

Saksbehandlar: Nils Geir Myrkaskog, Fylkesrådmannen  
Sak nr.: 19/11646-2

## Høyring - NOU 2019:16 Skattlegging av vasskraftverk

### Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

Fylkesutvalet i Sogn og Fjordane gjev slik uttale til Kraftskatteutvalet sin rapport:

1. Fylkesutvalet meiner utvalet sine tilrådingar bryt med ein hundreårig samfunnskontrakt mellom distrikta som produserer vasskraft og område som for forbruker vasskraft ved å sette produksjonskommunane i ein dramatisk økonomisk situasjon.
2. Fylkesutvalet meiner utvalet sine tilrådingar ikkje gjev insentiv til investeringar i fornybar vasskraft.
3. Fylkesutvalet ser det slik at utvalet sine tilrådingar bør leggjast bort.
4. Fylkesutvalet viser elles til fylkesrådmannen si saksutgreiing.

### Vedlegg:

#### Andre relevante dokument i saka:

- NOU 2019: 16 Skattelegging av vasskraftverk

---

## SAKSFRAMSTILLING

---

### **1. Bakgrunn**

Finansdepartementet oppnemnde 22. juni 2018 eit ekspertutval som fekk i mandat å gjere ei vurdering av skattlegging av vasskraftanlegg. I mandatet står mellom anna:

*«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.»*

Liknande utval har tidlegare vore partssamansette ved at kraftkommunane og energibransjen har vore representerte. Det har ikkje vore tilfelle denne gongen.

Utvalet la fram sin rapport 30.september 2019. Høyringsfristen er 01. januar 2020.

### **2. Kraftproduksjonen på Vestlandet**

Vestlandet er den største vasskraftproduserande landsdelen. Nær 40% av den samla produksjonen av vasskraft i Norge kjem frå 44 kommunar på Vestlandet. Av desse ligg 16 av kommunane i Sogn og Fjordane.

### 3. Kommunale inntekter frå kraftutbygging

Skattlegging av vasskraftverk skjer gjennom ulike ordningar:

Konsesjonsavgiftene er ein del av konsesjonsvilkåra for utbygging, og er ein årleg kompensasjon til kommunen for dei inngrepa som ligg i ei regulering eller ei utbygging.

Konsesjonskrafta er ei kraft kommunen får kjøpe til eige forbruk og då til sjølvkost. Denne kan vere opp mot 10% av den samla kraftproduksjonen, men likevel ikkje meir enn ålmenforbruket i kommunen. Eventuell overskytande kraft (inntil 10%, jf. lovteksten: «inntil 10 prosent av den for hvert vannfall innvunne økning av vannkraften») vert tildelt den fylkeskommunen kommunen ligg i. Både denne og ovannemnde avgiftsordning er heimla i vassdragsreguleringslova (1917). Lova vart til under semje om at kommunane skulle ha ein rimeleg kompensasjon for dei verdiane dei ga frå seg, og dei skader og ulemper i naturen som utbygginga førte med seg.

Eigedomsskatt til kommunen kan skrivast ut på kraftanlegg, og utgjer i dag størstedelen av inntektene frå kraftanlegg.

Naturressursskatt utgjer 1,3 øre/kwt. Av dette går 1,1 øre til kommunen og 0,2 øre til fylkeskommunen.

Grunnrenteskatt frå kraftanlegga går til staten. Det same gjer den ordinære selskapsskatt Historikk - tidlegare vedtak

### 4. Utvalet sine tilrådingar

Av utvalet sine tilrådingar kan vi nemne:

- Grunnrenteskatten vert vidareført. Den nedre grensa vert nedjustert frå 10 000kVA til 1500kVA. Det inneber at dei fleste småkraftverka vert pålagt grunnrenteskatt.
- Inntekter frå sal av opphavsgarantiar vert innarbeidd i grunnlaget for grunnrenteskatt. Dette inneber auka inntekter til staten.
- Produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjonar og fallrettar skal ikkje lenger inngå i grunnlaget for eigedomsskatt på vasskraftanlegg. Det vil vera tilsvarande prinsippet for utskrivning av skatt på ordinær eigedom, men ikkje på anna energiverksemd - der desse elementa er med. Grunnlaget for eigedomsskatt på vasskraftanlegg skal fastsetjast til skattemessig verdi, medan formuesskattgrunnlaget skal inkludere produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjonar og fallrettar.
- Konsesjonsavgifter og konsesjonskraft vert avvikla.

### 5. Økonomiske verknader for kommunane

Tilrådingane frå utvalet vil gje ein nedgang i inntektene til kommunane på 3.660 mill. kr og for fylkeskommunane på 740 mill. kr. Samstundes vil staten sine inntekter auke med 3.770 mill. kr. Vert satsen på grunnrenteskatten auka med to prosentpoeng, slik utvalet er inne på, vil auken for staten verte på ytterlegare 630 mill. kr. Utvala sine framlegg vil med andre ord bety ei overføring av 4,4 mrd. kr frå kommunar og fylkeskommunar til staten.

Verknaden for kommunane i Sogn og Fjordane er berekna til 334 mill. kr (kjelde LVK) og for fylkeskommunen til 65 mill. kr (rekneskap 2018).

Utvalet har laga ein illustrasjon på korleis ein kan kompensera for dei inntektene kommunane mister. Denne går ut på å heva naturressursskatten frå 1,3 til 4,6 øre/kwt og at denne vert fordelt gjennom inntektssystemet. Tal frå KS viser at ei slik ordning vil føre til store omfordelingar mellom kommunane, der bykommunane blir dei store vinnarane og kraftkommunane dei store taparane.

Utvalet skriv rett nok i samandraget:

*«En ønsket fordeling kan oppnås ved egne ordninger for omfordeling, enten gjennom naturressursskatten eller gjennom direkte inntektsfordeling. Fordelingsspørsmålet bør vurderes nærmere ved oppfølgingen av utvalgets forslag»*

Utrekningar gjort i etterkant viser at det ikkje er lett å omfordele tapte inntekter gjennom inntektssystemet.

## **6. Fylkesrådmannen sine vurderingar og konklusjon**

Inntektene frå utbygging av vasskraft er svært viktige for kommunane og fylkeskommunen i Sogn og Fjordane. Utvalet sine tilrådingar vil drastisk redusera desse. Reaksjonane frå energinæringa syner at heller ikkje dei ser seg tente med dei forslaga utvalet kjem med. Alle organisasjonar innafor kraftforsyninga har gått sterkt imot utvalet sine forslag. Det gjeld Energi Norge, kraft-kommunane, LVK, Norsk Industri, KS, Distrikt Energi, El- og It-forbundet og Småkraftforeninga.

Når utvalet meiner at tapa til dei kraftproduserande kommunane og fylkeskommunane kan kompenseras på andre måtar, så er det brei semje i fagmiljøa om at dette er vanskeleg. Ei endring som utvalet tilrår inneber at ein må erstatte lovbestemte rettar med statlege overføringar. Fylkesrådmannen er sterkt kritisk til dette. Kommunane har stilt sine naturressursar til rådvelde for storsamfunnet og har difor krav på ei motyting. Det er slik konsesjonsordningane er meint å verke.

### Konsesjonsavgifter og konsesjonskraft

Ordningane med konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er kompensasjonar til lokalsamfunna som har måtta tola store inngrep og dette er deira del av dei verdiar som vert skapte. Desse inngrepa er varige, og det må og kompensasjonane vera. Dette prinsippet vart knesett for over hundre år sidan, og har fleire gonger vorte stadfesta i både stortingsvedtak og høgsterettsdommar. Går ein bort frå dette, vil det vera eit brot på den samfunnskontrakten som vart etablert under dei første utbyggingane og som har fungert i svært mange år.

Ordninga med konsesjonskraft gjev kommunane høve til å få ein fordel av ei forventet framtidig auke i prisen på fornybar vasskraft. Slik vil dei behalde sin del av verdiskapinga, som bygger på dei lokale naturressursane. Dette vil ikkje skje om inntektsbortfallet vert forsøkt kompensert ved andre ordningar. Mange kommunar har og inngått langsiktige og bindande kontraktar om sal av konsesjonskrafta. Utvalet ser ikkje ut til å ha vurdert konsekvensane av dette.

Både konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er relativt enkle både å rekna ut og administrere. Energibransjen har heller ikkje ytra noko om at ordningane hemmar vidare investeringar i fornybar vasskraft. Tvert imot seier bransjen at desse ordningane er viktige for å få kommunane til å akseptere framtidige konsesjonar.

Hovudtyngda av framtidige investeringar vil gjelda opprusting, utviding og rehabilitering av eldre verk. Svært få av desse investeringane vil bli belasta med konsesjonsavgifter og konsesjonskraft.

### Eigedomsskatt

Utvalet foreslår at grunnlaget for eigedomsskatt vert endra frå marknadsverdi til skattemessig verdi. Grunngevinga frå utvalet er at dette er enklare då en i dag brukar dette grunnlaget for småkraft. Utvalet nemner ikkje at Finansdepartementet tidlegare har uttalt at skattemessig verdi ikkje er eigna til å treffe marknadsverdien, som jo er hovudregelen etter eigedomsskattelova. Og utvalet nemner ikkje at småkrafteigarane i alle år har klaga på at ein brukar skattemessig verdi som grunnlag, då dette inneber at ein skatt som er basert på ein kostnad gir høgst skatt i starten, og seinare er uavhengig av kor lønsam verksemda er.

Fylkesrådmannen meiner forslaget ikkje vil gjev insentiv til nye investeringar, heller tvert om. Frå kommunane si side vil det kunne gi grunnlag for motstand mot elles ønska utbyggingar.

Utvalet foreslår og at ein skal fjerna produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjonar og fallrettar frå skattegrunnlaget. Dette vert grunngeve med at det då vil vera likt som for eigedomsskatt på ordinær næringseigedom. Fylkesrådmannen meiner at dette er ei mistyding av reglane om eigedomsskatt. Dei reglane som gjeld i dag fangar opp marknadsverdien, medan ein skattemessig verdi er noko heilt anna. Produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjonar og fallrettar er det som gjev anlegget verdi. Det vil og gje eit korrekt bilete av anlegga sin verdi.

### Grunnrente

Fylkesrådmannen vil visa til uttalen frå kraftfylka som viser at det er innretninga på grunnrenteskatten som er feil. Ifølgje kraftprodusentane bidreg dagens skattesystem til at titals prosjekt innan rehabilitering, opprusting og utviding vert utsett eller i verste fall skrinlagt. Berre i Sogn og Fjordane ligg det prosjekt for 2-3 mrd. kr på vent eller vert skrinlagt. Dette skjer på tross av at prosjekta er samfunnsmessig lønsame. Dette er eit stort tap for grøen verdiskaping og industriutvikling over heile landet. Opprusting av eksisterande anlegg gir og ein unik moglegheit for å oppgradere miljøtilstanden i norske vassdrag og sikra betre ivaretaking av norsk naturmangfald.

Dette er eit syn som energibransjen, som representerer dei som faktisk skal gjennomføra investeringane, støttar.

### Harmonisering av prisregime

Det ein burde sjå på var ei forenkling av systemet med prisregime før og etter 10. april 1959. Etter det regelverket som gjeld i dag har vi to parallelle prisregimer, alt etter om konsesjonen er gjeven før eller etter 10. april 1959.

For kraftverk med konsesjon før 10. april 1959, skal det fastsetjast ein individuell sjølvkostpris basert på kraftverket sine produksjonskostnader. Prisberekninga må gjerast årleg og krev administrative ressursar hjå konsesjonær og er vanskeleg å kontrollera for kommunar og fylkeskommunar. I tillegg medfører regimet at individuell sjølvkostpris har auka vesentleg som følgje av opprusting i kraftverka. Dermed har individuell sjølvkostprisregime utvikla seg i strid med føremålet om å gje kommunar/fylkeskommunar kraft til ein rimeleg pris.

For konsesjonar etter 10. april 1959 skal prisen fastsetjast basert på ein gjennomsnittleg sjølvkost for eit representativt tal kraftverk i heile landet. Prisen vert fastsett årleg av OED etter ein modell frå NVE. Dette fungerer i all hovudsak godt og er lite omtvista.

Etter fylkesrådmannen sitt syn burde ein slå saman prisregima for konsesjonskraft frå konsesjonar gjeve før og etter 1959. Det vil gje større føreseielegheit, vera ein forenkling av regelverket, redusera administrasjonskostnadane og minska risikoen for tvistar.

### Oppsummert:

Fylkesrådmannen meiner at utvalet som skulle vurdere skattlegging av kraftverk burde hatt representasjon frå dei involverte partane, slik som energinæringa og kraftkommunane. Dette ville ha tilført utvalet meir kompetanse og gjort utvalet sin rapport meir balansert.

Fylkesrådmannen meiner føreliggjande tilrådingar representerer eit dramatisk brot på den samfunnskontrakt vi har hatt mellom stat, kraftutbyggar og vertskommune i meir enn hundre år. Kommunane har stilt sine naturressursar til rådvelde og har difor krav på ei varig og lovbestemt motyting for dei inngrepa som er gjort i naturen.

Fylkesrådmannen er usamd i at ordningane med konsesjonsavgifter og -kraft er «gått ut på dato», slik utvalet skriv. Avgiftene må sjåast på som ei miljøavgift og såleis ein del av investeringskostnadane. Desse er betaling for dei varige inngrepa som er gjort i naturen.

Fylkesrådmannen meiner forslaget til endringar i egedomskattelegginga av kraftverk er ei mistyding av reglane om egedomsskatt. Dei reglane som gjeld i dag fangar opp marknadsverdien, medan ein skattemessig verdi er noko heilt anna. Produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjonar og fallrettar er det som gjev anlegga verdi.

Fylkesrådmannen støttar energibransjen i at det er utforminga av grunnrenteskatten som hindrar gjennomføring av lønsame investeringar i modernisering og utvidingar av gamle kraftverk. Forslaga frå utvalet gjev ikkje intensiv til nye investeringar frå kraftselskapa, heller tvert om. Frå kommunane si side vil det kunne gje grunnlag for lokal motstand mot eit elles ynska utbyggingar.

Fylkesrådmannen rår til å slå saman prisregima for konsesjonskraft frå konsesjonar gjeve før og etter 1959. Det vil gje større føreseielegheit, vera ein forenkling av regelverket, redusere administrasjonskostnadane og minska risikoen for tvistar.

Fylkesrådmannen viser til eige forslag til vedtak.