



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.
Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 19/03009-4
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Torbjørn Eika,
Deres referanse:
Dato: 18.12.2019

Høringsvar - Skattelegging av vannkraftverk NoU 2019:16

Det vises til høringsbrev av 30. september 2019 der det inviteres til å komme med høringsuttalelse til NOU 2019:16 – Skattelegging av vannkraftverk – med frist 1. januar 2020. KS vil med dette gi våre kommentarer til utvalgets forslag.

KS' syn kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Forslaget i NOU 2019:16 om å avvikle ordningene med konsesjonsavgifter og konsesjonskraft, samt endre eiendomsskattegrunnlaget, er et alvorlig brudd på den historiske samfunnskontrakten mellom lokalsamfunn og staten. Dette kan ikke aksepteres. KS krever at de inntektene som en utnyttelse av vannkraftressursene gir grunnlag for må videreføres.
2. Råde- og forvaltningsretten over lokale naturressurser er en grunnpilar i lokaldemokratiet. Utnyttning av kraftressurser innebærer lokale ulemper, som KS mener må kompenseres direkte til kommuner og fylkeskommuner ved at de får sin rettmessige inntekt fra denne utnyttelsen.
3. KS mener at beregning av grunnlaget for kommunal eiendomsskatt for kraftverk fortsatt må baseres på anslått salgsverdi beregnet ut fra fremtidige nettoinntekter.
4. Beskatningen av vannkraftverk må innrettes slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme vannkraftprosjekter blir gjennomført. Dette er viktig for gjennomføringen av omstillingen til et lavutslippssamfunn samtidig som det bidrar til å gjøre den samlede verdiskapingen i Norge størst mulig innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.
5. KS støtter ikke utvalgets forslag om å redusere grensen for grunnrenteskatt fra 10000 kVA til 1500 kVA. Det vil svekke lønnsomheten i småkraft.

6. KS vil peke på at utvalgets forslag svekker mulighetene for lokal aksept for utnyttelse av naturressurser, og vil dermed også ha negative konsekvenser for omstilling til et lavutslippssamfunn.
7. KS mener at prinsippene for skattlegging og lokale inntekter knyttet til vannkraft må legges til grunn for vindkraft og eventuell utnyttelse av andre fornybare energibærere.

Nærmere begrunnelse for KS sitt syn

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er viktig

En stor del av den norske velstanden er tuftet på utnyttelse av naturressurser. Velstand dreier seg om verdiskaping og fordeling innen rammene av en bærekraftig utvikling. Hvordan alle typer naturressurser, og ikke minst vannkraft, utnyttes, er derfor svært viktig. For å gjøre den samlede verdiskapingen i Norge størst mulig innenfor rammene av en bærekraftig utvikling må både den daglige driften og investeringsbeslutningene knyttet til utnyttelsen av naturressurser styres av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. KS mener at dette ikke minst er viktig for å kunne gjennomføre omstillingen til lavutslippssamfunnet.

Systemet for beskatning av vannkraftverk bør etter KS' mening i prinsippet utformes slik at samfunnsmessig lønnsomme prosjekter bygges ut, mens samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter ikke realiseres. Med andre ord bør systemet være slik at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatningen er lave for at verdiskapingen kan bli størst mulig. Det tilsier skattemessig likebehandling av ulike typer kapital og næringer, med unntak av grunnrente, som kan beskattes særskilt. Proveny fra grunnrenteskatt kan brukes til å redusere de vridende skattene. Dermed kan den samlede verdiskapingen og det samlede skattegrunnlaget øke.

KS ser at et skattesystem som innebærer lavest mulige samfunnsøkonomiske kostnader blir spesielt viktig framover. Dette gjelder særlig fordi det er grunn til å vente stadig økende utfordringer for norske offentlige finanser når vi også krever en bærekraftig utvikling, økonomisk så vel som økologisk og sosialt. Demografiberegninger viser at det med svært stor grad av sikkerhet vil bli stadig færre i arbeidsfør alder bak hver person som må forsørges. Flere faktorer vil også bidra til at den økonomiske veksten per innbygger i arbeidsfør alder vil gå ned: Norge får mindre drahjelp fra aktiviteten i oljevirkksomheten og bruken av oljepenger, og bekjempelsen av global oppvarming krever tiltak som reduserer veksten i økonomien. Behovene vil ikke bare øke i form av helse-, omsorgs- og pensjonsutgifter, men også knyttet til skadeforebygging og reparasjon av de negative følgene av den globale oppvarmingen, som vi ikke klarer å forhindre.

Avgifter må hensynta lokale ulemper – riktig utformet grunnrenteskatt gir ingen ulemper

KS vil påpeke at lønnsomhetsberegningene som ligger til grunn for investerings- og driftsbeslutningene knyttet til vannkraft må ta hensyn til alle slags kostnader. Dette inkluderer negativ påvirkning av miljøet/naturinngrep og båndlegging av areal. Avgifter på aktivitetene som genererer ulemper er en forutsetning for konsistens mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet. En nøytral beskatning av grunnrente, i tillegg til selskapsskatten som pålegges all virksomhet, gir godt samsvar mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger. KS mener at ordningene for offentlige inntekter knyttet til vannkraft bør være utformet slik at de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan oppfattes som gunstige både for energiselskapene, sentrale myndigheter, lokale myndigheter og innbyggerne. Dermed legges det godt til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir gjennomført.

Avgifter i praksis

Aktiviteten som faktisk medfører ulempene bør avgiftsbelegges direkte i samsvar med betydningen av ulempene. KS ser at det er utfordrende å finne gode indikatorer for ulempene knyttet til utnyttningen av vannkraft, tallfeste sammenhengene og finne riktige avgiftssatser. Dagens system med flere avgiftsordninger sammen med ulike direkte reguleringer har utviklet seg over lang tid. Det kan også sies å være resultatet av en avveining mellom ønsket om det best tenkelige avgiftssystemet og kostnadene knyttet til systemet.

Utformingen av grunnrenteskatten er viktig

For at en grunnrenteskatt skal virke etter hensikten må skattegrunnlaget beregnes riktig og bygge på forutsetninger om virksomhetenes atferd som er i tråd med realitetene. At utvalget ble delt i spørsmålet om hvordan den risikofrie friinntektsrenten i grunnrentebeskatningen bør fastlegges, illustrerer etter KS sin mening at det kan være utfordringer i å omsette teori til praksis. Mindretallet påpeker at det bør være et påslag på renten på ettårige statskasseveksler fordi statspapirer er langt lettere omsettelige enn nåverdien av fremtidige skattefradrag. KS støtter dette synet fra mindretallet. Tilsvarende gjelder også mindretallets forslag om at den risikofrie renten bør reflektere de lange avskrivningstidene på vannkraftanlegg.

Småkraft

I dag er småkraftverk, med en effekt under 10 000 kVA, fritatt fra grunnrenteskatt. En slik grense kan isolert sett ha uheldige følger ved at nye eller opprustedes kraftverk blir gitt mindre kapasitet, enn den optimale av rent skattemessige grunner. Dette er imidlertid trolig et svært lite problem i praksis. KS mener også at en undervurderer de administrative kostnadene for småkraftverk og overvurderer små aktørers begrensede evne til å ta risiko. I tillegg kommer at en slik endring vil kunne være svært uheldig for eksisterende vannkraftverk med marginal lønnsomhet. Dermed går KS mot å endre denne grensen.

Usikkerhet om kompensasjon for inntektsbortfall i kommunesektoren i utvalgets forslag

Forslaget fra utvalget innebærer i praksis å avvikle tre av fire ordninger, som sikrer kommuner og fylkeskommuner direkte inntekter fra vannkraftvirksomheten, noe KS er motstander av. Forslagene innebærer et betydelig inntektstap for kommunesektoren, uten at kompensasjon for inntektsbortfallet er avklart. KS mener det er andre og vel så viktige grunner for å gå imot disse endringsforslagene:

Kompensasjon for ulemper

Avgifter og andre ordninger som hensyntar lokale ulemper knyttet til utnyttelsen av vannkraft har i dag ikke bare en funksjon i lønnsomhetsvurderingene, men er en direkte kilde til lokal kompensasjon. KS mener det er urimelig at en kompensasjon for ulemper skal tilfalle andre enn de som har ulempene.

Rettmessig del av verdiskapingen fra lokale naturressurser

Deler av verdiskapingen som stammer fra utnyttelse av lokale naturressurser bør også komme lokalsamfunnene til gode. Dagens ordninger sikrer dette. Det gjelder spesielt ordningen med konsesjonskraft, hvor kommuner og fylkeskommuner mottar en viss mengde kraft til en regulert lav pris. Inntektene til kommunesektoren vil da variere, som inntektene til kraftverkene, med kraftprisen. De kommunale inntektene fra eiendomsskatten virker på en liknende måte, men det er mekanismer som demper svingningene i inntekt kraftig. KS mener at grunnlaget for lokaldemokratiet svekkes dersom forslaget om å avvikle disse ordningene vedtas.

Kommunal eiendomsskatt

Utvalget foreslår også en omlegging av de spesielle reglene for grunnlaget for kommunal eiendomsskatt for vannkraftanlegg. Utvalget mener at forslaget vil bety at eiendomsskatten for vannkraftverk blir mer lik beskatningen av annen næringsseiendom, men at den vil fremdeles avvike.

KS vil peke på at kraftverk ofte innebærer betydelig større lokale inngrep, hvilket tilsier en annen beskatning. I dag er grunnlaget anslått salgsverdi (beregnet ut fra framtidige nettoinntekter), mens utvalget foreslår det begrenset til skattemessig nedskrevet verdi av driftsmidlene. Forlaget vil dermed innebære at eiendomsskattebelastningen blir høyest når investeringene gjøres, og reduseres etter hvert som driftsmidlene blir skrevet ned. Dette vil føre til vesentlig nedgang i vertskommunenes inntekter og fremstår som ulogisk.

Det må også tillegges at bruk av bokførte verdier som eiendomsskattegrunnlag bryter med den grunnleggende verdsettelsesnormen i eiendomsskatteoven, som går ut på at eiendommene skal verdsettes til deres objektive omsetningsverdi ved fritt salg. Hvis det ikke er mulig å fastsette en omsetningsverdi, benyttes teknisk verdi. Det er vanskelig å se tungtveiende grunner for å gjøre unntak fra disse grunnprinsippene, og KS går klart mot de foreslåtte omleggingene.

Naturressursskatt som erstatning av lokale skatter

Utvalget peker på at en mulig kompensasjon til kommunesektoren for bortfallet av inntekter kan være en økning av naturressursskatten, som i realiteten er en produksjonsavgift per kWh. Naturressursskatten vil dermed kunne sies å inneholde både elementer av erstatning for lokale ulemper og gi lokale myndigheter en andel av verdiskapingen. KS mener dagens skatteelementer på en bedre måte ivaretar dette og går imot forslaget.

KS vil i denne sammenheng også peke på at naturressursskatten inngår i inntektsutjevningen for kommuner og fylkeskommuner. Det medfører at skattesvake kommuner (skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet) i praksis bare vil motta ca. 5 prosent av kompensasjonen knyttet til kraftproduksjon i egen kommune, mens øvrige kommuner mottar 40 prosent.

Konsekvenser ut over vannkraft

KS er også bekymret for konsekvensene av å avvikle ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift for å få lokal aksept for utnyttelse av andre naturressurser. Dette er svært gamle ordninger hvor til og med det juridiske grunnlaget for avvikling kanskje heller ikke er til stede. En avvikling vil innebære at kommuner og fylkeskommuner har tatt feil, når de har trodd at ordningene var permanente. Innføring av nye ordninger som kompensasjon for ulemper ved avståelse av nye naturressurser vil dermed oppfattes som svært usikre. Dette vil for eksempel gjelde for vindkraft. KS ser at dette kan innebære et betydelig hinder i gjennomføringen av omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Vindkraft

Utvalget sier at grunnrenteskatt og naturressursskatt bør vurderes for vindkraft. Vindkraftverk er i dag gjenstand for kommunalt fastsatt eiendomsskatt. KS mener at en bør gå lenger, og at det ikke er noen grunn til å behandle vindkraft på noen annen måte enn vannkraft med hensyn til beskatning. Med dagens skattesystem innført for vindkraft vil lokale myndigheter kompenseres for ulemper og få en andel av verdiskapingen på linje med vannkraftproduksjon.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Direktør interessepolitikk

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent.](#)

Mottakere: Finansdepartementet - FIN

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD