

Sak:12/388

18.06.2015

**Høringsnotat -
Eiendomsbeskatning av
arbeidsmaskiner mv. i verk
og bruk**

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Gjeldende rett	6
2.1	Nærmere om begrepet "verk og bruk"	7
2.2	Arbeidsmaskiner mv. i "verk og bruk"	9
2.3	Verdsettelse.....	12
2.4	Næringseiendom	14
2.5	Differensiert eiendomsskattesats.....	15
2.6	Vannkraftanlegg.....	15
3	Vurderinger og forslag	16
3.1	Behov for endring av bestemmelsen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk	16
3.2	Alternativ 1: Produksjonsutstyr og -installasjoner skal ikke eiendomsbeskattes.....	18
3.3	Vurdering av om avgrensningen av eiendomsskattegrunnet bør baseres på plassering i skattemessig saldogruppe	22
3.4	Nærmere om produksjonsutstyret og -installasjonene	25
3.5	Alternativ 2: Fjerne verk og bruk som en egen kategori i eiendomsskatten med den følge at slike anlegg skattlegges som alminnelig næringseiendom	27
3.5.1	Eiendomsskattegrunnet	28
3.5.2	Verdsettelse	29
3.5.3	Utskrivingsalternativer	30
3.5.4	Differensiert eiendomsskattesats	31
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
5	Ikrafttredelse og overgangsregel	33
6	Lovforslag.....	34

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

I Sundvolden-erklæringen har regjeringen gitt uttrykk for et ønske om å fjerne eiendomsskatten på maskiner. I tråd med dette sender departementet nå på høring forslag til endringer i regelen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. Endringene som foreslås vil gi bedre forutberegnelighet ved utskrivningen av eiendomsskatt både for kommunene og de eiendomsskattepliktige, og samtidig innebære en betydelig lettelse i skattebyrden for mange bedrifter. Motsatsen er en betydelig reduksjon i mange kommuners eiendomsskatteinntekter.

Eiendomsskatt er en skatt som kan skrives ut på fast eiendom. Utgangspunktet i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane (eieendomsskatteleva) er derfor at løsøre ikke skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget. For næringseiendommer kategorisert som "verk og bruk", skal imidlertid arbeidsmaskiner mv. medtas i grunnlaget når de anses å være "ein part av sjølve føretaket". Regelen har blitt videreutviklet gjennom rettspraksis, og er grunnlaget for at det på verk og bruk kan ilegges eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. som anses å være en integrert del av den faste eiendommen. For andre næringseiendommer enn verk og bruk skrives det ikke ut eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv.

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

Hvorvidt arbeidsmaskiner mv. skal anses å inngå i eiendomsskattegrunnlaget, beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor flere faktorer skal hensyntas. Etter rettspraksis skal det særlig legges vekt på hvor integrert arbeidsmaskinene mv. er, omkostningene ved eventuelt å flytte disse og mulighetene for alternativ bruk av bygningene.

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

Gjeldende regel og praksis om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. har blitt kritisert fra ulikt hold. Det anføres at det er vanskelig å forholde seg til regelverket både for kommunene og de eiendomsskattepliktige. Vanskelighetene knytter seg både til regelens skjønsmessige innhold, og manglende forutsigbarhet knyttet til praktiseringen av regelen. På den annen side har det blitt anført at arbeidsmaskiner mv. som er tilstrekkelig integrert i verk og bruk, utgjør en del av det faste anlegget, og at en endring av regelen vil innebære at man endrer en mer enn 100-årig praksis om definisjonen av verk og bruk i eiendomsskattesammenheng.

Departementet presenterer i dette høringsnotatet to alternative forslag til endring av regelen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk. I forslaget til nye regler gjøres det bruk av begrepet «produksjonsutstyr og –installasjoner».

Alternativ 1 fritar produksjonsutstyr og –installasjoner fra eiendomsbeskatning, men beholder verk og bruk som et selvstendig utskrivingsalternativ. Alternativ 2 fjerner verk og bruk som en egen kategori i eiendomsskatten. Etter dette alternativet foreslås slike anlegg skattlagt som alminnelig næringseiendom. Reglene i § 4 annet ledd tredje og fjerde punktum, som definerer eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk, vil bli overflødige og foreslås opphevet. Alternativ 2 innebærer også andre endringer i eiendomsbeskatningen av anlegg som etter gjeldende rett er å anse som verk og bruk, herunder endring av verdsettelsesreglene. Ingen av alternativene medfører endringer i eiendomsbeskatningen av vannkraftanlegg.

Begge alternativer utjevner den ulikheten det er i grunnlaget for utskriving av eiendomsskatt mellom verk og bruk og annen næringseiendom. Sistnevnte har normalt ikke arbeidsmaskiner mv. som inngår som en del av den faste eiendommen, da slike maskiner mv. regelmessig ikke er en nødvendig innsatsfaktor i den virksomheten som utøves. Ved at produksjonsutstyr og –installasjoner holdes utenfor eiendomsskattegrunnlaget, vil verk og bruk utenom vannkraftanlegg få et lavere eiendomsskattegrunnlag enn etter dagens rettstilstand, og dermed et grunnlag for utskriving av eiendomsskatt som i prinsippet er sammenfallende med grunnlaget for annen næringseiendom.

Begge alternativene vil forenkle dagens regelverk og medføre bedre forutsigbarhet ved utskrivingen av eiendomsskatt på verk og bruk. I tillegg innebærer de lettelser i eiendomsbeskatningen av verk og bruk.

Departementet har ikke tatt stilling til hvilket alternativ som eventuelt bør erstatte dagens regel, men vil foreta en nærmere vurdering av dette etter høringsrunden. Det eksisterende statistikkgrunnlaget gir ikke et godt grunnlag for å beregne provenyvirkningene av å fjerne dagens regel om inkludering av arbeidsmaskiner mv. Det er likevel på det rene at store industrianlegg vil få betydelige skattelettelser som følge av forslaget. Dette motsvares av et betydelig inntektsbortfall for vertskommunene. Departementet legger til grunn at man gjennom høringen vil få bedre oversikt over de økonomiske konsekvensene av forslagene.

Også vannkraftanlegg anses som «verk og bruk» etter eignedomsskattelova, men følger særskilte regler mht. verdsettelsen. Eiendomsskatt for vannkraftanlegg beregnes på grunnlag av anleggets avkastning. Alle typer arbeidsmaskiner mv. inngår i grunnlaget, uten at det sondres mellom integrerte og ikke-integrerte maskiner. Departementet foreslår ingen endringer i reglene om eiendomsskatt på vannkraftanlegg.

2 GJELDENE RETT

Eiendomsskatt er en frivillig kommunal skatt på fast eiendom. Kommunestyret avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen.

Eigedomsskattelova angir en rekke alternativer med hensyn til hvilke typer eiendom utskrivingsgrunnlaget for eiendomsskatt skal omfatte. Det kan for eksempel skrives ut eiendomsskatt på all fast eiendom i kommunen, eller bare på verk og bruk og annen næringseiendom. Innenfor det utskrivingsalternativet som er valgt regulerer eigedomsskattelova § 4 grunnlaget for utskriving av eiendomsskatt. Bestemmelsens første og annet ledd lyder:

«Eigedomsskatt vert skriven ut på dei faste eigedomane ut frå tilhøva den 1. januar i skatteåret.

Til faste eigedomar vert rekna bygningar og tomt som høyrer til, huslause grunnstykke som hagar, lykkjer, vassfall, laste-, opplags- eller arbeidstomter, bryggjer og liknande og likeeins verk og bruk og annan næringseigedom. Til verk og bruk vert m.a. rekna fabrikkar, sagbruk, møllebruk, skipsvervar, industrielle verk, og likeeins gruver, steinbrot, fiskevær, saltehus, lenser, utbygde vassfall og vassfallstykke, demningsverk, losse- og lasteplassar og liknande arbeids- og driftstader. Bygningar og anlegg skal reknast saman med verket eller bruket når dei høyrer til eller trengst til verksdrifta. Arbeidsmaskinar og tilhøyrsløse og ting som kan setjast i klasse med slikt, skal derimot ikkje reknast med utan tingen er ein part av sjølvføretaket. Til annan næringseigedom vert rekna til dømes kontorlokale, parkeringshus, butikk, varelager, hotell, serveringsstad med vidare.»

I første ledd slår bestemmelsen fast det grunnleggende utgangspunktet, at eiendomsskatt kan skrives ut på fast eiendom. Annet ledd gir eksempler på hva som skal anses som fast eiendom og angir vilkårene for å inkludere arbeidsmaskiner mv. Med unntak for en spesialregel i § 4 tredje ledd vedrørende oppdrettsanlegg,

inneholder loven ingen nærmere presisering av omfanget av eiendomsskattegrunnlaget.

Fram til vedtakelsen av egedomsskattelova i 1975 var eiendomsskatten regulert i den alminnelige skattelovgivningen, dvs. i lov 18. august 1911 nr. 8 (landskatteloven) og lov 18. august 1911 nr. 9 (byskatteloven). Det framgår av forarbeidene til egedomsskattelova, Ot.prp. nr. 44 (1974-1975), at lovens § 4 svarer til bestemmelser i landskatteloven § 8 første til fjerde ledd og byskatteloven § 3. Ut over dette er ikke bestemmelsen kommentert i egedomsskattelovas forarbeider. Rettspraksis fra de tidligere lovbestemmelsene er derfor fortsatt relevant.

2.1 Nærmere om begrepet "verk og bruk"

Egedomsskattelova opererer med to typer næringseiendom; «verk og bruk» og annen næringseiendom. Egedomsskattelova gir ingen definisjon av begrepet "verk og bruk", men i § 4 annet ledd annet punktum er det gitt noen eksempler på eiendommer som skal anses som verk og bruk:

"Til verk og bruk vert m.a. rekna fabrikkar, sagbruk, møllebruk, skipsvervar, industrielle verk, og likeeins gruver, steinbrot, fiskevær, saltehus, lenser, utbygde vassfall og vassfallstykke, demningsverk, losse- og lasteplassar og liknande arbeids- og driftstader."

I forbindelse med innføringen av kategorien annen næringseiendom har Finansdepartementet i Prop. 1 LS (2010-2011) punkt 14.2 uttalt følgende om begrepet verk og bruk:

"Oppregningen er ikke ment å være uttømmende, jf. uttrykket "m.a.". Det er gjennom langvarig retts- og forvaltningspraksis lagt til grunn at begrepet "verk og bruk" primært omfatter eiendom tilhørende foretak av en viss størrelse som bedriver industriell virksomhet med sikte på framstilling av i første rekke materielle gjenstander. Et kraftverk anses imidlertid også som et "verk og bruk" etter egedomsskattelova. Tjenesteytende virksomhet, som for eksempel handelsbedrifter,

kontorbygg, hoteller, serveringssteder mv., har tradisjonelt ikke vært ansett som "verk og bruk" etter eiendomsskattelova. Driftsdelen av jord- og skogbruk er generelt unntatt fra eiendomsskatt (unntatt våningshus), jf. eiendomsskattelova § 5 bokstav h, og skal således heller ikke anses som "verk og bruk". Senere rettspraksis har foretatt enkelte sondringer mellom såkalt "tjenesteytende virksomhet", og "verk og bruk" i tradisjonell forstand. Grensedragningen er ikke klar, hvilket Høyesteretts dom i Rt. 2002 s. 94 illustrerer. Høyesterett kom her til at Nettet kommune hadde hjemmel til å skrive ut eiendomsskatt på Telenors anlegg for fasttelefoni i kommunen. Som representant for flertallet uttalte førstvoterende om dette:

"I Kvitsøydommen sies det at "tjenesteytende virksomheter, f.eks. handelsbedrifter, kontorbygg eller varelagre, blir ikke verk og bruk etter eiendomsskatteloven..." Jeg er – som også partene i saken – enig i at de eksemplene som er nevnt her, faller utenfor begrepet verk og bruk, på samme måte som også hoteller, bevertningssteder mv. faller utenfor. Om det dermed er riktig å si at "tjenesteytende virksomhet" generelt faller utenfor, kan sees som et terminologisk spørsmål. Men ut fra hva jeg oppfatter som vanlig språkbruk, anser jeg det nok som naturlig å betegne slikt som lenser og losse- og lasteplasser som steder der det drives tjenesteyting. Begrepet tjenesteyting er imidlertid ikke avgjørende etter lovtekst og forarbeider, og jeg ser ikke grunn til å gå inn på det."

Den nærmere grensedragningen mellom "verk og bruk" og annen type næringseiendom, vil derfor i mange tilfeller måtte avgjøres konkret. Det er derfor ikke mulig å gi en uttømmende redegjørelse for hvilke eiendomstyper som faller innenfor og hvilke som faller utenfor begrepet "verk og bruk"."

Verk og bruk omfatter altså i utgangspunktet eiendom tilknyttet produksjonsvirksomhet. I rettspraksis har det vært stilt opp et vilkår om at virksomheten må være av et visst omfang. Sentralt står fabrikker, industrielle anlegg og andre virksomheter som driver produksjon av fysiske gjenstander. Det er imidlertid klart at også anlegg for produksjon av elektrisitet er omfattet av begrepet. I rettspraksis har det blitt sondret mellom de egentlige industrielle verk og de såkalte uegentlige verk og bruk. De

egentlige industrielle verk tar sikte på å fremstille produkter (materielle eller immaterielle). Som uegentlige verk og bruk regnes anlegg hvor det ikke drives produksjon, men hvor anlegget i stedet virker som innsatsfaktor i annen virksomhet. Dette gjelder for eksempel en kai eller en losseplass. Verk og bruk er dermed en uensartet gruppe, og omfatter for eksempel så ulike virksomheter som industri, sandtak og teleanlegg.

2.2 Arbeidsmaskiner mv. i ”verk og bruk”

Det framgår av eidegdomsskattelova § 4 annet ledd fjerde punktum, at «arbeidsmaskinar og tilhøyrslø og ting som kan setjast i klasse med slikt» i verk og bruk skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget når ”tingen er ein part av sjølve føretaket”.

Ved vedtakelsen av regelen om arbeidsmaskiner mv. i skattelovene av 1911 ble det lagt til grunn at det fantes to typer maskiner, kraftmaskiner og arbeidsmaskiner.

Arbeidsmaskinene var ledd i selve produksjonen, mens kraftmaskinene forskynte arbeidsmaskinene mv. med kraft. Uttrykket «tilhøyrslø» omfatter innretninger forbundet med produksjonsmaskinene som rør, skinner, transportbånd, tanker og kar. «Ting som kan setjast i klasse med slikt» omfatter produksjonsinnretninger som det teknisk sett ikke er naturleg å omtale som maskiner, men som utfører oppgaver i produksjonen på linje med en maskin. Eksempler er ovner, sager, presser og kraner. Det har ingen eiendomsskattemessig betydning om en gjenstand karakteriseres som henholdsvis, arbeidsmaskin, tilbehør eller ting som kan settes i klasse med slikt. Det har derfor i praksis ikke vært behov for å skille mellom disse. Begrepet «arbeidsmaskinar og tilhøyrslø og ting som kan setjast i klasse med slikt» har vært undergitt en vid fortolkning i rettspraksis.

Det kan i noen tilfeller være vanskelig å avgjøre om en gjenstand utgjør en del av selve den faste eiendommen, eller en arbeidsmaskin mv. som må være integrert i den faste eiendommen for å kunne eiendomsbeskattes. Integrerte arbeidsmaskiner mv. eiendomsbeskattes imidlertid på lik linje med den faste eiendommen de er integrert i.

Det er derfor i det enkelte tilfellet heller ikke behov for å avklare om gjenstanden er å anse som en del av selve den faste eiendommen, eller som en arbeidsmaskin mv. som er integrert i denne.

Det er en forutsetning for eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv. at de er «ein part av sjølve føretaket». Det er slått fast i rettspraksis at «sjølve føretaket» i denne sammenhengen refererer til den faste eiendommen.

Lovbestemmelsen om arbeidsmaskiner mv. er generell og gir begrensede anvisninger for de mange typetilfellene som finnes i praksis. De nærmere retningslinjer for lovtolkningen har blitt trukket opp gjennom rettspraksis over et tidsrom på over 100 år. I praksis har en lagt særlig vekt på hvor *integrert* tilbehøret er i bygget, hvilke kostnader som vil påløpe ved fjerning eller flytting av utstyret, og mulighetene for alternativ bruk av bygget uten maskinene mv. Det foreligger mange rettsavgjørelser som omhandler en rekke ulike typetilfeller, og hvor det nærmere innholdet i vilkåret er blitt videreutviklet og presisert. Etter hvert som næringslivet har utviklet seg med bruk av andre og flere typer maskiner og teknisk tilbehør mv., har det stadig oppstått nye spørsmål om grensen for eiendomsskatt på maskiner og annet tilbehør til verk og bruk. Rettspraksis har forsøkt å trekke opp generelle prinsipper for tolkningen av bestemmelsen, men avgjørelsen vil alltid være knyttet til det konkrete saksforholdet. Dette gjør at rettspraksis ikke alltid vil gi veiledning i tilfeller som ikke tidligere er behandlet av domstolene.

I Rt. 1934 s. 465, som gjaldt eiendomsbeskatningen av maskiner tilknyttet virksomheten i A/S Rjukanfos, uttalte retten at:

”arbeidsmaskiner maa antas at utgjøre en integrerende del av anlegget i alle tilfeller, hvor maskiner og anlegg ikke kan skilles fra hverandre uten økonomiske ofre, som fra et forretningsmessig synspunkt maa betegnes som uforholdsmessige. I slike tilfeller kan maskiner og anlegg i økonomisk eller forretningsmessig henseende betraktes som en enhet, hvilket synes at danne et naturlig grunnlag for en likeartet behandling i

skatterettslig henseende". Videre ble det uttalt at: "Det maa saaledes nødvendigvis bero paa en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle om samhörigheten mellem maskiner og anlegg er av saadan art og styrke som nevnt. Det maa herunder efter min mening blandt annet komme i betraktning hvilke formaal anlegget og bedriften har, og i hvilken grad vedkommende maskiner bidrar til at opnaa disse formaal."

Det ble ogsaa uttalt at "Man maa ogsaa se hen til hvilke følger en slik fjernelse kan faa for en bedrift som er knyttet til anlegget, og for den økonomiske utnyttelse av de bygninger eller andre faste anlegg som vedkommende maskiner er blitt fjernet fra."

Spørsmålet om eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner har i den senere tid blant annet vært til behandling i Rt. 1999 s. 369 flg. (Bøckmann-dommen). Saken gjaldt eiendomsbeskatning av maskiner i tre produksjonslinjer for isolerglass. Bygningen var oppført med sikte på den isolerglassproduksjonen som foregikk i bygget, men lot seg bygningsmessig ogsaa tilpasse annen produksjon. Lagmannsretten hadde lagt vekt på at endret bruk av bygningene ville kreve ombyggningskostnader av relativt betydelig omfang. Høyesterett kom imidlertid til at kostnadene lå innenfor det forsvarlige, og at lagmannsretten hadde lagt for stor vekt på arealenes størrelse og egnethet/tilpassing til isolerglassproduksjon i forhold til byggets generelle anvendelighet. Høyesterett la ogsaa vekt på at maskinene var av begrenset vekt og omfang, at flyttingen ikke medførte noen verdireduksjon, at flytteutgiftene var overkommelige og at bygget hadde alternativ anvendelse. Om maskinene ble det uttalt at: "Selv om de til dels er boltet fast i gulvet, krever de ikke noen spesialfundamentering, og det er etter det opplyste forholdsvis enkelt å skifte dem ut, eventuelt å flytte dem. Flyttingen medfører ikke i seg selv noen verdireduksjon, og selve flytteutgiftene må antas å være overkommelige." I dommen ble det videre uttalt at det ved vurderingen skal tas hensyn til både fysiske, tekniske, forretningsmessige og økonomiske forhold. Høyesterett konkluderte med at maskinene ikke skulle inkluderes i taksten, med unntak av fire traverskraner og to kompressorer.

2.3 Verdssettelse

Etter eiendomsskattelova § 8 A-2 første ledd skal eiendommens verdi (skattegrunnlaget) settes til «det beløp ein må gå ut frå at eigedomen etter si innretning, brukseigenskap og lokalisering kan bli avhenda for under vanlege salstilhøve ved fritt sal.»

Bestemmelsen er en videreføring av § 5 første ledd i den nå opphevede byskatteloven. Nærmere retningslinjer for verdssettelse av verk og bruk etter byskatteloven § 5 første ledd er utviklet i rettspraksis. Gjennom langvarig rettspraksis er det slått fast at eiendomsskattetaksten skal gi uttrykk for eiendommens objektiviserte omsetningsverdi. Det vil si at en ved takseringen skal finne fram til den verdien eiendommen har i seg selv, objektivt bedømt. Den aktuelle eierens interesse i eiendommen skal ikke hensyntas.

Ved verdssettelse av verk og bruk skal denne omsetningsverdien som hovedregel uttrykkes gjennom *substansverdien*. Andre begreper som brukes om det samme er teknisk verdi eller gjenanskaffelsesverdi. Verdien skal settes til hva det ville koste å etablere det samme anlegget i dag, med fradrag for slit, elde og eventuell utidsmessighet.

Metoden for verdssettelse av verk og bruk er blant annet behandlet i Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2011 s. 51 (Sydvaranger-dommen), vedrørende eiendomsbeskatningen av et gruveanlegg. Saken gjaldt hvorvidt verdssettelsen skulle bygge på faktisk salgsverdi eller substansverdi. Selskapet som eide gruveanlegget var solgt for 102 millioner kroner, og det synes ikke å ha vært omstridt at det kunne utledes av denne salgssummen at vederlaget for selve gruveanlegget var ca. 50 millioner kroner. Høyesterett viste imidlertid til tidligere rettspraksis, og uttalte at den objektiviserte omsetningsverdien ikke er eiendommens markedsverdi på takseringstidspunktet uttrykt gjennom en konkret salgssum. Dette gjaldt også i de tilfellene hvor en konkret salgssum faktisk foreligger.

I Sydvaranger-dommen (avsnitt 50) uttalte Høyesterett videre at teknisk verdi må kunne fastsettes med utgangspunkt i sjablonger, og at bruk av sjablonger forankret i lokale pris- og omsetningsdata antakelig er, om ikke den eneste, så i hvert fall den mest praktiske fremgangsmåten ved substansverdiberegninger.

Det følger av rettspraksis at omsetningsverdien for verk og bruk unntaksvis kan uttrykkes gjennom en avkastningsverdi. Dette er blant annet uttalt i Rt. 1974 s. 332 (Hydro-dommen), hvor Høyesterett stilte opp strenge vilkår for anvendelse av dette prinsippet:

«En beregning av salgsverdien av et industrianlegg ved hjelp av prognoser over driftsresultatene i en 10-års periode framover er meget vanskelig. Takseringssystemet er ikke organisert med sikte på en slik oppgave. Selv om det blir engasjert sakkyndig hjelp, vil det vanligvis knytte seg en høy grad av usikkerhet til beregningen av en slik avkastningsverdi. Jeg antar derfor at det bare er i de spesielle tilfelle da det er temmelig åpenbart at man ikke kan regne med lønnsom drift at avkastningsverdien må slå igjennom overfor substansverdien når det gjelder taksering etter byskattelovens første kapittel.»

Arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk kan utgjøre en betydelig andel av den totale verdien av anlegget. For eksempel kan verdien av tomten og bygningsskallet rundt ovnene i et smelteverk være lav sammenlignet med investeringene i selve smelteovnene med tilbehør. I slike tilfeller medfører inkluderingen av arbeidsmaskiner mv. i eiendomsskattegrunnlaget en betydelig høyere eiendomsskatt.

Rettspraksis om verdsettelse av verk og bruk kommer ikke til anvendelse ved verdsetting av annen næringseiendom og boliger mv. Slik eiendom verdsettes normalt til (alminnelig) omsetningsverdi. Takseringen skjer på grunnlag av besiktigelse, eventuelt i kombinasjon med kvadratmeterpriser mv. basert på relevant prisstatistikk.

2.4 Næringseiendom

Ved lov av 10. desember 2010 nr. 61 ble "næringseiendom" innført som nytt utskrivingsalternativ i eideomsskattelova, jf. § 3. Etter den nye bestemmelsen kan det skrives ut eiendomsskatt på verk og bruk og annen næringseiendom (verk og bruk anses som en undergruppe av næringseiendom), eller på verk og bruk og annen næringseiendom i kombinasjon med eiendomsskatt i områder som er utbygd på byvis.

Lovendringen er i forarbeidene dels begrunnet med et ønske om bedre mulighet for likebehandling av ulike typer næringseiendom, og dels å kunne tilpasse utskrivningen til forholdene i kommunen, avhengig av sammensetningen av det lokale næringslivet.

Begrepet næringseiendom er ikke definert i loven, men som eksempler er nevnt kontorlokaler, parkeringshus, butikk, varelager, hotell og serveringssted.

I forarbeidene er det presisert at begrepet verk og bruk videreføres. Dette har betydning både mht. regelen om arbeidsmaskiner mv. og verdsettelsen.

For annen næringseiendom er det ikke vedtatt egne regler for verdsettelse eller fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget. Dette reguleres derfor av eideomsskattelovas hovedregler. Det vil si at annen næringseiendom skal verdsettes til en objektivisert omsetningsverdi, jf. eideomsskattelova § 8 A-2 første ledd og at eiendomsskattegrunnlaget skal være begrenset til «fast eiendom», jf. eideomsskattelova § 4 første ledd (og annet ledd første punktum).

Takseringen av annen næringseiendom baseres ofte på leieverdi, det vil si faktisk eller forventet leieinntekt fra bygningen med tilhørende tomt. Denne metoden er særlig aktuell for kontorbygg og næringsbygg uten sterkt spesialiserte funksjoner. Bruk av substansverdi ved taksering av annen næringseiendom enn verk og bruk kan likevel ikke utelukkes. Dette vil være aktuelt hvor eiendommen har spesialiserte funksjoner og det er vanskelig å fastsette verdien ved bruk av observasjoner i markedet.

2.5 Differensiert eiendomsskattesats

Etter eidegdomsskattelova § 12 kan kommunen anvende høyere eller lavere sats enn den alminnelige skattesatsen i kommunen på angitte eiendomstyper. Bestemmelsen gir kommunen blant annet adgang til å differensiere mellom bolig- og fritidseiendom og annen fast eiendom, og mellom bebygget og ubebygget eiendom. Det følger av bestemmelsens bokstav e at kommunen kan anvende differensiert sats på verk og bruk utenfor bymessige områder. Finansdepartementet har tidligere antatt at den differensierte satsen etter § 12 bokstav e ikke kan være *høyere* enn den alminnelige eiendomsskattesatsen. Departementet har også uttalt at bestemmelsen ikke får anvendelse når kommunen skriver ut eiendomsskatt på alle faste eiendommer i kommunen.

2.6 Vannkraftanlegg

Kategorien verk og bruk omfatter vannkraftanlegg. Eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftanlegg er regulert gjennom særregler i eidegdomsskattelova § 8 B flg. Disse særreglene gjelder kun for vannkraftanlegg. Vindkraftanlegg er ikke omfattet av særreglene og følger de alminnelige reglene for verk og bruk.

Eiendomsskatten for vannkraftanlegg regnes ut etter den ligningsverdien (formuesverdi) som er fastsatt for vannkraftanlegg i året før eiendomsskatteåret. Det er altså ligningsverdien for inntektsåret 2013 som legges til grunn for eiendomsskatten i skatteåret 2015.

I formuesskatten verdsettes vannkraftanlegg etter særregler i skatteloven § 18-5.

Eidegdomsskattelova virker kun inn på verdsettelsen ved en bestemmelse om minimums- og maksimumsverdier i § 8 B-1 fjerde ledd. Det skattemessige formuesgrunnlaget for kraftanlegg etter disse reglene inkluderer blant annet maskiner som benyttes i kraftproduksjonen.

Ettersom verdsettelse av vannkraftanlegg for eiendomsskatteformål skal baseres på ligningsverdien etter skatteloven § 18-5, har ikke eiedomsskattelovas regler om arbeidsmaskiner mv. betydning for utskriving av eiendomsskatt på vannkraftanlegg. De endringene som foreslås i dette notatet, berører derfor ikke eiendomsskatten på vannkraftanlegg.

3 VURDERINGER OG FORSLAG

Eiendomsskatt er en skatt på fast eiendom. Løsøre skal derfor i utgangspunktet ikke inngå i eiendomsskattegrunnlaget. Etter gjeldende rett skal integrerte arbeidsmaskiner mv. inkluderes i grunnlaget ved utskriving av eiendomsskatt på verk og bruk. Dette vil typisk dreie seg om store og tunge maskiner mv. Det gjelder ingen tilsvarende regel ved utskriving av eiendomsskatt på annen næringseiendom. Maskiner mv. som tjener bygget (heiser og ventilasjonsanlegg mv.) skal imidlertid inkluderes i eiendomsskattegrunnlaget, uavhengig av om eiendommen anses som verk og bruk eller næringseiendom i sin alminnelighet.

3.1 Behov for endring av bestemmelsen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk

Bestemmelsen om inkludering av arbeidsmaskiner mv. i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk innebærer et visst avvik fra eiedomsskattelovas utgangspunkt om at eiendomsskatt skrives ut på fast eiendom. Bestemmelsen har blitt kritisert fra ulikt hold. Det vises til omtale i Prop. 1 LS (2011-2012) punkt 27.2.3, hvor det framgår at kritikken særlig har vært rettet mot bestemmelsens skjønnsmessige utforming og de avgrensingsproblemene den forårsaker. Regelen kritiseres for å medføre uforutsigbarhet for de eiendomsskattepliktige, og har vært kilde til en rekke klagesaker og tvister i rettsapparatet. Det stilles også spørsmål ved om arbeidsmaskiner mv. overhodet bør inngå i grunnlaget for eiendomsskatt, som i prinsippet er en skatt på fast eiendom.

Det kan anføres at regelverket ikke er tilpasset næringslivets teknologiske utvikling, med større grad av automatisering, og mindre arbeidsintensiv industri enn i tidligere tiders næringsliv.

Bestemmelsen om eiendomsskatt på arbeidsmaskiner mv. i verk og bruk legger opp til en bred og svært skjønnsmessig helhetsvurdering av hva som skal inngå i eiendomsskattegrunnet. Det skal tas hensyn til både fysiske, tekniske og økonomiske forhold.

Et viktig moment ved vurderingen av om en arbeidsmaskin i det konkrete tilfelle er tilstrekkelig integrert i anlegget, er hvorvidt en adskillelse ville medføre uforholdsmessige økonomiske ofre, sett fra et forretningsmessig synspunkt.

Departementet er kjent med at praktiseringen av den skjønnsmessige bestemmelsen i eiendomsskattegrunnet kan være vanskelig. Det er særlig spørsmålet om hvorvidt integrasjonsvilkåret er oppfylt som danner grunnlag for tvil. Høyesteretts dom om A/S Rjukanfoss, jf. punkt 2.2, er et illustrerende eksempel på hvor vanskelig vurderingen kan være. Utfordringene ved praktisering av bestemmelsen kan innebære en uforutsigbarhet som er uheldig, både sett fra de eiendomsskattepliktiges ståsted og for kommunene som skattekreditor. Manglende forutsigbarhet kan skape grunnlag for tvister mellom kommunen og de eiendomsskattepliktige. Slike tvister er ofte svært ressurskrevende og kunne vært unngått dersom man hadde en klarere regel for å avgjøre hva som skal inngå i eiendomsskattegrunnet for verk og bruk.

I tillegg til at omfanget av tjenesteytende næringsvirksomhet har økt, har det blitt innført nye utskrivingsalternativer i eiendomsskattegrunnet. Endringene har gjort det mulig å skrive ut eiendomsskatt på annen næringseiendom enn verk og bruk, også utenfor bymessige strøk. Etter lovendringene kan det skrives ut eiendomsskatt på flere næringseiendommer som ikke er verk og bruk enn tidligere. Ulikheten i reglene om fastsettelse av eiendomsskattegrunnet for de to eiendomstypene har dermed blitt mer synlig.

Omfanget av arbeidsmaskiner mv. varierer mellom de ulike typene verk og bruk. Enkelte typer virksomhet forutsetter en rekke arbeidsmaskiner mv. I noen tilfeller kan arbeidsmaskinene mv. være verdt vesentlig mer enn tomten og anlegget for øvrig. Dette gjelder særlig i grisgrendte strøk, hvor tomteverdien ofte er lav. I slike tilfeller kan eiendomsskatten på arbeidsmaskinene oppleves særlig tyngende, blant annet fordi den kan fremstå som urimelig høy sammenlignet med verdien på annen eiendom med tilsvarende beliggenhet. En forsterkende effekt i denne sammenhengen er at arbeidsmaskinene mv. i verk og bruk ofte verdsettes til substansverdi/teknisk verdi. Denne metoden kan i enkelte tilfeller resultere i verdier som ligger betydelig over alminnelig omsetningsverdi.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å ha en klarere og mindre skjønnsmessig bestemmelse, slik at man for framtiden kan begrense antallet grensetilfeller og tvistespørsmål.

Det synes ikke mulig å formulere den gjeldende regelen om eiendomsbeskatning av arbeidsmaskiner mv., slik den har utviklet seg gjennom rettspraksis, på en måte som virker klargjørende i de fleste tilfeller. En klarere regel forutsetter dermed at grensen for hva som skal være eiendomsskattepliktig flyttes. Som følge av behovet for en klarere regel og andre svakheter ved den gjeldende regelen innebærer dermed forslagene også en innsnevring av eiendomsskattegrunnlaget. Nedenfor beskriver departementet to alternative forslag til endring av eignedomsskattelova. Forslagene innebærer ikke endringer i eiendomsbeskatningen av vannkraftanlegg. Som omtalt ovenfor verdsettes disse etter særskilte regler

3.2 Alternativ 1: Produksjonsutstyr og –installasjoner skal ikke eiendomsbeskattes

Forslaget innebærer at produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ikke skal eiendomsbeskattes. I likhet med gjeldende regel, tar forslaget utgangspunkt i at det skal beregnes eiendomsskatt av fast eiendom. Forslaget innebærer imidlertid at det

også skal framgå uttrykkelig av lovbestemmelsen at produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ikke skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget.

Regelen vil bli klarere og mindre skjønnsmessig enn gjeldende regel.

Integrasjonsvilkåret, og den vanskelige vurderingen av om dette er oppfylt, vil falle bort. Samlet sett innebærer forslaget dermed en klarere og enklere regel, og departementet legger til grunn at forslaget vil medføre lavere administrasjonskostnader og færre tvister. Det vil ikke lenger være anledning til å skrive ut eiendomsskatt på produksjonsutstyr, og det vil bli større likhet i eiendomsbeskatningen av verk og bruk og andre næringseiendommer.

Forslaget innebærer videre at de integrerte arbeidsmaskinene mv., som i dag inngår i grunnlaget, ikke skal eiendomsbeskattes. I tillegg vil det nye begrepet «produksjonsinstallasjoner» i noen tilfeller omfatte mer enn det som i dag er å anse som arbeidsmaskiner mv. Dette vil typisk gjelde for verk og bruk med høy integrasjonsgrad, hvor det kan være vanskelig å fastlegge hva som er å anse som den faste eiendommen og hva som er å anse som arbeidsmaskin mv. etter gjeldende regler. I slike anlegg vil maskiner, pumper, rør, tanker, ledninger, generatorer og annet produksjonsutstyr være så integrert i hverandre og produksjonsprosessen at det kan være vanskelig å fastslå hva som utgjør hoveddelen av anlegget og hva som har karakter av tilbehør.

Departementet har vurdert å basere forslaget til ny regel på en «speilvending» av dagens begrep arbeidsmaskiner mv., som en presisering av hva som ikke skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget. En slik løsning ville imidlertid medføre nye, vanskelige avgrensninger. Etter den gjeldende regelen skilles det mellom den faste eiendommen på den ene siden og arbeidsmaskiner mv. på den andre. Den faste eiendommen inngår alltid i eiendomsskattegrunnlaget, mens arbeidsmaskiner mv. bare inngår dersom de anses tilstrekkelig integrert i den faste eiendommen. Skillet mellom den faste eiendommen og arbeidsmaskinene mv. er nokså uproblematisk i mange tilfeller, særlig i tradisjonelle industribedrifter med fabrikkbygning og produksjonsmaskiner. I noen

tilfeller er det imidlertid vanskeligere å trekke et skille. Det siktes her til anlegg hvor produksjonsutstyret er så integrert at det ikke lar seg utskille, eller hvor hele anlegget består av en rekke arbeidsmaskiner mv. som er så integrerte at «summen» av disse anses å utgjøre et «verk og bruk», som for eksempel et teleanlegg. Det samme gjelder når én eller flere arbeidsmaskiner mv. har slike fysiske dimensjoner at det er naturlig å betrakte dem som et fast anlegg.

I de tilfellene hvor integrasjonsgraden er høy, er det imidlertid med gjeldende regler ikke nødvendig å skille mellom den faste eiendommen og arbeidsmaskinene mv., ettersom begge deler skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget. En regel om at alle arbeidsmaskiner mv., også de integrerte, skal falle utenfor eiendomsskattegrunnlaget ville forutsette en nærmere avgrensning. En ville dermed fått lignende avgrensningsproblemer som med dagens regel. Det lar seg ikke gjøre å regulere nærmere i en lovtekst hvilke arbeidsmaskiner mv. som ikke skal medtas i eiendomsskattegrunnlaget. Alternativt kan man la de typene verk og bruk hvor integrasjonsgraden normalt er svært høy utgjøre en særskilt gruppe hvor arbeidsmaskiner mv. inkluderes i eiendomsskattegrunnlaget. Dette ville innebære en forskjellsbehandling i forhold til annen næringseiendom, samtidig som det ville oppstå nye avgrensningsproblemer for hvilke typer anlegg som skulle omfattes av denne kategorien.

Til gjengjeld vil det med forslagene som legges fram i dette notatet, bli nødvendig å avgjøre hva som er å anse som produksjonsutstyr og –installasjoner. Denne vurderingen forutsettes imidlertid å være enklere enn vurderingen etter dagens integrasjonsvilkår. Departementet legger til grunn at det i mange tilfeller, for eksempel i en tradisjonell fabrikk bestående av en bygning og fastmonterte maskiner, ville være forholdsvis enkelt å identifisere arbeidsmaskinene mv. i verket og bruket. Verk og bruk er imidlertid en uensartet gruppe eiendommer, og det forekommer, som nevnt, en del typer verk og bruk hvor avgrensningen regelmessig ville være mer krevende. Dette belyses blant annet i Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2006 s. 1607 (Telenor-

dommen), vedrørende eiendomsskatt på teleanlegg, der det blant annet uttales følgende:

«(40) Eiendomsskatteloven fra 1975, som viderefører bestemmelsene fra skattelovene fra 1911, er fortsatt preget av å ta sikte på tidligere tiders næringsliv, og det er ikke enkelt å avgjøre hvordan uttrykket "arbeidsmaskinar og tilhøyrslø og ting som kan setjast i klasse med slikt", skal forstås i relasjon til et moderne telenett. Eldre rettspraksis har særleg gjeldt typiske produksjonsbedrifter, slik at synspunktene derfra ikke uten vidare lar seg å overføre til vår sak. Jeg nevner i denne forbindelse at man gjerne opererer med to hovedgrupper av "verk og bruk" - de egentlige industrielle verk, som tar sikte på å fremstille produkter, og de "uegentlige", som nærmest må anses for å være grunnlaget for andre bedrifter. Telenettet faller naturlig i den siste kategorien - det er uttalt i Nettet-dommen at nettet må sees som en innsatsfaktor av stor betydning for annen næringsvirksomhet. Et uttrykk som "arbeidsmaskinar" faller muligens mindre naturlig for de "uegentlige" verk og bruk. Jeg viser også til byskatteloven av 1911 § 5 andre ledd, som uttrykkelig var begrenset til å gjelde fabrikkar og andre industrielle anlegg.

(41) Jeg ser det imidlertid ikke som nødvendig å ta stilling til dette. Ut fra det jeg har referert om telenettets oppbygning og funksjonen, mener jeg at alle elementene i nettet uansett er integrert på en slik måte at de må sees som en del av selve anlegget - "ein part av sjølve føretaket". ...»

Uttalelsen viser at i de tilfellene hvor det er klart at integrasjonsvilkåret er oppfylt, er det etter dagens regler ikke nødvendig å ta stilling til om den enkelte delen av et anlegg er en arbeidsmaskin mv. Delen vil uansett inngå i eiendomsskattegrunnlaget, enten som integrert arbeidsmaskin mv. eller som anlegg for øvrig som hører til eller trengs til verksdriften. Det er imidlertid ikke bare for de uegentlige verkene og brukene at det kan være vanskelig å fastslå om noe er å anse som en arbeidsmaskin mv.

Departementet antar for eksempel at vurderingen også ville være krevende i større industrianlegg, hvor anlegget hovedsakelig består av svært integrerte innretninger som har ulike produksjonsfunksjoner og som kan være av dimensjoner som gjør det naturlig

å betrakte dem som faste anlegg. Det foreligger få kilder som kan bidra til å definere arbeidsmaskinene mv., og departementet antar at forståelsen av begrepet og praksis i noen grad varierer mellom kommunene. En innføring av en regel om at ingen arbeidsmaskiner mv. skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget ville skape et større behov for en nærmere definering av begrepet arbeidsmaskiner mv. utover det en har støtte for gjennom rettspraksis og andre tilgjengelige rettskilder.

Departementet mener etter dette at begrepet «produksjonsutstyr og -installasjoner» vil gi en mer hensiktsmessig avgrensning av eiendomsskattegrunnlaget. Begrepet frigjør avgrensningen fra en tolkning av det eksisterende vilkåret og synes i tillegg mer tilpasset den teknologiske utviklingen. Det vil ha et videre anvendelsesområde, men dette harmonerer med behovet for endring av regelen, jf. ovenfor.

3.3 Vurdering av om avgrensningen av eiendomsskattegrunnlaget bør baseres på plassering i skattemessig saldogruppe

Departementet har også vurdert å basere de nye reglene for avgrensning av eiendomsskattegrunnlaget på skattelovens saldogrupperegler. Saldoavskrivning er regulert i skattelovens §§ 14-40 flg. Saldosystemet bygger på at skattyters driftsmidler klassifiseres i ulike saldogrupper (a til j), og at hver gruppe har en egen avskrivningssats tilpasset den økonomiske levetiden for driftsmidlene i gruppen. De ulike saldogruppene er beskrevet i skatteloven § 14-41.

Saldogruppe d omfatter «personbiler, traktorer, maskiner, redskap, instrumenter, inventar m.v.». Gruppen omfatter i utgangspunktet kun løsøre. Løsøre som er naglefast eller av andre grunner skal anses som tilbehør, avskrives imidlertid som utgangspunkt sammen med bygningen. Dette gjelder likevel ikke for produksjonsmaskiner, som etter praksis skal avskrives i gruppe d også når de er fast installert.

Saldogruppe h omfatter «bygg og anlegg, hoteller, losjihus, bevertningssteder m.v.»

Gruppen omfatter i utgangspunktet driftsmidler som er, eller bærer preg av å være, fast eiendom. I rettspraksis er det imidlertid uttalt at det ikke er tvil om at løsøre kan være så store og tunge installasjoner at de må karakteriseres som *anlegg* (jf. Utv. 2008 s. 981).

Grensen mellom maskiner i gruppe d og anlegg i gruppe h kan være uklar. Det følger i midlertid av bokstav h annet punktum at «Som anlegg regnes blant annet tekniske hjelpe- og tilleggsinstallasjoner i industrianlegg mv., herunder renselanlegg, trykkluftanlegg, kjølesystem og lignende.» Annet punktum i bokstav h kom til ved en lovendring i 2012, i etterkant av to rettssaker, og trekker opp grensen mellom gruppe d og h for noen typetilfeller. I forarbeidene, Prop. 1 LS (2011-2012), ble det uttalt følgende:

«Det er problematisk å foreta en presis språklig avgrensning av disse driftsmidlene. Dette er driftsmidler som ligger i grenseland mellom maskin og anlegg, og det finnes ikke et etablert begrep som er dekkende for denne gruppen.

...

...Generelt dreier dette seg om store og tunge tekniske installasjoner som har til formål å bringe innsatsfaktorer fram til produksjonsmaskineriet eller på annen måte bistå i produksjonen. De aktuelle driftsmidlene er nødvendige for å oppfylle anleggets formål, men har en størrelse, funksjon og selvstendighet i forhold til andre driftsmidler som gjør det naturlig å betegne dem som tekniske hjelpe- og/eller tilleggsinstallasjoner samt å anse dem som selvstendige driftsmidler.»

Departementet mener at en eiendomsskattemessig avgrensning basert på skattemessig saldogruppering vil kunne innebære en forenkling og klargjøring av reglene under visse forutsetninger. En forutsetning er at den eiendomsskatterettslige klassifiseringen av hvert enkelt driftsmiddel kan avgjøres på grunnlag av hvilken saldogruppe driftsmidlet tilhører. En annen forutsetning er at kommunen ved fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget kan bygge på opplysninger fra en gjennomført ligning.

Baseres avgrensningen på at samtlige driftsmidler som omfattes av gruppe d eller h skal være fritatt for eiendomsskatt, vil bare tomten være igjen i eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk. Dette fordi både bygg og anlegg omfattes av saldogruppe h. Dersom avgrensningen, derimot, baseres på at driftsmidler i gruppe d skal være fritatt, mens driftsmidler i gruppe h skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget, oppnår en at mange arbeidsmaskiner mv. fritas, mens fast eiendom består som gjenstand for eiendomsskatt. Det kan imidlertid innvendes mot en slik avgrensning at saldogruppene ikke sammenfaller med dagens avgrensning av eiendomsskattegrunnlaget. Det synes usikkert om alle arbeidsmaskiner mv. som i dag faller utenfor grunnlaget for eiendomsskatt vil være omfattet av gruppe d. Likeledes virker det usikkert i hvilken grad gruppe h omfatter arbeidsmaskiner mv. For eksempel kan det etter omstendighetene være nærliggende å anse anlegg av den typen som nevnes i bokstav h annet punktum som arbeidsmaskiner mv., og det vil etter gjeldende regler bero på en konkret vurdering om det enkelte anlegget inngår i eiendomsskattegrunnlaget eller ikke.

En eiendomsskattmessig avgrensning basert på en oppdeling av gruppe h, hvor for eksempel bare hjelpe- og tilleggsinstallasjonene, jf. annet punktum, skal fritas, vil etter departementets oppfatning ikke være en aktuell løsning, da ligningsoppgavene ikke gir tilstrekkelig informasjon til å praktisere et slikt skille.

Departementet har også vurdert å benytte begreper fra skattelovens saldoavskrivningsregler som avgrensningskriterier. Disse begrepene er noe skjønnsmessige, og når takstmennene ikke kan basere seg på ligningen, vil de bli nødt til selv å tolke og praktisere disse begrepene. Dette vil kunne gi uheldige utslag og representerer etter departementets oppfatning ikke en god lovgivningsteknikk.

Departementet mener etter dette at det ikke er hensiktsmessig å avgrense eiendomsskattegrunnlaget etter skattelovens saldogruppereregler, og at det vil være bedre å basere de nye reglene på nye, selvstendige begreper.

3.4 Nærmere om produksjonsutstyret og -installasjonene

Etter forslaget om å frita produksjonsutstyr og – installasjoner skal det framgå uttrykkelig av lovbestemmelsen at slike innretninger ikke skal eiendomsbeskattes. Begrepet «produksjonsutstyr» er ment å omfatte eiendeler som utøver en funksjon i produksjonsprosessen, for eksempel maskinell bearbeiding av råvarer. Begrepet omfatter alt produksjonsutstyr uten hensyn til graden av fysisk integrasjon. Det vil si at både mer eller mindre frittstående utstyr og utstyr som er fysisk integrert i grunnen eller i et bygg, skal omfattes av begrepet.

Produksjonsutstyr og -installasjoner må avgrenses mot maskiner som tjener bygningen/den faste eiendommen. Dette er maskiner som er nødvendige for at bygningene skal fungere som sådan, det vil si uten hensyn til produksjonen og omfatter blant annet belysning, ventilasjon, sanitæranlegg og heiser mv. Det foreslåtte fritaket for eiendomsskatt skal bare omfatte maskiner mv. som har tilknytning til produksjonen/virksomheten og ikke maskiner som tjener bygget.

Begrepet «produksjonsinstallasjoner» skal omfatte faste innretninger med varig forankring som har en funksjon i produksjonsprosessen. Ved vurderingen av om noe er å anse som produksjonsinstallasjon eller eiendom som skal eiendomsbeskattes, må det i første omgang tas hensyn til tilknytningen til produksjonsprosessen. Har installasjonen (nær nok) tilknytning til produksjonsprosessen, skal den etter forslaget falle utenfor eiendomsskattegrunnlaget selv om den har slik varig forankring at den etter gjeldende regler inngår i det faste anlegget. Departementet legger til grunn at begrepet vil omfatte vesentlige deler av store industrianlegg, og at det i slike anlegg hovedsakelig vil være bygninger og grunnarealer som blir igjen i eiendomsskatte-

grunnlaget. Avgrensningen av eiendomsskattegrunnlaget forventes derfor å bli enklere enn etter gjeldende regel.

For at noe skal anses å være en «produksjonsinstallasjon» må tilknytningen til produksjonsprosessen være av en viss styrke. Et sentralt moment vil være installasjonens funksjon. Dersom den transporterer råvarer eller bidrar i selve tilvirknings- eller transformasjonsprosessen er vilkåret klart oppfylt. En installasjon kan imidlertid ha en nær tilknytning til produksjonsvirksomheten uten at den inngår i selve produksjonskjeden. Dette gjelder særlig installasjoner som er en forutsetning for eller en nødvendig konsekvens av den bestemte produksjonsvirksomheten på eiendommen. Som eksempler kan nevnes særskilte anlegg for rensing, brannsikkerhet og avfallsbehandling som er nødvendige av hensyn til den typen produksjon som foregår på anlegget. Slike installasjoner bør etter departementets oppfatning også være fritatt for eiendomsskatt, og de foreslås derfor omfattet av begrepet produksjonsutstyr og -installasjoner. Installasjoner som er nødvendig av hensyn til produksjonsvirksomheten må avgrenses mot installasjoner som tjener bygget, jf. ovenfor.

Departementet vil også kommentere enkelte typetilfeller. Når det gjelder teleanlegg og lignende, for så vidt de består av aksessnett, sentraler, radiolinjestasjoner, multiplexer og master osv., vil disse være å anse som produksjonsutstyr og -installasjoner. Forslaget innebærer en vesentlig endring i den eiendomsskattemessige behandlingen av slike anlegg, som skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget etter gjeldende regelverk, jf. for eksempel Høyesteretts dom i Rt. 2006 side 1607. For et større bryggeri, som det beskrevet i Eidsivating lagmannsretts dom av 15. april 2015 (Ringnes-dommen), vil forslaget innebære at tanker, panner, kar og røropplegg (med armatur) mv. som brukes i produksjonen blir fritatt fra eiendomsskatt. Dette innebærer en betydelig endring sammenlignet med resultatet i Ringnes-dommen, hvor disse innretningene med tilknytning til ølproduksjonen ble ansett som integrert i det faste anlegget og dermed eiendomsbeskattet. Tankene tilknyttet mineralvannproduksjonen var imidlertid mindre

og ikke forbundet med et så omfattende røropplegg, og kom ikke til eiendomsbeskatning.

Departementet understreker at begrepet verk og bruk etter dette alternativet fortsatt vil bestå både som utskrivingskategori, og som undergruppe til næringseiendom. Verk og bruk skal dermed fortsatt verdsettes etter de takseringsprinsipper som er etablert gjennom rettspraksis, men uten at produksjonsutstyr og -installasjoner inngår.

Vannkraftanlegg skal fremdeles verdsettes etter særskilte regler, og forslaget får ingen innvirkning på fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget eller verdsettelsen av slik eiendom.

3.5 Alternativ 2: Fjerne verk og bruk som en egen kategori i eiendomsskatten med den følge at slike anlegg skattlegges som alminnelig næringseiendom

Innføres det en regel om at arbeidsmaskiner mv. ikke skal inkluderes i eiendomsskattegrunnlaget, vil en vesentlig del av det som er særegent for, og som inngår i, kategorien verk og bruk, være borte. Det oppstår da et spørsmål om det er hensiktsmessig å opprettholde verk og bruk som en egen kategori i eiendomsskatten.

I eiendomsskatten er verk og bruk en undergruppe innenfor kategorien næringseiendom, og samtidig et selvstendig utskrivingsalternativ. Alternativ 2 innebærer at verk og bruk opphører som en egen kategori, og at eiendommer som etter dagens regler er verk og bruk, blir å anse som alminnelig næringseiendom og dermed skal følge de reglene som gjelder for næringseiendommer generelt.

Verk og bruk er i flere sammenhenger undergitt særregler i eiendomsbeskatningen. Dette gjelder eiendomsskattegrunnlaget (maskinregelen), verdsettelse, anvendelse av differensierte satser og utskrivingskategorier. En opphevelse av verk og bruk som egen kategori, med den følge at dagens verk og bruk skal følge reglene for annen næringseiendom, vil i utgangspunktet endre eiendomsbeskatningen av verk og bruk i alle disse sammenhengene. Regelverket vil bli enklere, og en vil kunne oppnå en større

grad av likebehandling mellom verk og bruk og andre næringseiendommer. Lovens eksemplifisering av verk og bruk og annen næringseiendom foreslås slått sammen. Ettersom mye av grunnlaget for eksemplifiseringen ligger i sontringen mellom tidligere verk og bruk og annen næringseiendom, og en del eksempler virker utdaterte, foreslås det at eksemplifiseringen kortes noe ned. Nedkortingene er kun en redaksjonell endring og innebærer ingen endring av omfanget av begrepet næringseiendom. Se utkastet til lovforslag i kapittel 6.

Forslaget forutsetter videre at eideomsskattelovas bestemmelser om næringseiendom, som i dag har tjenesteytende næringer for øyet, endres til å gjelde næringseiendommer generelt.

3.5.1 Eiendomsskattegrunnlaget

Eideomsskattelova inneholder ikke en nærmere beskrivelse av hva som inngår i eiendomsskattegrunnlaget for annen næringseiendom. Verken forarbeidene eller rettspraksis behandler spørsmålet nærmere, og departementet er ikke kjent med at det foreligger særlig omtale eller praksis som kan gi veiledning i denne forbindelse.

Næringseiendom i eideomsskattelovas forstand består i lokaler benyttet i tjenesteytende virksomhet. Disse har normalt ikke arbeidsmaskiner som inngår som en del av den faste eiendommen, da slike maskiner regelmessig ikke er en nødvendig innsatsfaktor i den virksomheten som utøves. Det har ikke vært det samme behovet for en nærmere presisering av hva som skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget for slike bygninger som for verk og bruk. Skal eiendom som utgjør verk og bruk etter dagens regler behandles etter reglene som gjelder for næringseiendom, vil det imidlertid oppstå spørsmål om hva som skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget. Gjeldende regler for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for næringseiendom vil ikke regulere dette tilfredsstillende. Det vil derfor være nødvendig å innføre regler som avgrensar eiendomsskattegrunnlaget for næringseiendom. Ved fastsettelsen av disse reglene vil en stå overfor de samme avgrensingsproblemene og måtte ta de samme hensynene

som beskrevet i punkt 3.2. Departementet foreslår derfor at avgrensningen av eiendoms-skattegrunnlaget under dette alternativet skal være den samme som beskrevet i punkt 3.2. Det vil si at produksjonsutstyr og –installasjoner ikke skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget for næringseiendom.

I noen verk og bruk vil disse innretningene kunne utgjøre den vesentligste delen av det faste anlegget. Dette kan for eksempel være tilfellet i store industrianlegg, hvor det gjerne er en rekke større installasjoner med nær tilknytning til produksjonsprosessen, og i teleanlegg. I slike anlegg vil installasjonene ofte ikke vil ha noen funksjon utenom produksjonsvirksomheten. For slike verk og bruk kan begge forslagene medføre at det vesentligste av eiendommen ikke blir eiendomsbeskattet.

3.5.2 Verdsettelse

Etter eiendomsskatteleva § 8 A-2 første ledd skal verdien av eiendommen settes til «det beløp ein må gå ut frå at eiegenomen etter si innretning, brukseigenenskap og lokalisering kan bli avhenda for under vanlege salstilhøve ved fritt sal.» Det er slått fast i rettspraksis at bestemmelsen gir uttrykk for en objektivisert omsetningsverdi, og at den for verk og bruks vedkommende som hovedregel skal uttrykkes gjennom en substansverdiberegning. Dersom verk og bruk oppheves som egen kategori i eiendomsskatten, må det vurderes om det er grunnlag for å beholde substansverdi som hovedregel for verdsettelse av anlegg som etter dagens regler utgjør verk og bruk. Det vil si at det må vurderes om det skal opprettholdes et skille mellom tidligere verk og bruk og annen næringseiendom med hensyn til verdsettelsesmetode.

Bakgrunnen for at substansverdien er hovedregelen for verdsettelse av verk og bruk er at slike anlegg ofte er særegne, og at det kan være vanskelig å beregne verdien på annen måte. For eksempel kan det være vanskelig å finne sammenlignbare eiendommer og priser. Departementet antar imidlertid at en vesentlig del av vanskelighetene knytter seg til særegenheter ved produksjonsutstyret, som etter dette forslaget vil være utenfor eiendomsskattegrunnlaget.

Departementet viser videre til at bruken av substansverdi som hovedregel for verdsettelse av verk og bruk har vært gjenstand for en del kritikk. Det er særlig framhevet at substansverdien i enkelte tilfeller kan være vesentlig høyere enn den alminnelige markedsverdien, jf. for eksempel Sydvaranger-dommen, omtalt i punkt 2.3, og medføre urimelige fastsettelse og forskjellsbehandling. Etter departementets oppfatning vil imidlertid en endring i eiendomsskattegrunnlaget bestående i at produksjonsutstyr og –installasjoner skal ekskluderes fra grunnlaget, i mange tilfeller medføre en bedring på dette punktet. Grunnen er at det særlig synes å være anvendelsen av teknisk verdi ved verdsettelsen av arbeidsmaskinene mv. som kan gi verdsettelse som ligger over alminnelig omsetningsverdi.

Departementet mener at hovedregelen for verdsettelse av anlegg som etter dagens regler er verk og bruk bør være den samme som for annen næringseiendom. Det foreslås derfor ingen særregel for verdsettelse av denne typen næringseiendom. En slik løsning innebærer en forenkling av regelverket og større grad av likebehandling av næringseiendom. Imidlertid vil det for noen verk og bruks vedkommende ikke være mulig eller hensiktsmessig å basere verdsettelsen på alminnelig omsetningsverdi. I slike tilfeller bør det etter departementets oppfatning være adgang til å fastsette omsetningsverdien til teknisk verdi. Det foreslås at dette presiseres i lovteksten. Se utkast til forslag til ny § 8 A-2 i eideomslova i kapittel 6.

3.5.3 Utskrivingsalternativer

Etter gjeldende rett er det to utskrivingsalternativer som skiller mellom verk og bruk og annen næringseiendom. Dette gjelder alternativene med utskrivning bare på verk og bruk (§ 3 bokstav c) og alternativet bare på eiendom i bymessige strøk samt verk og bruk (§ 3 bokstav e). Fjernes verk og bruk som egen kategori, vil slike anlegg i utgangspunktet bare kunne komme til beskatning i egenskap av å være næringseiendom. I 2014 var det 96 kommuner som skrev ut eiendomsskatt bare på verk og bruk. Departementet antar at disse kommunene ikke ønsker å eiendomsbeskatte

annen næringseiendom, da de i motsatt fall kunne valgt utskrivingsalternativet verk og bruk og annen næringseiendom (§ 3 bokstav d). Rent faktisk vil det i flere av disse kommunene bare være det lokale vannkraftanlegget som kommer til beskatning som verk og bruk. Etter departementets oppfatning bør det derfor være anledning til å skrive ut eiendomsskatt på vannkraftanlegg uten samtidig å måtte skrive ut eiendomsskatt på all annen næringseiendom. Under alternativ 2 foreslås det derfor at vannkraftanlegg skal utgjøre et eget utskrivingsalternativ.

3.5.4 Differensiert eiendomsskattesats

Eigedomsskattelova § 12 bokstav e gir kommunen anledning til å benytte en egen eiendomsskattesats for verk og bruk utenfor bymessige strøk. Finansdepartementet har tidligere antatt at den differensierte satsen etter § 12 bokstav e ikke kan være høyere enn den alminnelige eiendomsskattesatsen. Departementet har også uttalt at bestemmelsen ikke gjelder i de tilfellene hvor kommunen skriver ut eiendomsskatt i hele kommunen. Begrunnelsen er at en differensiering mellom verk og bruk på grunnlag av om de ligger i eller utenfor bymessige strøk i slike tilfeller vil være i strid med likhetsprinsippet.

Opprinnelig ble adgangen til differensiering begrunnet i eventuelle forskjeller innenfor kommunen mht. infrastruktur mv. Etter departementets oppfatning er det i dag mindre behov for en slik differensiering av eiendomsskattesatsen. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen oppheves, slik at en oppnår en likere behandling av næringseiendom uavhengig av beliggenhet.

4 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Begge de skisserte alternativene vil innebære betydelige skattelettelser for næringslivet i kommuner som har innført eiendomsskatt. Lettelsene for næringslivet motsvares at inntektsbortfall for vertskommunene. De største utslagene i absolutte beløp vil man finne i kommuner med store industrianlegg, for eksempel Aukra, Lindås, Hammerfest, Tysvær og Øygarden. I hver av disse kommunene vil inntektsbortfallet trolig kunne bli i

100-millionersklassen. Også for kommuner med et mer variert næringsliv, der den nye kategorien «produksjonsutstyr og –installasjoner» utgjør en forholdsvis liten andel av eiendomsskattegrunnlaget som følger av gjeldende regler, vil provenytapet kunne bli av stor betydning. Departementet har imidlertid ikke grunnlag for å gi et konkret anslag for virkningene i den enkelte kommune. Dette er noe departementet ønsker særlig tilbakemelding om fra alle eiendomsskattekommuner, for eksempel ved at eiendomsskattegrunnlaget for verk og bruk i den enkelte kommune oppgis fordelt på tomt, bygg og maskiner.

Samlet eiendomsskatt fra eiendom unntatt hus, fritidsbolig og vannkraftanlegg (dvs. næringsseiendom, tomter mv.) utgjorde i underkant av 2,9 mrd. kroner i 2013. Dersom en skjønnsmessig legger til grunn at departementets forslag reduserer eiendomsskatten for disse eiendommene med 40 pst., utgjør dette om lag 1,2 mrd. kroner for landet samlet. Eiendomsskatten kommer til fradrag ved beregning av skatt på alminnelig inntekt. Forslaget vil dermed gi mindre fradrag og økt selskapsskatt til staten, med utgangspunkt i tallene over anslått til om lag 300 mill. kroner. Det understrekes at anslagene er svært usikre og må revurderes etter høringsrunden.

På sikt vil et enklere regelverk redusere både kommunenes takseringskostnader og antallet klager og saker som tas inn for domstolene. Dersom eiendomsskattegrunnlaget endres, må kommunene imidlertid taksere eiendommene etter de nye reglene. Dersom kommunene i forbindelse med tidligere taksering har taksert maskiner, bygg og tomten hver for seg, vil kostnadene ved en retaksering trolig være beskjedne. Dersom all taksering må gjennomføres på nytt, vil dette påføre kommunen kostnader.

Kostnadene for slik taksering vil variere betydelig mellom ulike kommuner, men det er ikke urimelig å anta at gjennomsnittlige kostnader per taksering kan utgjøre om lag 5 000 kroner per eiendom. Dette vil være en engangskostnad. Departementet ønsker gjennom høringen særlig kommunenes vurdering av de administrative kostnadene av omleggingen.

5 IKRAFTTREDELSE OG OVERGANGSREGEL

Med endringene som foreslås i alternativ 1 og 2 oppstår det spørsmål om gjeldende takster for verk og bruk fortsatt vil være anvendelige. I motsatt fall vil det være behov for ny taksering av disse eiendommene. En retaksering vil medføre kostnader og kreve tid til gjennomføring. Spørsmålet har derfor også betydning for valg av ikrafttredelsestidspunktet.

I følge Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1974 s. 332 regnes det å være vanlig praksis ved taksering av verk og bruk at bygninger verdsettes ved en kapitalisering av anslåtte netto leieinntekter, mens maskiner takseres etter anskaffelsespriser på takseringstiden med fradrag for slit, elde og eventuell utidsmessighet (substansverdi).

I tilfeller hvor takstene er gjennomført etter en slik framgangsmåte som beskrevet av Høyesterett, kan det stilles spørsmål ved om det vil være påkrevet med en fullstendig retaksering. Forutsatt at takseringene er gjennomført med et klart skille mellom bygg og arbeidsmaskiner mv. kan det være aktuelt å videreføre gjeldende takster, men da uten den del av taksten som knytter seg til verdsettelsen av arbeidsmaskinene mv. Kommunenes vedtak om utskriving av eiendomsskatt og valg av utskrivingsalternativ fattes i desember året før skatteåret. Dette tilsier at et eventuelt forslag i tråd med utkastet til høringsnotat ikke bør fremmes med virkning for skatteåret 2016. Forslag til endringer kan fremmes i en egen proposisjon eller i revidert nasjonalbudsjett for 2016, slik at endringene kan tre i kraft fra eiendomskatteåret 2017.

Departementet legger ikke fram forslag om ikrafttredelsestidspunkt nå, men vil ta stilling til dette etter høringen.

6 LOVFORSLAG

Forslag til lov om endringer i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eigedomsskatt til kommunane

I

I lov 6. juni 1975 nr 29 om eigedomsskatt til kommunane gjøres følgende endringer:

Alternativ 1

§ 4 annet ledd fjerde punktum skal lyde:

Produksjonsutstyr og -installasjonar skal ikkje reknast med.

Alternativ 2

§ 3 første ledd bokstav c skal lyde:

berre på *kraftverk* i heile kommunen, eller

§ 3 første ledd bokstav d skal lyde:

berre på *næringseigedom* i heile kommunen, eller

§ 3 første ledd bokstav g skal lyde:

faste eigedomar i heile kommunen, unnateke *næringseigedom*.

§ 4 annet ledd første til tredje punktum skal lyde:

Til faste eigedomar vert rekna bygningar og tomt som høyrer til, huslause grunnstykke som hagar, lykkjer, vassfall, laste-, opplags- eller arbeidstomter, bryggjer og liknande og likeeins næringseigedom. Til næringseigedom vert m.a. rekna fabrikkar, sagbruk, industrielle verk, steinbrot, losse- og lasteplassar og liknande arbeids- og driftstader samt kontorlokale, butikk, hotell og serveringsstad mv. Produksjonsutstyr og -installasjonar skal ikkje reknast med.

§ 4 annet ledd fjerde og femte punktum oppheves.

§ 4 tredje ledd første punktum skal lyde:

Flytande anlegg i sjø for oppdrett av fisk, skjell, skalldyr og andre marine artar vert jamnstelt med næringseigedom i andre leden, når anlegget har vore stasjonert i kommunen i over 6 månader i året før skatteåret.

§ 8 A-2 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Verdet av næringsseigedom kan setjast til teknisk verdi når det ikkje er mogleg eller formålstjenleg å fastsetje verdet på annan måte.

§ 8 A-2 annet ledd oppheves.

§ 12 bokstav e oppheves.