



Innst. 341 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:126 S (2009–2010)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke Jensen, Gunnar Gundersen og Arve Kambe om å styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel

Til Stortinget

Sammendrag

I Dokument 8:126 S (2009–2010) ble følgende forslag fremmet 3. mai 2010:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak som drøfter alle sider av regelverket, herunder avskrivningens formål, avskrivningsgruppens avgrensing, selve avskrivningssatsene og avskrivningsmodellene, bruken av avskrivning til å fremme miljøvennlig drift, samt å fremme konkrete forslag som kan styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde,

fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 26. mai 2010 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at gjeldende avskrivningsregler er grundig vurdert og utredet tidligere, blant annet i NOU 1989:14 og Ot.prp. nr. 1 (2001–2002). Flertallet viser til de grunnleggende prinsipper for fastsettelse av avskrivningssatser som er etablert etter dette, og slutter seg til departementets vurdering om at det ikke er skjedd vesentlige endringer etter disse utredningene som tilsier at det nå er nødvendig med en ny, større samlet gjennomgang av regelverket.

Flertallet påpeker videre at avskrivningssatsene i størst mulig grad skal gjenspeile driftsmidlenes faktiske økonomiske verdifall. Dette er en forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningene og ikke favorisere investeringer i enkelte driftsmidler. Dette sikrer bl.a. en høyere verdiskaping samlet sett. Det er videre generell oppslutning om dette prinsippet, både i fagmiljøene og fra næringslivet. Flertallet frykter at en særskilt høy avskrivningssats på enkelte driftsmidler vil favorisere investeringer i disse driftsmidlene, og resultere i at kapital trekkes bort fra andre og mer samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Blant annet vil høye avskrivningssatser på for eksempel maskiner favorisere kapitalintensive næringer, på

bekostning av mer kunnskapsintensive næringer. Dette er en lite ønsket utvikling. Flertallet er således av den oppfatning at det viktigste for norsk næringsliv og Norge er en ansvarlig økonomisk politikk og stabile rammevilkår som fremmer investeringer hvor de kaster mest av seg, ikke der hvor skatte-reglene er gunstigst. Dette tilsier at alle investeringer bør behandles mest mulig likt.

Flertallet viser videre til at kostnader knyttet til egenutviklet forretningsverdi (goodwill) i hovedsak blir fradragsført direkte, mens ervervet forretningsverdi skal aktiveres og kan avskrives med 20 pst. årlig. I den grad kostnader bidrar til økt egenutviklet forretningsverdi, kan det argumenteres med at dette er investeringer som bør aktiveres og avskrives. Siden det er vanskelig å forutse om og i hvilken grad kostnader resulterer i økt forretningsverdi, er direkte utgiftsføring av slike kostnader likevel den praktiske løsningen. Flertallet vil følgelig fraråde at egenutviklet forretningsverdi som ikke har grunnlag i kostnader, skal aktiveres og avskrives, da dette vil bryte med grunnleggende skatteprinsipper.

Flertallet ønsker på denne bakgrunn ikke å gå inn for representantforslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til tidligere forslag fra Fremskrittspartiet ved stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Gjermund Hagesæter og Ketil Solvik-Olsen, Innst. S. nr. 44 (2008–2009). Under behandlingen av nevnte forslag avviste det rød-grønne stortingsflertallet å be regjeringen om å foreta gjennomgang av skattemessige avskrivningssatser. Flertallet sa videre nei til å utrede likebehandling av oppkjøpt og egenutviklet forretningsverdi når det gjelder skattemessige saldoavskrivninger, flertallet ønsket heller ikke å presisere regelverket slik at produksjonsmessig utstyr avskrives i samme saldogruppe som maskiner, det sa nei til gå igjennom regelverket for skattemessige avskrivninger av tekniske installasjoner i bygg med formål om å fremme regelendringer som stimulerer til fornuftige og energisparende investeringer, og det avviste å gå gjennom avskrivningsreglene i skatteloven med sikte på å lage enklere og mer konkurransedyktige regler i forhold til våre konkurrentland.

Da behovet for å se nærmere på avskrivningsreglenes konsekvenser og ulike virkninger fremdeles er til stede, slutter disse medlemmer seg til forslaget i Dokument 8:126 S (2009–2010) om å styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak som drøfter alle sider av regelverket, herunder avskrivningens formål, avskrivningsgruppens avgrensning, selve avskrivningssatsene og avskrivningsmodellene, bruken av avskrivning til å fremme miljøvennlig drift, samt å fremme konkrete forslag som kan styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til dokumentet der man både omtaler hvor viktig det er å ha avskrivningsregler som gjenspeiler den reelle kapitalslitasjen og regler som er på linje med det vi finner hos våre viktigste konkurrenter. I dokumentet omtales eksempler på de norske avskrivningsreglene som ikke er på linje med det som gjelder i våre naboland, og handelspartnere og områder der reglene er uklare. Disse medlemmer finner det underlig at flertallet f.eks. ikke ser at eksemplet med produksjonsinnretninger som ikke er maskiner, har en avskrivningssats på 4 pst., burde være en god nok dokumentasjon på at en gjennomgang er nødvendig. I en tid da næringslivet opplever stor usikkerhet rundt utvikling og framtidig vekst og muligheter i viktige eksportmarkeder, er det en klar ulempe for norsk næringsliv når avskrivningssatsene er lavere i Norge. Disse medlemmer viser til at departementet tidligere har innrømmet at det empiriske datagrunnlaget for dagens regler er gammelt.

Disse medlemmer mener det er viktig at avskrivningsreglene er enkle å håndtere. Dette gjelder f.eks. goodwill, men også immaterielle verdier som programvare. Kunnskapsindustrien blir stadig mer sentral i norsk verdiskaping. Det har vært framført sterke argumenter for at mangel på enkle og sjablonmessige regler for avskrivning av programvare kan bli et hinder for utvikling av norske arbeidsplasser innen programvareutvikling. En gjennomgang av avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel ville ha hatt stor betydning både for å skape klarhet og forutsigbarhet, forenkling av behandlingen og konkurransedyktige betingelser for kunnskapsindustrien.

Avskrivningsregler er viktige elementer for å fremme innovasjon og nyskaping. Disse medlemmer vil peke på at Norge er ett av få land i Europa som krever aktivering av FOU-innsats. Konkurransetsatte innovasjonsbedrifter peker på dette som et viktig element for å styrke Norges konkurransedyktighet framover. Disse medlemmer mener derfor at det er mye som tyder på at vi har et behov for en samlet gjennomgang av avskrivninger som et næringspolitisk virkemiddel.

Forslag fra mindretall

**Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre,
Kristelig Folkeparti og Venstre:**

Forslag

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak som drøfter alle sider av regelverket, herunder avskrivningens formål, avskrivningsgruppens avgrensning, selve avskrivningssatsene og avskrivningsmodellene, bruken av avskrivning til å fremme miljøvennlig drift, samt å fremme konkrete forslag som kan styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:126 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Elisabeth Røbekk Nørve, Frank Bakke Jensen, Gunnar Gundersen og Arve Kambe om å styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 9. juni 2010

Torgeir Micaelsen

leder

Christian Tybring-Gjedde

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 26. mai 2010

Representantforslag Dokument 8:126 S (2009–2010) fra Flåtten, Røbekk Nørve, Bakke Jensen, Gundersen og Kambe om avskrivningsreglene

Jeg viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Flåtten, Røbekk Nørve, Bakke Jensen, Gundersen og Kambe om å "[be] regjeringen legge frem en sak som drøfter alle sider av regelverket, herunder avskrivningens formål, avskrivningsgruppenes avgrensning, selve avskrivningssatsene og avskrivningsmodellene, bruken av avskrivning til å fremme miljøvennlig drift, samt å fremme konkrete forslag som kan styrke avskrivningsreglene som næringspolitisk virkemiddel."

Bakgrunnen for gjeldende avskrivningsregler ble utredet og grundig vurdert av Aarbakkegruppen før skattereformen 1992 (NOU 1989: 14), hvor alle sider ved bedriftsbeskatningen ble vurdert. Dette resulterte i en stortingsbehandling konkluderte på helheten i bedriftsbeskatningen, herunder avskrivningsregelverket. Senere har Finansdepartementet flere ganger vurdert både satser og innretning av saldogruppene. Blant annet er det i Ot.prp. nr. 1 (2001-2002) en større gjennomgang av avskrivningssatsene, herunder prinsipper for fastsettelse av avskrivningssatser. Jeg kan ikke se at det har skjedd vesentlige endringer etter disse utredningene som tilsier at det nå er nødvendig med en ny, større samlet gjennomgang av regelverket. Finansdepartementet vurderer uansett løpende den konkrete innretningen av saldogruppene og avskrivningssatsene basert på ev. ny dokumentasjon som måtte komme fram, jf. bl.a. utskillingen av tekniske installasjoner i bygg i egen saldogruppe fra 2009. De grunnleggende prinsippene ligger imidlertid fast.

Et grunnleggende resultat fra bl.a. Aarbakkegruppens utredning er at avskrivningssatsene i størst mulig grad skal gjenspeile driftsmidlenes faktiske økonomiske verdifall. Dette er en forutsetning for at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningene og ikke favorisere investeringer i enkelte driftsmidler. Dette sikrer bl.a. en høyere verdiskapning samlet sett. Det er generell oppslutning om dette prinsippet, både i fagmiljøene og fra næringslivet. Representantene peker også selv på at avskrivningene må følge det faktiske verdifallet for å sikre en korrekt periodisering av investeringskostnadene. Avskrivningsreglene egner seg derfor mindre godt som et nærings- eller konjunkturpolitisk virkemiddel. En særskilt høy avskrivningssats på enkelte driftsmidler vil favorisere investeringer i disse driftsmidlene, og kan trekke kapital bort fra andre og mer

samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Blant annet vil høye avskrivningssatser på for eksempel maskiner favorisere kapitalintensive næringer, på bekostning av mer kunnskapsintensive næringer. Slik favorisering kan derfor bidra til et effektivitetstap som svekker den samlede verdiskapningen i Norge.

Direkte beskatning, herunder avskrivninger, er også et lite treffsikkert virkemiddel innenfor miljøpolitikken. De mest effektive virkemidlene mot miljøskader, er de som kan rettes mot utslipp/miljøskader direkte, for eksempel i form av avgifter på miljøskadelige utslipp eller produkter. Ettersom de grundig utredede prinsippene for gjeldende avskrivningsreglene er såpass klare på dette området, ser jeg ingen grunn til å utrede og ev. foreslå konkrete endringer som gjør avskrivningsreglene om til et miljø- og næringspolitiske virkemiddel. Det viktigste for norsk næringsliv og Norge er en ansvarlig økonomisk politikk og stabile rammevilkår som fremmer investeringer hvor de kaster mest av seg, ikke der hvor skattereglene er gunstigst. Dette tilsier at alle investeringer bør behandles mest mulig likt.

I debatten om skattemessige avskrivningssatser har det ofte blitt framført at andre land har høyere avskrivningssatser, og at hensyn til "konkurransenøytralitet" tilsier at avskrivningssatsene økes i Norge. Representantene henviser også til avskrivningssatser i andre land. Hensyn til konkurransenøytralitet kan stå i direkte motsetning til prinsippet om at avskrivningssatser skal gjenspeile driftsmidlenes faktiske økonomiske verdifall. At andre land har høyere avskrivningssatser er imidlertid ikke noe selvstendig argument for økte avskrivningssatser i Norge. At noen land velger å ha et smalt skattegrunnlag og større effektivitetstap i beskatningen enn nødvendig, tilsier ikke at Norge bør gjøre de samme valgene. Et ønske om i størst mulig utstrekning å skape nøytrale skattemessige rammevilkår som samme næring i andre land er dessuten komplisert fordi det avhenger av en rekke skattemessige forhold, som skattesats, nivået på ulike fradrag (herunder avskrivningssatsene), fradragsrett, verdifastsettelse, regler for fremføring av underskudd, omgåelsesmuligheter mv. Dette tilsier at en isolert sammenligning av avskrivningssatser mellom land ikke gir et riktig bilde av de skattemessige betingelsene for investeringer.

Kostnader knyttet til *egenutviklet* forretningsverdi (goodwill) blir i hovedsak i fradragsført direkte, mens *ervert* forretningsverdi skal aktiveres og kan avskrives med 20 prosent årlig. I den grad kostnader bidrar til økt egenutviklet forretningsverdi

kan det argumenteres med at dette er investeringer som bør aktiveres og avskrives. Siden det er vanskelig å forutse om og i hvilken grad kostnader resulterer i økt forretningsverdi, er direkte utgiftsføring av slike kostnader likevel den praktiske løsningen. Jeg vil fraråde at egenutviklet forretningsverdi som ikke har grunnlag i kostnader, skal aktiveres og avskrives. Å gi fradrag som ikke har grunnlag i kostnader, vil bryte med grunnleggende skatteprinsipper. Et slikt forslag vil dessuten måtte ha sin motvekt i at verdiene betraktes som opparbeidede gevinster som skal beskattes.

I dom av 23. april 2008 kom Borgarting lagmannsrett til at ulike anlegg knyttet til Hydro Aluminium AS' fabrikk på Sunndalsøra skulle avskrives i saldogruppe h som anlegg. Dette omfattet renseanlegg, sjøvannsanlegg, pumpeanlegg, trykkluftanlegg, brannvarslings- og slukningsanlegg, samt røropplegg som forbandt ulike anleggsdeler. Lagmannsretten sier i sin begrunnelse at det gjennom saldogrupperingen er lagt opp til et system hvor enkeltheter brytes ned til objekter som etter sin levetid naturlig plasseres i en gruppe med en avskrivningssats som samsvarer med levetiden. Dette medfører et behov for å redusere enheters størrelse slik at saldoplasseringen mest mulig reflekterer objektets levetid. Ved plassering av de ulike komponentene i saldogrupper la lagmannsretten vekt på driftsmiddeleenes levetid og objektets fysiske beskaffenhet, og om det kan karakteriseres som løsøre (med referanse til maskingrup-

pen) eller fast eiendom (med referanse til anleggsbetegnelsen). Driftsmiddelets funksjon ville også kunne ha betydning, men vurderingen måtte være konkret. Lagmannsretten pekte på at anleggene har en størrelse, funksjon og selvstendighet som gjør at de kan betraktes som enkeltstående. Antatt levetid for driftsmidlene var ca. 20 år. Borgarting lagmannsretts dom ble ikke sluppet inn til behandling i Høyesterett.

Jeg er enig i den vurdering som ble gjort av lagmannsretten i denne saken. De momenter som ble vektlagt ved plasseringen i saldogruppe h, herunder driftsmidlenes antatte levetid og fysiske beskaffenhet, er i samsvar med skattelovens forarbeider. For Borgarting lagmannsrett ble det påberopt av skattyter at plasseringen av disse anleggene i saldogruppe h var i strid med ligningspraksis, men lagmannsretten uttalte at ligningspraksis ikke er av en slik karakter at den binder rettsanvendelsen. Det standpunkt som skattemyndighetene har tatt til avskrivningsspørsmålet ligger dermed trygt innenfor gjeldende rett, og skulle ikke vært gjenstand for politisk behandling. Jeg har ikke grunnlag for å uttale meg om andre lignende saker som verserer for skattemyndighetene eller domstolene. Konsekvent behandling tilsier imidlertid at andre tilsvarende saker om avskrivning av produksjonsinnretninger løses etter de retningslinjer som er trukket opp i Borgarting lagmannsretts dom. Jeg antar at usikkerhet om rettstilstanden på dette området er redusert etter dommen.

