

Finansdepartementet
Departementenes høringsportal

Samarbeidande Kraftfylke
Dronning Eufemias gate 16
0191 Oslo
toini.lovseth@kraftfylka.no

18.03.16

Høringsinnspill NOU 2015:15, Grønn Skattekomisjon

Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) er ei interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms. I disse fylkene foregår omlag 80% av norsk kraftproduksjon og 70% av det norske industriforbruket av kraft. Størstedelen av verdiskapinga innen kraftproduksjon skjer altså i Kraftfylka, det meste basert på betaling fra kundene i regionene.

Generelle kommentarer

Kraftfylka takker for muligheten til å komme med et forsinket innspill til kommisjonens rapport, etter diskusjon på foreningas årsmøte 9. mars. Kraftfylka tror kommisjonens arbeid og rapport vil være et bidrag til en viktig debatt om hvilken rolle skatte- og avgiftssystemet skal spille i arbeidet med å nå klimapolitiske målsettinger. Vi tror også at skatte- og avgiftssystemet bør innrettes slik at det kan være en pådriver for et grønnere samfunn, og for vårt anliggende, en utfasing av fossil energi til fordel for fornybar energi.

Det er bred faglig og politisk enighet om at erstatning av alle fossile brensler med elektrisitet er sentralt for at Norge skal nå sine klimamål og- forpliktelse. Dette vil innebære en fortsatt sterk satsing på utbygging av ny fornybar energi, samt overføringsnett for elektrisitet. Kraftfylka støtter helhjertet opp omkring denne satsinga. Energieffektivisering vil være et viktig bidrag til å frigjøre fornybar kraft, men det er vanskelig å se at man kommer utenom en fortsatt satsing på ny fornybar. Det er heller ingen tvil om at utbygging av fornybar energi og overføringsnett for elektrisitet krever til dels store naturinngrep.

Kraftfylka vil her ikke kommentere de vurderinger utvalget gjør vdr støtteordninger til fornybar energi, eller avgifter på fossil energi, men i denne sammenheng konsentrere oss om det av utvalgets forslag som i størst grad synes å angjelde fylkeskommuner (og kommuner) med store kraftressurser og potensiale for ny fornybar kraft: Naturavgiften.

Ny særavgift til staten: Naturavgift

Utvalgets utgangspunkt er at tap av naturområder og biologisk mangfold, ved siden av klimaproblemet, er vår kanskje største miljøutfordring. På denne bakgrunn foreslår utvalget at det innføres en avgift på bruk av natur, med formål å redusere antallet og omfanget av inngrep, mer enn det som så langt har vært tilfelle med dagens ulike konsesjonsordninger og avgifter.

Utvalget mener prinsipielt at det bør innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold, som kraftutbygginger, gruver, oppdrettsanlegg mm. En slik avgift bør reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved tap av naturverdier. Det vil si at avgiften vil variere ut fra forskjeller i nytteverdi for rekreasjons- og andre tjenester, grader av påvirkninger av ulike typer inngrep, samt størrelsen på inngrepet.

Utvalget har sett på erfaringene fra andre land med denne type tiltak, vurdert studier av hvordan verdi og avgift kan fastsettes, samt vurdert de innspill som har kommet fra ulike aktører nasjonalt. Man finner at man per i dag ikke har kunnskap nok til å komme med konkrete anbefalinger om avgiftsnivå for ulike typer inngrep, men sier at verdsettelse av de ulike naturkategoriene uten problem kan gjøres sjablongmessig fram til gode verdisettingsstudier er gjennomført. Det legges dermed opp til at utformingen av avgiften må vurderes nærmere. Hvem skal betale, når oppstår avgiftsplikten og ikke minst, hvilken pris har inngrepet? Utvalget anbefaler imidlertid naturavgiften tar utgangspunkt i den areal- og inngrepsklassifiseringen man finner i arealbruksindikatoren "Inngrepsfrie naturområder i Norge" (INON).

Utvalget legger til grunn at avgiften bør utformes som en særavgift som tilfaller statskassen.

Kraftfylkas vurdering av forslag til naturavgift

Kraftfylka støtter i prinsippet en avgiftsbelegging av bruk av naturressurser. I så måte oppfattes utvalgets forslag som en anerkjennelse av at lokalsamfunn over tid har avstått naturverdier til storsamfunnet, og at det også er kostnader og tap knyttet til utbygging av kraft og kraftlinjer.

Kraftfylkas syn på en slik avgiftsbelegging hviler imidlertid på to andre viktige prinsipper: Respekten for lokaldemokratiet og den lokale beskatningsretten, og for retten til kompensasjon for nødvendig avståelse av naturverdier til storsamfunnet. Det første tilsier at at avveininger rundt bruk og vern ved forslag til naturinngrep som først og fremst har lokal miljøpåvirkning i hovedsak gjøres lokalt og regionalt, i henhold til øvrig ansvarsfordeling for arealplanlegging. Det tilsier også at virkemidlene for å initiere eller hindre naturinngrep, som jo avgifter er, tilligger den myndighet som har planleggingsansvaret. Altså at avgiftsnivået bør kunne justeres lokalt/regionalt, og at avgiftene i hovedsak tilfaller det lokale og regionale myndighetsnivået. Det siste prinsippet, kompensasjon, har lange tradisjoner i Norge og er det viktigste bidraget til den oppslutning om fornybarutbygginger vi har sett i Norge historisk. En andel av kraftinntektene, også avgiftene, har blitt gitt kommunesektoren for å sikre at det er blitt lagt til rette for nødvendige utbygginger.

Utvalgets forslag bryter med disse prinsippene.

Utvalget ønsker en avgiftsordning som reduserer antall og omfang av naturinngrep. Dette tilsier en høy avgift. Avgiften er heller ikke, som dagens naturressursskatt, foreslått harmonisert med øvrig kraftbeskatning. Dette er en avgift som skal svi for de som vurderer kraft- og nettutbygginger. Kraftfylka mener at dette for det første må stride mot målsettingene for klimapolitikken, som krever økt elektrifisering og dermed økt elektrisitetsforbruk. Dette synes ikke å være tiden for å stikke kjepper

i fornybarhjulene. Alternativet er at avgiften gjør kraft og kraftnett mer kostbart for kundene, eller gir lavere utbytter for eierne.

Etter Kraftfylkas syn kan en naturavgift ikke komme på toppen av dagens skattebyrde for kraftselskap, som allerede er i overkant høy. Både naturressursskatten og grunnrenteskatten har også til dels samme begrunnelse som den foreslåtte naturavgiften. Innføringen av en naturavgift for utbygginger i kraftsektoren vil derfor måtte medføre en full gjennomgang av beskatningen i sektoren. Det kan være gode grunner til det, men omfordeling av inntekter fra kommunesektoren til staten er ikke en av dem.

Utvalget på sin side er svært tydelige på at avgiften ikke må være et incentiv for kommuner og fylker til å legge til rette for etableringer og utbygginger. Underforstått i utvalgets vurderinger ligger en oppfatning om at fordelingsvirkningene av avgiften dels er irrelevante, dels at avgiftsinntekter til kommunesektoren vil gjøre at denne ikke verdsetter naturverdiene tilstrekkelig høyt. Utvalget tror tydeligvis ikke at demokratisk valgte myndigheter i de områdene hvor naturinngrepene faktisk skal skje vil kunne vurdere fordelene opp mot ulempene, dersom det gir inntekter lokalt. Et slikt syn ikke bare undervurderer beslutningstakere i kommunesektoren, men er også i strid med prinsippene som lokaldemokratiet bygger på.

En høy avgift, basert på sentralt fastsatte sjablonverdier for inngrep, vil også være et viktigere signal om lokalisering og innretning på utbygginger enn dagens plan- og konsesjonsprosesser og slik undergrave legitimiteten til det lokale og regionale planarbeidet.

Innspill fra Kraftfylka

1. Utvalgets oppfatning om at det ikke bør legges til rette for fornybar kraft er i strid med målsettingene for klimapolitikken.
2. Kraftfylka er positive til prinsippet om å innføre en naturavgift. Det er riktig og viktig å sette en pris på miljøet. Avveininger omkring bruk og vern bør støttes av økonomiske incentiver både for den som skal bruke naturen og de som tillater bruk.
3. Avveiningene mellom bruk og vern der dette leder til lokal miljøulempe skal gjøres lokalt. En naturavgift som sterkt påvirker investeringsbeslutninger, men samtidig ikke er basert på lokale vurderinger, vil kunne svekke legitimiteten til det planarbeidet som gjøres i kommunesektoren i dag.
4. Likeledes må en avgift for naturbruk som medfører lokal miljøulempe tilfalle de lokalsamfunn som avstår naturverdiene. Alt annet vil være et brudd på gode prinsipper om at lokalsamfunn har rett til å bli kompensert for de ressursene de avstår til storsamfunnet, samt prinsippet om lokal selvråde- og beskatningsrett.
5. En naturavgift for kraft- og kraftlinjeutbygginger kan ikke innføres uten å se på den totale skattebyrden for kraftselskapene. Både dagens naturressursskatt og grunnrentebeskatningen har til dels samme motivasjon og virkning som den foreslåtte naturavgiften. En slik gjennomgang av kraftskatteregimet kan ikke medføre lavere kraftinntekter til kommunesektoren. Snarere vil økte lokale inntekter være avgjørende for å skaffe den oppslutning om fornybarutbygging som behøves for å nå nasjonale klimapolitiske målsettinger og internasjonale forpliktelser.
6. Framtidas regioner må, dersom de skal kunne fylle rollen som samfunnsutvikler, ha økonomiske incentiver for tilrettelegging for næringsutvikling og avveininger mellom bruk og

vern. Regionenes skatteinntekter bør være nært knytta opp til utnytting av næringsmessige fortrinn.

7. Det er et absolutt krav fra Kraftfylka at kommunesektoren blir representert i det evt videre arbeid med utforming av en naturavgift, samt gjennomgang av det norske kraftskatteregimet. Disse har stor konsekvens for fordelingen av kostnader og inntekter mellom stat og kommunesektor.