



STORTINGET

Innst. 90 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Dokument 8:24 S (2022–2023)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Roy Steffensen, Hans Andreas Limi, Carl I. Hagen og Sylvi Listhaug om innhenting av Høyesteretts vurdering av om forslag til økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft fra januar 2022, samt innføring av høyprisbidrag fra september 2022, er i strid med Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet ble følgende forslag fremmet:

«I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål: Kan Stortinget med grunnlag i den fremstillingen av tilbakevirkningsvurderingen regjeringen legger frem i Prop. 1 LS (2022–2023) kapittel 5.2.2 underavsnitt 'Grunnloven § 97', legge til grunn at både økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft og innføring av høyprisbidrag (avgift på kraftproduksjon), slik disse innføres iht. regjeringens forslag, ikke innebærer et brudd på Grunnloven § 97?»

Det vises til dokumentet for nærmere omtale av forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Frode Jacobsen, lederen Eigil Knutsen, May Britt Lagesen, Tellef Inge Mørland og Mona Nilsen, fra Høyre, Mahmoud Farahmand, Irene Heng Lauvsnes, Heidi Nordby Lunde og Helge Orten, fra Senterpartiet, Kjerstin Wøyen Funderud, Geir Pollestad og Per Martin Sandtrøen, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi og Roy Steffensen, fra Sosialistisk Venstreparti, Cato Brunvand Ellingsen, fra Rødt, Marie Sneve Martinussen, fra Venstre, Sveinung Rotevatn, fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, og fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 10. november 2022. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen legger til grunn for sin innstilling at denne saken kun dreier seg om hvorvidt Stortinget skal benytte seg av Grunnloven § 83 for å be om Høyesterett sin betenkning om det juridiske innholdet i regjeringens forslag til statsbudsjett, knyttet til økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft fra januar 2022, samt innføring av et høyprisbidrag (avgift på kraftproduksjon) fra 28. september 2022, og forholdet til Grunnloven § 97 og tilbakevirkende kraft.

Komiteen viser til at i Prop. 1 LS (2022–2023) har regjeringen bedt Stortinget om å vurdere tilbakevirkningsspørsmålet grundig. Denne vurderingen kommer komiteen tilbake til i behandlingen av Prop. 1 LS (2022–2023), og dette forholdet omtales derfor ikke vi-

dere i denne innstillingen, som begrenser seg til Dokument 8:24 S (2022–2023).

Komiteen viser til at Grunnloven gir Stortinget adgang til å be om Høyesterett sin uttalelse om juridiske emner, slik det bl.a. fremgår av statsrådets brev til Stortinget:

«Etter Grunnloven § 83 kan Stortinget innhente Høyesteretts betenkning om juridiske emner. En betenkning er en rådgivende uttalelse, ikke en bindende avgjørelse. Bestemmelsen har vært brukt noen få ganger, men er også avvist i store saker som blant annet inngåelse av EØS-avtalen og endringer i tomtefesteloven. I senere tid har Høyesteretts betenkning blitt innhentet 26. mars 2021 om jernbanepakken. Det fremgår av betenkningen at forrige gang Høyesteretts betenkning ble innhentet, var i 1945.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at det er svært sjelden Stortinget ber om Høyesteretts betenkning, og flertallet mener det er riktig at det skal være en høy terskel for å be om dette, selv om slik betenkning bare er rådgivende og ikke bindende for Stortingets videre behandling. Flertallet deler statsrådets vurdering slik den fremkommer i brevet:

«Jeg mener at terskelen for å innhente Høyesteretts uttalelse etter Grunnloven § 83 bør være høy. Praxis har vist at det skal svært mye til før det er hensiktsmessig at en slik uttalelse blir innhentet. Selv om en betenkning er rådgivende for Stortinget, vil den kunne legge føringer for etterfølgende rettslige prosesser om det samme temaet, og dermed bidra til å undergrave Høyesteretts dømmende oppgave [...] selv om betenkningen formelt verken har noen rettskraft eller prosessuelle rettsvirkninger. Det vises også her til at regjeringen har lagt frem for Stortinget relevante momenter i disse sakene, og redegjort for regjeringens eget syn. [...]»

Flertallet mener det i en sak som dette ikke ville være et riktig skritt av Stortinget å innhente Høyesteretts betenkning etter Grunnloven § 83 om tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at regjeringen har fått tilbakevirkningsspørsmålet vurdert av Justisdepartementets lovavdeling, men likevel fremmer en like tydelig som uvanlig oppfordring til Stortinget om å vurdere dette spørsmålet selv, grundig. For Stortinget ville det være naturlig å be om nettopp lovavdelingens vurdering, dersom det var tvil om lovligheten. Disse medlemmer finner det åpenbart at en ny og grundig vurdering fra Stortingets side da må gjennomføres med assistanse fra kompetanse som står i forhold til den vurderingen som allerede er gjort.

Disse medlemmer understreker at representantforslaget fra Fremskrittspartiet ikke omhandler

skatten og avgiften i seg selv. Forslaget adresserer regjeringens tydelige oppfordring om å gjøre en grundig vurdering av tilbakevirkningsspørsmålet.

Disse medlemmer finner det overraskende at mens regjeringen i Prop. 1 LS (2022–2023) etterspør Stortingets egen og grundige vurdering, motsetter både finansministeren og regjeringspartiene på Stortinget seg å bruke den muligheten Stortinget gjennom Grunnloven er gitt til å få Høyesteretts betenkning om juridiske emner.

Disse medlemmer merker seg at finansministeren i sin uttalelse til representantforslaget uttaler at

«Når regjeringen i Prop. 1 LS (2022–2023) ber Stortinget om å vurdere tilbakevirkningsspørsmålet grundig, skyldes det altså ikke usikkerhet hos departementet om egne vurderinger.»

Disse medlemmer peker på at Justisdepartementets lovavdeling ikke fremstår like sikre, jf. fortolkningsuttalelse 23. september 2022. Lovavdelingen påpeker i denne flere steder at det er usikkerhet, spesielt om høyprisbidraget, og hvorvidt kravene til «sterke samfunnsmessige hensyn», alene og i kombinasjon med en samtidig økning av grunnrenteskatten, er oppfylt. I lovavdelingens konklusjon, kapittel 3.4.4 «Samlet vurdering og oppsummering», fremgår det eksplisitt at

«Samlet antar vi imidlertid, under noe tvil, at forslaget i stor utstrekning ligger innenfor det som kan vedtas etter Grunnloven § 97, forutsatt at det gis en velbegrunnet redegjørelse for de krav Grunnloven oppstiller og for hvorfor et tiltak med tilbakevirkende effekt bør velges fremfor andre tiltak som gir lavere byrde for kraftprodusentene.»

Disse medlemmer viser til finansministerens uttalelse i brev av 10. november 2022, hvor det fremgår at

«Behandling og vedtakelse av de årlige budsjettene er undergitt stramme frister. Innhenting av en uttalelse fra Høyesterett vil kunne forsinke budsjettprosessen, og bidra til at sentrale deler av budsjettet ikke blir avklart innenfor fristene for budsjettvedtak»,

ikke kan veie tyngre enn hensynet til at Stortinget kontrollerer at lovvedtak ikke bryter med Grunnloven. Disse medlemmer vil hevde at berettiget tvil, i dette tilfellet uttrykt fra Justisdepartementets lovavdeling, tilsier at Stortinget innhenter Høyesteretts vurdering iht. Grunnloven § 83.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål: Kan Stortinget med grunnlag i den fremstillingen av tilbakevirkningsvurderingen regjeringen legger frem i Prop. 1 LS (2022–2023) kapittel 5.2.2 underavsnitt 'Grunnloven § 97', legge til grunn at

både økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft og innføring av høyprisbidrag (avgift på kraftproduksjon), slik disse innføres iht. regjeringens forslag, ikke innebærer et brudd på Grunnloven § 97?»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

I medhold av Grunnloven § 83 forelegges Høyesterett følgende spørsmål: Kan Stortinget med grunnlag i den fremstillingen av tilbakevirkningsvurderingen regjeringen legger frem i Prop. 1 LS (2022–2023) kapittel 5.2.2 underavsnitt «Grunnloven § 97», legge til grunn at både økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft og innføring av høyprisbidrag (avgift på kraftproduksjon), slik disse innføres iht. regjeringens forslag, ikke innebærer et brudd på Grunnloven § 97?

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:24 S (2022–2023) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Roy Steffensen, Hans Andreas Limi, Carl I. Hagen og Sylvi Listhaug om innhenting av Høyesteretts vurdering av om forslag til økt sats i grunnrenteskatten for vannkraft fra januar 2022, samt innføring av høyprisbidrag fra september 2022, er i strid med Grunnloven § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 29. november 2022

Eigil Knutsen

leder

Frode Jacobsen

ordfører



Stortinget
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
22/5648 - 2

Dato
10.11.2022

Dokument 8:24 S (2022–2023) Representantforslag om å innhente Høyesteretts vurdering av om forslag til økt sats i grunnrenteskatten og innføring av høyprisbidrag er i strid med tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97

Jeg viser til forslag fra stortingsrepresentantene Roy Steffensen, Hans Andreas Limi, Carl I. Hagen og Sylvi Listhaug (alle fra FrP) oversendt meg til uttalelse ved brev av 25. oktober 2022.

Grunnloven § 97

Grunnloven § 97 fastsetter forbud mot å gi tyngende lover med tilbakevirkende kraft. Etter praksis er det likevel ikke all tilbakevirkning som rammes av forbudet. På skatteområdet har Høyesteretts praksis og juridisk teori tradisjonelt trukket et skille mellom formues- og inntektsbeskatningen på den ene siden og de såkalte handlingsskattene på den annen side. For formues- og inntektsbeskatningen har Stortinget stor handlefrihet. Borgerne har derimot et sterkt grunnlovsmessig vern mot tilbakevirkende skatter der avgiftsplikten oppstår gjennom handlinger, f.eks. ved innførsel, produksjon eller omsetning av en vare.

For handlingsskattene er det sterke samfunnsmessige hensyn som kan begrunne tilbakevirkning. Det må gjøres en interesseavveining mellom på den ene siden de samfunnsmessige hensyn og på den andre siden hvorvidt tilbakevirkningen vil innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning for den som blir ilagt avgiftsplikt fra det tidligere tidspunktet. Forutberegneligheten og virkningen av tiltaket for aktuelle aktører er her sentrale moment.

Finansdepartementets vurdering

Finansdepartementet har i Prop. 1 LS (2022–2023) punktene 5.2.1 og 5.2.2 redegjort for forslagene og tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 97. Som det fremgår, har spørsmålet vært forelagt Justisdepartementets lovavdeling, jf. [fortolkningsuttalelse 23. september 2022](#).

Departementet har på nevnte bakgrunn lagt til grunn at den foreslåtte endringen i grunnrenteskattesatsen fra 37 pst. til 45 pst. fra inntektsåret 2022 vil være lovlig, med mindre det foreligger en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

Departementet legger til grunn at en varig økning av den effektive grunnrenteskattesatsen til 45 pst. fra 2022 ikke vil innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og dermed heller ikke ulovlig tilbakevirkning. Stortinget anses å ha stor handlefrihet til å gjøre endringer i skatteregler, herunder satser, på formues- og inntektsskatteområdet.

Departementet har videre lagt til grunn at innføring av høyprisbidraget fra varslingstidspunktet (28. september 2022) kan begrunnes i sterke samfunnsmessige hensyn, og at tilbakevirkningen ikke innebærer en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. De sterke samfunnsmessige hensynene og begrunnelsen for virkningstidspunktet, er, i tillegg til å ivareta fiskale hensyn, først og fremst å avskjære muligheten for uønskede tilpasninger. Uten slik tilbakevirkning er det fare for at kraftprodusentene tapper ned vannmagasiner i 2022, for ved dette å unngå avgiften for perioden fra offentliggjøring og til vedtakelse av avgiften. Slik magasinsituasjonen i Sør-Norge er nå, ville slike tilpasninger vært svært uheldige for forsyningssikkerheten. Den foreslåtte ikrafttredelsen vil også i større grad fange opp de løpende ekstraordinære inntektene og gi mulighet for å sette avgiftssatsen lavere. Lavere avgiftssats gir i seg selv mindre risiko for uønsket nedtapping.

Betydningen av Stortingets vurdering

Justisdepartementets lovavdeling har i fortolkningsuttalelsen av 23. september 2022 pekt på betydningen av Stortingets egen vurdering slik (side 21/22):

«Dersom det er snakk om et tvilstilfelle, vil Stortingets egen avveining av de berørte interessene og av grunnlovsmessigheten av regelendringen ha betydning, jf. blant annet Rt. 1976 s. 1 (Kløfta), der lovgivers vurderinger ble tillagt følgende betydning, se dommen på side 6:

«Jeg finner det klart at Stortingets forståelse av lovens forhold til slike grunnlovsbestemmelser må spille en betydelig rolle når domstolene skal avgjøre grunnlovsmessigheten, og domstolene må vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgiverens. [...] Ut fra dette vil jeg for min del vike tilbake for å konstatere grunnlovsstrid i tilfelle hvor det foreligger rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med grunnloven.»

Høyesterett synes å ha avgrenset denne læren til tilfeller der Stortingets standpunkt er basert på et overveid syn og der Stortinget har lagt til grunn et relevant prøvingstema og vært

oppmerksom på vesentlige konsekvenser av loven, jf. Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) avsnitt 172. Det vil dermed ha betydning om Stortingets behandling av saken tilfredsstiller disse kravene.»

Etter Høyesteretts praksis vil derfor Stortingets egen avveining av de berørte interessene, og av grunnlovsmessigheten av regelendringen, ha stor vekt i tvilstilfeller, forutsatt at Stortingets standpunkt er basert på et overveid syn. Stortinget må også ha lagt til grunn et riktig prøvingstema (tilbakevirkningsnorm). Normen i dette tilfellet er at endringen ikke må innebære en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det for innføring av høyprisbidraget også foreligger sterke samfunnsmessige hensyn for tilbakevirkningen. Grunnlovsspørsmålet beror på en bred interesseavveining, der det tas hensyn til blant annet statens samlede behov for inntekter og hva som er en rimelig beskatning av ulike skattesubjekter. Interesseavveiningen knytter seg til politiske vurderinger, prioriteringer og valg, som lovgiver må foreta.

Departementet har i budsjettproposisjonen gjort en grundig vurdering av spørsmålet om tilbakevirkning. Departementet har kommet til at en økning av grunnrenteskattesatsen for 2022 og innføring av høyprisbidraget fra 28. september 2022 ikke innebærer en særlig eller klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning, og at det for innføring av høyprisbidraget også foreligger sterke samfunnsmessige hensyn for tilbakevirkningen. Departementet mener derfor at forslaget ikke er i strid med Grunnlovens forbud mot tilbakevirkning.

Etter Høyesteretts praksis bør imidlertid også Stortinget gjøre en egen vurdering av de prøvingstema som er utfyllende avveid i budsjettproposisjonen. Det sentrale for Stortinget vil da være at det fremgår av innstillingen at det selv har vurdert grunnlovsspørsmålet i lys av vurderingene i budsjettproposisjonen. Rettsapparatet vil i eventuelle etterfølgende prosesser legge vekt på at Stortinget har vurdert dette, slik Høyesterett gjorde i Kløfta-dommen (Rt. 1976 s. 1) som nevnt ovenfor.

Når regjeringen i Prop. 1 LS (2022–2023) ber Stortinget om å vurdere tilbakevirkningsspørsmålet grundig, skyldes det altså ikke usikkerhet hos departementet om egne vurderinger. Stortingets selvstendige vurdering som lovgiver vil være et viktig moment ved en eventuell rettslig prøving av de vurderinger som er gjort opp mot tilbakevirkningsforbudet. Gjennom redegjørelsen i Prop. 1 LS (2022–2023), samt Justisdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse, har regjeringen løftet frem og belyst relevante elementer i den grunnlovsvurderingen Stortinget anmodes om å foreta.

Ut over det nevnte behovet for at Stortinget vurderer regjeringens forslag, innebærer det ovennevnte også at Stortinget i de tilfellene der det modifierer forslaget, må gjøre tilsvarende vurderinger av det som faktisk blir det endelige vedtaket.

Grunnloven § 83

Etter Grunnloven § 83 kan Stortinget innhente Høyesteretts betenkning om juridiske emner. En betenkning er en rådgivende uttalelse, ikke en bindende avgjørelse. Bestemmelsen har vært brukt noen få ganger, men er også avvist i store saker som blant annet inngåelse av EØS-avtalen og endringer i tomtefesteloven.^{1, 2} I senere tid har Høyesteretts betenkning blitt innhentet 26. mars 2021 om jernbanepakken.³ Det fremgår av betenkningen at forrige gang Høyesteretts betenkning ble innhentet, var i 1945.

Jeg mener at terskelen for å innhente Høyesteretts uttalelse etter Grunnloven § 83 bør være høy. Praksis har vist at det skal svært mye til før det er hensiktsmessig at en slik uttalelse blir innhentet. Selv om en betenkning er rådgivende for Stortinget, vil den kunne legge føringer for etterfølgende rettslige prosesser om det samme temaet, og dermed bidra til å undergrave Høyesteretts dømmende oppgave – og selv om betenkningen formelt verken har noen rettskraft eller prosessuelle rettsvirkninger. Det vises også her til at regjeringen har lagt frem for Stortinget relevante momenter i disse sakene, og redegjort for regjeringens eget syn. Behandling og vedtakelse av de årlige budsjettene er undergitt stramme frister. Innhenting av en uttalelse fra Høyesterett vil kunne forsinke budsjettprosessen, og bidra til at sentrale deler av budsjettet ikke blir avklart innenfor fristene for budsjettvedtak.

Jeg mener derfor at det i en sak som denne, ikke ville være et riktig skritt av Stortinget å innhente Høyesteretts betenkning om tilbakevirkningsforbudet etter Grunnloven § 83.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

¹ Se [Innst. S. nr. 244 \(1991-92\)](#)

² Se [Innst. O. nr. 105 \(2003-2004\)](#). Se også [Innst. O. nr. 74 \(2005-2006\)](#).

³ Se [Inns. 526 S \(2020-2021\)](#) og [Innst. 525 I \(2020-2021\)](#).

