
Saksbehandler: Anne Hjelmsstadstuen Jorde
Arkivsaksnr.: 19/2215

Arkiv:

SKATTEGGING AV VANNKRAFTVERK - HØRINGSUTTALELSE FRA ØYER KOMMUNE

Vedlegg:

1. Kraftskatteutvalgets mandat og rapport (NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk))
2. Høringsuttalelse fra Landssammenslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Sammendrag:

Forslag fra kraftskatteutvalget er lagt fram i NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk, etter mandat fra regjeringen. Øyer kommune avgir høringsuttalelse til det framlagte forslaget og ber om at forslagene fra kraftskatteutvalget avvises.

Saksutredning:

Det vises til NOU 2019:16 - Skattlegging av vannkraftverk. Finansdepartementet har invitert til høringsuttalelser med frist 1. januar 2020.

Øyer kommune avgir høringsuttalelse til det framlagte forslaget og ber om at forslagene fra kraftskatteutvalget avvises. Forslaget fra kraftskatteutvalget svarer ikke på hovedoppgaven som er gitt i mandatet fra regjeringen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. Øyer kommune ber derfor om at forslagene fra kraftskatteutvalget avvises. Dette blir nærmere grunnlagt i den videre saksframstilling.

Øyer kommune mottar om lag 8,7 millioner kroner i årlige inntekter, hvorav

- 130 000 kroner i konsesjonsavgifter,
- 1,2 millioner kroner i netto inntekter fra konsesjonskraft
- 3,1 millioner kroner i eiendomsskatt fra kraftanlegg (ekskl. strømlinjer)
- 4,2 millioner i naturressursskatt

Samlet vil forslagene gi et inntektstap for kommunen i størrelsesorden 4,4 millioner kroner. Dette utgjør 0,9 % av kommunens årlige brutto driftsinntekter (regnskap 2018). Et bortfall av, eller omlegging av disse inntektene, vil føre til reduksjon i kommunens økonomiske stilling. evne til å levere tjenester og betydelig svekket forutsigbarhet når det gjelder den økonomiske situasjonen.

Det er Øyer kommunes oppfatning at forslaget til økning av grunnrenteskatten vil virke motsatt av målsetningen. Målsetningen er å øke andel vannkraft og derigjennom stimulere

til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og økt andel produksjon av fornybar – og miljøvennlig energi. Øyer kommune registrerer at dette synet deles av energibransjen.

Forslaget representerer et angrep på en etablert og langsiktig samfunnskontrakt der vertskommunenenes rettigheter knyttet til rettmessig andel av verdiskapningen fra vannkraftproduksjon, og kompensasjon for miljøulemper, har blitt ivaretatt. De konsesjonsbaserte og lovfestede ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift, sammen med eiendomsskatteinntekter fra vannkraftsektoren, er godt innarbeidet, og har fungert etter hensikten gjennom flere generasjoner. Ordningene har vært, og vil være, avgjørende forutsetninger for vertskommunenenes motivasjon og vilje til å stille sin naturkapital til disposisjon for storsamfunnets verdiskapning og målsetning om å øke klimavennlig energiproduksjon.

I et klimaperspektiv er vannkraften en særdeles viktig faktor, og har i sin form et evighetsperspektiv. Dette har lokalsamfunnet lagt til grunn når de i sin tid anbefalte slik virksomhet. Dette gjelder tilslutninger til konsesjoner helt fram til i dag.

Potensialet som ligger i utbedring- og opprustning av eksisterende anlegg og infrastruktur har en vesentlig betydning i Norges bidrag til å nå klimamålene. Forslagene, slik de fremgår i NOU'en, vil ikke bidra til å nå disse målene. Det vil være utfordrende å få tilslutning til videre vannkraftutbygging og naturinngrep fra vertskommunene dersom en rettmessig del av verdiskapningen ikke blir tilbakeført til lokalsamfunnet også i fremtiden.

En avvikling av konsesjonsordningene vil være i strid med Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.

Kompensasjonene kommunen mottar gjennom de nevnte ordninger har vært forutsigbare og avgjørende for Øyer kommune sitt nivå på tjenesteytingen. En kompensasjon gjennom endring av naturressursskatt, eller andre omfordelinger gjennom statlig forvaltning, er uakseptabelt. Dette grunngis med behov for forutsigbarhet og lokal selvråderett over egne ressurser og vesentlige inntekter. Videre vil økning av naturressursskatten med omfordeling mellom kommunene i inntektssystemet tilføre folkerike kommuner større andel av verdiskapningen på bekostning av mindre folkerike distriktskommuner. Dette strider mot selve grunnlaget for kompensasjoner i gjeldende samfunnskontrakt, og kan derfor ikke aksepteres.

Offentlig eierskap av vannkraftformuen er et grunnleggende og viktig prinsipp. Verdiskapning og verdiøkning av vannkraftproduksjonen må også i fremtiden tilføre vertskommunene deres rettmessige andel. Nåværende forutsetninger med konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt fra vannkraftsektoren ivaretar dette på en god og forutsigbar måte og må videreføres. Så sent om i 2017 bekreftet Stortinget at konsesjonsordningene fungerer etter hensikten. Øyer kommune har over tid registrert at de ulike aktuelle ordningene som er omhandlet i kraftskatteutvalgets forslag blir utfordret. Øyer kommune oppfordrer til ro og forutsigbarhet knyttet til disse slik at fokus kan rettes mot overordna klimamålsetninger og verdiskapning.

Øyer kommune finner det rett å vise til mulige forenklinger i konsesjonskraftordningen som bør gjennomføres. Det gjelder etablering av ett prisregime for konsesjoner gitt før og etter 10 april 1959, oppdatering av tilsigsserien som brukes som delingsfaktor ved fastsettelse av

konsesjonskraftprisen og gjennomgang av kraftverkene som er med i beregningen i utvalget for beregning av OED-prisen for å få best mulig representativitet.

Øyer kommune vil i tillegg anføre følgende:

- Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter gjelder kun 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 energiltak.
- 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 avvikle ordningene vil være et brudd på de forutsetningene som lå til grunn for de gitte konsesjoner.
- Utvalgets forslag om at eiendomsskatten skal baseres 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 stimulere til ønskede investeringer eller samsvare med skattyters skatteevne.
- Konsesjonsavgiftene er en erstatning for generelle skader og ulemper på naturmiljø og omgivelser, og derfor en miljøavgift. Det grunnleggende prinsipp er at 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.

Øyer kommune støtter med dette uttalelse fra Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK). Høringsuttalelsen er vedlagt saken.

Kraftskatteutvalget har kommet med en rekke forslag som påvirker kommunene, og som ved gjennomføring helt eller delvis kan få store konsekvenser.

Utvalget foreslår å øke grunnrenteskatten til staten. Det blir videre foreslått at de konsesjonsbaserte ordningene konsesjonskraft og konsesjonsavgifter til kommunene avvikles og at kommunenes inntekter fra eiendomsskatten reduseres vesentlig.

Nasjonalt vil forslaget ramme svært mange vertskommuner. 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 eiendomsskatte-reglene 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. Altså en omfordeling av verdiskapningen og inntektsstrømmen fra vertskommunene til staten.

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

Forslag	Samlet	Staten	Kommuner	Fylkeskommuner
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.

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 sin henvisning til flg. : «I prinsippet bør alle skatte- og konsesjonsinntekter vurderes samlet» (s. 158), og henviser videre 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. En slik omfordeling vil frata kommunene herredømmet og disposisjonsretten over inntektene og vil svekke lokaldemokratiet og selvråderetten. Naturressursskatten er et element i kommunenes inntektssystem. Inntektssystemet har blitt endret over tid og vil også bli endret fram i tid. I et langsiktig perspektiv er sannsynligheten for verdiøkning av vannkraftproduksjonen stor. Dette grunnis med fortsatt etterspørsel etter energi og særlig vil dette gjelde klimavennlig produksjon basert på fornybare ressurser. Denne verdiøkningen vil vertskommunen miste sin rettmessige del av som følge av forslaget. Selve grunnlaget er naturkapitalinnsatsen kommunene har bidratt med. I et fremtidsperspektiv må vertskommunene fortsatt ha retten til sin del av verdiøkningen.

Energibransjens er kritisk til forslaget. I vesentlig grad er dette knyttet til forslaget om økning av grunnrenteskatten, og at det vil virke mot sin hensikt jfr ett av hovedpunktene i mandatet, som er å nytte fornybarkapasiteten i bransjen. Forslaget vil heller ikke stimulere til ett av de viktigste elementene i mandatet – nemlig å bygge ut ledig fornybarkapasitet innen vannkraftproduksjon. Dette synet støttes også av energibransjen.

Vannkraften er en særdeles viktig faktor satt i et klimaperspektiv. Potensialet som ligger i utbedring- og opprustning av eksisterende anlegg og infrastruktur har en vesentlig betydning i Norges bidrag til å nå klimamålene. Forslagene, slik de fremgår i NOU'en vil ikke bidra til å nå disse målene. Det vil være utfordrende å få tilslutning til videre utbygging og naturinngrep dersom ikke lokalbefolkningen kan være trygge på at en rettmessig del av verdi-

skapningen tilfaller vertskommunene både i dag og fram i tid. Vannkraften har i sin form et evighetsperspektiv. Dette har lokalsamfunnet lagt til grunn når de i sin tid anbefalte slik virksomhet.

Dersom forslaget i sin helhet, eller delvis, blir imøtekommet, vil det føre til betydelig inntektstap og bortfall av prinsipielle elementer som har ivaretatt vertskommunenes interesser. Med bakgrunn i dette blir kommunen invitert til å uttale seg i saken.

Situasjon og konsekvenser for Øyer kommune

Øyer kommune har flere Interesser som følge av å være vertskommune for vannkraftanlegg og vannkraftproduksjon. Øyer kommune har mottatt lovregulerte og forutsigbare kompensasjoner i form av inntekter som følge av at kommunens naturkapital har blitt stilt til disposisjon for samfunnsnyttig verdiskaping innen vannkraftproduksjon. Ordningene som ligger til grunn har vært grunnleggende politisk omforent, og kan betegnes som en samfunnskontrakt. Disse har bidratt til at vertskommuner og eierkommuner har stilt seg positive til utbygging av fornybar kraftproduksjon gjennom hundre år og helt fram til i dag.

Forslaget fra kraftskatteutvalget setter alle ordningene i spill. Konsekvensen av dette er at kommunen vil risikere å miste inntektene og kraftig svekkelse av muligheten til å opprettholde og utvikle viktig tjenesteyting til innbyggerne.

For Øyer kommune utgjorde samlede kraftinntekter 8,7 millioner kroner i 2018. Dette er 1,7 % av samlede brutto driftsinntekter. Sammensetningen av disse inntektene er 130 000 kroner i konsesjonskraft, 1,2 millioner kroner i netto konsesjonsavgift, 3,1 millioner kroner i eiendomsskatt fra kraftanlegg og 4,2 millioner kroner i naturressursskatt. Kommunen har videre eierinteresser i Gudbrandsdal Energi AS og Eidsiva Energi AS/Hafslund E-CO AS.

Øyer kommunes innvendinger mot utvalgets forslag kan oppsummeres slik:

- Utvalget svarer ikke på mandatet. Hovedoppgaven var å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak blir gjennomført og fremme forslag til endringer for å fjerne disse hindre. En samlet kraftbransje og kommunesektor har påpekt at det er den innretningen grunnrenteskatten har fått som er problemet, og ikke de kommunale ordningene.
- Utvalgets forslag om å skjerpe grunnrenteskatten vil motvirke de ønskede investeringer innen fornybar vannkraftproduksjon. Grunnrenteskatten må endres slik at den bare beskatter superprofitten.
- Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter gjelder kun 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.

- Forslagene om å avvikle 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 lover tilbakevirkende 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 avvikle ordningene vil være et brudd på de forutsetningene som lå til grunn for de gitte konsesjoner.
- Utvalgets forslag om at eiendomsskatten skal baseres 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 stimulere til 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 gjennom inntektssystemet og vil 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. Det grunnleggende prinsipp er at 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.
- Kommunenes rett til konsesjonsavgifter og konsesjonskraft samt eiendomsskatt basert på anleggenes reelle markedsverdi kan ikke erstattes av statlige overføringer eller en økning i naturressursskatten. En økning i naturressursskatten vil bli fordelt på samtlige kommuner etter det statlige inntektssystemet og først og fremst

komme de folkerike kommunene uten vannkraftanlegg til gode. Heller ikke et tilfelle der naturressursskatten tas ut av inntektssystemet kan en kompensasjon i form av økt naturressursskatt aksepteres da det vil avskjære vertskommunene en mulighet for å få sin rettmessige andel av verdistigningen ved høyere kraftpris

Vurdering:

Kommunedirektøren viser til de vurderinger som er gjort i saken, og støtter disse.

Kommunestyret vil behandle saken i eget kommunestyremøte 4. desember 2019, rett i etterkant av faglig møte for flere kommuner som har engasjert seg rundt NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk.

Kommunedirektørens innstilling:

Øyer kommune avgir høringsuttalelse til det framlagte forslaget og ber om at forslagene fra kraftskatteutvalget avvises. Forslaget fra kraftskatteutvalget svarer ikke på hovedoppgaven som er gitt i mandatet fra regjeringen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. Øyer kommune ber derfor om at forslagene fra kraftskatteutvalget avvises, med de grunnleggende som inngår i saksframstillingen.

Ådne Bakke
Kommunedirektør

Anne Hjelmstadstuen Jorde