



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	
10 101970 - 149	
DATO 02 FEB. 2011	
AN	EKSP.

Deres ref:

Vår ref: 118417- 267

Oslo, 1. februar 2010

HØRING – NY LOV OM ELSERTIFIKATER

INNLEDNING

LVK er positiv til en ordning med elsertifikater som kan bidra til å øke investeringene i ny fornybar energi. En grunnleggende forutsetning for en vellykket fornybarsatsing er imidlertid at dette skjer i et samspill med de berørte lokalsamfunn, da fornybar energi er basert på bruk av lokale ressurser og dermed har en sterk lokal forankring. Erkjennelsen av vannkraftens sterke lokale forankring er like lang som vannkraftens historie i Norge, og hadde tverrpolitisk støtte under behandlingen av kraftskattereformen på 90-tallet.

All energiproduksjon av en viss skala har miljømessige utfordringer. Kjennetegnende for vannkraftproduksjon er at inngrepene i natur og miljø er av lokal karakter, uten utslipp til luft. Lokalsamfunnet bidrar ved å stille sin verdifulle naturkapital til disposisjon for kraftproduksjon. Utbygging av fornybar energiproduksjon krever derfor lokal aksept. Som andre som investerer sine verdier, må de lokalsamfunn som investerer sin naturkapital gis nødvendige insentiver slik at de på tross av naturinngrepene ser seg tjent med ytterligere avståelse av sine naturressurser. Dette er nødvendig for at fornybarpolitikken skal kunne gjennomføres.

Mange kommuner har i dag eldre utbygginger med store skadevirkninger, og opplever samtidig et betydelig utbyggingspress. For noen lokalsamfunn er ulempene ved nye utbygginger større enn fordelene, og mange nye utbygginger risikerer å ikke få den nødvendige aksept fra lokalsamfunnet.

I overenskomsten med Sverige vektlegges betydningen av å styrke overføringskapasiteten i Norden. Dette vil også medføre at mange lokalsamfunn vil oppleve utbygging av kontroversielle kraftlinjer. Kraftlinjene innebærer ofte store naturinngrep som vekker større lokal motstand enn produksjonsanleggene. Både naturområder, rekreasjons-/hytteområder, boligområder og kulturlandskap vil kunne berøres på en måte som oppleves som skjemmende. Også i slike tilfelle vil det være både rimelig og hensiktsmessig å etablere ordninger som tilgodeser det berørte lokalsamfunn.

118417-267/110201_b_oed_høringsuttalelse_elsertifikater_lv_k_br

Det er LVKs syn at målene om ny fornybar energiproduksjon trenger vertskommunenenes bidrag for å kunne realiseres. Likevel kan det synes som om vertskapet og det lokale perspektivet er utelatt i den nye klima- og energipolitikken. Det gjelder også i utformingen av et elsertifikatsystem.

FORHOLDET TIL KONSESJONSLOVGIVNINGEN

LVK er enig i den grensedragningen mot konsesjonssystemet og de miljøvurderinger som der skal foretas, og som kommer til uttrykk i høringsnotatet på side 6 fjerde avsnitt:

“All fornybarproduksjon vil i ulik grad berøre allmenne interesser og gi lokale og regionale miljøvirkninger som kan komme i konflikt med viktige miljøverdier. Både utbyggingsomfang og utbyggingsprofil vil være viktige for de samlede miljøkonsekvensene. Det er en forutsetning for å bli elsertifikatberettiget at anlegget har alle nødvendige konsesjoner, men det norske systemet for konsesjonsbehandling vil ikke påvirkes av elsertifikatmarkedet.”

Elsertifikatene vil medføre økt utbyggingspress. Det er derfor viktig å sikre gode konsekvensutredninger og gode vurderinger av de totale virkningene som en forventet utbygging vil medføre. Naturmangfoldlovens miljørettsprinsipper nedfelt i §§ 7-12 må legges til grunn, herunder prinsippet om kunnskapsbaserte forvaltningsavgjørelser i § 8 og vurdering av den samlede belastning i § 10. Dette er prinsipper for offentlig saksbehandling som vil bli sentrale.

LVK vil for øvrig påpeke at O/U-prosjekter som kan medføre nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser må vurderes som tiltak som krever konsesjonsbehandling i henhold til vannressursloven § 8. Som LVK har påpekt ved andre anledninger, er det vår erfaring at O/U-prosjekter med påvirkninger i vassdraget ikke alltid er blitt gjenstand for nødvendig konsesjonsbehandling. Med den økningen av O/U-prosjekter som må forventes med introduksjonen av elsertifikatene, er dette en uholdbar situasjon. Uten konsesjonsbehandling blir ikke miljøvirkningene tilstrekkelig vurdert, og kommunenes interesser tilsidesatt. Den etablerte praksis er etter LVKs syn heller ikke i henhold til den økosystemtilnærmingen som er nedfelt både i ny naturmangfoldlov og i vannforskriften.

KOMMUNENES SAKSBEHANDLING IFM. NYE UTBYGGINGER

Mange kommuner opplever omfattende utbyggingsplaner i sine kommuner, både for vannkraft, vindkraft og store kraftlinjer. For alle konsesjonssøknader om nye utbygginger må vertskommunene involveres, og vertskommunene er en sentral høringsinstans. Det er LVKs syn at det økte utbyggingspresset i enda større grad enn tidligere nødvendiggjør en tidligst og bredest mulig involvering av de berørte lokalsamfunn. Det er videre viktig at vertskommunene settes i stand til å håndtere søknadene innen rimelig tid og til å ivareta lokalsamfunnets interesser i de prosesser som igangsettes. LVK finner det nødvendig å understreke at berørte vertskommuner regelmessig vil være ”engangere” i slike utbyggingssaker, mens utbyggeren er ”gjenganger” som innehar både nødvendig kompetanse og ressurser.

Det er derfor behov for at kommunene kan kreve å få dekket sine sakskostnader av utbygger i forbindelse med søknad om nye utbygginger, både kraftanlegg og overføringsanlegg. For å sikre seg et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag innenfor de tidsfrister som settes, vil det være nødvendig å sette av saksbehandlingsressurser i kommunene, og om nødvendig også innhente ekstern bistand. De færreste vertskommuner har den nødvendige saksbehandlingskapasitet og kompetanse i de spørsmål av naturfaglig, hydrologisk og juridisk karakter som slike saker reiser. Det er i dag hjemmel til å kreve dette i vassdragsreguleringsloven § 6 post 1 fjerde ledd, men tilsvarende regel bør innføres for konsesjonspliktige utbygginger hjemlet i vannressursloven og energiloven.

Selv om overnevnte spørsmål ikke direkte omhandles i høringsutkastet til elsertifikatloven, finner LVK det riktig å påpeke disse forhold, fordi de representerer viktige barrierer for gjennomføringen av den vedtatte fornybarpolitikken, som sertifikatordningen vil bli en sentral del av.

EN HELHETLIG FORNYBARPOLITIKK OG EUS FORNYBARDIREKTIV

Klima- og fornybarpolitikken og et grenseoverskridende energimarked har bidratt til at de lokale energiressursene får økt verdi; CO2-kvoter, forpliktende fornybarmål og med dette elsertifikatene, bidrar til å øke markedsverdien av fornybare energikilder. For mange nye utbygginger mangler det i dag tilfredsstillende ordninger som bidrar til at vertskommunene får del i den økte verdien av den fornybare naturkapitalen de stiller til disposisjon.

Det er LVKs mening at det trengs en helhetlig og overordnet tilnærming i energipolitikken som også drøfter forholdet til de lokale miljøkonsekvenser og de lokale interesser når de nasjonale og internasjonale klima- og energimålsetninger settes. LVK ser det som nødvendig at de konkrete spørsmål som berører lokalsamfunnets interesser i fornybarpolitikken også blir en del av de vurderinger som skal gjøres av det kommende energiutvalget.

NÆRMERE KOMMENTARER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER I LOVFORSLAGET

Hvem er elsertifikatberettiget – høringsnotatets lovforslag § 6

I departementets høringsnotat under kommentarer til lovforslagets § 6, jf. høringsnotatet s. 26, fremkommer det at retten til elsertifikater skal være tilknyttet ny fornybar produksjon. Etter departementets vurdering innebærer dette at det ikke skal være anledning til å fristille retten til sertifikater fra den produksjon som gir rett til slike sertifikater. LVK er enig med departementet i at ny fornybar produksjon og retten til elsertifikater skal være knyttet sammen. LVK er likevel betenkt over måten bestemmelsen er utformet på.

LVK mener for det første at det ikke fremkommer klart hva som menes med "innehaver" eller den som har "rett til å disponere over anlegget". Departementet har nevnt leietaker eller en panthaver som har tiltrådt pantet, som eksempler på andre enn eier som har rett til å disponere over anlegget. Per i dag finnes det også andre ordninger som gir andre enn innehaver rett til (en andel av) kraftverkets produksjon. Det nevnes for eksempel avtaler om uttak av kraft, rett til

konsesjonskraft og fylkeskommunale medeierskap til kraftanlegg. LVK mener at også disse ordningene må regnes som en "rett til å disponere over anlegget" og som dermed gir rett til sertifikater.

For det andre mener LVK det er betenkelig at fordeling av elsertifikatene i kraftanlegg hvor flere har delvis råderett over produksjonen, er overlatt til privatrettslig regulering, jf. høringsnotatet s. 26:

"Hvis en rettighetshaver har delvis råderett over anlegget, for eksempel rett til å disponere over en del av kapasiteten, må eieren utpeke hvem som skal stå som innehaver. Elsertifikater utstedes til den som har konto som innehaver, eller på dennes vegne, og partene må selv sørge for fordelingen av elsertifikater seg i mellom".

Det kan synes som at departementet legger til grunn en privatrettslig regulering mellom rettighetshavere som en direkte følge av lovforslagets utforming, hvor det er foreslått at det kun skal være en registrert sertifikatberettiget per kraftanlegg. For å sikre sammenkoblingen mellom produksjon av ny fornybar kraft og retten til elsertifikater, er LVK er av den oppfatning at også fordelingen mellom ulike rettighetshavere bør reguleres direkte i loven og ikke overlates til partene gjennom privatrettslige avtaler. Tilsvarende lovregulering finnes eksempelvis i skatteretten.

På bakgrunn av overnevnte forhold foreslår LVK følgende lovpresisering ved å innta et nytt annet ledd i § 6 (endring er uthevet med fet skrift):

"§ 6 Rett til elsertifikater

Innehaver av produksjonsanlegg er elsertifikatberettiget dersom produksjonsanlegget:

- a) produserer elektrisk energi basert på fornybare energikilder etter § 7,*
- b) er godkjent etter § 8 og*
- c) oppfyller krav til måling og rapportering etter § 9.*

Dersom flere aktører har delvis råderett over produksjonsanlegget, skal elsertifikatene fordeles internt i samsvar med den enkeltes rett til sertifikatberettiget produksjon fra anlegget.

På denne måten blir "innehaver av produksjonsanlegg" forpliktet til å fordele elsertifikatene mellom de aktørene som har delvis råderett over produksjonsanlegget. En slik forpliktelse vil kunne følge dagens system om opprinnelsesgarantier.

Rett til elsertifikat og konsesjonskraft

En av vertskommunenes sentrale rettigheter ved utnyttelse av lokalsamfunnets naturressurser er retten til konsesjonskraft. Konsesjonærens plikt til å avgi konsesjonskraft er et vilkår for konsesjon ved utbygginger etter vassdragsreguleringsloven (lov 14. desember 1917 nr. 17) og for erverv og utnyttelse av vannfall etter ervervsloven (lov 14. desember 1917 nr. 16).

Hovedbegrunnelsen for vilkåret om konsesjonskraft var for å sikre elektrisitet til de lokalsamfunn som avstod sine naturressurser. Senere har konsesjonskraften blitt regnet som en andel av verdiskapningen som følger av utnyttelsen av disse ressursene.

Kraften leveres på kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Det vil si at kommunen overtar eierskapet til kraften før denne mates inn på kraftnettet, jf. vassdragsreguleringsloven § 12 post 15 fjerde ledd og ervervsloven § 2 post 12 femte ledd.

Retten til konsesjonskraft må etter LVKs oppfatning regnes som "rett til å disponere over anlegget" i elsertifikatlovens forstand, for så vidt gjelder deler av kraftproduksjonen. Den konsesjonskraftberettigede kommune har rett til en andel av produksjonen, bestemmer til en viss grad uttaksprofilen innenfor gitte rammer, og kommunen får råderetten over kraften før den mates inn på sentralnettet. Videre vises til det som ovenfor er nevnt for så vidt gjelder nødvendigheten av lokalsamfunnets aksept for den storstilte utbyggingen av ny fornybar produksjon som departementet legger opp til.

LVK mener av disse grunner at rett til konsesjonskraft bør gi en korresponderende rett til elsertifikater, og at konsesjonær eller "innehaver av produksjonsanlegg" blir forpliktet til å tildele den konsesjonskraftberettigede kommunen en andel av sertifikatene tilsvarende konsesjonskraftvolumet. Den tekniske gjennomføringen av denne tildelingen kan følge dagens system med komponentkoder som måler innmatingen fra det enkelte produksjonsverk.

Rett til elsertifikater i pumpe- og effektkraftverk

I høringsnotatet side 27 står følgende om pumpekraftverk:

"Produksjon av vannkraft reiser noen særlige spørsmål ved bruk av pumpekraft. Det er ønskelig med kriterier for å beregne netto produksjon, og departementet må komme tilbake til forslag til slike kriterier. Det er hensiktsmessig at disse holdes på forskriftsnivå og samkjøres med reglene for opprinnelsesgarantier. Tilsvarende spørsmål oppstår i tilknytning til effektutvidelser, se nedenfor i merknadene til § 8."

Etter de planer som foreligger, er det grunn til å anta at pumpekraftverk vil bli en viktig del av fornybarpolitikken i Norge. Da vil det også være nødvendig med en tidlig stillingtagen til spørsmålet om sertifikatordningens anvendelse på pumpekraftverkene. LVK etterlyser derfor en klarere holdning fra regjeringen allerede på det nåværende tidspunkt. Pumpekraftverk er motivert av prismekanismene i markedet, og vil isolert kunne medføre redusert kraftproduksjon. LVK reiser spørsmål om og i tilfelle på hvilken måte et pumpekraftverk bør omfattes av sertifikatordningen.

Elsertifikatplikt - § 16 - og bruk av konsesjonskraft

Mange kommuner forbruker konsesjonskraften i kommunale bygg, eller for salg til sluttbruker. Etter lovforslagets system er det LVKs oppfatning at også kommuner i disse tilfeller anses som

elsertifikatpliktig etter lovforslagets § 16 b). LVK ber departementet presisere om dette er korrekt oppfatning.

SKATTERETTLIGE KONSEKVENSER

Finansdepartementet har foreslått at inntektene fra elsertifikater skal inngå i beregningen av grunnrenteinntekten etter skatteloven § 18-3, jf. Prop. 1 LS (2010-2011) avsnitt 13.2. Dette er teknisk gjort ved at § 18-3 annet ledd i skatteloven har fått en ny bokstav d med følgende ordlyd: *"Inntekt fra utstedte elsertifikater tillegges brutto salgsinntekter"*. LVK stiller seg prinsipielt positivt til dette og deler Finansdepartementets begrunnelse, men finner grunn til å påpeke at endringen medfører en uheldig og formodentlig utilsiktet negativ virkning på eiendomsskattegrunlaget for vannkraftverk. Forklaringen er at grunnrenteskatt kommer til fradrag i eiendomsskatten, jf. skatteloven § 18-5 nr. 3. Det vil føre til at statens inntekter fra grunnrenteskatten vil øke, mens kommunenes inntekter fra eiendomsskatten vil bli redusert. LVK er forbauset over at Finansdepartementet ikke har kommentert dette forholdet i høringsnotatet. Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for problemstillingen og LVKs forslag til hvordan dette kan løses.

Når LVK stiller seg prinsipielt positiv til at inntekter også fra elsertifikatene skal være gjenstand for grunnrenteskatt, skyldes det at elsertifikatene vil være en kostnadsfri merinntekt knyttet til utnyttelsen av et knapphetsgode – vannkraftressursen. Som nevnt innledningsvis, er det de berørte lokalsamfunn som har avstått sine vannkraftressurser til storsamfunnet, og det er en hundreårig tradisjon i Norge for at disse kommuner har krav på en rimelig andel av den verdiskapningen disse ressursene gir opphav til.

Slik regjeringens lovforslag er utformet i proposisjonen, vil den merverdien som kommer til syne gjennom elsertifikatene ha stikk motsatt effekt; de vannkraftproduserende kommuner vil *lide tap* ved at det innføres grunnrenteskatt som foreslått, ved at eiendomsskatten reduseres.

Forslaget skaper en asymmetri for så vidt gjelder verdsettelsen av kraftanlegg til grunnrenteskatteformål og verdsettelsen av kraftanlegg for eiendomsskatteformål. Finansdepartementet foreslår en tilføyelse i grunnrenteskattebestemmelsen av sertifikatinntektene, men foreslår ikke tilsvarende tilføyelse i verdsettelsesbestemmelsen i skatteloven § 18-5. Når man bare tar hensyn til elsertifikatene på utgiftssiden i verdsettelsesbestemmelsen (gjennom økt grunnrenteskatt) skaper det en uheldig og ulogisk asymmetri i regelverket. Konsekvensen blir at kraftanleggene får lavere verdi i eiendomsskattesammenheng som følge av innføringen av elsertifikater. Det er det motsatte som er tilfelle ved innføringen av sertifikatmarkedet.

Resultatet for kommunene blir at jo høyere pris elsertifikatene får og jo større inntekt disse utgjør for kraftselskapet, jo lavere blir eiendomsskattegrunlaget for vannkraftanlegget, eller sagt med andre ord: jo høyere verdi kraftanlegget får med et sertifikatmarked, jo lavere *"antatt salgsverdi"* gis kraftanlegget etter verdsettelsesbestemmelsen i § 18-5. Den løsningen som gir best uttrykk for kraftanleggets reelle omsetningsverdi, som skaper symmetri i skattesystemet, som er rettfærdig og som samsvarer med kraftskattesystemet ellers, er å endre verdsettelsen for kraftanlegg slik at den også er basert på inntekter og utgifter ved elsertifikatmarkedet. Inntektene fra elsertifikater er i likhet med inntekter fra kraftsalget et resultat av utnyttelsen av naturressursen og den faste

eiendommen kraftanlegget utgjør. Det er disse inntektene avkastningsverdien i henhold til § 18-5 er ment å fange opp fordi man har antatt at verdien av naturressursen og anlegget samlet, gir det beste uttrykket for kraftanleggets omsetningsverdi. Elsertifikatene er dessuten en merverdi av den fornybare naturressursen som utnyttes lokalt. En del av denne verdiøkningen bør også tilfalle lokalsamfunnet som har avgitt naturressursen.

For å sikre at verdien av elsertifikatene inngår både på utgifts- og inntektssiden i verdsettelsesbestemmelsen, foreslår LVK følgende tilføyelse i skatteloven § 18-5 annet ledd (endringer er uthevet i fet skrift):

*“(2) Brutto salgsinntekter settes til gjennomsnittet av summen av hver av de fem årenes spotmarkedpriser pr. time multiplisert med faktisk produksjon ved kraftverket i de tilhørende tidsavsnittene i de enkelte år, med unntak for kraft som tas ut av kraftverket i henhold til vilkår for konsesjon, som verdsettes til oppnådde priser. **Til brutto salgsinntekter medregnes også gjennomsnittet av de fem siste årenes inntekter fra omsetning av elsertifikater.** Har kraftverket vært omfattet av denne bestemmelsen i færre enn fem år, legges gjennomsnittet av disse årene til grunn. Omsetningsverdien av produksjonen **og elsertifikatene** fra de foregående årene justeres med den årlige gjennomsnittlige endringen i konsumprisindeksen til og med inntektsåret.”*

På utgiftssiden vil utgifter gjennom elsertifikatordningen bli hensyntatt både gjennom det alminnelige fradraget for driftsutgifter og fradraget for grunnrenteskatt på elsertifikater.

VIRKEOMRÅDE

I mange LVK-kommuner har det blitt investert i mange småkraftverk, hvor utbyggerne fra politisk hold er gitt en forventning om at man ville bli omfattet av et fremtidig sertifikatmarked. Denne forventningen har basert seg på gjentatte politiske løfter om at kraftverk bygget etter 1.1.2004 ville bli omfattet av ordningen når den kom på plass.

Det er LVKs syn at disse konkrete løftene fra ansvarlig politisk hold har skapt en berettiget forventning om å ta del i sertifikatordningen, og har vært et viktig beslutningsgrunnlag for mange småkraftbyggere. LVK finner det derfor ikke rimelig at bare anlegg under 1 MW installert effekt skal avgjøre om tilbakevirkningen går tilbake til 7. september 2009 eller 1. januar 2004. LVK er ikke kjent med at en slik grensedragnings tidligere har vært varslet. LVK mener derfor at tilbakevirkningen til 1.1.2004 bør gjelde alle småkraftverk, også de mellom 1 og 10 MW.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
Leder



Stein-Erik Stinessen
Juridisk sekretær