

Høring NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftverk

Kraftfylka er en interesseorganisasjon for fylkeskommunene Troms, Nordland, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Oppland og Hedmark.

Stortingsmeldingen «Kraft til endring» fra 2016 beskrev behovet for vedlikehold av eksisterende kraftverk og potensialet for opprustninger og utvidelser. Dette vil kreve store investeringer framover. Kraftfylkas medlemmer er vertskap for mesteparten av norsk kraftproduksjon. Denne produksjonen er svært viktig for regional og nasjonal verdiskapning.

Kraftfylka vil bedre lønnsomheten for kraftselskapene, samtidig som vi ivaretar den lokale og regionale verdiskapningen. Fylkeskommunene er opptatt av fornybar kraftproduksjon som en viktig bidragsyter til en grønn omstilling i samfunnet, og det må legges til rette for bedre utnyttelse av vannkraftverk der det er mulig. Konesjonskraft har også en god omfordelende effekt i regionene. Siden kraftproduksjon utover alminnelig forbruk går til fylkeskommunene får alle innbyggerne i kraftregionene et tilskudd til næringsutvikling.

Vi er kritiske til rapporten fra kraftskatteutvalget, fordi den ikke løser de grunnleggende investeringsutfordringene som grunnrentebeskatningen fører til, og som kraftprodusentene har identifisert. Utvalget vil fjerne godt etablerte lokale og regionale kompensasjonsordninger. Med forslaget reduseres viljen til å stille naturen til disposisjon, og man får en dobbelt negativ effekt av forslagene slik de foreligger. En avvikling av retten til konsesjonskraft etter eksisterende konsesjoner kan også være i strid med forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97. **Vi minner om at det i kraftskatteutvalgets mandat sto at det kunne vurderes forbedringer av konsesjonskraftordningene, ikke full avvikling. Et samlet Storting gikk i mot en slik avvikling så sent som i 2017.**

En økning av naturressursskatten som alternativ for konsesjonskraft vil løsrive kompensasjonen fra naturinngrepene, og gi staten full kontroll over hvordan kraftinntektene fordeles. En beregning viser at forslaget vil føre til at ca. 20 % av fylkeskommunenes kraftinntekter vil bli omfordelt til Oslo og Akershus fra områder som har stilt naturen til disposisjon for kraftproduksjon. Vi mener at det må være en direkte kompensasjon fra kraftprodusentene til fylkeskommunene, som ikke går via statens omfordeling gjennom inntektsutjevningen.

Skal vi få til et grønt skifte er vi helt avhengige av lokal oppslutning rundt kraftprosjekter. Innbyggerne vil ikke akseptere naturinngrep uten at det ligger noe igjen lokalt. Det blir ikke bygget noe mer kraft i Norge dersom lokalsamfunnene og regionene ikke får en rettmessig del av verdiskapningen.

Våre innspill oppsummert:

- *Konsesjonskraft er ingen kraftskatt, men en avståelse av kraft. Grunnlaget for konsesjonskraftsystemet må derfor ikke rokkes ved.*
- *Konsesjonskraft- og avgifter har liten eller ingen påvirkning på selskapenes investeringsbeslutninger for eksisterende kraftverk.*
- *En mulig gjennomgang som vil gi administrative besparelser, men ikke røkkes ved det lovlige grunnlaget, er å se på forenklinger av konsesjonskraftsystemet med prisregimer før og etter 1959.*
- *Friinntektsrenten på grunnrenteskatt må økes. På den måten blir det lettere å gjennomføre investeringer for fremtidsrettede oppgraderinger og utvidelser.*
- *Naturressursskatten må indeksjusteres for perioden 1997-2019 og framover*
- *Naturressursskatten må gjøres teknologinøytral, slik at også ny produksjon som vind og småkraft blir berørt.*
- *Naturressursskatten må tas ut av inntektsutjevningen for fylkeskommunene, og gjøres om til en direkte beskatning.*

1. Konsesjonskraft

Hva ønsker vi:

- *Konsesjonskraft er ingen kraftskatt, men en avståelse av kraft. Grunnlaget for konsesjonskraftsystemet bør derfor ikke endres.*
- *Det blir liten eller ingen ny konsesjonskraft ved oppgraderinger i eksisterende kraftverk. Det er derfor et lite relevant tiltak for å bedre investeringsevnen.*
- *Konsesjonskraft har en god omfordelende effekt for kraftinntektene i fornybarregionene*
- *En avvikling av retten til konsesjonskraft etter eksisterende konsesjoner kan være i strid med forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97.*
- *En mulig gjennomgang som vil gi administrative besparelser, men ikke røkkes ved det lovmessige grunnlaget, er å se på forenklinger av systemet med prisregimer før og etter 1959.*

Konsesjonskraftordningene

Konsesjonskraftordningene er vertskommuner- og fylkers rett til en andel av kraftproduksjonen, som kompensasjon for naturkapitalen som er stilt til disposisjon til vannkraftproduksjon. Plikten til å avstå en andel av kraftproduksjonen til offentlige myndigheter har vært gjeldende ved vannkraftutbygginger helt siden «loven av 18. september 1909 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom». I praksis betyr dette at det er gitt vilkår om avståelse av konsesjonskraft i alle konsesjoner fra og med 1909.

I forbindelse med utvalgets arbeid vil vi minne om at mandatet til kraftskatteutvalget var begrenset til å vurdere forbedringer i konsesjonskraftordningene, ikke avvikle de:

«Utvalget bes om å gjøre en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. [...].

Ved utbygging av større verk (over 4 000 naturhestekrefter) og vassdragsreguleringer kan konsesjonær pålegges konsesjonsavgifter til stat og kommune. Kraftprodusenter kan også pålegges å avstå inntil 10 pst. av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til berørte kommuner, ev. fylkeskommuner. Utvalget kan vurdere om ordningene kan forbedres. (NOU 2019: 16 side 10-11)

I tillegg vil vi poengtere at det er tverrpolitisk enighet om å beholde dagens ordninger. I forbindelse med behandlingen av stortingsmelding «Kraft til endring» fra 2016, skrev energi- og miljøkomiteen:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at dagens konsesjonsordninger fungerer etter intensjonen...». Komiteens mindretall Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne bemerket «Stortinget ber regjeringen videreføre konsesjonskraftordningen slik den er i dag.»

Retten til konsesjonskraft er dypt forankret i norsk vassdragsrett. Per i dag er det fattet vedtak om avståelse av konsesjonskraft for 518 kraftverk med til sammen 8 761 GWh konsesjonskraft. Av dette disponerer fylkeskommunene 3 369 GWh. Konsesjonskraften utgjør om lag 6,5 prosent av norsk vannkraftproduksjon.

Opprinnelig var formålet med konsesjonskraftordningen å sikre kommuner, fylkeskommuner og staten en andel av kraften fra de utbygde vannfall til en rimelig pris. Det var et ønske om å sikre utbyggingskommunens innbyggere «elektrisk kraft til smaaindustri, gaardsdrift, belysning m.v.» og var også begrunnet i at det ellers var vanskelig å få tak i kraft i mindre mengder fra større vannkraftanlegg. Senere er konsesjonskraftordningen blitt ansett som en måte å sikre at utbyggingskommunene får en rimelig andel av de store verdier som blir skapt ved kraftutbyggingen.

En innføring av en ny ordning som skal virke parallelt med gjeldende konsesjonskraftordning vil medføre en ytterligere komplikasjon av regelverket. Dersom det skal oppnås en forenkling må eventuelle lovendringer få virkning også for fremtidige konsesjonskraftleveranser fra konsesjoner gitt før lovendringens ikrafttreden. Hvorvidt det er anledning til å endre loven for gjeldende konsesjoner med vilkår om konsesjonskraft, er et spørsmål om loven kan gis tilbakevirkende kraft. Det er også verdt å merke seg at det foreligger flere avtaler mellom kommuner og fylkeskommuner om disponeringen av fylkeskommunens konsesjonskraftandel, og dette kompliserer ytterligere en omlegging.

Når det gjelder spørsmålet om å vedta endringer i konsesjonskraftlovgivningen, må det sondres mellom lovendringer som avskaffer ordningen eller som endrer ytelsens form, og endringer i betingelsene for levering av konsesjonskraft for fremtiden. Det skal mer til for å gjøre endringer i den førstnevnte situasjon enn den andre.

Det er tvilsomt om lovgiver kan avskaffe konsesjonskraften for allerede gitte konsesjoner. Avståelse av konsesjonskraft er satt som vilkår for konsesjon for å gi de kommuner og fylkeskommuner som er berørt av konsesjonskraften en andel av verdiskapningen som kraftutbyggingen gir. Konsesjonene er som hovedregel tidsubestemte, og dersom konsesjonærene ble fritatt fremtidige leveringer av konsesjonskraft, vil det forrykke balansen i konsesjonen og sette konsesjonæren i en mer gunstig posisjon enn det han opprinnelige hadde da konsesjonen ble gitt.

Spørsmålet om å omgjøre konsesjonskraft til en økonomisk ytelse ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av energiloven. Energilovutvalget konkluderte med at forbudet mot tilbakevirkning var til hinder for å sammenslå vilkårene om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter for eldre konsesjoner.

Hvorvidt en omgjøring av konsesjonskraftordningen til en økonomisk ytelse kan tillates eller ikke må bero på om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å tillate tilbakevirkningen. Ettersom konsesjonskraftordningen er vel etablert og gjelder for en betydelig del av norske vannkraftprodusenter, er det vanskelig å tenke seg at det foreligger slike tungtveiende grunner for å endre ordningen.

En erstatning i form av økt grunnrenteskatt (og naturressursskatt) vil antakelig også være mer tyngende for konsesjonæren enn gjeldende regler om avståelse av konsesjonskraft, på grunn av de negative effektene som grunnrenteskatten har på investeringer, som vi kommer tilbake til i neste kapittel. Konsesjonskraftordningene har de senere år blitt vesentlig standardisert, og det er langt færre tvister om uttak av konsesjonskraft nå enn tidligere.

Effekten av konsesjonskraft på investeringer

Ettersom store deler av vannkraftpotensialet allerede er utbygd med vilkår om konsesjonskraft, vil en endring av konsesjonskraftvilkåret som kun gjelder for nye konsesjoner ha liten effekt. Hadde utvalget lyttet til kraftprodusentenes bransjeorganisasjon Energi Norge og analysert investeringer i kraftprosjekter, hadde de funnet ut at det å fjerne konsesjonskraftordningene har minimal effekt på investeringsbeslutningene. Det påvirker i svært liten grad nye prosjekter, det går ut over lokale og regionale inntekter fra gamle anlegg. Dermed adresserer utvalget et problem som nesten ikke finnes.

Når det gjelder bruttovirkningene av konsesjonskraftordningene vil vi vise til utregninger gjort av Konsesjonskraft IKS, som håndterer konsesjonskraften i Agder. De peker på at antakelsen i utvalgets rapport om at konsesjonskraft fungerer som en bruttoskatt med påvirkning på investeringene er feil. Utvalget beregner bruttokostnaden til 2,8 øre/kWh. Utregningen er ikke vist, men det kan se ut som om utvalget har gått ut fra at det er 10 % av all kraftproduksjon som må selges som konsesjonskraft, men det stemmer ikke. Hvis man bruker utvalgets tall på 8,7 TWh konsesjonskraft og 124,3 TWh kraftproduksjon i store kraftanlegg i et normalår, blir det 7%. Andelen konsesjonskraft er større i de store reguleringsanleggene, og siden disse allerede er utbygd så er det sannsynlig at framtidige utbygginger gir mindre konsesjonskraft enn det som er gjennomsnittet i dag. I Agder er gjennomsnittet på 3,4% konsesjonskraft for de nyere utbyggingene. Et nytt aggregat i en kraftstasjon kan gi økt produksjon, men ikke økt konsesjonskraft.

Utvalget viser til tall for framtidig potensiale i større kraftutbygginger, og av totalt gjenstående konsesjonskraft. Om vi går ut fra at utbyggingene i gjennomsnitt gir 7% konsesjonskraft vil dette gi ca. 0,35 TWh konsesjonskraft. Om da hele potensialet på 24,3 TWh blir bygd ut, så er det dermed under 1,5% av denne kraften som må selges som konsesjonskraft. Påslaget i balanseprisen er dermed langt mindre enn 2,8 øre/kWh.

Et annet moment er at investering i kraftanlegg i de fleste tilfelle vil føre til en økt gjennomsnittlig pris for uttak av konsesjonskraft (OED-pris), som gjør at kraftselskapene totalt sett får mer betalt for konsesjonskraften. Om vi tar utgangspunkt i eksempelkraftverket på 35 GWh i rapporten, så vil det ved 10 % konsesjonskraft gi kraftverkseiere rundt 800 000 kr. i tapte inntekter per år. Samtidig gir dette en økt konsesjonskraftpris for ca. 6,3 GWh av landets konsesjonskraft som selges til OED-pris, som til sammen blir i underkant av 800 000 kr. Dette vil altså i praksis nulle ut de tapte inntektene for konsesjonskraften fra et nytt kraftverk.

Fylkeskommunen som omfordeler

I rapporten gis det feilaktig bilde av kraftkommuner som rikere fra vannkraft enn de er. I en tabell på side 80 listes det opp en rekke kommuners kraftinntekter, og det skrives at man «beregningsteknisk» legger til grunn at fylkeskommunen mottar 1/3 av konsesjonskraften, og at resten går til kommunene. Dette er tendensiøst, fordi 1/3 er et omtrentlig anslag for det aggregerte nivået. På kommunalt nivå blir tallene helt annerledes. Kommunen beholder konsesjonskraft inntil alminnelig forbruk, deretter går resten til fylkeskommunen. For store kraftkommuner med lite alminnelig forbruk går derfor en langt større andel til fylkeskommunen. I eksempelet i rapporten står det at Bykle kommune mottar 40 millioner kroner, men det virkelige tallet er 14,3 millioner, siden kommunen beholder 17,2 % av konsesjonskraften, i følge Konsesjonskraft IKS.

Begrensingen i konsesjonskraftlovgivningen til alminnelig forbruk sikrer en omfordeling av kraftinntektene fra kraftkommuner med lavt folketall til hele fornybarregionen. Folketall og unntaket for kraftintensiv industri fra alminnelig forbruk sikrer denne omfordelingen. Kommunen mottar like mye konsesjonskraft som de forbruker, noe som sikrer et volum til egne innbyggerne, men det overskytende kommer flere til gode. Unntaket for kraftintensiv industri sikrer at store deler av konsesjonskraften ikke ender opp hos noen få kraftkommuner med få innbyggere og mye industri. Konsesjonskraftsystemet har på grunn av dette en god omfordelende effekt.

Harmonisering av prisregimet

Kraftfylka mener man bør sammenslå prisregimene for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 1959, da det ville gi mer forutsigbarhet. Dette vil være en betydelig forenkling av regelverket som også vil redusere partenes administrasjonskostnader og minske risikoen for tvister.

I dagens regelverk gjelder det to parallelle prisregimer avhengig av om konsesjonen er gitt før eller etter lovendring 10. april 1959. For konsesjoner gitt etter lovendringen skal prisen

fastsettes basert på en gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall kraftverk i hele landet. Prisen fastsettes årlig av OED etter en modell utviklet av NVE basert på innrapporterte produksjonskostnader fra 74 ulike kraftverk. Systemet fungerer i all hovedsak godt og det er lite tvister omkring prisfastsettelsen.

For kraftverk med konsesjon før lovendringen, skal det fastsettes en individuell selvkostpris basert på kraftverkets produksjonskostnader inkludert 6 prosent av anleggskapitalen og med et påslag på 20 prosent. Prisberegningen må gjøres årlig og krever administrative ressurser hos konsesjonær. Videre er prisberegningsgrunnlaget vanskelig kontrollerbart for kommunene og fylkeskommunene, fordi en gjennomgang og kontroll fordrer innsyn i produksjonsselskapets regnskaper. Uenighet om prisberegningen skaper også tvister mellom konsesjonær og konsesjonskraftmottaker.

I tillegg til de mer administrative utfordringene, medfører gjeldende prisberegningsregler at prisen på konsesjonskraft fastsatt etter individuell selvkostpris har økt betraktelig som følge av opprustninger i kraftverkene. Dermed har det individuelle selvkostprisregimet utviklet seg i strid med formålet om å gi kommunene og fylkeskommunene kraft til en rimelig pris.

I forbindelse med vedtakelsen av energiloven, ble også prisbestemmelsen for konsesjonskraft endret. Den gang besluttet lovgiver å ikke endre prisberegningsreglene for konsesjoner gitt før lovendring 10. april 1959 med følgende begrunnelse:

«Regelen om gjennomsnittlig selvkost skal ikke gjelde for konsesjoner gitt før lovendringen 10. april 1959. De kraftverk dette gjelder har i stor grad så lav selvkost at innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner. I konsesjoner gitt før denne tid skal prisen fortsatt fastsettes i henhold til de regler som gjaldt den gang basert på produksjonskostnader for det enkelte kraftverk med et tillegg på 20 pst.»

Man la også til grunn at vilkåret om individuell selvkost ville bli faset ut som følge av tidsbegrensede konsesjoner og adgang til revisjon av konsesjonsvilkår. Heller ikke disse forutsetningene har blitt innfridd.

Ved lovendringen i 2009, som forankret offentlig eierskap til vannkraftressursene, falt adgangen til å gi tidsbegrensede konsesjoner bort. Overgangsreglene gir private konsesjonærer muligheten til å selge ut to tredjedeler av vannkraftverket til en offentlig aktør og deretter søke om omgjøring til en tidsbegrenset konsesjon. Det skjer dermed ingen utfasing av eldre tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om avståelse av konsesjonskraft til individuell selvkostpris. En lovendring som gjør gjeldende gjennomsnittlig selvkostpris for alle konsesjonskraftuttak vil være i tråd med lovgivers intensjoner om at kraften skal være rimelig. Regelen vil også være enkel å praktisere ettersom systemet allerede er på plass.

Forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97 vil ikke være til hinder for en slik regelendring. Verken konsesjonskraftmottakerne eller konsesjonærene har ingen berettiget forventning om at prisberegningsreglene skal konstant for all fremtid. Så fremt konsesjonskraften leveres til en rimelig pris og prisen i gjennomsnitt holder konsesjonær skadesløs, vil de beskyttelsesverdige behov være ivaretatt. Det kompliserende element med

å praktisere to regelverk parallelt er også et hensyn som taler for å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft.

2. Innretningen på grunnrenteskatten må endres

Hva ønsker vi:

- ***Øke friinntektsrenten. På den måten blir det lettere å gjennomføre investeringer for fremtidsrettede oppgraderinger og utvidelser.***
- ***Unngå ytterligere økning av satsen.***

Staten er skattekreditor for grunnrenteskatten, og i 2016 betalte 766 kraftforetak til sammen 5 159 MNOK i grunnrenteskatt til staten. Grunnrenteskatten kommer i tillegg til alminnelig selskapsskatt for kraftforetaket.

Nær halvparten av kraftproduksjonskapasiteten ble bygget før 1970, og ifølge energimeldingen som Stortinget behandlet i 2016 trengs det 110 milliarder kroner frem mot 2050 til rehabilitering av eksisterende kraftverk. Når man inkluderer pålagte investeringer i dam og vannvei, blir det fire milliarder kroner hvert eneste år, bare for å opprettholde ca. 85 prosent av dagens produksjon. Dermed er det bred politisk enighet om at opprusting og vedlikehold av vannkraftverk er nødvendig for fremtiden.

Kraftskatteutvalget vil ikke endre innretningen på grunnrenteskatten, dette mener vi er galt. Ifølge kraftprodusentene bidrar dagens skattesystem til at flere titalls prosjekter innen rehabilitering, opprusting og utvidelse av vannkraftverk utsettes eller skrinlegges. Bare i Sogn og Fjordane ligger det prosjekter på vent for 2-3 milliarder kroner. Dette skjer til tross for at prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette er et stort tap for grønn verdiskaping og industriutvikling over hele landet. Opprusting av eksisterende anlegg gir også en unik mulighet til å oppgradere miljøtilstanden i norske vassdrag, og sikre bedre ivaretagelse av norsk naturmangfold.

Regjeringen bør foreslå en økning i friinntektsrenten i grunnrenteskatten for vannkraft. Dette vil være et effektivt virkemiddel for å dempe effekten av økt skattesats for de mest utsatte vannkraftinvesteringene. På den måten vil utvalget legge til rette for nødvendige reinvesteringer og en god utvikling av norsk fornybar næring. Dette vil skape vekst og sysselsetting i industrien og i leverandør- og entreprenørbransjen, og bidra til økt norsk fornybarproduksjon.

Kraftfylka viser her til Energi Norges innspill til kraftskatteutvalget, som representanter for kraftselskapene som faktisk skal gjøre investeringene:

Hovedproblemet med dagens grunnrenteskatt er at den ikke er innrettet for å fange opp grunnrenten i det enkelte kraftverk. Grunnrenteskatt er derfor ikke noe man betaler bare hvis man realiserer grunnrente eller superprofitt. Denne skatten betales tvert imot også av skatteyttere med lav eller normal lønnsomhet.

Grunnrenteskatten fikk denne innretningen etter omleggingen som fant sted i 2007. Omleggingen innebar at man forlot tanken om å finne og beskatte grunnrenten der den er, til fordel for en modell hvor alt skattlegges hardt fordi det antas at det finnes grunnrente noen steder i bransjen (...) Finansdepartementets uttalte hensikt med å gå bort fra en grunnrenteskatt basert på kraftverkets faktisk realiserte grunnrente, har vært å skape et system som ikke påvirker investeringsbeslutninger. Denne hensikten kan ikke sies å være oppnådd.

Finansdepartementet hevder feilaktig at en andel av prosjektet tilsvarende grunnrenteskattesatsen kan finansieres til en svært lav risikofri rente, statskasseveksler. Finansdepartementet sier de garanterer at man får tilbake denne andelen av investert kapital selv om man ikke tjener penger fordi man da etter reglene vil få utbetalt avskrivning ganger skattesatsen fordelt ut over de neste 67 årene og at man derfor må diskontere denne delen av kontantstrømmen med en svært lav rente.

Markedet verdsetter imidlertid ikke denne garantien. Markedet forstår godt at selv ikke Finansdepartementet kan garantere for alle stortingsvedtak og statsbudsjett de neste 67 årene. Denne garantien gjelder i beste fall for inneværende år. Selv om man ser bort fra at den påståtte garantien ikke er troverdig fremstår det likevel ikke som en god forretningsidé å binde opp investeringsmidler i aktiva med liten likviditet og få aktuelle kjøpere i 67 år, til en svært kortsiktig rente. Hvis man slik virkeligheten har vært de siste årene, må låne pengene til 3-4 % rente, fremstår det som en enda dårligere idé å plassere dem i en investering som gir under 1% avkastning.

Kraftfylka støtter Energi Norges forslag om:

Normalavkastningen må skjermes fra grunnrenteskatt slik at grunnrenteskatt kun beregnes ut fra faktisk realisert grunnrente.

3. Naturressursskatt må indeksjusteres og gjøres teknologinøytral

Hva ønsker vi:

- Naturressursskatten må indeksjusteres for perioden 1997-2019 og framover.
- Skattesatsen må gjøres teknologinøytral, slik at også ny produksjon som vind og småkraft blir berørt.
- Naturinngrepene og kompensasjonen bør ses bedre i sammenheng. Derfor bør naturressursskatten tas ut av inntektsutjevningen mellom fylkeskommunene.

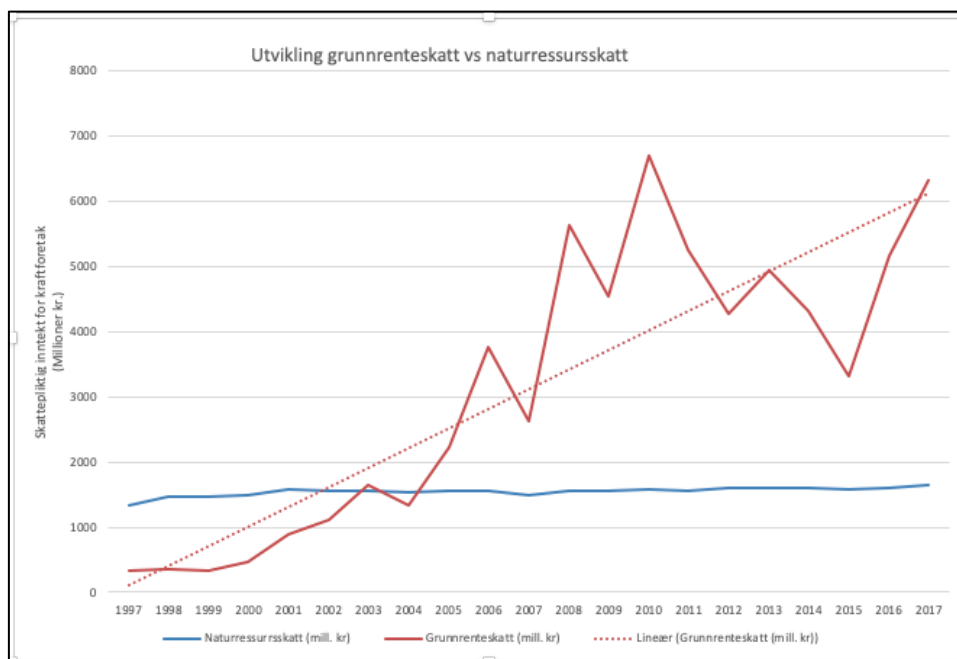
Kommunesektorens andel av grunnrenten

Stortinget vedtok i 1996 å innføre naturressursskatt for å sikre kommuner og fylkeskommuner en andel av grunnrenten. Det ble ansett som enklere og mer forutsigbart å innføre et fast kronebeløp framfor en andel av selve grunnrenteskatten. Samtidig kan kraftverkene trekke av satsen fra overskuddsskatten, slik at det blir en omfordeling fra stat til kommuner og fylkeskommuner, ikke en ekstra skattebelastning for kraftprodusentene.

Vi mener denne satsen må indeksjusteres for bedre å reflektere en reell andel av grunnrenten. Naturressursskatten bør også utvides til å omfatte små- og vindkraftverk. Skattesatsen er per i dag på 1,1 øre/kWh til kommunen og 0,2 øre/kWh til fylkeskommunen. Vertskommunene og fylkeskommunene mottar dermed årlig om lag 1,6 milliarder kroner i naturressursskatt. Det er betydelige verdier, men kronesatsen for skatten har stått fast siden 1997. Samtidig har prisveksten vært nærmere 50 %. Siden skatten samordnes med selskapenes overskuddsskatt, har statens andel av verdiskapningen økt på bekostning av det regionale og lokale nivået.

Vi ber derfor om at satsen oppjusteres med 50 %, og deretter justeres med prisvekst framover. Det indikerer at satsen bør være omtrent 1,6 øre/kWh for kommuner og 0,3 øre ø/kWh for fylkeskommuner fra 2020. Deretter bør man ha en jevnlig prisutvikling forankret i lovverket, for eksempel hvert femte år.

Som en følge av manglende indeksjustering har fylkeskommunene tapt ca. 1 120 millioner kroner i skatteinntekter fra 1997 til 2017. I samme periode har grunnrenteskatt til staten hatt en formidabel økning i årlige inntekter, fra 335 millioner kroner i 1997 til 6 332 millioner kroner i 2017.



Kilde: SSB

Inntektssystemet

Etter vår vurdering oppfyller ikke dagens innretning for naturressursskatten lovens formål. Hensikten bak innføringen av naturressursskatten var både å sikre kommunene og fylkeskommunene en stabil inntekt fra kraftproduksjonen og å gi de berørte kommuner og fylkeskommuner en andel av grunnrenten.

Inntektssystemet for fylkeskommuner gjør at naturressursskatten i stor grad blir omfordelt fra fylkeskommuner med naturressurser til fylkeskommuner som ikke har vannkraftverk i sitt

distrikt. I praksis sitter de største vannkraftkommunene igjen med under halvparten av sine skatteinntekter fra naturressursskatten. Slik er inntektsutjevningen med på å svekke naturressursskattens verdi for de områdene som stiller naturen til disposisjon. Dette er i strid med intensjonen om å sikre berørte regioner en andel av grunnrenten. Naturressursskatten bør derfor unntas fra inntektsutjevning på samme måte som eiendomsskatt.

Vi antar at det ikke vil være nødvendig å omdefinere naturressursskatten til å ikke anses som «ordinær skatt på inntekt og formue» for å løfte ut naturressursskatten fra inntektssystemet. Rent lovteknisk vil det antakelig være tilstrekkelig å spesifisere at naturressursskatten skal unntas inntektsutjevning.

Dersom naturressursskatten løftes ut av inntektsutjevningssystemet, vil det kun være personskatten som utjevnes mellom fylkeskommunene. Det vil likevel medføre at størstedelen av fylkeskommunenes skatteinntekter, dvs. personskatten, vil være gjenstand for inntektsutjevning.

Tabell 3: Brutto- og nettovirkninger av naturressursskatt pr. fylke

Fylkeskommune	Skatteinntekter pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnitt totalt i 2018	Bruttoinntekter fra naturressursskatt (mill. kr)	Nettoinntekter fra naturressursskatt etter inntektsutjevning (mill. kr)
Østfold	86,3 %	8,6	13,1
Akershus	118,5 %	2,0	25,2
Oslo	126,9 %	0,0	27,4
Hedmark	82,7 %	5,1	8,7
Oppland	86,0 %	14,6	9,6
Buskerud	97,8 %	19,7	13,9
Vestfold	90,8 %	0,0	10,1
Telemark	89,2 %	26,6	10,4
Aust-Agder	85,6 %	13,1	6,4
Vest-Agder	87,0 %	16,5	9,6
Rogaland	104,7 %	20,8	21,9
Hordaland	98,4 %	31,8	25,2
Sogn og Fjordane	92,9 %	27,4	7,9
Møre og Romsdal	91,3 %	9,1	12,0
Nordland	90,1 %	29,4	13,6
Troms	92,6 %	4,9	7,4
Finnmark	87,3 %	2,8	3,4
Trøndelag	91,0 %	14,0	20,4
Sum	100,0 %	246,3	246,3

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, THEMA-analyse

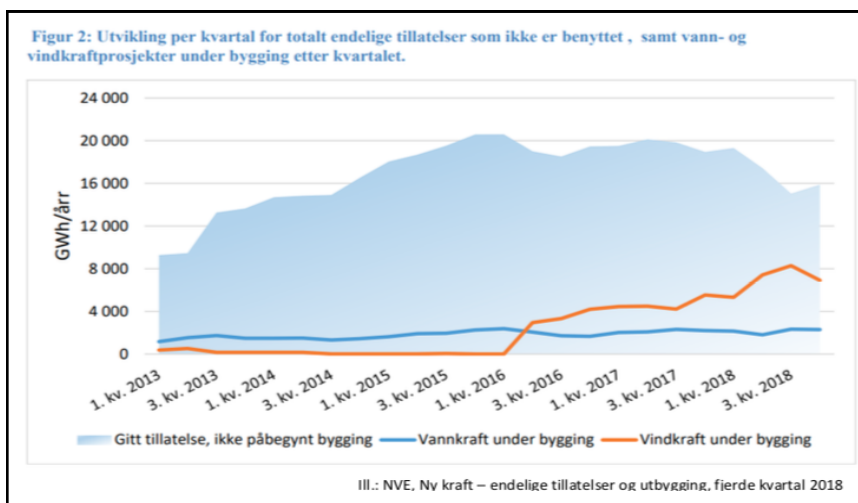
Utvidelse til vind- og småkraft

Vi mener at all kraftproduksjon må betale en kompensasjon for den alternative bruken av naturen, og de inngrepene som følger med kraftproduksjonen. Stortingets vedtak i 1996 om naturressursskatt gjaldt kun større vannkraftproduksjon. Det var naturlig på den tiden, siden vannkraft var mest aktuell. I årene framover vil vindkraft og småkraft stå for det meste av nye utbygginger. Gode vindressurser og teknologiutvikling gjør vindkraften svært konkurransedyktig i Norge. Det er også slikt at mange av de siste årenes investeringer i vindkraft og småkraft er eid av utenlandske aktører, noe som gjør det enda viktigere at det ligger noe igjen til de som bor i området.

Kraftfylka ber departementet bidra til at det blir utviklet mer vindkraft og småkraft, med mindre lokal motstand. Det er viktig om Norge skal bidra med mer fornybar energi, som nasjonal ramme for vindkraft legger til rette for neste år. Det er allerede flere eksempler på

lokal og regional politisk motstand mot nasjonal ramme for vindkraft. Naturen har en pris, motstanden mot prosjekter skyldes ofte mangel på lokal og regional økonomisk kompensasjon for å gjøre ofte uberørt natur tilgjengelig. Vindkraftutbygging skaper få arbeidsplasser og store naturinngrep. En inflasjonsjustert og teknologinøytral sats vil skape lokal forankring og begrense politisk motstand.

Da naturressursskatten ble innført i 1997 var praktisk talt all norsk elektrisitetsproduksjon basert på vannkraft. Som følge av teknologiutvikling og politiske føringer, ser vi i dag et langt større fokus på vindkraftutbygginger. I 2018 utgjorde produksjonen fra norske vindkraftverk 3 870 GWh, dvs. 2,6 % av en total kraftproduksjon på 146,8 TWh. Ifølge NVE var det ferdigstilt 1,7 TWh ny vindkraft i 2018 og det forventes en ytterligere økning på 4,5 TWh ny vindkraft i løpet av 2019. Til sammenligning var det registret om lag 1 TWh ny vannkraftproduksjon i 2018, hvorav største delen kom fra mindre kraftverk.



Den teknologiske utviklingen har gjort at vindkraft i dag er minst like lønnsomt som ny vannkraft. Likhetsprinsippet og hensynet til konkurranse taler for å innføre naturressursskatt på alle former for elektrisitetsproduksjon som innebærer bruk av naturressurser. I følge THEMA (2018-19) ville det gitt en økning i den fylkeskommunale naturressursskatten på 48 millioner kroner, som produsentene ville fått samordnet med overskuddsskatten.

Tabell 1: Fordeling av mulig naturressursskatt fra vindkraft og småskala vannkraft. Millioner kroner

	Vannkraft	Vindkraft i drift	Vindkraft under bygging	Sum
Østfold	0,2	0,0	0,4	0,6
Akershus	0,1	0,0	0,0	0,1
Hedmark	0,6	0,7	0,0	1,3
Oppland	0,9	0,0	0,0	0,9
Buskerud	0,8	0,0	0,0	0,8
Vestfold	0,0	0,0	0,0	0,0
Telemark	1,6	0,0	0,0	1,6
Aust-Agder	0,6	0,0	0,0	0,6
Vest-Agder	0,5	0,0	1,4	1,9
Rogaland	1,5	2,2	2,6	6,4
Hordaland	2,8	0,6	0,0	3,4
Sogn og Fjordane	3,7	0,0	1,8	5,5
Møre og Romsdal	2,6	0,0	0,4	3,1
Trøndelag	1,7	1,9	7,6	11,2
Nordland	2,4	0,0	3,9	6,3
Troms	0,9	0,0	2,2	3,1
Finnmark	0,4	0,8	0,1	1,3
Sum	21,5	6,2	20,3	48,0

Kilde: NVE, THEMA Consulting Group

4. Om Kraftskatteutvalgets forslag

Utvalget indikerer at en sats på 4,6 øre/kWh er nødvendig for å kompensere for bortfallet av dagens ordning. Vi forventer at dagens forholdsmessige fordeling av naturressursskatten mellom kommuner og fylkeskommuner ligger til grunn, og det vil si at 0,7 øre/kWh skal tilfalle fylkeskommunen. Det vil i stor grad ivareta dagens provenyforhold for kraftinntektene samlet.

Det er to store utfordringer vi ser med forslaget:

- **Naturressursskatten gjenspeiler ikke den reelle verdien av kraften.**

I konsesjonskraftordningene vil verdien vil variere med kraftprisen og dermed gi reell andel av verdiskapningen fra kraftproduksjonen til kommuner og fylkeskommuner som stiller naturen til disposisjon. Som beskrevet ovenfor er naturressursskatten en fast øresats, som ikke reflekterer verdiskapningen. Med mangel på indeksregulering ender man opp med at kommunesektorens andel av grunnrenten blir fallende med økende kraftpriser og mangel på indeksregulering.

- **Naturressursskatten blir kraftig omfordelt vekk fra kraftproduserende områder gjennom inntektsutjevningssystemet.**

Denne effekten gjør at det ikke er noen klar sammenheng mellom naturinngrepene og kompensasjonen som skal tilfalle innbyggerne. Dette forringer viljen til å legge til rette for kraftproduksjon, og strider mot intensjonen om å tilgodese kraftproduserende områder en direkte kompensasjon for inngrepet. Vi har beregnet at ca. 11,1 prosent av de fylkeskommunale kraftinntektene i et slikt system vil tilfalle Oslo, selv om det ikke er kraftproduksjon av betydning der. Akershus sine inntekter øker fra 0,8 % til 10,2 %, mens Sogn og Fjordane får redusert sin andel kraftinntekter fra 11,2 % til 3,9 %.

Mona R. Strømme

Mona R. Strømme
Styreleder Kraftfylka

Niklas Kalvø Tessem

Niklas K. Tessem
Daglig leder Kraftfylka