

NORSKE VINDKRAFTKOMMUNER

Notat

Til: Kraftskatteutvalget

Fra: Landssammenslutninga av Norske vindkraftkommuner (LNVK)

Dato: 8. mars 2019

1. Innledning

Landssammenslutninga av Norske vindkraftkommuner (LNVK) er et nasjonalt nettverk for vindkraftkommuner i Norge som vil påvirke rammebetingelsene for vindkraftutbygging. LNVK består i dag av 50 kommuner som har eller planlegger vindkraft, og LNVK ivaretar deres interesser.

Det er et sentralt samfunnsmessig prinsipp at næringer som utnytter verdifulle lokale naturressurser bør betale deler av sine skatter til de lokalsamfunn som avstår sine naturressurser. Dette prinsippet har vært innført i vannkraftsektoren i mer enn hundre år.

I mandatet til Kraftskatteutvalget er det påpekt at vertskommunene mottar en andel av inntektene fra vannkraftproduksjon, og at næringen også skiller seg ut:

«ved at vertskommunene får en stor andel av inntektene gjennom eiendomsskatt, naturressursskatt, samt konsesjonsavgift og -kraft. Begrunnelsen for dette har delvis vært å kompensere vertskommunene for naturinngrep og delvis at kommunene skal ha en andel av verdiene fra utnyttelsen av naturressursene.»

I møtet mellom skatteutvalget og aktører i kraftbransjen den 26. november 2018, kom det frem at Kraftskatteutvalget også vil vurdere beskatning av vindkraft. LNVK var ikke invitert til dette møtet, men er fornøyd med å ha fått et eget møte med noen av utvalgets medlemmer den 11. mars 2019.

LNVK er enig med Kraftskatteutvalget i at det er naturlig at utvalget også ser på vindkraften. Vindkraft har blitt en viktig alternativ produksjonsform til vannkraft, og det fremgår av mandatet at utvalget skal se hen til behovet for et teknologinøytralt skattesystem.

Utgangspunktet er at utbyggere av vindkraft i dag bare betaler overskuddsskatt og eiendomsskatt i henhold til det generelle regelverket i skatteloven og eiendomsskatteloven. Flere kommuner i Norge har innført eiendomsskatt som gir inntekter til kommunene blant annet fra vindkraftanlegg, men ikke alle kommuner ønsker å innføre denne typen lokal skatt. Videre er det flere utbyggere av vindkraftverk som har inngått avtaler om kompensasjon med sine vertskommuner på frivillig basis. Dette blir imidlertid oppfattet å være uforutsigbart av flere av vertskommunene, og også fra utbyggernes side. Aktuelle vertskommuner etterlyser derfor en større forutsigbarhet på inntekter, og tydeligere insentiver for å stille sine naturressurser til disposisjon.

LNVK vil be Kraftskatteutvalget fastslå de samme prinsipper for beskatning av vindkraftsektoren som for vannkraftsektoren. LNVK mener skatteutvalget for det første bør gjøre naturressursskatten teknologinøytral, slik at også ny produksjon som vindkraft omfattes. LNVK mener videre lovverket må endres slik at lokalsamfunnene og regionene får en rettmessig del av verdiskapingen. Dette kan tilsi at det bør innføres en grunnrenteskatt også på vindkraft, slik at også aktørene innenfor dette området betaler for bruken av fellesskapets ressurser.

2. Historisk utvikling og sentrale hensyn ved skatt på naturressurser

I 1996 vedtok et samlet storting innføring av naturressursskatt på vannkraftproduksjon. 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 verdiskaping, slik at de i størst mulig grad kan gjøres uavhengige av statlige overføringer.¹»

Som det fremgår la stortingsflertallet til grunn både et «kompensasjonsaspekt» og et «rettighetsaspekt» i begrunnelsen for naturressursskatten². Kommunene skulle både kompenseres for de inngrep som var gjort, og tildeles en andel av den verdiskapingen kraftverkene medførte. Den gang var naturlig nok hovedfokuset på vannkraft. 20 år senere er bildet annerledes. Den prinsipielle argumentasjonen Stortinget la til grunn for innføring av naturressursskatt på vannkraft i 1996 er direkte overførbart til vindkraft i dag.

Lokal beskatningsrett er videre en av grunnpilarene i lokaldemokratiet, blant annet bekreftet i Europarådsskarakteret fra 1985 om lokalt selvstyre³. I dette ligger at kommunene skal ha en viss mulighet til å skaffe egne inntekter gjennom skattesystemet.

Det er lang tradisjon for vannkraftsektoren, og helt fra Johan Castbergs tid har den rådende politiske oppfatningen vært at kommuner som avstår sine naturressurser til storsamfunnet har krav på en andel av verdiskapingen – typisk gjennom en grunnrenteskatt. Men synspunktet har mye større rekkevidde enn vannkraften og oljen og gassen, i dag drøftes det for oppdrettsanlegg og for vindkraftanlegg. Og det er drøftet for mineralnæringen. Det burde være en selvfølge i et fremtidsrettet skattesystem for naturressurslandet Norge at vi i mye større grad innfører en naturressursbeskatning med lokal tilhørighet. Dels vil en slik skatt ivareta det miljørettslige prinsipp om «natural resource- user pays concept» (kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren) fra Rioerklæringen⁴, og dels vil et slikt prinsipp ivareta den lokaldemokratiske dimensjon ethvert moderne demokrati bør videreutvikle.

¹ Innst.O.nr. 62 (1995-1996) kapittel 2

² Lund, Stinessen og Willoughby (1997) side 139

³ Artikkel 9 nr. 3 fastslår at en del av en kommunes finansielle ressurser «shall derive from local taxes and charges».

⁴ Se Naturmangfoldlovutvalgets innstilling NOU 2004:28 side 195 note 22

Lokal beskatningsrett har videre en nær sammenheng med kommunenes andel av det lokale skattefundamentet. I NOU 1992:34 uttalte Rødseth-utvalget at lokal beskatningsrett gir kommunene et motiv til å legge til rette for lokal næringsvirksomhet:

«Et argument for å knytte kommunenes inntekter til det lokale skattefundamentet er at en overføringsbasert kommuneøkonomi gir kommunene svake motiver til å legge forholdene til rette for lokal næringsvirksomhet.»

Disse hensynene er fulgt opp i senere tid, blant annet i Sundvolden-erklæringen hvor det heter:

«Regjeringen vil endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes». [Vår understrekning.]

Tilsvarende er det nå tatt inn i Granavolden-plattformen fra 17. januar 2019 at:

«Bærekraftig utnyttelse av naturressurser må også gi positive ringvirkninger for lokalsamfunnene.»

«Naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser.»

Stortinget har tatt konsekvensen av dette prinsippet innenfor havbrukssektoren, da en enstemmig næringskomite i Innst. 338 S (2017-2018) fremholdt at hensynet til kommunenes inntekter fra oppdrettsnæringen må ivaretas, og at vertskommunene må sikres stabile og forutsigbare inntekter for bruk av areal og for å tilrettelegge for nytt areal for oppdrettsnæringen. Som en følge av dette ble det i september 2018 nedsatt et utvalg som skal vurdere beskatningen av havbruk.

De samme hensyn gjør seg i stor grad gjeldende for vindkraftverk som på samme måte som vannkraft og havbruk forutsetter bruk av naturressurser.

Vindkraft vil stå for det meste av nye fornybarutbygginger de neste årene. Gode vindressurser og ekstrem teknologiutvikling gjør nå vindkraft til det mest lønnsomme å bygge ut. For å nå våre klimamål og dekke våre energibehov i det grønne skiftet behøves ny fornybar energi. Forutsigbar kompensasjon for avgitte naturressurser, slik dette har fungert for vannkraften, vil sikre en konstruktiv utbyggingsprosess også for vindkraft.

Det må innføres en rettferdig kompensasjon for naturinngrep også ved vindkraftutbygging, slik at likhetene mellom vannkraft og vindkraft, også gjenspeiler seg i ordninger med kompensasjon til kommuner og lokalsamfunn. I dag er det en skjevhet mellom vannkraft- og vindkraftkommuner. Energi og Miljøkomiteen behandlet dette spørsmålet i sin Energimelding 13. juni 2018. Komiteen var tydelig i sitt syn på en rettferdig fordeling til lokalsamfunnet. Her heter det:

«Komiteen mener det er viktig at lokalsamfunn får ta del i verdiskapingen som skjer ved etableringen av vindkraft. Komiteen mener det vil være hensiktsmessig å vurdere rammebetingelsene for vindkraftproduksjon og hvordan disse kan utformes, slik at berørte lokalsamfunn sikres en andel av verdiskapingen.»

Skal videre vindkraftutbygging finne sted som ledd i klimakampen, må de kommuner som deltar med sin naturkapital vises den respekt at deler av beskatningen innrettes som en del av den kommunale beskatningsretten.

Ved fastsettelse av fremtidig skatteinnretning må man ta tak i den nye virkeligheten om at også vindkraftsektoren er i ferd med å gå med overskudd. Det er da naturlig at det innføres en overskuddsbasert skatt slik det nå vurderes gjort på oppdrettssiden.

3. Forslag til skatteregler innenfor vindkraftsektoren

3.1 Naturressursskatt

Skatt på vindkraft kan utformes på ulike måter. En mulighet er å innføre en naturressursskatt etter mønster fra vannkraftsektoren.

Naturressursskatt er en særskatt for kraftforetak, og pålegges det enkelte kraftanlegg. Den tilfaller kommuner og fylkeskommuner, og beregnes av kraftverkets gjennomsnittlige produksjon de siste syv årene. Skattesatsen for vannkraftverk er 1,3 øre per kWh. Av dette tilfaller 1,1 øre kommunen, og 0,2 øre fylkeskommunen. Naturressursskatten er overskuddsuavhengig, og kan utlignes krone for krone mot ordinær inntektsskatt⁵. Det betyr at dersom man ikke går i overskudd eller overskuddet er mindre enn naturressursskatten, kan differansen trekkes fra senere skatteår. Skatten vil da ikke medføre økt skattebelastning for utbygger, men bare en vridning fra statlig til kommunal beskatning. Det er rimelig at deler av skatteinntektene tilfaller kommuner som med sin natur bidrar til å nå nasjonale målsetninger om økt fornybar energiproduksjon.

Naturressursskatten kan ses som kommunenes andel av grunnrenten, jf. blant annet Innst. O.nr. 62 (1995-1996)⁶:

«Flertallet foreslår at innføring av en naturressursskatt hvor inntektene skal tilfalle produksjonskommunen og -fylket skal komme som alternativ til proposisjonens forslag om skatt på vannkraftinntekt til kommunene og til forslagene om en fylkeskommunal andel av grunnrenteskatten.»

Ettersom naturressursskatten inngår i inntektssystemet for kommunene, er det ikke bare vertskommuner, men alle landets kommuner som nyter godt av naturressursskatten.

Stortingets vedtak i 1996 om naturressursskatt gjaldt kun større vannkraftproduksjon. Det var naturlig på den tiden, ettersom vannkraft da var mest aktuell. LNVK mener at all kraftproduksjon må betale en kompensasjon for den alternative bruken av naturen, og de inngrepene som følger med produksjonen. I årene framover vil vindkraft stå for en stor del av nye utbygginger. Gode vindressurser og teknologiutvikling gjør vindkraften i Norge svært konkurransedyktig.

Hvordan naturressursskatten skal innrettes på vindkraftverk må utredes nærmere. Det er mange sider av denne skatteformen for vannkraft som bør rettes opp før den eventuelt innføres på vindkraft. For eksempel har satsen for naturressursskatt på vannkraft stått fast siden 1997, noe som

⁵ Skatteloven § 18-2 fjerde ledd og forskrift til skatteloven § 18-2-9.

⁶ Tilsvarende kom til uttrykk i Innst.O.nr. 62 i merknader fra komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre: «Disse medlemmer mener vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Når disse medlemmer i denne innstilling går inn for en naturressursskatt til kommunene er dette også for å la kommunene få direkte del i grunnrenten.»

medfører at verdien av naturressursskatten har tapt seg i verdi hvert år som har gått. Satsen som innføres for naturressursskatt på vindkraft må være rimelig og rettferdig sett ut ifra dagens forhold, samtidig som den bør verdisikres, slik at realverdien opprettholdes. En inflasjonsjustert og teknologinøytral sats vil skape lokal forankring. Av samme begrunnelse som å innføre skatteformen vil videre en verdisikring bare være et fordelingsanliggende mellom staten og kommunene.

3.2 Grunnrenteskatt

En annen aktuell skatteform på vindkraft er grunnrenteskatt. Grunnrenteskatt ble innført for vannkraftsektoren gjennom kraftskattereformen i 1997 og tilfaller staten. For vannkraft vil skattesatsen fra 2019 være 37 prosent. Grunnrenteskatten beregnes på grunnlag av produksjon time for time, multiplisert med spotpris, med fradrag av driftskostnader og avskrivninger.

Vannkraft, olje og gass, vindkraft, havbruk, utmarks- og mineralressursbruk er alle næringer der man henter råmaterialet fra Norges rike naturressurser. Dagens ulike håndtering av kommuners rett til betaling ved bruk av ulike typer naturressurser fremstår dermed mer historisk og tilfeldig begrunnet enn saklig begrunnet. I NOU 2014:13 skriver Scheelutvalget blant annet at:

«For utvalgte sektorer kan en modell der standard selskapsskatt kombineres med en egen grunnrenteskatt være aktuell. Utvalget viser til at en allerede har slike skatter i vannkraft- og petroleumssektoren. Også i andre sektorer som fiskeri- og havbruk, skogbruk og frekvensforvaltning bør det vurderes å innføre egne grunnrenteskatter [...]. Utvalget tilrår derfor at særskatt på renprofitter avgrenses mot enkeltsektorer. Det bør blant annet vurderes å innføre grunnrenteskatter på fiskeri- og havbrukssektoren.»

I Granavolden-plattformen heter det videre at «Norges rike naturressurser gir grunnlag for aktivitet, innovasjon og næringsutvikling i hele landet», og at «naturressurser bør beskattes slik at overskuddet tilfaller fellesskapet, samtidig som selskapene kan utvinne lønnsomme ressurser».

Dette tilsier at det også bør kunne innføres grunnrenteskatt på vindkraft.

Tidligere har argumentet mot å innføre en grunnrenteskatt på vindkraft vært at det ikke har vært noen superprofitt å skattlegge, og at det ikke vil gå rundt økonomisk dersom man innfører grunnrenteskatt på vindkraft. Bakgrunnen for å innføre en eventuell grunnrenteskatt er imidlertid ikke inntektsnivå, men at *aktørene skal betale for å bruke fellesskapets ressurser*.

Norge er begunstiget med verdifulle vindressurser, og når utbyggingskostnadene synker, effektiviteten øker og kraftprisene stadig setter nye rekorder, er vindkraft blitt en næring med betydelig overskudd. Denne utviklingen har dermed mange likhetstrekk med oppdrettsnæringens utvikling, hvor overskuddene de siste årene har vært rekordhøye.

Det er viktig at investeringer i vindkraftanlegg har lokale ringvirkninger både i form av oppdrag til leverandørindustri under utbygging og senere vedlikeholdsarbeid. Det er nettopp en forutsetning for etablering av vindkraft at lokalsamfunnene stiller seg positive til denne typen energiproduksjon. For lokalsamfunnene er framtidige inntekter til kommunene et viktig element i en totalvurdering av hvordan kommunens arealer skal benyttes. Etablering av vindparker krever i realiteten at lokalsamfunnene er interessert i å stille sin natur til disposisjon for denne typen investeringer. Vindkraftanlegg vil gi lokale og regionale oppdrag i en anleggsfase. Sysselsettingen lokalt er imidlertid beskeden i driftsfasen.

Innenfor vindkraftsektoren er det videre i hovedsak utenlandske investorer. Det er da rimelig at aktørene betaler for tilgangen til ressursene ved at berørte lokalsamfunn får en andel av grunnrenten og bli kompensert for miljøulemper.

Norge har et internasjonalt omdømme som en nasjon med stabile og robuste rammebetingelser for næringsliv og investorer. I en stadig økende internasjonal konkurranse er omdømmet som en nasjon med lav politisk risiko et stadig viktigere konkurransefortrinn overfor potensielle investorer. Det er fremholdt som en viktig grunn til internasjonale pensjonsfonds interesser for norsk vindkraft. – Innføring av en grunnrenteskatt bør derfor foretas før de store grunnrenter har oppstått. Derfor er tiden absolutt moden for innføring av slik skatt i Norge nå.

Grunnrente som skatt på den ekstra avkastningen naturbaserte næringer gir opphav til, er fremtidsrettet og i tråd med internasjonalt anerkjente skatteprinsipper. Stedbunden beskatning er viktigere enn noen gang, og en riktig utformet grunnrenteskatt utløses først når det foreligger en ekstra avkastning.

3.3 Konesjonskraft

På vannkraftsektoren har de kommuner som avstår sine naturressurser krav på konesjonskraft. Det innebærer at konesjonæren må avgi inntil 10 % av innvunnet kraftøkning til vertskommunene til selvkost. LNVK ber utvalget vurdere om tilsvarende ordning bør innføres på vindkraftsektoren.

4. Avsluttende bemerkninger

Skal videre vindkraftutbygging finne sted som ledd i klimakampen, må de kommuner som deltar med sin naturkapital vises den respekt ved at deler av beskatningen innrettes som en del av den kommunale beskatningsretten. Innføring av skatt på samme måte som innenfor andre næringer, vil motivere kommunene til videre samarbeid og ressursavståelse for tilrettelegging av vindkraft.

Undersøkelser viser at innbyggerne har et sterkt forhold til egne naturverdier, og at andres utnyttelse av disse til forretningsmessige forhold må inneholde et element av lokale inntektsordninger. Kommunene har faste utgifter, og det er sentralt å få fastlagt klarere inntekter. LNVK ber utvalget bidra til at det blir utviklet mer vindkraft, med mindre lokal motstand. Det er viktig om Norge skal bidra med mer fornybar energi, som nasjonal ramme for vindkraft legger til rette for. 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.

LNVK mener derfor at det nå er på tide at de samme prinsipper som er lagt til grunn for vannkraft- og havbrukssektoren tas i betraktning for beskatning av vindkraftsektoren. Det er vanskelig å se tungtveiende argumenter mot innføring av en slik lokal skatt også på vindkraft.

LNVK ser frem til å drøfte sine synspunkter nærmere i høringsmøtet 11. mars 2019.

Mvh

Wenche Tislevoid, Styreleder LNVK