

Kraftskatteutvalget
v/ Per Sanderud
C/O Finansdepartementet
Skatteøkonomisk avdeling
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Oslo, 27. februar 2019

Saknr: 3330
Ansvarlig advokat: Mari Kjellevold Brygfeld

KRAFTSKATTEUTVALGETS ARBEID – VEDR. FORSLAG OM SAMMENSLÅING AV PRISREGIMENE FOR KONSESJONKRAFT

1 Innledning

Det vises til oppnevning av ekspertutvalg som skal vurdere beskatningen av vannkraftverk (Kraftskatteutvalget). Videre vises det til Kraftskatteutvalgets høringsmøte 26. november 2018 og skriftlig innspill desember 2018 fra Samarbeidende Kraftfylke (Kraftfylka). Advokatfirmaet DSA bistår Kraftfylka i forbindelse med Kraftskatteutvalgets arbeid.

Kraftskatteutvalgets mandat er å foreta en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen, hvor hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført.¹ I tillegg til skattartene, kan utvalget vurdere om ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgifter kan forbedres. I det følgende behandles kun retten til konsesjonskraft.²

Konsesjonskraft skal ikke regnes som skatt på vannkraftverk. Retten til konsesjonskraft er et vilkår som pålegges konsesjonær når denne får en tillatelse til å utnytte vannkraftressursene til kraftproduksjon. Vilkåret har til formål å gi kommunene og fylkeskommunene som kraftanlegget ligger i en andel av verdiskapningen fra utnyttelsen av vannkraftressursene.

En vurdering av lovgrunnlaget for retten til konsesjonskraft ligger utenfor det Kraftskatteutvalget skal vurdere. Mandatet er begrenset til forslag som kan forbedre ordningen. I høringsmøtet og i skriftlig innspill har Kraftfylka pekt på sammenslåing av prisbestemmelsene for konsesjonskraft som et aktuelt tiltak for å forenkle konsesjonskraftordningen.

I det følgende pekes det på sentrale problemstillinger knyttet til gjeldende regelverk som illustrerer behovet for en harmonisering. For en mer generell fremstilling av regelverket slik det er i dag, vises det til Kraftfylkas skriftlige innspill side 3-4.

¹ Mandat 22. juni 2018.

² Fylkeskommunene mottar ikke konsesjonsavgifter etter dagens praksis.

2 Sentrale utfordringer med gjeldende regelverk for konsesjonskraft

2.1 Individuell selvkost gir økt konsesjonskraftpris i strid med regelverkets formål

Da prisvilkåret for konsesjonskraft ble endret i 1990 ble det nye prisregimet med gjennomsnittlig selvkostpris kun gjort gjeldende for konsesjoner gitt etter lovendringen 10. april 1990. Årsaken til dette fremgår av forarbeidene:

«De kraftverk dette gjelder har i stor grad så lav selvkost at innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner. I konsesjonen 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 tillegg på 20 %.»³

Forutsetningen for å beholde individuell selvkostpris for konsesjonskraft har falt bort. Prisen på konsesjonskraft etter individuell selvkost er ikke lenger så lav at en innføring av gjennomsnittlig selvkost vil være urimelig for de aktuelle kommuner. Tvert imot ser vi stadig flere tilfeller hvor individuell selvkostpris ligger langt over OED-prisen.

Årsaken til prisøkningen skyldes jevnt over at de eldre kraftanleggene opprustes. Når konsesjonskraftprisen skal beregnes med 2,5 % avskrivning av anleggskapitalen (ekskl. fall og grunnerverv) og med 6 % rente av anleggskapitalen tas det utgangspunkt i bokførte historiske kostnader. Når gamle anleggsdeler tas ut, skal disse trekkes fra og nye anleggskostnader skal legges til anleggskapitalen.⁴ Etter hvert som flere av de eldre anleggene vedlikeholdes og opprustes, eksempelvis som følge av rehabilitering av dammer, økes anleggskapitalen betraktelig. Det medfører naturligvis en økning av konsesjonskraftprisen.

I flere tilfeller har konsesjonskraften blitt ulønnsom som følge av at konsesjonskraftprisen tilsvarer eller er høyere enn markedsprisen for kraft. Dette er i strid med konsesjonskraftens formål som er å gi kommunene og fylkeskommunene tilgang til kraft for en rimelig pris, jf. også Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1978 side 1430 (Sira-Kvina I).

2.2 Fylkeskommunen sitter igjen med de høyeste kostnadene

Etter gjeldende regelverk er kommunen prioritert foran fylkeskommunen ved uttak av konsesjonskraft. I praksis gjelder forrang også valg av kilde for konsesjonskraftuttaket (dersom kommunen har rett til konsesjonskraft etter flere ulike kraftverk og/eller konsesjoner). Det betyr at kommunen til enhver tid kan velge å ta ut konsesjonskraft fra det kraftverket som har den billigste kraften. Tradisjonelt har dette vært kraftverk med individuell selvkostpris, men etter hvert som prisen for konsesjonskraft fra de eldre kraftverkene har blitt dyrere, har kommunene som har valgmulighet byttet sitt uttak til kraftverk med OED-pris.

I stor utstrekning er det altså fylkeskommunene som sitter igjen med den dyreste konsesjonskraften og får svekket verdien av sine konsesjonskraftrettigheter. Det medfører også at fylkeskommunene har mindre midler til omfordeling i fylket.

³ Ot.prp. nr. 43 (1989-90) side 81.

⁴ NVEs retningslinjer for konsesjonskraft 15. november 1995 side 6.

2.3 Pris på konsesjonskraft ved vassdragsrevisjoner

Fram til 2022 vil vilkårene for ca. 430 konsesjoner kunne tas opp til revisjon. Konsesjonene fordeler seg på til sammen 187 vassdrag eller vassdragsavsnitt. For noen av konsesjonene kan det være hensiktsmessig å kombinere revisjonen med et prosjekt om opprustning og utvidelse (O/U) av kraftverket (såkalte kombinasjonssaker).

Etter gjeldende regelverk er det intet til hinder for vassdragsmyndighetene i å endre prisbestemmelsen for konsesjonskraft ved en revisjon. Dette er også nylig lagt til grunn i en dom fra Oslo tingrett mellom Agder Energi Vannkraft AS og Staten ved Olje- og energidepartementet.⁵

Vassdragsmyndighetene har hatt ulik praksis for endring av prisbestemmelsen for konsesjonskraft ved revisjon av vassdragskonsesjoner. I rene revisjonssaker er bestemmelsen om individuell selvkost videreført i revisjonsvedtaket, mens praksis i kombinasjonssaker har vært at prisvilkåret endres til OED-pris også for den eller de konsesjonene som er gjenstand for revisjon. Forskjellsbehandlingen mellom de ulike sakstypene er ikke nærmere begrunnet.

I OEDs retningslinjer er det vist til at man kan oppnå fordeler ved å samordne revisjonssaker og O/U-prosjekter:

«Opprusting og utvidelse (O/U) av eksisterende vannkraftprosjekter er relevant å vurdere i sammenheng med revisjoner. Ny teknologi og økt økologisk innsikt kan gjøre det realistisk å videreutvikle eksisterende vassdragsreguleringer på en miljømessig, teknisk og økonomisk gunstig måte. Ved å hente nytt vann inn i bestående reguleringer fra tilliggende nedbørfelt kan en både sikre og øke kraftproduksjonen og få større fleksibilitet når det gjelder å ta hensyn til miljøkrav i en revisjonssak. En kombinasjon av O/U og revisjon vil gi muligheter for i større grad å avbøte skader og ulemper i vassdraget, samtidig som kraftproduksjonen kan opprettholdes og i noen tilfeller økes.»⁶

Kraftfylka har ikke holdepunkter for å si at konsesjonærer tilpasser seg vassdragsmyndighetenes praksis, og at ellers ønskelige samordningsprosesser forhindres for å unngå en endring av konsesjonskraftprisen. Men det må antas at det er en risiko for at slik tilpasning kan skje. I alle tilfeller medfører praksisen en vilkårlighet for kommunene og fylkeskommunene som mottakere av konsesjonskraft, ved at disse er prisgitt at konsesjonæren igangsetter et O/U-prosjekt i forbindelse med revisjonssaken for at prisbestemmelsen skal bli endret til OED-pris.

3 Avsluttende merknader

Ovennevnte viser at det gjeldende regelverk for prising av konsesjonskraft er komplisert og at en sammenslåing av prisregimene vil være en betydelig forenkling av regelverket. I tillegg vil det være mindre ressurskrevende for partene å forholde seg til en gjennomsnittlig selvkostpris. Beregning og kontrollering av individuell selvkostpris krever store administrative ressurser både for

⁵ Dom 3. desember 2018 (saksnr. 18-033994TVI-OTIR/02) i Oslo tingrett. Dommen er anket og er derfor ikke rettskraftig.

⁶ Olje- og energidepartementet, Retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vassdragsreguleringer (2012) side 20.

konsesjonær og kommune/fylkeskommune, i tillegg til at prisberegningen ofte er gjenstand for tvister.

På makronivå vil en harmonisering heller ikke påvirke vannkraftprodusentenes økonomiske situasjon. Ved betaling av gjennomsnittlig selvkostpris (OED-pris) får produsentene dekket kostnadene for produksjon av kraften og en eventuell gevinst blir overført til kommunen eller fylkeskommunen som tar ut konsesjonskraft. Dette er i tråd med konsesjonskraftens formål.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet DSA as

Mari Kjellevold Brygfjeld
Advokat