvert kraftverk den skattepliktige eier og driver. Skattytere som har en evigvarende rett til en viss andel av produksjonen ved et verk, mot å dekke en forholdsmessig andel av verkets investerings- og driftsomkostninger, må anses for å eie og drive verket i relasjon til denne bestemmelsen, jf. Utv. 1973 s. 110, se nærmere omtale av dette i avsnitt 6.7.2."

I merknadene til § 19 A-2 på side 191 er det videre uttalt om skattesubjektet:

> "Vannkraftinntekt skal fastsettes for hvert kraftverk den skattepliktige eier. Skattyter som har en varig rett til en viss andel av verkets produksjon mot å dekke en viss andel av verkets investerings- og driftsomkostninger, anses som medeier i verket i forhold til denne bestemmelsen."

Bestemmelsen om grunnrenteskatt var foreslått tatt inn i ny § 19 A-4. Pliktig til å svare grunnrenteskatt var foreslått til *"skattepliktige som eier vannkraftverk"*. I merknadene til § 19 A-4 på side 193 er det uttalt:

> "Nr. 1 bestemmer at skattepliktige som eier kraftverk skal svare skatt på grunnrente til staten og fylkeskommune etter reglene i § 19 A-4. (…) Skattyter som har en varig rett til en viss andel av verkets investerings- og driftsomkostninger, anses som medeier i verket i forhold til denne bestemmelsen.".

Selv om ordlyden i de to foreslåtte bestemmelsene er forskjellig var vurderingene av skattesubjektet i finansdepartementets forslag likelydende for begge skattarter.

I punkt 14.3.3 under finansdepartementets fremstilling av gjeldende rett for ligningsmåten for ulike samarbeidsformer i kraftforsyningen uttales det på side 178:

> "I enkelte tilfeller kan det imidlertid være problematisk å avgjøre om samarbeid om kraftproduksjon er organisert i form av sameie, eller om det bare foreligger en gjensidig bebyrdende avtale mellom kraftverkseier og en annen part om kjøp av kraft til selvkost etter nærmere bestemmelser.
>
> For den skattemessige klassifiseringen av produksjonsfelleskap er det realitetene som er avgjørende; ikke hvilken betegnelse partene i en avtale har benyttet. Departementet antar at skattyter med såkalt medeiendomsrett i kraftanlegg, må anses som eier av en forholdsmessig del av kraftverket. Det vises til St prp nr 157 for 1981-82, der det vises til flg uttalelse fra Skattedirektoratet til NVE (jf også Utv 1973 s 110):

> ”Når en kommune har en evigvarende kontraktsmessig rett til å få en viss andel av produksjonen levert til produksjonspris mot å dekke en tilsvarende andel av finansieringe, antar Skattedirektøren at rettighetshaveren i skattemessig henseende bør anses som eier av en tilsvarende andel av elektrisitetsverket og at Statens eierandel er tilsvarende redusert. En viser i denne forbindelse til Thomles kommentarer til landsskatteloven § 36 note 4 og til den der oppgitte høyesterettsdom av 26.2. 1919 (Rt 1919 s 562-Utv II s 150). Skal kommunen f eks få ¼ av verkets produksjon til produksjonspris, vil en i skattemessig henseende anse kommunen som eier av ¼ av verket og Staten som eier av 3/4. De to institusjonene vil måtte svare formuesskatt av henholdsvis ¼ og ¾ av verkets nettoformue beregnet etter regelen i landsskatteloven § 36 fjerde ledd. Videre vil de to institusjoner måte svare inntektsskatt på grunnlag av inntekt av elektrisitetsverket beregnet etter regelen i landsskatteloven § 19. Ved taksering av verket blir gjengse kraftpriser å legge til grunn ved lønnsomhetsberegningen uten hensyn til den prispolitikk den enkelte ”eierorganisasjon” velger å føre overfor sine kunder.”
>
> Det kan også vises til dom i Rt. 1988 s 880, der Høyesterett indirekte legger Skattedirektoratets tolkning til grunn.
>
> I sak i Rt. 1988 s 880 var det spørsmål om et kraftforetak kunne anses som medeier i kraftverk når foretaket hadde rett og plikt til å kjøpe en betydelig andel (25 pst i 15 år, deretter 50 pst) av kraftanleggets produksjon til en selvkostpris som også omfatter amortisering av anleggskapitalen over 30 år. Høyesterett mente at dette forholdet måtte regnes som en gjensidig bebyrdende avtale, som ikke skulle medtas som formue på kraftkjøperens hånd, jf skatteloven § 38 a. I motsetning til hva som gjelder for avtaler som omtales i Ot prp nr 157 for 1981-82 s 9, skulle ikke foretaket i denne saken delta i finansieringen, og hadde heller ikke adgang til å delta videre i utbygging.”

Under Stortingsbehandlingen av proposisjonen falt forslaget om skatt på vannkraftinntekt bort. I stedet ble det foreslått å innføre en naturressursskatt i Innst.O. nr. 62 (1995-96) punkt 13. 1. Det ble foreslått likelydende subjektavgrensninger for naturressursskatt og grunnrenteskatt i §§ 19 A-2, 19 A-3 og 19 A-4; *”Skattepliktig som eier vannkraftverk eller som er berettiget til uttak (…)”*. Ordlyden i bestemmelsen om grunnrenteskatt ble altså endret i forhold til finansdepartementets opprinnelige forslag i proposisjonen. Subjektavgrensingen er ikke nærmere kommentert i Innst.O. nr. 62, men i ”20-punktsforliket” i kapittel 2 i forlikets punkt 19, uttaler finanskomiteen at utover de endringer som følger av forliket skal forslagene i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) legges til grunn. Naturressursskatten skulle erstatte vannkraftinntekten og det er departementets syn at når komiteen i innstillingen ikke utrykkelig tar stilling til hvem som er å anse som skattesubjekt for naturressursskatten er det naturlig å legge til grunn at de vurderinger som ble gjort i forhold til hvem som skal svare skatt på vannkraftinntekt også legges til grunn for naturressursskatten.

I Ot.prp. nr. 23 (1995-96) kapittel 9 Skatt på grunnrente i punkt 9.4.6 omtalte finansdepartementet behandlingen av grunnrenteskatt i forhold til eierskifte og leie. Departementet uttalte her at en ville komme tilbake til Stortinget med forslag om dette. I Nasjonalbudsjettet 1997 (St meld nr 1 (1996-97) ble forholdet mellom leie av kraftverk og plikt til å svare grunnrenteskatt omtalt på side 142 punkt 5.7.4:

> "Spørsmålet er om det er eieren, leietakeren eller begge som skal ilignes eventuell grunnrenteskatt på kraftverket.
> (…)
> I langvarige leieforhold der leietakere likevel bærer en betydelig andel av drifts- og investeringskostnadene, kan leietakeren etter omstendighetene bli å betrakte som reel eier i skattemessig forstand i tråd med de ordnære reglene for skattemessig behandling av leieforhold."

I Ot.prp. nr. 22 (1996-97) kapittel 8 drøftet finansdepartementet om leie av kraftverk skulle være grunnlag for grunnrentebeskatning. I punkt 8.2 uttales det:

> Departementet legger til grunn at det er den reelle eieren av kraftverket som er pliktig til å betale de ulike skattene knyttet til kraftproduksjonen, herunder grunnrenteskatten og naturressursskatten. Dette vil normalt være den formelle eieren. Som påpekt i Nasjonalbudsjettet 1997, kan formell eiendomsrett imidlertid ikke oppstilles som noe absolutt vilkår for å anses som eier i forhold til skattereglene.
> (…)
> Også den som har rett til kjøp av kraft til selvkost kan skattemessig bli ansett som medeier i kraftverket, jf. beskrivelsen i Ot prp nr 23 (1995-96) s 178.
> (…)
> Departementet antar etter dette at det vil bero på en konkret vurdering av den enkelte kontrakt hvorvidt kontrakten reelt må anses for å innebære en overdragelse av eiendomsretten i kraftverket. Kontraktsparter som etter en slik vurdering må anses som eier av hele kraftverket eller en del av det, vil også være debitor for skattekrav knyttet til kraftverket, herunder grunnrenteskatt og naturressursskatt."

Finansdepartementet har gitt klare uttalelser i forarbeidene til kraftskattereformen 1997 om hvem som skal anses som skattesubjekt for de særskilte kraftskattene. Disse uttalelsene er fulgt opp i arbeidet med de regler som ble foreslått og vedtatt i Ot.prp. nr 23 (1995-96) og Innst.O. nr. 62 (1995-96).

5.3.3 *Beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekten i skatteloven § 18-3 annet og tredje ledd.*

Det skal fastsettes en grunnrenteinntekt for hvert enkelt kraftverk, jf § 18-3 første ledd. Beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekten er brutto salgsinntekter knyttet til produksjonen i verket. Disse fastsettes til spotmarkedspriser med følgende unntak:

- Konsesjonskraft verdsettes til oppnådde priser, jf. annet ledd a) nr.1
- Kraft som leveres i henhold til langsiktig kjøpekontrakt eller leieavtale inngått før 1. januar 1996 med uavhengig kjøper eller leietaker og med varighet på syv år eller mer (langsiktige kontrakter) verdsettes til kontraktspris, jf. annet ledd a) nr. 2

- Kraft som forbrukes i skattyters produksjonsvirksomhet, og kraft som tas ut av eier og forbrukes i egen produksjonsvirksomhet verdsettes til prisen på kraft levert i henhold til Statkrafts 1976-kontrakter, jf. annet ledd nr. 3

I dette bruttogrunnlaget gis det fradrag for påløpte kostnader etter § 18-3 tredje ledd a) knyttet til produksjon i verket, herunder driftskostnader, konsesjonsavgift og eiendomsskatt og årets skattemessige avskrivninger av driftsmidler knyttet til kraftproduksjon. I tillegg gis det fradrag for en friinntekt etter tredje ledd bokstav b. Friinntekten fastsettes til gjennomsittet av de skattemessige verdiene av driftsmidlene pr. 1. januar og 31. desember i inntektsåret multiplisert med en normrente.

De vesentligste fradrag i grunnrenteinntekten, konsesjonsavgift, eiendomsskatt, skattemessige avskrivninger og friinntekten, er knyttet til eierforhold. I grunnrentebeskatningen er friinntekten helt sentral for å skjerme normalavkastningen i kraftverket. Om dette vises til Ot.prp. nr. 23 (1995-96) side 118 punkt 9.4.3 hvor det uttales:

> "For å skjerme normalavkastningen fra skatt på grunnrente foreslår departementet, i tråd med flertallet i Rødseth-utvalget, at det i tillegg til å gi fradrag for skattemessige avskrivninger også defineres en *friinntekt* som kommer til fradrag ved fastsettelse av grunnrenteinntekten."

En uttaksberettiget som ikke er å anse som skattemessige eier vil ikke ha driftsmidler som gir grunnlag for beregning av friinntekt. Dersom en beskatter en som ikke har krav på friinntekt for grunnrente vil resultatet bli at man beskatter mer enn den rene grunnrenten i kraftverket. Finansdepartementet mener at dette vil være i strid med forutsetningene bak beskatning av grunnrente.

5.4 Finansdepartementets vurderinger og forslag

Det er finansdepartementets oppfatning at det er den som etter en nærmere vurdering er å anse som skattemessig eier av kraftverk som skal svare naturressursskatt og grunnrenteskatt knyttet til kraftverket, jf skatteloven §§ 18-2 og 18-3. Ordlyden i disse bestemmelsenes første ledd kan skape uklarhet om dette standpunktet som er kommet klart til uttrykk i forarbeider og uttalelser fra departementet. På bakgrunn av den usikkerhet som har gjort seg gjeldende hos skattyter og ligningsmyndigheter er det departementets syn er at bestemmelsene bør endres slik at alternativet *"berettiget til uttak av kraft"* ikke lenger fremgår av ordlyden. Hvorvidt en uttaksberettiget vil være å anse som skattemessig eier av kraftverket uttaksretten knytter seg til, vil bero på alminnelige skatterettslige vurderinger av om andre enn formell eier skal anses som reell eier. Sentralt i denne vurderingen vil være om uttaksberettiget har tilstrekkelig rettigheter, plikter og risiko knyttet til uttaksretten.

Endringen vil være en presisering av gjeldende rett. I den grad det ved ligningen har vært lagt en annen forståelse til grunn skal de alminnelige frister for endring av ligning i ligningsloven få anvendelse.

Det vises til forslag om endring i skatteloven §§ 18-2 første ledd og 18-3 første ledd.

6. GRENSEN FOR FASTSETTELSE AV GRUNNRENTESKATT OG NATURRESSURSSKATT

6.1 Innledning

Etter gjeldende regler fastsettes det ikke grunnrenteinntekt og naturressursskatt for kraftverk med generatorer som har en samlet påstemplet merkeytelse under 1 500 kVA, jf. skatteloven § 18-3 sjuende ledd og § 18-2 andre ledd. Grensene er hovedsakelig begrunnet ut fra forenklingshensyn. Finansdepartementet antok i forbindelse med innføringen av grunnrente- og naturressursskatten, at omfanget av grunnrente i små kraftverk var lite, og ikke sto i forhold til de administrative kostnadene en slik skatt innebar, jf. Ot.prp. nr. 22 (1996-97) punkt 4.2:

> "Departementet antar at det er behov for å sette en nedre grense for hvor små kraftverk som skal omfattes av særreglene om grunnrenteskatten […]. Det vises til at de aktuelle reglene er relativt kompliserte, og at det samlede omfanget av grunnrente i kraftverk under en viss minstestørrelse trolig vil være lite. De administrative kostnadene ved å anvende regelverket også på helt små kraftverk må således antas å bli betydelige, sett i forhold til de skatteinntektene det eventuelt vil innbringe."

Vedrørende fastsettelsen av nedre grense for naturressursskatten ble det henvist til begrunnelsen for å fastsette nedre grense for produksjonsavgiften:

> "Også med hensyn til naturressursskatten antar departementet at det bør settes en nedre grense med hensyn til hvor små kraftverk som skal omfattes av bestemmelsene, jf. skatteloven §§ 19 A-2 og 19 A-3. Det vises til at de samme administrative hensyn som lå til grunn for den nedre grensen for produksjonsavgiften, også vil gjelde for naturressursskatten.

En nedre grense i produksjonsavgiften ble blant annet begrunnet ut fra at NVE ikke hadde noen oversikt over kraftverk med effekt under 1 MW.

Nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt innebærer at vel 200 mikro- og minikraftverk er unntatt fra grunnrenteskatt og naturressursskatt pr. 1. januar 2002. Disse kraftverkene har en midlere årsproduksjon på vel 200 GWh, dvs. om lag 0,2 pst. av samlet midlere årsproduksjon[1].

[1] Basert på tall fra NVE og Fakta 2002 – Energi- og vassdragsvirksomheten i Norge, Olje- og energidepartementet.

I forbindelse med høringen på odelstingsproposisjonen om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsloven, har Olje- og energidepartementet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall, jf. industrikonsesjonsloven § 1, fra 1 000 naturhestekrefter til 4 000 naturhestekrefter. Dette innebærer en økning i konsesjonsgrensen målt i installert effekt fra i underkant av 1 MW til om lag 5 MW[2]. I høringsnotatet begrunnet Olje- og energidepartementet forslaget ut fra et behov for å legge til rette for økt bygging av småkraftverk.

Odelstingsproposisjonen ble senere trukket i påvente av et offentlig utvalg som skal vurdere hjemfallsreglene. Høringen ble imidlertid gjennomført, og Olje- og energidepartementet vil på bakgrunn av høringsuttalelsene ta sikte på å foreslå en heving av grensen for konsesjonsplikt, jf. omtale i punkt 8.5.

6.2 Finansdepartementets vurdering og forslag

6.2.1 *Hensyn som taler for å øke nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt*

Bakgrunnen for å vurdere de nedre grensene for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt, jf. skatteloven §§ 18-2 andre ledd og 18-3 sjuende ledd, er at Olje- og energidepartementet har foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall, jf. punkt 6.1 og 8.5. Olje- og energidepartementets begrunnelse for forslaget er å gi økte insentiver til utbygging av småkraftverk.

Hovedbegrunnelsen for å foreslå en tilsvarende heving av de nedre grensene for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt, er at en slik skattemessig gunstig behandling av kraftverk under 5 MW isolert sett vil gi økte insentiver til investeringer i små kraftprosjekter, ved at det øker lønnsomheten etter skatt ved slike prosjekter. I den grad man ønsker å stimulere til økt utbygging av mindre kraftverk, kan en heving av de nedre grensene derfor bidra til dette. Virkningen av heving av konsesjonsgrensen antas imidlertid å være viktigere i forhold til investeringsinsentivene. Videre vil det etter Finansdepartementets syn være en fordel om ulike grenser for kraftverk innenfor skattesystemet og konsesjonsreglene i størst mulig grad er samordnet når ikke andre hensyn taler for å opprettholde forskjellene.

En heving av grensene kan også redusere de administrative kostnader knyttet til skattene. Dette gjelder spesielt for kraftverk eid av privatpersoner og selskaper som kun eier små kraftverk. Tall fra NVE viser at om lag 2/3-deler av småkraftverkene pr. 1. januar 2002 ble eid av selskaper som har en samlet midlere årsproduksjon under 0,5 TWh. Finansdepartementet antar at disse eierne har relativt større administrative

[2] Beregningen fra naturhestekrefter til Watt er gjort på bakgrunn av et utvalg på 27 kraftverk.

kostnader knyttet til grunnrenteskatten og naturressursskatten enn større kraftverk, særlig når man ser disse i forhold til provenyet disse skattartene innbringer. Departementets argumenter for å fastsette en nedre grense, jf. punkt 6.1, antas derfor også å gjelde ved en heving av grensene.

I følge tall fra NVE er det pr. 1. januar 2002 om lag 155 kraftverk som har en installert effekt mellom 1,35 MW og 5 MW. Disse kraftverkene representerer nærmere 30 pst. av antallet kraftverk over 1,35 MW og står for en samlet midlere årsproduksjon på om lag 2,1 TWh, eller om lag 1,8 pst. av samlet midlere årsproduksjon. Dersom disse kraftverkene betaler like mye i grunnrenteskatt pr. kWh produsert som øvrige kraftverk, utgjorde samlet grunnrenteskatt om lag 15 mill. kroner i 2001[3]. I gjennomsnitt betaler disse 155 kraftverkene anslagsvis vel 175 000 kroner i naturressursskatt, noe som samlet sett utgjør om lag 27 mill. kroner.

I tillegg til at en økt grense vil redusere de administrative kostnadene for *selskapene*, antar departementet at også de administrative kostnadene til *ligningsmyndighetene* kan reduseres noe. Dette gjelder for eksempel i forbindelse med at naturressursskatten er etterskuddspliktig også for forskuddspliktige skattytere[4].

6.2.2 *Hensyn som taler mot å øke nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt*

I hovedsak er ulempene knyttet til at en endring av grensene for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskat vil redusere statens og kraftkommunenes inntekter fra hhv. grunnrenteskatt og naturressursskatt.

Grunnrenteskatten er i hovedsak en nøytral skatt, dvs. at en må anta at samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter blir gjennomført. Dette er derfor en effektiv måte å skaffe inntekter til det offentlige. En økt grense for fastsettelse av grunnrenteskatten vil føre til at en del av grunnrenten i vannkraftproduksjonen blir unntatt beskatning.

Formålet med naturressursskatten er å gi kommuner og fylkeskommuner stabile inntekter fra verdiskapningen i vannkraftproduksjon. Naturressursskatten er en ren produksjonsskatt, og er dermed uavhengig av lønnsomheten i kraftverket. Imidlertid samordnes naturressursskatten mot inntektsskatt til staten, slik at den på sikt ikke vil innebære en effektiv beskatning av selskapene.

---

[3] I 2001 utgjorde samlet utlignet grunnrenteskatt 887 mill. kroner. Dersom dette forholdsmessig fordeles etter andel midlere årsproduksjon kan provenyvirkningen av økt grense anslås til 15 mill. kroner.

[4] Gjeldende regler krever at SkD behandler alle forskuddspliktige skattytere som eier kraftverk særskilt ifm. ligningen.

Dette må imidlertid ses i sammenheng med at småkraftverk har en relativt lav grunnrenteinntekt og naturressursskatt i forhold til de administrative kostnadene skattartene innebærer, jf. punkt 6.2.1.

En annen mulig ulempe ved å heve grensene er at dette fører til en ytterligere skattemessig forskjellsbehandling av ulike kraftprodusenter, noe som kan skape konkurransevridninger og uheldige vridninger i investeringsinsentivene. Dette knytter seg særlig opp mot at det blir relativt mer lønnsomt å bygge ut mindre småkraftverk framfor investeringer i større kraftverk, selv om større kraftverk kan være samfunnsøkonomisk mer lønnsomme.

6.2.3 *Finansdepartementets vurdering*

Etter en samlet vurdering har Finansdepartementet kommet til at man bør heve grensen for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt. Som omtalt i punkt 8.5, er de fleste høringsinstansene ifm. høringen om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, positive til en heving av grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall, jf. industrikonsesjonsloven § 1. Ettersom begrunnelsen for denne endringen er å stimulere til økt utbygging av mindre kraftverk, antar Finansdepartementet at hensynet til eventuelle uheldige investeringsvridninger er svekket. Hensynet til en større grad av samordning i regelverket for mindre kraftverk, tilsier derfor at nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt økes tilsvarende.

Hensynet til statens og kraftkommunenes inntekter fra grunnrenteskatt og naturressursskatt taler isolert sett for at man ikke hever disse grensene. Spesielt gjelder dette i forhold til grunnrenteskatten, ettersom bruk av grunnrenteskatt prinsipielt sett må anses som gunstig i forhold til andre mer vridende skattarter. Naturressursskatten utgjør kraftkommunenes andel av inntektene fra vannkraftproduksjon. Imidlertid antar departementet at statens og kommunenes isolerte provenytap er relativt lavt, spesielt når man ser det i forhold til de administrative kostnadene disse skattartene har for små kraftverk. I tillegg vil en heving av grensene bidra til lokal næringsutvikling. Det påpekes videre at forslag som kommer i forbindelse med den samlede gjennomgangen, inkludert dette, skal skje innenfor en provenynøytral ramme både for staten, kraftkommunene og selskapene.

6.2.4 *Finansdepartementets forslag*

Finansdepartementet foreslår at grensen for fastsettelse av naturressursskatt og grunnrenteinntekt økes fra 1 500 kVA til 5 500 kVA. Dette innebærer at kraftverk som har en installert effekt under om lag 5 MW, i gjennomsnitt ikke blir ilagt naturressursskatt og grunnrenteskatt. Endringen foreslås med virkning fra 1. januar 2004. Det vises til lovforslag til endring skatteloven §§ 18-2 andre ledd og 18-3 sjuende ledd i kapittel 10.

6.3 Økonomiske og administrative kostnader

6.3.1 *Økonomiske konsekvenser*

Finansdepartementet anslår at en økning i grensen for fastsettelse av *naturressursskatt* fra 1 500 kVA til 5 500 kVA isolert sett vil redusere kommunenes og fylkeskommunenes inntekter fra naturressursskatten med hhv. om lag 23 mill. kroner og 4 mill. kroner. Ettersom naturressursskatten er fradragsberettiget mot utlignet fellesskatt, antas det at reduksjonen på sikt vil føre til at statens inntekter fra fellesskatt vil øke tilsvarende. På sikt antas det derfor at endringen ikke vil føre til en skattelettelse for selskapene. På kort sikt vil likevel selskaper som ikke er i skatteposisjon kunne få en lettelse ettersom de ikke får benyttet fradrag for naturressursskatt fullt ut.

Ettersom naturressursskatten inngår i inntektsutjevningssystemet, vil virkningen for den enkelte kommune og fylkeskommune variere betydelig ut fra hvor i inntektsutjevningssystemet kommunene eller fylkeskommunen befinner seg. Kommuner som har en samlet skatteinntekt pr. innbygger under 110 pst. av landsgjennomsnittet, vil få kompensert inntil 90 pst. av provenyreduksjonen gjennom dette systemet. I 2002 utgjorde dette 385 kommuner[5]. Disse kommunene mottok om lag 55 pst. av samlet naturressursskatt til kommunene. Kommuner som har en samlet skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 pst. og 140 pst. av landsgjennomsnittet får ingen kompensasjon gjennom inntektsujevningssystemet. I 2002 utgjorde dette 37 kommuner[6], som samlet sett mottok om lag 25 pst. av naturressursskatten. Kommuner som har en samlet skatteinntekt pr. innbygger over 140 pst. av landsgjennomsnittet blir reelt sett kompensert for inntil 50 pst. av en reduksjon i naturressursskatten[7]. I 2002 utgjorde dette 12 kommuner, som samlet sett mottok om lag 20 pst. av naturressursskatten.

Fylkeskommuner som har en samlet skatteinntekt pr. innbygger under 120 pst. av landsgjennomsnittet vil bli kompensert for inntil 90 pst. av reduksjonen i naturressursskatt. Alle fylkeskommuner med unntak av Oslo og Akershus, hadde i 2002 en samlet skatteinntekt pr. innbygger under 120 pst. av landsgjennomsnittet.

På usikkert grunnlag anslår Finansdepartementet at statens provenytap gjennom redusert *grunnrenteskatt* blir om lag 15 mill. kroner. Det presiseres at provenyanslaget er usikkert, blant annet fordi man i liten grad har oversikt over hvor mange mindre kraftverk som er i grunnrenteskatteposisjon. Provenyanslaget er gjort

---

[5] Av i alt 434 kommuner, dvs. om lag 89 pst. av alle kommuner. Av disse mottok 261 kommuner naturressursskatt i 2001.
[6] Det vil si om lag 8 pst. av alle kommuner. Av disse mottok 25 kommuner naturressursskatt i 2001.
[7] Kommuner med skatteinntekter pr. innbygger over 140 pst. av landsgjennomsnittet blir gjennom inntektsutjevningssystemet trukket for 50 pst. av differansen mellom skatteinntekten pr. innbygger og 140 pst. av landsgjennomsnittet.

ved å fordele utlignet grunnrenteskatt i 2001 pr. kWh midlere årsproduksjon som de aktuelle kraftverkene står for. Siden det forventes at grunnrenteskatten på sikt vil være noe høyere enn i 2001, innebærer dette implisitt at det antas at småkraftverk har en lavere grunnrenteinntekt pr. produsert kWh enn større kraftverk.

Samlet sett anslår derfor departementet følgende endringer for hhv. kommunene, staten og selskapene:

- *Staten* får økt sine inntekter med om lag 12 mill. kroner (27 mill. kroner gjennom økt fellesskatt fratrukket 15 mill. kroner i redusert grunnrenteskatt).
- *Kommunene og fylkeskommunene* får samlet sett om lag 27 mill. kroner i reduserte inntekter gjennom lavere naturressursskatt.
- *Selskapene* får en samlet skattelettelse på om lag 15 mill. kroner (fra redusert grunnrenteskatt). Det antas at redusert naturressursskatt på sikt fullt ut motsvares av økt fellesskatt.

6.3.2 *Administrative konsekvenser*

Finansdepartementet antar at økt grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt vil innebære en forenkling både for selskapene og skattemyndighetene. Forenklingen for selskapene skyldes i hovedsak at mindre kraftverkseiere slipper å forholde seg til naturressursskatt og grunnrenteskatt på mindre småkraftverk. Departementet antar at dette særlig gjelder i forhold til grunnrenteskatten.

Økt grense innebærer også at skattemyndighetene må forholde seg til færre forskuddspliktige kraftverkseiere i forhold til naturressursskatten, noe som antas å forenkle ligningsbehandlingen. I følge informasjon fra Skattedirektoratet var det i inntektsåret 2001 18 forskuddspliktige skattytere som eide kraftverk. Av disse var det 10 som hadde grunnlag for naturressursskatt. Ved en økning av grensen for fastsettelse av naturressursskatt, antas det at det kun er 3 forskuddspliktige kraftverkseiere som fremdeles vil få fastsatt naturressursskatt, og som fremdeles må behandles særskilt av Skattedirektoratet.

7. OMTALE AV SKATTESAKER

7.1 Grunnrenteskatten

7.1.1 *Innledning*

Vannkraft er en viktig naturressurs i Norge, og produksjon av vannkraft kan gi en avkastning utover normalavkastning (grunnrente). En vanlig definisjon på grunnrente er den kapitalavkastningen som oppstår utover avkastningen i andre næringer fordi det er en gitt tilgang på en begrenset ressurs. I forbindelse med omleggingen av skattesystemet for kraftverk ble det lagt vekt på at grunnrente er et godt skatteobjekt, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) side 112:

> ”En skatt som kun belaster grunnrenten, dvs. der normalavkastningen er skjermet fra skatten på grunnrenten, virker nøytralt på bedriftenes investeringsbeslutninger i den forstand at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer gjennomføres uavhengig av skatten på grunnrenten. Dessuten har skattlegging av grunnrente den fordelen at skattegrunnlaget ikke kan flyttes over landegrensene.”

En velkjent anbefaling fra skatteteorien er derfor at en for et gitt skattenivå i størst mulig grad bør beskatte slik grunnrente. Utgangspunktet for en grunnrenteskatt er at den skal utformes slik at normalavkastningen skjermes, slik at den er mest mulig nøytral i forhold til selskapenes investeringsbeslutninger. Gjeldende regler for grunnrenteskatt på vannkraftproduksjon inneholder imidlertid enkelte elementer som gjør at den ikke er fullt ut nøytral. Det er bl.a. en viss asymmetri i behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt. I dette avsnittet vurderes enkelte prinsipielle sider ved en nøytral grunnrenteskatt, grunnrenteskatten for vannkraftproduksjon og mulige løsninger som kan gjøre denne mer nøytral.

7.1.2 *Nærmere om prinsipper for en nøytral grunnrenteskatt*

I prinsippet kan en grunnrenteskatt utformes som en helt nøytral skatt, dvs. at skatten ikke påvirker investeringsbeslutningene.

Skattegrunnlaget for en nøytral grunnrenteskatt tilsvarer brutto inntekter fratrukket alle relevante kostnader, som løpende drifts- og kapitalkostnader. Dette vil si avskrivninger og den finansielle alternativkostnaden ved å binde kapital i denne virksomheten (skjerming av normalavkastningen). I en nøytral grunnrenteskatt skal man altså gi fradrag for alternativavkastningen på gjenstående skattemessig kapitalgrunnlag i tillegg til avskrivninger. Denne alternativavkastningen (rente) bør tilsvare den relevante finansielle alternativkostnaden. En nøytral grunnrenteskatt som er utformet som en periodevis overskuddsskatt[8], krever i tillegg at negativ grunnrenteinntekt (underskudd etter skjerming av normalavkastningen) må framføres med en rente. Dette skyldes at en nøytral grunnrenteskatt krever at nåverdien av fradragene skal være lik investeringskostnaden på driftsmidlene. Dersom negativ grunnrenteinntekt ikke framskrives med en rente, vil nåverdien av fradragene kunne bli lavere enn investeringskostnaden.[9]

Hvilken rente som skal brukes for å skjerme normalavkastningen fra skattegrunnlaget og for framføring av negativ grunnrenteinntekt, vil avhenge av hvordan grunnrenteskatten er utformet. Periodiseringen av investeringskostnaden gjennom avskrivninger og fradrag for kapitalkostnader på gjenstående kapital

---

[8] Alternativt kunne en nøytral grunnrenteskatt utformes som en kontantstrømskatt.

[9] Dersom negativ grunnrenteinntekt ikke framskrives med rente, vil selskapet ikke få fullt fradrag for avskrivninger fra år med negativ grunnrenteinntekt. Nåverdien av avskrivningene over investeringens levealder vil derfor bli lavere enn investeringskostnaden. Selskapet vil da ikke få fradrag for hele investeringen.

(friinntekt) innebærer at staten over tid dekker en andel av investeringen gjennom skattesystemet. Sett fra selskapets side svarer dette til at selskapet har en fordring på staten. De rentene som skal benyttes, avhenger av den relevante risikoen knyttet til denne fordringen. Dersom systemet er utformet slik at selskapet med full sikkerhet får utnyttet fradragene for investeringer og friinntekt, skal det i utgangspunktet benyttes en risikofri rente både for å skjerme normalavkastningen og for å framføre negativ grunnrenteinntekt.

Hvis grunnrenteskatten skal sikre effektive fradrag med full sikkerhet, må følgende krav være oppfylt:

- Staten må umiddelbart betale ut skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt, alternativt åpne for framføring av negativ grunnrenteinntekt med rente.
- Ved framføring med rente må selskapet i tillegg være sikker på å få utbetalt skatteverdien av ev. gjenstående negativ grunnrenteinntekt når virksomheten opphører, alternativt at det åpnes for at et selskap som har akkumulert negativ grunnrenteinntekt og avvikler virksomheten, kan selges (til selskaper i grunnrenteskatteposisjon).

Dersom noen av disse forutsetningene ikke er oppfylt, gir ikke skattesystemet full sikkerhet for fradrag. I så fall kan et tillegg i risikofri rente kompensere for at selskapet ikke er sikret effektivt fradrag for hele investeringen.

7.1.3 *Grunnrenteskatt på kraftverk, jf. skatteloven § 18-3*

Etter gjeldende regler beregnes det 27 pst. skatt til staten på grunnrenten i vannkraftverk. Grunnrenten fastsettes til en grunnrenteinntekt som settes til normert markedsverdi av det enkelte kraftverks produksjon i inntektsåret fratrukket driftsutgifter, konsesjonsavgift samt eiendomsskatt og avskrivninger. I tillegg gis fradrag for en friinntekt som skal skjerme normalavkastningen. Friinntekten fastsettes som gjennomsnittet av de skattemessig bokførte verdiene pr. 1.1 og 31.12 multiplisert med en normrente som skal avspeile normalavkastningen. Produksjonen vurderes til spotmarkedspriser, med unntak av:

- konsesjonskraft, som skal verdsettes til konsesjonskraftprisen
- langsiktige kontrakter, som skal verdsettes til faktisk kontraktspris
- kraft som brukes i samme foretak/konsern som produserer den. Denne kraften skal verdsettes til prisen på Statskrafts 1976-kontrakter.

Kraftforetak kan ikke samordne negativ grunnrenteinntekt i et vannkraftverk mot positiv grunnrenteinntekt i andre vannkraftverk. Negativ beregnet grunnrenteinntekt kan imidlertid framføres med en normrente, og trekkes fra mot eventuell framtidig positiv grunnrenteinntekt i det samme vannkraftverket.

Selv om utgangspunktet for grunnrenteskatten er at den skal fungere nøytralt på foretakenes investeringsbeslutninger, er det enkelte elementer i gjeldende regler som innebærer at den ikke er fullt ut nøytral. Dette skyldes i hovedsak at positiv og

negativ grunnrenteinntekt ikke behandles fullt ut symmetrisk. Mens positiv grunnrenteinntekt alltid blir ilagt en grunnrenteskatt, er ikke kraftforetakene garantert at samlet negativ grunnrenteinntekt kommer fullt ut til fradrag. Dette vil være tilfelle hvis en investering aldri kommer i grunnrenteskatteposisjon. Risikotillegget i renten for skjerming av normalavkastningen og framføring av negativ grunnrenteinntekt må ses i sammenheng med denne asymmetrien.

I Ot.prp. nr. 23 (1995-96) la Finansdepartementet til grunn at normrentene bør fastsettes slik at de tilsvarer en avkastning som investeringer i kraftproduksjon alternativt kunne oppnådd i andre virksomheter. Formålet var å sikre at skattesystemet virker nøytralt på investeringsbeslutningene i kraftsektoren, slik at skattleggingen i minst mulig grad påvirker den relative lønnsomheten av ulike investeringer. Som en praktisk tilnærming til dette ble det i Ot.prp. nr. 23 (1995-96) lagt til grunn at det relevante alternativet til å investere i kraftproduksjon var en investering som gir en avkastning som om lag tilsvarer gjennomsnittlig avkastning på Oslo Børs. Med dette utgangspunktet la departementet et tilnærmet markedsbasert avkastningskrav til grunn for fastsettelsen av normrentene, basert på en risikofri rente påplusset et generelt risikotillegg. Ved fastsettelsen av risikotillegget for grunnrenteskatt og eiendomsskatt ble det tatt utgangspunkt i et markedsbasert gjennomsnittlig risikotillegg.

Gjennomsnittet av de siste tre års statsobligasjonsrente med tre års løpetid danner grunnlag for den risikofrie renten. Risikotillegget i normrentene som skal gjenspeile investorenes minstekrav til avkastning, ble fastsatt til 4 prosentpoeng. Risikotillegget i normrenten i eiendomsskatten ble senere redusert til 3 prosentpoeng av provenymessige årsaker, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000), Innst.O. nr. 85 (1999-2000) og punkt 7.3.

7.1.4 *Finansdepartementets vurdering*

Etter Finansdepartementets syn er grunnrenten i vannkraftproduksjon et svært godt skatteobjekt. Dette skyldes at grunnrentebeskatningen kan utformes som en nøytral skatt som ikke påvirker selskapenes investeringsbeslutninger. Bruk av grunnrenteskatter vil derfor kunne redusere skattesystemets negative virkninger ved at man blir mindre avhengig av vridende skatter for å opprettholde et gitt skattenivå. I tillegg er beskatning av grunnrente gunstig fordi skattegrunnlaget ikke kan flyttes ut av landet, noe som gjør at man kan ha et relativt lavere skattenivå på andre mer mobile skattegrunnlag.

Manglende nøytralitet i dagens regler er særlig knyttet til den asymmetriske behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt. Departementet vil vurdere endringer i grunnrenteskatten som kan bedre nøytraliteten i skattereglene. Blant annet kan følgende alternative endringer være aktuelle:

- Innføre full symmetri i den skattemessige behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt ved at selskapene blir garantert fullt fradrag for negativ

grunnrenteinntekt når kraftverk ikke kommer tilstrekkelig i grunnrenteposisjon til å få utnyttet framført negativ grunnrenteinntekt. For å oppnå nøytralitet ved en slik løsning må normrentene for framføring av negativ grunnrenteinntekt og skjerming av normalavkastningen settes til en tilnærmet risikofri rente.
- Alternativt åpne for samordning av grunnrenteinntekt på foretaksnivå. Dette vil ikke sikre full nøytralitet, men kan være en praktisk tilnærming for å gi økt symmetri i behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt.

Økt nøytralitet gjennom verdisikring av underskudd har betydning for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer på riktig tidspunkt. Det foreligger imidlertid ikke en tilsvarende samfunnsøkonomisk argumentasjon for å verdisikre underskudd som allerede er pådratt. Eventuelle endringer på dette området vil derfor kreve overgangsregler.

7.2 Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk

7.2.1 *Bakgrunn*

Gevinst ved realisasjon av *kraftverk, driftsmidler eller fallrettighet* skattlegges som alminnelig inntekt i tråd med den ordinære bedriftsbeskatningen, jf. skatteloven § 5-30. Ved salg av kraftverket vil hele grunnrenten i verket realiseres gjennom en ev. gevinst, og følgelig blir gevinst/tap ved salg lagt til grunnrenteinntekten. Gevinst/tap beregnes som salgsverdien fratrukket skattemessig verdi av driftsmidlene, aktiverte utgifter til erverv av fallrettigheter og eventuell negativ grunnrenteinntekt til framføring. Dersom en eier realiserer *eierandeler/aksjer* i selskaper som eier kraftverk[10], blir gevinst/tap kun lagt til alminnelig inntekt, jf. skatteloven § 10-31.

Utgangspunktet for å ilegge grunnrenteskatt på en ev. gevinst ved realisasjon av *kraftverk/driftsmidler* og ikke ved salg av *eierandeler/aksjer*, er at det er en skattemessig forskjell mellom de to realisasjonsformene. Ved realisasjon av aksjer/eierandeler får kjøper inngangsverdi på aksjen tilsvarende kostprisen. Kjøp og salg av aksjer har ingen innvirkning på de skattemessige verdiene i selskapet aksjen knytter seg til, og den skattemessige verdien på driftsmidlene i det overdratte selskapet videreføres (skattemessig kontinuitet). I dette tilfellet vil den nye eieren overta en ev. grunnrenteskatteposisjon i kraftverket. Det er da heller ikke grunnlag for en ytterligere grunnrenteskatt på gevinsten ved salget av aksjene/eierandelene. Ved realisasjon av kraftverk/driftsmidler i et kraftverk gjelder den alminnelige regel om at skattemessig inngangsverdi settes til kjøpers kostpris, dvs. at den skattemessige verdien på driftsmidlene ikke videreføres til den nye eieren (skattemessig diskontinuitet). Kostprisen og dermed en ev. gevinst, vil normalt

[10] Aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper som lignes etter nettometoden. Ved realisasjon av eierandeler i nettolignede selskaper gjelder skattemessig kontinuitet, dvs. at skattemessig verdi av driftsmidlene ikke endres.

inkludere en grunnrente i kraftverket. De økte skattemessige verdiene for den nye eieren innebærer dermed at framtidig grunnrenteinntekt i kraftverket blir redusert.

Det er grunn til å anta at omsetningsverdiene ved realisasjon av aksjer/eierandeler vil være lavere enn ved realisasjon av kraftverk/driftsmidler. Dette skyldes at det vil være naturlig å ta hensyn til en eventuell framtidig ilignet grunnrenteskatt ved verdsettelsen av kraftverket.

7.2.2 *Finansdepartementets vurdering*

En forutsetning for nøytral gevinstbeskatning ved salg av et enkelt driftsmiddel er at selger og kjøper behandles symmetrisk. I et system med saldoavskrivninger vil dette oppnås dersom selgeren må inntektsføre gevinsten med samme sats som kjøperen kan avskrive kjøpesummen. Etter gjeldende regler skal selgers gevinst ved salg av driftsmidler i saldogruppe *e* til *i* overføres til en gevinst-/tapskonto, jf. skatteloven § 14-44 tredje ledd.[11] Dette gjelder også realisasjon av særskilte driftsmidler i kraftverk, jf. skatteloven § 18-6 femte ledd. Ved positiv saldo på denne kontoen skal minst 20 pst. inntektsføres pr. år, mens inntil 20 pst. skal fradragsføres ved negativ saldo. Kjøper må avskrive kostprisen på driftsmidlene etter de vanlige avskrivningsreglene.

Ved gjeldende regler for gevinstbeskatning ved salg av driftsmidler kan ikke-nøytralitet oppstå ved at avskrivningssatsene er lavere enn satsen for inntektsføring og/eller dersom avskrivningene skjer lineært. I den grad avskrivningstiden på kostprisen for kjøper er lengre enn tiden det tar selgeren å inntektsføre gevinsten, vil dette føre til at nåverdien av netto fradrag på driftsmidlet for selger og kjøper sett under ett, er lavere ved salg enn uten salg. Dette fører til at samlet skattebelastning for selger og kjøper samlet sett blir høyere. Også hvis avskrivningene skjer lineært vil nåverdien av netto fradrag for driftsmidlet for selger og kjøper sett under ett være lavere ved salg enn uten salg. Dette gjelder selv om de lineære avskrivningene i nåverdi tilsvarer inntektsføringen av gevinsten. Disse effektene kan isolert sett føre til en innlåsningseffekt i tilfeller der driftsmidlet kan selges med gevinst.

Et alternativ kan være å innføre skattemessig *kontinuitet* ved salg av kraftverk/driftsmidler. Dette innebærer at selgerens skattemessige posisjoner blir videreført til kjøper. Det er da ikke grunnlag for å legge gevinst/tap til grunnrenteinntekten siden kjøper overtar en positiv eller negativ grunnrenteskatteposisjon fra selger. Innføring av skattemessig kontinuitet vil imidlertid bryte med det grunnleggende skatterettslige prinsipp om at skattemessig inngangsverdi skal settes til kostpris. Dette kan i seg selv være uheldig da en i størst

[11] Ved realisasjon av driftsmidler i saldogruppe *a, c* og *d* kan skattyter velge å inntektsføre vederlaget (kjøpesummen) helt eller delvis i realisasjonsåret. Den delen av vederlaget som ikke inntektsføres skal nedskrives på saldoen som det realiserte driftsmidlet sto på. En eventuell negativ saldo skal minst inntektsføres med samme sats som saldosatsen for vedkommende saldogruppe.

mulig grad bør gjennomføre de grunnleggende prinsipper i alle deler av skattelovgivningen. En eventuell innføring av særskilt skattemessig kontinuitet ved salg av kraftverk/driftsmidler, må i så fall begrunnes ut fra forhold i kraftsektoren som gjør at skattemessig diskontinuitet er et tungtveiende problem for denne næringen.

I utgangspunktet kan man tenke seg to forhold som til sammen kan innebære at skattemessig diskontinuitet fører til spesielle innlåsningsproblemer for kraftnæringen. Det gjelder avskrivningsreglene for særskilte driftsmidler i kraftverk, jf. skatteloven § 18-6, og de særskilte reglene som åpner for at sameier som produserer vannkraft og selger denne på selvstendig basis, kan bruttolignes, jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd. De særskilte avskrivningsreglene innebærer at de fleste driftsmidler innenfor vannkraftproduksjon avskrives lineært over en relativt lang periode. Dammer, tunneler mv. avskrives lineært med 1,5 pst. over 67 år mens maskinteknisk utrustning avskrives lineært med 2,5 pst. over 40 år. Gitt en diskonteringsrente på 7 pst., tilsvarer dette en saldoavskrivningssats på hhv. 1,9 pst. og 3,5 pst. Siden de fleste driftsmidlene innenfor kraftnæringen avskrives over relativt lang tid i forhold til andre næringer, kan den skattemessige diskontinuiteten isolert sett bety relativt større innlåsningsproblemer i kraftnæringen.

I tillegg innebærer de særskilte reglene for sameier som produserer vannkraft, bruttolignede produksjonsfellesskap jf. skatteloven § 10-40 tredje ledd, at realisasjon av eierandeler regnes som realisasjon av driftsmidler. Dette innebærer at realisasjon gjennomføres etter skattelovens alminnelige regler, hvor skattemessige inngangsverdier settes til kostpris. (skattemessig diskontinuitet). Skattedirektoratet antar at de fleste kraftverk som eies av flere eiere er bruttolignet, dvs. om lag 80 kraftverk, herunder om lag 51 skattytere. Det er således en betydelig andel kraftverk som i utgangspunktet ikke kan omsettes uten at det regnes som realisasjon av driftsmidler, og dermed rammes av ev. innlåsningseffekter. Dette kan være et hinder for samfunnsøkonomisk lønnsomme omstruktureringer innenfor kraftsektoren.

Fastsettelsen av friinntekt for skjerming av normalavkastningen i grunnrenteskatten kan også føre til et spesielt problem for kraftsektoren ift. skattemessig diskontinuitet. Dette har sammenheng med at kjøper får beregnet friinntekt på kjøpesummen over nye 67 eller 40 år (for de særskilte driftsmidlene), selv om det allerede er beregnet friinntekt på selgers hånd for driftsmidlet. Spesielt dersom driftsmidlet kan selges med gevinst, kan nåverdien av friinntekten på driftsmidlet være høyere ved salg enn uten salg. Jo nærmere den skattemessige levetiden man kommer, jo mer gunstig kan salg bli. Dette gir isolert sett samfunnsøkonomisk uheldige insentiver til å selge kraftverk av skattemessige grunner.

Forholdene som er redegjort for over, tilsier isolert sett at skattemessig diskontinuitet ved realisasjon av driftsmidler mv. er et større problem for

kraftsektoren enn for andre næringer, og at det derfor kan være grunnlag for å behandle næringen særskilt.

Finansdepartementet tar sikte på å vurdere gevinstbeskatningsreglene for kraftverk nærmere, blant annet i forhold til om skattemessig diskontinuitet innebærer et spesielt problem for vannkraftproduksjon og om dette er tilstrekkelig grunn til å innføre særskilte regler for kraftsektoren, som vil medføre et brudd med grunnleggende skatterettslige prinsipper.

7.3 Eiendomsskattegrunnlaget på kraftproduksjonsanlegg

7.3.1 *Bakgrunn*

I forbindelse med Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) og Innst.O. nr. 85 (1999-2000) vedtok Stortinget flere endringer i reglene for verdsettelse av kraftverk for eiendomsskatteformål som ble vedtatt i forbindelse med kraftskattereformen, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) og Innst.O. nr. 62 (1995-96). Endringene ble i hovedsak begrunnet ut fra et ønske om å øke kommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg opp mot 1 mrd. kroner. Endringene som ble gjort ift. de opprinnelig vedtatte reglene, var:

- Det ble innført en minimumsverdi på kraftproduksjonsanlegg tilsvarende 0,5 kroner pr. kWh på gjennomsnittet av de 7 siste års produksjon. Denne ble senere av provenymessige hensyn økt til 1,1 kroner pr. kWh, jf. Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) og Innst.O. nr. 40 (2000-2001).
- Minste gjenstående levetid for de eksisterende driftsmidlene i beregningen av fradrag for kostnader til utskiftning av driftsmidlene, ble strammet inn. For driftsmidler som avskrives lineært etter skatteloven § 18-6 første ledd bokstav a (dammer, tunneler, rørgater (unntatt rør) og kraftstasjoner), ble minste gjenstående levetid økt fra 25 til 40 år. For driftsmidler som avskrives etter bokstav b, dvs. maskinteknisk utrustning, ble minste gjenstående levetid økt fra 10 til 15 år, for driftsmidler som avskrives etter saldometoden (elektroteknisk utstyr) ble minste gjenstående levetid økt fra 5 til 10 år.
- I tråd med at avskrivningssatsen for elektroteknisk utrustning (saldogruppe g) fra og med 2000 ble redusert fra 5 pst. til 4 pst., ble levetiden for elektroteknisk utrustning økt fra 31 år til 38 år.
- Risikotillegget i diskonteringsrenten i nåverdiberegningene, jf. forskrift til skatteloven § 18-8-5, ble redusert fra 4 pst. til 3 pst.
- All kraft unntatt konsesjonskraft skal verdsettes til spotmarkedspriser, dvs. at de særskilte verdsettelsesreglene for langsiktige kontrakter og kraft brukt i egen produksjonsvirksomhet ble opphevet for eiendomsskatteformål.

Begrunnelsen for de fleste av disse endringene var at svært lave priser i årene 1997 til 2000 førte til at flere kraftkommuner ville få en vesentlig reduksjon i sine eiendomsskatteinntekter ved innføringen av de vedtatte verdsettelsesreglene ifm. kraftskattereformen. Finansdepartementet anslo i St.meld. nr. 1 (1999-2000) at

kraftkommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg ville reduseres til om lag 600 mill. kroner. Stortinget vedtok ifm. Budsjett-innst.S. nr. I (1999-2000) at Regjeringen skulle legge fram forslag som ville sikre kraftkommunene en samlet eiendomsskatt fra kraftproduksjonsanlegg på om lag 1 mrd. kroner. Med endringene som ble vedtatt i forbindelse med Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) og Ot.prp. nr. 24 (2000-2001), ble de nye reglene for verdsettelse av kraftproduksjonsanlegg for eiendomsskatteformål iverksatt fra og med 2001.

I forbindelse med iverksettelsen av de nye verdsettelsesreglene, signaliserte regjeringen Stoltenberg at Finansdepartementet i løpet av 2002 skulle evaluere de nye reglene, jf. Ot.prp. nr. 24 (2000-2001). Denne evalueringen ble imidlertid utsatt, og inkludert i den samlede vurderingen av enkeltsaker innenfor kraftskattesystemet og de konsesjonsbaserte ordningene, jf. Ot.prp. nr. 1 (2002-2003).

I forbindelse med evalueringen til høsten vil Finansdepartementet vurdere ulike sider ved verdsettelsesreglene for eiendomsskatt på kraftverk. Det er særlig aktuelt å se nærmere på de endringene som ble gjort i forbindelse med iverksettelsen av de nye reglene, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) og Innst.O. nr. 85 (1999-2000). Også andre elementer i verdsettelsesreglene er aktuelle å vurdere, som for eksempel normrenten for kapitalisering. I tillegg vil departementet vurdere virkningene av de nye reglene på kommunenes inntekter, herunder fordelingen av eiendomsskatt på kraftverk mellom kommunene.

7.3.2 *Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftverk*

I 2001 og 2002 ble samlet eiendomsskatt fra produksjonsanlegg anslagsvis 900 mill. kroner. Gjennomsnittlig spotmarkedspris som inngikk i beregningen av eiendomsskattegrunnlaget for disse årene[12], var hhv. 12,1 og 11,7 øre/kWh. For 2003 anslår Finansdepartementet at samlet eiendomsskatt fra kraftproduksjonsanlegg øker til om lag 940 mill. kroner. Gjennomsnittlig spotmarkedspris for årene som inngår i denne beregningen[13], var 13,1 øre/kWh. Gjennomsnittlig spotmarkedspris i årene som inngår i eiendomsskatteåret 2004[14], er 14,4 øre/kWh. Det er derfor sannsynlig at samlet eiendomsskatt fra kraftproduksjonsanlegg også vil øke fra 2003 til 2004. Dersom kraftprisene fortsetter å holde seg høye i årene framover, kan den samlede eiendomsskatten øke betydelig utover 1 mrd. kroner.

7.3.3 *Nærmere om minimumsverdien og en eventuell maksimumsverdi*

Begrunnelsen for å innføre en minimumsverdi var for det første å øke kraftkommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatten og for det andre å skjerme

---

[12] Perioden 1997-1999 for eiendomsskatteåret 2001 og perioden 1997-2000 for eiendomsskatteåret 2002.
[13] Perioden 1997-2001.
[14] Perioden 1998-2002.

enkeltkommuner mot en for stor reduksjon i eiendomsskatten ved overgangen til de nye reglene.

Minimumsverdien ble først satt til 0,5 kroner pr. kWh produsert[15], men ble senere økt til 1,1 kroner pr. kWh for å nå Stortingets forutsetninger om eiendomsskatteprovenyet, jf. Ot.prp. nr. 24 (2000-2001) og Innst.O. nr. 40 (2000-2001). Minimumsverdien sikrer at kraftkommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt blir minst 850 mill. kroner pr. år.

Minimumsverdien innebærer at det er en betydelig asymmetri mellom utviklingen i samlet eiendomsskatt og lønnsomheten i det enkelte kraftverk. Mens kommunene får full uttelling av høye kraftpriser gjennom høyere eiendomsskatt, er de skjermet for å ta sin andel av den lavere lønnsomheten ved lave kraftpriser. Dette innebærer at kommunene kun tar en andel av oppsiderisikoen i kraftverkene (risikoen for høye priser og økt lønnsomhet), mens selskapene må bære det meste av nedsiderisikoen (risikoen for lave priser og lav lønnsomhet). Denne asymmetrien er etter departementets syn uheldig, bl.a. fordi det kan redusere investeringsinsentivene i kraftproduksjon både knyttet til utbygging og oppgradering av kraftverk.

Gitt at kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg skal være relativt stabile, kan det være hensiktsmessig å ha en minimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget. Det bør likevel vurderes om gjeldende minimumsverdi er for høy.[16]

For å oppnå økt grad av symmetri i eiendomsskatten bør det også vurderes en tilsvarende maksimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget. I gjeldende system med en høy minimumsverdi og ingen maksimumsverdi, er det grunn til å anta at gjennomsnittlig eiendomsskattegrunnlag sett over noen år blir høyere enn faktisk markedsverdi. Innføring av en maksimumsverdi vil derfor sikre at selskapene i år med høye kraftpriser og god lønnsomhet får igjen noe av det de taper i år med lave kraftpriser og dårlig lønnsomhet som følge av minimumsverdien. Dette vil etter departementets syn kunne bedre investeringsinsentivene i kraftproduksjon.

Stortinget forutsatte at provenyet fra eiendomsskatt fra kraftverk burde tilsvare om lag 1 mrd. kroner over tid, jf. Budsjett-innst.S. nr. I (1999-2000) punkt 2.11.3. Gjeldende minimumsverdi ble derfor fastsatt slik at den sikrer kommunene i størrelsesorden 850 mill. kroner. Dette kunne isolert sett tilsi at en tilsvarende maksimumsverdi bør settes slik at samlet eiendomsskatt ikke blir vesentlig over 1,15

---

[15] Grunnlaget for minimumsverdien tilsvarer grunnlaget for naturressursskatten, dvs. gjennomsnittet av de siste 7 års produksjon.

[16] Dette må ses i sammenheng med at kraftkommunene er sikret stabile inntekter fra kraftproduksjon gjennom naturressursskatten og konsesjonsavgiften. De kraftkommunene som har betydelige eiendomsskatteinntekter fra kraftverk har også vesentlig høyere inntekter pr. innbygger ift. andre kommuner.

mrd. kroner. Departementet mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig med et større intervall hvor de ordinære reglene virker, slik at minimumsverdien settes lavere og maksimumsverdien høyere enn dette. Dette har sammenheng med at de ordinære reglene over tid vil tilsvare markedsverdien på kraftverkene bedre enn en produksjonsbasert fastsettelse.

7.3.4 *Annet*

Av andre elementer i verdsettelsesreglene for eiendomsskatt på kraftverk, er det særlig aktuelt å vurdere reglene for beregning av fradrag for framtidige utskiftningskostnader:

- Levetiden for elektroteknisk utrustning må vurderes i sammenheng med at avskrivningssatsen ble økt til 5 pst. fra og med 2002. Dette tilsier isolert sett at levetiden bør reduseres til rundt 30 år.
- Minste gjenstående levetider på driftsmidlene.

Departementet vil også vurdere prinsippene for fastsettelse av prisgrunnlag og normrente i eiendomsskatten.

7.4 Gjeldsbegrensningsregelen for offentlig eide kraftforetak

7.4.1 *Innledning*

Staten, kommuner og fylkeskommuner er fritatt for skatteplikt, jf. skatteloven § 2-30 første ledd bokstav b og c. De er altså ikke skattepliktige for renteinntekter eller andre finansinntekter. Etter skatteloven § 2-5 er likevel fylker og kommuner skattepliktige for inntekt knyttet til kraftvirksomhet, også for finansinntekter på linje med andre skattytere. Skatteplikten for offentlig eide kraftforetak gjelder uavhengig av organisasjonsform.

Den samlede skatten for foretaket og den offentlige eieren sett under ett kan reduseres ved å overføre egenkapital fra kraftverket til eieren. Offentlige eiere vil således ha skattemessige motiver til å holde en lav egenkapitalgrad, dvs. å lånefinansiere investeringer i kraftverket og overføre mest mulig av kraftverksinntektene til eieren. For å hindre dette ble det ved overgangen til ordinær overskuddsbeskatning innført et tak på hvor stor gjeldsandelen i et kraftforetak kan være.

7.4.2 *Gjeldsbegrensningsregelen*

For kraftforetak som drives av stat, fylke eller kommune, hvor det offentlige direkte eller indirekte eier minst 2/3-deler av aksjene eller andelene, skal fradragsberettigede brutto finanskostnader reduseres tilsvarende den delen av netto finanskostnader som overstiger beregnede maksimale netto finanskostnader, jf. skatteloven § 18-4.

Maksimale netto finanskostnader beregnes med utgangspunkt i skattemessig verdi på foretakets driftsmidler. Som skattemessig verdi regnes gjennomsnittet av inntektsårets inn- og utgående skattemessig verdi av alle foretakets fysiske og immaterielle driftsmidler, ikke bare driftsmidler knyttet til kraftvirksomhet, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) side 190. Den skattemessige verdien av driftsmidlene multipliseres med 0,7 og en normert rente fastsatt av Finansdepartementet i forskrift hvert år. Normrenten skal avspeile gjennomsnittlig lånekostnad for kraftforetak, og ligger derfor noe høyere enn den risikofrie renten i markedet, jf. Innst.O. nr. 62 (1995-96). For inntektsåret 2002 er den normerte renten satt til 7 pst. Beløpet man så kommer fram til, utgjør foretakets maksimale fradragsberettigede netto finanskostnader. Brutto fradragsberettigede finanskostnader reduseres med den positive differansen mellom faktiske og maksimale netto finanskostnader.

7.4.3 *Nærmere om begrunnelsen for gjeldsbegrensningsregelen*

Begrunnelsen for å innføre gjeldsbegrensningsregelen var at offentlig eide kraftforetak ble skattepliktige basert på regnskapsligning, noe som førte til at disse kraftforetakene ville ha rett til gjeldsrentefradrag, mens kommuner, fylkeskommuner og staten ikke er skattepliktig for renteinntekter. Dette kunne gi insentiver til å velge en høy gjeldsgrad i offentlig eide kraftforetak, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) s. 65:

> "Bakgrunnen for i det hele tatt å vurdere en gjeldsbegrensningsregel for offentlig eide kraftforetak er at disse ellers vil ha motiv til å velge en høy gjeldsgrad i foretaket. Siden en offentlig eier generelt ikke er skattepliktig, vil denne oppnå lavest skatt ved å trekke egenkapital ut av foretaket og plassere denne til skattefri avkastning på eiers hånd."

Imidlertid vurderte Finansdepartementet at det også var hensyn som talte mot å innføre en gjeldsbegrensningsregel, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) s. 66:

> "En eventuell adgang til ubegrenset fradrag for gjeldsrenter betyr imidlertid ikke nødvendigvis konkurransevridning mellom offentlig og privat eide foretak. Siden det offentlige normalt ikke betaler skatt på kapitalavkastning, ville skattesystemet virke nøytralt på offentlige investeringsbeslutninger dersom det offentlige kunne unngå skatt på avkastningen i kraftforetaket. Med fullt gjeldsrentefradrag i foretak kan det offentlige ved full lånefinansiering sørge for at iallfall normalavkastningen skjermes mot beskatning. Dersom en ikke har begrensninger på gjeldsrentefradraget, kan offentlige eiere gjennom gjeldsfinansiering sikre at inntektsbeskatningen av kraftforetakene virker nøytralt på det offentliges investeringsbeslutninger. Nøytralitet i beskatningen trekker derfor i retning av at en ikke begrenser fradraget for gjeldsrenter i offentlig eide kraftforetak."

Videre heter det:

> "Med en slik begrensning vil skattesystemet gi det offentlige et skattemessig motiv til ikke å eie og investere i kraftverk. Dermed vil private investorer få et fortrinn i forhold til det offentlige mht. å eie og investere i kraftverk, under forutsetning av at skattesystemet virker noenlunde nøytralt på de privates investeringsbeslutninger."

Finansdepartementet argumenterte likevel for å innføre en gjeldsbegrensningsregel ut fra hensynet til offentlige skatteinntekter, og da spesielt ift. utbyggingskommunene, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) s. 66:

> "Hensynet til offentlige skatteinntekter, først og fremst hensynet til at utbyggingskommunene skal sikres en viss inntektsskatt også fra offentlig eide kraftverk, trekker imidlertid i retning av begrensning i fradraget for gjeldsrenter. Uten en slik regel kunne store deler av inntektsskattegrunnlaget fra offentlig eide verk, særlig i verk som har lav lønnsomhet, forsvinne. Etter departementets oppfatning er det heller ikke urimelig å ha en begrensningsregel som sikrer et visst skattegrunnlag. Offentlige eiere har bygget ut under den forutsetningen at verkene ville bli ilignet en ikke ubetydelig inntektsskatt. Hensynet til kommunenes skatteinntekter må imidlertid veies opp mot de vridninger i investeringsbeslutningene en gjeldsbegrensningsregel kan gi for offentlige eiere."

7.4.4 *Finansdepartementets vurdering*

Fra og med 1998 ble inntektsskatt på etterskuddspliktige skattytere gjort om til en ren statsskatt. I denne forbindelse ble utbyggingskommunene delvis kompensert gjennom en økning i naturressursskatten. Hensynet til å skjerme utbyggingskommunenes inntekter fra kraftverk er derfor ikke lenger like relevant. Dette taler for en revurdering av gjeldsbegrensningsregelen. Videre antar departementet at gjeldsbegrensningsregelen kan ha en del uheldige virkninger, blant annet:

- Offentlige eiere får lavere avkastning på investeringer i kraftverk enn på alternative investeringer. Dette innebærer at offentlige eiere diskrimineres ift. private og utenlandske eiere, jf. punkt 7.4.3.
- Gjeldsbegrensningsregelen kan føre til at offentlig eide kraftselskaper blir rasjonert i kredittmarkedet, noe som kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Gjeldsbegrensningsregelen reiser også enkelte uavklarte tolkningsspørsmål. Behandlingen av disse spørsmålene beslaglegger administrative ressurser både for skattyterne og for det offentlige. Dette gjelder blant annet:

- hvilke driftsmidler som skal medregnes i beregningsgrunnlaget
- hvilke finansinntekter/-kostnader som skal medregnes i beregningsgrunnlaget
- om såkalte "holdingselskaper" er omfattet av bestemmelsen
- regelens anvendelse ved overdragelse av foretak i løpet av året
- tidspunkt for krav til 2/3-eierskap
- regelens anvendelse på brutto- og nettolignede skattytere
- lån til egen forvaltningsbedrift (dvs. lån innenfor skattyters egen økonomi).

I forbindelse med den samlede gjennomgangen tar derfor Finansdepartementet sikte på å vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre den gjeldende gjeldsbegrensningsregelen. Et eventuelt forslag om å avvikle regelen må blant annet

ses i forhold til hensynet til statens inntekter fra kraftselskaper og i hvilken grad andre elementer kan hindre en uheldig tapping av egenkapital fra kraftselskapene, for eksempel aksjeloven, skattelovens § 13-1 og kreditorenes vurdering av selskapenes soliditet. Dersom gjeldsbegrensningsregelen skal videreføres, vil dette kreve avklaring på en del tolkningsspørsmål, jf. over.

7.5 Kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlag for kommunekryssende kraftproduksjonsanlegg

7.5.1 *Innledning og bakgrunn*

Ved kraftskattereformen 1997 ble det vedtatt at eigedomsskattelova § 8 skulle tre i kraft for kraftanlegg. Eigedomsskattelova § 8 bestemmer at eiendomskattegrunnlaget skal fastsettes til formuesverdien i anlegget slik den fremkommer etter skatteloven, i motsetning til tidligere hvor hver kommune takserte de deler som lå innenfor sitt område, jf. byskatteloven §§ 4 og 5. Eigedomsskattelova inneholdt ikke regler for fordelingen av eiendomsskattegrunnlaget mellom kommuner i de tilfeller hvor kraftanlegget strekker seg over flere kommuner.

Eigedomsskattelova har i dag regler for kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg, jf. eigedomsskattelova § 8 A flg. Ved fremleggelsen av forslag til gjeldende kommunefordelingsregler, ble det fra departementet uttalt at disse skulle være midlertidige i påvente av den forestående revisjon av eigedomsskattelova (jf. NOU 1996:20), jf Ot. prp. nr. 1 (2000-2001) punkt 16.1.1. Finanskomiteen tok dette til etterretning, jf. Innst.O. nr. 23 punkt 17.1.

Slik kommunefordelingsreglene i eigedomsskattelova § 8 A er utformet i dag, fastsettes og fordeles eiendomsskattegrunnlaget etter hva som er å anse som eiendomsskatteobjekt etter eigedomsskattelova, basert på fastsatte gjenanskaffelsesverdier (GAV). Dette medfører at det ved fordelingen ikke tas hensyn til innsatsfaktorer som er nødvendige for vannkraftproduksjon, som for eksempel vannfall og nedslagsfelt, fordi disse ikke omfattes av objektbegrepet i eigedomsskattelova § 4.

Før kraftskattereformen ble de enkelte anleggsdeler i kraftanlegg som hovedregel taksert i den kommune der de lå. Det var også vanlig at kommuner med innsatsfaktorer som vannfall og nedslagsfelt, i forbindelse med vannkraftutbyggingen hadde inngått avtaler med kraftverkskommunen om at førstnevnte skulle tilordnes en del av eiendomsskattegrunnlaget, selv om disse innsatsfaktorene ikke anses som objekt for eiendomsskatt etter eigedomsskattelova § 3, jf. § 4 annet ledd annet punktum. Departementet har antatt at kommunene har adgang til å videreføre intensjonene i disse avtalene i forhold til *skatteinntektene*, jf. Ot.prp. nr. 1 (2000-2001). Ved at hele anlegget nå skal takseres under ett, har en del kraftverkskommuner ment at de gamle fordelingsavtalene ikke lenger er bindende

etter at eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft 1. januar 2001. Spørsmålet om fordelingsavtalenes gyldighet er prøvet rettslig for Sira-Kvina anlegget. Agder lagmannsrett slo her fast at avtalen måtte gjelde også etter at eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft, men nå for *eiendomsskatteinntektene*.

I Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) punkt 14.1.1 uttalte departementet at en ved ekstern bistand ville få utredet enkelte sider ved gjeldende kommunefordelingsregler, blant annet omfordelingsvirkninger ved å inkludere innsatsfaktorer som i dag ikke er eiendomsskatteobjekt etter eigedomsskattelova § 3, jf. § 4 annet ledd annet punktum. Et alternativ kan være å benytte fordelingsnøklene i skatteloven § 18-7. Videre uttalte departementet at en tok sikte på å ferdigstille arbeidet med vurderingen i løpet av 2003. Nedenfor gir departementet sin foreløpige vurdering av spørsmålet.

7.5.2 *Bakgrunn for gjeldende fordelingsregler*

I Ot.prp. nr 1 (2000-2001) kapittel 16 la departementet fram forslag til kommunefordelingsregler. Det ble uttalt at disse var å anse som midlertidige i påvente av den generelle revisjonen av eigedomsskattelova, jf. NOU 1996:20. Departementet vurderte flere modeller:

- Historisk fordeling basert på overgangsregelen i lov 18. desember 1998 nr. 75 om fordeling i samsvar med fordelingen ved utskriving av eiendomsskatt for 1998
- Samme fordelingsregler som for formues-, inntekts-, og naturressursskatten etter skatteloven § 18-7 (skatteloven 1911 § 19 b og c)
- Fordeling etter kostpris på særlige driftsmidler i kraftanlegg med utgangspunkt i gjenanskaffelsesverdier på slike driftsmidler (GAV) beregnet av Norges vassdrags- og energidirektorat pr. 1. januar 1997 etter forskrift av 20. januar 1997 nr. 79.

Departementet foreslo etter en nærmere vurdering fordelingsregler etter GAV-modellen. Det ble lagt vekt på hensynet til harmonisering av fordelingsregler for ulike skattarter, eigedomskattelovas virkeområde og objektbegrep, eigedomsskattelovas skattesubjektbegrep, å unngå/dempe omfordelingsvirkninger mellom kommuner i forhold til tidligere regler, etablering av likeartet og oppdaterte fordelingsgrunnlag for alle berørte kommuner og enkle regler. I Innst. O. nr. 23 (2000-2001) punkt 17.6 flg. sluttet finanskomiteen seg til forslaget.

I Ot.prp. nr 1 (2001-2002) punkt 11.1.2.2 redegjorde departementet for at en var kommet til at kommunefordelingsreglene burde endres snarest, med sikte på at innsatsfaktorer som i dag ikke er objekt for eiendomsskatt, blir inkludert i fordelingsgrunnlaget. Videre ble det vist til et brev til stortingsrepresentant Einar Steensnæs hvor departementet uttalte at en ville be Skattedirektoratet innhente materiale om fordelingsnøklene etter skatteloven § 18-7 (skattelovens regler om skattestedene for formue i og inntekt fra kraftanlegg), med sikte på å vurdere effektene av en overgang til å bruke disse som fordelingsnøkler også for

eiendomsskattegrunnlaget. Det ble i brevet også nevnt at en ville vurdere andre mulige fordelinger.

I Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) punkt 14.1.1 redegjorde departementet igjen for arbeidet med kommunefordelingsreglene. Det ble uttalt at en nå har det generelle inntrykk at kommunefordelingsreglene fungerer, bl.a. fordi antall klager over fordelingen var langt færre ved utskriving av eiendomsskatt for skatteåret 2002 enn 2001. Det ble også uttalt at departementet ville utrede enkelte endringer i dagens kommunefordelingsregler ved ekstern bistand. Utredningen skulle ta sikte på å klarlegge konsekvensene av å inkludere innsatsfaktorer som ikke er objekt for eiendomsskatt, jf. eigedomsskattelova § 3 jf. § 4 annet ledd, i fordelingsreglene. Finanskomiteens flertall uttalte i Innst. O. nr 19 (2002-2003) punkt 14.1 at det er behov for en samlet gjennomgang av beskatning av kraftforetak, herunder kommunefordelingsreglene, og ba Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en slik samlet gjennomgang.

7.5.3 *Departementets vurdering*

I Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) ble ulike modeller for kommunefordelingsregler gitt en bred drøftelse. Det er derfor departementets syn at det ikke er behov for å vurdere helt nye kommunefordelingsregler. En ny vurdering av kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg bør avgrenses til omfordelingsvirkninger og administrative kostnader ved å fordele eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg etter fordelingsnøkkelen i skatteloven § 18-7. En slik fordeling bør sammenlignes med fordelingen før eigedomsskattelova § 8 trådte i kraft for kraftanlegg og fordelingen etter gjeldende regler i eigedomsskattelova § 8 A. Dette vil gi grunnlag for å vurdere om forutsetningene for og hensynene bak gjeldende kommunefordelingsregler er oppfylt, eller om reglene bør endres.

Departementet har ved hjelp av Skattedirektoratet samlet materiale som gir opplysninger om kommunefordeling av eiendomsskattegrunnlaget før ikrafttredelsen av eigedomsskattelova § 8, etter gjeldende fordelingsregler i eigedomsskattelova § 8 A og fordelingsnøkler etter skatteloven § 18-7. Departementets syn er at dette materialet er tilstrekkelig til at departementet selv kan gjennomføre nevnte vurdering av å endre gjeldende kommunefordelingsregler, uten å innhente en ekstern vurdering. Det tas sikte på å gjennomføre vurderingen i løpet av 2003.

8. OMTALE AV ULIKE SAKER INNENFOR DE KONSESJONSBASERTE ORDNINGENE

8.1 Innledning

De konsesjonsbaserte ordningene har sin opprinnelse fra konsesjonslovenes begynnelse tidlig på 1900-tallet. Plikter og rettigheter i forhold til konsesjonskraft- og avgifter er gitt i hver enkelt konsesjon med utgangspunkt i lovverket slik det var da konsesjonen ble gitt. Konsesjonslovene er blitt endret flere ganger i løpet av årene. Ikke alle endringer er gjort gjeldene for allerede meddelte konsesjoner. Videre er forvaltningen av de konsesjonsbaserte ordningene preget av vid bruk av skjønn. Det er av disse grunner vanskelig å gi en generell oversikt over ordningene.

Siktemålet med konsesjonskraft var opprinnelig å sikre at en del av den kraften som ble utvunnet ved kraftutbygging, ble gjort tilgjengelig for alminnelig forsyning i de kommuner hvor anlegget lå. Ettersom kraftnettet og produksjonskapasiteten ble utviklet gjennom forrige århundre, og kraftforsyningen ble omregulert på 1990-tallet, bidrar konsesjonskraftordningen nå til å gi vertskommunene inntekter.

Konsesjonsavgifter er historisk sett begrunnet som en kompensasjon til kommuner for de skader og ulemper av allmenn karakter som følge av utbygging av vannfall og regulering. I tillegg skal avgiftene gi kommunene en andel av den verdiskapingen som utbyggingen og reguleringen gir.

8.2 Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft- og avgifter

Beregningene for konsesjonskraft- og avgifter utføres for den enkelte regulering og det enkelte vannfall. Kraftgrunnlaget for blir beregnet med utgangspunkt i regulert vannføring og fallhøyde. Den beregningsmetodikk som benyttes i dag, ble utviklet for over 100 år siden og har flere svakheter.

8.2.1 *Ljøgodtutvalget*

I 2001 ble det nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle se nærmere på metodikken ved fastsettelse av beregningsgrunnlaget for konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Ljøgodtutvalget besto av representanter fra Energibedriftenes landsforening (EBL), Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK), og Samarbeidande kraftfylke (SK). Sekretariatet ble lagt under NVE.

Målsettingen for utvalget var å utarbeide et forbedret system for beregning og fordeling av konsesjonskraft- og avgifter. Det nye regelverket skulle være enklere, rettferdig og forståelig for alle berørte parter. Det har i tillegg vært et mål at endringene, verken samlet eller for den enkelte aktør, skulle være vesentlige. Utvalget mener å ha funnet frem til en metode som ligger nær opp til det totale

beregningsgrunnlag som i dag benyttes, og som antas heller ikke å ville gi uakseptable enkeltutslag.

8.2.2 *Utvalgets forslag til løsning*

Utvalget har gjennom sitt arbeid kommet fram til en metode som baserer seg på at en tapper ut et magasinvolum over en viss tidsperiode. Metoden har to inngangsparametere, volum og tilsig, som er forholdsvis lett tilgjengelige data. Det benyttes en kurve som da vil gjelde for alle hydrologiske regimer og for hele landet. Alle magasiner behandles likt, uavhengig av når de er gitt konsesjon. Metoden møter utvalgets forutsetning om små endringer i forhold til dagens metode.

8.2.3 *Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget*

Den nye metoden som Ljøgodtutvalget har sluttet seg til, vil være lettere tilgjengelig for aktørene, både for kommuner og kraftverkseiere, og det vil i langt større grad være mulig for aktørene å etterprøve og forutse resultatet av de beregninger NVE gjør. Administrativt vil dette også være en forenkling for saksbehandlingen.

Foreløpige beregninger viser at endringene ikke gir store virkninger for inntektsfordelingen. I første omgang kan det derfor antas at dette er endringer som i stor grad kun har administrative konsekvenser.[17] For et utvalg kraftverk har Ljøgodtutvalget anslått at grunnlaget for konsesjonsavgifter i gjennomsnitt vil øke med mindre enn 3 pst. For konsesjonskraft kan beregningsgrunnlaget øke noe mer ettersom det i dag foretas et skjønnsmessig påslag for fastsettelse av beregningsgrunnlaget for konsesjonsavgifter for flerårsmagasiner, mens dette ikke gjøres for beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft. Foreløpige anslag viser at endringene i beregningsgrunnlaget kan øke kommunenes og statens inntekter fra konsesjonsavgift med mindre enn 10-15 mill. kr. pr. år, mens årlige konsesjonskraftinntekter kan øke med om lag det dobbelte.

Innstillingen ble sendt på høring 3. februar 2003 med frist 25. april 2003. Olje- og energidepartementet tar sikte på å fremme forslag om endringer for Stortinget ved årsskiftet 2003/2004.

8.3 Konsesjonskraft og pris

Konsesjonskraft er den delen av kraftproduksjonen som eierne av et vannkraftverk i henhold til gitte konsesjoner er pålagt å levere til de kommuner som er berørt av utbyggingen, ev. også fylkeskommuner og staten. Konsesjonskraften fordeles av konsesjonsmyndigheten, og den skal leveres til en pris som loven foreskriver.

---

[17] LVK uttaler imidlertid i en særmerknad at det empiriske grunnlaget som utvalget baserer seg på, er for svakt til å vurdere de samlede virkninger for kommunesektoren. LVK gir derfor kun en betinget tilslutning til innstillingen.

8.3.1 *Gjeldende rett*

- Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven (ikl.)) av 14. desember 1917 nr. 16, § 2, post 12.
- Lov om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven (vregl.)) av 14. desember 1917 nr. 17, § 12, post 15.

I medhold av ovennevnte lover gis det konsesjoner for erverv, reguleringer mv. med vilkår om blant annet avståelse av konsesjonskraft til kommuner, fylkeskommuner og staten.

Etter gjeldende lovbestemmelser skal inntil 10 prosent av gjennomsnittlig kraftmengde eller kraftøkning avstås til de kommuner, og fylkeskommuner, hvor kraftanleggene ligger. I tillegg kan det bestemmes at det skal avstås inntil 5 prosent til staten. Hensikten med konsesjonskraft har vært å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig elkraft til alminnelig elforsyning til en rimelig pris. Utbyggingskommunen er prioritert og kan innenfor behovet til alminnelig elforsyning i kommunen ta ut hele konsesjonskraftmengden.

Fylkeskommunen er subsidiær i forhold til utbyggingskommunen(e) og kan midlertidig ta ut det resterende konsesjonskraftkvantum, hvilket utgjør differansen mellom totalt beregnet konsesjonskraftkvantum og den kraftmengde som hver kommune melder som sitt årlige uttak.

Kommunene og eventuelt fylkeskommunene står fritt om de vil ta ut konsesjonskraft. Avgitt kraft kan kommunene benytte etter eget skjønn.

8.3.1.1 *Retningslinjer for konsesjonskraftprisen*

Det er ulike regler for fastsettelse av prisen på konsesjonskraft ettersom konsesjonene er gitt før eller etter 10. april 1959. Nedenfor er det gitt en kort oversikt over de viktigste prisberegningsreglene.

Fra 1903 ble det i en del tilfeller ved erverv av vannfall satt vilkår om konsesjonskraft med regler om pris på kraften. Vassdragsreguleringsloven av 4. august 1911 hadde følgende bestemmelse om pris på konsesjonskraft:

> "Kraften skal leveres efter en maksimumspris beregnet paa at dække produktionsomkostningerne med tillæg av 20 pct. Størrelsen av produktionsomkostningerne, hvori medregnes 6 pct. forrentning av anlægskapitalen, fastsættes ved overenskomst mellem vedkommende departement og den, som erholder reguleringstilladelse, eller i mangel herav ved lovlig skjøn. Det kan betinges, at denne fastsættelse revideres til bestemte tider."

Industrikonsesjonsloven (ervervsloven) av 18. september 1909 har prisbestemmelse med samme innhold. Arbeidet med revisjon av ovennevnte lover førte til at nye lover

ble vedtatt 14. desember 1917. Vassdragsreguleringslovens prisbestemmelse § 12 post 15, 8. avsnitt, refereres:

> "Kraften skal leveres efter en maksimalpris beregnet paa at dække produktionsomkostningerne - deri inbefattet 6 pct. rente av anlægskapitalen - med tillæg av 20 pct.
>
> Hvis prisen beregnet paa denne maate vil bli uforholdsmæssig høi, fordi bare en mindre del av den kraft, vandfaldet kan gi, er tat i bruk, kan dog kraften i stedet forlanges avgit efter en maksimalpris, som svarer til den gjængse pris ved bortleie av kraft i distriktet. Maksimalprisen fastsættes ved overenskomst mellem vedkommende departement og koncessionæren eller i mangel av overenskomst ved skjøn. Det kan betinges, at fastsættelsen skal revideres til bestemte tider. Hvis koncessionæren leier ut kraft, og kraften til kommune eller stat kan uttages fra kraftledning til nogen av leietagerne, kan kommunen eller staten i hvert tilfælde forlange kraften avgit til samme pris og paa samme vilkaar som leierne av lignede kraftmængder under samme forhold."

Reglene for beregning av konsesjonskraftpris ble i 1953 tatt opp til diskusjon. Ved lovendringen 10. april 1959 fikk bestemmelsen om konsesjonskraftpris følgende ordlyd:

> "Kraften skal leveres til vanlig pris i vedkommende forsynings- eller samkjøringsområde. Dersom det ikke er mulig å påvise noen slik pris, skal kraften leveres til selvkostende. Hvis prisen som således skal legges til grunn blir uforholdsmessig høy, fordi bare en mindre del av den kraften vannfallet, eller fallene, kan gi er tatt i bruk, skal kraften leveres til rimelig pris. Uenighet om prisen avgjøres av vedkommende departement."

Det viste seg at prisbestemmelsene etter lovendringen i 1959 var vanskelig å praktisere, og enkelte saker gikk helt til Høyesterett. For å rydde opp i tvistespørsmålene kom det hovedretningslinjer for både avgivelse, fordeling og pris på konsesjonskraft i 1981. Disse retningslinjene ble utdypet av departementet i 1983 og benyttes fortsatt som hovedretningslinjer for konsesjonskraft.

Ettersom prisen på konsesjonskraft ofte ble relativt høy etter bestemmelsene om maksimalpris, ble det tatt ut forholdsvis lite konsesjonskraft før lovendringen i 1959. Ved nevnte lovendring ble det forutsatt at prisen skulle være rimelig. Dersom partene ikke blir enig om pris, skal den pris som Olje- og energidepartementet hvert år fastsetter, benyttes for konsesjoner gitt etter 10.04.1959. Denne prisen er basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt utvalg av kraftverk, og beregnes etter en modell som ble utviklet på midten av 1990-tallet. I de tilfeller der ervervskonsesjon er gitt etter 10.04.1959, og reguleringskonsesjon er gitt før lovendringen i 1959, skal prisen fastsettes i henhold til konsesjonsvilkår gitt i medhold av ervervsloven.

8.3.2 *Formålet med konsesjonskraft*

Opprinnelig var formålet med konsesjonskraft å sikre kommunene kraft til lys, varme, gårdsbruk, håndverk og småindustri. Etter lovendringen i 1959 ble hensikten

med konsesjonskraft å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig kraft til den alminnelige elektrisitetsforsyning til en rimelig pris.

Det opprinnelige formålet med å sikre kommunene kraft, er ikke like aktuelt som tidligere, siden vi i dag befinner oss i et godt utbygd marked. I dag retter ordningen med konsesjonskraft seg etter to uttalte prinsipper:

1. Ordningen skal innebære en varig fordel for kommunene
2. Produsentene skal i gjennomsnitt ikke lide tap ved konsesjonskraftleveranse

Den økonomiske betydningen av konsesjonskraftavståelsen tilsvarer differansen mellom prisen på kraft i markedet og prisen på konsesjonskraft, hensyntatt at konsesjonskraftmottaker må betale innmatingsavgift.
Kommunenes inntekter fra konsesjonskraften vil variere med prisen i markedet og den årlige prisen på konsesjonskraften. Den økonomiske virkningen av konsesjonskraftordningen må derfor ses over flere år. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 (St.meld. nr. 2 (2000-2001), vedlegg 1) ble det anslått at kommunenes årlige fordel av konsesjonskraftordningen for årene fra 1996 til 2001 i gjennomsnitt var vel 250 mill. kroner.

For årene 1996 til 2002 har konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt etter 10.4.59 vært mellom 10,19 og 12,43 øre/kWh. I samme periode har årsgjennomsnittet for markedsprisen variert mellom 10,3 og 25,4 øre/kWh. Sammenligning av disse prisene er imidlertid ikke fullstendig illustrerende. Markedsprisen er gjennomsnittlig timeveid pris og svinger etter etterspørselen (vinter vs. sommer og dag vs. natt). Kommunene kan ta ut konsesjonskraft til samme pris hele året. Innenfor visse grenser kan kommunene variere uttaket av konsesjonskraft og dermed kunne dra mest nytte av høye spotpriser. På den annen side må mottakeren av konsesjonskraft betale innmatingsavgift. Med utsikter til fremtidig høye kraftpriser, vil ordningen med konsesjonskraft bidra til å gi kraftutbyggingskommunene og fylkeskommunene betydelige inntekter i årene fremover.

For vannkraftprodusentene kan konsesjonskraftordningen ses på som en form for skattlegging med økende belastning ved lavere konsesjonskraftpris. Produsentenes reduserte inntekter er direkte analog til kommunenes utbytte av konsesjonskraftordningen. Dette har konsekvenser for lønnsomhet ved nyinvesteringer og for norske vannkraftprodusenters inntekter. Konsesjonskraft kan utgjøre en betydelig kostnadsulempe ved investeringer. Dette skyldes at selvkost for nyinvesteringer i de aller fleste tilfeller ligger over den gjennomsnittlige selvkosten som konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt etter 1959 er basert på. Dette gjelder ikke for de individuelt fastsatte prisene for konsesjoner gitt før 1959. Prisen i slike konsesjoner kan bli betydelig endret dersom kraftverk foretar nyinvesteringer.

8.3.3 *Historikk - beregningsmodeller og priser*

Konsesjonskraftprisen følger to historiske regimer, før og etter endringene foretatt ved lov av 10. april 1959 nr. 2. For konsesjoner gitt før 1959 blir konsesjonskraftprisen beregnet som produksjonsomkostningene for hvert enkelt kraftverk etter en gitt metode. For konsesjoner gitt etter 1959 er hovedregelen at konsesjonskraftprisen blir fastsatt av Olje- og energidepartementet hvert år til selvkost for et representativt utvalg kraftverk.

Gjennom tiden har en del prinsipper rundt prisfastsettelsen blitt avklart gjennom klagesaker og domsavgjørelser. Dette gjelder for eksempel spørsmål om skatter og avskrivninger. Fra 1984 har avskrivningene vært 2,5 prosent av hele den nedlagte anleggskapitalen for "før-1959-prisen".

Fra og med 1983 har departementet hvert år fastsatt pris på konsesjonskraft for konsesjoner gitt etter 1959. For perioden 1983-1993 ble Statkraft sine produksjonsdata benyttet som grunnlag for prisen. Det ble etablert en ny beregningsmodell med virkning fra og med 1994. Denne modellen er basert på data for investert kapital i kraftanlegg bygget etter 1960 og fram til i dag. Kapitalgrunnlaget er basert på investert kapital i vannkraftverk for hele landet. På grunnlag av informasjon fra kraftverkseiere som har anlegg under utførelse, foretar NVE en årlig oppdatering av kapitalgrunnlaget. Avskrivninger og kapitalavkastning beregnes av kapitalgrunnlaget. Videre innhenter NVE data for driftskostnader og skatter fra et utvalg av kraftverk (78 kraftverk som representerer 37 prosent av den totale middelproduksjonen for alle kraftverkene i landet). For øvrig benytter NVE egne tall for konsesjonsavgifter og middelproduksjon (delingsfaktor).

Ved Stortingsvedtak nr.161 (2002-2003) ble overskuddsbaserte skatter tatt ut av prisberegningen for begge prisregimer. Denne endringen er omtalt i punkt 8.3.4.

Gjeldende regimer er beskrevet i tabell 8.1.

Tabell 8.1

Prisregimer	**Konsesjoner gitt før 10.04.1959:** Det beregnes en maksimalpris basert på produksjonskostnader fra hvert enkelt kraftverk	**Konsesjoner gitt etter 10.04.1959:** Prisen er basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt utvalg av kraftverk (78 kraftverk som er satt i drift etter 1960, representerer "minivannkraft–Norge-modell").
Administrasjons-, drifts- og vedlikeholdskostnader	Kostnader til kraftproduksjonen for hvert enkelt kraftverk (ikke kraftlinjer)	Gjennomsnittet for kraftverkene i modellen
Kapitalkostnader	For aktuelle kraftverk, i hele konsesjonsperioden ▪ 6 % rente av anleggskapitalen inkl. fall og erverv av grunn ▪ 2,5 % avskrivning av anleggskapitalen ekskl. fall og erverv av grunn ▪ Evt. normalavkastnings-tillegg (vedtak fra OED 7.4.2003)	Investeringstall innhentes av NVE. Kapitalgrunnlaget er fra forutgående 40-årsperiode: ▪ Kapitalavkastning (renter av investert kapital fratrukket akkumulerte avskrivninger for alle vannkraftverk, inkl. grunn og fallrettigheter, rente oppgitt av OED) ▪ Byggelånsrente (1/2 år, rente oppgitt av OED) ▪ Avskrivning, er satt til 2,5 % per år av investert kapital ekskl. grunn- og fall rettigheter, over 40 år.
Skatter, avgifter og erstatninger	For hvert kraftverk: ▪ eiendomsskatt ▪ erstatninger ▪ konsesjonsavgifter	For kraftverk i modellen: ▪ eiendomsskatt For alle kraftanlegg: ▪ konsesjonsavgifter
Delingsfaktor	Middelproduksjon (Tilsigsperioden 1970-99)	Middelproduksjon (Tilsigsperioden 1970-99)
	Påslag: 20 %	

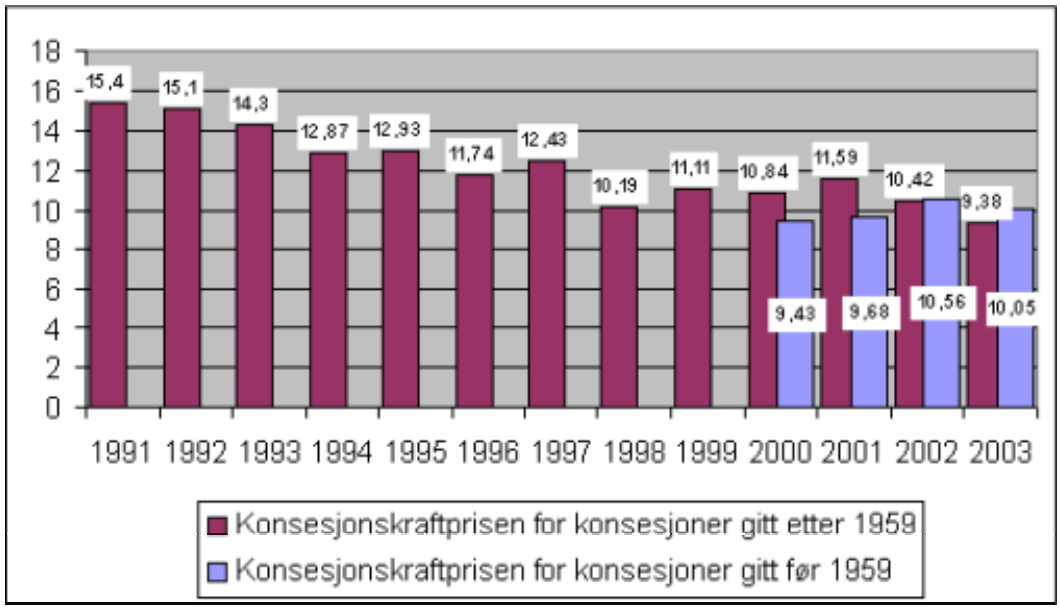
Tabellen viser at grunnlaget for prisberegningene bygger på de samme kostnadselementene. De to modellene skiller seg fra hverandre ved at modellen for eldre konsesjoner bygger på tall for hvert enkelt kraftverk, mens modellen for nyere konsesjoner bygger på tall fra et representativt utvalg. I tillegg har modellen for eldre konsesjoner en gitt rente for beregning av kapitalkostnader og et påslag på den endelige prisen. Motivet for dette påslaget på prisen var at kommunene skulle betale en pris som ikke medførte tap for konsesjonæren.

Modellene har også ulik håndtering av avskrivninger og kapitalgrunnlaget det beregnes kapitalavkastning av. I modellen for nyere konsesjoner avskrives driftsmidlene over 40 år, mens kapitalgrunnlaget reduseres med akkumulerte avskrivninger. Dette innebærer at kapitalkostnaden (avskrivninger og

kapitalavkastning) knyttet til eksisterende driftsmidler reduseres over tid. Nye investeringer vil isolert sett bidra til økt kapitalkostnad i konsesjonskraftprisen, og utviklingen i faktisk kapitalkostnad avhenger av forholdet mellom disse to elementene. I modellen for eldre konsesjoner er avskrivningene ikke tidsavgrenset så lenge det ikke foretas investeringer, og kapitalgrunnlaget endres ikke på grunn av avskrivninger. Uten investeringer i kraftanlegget vil kapitalkostnaden være konstant over tid, målt i løpende kroner. Investeringer i kraftanlegget kan imidlertid innebære at kapitalkostnaden i konsesjonskraftprisen øker betydelig i løpet av kort tid. Disse forskjellene innebærer at kapitalkostnadselementet i konsesjonskraftprisen vil ha ulik utvikling over tid i de to modellene. Dette er illustrert i punkt 8.3.5.2.

Konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt etter 1959 har vist en fallende tendens de siste årene. Nominell gjennomsnittspris for de siste 20 årene er i underkant av 11 øre/kWh. Figur 8.1 viser konsesjonskraftprisen fra 1991 til 2003. For de siste fire årene vises også et vektet gjennomsnitt av konsesjonskraftprisen for et utvalg konsesjoner gitt før 1959. For året 2003 er overskuddsbaserte skatter utelatt fra i prisberegningen for begge priser.

Figur 8.1

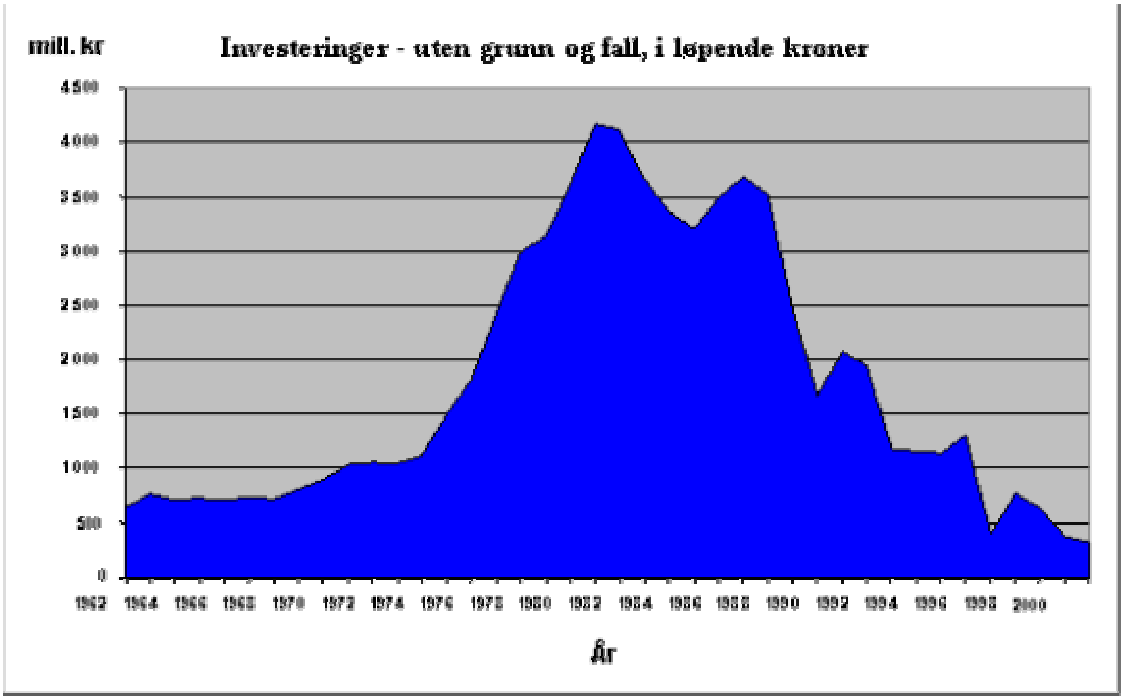


Prisen for eldre konsesjoner har tradisjonelt ligget under prisnivået for nyere konsesjoner. I forbindelse med lovendringen i 1990 ble "før-1959-prisen" beholdt fordi den stort sett lå mye lavere enn den gjennomsnittlige selvkostprisen som ble fastsatt hvert år for konsesjoner gitt etter 1959. Det ble sett på som urimelig for kommunen dersom prisberegningsmåten ble endret, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90), side 81. Figur 8.1 indikerer imidlertid at de siste årene har prisen for begge prisregimer i gjennomsnitt ligget omtrent på samme nivå. Dette utdypes senere i punkt 8.3.5.2. "Før-1959-pris" kan variere mye fra kraftverk til kraftverk. Større opprustninger,

utvidelser og investeringer som erstatning for eldre kraftverk kan føre til en kraftig økning av prisen fra det ene året til det andre.

Investeringer i norske vannkraftverk fra 1962 til 2002 vises i figur 8.2.

Figur 8.2



Kilde: NVE

Bruttoinvesteringer i produksjonsverk har gått betydelig ned de siste 20 år. En god del av de norske vannkraftanleggene begynner etter hvert å bli gamle og nedslitte. Det ligger derfor et fornyelsesbehov ved renovering og bedre utnyttelse av det eksisterende vannkraftsystemet. Erfaringene fra de senere år tilsier at "før-1959-prisen" vil øke. Framruste og Øyberget kraftverk i Øvre Otta er eksempler på nybygde kraftverk som beholder prisregimet for konsesjoner gitt før 1959.

Konsesjonskraftvolumet for konsesjoner gitt før 10.04.1959 tilsvarer 20-25 prosent av det totale konsesjonskraftvolum (8,5 TWh), men reduseres noe over tid ved at gis nye konsesjoner for eldre reguleringer. Eldre konsesjoner vil imidlertid med gjeldende regler ikke forsvinne helt, da konsesjoner for offentlige eiere er gitt på ubegrenset tid.

8.3.4 *Stortingsvedtak nr.161 (2002-2003)*

Stortingsvedtak nr. 161 av (2002-2003) besluttet at overskuddsbaserte skatter skal tas ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, jf. Innst.S. nr. 50 (2002-2003). Kun skatter og avgifter knyttet til produksjon skal knyttes til selvkostbegrepet i konsesjonskraftprisen. Olje- og energidepartementet har i vedtak av 7. april 2003 endret retningslinjene som gjelder skatter og kapitalavkastning for fastsettelse av

konsesjonskraftprisen. Endringene har virkning fra 1. januar 2003 og gjelder for begge prisregimer i tråd med Stortingets vedtak.

Overskuddskattene som tas ut av beregningen er inntektsskatt og grunnrenteskatt. Grunnrenteskatten er beregnet slik at normalavkastning på investert kapital blir skjermet. Inntektsskatt ilignes derimot av alt overskudd, deriblant normalavkastning på investert kapital. For at konsesjonærene ikke skal lide tap ved konsesjonskraftleveranse skal ivaretas, må inntektskatt på normalavkastningen av konsesjonskraftvolumet dekkes av konsesjonskraftprisen. For prisberegningen for konsesjoner etter 1959 vil normalavkastningen skjermes ved å justere rentesatsen fra en etter skatt-rente til en før skatt-rente. For konsesjoner før 1959 er det noe mer komplisert å ta ut skatter, samtidig som normalavkastningen skjermes. Renten for beregning av kapitalkostnadselementet er fast på 6 pst. Det benyttes derfor en metode som legger et normalavkastningselement inn i produksjonsomkostningene.

8.3.4.1 *Økonomiske og administrative konsekvenser av stortingsvedtaket*

Endringene av retningslinjene forenkler fastsettelsen av konsesjonskraftprisen. Det er ikke lengre nødvendig å innhente data for ilignet grunnrenteskatt og data for å fastsette inntektsskatt. Videre vil endringene legge til rette for at det blir mindre variasjoner i konsesjonskraftprisen fra år til år; dels fordi inntektsskatt og grunnrenteskatt ikke lenger inngår i grunnlaget, og dels fordi endringen i fastsettelsen av risikofri rente vil gi mindre variasjoner i kapitalavkastningen som inngår i grunnlaget.

Stortingsvedtaket medfører lavere pris og økt verdi av konsesjonskraften. Det innebærer en gevinst for kommunene og et tap for produsentene i forhold til tidligere prisfastsettelse. Konsesjonskraftprisen for 2003 er fastsatt til 9,38 øre/kWh. Prisen er 1,04 øre/kWh lavere enn prisen for 2002.

En reduksjon av konsesjonskraftprisen vil redusere kraftselskapenes inntekter tilsvarende økningen i verdien av konsesjonskraften for kommunene. Ettersom konsesjonskraften verdsettes skattemessig til oppnådde priser, dvs. konsesjonskraftprisen, vil vedtaket innebære at statens inntekter fra inntekts- og grunnrenteskatt på kraftverk reduseres. Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg kan bli redusert siden konsesjonskraftprisen inngår i beregningen av eiendomsskattegrunnlaget.

Tabell 8.2 viser foreløpig anslag for fordelingsvirkninger, gitt kraftpris på 15 og 20 øre/kWh. Beløpene er basert på anslag Olje- og energidepartementet fremla for energi- og miljøkomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av Dok. nr. 8:25 (2001-2002).

Tabell 8.2

Kraftpris	15 øre/kWh	20 øre/kWh
Økt verdi av konsesjonskraftleveranse	210-270 mill. kr.	380-495 mill. kr.
Redusert inntekts- og grunnrenteskatt	60-120 mill. kr.	135-240 mill. kr.
Redusert eiendomsskatt	Inntil 20 mill. kr.	Inntil 40 mill. kr.

I beregningene i tabell 8.2 er det forutsatt at prisvilkårene i konsesjoner gitt før 1959 i gjennomsnitt er lik konsesjonskraftprisen fastsatt av departementet for konsesjoner gitt etter 1959.

Det understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til anslag over økonomiske konsekvenser. Dette skyldes særlig at anslaget avhenger av hvor mange kraftverk som ikke er i skatteposisjon, og da spesielt i forhold til grunnrenteskatten.

Stortingsflertallet har tidligere gitt uttrykk for at insentivene til investering i ny vannkraftproduksjon og kraftprodusentenes konkurransevilkår i det nordiske kraftmarkedet bør vektlegges, jf. bl.a. Innst. S. nr. 122 (1999-2000). Generelt svekker konsesjonskraftordningen lønnsomheten ved nyinvesteringer, for eksempel ved utvidelse av kraftanlegg. Reglene hvor konsesjonskraften beregnes i henhold til selvkost i et utvalg kraftverk, innebærer derfor en betydelig kostnadsulempe for nyinvesteringer, og svekker lønnsomheten sammenlignet med investeringer i annen kraftproduksjon i Norge eller i utlandet. Lavere konsesjonskraftpris, slik stortingsvedtaket innebærer, forsterker dette. En lavere konsesjonskraftpris reduserer også kraftselskapenes inntekter fra eksisterende produksjon.

8.3.5 *Harmonisering av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen*

Forskjellige priser for konsesjoner gitt før og etter 1959 fører til problemer fordi mange kraftverk benytter regulert vann fra konsesjoner som er gitt både før og etter 1959. I forbindelse med beregning av pris er det ofte spørsmål om hvilke kraftmengder som refererer seg til konsesjoner gitt før og etter 1959. Fordeling av nedlagt kapital og beregning av kraftgrunnlag etter de to regimene medfører betydelig merarbeid og kan gi uforutsette resultater.

Dagens metode for beregning av konsesjonskraftpris er av ovenstående årsaker meget tung å forvalte, både med hensyn til innsamling og kontroll av data, men også i forhold til konflikter som oppstår ved de enkelte parametere.

I brev til energi- og miljøkomiteen 11. februar 2002 skriver Olje- og energiministeren:

> ”Etter min vurdering er tiden moden for å foreta en vurdering av mulighetene for å gjøre justeringer i konsesjonskraftordningen med sikte på å oppnå forenklinger og økt forutsigbarhet på ulike måter. Som premiss for en slik gjennomgang vil jeg legge til grunn at slike justeringer må sikre rammevilkårene for norske vannkraftprodusenter i forhold til å vedlikeholde og investere i ny vannkraftproduksjon, samtidig som

kommunenes grunnleggende rettigheter i konsesjonskraftordningen ikke blir svekket."

I Innst.S. nr. 50 (2002-2003) uttaler komiteen følgende:

"Flertallet er enig i behovet for en gjennomgang av regelverket med sikte på en forenkling, og ser frem til Regjeringens varslede gjennomgang i 2003."

Det er en betydelig rasjonaliseringsgevinst knyttet til å forlate dagens metoder. Olje- og energidepartementet vil derfor vurdere å fremlegge forslag om å harmonisere de to prisregimene, slik at all konsesjonskraft kan baseres på en felles pris som fastsettes av OED, slik det i dag gjøres for konsesjoner gitt etter 10.4.1959. Departementet vil komme tilbake til de lovmessige sidene ved dette. I det følgende gis en foreløpig vurdering av hvordan et harmonisert prisregime for all konsesjonskraft kan gjennomføres, og de økonomiske konsekvensene av en slik endring. På bakgrunn av innkomne uttalelser fra høringsinstanser vil Olje- og energidepartementet vurdere å fremlegge forslag for Stortinget.

8.3.5.1 *Utforming av et harmonisert prisregime*

Gjeldende modeller for prisfastsettelse bygger på data på kraftverksnivå. For kraftselskapene er det i mange tilfeller vanskelig og arbeidskrevende å relatere kostnader til det enkelte kraftverk. Det innebærer også at NVE ved klager må innhente informasjon særskilt for det formål å fastsette prisen for konsesjoner etter 1959. Ved et felles prisregime for all konsesjonskraft er det i utgangspunktet mulig å oppnå forenklinger ved å benytte datamateriale som er innsamlet av offentlige etater for ulike formål, for eksempel regnskapsrapportering til NVE og for skatteberegningsformål.

Kostnadene kan grovt sett deles i to; driftsrelaterte kostnader (inkludert eiendomsskatt og konsesjonsavgift) og kapitalkostnader (avskrivninger og kapitalavkastning). For førstnevnte kategori er det i utgangspunktet grunn til å anta at én eller flere av ovennevnte kilder kan nyttes uten at en overgang til annet kildemateriale medfører betydelige endringer i prisberegningsgrunnlaget for konsesjonskraften. Kostnader ved innmating til nettet (innmatingsavgift) må imidlertid holdes utenfor, siden slike kostnader betales av konsesjonskraftmottaker. Mulighetene og eventuelle konsekvenser av å endre kildemateriale vil bli nærmere vurdert.

For kapitalkostnadene antas det at en overgang til annet tilgjengelig kildemateriale vil kunne medføre betydelig økning i beregnet kapitalkostnad for konsesjonskraftprisen. I gjeldende modeller – både før og etter 1959 – danner nominelle investeringskostnader ved utbygging og opprusting mv., grunnlaget for avskrivninger og kapitalavkastning. I regnskapstallene som rapporteres til NVE, er avskrivninger og kapitalgrunnlag basert på selskapenes regnskap. Som følge av omdanninger, transaksjoner mv. kan driftsmidlenes regnskapsmessige verdi og tilhørende avskrivninger avvike betydelig fra det opprinnelig investeringskostnad

tilsier. Bruk av skattemessige verdier og skattemessige avskrivninger antas å ha tilsvarende virkning, fordi skattemessige verdier i stor grad er basert på gjenanskaffelseskostnad og ikke nominell investeringskostnad. Også skattemessige verdier kan bli endret ved transaksjoner.

Ut fra ovennevnte synes det som at kapitalkostnadene fortsatt må fastsettes på grunnlag av kildemateriale som NVE innhenter særskilt for dette formålet. Kapitalgrunnlaget som inngår ved NVEs beregning av prisen for konsesjoner gitt etter 10.4.1959 - "mini vannkraft-Norge modellen" – omfatter kraftverk som er bygget etter 1960. Det synes hensiktsmessig at eksisterende kapitalgrunnlag benyttes uten større endringer selv om det innføres felles prisgrunnlag for all konsesjonskraft. En utvidelse av kapitalgrunnlaget til også å omfatte tidligere investeringer i kraftverk med eldre konsesjoner antas å være ressurskrevende. Avhengig av hvordan kapitalgrunnlaget pr. i dag settes for disse eldre investeringene, vil det også kunne medføre vesentlige endringer i kapitalkostnaden som inngår i konsesjonskraftprisen. Framtidige investeringer i kraftverk bygget før 1960 bør imidlertid inkluderes i modellen på samme måte som øvrige investeringer.

8.3.5.2 *Konsekvenser av et harmonisert prisregime*

NVE har samlet inn informasjon om konsesjonskraft for konsesjoner gitt før 10. april 1959. NVE sine oversikter viser at 63 selskaper har konsesjoner fra før 1959 med en samlet leveringsforpliktelse på omlag 1,8 TWh/år. Det innsamlede materialet omfatter data fra til sammen 41 selskaper og dekker hvilke mengder kraft som avgis og til hvilken pris. De 41 selskapene leverer ca. 95 prosent (1,7 TWh/år) av konsesjonskraften som leveres i henhold til vilkår gitt før 1959. 15 selskaper opplyser at de benytter konsesjonskraftpris for konsesjoner gitt etter 1959. Disse selskapene leverer til sammen 30 GWh konsesjonskraft årlig.

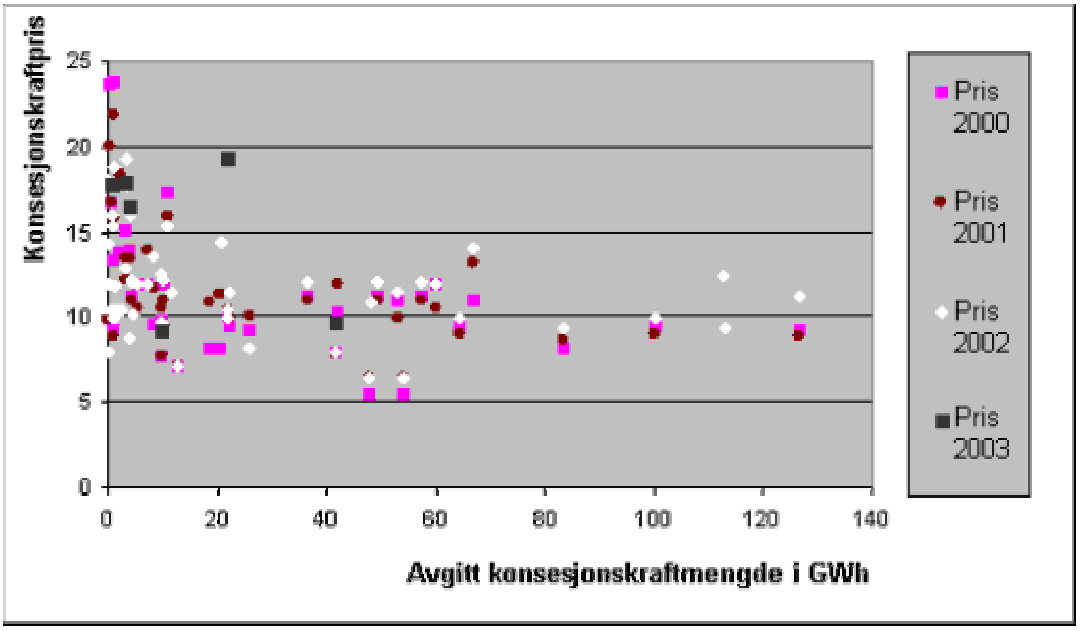
På bakgrunn av datamaterialet kan konsesjonskraftprisene fra de to regimene sammenlignes. Undersøkelsen viser at det er til dels store prisforskjeller blant de eldre konsesjonene, men gjennomsnittsprisen for konsesjoner gitt før 1959 ligger relativt nær prisnivået for konsesjoner gitt etter 1959. Dette viser tabell 8.3.

Tabell 8.3

År	Datagrunnlag (før 1959)	Konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt før 1959 (øre/kWh)			Konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt etter 1959 (øre/kWh)
		Høyeste	Laveste	Vektet gjennomsnitt	
2000	1 172 GWh	34,70	5,52	9,72	10,84
2001	1 179 GWh	21,80	6,41	9,99	11,59
2002	1 434 GWh	28,38	6,41	10,56	10,42

Seks selskap har også oppgitt prisen for 2003. Tall fra disse selskapene viser at 2003-prisen har økt i forhold til årene før. Tabellen viser at konsesjonskraftprisen ligger mellom 5,52 og 34,70 øre/kWh for årene 2000, 2001, 2002 og 2003. Spredningen er størst for kraftverk som avgir lite konsesjonskraft. For kraftverk som avgir større volum konsesjonskraft, er spredningen mindre og er konsentrert rundt prisnivået for konsesjoner gitt etter 1959. Dette illustrerer figur 8.3.

Figur 8.3



Tabell 8.4 viser hvordan konsesjonskraftvolumet for konsesjoner gitt før 1959, er fordelt på ulike prisintervaller. Det viser at det er en tydelig konsentrasjon rundt 8-12 øre/kWh for årene 2000 og 2001. Dette bildet endrer seg noe i 2002, der prisene er fordelt jevnt i intervallet 8-15 øre/kWh. Dette kan tyde på en stigende tendens. Tall fra selskap som har oppgitt prisen for 2003, viser at denne prisen har økt ytterligere i forhold til årene 2000-2002.

Tabell 8.4

	2000	2001	2002
Over 15 øre/kWh	1,4 %	1,4 %	2,0 %
12-15 øre/kWh	0,6 %	7,2 %	26,8 %
10-12 øre/kWh	38,3 %	34,5 %	26,3 %
8-10 øre/kWh	40,9 %	38,2 %	30,2 %
Under 8 øre/kWh	18,7 %	18,7 %	14,7 %

Stortingsvedtak nr. 161 (2002-2003) fastslo at overskuddsbaserte skatter skal tas ut av beregningen for konsesjonskraftprisen. NVE har samlet inn data for å illustrere hvor stor andel av prisen overskuddsbaserte skatter utgjør. Materialet er basert på

svar fra 20 selskaper, hvorav 5 opplyste at overskuddskattene allerede er utelatt fra beregningen. Tabell 8.5 viser den gjennomsnittlige andelen overskuddsskatter utgjør av konsesjonskraftprisen for konsesjoner gitt før 1959.

Tabell 8.5

År	Datagrunnlag (før 1959)	Overskuddskattens andel av prisen	
		før 1959 (gjennomsnittlig)	etter 1959
2000	1 172 GWh	1,58 øre/kWh	1,01 øre/kWh
2001	1 148 GWh	1,66 øre/kWh	1,04 øre/kWh
2002	985 GWh	1,26 øre/kWh	1,37 øre/kWh

Tabellen indikerer at den delen som utgjør overskuddskatter for konsesjoner før og etter 1959, i gjennomsnitt ikke avviker mye fra hverandre.

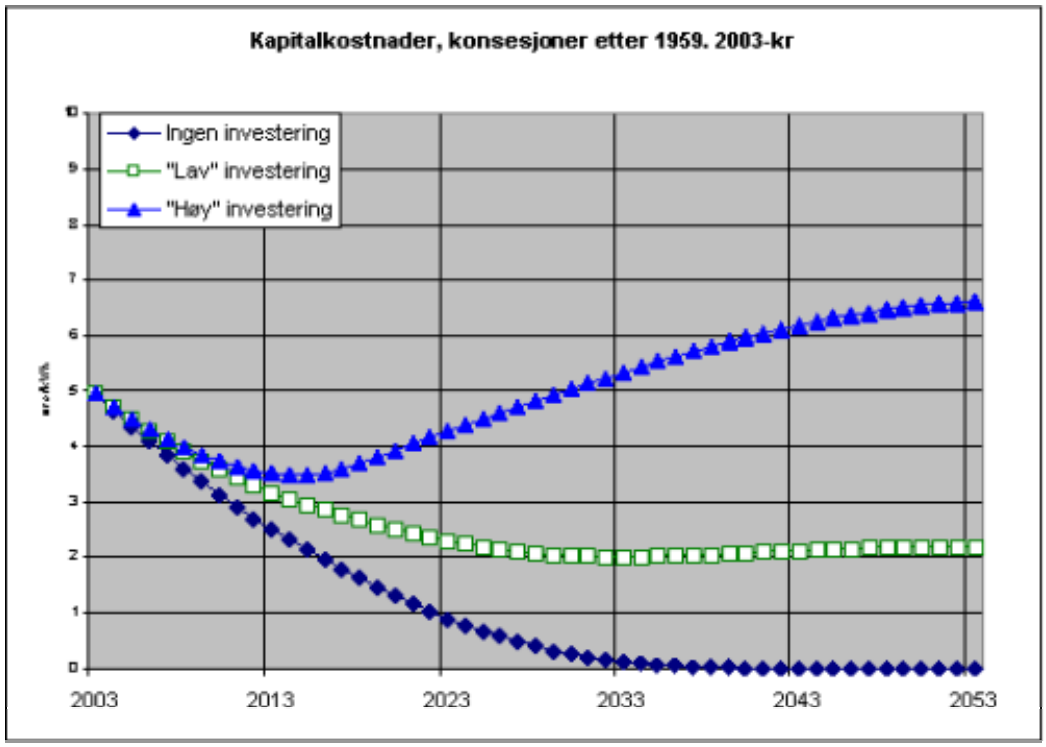
Ovenstående gir en pekepinn på virkningene av et felles prisregime basert på prisnivået i eldre og nyere konsesjoner de siste årene. Som beskrevet i punkt 8.3.3 har de to prismodellene ulik håndtering av avskrivninger og kapitalgrunnlaget det beregnes kapitalavkastning av. Det kan medføre at prisene vil utvikle seg forskjellig i framtiden. Figurene nedenfor illustrerer hvordan kapitalkostnaden kan bli i årene framover med de to prismodellene. Figur 8.4 viser utviklingen for konsesjoner gitt etter 1959, med tre alternative forutsetninger om investeringer:

1. Ingen nye investeringer.
2. Investeringsnivået framover øker i realverdi med nærmere 5 pst. hvert år i 15 år, deretter konstant reelt nivå. Det innebærer at nivået på årlige investeringer etter 15 år er ca. 100 pst. høyere enn gjennomsnittlig nivå for 1998-2002, målt i 2003-kroner.
3. Investeringsnivået framover øker i realverdi med nærmere 13 pst. hvert år i 15 år, deretter konstant reelt nivå. Det innebærer at nivået på årlige investeringer etter 15 år er ca. 500 pst. høyere enn i årene 1998-2002, i 2003-kroner.

Nominell risikofri rente er forutsatt lik 6 pst., og generell prisvekst lik 2,5 pst.

Alternativ 1 er ikke realistisk men tas med for å illustrere hvordan kostnaden for eksisterende kapital kan bli. Denne kostnaden vil være null om 40 år, men på grunn av lave investeringer de senere årene vil kostnaden være svært lav etter 20-30 år. Alternativ 2 kan illustrere en utvikling med fortsatt lave investeringer i vannkraftsektoren, dog godt over nivået i de siste årene. Kapitalkostnaden vil etter ca. 20 år bli liggende på et reelt nivå som er 50-60 pst. lavere enn dagens nivå. Alternativ 3 representerer et scenario med sterk vekst i investeringsnivået, både hva gjelder reinvesteringer og investering i økt produksjonskapasitet. Kostnaden vil gå noe ned de første årene, men deretter øke og etter hvert bli liggende på et realnivå om lag 30-40 pst. høyere enn i dag.

Figur 8.4



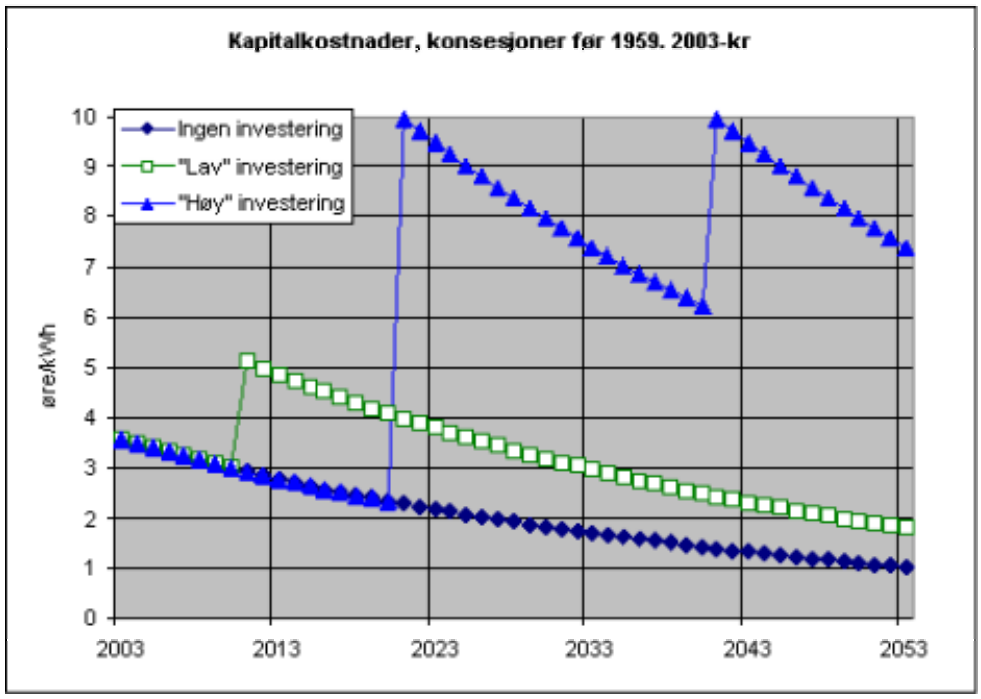
Figur 8.4 illustrerer at utviklingen i kapitalkostnader for konsesjoner gitt etter 1959 i stor grad vil avhenge av det framtidige investeringsnivået i vannkraftsektoren. For eldre konsesjoner er kostnadsutviklingen knyttet til framtidige investeringer i det aktuelle kraftverket. Figur 8.5 illustrerer dette, med tre ulike investeringsforutsetninger:

1. Ingen nye investeringer. Dvs. at eksisterende kapitalgrunnlag videreføres med uendret nominell verdi. Dette er forutsatt lik 35 øre/kWh, som antas å ligge i nærheten av det gjennomsnittlige kapitalgrunnlaget i eldre konsesjoner.[18]
2. I 2010 gjennomføres investeringer som øker kapitalgrunnlaget til 50 øre/kWh, målt i 2003-kroner.
3. I 2020 foretas investeringer som øker kapitalgrunnlaget til 100 øre/kWh i 2003-kroner. I 2040 foretas nye investeringer som igjen bringer det reelle kapitalgrunnlaget opp til 100 øre/kWh.

[18] I et utvalg eldre konsesjoner knyttet til kraftverk med produksjon på vel 13 TWh/år, var gjennomsnittlig kapitalgrunnlag 34 øre/kWh. Laveste kapitalgrunnlag var vel 20 øre/kWh, høyeste var over 180 øre/kWh.

Alternativ 1 er lite realistisk, og er i første rekke med for å vise utviklingen i kapitalkostnad for eksisterende kapital. Investeringsnivået i eksisterende vannkraftverk kan holdes på et lavt nivå, men over tid vil det normalt være nødvendig å foreta enkelte investeringer. Alternativ 2 kan representere investeringer av relativt moderat omfang, mens alternativ 3 illustrerer en situasjon med mer omfattende og hyppigere investeringer. Det skal påpekes at omfattende oppgradering av vannkraftanlegg kan ha kostnader som ligger vesentlig høyere enn forutsetning alternativ 3. Også investeringer som berører en begrenset andel av driftsmidlene, kan øke kapitalgrunnlaget betydelig fordi eksisterende kapitalgrunnlag er basert på nominelle verdier.

Figur 8.5



Figur 8.4 og 8.5 illustrerer at hvordan en harmonisering vil påvirke framtidig konsesjonskraftpris, i første rekke vil avhenge av;

- eksisterende kapitalgrunnlag i eldre konsesjoner,
- omfanget og tidspunktet for investeringer i kraftverk med konsesjoner gitt før 1959,
- og utviklingen i samlet investeringsnivå i vannkraftsektoren.

Utviklingen i øvrige faktorer som inngår i prisberegningen, vil også ha en viss betydning.

- Med "etter-1959-modellen" vil endringer i kraftverkets *driftskostnader* (inkludert konsesjonsavgifter og eiendomsskatt) ha mindre betydning for konsesjonskraftprisen. Dels fordi prisen er basert på gjennomsnittlige kostnader i et stort antall kraftverk, og dels fordi endringer i slike kostnader

endrer prisen med en faktor 1,2 i eldre konsesjoner i dag, jf. påslaget på 20 pst. i modellen for eldre konsesjoner.
- Med "etter-1959-modellen" vil konsesjonskraftprisen være påvirket av utviklingen i rentenivået. Endret rentenivå påvirker ikke prisen i eldre konsesjoner, med unntak av enkelte tilfeller hvor høyt rentenivå, kombinert med høyt kapitalgrunnlag, kan medføre at det beregnes et normalavkastningstillegg.

På bakgrunn av ovenstående synes det som at "etter-1959-modellen" kan legges til grunn også for eldre konsesjoner uten at det vil medføre at konsesjonskraftens samlede verdi endres systematisk og vesentlig i den ene eller andre retning.

En omlegging kan likevel gi utslag av gevinst eller tap for enkelte kommuner og konsesjonærer. Det kan trolig skje en viss omfordeling og inntektsutjevning mellom kommuner som mottar konsesjonskraft. Kommuner som i dag mottar konsesjonskraft til svært gunstig pris, vil kunne få reduserte fordeler ved at prisen økes. Imidlertid kan man anta at det på sikt i eldre kraftverk må foretas opprustinger som ville ha økt en individuelt basert konsesjonskraftpris. Kommuner med mindre eller ingen fordeler ved konsesjonskraftleveranse vil komme positivt ut med en harmonisert pris. For konsesjonærer kan en felles pris for all konsesjonskraft representere en forenkling i forhold til de myndighetsbestemte rammevilkår, og det kan lette administrasjon og planlegging av investeringsprosjekter. En harmonisert pris vil være mer forutsigbar og stabil enn en pris fastsatt for hvert enkelt kraftverk.

8.4 Oppdatering av regelverket

I forbindelse med utarbeidelsen av dette høringsnotatet har Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) lagt fram forslag om enkelte endringer i regelverket for konsesjonskraft. Forslagene er ment å representere modernisering og forenkling uten at realiteten i regelverket blir vesentlig forandret. NVEs forslag er gjengitt i punkt 8.4.1 til 8.4.4. Olje- og energidepartementet vil vurdere NVEs forslag i lys av innkomne vurderinger fra høringsrunden.

8.4.1 *Referansepunktet for konsesjonskraft og håndtering av innmatingsavgiften*

Etter industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr 12 og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 er referansepunktet for konsesjonskraft kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Samme sted står det videre at kostnadene ved omforming og overføring av kraft fra andre steder enn kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger, betales av mottakeren av konsesjonskraften. Dette innebærer i praksis at det er mottakeren som har plikt til å betale overføringskostnadene for konsesjonskraften. Overføringskostnadene for kraften består av innmatings- og uttakstariff. Konsesjonskraften kan i prinsippet produseres hvor som helst, men innmatingstariffen som mottakeren skal betale, refereres til de kraftverkene som benyttes i den enkelte konsesjon.

Innmatingstariffen for de enkelte kraftverk er avhengig av *hvor* i nettet kraftverket ligger, og *når* produksjonen foregår. Dette har igjen sammenheng med den to-delte strukturen i innmatingstariffene. Den består av:

- Et energiledd pr. kWh som er ment å reflektere nettapet som innmatingen forårsaker. Det består igjen av to faktorer – *tapsprosenten* for kraftverkets tilknytningspunkt mot nettet multiplisert med *systemprisen* i den enkelte time.
- Et fast ledd pr. kWh som er likt for alle kraftverk uavhengig av tid og sted. I 2002 utgjorde dette leddet 0,8 øre/kWh og i 2003 0,75 øre/kWh.

I forhold til problemstillingen om identifisering av et kraftverks tariffkostnader ved innmating av konsesjonskraft, er det energileddet som skaper problemer: I følge Statnett kan tapsprosenten for det enkelte kraftverk variere i området mellom - 10 pst. og + 10 pst., alt etter hvilket geografisk område tilknytingspunktet befinner seg i, samt når på døgnet, hvilken ukedag og hvilken årstid innmatingen foregår på. Gjennomsnittlig tapsprosent ved innmating ligger på 2 pst. For 2002 ble gjennomsnittlig energiledd ved innmating beregnet til 0,47 øre/kWh. Dette vil kunne variere fra år til år på grunn av variasjoner i spotprisen. Jo høyere systemprisen er, desto større økonomisk betydning får energileddet for fordelingen av innmatingstariffen mellom ulike kraftverk.

Summen av energi- og fastledd ga for 2002 en total gjennomsnittlig innmatingskostnad på 1,27 øre/kWh. I år med relativt høy systempris vil enkelte kraftverk kunne ha negativ total innmatingstariff selv om det faste leddet i tariffen alltid er positivt. Det vil si at innmatingstariffen representerer en inntekt for kraftverket. Andre kraftverk vil kunne få en total innmatingstariff som er over dobbelt så stor som den totale gjennomsnittlige innmatingstariffen.

Utformingen av energileddet fører til at det vil være praktisk vanskelig å identifisere de faktiske tariffkostnadene for innmating av konsesjonskraft fra det enkelte kraftverk. Det er vanskelig selv når kommunen som har rett på konsesjonskraft, velger å ta ut kraften fysisk. Dersom konsesjonskraften videreselges, skal fortsatt kraftverket som har plikt til å avstå konsesjonskraft, få refundert innmatingskostnadene. I slike tilfeller blir det beregnet en fiktiv tariffkostnad som blir nedfelt i privatrettslige kontrakter.

For å håndtere innmatingskostnaden på en enklere måte uten at man rokker ved lovbestemmelsen om at konsesjonskraftmottakeren skal bære denne tariffkostnaden, foreslår NVE at et anslag på årlig gjennomsnittlig innmatingstariff legges inn i konsesjonskraftprisen. Dette vil gi en "korrekt" kostnadsfordeling mellom konsesjonærer og konsesjonskraftmottakere på aggregert nivå i lovens forstand. Men i forhold til faktisk fordeling av innmatingskostnadene pr. i dag vil man kunne få innbyrdes omfordelinger blant konsesjonærene og blant konsesjonskraftmottakerne.

Dagens fordeling er i stor grad basert på privatrettslige kontrakter for viderefordeling av tariffkostnader. Disse vil imidlertid neppe gi noen korrekt fordeling av tariffkostnadene i lovens forstand. Siden energileddet gjenspeiler lastforholdene i nettet, vil det uansett bli omfordelinger over tid av innmatingskostnader mellom konsesjonærene og mellom konsesjonskraftmottakerne. En eventuell overgang til å legge tariffelementet inn i kraftprisen vil således føre til mer forutsigbarhet om kostnader og inntekter både for kommuner og konsesjonærer. Videre vil en slik endring innebære en tilpasning av regelverket for konsesjonskraft i forhold til tariffbestemmelsene for overføring av kraft i henhold til energiloven.

8.4.2 *Formålsbestemmelsen vedrørende sikker forsyning og leveringssikkerhet som fastkraft*

Et av formålene med konsesjonskraft er å sørge for sikker forsyning til kommunene som har rett på konsesjonskraft. Dette formålet har imidlertid ikke noen mening i en tid da vi har et sammenhengende nett samt et markedsbasert omsetningssystem for kraft i henhold til energiloven. Dersom formålet om sikker forsyning skulle ha vært tolket bokstavelig i den forstand at rettigheter til konsesjonskraft skulle bety at en kommune skulle være mer beskyttet mot utkopling enn andre kommuner, så ville det ha vært direkte i strid med bestemmelser vedrørende utkopling som følge av rasjonering eller effektknapphet. Disse bestemmelsene er nedfelt i forskrift om rasjonering og om systemansvar i medhold av energiloven.

Etter innføringen av energiloven har konsesjonskraften altså bare betydning som en "prissikring" for de kommunene som er berettiget til konsesjonskraft.

Plikten til å levere konsesjonskraft vil fortsatt være knyttet til den enkelte regulerings-, ervervs- eller bruksrettskonsesjon, det vil si at konsesjonskraften i utgangspunktet er knyttet til bestemte kraftanlegg. At leveringsforpliktelsen fortsatt er kildededikert vil, som nevnt i avsnittet over, ikke ha noen betydning for kommunens tilgang på kraft, men vil ha betydning for når forpliktelsen for kraftanlegget til å levere konsesjonskraft midlertidig opphører dersom kraftanlegget må innstille driften i kortere eller lengre perioder.

I vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 fjerde punktum og i industrikonsesjonsloven § 2, fjerde ledd nr. 12 heter det at konsesjonskraft skal ha leveringssikkerhet som fastkraft. Leveringssikkerheten ble knyttet til begrepet "fastkraft" i forbindelse med at den nye energiloven ble vedtatt i 1990. Endringen er kommentert i forarbeidene, Ot.prp. nr. 43 (1989-90) på side 98-100. Antakelig er den ment som en lovfesting av praksis, da det var denne formuleringen som var brukt i departementets hovedretningslinjer 2. november 1981. Samtidig ble begrepet fastkraft fjernet fra energiloven.

Siden begrepet fastkraft ikke lenger brukes i kraftmarkedet, har det ingen utsagnskraft: Markedsbasert kraftomsetning innebærer at alle har rett til å kjøpe kraft så lenge man er villig til å betale markedsprisen inkludert overføring. I forhold til nettet vil leveringssikkerhet som fastkraft innebære at konsesjonskraft må tas ut på ordinære tariffer for uttak. Det vil si at tariffer for utkoplbar overføring er utelukket, siden dette i prinsippet gir en lavere leveringssikkerhet.

I forhold til tidligere vedtak og klager på dette området har imidlertid hva som ligger i leveringssikkerhet ved konsesjonskraft, blitt nærmere presisert. Det har fått et innhold uavhengig av begrepet fastkraft: Leveranse av konsesjonskraft skal ikke stanse planlagte stopp i kraftverket på grunn av produksjonsoptimalisering mellom kraftverk eller pga. vedlikehold. Dette er lagt til grunn i Olje- og energidepartementets brev av 31. januar 1997 vedrørende konsesjonskraft fra Noreverkene. Dette går blant annet fram av vedtaket på klagen fra Statkraft ved stans av Nore I i forbindelse med utskrifting av smisveiste rør. I de tilfeller der gamle kraftverk har blitt lagt ned, har konsesjonskraftleveransen blitt stanset i påvente av at nytt kraftverk har blitt tatt i bruk.

Uttrykket leveringssikkerhet som fastkraft bør derfor kunne erstattes med en formulering som inneholder regler for når levering skal finne sted, og hvilke unntak fra levering som kan være aktuelle, for eksempel force majeur, nedleggelse av kraftverk, etc.

8.4.3 *Omgjøring av konsesjonskraftvedtak*

Vedtak om avståelse og fordeling av kraft kan tas opp til ny prøvelse etter 20 år. I forbindelse med beregning av konsesjonskraft for nye konsesjoner eller ved endringer i kraftgrunnlaget for tidligere konsesjoner vil det være ønskelig å kunne omfordele hele konsesjonskraftmengden selv om det er gått kortere tid enn 20 år.

Konsesjonskraften fra hvert kraftverk er ofte fordelt for flere konsesjoner eller for flere reguleringer. Når de "gamle" konsesjonene blir erstattet med nye konsesjoner med et nytt kraftgrunnlag, blir fordelingene som oftest forskjellige. For eksempel fordeles magasinvolumet ovenfor kraftverket samlet for alle magasinene som var etablert på det tidspunkt beregningene ble foretatt. Fordeling av overføringsandel påvirker også fordelingsresultatet for hele konsesjonskraftmengden fra det enkelte kraftverk. De deler av tidligere konsesjonskraftmengder som er referert til konsesjoner som ikke er endret, skal fortsatt gjelde. Kraftgrunnlagene for de "gamle" konsesjonene vil utgå, og nye kraftgrunnlag vil komme inn når det gis nye konsesjoner. For øvrig vil mulighet for å fatte nye vedtak for hele konsesjonskraftmengden fra hvert enkelt kraftverk, føre til mye bedre oversikt for berørte parter og forenkle arbeidet for forvaltningen betydelig.

I dag er det som sagt svært vanskelig å skille ut "gamle" kraftmengder fra tidligere vedtak i forbindelse med nye beregninger, bl.a. på grunn av at fordelings- og beregningspraksis har endret seg gjennom tiden.

I forbindelse med pris før og etter 10.04.59 får NVE mange henvendelser om å splitte opp konsesjonskraftmengden i tidligere vedtak. Dette byr også på problemer av beregningsmessig karakter, samtidig som NVE ikke har hjemmel for å kunne omfordele tidligere vedtak før etter 20 år. Slike beregninger blir følgelig kun veiledende.

8.4.4 *Konsesjonskraft til staten*

I praksis har bestemmelsen om avståelse av konsesjonskraft til staten ikke vært benyttet etter at hele landet fikk samkjøring. NVE foreslår derfor at denne bestemmelsen sløyfes, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90), s. 99.

8.5 Grense for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven

Regjeringen ønsker å legge til rette for utbygging av mini- og mikrokraftverk for å stimulere til lokal verdiskapning og akseptable kraftpriser. Dette er i tråd med energi- og miljøkomiteens merknad i Innst.S. nr. 263 (2000-2001):

> "Komiteen mener at mikro- og minikraftverk er et alternativ til store utbygginger som ofte ikke kommer i konflikt med naturkvalitetene i et område. Denne energiproduksjonen er også et viktig bidrag til å styrke de lokale interessene.
> ...
> Komiteen ønsker en større satsing på mikro- og minikraftverk, men forutsetter at en slik satsing ikke kommer i konflikt med allmenne hensyn og viktige naturverninteresser.
>
> Komiteen viser til at det finnes eksempler på prosjekter der utbygging av mikro- og minikraftverk dekker hele kommunens behov for elektrisk kraft.
>
> Komiteen er bekymret for at på tross av at Stortinget flere ganger har uttrykt seg positiv til denne form for utnyttelse av vannkraften, virker det som om mange interessenter av ulike årsaker ikke får realisert sine prosjekter. I komiteens høringer er det kommet frem at dette til dels skyldes omfattende saksbehandling."

I juni 2002 ble Norges vassdrags- og energidirektorat delegert kompetanse til å fatte vedtak for utbygginger med installert effekt opp til 5 MW, forutsatt at tiltakene bare behandles etter vannressursloven. Dette gjør saksbehandlingen i saker om utbygging av småkraftverk mer effektiv.

29. november 2002 ble forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven sendt på høring. Der ble det blant annet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven § 1 fra 1000 til 4000 naturhestekrefter. Høringsinstansene har i stor grad vært positive til dette forslaget. Olje- og energidepartementet vil fremme lovforslag om heving av konsesjonsgrensen

sammen med forslag om endringer av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft- og avgifter, jf. punkt 8.2. Det tas sikte på å fremme en samlet proposisjon for Stortinget ved årsskiftet 2003/2004.

Det vises for øvrig til forslag om å heve grensen for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt i skatteloven §§ 18-2 andre ledd og 18-3 sjuende ledd, jf. kapittel 6.

8.6 Hjemfall

I november 2002 sendte Olje- og energidepartementet på høring forslag til endring av lovgivningen rundt hjemfall. I høringsrunden ble det fremført krav om å nedsette et utvalg for å gi en bredere konsekvensutredning enn det som er gjort i høringsutkastet. Et offentlig utvalg ble oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003 og skal avgi utredning høsten 2004.

Utvalget består blant annet av representanter fra Olje- og energidepartementet**,** Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Landsorganisasjonen i Norge, Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar, Energibedriftenes landsforening, Prosessindustriens Landsforening, Samarbeidande kraftfylke og Kommunenes Sentralforbund. Sekretariatet ligger i Olje- og energidepartementet.

Det tas sikte på at utvalget skal levere en NOU med lovforslag tidlig høst 2004.

9. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

Forslag
til lov om endringer i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endringer:

I

§ 18-2 første ledd skal lyde:

(1) Skattyter som eier kraftverk skal svare naturressursskatt til de kommunene og fylkeskommunene som er tilordnet kraftanleggsformuen i henhold til § 3-3, jf. § 18-7.

§ 18-3 første ledd første punktum skal lyde:

Skattyter som eier kraftverk skal svare skatt til staten på grunnlag av grunnrenteinntekt som fastsettes etter bestemmelsene i annet til åttende ledd for hvert kraftverk.

II

§ 18-2 annet ledd annet punktum skal lyde:

Av produksjon i kraftverk med generatorer som i inntektsåret har en samlet påstemplet merkeytelse under *5 500* kVA, fastsettes ikke naturressursskatt.

§ 18-3 syvende ledd skal lyde:

(7) Av produksjon i kraftverk med generatorer som i inntektsåret har en samlet påstemplet merkeytelse under *5 500* kVA, fastsettes ikke grunnrenteinntekt.

III

Endringene under I trer i kraft straks.

Endringene under II trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2004.

10. VEDLEGG

Vedlegg 1:

Finansdepartementet Vårt journalnr: 00/5138

Spørsmål nr. 3, fra Høyres stortingsgruppe, av 4. desember 2000, vedrørende Ot.prp. nr. 24 (2000-2001)

"Vil statsråden ta initiativ til at de berørte kommuner får innsynsrett i takstgrunnlaget for eiendomsskatt på produksjonsanlegg i deres kommuner?"

Svar:

Taushetspliktreglene i ligningsloven § 3-13 nr. 1 er ikke til hinder for at opplysninger gis til *"offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt, toll.."* Bl.a. på denne bakgrunn sendte Skattedirektoratet i begynnelsen av november d.å. de fastsatte eiendomsskattegrunnlag og foreløpige kommunefordelingsnøkler for kommunekryssende anlegg til de kommuner hvor kraftanleggene er beliggende. Jeg kan heller ikke se betenkeligheter ved at disse kommuner på forespørsel også kan få innsyn i relevante opplysninger om grunnlaget for ligningsmyndighetenes verdifastsettelse. Jeg vil gjøre dette standpunkt kjent i etaten.

Etter eigedomsskattelova § 18 skal likningskontoret *"gjeva eigedomsskattekontoret alle opplysningar det ligg inne med og som trengst til utskriving av eigedomsskatten."* Denne lovbestemmelse trer i kraft fra 1. januar 2001 i forhold til eiendomsbeskatningen av kraftproduksjonsanlegg.

Den lovbestemte opplysningsplikten i eigedomsskattelova § 18 vil så langt den rekker oppheve taushetspliktbestemmelsen i ligningsloven § 3- 13 nr. 1. Etter bestemmelsen vil kommunenes eiendomsskattekontor ikke være "uvedkommende" i forhold til å få adgang til ligningsmyndighetenes opplysninger om fastsatte eiendomsskattegrunnlag og om grunnlaget for fastsettelsen, samt om fastsatte fordelingsnøkler ved kommunefordeling av skattegrunnlaget og om grunnlaget for fastsettelse av fordelingen. Opplysningsplikten og innsynsretten vil imidlertid være begrenset til opplysninger som er av betydning for utskriving av eiendomsskatt på kraftanlegg i kommunen.

Departementet vil med første avgi en presiserende uttalelse om omfanget av opplysningsplikten og innsynsretten etter eigedomsskattelova § 18.