

Saksnr: 2019/137-1
Saksbehandlar: Frank Dahl

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Fylkesutvalet		03.12.2019
Fylkestinget		17.12.2019

Skattelegging av vannkraftverk - NOU 2019:16**Forslag til innstilling**

1. Fylkestinget går mot at ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter vert avvikla slik det er teke til orde for i Sanderud-utvalet si innstilling

Fylkesutvalet viser til at ordningane med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter har vore eit berande prinsipp sidan 1909 og det er ordningar det har vore sær s brei semje om som i dag representerer ei kulturell og historisk tradisjon som det ikkje er høveleg å endre på. Desse konsesjonsgjevne rettane gjev distrikta kompensasjon for dei ulemper som utbyggingane fører med seg.

2. Fylkestinget ser det som viktig at kraftanlegg bygd ut på 1950- og 1960 talet og som har behov for modernisering og oppgradering vert gjeve vilkår slik at dei aktuelle prosjekta vert realisert og at Noreg framleis får ei energiforsyning med høg tryggleik i høve til levering av elektrisk energi. Når vasskrafta i framtida skal samordnast med energi produsert frå vind- og solcelleanlegg vert behovet for tryggleik i høve til levering til rett tid frå vasskraftanlegg større enn den har vore tidlegare.
3. Fylkestinget vil rå til at grunnrenteskatt vert innretta slik at den berre slår inn for prosjekta som har avkastning ut over det som er normal avkastning for kapitalinvesteringar. Ordninga vil da i større grad vere basert på at skatt vert ilikna etter evneprinsippet.
4. Fylkestinget vil rå til at det vert gjennomført felles prisfastsetting for all konsesjonskraft. Dette vil gje ei administrativ forenkling for kommunar, fylkeskommunar og kraftselskap og soleis vere i tråd med dei premiss som vart lagt på området i samband med Stortinget sin handsaming av Energilova i 1990.
5. Fylkestinget rår til at naturressursskatten vert indeksregulert og teke ut av ordninga med inntektsutjamning slik at desse to effektane over tid ikkje endrar fordelinga mellom staten og utbyggingsdistrikta

Samandrag

Saka gjeld høyring av «NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftanlegg» som er på høyring med frist 1. januar 2020.

Kraftprodusentane, kommunar og fylkeskommunar er ikkje samd i dei forslaga om å avvikle ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgift som Sanderud-utvalet har kome med i «NOU 2019:16 Skattlegging av kraftverk».

Slik ordninga med grunnrenteskatt er føreslege fører ordninga til at prosjekt som ikkje er lønsame må betale grunnrenteskatt – her er det følgjeleg behov for justeringar. Det er mogleg å påverka berekningsgrunnlaget ved å justere opp den såkalla friinntekta i berekningsmodellen.

Kraftfylka har arbeid med saka dei siste åra og er kome til at naturressursskatten må takast ut av ordninga med inntektsutjamning fordi dette gjer at verdien som skal vere kompensasjon for ulemper med kraftutbygging vert ført vekk frå distrikta der vasskraftutbygginga er gjennomført. For at ordninga over tid skal vere stabil er det behov for indeksjustering av satsane.

Det vert vidare peika på at felles konsesjonskraftpris for alle kraftanlegg (før og etter 1959) vil gje ei administrativ forenkling for kommunar, fylkeskommunar og kraftselskapa.

Det vil vere korrekt å leggje til grunn marknadsvardi som grunnlag for berekning av eigedomsskatt fordi dette vil innebere at skatt vert berekna etter evneprinsippet som er eit anerkjent og godt prinsipp i høve til utforming av skattesystema.

Fylkesrådmannen legg på denne bakgrunn fram forslag om å halde på ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgift og går inn for at grunnrenteskatten berre slår inn for dei prosjekt som har avkastning høgare enn normal kapitalavkastning. Vidare tilrår fylkesrådmannen at naturressursskatten vert indeksregulert og teke ut av ordninga med inntektsutjamning fordi det gjer at fordelinga over tid slår negativt ut for utbyggingsdistrikta. Eigedomsskatten bør vere basert på marknadsvardi fordi det samsvarer med evneprinsippet.

Rune Haugsdal
prosjektleder

Ingrid Kristine Holm Svendsen
påtroppande fylkesdirektør for
Organisasjon- og økonomiavdelinga

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Vedlegg

- 1 2019-11-14 Skattepresentasjon Kraftfylka
- 2 Skattelegging av vannkraftverk - NOU 2019 -16

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Det vart i 2018 sett ned eit ekspertutval som har lagt fram utgreiinga NOU 2019:16 Skattlegging av vasskraftverk. Utvalet leverte si innstilling til Finansdepartementet i oktober 2018 og utgreiinga er sendt på høyring med frist for å gje høyringsuttale innan årsskiftet 2019/20.

Utvalet kjem med forslag om å avvikle store deler av dagens system for kompensasjon til utbyggingsdistrikta som følgje av inngrepa kraftutbygginga har hatt på natur og i vassdrag.

Det er lagt ned eit betydeleg arbeid og utvalet sin innstilling gir eit godt oversyn over dei ulike skatteordningane som finst i dag for vasskraftanlegga.

Det er likevel vanskeleg for utbyggingsdistrikta å støtte utvalet si rådgjeving.

Utvalet kjem med følgjande forslag:

- Grunnrenteskatten for vasskraftanlegg vert vidareført og grensa vert juster slik at mange småkraftverk også vert pålagt grunnrenteskatt
- Inntekt frå sal av opphavsgarantiar vert innarbeid i grunnlaget for grunnrenteskatt
- Naturressursskatten vert vidareført
- Eigedomsskatt vert å berekna etter dei same prinsipp som gjeld for anna næringsverksemd og vert noko justert vekk frå eit marknadsbasert berekningsgrunnlag og basert på skattemessig verdi.
- Ordningane med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter vert avvikla

Utvalet legg til grunn at eit prinsipp med nettoskatter vil føre til at kraftselskapa ikkje vert skattlagt om investeringa er ulønsam. Utvalet betraktar ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter som bruttoskatter som kan gjere lønsame prosjekt ulønsame.

Kommunar og fylkeskommunar er særskilt skeptisk til å avvikle ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter og støttar seg til at dette er konsesjonsgjevne rettar.

Utvalet peikar på at det vil vere mogleg å behalde skatteprovenyet ved å auke satsen for grunnrente skatt frå 37% til 39% og auke naturressursskatten frå 1,3 øre/kWh til 4,6 øre/kWh.

Kraftselskapa er kritisk til korleis grunnlaget for grunnrenteskatten er berekna på. Det er lagt fram døme på at ulønnsame kraftverk i dag vert belasta med grunnrente utan av investeringa knyta prosjektet gjer avkastning ut over det som er normal avkastning på kapitalen. Det ligg føre behov for å justerte berekningsgrunnlaget for grunnrenteskatten gjennom auka botnfrådrag ved å justere opp den såkalla fri inntekta.

Det ligg føre eit betydeleg potensial for opprusting og modernisering av kraftanlegga som det var politisk semje om å realisere med handsaming av Energimeldinga på Stortinget i 2016. Kraftselskapa legg til grunn at endringa i grunnrenteskatten i 2007 har virka negativt i høve til å realisere det potensielle behovet for modernisering og oppgradering av gamle vasskraftanlegg som er anslått til 110 milliardar kroner dei neste 30 åra.

Dagens system for skattlegging

I dag har vi følgjande ordningar som på ulikt vis skattlegg kraftselskapa:

- **Den ordinære selskapsskatten** er berekna basert på dei ordinære reglene i skatteloven
- **Grunnrenteskatt** vert berekna basert på eit grunnlag som reflekterer avkastning ut over det som er normal forrenting og skatten går til staten. Grunngevinga er knyt til at verksemda har tilgang til ei naturressurs – tilsvarande ordningar er også innført i andre sektorar (petroleum og oppdrett)
- **Naturressursskatt** er skatt til kommunar og fylkeskommunar. Ordninga skal sikre kommunar og fylkeskommunar ein del av grunnrenta i vasskraftsektoren. For kraftselskapa går naturressursskatten til fråtrekk i fastsett inntektsskatt til staten.
- **Konsesjonskraft** skal sikre utbyggingsdistrikta kraft til allmenn forsyning til rimeleg pris og er ei konsesjonsgjeve yting som skal sikre utbyggingsdistrikta ei del av verdiskapinga.
- **Konsesjonsavgifter** skal være kompensasjon for skader og ulemper ved utbygging av vassdrag og går til staten og kommunane
- **Eigedomsskatt** går til kommunar som har vedteke slik skattlegging basert på berekna formuesverdi for kraftanlegga

Verdiskapinga som skjer gjennom drift av vasskraftanlegga vert i dag fordelt på kommunar, fylkeskommunar og staten gjennom følgjande ordningar:

KRAFTVERK - SKATTESATSER OG INNTEKTER FOR 2017					
	MOTTAKER			BELØP	PROSENT
	Staten	Kommunar	Fylkeskommunar	TOTALT	FORDELING
Innteksskatt	22 prosent			2 100 000 000	15
Grunnrenteskatt	37 prosent			6 300 000 000	45
Konsesjonsavgift	24 kr/nat hk	6 kr/nat hk		800 000 000	6
Naturressursskatt		1,1 øre/kWh	0,2 øre/kWh	1 600 000 000	11
Eigedomsskatt		7 promille		1 800 000 000	13
Konsesjonskraft		10 prosent		1 400 000 000	10
SUM				14 000 000 000	

Utvalet sitt forslag - NOU 2019:16 Skattlegging av kraftverk

Sanderud-utvalet tilrår å behalde inntektsskatt, grunnrenteskatt, naturressursskatt og eigedomsskatten. Vidare anbefalar utvalet å avvikle ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Dette er basert på at desse to skattane er bruttobaserte – det vil sei at ein ikkje tek omsyn til om det einkilde kraftanlegget går med overskot.

For å oppretthalde samla skatteproveny peikar dei på at ei mogleg løysing kan vere å auke grunnrenteskatten og naturressursskatten til dei satsar som går fram av tabellen nedanfor:

NYTT FORSLAG FRA UTVALET			
	MOTTAKER		
	Staten	Kommunar	Fylkeskommunar
Innteksskatt	22 prosent		
Grunnrenteskatt	39 prosent		
Naturressursskatt		3,9 øre/kWh	0,7 øre/kWh
Eigedomsskatt		7 promille	
SUM			

For ordninga med naturressursskatt tilrår utvalet at verdien av opphavsgarantiar inngår i berekningsgrunnlaget og at småkraftverk også skal betale grunnrenteskatt.

Vidare vert det anbefalt at grunnlaget for eigedomsskatt vert justert slik at den er i tråd med anna næring.

Til slutt er det frå utvalet kome forslag om å avvikle ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

Fylkesrådmannen sin vurdering av forslaget frå Sanderud-utvalet

Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter

Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter

Ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter skal sikre utbyggingsdistrikta kompensasjon for at naturkapital er stilt til disposisjon for kraftutbygging. Det er sett vilkår om konsesjonskraft i alle konsesjonar gitt frå 1909 for konsesjonskraft og 1911 for konsesjonsavgifter.

Store deler av vasskraftpotensialet er allereie utbygd og endring på dette punktet vil derfor ha liten effekt om det berre gjeld for nye utbyggingar. Ny ordning for nye konsesjonar som skal administrerast parallelt med gjeldande ordning vil gje eit meir komplisert regelverk.

Om det er mogleg å endre loven for dei konsesjonar som er gitt blir eit spørsmål om lovendringa kan gis tilbakeverkande kraft.

Fylkesrådmannen legg til grunn at det vil vere særskilt komplisert både juridisk og økonomisk å avskaffe ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter for dei konsesjonar som er gitt frå 1909 og 1911 og fram til nytt lovverk eventuelt trer i kraft. Ei slik lovendring kan være i strid med Grunnlova § 97 og berekning av og gjennomføring av eventuell kompensasjonsordningar til dei som vert råka av slik endring vil det nok vere vanskeleg å einest om.

Konsesjonskrafta og konsesjonsavgifta skal vere ei evigvarande kompensasjon til dei utbyggingsdistrikta so vert råka av kraftutbygginga og kompensasjonen er gjeve «for alltid» i dei tilfella der konsesjonane er evigvarande.

Spørsmålet om å gjere ordninga med konsesjonskraft om til ei økonomisk yting vart diskutert i samband med handsaminga av Energilova i Stortinget i 1990. Saka er i Innst. O. nr. 67 (1989-90) oppsummert slik:

«Departementet foreslår at reglene om konsesjonskraft i vassdragsreguleringsloven og i industrikonsesjonsloven forenkles i den nye energiloven. Departementet går ikkje inn for å erstatte konsesjonskraftordningen med en økonomisk kompensasjon»

Konsesjonskraftordninga er på fleire punkt over tid blitt forenkla gjennom bruk av standard kontraktar som gjer færre tvistar knytt til uttak av konsesjonskrafta.

I dag er det to ulike regime for fastsetting av korleis konsesjonskrafta skal prisast – ei ordning før april 1959 (sjølvkost for kvart kraftanlegg) og ei ordning etter 1959 (sjølvkost for eit representativt utval av kraftverk). Det vil vere mogleg å forenkla dette systemet til eit felles prisregime for all konsesjonskraft. Dette vil gje både kraftselskap og kommunar/fylkeskommunar lågare administrasjonskostander og redusere risikoen for tvistar.

Vi går no mot ei tidsepoke med behov for betydeleg vedlikehald og modernisering av eldre vasskraftanlegg som vart etablert på 1950- og 1960-talet. Når slike prosjekt (modernisering og opprusting) er gjennomført vil konsesjonskraftprisen som er basert på sjølvkostprinsippet bli endra. Brorparten av norske vasskraftanlegg er bygd ut i perioden 1950-90. Det vil soleis no vere høveleg og rasjonelt å forenkla systemet for berekning av konsesjonskraftprisen slik at det ikkje blir behov for mykje arbeid retta mot å skaffe fram og kontrollere dokumentasjonsunderlag for kvart kraftanlegg og at kvar kommune/fylkeskommune må legge ned mykje ressursar på dette punktet.

Her vil det vere betydelege stordriftsfordelar gjennom å ta eit felles grep som gjeld for alle konsesjonar. Det vil vere behov for både kompetanse og røynsle for å gjere desse berekningane på rasjonelt og balansert vis slik at både kraftselskap og kommunar/fylkeskommunar kan bli samde om modellen som vert nytta. Om dette skjer på kommune/fylkeskommune og kraftverksnivå vil det kunne føre til at mange saker går mot tvisteløysing i rettsapparatet noko som vil vere kompliserande innafor ramma av eit system med marknadsbasert omsetning av energi der det er rasjonelt med stor grad av standardisering.

Fylkesrådmannen vil rå til at ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgift vert vidareført. Ei fordeling av kraftverdiane gjennom dei årlege budsjettprosessane er vesentleg mindre trygge og sikre for utbyggingsdistrikta enn dei konsesjonsgjevne rettane utbyggingsdistrikta har lagt til grunn når utbygging av kraftanlegg vart handsama i konsesjonsrundane.

Grunnrenteskatt

Vasskraftsektoren har høg lønnsemd og det har derfor vært politisk semje om å innføre grunnrenteskatt slik det også er gjort i andre sektorer med lønnsemd som ligg vesentleg høgare enn det som er rekna som normal avkastning.

Det vert berekna eit grunnlag for grunnrenteberekninga årleg der det vert teke omsyn til marknadsverdi av kraftproduksjonen, driftsutgifter, konsesjonsavgifter, eigedomsskatt, avskrivning og det vert gitt fråtrekk for friinntekt som skal kompensere for verdifallet ved at avskrivningar skjer over driftsmidlenes levetid på heile 67 år i staden for umiddelbar utgiftsføring.

Det er hevda at den modellen som i dag vert praktisert ikkje skattelegg den faktiske grunnrenta. Det er dokumentert at ulønnsame investeringar må betale grunnrente innfor dagens regime – dette vart lagt fram på kraftfylka sin konferanse tidlegare i november av Energi Norge – jmf. vedlagt lysark. Det er mogleg å retta på dette gjennom å auke friinntekta i modellen som bereknar skattegrunnlaget. Det ligg føre mange døme på at prosjekt for rehabilitering, opprusting og utviding vert utløyst om ordninga vert justert med høgare fråtrekk gjennom å auke friinntekta i modellen. Grunnlaget for berekning av grunnrenteskatt vert då lågare.

Når Stortinget handsama Energimeldinga i 2016 vart det lagt til grunn at det trengs rehabilitering for om lag 110 milliardar kroner fram mot år 2050. Det var brei politisk semje om å satse på og realisere desse prosjekta. Kraftprodusentane opplyser at med dagens ordning for berekning av grunnlag for grunnrenteskatt er fleire titals prosjekt utsett og skrinlagt.

Når vasskrafta i framtida skal samordnast med energi produsert frå vind- og solcelleanlegg vert behovet for tryggleik i høve til levering til rett tid frå vasskraftanlegg større enn den har vore tidlegare.

Fylkesrådmannen legg til grunn at det vil vere framtidsretta å ruste opp kraftanlegg som har vore i drift sidan 1950-60 talet og vil arbeida for at næringa blir gitt vilkår som gjer at desse prosjekta blir realisert. Grunnrenteskatt bør bere slå inn i dei tilfelle der det vert realisert avkastning ut over normal kapitalavkastning.

Naturressursskatt

Naturressursskatten skal sikre kommunar og fylkeskommunar del av grunnrenta i vasskraftsektoren. Stortinget vedtok i 1996 at 1,1 øre/kWh skulle gå til kommunen og 0,2 øre/kWh skulle gå til fylkeskommunen. Kraftverka kan trekke denne utbetalinga frå på overskotsskatten. Denne skatteordninga fungerer derfor i praksis som overføring frå stat til kommune og fylkeskommune.

Nivået på naturressursskatten som er 1,3 øre/kWh har stått stille sidan ordninga vart innført i 1997. I perioden 1997-2020 har prisveksten vert betydeleg – anslagsvis 50 prosent. Mangel på justering av satsen for naturressursskatten inneber at kommunar og fylkeskommunar har kome særskilt dårleg ut over tid. Om satsen for naturressursskatten fortløypande vert oppjustert i samsvar med denne generelle prisutviklinga

vert det innført et element av stabilitet rundt ordninga og alle kommunar og fylkeskommunar vil oppfatte dette særst positivt.

Vidare er det slik at inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar gjer sitt til at naturressursskatten vert fordelt frå kommunar og fylkeskommunar med naturressursar til kommunar og fylkeskommunar som ikkje har vasskraftanlegg i sitt distrikt. Dette står i strid med ei intensjon om å sikre utbyggingsdistrikta ein del av grunnrenta ved kraftutbyggingane. Thema Consulting har på vegne av kraftfylka dokumentert korleis denne effekten slår ut for kvar einskild fylkeskommune. For Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune går nivåa kvart år ned frå 31,8 og 27,4 millionar kroner før inntektsutjamning til 25,2 og 7,9 millionar kroner etter inntektsutjamning.

Ordninga med naturressursskatt bør gjelde for all kraftproduksjon (vann, vind, bølge og sol) som legg beslag på urørt natur. I et marknadsbasert system for omsetning av energi vil det representere konkurranse på like vilkår og vere i tråd med grunnleggjande og anerkjente prinsipp.

Fylkesrådmannen vil rå til at naturressursskatten blir tatt ut av systemet for utjamning av inntekt til kommunar og fylkeskommunar. Etter fylkesrådmannen si vurdering er det behov for å indeksjustere ordninga slik at utbyggingsdistrikta over tid ikkje kjem dårlegare ut slik som tilfellet har vore for perioden 1997-2020.

Eigedomsskatt

Utvalet forslår at berekningsgrunnlaget for eigedomsskatt vert endra til skatteteknisk verdi i staden for dagens ordning som legg til grunn marknadsverdien.

Fylkesrådmannen er av den oppfatning at det er korrekt å leggje til grunn marknadsverdi som grunnlag for berekning av eigedomsskatt fordi dette vil innebere at skatt vert berekna etter evneprinsippet som er eit anerkjent og godt prinsipp i høve til utforming av skattesystem.

Konklusjon

Fylkesrådmannen vil rå til at ordninga med konsesjonskraft og konsesjonsavgift vert vidareført. Ei fordeling av kraftverdiane gjennom dei årlege budsjettprosessane er vesentleg mindre trygge og sikre for utbyggingsdistrikta enn dei konsesjonsgevrne rettane utbyggingsdistrikta har lagt til grunn når utbygging av kraftanlegga vart handsama i konsesjonsrundane.

Grunnrenteskatt bør bere slå inn i dei tilfelle der det vert realisert avkasting ut over normal kapitalavkasting.

Fylkesrådmannen legg til grunn at det vil vere framtidsretta å ruste opp kraftanlegg som har vore i drift sidan 1950- og 1960-talet og vil arbeida for at næringa blir gitt vilkår som gjer at desse prosjekta blir realisert. Når vasskrafta i framtida skal samordnast med energi produsert frå vind- og solcelleanlegg vert behovet for tryggleik i høve til levering til rett tid frå vasskraftanlegg større enn den har vore tidlegare.

Ordninga med naturressursskatt bør gjelde for all kraftproduksjon (vann, vind, bølge og sol) som legg beslag på urørt natur. I eit marknadsbasert system for omsetning av energi vil det representere konkurranse på like vilkår og vere i tråd med grunnleggjande og anerkjente prinsipp. Fylkesrådmannen vil rå til at naturressursskatten blir tatt ut av systemet for utjamning av inntekt til kommunar og fylkeskommunar. Det er vidare etter fylkesrådmannen si vurdering behov for å indeksjustere ordninga slik at utbyggingsdistrikta over tid ikkje kjem dårlegare ut slik som tilfellet har vore for perioden 1997-2020.

Fylkesrådmannen er av den oppfatning at det er korrekt å leggje til grunn marknadsverdi som grunnlag for berekning av eigedomsskatt fordi dette vil innebere at skatt vert berekna etter evneprinsippet som er eit anerkjent og godt prinsipp i høve til utforming av skattesystem