

Finansdepartementet
Sendt digitalt på:
www.regjeringen.no

Deres ref:

Vår ref:

Mo 04.12.2019

NOU 2019: 16 - SKATTEGGING AV VANNKRAFTVERK - LVKS HØRINGSUTTALELSE

1 INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 30.09.2019 hvor høringsfristen for NOU 2019:16 - Skattlegging av vannkraftverk er satt til 1. januar 2020.

Modalen kommune viser til LVKS høringsuttalelse, som kommunen slutter seg til.

Kommunen går imot utvalgets forslag om å avvikle de konsesjonsbaserte ordningene med konsesjonsavgift og konsesjonskraft, samt å endre eiendomsskatten.

2 FORSLAGETS BETYDNING FOR KOMMUNEN

Modalen kommune er vertskap for sju kraftverk.

Kommunen mottar i 2019 om lag 39 MNOK i årlige inntekter, hvorav

- 5.6 MNOK i konsesjonsavgifter,
- 65000kr i netto inntekter fra konsesjonskraft og
- 17 MNOK i eiendomsskatt.

Samlet vil forslagene gi Modalen kommune et årlig skattetap på omlag 18MNOK eller 18% av totalbudsjettet. Dette tilsvarer i 2020 hele budsjettet til pleie og omsorg og kultur.

3 KOMMUNENS BEGRUNNELSE FOR Å GÅ IMOT UTVALGETS FORSLAG

Kommunens innvendinger mot utvalgets forslag kan oppsummeres slik:

- Utvalget svarer ikke på mandatet. I mandatet fremgår at utvalgets hovedoppgave var å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak blir gjennomført. Kraftverkene har påpekt at det er den innretningen grunnrenteskatten har fått som er problemet, ikke de kommunale ordningene.

- **Konsesjonskraft og konsesjonsavgifter:**

Kommunens inntekter fra konsesjonsavgifter og konsesjonskraft som i 2018 utgjorde 5.7 MNOK er nedfelt i konsesjon. Utvalgets forslag om å avvikle ordningene med konsesjonsavgift og konsesjonskraft vil være et brudd på samfunnskontrakten som ligger til grunn for utbyggingen i kommunen, og som kommunens samtykke til utbyggingen var basert på. Forslaget er også i strid med grunnloven § 97 om at lov ikke kan gis tilbakevirkende kraft. Konsesjonsvilkårene som gir kommunene en rett til en andel av verdiskapingen, må ha samme varighet som konsesjonen.

- **Eiendomsskatt:**

Modalen kommune mottar i 2019, 17.0 MNOK i eiendomsskatt fra kraftverkene i kommunen, hvorav 16.9 MNOK fra stor vannkraft, 0.1 MNOK kr fra småkraftverkene.

Utvalgets forslag om at eiendomsskatten skal basers på *skattemessig verdi* er i strid med eiendomsskatteloven hovedregel i eiendomsskatteloven § 8 A-2 om at eiendomsskatten skal tilsvare anleggets *omsetningsverdi*. Eiendomsskatt basert på skattemessig verdi vil innebære at eiendomsskatten vil bli størst i de første årene etter at investeringen blir gjennomført, mens skatten blir lavere når lønnsomheten øker. Utvalget viser til uttalelser om at for gamle kraftverk kan eiendomsskattegrunnlaget gå mot null.

Forslaget fra utvalget, som vil føre til høy skatt i årene etter investeringene foretas, vil etter kommunens syn ikke utløse investeringene og svarer følgelig ikke på mandatet.

4 KOMPENSASJON AV LOVBESTEMTE ORDNINGER GJENNOM ANDRE ORDNINGER ER UEGNET

4.1 Kraftskatteutvalget foreslår ingen kompensasjon for kommunenes milliardtap

Kraftskatteutvalget skriver på side 158:

«For å illustrere et ytterpunkt for fordeling har utvalget sett på en full omfordeling av provenyeffekten mellom stat, kommuner og fylkeskommuner via naturressursskatten. Det understrekes at dette bare er en illustrasjon og ikke et forslag fra utvalget.» (understreket her)

Utvalget foreslår mao ikke selv noen kompensasjon til vertskommunene for inntektsreduksjonen på 3,66 milliarder kroner hvert år. Utvalget omtaler imidlertid mulige omfordelingsalternativer, eksempelvis at *ønsket fordeling kan oppnås ved egne ordninger for omfordeling, enten gjennom naturressursskatten eller gjennom direkte inntektsfordeling»*.

Modalen kommune vil påpeke at videre vannkraftutbygging er avhengig av lokal aksept. Etter dagens kraftskatteregime vil kommunen ha et konsesjonsfestet og lovfestet krav på en andel av den verdiskapingen som kraftutbyggingen gir grunnlag for. Uten lokale inntekter vil det oppstå motstand mot å foreta fornuftige rehabiliteringer og ny vannkraftkraftutbygging.

4.2 Hvorfor kommunenes inntektstap fra lovbestemte ordninger ikke kan erstattes av overføringer eller en økning i naturressursskatten?

Kommunens rett til konsesjonsavgifter og konsesjonskraft samt eiendomsskatt basert på anleggenes reelle markedsverdi kan ikke erstattes av overføringer eller en økning i naturressursskatten.

Bakgrunnen for dette er at en slik kompensasjon vil være helt uegnet:

- Utvalget opplyser på side 159 at «*Ved full omfordeling mellom stat og kommunesektor gjennom økt naturressursskatt vil 295 av 426 kommuner per 2017 få økte inntekter per innbygger. I de 295 kommunene med økte inntekter bor om lag 90 pst. av norske innbyggere.*» (*understreket her*)
- En kompensasjon i form av økt naturressursskatt vil bli fordelt på *samtlige* kommuner, og da hovedsakelig basert på innbyggertall. En kompensasjon gjennom naturressursskatten vil følgelig først og fremst komme de folkerike kommunene til gode. Beregninger foretatt av KS viser at Modalen kommune vil bli sittende igjen med et netto tap på omlag kr 18 MNOK.
- Videre er en kompensasjon av dagens eiendomsskatte regler og konsesjonskraftordningen gjennom en naturressursskatt uegnet fordi den ikke vil gi kommunen en varig verdiandel. En naturressursskatt vil kunne innebære x antall øre/kWh. Konsesjonskraften og eiendomsskatt vil imidlertid øke i verdi dersom verdien av naturressursene øker. Det vil derfor være sterkt urimelig om ikke de kommuner som har avstått sine stadig mer verdifulle naturressurser skal beholde en andel av denne verdiøkningen.
- Innvendingen nevnt over gjør seg også gjeldende om man løfter ut naturressursskatten av inntektssystemet

5 UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM EIENDOMSSKATT PÅ VANNKRAFTANLEGG MÅ AVVISES

5.1 Utvalgets forslag – virkninger for kommunen

Utvalget foreslår å benytte skattemessig verdi ved eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg. Videre foreslår utvalget å ta ut produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner og fallrettighetene. Av verdsettelsesgrunnlaget. Utvalget begrunner forslaget med at eiendomsskatte reglene for små og store vannkraftanlegg vil bli like, og at vannkraftanlegg vil bli likebehandlet med annen alminnelig næringseiendom.

Det samlede tapet for kommunene er anslått til 1,530 milliarder kroner hvert år.¹

¹ NOU 2019:16 side 159

Det er ingen oversikt i utvalgets rapport over hva tapet blir for hver kommune. Heller ikke Modalen kommune kan fastslå hva tapet blir, da kommunen ikke kjenner den skattemessig verdi for anleggene i Modalen kommune². Når tapet for Modalen kommune er beregnet til omlag 18 MNOK er det derfor basert på det samlede provenytapet utvalget har beregnet. Inntektstapet er basert på et gjennomsnittlig skattetap for alle kommuner på om lag 2/3 av dagens inntekter.

Dette tilsvarer som nevnt 18% av kommunens totale budsjett – eller 24 stillinger.

5.2 Mandatet bygger på en uriktig forståelse av gjeldende rett

Utvalget viser til mandatet for sitt forslag om å anvende **skattemessig verdi**.

Modalen kommune vil påpeke at det i mandatet er gitt anvisning på at utvalget skal vurdere verdsettelse etter **substansverdi**. Substansverdi er ikke det samme som skattemessig verdi. I en substansverdi vurdering skal man frem til dagens *gjenanskaffelsesverdi* (med fradrag for slit og elde).

Utvalgets forslag går følgelig utenfor mandatet.

Mandatet bygger dessuten på en uriktig utlegging av hva som er gjeldende verdsettelsesprinsipper for eiendomsskatt. I mandatet fremgår følgende:

*«De særskilte verdsettelsesreglene i eiendomsskatten for store kraftanlegg (over 10 MVA) er utformet slik at verdien av grunnrenten også inngår i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt. **Anslått markedsverdi** av kraftverkene fastsettes som nåverdien av en sjablongmessig anslått nettoinntekt. (...)*

*For mindre kraftverk og annen næringseiendom er hovedregelen at objektene skal takseres til **substansverdi**. Utvalget skal vurdere om den særskilte verdsettelsesmetoden for store kraftanlegg er hensiktsmessig, eller om også disse burde vært ilagt eiendomsskatt etter **substansverdi**.» (uthevet her)*

Det er riktig at verdsettelsesprinsippet for vannkraftverk er **avkastningsverdi**, jf sktl § 18-5. Det er imidlertid feil at mindre kraftverk og næringseiendom verdsettes etter substansverdi:

- *Næringseiendom* skal verdsettes etter eiendommens **avkastningsverdi**, jf eiendomsskatteloven § 8 A-2, mens
- *Småkraftverk* verdsettes etter **skattemessig verdi**.

Begrunnelsen for at småkraftverkene verdsettes etter skattemessigverdi, til tross for at denne som regel ikke samsvarer med anleggenes markedsverdi, var forenklingshensyn. At man aksepterte en slik forenkling er igjen utelukkende begrunnet i anleggenes størrelse.

² Kommunen kjenner ikke til om selskapene oppgir skattemessig verdi per kraftverk.

Småkrafteierne har lenge kritisert verdsettelsesbestemmelsene for småkraftanleggene, da skattemessig verdi gir en uheldig skatteprofil. Under enhver omstendighet kan ikke forenklingssynet begrunne en endring for stor vannkraft.

5.3 Kommunens kommentarer til utvalgets forslag om skattemessig verdi

Utvalget har kommentert misforståelsen om verdsettelsesprinsippet i mandatet slik³:

*«Utvalget er kjent med at mandatet ikke er presist når det omtaler at mindre kraftverk skal takseres til **substansverdi**, og har lagt til grunn at eiendomsskattegrunnlaget for mindre vannkraftverk i dag fastsettes i tråd med **skattemessig verdi** på driftsmidlene.» (uthevet her)*

Utvalget kommenterer imidlertid ikke misforståelsen hva gjelder verdsettelsesprinsipp for nærings-eiendom.

Modalen kommune kan ikke se at det er grunnlag for utvalget til å omdefinere mandatet som at det ber om en vurdering om skattemessig verdi bør anvendes.

Det er feil at nærings-eiendom som hovedregel skal verdsettes etter substansverdi. At *avkastningsverdi* nå er hovedregelen fremgår av eiendomsskatteloven § 8 A-2 første setning, jf annen setning:

«Verdet av eiegenommen skal setjast til det beløp ein må gå ut frå at eiegenommen etter si innretning, brukseigenskap og lokalisering kan bli avhenda for under vanlege salstilhøve ved fritt sal. Verdet av nærings-eigedom skal setjast til teknisk verde når det ikkje er mogleg å fastsetje verdet etter regelen i første punktum»

5.3.1 Stortinget avviste i 2018 at energianleggene, herunder vannkraftanlegg, skal anses som nærings-eiendom

Stortinget vedtok i desember 2017, med virkning fra 1.1.2019, at eiendomsskatt på energianlegg (dvs kraftverk, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum) er å anse som en særskilt eiendomskategori, jf eiendomsskatteloven § 3 c.

Videre er forslaget i strid med den nylige endringen i eiendomsskatteloven § 4 hvor Stortinget presiserte:

«Til nærings-eigedom vert ikkje rekna kraftverk, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfatta av særskattereglane for petroleum.»

At energianleggene ble skilt ut som egen kategori ble nettopp begrunnet i at slike anlegg i det vesentlige er å anse som produksjonsinstallasjoner og utstyr, ikke bygninger. Utvalget ser ikke ut til å ta dette inn over seg.

³ NOU 2019:16 side 12

Utvalgets forslag vil føre til at hva som skal inngå i verdsettelsen av vannkraftanlegg vil avvike fra hva som gjelder for de øvrige energianleggene. Dette er ikke omtalt av utvalget.

Modalen kommune kan ikke se at det er grunnlag for å avvike fra hva Stortinget for kort tiden har tatt stilling til, nemlig at vannkraftanlegg *ikke* skal likestilles med næringseiendom generelt og dermed ikke skulle omfattes av reglene som kraftskatteutvalget viser til som begrunnelse for sine endringsforslag.

Modalen vil videre vise til at kommune ved lovendring i 2019 for tidligere verk og bruk der «produksjonsutstyr- og installasjoner» ble tatt ut av grunnlaget for tidligere verk og bruk – ble lovet en statlig kompensasjon. Denne har vist seg utilstrekkelig.

5.3.2 Utvalgets forslag om å anvende skattemessig verdi for store vannkraftverk vil være i strid med eiendomsskattelovens hovedregel om verdsettelse til markedsverdi

Det er ikke riktig når utvalget viser til at å trekke ut produksjonsutstyr og installasjoner fra takstgrunnlaget og å anvende reglene om skattemessig verdi vil likestille reglene for store vannkraftverk med små kraftverk og næring. For småkraftverkene vil produksjonsutstyr og installasjoner inngå, mens for næring anvendes avkastningsverdi.

Eiendomsskattelovens grunnprinsipp er at skattegrunnlaget skal baseres på anleggets *reelle markedsverdi*. Skattemessig verdi samsvarer ikke med markedsverdien, jf. utvalgets henvisning til Ot prp nr 23 (1995-96) i forbindelse med forrige kraftskatterapport:

*«I Ot.prp. nr. 23 (1995–96) uttales det at skattemessig verdi i mange tilfeller ville treffe markedsverdien **dårlig**. [...]*

Utvalgets forslag, som i realiteten er en avvikling av eiendomsskatt på vannkraftanlegg, går i motsatt retning av hva andre fagutvalg og skatteøkonomer anbefaler.

5.3.3 Utvalgets forslag vil føre til at kommunenes andel av grunnrenten opphører

Utvalgets forslag bryter også med det grunnleggende prinsippet om at eiendomsskatten er en objektskatt som skal gi uttrykk for eiendommens objektiviserte omsetningsverdi. Formålet med dagens verdsettelsesbestemmelse i skatteloven § 18-5 er å komme frem til en objektivisert markedsverdi for det enkelte kraftanlegg *inkludert naturressursen som utnyttes*, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-1996) s. 138:

«Eiendomsskattetaksten bør uttrykke verkets markedsverdi. Departementets forslag til takseringsregler er i tråd med prinsippet for gjeldende regler, hvor siktemålet er å komme fram til markedsverdien eller den objektiviserte verdien av eiendommen. Markedsverdien vil dels reflektere verdien av naturressursen og dels verdien av de investeringene som er foretatt i anleggene. Det innebærer at kommunene også via eiendomsskatten på kraftverk får beskattet verdien av eventuell grunnrente. Siden omsetning av kraftverk er svært liten, er det i praksis vanskelig å finne markedsverdien ved å sammenligne prisen på et tilsvarende, nylig omsatt kraftverk. En må derfor ta utgangspunkt i en beregnet markedsverdi (takst).» (understreket her)

Dersom eiendomsskatt på kraftanlegg fortsatt skal gi uttrykk for anleggets reelle markedsverdi, må eiendomsskatteverdsettelsen også i fremtiden fange opp verdien av naturressursen.

For å kunne fange opp markedsverdien til et kraftanlegg i tråd med eiendomsskattens hovedprinsipp er det nødvendig å inkludere verdien av naturressursen. Dette fremgår bl.a. av jf. Ot.prp.nr. 23 (1995-96) kapittel 11.5.2:

«Departementets forslag til takseringsregler er i tråd med prinsippet for gjeldende regler, hvor siktemålet er å komme fram til markedsverdien eller den objektiviserte verdien av eiendommen. Markedsverdien vil dels reflektere verdien av naturressursen og dels verdien av de investeringene som er foretatt i anleggene.» (understreket her)

Stortinget bekreftet dette utgangspunktet ved behandling i Innst. O. nr. 62 (1995-96) kapittel 8.1:

«Flertallet er enig med departementet i at grunnlaget for eiendomsskatt skal være markedsverdien av det enkelte kraftverk. Markedsverdien vil reflektere verdien av naturressursen i tillegg til verdien av investeringen.»

Når utvalget tar ut verdien av vannfallet av eiendomsskattegrunnlaget, fratas kommunene sin rettmessige andel av grunnrenten.

5.3.4 Konsekvenser av utvalgets forslag om skattemessig verdi er at mange eiendomsskattegrunnlag vil bli satt til kr. 0,-

Under kraftskattereformen i 1997 konkludert departementet med at større vannkraftanlegg verdsettes etter en nåverdiberegning, ettersom denne fremgangsmåten ble ansett å være best egnet til å treffe markedsverdiene, jf. Ot.prp.nr. 23 (1995-96) kapittel 11.5.2:

«Departementet er enig med Rødseth-utvalget i at formuesverdien må beregnes ved hjelp av nåverdiberegning. Markedsverdien til et kraftverk skal reflektere verkets forventede, framtidige netto inntjeningsmuligheter. Et kraftverks markedsverdi kan uttrykkes som nåverdien av alle forventede, framtidige inntekter fratrasket nåverdien av alle framtidige kostnader knyttet til kraftproduksjonen.»

Departementet avviste å benytte skattemessige verdier, da dette verdsettelsesprinsippet «ville treffe markedsverdien dårlig»:

«Departementet har bl.a vurdert om takstene kunne settes lik det årlige skattemessige avskrivningsgrunnlaget for hvert enkelt kraftverk. En slik metode ville vært enkel, men den blir ikke foreslått fordi skattemessige verdier i mange tilfeller ville treffe markedsverdien dårlig. Blant annet ville en ikke få tatt hensyn til verdien av eventuell grunnrente.» (understreket her)

Sanderud-utvalget erkjenner at skattemessige verdier ikke treffer markedsverdien:

«Verdifall og verdiøkning som ikke samsvarer med avskrivninger og påkostninger vil ikke reflekteres i skattemessige verdier. [...] Eldre kraftanlegg kan ha skattemessige verdier som er langt lavere enn markedsverdien på driftsmidlene. For anlegg med påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA brukes skattemessige verdier som eiendomsskattegrunnlag allerede etter dagens regler, og enkelte av disse kraftanleggene har i dag en skattemessig verdi på 0.» (understreket her)

Modalen kommune kan ikke se at utvalgets forslag er i samsvar med det grunnleggende hovedprinsipp i eiendomsskatteoven om at verdsettelsen skal skje etter omsetningsverdi.

5.3.5 Dagens eiendomsskatteregler hindrer ikke samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer

Modalen kommune er uenig i utvalgets forutsetning om at eiendomsskatt må anses som en bruttoavgift som er lite påvirket av endret lønnsomhet ved anlegget.

Med unntak av naturressursskatt og eiendomsskatt på småkraftanlegg, er alle skatteordningene i dagens kraftskattesystem lønnsomhetsavhengige. Dagens eiendomsskatteregler er ikke til hinder for selskapene å «gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftinvesteringer», slik utvalget legger til grunn.

Det er dagens innretning på den statlige grunnrenteskatten som favner mer enn superprofitten som hindrer gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak, ikke eiendomsskatten.

5.3.6 Inntekter fra eiendomsskatt var en forutsetning for konsesjonene

I Konsesjonssøknadene er kommunene forespeilet bla eiendomsskatteinntekter som følge av vannkraftutbyggingen. Gjennom kommunenes tilslutning til kraftutbyggingene er det etablert en samfunnskontrakt om at distriktene skal ha en rettmessig kompensasjon for omfattende naturinngrep. Rokker man ved denne samfunnskontrakten, vil dette bli oppfattet som brudd på de løfter som kommunen har bygget sin tilslutninger til utbyggingsplanene på.

Ved kraftskattereformen i 1996 var det bred politisk enighet om at vertskommunene har et legitimt krav på inntekter fra vannkraftutbyggingen. Ved vedtakelsen av kraftskattereformen uttalte et samstemt Storting:

«Vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Den sterke lokale forankringen innebærer at kraftkommunene får særskilte skatteinntekter fra kraftvirksomheten. Det har vært bred enighet om dette.»

Utvalgets forslag fremstår som et brudd på den brede enigheten som fremgår ovenfor.

5.4 Utvalgets forslag dersom dagens regler beholdes

Modalen kommune er uenig kraftskatteutvalget uttalelser om kapitaliseringsrenten for eiendomsskatt, forutsatt at dagens regler beholdes. Kommunen mener man bør fastsette kapitaliseringsrenten i tråd med reglene som gjaldt tidligere.

5.5 Konesjonskraft og konesjonsavgifter

5.5.1 Innledning

I mandatet om konesjonsavgifter og konesjonskraft heter det:

«Konesjonær kan pålegges konesjonsavgifter til stat og kommune. Kraftprodusenter kan også pålegges å avstå inntil 10 pst. av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til berørte kommuner, evt, fylkeskommuner. Utvalget kan vurdere om ordningene kan forbedres.»
(understreket her)

Inntektstapet for kommunene ved avvikling av begge ordningene er anslått til kr. 2,125 milliarder kroner.

Modalen kommune mener utvalgets forslag om å avvikle ordningen ikke svarer på mandatet. Utvalgets forslag om å avvikle ordningene vil heller ikke innebære at de hindrene for samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer utløses.

Kommunen mener videre at forutsetningene ekspertutvalget legger til grunn er uriktige. Det samme gjelder begrunnelsen for avvikling av ordningene, nemlig at konesjonskraft og konesjonsavgifter «*svekker selskapenes insentiver til å investere i lønnsomme ressurser*», jf. s. 137 jf. pkt. 6.4 og 7.2.

Utvalget begrunner forslaget om å avvikle konesjonsordningene med at de er «*historisk betinget, og de opprinnelige formålene gjør seg ikke lenger gjeldende på samme måte.*», jf. s. 16. Kommunen er uenig i at begrunnelsen for ordningene i dag er behovet for kraft. Begrunnelsen er nå og tidligere at kommunene har krav på en verdiandel som vannkraftproduksjon gir grunnlag for.

5.5.2 Konesjonsavgifter

Utvalget begrunner forslaget om avvikling av konesjonsavgiften bla med at:

«Det kan stilles spørsmål om ordningen oppfyller det opprinnelige formålet. Videre er det ikke likebehandling i systemet for konesjonsavgifter, satsene varierer betydelig i eldre konesjoner.»
(s. 139)

Modalen kommune mener at begrunnelsen ikke treffer. Konesjonsavgiftene har et todelt formål: Konesjonsavgifter er en erstatning til kommuner for de skader og ulemper av allmenn karakter som følge av vannkraftutbyggingen. Videre skal konesjonsavgiftene gi kommunene en andel av den verdiskapningen som vannkraftutbyggingen gir opphav til.

Et grunnleggende prinsipp, som også fremgår av naturmangfoldloven § 11, er at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.

Modalen kommune mener at utvalgets forslag om å avvikle konsesjonsavgiften som vår eldste miljøavgift på vår mest naturinngripende næring i 2019 for å bygge mer vannkraft, er helt forfeilet. I utvalgets mandat heter det at:

*«Et prinsipp for at ressursene i samfunnet kan utnyttes mest mulig effektivt, er å **først benytte skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk (for eksempel miljøavgifter), deretter benytte nøytrale skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere (for eksempel grunnrenteskatt) og til slutt bruke vridende skatter for å oppnå tilstrekkelige inntekter til fellesskapet og mål om omfordeling.**» (uthevet her)*

Forslaget om å avvikle konsesjonsavgiften også bryter med de historiske forpliktelser samfunnet har til de kommuner som har akseptert store naturinngrep.

5.5.3 Konsesjonskraft

Utvalget begrunner også forslaget om avvikling av konsesjonskraftordningen med at ordningen svekker selskapenes insentiv til å gjennomføre investeringer som er lønnsomme for samfunnet, at ordningen er historisk betinget og at de opprinnelige formålene ikke lenger gjør seg gjeldende på samme måte:

*«Konsesjonskraft og konsesjonsavgift er gamle ordninger. Organiseringen av det norske samfunnet og kraftforsyningen har endret seg mye siden ordningene ble innført. Konsesjonskraft og konsesjonsavgift kan derfor ha **utspilt sin rolle**, og ordningenes formål oppnås ikke lenger på en effektiv måte. (...) Tilgangen på kraft til en rimelig pris til kommunene er ikke lenger et formål som må sikres med konsesjonskraft(...) Det historiske formålet med konsesjonskraften gjør seg dermed ikke gjeldende på samme måte i dag» (s.140, 141, uthevet her)*

Modalen kommune er uenig. Formålet med konsesjonskraften var dels å sikre kommunene tilgang til fysisk kraft til en rimelig pris og dermed samme velstandsutvikling som by- og industrikommunene, dels v å sikre kommunene en andel av verdiskapningen som utnyttelse av de lokale vannkraftressursene gir opphav til.

Videre viser Modalen kommune til at ved behandlingen av energimeldingen i 2016 slo stortingsflertallet, dagens regjeringspartier og SV, fast at

«dagens konsesjonsordninger fungerer etter intensjonen», jf. Innst. 401 S (2015-2016) s. 24.

En enstemmig Energi- og miljøkomité trakk fram betydningen av kommunenes rettmessige verdiandel:

«Komiteen viser til at formålet med konsesjonsordningene er å sikre vertskommunene en andel av verdiskapningen som vannkraftutbyggingen gir opphav til, og vertskommunene bidrar gjennom avståelse av naturressurser til denne verdiskapningen.» (Innst. 401 S (2015-2016) s. 24)

Ved revisjon av konsesjonslovene i 2017 bemerket en enstemmig Energi- og miljøkomité:

*«Gjennom avgifter, beskatning, **konsesjonskraft** og lignende mekanismer har man sikret at allmennheten får en del av verdiskapningen, og at de lokalsamfunn som er berørt av kraftutbygging, får kompensasjon for beslag av arealer og naturverdier. Hensyn til natur og miljø og annen bruk av arealer og vann har blitt ivaretatt gjennom konsesjonsbehandling etter dette lovverket.*», jf. Innst. 438 L (2016-2017) s. 3, uthevet her.

Modalen kommune viser til at verdiandelsaspektet tilsier at vertskommunene også i fremtiden skal ha minst like store verdiandeler av vannkraftproduksjonen som dagens fordeling innebærer. Dette forutsetter at ordningen med både konsesjonskraft og konsesjonsavgift videreføres.

5.5.4 Avvikling av konsesjonsordningene rokker fundamentalt med samfunnskontrakten mellom stat, utbygger og kommune

Kommunenes utsikter til inntekter fra vannkraftutbygging har i årtier vært forutsetning for kommunenes tilslutning til utbyggingsprosjekter. Vannkraft er en evigvarende og forurensningsfri energikilde, er de naturinngrep som følger med et vannkraftanlegg har samme varighet som vannkraftproduksjonen.

Ved kraftutbyggingen ble det etablert en samfunnskontrakt mellom utbygger og kommunen. Utvalget påpeker da også at *«Konsesjonskraft og konsesjonsavgift har bidratt til å aksept for utbygging av vannkraftverk hos berørte parter.»* (s. 137).

Utvalgets forslag vil oppleves som et brudd på samfunnskontrakten. Det ytelse mot ytelsesprinsipp disse ordningene bygger på, har like stor gyldighet så lenge kraftproduksjonen pågår.

Modalen kommune viser til at kommunens rett til konsesjonskraft og konsesjonsavgift er nedfelt både i konsesjonslovene og i konsesjonsvilkårene for utbyggingene. Rettighetene kan derfor ikke uten videre avvikes, se nedenfor.

5.5.5 Avvikling av konsesjonsordningene vil ikke øke selskapenes insentiv til å gjennomføre lønnsomme investeringer

Utvalget begrunner avvikling av konsesjonsordningene med at det vil *«øke selskapenes insentiv til å gjennomføre lønnsomme investeringer, både når det gjelder ny kraftproduksjon og opprustning og utvidelser.»* (s. 156).

Modalen kommune viser til at det kun er nye overføringer av vann eller nye større reguleringer som endrer kraftgrunnlaget og dermed gir rett til konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

Utvalget trekker ikke konsekvensene av at hovedtyngden av fremtidige investeringer i vannkraftsektoren ikke gjelder utbygging av store regulerbare kraftverk, men reinvesteringer i eldre kraftverk i form av opprustning- og utvidelsesprosjekter (O/U-prosjekter). Svært få av disse investeringene utløser ny konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Denne helt avgjørende forutsetningen har ikke utvalget berørt.

I og med at O/U-prosjekter som utgangspunkt ikke gir økt konsesjonskraftmengde, og bare unntaksvis konsesjonsavgifter, er det vanskelig å se at de to konsesjonsordningene kan være til hinder for at samfunnsøkonomisk lønnsomme vassdragstiltak blir gjennomført for så vidt gjelder opprustning og utvidelse av eldre vannkraftverk

Kommunen mener at løsningen ikke er avvikling av konsesjonsordningene, men forenkling og forbedring av de eksisterende ordningene.

5.5.6 Tilbakevirkning – grunnloven § 97

Utvalget legger til grunn at en opphevelse av de konsesjonsbaserte ordningene ikke vil være i strid med forbudet i Grunnloven § 97 om å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. s. 140.

Modalen kommune er uenig og mener at utvalget legger feil premisser til grunn for sin vurdering. Kraftskatteutvalgets vurdering av tilbakevirkningsforbudet er i strid med lovgivers vurdering ved vedtakelsen av energiloven i 1990 og ved revisjonen av vassdragslovgivningen i 1992.

Energilovutvalget konkluderte i NOU 1985:9 med at det er begrenset adgang til å gripe inn i etablerte rettsforhold fastsatt i konsesjon, og uttalte bl.a. at

«Kommuner med rett til konsesjonskraft vil gjøre krav på denne fremover. Det vil derfor være grenser for adgangen til å gi en regel om økonomisk kompensasjon til erstatning for uttak av konsesjonskraft tilbakevirkende kraft.».

Departementet og en enstemmig energi- og industrikomiteé sluttet seg til Energilovutvalgets vurderinger og la til grunn at kommunene og konsesjonærene i forhold til Grunnloven § 97 måtte likestilles og at

«En større økonomisk belastning for konsesjonærene, eller en reduksjon av fordelene for kommunene, anses ikke mulig innenfor eksisterende konsesjoner.».

I forbindelse med endringer i vassdragslovgivningen i 1992 la departementet til grunn at bestemmelser om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter i konsesjonene har karakter av «*grunnregler*» eller det «*essensielle ved tillatelsen*» og beskyttes av Grunnloven § 97.

6 VINDKRAFT

Utvalget foreslår ingen endringer i rammebetingelsene for vindkraft, men anbefaler at det vurderes nærmere vindkraft skal underlegges tilsvarende skatteregler som for vannkraft.

Modalen kommune mener det er viktig at det etableres ordninger som sikrer de berørte lokalsamfunn inntekter fra vindkraft.

7 AVSLUTNING

- Utvalgets forslag om å avvikle de kommunale ordningene med konsesjonsavgifter og konsesjonskraft må avvises.

-
- Utvalgets forslag om endret verdsettelsesprinsipp for eiendomsskatt på vannkraft må avvises.
 - Den usikkerhet som utvalgets dramatiske forslag har skapt for kommunenes økonomiplanlegging gjør det påkrevet med en snarlig avklaring fra regjeringen om utvalgets videre skjebne. Det samme gjelder for kommunenes forvaltning av konsesjonskraften.
 - Norge er i Parisavtalen forpliktet til minimum 40 % reduksjon i sine klimautslipp innen 2030. Uten en snarlig avklaring vil videre satsing på utbygging av fornybare energikilder stanse opp, og en viktig del av de tiltak Norge må iverksette forsinkes.