

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

22. juni 2012

HØRINGSUTTALELSE FRA LNVK – NOU 2012:9 ENERGIUTREDNINGEN

Det vises til høring om *NOU 2012:9 Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø*. Med dette oversendes høringsuttalelse fra Landssammenslutninga av Vindkraftkommuner (LNVK).

LNVK har 42 medlemskommuner, og ivaretar interessene til vertskommunene for både etablerte og planlagte vindkraftanlegg.

Fornybarpolitikken – et samspill mellom storsamfunnet og vertskommunene

Med fornybardirektivet og el-sertifikater skal Norge realisere store mengder ny fornybar energi i årene som kommer. Omtrent halvparten av ny fornybarproduksjon i Norge forventes å være vindkraft. Vindkraft er derfor et vesentlig bidrag til fornybarsatsingen.

Fordi vinden er en lokal naturressurs som må utnyttes der den befinner seg, kan vindkraftutbygging bare skje i et nært samspill med de berørte lokalsamfunn. Som den demokratiske representant for de lokale interesser og lokalsamfunnet, er kommunene en sentral aktør i fornybarpolitikken.

Det er bra at energiutvalget har tilkjennegjort en forståelse for at fornybarressursene er lokalt forankret, og at dette har begrunnet den historiske verdifordelingen med de berørte distrikter ved utbygging av vannkraft, jf. utredningens punkt 6.5:

«Helt fra vannkraftens barndom har det i Norge vært allmenn enighet om at de naturressurser som tas i bruk har en lokal tilhørighet, og at de distrikter som avstår sine naturressurser til energiproduksjon, har krav på en andel av den verdiskapingen disse naturressursene gir opphav til.

(...)

Norsk vannkraftshistorie bygger på en samfunnskontrakt mellom utbyggere, staten og de berørte lokalsamfunn, hvor fordelingen av verdiskapingen har gjenspeilet bidragene til verdiskapingen. Det må også antas å være forklaringen på at vannkraftkommuner gjennomgående har stilt seg positive til utnyttelsen av deres naturressurser, fordi vannkraften har bidratt til den generelle velstandsutvikling i kommunen i form av arbeidsplasser, krafttilgang, inntekter og infrastruktur.»

Sekretariat:

Smøla vindkraftkontor,

Postboks 17, 6571 Smøla

Tlf. 71 54 01 44 E-post: kai.holmen@smola.kommune.no

Organisasjonsnr.: 980 714 233 Bank: 3936.20.30300

Web: www.lnvk.no



Vindkraftproduksjon har mange paralleller til vannkraft: Det er energiresurser med lokal forankring: det er ren og utslippsfri energiproduksjon, men med betydelige miljølemper av lokal karakter. Selv om kraftressursen er fornybar, er ikke arealene og naturen som blir forbrukt fornybar. Vindmøllene kan monteres ned i fremtiden, men området vil i overskuelig fremtid være preget av inngrepet i form av fundamenter og veier. Vindkraft vil også medføre nye inngrep i form av kraftlinjer. Arealbruk og vindmøllenes synlighet kommer i konflikt med andre næringsinteresser og brukere av området, som for eksempel reindrift, reiseliv og friluftsliv. Miljøbelastningene bæres dermed av de lokalsamfunn som stiller sin natur til disposisjon for kraftproduksjon.

Samtidig som samfunnet trenger mer fornybar energi for å redusere klimagassutslippene, er også verdsettelsen av de naturverdier som blir skadelidendestadig høyere – både ut i fra et moderne natur- og miljøsyn og ved at naturen har en økende alternativverdi. Dette beskriver også energiutvalget i NOUen i punkt 6.5:

«Et viktig satsningsområde for norsk næringsliv er naturbasert turisme og reiseliv. Bruk av naturen til fritidsformål har også økt. Dels av denne grunn og dels fordi bevaring av naturverdier generelt har fått større oppmerksomhet de siste tiårene, har alternativverdien av den naturen som tas i bruk til energiformål økt. Det har i mange tilfeller ført til mer lokal motstand mot større energitiltak. Fra EU-hold er det understreket at en av de største barrierene i dag mot omleggingen til fornybar energi, er motstand fra de miljøer som må avstå sine naturressurser, og som blir direkte berørt av varige naturinngrep (Rebelgroup, 2011).»

Selv om energiutvalget legger dette til grunn, mener LNVK at utvalget i liten grad drøfter hvordan forholdet mellom utbyggere, storsamfunnet og lokalsamfunn kan ivaretas og videreutvikles for dagens energiproduksjon og for fremtiden. I stedet gir utvalget uttrykk for en nokså defensiv oppsummering i punkt 6.5:

«Det er grunn til å reise spørsmål om de institusjonelle ordningene som historisk er etablert rundt vannkraften, er like egnet til å organisere verdifordelingen mellom stat, utbygger og berørte distrikt for framtidens fornybarpolitikk. De gjeldende fordelingsordningene, som det fram til i dag har vært alminnelig enighet om, er basert på egenskaper ved tradisjonelle vannkraftverk og er ikke like relevante for morgendagens vannkraftanlegg – pumpekraftverk, effekt- og elvekraftverk. Det er registrert økende lokal motstand mot nye vannkraftanlegg begrunnet i slike forhold.»

Til dette kunne det vært påpekt at tilsvarende gjelder for vindkraft. De etablerte verdifordelingsordningene tilpasset de gamle vannkraftreguleringene er ikke direkte overførbare til vindkraft, men *prinsippet* om verdifordeling og kompensasjon ved utnyttelse av lokale energiresurser bør gjelde like fullt, uavhengig av hvilken ressurs det er snakk om.

Vindkraftutbygginger er arealkrevende og svært synlige inngrep, og utbyggingene er derfor ofte er svært konfliktfylte lokalt, ofte i enda større grad enn dagens vannkraftutbygginger.

Dagens ulike håndtering av kommuners rett til betaling ved bruk av ulike typer naturressurser er mer historisk og tilfeldig begrunnet enn saklig begrunnet. LNVK savner en



prinsipiell vurdering og konkrete forslag fra energiutvalget for hvordan bruk av natur og incentivene for lokalsamfunnene kan økes i vindkraftutbyggingen. Prinsipper og erfaringer fra vår vannkraftshistorie bør gi inspirasjon til ordninger tilpasset dagens behov og energiproduksjon.

For 100 år siden stilte lokalsamfunnene sine ressurser til disposisjon for samfunnets industrireise og velstandsutvikling. Lokalsamfunnenes bidrag til 2000-tallets utfordringer er like viktig: I dag trenger vi lokale, fornybare energiresurser for å løse den globale klimautfordringen. Behovet for en «samfunnskontrakt» mellom storsamfunnet og berørte lokalsamfunn i energipolitikken er minst like viktig i dag. Det hadde derfor vært ønskelig at energiutvalget i større grad også målbar et tydelig budskap om dette for fremtiden.

Hvorfor bør det betales for bruk av lokale ressurser?

Kommuner har ulike ressurser både historisk, politisk og økonomisk og fra naturens side. Mens noen kommuner er folkerike, er andre kommuner rike på natur. Noen kommuner har hatt og har kapital til å foreta investeringer i forretningsvirksomhet, f.eks. kraftutbygging, og har skaffet seg stor avkastning av det. Vindkraftkommunene kjennetegnes ved at de verken har mange arbeidsplasser eller mye kapital, men kan i stor grad stille med den tredje produksjonsfaktoren for et vindkraftanlegg: Naturkapital. På denne måten investerer disse kommunene naturressurser de har til rådighet for verdiskapning. I og med at vindkraftkommunene sjelden vil være eiere av kraftproduksjonen, og at vindkraft i liten grad genererer lokale arbeidsplasser, er det lokal beskatning for bruk av de lokale naturressurser som gir disse kommunene en rettmessig andel av verdiskapningen de gir sitt bidrag til.

Når kommuner sier nei til vindkraftutbygging, fordi lokalsamfunnet ikke ser seg tjent med store naturinngrep uten at tilstrekkelige verdier tilfaller lokalsamfunnet. Det er urimelig at våre arealer og verdifulle natur stilles til gratis disposisjon for kraftprodusentene, samtidig som verdien av vindressursene øker. CO₂-kvoter, forpliktende fornybarmål og el-sertifikatene bidrar sammen med et grenseoverskridende energimarked til at vindressursene får økt verdi til glede for produsenten, uten at den part som stiller ressursene til disposisjon får et legitimt vederlag.

Naturressursskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft gir i dag vertskommuner for vannkraft lovbestemte og stabile inntekter, som i alle fall i en viss utstrekning gjenspeiler den verdiskapningen som skjer. Men dels fordi naturinngrepene ved et vannkraftanlegg er ulike fra et vindkraftanlegg, og dels fordi mange av disse ordningene ble etablert under en annen tid og før det markedsbaserte kraftregimet, er det neppe grunnlag for å kopiere disse direkte over på vindkraftsektoren. LNVK mener også ulik lønnsomhet for vindkraft og vannkraft må tas hensyn til ved utforming av ordninger for vindkraftproduksjon. Men selv om vindkraft foreløpig avhengig av økonomiske støtteordninger for å bli realisert, forbruker et vindkraftverk like mye natur og påfører lokalsamfunnet like stor miljøbelastning. En utbygging er ikke lønnsom før alle omkostninger er betalt, herunder vederlag og verdifordeling ved bruk av andres naturressurser. Dersom en utbygging er avhengig av ikke å betale for de ressurser som benyttes og ulemper man påfører andre for å realiseres, er ikke utbyggingen lønnsom – men kostnadene er lempet over på andre.

LNVKs forslag til modeller for verdifordeling



LNVK skulle som sagt helst sett at energiutvalget la sterkere føringer for hvordan lokalsamfunnets interesser bør ivaretas i den kommende fornybarsatsingen. LNVK ønsker å presentere det som er våre konkrete forslag til hvordan lokalsamfunn bør tilgodesees.

Naturressursskatt

For vannkraftanlegg ble naturressursskatten utformet i 1996, og det stod et bredt politisk flertall bak ordningen. I finanskomiteens innstilling ble naturressursskatten begrunnet slik:

”Disse medlemmer vil vise til de historiske forpliktelser samfunnet har til de kommuner som har akseptert store naturinngrep. Erkjennelsen av at norsk vannkraftproduksjon er en nasjonal ressurs med en sterk lokal og regional forankring betyr at kommunene bør sikres stabile inntekter fra den lokale kraftproduksjonen. Det er en sentral del av disse medlemmers distriktpolitikk å la kommunene utnytte sine ressurser til lokal verdiskapning, slik at de i størst mulig grad kan gjøres uavhengige av statlige overføringer.”

Den prinsipielle argumentasjon Stortinget la til grunn for innføring av naturressursskatt på vannkraft i 1996 er direkte overførbar til vindkraft. En tilsvarende ordning for vindkraftsektoren må utformes med nødvendige tilpasninger. Det er vanskelig å se tungtveiende argumenter mot innføring av en liknende ordning også på vindkraft.

For ikke å skade prosjektenes lønnsomhet er naturressursskattens utforming ideell. For vannkraft er naturressursskatten utformet slik at den trekkes fra i den alminnelige overskuddsskatten til staten. Dersom man ikke går i overskudd eller overskuddet er mindre enn naturressursskatten, kan fradraget trekkes fra i senere skatteår. Derfor utgjør ikke naturressursskatten en økt skattebelastning for utbygger, men bare en vridning fra statlig til kommunal beskatning. Det er rimelig at staten på denne måten avser deler av sine skatteinntekter til kommuner som med sin natur bidrar til å nå nasjonale målsetninger om økt fornybar energiproduksjon.

Lønnsomhetsbasert konsesjonsavgift/miljøavgift

Vannkraftprodusenter har betalt konsesjonsavgift til berørte kommuner siden 1911. Ordningen er ment å gi berørte kommuner en kompensasjon for generelle skader og ulemper for eksempel på lokalt reiseliv og næringsliv, og for å gi lokalsamfunnet en berettiget andel av verdiskapningen som baseres på bruk av lokale ressurser. I dag vil det være vanlig å kalle konsesjonsavgiften for en miljøavgift for lokale miljøulemper.

En lokal konsesjonsavgift på vindkraft bør, i hvert fall i første omgang, gjøres lønnsomhetsavhengig for å sikre lønnsomheten ved utbyggingene. Det bør kunne utformes som en avgift per produsert enhet, og stige med stigende lønnsomhet, slik at den også gjenspeiler det som er vindressursens markedsverdi.

Betaling for arealkrevende inngrep - arealavgift

Ikke bare på vannkraftområdet er det et anerkjent prinsipp at det distrikt som avstår verdifulle naturressurser til storsamfunnet har krav på en andel av verdiskapningen. I Finansdepartementets brev 15.november 2007 om *Utreddning og betaling for bruk av areal i kystsonen*, heter det blant annet:



”Regjeringen legger prinsipielt til grunn at kommunene bør få adgang til å innkreve betaling for bruk av areal i kystsonen.”

Forslaget om arealavgift er ikke blitt realisert, men LNVK mener det bør vurderes nærmere som et grunnlag for å beskatte tiltak som beslaglegger store arealer, herunder vindkraft, både i kystsonen og ellers.

Lokal beskatning fra kraftproduksjon – en del av den europeiske fornybarsatsingen

I mange europeiske land innebærer fornybarsatsingen en overgang fra større, sentraliserte energianlegg til mer desentralisert energiproduksjon basert på lokale naturressurser. Lokale, regionale og nasjonale myndigheter skal i henhold til EUs fornybardirektiv involveres i arbeidet med nasjonale handlingsplaner for fornybar energi. Dette understreker betydningen av lokalsamfunnene som berørte og viktige aktører ved utbygging av fornybar energiproduksjon. Direktivet påpeker at overgang til en desentralisert energiproduksjon fremmer utviklingen og samhørigheten i lokalsamfunnet ved å bidra til lokale inntekter og arbeidsplasser.

I regi EU er det i lys av dette også satt i verk et viktig arbeid for å utrede såkalt «benefit-sharing» - gevinstdeling – som et sentralt element for å skape lokal aksept for å realisere fornybarpolitikken. Som utvalget også selv påpeker, er det fra EU-hold understreket at en av de største barrierene i dag mot omleggingen til fornybar energi, er motstand fra de miljøer som må avstå sine naturressurser, og som blir direkte berørt av varige naturinngrep.

Norge har hatt en tradisjon i vår vannkraftshistorie som langt på vei er i tråd med intensjonene i fornybardirektivet, og som derfor bør videreføres og videreutvikles i tråd med den felleseuropeiske fornybarsatsingen. I enkelte andre europeiske land er det de senere år også innført nye ordninger for vindkraft som skal bidra til å sikre lokale og kommunale inntekter¹, som for eksempel i Danmark og Tyskland:

- I Danmark ble det i 2009 innført en kjøperettsordning, som gir lokalbefolkningen rett til å kjøpe minst 20 % av vindkraftprosjektet til selvkostpris, en verditapsordning for å kompensere for lavere eiendomspriser som følge av vindkraftverk i nærheten, samt at produsenten skal avsette et fond hvor kommunene kan søke om midler for grønne prosjekter.
- I Tyskland er det i 2009 innført en lovendring med formål å gi vertskommunene for vindkraftanlegg en større andel av verdiskapningen. Vanligvis betaler tyske virksomheter skatt til de kommunene hvor de er virksomme ut ifra hvor mange ansatte de har i hver kommune. Fordi vindkraftverkene krever lite personal har skatten i stedet blitt betalt til større bykommuner hvor selskapet har sitt hovedkontor. Det er derfor innført en ny lov for vindkraftselskaper som innebærer at 70 % av skatten skal tilfalle vertskommunen, mens 30 % skal tilfalle hovedkontorkommunen.

¹ FSVs notat, Sverige



LNVK mener det er nødvendig at slike ordninger nå blir vurdert sammen med de øvrige virkemidler for å oppnå fornybarmålene og de øvrige utfordringene i klima- og energipolitikken.

Kraftlinjer

Det er vanligvis selve vindparken som står i fokus ved etablering av vindkraftanlegg. Det er viktig å ta i betraktning at vindkraftanleggene krever tilknytning til regional- eller sentralnettet, og at dette vanligvis vil medføre ny kraftlinjetrasé. I mange tilfeller vil denne gå over lengre avstander og kan være et like kontroversielt inngrep som selve produksjonsanlegget. Trasévalg kan være av stor betydning for lokalsamfunnet og de interesser som blir berørt langs en slik linje.

LNVK er enig i utvalgets forslag (side 128 punkt 10.6.3) at *«det må innføres kompensasjonsordninger for store ledningsprosjekter»*. Utvalgets begrunnelse med at rettighetsbaserte ordninger kan bidra til en mer smidig saksbehandling, samtidig som miljøkostnader i noen grad lettere kan innarbeides i tiltakshavers vurderinger. Forslaget vil trolig få begrenset betydning for de lokale tilknytningslinjer som i stor grad berører våre kommuner ved en utbygging, men LNVK mener at dette forslaget også er i tråd med de overordnede prinsipper for vederlag til berørte lokalsamfunn som vi ellers har redegjort for i denne uttalelsen. LNVK skulle imidlertid ønsket at dette ble vurdert på et mer generelt grunnlag for alle typer store energiinstallasjoner med negative konsekvenser for lokalmiljøet.

Med vennlig hilsen

Iver Nordseth
Leder, Landsammenslutninga av Vindkraftkommuner

