



NOTAT

Til: Kraftskatteutvalget
Fra: Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)
Dato: 30.01.2019

KRAFTBESKATNINGEN OG VERTSKOMMUNER TIL VANNKRAFTPRODUKSJON – INNSPILL TIL UTVALGETS ARBEID

1 Innledning

Vassdrag er en av Norges viktigste naturressurser. I mandatet til Kraftskatteutvalget er det påpekt at vertskommunene mottar en andel av inntektene fra vannkraftproduksjon:

«Næringen skiller seg også 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 mandatet blir det påpekt at forslagene fra utvalget skal være provenynøytrale og at «*[u]tvalget kan se bort fra forslagenes virkning på fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorer (staten, kommuner og fylkeskommuner)*».

Selv om utvalget skal «*se bort fra [...] fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorer*», mener Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) det er viktig at prinsippet om lokal forankring av kraftskattesystemet ligger som en forutsetning for Kraftskatteutvalgets utredning. Det har helt fra vannkraftens barndom for mer enn 100 år siden vært bred politisk enighet om at vertskommuner skal få en andel av den verdiskapingen som skjer. Begrunnelsene for dette har vært flere:

For det første er lokale skatter forankret i det generelle prinsippet om den kommunale beskatningsrett: En del av skattene fra lokal næringsvirksomhet skal tilfalle vedkommende kommune. Det bidrar til å styrke det lokale selvstyret, og kommunene gis en større myndighet over lokale anliggender. Hensynet til lokal beskatningsrett blir omtalt i punkt 2 nedenfor.

For det andre har vannkraftkommunene stilt sin naturkapital til rådighet som den viktigste innsatsfaktoren. I likhet med at de som investerer sin arbeidskraft eller sin økonomiske kapital har krav på avkastning av sine investeringer, har kommunene krav på avkastning av sin investering.

118417-2382/2019-01-30 Prinsippnotat til kraftskatteutvalget_lvk

For det tredje har det vært bred politisk enighet om at kraftkommuner skal få kompensert for naturødeleggelser som finner sted ved vannkraftutbygging. Dette er et hevdvunnet prinsipp i samsvar med dagens miljørettslige syn, det såkalte «natural-resource user pays pinciple».

LVK mener Kraftskatteutvalget må ta i betraktning beskatningsprinsippet, verdiandelsaspektet og miljøkostnadsprinsippet i sin utredning, i det følgende omtalt i punkt 3 til 5.

Avslutningsvis i punkt 6 begrunner LVK hvorfor Kraftskatteutvalget bør videreføre ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift. LVK fremmer her enkelte forslag til forenklinger og effektivisering av konsesjonskraftordningen.

2 Lokal beskatningsrett

Lokal beskatningsrett er forankret i demokratihensyn, og innebærer at kommunene skal ha en viss mulighet til å skaffe egne inntekter gjennom skattesystemet. Med en lokal beskatningsfrihet blir det kommunale selvstyret styrket, og kommunene gis et større handlingsrom og myndighet over lokale anliggender.

Norge er gjennom Europarådets Charter om lokalt selvstyre fra 1985 forpliktet til å sikre de lokale myndigheter en lokal beskatningsrett, jf. art. 9 nr. 3 som fastslår at en del av en kommunes finansielle ressurser «*shall derive from local taxes and charges*».

Et kjennetegn ved kommunesektoren er begrenset handlefrihet med hensyn til egne inntekter. Eiendomsskatten er den eneste generelle skatteordning som er lokal, og må anses som et grunnelement i det kommunale selvstyre i Norge, og i vår etterlevelse av Europarådskonvensjonen. Utover dette har kommunene kun en skattepolitisk handlefrihet ved å kreve inn kommunale gebyrer og kunne redusere skattørene.¹ Sistnevnte frihet har som kjent ikke vært benyttet siden 1978.²

Det er i flere sammenhenger foreslått at norske kommuner bør gis en større lokal beskatningsfrihet, jf. bl.a. Lokaldemokrati-kommisjonen, NOU 2005:6:

«Kommisjonen mener at de begrensninger som i dag legges på kommunens muligheter til å skaffe egne inntekter svekker handlefriheten lokalt, reduserer mulige gevinster ved desentralisert oppgaveansvar og i svært liten grad stimulerer innbyggerne til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken.

Kommisjonen er samlet om at kommunene bør gis friere beskatningsrett.»³

¹ Jf. NOU 2005:6 s. 236

² NOU 1997:8 kapittel 7.7: «*Frihetene til å fastsette inntekts- og formuesskatter har ikke vært benyttet side 1978, siden alle kommuner og fylkeskommuner har benyttet lovens maksimale skattesatser.*»

³ Jf. NOU 2005:6 s. 94

Videre er det LVKs oppfatning at en lokal beskatningsrett best ivaretar *det finansielle ansvarsprinsipp*: Senest i mandatet for det såkalte Vabo-utvalget fra januar 2014 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremhevet dette prinsippet som førende for regjeringens politikk:

«[...] det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen»⁴

Det finansielle ansvarsprinsippet skal blant annet fremme kostnadseffektive løsninger ved at den som har beslutningsmyndighet også bærer kostnadene ved beslutningen. Dette ansvarliggjør kommunen og reduserer rommet for strategiske tilpasninger. Av de ordninger som samlet bidrar til finansieringen av kommunal virksomhet er det etter LVKs oppfatning den kommunale eiendomsskatten, og gjeldende kraftskattesystem, som best understøtter det finansielle ansvarsprinsippet.

Lokal beskatningsrett har en nær sammenheng med kommunenes andel av det lokale skattefundamentet. Under kraftskattereformen i 1996 uttalte Erna Solberg under stortingsdebatten at *«Høyre har derfor i arbeidet med kraftbeskatningen lagt avgjørende vekt på å sikre kommuner og fylkeskommuner en rimelig del av skatteinntektene fra kraftverkene som grunnlag for videre vekst og utvikling.»⁵* Tilsvarende har i ettertid kommet til uttrykk i Sundvolden-erklæringen, hvor det uttales:

«Regjeringen vil endre inntektssystemet slik at kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes». (understreket her)

Den nylig tiltrådte regjeringen har i Granavolden-plattformen av 17. januar 2019 konkretisert dette nærmere i sine utsagn om vannkraftressursene og berørte lokalsamfunn:

«Regjeringen vil styrke det lokale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring.»

«Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn og vekst i hele Norge»

«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.»

«Våre vannkraftressurser skal forvaltes slik at de kommer våre lokalsamfunn og vår nasjon til gode.» (understreket her)

LVK støtter også vurderingene til Rødseth-utvalget, NOU 1992:34, om at lokal beskatningsrett gir kommunene et motiv til å legge til rette for lokal næringsvirksomhet:

⁴ Kriterier for god kommunestruktur, desember 2014.

⁵ O.tid. 508—559 (18.6.96)

«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.»

Det er LVKs syn at ny vannkraftutbygging er avhengig av lokal aksept. Denne erkjennelsen har medvirket til at dagens skatteordninger har et lokalt fundament. Også ellers i Europa ser vi at det vurderes som sentralt å komme frem til løsninger som bidrar til lokal aksept, gjennom såkalte benefit-sharing ordninger. Slike ordninger er i hovedsak knyttet til energipolitikken. Aksept i distriktene blir vurdert som verdifull i seg selv, siden aksepten leder til raskere og mer utbygging. Ulike modeller for Benefit-sharing fungerer dermed som et virkemiddel i fornybarpolitikken og for å nå EUs klimamål, enten det gjelder store energiproduksjonsanlegg eller overføringsnett.

3 Vertskommuner må få erstatning for de naturinngrep som følger med vannkraften.

Siden de første vannkraftutbyggingene på tidlig 1900-tallet har det vært enighet om at vertskommuner skal få en andel av den verdiskapingen som følger av naturressursutnyttelsen lokalt. Regulering av vassdrag til kraftproduksjon påfører ikke bare grunneiere, men også distriktene, skader og ulemper. Det er ingen annen næring som har gjort større inngrep i natur og miljø og fortrenget andre aktiviteter i samme grad som vannkraftnæringen. Inngrepene er som regel evigvarende og irreversible, som neddemming av store arealer, tørrlegging av elver, tap av fiske og fauna, utrasing av elveleie m.v. Uberørt natur representerer i seg selv en stadig stigende verdi, og andre aktiviteter er blitt fortrenget til fordel for kraftproduksjon.

Vannkraftnæringen er dessuten en arealintensiv næring og har sammen med kraftlinjer og vindkraftprosjekter stått for 26 % av det totale bortfallet av inngrepsfrie naturområder i perioden 2008–2012.⁶ Vannkraftnæringens nedbygging av norsk natur har blitt karakterisert som følger i «Norges naturressurser» (2014) av Flåten og Skonhoft:

«Utbygging av vannkraftverk medfører nedbygging av norsk natur. Fosser legges i rør, noe som berører naturopplevelsen. Demninger bygges, og store arealer legges ofte under vann, master med kraftledninger bygges med store inngrep i naturen, ved kjøring av kraftverkene får man unaturlige variasjoner i vannføring, og dette kan grave ut elvebanker og delvis legge elva uten vann slik at fisk strander osv.»⁷

Et sentralt prinsipp for vertskommunenes andel av vannkraftutbyggingen er erstatningsaspektet, det vil si at de distrikt som avstår sine naturressurser til storsamfunnet skal få erstatning for de naturødeleggelser som er påført lokalt. Ved odelstingsbehandlingen av skattelovene i 1921 uttalte stortingsrepresentant C. O. Lund følgende om vertskommunenes posisjon:

«Er det riktig, at en enkelt landkommune skal yde det offer til det hele lands samfund, at den uten knur skal være nødt til at finde sig i at avstaa de skatteobjekter, som Vorherre har git dem i form

⁶ Jf. INON og NOU 2015:15 boks 7.1 s. 126.

⁷ «Naturressursenes økonomi» (2014), s. 321

av skoger eller i form av fosser eller andre herligheter, som kan bringe den frem gjennem tiderne? Nei, jeg maa si det er aldeles uretfærdig.»

I dag kommer det allmenne erstatningsvernet til uttrykk hovedsakelig gjennom konsesjonsavgiftene og konkrete konsesjonsvilkår, som for eksempel fond til opphjelp av fiske.

LVK mener Kraftskatteutvalget må vurdere sitt arbeid i et historisk perspektiv. Kommunenes utsikter til inntekter fra vannkraftutbygging har i mange tiår vært en avgjørende forutsetning for kommunenes tilslutning til vannkraftutbygging. Selv om vannkraft er en evigvarende og forurensningsfri energikilde, er de naturinngrep som følger med et vannkraftanlegg irreversible med samme varighet som vannkraftproduksjonen. Gjennom hver større kraftutbygging er det etablert en samfunnskontrakt med de berørte kommunene om at distriktene skal ha en rettmessig kompensasjon for omfattende naturinngrep. Rokker man ved denne samfunnskontrakten, vil dette som ved andre kontraktsbrudd bli oppfattet som brudd på de løfter og innfridde forventninger som kommunene i sin tid bygget sine tilslutninger til utbyggingsplanene på.

LVK ber Kraftskatteutvalget vise respekt for de historiske forpliktelser samfunnet har til de kommuner som har akseptert store naturinngrep.

4 Lokalsamfunnenes verdiandel av naturressursene

Distriktene har krav på en andel av de verdier som skapes ved utnyttelse av vassdragene. Dette verdiandelsaspektet har sin opprinnelse i de første vassdragsreguleringslover, og henger nøye sammen med at vannkraften er en lokal ressurs med lokal tilhørighet.

Verdiandelsaspektet har blant annet kommet til uttrykk i konsesjonslovenes ordninger med konsesjonskraft og hjemfall. Ved behandling av konsesjonslovene fra 1917 i Stortinget, fremhevet stortingsrepresentant Johan Castberg følgende:

«Man skal til det yderste utnytte anledningen til at søke at styrke disse mer avsidesliggende og karrig utstyrte distrikter ved at la dem få en rundelig andel i de værdier som skapes indenfor deres grænser [...] Man tar værdierne ut av distrikterne og fører dem på tråd ned til industricenterne og byene, tømmer bygdene, tømmer landdistriktene, særlig fjeldbygdene, for deres værdier uten vederlag, og det er absolut urigtig.»

Ved kraftskattereformen i 1996 var det bred politisk enighet om at vertskommunene har et legitimt krav på inntekter fra vannkraftutbyggingen, slik at kommunene får del i den verdiskaping som avståelsen av verdifulle naturressurser gir opphav til. Her uttalte et samstemt Storting:

«Vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Den sterke lokale forankringen innebærer at kraftkommunene får særskilte skatteinntekter fra kraftvirksomheten. Det har vært bred enighet om dette.»

Stortingsdebatten i 1996 bærer tydelig preg av at det var bred enighet om dette. Daværende finansminister Sigbjørn Johnsen uttalte følgende under debatten:

«Jeg har også lyst til å understreke innledningsvis at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Den sterke lokale forankringen innebærer at kraftkommunene får særskilte skatteinntekter fra kraftvirksomheten. Det har vært bred enighet om dette.»

Videre uttalte Einar Steensnæs:

«Kristelig Folkeparti slår fast at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Det betyr at lokal samfunnet må sikres stabile, varige og forutsigbare inntekter av utbyggingen. Det er lokalsamfunnet som har stilt kraftressursene til disposisjon for utbyggingen. Da bør også lokalsamfunnet ha en soleklar rett til å få tilbake en avkastning av disse verdiene som har så stor betydning for næringslivet og for samfunnets infrastruktur.»⁸

Også Erna Solberg fremhevet vannkraftens lokale forankring, og konkluderte med at *«Høyre synes det er rimelig at denne grunnrenten også fordeles til kommuner som har avgitt naturressurser, og gi inntekter til hele fellesskapet»*, og at Høyre ønsket å *«sikre kommuner og fylkeskommuner en rimelig del av skatteinntektene fra kraftverkene som grunnlag for videre vekst og utvikling»*.⁹

Høyesterett har også trukket frem verdiandelsaspektet ved avgjørelser i konkrete saker. Ved behandlingen av Sira-Kvina-saken fra 1978 gjorde Høyesterett det klart at utbyggingskommunene skal ha et *«realistisk vederlag for at disse kommuner ble tvunget til å avgi de verdier som lå i kraftkildene»*. I Kvam-dommen fra 1984 påpekte en enstemmig Høyesterett at:

«Disse fordeler skal kommunen ha for derved å få del i de naturrikdommer som gjennom reguleringen blir tatt i bruk av andre.»

Det samme synspunktet er kommet til uttrykk i energiutredningen NOU 2012: 9 s. 70:

«Helt fra vannkraftens barndom har det i Norge vært 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 naturressurser gir opphav til.»

LVK vil også bemerke at en enstemmig energi- og miljøkomité har trukket frem kommunenes rettmessige verdiandel ved behandling av energimeldingen senest i 2016, Innst. 401 S (2015-2016) side 24:

«Komiteen viser til at formålet med konsesjonsordningene er å sikre vertskommunene en andel av verdiskapingen som vannkraftutbyggingen gir opphav til, og vertskommunene bidrar gjennom avståelse av naturressurser til denne verdiskapingen.»

LVK erfarer at kraftproduksjon i dag skaper mindre næringsvirksomhet og færre arbeidsplasser i distriktene enn tidligere, som følge av teknologisk utvikling og automatisering. Samtidig utgjør kommunenes vannkraftressurser vesentlig større verdier i dag, med liberaliseringen og internasjonaliseringen av kraftmarkedet og miljøprising av ulike energikilder. Dette påpekte

⁸ L.tid. 43—44 (22.6.96).

⁹ O.tid. 508—559 (18.6.96)

finanskomiteen allerede under kraftskattereformen i 1996: «*Verdien av kraftressursene økes gjennom kraftutveksling med andre land*». ¹⁰ LVK mener verdiandelsaspektet tilsier at vertskommunene i fremtiden bør motta minst like store verdiandeler av vannkraftproduksjonen som dagens fordeling innebærer.

5 Bruk av naturen har en kostnad

I mandatet til Kraftskatteutvalget står det at «*[h]ovedoppgaven til utvalget er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak blir gjennomført*». For å kunne vurdere om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, må det etter LVKs oppfatning tas i betraktning tiltakets virkninger for samfunnet som helhet. LVK er kjent med at det er særlige utfordringer til slike samfunnsøkonomiske analyser som omfatter miljøgoder.

I NOU 2013:10 fremhever utvalget at «*[t]otal samfunnsøkonomisk verdi må ses på som en konseptuell tilnærming som kan bidra til å øke forståelsen av hvordan naturen bidrar med verdi til oss mennesker på mange ulike måter*». Videre står det:

«Begrepet total samfunnsøkonomisk verdi brukes av miljøøkonomer som betegnelse på verdien for samfunnet av en endring i kvaliteten eller mengden av et miljøgode eller en økosystemtjeneste [...]. Begrepet «total» i total samfunnsøkonomisk verdi viser til at vi ønsker å inkludere flere typer økonomiske verdier, og ikke bare verdien av den direkte bruken av tjenester fra økosystemene, men også verdier knyttet til indirekte bruk og ikke-bruksverdier. [...] Ved økonomisk verdsetting søker man vanligvis å anslå verdien av en endring i kvaliteten eller mengden av økosystemtjenester som følger av et tiltak, en politikk etc., og det er også dette som vanligvis måles ved total samfunnsøkonomisk verdi. Det er også denne typen verdianslag som er relevant å bruke i samfunnsøkonomiske analyser [...].»

LVK mener det er viktig å sette en pris på bruk av naturen og lokale naturressurser. Det er også kommet til uttrykk i Grønn skattekommisjons vurdering i NOU 2015:15 – Sett pris på miljøet, hvor utvalget påpekte at «*bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester bør ha en pris*» og at «*[p]risen bør reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene tap av for eksempel biologisk mangfold og redusert verdi av friluftsliv, innebærer*». Kommisjonen anbefalte «*at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold*». ¹¹ Tilsvarende ble fremmet i NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting, hvor grunntanken til utvalget var å skattlegge miljøbelastninger hardere. Utvalget la til grunn at det ville medføre en samfunnsøkonomisk mer riktig ressursbruk dersom det ble satt en riktig pris på miljøskadelige aktiviteter. Også denne kommisjonen foreslo å utrede en naturavgift.

¹⁰ Innst.O.nr.62 (1995-1996) kap. 1.

¹¹ LVK har gitt sin støtte til Grønn skattekommisjons anbefaling om naturavgift. Vannkraftutbygging innebærer inngrep og bruk av naturen, som har en utpreget lokal karakter med lokale miljøulempere. Det er LVKs oppfatning at en naturavgift må tilfalle lokalsamfunnene som påføres ulempene ved naturinngrepene.

Den som gjør bruk av naturen og naturressursene, skal betale en rettmessig pris for dette. Tilsvarende prinsipp ligger også til grunn i pågående prosesser om grunnrenteskatt og annen beskatning av havbruk og vindkraft, jf. bl.a. mandatet for utvalget som skal vurdere beskatning av havbruk 7. september 2018:

«Stortinget konkluderte [...] med å be regjeringen nedsette et partssammensatt utvalg som behandler ulike former for beskatning av havbruksnæringen, herunder produksjonsavgift og grunnrentebeskatning/ressursrenteavgift, jf. Innst. 338 S (2017-2018). Ifølge vedtaket fra Stortinget er ett av målene med utredningen at vertskommuner skal sikres stabile og forutsigbare årlige inntekter for bruk av areal og for å tilrettelegge for nytt areal for oppdrettsnæringen, også når det ikke er vekst.»

Her har kraftskatteregimet gått foran og dannet grunnlag for generelle prinsipper om å skattlegge bruk av naturressurser. Selv om vannkraftordningene har banet vei for disse prinsippene, er det LVKs oppfatning av dagens skattesystem for vannkraftsektoren ikke i tilstrekkelig grad fanger opp utbyggingenes faktiske miljøkostnader.

I Hjemfalls-utvalget, NOU 2004:26, blir det fremhevet at vannkraften ikke bidrar til de globale miljøproblemene, men at «*[m]iljøkostnadene ved vannkraft kan i større grad sies å være konsentrert om lokale forhold*». Noen av miljøkostnadene ved vannkraftutbygging er at den kan påvirke det biologiske mangfoldet, den kan forandre ferskvannshabitat og forringe vannkvaliteten. Utbygginger kan også forandre arealbruk når jord oversvømmes og blir til reservoarer, når dammen bygges, og av nettanlegg og veier som prosjektet trenger. Når miljøkostnadene er konsentrert om lokale forhold, mener LVK at også betalingen for kostnadene bør gå tilbake til lokalsamfunnene som er påført inngrepene.

I Energiutredningen, NOU 2012:9 s. 73, blir det trukket frem at vannkraftutbyggere må innta miljøkostnader ved vurdering av utbygging av nye prosjekter:

«Økt satsing på infrastruktur og utnyttelse av nye markedsmuligheter for eksisterende vannkraftproduksjon og ny fornybar kraft, kan gi negative lokale miljøkonsekvenser. Miljøkostnadene må også inngå i regnestykket for verdiskaping.»

I mandatet til Kraftskatteutvalget er det trukket frem at «*[p]roduksjon av fornybar energi i Norge bør skje i et kraftmarked der kraftproduksjon bygges ut etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet*». I denne lønnsomhetsvurderingen inngår miljøkostnadene. Utbygging av vannkraftanlegg medfører lokale naturinngrep som kan redusere verdien av økosystemtjenester. Naturressursen ligger som en grunnforutsetning for prosjektet, og klima- og miljøkostnadene må inkluderes i lønnsomhetsberegningen fra starten. Det støttes også opp i FNs klimapanel (IPCC), som i en spesialrapport¹² sier at myndigheter og industri må inkludere de langsiktige miljøkonsekvensene av vannkraft i dagens og fremtidige prosjekter.

For å få fart på utbygging av mer fornybar energi, har kravet om konsesjon ved opprusting og utvidelse av eksisterende vannkraftutbygginger blitt modifisert. LVK erfarer at manglende krav til konsesjonsbehandling har hatt negative konsekvenser for naturmiljøet.

¹² IPCC Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

Dagens skattesystem er dårlig tilpasset opprustnings- og utvidelsesprosjekter. LVK mener en hovedoppgave for Kraftskatteutvalget bør være å fange opp de samfunnsøkonomiske kostnadene vannkraftutbyggingene medfører. Både naturen og lokalsamfunnene taper på utbygging av dagens og morgendagens vannkraftanlegg, herunder pumpekraftverk, effekt- og elvekraftverk. Til tross for at effektutvidelser kan medføre betydelige miljøutfordringer, pålegges ikke kraftprodusent i dag en økt kostnad for ulempene som påføres lokalt naturmiljø med slikt kjøremønster.

Denne svakheten er også påpekt som et problem i Energiutredningen, NOU 2012: 9, som uttaler:¹³

«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.»

LVK mener på denne bakgrunn det er behov for enkelte forbedringer av kommunenes naturressursskatt- og eiendomsskatteordning. LVK vil redegjøre nærmere for organisasjonens enkelte forslag i eget notat til utvalget.

6 Kraftskatteutvalgets mandat og hovedoppgave tilsier at konsesjonskraftordningen og konsesjonsavgiftsordningen bør videreføres, men forbedres

Det fremgår av kraftskatteutvalgets mandat at NVE har anslått *«reinvesteringsbehovet frem mot 2030 til 45 mrd. kroner. Det heter som nevnt videre at «[h]ovedoppgaven til utvalget er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak blir gjennomført.»*

Det er først og fremst opprustnings- og utvidelsesprosjekter utvalget ifølge mandatet er bedt om å vurdere skattereglene for. Gjeldende lovbestemte ordninger med konsesjonskraft og konsesjonsavgift er basert på en beregning av antall innvunnede naturhestekrefter (kraftgrunnlaget). Innvinning av naturhestekrefter forutsetter at det foretas en vassdragsregulering eller overføring, jf. vassdragsreguleringsloven §§ 2 og 3. Rene opprustningsprosjekter vil ikke endre kraftgrunnlaget og dermed ikke utløse rett til mer konsesjonskraft eller høyere konsesjonsavgifter. Utvidelser innebærer nye inngrep, og forutsetter at mer vann tas i bruk. Disse tiltakene vil heller ikke innebære ny konsesjonskraft med mindre det er tale om overføring av nye felt eller økt regulering. Nye overførings- eller reguleringsanlegg vil bare unntaksvis bli bygget i fremtiden. Både opprustning og utvidelse av vannkraftverk følger reglene i vannressursloven. Ved tillatelser etter vannressursloven er det ikke hjemmel til å fastsette vilkår om konsesjonskraft. Konsesjon til vannkraftutbygging over 40 GWh (elvekraftverk) eller som omfatter vassdragsreguleringer gis etter vassdragsreguleringsloven, jf. vannressursloven § 19, men uten regulering eller overføring utløses ikke ny rett til konsesjonskraft. For

¹³ NOU 2012: 9 Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø, kapittel 6.5

disse utbyggingene gir vassdragsreguleringsloven § 14 (3) vertskommunene rett til konsesjonsavgifter, men med beskjedne økonomiske virkninger. Ved andre utbygginger som er konsesjonspliktige etter vannressursloven, er det ikke særlig hjemmel for å pålegge konsesjonsavgifter.

Utvidelsesprosjekter gir det største potensialet for ny vannkraft. Det fremgår av energimeldingen, Meld. St. 25 (2015-2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, s. 189, at det teknisk-økonomiske potensialet for ny kraft gjennom opprustning og utvidelser er anslått til 6 TWh/år (drøyt 4 % av dagens middelproduksjon i Norge). Dette inkluderer saker til behandling og saker som har konsesjon, men som ikke er bygd. Av dette kan mindre enn 10 % tilskrives opprustning. Mer enn 90 % av potensialet er følgelig knyttet til utvidelser. O/U-prosjekter med *kun* overføring av nye felt eller økt regulering utgjør i henhold til NVEs oversikter om lag 1,9 TWh.

I mandatet til kraftskatteutvalget er følgende lagt til grunn om konsesjonskraft og konsesjonsavgift:

«Ved utbygging av større verk (over 4 000 naturhesterkrefte) og vassdragsreguleringer kan konsesjonær pålegges konsesjonsavgifter til stat og kommune. Kraftprodusenter kan også pålegges å avstå inntil 10 pst. av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til berørte kommuner, ev. fylkeskommuner. Utvalget kan vurdere om ordningene kan forbedres.» (understreket her)

Formålet med de to konsesjonsordningene, som ble etablert for om lag hundre år siden, står fast. For gjeldende reguleringskonsesjoner har retten til konsesjonskraft og rett til konsesjonsavgifter vært grunnleggende elementer for kommunenes tilslutning til utbyggingsplanene. Det ytelse mot ytelsesprinsipp disse ordningene bygger på, har like stor gyldighet så lenge kraftproduksjonen pågår. Ettersom O/U-prosjekter som utgangspunkt ikke gir økt konsesjonskraftmengde, og bare unntaksvis konsesjonsavgifter, er det etter LVKs syn vanskelig å se at de to konsesjonsordningene er til hinder for at samfunnsøkonomisk lønnsomme vassdragstiltak blir gjennomført for så vidt gjelder opprustning og utvidelse av eldre vannkraftverk.

Det ligger som et underliggende premiss i utvalgets mandat at konsesjonsordningen skal bestå, jf. «*om ordningene kan forbedres*». Dette er i tråd med det en samlet energi- og miljøkomite la til grunn i forbindelse med behandlingen av energimeldingen:

Stortingsflertallet, bestående av dagens regjeringspartier med tillegg av SV, slo da fast at «*dagens konsesjonsordninger fungerer etter intensjonen*», og fremholdt at en eventuell gjennomgang i et ekspertutvalg «*[...] må gjøres innenfor en provenynøytral ramme for alle berørte.*», jf. Innst. 401 S (2015-2016) – s. 24. En slik ramme førte til at Olje- og energiministeren avsto fra å sette ned et ekspertutvalg for å vurdere disse ordningene.

LVK vil også bemerke at en enstemmig energi- og miljøkomite uttalte følgende i innstillingen om endringene i konsesjonslovene, jf. Innst. 438 L (2016-2017) på s. 3:

«Gjennom avgifter, beskatning, konsesjonskraft og lignende mekanismer har man sikret at allmennheten får en del av verdiskapningen, og at de lokalsamfunn som er berørt av kraftutbygging, får kompensasjon for beslag av arealer og naturverdier. Hensyn til natur og miljø

og annen bruk av arealer og vann har blitt ivaretatt gjennom konsesjonsbehandling etter dette lovverket. Komiteen konstaterer at de overordnede prinsippene i lovverket har hatt bred politisk tilslutning gjennom historien. Dette har gitt samfunnet, kraftselskap og industri forutsigbare rammebetingelser for store og langsiktige investeringer.» (understreket her)

I dette ligger det også etter LVKs oppfatning klare føringer og forventninger med hensyn til kraftskatteutvalgets anbefalinger.

7 Avsluttende bemerkninger

Vannkraft er verdens beste energikilde, som både er fornybar, evigvarende og utslippsfri. De eneste negative virkningene er naturinngrep av lokal karakter og endringer i lokale naturverdier. De omfattende naturinngrep som vannkraftnæringen nå påfører lokalmiljøet med elvekraftverk, effektutvidelser, opprustinger og utvidelser av eksisterende kraftanlegg, bør samfunnet også for fremtiden sette en pris på. LVK mener derfor det må stilles krav til konsekvensutredninger som gir et grundig og riktig bilde av opprustingsprosjektenes konsekvenser for *naturmiljøet*. Videre mener LVK beregningsgrunnlaget for kraftskattereglene må endres slik at konsesjonær betaler for *den faktiske* bruk av naturens ressurser. Endringene som Kraftskatteutvalget bør se på er ved siden av innretningen på grunnrenteskatten blant annet en verdisikring av naturressursskatten og et beregningsgrunnlag for eiendomsskatten, som innebærer at eiendomsskattegrunnlaget gjenspeiler kraftanleggenes reelle markedsverdier.

Torfinn Opheim, Leder