



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 73

(2003–2004)

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 28. mai 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Olje- og energidepartementet legger i denne proposisjon frem forslag til endring av industrikonsesjonslovens og vassdragsreguleringslovens bestemmelser om beregningsgrunnlaget for pris på konsesjonskraft. Gjennom forslaget blir det presisert at skatter beregnet av kraftproduksjonens overskudd ut over normalavkastningen ikke inngår i lovbestemmelsen selvkostbegrep.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bakgrunn

Ved Stortingsvedtak nr. 161 av 12. desember 2002, ba Stortinget Regjeringen

«... endre regelverket slik at overskudsskatt ikke blir tatt med i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Endringen gjøres om mulig gjeldende fra og med 1. januar 2003.»

Olje- og energidepartementet fulgte opp Stortingets vedtak ved brev av 14. januar 2003 hvor forslag til endringer i retningslinjene for beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen ved at overskudds-

skattene ble tatt ut av beregningsgrunnlaget, ble sendt på høring. Den 7. april 2003 meddelte departementet de endringene som ble gjort i retningslinjene for beregningen av konsesjonskraftprisen, og ny pris for 2003 ble fastsatt ved brev av 10. april 2003 med virkning fra 1. januar 2003.

Norsk Hydro ASA reiste ved stevning datert 23. desember 2003 søksmål mot staten v/Olje- og energidepartementet med påstand om at Olje- og energidepartementets vedtak av 7. og 10. april 2003 kjennes ugyldige.

Søksmålet innebærer en usikkerhet for både konsesjonærene og de kommuner og fylkeskommuner som har konsesjonskraftrettigheter.

De endringer som ble foretatt i retningslinjene for beregningen av konsesjonskraftprisen i april 2003 var basert på en juridisk vurdering foretatt av Justisdepartementets Lovavdeling og Stortingets vedtak av 12. desember 2002. Forslaget til endringer ble også sendt på høring. Departementet vil på denne bakgrunn fremheve at den endring av konsesjonskraftprisen som ble foretatt i 2003 var utredet på en god måte og på et område omfattet av forvaltningens frie skjønn.

Det er samtidig klart at den rettslige behandlingen av søksmålet fra Norsk Hydro ASA vil kunne strekke seg over lengre tid. For de kommuner og

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

fylkeskommuner som har rett til konsesjonskraft, vil derfor søksmålet i seg selv representere en økonomisk usikkerhet. Det vil være svært vanskelig for de konsesjonskraftberettigede kommuner og fylkeskommuner å budsjettere med konsesjonskraftinntektene i den kommunale økonomien frem til saken er rettskraftig avgjort. Også for konsesjonærenes del vil den rettslige behandling av søksmålet skape usikkerhet.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det av hensyn til de konsesjonskraftberettigedes og konsesjonærenes behov for forutsigbarhet er ønskelig å fremme et lovendringsforslag som stadfester den endring av beregningsmåten for konsesjonskraftprisen som ble foretatt i april 2003. Det foreslås derfor en presisering i ordlyden i nevnte bestemmelser i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven i tråd med den endring som ble lagt til grunn i departementets brev av 7. april 2003. Lovendringen skal gis virkning for samtlige konsesjoner meddelt etter lovendringen 10. april 1959. Tilsvarende skal lovendringen gjelde konsesjoner meddelt forut for lovendringen 10. april 1959 så langt prisfastsettelsen etter disse konsesjoner avgjøres av myndighetene med bindende virkning.

Ettersom lovendringen også skal endre tidligere meddelte konsesjonsvilkår, oppstår spørsmålet om en slik endring vil kunne være i strid med Grunnloven § 97 som oppstiller et forbud mot at lover gis tilbakevirkende kraft. Nærværende lovfor-slag vil kun gjelde fremover i tid. Det er da kun dersom tilbakevirkningen er sterkt urimelig eller urettferdig i forhold til konsesjonærene at det kan bli tale om strid med Grunnloven § 97.

Spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 97 ble forelagt Justisdepartementets Lovavdeling i forbindelse med den endring som ble foretatt i retningslinjene for beregningen av konsesjonskraftprisen i 2003. I brev av 19. november 2002 til Olje- og energidepartementet antar Lovavdelingen «etter en samlet vurdering ... at en endring som går ut på at overskuddsbaserte skatter trekkes ut av beregningsgrunnlaget, med virkning for eksisterende konsesjoner, ikke skaper problemer i forhold til Grunnloven § 97. Dette gjelder både for konsesjoner som følger dagens regler, og for konsesjoner som følger lovreglene fra før 1959».

Hensikten med nærværende lovfor-slag er på denne bakgrunn å sikre at overskuddsskattene tas ut av prisberegningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen i tråd med Stortingets vedtak nr. 161 av 12. desember 2002.

2.2 Høringen

Lovforslaget ble sendt på høring ved brev av 17. februar 2004 med høringsfrist 14. april 2004. Departementet har mottatt høringsuttalelser fra fylkesmannen i Oslo og Akershus, fylkesmannen i Vestfold, Kommunal- og regionaldepartementet, Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet, fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Landssamanslutninga av vasskraftkommunar, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fylkesmannen i Telemark, Energibedriftenes landsforening, Den norske advokatforening, Nærings- og handelsdepartementet, Justisdepartementet, advokatfirmaet Haavind Vislie på vegne av Samarbeidande kraftfylke, E-CO Energi AS og Kommunenes Sentralforbund.

2.3 Høringsinstansenes syn

Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Justisdepartementet, fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Vestfold hadde ingen merknader til lovfor-slaget.

Statistisk sentralbyrå viser til høringsuttalelse fra 2003 og har ingen merknader ut over dette. I uttalelsen av 2003 ble det vist til at forslaget til endringer i prisberegningsgrunnlaget ville gi en jevnere og lavere konsesjonskraftpris og konsesjonskraftprisen ville bli noe enklere å beregne enn det tidligere beregningsopplegg. Det ble videre pekt på at kraftprodusentene ved konsesjonskraftpriser som ligger lavere enn markedsprisen vil lide tap i markedsforstand, om enn ikke nødvendigvis i forhold til selvkost. Statistisk sentralbyrå bemerket videre at beregningen av konsesjonskraftpris er kompleks, og at et alternativ til å benytte konsesjonskraft og beregnet konsesjonskraftpris til å overføre verdier til vertskommunene kunne være å utnytte andre elementer i kraftskattesystemet, som eksempelvis naturressursskatten.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane støtter departementets forslag til endringer i lovverket for beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Fylkesmannen ser det som svært viktig at konsesjonskrafthaverne vet hvilke konsesjonskraftpriser de kan forholde seg til i forbindelse med budsjettering og planlegging av fremtidig økonomi. Det bemerkes at dette ikke minst er viktig i en tid med store økonomiske utfordringer i de fleste kommunene i Sogn og Fjordane.

Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) gir sin tilslutning til lovforslaget og begrunnselen for dette. LVK viser samtidig til at spørsmå-

let om endring av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen har vært gjenstand for en betydelig prosess som har gått over flere år, og tiltrer departementets påpekning om at endringen som ble foretatt i beregningsgrunnlaget i 2003 var utredet på en god måte og på et område omfattet av forvaltningens frie skjønn. LVK fremhever videre at en lovendring som foreslått vil være uproblematisk i forhold til Grunnlovens forbud i § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft.

Når det gjelder sakens økonomiske og administrative konsekvenser, peker LVK på at endringen i prisberegningssystemet for konsesjonskraft vil innebære en gevinst for konsesjonskraftmottakerne. Det bemerkes i denne forbindelse at «de aller fleste fylkeskommunene har krav på konsesjonskraft» og at «langt over halvparten av landets kommuner» vil være berørt av lovendringen.

Når det gjelder virkningene for staten, har departementet i høringsbrevet pekt på at staten vil få reduserte inntekter fra bransjen i størrelsesorden 135–240 millioner kroner. Forholdet mellom statens økonomi og kommunesektorens økonomi til enhver tid er underlagt statens styring gjennom det statlige inntektssystemet for kommunene. Det vises videre til bred politisk enighet både om å styrke kommunesektorens økonomi og om å gi de enkelte kommuner større anledning til å utnytte egne inntektsgrunnlag, for eksempel gjennom lokale naturressurser. LVK anfører at styrking av konsesjonskraftordningen vil være i tråd med disse politiske målsetningene.

LVK viser videre til at dersom overskuddene i kraftbransjen øker, vil også overskuddsskattene øke og derigjennom verdien for kommunene av endringen i prisberegningssystemet. Det pekes på at det er tilsvarende sammenheng med statens inntekter fra kraftbransjen, ved at økt overskudd i bransjen vil medføre økte inntekter for staten gjennom både selskapsskatten, grunnrenteskatten og utbytterne gjennom statens eierposisjoner. Det hevdes at statens inntekter ved økt overskudd i kraftforetakene vil øke vesentlig mer enn kommunenes og fylkeskommunenes inntekter. I tillegg trekker LVK frem den heving av nedre grense for naturressursskatt som Stortinget vedtok i forbindelse med budsjettbehandlingen høsten 2003, og at dette førte til en overføring av skatteinntekter fra kommunesektoren til staten på 25 millioner kroner.

For så vidt gjelder virkningene for kommunene og fylkeskommunene, skriver LVK at departementet har antatt at endringen i beregningsgrunnlaget vil øke verdien av konsesjonskraftordningen med mellom 200 og 500 millioner kroner årlig på sikt. Departementet har samtidig understreket at det er

betydelig usikkerhet knyttet til anslag over økonomiske konsekvenser. LVK viser til at kraftforetakenes skatteposisjon vil være avgjørende for den økonomiske virkning av endringen i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Det anføres også at uten en omlegging av beregningsgrunnlaget ville kommunene være utsatt for vilkårlighet med hensyn til prisfastsettelsen av konsesjonskraftprisen. Dette som følge av at prisen da ville stå i nær sammenheng med hvorvidt kraftforetakene går med over- eller underskudd. Ved at overskuddsskattene ble tatt ut av beregningsgrunnlaget, mener LVK denne vilkårligheten ble fjernet. Staten har tatt hensyn til de mulige økonomiske gevinster i kommunesektoren av den varslede endringen, og det vises her til Finansdepartementets pressemelding nr. 84/2003 om endringer i kraftskattene i statsbudsjettet for 2004.

Når det gjelder kraftforetakene, viser LVK til at Energibedriftenes landsforening har satt søkelyset «på de økonomiske skadevirkninger de nye reglene påfører bransjen» og at det er fremholdt fra bransjens side at endringen «må ses i lys av de totale rammevilkårene» og at den kan ha betydning for «forsyningssikkerheten». LVK hevder at endringen er uten betydning for kraftprodusentenes samlede rammevilkår og det hevdes at sammenholdt med et antatt overskudd på 15 milliarder kroner, utgjør sakens verdi et sted mellom 0 og 2–3 prosent. LVK mener at saken først og fremst gjelder et prinsipielt spørsmål om hvilke kostnadselementer som kan sies å utgjøre produksjonskostnadene ved vannkraftproduksjon og at prisen på konsesjonskraft i tråd med den rettsorden som har vært gjeldende siden forrige århundreskifte, skal gjenspeile disse produksjonskostnadene.

LVK trekker frem at det tidligere regime medførte at konsesjonskraftprisen varierte i takt med kraftforetakenes økonomiske resultater, slik at desto høyere overskudd kraftforetakene oppnådde, desto mer måtte kommunene betale for konsesjonskraften. Denne sammenhengen vil ikke lenger være til stede med den endring av beregningsmåten som nå foreslås formalisert i loven. LVK mener det er uriktig dersom dette fremstilles som et økonomisk tap for produsentene, når det dreier seg om å frata kraftprodusentenes adgang til å overvelte deler av de skatter som legges på konsesjonærens overskudd på de konsesjonskraftberettigede kommuner og fylkeskommuner.

LVK anfører at bransjen har vist til at endringen i prisberegningssystemet vil kunne få betydning for forsyningssikkerheten. LVK har vanskeligheter med å se at prisberegningssystemet kan konstrueres som et problem for forsyningssikkerheten. Med et

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

årlig overskudd på rundt 15 milliarder kroner, utbytter til eierne på flere milliarder kroner og med skatteinntekter til staten på flere milliarder kroner, finner LVK argumentasjonen knyttet opp til forsyningssikkerhet og kraftbalanse noe malplassert. LVK minner her om at konsesjonskraftordningen gjelder cirka 7,5 prosent av den samlede kraftproduksjonen, og at de inntekter kommunesektoren mottar fra denne ordningen til enhver tid vil bli gjenspeilet i tilsvarende inntekter pr kWh for kraftprodusentene, men da for 92,5 prosent av den samlede produksjonen.

Fylkesmannen i Telemark er positiv til departementets lovendringsforslag. Fylkesmannen peker på at endringen foretas for å sikre forutsigbarhet om konsesjonskraftprisen for konsesjonskraftberettigede og konsesjonærer, og anser dette for å være svært viktig da den økonomiske situasjonen for flere av kommunene i Telemark kan sies å være presset. Forutsigbarhet i budsjettering og økonomisk planlegging anføres i denne sammenheng å være av avgjørende betydning.

Samarbeidende kraftfylke (SKF) viser til tidligere uttalelse i saken, og kommer også med enkelte tilleggsmærknader. SKF er helt ut enig i departementets begrunnelse for å fremme lovforslag i saken. Det vises til den usikkerhet konsesjonskrafthaverne opplever som følge av Hydros søksmål mot statens endringer av retningslinjene for beregningen av konsesjonskraftprisen. SKF støtter derfor lovforslaget selv om SKF er av den klare oppfatning at de opprinnelige endringene av retningslinjene er gyldige.

SKF finner ikke grunn til å kommentere det materielle lovforslaget ytterligere, og viser til at deres syn på saken har fremkommet klart tidligere under den meget grundige saksbehandlingen som gikk forut for Stortingets vedtak av 12. desember 2002 og den derpå følgende høringsrunde knyttet til endringen av retningslinjene. SKF antar at den lovprosess som Hydros søksmål har foranlediget, ikke vil frembringe noe nytt i saken, noe SKF mener stiller saksøkers påståtte begrunnelse for å angripe formen for implementering av det enstemmige Stortingsvedtaket, utilfredsstillende saksbehandling, i et noe merkelig lys.

SKF minner om at lovforslagets politiske begrunnelse er at det er urett å inkludere overskuddsskatter ut over skatt på normalavkastningen, i selskapenes «selvkost». Det anføres at det er alminnelig enighet om at «selvkost» er konsesjonskraftprisen prinsipielle grunnlag, og det fremholdes at skatt på overskudd ikke er noen kostnad, men en reduksjon i selskapenes overskudd etter at alle kostnader er trukket fra.

I økonomisk henseende anfører SKF at markedet forventer en kraftpris opp mot 25 øre/kWh de neste 10 årene. En slik pris fremholdes å ville gi kraftnæringen en historisk høy inntjening på den kraft som ikke skal avstås til «selvkost» og som utgjør over 90 % av den samlede produksjon. Det er etter SKF's oppfatning vanskelig å se noen rimelig grunn til at overskuddsskattene som er relatert til bransjens mer eller mindre betydelige overskudd på den kraft som ikke avstås til fylker og kommuner, skal trekkes inn i beregningen av prisen på konsesjonskraften. SKF anfører at produsentene som et samfunnsstilt vilkår for overhodet å få lov til å produsere, skal avstå konsesjonskraften uten verken å tape eller tjene på det. Det fremholdes at lovforslaget her tar sikte på å gjennomføre dette i forhold til det skatteregime som ble innført fra og med skatteåret 1997. Det pekes på at konsesjonskraft avstått til «selvkost» i prinsippet ikke skal utløse overskuddsskatter, og at dersom den gjør det, så betyr det bare at konsesjonskraftprisen urettmessig er satt for høyt. Det fremholdes at først når prisen er høyere enn selvkost og produsenten i strid med forutsetningene for ordningen også har overskudd på salg av konsesjonskraft, oppstår et skattbart overskudd.

SKF anfører på denne bakgrunn at nærværende lovforslag «gjenoppretter» selvkostprinsippet for så vidt gjelder skatteelementet, og at lovreformen må ses løst fra øvrige endringer i kraftnæringens rammevilkår og eventuelle prinsipper om proveny-nøytralitet i så måte.

Advokatforeningen viser til sin uttalelse av 21.2.2003 i anledning departementets endring av retningslinjene for beregning av konsesjonskraftprisen, der foreningen ga uttrykk for at diskusjonen som hadde versert om nødvendigheten av lovform kunne tilsi at det ville være mest forsvarlig med en lovprosess. Foreningen støtter på denne bakgrunn departementets forslag om at den ønskede endring gjennomføres ved lov.

Kommunenes Sentralforbund ser det som viktig at det foretas en rask avklaring av det vedtak Stortinget har fattet om endringene i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, og gir sin støtte til det forslag til lovpresisering som er fremmet. Forbundet viser også til at det av St.meld. nr. 1 (1999–2000) side 139 fremgår at det er 253 av landets 434 kommuner som årlig mottar naturressursskatt. Det pekes i denne forbindelse på at dette kan gi en indikasjon på hvor mange kommuner det er som er konsesjonskraftberettiget, og at langt over halvparten av alle landets kommuner og fylkeskommuner derfor vil være berørt av saken. Kommunenes Sentralforbund mener også at presiseringen som er fo-

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

reslått i lovteksten ivaretar den nødvendige balansen mellom ulike aktører både på kommune- og produsentsiden.

Energibedriftenes landsforening (EBL) motsetter seg den foreslåtte lovendring med bakgrunn i at endringen etter foreningens syn vil få store økonomiske konsekvenser for kraftnæringen. Det fremholdes at en eventuell lovendring under enhver omstendighet betinger en prosess og konsekvensvurdering i samsvar med utredningsinstruksens regler. EBL peker videre på at etter foreningens oppfatning foreligger det politiske løfter (forutsetninger) som tilsier at en skjerpelse av de økonomiske rammevilkårene for vannkraftprodusentene som foreslått, ikke kan gjennomføres uten at det samtidig gjennomføres kompensasjonstiltak som oppveier skjerpelsen.

EBL fremholder at verdien av konsesjonskraften har økt betydelig de siste årene. For 2003 anføres det at konsesjonskraftleveransene representerte en verdi på over 1,6 milliarder kroner for kommunesektoren, med et tilsvarende inntektstap for kraftprodusentene. Det pekes på at et slikt inntektstap reduserer kraftprodusentenes kapitalavkastning og dermed evnen til egenfinansiering av investeringsprosjekter.

EBL anfører videre at Regjering og Storting har lovet at vilkårene innenfor kraftskatter og konsesjonsbaserte ordninger relativt sett ikke skal forverres. Fra høringsuttalelsen hitsettes:

«Behandling av energimeldingen 2000

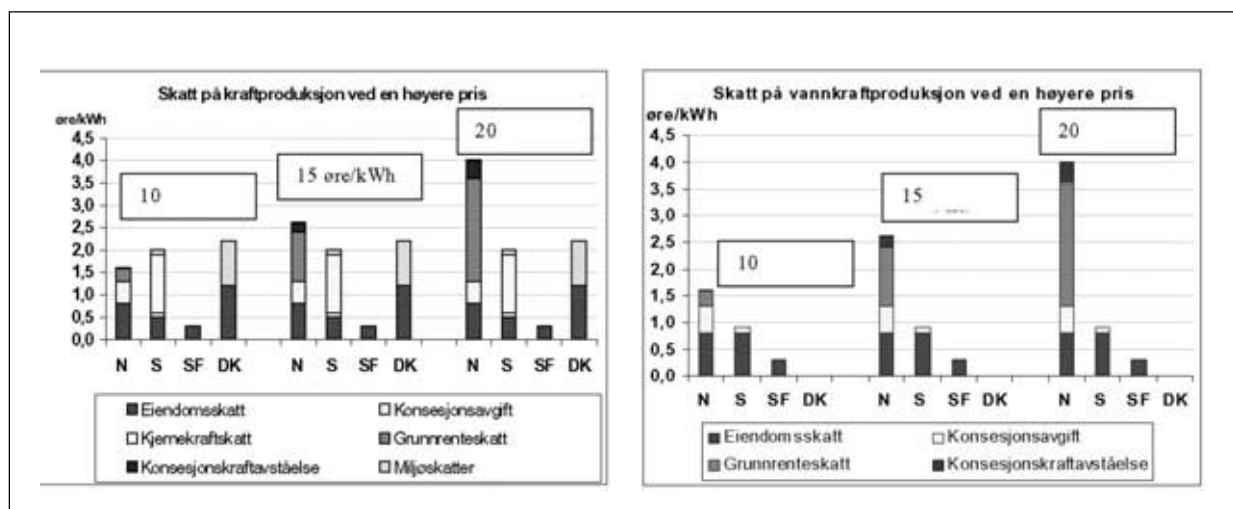
Ved behandling av St meld nr 29 (1998–1999) Om energipolitikken våren 2000 uttalte vekslende flertall i energi- og miljøkomitéen at (Innst S nr 122 (1999–2000):

«... kraftforsyningen i Norge nå er en konkurranseutsatt næring med behov for mer like rammevilkår som andre bransjer, blant annet på skattesiden. Denne næringen konkurrerer også i et åpent nordisk/nord-europeisk marked.»

«... Regjeringen må kartlegge de faktiske forhold og komme tilbake til Stortinget med dette. Regjeringen må innenfor det vedtatte kraftskatteregimet fra 1996 arbeide for mer like rammevilkår som det konkurrentene i Norden/Nord-Europa har.»

Revidert nasjonalbudsjett 2001

En slik kartlegging ble foretatt av OED og presentert året etter, som et eget vedlegg til Revidert nasjonalbudsjett 2001. Kartleggingen viste at hva kraftskatter og konsesjonsbaserte ordninger angår er norske selskaper underlagt et vesentlig strengere regime enn konkurrentene i det felles nordiske kraftmarkedet – i særdeleshet gjelder det om man sammenligner mot andre vannkraftprodusenter.



Figur 2.1 viser forskjeller både for kraftproduksjon uavhengig av produksjonsteknologi (figuren til venstre), og sammenligning av likeverdige energibærere (vannkraftproduksjon). Sammenligningen er foretatt ved ulike prisleier, spotmarkedspris på henholdsvis 10, 15 og 20 øre/kWh, og viser at norske aktører er underlagt den relativt sett strengeste beskatningen i det åpne nordiske kraftmarkedet; særlig ved høyere prisleier.

Kilde: RNB 2001

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

Forskjellene i skattebelastningen mellom kraftprodusentene i de nordiske land er reelt sett større fordi disse beregningene ikke tar hensyn til økende eiendomsskatt ved økende kraftpriser i Norge.

Figuren gir heller ikke et godt bilde av forskjellene ved dagens prisforventninger. I dag forventer markedet et langsiktig prisnivå opp mot 25 øre/kWh. Ved dette prisleiet blir forskjellene vesentlig større enn det figuren viser.

Forslag til statsbudsjett 2003, Ot prp nr 1 (2002–2003) oktober 2002

I forslaget til statsbudsjett for 2003 lovet Regjeringen at det skulle foretas en gjennomgang av kraftskattesystemet og de konsesjonsbaserte ordninger (Ot prp nr 1 (2002–2003), kap 14.3):

«I tillegg er deler av kraftskattesystemet relativt komplisert, og det kan derfor være grunn til å vurdere om det er mulig å forenkle reglene på enkelte områder.»

«Finansdepartementet vil derfor, i samarbeid med Olje- og energidepartementet, foreta en samlet vurdering av enkelte sider ved både de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen.»

«Det tas sikte på å komme tilbake til Stortinget med en slik redegjørelse i løpet av 2003. Det legges til grunn at eventuelle justeringer i regelverket skal skje innenfor en om lag provenyøytral ramme for kraftnæringen, kraftkommunene og staten.»

Regjeringen understreket også viktigheten av at disse endringene ble vurdert i sammenheng:

«Justeringer i enkeltelementer i de konsesjonsbaserte ordningene og skattesystemet vil hver for seg følgelig kunne ha konsekvenser for både kommunene, staten og selskapene. På denne bakgrunn er det en klar fordel om de ulike sakene ses i sammenheng med hverandre.»

Dok 8:25 (2001–2002)

Høsten 2001 fremmet tre stortingsrepresentanter fra Senterpartiet et Dok 8 forslag om at resultatbaserte skatter skulle fjernes fra beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Energi- og miljøkomitéen fant ikke å kunne vente på den samlede gjennomgangen fra Regjeringen, og gikk inn for å endre reglene for beregning av konsesjonskraftprisen i overensstemmelse med forslaget.

I vår høringsuttalelse av 22. oktober 2002 oppsummerte vi vårt syn på dokument 8:25 (2001–2002) i følgende punkter:

Kraftnæringen er underlagt et svært omfattende og komplisert skatte- og avgiftssystem. EBL mener derfor at det er viktig og riktig at det foretas en samlet gjennomgang av kraftnæringens skattesystem og konsesjonsbaserte ordninger, og at resultatet av denne gjennomgangen legges fram for Stortinget i løpet av 2003.

Det vil imidlertid være meget uheldig og uhensiktsmessig om man skulle foreta en gjennomgang av deler av regelverket for fastsetting av konsesjonskraftprisen, atskilt fra Regjeringens bebudede samlede gjennomgang.

Forslaget til endringer i konsesjonskraftprisen i dokument 8:25 vil, dersom det ikke vurderes i sammenheng med skattesystemet og de konsesjonsbaserte ordninger for øvrig, innebære en betydelig skjerpelse av kraftnæringens økonomiske rammevilkår. Dette er ikke akseptabelt. Norske kraftforetak er allerede underlagt de klart strengeste skatte- og avgiftsvilkårene i det felles nordiske kraftmarkedet, og EBL ser det som urimelig at forskjellen i konkurransevilkårene i norsk disfavour økes ytterligere. Dette ville også være i strid med de signaler Stortinget tidligere har gitt næringen.

Basert på innstilling fra Energi- og miljøkomitéen, sluttet Stortinget seg i desember 2002 til forslaget. OED foretok en kort høring vinteren 2003, og – uten å gå veien om lovendring – fastsatte man ny konsesjonskraftpris for 2003 hvor de overskuddsbaserte skattene ble fjernet fra beregningsgrunnlaget. Det er som kjent disse vedtak Hydro, ved å ta ut stevning mot staten, mener ikke er gyldige.

FIN og OED sender endringsforslag på høring sommeren 2003

I begynnelsen av juni 2003 sendte Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet ut et høringsnotat om forenklinger av skatte- og konsesjonsregler knyttet til kraftnæringen. Tidligere hadde EBL sendt over en rapport med drøfting av en rekke endringsforslag, forslag som også ble gjennomgått i et seminar med representanter fra FIN og OED. Flere av disse forslagene ble drøftet i departementenes høringsnotat.

Innledningsvis i høringsnotatet vises det til oppdraget fra Ot prp nr 1 (2002–2003)

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

«I tråd med omtalen i statsbudsjettet for 2003, legger departementene til grunn at endringer i de konsesjonsbaserte reglene og skattereglene for kraftnæringen skal skje innenfor en om lag provenynøytral ramme, både for kraftselskapene, kraftkommunene og staten.»

Departementet peker også på endringer etter statsbudsjettet det må tas hensyn til i den sammenheng:

«Det omtales også en del andre saker som enten blir tatt opp uavhengig av den samlede gjennomgangen, eller som allerede er vedtatt av Stortinget, og hvor konsekvensene bør tas med i den samlede gjennomgangen:

- Endringer i reglene for fastsettelse av konsesjonskraftpris, jf. Inst.S. nr. 50 (2002–2003) og Sttingsvedtak nr. 161 (2002–2003).
- Økt grense for konsesjonsplikt iht. industri-konsesjonsloven, jf. Høringsnotat fra Olje- og energidepartementet av 29. november 2002.»

Det synes derfor å ha vært Regjeringens klare mål at de samlede endringer, også når en tar hensyn til endringene i konsesjonskraftprisen, skulle skje innenfor en om lag provenynøytral ramme.

EBL ga en utførlig høringsuttalelse datert 14. august 2003. En bærende anførsel fra departementenes side i høringsforslaget (jf side 4 nederst) var at de endringer som det er tale om i skatteregimet og i de konsesjonsbaserte regler for kraftnæringen skal være gjenstand for en samlet vurdering innenfor en om lag provenynøytral ramme. Det lovforslag som departementet nå i høringsbrev av 17. februar 2004 bebuder å ville fremme, forrykker denne balanse på en helt uakseptabel måte.»

EBL er grunnleggende uenig i departementets uttalelser i høringsbrevet til nærværende lovforslag om at de materielle sider ved lovforslaget, under henvisning til saksbehandlingen forut for endringen av retningslinjene i 2003, har vært utredet på en god måte. Etter EBLs oppfatning er den tidligere saksfremstilling som også lovforslaget er basert på, ufullstendig og til dels direkte feilaktig. EBL motsetter seg på denne bakgrunn at forslaget fremmes basert på en summarisk prosess slik departementet legger opp til. Både begrunnelsen for lovendringsforslaget og de ulike konsekvenser av en eventuell endring, må etter EBLs syn undergis en tilfredsstillende faglig utredning og vurdering i tråd med Utredningsinstruksens bestemmelser.

Etter EBLs oppfatning bygget Stortingets vedtak fra høsten 2002 på et sviktende beslutningsgrunnlag, og det anføres at det ikke i denne sak foreligger noen utredning fra fagdepartementet som tilfredsstiller kravene i Utredningsinstruksen som grunnlag for dok. 8-forslaget slik dette senere materialiserte seg i Stortingets vedtak.

Herunder hevdes det at en av hovedbegrunnelsene for dok. 8-forslaget var at kraftskattereformen i 1996/97 hadde medført en høyere konsesjonskraftpris, noe EBL anfører er direkte feil da kraftskattereformen ikke hadde noen innflytelse av betydning på konsesjonskraftprisen. I dok. 8-forslaget ble det i følge EBL henvist til at den tidligere prosentligning av offentlige kraftverk ikke var overskuddsbasert og var konstant fra år til år. EBL fremholder at det med dette ble søkt trukket et prinsipielt skille mellom den tidligere inntektsbeskatningen av offentlige kraftverk og en alminnelig overskuddsbeskatning iflg. kraftskattereformen. EBL anfører at det er uriktig at prosentligningen ikke var basert på kraftverkenes overskudd, idet skattegrunnlaget ble fastsatt på basis av en objektivisert, kapitalisert netto inntjening fra år til annet. EBL hevder også at det ikke medfører riktighet når det anføres at skattegrunnlaget under det tidligere skatteregimet var konstant fra år til år, da det tvert imot ble foretatt hyppige omtakseringer.

I dok. 8-forslaget ble det ifølge EBL fremhevet at konsesjonskraftprisen i årene 1997–2000 lå noe høyere enn den gjennomsnittlige markedspris (systemprisen) i samme periode. I den forbindelse ble det i følge EBL anført i forslaget at kommunene i mange år hadde lidt tap ved uttak av konsesjonskraft. EBL hevder at disse årene ikke er representative, og at konsesjonskraften har meget stor verdi for kommunene. Sett over tid mener EBL at konsesjonskraften representerer en betydelig økonomisk verdi for kommunene, en verdi som for årene 2002–2003 anføres å være i størrelsesorden 800 millioner – 1,6 milliarder kroner per år.

EBL fremholder videre at det i dok. 8-forslaget, og gjentatt i Innst. S. nr. 50 (2002–2003), anføres at når overskuddsbaserte skatter inngår i prisberegningssgrunnlaget, medfører dette at konsesjonskraftprisen blir høyere når kraftprodusentenes overskudd øker. EBL peker på at det her siktes til situasjoner hvor kraftprisen stiger. Foreningen henviser imidlertid til at motstykket er at verdien av konsesjonskraften for kommunene i slike tilfeller vil øke med et beløp som vil være anslagsvis dobbelt så høyt som den nominelle økning i konsesjonskraftprisen. Det bemerkes at også tidligere medførte høyere kraftpriser (og større overskudd) økt skattekostnad og høyere konsesjonspris.

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

EBL fremholder at ingen av de anførte begrunnelser for dok. 8-forslaget og stortingsvedtaket, som anføres også å ligge til grunn for nærværende lovforslag, har vært gjenstand for noen faglig realitetsvurdering fra fagdepartementets side. Det hevdes at de materielle, reelle, grunner for endringen i retningslinjene overhodet ikke ble tatt opp i departementets høringsforslag av 14. januar 2003. Det anføres fra EBLs side at en unnlattelse av en objektiv faglig vurdering av premissene for den foreslåtte lovendring vil innebære at en lovendring av stor betydning for kraftbransjen blir kjørt igjennom etter en helt summarisk saksbehandling uten noen slik faglig forberedelse som en sedvanlig prosess i henhold til utredningsinstruksen forutsetter.

EBL bemerker at dersom lovendringsforslaget fremmes for Stortinget slik det nå synes å kunne bli fremmet, vil dette bryte med de løfter som etter EBLs oppfatning er gitt kraftbransjen. Lovforslaget anføres å ville være i strid med det Regjeringen og Stortinget ved tidligere anledninger har uttalt ved at kraftnæringens rammevilkår skjerpes med ytterligere 200–500 millioner kroner per år (og vesentlig mer ved en prisforutsetning på 25 øre). EBL mener videre at forslaget i motsetning til hva det tidligere er lagt opp til, ikke er behandlet som ledd i noen samlet vurdering av ulike sider ved konsesjonsbaserte ordninger og skattereglene for kraftnæringen. Også tidligere uttalte forutsetninger om at endringer skal skje innen en provenynøytral ramme, mener EBL er brutt.

EBL peker på at vannkraftprodusentenes investeringer er langsiktige og at det er en avgjørende forutsetning for større investeringsbeslutninger at man kan innrette seg i tillit til stabile rammevilkår, herunder ikke minst statlige myndigheters erklærte syn på disse. Det fremholdes at dersom det skapes et inntrykk av at bransjens rammevilkår kan bli endret etter noe som fremstår som «innfallsmetoden» – uten objektive faglige vurderinger, vil en viktig betingelse for bransjens langsiktige investeringer kunne svikte. EBL peker på at dette vil være et alvorlig problem, ikke bare for kraftnæringen, men like meget for de ulike samfunnsinteresser som er berørt av hvorledes den norske kraftforsyningen fungerer. Det bemerkes at næringen står overfor store utfordringer, blant annet med behov for investeringer i økt produksjonskapasitet for å redusere underdekningen på kraftbalansen.

Sammenfatningsvis motsetter EBL seg den foreslåtte lovendring fordi den årlig vil påføre kraftforetakene meget store inntektstap. En eventuell lovendring må under enhver omstendighet sees i sammenheng med behovet for en vurdering og balansering av de totale rammevilkårene for bransjen, og

det forventes at det i forbindelse med det videre lovarbeid oppnevnes et sakkyndig utvalg med allsidig interesserepresentasjon. Det fremholdes her at norske kraftselskap opererer i det felles nordiske kraftmarkedet under rammebetingelser som er vesentlig dårligere enn for konkurrentene, og at utgangspunktet for et utvalgs vurdering må være at konsesjonskraft er en av flere særnorske ordninger innenfor området kraftskatter og konsesjonsbaserte ordninger. EBL motsetter seg videre at utredningsinstruksens regler fravikes.

E-CO Energi AS hevder at en lovendring som foreslått helt vil undergrave nødvendige investeringer i kraftnæringen. Selskapet mener derfor at lovforslaget bør trekkes eller underlegges en grundig behandling av et eget utvalg som kan finne frem til en alternativ og balansert løsning.

Selskapet peker på at Norge med store naturressurser for produksjon av ren kraft, har et unikt utgangspunkt som kraftnasjon. Likevel har Norge i dag et kraftunderskudd i normalår, en situasjon som forverres i tørrår. Dette medfører høyere priser for kundene og økt avhengighet av blant annet forurensende kullbasert kraft. *E-CO Energi AS* fremholder at Norge har et klart potensial for å bøte på denne situasjonen. Det vil være mulig å øke kraftproduksjonen med omkring 10 prosent gjennom oppgradering og modernisering av eksisterende vannkraftverk. I tillegg pekes det på at det er et politisk spørsmål i hvilken grad man vil åpne for ny kraftutbygging.

E-CO Energi AS anfører at forutsetningen for at kraftnæringen skal kunne gjennomføre et nødvendig løft for produksjonsevnen i Norge er at bransjen underlegges rammebetingelser og finansiell evne som gjør investeringene lønnsomme. Det hevdes i denne forbindelse at dette undergraves. Selskapet fremholder at norsk kraftnæring har et særskilt høyt skattetrykk sammenlignet med nabolandene. For *E-CO* var skattebelastningen på overskuddet i 2003 hele 83 prosent. Utbytterne i kraftnæringen fremholdes videre også å være høye, og det anføres at utbyttet til eierne i kraftselskapet utgjorde 77 prosent av årsoverskuddet i 2002. Det fremholdes at den årlige avkastningen på realkapitalen for kraftselskaper var på under 5 prosent i perioden 1990–2000, mot 11 prosent for industrien.

E-CO Energi AS anfører at en endring av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen som foreslått ytterligere vil svekke kraftnæringens finansielle muskler og mulighet til å gjennomføre nødvendige investeringer i økt kraftproduksjon. Det vises til at verdiøkningen endringen av konsesjonskraftprisen vil føre til for konsesjonskrafthaverne vil medføre en tilsvarende inntektsreduksjon for kraftselskape-

ne som får sine overskudd satt ytterligere under press. Det pekes videre på at departementet antar at effekten vil øke med høyere kraftpris, siden økt kraftpris gir høyere inntekts- og grunnrenteskatt for kraftprodusentene. E-CO Energi AS fremholder at endringen dermed vil forsterke et system der kraftselskapene presses uforholdsmessig høyt i perioder med høye kraftpriser fordi skatten i dag beregnes på grunnlag av spotprisen og ikke de reelle inntekter. Det pekes på at høye kraftpriser ikke nødvendigvis betyr høye overskudd.

E-CO Energi AS viser til at kraftnæringen har behov for rammebetingelser som styrker selskaperes muligheter for å gjøre nødvendige investeringer i ny og gammel kraft. Det anføres på denne bakgrunn at endringsforslaget går i feil retning.

E-CO Energi AS er tilfreds med at det er iverksatt en lovprosess, da selskapet mener vedtaket om endringer i retningslinjene for konsesjonskraftprisen ble forhastet vedtatt. En lovprosess anføres å gi det nødvendige rom og tid for innspill og bearbeidelse. Primært mener selskapet likevel at nærværende lovforslag bør trekkes, da det hevdes at de foreslåtte endringer vil undergrave kraftselskapenes inntjening og muligheter for å gjennomføre helt nødvendige investeringer i norsk kraftnæring. Konsekvensen av dette vil i følge E-CO Energi AS bli mindre kraft, lavere priser for konsesjonskraftkundene og høyere priser for vanlige kunder. Det anføres på denne bakgrunn at lovforslaget ikke medfører noen samfunnsøkonomisk god løsning. Alternativt ønsker E-CO Energi AS at det opprettes et utvalg med alle berørte parter som skal se på de samlede konsesjonsbaserte ordninger for å finne frem til en helhetlig, balansert og fremtidsrettet løsning.

2.4 Departementets vurderinger

Departementet viser til at siktemålet med konsesjonskraft opprinnelig var å sikre at en del av den kraften som ble innvunnet ved kraftutbygging ble gjort tilgjengelig for alminnelig forsyning i de kommuner hvor anlegget lå. Ettersom kraftnettet og produksjonskapasiteten ble utviklet gjennom forrige århundre, og kraftforsyningen ble omregulert tidlig på 1990-tallet, bidrar konsesjonskraftordningen nå til å gi kommunene inntekter. I dag kan man si at ordningen med konsesjonskraft retter seg etter to uttalte prinsipper; ordningen skal innebære en varig fordel for kommunene, samtidig som kraftprodusentene i gjennomsnitt skal få dekket sine kostnader.

Departementet vil understreke betydningen av forutsigbarhet både for kommuner og kraftprodu-

senter når det gjelder konsesjonskraft. Det er prinsipielt uheldig at det hersker usikkerhet rundt fastsettelse av og størrelsen på konsesjonskraftprisen. På grunn av dette mener departementet at det er hensiktsmessig å gjennomføre en lovendring. Lovendringen vil være en presisering av allerede gitte endringer i retningslinjene for fastsettelse av konsesjonskraftprisen. Lovendringen vil også innebære en forenkling av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen, siden det ikke blir nødvendig å innhente data for ilignet grunnrenteskatt og data for å fastsette inntektsskatt.

Departementet har forståelse for bransjens synspunkt om at lovendringen kan gi svekket lønnsomhet for vannkraftutbyggingsprosjekter. Dette er også omtalt under økonomiske og administrative konsekvenser. Generelt svekker konsesjonskraftordningen lønnsomheten ved nyinvesteringer, for eksempel ved utvidelse av kraftanlegg. Reglene hvor konsesjonskraften beregnes i henhold til selvkost i et utvalg kraftverk, innebærer derfor en betydelig kostnadsulempe for nyinvesteringer, og svekker lønnsomheten sammenlignet med investeringer i annen kraftproduksjon i Norge eller i utlandet. Lavere konsesjonskraftpris, slik lovendringen innebærer, forsterker dette. En lavere konsesjonskraftpris reduserer også kraftselskapenes inntekter fra eksisterende produksjon. Departementet mener imidlertid at slik retningslinjene for fastsettelse av prisen er utformet, vil ikke lovendringen stride mot prinsippet om at konsesjonærene i gjennomsnitt skal få dekket sine kostnader ved konsesjonskraftleveranse.

Olje- og energidepartementet har, i samarbeid med Finansdepartementet, foretatt en større gjennomgang av rammevilkårene for kraftproduksjon. Gjennomgangen, sammen med flere forslag til lovendringer, ble lagt frem i statsbudsjettet for 2004. Intensjonen bak gjennomgangen var å gjennomføre forenklinger og forbedringer av rammevilkårene innen en om lag provenynøytral ramme for stat, kommuner og kraftnæringen. I denne sammenheng ble de provenymessige virkningene av Stortingsvedtak nr. 161 av 2002 tatt inn. Flere av lovendringene som ble gjennomført medfører lempinger i de samlede rammevilkårene for kraftproduksjon, og bidrar dermed til å bøte på det provenymessige tapet kraftprodusenter opplever ved denne lovendringen.

Når det gjelder anførselene om at nærværende lovforslag er for lite utredet, vil departementet vise til den prosessen som har ledet frem til lovforslaget. Spørsmålet som knytter seg til om overskuddsskatter skal medregnes i konsesjonskraftprisen ble første gang tatt opp med departementet etter gjen-

nomføringen av det nye kraftskattesystemet i 1997. En rekke interessegrupper har avgitt sine synspunkter og utført utredninger som belyser ulike sider av saken. Departementet har over flere år hatt tilgang til et betydelig bakgrunnsmateriale som har vært tilstrekkelig for å kunne utrede konsekvensene ved den foreslåtte lovendringen. I forbindelse med forslaget til lovendring, samt ved endringen av retningslinjene, er det gjennomført omfattende høringsrunder der berørte interesser har kunnet avgi sine merknader og kommentarer. Departementet vil påpeke at forvaltningens interne utredningsinstruks er overholdt ved fremleggelsen av lovforslaget.

I forbindelse med behandlingen av dokument nr. 8:25 (2001–2002) var det en omfattende korrespondanse mellom departementet og Stortinget. Det vises i denne sammenheng til departementets brev av 11. februar, 15., 19., 20. og 27. november, 5. og 19. desember 2002 som besvarte spørsmål i forbindelse med Stortingets behandling av dokument nr. 8:25 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 50 (2002–2003). Spørsmålene var i hovedsak knyttet til økonomiske og provenymessige virkninger av å trekke ut overskuddsskatt fra konsesjonskraftprisen, i tillegg til de lovmessige sidene av saken. Departementet innhentet i den anledning en grundig juridisk utredning fra Justisdepartementets Lovavdeling, jf. Lovavdelingens uttalelse av 19.11.2002 og 27.11.2002. Stortinget hadde på denne bakgrunn et forsvarlig grunnlag for å fatte avgjørelsen om å trekke ut overskuddsskattene av konsesjonskraftprisen. Departementet viser også til at flere høringsinstanser har anført at nærværende lovforslag er basert på et stortingsvedtak fattet etter en omfattende prosess med en rekke utredninger og uttalelser fra berørte interesser.

Etter en samlet vurdering anser departementet at tungtveiende hensyn taler for at lovendringen gjennomføres. Dette gjelder spesielt i forhold til forutsigbarhet for rammevilkår og kommunale inntekter. Avslutningsvis vil departementet peke på at lovendringen er oppfølgingen av intensjonene bak et vedtak gjort av et enstemmig Storting.

2.5 Utkast til lovproposisjon

Proposisjonen har vært forelagt departementene. Utkastet har videre vært til lovteknisk gjennomgang.

3 Dagens konsesjonsregler

Prisfastsettelsen for konsesjonskraft følger to ulike regimer for henholdsvis konsesjoner meddelt før og etter lovendring av 10. april 1959.

For konsesjoner meddelt før lovendringen i 1959 fulgte det av den tidligere ordlyd i industrikonsesjonsloven § 2 daværende tredje ledd post 12 og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 at konsesjonskraften «skal leveres efter en maksimalpris beregnet paa at dække produktionsomkostningerne – deri indbefattet 6 pct. rente af anlægskapitalen – med tillæg af 20 pct.». Prisvilkåret ble tatt inn i disse konsesjonene som konsesjonsvilkår.

Fastsettelsen av pris på konsesjonskraft ved konsesjoner meddelt etter 10. april 1959 følger av henholdsvis industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 12 sjette ledd og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 femte ledd. Av begge bestemmelser fremgår det i første punktum at prisen på konsesjonskraften fastsettes basert på «gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet». For disse konsesjoner fastsetter departementet hvert år prisen på kraften levert kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger.

Frem til 1. januar 2003 ble samtlige ilignede skatter på kraftproduksjonen tatt med i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen som myndighetene fastsatte. Frem til 1997 ble offentlige verk beskattet etter prosentligning, mens inntektsskatt på privateide verk var basert på regnskapsligning. Beregningsgrunnlaget omfattet derfor alle skatter (formues-, inntekts- og eiendomsskatt), i tillegg til konsesjonsavgift. Fra og med inntektsåret 1997 ble kraftskatteregimet lagt om. Skattesystemet ble i større grad enn tidligere tilpasset lønnsomhet og skatteevne. I tillegg til å innføre ordinær inntektsskatt, ble vannkraftproduksjon ilagt skatt på grunnrente, naturressursskatt, samt særskilte regler for beregning av eiendomsskatt. Selskapene betaler 28 prosent inntektsskatt i henhold til årlig resultat. Grunnrenteskatt beregnes etter nærmere regler til 27 prosent på avkastning utover normal avkastning. Siden skattene innbetales etterskuddsvis, var 1999 det første året skattekostnadene i konsesjonskraftprisen var basert på det nye skatteregimet. Fra og med 1999 var det ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen regnet med inntektsskatt, grunnrenteskatt og eiendomsskatt, samt konsesjonsavgift. Naturressursskatten ble ikke medregnet under henvisning til samordningsadgangen.

Med bakgrunn i Stortingets vedtak av 12. desember 2002, ble skatt beregnet av kraftproduksjonens overskudd, det vil si ilignet grunnrenteskatt og inntektsskatt, så langt disse ikke rettet seg mot

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

normalavkastningen fra kraftproduksjonen, tatt ut av konsesjonskraftprisen, jf. departementets brev av henholdsvis 7. og 10. april 2003. I tråd med Lovavdelingens vurdering la Olje- og energidepartementet til grunn at forvaltningen stod fritt til å avgjøre om skatteelementer ut over overskuddsskatter lagt på normalavkastningen av kapitalen skal medregnes i konsesjonskraftprisen. Endringene ble lagt til grunn ved myndighetsavgjørelser av konsesjonskraftprisen. Endringene ble foretatt med virkning fra 1. januar 2003 for konsesjoner gitt etter 10. april 1959.

4 Departementets lovforslag

Det inntas et nytt annet punktum både i industri-konsesjonsloven § 2 fjerde ledd post 12 sjette ledd og i vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 femte ledd, hvor det uttrykkelig slås fast at skatter beregnet av kraftproduksjonens overskudd ut over normalavkastningen, ikke skal inngå i beregningen av selvkost. Ilignet grunnrenteskatt og inntektsskatt skal dermed ikke inngå i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. I tråd med gjeldende praksis inngår heller ikke ilignet naturressursskatt i beregningsgrunnlaget. Endringen foretas for å sikre forutsigbarhet om konsesjonskraftprisen for konsesjonskraftberettigede og vannkraftprodusentene.

Vannkraftprodusentene skal i gjennomsnitt få dekket sine kostnader ved konsesjonskraftleveranse. Grunnrenteskatt beregnes slik at normalavkastning på investert kapital skjermes. Inntektsskatt ilignes derimot av alt overskudd, deriblant normalavkastning på investert kapital. Ettersom kraftprodusenter i gjennomsnitt skal få dekket sine kostnader ved konsesjonskraftleveransen, må inntektsskatt på normalavkastningen av konsesjonskraftvolumet fortsatt dekkes av konsesjonskraftprisen. Dette oppfyller prinsippet om at konsesjonskraften skal leveres til selvkost eller dekke produksjonskostningene. Det overlates til departementet å nærmere fastsette hvordan normalavkastning på investert kapital skal skjermes.

Lovendringene vil etter eget innhold kun gjelde for fremtidige meddelte konsesjoner. For at endringen også skal omfatte tidligere meddelte konsesjoner, foreslås det å treffe eget lovvedtak om at endringene i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen også skal gjelde samtlige tidligere meddelte konsesjoner. Dette omfatter samtlige konsesjoner meddelt både før og etter lovendringen 10. april 1959. For konsesjoner meddelt før lovendringen i 1959 innebærer dette at begrepet «produk-

tionsomkostningene» ikke lenger skal omfatte skatt på overskudd som nevnt over, og endringen vil bli lagt til grunn der prisfastsettelsen etter disse konsesjoner avgjøres av myndighetene med bindende virkning.

Det foreslås at lovendringene skal tre i kraft straks.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Stortingsvedtaket av 12. desember 2002, departementets oppfølging ved brev av hhv. 7. og 10. april 2003 og nærværende forslag til lovvedtak medfører lavere pris for konsesjonskraften. Dette innebærer en gevinst for kommunene og et tap for produsentene i forhold til tidligere prisfastsettelse. Departementet anslår at denne endringen vil øke verdien for kommuner og fylkeskommuner med mellom 200 og 500 millioner kroner årlig på sikt. Verdiøkningen antas å øke med høyere kraftpris, siden økt kraftpris gir høyere inntekts- og grunnrenteskatt for kraftprodusentene.

En reduksjon av konsesjonskraftprisen vil redusere kraftselskapenes inntekter tilsvarende økningen i verdien av konsesjonskraften for kommunene. Ettersom konsesjonskraften verdsettes skattemessig til oppnådde priser (konsesjonskraftprisen), vil forslaget følgelig innebære at statens inntekter fra inntekts- og grunnrenteskatt på kraftverk reduseres. Siden kommunene ikke er skattepliktig for omsetning av konsesjonskraft, vil denne delen av kraftproduksjonen helt unntas fra inntekts- og grunnrenteskatt. Departementet anslår at statens årlige provenytab fra inntekts- og grunnrenteskatt kan bli om lag 135–240 millioner kroner på sikt.

Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg vil kunne reduseres siden konsesjonskraftprisen inngår i beregningen av eiendomsskattegrunnlaget. På grunn av minimumsverdien (som er lønnsomhetsuavhengig) vil imidlertid denne effekten trolig være liten. Kommunene vil uansett tjene på å få konsesjonskraft til en lavere pris. Departementet anslår at kommunenes inntekt fra eiendomsskatt kan bli redusert med inntil 40 millioner kroner årlig.

Det understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til anslag over økonomiske konsekvenser. Dette skyldes særlig at anslaget avhenger av hvor mange kraftverk som ikke er i skatteposisjon, og da spesielt i forhold til grunnrenteskatten. Når det gjelder inntektsskatten er det knyttet usikkerhet til finanskostnadene i forhold til gjeldsgrad og låne-

Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

rente. Økonomiske konsekvenser av Stortingsvedtak nr. 161 (2002–2003) er også omtalt i St.prp. nr. 1 (2003–2004) skatte-, avgifts-, og tollvedtak kapittel 3.9.

I beregningene ovenfor er det forutsatt en langsiktig kraftpris på 20 øre/kWh, samt at prisvilkårene i konsesjoner gitt før 1959 i gjennomsnitt er lik konsesjonskraftprisen fastsatt av departementet for konsesjoner gitt etter 1959.

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer

I

I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. skal § 2 fjerde ledd post 12 sjette ledd lyde:

Prisen på kraften fastsettes basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. *Skatter beregnet av kraftproduksjonens overskudd ut over normalavkastningen inngår ikke i selvkostberegningen.* Departementet skal hvert år fastsette prisen på kraften levert kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Bestemmelsene i *første og tredje punktum gjelder ikke* for konsesjoner gitt etter bestemmelser gjeldende før lov av 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft.

II

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer skal § 12 nr. 15 femte ledd lyde:

Prisen på kraften fastsettes basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. *Skatter beregnet av kraftproduksjonens overskudd ut over normalavkastningen inngår ikke i selvkostberegningen.* Departementet skal hvert år fastsette prisen på kraften levert kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Bestemmelsene i *første og tredje punktum* gjelder ikke for konsesjoner gitt etter bestemmelser gjeldende før lov av 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft.

III

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

1. Loven trer i kraft straks.
2. Endringene får anvendelse på samtlige meddelte konsesjoner hvor det er fastsatt vilkår om konsesjonskraft.
