

DANVA
Dansk Vand- og Spildevandsforening
Godthåbsvej 83
8660 Skanderborg

ANALYSE AF VANDSELSKABERNES SKATTEFORHOLD

Som led i Forligsaftale af 29. april 2015 om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor har forligspartierne besluttet, at der skal udarbejdes en analyse, som afdækker hvad forligskredsen og Folketinget i 2009 besluttede vedrørende vandselskabernes skatteforhold.

Analysen skal helt præcist afdække, citat:

"... hvad forligskredsen og Folketinget i 2009 har besluttet vedr. både vandselskabernes skatteforhold og den såkaldte 'dåbsgave', samt hvad forudsætningerne for disse beslutninger var. Analysen skal også belyse de samlede konsekvenser af de eksisterende skatte-regler i vandsektoren, herunder i forhold til perioden 2010-2015. Der vil i den forbindelse blive foretaget en analyse af, om selskaberne har tilstrækkelige muligheder for at leve op til intentionerne bag indførelsen af selskabspligt for vand- og spildevandsselskaber, herunder intentionerne om, at vandselskaberne ikke skal betale skat i et nævneværdigt omfang. Analysen skal også afdække konsekvenserne ved, at vandselskaberne alternativt får mulighed for at straksafskrive investeringer finansieret af "dåbsgaven" i en årrække på fx 5 år. Analysen forelægges forligskredsen i 4. kvartal 2015. Forligskredsen mødes for at drøfte analyseresultaterne."

Der verserer p.t. en række skattesager for Landsskatteretten og domstolene, og disse sager er nu årsag til, at vandvirksomhedernes skatteforhold skal analyseres nærmere.

Vi gennemgår i det følgende baggrunden for skattesagerne samt beskriver, hvilke forhold forligspartiernes analyse efter vores opfattelse bør forholde sig til.

1. FORUDSÆTNINGERNE FOR DE OPRINDELIGE BESLUTNINGER VEDRØRENDE VANDSELSKABERNES SKATTEFORHOLD OG SKATS FORTOLKNING AF DE EKSISTERENDE SKATTEREGLER

I 2009 blev det som led i vandsektorreformen besluttet, at kommuner alene kan drive vandforsynings- og spildevandsvirksomhed ("vandvirksomhed"), hvis virksomheden er organiseret i kapital-selskabsform - fx som et A/S eller ApS, jf. Lov nr. 469 af 12. juni 2009. Der blev stillet krav om, at kommunernes eksisterende vandvirksomheder skulle udskilles til selskaber

ADVOKATFIRMA

WWW.KROMANNREUMERT.COM

CVR-NR. DK 62 60 67 11

PARTNER

ARNE MØLLIN OTTOSEN

KØBENHAVN

TLF.: +45 38 77 44 66

MOB.: +45 20 19 74 62

AO@KROMANNREUMERT.COM

ARNE MØLLIN OTTOSEN

10. JULI 2015

SAGSNR. 1031245 AO/ASM

DOK. NR. 22775483-6

senest den 1. januar 2010. Som følge af lovændringen blev vandvirksomheder i stort tal overdraget fra landets kommuner til nystiftede aktie- eller anpartsselskaber.

Baggrunden for ændringen var et politisk ønske om at adskille kommunernes roller som henholdsvis forsyningsvirksomhed og myndighedsudøver. Det var derimod ikke hensigten at ændre på ejerskabet til vandvirksomhederne, og kommunerne ejer derfor hele kapitalen i de aktie- eller anpartsselskaber, som vandvirksomhederne blev overdraget til.

Ved overgangen til selskabsform overgik vandvirksomhederne fra skattefrihed til skattepligt efter selskabsskattelovens almindelige regler. Det var dog Folketingets forventning, at ændringen først på lang sigt ville medføre, at vandsektoren blev skattebetalende, og da at sektoren alene ville generere et beskedent skatteprovenu.

Af forarbejderne til lovforslag nr. 151 af 26. februar 2009 fremgår således

"Det forventes ikke, at selskaberne i vandsektoren giver et skattemæssigt overskud på hverken kort eller mellemlangt sigt som følge af forslaget om skattepligt. Dermed forventes den foreslåede skattepligt for selskaberne ikke at lede til nogen umiddelbar provenuvirkning. Det skyldes, at selskaberne har store afskrivninger umiddelbart efter skattepligtens indtræden som følge af åbningsbalancerne."

I det lovforberedende arbejde blev det helt konkret anført, at man på lang sigt forventede, at vandselskaberne ville erlægge et skatteprovenu på DKK 0,1 mia. årligt.

På overgangstidspunktet udarbejdede vandselskaberne en åbningsbalance, hvor værdien af deres aktiver og passiver blev opgjort. I skattemæssig henseende skal aktiver og passiver indgå i åbningsbalancen med deres handelsværdier på tidspunktet for overgangen til skattepligt. Værdien af de aktiver, som blev anført i åbningsbalancerne, skulle senere danne grundlag for vandselskabernes skattemæssige afskrivninger.

For langt de fleste vandselskabers vedkommende blev den såkaldte POLKA-værdi anset for at udgøre handelsværdien på overgangstidspunktet. POLKA-værdien udgør et gennemsnit af aktivets nedskrevne anskaffelsværdi og den nedskrevne genanskaffelsværdi og er en værdiansættelse baseret på Naturstyrelsens pris- og levetidskatalog og godkendt for hvert enkelt selskab af Konkurrencestyrelsen (Forsyningssekretariatet).

I 2011 stod det klart, at virkeligheden lå meget langt fra Folketingets forventning om, at vandselskaberne ikke ville blive skattebetalende ved overgang til selskabsform.

Vandselskabernes aktiver skulle nemlig ifølge SKAT opgøres efter en såkaldt Discounted Cash Flow model-model (DCF-model). DCF-modellen går ud på, at aktiver værdiansættes på grundlag af det afkast, som de pågældende aktiver forventes at generere for en uafhængig investor *uden* forsyningspligt.

Vandselskaberne er underlagt både et "hvile i sig selv" princip, som indebærer, at vandselskaberne ikke må skabe et overskud, og et prisloft. I de verserende skattesager gør SKAT og Skatteministeriet gældende, at disse forhold efter DCF-modellen indebærer, at vandselskabernes aktiver får en meget lav værdi, da der ikke genereres overskud i vandselskaberne og dermed ikke i DCF-beregningen kan indregnes noget væsentligt afkast. Denne lave værdiansættelse medfører, at vandselskaberne får et meget lavt afskrivningsgrundlag og dermed en højere skattepligtig indkomst og i strid med den klare politiske hensigt bliver skattebetalende og endog i betydelig omfang.

Vandselskaberne er således ikke enige i SKAT's og Skatteministeriets fortolkning og anvendelse af DCF-modellen på de konkrete sager. Derudover mener vandselskaberne og deres brancheforening DANVA, at POLKA-værdierne udgør en mere retvisende metode til at værdiansætte vandselskabernes aktiver.

Dette er baggrunden for, at selskaberne og DANVA har været nødsaget til at søge spørgsmålet om værdiansættelsen afklaret ved sager i Landsskatteretten og for domstolene. Der verserer således i øjeblikket bl.a. to retssager, som er henvist til førsteinstans-behandling i Østre Landsret pga. deres principielle karakter - de såkaldte "vandsager".

Analysen bør belyse, om det er i overensstemmelse med forudsætningerne om vandselskabernes skatteforhold, at SKAT ved opgørelsen af værdien af vandselskaberne og afskrivningsgrundlaget mv. tager udgangspunkt i en DCF-model, herunder hvad en uafhængig investor uden forsyningspligt ville betale for en vand- og spildevandsvirksomhed.

Analysen bør endvidere belyse, om det i højere grad er i overensstemmelse med forudsætningerne om vandselskabernes skatteforhold at anvende POLKA-værdien som handelsværdien på overgangstidspunktet, dvs. et gennemsnit af aktivets nedskrevne anskaffelsesværdi og den nedskrevne genanskaffelsesværdi.

2. DÅBSGAVEN

Det kan lægges til grund, at vandsektoren står over for et betydeligt investeringsefterslæb, jf. bemærkningerne til § 15, stk. 3 i lovforslag nr. 150 af 26. februar 2009. Ved Bekendtgørelse nr. 143 af 9. februar 2010 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren blev det besluttet, at vandsektoren kunne opkræve ca. DKK 218 mia. fra forbrugerne til investering i ledningsnettet. Denne investeringsramme blev senere kendt som "dåbsgaven". Baggrunden for dåbsgaven var et politisk ønske om at sikre en forbedring og fornyelse af vandsektorens infrastruktur.

Ved at SKAT reducerer handelsværdien af vandselskabernes aktiver, reduceres vandselskabernes afskrivningsgrundlag, hvilket har den konsekvens, at dåbsgaven beskattes. Værdien af dåbsgaven, der skulle sikre vandsektorens infrastruktur, reduceres dermed betragteligt.

Som eksempel kan det nævnes, at hvis vandselskaberne fx vælger at opkræve hele dåbsgaven med henblik på investering i vandselskabernes infrastruktur, så vil det estimerede skatteprovenu udgøre ca. DKK 22 mia. jf. revisionsfirmaet EY's publikation Energi og Forsyning nr. 53, juni 2015 (vedlagt). Vandselskaberne kan kun finansiere skatten ved at opkræve skatten hos forbrugerne. Denne opkrævning vil i sig selv være skattepligtig, og vil således lede til endnu en skattepligtig opkrævning hos forbrugerne. SKAT's tilgang i sagerne skaber således en "skatteskrue", som vandselskaberne og i sidste ende forbrugerne skal betale. Skattebetalingen og den modsvarende opkrævning hos forbrugerne skal yderligere tillægges moms.

Analysen bør belyse de negative konsekvenser af DCF-modellen, sådan som SKAT anvender den, for dåbsgaven og konsekvenserne for vandsektorens infrastruktur.

Såfremt domstolene finder, at DCF-modellen og SKAT's anvendelse af modellen giver en retvisende værdiansættelse, kan vandselskaberne undgå eller reducere skattebetalingen ved at undlade at opkræve dåbsgaven.

Det strider mod formålet med dåbsgaven, som netop skulle fremme investeringer i det eksisterende vandforsynings- og produktionsapparat.

Analysen bør ligeledes belyse, om det resultat strider mod de historiske grunde til at introducere dåbsgaven.

2.1 Straksafskrivning af investeringer finansieret af dåbsgaven over 5 år

I forligsaftalen anføres det, at analysen skal afdække konsekvenserne af, at vandselskaberne alternativt får mulighed for at "straksafskrive" investeringer finansieret af dåbsgaven i en årrække på fx 5 år.

Muligheden ændrer imidlertid ikke på, at langt de fleste vandselskaber bliver skattebetalende. Et forenklet eksempel kan illustrere problemstillingen:

Hvis et vandselskab i år 1 anvender dåbsgavemidler på 100, så kan investeringen straksafskrives over 5 år - det vil sige med 20 om året. Det indebærer, at vandselskabet har en skattepligtig indkomst i år 1 på 80 (100 - 20), og vandselskabet vil således fortsat blive beskattet af dåbsgaven. Straksafskrivninger over 5 år løser således ikke det grundlæggende problem, nemlig at vandselskaberne beskattes af dåbsgaven.

For enkelte vandselskaber gælder det, at afskrivningerne også kan modregnes i vandselskabets skattepligtige indkomst i år 2-5, fx hvis det pågældende vandselskab også anvender dåbsgavemidler i efterfølgende år. Det kan altså forekomme, at afskrivningerne indebærer, at anvendte dåbsgavemidler ikke beskattes.

Analysen bør belyse konsekvenserne af denne alternative mulighed for at afskrive investeringer finansieret af dåbsgaven over en årrække på fx 5 år. Ved analysen bør inddrages de samlede skattemæssige konsekvenser for vandsektoren for perioden 2010 - 2015 og herunder, at vandselskaberne har mistet adgang til betydelige skattemæssige afskrivninger i perioden.

2.2 Særlig overgangsordning for vandselskaberne - den alternative løsningsmodel

Med henblik på at sikre udmøntningen af modellen med en såkaldt dåbsgave og samtidigt løse konflikten omkring de igangværende skattesager har EY foreslået, at der med virkning fra den 1. januar 2015 (indkomståret 2015) indføres en overgangsordning, hvor vandselskaber ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst bindende kan vælge mellem to ordninger:

1: Uændret indkomstopgørelse. Vandselskaberne kan vælge af fortsætte med at selvangive på deres nuværende grundlag og dermed afskrive på deres skattemæssige indgangsværdier.

2: Særlig overgangsordning for vandselskaber. Vandselskaberne giver afkald på at afskrive på deres skattemæssige indgangsværdier imod at kunne foretage fradrag for beløb opkrævet i overensstemmelse med dåbsgaven – de beløb der i selskabernes prisloft benævnes "tillæg for historiske investeringer".

Analysen bør belyse muligheden for en valgfri overgangsordning for vandselskaberne, hvorefter de kan fradrage beløb opkrævet i medfør af dåbsgaven mod at give afkald på at afskrive på deres skattemæssige indgangsværdier.

Analysen bør endvidere belyse, om det herved kan sikres, at den politiske intention om, at vandselskaberne ikke skal være skattebetalende, opfyldes. I analysen bør der bl.a. tages højde for, at risikoen reduceres for, at vandselskaberne afholder sig fra at foretage nødvendige infrastrukturinvesteringer som følge af skattebetalinger, ligesom dåbsgavens værdi med den alternative løsningsmodel ikke reduceres med skatter, som igen skal finansieres af forbrugerne.

3. VANDSELSKABERNES MANGLENDE MULIGHED FOR AT INDRETTE SIG EFTER SKAT'S FORTOLKNING AF REGLERNE

SKAT indtager som nævnt det standpunkt, at vandselskabernes aktiver skal værdiansættes efter DCF-modellen, og at lov- og prisreguleringen på forsyningsområdet indebærer, at værdiansættelsen af selskabernes anlægsaktiver skal fastsættes til en værdi, der er markant under den POLKA-værdi, som lovgiver fastlagde, skulle anvendes på overdragelsestidspunktet.

Analysen bør belyse hvilke muligheder vandselskaberne havde for at indrette sig efter DCF-modellen i 2010.

I denne sammenhæng kan det bemærkes, at det fremgår af konsekvensloven fra 2009 (Lov nr. 460 af 12. juni 2009), at selskabsskattelovens regler om overdragelse af aktiver til handelsværdi, finder anvendelse ved overdragelse af kommunernes vandforsyningsvirksomhedernes til kapitalselskaber. Konsekvensloven blev vedtaget samtidig med vandsektorloven. Det fremgår af konsekvenslovens §§ 19 og 20, at selskabsskattelovens § 5 D om overdragelse til handelsværdi finder anvendelse ved overdragelse af vandforsyningsvirksomheder til kapitalselskaber. Selskabsskattelovens regel om overdragelse til handelsværdi er en generel regel, som ikke indeholder konkret vejledning til, hvordan handelsværdien for de enkelte aktiver skal findes. Det fremgår fx hverken af reglen, at DCF-modellen skal anvendes ved værdiansættelsen, eller at reguleringen på området har den virkning, at en værdiansættelse efter DCF-modellen bliver markant lavere end POLKA-værdierne.

Det fremgik heller ikke af værdiansættelsesvejledning i SKAT's juridiske vejledning for 2010, at DCF-modellen skulle anvendes ved værdiansættelse af aktiver endsige på den af SKAT anførte måde. Heller ikke i forbindelse med det lovforberedende arbejde har det været fremme, at en DCF-model skulle anvendes eller med hvilken virkning for vandselskabernes ret til at afskrive og dermed hvilke priser, selskaberne kunne opkræve hos forbrugerne. Det skyldes formentligt, at dette ellers ville undergrave vandsektorreformens præmis om, at vandselskaberne ikke skulle blive skattebetalende som følge af vandsektorloven.

Først i løbet af sommeren 2010 præsenterede SKAT vandsektoren for den såkaldte "pixi-vejledning". Pixi-vejledningen var en præsentation af SKAT's forslag til værdiansættelse af vandselskabernes aktiver, og den byggede på DCF-modellen. Vandsektoren oplyste SKAT om, at DCF-modellen og i hvert fald på den anvendte måde ville medføre, at vandselskaberne ville blive skattebetalende inden for en kort årrække, og dermed afspejlede DCF-modellen ikke den politiske hensigt med vandsektorreformen. Kort tid efter præsentationen af pixi-vejledningen afholdt DANVA møde med Skatteministeriet og skatteministeriets departementschef for at drøfte vandvirksomhedernes åbningsbalance i forbindelse med overgang til skattepligt.

Vandsektoren og SKAT var i efteråret 2010 i løbende dialog om vejledningen, men forsøget på at opnå enighed om, hvilke elementer i DCF-modellen der kunne justeres, således at vandsektoren kunne anvende denne, gik i hårdknude ved udgangen af 2010.

Pixi-vejledningen blev ikke offentliggjort i 2010, og SKAT genoptog ikke forhandlingerne med vandsektoren, som i foråret 2011 stod for at skulle udarbejde selvangivelse og dermed værdiansætte vandselskabernes aktiver. På dette tidspunkt kunne vandsektoren alene finde værdiansættelsesvejledning i POLKA-værdierne, som både gav et kvalificeret bud på aktivernes handelsværdi og som medførte, at vandselskaberne først ville blive skattebetalende på lang sigt. SKAT offentliggjorde først deres Pixi-vejledning den 10. juni 2011, altså umiddelbart før selvangivelsesfristen for 2010

Langt de fleste vandselskaber har derfor også anvendt POLKA-værdierne ved værdiansættelse af vandselskabernes aktiver. Derimod har så vidt ses ikke ét eneste vandselskab anvendt DCF-modellen da ingen selskaber anser den for egnet som værdiansættelsesmetode, og da den medfører, at vandselskaberne bliver skattebetalende i strid med den politiske hensigt. Vandsektoren havde heller ingen indsigt i, hvordan SKAT mente, at DCF-modellen og variableerne i metoden skulle anvendes.

Analysen bør ligeledes belyse betydningen af den manglende interaktion og klare retningslinjer fra SKAT.

4. FORSKELSBEHANDLING AF FORBRUGERNE

For vandselskaber stiftet før 2007 har SKAT som udgangspunkt godkendt, at aktiver kan værdiansættes til den levetidsnedskevne genanskaffelsespris, dvs. en værdi som er betydeligt højere end ved SKAT's værdiansættelse efter DCF-modellen. For vandselskaber som er stiftet fra og med 2007 har SKAT afgjort, at aktiverne skal værdiansættes meget lavt efter en særlig anvendelse af DCF-modellen.

Da nedsættelserne af de skattemæssige indgangsværdier alene er gennemført for vandselskaber stiftet fra og med 2007 og frem, er der altså sket en forskelsbehandling af landets vandselskaber. Analysen bør tage stilling til, om forskelsbehandlingen af vandselskaberne også har ført til forskelsbehandling af forbrugerne. Det bemærkes i denne sammenhæng, at de vandselskaber, som ikke har fået reduceret aktivernes værdi, typisk ikke belaster forbrugerne med skattebetalinger. Omvendt vil vandselskaber stiftet fra og med 2007 typisk være skattebetalende, hvilket medfører, at forbrugere tilknyttet disse vandværker belastes med skattebetalinger.

I en kommune med flere forskellige vandselskaber giver ovenstående i visse situationer det vilkårlige resultat, at borgere tilknyttet vandselskaber stiftet før 2007 betaler et betydeligt mindre beløb for vandforsyning og spildevandsafledning end de borgere, som er tilknyttet vandselskaber stiftet efter eller i 2007.

Analysen bør belyse, at SKAT's værdiansættelsesmetoder har været medvirkende til, at der er sket en forskelsbehandlings af forbrugerne som følge af skattebetingede forskelle i landets vand- og spildevandspriser.

Endelig bør analysen belyse forskelsbehandlingen af forbrugerne som følge af SKAT's vilkårlige behandling af vandselskaberne.

---ooOoo---

Vi står naturligvis til rådighed for en uddybning af ovenstående.

Med venlig hilsen
Kromann Reumert



Arne Møllin Ottosen

Bilag:

- Energi og Forsyning nr. 53, juni 2015, udgivet af EY (uddrag)