



NOTAT

Til: Kraftskatteutvalget
Fra: Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)
Dato: 05.02.2019

LVKS INNSPILL TIL KRAFTSKATTEUTVALGET – FORSLAG TIL FORBEDRINGER I KRAFTSKATTESYSTEMET

1 Innledning

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) viser til høringsmøtet med kraftskatteutvalget 26. november 2018 og LVKs notat 29. januar 2019. Som oppfølging ønsker LVK å imøtekomme utvalgets oppfordring om å spille inn konkrete forslag til forbedringer i kraftskattesystemet.

2 Konesjonsordningene

Utvalget er i mandatet gitt anledning til å «vurdere om ordningene kan forbedres.» LVK vil i det følgende fremme forslag til flere forbedringspunkter for konesjonskraftordningen:

Siden energimeldingen, Meld. St. 25 (2015-2016), «*Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030*», ble fremlagt i april 2016, har LVK overfor Olje- og energidepartementet (OED) fremmet flere forslag om forenklinger og forbedringer av konesjonskraftordningen. Nedenfor gis en kort oversikt over innspillene. En nærmere redegjørelse følger av vedlagte bilag.

2.1 Etablering av et felles prisregime for konesjonskraft fra konesjoner gitt før og etter 10. april 1959

I dag er det to systemer for beregning av konesjonskraftprisen: For konesjonskraft fra konesjoner gitt før 10. april 1959 er prisen basert på individuell selvkost for det aktuelle kraftverk; for konesjoner gitt etter 10. april 1959 er prisen basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt utvalg av kraftverk i Norge («OED-prisen»).

LVK har for mange år tilbake foreslått innført ett felles prisregime for konesjonskraft fra konesjoner gitt både før og etter 10. april 1959. Så vidt vites har NVE stilt seg positiv til forslaget, men en stillingtaken fra departementet har latt vente på seg.

Harmonisering av prisregimene vil kreve en lovendring og fordrer at bestemmelsen i vannfallrettighetsloven § 19 og vassdragsreguleringsloven § 22, begges femte ledd siste setning, tas ut: «*Første og tredje punktum gjelder ikke for konesjoner som er gitt etter bestemmelser som gjaldt før lov 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft.*»

2.2 Oppdatering av tilsigsserien som benyttes som delingsfaktor ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen

Ved beregningen av konsesjonskraftprisen («OED-prisen») benyttes i dag en delingsfaktor basert på tilsigsserien 1970-1999.

LVK ønsker å erstatte den gjeldende tilsigsserien 1970-1999 med den oppdaterte tilsigsserien 1980-2010, som NVE siden 2013 har tatt i bruk i andre sammenhenger ved beregning av middelproduksjon. LVK kan ikke se noen saklig grunn til at slik oppdatering ikke allerede har skjedd.

2.3 Gjennomgang av kraftverkene som inngår i OED-prisen – «Mini-vannkraft-Norge-modellen»

OED-prisen fastsettes basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. Utvalget består av ca. 75 kraftverk. Kraftverkene ble valgt ut av NVE tidlig på 1990-tallet basert på kraftverkets alder (satt i drift i perioden 1960-1990), størrelse (installert effekt), eierskap (statlig, kommunalt/fylkeskommunalt og privat) og geografisk beliggenhet. Noen kraftverk har blitt tatt ut og noen har kommet til siden den tid, men NVE har ikke foretatt noen overordnet gjennomgang av utvalget, som bebudet i 2013.

LVK anmoder utvalget om å foreta en gjennomgang og analyse av kraftverkene som inngår i beregningsgrunnlaget for OED-prisen for å sikre at representativiteten i «Mini-vannkraft-Norge-modellen» fortsatt blir ivaretatt. LVK mener det eksempelvis er uriktig at kraftverk som ikke genererer konsesjonskraft skal inngå i prisberegningsgrunnlaget for OED-prisen.

En nærmere redegjørelse for LVKs syn er inntatt som

Bilag 1: Brev til OED, *Oppfølging av energimeldingen – Konsesjonskraftordningen*, 22. september 2016 med vedlegg.

2.4 Begrunnelsen for å unnta kraftkrevende industri fra den alminnelige elforsyning er utdatert

Kommunens rett til uttak av konsesjonskraft er i henhold til konsesjonslovene oppad begrenset til den «den alminnelige elektrisitetsforsyning» i kommunen med unntak for kraftkrevende industri og treforedling.

LVK mener at grunnlaget for å unnta kraftkrevende industri ikke lenger gjør seg gjeldende og at det må presiseres enten i loven eller i retningslinjer at forbruk til kraftkrevende industri kan inntas i fastsettelsen av kommunens behov for den alminnelig elforsyning.

En nærmere redegjørelse for LVKs syn på saken er inntatt som

Bilag 2: Brev til OED, *Konsesjonskraft – alminnelig elforsyning og kraftkrevende industri*, 31. januar 2018, pkt. 3.

2.5 Kommunene bør tildeles opprinnelsesgarantier for konsesjonskraften

I dag er det kun kraftprodusentene, som innehaver av produksjonsanleggene, som kan kreve å få utstedt opprinnelsesgarantier for sin produksjon. Konsesjonskraftberettigede kommuner omfattes ikke av ordningen med opprinnelsesgarantier, og kan ikke kreve opprinnelsesgarantier for sin lovbestemte andel av fornybarproduksjonen. Under henvisning til at konsesjonskraften er kommunens og ikke produsentens eiendom og at kommunen overfor markedet disponerer over konsesjonskraften på lik linje med produsentens disposisjoner for den gjenværende del av produksjonen, er det LVKs syn at opprinnelsesgarantier for konsesjonskraft bør kunne kreves utstedt av de konsesjonskraftberettigede kommune.

Dagens ordning innebærer både et økonomisk tap og en konkurranseulempe ved omsetning av konsesjonskraften fordi kommunene ikke kan gi kjøper en garanti for at konsesjonskraften er fra fornybare kilder.

Det er etter LVKs syn uriktig og urimelig at konsesjonskraftberettigede kommuner ikke er innlemmet i ordningen med opprinnelsesgarantier. En slik forskjellsbehandling av ellers lik fornybar kraft som leveres til markedet, er i ikke i tråd med fornybardirektivets formål. Det er ikke kraftprodusenten, men kommunen som selger kraften til sluttbruker, og konsesjonskraften er kommunenes og ikke kraftprodusentens andel av fornybarproduksjonen.

En nærmere redegjørelse for LVKs syn på kommunenes rett til opprinnelsesgarantier på konsesjonskraften er inntatt som

Bilag 3: Brev til OED, *Opprinnelsesgarantier og konsesjonskraft*, 25. januar 2018.

3 Opprustning og utvidelsestiltak gir økt selvkostpris for vertskommunene

I energimeldingen, Meld. St. 25 (2015-2016), er systemet med to prisregimer for konsesjonskraft omtalt:

«Dagens system med ulike beregning av konsesjonskraftpris for konsesjoner før og etter 1959 gir ulike insentiver til utbygger og utbyggingskommune, særlig ved opprustning og utvidelse av eldre verk. [...]

Ordningene sikrer ikke likebehandling verken mellom utbyggingskommune eller mellom kraftselskapene. I tillegg er dagens ordninger kompliserte og tidkrevende for kommunene, kraftselskapene og forvaltningen, og skaper ofte konflikter som i noen tilfeller må løses i domstolene. Forenkling av ordningene vil kunne spare tid og ressurser samt gi et mer oversiktlig og forutsigbart system.» (s. 192)

Opprustning og utvidelsestiltak vil være særlig aktuelt i eldre kraftverk konsedert før 1959. Prisen på konsesjonskraftleveransene fra disse kraftverkene er basert på det aktuelle kraftverkets selvkost. Nye investeringer i slike anlegg gir økt selvkostpris for kommunene uten at det genereres ny konsesjonskraft med mindre det også er tale om økt regulering. Dette kan gi store utslag på konsesjonskraftprisen.

Eksemplene nedenfor synliggjør at kommunene kan risikere å tape penger på å ta ut konsesjonskraften som følge av O/U-tiltak i eldre kraftverk. Det er i seg selv et problem at regelverket rundt oppsigelse og mulig fornyet uttak av konsesjonskraft er uklart, og at kommuner risikerer enten å tape penger på fortsatt uttak av konsesjonskraft eller å tape retten til konsesjonskraft dersom en uttaksavtale midlertidig sies opp.

3.1 Skjerka kraftverk, Åseral kommune

Agder Energi Vannkraft AS fikk i 2013 og 2017 konsesjoner til å foreta meget omfattende O/U-tiltak, som omfattet riving av fire dammer, bygging av nye dammer, økt fallhøyde, samt ytterligere regulering. Tillatelsene omfattet også revisjon eller modernisering av eldre konsesjoner. De to prosjektene har en samlet kostnadsramme på ca. 1,7 milliarder kroner. Utbyggingskostnadene for O/U-prosjektene er anslått til henholdsvis 7 og 8,7 kr/kWh. De nye investeringene går inn i prisberegningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen og vil gi en selvkostpris på 25 øre/kWh for det alt vesentlige av den konsesjonskraften kommunen allerede tar ut. Med tillegg av innmatingskostnad på 2,5 øre/kWh vil prisen på konsesjonskraften bli 27,5 øre/kWh.

Prisen kommunen betalte for konsesjonskraften før investeringene var til sammenligning ca. 13 øre/kWh.

O/U-tiltakene medfører dermed at selvkostprisen nesten dobles i forhold til situasjonen før investeringene kom inn i prisberegningsgrunnlaget. Den årlige departementsfastsatte konsesjonskraftprisen er til sammenligning 10,99 øre/kWh for 2019.

I de nye konsesjonsvilkårene fastsatte OED konsesjonskraftprisen til gjennomsnittlig selvkost både for de nye og de eksisterende konsesjonene, som var gitt før 10. april 1959. Agder Energi Vannkraft gikk til søksmål med påstand om at staten v/ Olje- og energidepartementet ikke hadde adgang til å revidere prisvilkåret i konsesjonene som var gitt før 10. april 1959 fra individuell selvkost til OED-pris.

I dom avsagt av Oslo tingrett 3. desember 2018 la retten til grunn at det ligger innenfor statens revisjonsadgang å endre konsesjonskraftprisvilkåret fra individuell selvkost til OED-pris. Dommen er påanket.

Tingretten har konkludert med at gjeldende regler om revisjon av eldre konsesjonsvilkår *«[...] må forstås slik at samtlige vilkår som er oppstilt for konsesjonen, herunder vilkårene som knytter seg til konsesjonskraft, i prinsippet kan undergis en ny vurdering [...]»*.

Når samtlige reguleringskonsesjoner meddelt før 1959 kan gjøres til gjenstand for revisjon, vil dagens topssystem for konsesjonskraft kunne avvikles gjennom aktiv bruk av revisjonsinstituttet. Det forutsetter imidlertid at konsesjonsmyndigheten utvider sin praksis fra bare å gjelde såkalte «kombinasjonssaker» til å gjelde alle revisjonssaker, slik tingretten har utlagt sin rettsoppfatning.

En slik sammenslåing av prisregimene vil innebære en åpenbar forenkling og effektivisering av konsesjonskraftordningen.

LVK anmoder utvalget om i sin innstilling å gi uttrykk for samme rettsoppfatning som tingretten, og å anbefale staten å utvide sin praksis til å gjelde alle revisjonsaker. Det vil rydde opp i en uklar rettssituasjon, være konfliktdempende og gjøre videre søksmål om spørsmålet overflødig.

3.2 Hemsil 3 kraftverk, Hemsedal kommune

Et annet eksempel på at O/U-tiltak kan føre til dramatisk økning av selvkostprisen finner vi i Hemsil 3 kraftverk i Hemsedal kommune. E-CO Energis planlagte utbygging av Hemsil 3 kraftverk var i hovedsak en effektutvidelse av eksisterende kraftverk med ett nytt aggregat.

Utbyggingskostnaden for Hemsil 3 kraftverk ble anslått til 742 millioner kroner eller 8,1 kr/kWh. Nyinvesteringen ville inngå i beregningsgrunnlaget for selvkostprisen og gi en økning i prisen fra drøy 13 øre/kWh til over 21 øre/kWh, men ikke generere noe ny konsesjonskraft.

E-CO Energi besluttet i 2017 å trekke søknaden, men prosjektet viser likevel med all tydelighet utfordringen konsesjonskraftberettigede kommuner står overfor når det gjelder opprustning- og utvidelse av eldre kraftverk.

For konsesjonskraftberettigede kommuner vil slike tiltak gi økt belastning på lokalt naturmiljø, ingen ny konsesjonskraft, men økt konsesjonskraftpris på eksisterende tildelt mengde, samtidig som de øvrige kraftinntektene forblir uendret. I sum er det dermed få – om noen – incentiver for vertskommunene til å være velvillig innstilt til denne typen tiltak, som i utgangspunktet kan ha gode grunner for seg med hensyn til bedre utnyttelse av vannkraftressursene.

LVK ønsker derfor at regelverket på dette punkt endres slik at anleggene anses som nye og selvstendige, og ikke medtas i selvkostberegningen for tidligere anlegg. Investeringer som øker effekten, men ikke kraftgrunnlaget, bør en se bort fra ved beregning av selvkostprisen. Dette vil innebære at anlegg som ikke genererer ny konsesjonskraft heller ikke skal gi høyere konsesjonskraftpris.

3.3 Historiske spotmarkedspriser og konsesjonskraftpriser

Konsesjonskraftordningen skal være en varig økonomisk fordel for vertskommunene. For at konsesjonskraften skal ha den tilsktede hensikt må prisen kommunen betaler for kraften over tid være lavere enn markedsprisen på kraft. For å synliggjøre forholdet mellom konsesjonskraftprisen og spotmarkedsprisen, vedlegges en oversikt over prisutviklingen fra 1992 og frem til i dag.

Bilag 4: Oversikt konsesjonskraftpris (OED-pris) og spotmarkedspris (systempris), 1992-2018

Gjennomsnittlig spotmarkedspris de siste 17 årene har vært 26,6 øre/kWh. Eksemplene i pkt. 2.1 og 2.2 viser at O/U-tiltak kan medføre at prisen på konsesjonskraften blir prohibitiv, dvs. at kommunen vil tape på å ta ut konsesjonskraft. Dette vil åpenbart være i strid med det mest grunnleggende hensynet bak ordningen, nemlig ønsket om sikre kommunene en andel av kraften til en rimelig pris. I den forbindelse vises til departementets uttalelse i Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) side 80 (forarbeidene til energiloven):

«Olje- og energidepartementet antar at intensjonene i konsesjonskraftordningen er oppfylt så lenge konsesjonskraftprisen er rimelig i forhold til prisen på fastkraft til alminnelig forsyning.»

4 Kraftskattesystemet

4.1 Skattesystemet bør baseres på ulike skattegrunnlag

Ved kraftskattereformen i 1997 ble det innført et skattesystem basert på kraftforetakenes lønnsomhet. Det ble lagt vekt på at det faktiske overskuddet i prinsippet skulle beskattes som i annen næringsvirksomhet. Med unntak av naturressursskatt og eiendomsskatt på småkraftanlegg, er alle skatteordningene i dagens kraftskattesystem lønnsomhetsavhengige.

Det har til nå vært bred enighet om at skattesystemet bør baseres på flere ulike skattegrunnlag. Dette fremgår blant annet Zimmer-utvalget (NOU 1996:20) kapittel 5.2.6, Aarbakke-utvalget (NOU 1991:17) side 38 og Ot.prp.nr. 44 (1974-1975). I sistnevnte uttaler departementet på side 7:

«Det bør og verta nemnt at mange meiner at det er ein føremon om skattesystemet byggjer på fleire grunnlag som det helst er fråvik mellom. Ei skatteform kan då for ein del vega opp verknader som ein ikkje ynskjer av ei anna skatteform. Eigedomsskatten kan såleis i motsetnad til formues- og inntektsskatten fanga inn urealisert verdauke, og gjev lite rom for skattesvik. [...] Ut frå dei grunnane som er nemnde ovanfor, går departementet inn for å halda oppe skipnaden med eigedomsskatt om lag slik denne er i dag.»

Zimmer-utvalget fremhever i kapittel 5.2.6 at et skattesystem med flere skatteordninger vil redusere muligheten for skattemotiverte tilpasninger, og gi et bredere skattegrunnlag med mulighet for lavere satser:

«Et sammensatt skattesystem kan svekke omfanget av skattemotiverte disposisjoner. For gitt skatteproveny vil hver enkelt skatt få mindre betydning jo flere skattearter en har. Når betydningen av en skatt på denne måten blir lavere, vil verdien av å tilpasse seg skattereglene også bli lavere. Dette resultatet er også velkjent i økonomisk teori. Ifølge teorien er den viktigste årsaken til at det er mer effektivt å ha relativt lave skattesatser i mange markeder framfor høye skattesatser i noen få markeder, at effektivitetstapet av skatt øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. En dobling av skattesatsen fører mao. til at effektivitetstapet mer enn fordobles. Et skattesystem basert på mange skattegrunnlag gir derfor ut fra dette et mindre samfunnsøkonomisk effektivitetstap enn et skattesystem basert på få grunnlag.»

LVK stiller seg bak disse betraktningene og mener det er viktig at kraftskatteutvalget opprettholder et skattesystem som består av flere skatteordninger og som blir basert på ulike beregningsgrunnlag.

Samtidig mener LVK det er behov for enkelte forbedringer av gjeldende beregningsgrunnlag, slik at produsentene i større grad betaler for *den faktiske bruk av naturens ressurser*. Forslag til forbedringer blir gjennomgått i punktene under.

4.2 Eiendomsskatt på vannkraftanlegg

4.2.1 Eiendomsskatt er en objektskatt som skal reflektere den objektiviserte omsetningsverdien

Eiendomsskatt er en frivillig, kommunal skatteordning. I 2018 hadde 370 kommuner innført eiendomsskatt ifølge SSB. For LVKs medlemskommuner er eiendomsskatt den viktigste inntektskilden fra kraftanlegg, og de fleste av medlemskommunene har innført eiendomsskatt. Eiendomsskatten kan utgjøre maksimalt syv promille av eiendomsskattegrunnlaget.

Eiendomsskatt er en objektskatt. Det innebærer at det er selve eiendommen som er gjenstand for skatt. Eiendomsskattetaksten skal gi uttrykk for eiendommens objektiviserte omsetningsverdi, jf. eiendomsskatteloven § 8 A-2 første ledd. Disse grunnleggende prinsippene i eiendomsskatten er kommet til uttrykk i en rekke høyesterettsuttalelser¹ og er også fremhevet av Rødseth-utvalget (NOU 1992:34) kap. 7.3.1:

«Det er eiendommens objektive verdi en skal komme frem til, mao. verdien eiendommen har i seg selv. Eiendomsskatt er en objektskatt.»

Det benyttes ulike hjelpeberegningemetoder for å komme frem til eiendommens objektiviserte omsetningsverdi. For vannkraftanlegg over 10 000 kVA benyttes en avkastningsverdimetode, med detaljerte regler i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd, jf. eiendomsskatteloven § 8 B-1. Formålet med verdsettelsesbestemmelsen i skatteloven § 18-5 er altså, som for eiendomsskatten for øvrig, å komme frem til en objektivisert markedsverdi for det enkelte kraftanlegg *inkludert naturressursen som utnyttes*, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-1996) s. 138:

*«Eiendomsskattetaksten bør uttrykke verkets markedsverdi. Departementets forslag til takseringsregler er i tråd med prinsippet for gjeldende regler, hvor **siktemålet er å komme fram til markedsverdien eller den objektiviserte verdien av eiendommen**. Markedsverdien vil dels reflektere **verdien av naturressursen** og dels **verdien av de investeringene** som er foretatt i anleggene. Det innebærer at kommunene også via eiendomsskatten på kraftverk får beskattet **verdien av eventuell grunnrente**. Siden omsetning av kraftverk er svært liten, er det i praksis vanskelig å finne markedsverdien ved å sammenligne prisen på et tilsvarende, nylig omsatt kraftverk. En må derfor ta utgangspunkt i en beregnet markedsverdi (takst).»* (uthevet her)

LVK mener at eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg også i fremtiden må ta utgangspunkt i en avkastningsverdimetode. Dette er helt nødvendig for at eiendomsskatt på kraftanlegg fortsatt skal gi uttrykk for anleggenes reelle markedsverdier og fange opp verdien av naturressursen.

Se også nærmere begrunnelse i punkt 4.2.2 om hvorfor substansverdimetoden ikke er anvendelig ved eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg.

¹ Jf. bl.a. Rt. 1912 s 501 (LKAB I), Rt. 1999 s 192 (Statnett-dommen) og Rt. 2007 s 149 (LKAB II)

4.2.2 Mandatet om eiendomsskatt – LVKs kommentarer

For anlegg under 10 000 kVA blir eiendomsskattegrunnlaget fastsatt til «skattemessig verdi», som er en forenklet verdsettelsesregel, jf. skatteloven § 18-5 femte ledd. Den skattemessige verdien er hva det har kostet å anskaffe anlegget, det vil si den skattemessige inngangsverdien, med fradrag for skattemessige nedskrivninger. Den skattemessige inngangsverdien tilsvarer hva det kostet å kjøpe eller bygge småkraftverket.

Det er LVKs syn at eiendomsskatt på småkraft også bør gjøres lønnsomhetsavhengig. Dagens regler er urimelig tyngende for småkraftanlegg, hvor skattebyrden er høyest i startperioden med lavest lønnsomhet. Utvalget bør vurdere å innføre tilsvarende verdsettelsesregler som for store vannkraftanlegg, jf. skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd.

Som nevnt under høringsmøtet med kraftskatteutvalget, ønsker LVK å gjøre utvalget oppmerksom på at mandatet på dette området gir en misvisende beskrivelse av gjeldende rett:

«For mindre kraftverk og annen næringseiendom er hovedregelen at objektene skal takseres til substansverdi. Utvalget skal vurdere om den særskilte verdsettelsesmetoden for store kraftanlegg er hensiktsmessig, eller om også disse burde vært ilagt eiendomsskatt etter substansverdi.»

For det første er det ikke benyttet substansverdimetode for verdsettelse av kraftverk under 10 000 kVA, men «skattemessig verdi», jf. vår redegjørelse over. «Skattemessig verdi» er ikke sammenfallende med «substansverdi». Substansverdi² er en metode som til nå har vært hovedregelen for verdsettelse av verk og bruk, men som fra 2019 blir en unntaksregel.

Det leder oss til det andre poenget: Substansverdi vil ikke lenger være hovedregel for eiendomsskatteverdsettelse av verk og bruk. Stortinget har vedtatt endringer i reglene for verk og bruk med virkning fra 1. januar 2019. Lovendringen innebærer at verk og bruk-kategorien oppheves, med den følge at disse anleggene i framtiden anses som vanlig næringseiendom. Som følge av lovendringen skal verk og bruk³ bli taksert etter tilsvarende verdsettelsesregler som for næringseiendommer, det vil si avkastningsverdi. De nye takseringsreglene åpner for at taksten kan fastsettes etter substansverdi når det ikke er mulig å fastsette verdien på bakgrunn av observasjoner i markedet, jf. ny eiendomsskattelov § 8 A-2 første ledd. Substansverdimetoden blir med andre ord unntaksregelen for næringseiendom fra 2019.

² Substansverdi settes til en objektivisert gjenanskaffelsesverdi, med fradrag for slit, elde og eventuell utidsmessighet. Substansverdien fanger således ikke opp verdien av naturressursene. Det foreligger over 100 års rettspraksis knyttet til eiendomsskattetaksering etter substansverdi. I denne sammenheng nøyer vi oss med å vise til LKAB II-dommen, Rt. 2007-149, som gir en god oppsummering av substansverdimetoden.

³ Lovendringen gjelder ikke for vannkraftanlegg, kraftnett, vindkraftanlegg og petroleumsanlegg med særskatt. Disse anleggene vil fra 2019 utgjøre en egen utskrivingskategori, og dagens regler for verdsettelse av slike anlegg vil bli videreført, jf. ny ordlyd i eiendomsskatteoven § 4 andre ledd fjerde og femte setning. Her fremgår: «Til næringseigedom vert ikkje rekna kraftverk, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfatta av særskattereglane for petroleum. For vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfatta av særskattereglane for petroleum skal arbeidsmaskinar og tilhørsle og ting som kan setjast i klasse med slikt ikkje reknast med utan tingen er ein part av sjølve føretaket»

Det er derfor misvisende når det uttales i mandatet at for «*annen næringseiendom er hovedregelen at objektene skal takseres til substansverdi*».

Sist, men ikke minst, er taksering etter substansverdimetoden ikke anvendelig som verdsettelsesmetode for vannkraftanlegg. Årsakene til dette er flere:

- Ved eiendomsskattetaksering skal man som nevnt finne anleggets objektiviserte omsetningsverdi. For vannkraftanlegg er naturressursen, dvs. vannfallet, en del av anleggets objektiviserte og reelle markedsverdi. Naturressursen blir ikke fanget opp dersom man benytter en substansverdimetode, fordi man i en substansverdivurdering kun ser på *gjenanskaffelsesverdien av selve anlegget*. Et verdsettelsesprinsipp basert på substansverdi vil med andre ord ikke treffe kraftanleggenes *objektiviserte reelle markedsverdier*.
- Heller ikke verdsettelse etter «skattemessig verdi» vil treffe markedsverdien for større kraftanlegg. Dette ble også påpekt av departementet under kraftskattereformen i 1997, jf. Ot.prp.nr. 62 (1995-1996) s. 138:

«Departementet har bl.a. vurdert om takstene kunne settes lik det årlige skattemessige avskrivningsgrunnlaget for hvert enkelt kraftverk. En slik metode ville vært enkel, men den blir ikke foreslått fordi skattemessige verdier i mange tilfeller ville treffe markedsverdien dårlig. Blant annet ville en ikke få tatt hensyn til verdien av eventuell grunnrente.»

- Med en eiendomsskatt på vannkraftanlegg basert på substansverdimetoden, ville man fått krevende skjønnsmessige vurderingstemaer uten objektive registrerbare⁴ størrelser. Substansverdimetoden er med andre ord verken enkel eller praktikabel for verdsettelse av vannkraftanlegg. Ved kraftskattereformen i 1997 fremhevet departementet følgende:

*«Ut fra hensynet til en mest mulig ensartet taksering av kraftverkene og minst mulig skjønn knyttet til regelverket, mener departementet det er en fordel at takseringen bestemmes ut fra **objektive og registrerbare størrelser**. Dette oppnås etter departementets forslag ved at eiendomsskattetaksten i stor grad bygger på de samme data som vannkraftinntekten og skatt på grunnrente.»* (uthevet her)

Før dereguleringen av kraftmarkedet ble rentabilitetsberegningene for vannkraftanlegg gjort på grunnlag av prognoser om fremtidige kraftpriser. Da kraftmarkedet ble deregulert med energiloven fra 1990, ble det opprettet en kraftbørs. Det medførte at eiendomsskattegrunnlag for vannkraftanlegg kan basere seg på observerte spotpriser de siste 5 år (rullerende). Eiendomsskattegrunnlagene bygger med andre ord på *observerbare og objektiviserte markedspriser*.

⁴ Dette i motsetning til avkastningsverdimetoden i skatteloven § 18-5, hvor grunnlaget er basert på spotmarkedspriser.

- Det foreligger lang praksis med å verdsette kraftanlegg basert på avkastningsverdi, siden kraftskattereformen i 1997 i hovedsak innebar en kodifisering av ulovfestet praksis, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) s. 20. Også i tiden *før* kraftskattereformen, ble vannkraftanlegg taksert etter denne avkastningsverdimetoden, jf. eksempelvis rundskriv nr. 400 som ble vedtatt 21. juni 1965, Rt. 1960 s. 711, Rt. 1995 s. 1499 og Rt. 1994 s. 378.

Samlet tilsier disse forholdene at eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg både over og under 10 000 kVA i fremtiden må ta utgangspunkt i en avkastningsverdimetode, slik at eiendomsskatt på kraftanlegg fortsatt gir uttrykk for anleggenes *reelle markedsverdier*.

4.2.3 Hvilke forbedringer bør kraftskatteutvalget gjøre?

4.2.3.1 Kapitaliseringsrenten

Kraftskatteutvalget kan ifølge mandatet vurdere om «*den særskilte verdsettelsesmetoden for store kraftanlegg er hensiktsmessig*», herunder vurdere «*hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for fastsettelse av diskonteringsrenten*».

Kapitaliseringsrenten som benyttes ved verdsettelse av kraftverk etter skatteloven § 18-5 niende ledd, er den rentesatsen som brukes for å finne nåverdien av et kraftanleggs fremtidige innteksstrømmer. Fastsettelsen av kapitaliseringsrenten etter Forskrift til skatteloven § 18-8-4 får kun betydning for de kraftanlegg som verdsettes og beskattes etter *hovedregelen* i skatteloven § 18-5. Fastsettelsen av rentenivået kan imidlertid være bestemmende for om kraftanlegget kommer over eller under maksimumsverdien.

Finansdepartementet har fra inntektsåret 2011 fastsatt kapitaliseringsrenten til 4,5 %, uten et konkret beregningsgrunnlag og uten å ta i betraktning den sterke reduksjonen i rentemarkedet for øvrig.

Siktemålet med kapitaliseringsrenten er at den skal bidra til en nåverdiberegning som gjenspeiler anleggenes reelle markedsverdier. For ordens skyld vises til finansministerens svar 31. oktober 2018 på spørsmål nr. 255 fra finanskomiteen: «*Eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftanlegg skal tilsvare markedsverdien av anlegget*.» LVK er opptatt av å finne et prinsipielt riktig og robust beregningsgrunnlag og mener at grunnlaget for kapitaliseringsrenten igjen bør fastsettes i forskrift. LVK foreslår at rentefastsettelsen harmoniseres med fastsettelse av rentene til bruk ved grunnrentebeskatningen.

4.2.3.2 Minimumsverdien og maksimumsverdien bør fjernes

Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på vannkraftanlegg er begrenset av en fast *maksimumsverdi* på 2,74 kr/kWh og en *minimumsverdi* på 0,95 kr/kWh.⁵ Eiendomsskatt basert på maksimumsverdi og minimumsverdi er satt uavhengig av anleggets reelle markedsverdier. Disse skattetersklene bryter både mot prinsippet om at eiendomsskatten er en objektskatt og at eiendomsskatten skal gjenspeile anleggets

⁵ Jf. Eieendomsskattelova § 8 B-1 fjerde ledd.

reelle markedsverdi. Det innebærer en forskjellsbehandling av skattyterne, der de største og mest lønnsomme kraftprodusentene får en skatterabatt, mens de minst lønnsomme må betale høyere skatt.

LVK mener det er en prinsipiell forskjell mellom maksimumsverdi og minimumsverdi. Innføring av en minimumsverdi var kun ment som en *midlertidig ordning* som skulle ha betydning i forbindelse med omleggingen av takseringsreglene, i en situasjon der kraftmarkedet etter dereguleringen ennå ikke hadde rukket å stabilisere seg. Det var aldri Stortingets hensikt å gå bort fra det grunnleggende målet med kraftskattereformen – skatteregler basert på faktisk økonomisk lønnsomhet. Det var heller ikke meningen å gå bort fra hovedregelen for taksering av *alle* eiendoms kategorier – å treffe eiendommens objektive omsetningsverdi. Kommunene skulle kun sikres et visst inntektsnivå i *særlige tilfeller*.

Til tross for lovgivers uttalelse i Ot.prp.nr.47 (1999-2000) s. 27 om at det ikke var nødvendig å kompensere for den tilleggsbelastningen innføringen av minimumsverdien medførte overfor kraftforetakene, fremmet kraftbransjen krav om innføring av en maksimumsverdi. Formålet med innføringen av en maksimumsverdi var såkalte *symmetribetraktninger* med ordningen med minimumsverdien, jf. St.prp. 1 (2003-2004) s. 57. Departementet understreket samtidig at «[e]tter Regjeringens syn er det likevel viktig at kraftverkene i hovedsak blir beskattet etter de ordinære verdsettelsesreglene for kraftproduksjonsanlegg, og dette vil være tilfelle med Regjeringens forslag.»

Ifølge Sentralskattekontoret for Storbedrifter ble mellom 96 og 49 % av kraftanleggene over 10 000 kVA beskattet etter maksimumsverdien i inntektsårene 2007 til 2014. I inntektsåret 2015, skatteåret 2017, er tilsvarende tall redusert til om lag 14 %. Skatterabatten som maksimumsverdien har utgjort for disse årene samlet er over 8 milliarder kroner.⁶

Ved innføring av maksimumsverdien, anslo Finansdepartementet at kommunene *på lang sikt* ville tape 10 millioner kroner pr år på grunn av ordningen. Disse beregningene var basert på en kraftpris på 20 øre/kWh, se St.prp.nr.1 (2003-2004) side 70, boks 3.1. Disse anslagene har slått helt feil: Med unntak av 2015, hvor spotmarkedsprisen var 18,7 øre/kWh, har kraftprisen *i samtlige år* etter 2003 ligget over 20 øre/kWh. Og i seks av disse årene har spotmarkedsprisen ligget *mer enn 50 %* over departementets provenyforutsetning.

Det angitte formålet med maksimumsverdien fremgår av St.prp.nr. 1 (2003-2004) s. 57: «kraftforetakene i perioder med høy lønnsomhet i større grad «får igjen» det de taper i perioder med lav lønnsomhet». Som det fremgår, har ordningen med maksimumsverdi for lengst innfridd det angitte formålet. Når ordningen er blitt formålsløs og bryter med grunnleggende skatterettslige prinsipper, er det all grunn til å fjerne den.

En eiendomsskatteordning mer i tråd med kraftanleggenes reelle lønnsomhet, kan ikke ses å innebære noe saklig disinsentiv for ytterligere investeringer.

⁶ Opplysningene er hentet fra Sentralskattekontoret for Storbedrifter og forutsetter at kommunene benytter lovens høyeste skattesats på 7 promille. Skatterabatten for de enkelte inntektsårene 2007-2015 er fordelt som følger: Kr 665 000 000, kr 842 998 527, kr 1 158 295 451, kr 2 765 000 000, kr 945 000 000, kr 882 000 000, kr 546 000 000, kr 366 800 000 og kr 14 000 000.

LVK mener maksimumsverdien er en konkurransevridende særordning, som tilgodeser de mest lønnsomme anleggene over 10 000 kVA. Ved å fjerne maksimumsverdien, fjerner man samtidig grunnlaget for påstander om at ordningen kan innebære ulovlig statsstøtte.

I 2018 er det 32 % av anleggene som ligger under minimumsverdien. LVK antar at fjerning av minimumsverdien vil ha betydning for marginalt lønnsomme kraftanlegg.

LVK ber kraftskatteutvalget vurdere å fjerne reglene for maksimums- og minimumsverdi. Lovteknisk kan dette enkelt gjøres ved å oppheve eiendomsskatteloven § 8 B-1 fjerde ledd. Ved en slik regelendring, må kraftskatteutvalget samtidig sørge for at regelverket for øvrig gjenspeiler anleggenes reelle markedsverdier, jf. LVKs øvrige forslag til endringer i eiendomsskatteverdsettelse av vannkraftanlegg.

4.2.3.3 Skillet mellom nett og produksjon bør gjøres klarere – eiendomsskatt på «produksjonslinjer»

Stortinget vedtok 19. desember 2017 nye regler for eiendomsskatt på såkalte «produksjonslinjer» i kraftnettet og andre driftsmidler som er knyttet til kraftproduksjonen. De nye reglene er dels inntatt i eiendomsskatteloven § 8 B-1⁷ og dels i inntatt skatteloven §§ 18-1 og 18-5⁸. Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2019. De viktigste forarbeidene til endringen er Prop. 1 LS (2017-2018) punkt 7.2. I Prop. 1 LS (2017-2018) forklarer Finansdepartementet begrepet «produksjonslinjer» slik:

«For å overføre kraften fra kraftstasjonen og til innmatingspunktet i overføringsnettet gjøres det bruk av såkalte produksjonslinjer. Disse går fra kraftstasjonens vegg til innmatingspunktet.»

Etter lovendringen skal produksjonslinjer i visse tilfeller helt eller delvis inngå ved verdsettelsen av kraftanlegget og andre ganger helt eller delvis skatlegges som egne objekter. Etter LVKs syn har disse reglene blitt inkonsistente og unødig kompliserte uten at verdsettelsene har blitt riktigere. LVK anser det også uheldig at lovreguleringen av eiendomsskatten delvis er gjort i skatteloven. Det gjør lovverket lite tilgjengelig for brukerne av loven.

Gjeldende rett før lovendringen var at alle nettanlegg og alle kraftanlegg skulle regnes som egne skatteobjekter i eiendomsskattesammenheng. Grensen mellom nettanleggene og kraftanleggene gikk ved transformatoren som opptransformerer fra maskinspenning til overføringsspenning inkludert bryterfelt. En slik transformator finnes i eller ved alle kraftanlegg. Se Rt. 2015 s. 1054. Grensesnittet hadde vært det samme siden 1965 og innebar en enkel og praktikabel regel.

Begrepet «produksjonslinjer» er uklart, og det er derfor usikkert hvilke linjer de nye reglene gjelder for. Videre gjelder de nye reglene kun for produksjonslinjer og andre driftsmidler (bryterfelt, transformatorer, driftsbygninger etc.) som er eid av en kraftprodusent, som er beliggende i samme kommune som kraftanlegget, og som inngår i verdsettelsen av kraftanlegget fordi det er en del av kraftanlegget eller

⁷ Endringslov til eiendomsskattelova 19. desember 2017 nr. 118

⁸ Endringslov til skatteloven 19. desember 2017 nr. 121

knyttet til kraftproduksjonen. Kraftlinjer og andre driftsmidler eid av kraftprodusenter kan ha flere formål. For eksempel kan én og samme kraftlinje både brukes til innmating og til å forsyne områder ved kraftanlegget med elektrisitet. I slike tilfeller er det bare den forholdsmessige delen av kraftlinjen eller driftsmidlet som benyttes til innmating som skal inngå i taksten for kraftanlegget. Resten skal verdsettes og skattlegges av kommunen. Det er den faktiske bruken som skal være avgjørende for fordelingen.

Etter lovendringen er det blitt høyst uklart hva kommunen skal verdsette selv og hva som verdsettes av skattemyndighetene som en del av kraftanlegget.

LVK viser for øvrig til høringsuttalelse 11. juli 2017 forut for lovendringen der synspunktene er utdypet.

Bilag 5: [LVKs høringsuttalelse 11. juli 2017](#)

4.2.3.4 Inntekt fra elsertifikater må tillegges salgsinntekter ved beregning av eiendomsskattegrunnlaget

I 2010 vedtok Stortinget å innføre grunnrenteskatt på el-sertifikatene, jf. skatteloven § 18-3 andre ledd bokstav d. Bestemmelsen lyder slik:

«Beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekt av løpende inntekt fra kraftvirksomhet er brutto salgsinntekter som fastsettes på følgende måte:

[...]

d. Inntekt fra utstedte elsertifikater tillegges brutto salgsinntekter»

Ifølge departementets begrunnelse forutsetter en nøytral grunnrentebeskatning at elsertifikatinntekten inngår i grunnrenteberegningen for at skattegrunnlaget skal tilsvare det *reelle økonomiske resultatet fra kraftproduksjonen*. Vertskommunene burde også fått en del av denne merverdien, ved at sertifikatene inngår i inntektsgrunnlaget for eiendomsskatt som del av omsetningsverdien, på lik linje som disse inngår i grunnrenteskatten. Slik er det imidlertid ikke.

Det er kun kraftselskapene og staten som deler denne merverdien av naturressursene, til tross for at det er vertskommunene som stiller sine naturressurser til disposisjon. Det er nettopp naturressursen vannkraft og denne energikildens egenskaper som fornybar og forurensningsfri, som har gitt opphav til elsertifikatordningen. Det fremstår åpenbart urimelig at «investoren» bak denne innsatsfaktoren, de berørte lokalsamfunn, ikke får del i denne merverdien elsertifikatene utgjør. I 2018 har det blitt utstedt totalt 30 957 655 el-sertifikater. Norges andel utgjør 8 101 646 el-sertifikater. Gjennomsnittsprisen for el-sertifikater har i samme periode vært 110,59 NOK/MWh. Dette gir en samlet inntekt for norske regulanter på ca. 896 millioner kroner.

LVK ber kraftskatteutvalget om å innføre en regel i skatteloven § 18-5 andre ledd der *inntekter fra utstedte elsertifikater* blir tillagt brutto salgsinntekter ved beregning av eiendomsskattegrunnlaget, i likhet med reglene for grunnrenteskatt.

4.2.3.5 Beregning av produksjon ved oppstart av kraftanlegg

Det følger av skatteloven § 18-5 første ledd at kraftanlegg skal «verdsettes til antatt salgsverdi pr. 1. januar i ligningsåret ved taksering av fremtidige inntekter og utgifter over ubegrenset tid». Denne avkastningsverdimetoden er, som kjent, basert på et rullerende gjennomsnitt av fremtidige inntekter og utgifter de fem siste årene, jf. skatteloven § 18-5 andre og tredje ledd. Kraftverk som har vært i drift i færre enn fem år omfattes av regelen i skatteloven § 18-5 andre ledd andre setning: «*Har kraftverket vært omfattet av denne bestemmelsen i færre enn fem år, legges gjennomsnittet av disse årene til grunn*» (uthevet her).

For kraftverk under bygging følger det av skatteloven § 18-5 sjette ledd at verdsettelsen skal bygge på investert kapital pr. 1. januar i ligningsåret.

LVK mener avkastningsverdimetoden i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd skal benyttes fra og med første *hele* driftsår ved oppstart av nye anlegg, og at dette må innfortolkes i loven. Som følge av uklarheter om hvordan loven skal forstås på dette punktet, ber LVK kraftskatteutvalget om en lovpresisering. LVK gjør utvalget oppmerksom på at det er verserende saker i rettsapparatet som omhandler dette spørsmålet, jf. bl.a. UTV-2018-306 som ikke er rettskraftig.

I skatteloven § 18-5 første ledd fremgår at kraftanlegget skal verdsettes til «*antatt salgsverdi*», hvor det i forarbeidene er presisert at uttrykket skal gjenspeile anleggets *markedsverdi*, jf. bl.a. Innst.O.nr.62 (1995-1996) kap. 8. Dersom det ved gjennomsnittsberegningen tas i betraktning et inntektsår der det kun har foregått produksjon i en svært kort periode som følge av at kraftverket har vært under bygging deler av året, vil dette redusere kraftverkets avkastningsverdi de første fem driftsårene.

LVK kan ikke se at dette har vært lovgivers intensjon. En slik beregning av eiendomsskattegrunnlaget strider mot lovens ordlyd og lovgivers formål om å finne kraftverkets *markedsverdi*. Det taler for at eiendomsskattegrunnlaget skal beregnes etter bestemmelsens første til fjerde ledd først fra kraftverkets første *hele* driftsår. I motsatt fall vil beregningen av eiendomsskattegrunnlaget de første fem driftsårene ikke være representativt for anleggets antatte salgsverdi etter skatteloven § 18-5 første ledd.

4.2.3.6 Hjemfallskraft bør likebehandles med konsesjonskraft i skatteloven §§ 18-3 og 18-5

Når kraftanlegg hjemfaller har vertskommunene lovbestemt rett på en andel av verdiene, jf. vannfallsrettighetsloven § 11 fjerde ledd. Andelens størrelse fastsettes av Stortinget. De hjemfalte kraftanleggene eies i dag av Statkraft, og kommunenes andeler ble fastsatt i et gitt antall GWh av Stortinget i plenumsvedtak 18. mai 1983. Mange av de kommunene som har slike rettigheter, mottar i dag sin andel av det hjemfalte i form av kraft til selvkost fra Statkraft, såkalt «hjemfallskraft». Kraften omsettes som en del av kommunenes konsesjonskraftportefølje.

Statkraft avstår kraften til kommunene på grunnlag av reguleringen i vannfallsrettighetsloven, det opprinnelige vilkåret om hjemfall i konsesjonene og Stortingets vedtak om hvor stor den enkelte kommunes andel av verdiene i de hjemfalte kraftanleggene skal være. Den nærmere reguleringen av forholdet mellom Statkraft og kommunene er regulert i avtaler som ligner på standardkontraktene for uttak av konsesjonskraft.

Skattemyndighetene har lagt til grunn at hjemfallskraften skal verdsettes til spotmarkedspris når grunnrenteskatten og eiendomsskatten fastsettes. Dette tolkningen er også stadfestet i Borgarting

lagmannsretts dom 5. juni 2015 (Utv. 2015 s. 1493). Tolkningen innebærer en høyere brutto inntekt og dermed høyere grunnrenteskatt og eiendomsskatt.

Etter LVKs syn ville det være riktigere om hjemfallskraften ble likestilt med konsesjonskraften da det er kraft Statkraft avstår til vertskommunene på grunnlag av offentlig regulering gjennom lov og stortingsvedtak, ikke som ledd i noen kommersiell avtale eller av fri vilje.

En likestilling av konsesjonskraften og hjemfallskraften i skatteloven § 18-3 ville innebære at unntaket fra å bruke spotmarkedspris i andre ledd, bokstav a, nr. 1 for «kraft som tas ut av kraftverket i henhold til vilkår for konsesjon» også omfatter hjemfallskraft. Tilsvarende ville det innebære at hjemfallskraften falt inn under unntaket i skatteloven § 18-5 andre ledd første setning om «kraft som tas ut av kraftverket i henhold til vilkår for konsesjon, som verdsettes til oppnådde priser». Etter LVKs syn gjør de samme hensyn seg gjeldende for konsesjonskraft, som hjemfallskraft. Ordningen bør derfor likebehandles.

Forutsetningene for Stortingets vedtak om fordeling av inntekter fra hjemfalte kraftanlegg i 1983 er vesentlig endret og fordelingen reelt forrykket. Stortingets vedtak er fra før 1997 og kraftskattereformen. Ingen så for seg at det skulle betales grunnrenteskatt av verdiene. Dagens løsning innebærer at Statkraft må betale grunnrenteskatt på kraft som tilfaller kommunene. – Det er LVKs syn at ordningen slik den i dag praktiseres er urimelig både for kraftforetakene og for de berettigede kommuner.

4.3 Eiendomsskatteregler på nettanlegg

Nettanlegg ligger i utgangspunktet utenfor kraftutvalgets mandat. LVK ønsker likevel å opplyse at LVK både av hensyn til skattyter og skattekreditor ser et klart behov for mer detaljerte eiendomsskatteregler på nettanlegg.

LVK kommer gjerne med konkrete innspill dersom dette er av interesse for utvalget.

4.4 Naturressursskatt

4.4.1 Kort om ordningen

Naturressursskatt er en særskatt for kraftforetak, og pålegges det enkelte kraftanlegg. Kommunenes inntekter fra naturressursskatt beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av de siste syv årenes kraftproduksjon og utgjør kr 1,1 øre/kWh til kommunen og 0,2 øre/kWh til fylkeskommunen, jf. skatteloven § 18-2 annet ledd. Det er kun kraftanlegg med generatorer som har en samlet påstemplet merkeytelse over 10.000 kVA som svarer naturressursskatt.

Naturressursskatten kan ses som kommunenes andel av grunnrenten, jf. bl.a. Innst. O.nr. 62 (1995-1996):⁹

⁹ 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.»

«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.»

Erna Solberg utdypet i Stortingsforhandlinger 18. juni 1996 s 518:

«Naturressursskatten skal etter vår mening være en andel av grunnrenteskatten som går rett til kommunene. Det har vært viktig for oss at naturressursskatten skal samordnes med grunnrenteskatten [...] Vi er glad for at vi har fått stadfestet dette prinsippet klart i det samarbeidet Høyre, Venstre, Krf og Arbeiderpartiet har hatt for å finne frem til et bredt flertall for en reform i kraftverkssektoren.»

Siden naturressursskatten samordnes med overskuddsskatten til staten, medfører den ingen økt skattebelastning for kraftprodusentene, jf. skatteloven § 18-2 fjerde ledd og Forskrift til skatteloven § 18-2-9. Kraftprodusentene kan trekke naturressursskatten fra i ilignet overskuddsskatt, og ved underskudd det enkelte år fremføre naturressursskatten med rente til fradrag i senere års overskudd.

Ettersom naturressursskatten inngår i inntektssystemet for kommunene, er det ikke bare vertskommuner, men alle landets kommuner som nyter godt av naturressursskatten. I 2017 utgjorde naturressursskatten 1,35 milliarder kroner. KS har foretatt beregninger for å se nærmere på effekten av å erstatte naturressursskatten med skatt fra formue og inntekt – altså en provenynøytral tilnærming. Ifølge KS ville kommuner som i dag har en naturressursskatt på over kr 100 000 fått en reduksjon i sine inntekter med 248 millioner kroner. Med andre ord opplyser KS at 1,1 milliarder kroner av naturressursskatten går til det øvrige kommunefellesskapet, og ikke kun til vertskommunene.

Stortingets begrunnelse for naturressursskatten var at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Flertallet mente det foreligger en historisk forpliktelse til å sikre vertskommunene en andel av verdiskapingen som skjer på grunnlag av distriktenes lokale ressurser. Høyre, Krf og Venstre skrev i sine merknader til forslaget at:

«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 distriktspolitikk å la kommunene utnytte sine ressurser til lokal verdiskaping, slik at de i størst mulig grad kan være uavhengige av statlige overføringer.»¹⁰

Stortingsflertallet la til grunn både et «kompensasjonsaspekt» og et «rettighetsaspekt» i begrunnelsen av naturressursskatten.¹¹ Kommunene skulle både kompenseres for de inngrep som var gjort, og tildeles en andel av den verdiskapingen kraftverkene medførte.

¹⁰ Innst.O.nr.62 (1995-1996) kap. 2

¹¹ Lund, Stinessen og Willoughby (1997) s. 139

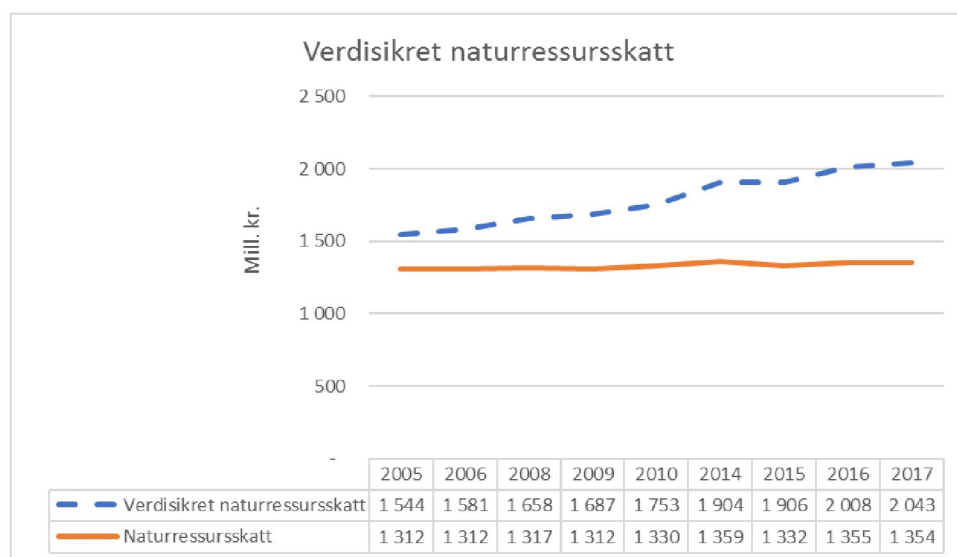
4.4.2 Hvilke forbedringer bør kraftskatteutvalget gjøre?

Satsen for naturressursskatten har stått fast siden 1997. Det medfører at verdien av naturressursskatten taper seg i verdi hvert år som går. LVK mener at satsen i det minste bør verdisikres, slik at realverdien opprettholdes.

En verdisikring av naturressursskatten vil ikke påvirke kraftproduksjonens lønnsomhet, ettersom kraftprodusentene kan trekke naturressursskatten fra i ilignet overskuddsskatt og ved underskudd fremføre naturressursskatten med rente til fradrag i senere års overskudd. En verdisikring vil med andre ord kun være et fordelingsanliggende mellom staten og kommunene. Verdisikringen vil opprettholde den realbalansen som i sin tid ble vedtatt som rimelig og rettferdig.

Satsen på 1,1 øre/kWh har stått fast siden 1997. Dersom man går ut fra en indeksregulering av satsen etter SSBs konsumprisindeks, vil satsen i 2017 utgjøre 1,66 øre/kWh, det vil si en prisøkning på om lag 50,9 %. LVK har forsøkt å illustrere hvordan kommunenes løpende realverdi av naturressursskatten over tid er blitt redusert i takt med inflasjonen, se figur under. Illustrasjonen tar utgangspunkt i vertskommunenes andel.

Figur 4.4.2: Verdisikring av vertskommunenes andel av naturressursskatt. Kilde: SSBs konsumprisindeks og Finansdepartementets informasjon om naturressursskatteinntekter i statsbudsjettene



En verdisikring av naturressursskatten vil være nøytral ut fra en skattebyrdevurdering, jf. ovenfor. LVKs krav er dessuten i tråd med politikernes opprinnelige intensjon under kraftskattereformen. Senterpartiet, SV og Rød Valgallianse foreslo¹² at «naturressursskattesatsen automatisk justeres hvert femte år på grunnlag av økningen i konsumprisindeksen for å sikre at satsen for naturressursskatt verdisikres», og foreslo indeksregulering i tråd med konsesjonsavgiftsordningen. Høyre uttalte¹³ sammen med Krf og

¹² Innst. O. nr. 62 (1995-1996) kap. 13.1

¹³ Innst. O. nr. 62 (1995-1996) kap. 2

Venstre at det ikke var nødvendig med egne regler om verdisikring av naturressursskatten, siden «*naturressursskatten vil inngå som en del av skatteloven, og at dens satser vil bli vurdert samtidig som andre satser i denne loven*». Høyre gjentok i Forhandlingene i Odelstinget nr 32 (1995-1996) på s. 521 at «*Høyre mener prinsipielt – og det har vi fremmet et Dokument nr. 8-forslag om, [...] at alle satser i skatteloven skal inflasjonsjusteres hvert eneste år*», slik at partiet «*derfor ikke [har] noe behov for å stemme for et verdisikringsforslag som skal slå ut hvert femte år, når vi faktisk skal behandle disse satsene hvert eneste år gjennom behandlingen av skatteloven, etter det vedtaket som vi altså tok initiativ til*». ¹⁴

Med denne brede partipolitiske plattformen ble det skapt konkrete forventninger om at slik verdisikring ville bli praktisert. Slik har det ikke blitt, og LVK ber kraftskatteutvalget rette opp dette.

4.5 Innsyns-, klage- og søksmålsrett for kommuner ved verdsettelse av kraftanlegg

LVK har siden vedtakelsen av verdsettelsesreglene for kraftanlegg i skatteloven gjentatte ganger bedt Stortinget om å lovfeste en formell innsyns-, klage- og søksmålsrett for kommunene som skattekreditor. Kommunenes rett til innsyn, klage og søksmål ved verdsetting av kraftanlegg må anses som fundamentale partsrettigheter for kommunene som skattekreditor.

LVK var derfor tilfreds med at departementet sendte på høring forslag til regler som skulle bidra til å ivareta vertskommunenes rettigheter i saker om verdsetting av kraftanlegg, se høringsnotat 8. desember 2016. I Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2018 (2017-2018) kap. 41 ble det videre foreslått hvordan innsyns- og klageretten kan utformes konkret. Reglene ble imidlertid aldri vedtatt som følge av at saken ikke inngikk i regjeringspartienes budsjettforlik ved behandling av statsbudsjettet for 2018.

LVK ber kraftskatteutvalget foreslå regler om kommunenes innsyns-, klage- og søksmålsrett. Som innspill til konkrete regler viser LVK i sin helhet til departementets redegjørelse i Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2018 (2017-2018) kap. 41, med følgende kommentarer/presiseringer fra LVK:

- Innsyns- og klageretten må også omfatte grunnlaget for *naturressursskatt*, jf. kommunenes interesse som kreditor for naturressursskatten.
- Kommunene har siden 1997 hatt søksmålskompetanse i saker om naturressursskatt. Søksmålskompetanse i saker om *naturressursskatt* må følgelig videreføres med samme begrunnelse som eiendomsskatten. I UTV-2018-197 kom Borgarting lagmannsrett til skatteforvaltningsloven § 15-2 ikke gir kommunene hjemmel til å ta ut søksmål om fastsettelse av naturressursskattegrunnlag. Konsekvensen er at søksmålet avvises fra domstolene, og kommunen står uten rettslige midler til å overprøve om naturressursskattegrunnlagene bygger på feil faktisk grunnlag eller uriktig rettsanvendelse.

¹⁴ Høyres standpunkt om verdisikring ble også gjentatt av Ingvald Godal på s. 538: «*Satsen på 1 øre pr. kWh må sjølv sagt justerast i samsvar med inflasjonen, elles går det som det gjorde med konsesjonsavgifta i tidligere tider, den vart redusert i takt med inflasjonen så mykje at den snart ikkje var bryet verdt å hente på posthuset. I datamaskinene sin tidsalder synest det svært naturleg at ei slik regulering skjer automatisk og årleg, slik Høgre har gått inn for.*»

For LVK innebærer det en uakseptabel begrensning i kommunenes søksmålsrett. På denne bakgrunn ber LVK om at kommunenes søksmålsrett presiseres i skatteforvaltningsloven § 15-2.

Før øvrig viser LVK til organisasjonens vedlagte høringsuttalelse datert 8. mars 2017.

Bilag 6: [LVKs høringsuttalelse 8. mars 2017](#)

4.6 Bransjens reinvesteringsbehov bør ikke gå ut over ordningene til kommunene

4.6.1 Innledning

På bakgrunn av innspillene fra bransjen under høringsmøtet 26. november 2018, finner LVK grunn til å bemerke at reinvesteringsbehovet i bransjen ikke bør føre til kutt i kommunenes ordninger. Etter LVKs syn bør eventuelle reduksjoner i den samlede skattebelastningen tas fra grunnrenteskatten som er en reell belastning for eierne, og som ikke tar hensyn til reinvesteringsbehovet på samme måte.

4.6.2 Eiendomsskattegrunnlaget tar hensyn til reinvesteringsbehov

Eiendomsskatt på kraftanlegg fastsettes i medhold av verdsettelsesregelen i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd. I første ledd er prinsippet beskrevet på følgende måte:

«Kraftanlegg verdsettes til antatt salgsverdi pr. 1. januar i fastsettingsåret ved taksering av fremtidige inntekter og utgifter over ubegrenset tid. Ved takseringen kapitaliseres brutto salgsinntekter fastsatt etter bestemmelsene i annet ledd, fratrukket kostnadene som nevnt i § 18-3 tredje ledd a nr. 1 og nr. 2 og pliktig skatt på grunnrenteinntekt for kraftverket fastsatt etter bestemmelsene i tredje ledd. Deretter fratrekkes nåverdien av fremtidige kostnader til utskifting av driftsmidler fastsatt etter bestemmelsene i (4).»

Verdsettelsesbestemmelsen baseres på en forutsetning om drift over ubegrenset tid. Følgelig har man også tatt hensyn til at det vil være behov for å bytte ut driftsmidler som har en begrenset levetid, for å opprettholde driften.

Den nærmere reguleringen fremgår av fjerde ledd:

«4) Fradraget etter første ledd for fremtidige kostnader til utskifting av driftsmidler gis for driftsmidler som er knyttet til kraftproduksjonen, jf. § 18-3 tredje ledd, bokstav a. nr. 3, når disse i henhold til skattemessige avskrivningsregler må anses å ha begrenset levetid. Driftsmiddel som nevnt i foregående punktum kan bare verdsettes særskilt med den andel av driftsmiddelet som ikke er knyttet til kraftproduksjonen. Dette gjelder likevel ikke for driftsmiddel som ligger i en annen kommune enn kraftanlegget. Gjenstående levetid for driftsmiddel som er i bruk i kraftanlegget, settes til gjenstående skattemessig levetid for driftsmidlet som følger av §§ 18-6 første ledd og 14-43 første ledd. [...]»

Er kraftanlegget gammelt og behovet for å reinvestere høyt, vil med andre ord fradragene i nåverdien bli desto høyere og eiendomsskattegrunnlaget bli desto lavere.

Måten eiendomsskattegrunnlaget beregnes på tar med andre ord tilstrekkelig hensyn til bransjens reinvesteringsbehov.

4.6.3 Naturressursskatten innebærer ikke noen reell skattebelastning for eieren og er dermed ikke til hinder for reinvesteringer

Naturressursskatten, som er regulert i skatteloven § 18-2, kommer direkte i fradrag i selskapsskatten til staten. Dette følger av fjerde ledd hvor det står følgende:

«4) Naturressursskatt kan ikke kreves som fradrag i alminnelig inntekt. Naturressursskatt kan kreves fratrukket i fastsatt fellesskatt til staten. Selskaper og innretninger som nevnt i § 2-36 annet ledd kan kreve naturressursskatt fratrukket i fastsatt skatt til staten av alminnelig inntekt. Dersom naturressursskatten overstiger fellesskatt eller fastsatt inntektsskatt til staten for inntektsåret, kan det overskytende fremføres til fradrag senere år med rente som departementet fastsetter i forskrift.»

Naturressursskatten er med andre ord ikke en reell utgift for eieren av anlegget og dermed heller ikke til hinder for å foreta reinvesteringer.

Torfinn Opheim, Leder

Stein Erik Stinessen, Sekretær – advokat (H)



Olje- og energidepartementet
Pb 8148 Dep
0033 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 118417- 1833

Oslo, 22. september 2016

OPPFØLGING AV ENERGIMELDINGEN – KONSESJONSKRAFTORDNINGEN

1 INNLEDNING

Det vises til stortingets behandling av regjeringens melding "*Kraft til endring. Energipolitikken mot 2030.*" (energimeldingen), jf. Meld. St. 25 (2015-2016), med fremlegg om å nedsette en ekspertgruppe som skal gi anbefalinger om omlegging av ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift.

Det ble ikke ansett hensiktsmessig å nedsette en ekspertgruppe som varslet i energimeldingen, og det ble fastslått at konsesjonskraftordningen fungerer etter intensjonen. Det fremgår imidlertid av svarbrev av 2. juni 2016 fra statsråd Tord Lien til energi- og miljøkomiteen at statsråden vil "*vurdere hvordan departementet kan se nærmere på eventuelle forbedringer og forenklinger*". Et flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til statsråd Tord Liens brev til komiteen, og slutter seg til dette, jf. Innst. 401 S (2015-2016).

LVK har tidligere spilt inn flere forslag til forbedringer og forenklinger av konsesjonskraftordningen. LVK ber Olje- og energidepartementet (OED) ta innspillene nedenfor i betraktning i den videre oppfølging av konsesjonskraftordningen. Ettersom det nå er avklart at konsesjonskraftordningen skal bestå, er det en klar forutsetning at eventuelle justeringer kun skal ha til hensikt å forenkle og forbedre ordningen.

LVK ber om å få et møte med departementet for å redegjøre nærmere for LVKs forslag til forbedringer og forenklinger av konsesjonskraftordningen, som kort skissert nedenfor.

2 FORSLAG TIL FORBEDRINGER OG FORENKLINGER AV KONSESJONSKRAFTORDNINGEN

2.1 Harmonisering av prisregimene for konsesjonskraft

I energimeldningen på s. 192 andre spalte er systemet med to prisregimer for konsesjonskraft omtalt:

"Dagens system med ulike bergning av konsesjonskraftpris for konsesjoner før og etter 1959 gir ulike insentiver til utbygger og utbyggingskommune, særlig ved opprustning og utvidelse av eldre verk. [...]"

160922_b_oed_oppfolging_konsesjonskraft_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

Ordningene sikrer ikke likebehandling verken mellom utbyggingskommune eller mellom kraftselskapene. I tillegg er dagens ordninger kompliserte og tidkrevende for kommunene, kraftselskapene og forvaltningen, og skaper ofte konflikter som i noen tilfeller må løses i domstolene. Forenkling av ordningene vil kunne spare tid og ressurser samt gi et mer oversiktlig og forutsigbart system.”

LVK har gjennom flere år bedt OED ta initiativ for å endre reglene om prisberegningen av konsesjonskraft ved at det etableres et felles prisregime for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 10. april 1959. I forbindelse med NVEs utredning av spørsmålet på oppdrag fra OED i 2014 kom LVK med innspill til direktoratet, vedlagt som

Bilag 1: Brev fra LVK til NVE, 4. september 2014

2.2 Oppdatert tilsigsserie som delingsfaktor ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen

LVK ba OED i 2013 om å oppdatere valgt tilsigsserie fra 1970-1999 til 1980-2009, som delingsfaktor ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen for 2014 på grunnlag av økt tilsig. LVK oversendte i den forbindelse en nærmere redegjørelse for utskiftning av tilsigsserier, vedlagt som

Bilag 2: Brev fra LVK til OED, 4. desember 2013

I svarbrev av 19. desember 2013 uttalte OED at det på ”*nåværende tidspunkt*” ikke forelå planer om å endre tilsigsserien, som benyttes ved beregningen av konsesjonskraftprisen.

LVK ber OED foreta en ny vurdering av saken i tilknytning til eventuelle forbedringer av konsesjonskraftordningen.

2.3 Utvalget av kraftverk som ligger til grunn for konsesjonskraftprisen (OED-prisen)

Prisen på konsesjonskraft skal være ”*basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet*”, jf. vassdragsreguleringsloven § 12 nr 15 (5) og vannfallskonsesjonsloven § 2 nr. 12. I brev fra NVE til OED 18. desember 2012 vedrørende beregningen av konsesjonskraftprisen for 2013 er følgende lagt til grunn om endringer i Mini-Vannkraft-Norge modellen:

”Det er i årets beregning ikke erstattet noen flere kraftverk som følge av nedleggelse eller nybygging, slik det ble gjort for prisen i 2010 og 2011.

NVE har igangsatt et arbeid med analyse av de kraftverk som inngår i modellen. De vel 70 kraftverkene i modellen ble valgt ut etter et sett kriterier i 1994. Moderniseringer, OU- prosjekter og andre endringer knyttet til disse verkene må håndteres på en tilfredsstillende måte i fremtiden.”

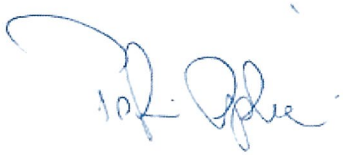
Noen slik analyse synes imidlertid ikke å være foretatt ennå. I prisberegningsgrunnlagene for årene 2013-2016 er ikke det bebudede arbeidet med analyse av de kraftverk som inngår i modellen nærmere omtalt.

LVK ber OED følge opp arbeidet overfor NVE med å oppdatere ”Mini-Vannkraft-Norge-modellen” for å ivareta representativiteten i utvalget av kraftverk.

LVK imøteser et forslag til møtetidspunkt fra departementet.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder, LVK



Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær, LVK

Norges vassdrags- og energidirektorat
v/ Lisbeth Løchen
Middelthunsgate 29
0301 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 118417- 37

Oslo, 4. september 2014

HARMONISERING AV PRISREGIMENE FOR KONSESJONSKRAFT FØR OG ETTER 1959

1 INNLEDNING

Vi viser til tidligere kontakt i saken vedrørende NVEs utredningsarbeid for Olje- og energidepartementet om harmonisering av prisregimene for konsesjonskraft. I det følgende vil LVK redegjøre for sine synspunkter om problemstillingen, samt presentere tallgrunnlag som er innhentet fra LVKs medlemskommuner når det gjelder pris på konsesjonskraft fra konsesjoner som er gitt før 10.4.1959.

LVK har gjennom flere år bedt OED ta initiativ for å endre reglene om prisberegningen av konsesjonskraft ved at det etableres et felles prisregime for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før og etter 10. april 1959.

En sammenslåing av de to prisregimene vil innebære en vesentlig forenkling av reglene. Denne forenklingen vil bli mottatt positivt i kommunene, da gjennomgang av årlig selvkost er meget ressurskrevende både med hensyn til tid og kompetanse. Fastsettelse av individuell selvkost kan videre gi grunnlag for tvister mellom konsesjonær og kommune, noe OED-prisen i langt mindre grad gjør.

I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 80-81 er følgende lagt til grunn om bakgrunnen for det tosporede prisregimet:

"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 %." (understreket her)

LVK vil påpeke at begrunnelsen for at regelen om gjennomsnittlig selvkost ikke skulle gjelde for konsesjoner gitt før 10. april 1959, ikke slår til når den individuelle selvkostprisen blir vesentlig høyere enn OED-prisen, noe som er realitet for en rekke kommuner, se Tabell 1 nedenfor.

140904_b_nve_konsesjonskraft_harmonisering_prisregimer_lvk_hhw_ses

Spørsmålet har blitt ytterligere aktualisert gjennom opprustning og utvidelse (O/U-tiltak) av eldre kraftverk. O/U-tiltak gir ingen nevneverdige fordeler for vertskommunene, verken miljømessig eller økonomisk. Kommunene kan derimot oppleve å få en betydelig høyere selvkostpris. Med regjeringens uttrykte ønske om å legge til rette for opprusting og utvidelse av eldre kraftverk er det viktig at også kommunene ser seg tjent med slike oppgraderinger. Så lenge lovverket ikke moderniseres vil utbygger kunne oppleve betydelig lokal motstand. For å unngå at vertskommunene stiller seg negative til slike oppgraderinger, bør prisregimene slås sammen, se pkt. 3 for en nærmere redegjørelse.

Det er videre praksis ved revisjoner av eldre konsesjonsvilkår at konsesjonskraftprisen går over til OED-pris. Det vises her til St.prp. nr. 69 (1997-1998) om Osensjøen, punkt 5.4.11 Konsesjonskraft (post 15).

"Vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 om blant annet pris på konsesjonskraft ble endret ved lov 10.04.59 nr. 2 og ved lov 29.06.90 nr. 50.

Kommunene mener prisen i dette tilfellet bør beregnes etter reglene i tillatelsen av 1928 dersom dette gir billigere kraft.

Etter NVEs syn gjelder det her ny konsesjon slik at de nå gjeldende bestemmelser må følges.

Olje- og energidepartementet slutter seg til NVEs vurdering. Det er lang og fast praksis for at nye konsesjoner må følge de til enhver tid gjeldende regler i vassdragsreguleringsloven. I samsvar med dagens ordlyd i standardvilkårene er det foretatt nødvendige justeringer i NVEs foreslåtte utforming av vilkåret.

Departementet mener videre at det ligger innenfor revisjonsadgangen å la det nye vilkåret om konsesjonskraft gjelde også for de offentlige deltakerne i reguleringen.
(understreket her)

Ettersom alle konsesjoner over tid blir gjenstand for revisjon eller fornyelse, mener LVK at de beste grunner taler for å gjøre OED-pris gjeldende for alle konsesjoner allerede nå i stedet for å vente på de enkelte revisjoner eller fornyelser.

2 SPØRREUNDERSØKELSE I REGI AV LVK

LVK har gjennomført en spørreundersøkelse blant organisasjonens 176 medlemmer for å undersøke hvor mange kommuner som tar ut konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før 10. april 1959 og kartlegge nivået på selvkostprisen kommunene betaler. LVK har foreløpig mottatt svar fra 71 kommuner.

Av de 71 kommunene som har besvart spørreskjemaet er det totalt 32 kommuner som i dag betaler individuell selvkost for hele eller deler av konsesjonskraftvolumet. Det fremgår av tilbakemeldingene fra medlemskommunene at det er betydelige variasjoner i den individuelle

selvkostprisen for konsesjonskraft. En samlet oppstilling over gjeldende selvkostpriser fremgår nedenfor.

Tabell 1: Selvkostpris for kommuner som tar ut konsesjonskraft fra konsesjoner som er gitt før 10. april 1959:

Kommune	Selvkostpris (øre/kW)
Bardu	10,26
Flå	21,716
Hattfjelldal	9,89*
Hemnes	9,98*
Hol	21,71
Klæbu	9,79
Kvalsund	21,00
Kvam	16,50
Kvinesdal	10,20
Lierne	13,71
Lom	13,50
Marnardal	12,07
Modum	25,30
Neset	15,42
Nord-Fron	10,00
Notodden	18,07**
Seljord	11,60
Skjåk	9,48
Tokke	4,93
Tydal	6,50
Vang	10,88
Vanylven	16,26
Ål	14,20
Åseral	10,15

*Vektet pris, dels konsesjonskraft fra konsesjoner gitt før 1959, dels fra konsesjoner gitt etter 1959.

**Volumveid selvkostpris

Det fremgår av tabellen at enkelte kommuner betaler en særlig lav selvkost: Tokke (4,93 øre/kWh) og Tydal (6,5 øre/kWh), mens andre kommuner betaler særlig høy selvkost: Flå (21,72 øre/kWh), Hol (21,71 øre/kWh), Kvalsund (21 øre/kWh) og Modum (25,3 øre/kWh). Det er flere kommuner som betaler individuell selvkost, men som har svart "vet ikke" på hva kommunen betaler for konsesjonskraften, og dermed ikke er oppført på listen.

Sammenstillingen viser at en rekke kommuner betaler en selvkostpris som ligger betydelig over OED-prisen på 10,84 øre/kWh for 2014.

Loven er som kjent ikke til hinder for at utbyggingskommunen og konsesjonæren sammen finner frem til en minnelig avtale om pris og leveringsvilkår for konsesjonskraften.

Det er imidlertid kun 10 av 71 kommuner som oppgir at de har inngått avtale om OED-pris på avtalerettslig grunnlag. Langt de fleste av kommunene som mottar konsesjonskraft både fra konsesjoner gitt før og etter 1959, må altså forholde seg til et tosporet prissystem for uttak av konsesjonskraften.

3 KONSESJONSKRAFT OG EFFEKTUTVIDELSER – VERTSKOMMUNENES RETT TIL EN ANDEL AV VERDISKAPNINGEN

Det har i de siste årene vært en økende interesse for energilagring og kontrollerbar effekt på grunn av mer uregulert fornybar energi i energisystemet i Norge og våre naboland. NVE har anslått potensialet for økt effekt i Norge til å være i størrelsesorden 11 500 MW – 19 500 MW, avhengig av hvilke brukstid som legges til grunn, jf. NVE rapport nr. 10 2011, *Økt installasjon i eksisterende vannkraftverk – Potensial og kostnader*.

En effektutvidelse gir ikke i seg selv høyere produksjon målt i MWh. Kraftgrunnlaget øker ikke som følge av utbyggingen, men utbyggingen gir kraftverket muligheten til å bruke mer vann på kort tid. Dette gir konsesjonærene mulighet til å kunne produsere mer kraft når prisene er høye, og mindre når prisene er lave, noe som innebærer at lønnsomheten økes. Effektutvidelser vil imidlertid ofte ha betydelige negative konsekvenser for naturmiljøet, som økt erosjon, forringelse av rekreasjonsverdi, samt true dyreliv og vanskeliggjøre ferdsel.

De økonomiske konsekvensene for vertskommunene vil også kunne være negative. I det følgende vil vi synliggjøre de negative økonomiske virkningene som en effektutvidelse vil kunne ha for kommunens konsesjonskraftrettigheter.

Hvor stor mengde konsesjonskraft kommunen har krav på er basert på kraftgrunnlaget. Effektutvidelser innebærer ikke at kraftgrunnlaget øker. Derimot medfører store investeringer i eksisterende anlegg at konsesjonskraftprisen øker. Anlegg med individuell selvkost vil her være særlig utsatt, men det er også grunn til å anta at et stort omfang av effektutvidelser vil gi en økning av OED-prisen.

Byggingen av Hemsil 3 kraftverk i Gol kommune er i hovedsak en effektutvidelse av eksisterende kraftverk, og illustrerende for konsekvensene for en vertskommune. Det aktuelle tiltaket er begrunnet med at E-CO ønsker å utnytte eksisterende infrastruktur til å forbedre utnyttelsen av vannet, og vil gi en økt effekt med 83 MW. Utbyggingskostnadene er anslått til MNOK 742. Kostnadene inngår i beregningen av individuell selvkost, og medfører at konsesjonskraftprisen øker fra 13,11 øre/kWh til 21,2 øre/kWh. For utbygger vil altså investeringene være lønnsomme ettersom de gjør det mulig i større grad å tilpasse produksjonen varierende kraftpriser; for vertskommunene som blir berørt av tiltaket vil investeringene derimot medføre at verdien på konsesjonskraften reduseres betydelig.

Kommunens øvrige kraftinntekter vil som regel også forbli uendret ved en effektutvidelse. Konsesjonsavgiften er som konsesjonskraften basert på kraftgrunnlaget; naturressursskatten er basert på nettoproduksjon og forblir uendret ved rene effektutvidelser; eiendomsskatten kan øke noe, men ettersom langt de fleste kraftverk ligger over maksimumsverdien på NOK 2,74/kWh vil

heller ikke vertskommunen nyte godt av økte eiendomsskatteinntekter. Dette innebærer at enhver økning i kraftverkets reelle markedsverdi som følge av økte kraftpriser, utelukkende kommer kraftverkseier til gode. Det betyr med andre ord at kommunen ikke får sin rettmessige andel av den verdiøkning som en effektutvidelse vil medføre.

Vertskommunens insentiver for å støtte opp om en effektutvidelse er etter dette tilnærmet fraværende. For det tilfelle at konsesjonskraftprisen øker ved opprustning og utvidelse(O/U-tiltak), bør inntektsbortfallet for kommunen kompenseres. LVK er av den oppfatning at det økte omfanget av effektutvidelser synliggjør behovet for et felles prisregime for konsesjonskraftprisen.

4 ANDRE FORHOLD VED FASTSETTELSEN AV KONSESJONSKRAFTPRISEN

4.1 Forholdet mellom ervervskonsesjon og reguleringskonsesjon

I KTV notat nr. 53/2001, *Generell orientering om konsesjonskraft*, er følgende lagt til grunn om konsesjonskraftprisen på s. 3:

"I de tilfeller der ervervskonsesjon er gitt etter 10.04.1959 og reguleringskonsesjon er gitt før lovendringen i 1959 skal prisen fastsettes i henhold til konsesjonsvilkår gitt i medhold av ervervsloven."

Tilsvarende er lagt til grunn i NVE Fakta nr. 1/2004, *Konsesjonsavgifter og konsesjonskraft*, på s. 2:

"I de tilfeller det er gitt ervervskonsesjon etter 10.04.1959 og reguleringskonsesjon er gitt før lovendringen i 1959, skal OEDs pris for konsesjoner etter 10.04.1959 brukes."

LVK kan ikke se at NVE har gitt retningslinjer for det motsatte tilfellet; altså der ervervskonsesjonen er gitt før 10.04.1959 og reguleringskonsesjonen er gitt etter lovendringen i 1959.

LVK er av den oppfatning at det ikke er grunnlag for å gjøre forskjell på disse tilfellene, og at OED-pris også skal brukes for den sistnevnte situasjonen.

LVK håper overnevnte vil være til nytte i NVEs arbeid, og imøteser tilbakemelding dersom ytterligere dokumentasjon skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar


for: Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 118757- 1369

Oslo, 4. desember 2013

BEREGNING AV PRIS PÅ KONSESJONSKRAFT OG VALG AV TILSIGSSERIE

1 INNLEDNING

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) og Kommunekraft AS (KKAS) ber med dette Olje- og energidepartementet oppdatere valgt tilsigsserie som delingsfaktor ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen for 2014.

Bakgrunnen for henvendelse er direktør Per Sanderuds innledning på Energidagene 2013, hvor det ble vist til at normal årsproduksjon på norsk vannkraft nå er 130,5 TWh. Sanderud viste til at bakgrunnen for at normal årsproduksjon hadde økt fra 124,5 TWh, er at tiåret 1970-1980 nå er byttet ut med 2000-2010 i beregningsgrunnlaget for årsproduksjonen.

Som nærværende brev viser har det vært praksis å benytte sist tilgjengelige tilsigsserie i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen.

2 KONSESJONSKRAFTPRIS OG TILSIGSSERIE

2.1 Historisk oversikt

OED ga i brev 7.6.1983 hovedretningslinjer for avgivelse, fordeling og pris på konsesjonskraft. Av retningslinjene fremkommer det at *«[h]ensikten med konsesjonskraft er å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig elektrisk kraft til den alminnelige elektrisitetsforsyning til en rimelig pris.»*

I generell veiledning om konsesjonskraft 15.11.1995 skriver NVE (om prisberegningen på konsesjoner gitt før 10.04.59) at:

«I forbindelse med revisjon av pbl. om konsesjonskraft i 1992, gikk NVE inn for å benytte gjennomsnittet av de siste 10 års faktiske produksjon som delingsfaktor.»

131204_b_oed_konsesjonskraft_tilsig_lvk_kkas

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar og Kommunekraft AS

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

Det har vært diskutert om andre delingsfaktorer, eventuelt andre årsserier, vil gi en mer 'riktig' pris på konsesjonskraft.

Tidspunktet for overgang til 'ny' delingsfaktor, kan på bakgrunn av noen over middels vannrike år på 80-tallet i noen tilfeller, gi høyere delingstall enn dersom en lengre periode hadde blitt anvendt. Men på bakgrunn av at tidsaspektet for avgivelse av konsesjonskraft er langt, antok vi at delingstallet over en lengre periode vil variere på en slik måte at eventuelle negative utslag for den ene eller den andre parten vil jevnes ut.»

NVE oppsummerer med at hvis «partene ikke blir enige om en delingsfaktor ved beregning av pris på konsesjonskraft ved konsesjoner gitt før 10.04.59, vil NVE ut året benytte gjennomsnittet av den faktiske produksjonen for de siste 10 årene som delingsfaktor for de totale produksjonsomkostningene.»

For konsesjoner gitt etter 10.04.59 skriver NVE at de for de to siste årene har benyttet NVEs tall for middelproduksjon i kraftverk som delingsfaktor, og videre at «[m]iddelproduksjonen har vært basert på data fra perioden 1931-60. For tiden arbeider NVE med å konvertere middelproduksjonstallene til data fra perioden 1931-90. (...) På bakgrunn av at det i praksis vil ta relativt langt tid før grunnlaget for någjeldende delingsfaktor jevnes ut, går NVE inn for å endre delingsfaktoren fra gjennomsnittlig produksjon for de siste 10 årene til NVEs tall for middelproduksjon. Endringen gjøres gjeldende fra 01.01.96.» (understreket her)

I NVEs tilleggsinformasjon fra 19.12.1997 vises det til at;

«Etter 01.01.96 skal middelproduksjon i det aktuelle kraftverket benyttes som delingsfaktor. Vi har anbefalt at NVEs data fra tilsigsperioden 1931-90 benyttes i delingsfaktoren. Dessverre er data for perioden 1931-90 ikke ferdig konvertert i NVE slik at tilgjengelige data fra NVE kun gjelder for perioden 1931-60. Vi anbefaler at disse dataene benyttes inntil videre og at man eventuelt justerer etter att 'nye' data foreligger, forhåpentligvis i løpet av 1998. Middelproduksjon for kraftverk fås ved henvendelse til oss»

I NVEs KTV-Notat nr. 53/2001 vises det om konsesjonskraftpris til at;

«For kraftverk som benytter fall/regulert vann som er konsedert før 10.04.1959 skal det beregnes maksimalpris for konsesjonskraften fra hvert enkelt kraftverk basert på produksjonskostnader (...). Som delingsfaktor ... skal middelproduksjonen for kraftverket basert på tilsigsperioden 1970-99 benyttes. Middelproduksjonen for det enkelte kraftverk oppgis av NVE.» (understreket her)

I NVEs faktaark (nr. 1 2004) vises til at;

«For konsesjoner som er gitt før 10.04.1959, baseres prisene på produksjonskostnadene (...). Prisen per kWh fås ved å dele med middelproduksjonen for kraftverket, basert på tilsigsperioden 1970-99.» (understreket her)

I brev fra NVE til Advokatfirmaet Lund & Co DA 29.05.2012 (ref. 201203098-7) om delingsfaktor for konsesjonskraft, vises korrekt til at NVE over tid har benyttet forskjellige grunnlag for å beregne kraftproduksjonen i norske vannverk. Det opplyses samtidig om at produksjonspotensialet beregnes av ressursseksjonen ved Energiavdelingen (NVE-ER), og videre at;

«Middelproduksjonstall benyttes som forholdstall (delingsfaktor) når konsesjonskraftpris beregnes ut fra kraftverkets driftskostnader mv. De tall som på forespørsel oppgis til kommuner, produsenter og andre kommer fra NVE-ERs simulerte verdier for produksjonsevnen i utbygd vannkraft i Norge per 1. januar hvert år. De senere år har 1970-99 vært benyttet som grunnlag».

For å illustrere de ulike epokers tilsigsserier hadde NVE tatt inn følgende tabell i brevet;

<i>Tidsperiode:</i>	<i>Tilsigsperiode for delingsfaktor Vannkraftverk i Norge</i>
<i>Frem til 31.12.1993</i>	<i>1931 – 60</i>
<i>1.1.1994 – 31.12.2000</i>	<i>1931 – 60 *)</i>
<i>1.1.2001 – d.d.</i>	<i>1970 – 99</i>

**) NVEs plan på 90-tallet var å etablere tilsigsperioden som grunnlag for beregning av produksjonsevnen i norske vannkraftverk. Dette viste seg vanskelig å gjennomføre, slik at man også i perioden 1994-2000 benyttet tilsigsperioden 1931-60. (...)*

Til tabellen bemerkes at tilsigsserien 1970-1999 har i henhold til brev fra NVE til OED av 20. desember 2001, jf. NVE 2001106822-75 ktv1/lloe) *Beregning av prisen på konsesjonskraft for 2002*, vært benyttet siden mars 2000 – enn videre vises det til at NVE en periode også benyttet gjennomsnittet av den faktiske produksjonen for de siste 10 årene som delingsfaktor.

2.2 Betydningen for fastsettelsen av konsesjonskraftprisen

Som det fremkommer av avsnittet over, har det over tid skjedd en utskiftning av tilsigsserier, og som også redegjort for i NVEs generell veiledning om konsesjonskraft 15. november 1995, har valg av tilsigsserie blitt diskutert med tanke på å komme frem til «riktig» konsesjonskraftpris.

Situasjonen i dag er at det er betydelige våtere enn for 40 år siden. Denne økningen er av hydrologisk avdeling i NVE angitt til å utgjøre 3,3 % av økningen i normal årsproduksjon¹. Det er LVK og Kommunekraft sin oppfatning at denne økningen i tilsig må tas i betraktning ved fastsettelsen av konsesjonskraftprisen.

Det vises i den forbindelse også til at NVEs hydrologiske avdeling, bytter tilsigsserier omtrent hvert tiende år. Avdelingen har benyttet tilsigsserien 1980-2009 siden begynnelsen av 2012, og det er ventet at de vil gjennomføre en ny oppdatering basert på årene 1991-2020, jf. NVE 200903388-6 side 6.

¹ Jf. NVE 200903388-6 side 5, hvor det fremkommer at «Det nyttbare tilsiget er funnet ved å «utsette» det nåværende produksjonssystemet for tilsiget 1981-2010 i simuleringsmodellen VanSimTap, som optimaliserer energiproduksjonen (...). Simuleringen finner en økning i det nyttbare tilsiget på 3,3 prosent sammenlignet med referanseperioden 1970-1999.»

Ved fastsettelsen av konsesjonskraftprisen er det imidlertid intet som tyder på at man vil vurdere å gå over til ny tilsigsserie;

I brev fra NVE til OED datert 18. desember 2012 vedrørende beregning av pris på konsesjonskraft for 2013 – konsesjoner gitt etter 10.04.1959, er følgende lagt til grunn:

”Data for midlere produksjon i de kraftverkene som inngår i modellen er oppdatert i hht. NVEs kraftverksregister, rapport for ”Vannkraftverk over 1 MW i drift pr. 01.01.2012” basert på tilsigsserie 1970-1999.” (understreket her)

I svar fra NVE til Advokatfirmaet Lund & Co DA 20. november 2013 vises til at;

«Årets arbeid med konsesjonskraftprisen for 2014 (OED-prisen) er allerede godt i gang etter bestilling fra OED på vanlig måte. Dette arbeidet vil derfor gå som tidligere – blant annet basert på simulert kraftproduksjon for alle vannkraftverk i Norge, basert på perioden 1970-99. Den samme perioden som for delingsfaktorspørsmål.» (understreket her)

Pris på konsesjonskraft skal være «basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet», jf. vassdragsreguleringsloven § 12 nr 15 femte ledd. I selvkostberegningen må da korrekte tilsigdata benyttes, slik praksis også har vært. Det vises herunder til NVE publikasjon av 03.07.2012/ 200903388-6 hvor det fremgår;

*«Den midlere årsproduksjonen fra vasskraftsystemet eller fra et enkelt kraftverk må gis med en tidsreferanse. Fram til 2001 ble dette gjort med basis i perioden 1931-1990, men fra 2001 ble perioden 1970-1999 benyttet (...)
Bakgrunnen for endringen var at tilsiget de senere år hadde økt, og at det var ventet ytterligere økning i årene fremover på grunn av økt drivhuseffekt. En la da til grunn at det var mest korrekt å benytte siste 30 år for beregningen av midlere vannkraftproduksjon. Av praktiske årsaker skjer oppdateringen hvert 10. år. Det er normen innen meteorologi å bruke 30-årsserier.» (understreket her)*


LVK og Kommunekraft viser videre til at man tidligere har benyttet de mest oppdaterte tilsigsseriene så snart disse er tilgjengelig. Det er følgelig vanskelig å se hvilke grunner som skulle tilsi at ikke det samme skal gjelde for beregningen av konsesjonskraftprisen for 2014 og fremover

LVK og Kommunekraft ber om at ny tilsigsserie, 1980-2009, benyttes ved beregningen av konsesjonskraftprisen for 2014, slik tidligere praksis ved beregningen av prisgrunnlaget har vært.

Med vennlig hilsen

For Kommunekraft AS og Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar


Torfinn Opheim
Leder, LVK


Arvid Lillehaug
leder, Kommunekraft AS



Olje- og energidepartementet
v/ Energi- og vannressursavdelingen
Postboks 8148 Dep,
033 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 118417- 37

Oslo, 31.01.2018

KONSESJONSKRAFT – ALMINNELIG ELFORSYNING OG KRAFTKREVENDE INDUSTRI – ELFORBRUK I STORE DATASENTRER

1 INNLEDNING

Etablering av ny kraftkrevende industri, slik som store datasentre, aktualiserer spørsmål om grensesnittet mellom alminnelig elektrisitetsforsyning og kraftkrevende industri i forbindelse med beregning av kommunens uttak av konsesjonskraft.

Det er LVKs syn at elforbruk i store datasentre kan medtas i kommunens beregning av alminnelig elforsyning, som grunnlag for uttak av konsesjonskraft. LVK kan ikke se at dette spørsmålet har vært behandlet tidligere verken av departementet eller gjennom retningslinjer fra NVE.

Saken er av stor betydning for flere av LVKs medlemskommuner som ønsker å legge til rette for ny klimavennlig næringsvirksomhet i kommunen gjennom etablering av datasentre. Dette gjelder særlig kommuner som i dag ikke tar ut all tildelt konsesjonskraft på grunn av et lavere alminnelig elforbruk i kommunen enn tildelt mengde konsesjonskraft fra NVE. Dersom kommunene kan øke sitt uttak av konsesjonskraft, vil dette gi et ytterligere insentiv for kommunene og bidra til å realisere regjeringens uttalte siktemål om etablering av slik næringsvirksomhet i Norge.

I det følgende vil vi redegjøre for vår forståelse av rettstilstanden i dag når det gjelder begrepet «*alminnelig elektrisitetsforsyning*» i konsesjonslovene og avgrensingen mot kraftkrevende industri. Avslutningsvis vil vi påpeke at det kan reises spørsmål ved berettigelsen av avgrensningen mot kraftkrevende industri ettersom begrunnelsen for unntaket synes å ha falt bort med utfasingen av statkraftkontrakter på stortingsbestemte vilkår. Det siste er et spørsmål av mer generell karakter.

En rekke kommuner er i dag i prosesser knyttet til etablering og oppstart av datasentre. LVK anmoder derfor Olje- og energidepartementet om å komme med en snarlig avklaring med hensyn til om elforbruk i store datasentre kan inntas ved beregningen av kommunenes tillatte uttak av konsesjonskraft.

180131_b_lv_konsesjonskraft_kraftkrevende_industri_lvklvk

2 ALMINNELIG ELFORSYNING OG GRENSEN MOT KRAFTKREVENDE INDUSTRI

2.1 Klassifisering av kraftkrevende industri

Det følger av vassdragsreguleringsloven § 22 og vannfallrettighetsloven § 19 at avståelse og fordeling av konsesjonskraft avgjøres med grunnlag i kommunens behov til den «*alminnelig elektrisitetsforsyning*».

I henhold til forarbeidene og NVEs retningslinjer omfatter «*alminnelig elektrisitetsforsyning*» ikke behov for kraft til «*kraftkrevende industri og treforedling*», jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 99 og gjentatt i veilederne om konsesjonskraft fra NVE; *Tilleggsinformasjon* fra 19.12.1997 og KTV – Notat nr. 53/2001.

Hva som ligger i begrepet kraftkrevende/kraftintensiv industri er verken utypet i forarbeidene eller i veilederne. Det foreligger så vidt vi kjenner til heller ikke rettspraksis rundt spørsmålet.

I NOU 1998:11 «Energi- og kraftbalansen mot 2020» kapittel 20 er kraftkrevende industri definert ved hjelp av SSB standard for næringsgrupper:

«Kraftkrevende industri og treforedling er industri med et høyt forbruk av elektrisk kraft, og der el-kostnadene utgjør en vesentlig del av de totale produksjonskostnadene. Dette setter disse bedriftene i en særstilling på energiområdet i forhold til øvrig næringsvirksomhet. [...]

Den kraftkrevende industri og treforedling utgjør en viktig del av norsk fastlandsindustri. Betydningen av disse næringene i dag er størst i forhold til eksportinntjening fra fastlands-Norge og relativt mindre i forhold til samlet sysselsetting for landet som helhet. Kraftkrevende industri og treforedling er i all hovedsak distriktsnæringer. Mange av bedriftene er lokalisert på ensidige industristeder i distriktene og er derfor svært viktige for lokalsamfunnene der de ligger.

De største sektorene innenfor norsk kraftkrevende industri og treforedling i dag er:

- *Primæraluminium*
- *treforedling (masse, cellulose og papir/papp)*
- *ferrolegeringer*
- *kjemiske råvarer*

I tillegg kommer jern- og stålsektoren og noen produsenter av andre ikke-jernholdige metaller (sink, magnesium, nikkel). Den eksakte avgrensingen av hvilke næringsgrupper som faller inn under sektorene kraftkrevende industri og treforedling er ikke entydig, men i det følgende vil den definisjonen Statistisk sentralbyrå (SSB) anvender bli laqt til grunn. SSB avgrenser disse sektorene utfra den standard som anvendes i Norge og internasjonalt for næringsgruppering.» (understreket her)

SSB har i notat 3/2010 foretatt en avgrensning av kraftkrevende industri.¹ Det fremgår her hvilke næringskoder etter *Standard for Næringsgrupperinger 2007* (SN 2007) som faller inn under denne kategorien. Følgende næringer med tilhørende undergrupper er ifølge SSB å anse som kraftkrevende industri:

17.1 – Produksjon av papirmasse, papir og papp

¹ SSB, Notat 3/2010, Magne Holstad, «*Kraftintensiv industri Avgrensning av begrepet*»

20.1 – Produksjon av kjemiske råvarer mv.

24.1 – Produksjon av jern, stål og ferrolegeringer

24.4 – Produksjon av ikke-jernholdige metaller

Utgangspunktet for vurderingen blir etter dette hvilken næringskode virksomheten er registrert med i Enhetsregisteret. Dersom bedriftens virksomhet rubriseres under næringsgruppe 17.1, 20.1, 24.1 eller 24.4 etter SN 2007, med tilhørende undergrupper, vil det altså være tale om kraftkrevende industri.

Datasentre faller ikke innenfor noen av de ovenfor nevnte næringskodene, og følgelig oppfatter vi forvaltningspraksis slik at elforbruket i datasentre dermed kan inntas i beregningen av alminnelig elforsyning ved fastsettelsen av kommunens konsesjonskraftmengde.

2.2 Elforbruk i store datasentre – betydningen av redusert el-avgift

Etableringen av store datalagringsentre er en ny type kraftkrevende industri, som ikke var påtenkt på det tidspunkt avgrensningen ovenfor ble foretatt.

I forbindelse med forslaget i statsbudsjettet for 2016 om redusert el-avgift for ny, energiintensiv virksomhet utenfor tradisjonell industri uttalte Finansdepartementet følgende om store datasentre, jf. Prop. 1 LS (2015-2016), Skatter, avgifter og toll 2016, pkt. 9.6, s. 141 flg.:

«Gjeldende unntak for industri mv. er avgrenset etter næringskode i Enhetsregisteret. Datasentre er imidlertid ikke definert som en egen næringsgruppe, og basert på næringskode ville et eventuelt unntak bli bredere enn tilsiktet. Videre blir næringskoden tildelt på bakgrunn av opplysninger fra virksomheten selv og uten en avgiftsfaglig vurdering. Fordi ulik industrivirksomhet ofte er ensartet, relativt stabil og normalt enkel å klassifisere, har det likevel vært mulig å avgrense industriunntaket etter næringskode. Derimot er informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet, hvor datasentre inngår, preget av rask teknologisk utvikling og virksomheter som hyppig endrer aktivitet eller selskap. Finansdepartementet ser det derfor ikke som mulig å avgrense store datasentre etter næringskode.»

Datasenter er ikke et entydig virksomhetsbegrep. Normalt vil datasentre levere både datalagring og prosesseringstjenester. I den grad datalagring er hovedaktiviteten framstår virksomheten som et datasenter, mens virksomheter som i større grad leverer prosesseringstjenester ikke kan regnes som datasentre. Mange IT-selskap har prosessering som hovedaktivitet, men kan også foreta noe datalagring for kundene. En avgrensning bare etter virksomhetsbeskrivelsen vil derfor være vanskelig å praktisere. Følgelig har Finansdepartementet kommet til at unntaket bør avgrenses etter både virksomhetsbeskrivelse og kraftuttaket, tilsvarende som i Finland.»

Regjeringen foreslår at bedrifter med datalagring som hovedvirksomhet og uttak over 5 MW illegges avgift på elektrisk kraft med redusert sats 0,48 øre per kWh.» (understreket her)

Datasentre frikobles her fra SSBs næringskoder, som har vært benyttet i avgrensningen av kraftkrevende industri.

Stortinget vedtok å innføre redusert elavgift for datasentre med uttak over 5 MW. Redusert elavgift for store datasentre ble iverksatt fra 1. januar 2016. Formålet med avgiftsreduksjonen var å gjøre Norge attraktivt for lokalisering av store datasentre. Vilkåret for den reduserte satsen ble endret til datasentre med uttak over 0,5 MW i statsbudsjettet for 2017 ettersom det var få datasentre som overskred grensen på 5 MW, jf. Prop. 1 LS (Skatter, avgifter og toll 2017), pkt. 10.6 s. 145, jf. også Prop. 1 LS (Skatter, avgifter og toll 2018), pkt. 9.6 s. 151. Datasentre med kraftuttak som overskrider denne grensen, vil altså få redusert elavgift på linje med annen industri som klassifiseres som kraftkrevende industri.

Etter LVKs oppfatning kan en imidlertid ikke ut fra dette slutte at forbruket skal klassifiseres som kraftkrevende industri i *konsesjonskraftsammenheng*. Saken gjelder kun el-avgiften, og grensesnittet mellom alminnelig elforsyning og kraftkrevende industri i forbindelse med kommunenes uttak av konsesjonskraft er ikke adressert, og neppe påtenkt. Formålet med redusert elavgift er videre helt uten noen sammenheng med konsesjonskraftordningen.

Slik rettstilstanden er i dag mener vi derfor at elforbruk i store datasentre kan inntas i den alminnelige elforsyning ettersom datasentre ikke er rubrisert under noen av næringskodene for kraftkrevende industri.

3 AVSLUTTENDE MERKNADER – UNNTAKTES BERETTIGELSE I DAG

Det er avslutningsvis grunn til å reise spørsmål ved berettigelsen av hele unntaket som er gjort for kraftkrevende industri og treforedling ved beregningen av alminnelig elforsyning.

Begrunnelsen for unntaket er utlagt slik i forarbeidene til energiloven, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 99:

«Utbyggingskommunene er prioritert opp til det hele kvantum - dog ikke utover eget behov til den alminnelige elektrisitetsforsyning. Det vil ikke bli tildelt konsesjonskraft for å dekke kommunens behov for kraft til kraftintensiv industri og treforedling. Slik industri tilbys kraft til priser som ligger under Statskraftverkernes priser til alminnelig forsyning.» (understreket her)

Begrunnelsen for avgrensingen mot kraftkrevende industri har vært industriens tilgang på rimelig kraft gjennom statskraftkontraktene på stortingsbestemte vilkår. Synespunktet syntes altså å være at kommunen ikke hadde behov for rimelig kraft til kraftkrevende industri.

Statskraftkontraktene for kraftintensiv industri og treforedlingsindustrien utløp i årene 2004-2011, og kraftleveranser til industrien må nå inngås på markedsmessige betingelser i henhold til EØS-avtalens statsstøtteregelverk.

LVK kan etter dette ikke se at ovennevnte begrunnelse for å unnta kraftkrevende industri og treforedling fra den alminnelige elforsyning lenger gjør seg gjeldende.

I OEDs høringsnotat 18. november 2016 i forbindelse med lovrevisjonen av konsesjonslovene ble det påpekt at

«Spørsmål knyttet til aktuelle og foreslåtte endringer i ordningen, slik som prisen kommunene må betale for konsesjonskraften (selvkost/OED-pris), forståelsen av «alminnelig elektrisitetsforsyning» etc. foreslås derfor ikke endret i denne lovendringssaken.» (understreket her)

LVK anmoder derfor OED om en fornyet gjennomgang av departementets syn når det gjelder unntaket for kraftkrevende industri og treforedling ved fastsettelse av kommunenes behov for den alminnelige elforsyning nå som begrunnelsen for unntaket synes å ha bortfalt.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder, LVK



Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær, LVK



Olje- og energidepartementet
v/ Energi- og vannressursavdelingen
Postboks 8148 Dep,
033 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 118417- 267

Oslo, 25.01.2018

OPPRINNELSESGARANTIER OG KONSESJONSKRAFT

1 INNLEDNING

Vi viser til møte med Olje- og energidepartementet 23. november 2017 og kommer med dette som avtalt tilbake med LVKs innspill og anmodning om endringer i ordningen med opprinnelsesgarantier. I dag er det kun produsentene, som inneholder av produksjonsanleggene, som kan kreve å få utstedt opprinnelsesgarantier for sin produksjon. Konesjonskraftberettigede kommuner omfattes ikke av ordningen med opprinnelsesgarantier, og kan ikke kreve opprinnelsesgarantier for sin lovbestemte andel av fornybarproduksjonen. Dette innebærer både et økonomisk tap og en konkurranseulempe ved omsetning av konesjonskraften fordi kommunene ikke kan gi kjøper en garanti for at konesjonskraften er fra fornybare kilder.

Det er etter LVKs syn uriktig og urimelig at konesjonskraftberettigede kommuner ikke er innlemmet i ordningen med opprinnelsesgarantier. En slik forskjellsbehandling av ellers lik fornybar kraft som leveres til markedet, er i ikke i tråd med fornybardirektivets formål. Det er ikke kraftprodusenten, men kommunen som selger kraften til sluttbruker, og konesjonskraften er kommunenes og ikke kraftprodusentens andel av fornybarproduksjonen. I det følgende vil vi redegjøre nærmere for hvorfor kommunene bør ha rett til opprinnelsesgarantier for konesjonskraften.

LVK imøteser departementets svar.

2 KOMMUNENE HAR KRAV PÅ OPPRINNELSESGARANTIER FOR SIN KONSESJONSKRAFT

Begrunnelsen for konesjonskraftordningen er at kommunene har rett til en andel av de verdier som skapes ved bruk av de lokalt forankrede vannressursene, eller som det heter i Energiutredningen, NOU 2012:9 s.74: «Fordi vannkraftverkene utnytter lokale ressurser, mottar også vertskommunene en forholdsmessig del av ressursverdien gjennom skatter, avgifter og konesjonskraft.» Konesjonskraften er en andel av avkastningen fra kommunens investerte naturkapital. Denne begrunnelsen innebærer at konesjonskraften også kan ses som kommunens medeiendomsrett i produksjonen; kommunen bidrar med sin naturkapital og dekker gjennom det deler av omkostningene ved produksjonen, har deretter rett til

180125_b_oed_konesjonskraft_opprinnelsesgarantier_lvklvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

uttak av konsesjonskraft til produksjonskostnad og kan deretter forvalte sin andel av kraften på ønsket måte.

I opprinnelsesgarantiforskriften § 9 første ledd heter det:

«Registeransvarlig skal utstede opprinnelsesgarantier til innehaver av alle godkjente produksjonsanlegg som anmoder om slike, og som oppfyller kravene i denne forskriften.»
(understreket her)

Bestemmelsen gir «innehaver» av anlegget rett til å få utstedt opprinnelsesgarantier for produksjonen. Kommunen er ikke formelt innehaver av produksjonsanlegget den mottar konsesjonskraft fra og har derfor ikke fått utstedt opprinnelsesgarantier. Kommunen blir med dette avskåret fra å kunne dokumentere fornybarheten til kraften den blir tildelt gjennom konsesjonskraftsystemet.

Formålet med opprinnelsesgarantiene er å verdsette fornybarheten i kraftproduksjonen og gjennom det gi sluttbruker et insentiv i valget mellom fornybar og ikke-fornybar kraft. Fornybarverdien blir med dagens ordning ikke reflektert i konsesjonskraften fordi retten til å få utstedt opprinnelsesgarantier knytter seg til eierskapet av produksjonsanlegget. Etter vårt syn innebærer dagens ordning en asymmetri ved at produsenten tildeles opprinnelsesgarantier også for konsesjonskraftandelen av sin produksjon samtidig som produsenten *ikke* bringer denne kraften ut til forbruker, mens kommunen som faktisk bringer konsesjonskraften til forbruker ikke tildeles opprinnelsesgarantier. Konsesjonskraften kommer dermed dårligere ut en annen fornybar kraft, og konsesjonskraften kommer derfor også dårligere ut i konkurranse med kraft produsert fra fossile kilder.

Tidligere benyttet mange kommuner og fylkeskommuner konsesjonskraft som et virkemiddel i konkurransen om lokalisering av ny næringsvirksomhet. Etter energiloven og EØS-avtalen har denne praksis i hovedsak opphørt, da et slikt konkurransefortrinn kan anses som ulovlig statsstøtte. Fordi de aller fleste konsesjonskraftberettigede kommuner ligger fjernt fra sentrale strøk, er det et åpenbart behov for særlige insentiver for etablering av lokal næringsvirksomhet. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er et eksempel på at det er tverrpolitisk enighet om det.

En omlegging av ordningen med opprinnelsesgarantier slik LVK ber om, vil være et positivt distriktspolitisk tiltak, uten at en slik omlegging innebærer noen form støtte- eller subsidieelement. Snarere tvert om: en slik omlegging vil gi et direkte uttrykk for de økonomiske og fysiske realiteter om at den fornybare vannkraftproduksjonen finner sted i vedkommende kommune. Industrivirksomhet i geografisk nærhet til vannkraftverket reduserer også overføringstap i nettet og kan bidra til en mer effektiv utnyttelse av kraftressursene – LVK anser det innlysende rimelig at garantiordningen gjenspeiler disse realiteter.

For så vidt gjelder den distriktspolitiske betydningen av en omlegging av ordningen vil vi også minne om Finanskomiteens innstilling i forbindelse med kraftskattereformen, jf. Innst.O.nr.62 (1995-1996) punkt 13.1:

«Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener Regjeringens forslag til skattlegging av kraftverk har en rekke svakheter. [...] Disse medlemmer mener Regjeringens forslag til hvordan kommunenes inntekter skal fremkomme er meget komplisert samtidig som det ikke sikrer kommunene stabile inntekter. [...]

Disse medlemmer mener at en målsetting om å sikre kommunesektoren stabile skatteinntekter kan ivaretas bedre gjennom innføring av en naturressursskatt på kraftproduksjonen i kommunen enn gjennom Regjeringens forslag om en vannkraftinntekt.

*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 verdiskapning, slik at de i størst mulig grad kan være uavhengige av statlige overføringer.**» (uthevet her)*

3 PRODUSENT-BEGREPET I DIREKTIVET OG OPPRINNELSES GARANTIFORSKRIFTEN

Departementet har i tidligere uttalelser til LVK lagt til grunn at begrepet «*produsent*» utelukker konsesjonskraftmottaker fra opprinnelsesgarantiordningen. «*Produsent*» er ikke definert i fornybardirektivet, men begrepet er nærmere definert i direktiv 2009/72/EC (Elektrisitetsdirektiv III), som er en del av EUs energipakke. I artikkel 2 defineres en omfattende liste av forskjellige aktører i kraftdistribusjonssystemet, herunder «*producer*», «*customer*», «*wholesale-customer*», «*consumer*» og «*end-user*». Vi tolker det slik at konsesjonskraftmottaker ikke direkte faller inn under noen av de definerte begrepene. Sett i lys av at konsesjonskraft er en særnorsk ordning, er det ikke overraskende at konsesjonskraftmottaker ikke er tenkt innenfor de definerte begrepene. Det må derfor legges til grunn at direktivet ikke gir noen veiledning i spørsmålet om karakteriseringen av konsesjonskraften og den berettigede kommunen. På den annen side er det LVKs syn at det i en norsk sammenheng ikke kan unnlates å ta stilling til konsesjonskraftens plass i ordningen med opprinnelsesgarantier. I en slik vurdering er det slik LVK ser det mer treffende å likestille den konsesjonskraftberettigede kommunen med «*producer*» enn med noen av «*consumer*»-begrepene. Riktignok er kommunen ikke «*produsent*» i ordets vanlige forstand, men i relasjon til den delen av produsentbegrepet som gjelder produsentens agering overfor markedet og forbrukerne, står kommunen i samme stilling som produsenten.

Konsesjonskraftmottaker behandles som produsent i mange sammenhenger, og NVE har lagt til grunn at den konsesjonskraftberettigede kommunen skal likestilles med produsenten når det gjelder konsesjonskraften. I NVEs publikasjon 16/1992, fulgt opp i NVEs rundskriv av 15. november 1995, og i veilederen «*Tilleggsinformasjon om konsesjonskraft 19.12.1997*» viser NVE til at konsesjonskraft skal likebehandles med annen kraft for så vidt gjelder leveringskvalitet. Videre skal konsesjonskraftmottakeren betale samme innmatingstariff på konsesjonskraften som produsenten.

At konsesjonskraftmottaker er likestilt med produsent underbygges ytterligere av modellen som brukes for beregning av konsesjonskraftprisen. Denne inneholder driftskostnader, normal rentabilitet på bygningsmasse og anleggsbidrag. Konsesjonskraftprisen inneholder derimot ikke et profittелеment. Det fremgår klart av Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2008 s. 524 at «*(..) et av formålene bak bestemmelsen om beregning av konsesjonskraft – at kraftprodusenten ikke skal lide tap ved levering av konsesjonskraft (..)*». Forholdet mellom konsesjonæren – produsenten – og kommunen er videre beskrevet slik av Høyesterett i Kvam-dommen, Rt. 1984 s. 312:

«Generelt går det frem av motivene at kommunen i tillegg til konsesjonskraft og andre fordeler loven tilsikrer den ved vassdragsregulering, også skal sikres konsesjonskraft til billig pris. Disse fordeler skal kommunen ha for derved å få del i de naturrikdommer som gjennom reguleringen blir tatt i bruk av andre. På den annen side skal kraftutbyggeren sikres mot å lide tap ved å bli pålagt levering av konsesjonskraft. Derfor har loven foreskrevet at prisen for konsesjonskraften skal dekke produksjonsomkostningene.»

Det er etter dette slik LVK ser det mer nærliggende å rubrisere konsesjonskraftmottaker under begrepet «*producer*» enn «*customer/wholesal ecustomer*» i direktivets forstand.

Slik energiloven og opprinnelsesgarantiforskriften er i dag, er forholdet mellom opprinnelsesgarantier og konsesjonskraft ikke regulert. Som beskrevet ovenfor, fremgår det at «*innehaver*» av produksjonsanlegget er den som kan kreve opprinnelsesgarantiene utstedt. Det vil si at opprinnelsesgarantiene registreres på registerkontoen til eier av kraftverket, men at fordelingen av opprinnelsesgarantiene ikke er regulert utover det. Når konsesjonskraften leveres til kommunen, frakoples den fra den vanlige forbindelseslinjen mellom produsenten og markedet. Og markedsageringen med konsesjonskraften blir overlatt kommunen i produsentens sted. På denne måten løsrives konsesjonskraften også fra opprinnelsesgarantiene. Det er derfor både uriktig og urimelig at produsenten tildeles opprinnelsesgarantier for den del av produksjonen som skal avstås til kommunen til selvkost som konsesjonskraft.

Den nåværende implementeringen av direktivet medfører at konsesjonskraften i praksis blir dyrere for kommunene enn identisk kraft som leveres av kraftselskapene. Denne effekten forsterkes av at kraftprodusentene kan subsidiere egen kraft med opprinnelsesgarantier overtatt fra kommunens konsesjonskraft. Ved større avtaler hvor et industriforetak eller et datasenter ønsker kraft med identifiserbare opprinnelsesgarantier, vil effektiviteten i markedet reduseres vesentlig idet konsesjonskraft i disse tilfellene er funksjonelt ekskludert fra å delta i konkurransen. En slik systematisk eksklusjon kan hevdes å være i strid med de grunnleggende effektivitetsprinsipper og prinsippet om ikke-diskriminerende utstedelse av opprinnelsesgarantier, som bl.a. kommer til uttrykk i artikkel 15-1 hvor det heter:

«For å kunne dokumentere overfor sluttkundene den andelen eller mengden energi som kommer fra fornybare energikilder i en energileverandørs energisammensetning i samsvar med artikkel 3 nr. 6 i direktiv 2003/54/EF, skal medlemsstatene sikre at opprinnelsen til elektrisiteten produsert fra fornybare energikilder, kan garanteres som dette etter definisjonen i dette direktiv, i samsvar med kriterier som er objektive, oversiktlige og ikke innebærer forskjellsbehandling.»
(understreket her)

En endring i opprinnelsesgarantiforskriften vil være nødvendig for å implementere kommunenes rett til opprinnelsesgarantier. En forskriftsendring kan enten klargjøre produsent-begrepet til også å omfatte konsesjonskraftberettigede kommuner, eller direkte an vise at opprinnelsesgarantier tilsvarende konsesjonskraftmengden skal overføres til konsesjonskraftmottaker.

4 FORSLAG TIL REVIDERT FORNYBARDIREKTIV

Europakommisjonen la den 30. november 2016 fram forslag til et revidert direktiv for å fremme bruken av fornybar energi. Forslaget endrer og opphever med virkning fra 1. januar 2021 nåværende fornybardirektiv (2009/28/EF) som ble vedtatt i EU desember 2008 og innlemmet i EØS- avtalen den 19. desember 2011. I foreløpig posisjonsnotat 10. november 2017 har regjeringen lagt følgende til grunn om opprinnelsesgarantier (artikkel 19):

«Direktivet inneholder endringer av bestemmelsen om opprinnelsesgarantier. Kommisjonen foreslår at medlemsland skal kreve at energileverandører bruker opprinnelsesgarantier (se også endringer i bestemmelsene om varedeklarasjon i revidert elmarkedsdirektiv, artikkel 18, jf. Annex II (se eget EØS-notat). Det oppstilles en plikt til bruk av opprinnelsesgarantier dersom energi fra fornybar energi eller høyeffektiv kraftvarmeverk skal markedsføres overfor forbrukere med henvisning til miljø eller andre fordeler av fornybar energi. [...]» (understreket her)

Dersom det oppstilles en plikt til å bruke opprinnelsesgarantier for å markedsføre kraft fra fornybare kilder som miljøvennlig, vil dette etter dagens praksis medføre at kommunene ikke kan markedsføre konsesjonskraften som fornybar. Kommuner som forbruker konsesjonskraften selv, vil heller ikke kunne markedsføre seg som «grønne kommuner». LVK anser dette som både uriktig og urimelig.

Parlamentet stemte 17. januar 2018 over Kommisjonens forslag til revidert fornybardirektiv. Avsnitt 43 om opprinnelsesgarantier i direktivets fortale, er vedtatt av Parlamentet:

“(...) Energy from renewable sources in relation to which the accompanying guarantee of origin has been sold separately by the producer should not be disclosed or sold to the final customer as energy from renewable sources. (...)”

Konsesjonskraften kan ikke selges som fornybar kraft fordi opprinnelsesgarantiene allerede er solgt av kraftselskapet.

Videre har Parlamentet også vedtatt å endre Kommisjonens forslag til art. 15, 9. ledd. Parlamentets endringer er merket med fet skrift i utdraget nedenfor:

*“Member States shall **carry out an assessment of the regulatory and administrative barriers and potential of the purchase of energy from renewable sources by corporate customers in their territories and shall set up an enabling regulatory and administrative framework for enhancing** corporate long-term **renewables** power purchase agreements to finance renewables and facilitate their uptake, **ensuring that those agreements are not subject to disproportionate procedures and charges that are not cost reflective. With the conclusion of such agreements, the equivalent amount of guarantees of origin issued in accordance with Article 19 shall be cancelled on behalf of the corporate customer. The enabling framework shall be part of the integrated national energy and climate plans in accordance with Regulation ... of the European Parliament and of the Council [on the Governance of the Energy Union, 2016/0375(COD)].”***

I henhold til Parlamentets vedtatte tekst skal landene evaluere mulige regulatoriske og administrative barrierer for kjøp av fornybar energi for kommersielle kunder. Videre skal landene etablere et nasjonalt

rammeverk for å tilrettelegge for at slike kunder inngår kontrakter om kraftkjøp fra fornybare kilder. LVKs syn er at utelukkelsen av konsesjonskraft fra et slikt PPA-marked kan være forstyrrende for markedet for fornybar kraft. Konsesjonskraften får feil «merke», og prisen for konsesjonskraften blir dermed også feil ettersom det ikke reflekteres i prisen at kraften er fornybar. Slik sett kan utelukkelsen av konsesjonskraft fra opprinnelsesgarantiordningen være en «barriere» for kommersielle kunder.

Uavhengig av om manglende opprinnelsesgarantier er en barriere i direktivets forstand, er det i alle fall en klar markedsulempe for kommunene i forhold til andre aktører at man ikke kan inngå PPA-er med selskaper med tilhørende opprinnelsesgarantier.

Forslaget synliggjør at dokumentasjon for fornybarhet blir en vesentlig verdi ved vannkraften. Strengere krav til merking av kraften og tendensen blant større selskap til å kreve kraft som er dokumentert fornybar, kan med dagens regler bidra til å gjøre konsesjonskraften lite attraktiv for industribruk og salg mer generelt. Et underliggende premiss når kommunene fikk tildelt konsesjonskraft var at de skulle få likeverdig – og i praksis frem til opprinnelsesgarantiene så dagens lys – miljøvennlig kraft som en kompensasjon for naturinngrepene og avståtte naturressurser. Når kraften i økende grad deles i to produktgrupper – dokumenterbar fornybar kraft og kraft uten dokumentasjon – svikter dette premisset og den nåværende fordelingen vil i økende grad virke konkurransevridende.

Formålet bak EUs energipakker, hvor effektivitet og like vilkår for markedsaktørene står sterkt, til fordel for sluttbruker, taler derfor med tyngde for at det utstedes opprinnelsesgarantier til berettigede kommuner for konsesjonskraften.

5 AVSLUTTENDE MERKNADER

Vi vil avslutningsvis vise til Energi- og miljøkomiteens innstilling 401 S (2015-2016) om Kraft til endring – Energipolitikken mot 2013 hvor det på s. 53 uttales:

«Flertallet viser til at opprinnelsesgarantier utstedes til produsenter av fornybar energi og kan omsettes i et internasjonalt marked. Flertallet peker på at kjøp av fornybar energi dokumentert med opprinnelsesgarantier er frivillig, og at det ikke er en offentlig støtteordning for ny fornybar kraftproduksjon. Flertallet har merket seg at en del ledende internasjonale bedrifter forventer og krever opprinnelsesgarantier som dokumentasjon når de velger å kjøpe fornybar energi. Flertallet mener at regjeringen bør utrede nærmere hvordan endringer kan gjøre at systemet for fornybar energi med opprinnelsesgarantier og varedeklarasjon for strøm kan fungere bedre enn i dag. Flertallet mener at dagens ordning ikke skal vurderes på nytt før en slik utredning er gjennomført eller prosessene i EU er avklart.» (understreket her)

Skillet den nåværende fordelingen av opprinnelsesgarantier skaper er så langt LVK kan se ikke tilsiktet fra lovgivers side. Et effektivt grep for å gjøre systemet mer effektivt og fremme direktivets formål vil være å innlemme de konsesjonskraftberettigede kommunene i ordningen med opprinnelsesgarantier.

Med vennlig hilsen
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

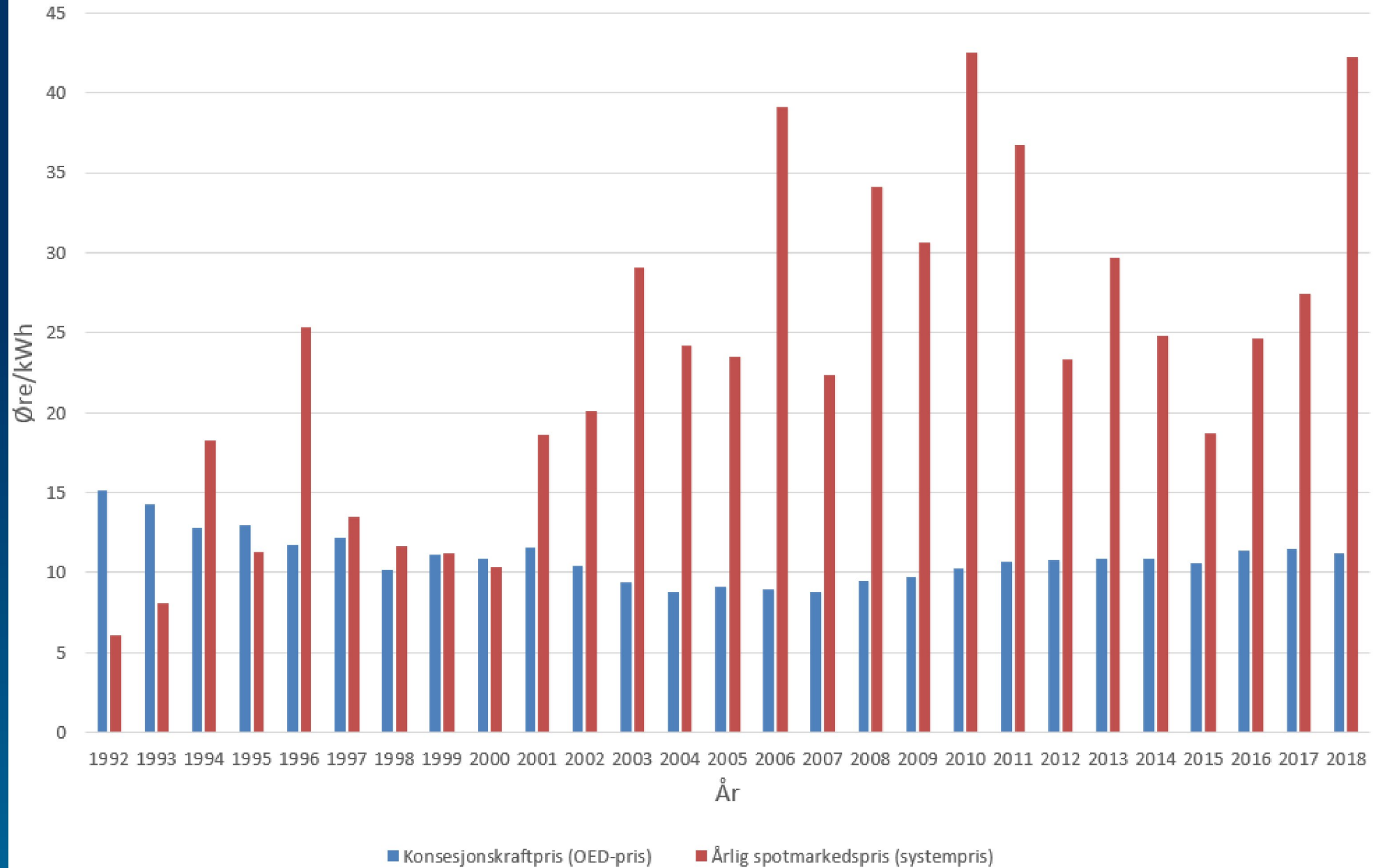


Stein Erik Stinessen
Juridisk sekretær
Advokat – møterett for Høyesterett
ses@lundogco.no



Torfinn Opheim
Leder LVK
to@lvk.no

Spotmarkedspris (systempris) vs. konsesjonskraftpris (OED-pris) - 1992-2018





Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 17/1757

Vår ref: 118417- 909

Oslo, 11. juli 2017

LVKS HØRINGSUTTALELSE OM EIENDOMSSKATT PÅ PRODUKSJONSLINJER MV.

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Det vises til Finansdepartementets brev med vedlagt høringsnotat 25. april 2017 om forslag til nye regler om eiendomsskatt på produksjonsrelaterte nett og kraftanlegg, med høringsfrist er 25. juli 2017.

Departementet fremmer i høringsnotatet to forslag: Det første er forslaget om endring av grensesnittet mellom kraftlinjer og kraftanlegg. Det andre forslaget gjelder fradrag for utgifter ved fastsettelse av kraftverksformuen etter gjeldende rett. Begge forslagene innebærer reduserte inntekter til kommunene som skattekreditor.

Når det gjelder forslaget om endring av reglene for produksjonsrelaterte nett, viser departementet i høringsnotat til Høyesteretts dom i SKS-saken (Rt-2015-1054), hvor Høyesterett fastslo at produksjonslinjer er å anse som særskilte eiendomsskatteobjekter, og ikke som del av kraftanlegget. Etter LVKs syn er dagens grensesnitt mellom nett og produksjon enkelt og velegnet. Grensesnittet har ligget fast siden 1965, og SKS-dommen klargjorde denne rettstilstanden. I stedet for å respektere avklaringen som følger av Høyesteretts dom, foreslår departementet en ny og svært uklar regel som åpner for nye tvister og behov for nye avklaringer. Etter LVKs syn vil det derfor være uheldig om departementets lovforslag blir vedtatt. De systembetraktningene som departementet viser til kan ivaretas på en vesentlig enklere måte enn departementets forslag, se punkt 2.5 nedenfor.

Departementet foreslår videre å endre regelen om fradrag for fremtidige utskiftningskostnader for driftsmidler i kraftanlegg, jf. skatteloven (sktl.) § 18-5 fjerde ledd. LVK er enig i at det er behov for en gjennomgang av hvilke driftsmidler som gir rett på fradrag for fremtidige utskiftningskostnader, men er uenig i den reguleringen departementet foreslår. Etter LVKs syn innebærer departementets forslag en svært uklar og skjønsmessig regel, hvor det i praksis overlates til kraftselskapene selv å definere hvilke driftsmidler som er «*knyttet til kraftproduksjonen*». LVK foreslår at det i stedet nedsettes en arbeidsgruppe med personer både bransjen og kommunesektoren for en gjennomgang av hvilke driftsmidler som det bør kunne kreves fradrag for.

Nedenfor utdypes LVKs syn nærmere:

170711_p909_b_fin_høring_eiendomsskatt_produksjonslinjer_lvk

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000

Org. nr: 975 625 117 | Bankgiro: 8601 20 60159 | www.lvk.no

2 FORSLAG OM Å ENDRE DEFINISJONEN AV KRAFTANLEGG I SKTL. § 18-5

2.1 SKS-dommen innebærer ingen ny rettstilstand

Finansdepartementet foreslår å endre gjeldende rett slik at begrepet «kraftanlegg» i skatteloven får et annet innhold enn hva som i dag følger av gjeldende rett, jf. Høyesteretts dom i SKS-saken.

I høringsnotat etterlater Finansdepartementets gjennomgående et inntrykk av at SKS-dommen medførte en ny rettstilstand, jf. at det eksempelvis uttales at «*høyesterettsdommen etablerer en rettstilstand som ...*». Det er ikke riktig. Begrepet «kraftanlegg» har, som det fremgår av SKS-dommen, hatt det samme innholdet i alle fall siden Rundskriv 400 avd I av 21. juni 1965. Grensesnittet ble videreført ved kraftskattereformen av 1997 og inntatt i skatteloven ved den lovtekniske revisjonen i 1999.

Det er denne faste og langvarige forståelsen av begrepet «kraftanlegg» departementet nå foreslår å endre, ikke en ny regel etablert ved SKS-dommen fra 2015.

2.2 Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

Definisjonene i sktl. § 18-1 andre ledd er å anse som grunnbegreper som omfatter all særreguleringen av kraftskatten, herunder eiendomsskatt. Å endre definisjonene av hensyn til én av skatteartene (eiendomsskatt), kan lett få uforutsette konsekvenser. Etter LVKs syn er konsekvensene av å endre definisjonene ikke godt nok utredet. Bare i skatteloven brukes begrepet «kraftanlegg» ca. 20 ganger, i tillegg brukes begrepet i forskrifter, i eiendomsskatteloven mv. Etter hva LVK kan se, er det ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av hvilke konsekvenser det får å endre definisjonen.

I punkt 4 nedenfor gjennomgås LVKs kommentarer til de provenyvirkningene departementet mener vil følge av forslaget. LVK har grunn til å tro at departementets anslag er uriktige, men har fått avslag på innsyn i Finansdepartementets beregninger. Mangel på innsyn gir mangel på tillit til grunnlaget for beregningene.

LVK mener at Finansdepartementet i høringsnotatet foreslår uklare regler som vil skape ny tolkningstvil og som gir inkonsistente løsninger som bryter med grunnleggende prinsipper i eiendomsskatten, som objektivitetsprinsippet, uten at dette problematiseres. Selve lovforslaget fremstår dermed også som lite gjennomtenkt.

2.3 Departementet foreslår en svært uklar regel

Finansdepartementets formål med lovforslaget er ifølge høringsnotatet å regulere hvorvidt nettanlegg skal verdsettes separat for eiendomsskatteformål eller verdsettes som en del av kraftanlegget. Departementet foreslår at «produksjonslinjer» skal regnes som del av kraftanlegget.

Høringsnotatet etterlater et uriktig inntrykk av at «produksjonslinjer» er et innarbeidet begrep. «*Produksjonslinjer*» er et helt nytt begrep både i skatterettslig, eiendomsskatterettslig og i energirettslig sammenheng. Det er heller ikke et begrep i alminnelig dagligtale. Begrepet fremstår som en forenkling av begrepet «produksjonsrelaterte nettanlegg» i kontrollforskriften § 17-1, men slik LVK forstår departementets forslag er de to begrepene ikke er ment å være sammenfallende. I så fall ville det vært naturlig å bruke samme begrep. Departementets beskrivelse av «produksjonslinjer» samsvarer heller ikke

med innholdet i det energirettslige begrepet «produksjonsrelaterte nett». Hvorvidt produksjonslinjer er ment som et videre eller snevrere begrep fremgår ikke klart av departementets forslag.

Departementet beskriver på side 3 i høringsnotatet produksjonslinjer som linjer som brukes «for å overføre kraften fra kraftstasjonen til innmatingspunktet i overføringsnett». Departementet skriver videre at: «Disse linjene går fra kraftstasjonens vegg til innmatingspunktet.» LVKs erfaring tilsier at det vil oppstå svært mange avgrensingsproblemer dersom en slik regel blir vedtatt. De faktiske forholdene bestemmelsen skal anvendes på er vesentlig mer komplisert enn beskrivelsen i høringsnotatet tar høyde for.

Departementet synes også selv å være klar at begrepet ikke gir noen entydig beskrivelse av virkeområdet, jf. høringsnotatet side 3:

«Slike linjer kan også ha andre funksjoner enn innmating, herunder både overføring og fordeling av kraft. Det er likevel ikke etablert et klart skille mellom hvilke linjer som er produksjonslinjer og hvilke linjer som inngår i overføringsnett. Det skjer også stadig utbedringer i overføringsnett slik at linjer som tidligere har vært ansett som produksjonslinjer senere kan inngå som en del av overføringsnett.»

På side 4 påpekes det videre at:

«Flere linjer er i dag rene produksjonslinjer, men vil senere inngå som en del av overføringsnett på grunn av nye linjer som bygges. Andre tvilstilfeller kan være linjer som både mater kraften inn på nettet og brukes til kraftforsyning til underliggende strømbbrukere. Det kan også være tilfeller der et kraftverk mater kraften inn på nettet via to linjer. Hver linje kan da ses på som en produksjonslinje, men samlet blir linjene sett på som en del av overføringsnett.»

Som det også fremgår vil en linje som på et tidspunkt regnes som en produksjonslinje senere kunne gå over til å bli en del av overføringsnett. Dette er i strid med grunnregelen i eiendomsskatteloven om at skatteplikten er uavhengig av den subjektive nytten anlegget har for eieren. Når eiendomsskattetaksering i utgangspunktet skjer hvert tiende år, fremstår regelen departementet foreslår også som uegnet for eiendomsskatteformål.

At departementet til tross for dette velger å foreslå en regel som departementet selv er klar over at vil få et uklart virkeområde og som vil skape avgrensingsproblemer, er vanskelig å forstå. Høyesterett la i SKS-saken vekt på behovet for klare regler, og uttalte blant annet:

«(83) Den usikkerhet som et skjønnsbasert avgrensningskriterium ville skape, forteller at monopolkontroll ikke er noe egnet kriterium for å avgjøre hva som er 'kraftanlegg' etter skatteloven § 18-5. Behovet for klare kriterier oppnås enklest ved å la grensesnittet trekkes ved opptransformering til overføringsspenning utenfor kraftstasjonsveggen, slik Rundskriv 400 gir anvisning på og som lovgiver har gitt sin tilslutning til.»

LVK kan heller ikke se at det er behov for å endre reglene av hensyn til fremtidige saker. Etter hva LVK kjenner til er alle de saker som var stanset enten i domstolen eller på forvaltningsnivå i kommunene forlikt etter SKS-dommen, hvilket er en klar indikasjon på at dommen har gitt nødvendig avklaring.

Eiendomsskatteutskrivning er masseforvaltning og det er derfor behov for klare regler. Hensynet ble som det fremgår ovenfor vektlagt av Høyesterett i SKS-dommen. Finansdepartementet uttalte dessuten selv under forberedelsen av kraftskattereformen at det måtte legges vekt på «*at forslaget skal være bygget på klart definerte størrelser som i minst mulig grad gir rom for skjønn*», jf. Ot.prp.nr.23 (1995-96) punkt 11.5.1. Dette formålet oppnås enklest ved å opprettholde gjeldende rett.

2.4 Departementets forslag tar ikke hensyn til objektivitetsprinsippet og flytter kun problemer fra takseringen av kraftanlegg til nett

I høringsnotatet på side 7 kritiserer departementet SKS-dommen for at regelen som oppstilles medfører «*at fradragsretten for kostnader knyttet til produksjonslinjene blir forskjellige for kraftanlegg som selv eier produksjonslinjene og for kraftanlegg som eier linjen*». Situasjonen er etter LVKs syn motsatt: en regel som fritar eiendomsskatt på produksjonslinjer vil innebære at man får ulik skatteplikt på slike linjer avhengig av hvem som eier kraftlinjene. Som det fremgår nedenfor, vil den problemstillingen departementet oppstiller om ulikebehandling av eide og leide nett lett kunne avbøtes på annen måte.

Departementet skriver videre at «*med departementets forslag vil fradragsretten likestilles mellom kraftforetak som eier produksjonslinjene selv og kraftforetak som leier linjene*». Det er for så vidt riktig at dagens regler kan innebære at man får en marginal forskjell i fradraget i kraftverksformuen, men den ulikheten som fjernes, innebærer i stedet at man får en ulikhet hva gjelder skatteplikt på kraftlinjene, jf. høringsnotatet på side 9 hvor departementet uttaler følgende:

«Departementet foreslår i stedet at produksjonslinjer inngår i kraftanlegget bare når de er eid av kraftselskapet. Hvis kraftanlegget leier produksjonslinjen, vil den ikke inngå i anlegget. Dersom produksjonslinjen eies av et nettselskap i samme konsern som produksjonsselskapet, vil produksjonslinjen ikke anses som eid av produksjonsselskapet.

Løsningen departementet foreslår innebærer at samme type objekt verdsettes etter ulike metoder avhengig av eierforholdet. Departementet ser at dette kan være uheldig, men vurderer at en slik løsning er bedre enn alternativet. Alternativet vil som nevnt innebære at kraftselskapet illegges eiendomsskatt på et objekt det ikke selv eier. (Understreket her)

Etter LVKs syn er det ikke en bedre løsning å flytte en mulig inkonsekvens fra kraftanlegget til nettanlegget. Endringsforslaget vil innebære full skattefrihet for produksjonslinjer avhengig av eierforhold. En regel der eierskap til produksjonslinjen er avgjørende for verdsettelsen av enten kraftanlegget eller produksjonslinjen, bryter med objektivitetsprinsippet – et helt grunnleggende prinsipp i eiendomsskatten. Slik LVK ser det finnes det langt enklere og bedre løsninger for kraftanleggene enn de departementet har skissert i høringsnotatet, jf. LVKs forslag i punkt 2.5.

I SKS-saken uttaler Høyesterett følgende om objektivitetsprinsippet, se avsnitt 53:

«Innledningsvis vil jeg understreke at eiendomsskatt er en objektskatt underlagt et objektivitetsprinsipp. Prinsippet går ut på at det er eiendommens verdi i seg selv - her kraftanlegget - og ikke eierens nytte eller konkrete bruk, som er styrende for verdsettelsen. Høyesterett har slått dette fast i en lang rekke dommer.»

Objektivitetsprinsippet ligger som et helt sentralt, grunnleggende prinsipp i eiendomsskatten og er, som Høyesterett påpeker, slått fast i en rekke avgjørelser.

At departementet uten nærmere drøftelse foreslår å innføre ny en regel som klart bryter med objektivitetsprinsippet, er etter LVKs oppfatning lite holdbart. Utforming og eventuelle endringer av eiendomsskattereglene må være basert på prinsipielle tilnærminger for å opprettholde et robust og konsistent skattesystem. Det innebærer at grunnleggende tolkningsprinsipper i eiendomsskatteretten, herunder objektivitetsprinsippet, må ligge fast. Det kan ikke innføres regler hvor det tas hensyn til hvem som eier anlegget eller til eierens bruk av nettanlegg i produksjonsvirksomheten, når dette er uforenelig med objektivitetsprinsippet.

2.5 LVKs forslag til løsning for fradrag for kraftverkseiers kostnader til produksjonslinjer

Slik LVK forstår departementet, er hovedinnvendingen mot gjeldende rett for de produksjonsrelaterte nettene at det vil være en marginal forskjell i fradragene i sktl. § 18-5 tredje og fjerde ledd for kraftprodusenter som selv eier slike nett, sammenlignet med de kraftprodusentene som frakter kraften til innmatingspunktet i nettet på linjer eid av andre og som dermed tariffes.

I stedet for å endre definisjonen av begrepet «kraftanlegg» i skatteloven og dermed risikerer uforutsette virkning for alle bestemmelser som bruker begrepet «kraftanlegg» og de øvrige ulempene påpekt ovenfor, fremstår det som en vesentlig enklere og mer treffsikker løsning å regulere hvilke fradrag som kan gis i medhold av sktl. § 18-5 tredje og fjerde ledd slik at fradragene også blir uavhengig av om produsenten selv eier nettanlegget. Dette kan gjøres ved å fastslå at de produsentene som selv eier de produksjonsrelaterte nettene gis anledning til å fastsette en inntektsramme for sine produksjonsrelaterte nett og basere fradragene i sktl. § 18-5 tredje ledd på inntektsrammen i stedet for reelle kostnader.

Dersom en slik regel vedtas vil *kraftanlegg* og *nettanlegg* kunne eiendomsbeskattes på samme måte uavhengig av eierskap. Løsningen er i samsvar med objektivitetsprinsippet i eiendomsskatten og skaper ikke de tolkningsutfordringer departementets forslag medfører.

Produsenter som eier egne produksjonsrelaterte nett vil kunne få noe høyere fradrag etter tredje ledd enn i dag. Fradragene vil bli like som for de produsentene som ikke eier produksjonsrelaterte nett. Samtidig vil det ikke være behov for fradrag etter fjerde ledd for noen produsenter ettersom inntektsrammene er utformet slik at de skal gi økonomisk rom for nødvendige reinvesteringer.

LVKs forslag til løsning er enkel å gjennomføre. Alle kraftforetak, både netteiere og kraftprodusenter, har de samme dataprogrammene som brukes for å rapportere til NVE, herunder for å fastsette inntektsrammer. Etter hva LVK har fått opplyst av NVE er det ikke særlig arbeidskrevende å fastsette en inntektsramme for et produksjonsrelatert nett og NVE har ikke innvendinger mot at produsenter fastsetter inntektsrammer av hensyn til internfakturering. Etter LVKs syn bør det være opp til den enkelte produsent om de ønsker gjøre fradrag for reelle kostnader eller fradrag basert på inntektsrammer. Inntektsrammene vil normalt gi rett på noe høyere fradrag samtidig som det medfører et marginalt merarbeid for eieren av kraftanlegget. Uansett må nettanlegget anses som et eget skatteobjekt i tråd med SKS-dommen.

For det tilfelle departementet skulle mene at en slik internfakturering basert på inntektsrammer er i strid med gjeldende sktl. § 18-5 tredje ledd, kan dette enten løses gjennom en endring i denne bestemmelsen eller ved en forskriftsendring.

3 FORSLAGET OM Å ENDRE FRADRAGENE I SKTL. § 18-5 FJERDE LEDD, SAMT BEGRENSE KOMMUNENS ADGANG TIL Å SKRIVE UT EIENDOMSSKATT TILSVAREND I ESKTL. § 8B-1

3.1 Innledning

SKS-dommen gjaldt spørsmålet om hvorvidt to produksjonsrelaterte nettanlegg, to garasjer, et kontorbygg og en hytte skulle anses som egne skatteobjekter uavhengig av kraftanlegget, jf. sktl. § 18-1 andre ledd, og om kommunen dermed kunne verdsette disse separat i medhold av eiendomsskattelovens § 8A-2. Hvilke fradrag kraftprodusentene for øvrig skulle ha krav på i medhold av sktl. § 18-5 fjerde ledd var ikke et tema Høyesterett tok stilling til. Departementet mener imidlertid at dommen angir en generell regel om fradrag:

«Høyesterett slo også fast et prinsipp om at øvrige driftsmidler kun er en del av kraftanlegget dersom de har en direkte funksjon i den løpende kraftproduksjonen. Høyesterettsdommen får betydning ikke bare for kommunens rett til å skrive ut separat eiendomsskatt på produksjonslinjer, men også for deler av fradragsretten i eiendomsbeskatningen av kraftanlegget.»

Etter LVKs syn må Høyesteretts dom tolkes i lys av hva som var tvistetemaet. Det er følgelig ikke grunn til å utlede en helt generell og ubetinget regel om hvilke fradrag som følger av skatteloven § 18-5.

LVK er likevel enig i at det det er et behov for å regulere nærmere hvilke driftsmidler som bør gi grunnlag for fradrag i henhold til sktl. § 18-5 fjerde ledd. Den bestemmelsen departementet har foreslått er imidlertid vag og skjønnsmessig og derfor ikke egnet til å gi partene den avklaring og forutsigbarhet det er behov for. LVK vil i stedet foreslå at det nedsettes en arbeidsgruppe der blant andre bransjen og kommunesektoren er representert, hvor man forsøker å utarbeide et forslag til retningslinjer med nærmere regulering av hva slags driftsmidler som skal gi rett på fradrag i relasjon til sktl. § 18-5 fjerde ledd.

3.2 Bakgrunn for dagens situasjon

Da dagens verdsettelsesregel ble utarbeidet i forbindelse med kraftskattereformen av 1997, var det meningen at det skulle gjennomføres befarings med sakkyndige av alle kraftanlegg for å fastslå hvilke driftsmidler som skulle anses for å inngå i kraftanlegget og gi grunnlag for fradrag etter fjerde ledd, jf. forskrift om fastsettelse av formuesverdier for kraftanlegg, FOR-1998-05-18-484 kap. 5, hvor det blant annet fremgikk følgende:

«Det skal gjennomføres befarings av kraftanlegg for vurdering av hvilke driftsmidler som utgjør en del av kraftanlegget samt teknisk tilstand og gjenstående levetid for disse.»

Befaring av alle landets kraftanlegg viste seg å ikke være praktisk gjennomførbart og forskriften er i ettertid opphevet. Som følge av dette og i mangel på et mer detaljert regelverk har eierne selv kunnet rapportere inn hvilke driftsmidler som selskapene selv mener er fradragsberettigede.

Departementet uttaler i høringsnotatet at SKS-dommen er i strid med en etablert ligningspraksis. Denne kritikken er forfeilet. I forbindelse med SKS-dommen og i Riksrevisjonens rapport 2. februar 2015¹ ble det avdekket at SFS i liten grad utøver kontroll med hvilke driftsmidler produsentene krever fradrag for i medhold av eiendomsskatteloven § 18-5 fjerde ledd. Den omstendighet at det ikke er ført kontroll, kan ikke påberopes som om det er tale om en etablert praksis.

LVK har også gjennomført egne undersøkelser, som viser at mange produsenter har tatt med eiendeler som åpenbart ikke burde anses for å være driftsmidler i et kraftanlegg, som for eksempel biler, bærbare PCer, firmahytter, bedriftsbarnehage, settefiskanlegg og andre eiendeler som har lite eller ingen direkte sammenheng med selve kraftproduksjonen. Etter LVKs syn vil departementets uklare lovforslag innebære at kraftselskapene innrømmes en betydelig utvidelse av fradragmulighetene.

Etter hva LVK kjenner til utføres det i dag større kontroll fra SFS side. SFS opplyser at arbeidet er ressurskrevende. Dette er dels et resultat av at dagens regelverk ikke er klart nok og at mange år med manglende kontroll har ført til at oppryddingsarbeidet blir stort. I tillegg har LVK oppfattet at de skjemaene som er utarbeidet for innrapporteringen (RF 1161) er uegnet for formålet.

Etter LVKs oppfatning bør det i stedet for det lovforslaget som er fremmet, nedsettes en arbeidsgruppe som kan fremme forslag om hva det bør kunne kreves fradrag for. LVK er opptatt at fradragene skal bli riktige, det vil si verken for høye eller for lave. Kommunen har inntrykk av at SFS i dag tolker sktl. § 18-5 og SKS-dommen på en måte som innebærer at kraftverkseier også i noen tilfelle får for små fradrag.

Uavhengig av hva man måtte mene om dagens praksis, er det LVKs syn at alle involverte vil være bedre tjent med et klarere og mer detaljert regelverk. Alternativet er at lovtolkningen avklares gjennom klage og søksmål, hvilket er både dyrt og tidkrevende. Departementets antakelse om at forslaget vil innebære administrative besparelser for SFS vil derfor neppe slå til.

3.3 Departementets argumentasjon knyttet til grunnrenteskatt

Departementet argumenterer gjennom hele høringsnotatet for at grunnrenteskatt og eiendomsskatt må ha like regler ut i fra systemsynspunkt.

LVK er uenig i at verdsettelsesreglene for grunnrenteskatt og eiendomsskatt må bygge på samme grunnlag. Skatteordningene har ulike formål. Grunnrenteskatten er ikke en objektskatt, der den enkelte eiendom er gjenstand for skatt. I eiendomsskattesammenheng er det kraftanleggets verdi i seg selv som er avgjørende i eiendomsskattesammenheng, hvor det ses bort fra den konkrete eierens drift eller virksomhet. Eiendomsskatt skiller seg med dette fra alminnelig inntekts- og formuesskatt, herunder grunnrenteskatt, hvor det er bedriften, selskapet eller virksomhetsområdet som beskattes. Det er følgelig helt saklige grunner til at skatten til dels beregnes på forskjellige grunnlag.

Heller ikke hensynet til administrative besparelser taler for departementets løsning. Også de nye reglene departementet har foreslått innebærer forskjeller mellom eiendomsskatt og grunnrenteskatt som medfører at det må føres egne register for eiendomsskatt. Fradragene i eiendomsskatten vil, i henhold til

¹ I Riksrevisjonens rapport 2. februar 2015 påpekes SFS for manglende kontroll med eiendomsskattegrunnlag og særlig innrapporteringen som danner grunnlag for fradrag etter § 18-5 fjerde ledd.

departementets forslag, være avhengig av hvilken kommune kraftanlegget og driftsmidlet befinner seg i, mens grunnrenteskatten beregnes uavhengig av denne typen geografiske hensyn. Kommunen deler med andre ord ikke departementets oppfatning av at regelen vil medføre administrative besparelser.

4 KOMMENTARER TIL DEPARTEMENTETS PROVENYVIRKNINGER

Departementet gjør antakelser om provenyvirkningene av forslaget fra side 11.

Etter LVKs oppfatning er de anslåtte eiendomsskatteinntekter fra produksjonslinjer på om lag 5 millioner kroner trolig for lavt. LVK er kjent med at fem av medlemskommunene alene mottar om lag 1 million kroner i eiendomsskatteinntekter fra produksjonsrelaterte nett eid av kraftselskapene i sine kommuner. Et samlet anslag på 5 millioner kroner fremstår derfor som underestimert.

I departementets/SKD's anslag er det implisitt lagt til grunn at SKS-dommen medfører en endret fradragspraksis og en skatteskjerpelse. LVK er uenig i dette. Ettersom grensesnittet mellom nett og kraftanlegg har vært uendret siden midten av 1960-tallet, må det også legges til grunn at de fleste skattytere har benyttet gjeldende grensesnitt ved ligningsfastsettelsen for tidligere år.² LVK kan ikke se at departementet har tatt høyde for dette ved sitt provenyanslag.

Også anslaget over provenytapet som følge av økt fradragsrett for fremtidige utskiftingskostnader etter § 18-5 fjerde ledd fremstår som for lavt. Etter LVKs oppfatning må det påregnes at fradragsretten vil medføre et større eiendomsskattetape enn om lag 20 millioner kroner.

LVK har bedt om innsyn i beregningene og grunnlaget disse anslagene bygger på, men fått avslag på innsyn fra departementet. Med bakgrunn i de erfaringstall LVK har, sammenholdt med at departementet nekter innsyn i alt grunnlagsmateriale for beregningene, svekker tillitten til de anslagene Finansdepartementet operer med.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Caroline Lund

Sekretær – advokat (H)

cl@lvk.no

² At SFS har hatt en annen praksis som etter Høyesteretts oppfatning har vært i strid med gjeldende regelverk, er kun et uttrykk for hvilke saker som nå tas til endring som følge av SKS-dommen.



Finansdepartementet
Levert elektronisk på www.regjeringen.no

Deres ref: 16/2723 SL IBG/KR

Vår ref: 118417-192

Oslo, 8. mars 2017

HØRINGSUTTAELSE OM INNSYNS-, KLAGE- OG SØKSMÅLSRETT FOR KOMMUNEN I SKATTESAKER OM VERDSETTING AV KRAFTANLEGG

1 INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev med høringsnotat datert 8. desember 2016 om forslag til regler om innsyns-, klage- og søksmålsrett for kommunen i skattesaker om verdsetting av kraftanlegg. Høringsfristen er 8. mars 2017.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) er en interesseorganisasjon for kommuner som er vertskap for vannkraftutbygging. Samtlige av LVKs medlemskommuner har eiendomsskatt på verk og bruk, herunder kraftanlegg. Ettersom eiendomsskatten er en ren kommunal skatteordning er det kommunene som er skattekreditor for eiendomsskatten. Inntekter fra eiendomsskatt på kraftanlegg er av stor økonomisk betydning for organisasjonens 173 medlemskommuner.

Ved behandling av ny skatteforvaltningslov den 28. april 2016 i Innst. 231 L (2015–2016), jf. Prop. 38 L (2015–2016), fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak nr. 631:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om innsynsrett og klageadgang for kommunene ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg.»

LVK har siden vedtakelsen av verdsettelsesreglene for kraftanlegg i skatteloven (sktl.) gjentatte ganger bedt Stortinget om å lovfeste en formell innsyns- og klagerett for kommunene som skattekreditor¹. LVK er derfor svært tilfreds med at det nå er fremmet forslag til regler som bidrar til å ivareta vertskommunenes rettigheter i saker om verdsetting av kraftanlegg.

I Prop. 1 LS (2016 – 2017) om Skatter, avgifter og toll 2017 fremgår det i kap. 24 at Finansdepartementet legger til grunn at forslaget innebærer at kommunene skal få innsyns- og klagerett i saker som gjelder verdsetting av kraftanlegg etter skatteloven. Den verdien kraftanleggene får etter disse reglene er

¹ Senest i brev til Finanskomiteen 24. februar 2016.

avgjørende for hvilken verdi kommunene skal bruke ved utskrivningen av eiendomsskatt. Videre fremgår at det tas sikte på et lovvedtak som kan tre i kraft fra 1. juli 2017, som vil være tidsnok til å gjelde ved klagebehandlingen for inntektsåret 2016².

Selv om LVK er tilfreds med lovfesting, er det LVKs syn at:

- Finansdepartementets forslag fremstår som uten begrunnelse når det ikke er redegjort for hensynene som Stortingsflertallet viser til i sitt anmodningsvedtak nr. 631.
- Kommunene må ved innsynsrett gis mulighet til å kunne utføre en reell kontroll av eiendomsskattegrunlaget for kraftanlegg. Opplysninger om grunnrenteskatten må omfattes av innsynsretten, når opplysningene er av betydning for eiendomsskatten.
- Klageretten over verdsetting av kraftanlegg må også gjelde fastsettelsen av grunnrenteinntekt, så lenge klagen gjelder eiendomsskattegrunlaget.
- Kommunene må også få innsyns- og klagerett for fastsetting av naturressursskatten. Kommunene er mottaker av naturressursskatten, og det er ingen grunn til at innsyns- og klageretten da skal avgrenses til eiendomsskatten.
- Klagefristen må utvides fra tre måneder til seks måneder.
- I klagesaker må også kommunen varsles og gis anledning til å uttale seg.
- Kommunen må varsles ved søksmål fra den skattepliktige.
- Fristberegningen for søksmål må presiseres av departementet.

LVKs merknader til forslaget utdypes nedenfor.

2 HENSYNENE BAK REGLENE OM INNSYNS- OG KLAGERETT

2.1 Innledning

I Finansdepartementets høringsnotat er det i liten grad redegjort for hvilke hensyn som ligger bak Stortingets anmodningsvedtak nr. 631 om en lovfesting av innsyns- og klagerett for kommunene for verdsetting av kraftanlegg for eiendomsskatteformål. Departementet gjentar i stedet i høringsnotatet sitt tidligere syn om at innsyns- og klagerett for kommunene representerer et *unntak* fra lovens alminnelige utgangspunkt³.

Det er det motsatte som er tilfelle for eiendomsskatten: etter eiendomsskattelovens (esktl.) regler og system er det fravær av innsyns- og klagerett for kommunene som representerer et unntak. Når departementet unnlater å redegjøre for hvilke hensyn Stortingsflertallet legger til grunn, fremstår forslaget som uten begrunnelse.

² Det vil si eiendomsskatteutskrivningen for 2018, ettersom eiendomsskattegrunlagene for 2018 er basert på skattyters skattefastsetting for inntektsåret 2016.

³ Høringsnotatet s. 5 om innsynsrett og høringsnotatet s. 7 om klagerett.

2.2 Stortingsflertallets begrunnelse for innsyns- og klagerett for kommunene

Fra Innst. 231 L (2015–2016) heter det under komiteens merknader:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at kommunene i lovforslaget ikke er gitt formell innsynsrett og klageadgang ved fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg. Det bemerkes at dette utgjør en forskjellsbehandling av kraftanlegg i forhold til alle andre eiendomstyper. På generelt grunnlag mener flertallet det er ønskelig at lovligheten og gyldigheten av en underordnet instans' vedtak blir prøvd av overordnede forvaltningsorganer før saken går til domstolene. En rettsak er gjerne kostbar både for myndighetene og motparten; og det er ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering ønskelig å unngå unødvendig rettsbehandling. Innføring av klageadgang vil redusere behovet for fordyrende rettsaker og motvirke at uriktige avgjørelser blir stående på grunn av at påklagingsmulighetene er for kostbare. Flertallet bemerker ellers at det erfaringsmessig er behov for bedre kontroll med takseringen av kraftanlegg, og at innsynsrett for kommunene vil være et viktig tiltak for å sikre mer korrekte skattegrunnlag.» (vår understreking)

2.3 Kommunene er å anse som part i saker om eiendomsskatt

Kommunenes rett til innsyn og klage ved verdsetting av kraftanlegg må anses som en fundamental partsrettighet for kommunene som skattekreditor. I forbindelse med forslag om ny skatteforvaltningslov (heretter skfvl.) overså Finansdepartementet at skattemyndighetenes rolle i eiendomsskattesammenheng avviker fra hva som gjelder for øvrige skattarter, hvor det er staten som er skattekreditor. Når det gjelder verdsettelse av kraftanlegg oppstår det i realiteten et tre-partsforhold.

2.4 Kommunene har rett til innsyn etter reglene i eiendomsskatteoven – tre-partsforholdet

Departementet gjentar i høringsnotatet side 5 tredje avsnitt at forslaget om innsynsrett for kommunen innebærer at den *«får videre prosessuelle rettigheter i skattesaker enn de som følger av gjeldende rett»*.

Sammenligner man kraftanlegg med andre eiendomstyper er dette ikke riktig; for andre eiendomsskatteobjekter skjer verdsettelsen i regi av de kommunale takstnemndene. Kommunene ved formannskapet gis innsyn som er nødvendig for å ivareta klageretten, jf. esktl. § 8 A-3 tredje ledd.

LVK gjør gjeldene at Finansdepartementet overser ved sin utlegging det ovennevnte «tre-partsforholdet» som foreligger mellom (i) staten som skattemyndighet, (ii) skattyter som skattedebitor og (iii) kommunene som skattekreditor, når departementet uttaler at rett til innsyn for kommunene representerer et unntak fra hovedregelen om at det bare er de skattepliktige selv som har rett til innsyn i dokumenter om deres sak. Eiendomsskatt er en kommunal skatteordning som i all hovedsak forvaltes av kommunene selv. Det gjelder også for kraftanlegg, men her er selve verdsettelsen overført til statlige skattemyndigheter. Dette endrer imidlertid ikke at kommunene som skattekreditor for eiendomsskatten er å anse som *part* også i forhold til en verdsettelse etter sktl. § 18-5.

2.5 Hensynet til korrekt skattegrunnlag

Videre understreker Stortingsflertallet i sine merknader behovet for bedre kontroll med verdsetting av kraftanlegg og tiltak for mer korrekt skattegrunnlag. Den egeninteressen staten har for å utøve kontroll med skattyters opplysninger gjelder ikke i like stor grad der det er kommunene som er skattemottaker, og hvor staten gjennom sitt eierskap i kraftbransjen er en dominerende skattyter.

For å ivareta Stortingsflertallets motiv må reglene utformes slik at kommunene sikres et innsyn som gir kommunene reell mulighet til å foreta en kontroll av grunnlaget. Det innebærer at kommunenes innsynsrett må omfatte alle dokumenter vedrørende verdsettelsen. Dette er særlig viktig der verdsettelsen foretas av statlige organ, i og med statens eierskap i landets største kraftprodusent. Videre vil staten som skattekreditor for grunnrenteskatten også kunne ha motstridene interesser med kommunene⁴.

2.6 Kommunene har klagerett etter reglene i eiendomsskatteloven

Også når det gjelder kommunenes klagerett, gjentar departementet sitt tidligere argument om at en rett for kommunen til å klage på grunnlaget innebærer både et *unntak* fra lovens hovedregel om hvem som har klagerett og hva som skal kunne påklages (klagegjensstand).

Departementet overser med dette at for alle andre eiendomsskatteobjekter enn kraftanlegg så har kommunene klagerett, jf. esktl. § 8 A-3 tredje ledd hvor det fremgår at *formannskapet* og skattyter kan kreve overtakst. Det er som nevnt kun for kraftanlegg at verdsettelseskompetansen er overført til statlige skattemyndigheter, hvor kommunene ikke er gitt klageadgang. Som Stortingsflertallet bemerker, utgjør dette en forskjellsbehandling av kraftanlegg i forhold til alle andre eiendomstyper. En klagerett for kommunene vil med andre ord innebære at kommunen får tilsvarende rettigheter som for andre eiendomsskatteobjekter.

Videre underkjenner departementet Stortingsflertallets motiv om at det er ønskelig at gyldigheten av en underordnet instans' vedtak blir prøvd av overordnede forvaltningsorganer før saken går til domstolene.

Disse sentrale hensynene som Stortingsflertallet har vist til er fraværende i Finansdepartementets høringsnotat.

3 RETT TIL INNSYN I SAKSDOKUMENTER

3.1 Hjemmel

Etter skfvl. § 5-4 første ledd er det som hovedregel kun *skattyter* som har rett til innsyn i saksdokumenter «i sin egen sak». Tilsvarende gjaldt etter tidligere ligningslov.

Kommunen har ikke innsynsrett etter skatteforvaltningsloven og departementet foreslår at innsynsrett skal gis med hjemmel skfvl. § 5-4 i nytt niende ledd:

⁴ Som eksempler på at slik rolleblanding forekommer vises til finansministerens svar på spørsmål fra stortingsrepresentant Kjell-Idar Juvik 3. november 2016.

«Kommunen kan kreve innsyn i dokumenter som gjelder verdsetting av kraftanlegg som har betydning for utskrivningen av eiendomsskatt. Reglene i annet til åttende ledd gjelder tilsvarende.»

LVK støtter dette forslaget.

3.2 Departementets beskrivelse av gjeldende rett

Av høringsnotatet fremgår følgende om innsyn under punkt 2, gjeldende rett:

«Kommunene har etter gjeldende rett nokså vid rett til innsyn i opplysninger om formuesskattegrunnlaget for kraftanlegg. Det følger av eieendomsskatteleva § 18 at skattemyndighetene skal gi eiendomsskattekontoret «alle opplysningar det ligg inne med og som trengs for utskrivning av eieendomsskatten». Bestemmelsen er i praksis tolket slik at kommunen kan kreve opplysninger om selve eiendomsskattegrunnlaget, eiendomsskatteleisene med oversikt over formuesverdier på kraftanlegg i kommunen og opplysninger i selvangivelsen og vedlegg som ligger til grunn for ligningen.» (vår understreking)

Det er korrekt at esktl. § 18 hjemler en rett for kommunene til å få opplysninger som kommunene trenger for utskrivningen av eiendomsskatten, men LVK er uenig i beskrivelsen av hvordan skattemyndighetene ved Sentralskattekontoret for storbedrifter (heretter **SFS**) har tolket og praktisert esktl. § 18 ved innsynsbejæringene fra kommunene.

SFS gir kommunene innsyn kun i *deler* av beregningsgrunnlaget for eiendomsskatten, det vil si kraftverkseiers ligningsoppgave RF-1153 (Skattlegging av kraftforetak) del 3 om formuesverdi og RF-1161 om nåverdi av fremtidige utskiftningskostnader i kraftanlegg⁵. SFS gir ikke kommunene innsyn i andre opplysninger i selvangivelsene, vedlegg som ligger til grunn for ligningene, eller i korrespondanse mellom skattemyndighetene og den skattepliktige (herunder endringsvarsel), som primært er bejrunnet med skattemyndighetenes taushetsplikt.

Dette innebærer at kommunene, til tross for «innsyn», i mange tilfelle ikke har mulighet for å kunne kontrollere om grunnlaget er korrekt.

3.3 Departementet foreslår rett for kommunene til i innsyn i alle dokumenter om verdsettelsen

Det fremgår av høringsnotatet punkt 3.1 at departementet legger til grunn at «utgangspunktet skal være at kommunen skal ha innsyn i alle dokumenter som etter sitt innhold gjelder verdsettingsspørsmålet» (vår understreking). Departementet presiserer at innsynsretten må forstås å gjelde alle dokumenter som etter sitt innhold gjelder verdsettingen av kraftanlegg, det vil si de dokumenter som til enhver tid finnes om verdsetting av kraftanlegget. Departementet legger vidare til grunn at innsynsretten etter skfvl. § 5-4 niende ledd «omfatter flere opplysninger» enn esktl. § 18, som etter LVKs syn innebærer at

⁵ Dette fremgår for øvrig av oversendelsesbrevet med liste over eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg fra SFS til kommunene medio oktober hvert år.

forarbeider/etterarbeider i tilknytning til denne bestemmelsen ikke er relevant for tolkingen av skfvl. § 5-4 niende ledd.

LVK er enig i at innsynsretten må gjelde alle dokumenter om verdsettelsen. For kommunene er det viktig at innsynsretten praktiseres slik Finansdepartementet nå legger til grunn i høringsnotatet, og at innsynsretten ikke begrenses av SFS' tidligere tolkningspraksis. Kommunen, som er skattekreditor for eiendomsskatten, er omfattet av taushetspliktreglene i skfvl. kap. 3 i medhold av esktl. § 29 annet ledd, som innebærer at den skattepliktige er beskyttet mot at taushetsbelagt informasjon utleveres videre til uvedkommende. Taushetsplikt kan følgelig ikke påberopes som grunnlag for at kommunene ikke skal få innsyn i dokumentene.

Det følger av esktl. § 23 første ledd at kommunen er part i saker om eiendomsskatt. Skattyter kan med andre ord holde kommunen som skriver ut eiendomsskatt rettslig ansvarlig for uriktige vedtak om verdsetting, uavhengig av om vedtaket er gjort av de kommunale nemndene eller av statlige skattemyndigheter (eiendomsskattegrunnlag for kraftanlegg). Slik LVK ser det, er formålet med innsynsretten at kommunen får mulighet til å forsikre seg om at den skriver ut eiendomsskatt på et korrekt grunnlag.

At kommunens innsynsrett må tolkes og praktiseres slik at den omfatter alle dokumenter om verdsettelsen, herunder innsyn i korrespondansen mellom skattemyndighetene og den skattepliktige (endringsvarsel mv.), er også avgjørende for at kommunen skal få tilstrekkelig grunnlag for å vurdere for egen del hvorvidt klage og/eller søksmål er nødvendig. Uten reell innsynsrett i grunnlaget, slik skattemyndighetene praktiserer regelverket i dag, og uten klagerett risikerer kommunene å måtte ta ut søksmål mot staten uten full kjennskap til det faktiske grunnlaget. Dette er prosessøkonomisk uheldig.

Videre må kommunen gis en reell mulighet til å kontrollere innholdet av opplysningene som det gis innsyn i. Verdsetting av kraftanlegg er i praksis basert på kraftverkseiers utfylling av opplysninger i kraftverksskjemaene RF-1153 og RF-1161. Ifølge tilbakemeldinger fra medlemskommunene er LVK kjent med at kraftverkseiere i varierende grad benytter RF-1161, men ofte benytter egne excelark for flere kraftverk samlet. I tillegg inneholder RF-1161 (beregning av nåverdi for fremtidige utskiftningskostnader) i liten grad spesifisering av de ulike driftsmidlene (kun serienummer), slik at kommunen vanskelig kan vite hvilke driftsmidler det er tale om.

En forutsetning for at kommunens innsynsrett får et reelt innhold er dermed at SFS gir kraftverkseiere pålegg om å benytte RF-skjemaene og at skjemaene fylles ut korrekt bl.a. med hensyn til spesifisering av driftsmidler.

3.4 Forslaget må også omfatte opplysninger om grunnrenteskatten og naturressursskatten

Departementet tar i høringsnotatet forbehold om at kommunens innsynsrett i skfvl. § 5-4 niende ledd ikke gjelder opplysninger om andre deler av den skattepliktiges skattefastsetting. LVK antar Finansdepartementet med dette viser til grunnrenteskatt og naturressursskatt.

Som det fremgår av sktl. § 18-5 første ledd annen setning, skal det ved beregningen av eiendomsskattegrunnlaget gjøres fradrag i kraftverkets brutto salgsinntekter for blant annet pliktig skatt på grunnrenteinntekt for kraftverk. For at kommunene skal kunne foreta en kontroll av eiendomsskattegrunnlaget, er det følgelig nødvendig at kommunene også gis innsyn i grunnrenteinntektsgrunnlaget.

Slik LVK leser forslaget, omfatter ordlyden innsynsrett i grunnrenteinntektsgrunnlaget som ledd i en vurdering av eiendomsskatten. Det bør presiseres at uttalelsen i høringsnotatet om at kommunene ikke kan be om opplysninger om andre deler av den skattepliktiges skattefastsettelse ikke gjelder der opplysningene er nødvendige for å kunne kontrollere fradraget for pliktig skatt på grunnrenteinntekt i eiendomsskattegrunnlaget.

Kommunen må videre gis innsynsrett i grunnlaget for naturressursskatten. Kommunene er skattekreditor for naturressursskatten, jf. sktl. § 18-2. Naturressursskatten⁶ beregnes på grunnlag av de siste syv års kraftproduksjon, som er ment å sikre kommunen en stabil skatteinntang. LVKs medlemskommuner opplever likevel at naturressursskatten kan variere betydelig fra år til år, noe som gir behov for innsyn i beregningsgrunnlaget for naturressursskatten, slik at kommunen kan gjennomføre kontroll med skattefastsettingen.

LVK er kjent med et tilfelle hvor en medlemskommune har opplevd en nedgang på mer enn 2 mill. kr. i naturressursskatteinntekter fra ett år til et annet. Kommunen ba om innsyn i naturressursskattegrunnlaget for tre kraftanlegg for å undersøke årsaken til nedgangen. Kommunen viste til at SFS' taushetsplikt ikke er til hinder for innsyn ettersom kommunen har bruk for opplysningene i sitt arbeid med skatt⁷, og at taushetsplikten blir overført til kommunen som mottaker av de taushetsbelagte opplysningene. SFS avslø kommunens krav om innsyn med slik begrunnelse:

«Slik kontoret ser det er det sentrale vurderingstema hvorvidt kommunen kan ha bruk for dem i sitt arbeid med skatt. Etter kontorets oppfatning må dette forstås som opplysninger som er nødvendig for kommunens pålagte oppgaver. Kommunen har ikke noe arbeid med naturressursskatten utover å være skattekreditor. Arbeidet knyttet til fastsetting og kontroll av grunnlaget for naturressursskatt er noe som skjer i regi av Skatteetaten.»

Dette innebærer at kommunene er prisgitt den skattepliktiges egen skattefastsetting, og Skatteetatens beregning og eventuell kontroll, av naturressursskattegrunnlaget. Kommunen har som *mottaker* av naturressursskatten direkte interesse i at naturressursskatten er fastsatt korrekt. Formålet med naturressursskatten er nettopp at kommunene skal få sin andel av grunnrenten gjennom utnytting av vannressurser til lokal verdiskapning, og den er ment å sikre kommunene stabile skatteinntekter fra kraftverkene. Når kommunen ikke får innsyn i naturressursskattegrunnlaget er det umulig for kommunen å føre kontroll med skattefastsettingen og selve beregningen, slik at formålet med naturressursskatten ikke nødvendigvis blir oppfylt.

⁶ Skfvl. gjelder også for naturressursskatt, jf. skfvl. § 1 første ledd bokstav a.

⁷ Opplysninger kan i slike tilfeller likevel utleveres til offentlige myndigheter, jf. skfvl. § 3-3 første ledd bokstav a.

Det er de samme hensyn som tilsier innsyn for kommunene i grunnlaget for naturressursskatten som for eiendomsskatten. LVK foreslår derfor at det også gis en egen hjemmel for innsynrett for naturressursskatt i ny setning i forslaget til skfvl. § 5-4 nytt niende ledd, med følgende tilføyelse:

«Kommunen kan kreve innsyn i dokumenter som har betydning for fastsettingen av naturressursskatt.»

3.5 Reguleringen i esktl. § 18 er fortsatt nødvendig

LVK er enig i at esktl. § 18 ikke er overflødig som følge av lovfestingen av innsynshjemmelen i skfvl. § 5-4 niende ledd.

Skatteforvaltningsloven er i utgangspunktet ikke gitt anvendelse for kommunens utskrivning av eiendomsskatt og det er følgelig behov for esktl. § 18 som selvstendig hjemmel for innsyn i eiendomsskattesaker, herunder verdsetting av boligeiendom ved bruk av formuesverdier, jf. esktl. § 8 C-1.

For øvrig støtter LVK forslaget om at avslag på innsyn kan påklages i medhold av skfvl. § 5-4 åttende ledd.

4 KLAGERETT

4.1 Innledning

Finansdepartementets forslag om klagerett knytter seg til hva som kan påklages av kommunen (klagegjensstanden), hvilket organ som er rett klageinstans og klagefristens lengde, samt hvilke rettigheter den skattepliktige skal ha under klagesaksbehandlingen. Reglene fremgår av forslag til endringer i skfvl. §§ 13-1 til 13-4, se punktene nedenfor.

4.2 Kommunens klagerett – rettslig grunnlag

Klageretten er en grunnleggende rettsikkerhetsgaranti for kommunen. En formell klageadgang vil (i motsetning til en anmodning om omgjøring som i dag praktiseres) sikre kommunen en rett til en overprøving av verdsettingen av kraftanlegg. Videre gir en klagerett også større forutsigbarhet med en forsvarlig saksbehandling innen rimelig tid, samt at kommunen ikke risikerer at tiden går med den følge at kommunen taper adgangen til å angripe skattefastsettingen gjennom søksmål.

LVK støtter derfor forslaget om å lovfeste en rett til å klage på verdsetting av kraftanlegg. Departementets forslag til nytt femte ledd i skfvl. § 13-2 lyder slik:

«Kommunen kan klage på verdsettingen av kraftanlegg som har betydning for utskrivningen av eiendomsskatt. Skattemyndighetene skal varsle den skattepliktige om klagen.»

Som det vil fremgå nedenfor mener LVK at ordlyden også omfatter rett til å klage på fastsettelsen av pliktig skatt på grunnrenteinntekt, fordi denne kommer til fradrag ved beregningen av skattegrunnlaget for

eiendomsskatten. Videre mener LVK at hjemmelen må utvides slik at klageretten også omfatter naturressursskatten.

4.3 Klagegjensstand

4.3.1 Forslaget innebærer at kommunene kan klage både over skattepliktiges egenfastsetting av skattegrunnlaget og skattemyndighetenes vedtak

Frem til ny skfvl. trådte i kraft har skattemyndighetene v/ SFS fastsatt eiendomsskattegrunnlaget etter sktl. § 18-5, samt fordelingsnøkklene for eiendomsskatt med hjemmel i esktl. §§ 8 B-2 og 8 B-3. Eiendomsskattegrunnlaget med liste over kraftanlegg og kommunefordelingsnøkler oversendes deretter fra SFS til kommunen medio oktober for påfølgende skatteår⁸.

En prinsipiell endring som følger av skfvl. er at den skattepliktige selv fastsetter skattegrunnlaget i medhold av kap. 9. Det betyr at det ikke nødvendigvis vil foreligge noe vedtak fra skattemyndighetene om fastsettingen av skattegrunnlaget.

Skatteforvaltningsloven legger opp til at skattemyndighetene beregner skatten på grunnlag av det skattegrunnlaget den skattepliktige har fastsatt og at melding om skatteoppgjøret så snart som mulig sendes den skattepliktige, jf. skfvl. §§ 9-2 og 9-3.

Av dette følger at selv om verdsettingen av kraftanlegg i utgangspunktet skal følge av kraftverkseiers egenfastsetting, vil SFS fortsatt ha ansvar for å beregne/sammenstille eiendomsskattegrunnlagene og foreta fordelingen av grunnlagene ved å sende ut eiendomsskattelister til kommunene. LVK forstår det slik at eiendomsskattelisten fra SFS for alle praktiske formål vil tilsvare en melding om skatteoppgjør til kommunen (og ikke den skattepliktige).

LVK forstår forslag til ny bestemmelse om klagerett slik at kommunen både kan påklage verdsetting som følger av den skattepliktiges egenfastsetting og verdsetting som følger av et vedtak fra skattemyndighetene etter reglene i skfvl. kap. 12 (endring uten klage ved uriktig fastsetting mv.).

4.3.2 Klagen må også kunne gjelde skjønnsfastsettelsen

I høringsnotatet punkt 3.2.5 legger departementet til grunn at reglene om skjønnsfastsetting også gjelder i saker skattemyndighetene behandler etter klage fra kommunen. Ifølge departementet taler hensynet til den skattepliktige for at *«det ikke [er] tilstrekkelig for å ta klagen til følge at kommunen kan sannsynliggjøre et forsvarlig skjønn kan gi et annet resultat enn det som følger av den foreliggende fastsettingen»*.

LVK kan ikke se at reglene for skjønnsfastsetting i skfvl. § 12-2 er treffende for klagesaker om verdsetting av kraftanlegg. Bestemmelsen kommer til anvendelse hvis det ikke foreligger egenfastsetting etter skfvl. kap. 9 eller annet forsvarlig grunnlag å bygge skattefastsettingen på. I slike tilfeller kan skattemyndighetene fastsette det faktiske grunnlaget for skattefastsettingen ved skjønn.

⁸ Fristen for utskriving av eiendomsskatt på kraftanlegg er 1. mars, jf. esktl. § 14 annet ledd.

Som den klare forvaltningsrettslige hovedregel, og for alle andre eiendomsskatteobjekter, kan klageinstansen prøve alle sider av saken. LVK og medlemskommunene er opptatt av en mest mulig korrekt verdsettelse av kraftanleggene. I klagesaker må derfor skattemyndighetene foreta en fri bevisbedømmelse av alle opplysningene i saken, samt legge til grunn det mest sannsynlige faktum og et forsvarlig skjønn ved anvendelsen av rettsreglene.

4.3.3 Særlig om fordeling av eiendomsskatt mellom kommuner

Etter LVKs syn omfatter ordlyden i skfvl. § 13-2 også fordeling av eiendomsskattegrunnlag mellom kommuner, idet fordelingen klart «*har betydning for utskrivning av eiendomsskatt*». Klageadgang før søksmål er den normale prosessen etter alminnelig forvaltningsrett. Hensyn til likebehandling og et mer helhetlig administrativt system mellom stat og kommune tilsier at kommunen også gis klagerett for fordeling av eiendomsskattegrunnlag mellom kommuner.

I skfvl. § 15-7 fremgår at Skattedirektoratet avgjør fordelingstvister med endelig virkning. LVK foreslår at det presiseres at klage over fordeling av eiendomsskatt tvister skal gå til Skattedirektoratet og at det ikke er anledning til videre klage over direktoratets avgjørelser i slike saker. Skattedirektoratets avgjørelse må i tilfelle angripes ved søksmål.

4.3.4 Klageretten gjelder også fradraget for skatt på grunnrenteinntekt

Departementet legger til grunn at klageretten, i likhet med innsynsretten, ikke gjelder *andre deler av skattefastsettingen*.

Som påpekt over (punkt 4.2) må klageretten også omfatte grunnrenteinntektsgrunnlaget. Det fremgår av sktl. § 18-5 først ledd annen setning at det ved beregningen av eiendomsskattegrunnlaget skal gjøres fradrag i kraftverkets brutto salgsinntekter for blant annet pliktig skatt på grunnrenteinntekt for kraftverk. Etter LVKs syn følger det av ordlyden i forslag til nytt femte ledd i skfvl. § 13-2 om at kommunen «*kan klage på verdsettingen av kraftanlegg som har betydning for utskrivningen av eiendomsskatt*» at klageretten nødvendigvis også må omfatte fastsettelsen av grunnrenteinntekten, så lenge klagen gjelder eiendomsskattegrunnlaget.

Ettersom departementets uttalelse om at klageretten ikke gjelder andre deler av skattefastsettelsen kan misforståes, bør det presiseres at klageretten også omfatter fradraget for grunnrenteskatten, forutsatt at anførselen fremsettes som ledd i en klage over eiendomsskatteverdsettelsen.

4.3.5 Klageretten må også gjelde naturressursskatten

LVK gjør videre gjeldende at klageretten også må omfatte fastsettelsen av kommunenes naturressursskatt.

Som nevnt i punkt 3.4 er kommunene også skattekreditor for naturressursskatten. Dermed gjør de samme hensynene som Stortingsflertallet viser til for så vidt gjelder eiendomsskatten seg gjeldende også for naturressursskatten.

LVK mener det er behov for en egen hjemmel for kommunen til å påklage den skattepliktiges egenfastsetting og eventuelt vedtak fra skattemyndighetene om naturressursskatt.

På den bakgrunn foreslår LVK følgende hjemmel:

«Kommunen og fylkeskommunen kan klage på fastsettingen som har betydning for naturressursskatt. Skattemyndighetene skal varsle den skattepliktige om klagen.»

4.4 Klageinstans – særlig om klage over skattekontorets vedtak

Forslaget i skfvl. § 13-3 nytt femte ledd innebærer at skattekontoret, det vil si SFS, er klageinstans når kommunen påklager den skattepliktiges egenfastsetting etter skfvl. kap. 9. Begrunnelsen for at det er skattekontoret, og ikke Skatteklagenemnda, som er klageinstans er at skattekontorets vurdering av verdsettelsesspørsmålet på dette tidspunktet ikke har kommet til uttrykk i et vedtak.

Det forvaltningsrettslige prinsippet for klagebehandling er at *overordnet forvaltningsorgan* er rett klageinstans. Spørsmålet om rett klageinstans vil bero på hvorvidt klagen gjelder skattyters egenfastsetting eller om klagen gjelder skattekontorets vedtak. I noen tilfeller vil det ikke nødvendigvis fremgå av melding om skatteoppgjøret/utsendelsen av skattelister til kommunene om skatteberegningen bygger på selskapenes egenfastsetting eller om skattekontoret gjennom sin kontroll av skattefastsettingen har foretatt endring uten klage. LVK legger til grunn at skattemyndighetene i slike tilfelle vil ha en veiledningsplikt overfor kommunene.

Hvis klagen gjelder skattyters egenfastsetting, kan kommunen etter forslaget ikke påklage skattekontorets vedtak videre til Skatteklagenemnda. Begrunnelsen er at dette er i tråd med skfvl. § 13-1 annet ledd første setning som bestemmer at klageinstansens vedtak i klagesak ikke kan påklages. Denne bestemmelsen er utformet for å klargjøre at Skatteklagenemndas vedtak ikke kan påklages, og det gir ingen god parallell å bruke bestemmelsen til å begrense kommunens klagerett til kun å gjelde klage til skattekontoret i saker om egenfastsetting. Forslaget henger heller ikke godt sammen med at kommunen er gitt søksmålsrett i slike saker. Etter LVKs syn bør kommunen, hvis den mener skattekontorets vedtak er uriktig, også i saker om egenfastsetting kunne kreve at saken behandles av Skatteklagenemnda.

Den skattepliktige har ikke adgang til å påklage egenfastsettingen, men har adgang til å endre opplysninger i tidligere leverte skattemeldinger og dermed endre fastsettingen ved levering av såkalt endringsmelding, jf. skfvl. § 9-4. LVK legger til grunn at kommunene også kan påklage den endrede egenfastsettingen som resultat av endringsmeldingen. Etter LVKs syn setter ikke ordlyden i skfvl. § 13-2 nytt femte ledd noen begrensning for kommunens adgang til å klage på verdsetting av kraftanlegg som har betydning for utskrivning av eiendomsskatt, uavhengig av om verdsettelsen er en følge av skattyters egenfastsetting (eventuelt etter endringsmelding) eller skattekontorets vedtak.

I de tilfellene kommunen klager på verdsettingen, er det foreslått i skfvl. § 13-2 femte ledd at den *skattepliktige* skal varsles om klagen. Det er ingen tilsvarende bestemmelse om at *kommunen* skal varsles i de tilfellene den skattepliktige klager på skattekontorets vedtak. LVK mener det er helt sentralt for at kommunene skal kunne ivareta sine rettigheter i en klageprosess, at kommunene varsles. Uten varsel om

klage fra den skattepliktige vil kommunens budsjetter kunne bygge på uriktige forutsetninger. Videre må kommunene få mulighet til å fremlegge sine synspunkter. LVK foreslår følgende lovtekst i nytt tredje punktum i skfvl. § 13-2 femte ledd:

«Hvis den skattepliktige påklager skattekontorets vedtak etter § 13-1 annet ledd annet punktum, skal skattemyndighetene varsle kommunen.»

LVK støtter forslaget om at Skatteklagenemndas vedtak i klagesak kun kan angripes ved søksmål, som gjelder tilsvarende både for kommunen og den skattepliktige.

4.5 Klagefrist

Departementet foreslår en klagefrist på tre måneder for kommunens klage over verdsetting av kraftanlegg i skfvl. § 13-4 nytt første ledd annet punktum.

Begrunnelsen for å utvide fristen fra seks uker til tre måneder er at kommunen ikke kjenner det faktiske grunnlaget for verdsettingen og har behov for tid til å be om innsyn og utarbeide klagen. LVK er enig at det er nødvendig å forlenge fristen. Om forlengelsen til tre måneder faktisk er tilstrekkelig, vil bl.a. være avhengig av hvor raskt kommunen får innsyn av skattemyndighetene. LVK foreslår derfor at fristen forlenges til seks måneder (se nedenfor), eventuelt at utgangspunktet for fristen regnes fra tidspunktet kommunene mottar den nødvendige dokumentasjonen.

Utgangspunktet er at fristen skal beregnes etter hovedregelen i skfvl. § 5-5 første ledd, det vil si «*fra det tidspunktet meldingen er kommet fram*». Departementet skriver i høringsnotatet at det er «*den meldingen som kommunen får om det fastsatte grunnlaget for formuesskatt som fristen skal beregnes med utgangspunkt i*».

Etter LVKs syn er begrepet «formuesskatt» egnet til å skape forvirring. Departementet må ha ment «*grunnlaget for eiendomsskatt*» som SFS sender til kommunene medio/slutten av oktober hvert år med liste over eiendomsskattegrunnlag. Det avgjørende for fristberegningen må dermed være tidspunktet kommunen mottar oversendelsesbrevet fra skattemyndighetene med eiendomsskattegrunnlaget for kommende skatteår, eventuelt skattemyndighetenes vedtak om verdsetting etter skfvl. kap. 12.

Konsekvensen av forslaget er at kommunens klagefrist som hovedregel utløper i midten av januar påfølgende år. Store deler av klageperioden vil dermed sammenfalle med budsjettbehandlingen i kommunen som er en svært tid- og ressurskrevende prosess. I tillegg skal SFS ha tid til å behandle kommunens innsynsbegjæringer og kommunen deretter utarbeide klagen. Dette tilsier at klagefristen for kommunen bør utvides til seks måneder. I så fall vil klagefristen sammenfalle med søksmålsfristen på seks måneder, som betyr at kommunen og den skattepliktige kun behøver å forholde seg til to (og ikke tre) ulike frister for overprøving av verdsetting av kraftanlegg. Systembetragtninger, samt hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet, tilsier derfor at klagefristen fastsettes til seks måneder.

4.6 Den skattepliktiges rettigheter

Ifølge departementet er det viktig at hensynet til den skattepliktige ivaretas under klagesaksbehandlingen og at den skattepliktige har de prosessuelle rettigheter som ellers gjelder i klagesaker.

LVK er enig i dette. Det må imidlertid forutsettes at også *kommunens prosessuelle rettigheter* ivaretas på samme måte som for den skattepliktige. Den skattepliktige kan som nevnt holde kommunen rettslig ansvarlig for utskrivning av eiendomsskatten på kraftanleggene. Kommunene må derfor varsles og gis anledning til å uttale seg i medhold av skfvl. § 5-6, hvis den skattepliktige angriper verdsettingen. Når den skattepliktige og kommunen gis like rettigheter til varsel og anledning til å uttale seg, vil det i seg selv kunne medføre at etterfølgende søksmål unngås.

5 SØKSMÅL

Kommunen har etter gjeldende rett en søksmålsadgang i skfvl. § 15-2 om verdsetting av kraftanlegg som har betydning for utskrivning av eiendomsskatt. Det er lagt til grunn at forslaget om endring av ordlyden i bestemmelsen verken utvider eller innskrenker søksmålsadgangen etter gjeldende rett.

Hovedregelen i skfvl. § 15-3 første ledd er at søksmålet skal rettes mot den skattemyndigheten som har truffet avgjørelsen⁹. Departementet foreslår i skfvl. § 15-3 første ledd nytt tredje punktum at skattekontoret også utøver partsstilling når den skattepliktige har foretatt fastsettingen etter skfvl. kap. 9. Selv om skattemyndighetene i de tilfellene ikke har truffet noen avgjørelse, er LVK enig i at dette er en hensiktsmessig løsning.

På den bakgrunn er det foreslått et nytt punkt i skfvl. § 15-2 fjerde ledd som sier at den skattepliktige i alle tilfeller skal varsles om søksmålet fra kommunen for å kunne ivareta egne rettigheter.

LVK gjør gjeldende at også kommunen må varsles hvis den skattepliktige tar ut søksmål om verdsetting av kraftanlegg. Det er kommunene som er mottaker av eiendomsskatteinntektene, og i mange kommuner utgjør eiendomsskatteinntektene fra kraftanlegg en ikke ubetydelig del av kommunens inntekter. LVK ber derfor om at det gis en uttrykkelig hjemmel om at kommunene skal varsles ved søksmål fra skattyter, slik at også kommunen, som i utgangspunktet ikke blir direkte part i saken om verdsettelsen (kun utskrivningen), gis anledning til å ivareta sine rettigheter som skattekreditor for eiendomsskatt.

For kommunen gjelder en søksmålsfrist på seks måneder, som løper fra «*vedtaket ble sendt den skattepliktige*» etter hovedregelen i skfvl. § 15-4 første ledd. For de tilfeller verdsettingen følger av den skattepliktiges egenfastsetting etter skfvl. kap. 9, har departementet foreslått en regel i skfvl. § 15-4 første ledd annet punktum som sier at søksmålsfristen starter å løpe når «*melding om verdsettingen ble sendt til kommunen*».

Listene med eiendomsskattegrunnlag og fordelingsnøkler for vannkraftanlegg sendes normalt i et oversendelsesbrev fra SFS, men oversendelsesbrevet er ofte datert noen dager etter selve *listen* med

⁹ Dette vil i praksis være SFS som har ansvar for skatleggingen av kraftverk.

eiendomsskattegrunnlag og fordeling av grunnlaget. Forslagets ordlyd («ble sendt») må etter LVK syn forstås slik at det er datoen for oversendelsesbrevet som er utgangspunktet for fristberegningen, og ikke datoen på eiendomsskattelisten. LVK ber departementet klargjøre når søksmålsfristen starter å løpe.

I de tilfellene verdsetting av kraftanlegg følger av skattekontorets vedtak, vil ikke kommunen ha noen informasjon om når «vedtaket ble sendt den skattepliktige» etter skfvl. § 15-4 første ledd. Følgelig må disse tilfellene reguleres på samme måte som den skattepliktiges egenfastsetting av skattegrunnlaget. Noe annet vil føre til usikkerhet om fristberegningen, som vil kunne få betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder



Caroline Lund
Sekretær, Advokat (H)