

Innspill til kraftskatteutvalget

Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) er en interesseforening for fylkeskommunene Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Trøndelag, Nordland og Troms.

Kraftfylkas medlemmer er eiere og vertskap for store mengder kraftproduksjon. Denne produksjonen er svært viktig for regional og nasjonal verdiskaping. Derfor er det av stor betydning hva slags skatteregime sektoren har. Fylkeskommunene er mottakere av inntekter fra kraftproduksjon, og ønsker å legge til rette for at kraftproduksjon er en økonomisk bærekraftig sektor.

Regjeringens energimelding fra 2016 beskriver behovet for vedlikehold av eksisterende anlegg og potensialet for opprustninger og utvidelser. Dette vil kreve store investeringer framover. Samtidig er regjeringen bekymret for lønnsomheten i investeringene. Derfor er det satt ned et ekspertutvalg ledet av tidligere vassdrags- og energidirektør Per Sanderud. I den sammenheng er det viktig for Kraftfylka at man bedrer lønnsomheten for kraftselskapene, samtidig som man ivaretar den lokale og regionale verdiskapingen.

Andelen av inntektene fra kraftproduksjon til lokale og regionale myndigheter blir stadig svekket. Dette ser man særlig gjennom reduksjon i eiendomsskatt, mangel på prisjustering av naturressursskatt og økt grunnrenteskatt. I dag bygges det i mindre grad store dammer eller reguleringsmagasin. I stedet er det elvekraftverk, pumpekraftverk, effektkraftverk og småkraftverk som bygges. Nyere utbygginger i henhold til vannressursloven gir ikke rett til konsesjonskraft. Utbygging av vindkraft og småkraft øker ikke grunnlaget for naturressursskatt. Kraftfylka mener lovverket må endres slik at lokalsamfunnene og regionene får en rettmessig del av verdiskapingen. Slik kan den unike lokale oppslutningen om og støtten til fornybarutbygginger fortsette.

Våre innspill oppsummert:

- *Konsesjonskraft er ingen kraftskatt, men en avståelse av kraft. Grunnlaget for konsesjonskraftsystemet bør derfor ikke behandles av dette ekspertutvalget.*
- *En mulig gjennomgang som vil gi administrative besparelser, men ikke rokker ved det lovlige grunnlaget, er å se på forenklinger av konsesjonskraftsystemet med prisregimer før og etter 1959.*
- *Naturressursskatten må indeksjusteres for perioden 1997-2019 og framover*
- *Naturressursskatten må gjøres teknologinøytral, slik at også ny produksjon som vind og småkraft blir berørt.*

- *Reduksjon i grunnrentesatsen, siden de siste årenes økning av grunnrentesatsen ikke blir provenynøytral for investeringer, til tross for at selskapsskatten har gått ned.*
- *Friinntektsrenten på grunnrenteskatt må økes. På den måten blir det lettere å gjennomføre investeringer for fremtidsrettede oppgraderinger og utvidelser.*

Mer om de ulike postene:

Konsesjonskraft

Hva ønsker vi:

- ***Konsesjonskraft er ingen kraftskatt, men en avståelse av kraft. Grunnlaget for konsesjonskraftsystemet bør derfor ikke behandles av dette ekspertutvalget.***
- ***En mulig gjennomgang som vil gi administrative besparelser, men ikke rokker ved det lovmessige grunnlaget, er å se på forenklinger av systemet med prisregimer før og etter 1959.***

Konsesjonskraftordningen

Det er viktig at ekspertutvalget ikke vurderer grunnlaget for konsesjonskraften, en kompensasjon som er svært godt forankret. Konsesjonskraftordningen er vertskommunenes rett til en andel av kraftproduksjonen, som vederlag for den naturkapitalen som er stilt til disposisjon til vannkraftproduksjon. Plikten til å avstå en andel av kraftproduksjonen til offentlige myndigheter har vært gjeldende ved vannkraftutbygginger helt siden «*loven av 18. september 1909 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom*». I praksis betyr dette at det er gitt vilkår om avståelse av konsesjonskraft i alle konsesjoner fra og med 1909.

Retten til konsesjonskraft er altså dypt forankret i norsk vassdragsrett. Per i dag er det fattet vedtak om avståelse av konsesjonskraft for 518 kraftverk med til sammen 8 761 GWh konsesjonskraft. Av dette disponerer fylkeskommunene 3 369 GWh. Konsesjonskraften utgjør om lag 6,5 prosent av norsk vannkraftproduksjon.

Ettersom store deler av vannkraftpotensialet allerede er utbygd med vilkår om konsesjonskraft, vil en endring av konsesjonskraftvilkåret som kun gjelder for nye konsesjoner ha liten effekt. I tillegg vil en innføring av en ny ordning som skal virke parallelt med gjeldende konsesjonskraftordning kunne medføre en ytterligere komplikasjon av regelverket. Dersom det skal oppnås en forenkling må eventuelle lovendringer få virkning også for fremtidige konsesjonskraftleveranser fra konsesjoner gitt før lovendringens ikrafttreden. Hvorvidt det er anledning til å endre loven for gjeldende konsesjoner med vilkår om konsesjonskraft, er et spørsmål om loven kan gis tilbakevirkende kraft.

Opprinnelig var formålet med konsesjonskraftordningen å sikre kommuner, fylkeskommuner og staten en andel av kraften fra de utbygde vannfall til en rimelig pris. Det var et ønske om å sikre utbyggingskommunens innbyggere «*elektrisk kraft til smaaindustri, gaardsdrift, belysning m.v.*» og var også begrunnet i at det ellers var vanskelig å få tak i kraft i mindre mengder fra større vannkraftanlegg. Senere er konsesjonskraftordningen blitt ansett som en

måte å sikre at utbyggingskommunene får en rimelig andel av de store verdier som blir skapt ved kraftutbyggingen.

Når det gjelder spørsmålet om å vedta endringer i konsesjonskraftlovgivningen, må det sondres mellom lovendringer som avskaffer ordningen eller som endrer ytelsens form, og endringer i betingelsene for levering av konsesjonskraft for fremtiden. Det skal mer til for å gjøre endringer i den førstnevnte situasjon enn den andre.

Helt klart må det være at lovgiver ikke kan avskaffe konsesjonskraften for allerede gitt konsesjoner. Avståelse av konsesjonskraft er satt som vilkår for konsesjon for å gi de kommuner og fylkeskommuner som er berørt av konsesjonskraften en andel av verdiskapningen som kraftutbyggingen gir. Konsesjonene er som hovedregel tidsbestemte, og dersom konsesjonærene ble fritatt fremtidige leveringer av konsesjonskraft, vil det forrykke balansen i konsesjonen og sette konsesjonæren i en mer gunstig posisjon enn det han opprinnelige hadde da konsesjonen ble gitt.

Spørsmålet om å omgjøre konsesjonskraft til en økonomisk ytelse ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av energiloven. Energilovutvalget konkluderte med at forbudet mot tilbakevirkning var til hinder for å sammenslå vilkårene om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter for eldre konsesjoner.

Hvorvidt en omgjøring av konsesjonskraftordningen til en økonomisk ytelse kan tillates eller ikke må bero på om det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å tillate tilbakevirkningen. Ettersom konsesjonskraftordningen er vel etablert og gjelder for en betydelig del av norske vannkraftprodusenter uten større vanskeligheter, er det vanskelig å tenke seg at det foreligger slike tungtveiende grunner for å endre ordningen. En erstatning i form av en økonomisk ytelse vil antakelig også være mer tyngende for konsesjonæren enn gjeldende regler om avståelse av konsesjonskraft. Det taler videre mot en endring til en økonomisk ytelse at uttak av konsesjonskraft i vesentlig grad har blitt standardisert med den følge at det er langt færre tvister om uttak av konsesjonskraft nå enn tidligere.

Harmonisering av prisregimet

Kraftfylka mener man bør sammenslå prisregimene for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 1959, da det ville gi mer forutsigbarhet. Dette vil være en betydelig forenkling av regelverket som også vil redusere partenes administrasjonskostnader og minske risikoen for tvister.

I dagens regelverk gjelder det to parallelle prisregimer avhengig av om konsesjonen er gitt før eller etter lovendring 10. april 1959. For konsesjoner gitt etter lovendringen skal prisen fastsettes basert på en gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall kraftverk i hele landet. Prisen fastsettes årlig av OED etter en modell utviklet av NVE basert på innrapporterte produksjonskostnader fra 74 ulike kraftverk. Systemet fungerer i all hovedsak godt og det er lite tvister omkring prisfastsettelsen.

For kraftverk med konsesjon før lovendringen, skal det fastsettes en individuell selvkostpris basert på kraftverkets produksjonskostnader inkludert 6 prosent av anleggskapitalen og med

et påslag på 20 prosent. Prisberegningen må gjøres årlig og krever administrative ressurser hos konsesjonær. Videre er prisberegningsgrunnlaget vanskelig kontrollerbart for kommunene og fylkeskommunene, fordi en gjennomgang og kontroll fordrer innsyn i produksjonsselskapets regnskaper. Uenighet om prisberegningen skaper også tvister mellom konsesjonær og konsesjonskraftmottaker.

I tillegg til de mer administrative utfordringene, medfører gjeldende prisberegningsregler at prisen på konsesjonskraft fastsatt etter individuell selvkostpris har økt betraktelig som følge av opprustninger i kraftverkene. Dermed har det individuelle selvkostprisregimet utviklet seg i strid med formålet om å gi kommunene og fylkeskommunene kraft til en rimelig pris.

I forbindelse med vedtakelsen av energiloven, ble også prisbestemmelsen for konsesjonskraft endret. Den gang besluttet lovgiver å ikke endre prisberegningsreglene for konsesjoner gitt før lovendring 10. april 1959 med følgende begrunnelse:

«Regelen om gjennomsnittlig selvkost skal ikke gjelde for konsesjoner gitt før lovendringen 10. april 1959. De kraftverk dette gjelder har i stor grad så lav selvkost at innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner. I konsesjoner gitt før denne tid skal prisen fortsatt fastsettes i henhold til de regler som gjaldt den gang basert på produksjonskostnader for det enkelte kraftverk med et tillegg på 20 pst.»

Man la også til grunn at vilkåret om individuell selvkost ville bli faset ut som følge av tidsbegrensede konsesjoner og adgang til revisjon av konsesjonsvilkår. Heller ikke disse forutsetningene har blitt innfridd:

Ved lovendringen i 2009, som forankret offentlig eierskap til vannkraftressursene, falt adgangen til å gi tidsbegrensede konsesjoner bort. Overgangsreglene gir private konsesjonærer muligheten til å selge ut to tredjedeler av vannkraftverket til en offentlig aktør og deretter søke om omgjøring til en tidsbegrenset konsesjon. Det skjer dermed ingen utfasing av eldre tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om avståelse av konsesjonskraft til individuell selvkostpris. En lovendring som gjør gjeldende gjennomsnittlig selvkostpris for alle konsesjonskraftuttak vil være i tråd med lovgivers intensjoner om at kraften skal være rimelig. Regelen vil også være enkel å praktisere ettersom systemet allerede er på plass.

Forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97 kan ikke være til hinder for en slik regelendring. Verken konsesjonskraftmottakerne eller konsesjonærene har ingen berettiget forventning om at prisberegningsreglene skal konstant for all fremtid. Så fremt konsesjonskraften leveres til en rimelig pris og prisen i gjennomsnitt holder konsesjonær skadesløs, vil de beskyttelsesverdige behov ivaretatt. Det kompliserende element med å praktisere to regelverk parallelt er også et hensyn som taler for å gi bestemmelsen tilbakevirkende kraft.

Særlig om datasentre

Fordelingen av konsesjonskraft mellom kommuner og fylkeskommuner baserer seg på at kommuner beholder kraft til alminnelig forsyning. Begrepet «*alminnelig forsyning*» omfatter

husholdninger, jordbruk, anleggsvirksomhet, tjenesteytende næringer, transport, bergverk og industri, men ikke kraftintensiv industri eller treforedling. Næringer som er omfattet av begrepet kraftkrevende industri og treforedling er:

- Produksjon av papir og pappmasse (næringskode 17.1)
- Produksjon av kjemiske råvarer (næringskode 20.1)
- Produksjon av jern, stål og ferrolegeringer (næringskode 24.1)
- Produksjon av ikke-jernholdige metaller (næringskode 24.4).

I brev 29. mai 2018 har OED uttalt at kraftforbruk til datasentre ikke er å anse som kraftkrevende industri med den begrunnelse at virksomheten ikke kan kategoriseres som kraftkrevende industri etter gjeldende næringskoder. Dette er etter vårt syn ikke en holdbar argumentasjon, i det kategoriseringen av hva som skal regnes som kraftkrevende industri må avgjøres ut måling av virksomhetens kraftintensitet. Datasentre har i stor grad samme karakteristika som kraftkrevende industri, nemlig høyt forbruk, lang brukstid og høye effektkrav. Det bør derfor ses nærmere på klassifiseringen i forhold til konsesjonskraft.

Naturressursskatt må indeksjusteres og gjøres teknologinøytral

Hva ønsker vi:

- ***Naturressursskatten må indeksjusteres for perioden 1997-2019 og framover.***
- ***Skattesatsen må gjøres teknologinøytral, slik at også ny produksjon som vind og småkraft blir berørt.***

Prisjustering

Stortinget vedtok i 1996 å innføre naturressursskatt for å sikre kommuner og fylkeskommuner en andel av grunnrenten. Det ble ansett som enklere og mer forutsigbart å innføre et fast kronebeløp framfor en andel av selve grunnrenteskatten. Samtidig kan kraftverkene trekke av satsen på overskuddsskatten, slik at det blir en fordeling fra stat til kommuner og fylkeskommuner.

En sikring av lokale myndigheters andel av verdiskapningen kan gjøres gjennom en økning av naturressursskatten. Naturressursskatten bør også utvides til å omfatte små- og vindkraftverk. Skattesatsen er på 1,1 øre/kWh til kommunen og 0,2 øre/kWh til fylkeskommunen. Vertskommunene og fylkeskommunene mottar dermed årlig om lag 1,6 milliarder kroner i naturressursskatt. Det er betydelige verdier, men kronesatsen for skatten har stått fast siden 1997. Samtidig har prisveksten vært nærmere 50 %. Siden skatten samordnes med selskapenes overskuddsskatt, har statens andel av verdiskapningen økt på bekostning av det regionale og lokale nivået. Vi ber derfor om at satsen oppjusteres med 50 %, og deretter justeres med prisvekst framover. Det indikerer at satsen bør være omtrent 1,6 øre/kWh for kommuner og 0,3 øre p/kWh for fylkeskommuner fra 2019. Deretter bør man ha en jevnlig prisutvikling forankret i lovverket, for eksempel hvert femte år.

I forhold til selskapenes lønnsomhet er det et viktig poeng at naturressursskatten i sin helhet kan skrives av fra overskuddsskatten. Den medfører derfor ingen skattebelastning over tid

for kraftprodusentene. Selv om skatten betales årlig, vil fradraget kunne framføres, slik at satsen trekkes fra overskuddsskatten når et overskudd er oppnådd. Den avskrivningen gjør skatten til den minst kontroversielle for kraftprodusenter, som gjerne ønsker en lokal kompensasjon velkommen. Dette gjelder særlig vindkraft, og bransjeforeningen for vindkraftprodusenter har uttalt seg positivt til en utvidelse.

Teknologinøytralitet

Vi mener at all kraftproduksjon må betale en kompensasjon for den alternative bruken av naturen, og de inngrepene som følger med kraftproduksjonen. Stortingets vedtak i 1996 om naturressursskatt gjaldt kun større vannkraftproduksjon. Det var naturlig på den tiden, siden vannkraft var mest aktuell. I årene framover vil vindkraft og småkraft stå for det meste av nye utbygginger. Gode vindressurser og teknologiutvikling gjør vindkraften svært konkurransedyktig i Norge. Det er også slikt at mange av de siste årenes investeringer i vindkraft og småkraft ikke er eid av utenlandske aktører, noe som gjør det enda viktigere lokalpolitisk at det ligger noe igjen til de som bor i området.

Kraftfylka ber utvalget bidra til at det blir utviklet mer vindkraft og småkraft, med mindre lokal motstand. Det er viktig om Norge skal bidra med mer fornybar energi, som nasjonal ramme for vindkraft legger til rette for neste år. For småkraftverk med lave marginer i investeringsfasen kan man vurdere løsninger som sørger for at betaling av naturressursskatten følger kraftverkets overskudd på en tydeligere måte enn i dag.

Det er allerede flere eksempler på lokal og regional politisk motstand mot nasjonal ramme for vindkraft. Naturen har en pris, og kostnadene må lokalbefolkningen ta. Motstanden skyldes ofte mangel på økonomisk kompensasjon til kommuner og lokalmiljøer som gjør sin ofte uberørte natur tilgjengelig. Vindkraftutbygging skaper få arbeidsplasser og store naturinngrep. En inflasjonsjustert og teknologinøytral sats vil skape lokal forankring og begrense politisk motstand.

Grunnrenteskatten må reduseres

Hva ønsker vi:

- **Reduksjon i grunnrentesatsen, siden de siste årenes økning av grunnrentesatsen ikke blir provenynøytral for investeringer, til tross for at selskapsskatten har gått ned.**
- **Øke friinntektsrenten. På den måten blir det lettere å gjennomføre investeringer for fremtidsrettede oppgraderinger og utvidelser.**

Staten er skattekreditor for grunnrenteskatten, og i 2016 betalte 766 kraftforetak til sammen 5 159 MNOK i grunnrenteskatt til staten. I 2015 var ilignet grunnrenteskatt 3 321 MNOK. Grunnrenteskatten kommer i tillegg til alminnelig selskapsskatt for kraftforetaket.

Norge har 1500 vannkraftverk som leverer 96 prosent av strømmen vår. Videre er norsk fornybarnæring en stor verdiskaper som sysselsetter 20.000 årsverk og har avgjørende betydning for norsk industris grønne konkurranseevne. Nær halvparten av produksjonskapasiteten ble bygget før 1970, og ifølge energimeldingen som Stortinget behandlet i 2016 trengs det 110 milliarder kroner frem mot 2050 til rehabilitering av eksisterende kraftverk. Når man inkluderer pålagte investeringer i dam og vannvei, blir det fire milliarder kroner hvert eneste år, bare for å opprettholde ca. 85 prosent av dagens produksjon. Dermed er det bred politisk enighet om at opprusting og vedlikehold av vannkraftverk er nødvendig for fremtiden.

Ifølge fornybarnselskapene bidrar dagens skattesystem til at flere titalls prosjekter innen rehabilitering, opprusting og utvidelse av vannkraftverk utsettes eller skrinlegges. Bare i Sogn og Fjordane ligger det prosjekter på vent for 2-3 milliarder kroner. Dette skjer til tross for at prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette er et stort tap for grønn verdiskaping og industriutvikling over hele landet. Opprusting av eksisterende anlegg gir også en unik mulighet til å oppgradere miljøtilstanden i norske vassdrag, og sikre bedre ivaretagelse av norsk naturmangfold.

Skattereformen var ment å redusere skatteforskjellen med våre naboland. Samtidig særskatten på vannkraft økt med 5,7 % siden omleggingen av selskapsskatten i 2014. Grunnrenteskatten er nå på 34,3 %, dermed har situasjonen blitt forverret for kraftprodusentene og ressursregionene.

Økningen av grunnrentesatsen i forbindelse med senket selskapsskatt er ikke provenynøytral. Problemet med dagens innretning det i beregning av selskapsskatten gis fradrag for faktiske finansutgifter, legger man for grunnrenteskatten kun til grunn en lav friinntektsrente som er langt lavere enn det generelle rentenivået. Siden prosjekter ofte er lånefinansiert blir det store renteutgifter som ikke kan avskrives. Dermed er det mange prosjekter som ikke kan realiseres. Resultatet blir en merkbar svekkelse av kraftprodusentenes investeringsevne. Vi er nå i en situasjon hvor grunnrenteskatten vil påvirke investeringsbeslutninger og hindre realisering av samfunnsøkonomisk lønnsomme fornybarutbygginger.

Denne skatteskjerpelsen er ikke forenlig med et grønt skatteskiift, og gjør at beskatningen på vannkraft vil være veldig ulik mellom Norge og Sverige. I fjor vedtok i tillegg den svenske Riksdagen å fase ut særskatten på vannkraft, noe som gir svensk vannkraft en skattelettelse på fem milliarder kroner årlig sammenliknet med nivået i 2016. Sverige har om lag halvparten så mye vannkraft som Norge. Det er viktig at det kun er superprofitten som skattlegges, slik at vi ikke har konkurranseulempen når investorer ser på det nordiske energimarkedet.

Utvalget bør foreslå å senke grunnrentesatsen og samtidig øke skjermingsfradraget i grunnrenteskatten for vannkraft. Økt skjermingsfradrag er et effektivt virkemiddel for å dempe effekten av økt skattesats for de mest utsatte vannkraftinvesteringene. På den måten vil utvalget legge til rette for nødvendige reinvesteringer og en god utvikling av norsk fornybarnæring. Dette vil skape vekst og sysselsetting i industrien og i leverandør- og entreprenørbransjen, og bidra til økt norsk fornybarproduksjon

Niklas Kalvø Tessem

Daglig leder Kraftfylka