



Finansdepartementet Sendt
digitalt på:
www.regjeringen.no

UTKAST

Deres ref:

Vår ref: 118417- 192

Oslo, 13.11.2019

NOU 2019: 16 - SKATTELEGGING AV VANNKRAFTVERK - LVKS HØRINGSUTTALELSE

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 30. september 2019 hvor høringsfristen for NOU 2019:16 - Skattlegging av vannkraftverk er satt til 1. januar 2020.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) organiserer 175 vertskommuner for vannkraftanlegg. Samtlige av medlemskommunene vil bli negativt berørt av utvalgets forslag.

Som det fremgår av tabell 12.2 på side 159 i NOU-en vil vertskommunene som følge av utvalgets forslag tape 3,66 milliarder kroner dersom konsesjonsavgiftene og konsesjonskraften avvikles og eiendomsskattereglene blir endret til skattemessig verdi. Med forslaget om å skjerpe grunnrenteskatten vil utvalgets forslag innebære en økning i statens inntekter på 4,4 milliarder kroner.

Tabell 12.2 Anslåtte provenyvirkninger av utvalgets forslag fordelt på skattekreditor. Før justering i fordelingsordninger. Negative tall betyr provenytap for det offentlige. Mill. kroner

Forslag	Samlet	Staten	Kommuner	Fylkes- kommuner
Avvikle konsesjonsavgifter	-320	320	-640	0
Avvikle konsesjonskraft	-910	1 315	-1 485	-740
Eiendomsskatt – gå over til skattemessig verdi	-630	900	-1 530	0
Redusere nedre grense for fastsetting av grunnrenteskatt	750	750	0	0
Inkludere inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier i grunnrenteskatten	480	480	0	0
<i>Delsum</i>	<i>-630</i>	<i>3 770</i>	<i>-3 660</i>	<i>-740</i>
 To prosentenheter økning i grunnrenteskattesats for provenynøytralitet	 630	 630	 0	 0
I alt	0	4 400	-3 660	-740

Det understrekes at anslagene er usikre. Provenyanslagene for de ulike elementene er innbyrdes avhengige.
Kilde: Utvalget.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000

Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 5024.05.37300 | www.lvk.no

Utvalget har ikke foreslått noen form for kompensasjon til de kommuner og fylkeskommuner som vil lide tap på utvalgets forslag, men henvist fordelings spørsmål til departementet. Utvalget har likevel fremholdt at «*I prinsippet bør alle skatte- og konsesjonsinntekter vurderes samlet*» (s. 158), og henvist til inntektssystemet for kommunene. Som eksempel på «*(...) et ytterpunkt for fordeling*» viser utvalget til at en økning av naturressursskatten fra 1,3 øre/KWh til 4,6 øre/KWh fullt ut vil kompensere kommunesektoren for de ovennevnte tap.

LVK 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 og fremme forslag til nødvendige endringer for å fjerne disse hindre. En samlet kraftbransje og en samlet kommunesektor har påpekt at det er den innretningen grunnrenteskatten har fått som er problemet, og ikke de kommunale ordningene. Til tross for dette har utvalget konsentrert sine anbefalinger rundt en avvikling av de ordninger som tilgodeser vertskommunene.
- Utvalgets forslag om å skjerpe grunnrenteskatten vil ikke gi de ønskede investeringer, tvert imot. LVK mener grunnrenteskatten må endres slik at den bare beskatter superprofitten.
- Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter kommer til anvendelse i saker om regulering og overføring av vassdrag, hvor innvunnet kraftøkning beregnes. De investeringer som skal foretas i vannkraftsektoren, gjelder i hovedsak vedlikehold og opprustning, uten ytterligere reguleringer, og vil ikke gi rett til mer konsesjonskraft eller konsesjonsavgifter. En avvikling av disse ordningene, som utvalget anbefaler, vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av planlagte energitiltak.
- LVK mener forslagene om å avvike kommunenes konsesjonsbaserte ordninger er i strid med den samfunnskontrakt som over generasjoner er inngått mellom storsamfunn og de distrikt som har avstått sine naturressurser. En slik avvikling vil også være i strid med Grunnlovens forbud mot å gi lovertilbakevirkende kraft.
- Kommunens inntekter fra konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er nedfelt i de gitte konsesjoner som et grunnvilkår og med samme varighet som konsesjonen. Utvalgets forslag om å avvike ordningene vil være et brudd på de forutsetningene som lå til grunn for de gitte konsesjoner.
- Utvalgets forslag om at eiendomsskatten skal basers på skattemessig verdi er i strid med eiendomsskatteloven hovedregel i § 8 A-2 om at eiendomsskatten skal tilsvare anleggets markedsverdi. 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. Forslaget vil derfor verken utløse ønskede investeringer eller samsvare med skattyters skatteevne.

- Kommunenes rett til konsesjonsavgifter og konsesjonskraft samt eiendomsskatt basert på anleggenes reelle markedsverdi kan ikke erstattes av statlige overføringer eller en økning i naturressursskatten. Økt naturressursskatt vil bli fordelt på samtlige kommuner etter det statlige inntektssystemet og først og fremst komme de folkerike kommuner uten vannkraftanlegg til gode.
- Konsesjonsavgiftene er en erstatning for generelle skader og ulemper på naturmiljø og omgivelser, og derfor en miljøavgift. Miljøkostnader skal betales av tiltakshaver, og miljøavgifter er ment å være en brutto skatt i tråd med naturmangfoldloven § 11. Utvalget synes å ha oversett dette elementære miljørettsprinsipp.
- Konsesjonskraftordningen har i mer enn hundre år vært et vederlag til berørte kommuner for de naturrikdommer som gjennom vannkraften er avstått til storsamfunnet. Ordningen skal være kommunens andel av verdiskapningen som vannkraftproduksjonen i konsesjonsperioden gir opphav til. Høyere kraftpriser gir høyere verdiskaping. En kompensasjon basert på en omregnet øre/kWh vil ikke sikre kommunene en andel av den reelle verdiskapningen.
- Både ny vannkraftutbygging og rehabilitering av eldre verk er avhengig av lokal aksept. Dagens kraftskatteregime er basert på erkjennelsen om at kommuner som avstår sine naturressurser har et legitimt krav på en andel av den verdiskapningen som de berørte lokalsamfunn bidrar med i kraftutbyggingen. Uten lokale inntekter vil kommunenes motstand mot de inngrep vannkraftkraftutbygging representerer øke.

2 UTVALGETS FORSLAG SVARER IKKE PÅ REGJERINGENS MANDAT

Det er LVKs syn at utvalget ikke svarer på mandatet når det gjelder tiltak for å få til mer fornybar energi.

Kraftbransjen viser til at det er innretningen på grunnrenteskatten som hindrer at samfunnsøkonomiske energitiltak blir gjennomført, og ikke de kommunale inntektsordningene. Utvalget foreslår derimot å skjerpe grunnrenteskatten og å inkludere småkraft i skattegrunnlaget.

Den utfordringen utvalget er gitt av regjeringen, er å finne skatte- og avgiftsregler som vil fremme samfunnsøkonomiske investeringer i vannkraftsektoren. Det aller meste av vår vannkraft er bygget ut, men det gjenstår noen mindre utbyggingsmuligheter, og i tillegg må eldre vannkraftanlegg vedlikeholdes og opprustes. Det er rammevilkårene rundt disse aktivitetene som har vært utvalgets oppgave å vurdere.

De skatte- og avgiftslettelse utvalget foreslår, og som er beregnet til om lag 4 milliarder kroner i tabellen fra utvalget inntatt ovenfor, er *ikke* endringer i de regler som vil gjelde slike investeringer. Disse investeringene vil ikke utløse rett til konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Når utvalget viser til at avviklingen av ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter vil føre til skatte- og avgiftslettelse på mer enn 2 milliarder kroner, er det lettelse for den kraftproduksjon som allerede er bygget ut, og hvor disse ordningene har vært en betingelse for konsesjon.

Den samme innvendingen gjelder for forslaget om en drastisk omlegging av eiendomsskatten. Når utvalget opplyser at en overgang til skattemessig verdi mv. vil føre til at mer enn 2/3 av eiendomsskatten avvikles (1,5 milliarder kroner årlig) er også dette eiendomsskatt på allerede utbygd vannkraft. Og som for konsesjonsordningene er det på det rene at disse eiendomsskatteinntektene var et viktig element i de interesseavveiningene både kommunen og konsesjonsmyndigheten foretok før konsesjon ble gitt.

Vertskommunene som stiller sine naturressurser til disposisjon for storsamfunnet har krav på en andel av verdiskapingen. Ved en avvikling av de kommunale ordninger vil motstanden mot fornuftige investeringer øke.

3 KONSESJONSORDNINGENE

3.1 Innledning

I mandatet om konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er utvalgets oppdrag beskrevet slik:

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

LVK har overfor utvalget fremmet forslag til enkelte forbedrings- og forenklingsmuligheter for konsesjonskraftordningen. Disse er verken referert eller kommentert av utvalget, og utvalget har ikke foretatt noen vurdering slik mandatet gir anledning til. Tvert imot anbefaler utvalget at ordningene i sin helhet avvikles. Provenytapet for kommunene ved avvikling av begge ordningene er anslått til 2,125 milliarder kroner.

Begrunnelsen for avvikling av ordningene er at konsesjonskraft og konsesjonsavgifter «svekker selskapenes insentiver til å investere i marginalt lønnsomme prosjekt», jf. s. 98. Det vises videre til at konsesjonsordningene er «historisk betinget, og de opprinnelige formålene gjør seg ikke lenger gjeldende på samme måte.», jf. s. 16.

LVK mener forutsetningene ekspertutvalget legger til grunn er uriktige, og at avvikling av ordningene ikke vil bidra til å oppfylle siktemålet om økte investeringer og rehabiliteringer av vannkraftverkene.

3.2 Konsesjonsavgifter

Utvalget begrunner forslaget om avvikling av konsesjonsavgiften slik:

«Konsesjonsavgiften er ikke investeringsnøytral. Dette kan svekke selskapenes insentiv til å investere i nye kraftprosjekter og til å reinvestere i eksisterende kraftverk. Avgiften utgjør 0,5 øre/KWh, og det kreves dermed en høyere pris for at prosjektet skal være lønnsomt

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

LVK er forbauset over utvalgets forslag og begrunnelse. Den historiske bakgrunnen for innføring av konsesjonsavgifter i Norge er oppsummert i Falkanger og Haagensen, Vassdrags- og energirett (2002) s. 334-335:

«Bestemmelser om konsesjonsavgifter var inntatt allerede i Vregl. av 1911. Forbildene til ordningen fant man i utenlandsk rett hvor man hentet eksempler fra Italia, Tyskland, Sveits og Sverige. Reguleringslovkomiteen av 1907 begrunnet konsesjonsavgiftene med at siden

*reguleringsretten lå utenfor grunneiers eiendomsrett, var det rimelig at allmenninteressene i vassdraget fikk en kompensasjon i form av en avgift (...) Pengene skulle brukes til de interesser og **distrikter som ble skadelidende** ved reguleringen. (...)*

*Det ble videre pekt på at konsesjonsavgiftene **også** skulle ha som hensikt å **gi kommunene en andel i de verdier** som ble skapt ved reguleringen.» (uthevet her).*

Konsesjonsavgift er, og har i 100 år vært, først og fremst en erstatning for generelle skader og ulemper på naturmiljøet. Konsesjonsavgiften er i realiteten en miljøavgift. Dette kommer tydelig til uttrykk i den forrige energiutredningen, NOU 2012: 9, hvor følgende forhold ble trukket frem:

«(..) naturinngrep knyttet til produksjon av energi kan ikke unngås(..) Omfattende utbygging av fornybar energi er en utfordring for norsk natur. Det var energisektoren som sto for det største bortfallet av uberørt eller villmarkspreget natur mellom 2003-2008. (s. 76)

*Økt satsing på ny fornybar kraft, kan gi negative lokale miljøkonsekvenser. **Miljøkostnadene må også inngå i regnestykket for verdiskaping** (...) Verdiskaping i kraftsektoren kommer i stor grad fellesskapet til gode (...) det er nødvendig å skape lokal aksept for de positive virkningene av utbyggingene (...) Fordi vannkraftverkene utnytter **lokale ressurser**, mottar også vertskommunene en forholdsmessig del av **ressursverdien gjennom skatter, avgifter og konsesjonskraft**.» (uthevet her) (s. 73-74).*

Natur- og miljøinngrepene ved vannkraft er udiskutable, og av lokal karakter. Det er ikke slik at inngrepene forsvinner med tiden. Inngrepene er som regel evigvarende og irreversible, som neddemming av store arealer, tørrlegging av elver, tap av fiske og fauna, utrasing av elveleie mv. Uberørt natur representerer i seg selv en stadig stigende verdi, og andre aktiviteter er blitt fortrent til fordel for kraftproduksjon.

Hovedformålet med konsesjonsavgiften er å gi de kommuner som avstår sine naturressurser til storsamfunnet erstatning for de naturødeleggelser som er påført lokalt. All den stund inngrepene er evigvarende og irreversible, er begrunnelsen og formålet bak ordningen like gyldig i dag som for 100 år siden.

Et grunnleggende prinsipp, som er slått fast i naturmangfoldloven § 11, er at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver. Tiltakshaver skal betale miljøavgiften, og dersom prosjektet dermed blir ulønnsomt, er også prosjektet samfunnsøkonomisk ulønnsomt, og prosjektet skal ikke realiseres.

LVK vil videre minne om et sentralt prinsipp for ressursutnyttelse som er trukket opp i utvalgets mandat, hvor det heter 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)*

LVK kan ikke se at utvalget har etterlevd de skatte- og avgiftsprinsipper som Finansdepartementet har inntatt i mandatet. Forslaget om å avvike konsesjonsavgiften bryter etter LVKs syn både med de historiske

forpliktelser samfunnet har til de kommuner som har akseptert store naturinngrep, og med de prinsipper som bør ligge til grunn for effektiv ressursbruk i dag, slik det også er lagt til grunn i mandatet til utvalget.

3.3 Konesjonskraft

Utvalget begrunner forslaget om avvikling av konsesjonskraftordningen med at ordningen svekker selskapenes incentiv til å gjennomføre investeringer som er lønnsomme for samfunnet. I tillegg viser utvalget til, på tilsvarende måte som for konsesjonsavgiften, 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)*

Det historiske formålet med konsesjonskraften har helt fra etableringen av ordningen vært todelt: Formålet var dels å sikre kommunene tilgang til fysisk kraft til en rimelig pris og dermed samme velstandsutvikling som by- og industrikommunene, som ble elektrifisert ved at man tok i bruk vassdragene i distriktene; dels var formålet å sikre kommunene en andel av verdiskapningen som utnyttelse av de lokale vannkraftressursene gir opphav til.

Det historiske formålet om å sikre kommunene tilgang til fysisk kraft bortfalt allerede på 1960-tallet da Norge ble fullelektrifisert. Verdiandelsaspektet har derimot stått fast fra første stund, uttrykt slik av stortingsrepresentant Johan Castberg i forbindelse med behandlingen av konsesjonslovene fra 1917 i Stortinget:

«Man skal til det yderste utnytte anledningen til at søke at styrke disse mer avsidesliggende og karrig utstyrte distrikter ved at la dem få en rundelig andel i de værdier som skapes indenfor deres grænser [...] Man tar værdierne ut av distrikterne og fører dem på tråd ned til industricenterne og byene, tømmer bygdene, tømmer landdistriktene, særlig fjeldbygdene, for deres værdier uten vederlag, og det er absolut urigtig.»

For Høyesterett har formålet med og retten til konsesjonskraft vært selvsagt. Ved behandlingen av SiraKvina saken fra 1978, inntatt i Rt. 1978 s. 1480, gjorde Høyesterett det klart at utbyggingskommunene skal ha et

«realistisk vederlag for at disse kommuner ble tvunget til å avgi de verdier som lå i kraftkildene»

I Kvam-dommen fra 1984, inntatt i Rt-1984-312, påpekte en enstemmig Høyesterett at:

«Disse fordeler skal kommunen ha for derved å få del i de naturrikdommer som gjennom reguleringen blir tatt i bruk av andre.»

Det samme synspunktet er kommet til uttrykk i energiutredningen NOU 2012: 9 s. 70:

«Helt fra vannkraftens barndom har det i Norge vært enighet om at de naturressurser som tas i bruk har en lokal tilhørighet, og at de distrikter som avstår sine naturressurser til energiproduksjon har krav på en andel av den verdiskapningen disse naturressurser gir opphav til.»

Det har vært – og er i dag – bred politisk enighet om at vertskommunene har et legitimt krav på en andel av verdien fra vannkraftutbyggingen gjennom bl.a. konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Dette har klart kommet til uttrykk i Stortinget, senest i 2016 og 2017.

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)

I forbindelse med revisjon av konsesjonslovene i 2017 bemerket en enstemmig Energi- og miljøkomité:

*«Komiteen [...] viser til at industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven i over 100 år har vært fundamentet for forvaltningen av våre vannkraftressurser. 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.*

LVK erfarer at kraftproduksjon i dag skaper mindre næringsvirksomhet og færre arbeidsplasser i distriktene enn tidligere, som følge av teknologisk utvikling og automatisering. Samtidig utgjør kommunenes vannkraftressurser vesentlig større verdier i dag, med liberaliseringen og internasjonaliseringen av kraftmarkedet og miljøprising av ulike energikilder. Dette påpekte finanskomiteen allerede under kraftskattereformen i 1996: «Verdien av kraftressursene økes gjennom kraftutveksling med andre land», jf. Innst.O.nr.62 (1995-1996) kap. 1.

LVK mener 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. Å erstatte disse ordningene med en økt naturressursskatt, som utvalget skisserer, er helt uakseptabelt, uegnet som metode for kompensasjon og vil skape stor motstand mot videre vannkraftutbygging.

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

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

Utvalget synes ikke å ha tatt konsekvensen av beregningsgrunnlaget for konsesjonsordningene. Det er hovedsakelig ved overføring av vassdrag eller nye reguleringer som endrer kraftgrunnlaget, at reglene kommer til anvendelse. Utvalget synes riktignok å være innforstått med regelverket, jf. utvalgsrapporten på s. 70, men trekker ikke konsekvensene av dette. I utvalgs-rapporten fremgår:

«Fordi beregningen tar utgangspunkt i regulert vannføring og fallhøyde, er det først og fremst den regulerte vannføringen det betales konsesjonskraft og -avgift for, uavhengig av kraftverkets faktiske produksjon.»

Hovedtyngden av fremtidige investeringer i vannkraftsektoren gjelder ikke utbygging av 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.

O/U-investeringer medfører altså i de fleste tilfeller ikke endringer i konsesjonskraftvolumet. Tiltakene kan f.eks. være å utnytte fallhøyden bedre, øke maskininstallasjonen/slukeevnen eller redusere flomtapene. Dette innebærer normalt ikke ny regulering og dermed ingen endring i kraftgrunnlaget, som er grunnlaget for beregningen av både konsesjonskraft og konsesjonsavgift. O/U-prosjekter som omfatter ny regulering eller overføring av vann fra hittil ikke utnyttede felt, og som øker vannkraften med minst 500 naturhestekrefter, må ha tillatelse etter vassdragsreguleringsloven § 1, jf. § 3. I disse tilfellene skal det settes vilkår om konsesjonskraft i konsesjonen, jf. vassdragsreguleringsloven § 22. For O/U-prosjekter som ikke innebærer ny regulering gis tillatelsen etter vannressursloven. Det er ikke hjemmel for å fastsette vilkår om konsesjonskraft i medhold av vannressursloven.

I energimeldingen – Meld. St. (2015-2016) *Kraft til endring*, s. 189 er følgende lagt til grunn:

«Det teknisk-økonomiske potensialet for ny kraft gjennom opprustning og utvidelser er anslått til 6 TWh/år. Dette inkluderer saker til behandling og saker som har konsesjon, men som ikke er bygd. Av dette kan mindre enn ti prosent tilskrives opprustning. Mer enn nitti prosent av potensialet er følgelig knyttet til utvidelser. I tillegg til potensialet for ny kraftproduksjon, kommer et potensial for økt effekt og økt reguleringsevne.»

I utvalgets modellkraftverk, som er benyttet for å illustrere utvalgets forslag for selskapenes investeringsinsentiv, er det uten videre lagt til grunn at selskapene må avstå konsesjonskraft. Denne forutsetningen vil ikke slå til når det gjelder O/U-prosjekter, som behandles etter vannressursloven.

Tre av de største vannkraftprosjektene i Norge i den senere tid er egnet til å illustrere poenget. Tillatelse til O/U av Lysebotn kraftverk i Forsand kommune med 180 GWh/år økt produksjon, O/U av Embretsfoss kraftverk i Modum kommune med 120 GWh/år økt produksjon og O/U av Vamma kraftverk i Skiptvet kommune med 160 GWh/år økt produksjon, ble alle vedtatt konsesjonsfritt i medhold av vannressursloven og dermed uten vilkår om konsesjonskraft.

Ettersom O/U-prosjekter som utgangspunkt ikke gir økt konsesjonskraftmengde, og bare unntaksvis konsesjonsavgifter, er det etter LVKs syn 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

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

I henhold til utvalgets mandat – «*Utvalget kan vurdere om ordningene kan forbedres*» – spilte LVK inn flere forslag til forenklinger og forbedringer. Det fremgår av utvalgsrapporten på s. 100 at

«Utvalget har mottatt flere innspill om endring av grunnrenteskatten, men få innspill om behovet for endringer i eiendomsskatt, konsesjonskraft eller konsesjonsavgift.»

LVK spilte inn fem konkrete endringsforslag knyttet til konsesjonskraftordningen, som ville bidratt til forenkling og forbedring av ordningen, herunder forslag om

- Etablering av et felles prisregime for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 10. april 1959
- Oppdatering av tilsigsserien som benyttes som delingsfaktor ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen
- Gjennomgang av kraftverkene som inngår i OED-prisen for å sikre representativiteten i utvalget
- Presisering av hvilket elforbruk som kan inntas i beregningen av kommunens behov for den alminnelige elektrisitetsforsyning
- Tildeling av opprinnelsesgarantier for konsesjonskraft

Utvalget har ikke tatt opp disse forslagene til nærmere vurdering. Snarere tvert imot har utvalget brukt LVKs forslag til forbedringer og forenklinger som grunnlag for kritikk mot ordningene som sådan for å underbygge sin anbefaling om avvikling både av konsesjonskraftordningen og av regelverket om konsesjonsavgifter. Det er ikke i tråd med det mandat utvalget var gitt.

3.5 TILBAKEVIRKNING – GRUNNLOVEN § 97

Utvalget legger til grunn at en opphevelse av ordningene ikke vil være i strid med forbudet i Grunnloven § 97 om å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. kap. 10.3.6. på s. 140. Utvalget legger til grunn at ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter har samme rettslige karakter som eiendomsskatt og naturressursskatt og at tilbakevirkningsspørsmål står i samme stilling som alminnelige skatter og avgifter. Utvalget legger også til grunn at kommunenes rettslig sett ikke har samme beskyttelse som kraftverkseier, men må vurderes som «*forvaltningsorgan og mottaker av konsesjonskraft og konsesjonsavgift*».

Det er LVKs syn at utvalget legger feil premisser til grunn for sin vurdering av tilbakevirkningsforbudet, og utvalgets grunnsyn er i strid med både Høyesteretts og lovgivers beskrivelse av formålet med ordningene, et formål som har like stor gyldighet i dag. Høyesterett påpekte i Frøystul-saken fra 2000 at ordningene «*(...) således langt på veg (er) begrunnet i et synspunkt om ytelse mot ytelse*». Departementet påpekte i forbindelse med endringer i vassdragslovgivningen i 1987 at

«[k]onsesjonsavgiftenes preg av vederlag for en ytelse støtter opp om en slik endring i tråd med utviklingen på formuesrettens område. Selv om kommunenes krav på konsesjonsavgifter aldri kan betegnes som et rent privatrettslig krav, er det etter departementets mening klare og sterke paralleller».

Det er således direkte i strid med hva både Høyesterett og lovgiver har uttalt når Kraftskatteutvalget vurderer vertskommunens stilling i forhold til om «*kommunen har vern som forvaltningsorgan og mottaker av konsesjonskraft og konsesjonsavgift*», s. 141

Kraftskatteutvalgets vurdering av tilbakevirkningsforbudet er også i strid med lovgivers vurdering ved vedtakelsen av energiloven i 1990 og ved revisjonen av vassdragslovgivningen i 1992. Også Energilovutvalget vurderte en opphevelse av konsesjonskraftordningen for konsederte kraftverk og å erstatte denne med en avgift. Energilovutvalget fremmet ikke forslag om å oppheve ordningene og konkluderte med at det er begrenset adgang til å gripe inn i slike etablerte rettsforhold, 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 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*». En enstemmig energi- og industrikomiteé sluttet seg til departementets konklusjon og vurderinger. 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.

Det kan ikke være tvil om at en opphevelse av ordningene i tråd med Kraftskatteutvalgets forslag griper inn i «*en etablert rettsposisjon*». Høyesterettsdommer Skoghøy har oppsummert høyesterettspraksis i disse sakene og uttaler at forholdet til Grunnloven § 97 må bero på «*(...) hvor inngripende tilbakevirkningen er, hvorvidt loven griper inn i beskyttelsesverdige forventninger, i hvilken utstrekning borgerne har innrettet seg etter disse forventningene, hvilket formål lovgiver har med loven og med å gi den tilbakevirkende kraft og hvorvidt tilbakevirkningsbestemmelsen virker diskriminerende*». På samme måte som lovgiver konkluderte ved vedtakelsen av energiloven i 1990, er det LVKs syn at interesseavveiningen med nødvendighet må få som følge at opphevelse av ordningene vil være i strid med Grunnloven § 97.

LVKs konklusjon er at en opphevelse av ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter vil være i strid med Grunnloven § 97 fordi det på en urimelig og vilkårlig måte griper inn i etablerte rettsforhold.

4 EIENDOMSSKATT

4.1 Utvalgets forslag – virkninger for kommunen

Utvalget foreslår å benytte skattemessig verdi ved eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg. I tillegg foreslår utvalget å innføre en begrensning i hvilke deler av anlegget som skal underlegges beskatning, ved å ta ut produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettighetene. Utvalget begrunner forslaget med at eiendomsskattereglene 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 eller mer enn 2/3 av dagens eiendomsskatt.

4.2 Mandatet bygger på en uriktig forståelse av gjeldende rett

Utvalget viser til mandatet for sitt forslag om å anvende skattemessig verdi. Mandatet bygger imidlertid på en feil oppfatning av hva som er gjeldende rett for eiendomsskatt. I mandatet fremgår følgende om eiendomsskatt:

*«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 korrekt at gjeldende verdsettelsesprinsipp for vannkraftverk er avkastningsverdi, jf. skatteloven (sktl.) § 18-5. Det er imidlertid ikke korrekt at hovedregelen for verdsettelse av mindre kraftverk eller næringseiendom er substansverdi: Næringseiendom skal verdsettes etter eiendommens **avkastningsverdi**, jf. eiendomsskatteloven § 8 A-2, mens småkraftverk verdsettes etter **skattemessig verdi**.

Begrunnelsen for at småkraftverkene verdsettes etter skattemessig verdi – til tross for at skattemessig verdi som regel ikke samsvarer med anleggenes markedsverdi, er forenklingshensyn. Forenklingshensynet er utelukkende begrunnet i anleggenes størrelse.

4.3 Utvalgets vurderinger og forslag bygger også på en uriktig forståelse av gjeldende rett

4.3.1 Utvalgets kommentarer til mandatet

Utvalget har kommentert misforståelsen om verdsettelsesprinsippet i mandatet slik²:

*«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 næringseiendom.

At næringseiendom som hovedregel skal verdsettes etter avkastningsverdi fremgår som nevnt av eiendomsskatteloven § 8 A-2 første setning, jf. annen setning:

¹ NOU 2019:16 side 159

² NOU 2019:16 side 12

«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 næringseigedom skal setjast til teknisk verdi når det ikkje er mogleg å fastsetje verdet etter regelen i første punktum»

(Omsetningsverdi er synonymt med avkastningsverdi, mens teknisk verdi er synonymt med substansverdi.)

4.3.2 Utvalget overser Stortingets presisering om at energianleggene ikke skal anses som næringseiendom

Utvalget har tilsynelatende oversett Stortingets nylige presisering om at energianleggene ikke skal anses som næringseiendom.

Utvalget redegjør for endringene i verk og bruk-skatten som ble vedtatt i desember 2017, med virkning fra 1.1.2019, herunder også 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. Utvalget ser likevel ikke ut til å trekke konsekvensene av dette når utvalget, under henvisning til at dette ble gjort for næringseiendommer, foreslår å trekke ut produksjonsutstyr og installasjoner for produksjon av takstgrunnlaget.

Når energianleggene ble skilt ut som egen kategori var det nettopp begrunnet i at slike anlegg i det vesentlige er å anse som installasjoner for produksjon, ikke bygninger. Utvalgets forslag vil innebære at eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftanlegg avviker fra hva som gjelder for de øvrige energianleggene. Videre er forslaget i strid med den nylige endringen i eiendomsskatteloven § 4 hvor Stortinget presiserte:

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

Stortingets vedtak om å opprette en ny eiendomskategori for vannkraftanlegg, anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum og vindkraftanlegg, er basert på en uttrykkelig forutsetning om at disse anleggene skulle skattlegges som før, jf. eiendomsskatteloven § 3 c, § 4 andre ledd fjerde og femte setning og § 8 A-2 andre ledd.

Stortinget har med andre ord nettopp tatt stilling til at vannkraftanlegg *ikke* skal likestilles med næringseiendom generelt og dermed ikke omfattes av reglene som kraftskatteutvalget nå foreslår å anvende. Senest i stortingsmeldingen om Levende lokalsamfunn for fremtiden som ble publisert 18. oktober 2019, Meld. St. 5 (2019-2020), presiserer regjeringen at «*Vannkraftanlegg, vindkraftanlegg, kraftnett og anlegg som er omfattet av særskattereglene for petroleum, skal fortsatt betale eiendomsskatt på maskiner og utstyr*».

På samme måte som i privat sektor har kommunesektoren behov for stabilitet og forutsigbarhet i sine rammevilkår. Det fremtidige inntektsgrunnlaget for en kommune er vitalt både for budsjetteringen og for kommuneplanleggingen i vid forstand. Når Stortinget bare for kort tid siden har presisert innholdet av eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftsektoren, er det et fundamentalt brudd på denne forutsigbarheten at

utvalget uten videre reverserer Stortingets syn, og med betydelige negative virkninger for mer enn 200 kommuner. Spesielt oppsiktsvekkende finner LVK det når «likebehandling» med annen næringseiendom fremheves som begrunnelse. Likhets hensynet var like mye (eller like lite) til stede da Stortinget nettopp valgte en annen løsning for energianleggene enn for annen næringseiendom.

Lovendringen i 2019 for tidligere verk og bruk der «produksjonsutstyr og -installasjoner» ble tatt ut av grunnlaget ble gjort mot en statlig kompensasjon. Stortinget vedtok at kommunesektoren ikke skulle lide tap på omleggingen av eiendomsskatten, og ba regjeringen sørge for «en tilnærmet full kompensasjon», konkretisert til 500 mill. kroner.

Kompensasjonsordningen har vist seg utilstrekkelig for mange kommuner. Det bekrefter at kommunene har rett i sin mangel på tillit til tilsagn om «kompensasjon», slik også utvalget skisserer mulighet for gjennom forslaget til økt naturressursskatt.

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

Utvalget foreslår å benytte skattemessig verdi ved eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg. I tillegg foreslår utvalget å innføre en begrensning i hvilke deler av anlegget som skal underlegges beskatning, ved å ta ut produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettighetene. Utvalget begrunner forslaget med at eiendomsskattereglene for små og store vannkraftanlegg vil bli like, og at vannkraftanlegg vil bli likebehandlet med annen alminnelig næringseiendom.

Det er ikke riktig. Når det gjelder sammenligningen med næringseiendom, foreslår utvalget særskilte regler for hva som skal defineres som produksjonsutstyr og -installasjoner som avviker fra hva som gjelder for næringseiendom. Videre er det heller ikke korrekt at en overgang til skattemessig verdi også for stor vannkraft vil gi likebehandling med småkraftverk. For sistnevnte vil produksjonsutstyr og installasjoner fortsatt inngå.

Som det fremgår ovenfor mener LVK at utvalgets forslag om endrede eiendomsskatteregler også er i strid med eiendomsskattelovens grunnprinsipp om at skattegrunnlaget skal utgjøre anleggets *reelle markedsverdi*. Skattemessig verdi samsvarer ikke med eiendomsskattens verdsettelsesregel om markedsverdi som hovedregel, jf. utvalgets henvisning til Ot. prp. Nr. 23 (1995-96) om endringer i kraftverksbeskatningen:

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

Eiendomsskatt er vår eldste skatteordning og er en generell skatt på eiendom. Det er med andre ord ikke en særlig skatt på vannkraftanlegg. Eiendomsskatten er dessuten vår eneste rene kommunale skatteordning, jf. forpliktelsen i Europarådets Charter fra 1985 om at en del av kommunenes inntekter skal komme fra kommunale skatter. At eiendomsskatt er en god skatteordning som bør videreføres i det norske

skattesystemet, fremgår bl.a. av NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital³ og NOU 2014:13 – Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi⁴.

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

4.3.4 Kommunenes andel av grunnrenten fanges opp av eiendomsskatten

Utvalgets forslag bryter dessuten mot andre grunnprinsipper i eiendomsskatten. Eiendomsskatt er en objektskatt som skal gi uttrykk for eiendommens objektiviserte omsetningsverdi. Disse grunnleggende prinsippene er kommet til uttrykk i en rekke høyesterettsuttalelser⁵ og er også fremhevet av Rødsethutvalget (1992:34) kapittel 7.3.1:

«Det er eiendommens objektive verdi en skal komme frem til, mao. verdien eiendommen har i seg selv. Eiendomsskatt er en objektskatt.»

For vannkraftanlegg over 10 000 kVA benyttes en avkastningsverdimetode for å finne eiendommens objektiviserte omsetningsverdi, jf. skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd. Formålet med verdsettelsesbestemmelsen i skatteloven § 18-5 er, som for eiendomsskatten for øvrig, 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, slik beskatning av all øvrig eiendom bygger på, må eiendomsskatteverdsettelsen også i fremtiden fange opp verdien av naturressursen gjennom en avkastningsverdimetode.

4.3.5 Dagens eiendomsskatte regler hindrer ikke samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer

Ved utvalgets vurdering av skattenes virkning på investeringsinsentivene, foretar utvalget en sortering av ordningene etter «bruttoavgift» og «overskuddsskatt». Om bruttoskattene skriver utvalget blant annet at

³ Side 12: «Utvalget slutter seg til tidligere vurderinger av at fast eiendom er et godt skattegrunnlag, og mener det er gode grunner til å trappe ned skattefavoriseringen av bolig og fritidseiendom.»

⁴ Side 294: «Fast eiendom er et godt skattegrunnlag, jf. utvalgets vurderinger i kapittel 3. Særlig sett i lys av at bolig er kraftig favorisert i inntekts- og formuesbeskatningen, bør eiendomsskatten videreføres som en del av det norske skattesystemet.»

⁵ f. bl.a. Rt. 1912 s 501 (LKAB I), Rt. 1999 s 192 (Statnett-dommen) og Rt. 2007 s 149 (LKAB II)

«[b]ruttoskatter vil medføre økte kostnader for selskapene, som svekker insentivene til å investere i marginalt lønnsomme prosjekt».

Om de nøytrale skattene skriver utvalget at

«nøytrale overskuddsskatter ikke [vil] endre den relative avkastningen for selskapene og dermed ikke svekke selskapenes insentiv til å gjennomføre lønnsomme investeringer».⁶

Ekspertutvalget mener «eiendomsskatt for vannkraft [...] virker [...] som bruttoavgifter som medfører en tilleggskostnad for selskapene». Videre legger utvalget til grunn at eiendomsskatten «er lite påvirket av endringen i lønnsomhet».⁷ Endelig konkluderer utvalget med at det er «mer målrettet å gjøre endringer i bruttoordningene» og at endring i eiendomsskatten vil «gi selskapene insentiv til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftinvesteringer».⁸

LVK 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. Fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget er i stor grad bygget opp etter det samme beregningsgrunnlaget som grunnrenteskatten, der det tas utgangspunkt i anleggets løpende inntekter og utgifter. Riktignok er inntektene basert på de rullerende spotmarkedsprisene de siste fem årene, men dette medfører ikke at man har fjernet seg fra lønnsomhetsprinsippet.

Dagens eiendomsskatte regler er ikke til hinder for selskapene å «gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftinvesteringer», slik utvalget legger til grunn. Uttalelser fra kraftbransjen underbygger dette. Det er dagens innretning på den statlige grunnrenteskatten som favner mer enn superprofitten som hindrer gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak, ikke eiendomsskatten.

4.4 Konsekvensene av utvalgets forslag

4.4.1 Verdien av vannfallet må fanges opp i verdsettelsen

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:

⁶ NOU 2019:16 side 98

⁷ NOU 2019:16 side 99

⁸ NOU 2019:16 side 100

«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.

4.4.2 Konsekvenser av utvalgets forslag er at mange eiendomsskattegrunnlag vil bli satt til kr. 0,-

Ved valg av verdsettelsesmodell for å finne kraftanleggets markedsverdi, ble det under kraftskattereformen i 1997 konkludert 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 fratrukket nåverdien av alle framtidige kostnader knyttet til kraftproduksjonen.»

Under kraftskattereformen i 1997 ble det også vurdert å benytte skattemessige verdier, men konkludert med at disse *«ville treffe markedsverdien dårlig»*:

«Etter departementets oppfatning er det imidlertid vanskelig å finne en metode som er enkel, og som samtidig på en tilfredsstillende måte treffer markedsverdien av verket. 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)

Utvalget har ikke foretatt en tilsvarende vurdering av om skattemessige verdier treffer markedsverdien, annet enn å påpeke kort at

«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)

Til tross for dette foreslår utvalget skattemessig verdi.

I tillegg til at de skattemessige verdier er dårlig egnet til å treffe markedsverdien til kraftanlegget, vil den profilen som ligger i skattemessig verdi gjøre det vanskelig å få til nye investeringer. Det vises bl.a. til småkrafteiernes kritikk av reglene om at skattemessige verdier for eiendomsskatt på småkraft, som innebærer at eiendomsskatten er høyest de første årene, hvor anleggets lønnsomhet som oftest er lavest.

Årsaken til at skattemessige verdier i sin tid ble valgt for småkraftverk var som nevnt forenklingssyn for denne mindre gruppen av kraftanlegg. Det ble fremhevet i forarbeidene at skattemessige verdier kan ligge over markedsverdiene for lite lønnsomme småkraftanlegg, jf. Ot.prp. nr. 22 (1996-1997) kapittel 5.2 side 6 (omtalt i tilknytning til formuesverdi):

«For driftsmidler som normalt ikke avskrives, som f.eks fallrettigheter, vil imidlertid inflasjon føre til at de skattemessige verdiene vil ligge under den faktiske markedsverdien. Dette vil da bidra til at de skattemessige verdiene gradvis vil ligge lavere enn markedsverdien av det enkelte kraftverk. For lite lønnsomme kraftverk kan det motsatte være tilfelle, dvs at de skattemessige verdiene kan ligge over markedsverdiene.»

LVK er kjent med at flere eldre og lønnsomme småkraftanlegg har en skattemessig verdi på kr. 0,-. Forslaget til utvalget vil med andre ord innebære at eiendomsskattegrunnlaget til de mest lønnsomme kraftanlegg vil bli satt i kr. 0,- eller bli drastisk redusert. For mindre lønnsomme kraftanlegg, eller for anlegg som gjør større investeringer, vil skattegrunnlagene være høyere enn markedsverdi. Utvalgets forslag er følgelig lite egnet til å reflektere kraftanleggenes reelle markedsverdier eller objektiviserte omsetningsverdier.

4.4.3 Eiendomsskatteinntektene er en del av grunnlaget for konsesjonene

Kommunenes eiendomsskatteinntekter fra vannkraftanlegg har i mange tilfelle vært en avgjørende for den vurderingen kommunene er pålagt å gjøre i sin interesseavveining av fordeler og ulemper som følge av tiltaket. Konsesjonæren foretar regelmessig et anslag for hvilke inntekter en utbygging vil kunne gi. Også i konsesjonsmyndighetenes vurdering er det lagt vekt på hvilken verdiandel som vil gå til de berørte vertskommuner.

Vannkraft er en evigvarende og forurensningsfri energikilde, men utbyggingen kan medføre store lokale miljøinngrep. De inngrepene som følger med et vannkraftanlegg er irreversible med samme varighet som vannkraftproduksjonen. Vannkraftnæringen er dessuten en arealintensiv næring og har sammen med kraftlinjer og vindkraftprosjekter stått for 26 % av det totale bortfallet av inngrepsfrie naturområder i perioden 2008–2012. Vannkraftnæringens inngrep i norsk natur har blitt karakterisert som følger i «Norges naturressurser» (2014) av Flåten og Skonhoft:

«Utbygging av vannkraftverk medfører nedbygging av norsk natur. Fosser legges i rør, noe som berører naturopplevelsen. Demninger bygges, og store arealer legges ofte under vann, master med kraftledninger bygges med store inngrep i naturen, ved kjøring av kraftverkene får man unaturlige variasjoner i vannføring, og dette kan grave ut elvebanker og delvis legge elva uten vann slik at fisk strander osv.»⁹

⁹ «Naturressursenes økonomi» (2014), s. 321

Gjennom kommunenes tilslutning til kraftutbyggingen 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 sine 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.»

I Stortingsdebatten i 1996 uttalte daværende finansminister Sigbjørn Johnsen følgende:

«Jeg har også lyst til å understreke innledningsvis at 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.»

Videre uttalte Einar Steensnæs:

«Kristelig Folkeparti slår fast at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Det betyr at lokal samfunnet må sikres stabile, varige og forutsigbare inntekter av utbyggingen. Det er lokalsamfunnet som har stilt kraftressursene til disposisjon for utbyggingen. Da bør også lokalsamfunnet ha en soleklar rett til å få tilbake en avkastning av disse verdiene som har så stor betydning for næringslivet og for samfunnets infrastruktur.»¹⁰

Også Erna Solberg fremhevet vannkraftens lokale forankring, og konkluderte med at «Høyre synes det er rimelig at denne grunnrenten også fordeles til kommuner som har avgitt naturressurser, og gi inntekter til hele fellesskapet», og at Høyre ønsket å «sikre kommuner og fylkeskommuner en rimelig del av skatteinntektene fra kraftverkene som grunnlag for videre vekst og utvikling».¹¹

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

4.4.4 Forslaget gir staten økte skatteinntekter på bekostning av kommunesektoren

Forslaget om eiendomsskatt basert på skattemessige verdier vil som nevnt ifølge utvalget medføre en inntektsreduksjon på 1 530 millioner kroner hvert år for vertskommunene. Tas også avviklingen av konsesjonsordningene i betraktning, er det tale om et årlig skattetap på 3 660 millioner kroner. Staten, på sin side, vil få økt inntektene med 4 400 millioner kroner hvert år. Utvalgets forslag innebærer en overføring av nær samtlige vertskommuneinntekter til staten.

¹⁰ L.tid. 43—44 (22.6.96).

¹¹ O.tid. 508—559 (18.6.96)

Inntektene som utvalget foreslår å ta fra vertskommunene er for mange av kommunene av stor betydning. For enkelte kommuner utgjør kraftinntektene rundt 20 % av driftsinntektene.

LVK kan ikke se et spor av at en slik omfordeling er en ønsket politikk fra regjeringens side. I Granavoldenplattformen 17. januar 2019, heter det at «*våre vannkraftressurser skal forvaltes slik at de kommer våre lokalsamfunn og vår nasjon til gode*». Videre fremgår det at «*Regjeringen vil styrke det lokale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Bærekraftig utnyttelse av naturressurser må også gi positive ringvirkninger for lokalsamfunnene*».

LVK ber regjeringen rydde av veien den kommunaløkonomiske usikkerhet utvalget har skapt.

4.5 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 fremsetter med andre ord ingen forslag om kompensasjon til vertskommunene for inntektsreduksjonen på 3,66 milliarder kroner hvert år.

I utvalgets omtale av mulige omfordelingsalternativer fremgår det at «*[e]n ønsket fordeling kan oppnås ved egne ordninger for omfordeling, enten gjennom naturressursskatten eller gjennom direkte inntektsfordeling*».

De alternativene som skisseres vil begge være uegnet som en kompensasjon.

En kompensasjon gjennom naturressursskatten vil i første rekke kommune de folkerike bykommunene til gode. Siden naturressursskatten inngår i inntektssystemet, vil store deler av vertskommunenes kompensasjon bli utjevnet mellom kommunene i hele Norge, der bykommunene (som også er eierkommuner) vil få økte inntekter, mens vertskommunene blir de store taperne. Utvalget opplyser på side 159:

«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.»

Videre er en kompensasjon av dagens eiendomsskatte regler og konsesjonskraftordningen gjennom en naturressursskatt uegnet fordi den ikke vil gi kommunen en verdiandel dersom verdien av naturressursene øker, og 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.

4.6 Utvalgets forslag dersom dagens regler beholdes

I kapittel 9.8 vurderer kraftskatteutvalget kapitaliseringsrenten for eiendomsskatt, forutsatt at dagens regler beholdes, og konkluderer slik:

«Dersom den lønnsomhetsbaserte verdsettelsesmetoden skal videreføres, mener utvalget at kapitaliseringsrenten i eiendomsskatten for vannkraftanlegg bør økes til et markedsmessig avkastningskrav på 6,5 pst.»

Etter LVKs oppfatning foretar ikke utvalget egne vurderinger, men viser kun til Finansdepartementets vurdering av rapportene fra Johnsen (2017) og Norli (2017), utarbeidet på oppdrag fra departementet.

Kapitaliseringsrenten som benyttes ved verdsettelse av kraftverk etter skatteloven § 18-5 niende ledd, er den rentesatsen som brukes for å finne nåverdien av et kraftanleggs fremtidige inntektsstrømmer. Fastsettelsen av kapitaliseringsrenten etter Forskrift til skatteloven § 18-8-4 får kun betydning for de kraftanlegg som verdsettes og beskattes etter hovedregelen i skatteloven § 18-5. Fastsettelsen av rentenivået kan imidlertid være bestemmende for om kraftanlegget kommer over eller under maksimumsverdien.

Finansdepartementet har fra inntektsåret 2011 fastsatt kapitaliseringsrenten til 4,5 %, uten et konkret beregningsgrunnlag og uten å ta i betraktning den sterke reduksjonen i rentemarkedet for øvrig. Siktemålet med kapitaliseringsrenten er at den skal bidra til en nåverdiberegning som gjenspeiler anleggenes reelle markedsverdier.

LVK er opptatt av å finne et prinsipielt riktig og robust beregningsgrunnlag og mener at kapitaliseringsrenten bør videreføres uendret. Hvis ikke bør grunnlaget for kapitaliseringsrenten igjen fastsettes i forskrift. LVK foreslår å gjeninnføre den renteberegningen som tidligere lå til grunn i forskriften § 18-8-4 og med samme rente og risikopåslag.

Utvalget foreslår å avvike minimumsverdien på 0,95 kr/kWh og maksimumsverdien på 2,74 kr/kWh i eiendomsskatteloven § 8 B-1 fjerde ledd ved en overgang til skattemessig verdi, med følgende begrunnelse:

«Utvalget foreslår at disse ordningene ikke videreføres ved overgang til skattemessig verdi. Det er ikke slike ordninger i eiendomsskatten for andre næringer.»

Begrunnelsen treffer også for eiendomsskatt basert på gjeldende verdsettelsesmetode. Maksimumsverdien kan uansett ikke videreføres da denne medfører at de mest lønnsomme kraftprodusentene får en skatterabatt som blir større jo mer lønnsomme verket er. Begrunnelsen for en minimumsverdi står seg fortsatt idet det kan anføres at verdien av anlegget vil alltid ligge der, også om kraftprisen er lav.

5 GRUNNRENTESKATTEN

5.1 Innledning

LVKs støtter bransjens krav om å endre grunnrenteskatten.

I mandatet er følgende lagt til grunn om grunnrenteskatt:

«Utvalget skal vurdere om grunnrenteskatten er utformet i tråd med prinsipper for nøytral beskatning og hvorvidt dagens grunnrenteskatt påvirker vannkraftnæringens investeringsbeslutninger. Utvalget kan vurdere om det er andre utforminger av en nøytral grunnrenteskatt som kan være bedre egnet, for eksempel en kontantstrømskatt. [...]

Utvalget bes særlig vurdere den nedre grensen for grunnrenteskatt.»

Når utvalget drøfter om dagens grunnrenteskatt er til hinder for investeringene, legger utvalget bl.a. til grunn en forutsetning om et velfungerende kapitalmarked med veldiversifiserte investorer uten eierskapsbegrensninger. Utvalget påpeker at

«[d]et ligger utenfor mandatet å vurdere om konsolideringsmodellen er hensiktsmessig eller om kapitalmarkedet er velfungerende. Problemer som følge av konsolideringsmodellen eller kapitalmarkedene for øvrig, bør imidlertid ikke rettes opp gjennom særlige ordninger i skattesystemet.»¹²

Utvalget konkluderer med å anbefale videreføring av dagens grunnrenteskattemodell.

Anbefalingen til kraftskatteutvalget bygger med andre ord på en forutsetning om et velfungerende kapitalmarked uten eierskapsbegrensninger. Dette er også forutsetningen for at utvalgets forslag til endret grunnrenteskatt ikke skal påvirke investeringsbeslutningene. Når denne forutsetningen ikke foreligger i den virkelige verden, er forslaget i beste fall kun egnet til å fungere i en teoretisk virkelighet.

5.2 Grunnrenteskatten bør endres slik at den kun fange opp super-profitten.

LVK støtter bransjen i at det er *utformingen* av grunnrenteskatten som hindrer gjennomføring av lønnsomme investeringer i modernisering og utvidelser av gamle kraftverk. Utvalget svarer med å skjerpe grunnrenteskatten. Det er dette forslaget kraftbransjen omtaler som «feil medisin», noe LVK er enig i.

Det er på det rene at Rødseth-utvalgets forslag om en grunnrenteskatt, kun omhandlet superprofitten. Endringen i 2007 hvor kraftselskapene fikk anledning til å samkjøre grunnrenten fra flere kraftverk, førte til at risikopåslaget ble fjernet og grunnrenteskatten nå favner også meravkastningen.

Utvalgets forslag har ført til at både kraftselskapene og vertskommuner har varslet full stans i videre vannkraftutbygging. Det er derfor viktig for det grønne skiftet at ekspertutvalgets forslag ikke blir fulgt opp.

¹² NOU 2019:16 side 110
