

Finansdepartementet
Att. Statssekretær Kjetil Lund
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 118417 – 130

Oslo, 7. juni 2011

**LVKS HØRINGSUTTAELSE – MINIMUMS- OG MAKSIMUMSVERDIENE FOR EIENDOMSSKATT PÅ
KRAFTANLEGG**

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat datert 15. april 2011, hvor departementet varsler endringer i maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatt på kraftverk, jf. eieendomsskattelova (eskl) § 8 fjerde ledd.

Vedlagt følger LVKs høringsuttalelse.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
2	LVK ER ENIG I FINANSDEPARTEMENTETS MÅLSETNING, MEN IKKE I FORSLAG TIL VIRKEMIDLER	3
3	HOVEDSYNSPUNKTER PÅ HØRINGSNOTATET	4
4	LVKS FORSLAG TIL LØSNING.....	5
4.1	Økonomiske virkninger av LVKs forslag	5
4.2	LVKs begrunnelse for å endre i beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten	6
4.3	LVKs forslag er i tråd med skatterettslige og skattepolitiske hensyn, samt forutsetningene i kraftskattereformen.....	8
5	KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATET AV 15. APRIL 2011	9
5.1	Innføring av reglene om minimums- og maksimumsverdi – historikk	9
5.1.1	Innledning	9
5.1.2	Hovedprinsippene for eiendomsskattetaksering og innføringen av minimumsverdien..	9
5.1.3	Reduksjon av risikotillegget og økt minste gjenstående levetid i 2001.....	12
5.1.4	Innføring av maksimumsverdien	13
5.1.5	De økonomiske konsekvensene av dagens terskelverdier	14
5.2	Inntekter fra kraftsektoren til kommuner, kraftselskap og staten	16
5.2.1	Kommuneøkonomien	16
5.2.2	Eiernes inntekter fra kraftsektoren	17
5.3	Virkninger ved ev. opphevelse av maksimums- og minimumsreglene - Finansdepartementets fremstilling av sakens økonomiske virkninger	21
5.4	Finansdepartementets vurdering og forslag	23
6	KAPITALISERINGSRENTENS BETYDNING – FASTSETTELSE AV BEREGNINGS-GRUNNLAGET	24
6.1	LVKs forslag til endret grunnlag for kapitaliseringsrenten	24
6.2	Økonomiske virkninger for eierne	27
6.3	Konsekvenser av Finansdepartementets forslag om justert maksimumsverdi og økt kapitaliseringsrente.....	28
7	FORDELINGSVIRKNINGER - VERTSKOMMUNENE SOM KOMMUNEGRUPPE	30
7.1	Kommunenes frie inntekter	30
7.2	"Høyinntektskommunene"	30
7.3	Industrikommunene	32
8	KONSEKVENSER AV MAKSIMUMSVERDIEN	34
8.1	Minimums- og maksimumsverdiene har utspilt sin rolle	34
8.2	Eiendomsskatten har blitt en ren lønnsomhetsuavhengig avgift.....	35
8.3	Nedgang i produksjon vil gi reduserte eiendomsskatteinntekter	35
8.4	Maksimumsverdien avskjærer vertskommunenes andel av verdiskapningen	35
8.5	Disinsentiv for kommunenes tilslutning til ny vannkraftutbygging.....	36
8.6	Marginalt lønnsomme kraftutbygginger vil tjene på en avvikling av minimumsverdien	37
8.7	Maksimumsverdien virker konkurransevridende.....	38
8.8	Særordningen med maksimumsverdi for vannkraftanlegg kan innebære ulovlig statsstøtte	38
9	OPPSUMMERING	40

1 INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets høringsnotat datert 15. april 2011, hvor departementet varsler endringer i maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatt på kraftverk, jf. eieendomsskattelova (eskl) § 8 fjerde ledd. Høringen ble varslet i Statsbudsjettet 2011¹.

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) organiserer 173 kommuner, som alle er vertskommuner for vannkraftproduksjonsanlegg. Eiendomsskatt på vannkraftanlegg er en viktig inntektskilde for de fleste av LVKs medlemskommuner. Medlemskommunene har lojalt fulgt Regjeringens henstilling om å utnytte egne inntektsgrunnlag ved å innføre eiendomsskatt.

Samtlige medlemskommuner står bak kravet fra LVK om at særordningen med minimums- og maksimumsregler for eiendomsskatt på kraftverk oppheves. På LVKs landsmøte i august 2009 i Alta vedtok landsmøtet med mer enn 400 delegater fra medlemskommunene en resolusjon med krav om at særordningen oppheves. Resolusjonen var enstemmig, og er tidligere sendt departementet.

Ved siden av de viktige økonomiske sider for medlemskommunene, reiser saken også prinsipielle skatterettslige og skattepolitiske spørsmål LVK kommer nærmere tilbake til disse nedenfor.

LVK har før høringsnotatet kommet med flere innspill til Finansdepartementet. Det vises for ordens skyld til LVKs brev 13. oktober 2010, 26. november 2010, 31. januar 2011, 5. april 2011 og 23. mai 2011.

2 LVK ER ENIG I FINANSDEPARTEMENTETS MÅLSETNING, MEN IKKE I FORSLAG TIL VIRKEMIDLER

LVK og medlemskommunene har med interesse merket seg at departementet og vertskommunene har samme målsetning om å øke eiendomsskatteinntektene til vertskommunene. Det heter i høringsnotatet på s. 8:

”På dette grunnlaget foreslår Finansdepartementet at maksimums- og minimumsreglene justeres i årene framover.(...)Løsningen innebærer at vertskommunene i årene framover vil få en større del av en ev. inntektsøkning i kraftsektoren sammenliknet med dagens system.”

¹ Prop. 1 LS (2010-2011) side 84 til 86

Samme målsetning kommer til uttrykk fra statssekretær Kjetil Lund i Finansdepartementet i artikkel datert 27. april 2011, gjengitt i en rekke aviser og på departementets hjemmeside:

”Vi foreslår ikkje å avvikle dagens regelverk. Vi foreslår likevel å justere maksimums- og minimumsgrensene i åra framover, slik at vertskommunane får noko meir av verdiskapinga frå kraftverka.”

Det var en grunnleggende forutsetning i eiendomsskattereformen for kraftanlegg at det skal være *”[...] en klar sammenheng mellom eiendomsskatten og lønnsomheten i de enkelte kraftverkene”*, slik det ble uttrykt i St.prp.nr 1 (2003-2004) s. 48. Departementets målsetning om å øke eiendomsskatteinntektene følger opp dette.

LVK er likevel *ikke* enig i de virkemidler departementet foreslår for å nå denne målsetningen. Departementet foreslår på s. 8 *”at maksimums- og minimumsreglene justeres i årene fremover.”* . Departementet presenterer forslaget med at *”løøsningen innebærer at vertskommunene i årene fremover vil få en større del av en ev. inntektsøkning i kraftsektoren sammenlignet med dagens system”*.

Forslaget innebærer en ren inflasjonsjustering som skal tre i kraft fra virkningstidspunktet for regelendringen, dvs. tidligst 1.1.2012. LVK er ikke enig i forslaget som både innebærer en videreføring av en foreldet ordning og ikke har annen økonomisk verdi enn å sikre at kommunene inntekter ikke faller i verdi. En videreføring av maksimumsreglene er ikke egnet til å oppnå den forutsatte *”sammenhengen mellom eiendomsskatten og lønnsomheten”*. Heller ikke en fremtidig inflasjonsjustering som departementet foreslår, vil bidra til å gi vertskommunene *”meir av verdiskapinga frå kraftverka”*. En inflasjonsjustering for tiden fremover virker bare som en verdisikring av kommunenes eiendomsskatteinntekter, verdibortfallet fra 2004 og frem til i dag vil ikke bli kompensert.

3 HOVEDSYNSPUNKTER PÅ HØRINGSNOTATET

En sak som gjelder viktige offentlige inntekter for om lag 200 kommuner, samtlige vannkraftprodusenter og deres eiere og staten, må bygge på ordninger som er forankret i brede *skatterettslige og skattepolitiske hensyn*. Eiendomsskatt på kraftanlegg var en viktig del av kraftskattereformen, og kraftskattereformen videreførte de skatterettslige og skattepolitiske hensyn som den generelle skattereformen på slutten av 1990-tallet bygget på. De fremtidige eiendomsskatte-reglene for kraftproduksjonsanlegg må på samme måte forankres i disse prinsippene.

LVK etterlyser en slik forankring av departementets høringsnotat og de forslag som der fremmes. Høringsnotatet bygger nesten unntaksfritt på rene fordelingspolitiske betraktninger, jf *”De store*

økonomiske virkningene for staten og fordelingen mellom kommunene taler mot en avvikling av maksimums- og minimumsreglene.”.

For det første er det LVKs syn at dette blir en altfor snever og prinsippløs tilnærming til saken, jf ovenfor. Departementets høringsnotat er også uten en analyse av hvorvidt de forslag som departementet fremmer vil løse de fordelingsmessige utfordringer kommuner i mellom som departementet påpeker. Som det fremgår nedenfor vil departementets forslag kunne *forsterke* de angivelige fordelingsproblemene.

For det andre mener LVK at *”de store økonomiske virkninger for **staten**”* som departementet åpenbart tillegger stor vekt i sine vurderinger, gir et misvisende bilde av hva saken gjelder. Det er LVKs syn at en vurdering av en opphevelse av særordningen med minimums- og maksimumsverdi må ses i sammenheng med behovet for å endre grunnlaget for kapitaliseringsrenten til eiendomsskatteformål, se nedenfor. Det opplyses i høringsnotatet at *”Finansdepartementet vil vurdere å foreslå en økning av risikotillegget i kapitaliseringsrenten.”* Det er videre en kjensgjerning at interesseorganisasjonen for skattyterne – Energi Norge -, og interesseorganisasjonen for skattemottakerne – LVK – begge har anbefalt departementet å endre grunnlaget for kapitaliseringsrenten som benyttes til eiendomsskatteformål. En økning av kapitaliseringsrenten med 1 % fra dagens nivå vil i følge Thema Consulting Group (Thema) redusere eiendomsskattegrunnlaget med om lag 600 mill kroner. Med dette som bakgrunn finner LVK det overraskende at høringsnotatet ikke inneholder noen opplysninger om de økonomiske virkninger det vil ha for staten, kraftverkseierne og vertskommunene at kapitaliseringsrenten endres.

LVK ser at fraværet av slike provenyberegninger kan skyldes tidspress i departementet. Årsaken er imidlertid underordnet; avgjørende for den høringsprosessen som er innledet, er at departementets høringsnotat ikke inneholder de opplysninger av provenymessig karakter som er nødvendige for en tilfredsstillende vurdering av hvilket utfall saken bør få.

4 LVKS FORSLAG TIL LØSNING

LVKs forslag kan sammenfattes slik:

Reglene om minimums- og maksimumsverdier i eiendomsskatteloven (eskl) § 8 fjerde ledd må fjernes, samtidig som beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten gjøres mer stabilt og langsiktig, noe som vil føre til at kapitaliseringsrenten heves.

4.1 Økonomiske virkninger av LVKs forslag

De samlede økonomiske virkninger av å fjerne maksimumsregelen og endre grunnlaget for å fastsette kapitaliseringsrenten, vil bero på hvor mye rentesatsen endres. Økt rente gir redusert

eiendomsskatt, og redusert rente gir økt eiendomsskatt. Departementets har illustrert virkningen av en *lavere* kapitaliseringsrente i høringsnotatet på s. 6, hvor departementet i tabell 5 viser anslag på økt eiendomsskatt ved fjerning av maksimumsreglene og lavere kapitaliseringsrente enn i dag. Ved redusert kapitaliseringsrente fra 5,1 % til 4,7 % øker eiendomsskatteinntektene med 330 mill kroner, og med ytterligere reduksjon til 3,3 % vil eiendomsskatteinntektene *mer enn fordobles* fra 2010 til 2012.

Finansdepartementet legger til grunn en kapitaliseringsrente på 3,3 % for skatteåret 2012, som er en svært lav kapitaliseringsrente da risikotillegget alene utgjør 3 %. LVK foreslår at *normrenten* i forskrift 19. november 1999 nr 1158 § 18-8-4 endres slik at den gir uttrykk for en mer langsiktig rente. Med en normrente på om lag 2 % vil kapitaliseringsrenten bli på 5 % forutsatt at risikotillegget på 3 % beholdes uendret. En slik endring av kapitaliseringsrenten vil redusere virkningene av å fjerne maksimumsverdien og gi kommunene en reell økning på om lag 350 mill kroner (dette utdypes nedenfor).

4.2 LVKs begrunnelse for å endre i beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten

I følge beregninger som Energi Norge har innhentet fra Thema, s. 14 flg. vil en kapitaliseringsrente på 3,3 % gi en beregnet formuesverdi på henimot 6 kr/kWh. En slik formuesverdi ligger etter LVKs syn lang over de markedsobservasjoner som er gjort om reelle markedsverdier ved omsetning av kraftverk i den senere tid. Dette viser at det uansett vil være uriktig å videreføre dagens grunnlag med referanse i de trå siste års statkasseveksler (12 mnd) for fastsettelse av kapitaliseringsrenten. En videreføring av gjeldende regler vil gi resultater som strider mot grunntanken i kraftskattereformen om at eiendomsskatten "*bør utrykke verkets markedsverdi*", jf Ot prp nr. 23 (1995-96) s. 138.

Dette viser etter LVKs syn at ikke bare er særordningen med minimums- og maksimumsreglene moden for opphevelse, men også grunnlaget for fastsettelsen av kapitaliseringsrenten må endres slik at regelverket samsvarer med de målsetninger som ble lagt til grunn i kraftskattereformen. Departementets høringsnotat er i seg selv en god beskrivelse av at verken maksimumsreglene eller kapitaliseringsrenten fremover gjør det.

Både Energi Norge og LVK argumenterer for en nøytral, langsiktig kapitaliseringsrente som gir større stabilitet og som over tid i større grad bidrar til at de reelle markedsverdier gjenspeiles i eiendomsskattegrunnlaget. For å oppnå dette, må grunnlaget for *normrenten* i forskrift av 19. november 1999 nr 1158 § 18-8-4 endres, ikke risikotillegget. Det er gjeldende beregningsgrunnlag for normrenten, gjennomsnittet av 3 år statkasseveksler, som skaper de store svingningene i dagens rente.

LVK vil anbefale at dette beregningsgrunnlaget endres til Finansdepartementets tilrådinger i departementets generelle veileder i samfunnsøkonomiske analyser av 2005. Dette samsvarer

også med professor Bjarne Jensens vurderinger i rapport av 21. mars 2011 *"Diskonteringsrenten mv i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk."* Den anbefalte rentesatsen er på 2 %, og vil bidra til et robust og mer stabilt eiendomsskattegrunnlag, uavhengig av kortsiktige svingninger i rentemarkedet. En overgang til en mer langsiktig normrente vil gi et eiendomsskattegrunnlag som over tid bedre vil gjenspeile de reelle markedsverdier.

Risikotillegget, som i dag er 3 %, skal gi uttrykk for risikoen ved investeringer i *vannkraftsektoren* sammenlignet med annen virksomhet. Størrelsen på risikotillegget må baseres på vurderinger av oppnådd avkastning i kraftforetakene og bransjerisikoen. Beregninger professor Bjarne Jensen har gjennomført på dette området, tilsier at risikotillegget for vannkraftproduksjonsvirksomheten bør videreføres på 3 %. Dette tilsier en samlet kapitaliseringsrente på 5 %. Det vises til pkt xx nedenfor.

Med en slik stabil og langsiktig kapitaliseringsrente, vil de økonomiske virkningene av å oppheve særordningen med minimums- og maksimumsreglene bli helt andre og lavere enn de departementet legger til grunn for sine vurderinger og forslag i høringsnotatet.

På oppdrag fra Energi Norge har Thema beregnet de økonomiske virkninger av å øke kapitaliseringsrenten fra dagens nivå, samtidig som særordningen med maksimumsverdi oppheves. Beregningene kan være egnet til å illustrere de økonomiske virkninger av LVKs forslag. Ved en samlet kapitaliseringsrente på 5,7 % vil eiendomsskatteinntektene etter det opplyste øke fra 2,03 mrd. kroner og til 2,7 mrd. kroner, dvs med 670 mill kroner, altså betydelig lavere enn departementets anslag i statsbudsjettet for 2011.

Særordningen med minimums- og maksimumsverdi har stått nominelt uendret siden 2004. Departementet har selv i høringsnotatet uttalt at *"Grenser i skattesystemet som ikke justeres, vil over tid ikke reflektere samme realverdi."* I departementets pressemelding om høringsnotatet uttales det at *"Maksimumsgrensa har stått uendra siden ho blei innført i 2004. Vi skal ha respekt for at det blir opplevd som urimeleg."*

LVK gir sin fulle tilslutning til det syn departementet her forfekter, og vil fremholde:

Siden maksimumsverdien har stått nominelt uendret siden innføringen av regelen i 2004, har vertskommunenes eiendomsskatteinntekter tapt seg i realverdi hvert eneste år. Korrigert for alminnelig inflasjonsjustering fram til i dag utgjør dette tapet samlet om lag 300 mill. kroner.

En slik verdisikring i dag vil ikke innebære noen reell økning i eiendomsskatteinntektene til de berørte 200 kommuner, men sørger for at inntektene, alt annet likt ², ikke reduseres over tid. Korrigert for en slik verdisikring fra 2004 og frem til i dag, vil den realøkonomiske virkningen av LVKs forslag være en økning i de samlede eiendomsskatteinntektene på om lag 350 mill kroner.

² Inflasjonsjustert maksimumsverdi fram til i dag.

Det er LVKs syn at den løsningen LVK foreslår gir **moderate økonomiske virkninger for alle berørte aktører**. Det er videre LVKs syn at den økningen i de samlede eiendomsskatteinntektene som vil tilfalle de 200 berørte kommuner gir dem en beskjeden økning i deres rettmessige andel av vannkraftformuen. Verdiøkningen har siden 2004 i hovedsak kommet kraftbransjen og staten til del.

4.3 LVKs forslag er i tråd med skatterettslige og skattepolitiske hensyn, samt forutsetningene i kraftskattereformen

LVK gjør gjeldende at forslaget også er skatterettslig og skattepolitisk solid forankret. LVKs forslag vil gi en løsning som:

- gjeninnfører de eiendomsskattereglene dagens regjeringspartier tidligere konsekvent har støttet,
- gir eiendomsskatte regler for kraftproduksjonsanlegg i samsvar med grunnpilaren i kraftskattereformen – *”Eiendomsskatten bør uttrykke verkets markedsverdi”*, Ot.prp. nr 23(1995-96) s. 138,
- samsvarer med det enkelte kraftforetaks skatteevne,
- samsvarer med de ordinære eiendomsskatteprinsippene for andre eiendomsskatteobjekter
- tilsier at anleggene *”blir beskattet etter de ordinære verdsettelsesreglene for kraftproduksjonsanlegg”*, slik Regjeringen forutsatte i St.prp. nr 1 (2003-04) pkt 3.5.8,
- gir om lag 200 kommuner eiendomsskatteinntekter i tråd med det de ble forespeilet - *”kraftkommunene vil samlet sett kunne få vesentlig økte inntekter i perioder med stigende kraftpriser”*, St.prp. nr 1 (2003-04) pkt 3.5.8,
- gir vertskommunene en rett til en andel av fremtidig verdiskaping som skjer i kommunen, i tråd med Finanskomiteens utgangspunkt i Innst.O.nr.62 (1995-1996) s. 61, om at eiendomsskatten skal *”reflektere verdien av naturressursen i tillegg til verdien av investeringen”*,
- gir vertskommuner for fornybarpolitikken et viktig insentiv til å gi sin tilslutning til ytterligere vannkraftutbygging,
- fjerner den konkurransevridning dagens særordning, som bare gjelder store vannkraftproduksjonsanlegg, gir,
- fjerner grunnlaget for påstander om at ordningen med minimums- og maksimumsregler innebærer ulovlig statsstøtte.

LVKs standpunkt vil bli utdypet i det følgende.

5 KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTATET AV 15. APRIL 2011

5.1 Innføring av reglene om minimums- og maksimumsverdi – historikk

5.1.1 Innledning

Som for andre skatteordninger må eiendomsskattereglene for kraftanlegg være mest mulig robuste og konsistente over tid, og samsvare med vedtatte skattepolitiske målsetninger. Det var en overordnet målsetning med kraftskattereformen at også skattereglene for kraftverk skulle samsvare med verkenes reelle markedsverdi, herunder kraftforetakenes skatteevne. Dette må fremdeles være siktemålet, både av hensyn til skattyter og av hensyn til skattemottakerne. Det er derfor viktig også i en vurdering av særordningen med minimums- og maksimumsreglene å vektlegge *bakgrunnen* for innføringen av minimums- og maksimumsverdiene.

I høringsnotatet gir departementet en beskrivelse av historikken på side 2-3. Det er LVKs syn at denne gjennomgangen mangler vesentlige elementer, som bør vektlegges i en vurdering av reglene i dag. LVK vil derfor knytte noen kommentarer til departementets fremstilling.

5.1.2 Hovedprinsippene for eiendomsskattetaksering og innføringen av minimumsverdien

Høringsnotatet mangler en presentasjon av hensynene bak hovedregelen for taksering av kraftanlegg som er nedfelt i detaljerte reglene om verdsettelsen i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd, jf. eiendomsskatteloven § 8 første ledd.

Kraftverkets eiendomsskattetakst etter skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd skal gjenspeile kraftverkets *reelle markedsverdi*. Av bestemmelsen fremgår at verdien av kraftverket beregnes som nåverdien over uendelig tid av et gjennomsnitt av de siste fem års normerte salgsinntekter fratrukket driftskostnader, eiendomsskatt og grunnrenteskatt. Den antatte salgsinntekt fastsettes etter bestemmelsens annet ledd der *”gjennomsnittet [...] av de siste fem årenes spotmarkedspriser [blir] multiplisert med faktisk produksjon”*.

Hovedsiktemålet med de detaljerte og nøye utpenslede bestemmelsene i skatteloven § 18-5 var *”å etablere et skattegrunnlag som er mer i samsvar med lønnsomheten i det enkelte verket”*, jf. Rødseth-utvalgets innstilling NOU 1992:34 side 9. Dette ble også fastslått av departementet i Ot.prp. nr. 23(1995-96), jf 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.”

LVK fremhever at det var bred politisk enighet om denne målsetningen og de takseringsprinsipper som ble vedtatt ved fastsettelse av skatteloven § 18-5.

Beskatningen av vannkraftanlegg var ment å følge tilsvarende hovedprinsipper som gjelder for eiendomsskattetaksering av all annen eiendom, dvs å komme frem til eiendommens *objektiviserte* omsetningsverdi, jf. ovennevnte sitat. I høringsnotatet har ikke Finansdepartementet nevnt dette hovedprinsippet i eiendomsskatten, og det er heller ikke problematisert at maksimumsverdien – som er på tvers av prinsippet om at det er verkets objektiviserte verdi man skal frem til – har tatt over som *hovedregel* for taksering av vannkraftanlegg.

Også finanskomiteens flertall la stor vekt på dette, jf. Innst.O.nr.62 (1995-1996) på s. 61:

“Flertallet er enig med departementet i at grunnlaget for eiendomsskatt skal være markedsverdien av det enkelte kraftverk. Markedsverdien vil reflektere verdien av naturressursen i tillegg til verdien av investeringen. Flertallet peker på at dette innebærer at kommunene via eiendomsskatten får beskattet verdien av en eventuell grunnrente.”
(understreket her)

Også i tiden *før* kraftskattereformen, ble vannkraftanlegg taksert til anleggets omsetningsverdi, med utgangspunkt i en beregning av verkets avkastningsverdi.³ Den objektiviserte omsetningsverdi er imidlertid og har alltid vært hovedregelen for eiendomsskattetaksering av alle typer eiendommer⁴.

Den endringen kraftskattereformen medførte var følgelig ikke endring i takseringsprinsipp, men at man skulle basere avkastningsverdiberegningen på *historiske priser* (de siste 5 års oppnådde spotmarkedspriser) i stedet for hva man antok den *fremtidige kraftprisen* ville bli.

Med de historisk lave spotmarkedspriser⁵ man hadde hatt forut for ikrafttreddelsen av de nye verdsettelsesreglene i 2001 ville de umiddelbare konsekvensene av omleggingen bli et vesentlig tap i eiendomsskatteinntekter for vertskommunene på grunn av det endrede prisgrunnlaget som ville bli benyttet. Dette var en utilsiktet virkning av kraftskattereformen, og i Ot.prp.nr. 47 (1999-2000) ble det fremhevet på s. 27 at omlegging av regelverket ville medføre “[...] konsekvenser for enkeltkommuners eiendomsskatteinntekter som går ut over det som er ansett som akseptabelt”. Som Finansdepartementet påpeker på s. 2 i høringsnotatet, ville omleggingen av verdsettelsesreglene for kraftverk ha medført at vertskommunene hadde fått et eiendomsskattetao beregnet til over 400 millioner kroner fra ett år til et annet.

³ Dette prinsippet ble første gang fastslått av Høyesterett i Dale-dommen Rt 1960 s. 711, og er senere fastslått av en rekke dommer, jf. bla Tysefalddommen Rt 1987 s 129, og Sisoddommen Rt. 1999 s. 98

⁴ Jf. takseringsreglene i byskatteloven § 5.

⁵ Spotmarkedsprisene fra 1991-1999 var i gjennomsnitt om lag 14 øre/kWh

Daværende finansminister Schøtt-Pedersen uttalte i debatten til Innst.O.nr. 85 (1999-2000):

”Det ble også vedtatt å innføre nye regler for beregning av eiendomsskatt i kraftskattereformen, men de vedtatte reglene har altså vist seg å gi en større reduksjon i kommunenes inntekter enn forutsatt.”

Finansdepartementet opplyser i høringsnotatet på s. 2 at årsaken til nedgangen i vertskommunenes inntekter på over 400 millioner kroner, var ”hovedsakelig lave kraftpriser, og at de nye verdsettelsesreglene i større grad enn tidligere skulle gjenspeile kraftverkernes lønnsomhet”. Den siste uttalelsen kan etterlate et feilaktig inntrykk av at de tidligere eiendomsskattereglene i mindre grad var basert på kraftanleggenes lønnsomhet.. Det er i tilfelle ikke korrekt. Årsaken til vertskommunenes varslede reduserte eiendomsskatteinntekter kan *alene* tilskrives at spotmarkedsprisene ikke ga et riktig bilde av kraftanleggenes lønnsomhet⁶. Det var *mao de lave spotprisene* som ikke ga et riktig bilde av kraftanleggenes faktiske lønnsomhet. Bakgrunnen for de historisk lave spotmarkedsprisene var i hovedsak ettervirkninger av dereguleringen av kraftmarkedet.

Minimumsverdien ble således innført for å sikre vertskommunene et minimumsnivå for sine eiendomsskatteinntekter i perioder med historisk lave kraftpriser. Dette fremgår av Ot.prp.nr.47 (1999-2000), s. 27:

”Etter departementets syn bør minimumsverdien settes så lavt at den kun har betydning for enkeltkommuner i perioder med meget lave kraftpriser. Et slikt minimum vil bidra til å dempe det største fallet i inntektene for de kommunene som kommer spesielt dårlig ut ved iverksettingen av de nye reglene. Minimumsverdien bør også settes så lavt at den normalt ikke vil medføre en tilleggsbelastning for kraftforetakene i forhold til det de betaler i eiendomsskatt i dag. Det vil dermed heller ikke være behov for å kompensere en slik tilleggsbelastning ved fremføringsrett for for mye betalt eiendomsskatt eller ved fradragrett i andre skatter.” (understreket her)

Det fremgår tydelig av sitatet at innføring av en minimumsverdi var kun ment som en *midlertidig ordning* som skulle ha betydning i perioden ved omlegging av takseringsreglene. Det var aldri meningen å gå bort fra det grunnleggende mål med kraftskattereformen – skatteregler basert på 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 spesielle *enkelttilfeller*.

⁶ I denne perioden eksisterte fortsatt en rekke bilaterale avtaler basert på tidligere prisregime med politisk bestemte priser som var høyere enn spotmarkedsprisene. Volumet på spotmarked var heller ikke slik at det var representativt for verdien av kraftverket i et lengre perspektiv.

Etter LVKs syn er det å operere med en minimumsverdi ikke på tvers av verken markedsverdi prinsippet eller takseringsreglene for eiendomsskatt ellers. Som flertallet i Finanskomiteen påpekte i Innst.O.nr.62 (1995-1996) på s. 61 skal markedsverdien reflektere verdien av naturressursen, i tillegg kommer verdien av investeringen. En minimumsverdi vil således sikre at man fanger opp verdien av investeringen – selv om spotmarkedsprisene skulle falle over en periode.

5.1.3 Reduksjon av risikotillegget og økt minste gjenstående levetid i 2001

I høringsnotatet blir det videre påpekt at risikotillegget i kapitaliseringsrenten opprinnelig ble satt til 4 %, men senere redusert til 3 % samtidig som minimumsverdien ble innført. I høringsnotatet viser departementet til følgende begrunnelse for rentereduksjonen; *”et ønske om å øke eiendomsskatten til kommunene opp til 1 mrd. kroner”*.

Departementets gjengir imidlertid bare en av flere begrunnelser for fastsettelsen av risikotillegget. En *ytterligere* begrunnelse for reduksjonen av risikotillegget var at 3 % ville føre til at *”eiendomsskattegrunlaget også på kort sikt er bedre i samsvar med den faktiske markedsverdien av kraftanleggene”*, jf. Ot.prp.nr. 47 (1999-2000) pkt 2.5.3.4. Risikotillegget var med andre ord ansett for å være fastsatt *for høyt*, slik at man ikke traff markedsverdiene som først antatt.

Dette er et viktig poeng i dagens vurdering av risikotillegget, se pkt. 6

I Finansdepartementets omtale av Stortingets ønske om å øke eiendomsskatteinntektene til vertskommunene, blir det videre uttalt i høringsnotatet at *”også minste gjenstående levetid for eksisterende driftsmidler i beregning av fradrag for kostnader til framtidige utskifting av driftsmidler”* ble økt. Uttalelsen etterlater *et uriktig inntrykk* av at reglene om minste gjenstående levetid ble økt for å etterkomme Stortingets forutsetning om å øke eiendomsskatteinntektene. Dette er feil.

Bakgrunnen for at reglene om minste gjenstående levetid ble foreslått økt i Ot.prp.nr. 47 (1999-2000), var fordi erfaring hadde vist at minste gjenstående levetid opprinnelig var estimert for lavt.⁷ Dette fremgår av Ot.prp.nr.47 (1999-2000):

”Vurderingene som der er gjort av gjenstående levetid indikerer at den vedlikeholdsmessige standarden er såvidt god at det er grunn til å tro at minste

⁷ Reglene om minste gjenstående levetid ble innført fordi departementet foreslo å oppheve reglene om rutinemessig befarung i Ot.prp.nr.47 (1999-2000), og at levetiden av driftsmidlene i kraftanlegget heller skulle bli sjablonmessig fastsatt med utgangspunkt i skattemessig levetid med en nedre grense for minste gjenstående levetid. Hensynet bak reglene er at driftsmidlene i kraftanlegg reelt sett har en lengre levetid enn det nedskrivingsreglene i skatteloven tilsier. Uten reglene om minste gjenstående levetid, ville man risikere at driftsmidler i kraftanlegget fikk en verdi satt til kr 0,-, til tross for at driftsmidlene er i bruk og reelt sett har en verdi.

gjenstående levetider er satt for lavt særlig for dammer, tunneler og lignende, men også noe lavt for maskinteknisk og elektroteknisk utstyr.

*Departementet vil **på denne bakgrunn** foreslå at reglene om minste gjenstående levetid for disse driftsmidlene strammes inn." (understreket her)*

Økningen av minste gjenstående levetid ble altså gjort på bakgrunn av de erfaringene som var tilegnet de siste årene, og *ikke* som en følge av at Stortinget ville øke kommunenes eiendomsskattegrunnlag. Det foreligger ingen dokumentasjon i dag som skulle tilsi noen endret oppfatning av dette.

Finansdepartementet har opplyst at departementet senere vil se nærmere på om det er grunn til å vurdere spørsmålet. LVK kan ikke se at det foreligger behov for det, men imøteser i tilfelle ny dokumentasjon dersom departementet skulle ønske å ta spørsmålet opp til vurdering..

5.1.4 Innføring av maksimumsverdien

Til tross for lovgivers ovennevnte 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. Bondevik II-regjeringen behandlet saken i budsjettproposisjonen for 2004. Hovedbegrunnelsen for maksimumsverdien var følgende, jf. St.prp.nr. 1 (2003-2004) pkt. 3.5.8:

"For å oppnå en større grad av symmetri foreslår Regjeringen å innføre en maksimumsverdi på 2,5 kroner pr kWh, jf avsnitt 3.5.9. Dette vil føre til at kraftforetakene i perioder med høy lønnsomhet i større grad «får igjen» det de taper i perioder med lav lønnsomhet." (understreket her)

Samtidig som maksimumsverdien ble innført, ble også minimumsverdien foreslått nedjustert fra 1,1 kr/kWh til 0,8 kr/kWh⁸.

Dagens regjeringspartier gikk imot forslaget om innføring av maksimumsverdien, se Innst.O.nr.20 (2003-2004). LVK viser til uttalelser fra Arbeiderpartiets medlemmer:

"Mange kommuner har svært anstrengt økonomi, og den foreslåtte endringen vil føre til at det må kuttes i velferdstilbudet til innbyggerne. Disse medlemmer går derfor imot Regjeringens forslag om å redusere minimumsverdien, samt å innføre en maksimumsverdi i eiendomsskattegrunnlaget."

⁸ St.prp.nr.1 (2003-2004) pkt 3.5.8

Medlemmene fra SV og Senterpartiet hadde følgende begrunnelse for partienes standpunkt mot innføring av maksimumsverdien:

”Dersom Regjeringens forslag får flertall, vil det føre til ytterligere kutt innen barnehage, skole og eldreomsorg. Disse medlemmer mener at det er uforståelig at Regjeringen velger å svekke kommunenes økonomi for å gi skattelettelse til en kraftbransje som aldri har hatt større overskudd enn i dag.”

Videre i Innst.O.nr.20 (2003-2004) gikk Høyre, Krf og Venstre inn for å øke minimumsverdien fra regjeringens forslag om 0,8 kr/kWh til 0,95 kr/kWh, mens maksimumsverdien ble foreslått nedjustert fra 2,50 kr/kWh til 2,35 kr/kWh.

Til tross for innføring av maksimumsverdien, ga Stortinget verken da eller senere uttrykk for at det er ønskelig å gå bort fra hovedregelen om at eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg skal gjenspeile de reelle markedsverdier. Tvert i mot har både Finansdepartementet, Regjeringen og Stortinget forutsatt gjentatte ganger at eiendomskatteinntektene skal øke med stigende kraftpriser. Dette kommer blant annet klart fram i punkt 3.5.8 i St.prp.nr. 1 (2003-2004):

”Etter 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.” (Understreket her)

Det ble også fremhevet av departementet at det av flere grunner var viktig med *”[...] en klar sammenheng mellom eiendomsskatten og lønnsomheten i de enkelte kraftverkene.”* Det heter i proposisjonen på s. 48:

”Dette er viktig i forhold til skatteevneprinsippet og motivene til å investere i kraftproduksjon. En lønnsomhetsuavhengig skatt vil redusere incentivene til ny- og reinvesteringer i kraftproduksjon. Skatteregler basert på faktisk økonomisk lønnsomhet var et grunnleggende mål både med skattereformen i 1992 og kraftskattereformen i 1997.”

5.1.5 De økonomiske konsekvensene av dagens terskelverdier

Når henimot ni av ti anlegg i følge departementet i dag har passert maksimumsverdien, er det en kjensgjerning at dagens eiendomsskatte regler for kraftanlegg er *i strid med* dette grunnleggende skattepolitiske målet.

LVK anser det åpenbart at dagens situasjon med maksimumsverdien og ikke reelle markedsverdier som faktisk grunnlag for eiendomsskattetakstene, verken var forutsatt eller ønsket av myndighetene.

Ved innføringen av maksimumsverdien og reduksjonen av minimumsverdien i 2004, anslo Finansdepartementet hvilke langsiktige provenyvirknninger regelendringene ville ha for stat, kommunene og kraftforetakene, jf. St.prp.nr. 1 (2003-204) tabell 3.8. Av tabellen fremgår at departementet – *”i hovedsak basert på beregninger fra ECON/EBL”* – la til grunn at kommunene *på lang sikt* ville tape 10 mill. kroner pr år på grunn av ordningen. Disse beregningene var basert på en kraftpris på 20 øre/kWh, se s. 70 i proposisjonen, boks 3.1.

LVK finner det også hensiktsmessig å minne om følgende uttalelse fra samme dokument⁹ om kraftregimet, inntatt på s. 72:

”Dette særskilte regelverket er i hovedsak knyttet til ønsket om at vertskommunene skal få en andel av verdiene fra kraftproduksjonen. Dette er dels begrunnet som kompensasjon for naturinngrep i kommunen og dels fordi det er et ønske om at kommunene skal få en andel av verdiene i lokale naturressurser.”

Departementet har i høringsnotatet vist til at maksimumsverdien ble innført *”for å oppnå en større grad av symmetri i eiendomsskatten og på den måten forbedre investeringsincentivene”* (understreket her), og viser i den sammenheng til uttalelser i St.prp.nr. 1 (2003-2004).

I Statsbudsjettet 2004 ble det uttalt at *minimumsverdien* kan redusere investeringsincentivene. Det er imidlertid aldri uttalt at *maksimumsverdien* kan *forbedre investeringsincentivene*, slik departementet ser ut til å mene i høringsnotatet og ved fremstilling av saken i Prop. 1 LS (2010—2011) Skatter og avgifter 2011 s. 86. Se pkt 8.6 i denne høringsuttalelsen for en videre omtale av denne problemstillingen.

Finansdepartementet presenterer i tabell 2 på s. 3 prosentandelen av kraftanleggene som er beskattet etter minimums- og maksimumsreglene i skatteårene 2007-2011. Departementet opplyser at *”[t]abellen viser at innenfor en kort tidsperiode har andelen kraftverk beregnet etter maksimums- og minimumsreglene endret seg betydelig”*. Tabellen viser at minimumsverdien har hatt en beskjeden rolle, og særskilt de tre siste årene, hvor kun 4-5 % av anleggene er beskattet etter minimumsverdien. Antall kraftanlegg som er beskattet etter maksimumsgrensen i den samme perioden ligger betydelig høyere – *over tre av fire kraftanlegg er beskattet etter maksimumsregelen*. I de fire siste årene er det i snitt kun 14 % av kraftanleggene som er beskattet etter hovedregelen i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd. Tabellen viser tydelig at reglene i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd og minimumsverdien har utspilt sine roller, mens maksimumsverdien er blitt *”hovedregelen”* for beskatning av kraftanlegg. Begrunnelsen for dette finner vi i de stadig økende kraftprisene som er utgangspunktet for verdsettelsen i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd, og i en lav kapitaliseringsrente.

⁹ St.prp.nr.1 (2003-204)

Prisoppgangen på kraft får ikke kommunen noen del i gjennom eiendomsskattereglene, siden minimums- og maksimumsreglene bidrar til at kraftanleggene ikke blir beskattet etter hovedregelen. Dette er i strid med Stortingets forutsetning om at *"kraftkommunene samlet sett [vil] kunne få vesentlig økte inntekter i perioder med stigende kraftpriser"*, jf. St.prp.nr.1 (2003-2004), pkt. 3.5.8.

5.2 Inntekter fra kraftsektoren til kommuner, kraftselskap og staten

5.2.1 Kommuneøkonomien

Finansdepartementet gir i kapittel 3 en oversikt over hvilke inntekter kommunene, kraftselskapene og staten får fra kraftsektoren. Departementet gir en fremstilling av ulike skatteinntekter til stat og kommuner, inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgift, samt eierne utbytteinntekter.

LVK har tidligere påpekt at departementets fremstilling av kommuneøkonomien i Prop. 1 LS (2010—2011) Skatter og avgifter 2011 er upresis og til dels misvisende¹⁰. Mange av de tidligere påpekte forhold er rettet opp i høringsnotatet, men LVK registrerer at det gjenstår flere forhold som bidrar til å gi en *skjev fremstilling av kommuneøkonomien*. Om disse forhold vises til vedlegg 1. Her skal kort nevnes:

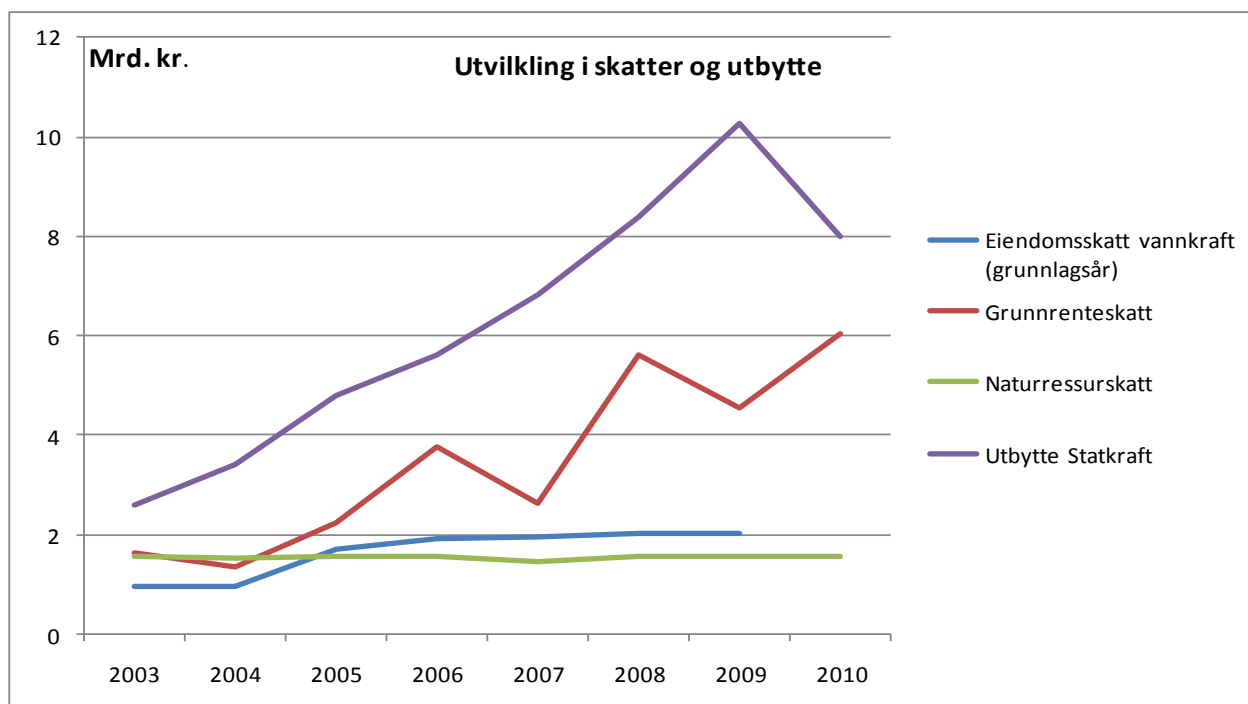
I høringsnotatet skriver departementet at *"[v]erdien av konsesjonskraft anslås å ha økt betydelig fra 2001 til 2009" og at "[f]or 2010 er verdien av konsesjonskraft anslått til om lag 2 740 mill. kroner, en økning på nesten 1 mrd. kroner"*. Også denne påpekningen blir sterkt misvisende: den samlede konsesjonskraftmengden utgjør i følge NVE ca. 7,5 % av kraftproduksjonen i Norge. Årsaken til en verdiøkning fra 2009 til 2010 er alene økningen i kraftprisene. Dersom verdien av den samlede konsesjonskraftmengden steg med nesten 1 mrd kroner fra 2009 til 2010, innebærer departementets resonnement at den resterende kraftproduksjonen i Norge, 92,5 % steg med 12,3 mrd kroner i verdi på samme tid. Denne verdiøkningen kom eierne av kraftproduksjonsanleggene, dvs skattyterne i nærværende sak fordelt på staten, fylkeskommunale og kommunale eiere – og staten som skattekreditor til gode.. Som det fremgår nedenfor, har departementet for så vidt gjelder disse inntektene ikke lagt til grunn et anslag basert på spotmarkedspriser, men benyttet bransjens egne, foreløpige anslag over antatte inntekter. – LVK har vanskelig for å se hvorfor departementet anvender ulike metoder for verdsettingen av kraftproduksjonen hos eiere og vertskommunene.

Finansdepartementet opplyser at *"[b]åde staten, vertskommuner og til dels fylkeskommuner har de siste årene fått betydelig økte skatteinntekter fra kraftforetak"*, og at *"bl.a. grunnrenteskatten som tilfaller staten, har økt med vel 4 mrd. kroner siden 1997"*. Høringsnotatet

¹⁰ LVKs brev 13. oktober 2010, 26. november 2010 og 31. januar 2011.

etterlater inntrykk av at de tre forvaltningsnivåene har hatt en forholdsmessig lik utvikling av sine "kraftinntekter" fra innføringen av maksimumsreglene fra 2004. Det er ikke riktig. Nedenstående diagram viser utviklingen av statens inntekter fra utbytte og grunnrenteskatt, sammenholdt med utviklingen av de kommunale skatteordningene naturressursskatten og eiendomsskatten.

Figur 1



Diagrammet viser at grunnrenteskatten, som er statlig, og statens utbytte fra Statkraft har økt *betydelig* i perioden 2003-2010. Disse inntektene har i hovedsak fulgt prisutviklingen i kraftmarkedet. Vertskommunenes inntekter fra naturressursskatt og eiendomsskatt har hatt en beskjeden økning, og ligger betraktelig lavere enn statens inntektsøkning. Naturressursskatten øker kun med økt utbygging. Grunnen til dette er at naturressursskatten ligger fast på 1,1 øre/kWh, og har stått uendret siden 1998 og taper seg i realverdi. Tilsvarende gjelder eiendomsskatten, der maksimumsverdien på 2,35 øre/kWh har stått uendret siden innføringen i 2004. I skatteåret 2011 ble om lag 90 % av kraftanleggene beskattet etter maksimumsverdien, og om kort tid vil alle kraftanlegg blir beskattet etter maksimumstaksten, dersom grenseverdien ikke blir fjernet. Dette betyr at vertskommunenes eiendomsskatteinntekter verken følger prisutviklingen eller verdiutviklingen, men tape seg i realverdi hvert eneste år.

5.2.2 Eiernes inntekter fra kraftsektoren

Departementet har i høringsnotatet på s. 5 redegjort for "inntekter fra kraftsektoren gjennom eierskap", riktignok begrenset til fylkeskommunale og kommunale eiere. Statens inntekter som

eier av Statkraft er det ikke gitt tilsvarende opplysninger om, til tross for at Statkraft eier direkte og indirekte mer enn 50 % av samlet kraftproduksjon i Norge. Dersom departementets intensjon med kap. 3 er å sammenligne hva vertskommuner og hva eiere sitter igjen med, slik Energi Norge har gjort – må det under enhver omstendighet korrigeres for at vertskommunenenes inntekter kommer fra den samlede kraftproduksjonen i landet, mens de kommunale og fylkeskommunale eierne besitter knapt 50 % av produksjonen.

Finansdepartementet anslår at inntektene fra kraftsektoren gjennom eiernes utbytter er om lag 4 mrd. kroner i 2010¹¹. I tilknytning til dette anslaget, uttaler departementet:

”Det er en prinsipiell forskjell mellom skatteinntekter og utbytte. Skatteinntekter innkreves med hjemmel i lov, mens utbytte er vederlag for kapitalinnsats i næringen. Dette innebærer at man ikke uten videre kan sammenlikne utbytte og skatteinntekter.”

LVK er enig i at det er en prinsipiell forskjell mellom disse inntektstypene. For eksempel er kommunenes konsesjonsavgifter og inntekter fra konsesjonskraft en kompensasjon for kraftforetakens inngrep i naturen. Vertskommunenenes inntekter fra kraftsektoren kommer som følge av deres investeringer med sin naturkapital, mens utbyttene følger eiernes investeringer av sin økonomiske kapital.

Det er LVKs syn at en presentasjon av de økonomiske forhold på eiersiden i norsk kraftforsyning trenger en bredere gjennomgang enn den departementet foretar i høringsnotatet. Som eksempler skal LVK nevne:

I følge NVE er den midlere årlige vannkraftproduksjonen pr 01.01.10 på 116,2 TWh¹² fra anlegg over 10 MW. Kommunene og fylkeskommunene har anslagsvis eierinteresser som tilsvarer om lag halvparten av denne produksjonen, dvs. 58,1 TWh. Flere fagmiljøer har uavhengig av hverandre lagt til grunn at vannkraften har en verdi på om lag 4 kr/kWh. Dette tilsvarer også salgssummen som Elkem oppnådde ved salg av sine vannkraftanlegg i 2009. Legger man 4 kr/kWh til grunn for de 58,1 TWh som tilsvarer kommunenes eierandeler, får vi en verdi på 232,4 mrd kroner. Denne *vannkraftformuen* gir grunnlag for årlig avkastning til eierne.

En annen metode for å vise verdien av vannkraftformuen, er å ta utgangspunkt i **kraftbransjens avkastning og soliditet**. Pareto Securities Corporate Finance (Pareto) gjennomfører årlige analyser av avkastningen og soliditeten i kraftbransjen. Paretos sist oppdaterte analyse for regnskapsåret 2009 fastslår ”Fortsatt bunnsolide kraftselskaper”.

¹¹ Det faktiske utbyttet ligger langt høyere, se nedenfor i samme punkt.

¹² Kun anlegg over 10 MW, total midlere årlig vannkraftproduksjon oppgis til 123,4 TWh.

Verdiutviklingen i kraftbransjen kan også illustreres ved en gjennomgang av selskapenes **utbytter**. Som eksempel kan følgende utvikling i Oslo kommunes utbytter fra E-Co Vannkraft nevnes, gjengitt fra selskapets pressemeldinger:

- Utbytte 2006: 500 mill kr ("*rekordår*")
- Utbytte 2007: 650 mill kr ("*nok et rekordår*")
- Utbytte 2008: 900 mill kr ("*nok et rekordår*")
- Utbytte 2009: 800 mill kr ("*et godt år*")
- Utbytte 2010: 2,8 mrd kr ("*nok et godt år*")

I Finansdepartementets fremstilling av eiernes utbytter, blir det vist til beregningene Energi Norge har foretatt på bakgrunn av kvartalsregnskap til og med tredje kvartal 2010¹³. Utbyttene anslås til om lag 4,6 mrd kroner. Finansdepartementet anslag tilsier at eiernes utbytter fra kraftsektoren er om lag 4 mrd. kroner i 2010. Det fremgår ikke av høringsnotatet hva som ligger til grunn for departementets anslag.

Foreløpige utbyttetall for 2010 fra Europower viser at 26 av selskapene har gitt utbytter på ca 15,6 mrd kroner¹⁴. Disse anslagene inkluderer Statkrafts utbytte på nærmere 8 mrd. kroner i 2010.

Etter LVKs oppfatning er det korrekt at de *totale* utbyttene fra kraftsektoren, herunder Statkrafts utbytter, tas med i presentasjonen. Det blir skjevt å skulle sammenligne vertskommunenes inntekter fra kraftbransjen generelt, med utbyttene fra kun halvparten av bransjen. Dette viser med andre ord ikke hvordan *vannkraftformuen* blir fordelt.

Det er om lag 100 kommuner og fylkeskommuner som er berørt av saken som eiere av kraftselskaper. Utbytteinntektene til 20 av de største eierkommunene i 2010 var på over 5 mrd kroner¹⁵, altså 1 mrd. mer enn departementets beregninger. Fordelingen var følgende:

¹³ Etter hva LVK forstår, inkluderer ikke anslagene fjerde kvartalet, som normalt ligger høyere enn både andre og tredje kvartal. Anslag viser seg nå å ligge for lavt (Europower).

¹⁴ Tall fra følgende selskaper: Arendals Fossekompani, BKK AS, EB AS, HelgelandsKraft, Istad, Luster Energiverk, Ringeriks-Kraft, Rødøy-Lurøy Kraftverk, Salten Kraftsamband, Statkraft, Sunnfjord Energi, Tafjord Kraft, Troms Kraft, Tussa Kraft, Lyse Energi, Agder Energi, Skagerak Energi, Sogn og Fjordane Energi, Eidsiva Energi, Østfold Energi, NTE, SKL, Akershus Energi, Vardar, Hadeland Kraft, E-Co Energi.

¹⁵ DN 12.05.11

Eierkommune	Utbytte 2010	Selskap
Oslo	3 586	E-co og Hafslund
Bergen	649	BKK
Stavanger	148	Lyse
Sandnes	66	Lyse
Drammen	65	EB
Hamar	64	Eidsiva
Arendal	58	Agder
Ålesund	57	Tafjord
Kristiansand	48	Agder
Tromsø	48	Troms
Ringsaker	43	Eidsiva
Karmøy	41	SKL
Lillehammer	38	Eidsiva
Sola	30	Lyse
Sarpsborg	30	Østfold Energi
Haugesund	29	SKL
Grimstad	27	Agder
Halden	15	Østfold Energi
Moss	15	Østfold Energi
Gausdal	11	Eidsiva
Sum	5 068	

Tabell 1

I tillegg til utbytteinntektene har eierne inntekter fra renter på ansvarlige lån. LVK er ikke kjent med offisielle tall for hva det utgjør samlet, men det er på det rene at flere eiere og kraftforetak ser seg tjent med en omdanning av egenkapital til ansvarlig lån, blant annet ut fra skattemessige motiver. Samlet sett utgjør renter på ansvarlig lån flere hundre mill kroner i årlige inntekter til eierne. LVK skulle gjerne ha sett at departementet fremskaffer opplysninger om dette.

Som nevnt, har departementet unnlatt å nevne statens utbytteinntekter fra Statkraft.

I Finansdepartementet presentasjon av *"inntekter fra kraftsektoren til [...] staten"*, har departementet kun vist til hvilke skatteinntekter staten har fra inntektsskatt, grunnrenteskatt, formuesskatt og inntekter fra konsesjonsavgifter. Når Statkrafts utbytte de tre siste årene henholdsvis har vært på 8,4 mrd. kroner, 10,3 mrd kroner og 7,9 mrd kroner, blir det etter LVKs syn misvisende å holde disse utenfor en fremstilling av eiernes inntekter fra kraftsektoren, jf. overskriften i kapittel 3 i høringsnotatet.

I en redegjørelse for utviklingen i fordelingen av vannkraftformuen mellom staten, eierne og vertskommunene hører det også med at staten gjennom to lovendringer har tilført staten en større andel på bekostning av vertskommunene: i 2008 økte staten grunnrenteskatten fra 27 % til 30 %. Ved siden av at dette økte grunnrenteskatten til staten, reduserte det også eiendomsskatteinntektene til kommunene, fordi selskapenes grunnrenteskatt kommer til fradrag i eiendomsskattegrunlaget. I 2010 vedtok Stortinget å innføre grunnrenteskatt på el-sertifikatene. Vertskommunene burde også fått en del av denne merverdien ved at sertifikatene skulle inngått i inntektsgrunlaget for eiendomsskatt som en del av omsetningsverdien, på lik linje

som disse inngår i grunnrenteskatten. Slik er det imidlertid ikke. Det er kun kraftselskapene og staten som skal dele denne merverdien av naturressursene, til tross for at det er vertskommunene som stiller sine naturressurser til disposisjon. Ved økt grunnrenteskatt vil også innføringen av de grønne sertifikatene føre til en inntektsreduksjon for vertskommunene i årene som kommer, jf. skatteloven § 18-5 tredje ledd.

5.3 Virkninger ved ev. opphevelse av maksimums- og minimumsreglene - Finansdepartementets fremstilling av sakens økonomiske virkninger

I Finansdepartementets anslag over sakens økonomiske virkninger i høringsnotatet, er det tatt utgangspunkt i at kapitaliseringsrenten holdes på dagens nivå, og at minimums- og maksimumsverdiene avvikles. Dersom kapitaliseringsrenten blir hevet, slik departementet "vurderer å foreslå", vil provenyvirkningene i saken bli endret. Størrelsen på sakens økonomiske virkninger vil da bero på hvilket nivå kapitaliseringsrenten settes til.

Thema rapport viser at en kapitaliseringsrent på 7,8 % vil føre til samlede eiendomsskatteinntekter på dagens nivå ca 2 mrd kroner, selv med en avvikling av eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd. Denne sammenhengen mellom kapitaliseringsrenten og opphevelse av særordningen med minimums- og maksimumsregler kommer ikke frem i Finansdepartementets høringsnotat. At departementet har vurdert de økonomiske virkninger av reglene om minimums- og maksimumsverdier helt løsrevet fra fastsettelsen av kapitaliseringsrenten, gjør saken utfordrende å kommentere for berørte parter.

Som nevnt innledningsvis, må regelverket også vurderes ut fra grunnleggende skatterettslige prinsipper om likhet, skatteevne, forutsigbarhet, konsistens mv. Etter LVKs oppfatning oppnås dette bare ved å avvikle minimums- og maksimumsverdiene, som er en særordning for kraftanlegg, samtidig som grunnlaget for kapitaliseringsrenten endres.

LVK mener departementet i sine økonomiske beregninger *sammenblander statens roller* som eier og regulator. Som innvending mot å avvikle maksimumsreglene bruker staten det forhold at staten vil tape eierinntekter fra Statkraft. Det er nærliggende å spørre om staten ville ha brukt denne begrunnelsen dersom kraftsektoren var privat og/eller utenlandsk eid. Ville en avvikling av en skatterabatt for Vattenfall eller et annet utenlandsk foretak være en begrunnelse for å videreføre skatterabatten gjennom maksimumstaket? Det er LVKs syn at denne rolleblanding er uheldig for en riktig vurdering av saken. Regelverket for eiendomsskatt på kraftanlegg kan ikke utformes særskilt gunstig fordi store deler av næringen er offentlig/statlig eid. Det er ingen andre næringer som har en tilsvarende skatterabattordning, noe som setter vannkraftproduksjon over 10 MW i en mer gunstig beskatningssituasjon enn all annen fornybar energivirksomhet. Det er LVKs syn at kraftskattereglene ikke kan utformes etter hva som til enhver tid passer statens eierinteresser. Skattereglene må være basert på generelle, grunnleggende, skatterettslige

prinsipper. Se også punkt 8.8 i denne høringsuttalelsen – Særordningen med maksimumsverdi for vannkraftanlegg kan innebære ulovlig statsstøtte.

I **tabell 6** og andre kolonne i tabell 1 og 2 i vedlegget til høringsnotatet forsøker Finansdepartementet å illustrere hvordan de økte eiendomsskatteinntektene vil bli fordelt mellom de enkelte vertskommunene dersom minimums- og maksimumsverdiene fjernes.

Finansdepartementets fremstilling av provenyfordelingen vertskommunene imellom i tabell 6 er basert på et foreldet *grunnlag*. Departementet har presentert "*[a]nslått økning i eiendomsskatteinntekter i 2011 ved en fjerning av maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk fordelt på kommuner etter korrigerte, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, som andel av landsgjennomsnitt*".

Det er LVKs syn at departementet skaper et uriktig kommunaløkonomisk bilde ved å *inkludere eiendomsskatt og konsesjonskraft* i de frie inntektene, når dette er to – av mange – inntektskategorier som i utgangspunktet faller utenfor definisjonen "frie inntekter". LVK viser i den sammenheng til Kommuneproposisjonen 2012, vedlegg 2 der KRD uttaler følgende på side 114:

"Det er viktig å huske på at det er visse svakheter knyttet til å bruke utgiftskorrigerte frie inntekter når man sammenligner inntektsnivået mellom kommuner. Grunnen er at viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer ikke er med i beregningene. Det er heller ikke tatt hensyn til at noen kommuner har fordeler ved ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Heller ikke eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, utbytte og finansinntekter er tatt med i beregningene av utgiftskorrigerte frie inntekter." (understreket her)

På denne bakgrunn, har KRD gått bort fra å beregne kommunenes frie inntekter *inklusive enkelte* av disse inntektskategoriene. Å inkludere kun enkelte av inntektskategoriene fører til et uriktig sammenligningsgrunnlag. En slik sammenligning medfører dessuten at man "straffer" de kommuner som har innført eiendomsskatt, og "premierer" kommuner som avstår fra å eiendomsbeskatte fast eiendom i kommunen. Det har neppe vært departementets hensikt. Det må derfor ses bort fra Finansdepartementets beregninger i tabell 6 og kolonne 2 i tabell 1 og 2 til vedlegget. Det kan følgelig ikke legges til grunn at 36 % av den inntektsøkningen vertskommunene vil få ved fjerning av maksimumsregelen tilfaller kommuner med frie inntekter over 140 %.

I fremstillingen av sakens økonomiske virkninger på s. 7 i høringsnotatet, har Finansdepartementet i tillegg beregnet hvor mye *alle landets innbyggere* ville fått i økte eiendomsskatteinntekter ved oppheving av minimums- og maksimumsverdiene. LVK kan ikke se at en slik fremstilling er relevant. Siden eiendomsskatten holdes utenfor inntektssystemet, og når

ikke engang alle landets kommuner har innført eiendomsskatt, må utregningen anses som intetsigende.

5.4 Finansdepartementets vurdering og forslag

I kapittel 5 gir Finansdepartementet sin konkrete vurdering i saken og fremsetter forslag til hvilke endringer som bør gjennomføres. I hovedtrekk går forslaget ut på å inflasjonsjustere maksimumsverdien fremover, kombinert med at departementet vurderer å foreslå å øke kapitaliseringsrenten.

Innledningsvis i kapittel 5 påpeker departementet at *"en ev. avvikling av maksimums- og minimumsreglene [vil] ha store proveny- og fordelingsmessige virkninger"*, og viser til anslagene i kapittel 4 i høringsnotatet. Departementet påpeker i den forbindelse at *"nesten 90 % [av de økte eiendomsskatteinntektene] ville gått til kommuner med korrigerede, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, over landsgjennomsnittet"*, og mener avviklingen av regelverket vil *"isolert bidra til å øke inntektsforskjellene mellom kommunene"*. Finansdepartementet konkluderer dermed med at *"[d]e store økonomiske virkningene for staten og fordelingen mellom kommunene taler mot en avvikling av maksimums- og minimumsreglene"*.

Til dette har LVK følgende kommentarer:

For det første har ikke departementet tatt i betraktning betydningen av å heve kapitaliseringsrenten ved beregningene av sakens proveny- og fordelingsmessige virkninger. Dette innebærer at departementets vurdering av økonomiske virkninger og de fordelingsmessige vurderinger blir av mindre interesse.

For det andre er departementets beregning av sakens fordelingsmessige forhold *kommunene imellom* som nevnt basert på et uriktig sammenligningsgrunnlag på landsbasis, jf redegjørelsen ovenfor av kommunenes frie inntekter. Når de samlede utbytter overstiger de samlede eiendomsskatteinntekter og konsesjonskraftinntekter, blir det forkjært å ta med de siste inntektskategorier, men ikke utbyttene. Det er bare egnet til å skape et *uriktig sammenligningsgrunnlag*.

For det tredje tilsier hensynet til lokaldemokratiet og prinsippet om lokal beskatningsrett at det alltid vil være inntektsforskjeller mellom kommunene. Kommuner som ikke har innført eiendomsskatt, tar et bevisst valg om ikke å ta i bruk lokale inntektsmuligheter. Rødseth-utvalget hadde følgende uttalelse om dette forholdet i forbindelse med kraftskattereformen 1997 (NOU 1992:34 s. 107):

"Kommunal skatt på eignedom gir nødvendigvis ulike inntekter til kommunane. Når ein først har valt å ha desse skatteformene til kommunane, kan ein ikkje samstundes krevja av

skattesystemet at det skal utjamna inntekter mellom kommunane. Inntektssystemet for kommunane er eit meir tenleg middel til å oppnå den ønska inntektsfordelinga mellom kommunar."

Kommunenes inntektsvariasjoner kan altså ikke benyttes som grunnlag for utforming av skattesystemet.

For det fjerde kan utfallet av å justere maksimumsverdien kombinert med økt kapitaliseringsrente slik departementet varsler, bli *helt tilfeldig* for den enkelte kommune, og kan videre medføre at mange vertskommuner opplever en innteksreduksjon, snarere enn en inntektsøkning¹⁶. Flere vertskommuner vil med andre ord kunne tape på en justering av minimums- og maksimumsverdiene - stikk i strid med departementets målsetning.

For det femte vil - dersom Finansdepartementets forslag gjennomføres – trolig de såkalte høyinntektskommuner komme best ut. Høyinntektskommunene har regelmessig flere lønnsomme store kraftanlegg beliggende i kommunen, og formuesverdiene ligger gjennomgående betydelig over dagens maksimumsverdi. Disse vil trolig fremdeles ligge over en indeksjustert maksimumsverdi, og blir derfor neppe negativt berørt av en økt kapitaliseringsrente. Mer om denne problemstillingen under pkt. 7.2.

For det sjette er det LVKs syn at bare ved en avvikling av maksimumsverdien vil vertskommunene få del i inntektsøkningen som skjer i kraftsektoren, og som de 200 kommunene ble forespeilet under kraftskattereformen. Et riktig valg av grunnlag for kapitaliseringsrente vil føre til at eiendomsskattegrunlaget aldri overstiger de reelle markedsverdier, i motsetning til det dagens grunnlag fører til. Og bare ved avvikling av maksimumstaket vil dette komme *samtlig*e 200 kommuner til gode.

6 KAPITALISERINGSRENTENS BETYDNING – FASTSETTELSE AV BEREGNINGSGRUNNLAGET

6.1 LVKs forslag til endret grunnlag for kapitaliseringsrenten

Det er LVKs syn at departementet bør endre grunnlaget for fastsettelse av den risikofrie renten. For illustrasjon av hvilke økonomiske virkninger som kan forventes ved endret kapitaliseringsrente, viser LVK til Themas fremstilling av provenyvirkningene i sin rapport. Vi inntar her tabell 6 og figur 2 fra Themas rapport for illustrasjon:

¹⁶ Spørsmålet om kommunene får en innteksreduksjon, er avhengig av hvor mye kraftanleggene i kommunen ligger over maksimumsverdien.

Tabell 2

5.2.2 Økt risikopåslag i kapitaliseringsrenten

Vi får følgende resultater for eiendomsskattegrunnlaget og tilhørende proveny ved de ulike forutsetningene dersom maksimumsverdien på 2,35 kr/kWh oppheves:

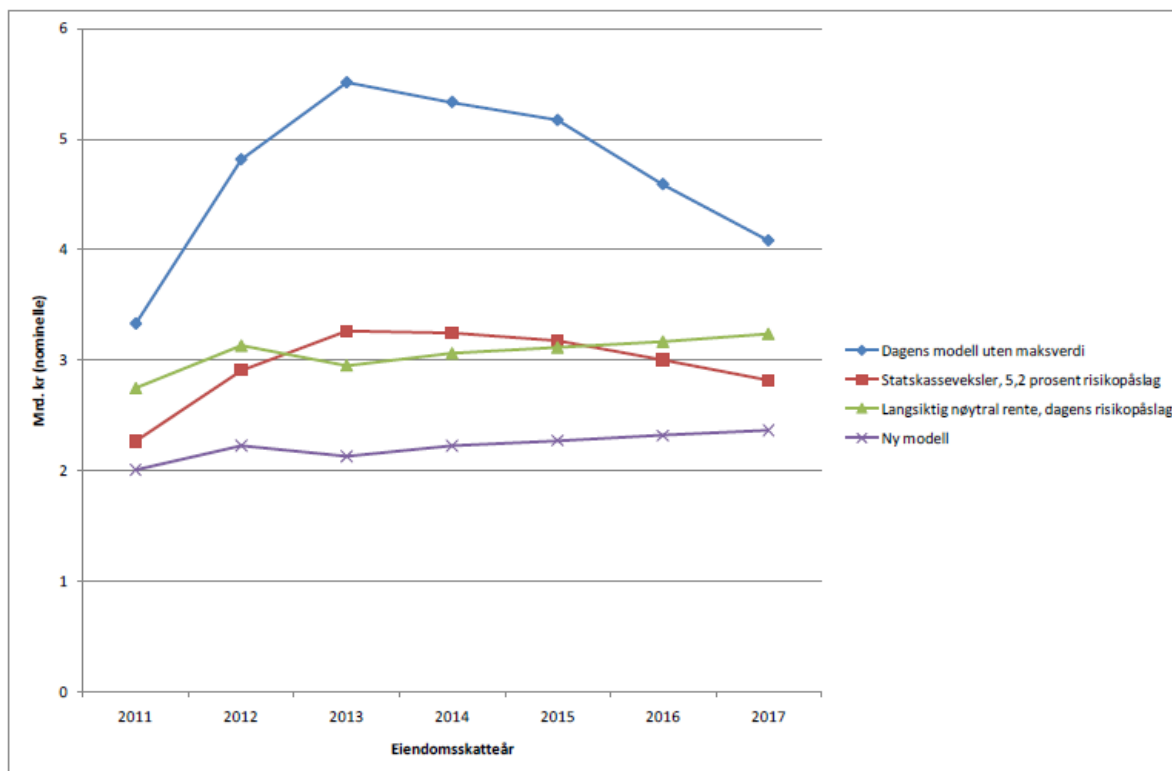
Tabell 6 Formuesverdi og eiendomsskatt ved ulike risikopåslag i kapitaliseringsrenten 2011 (inntektsåret 2009). Milliarder kroner og kr/kWh

	Dagens modell uten maksimalverdi	Statskassveksler, 5,2 prosent risikopåslag	Langsiktig nøytral rente, dagens risikopåslag	Ny modell
Kapitaliseringsrente	4,70%	6,90 %	5,70 %	7,80 %
Formuesverdi	475 mrd.	324 mrd.	392 mrd.	286 mrd.
Formuesverdi kr/kWh middelproduksjon*	4,08 kr/kWh	2,78 kr/kWh	3,36 kr/kWh	2,46 kr/kWh
Eiendomsskatt	3,3 mrd.	2,3 mrd.	2,7 mrd.	2,0 mrd.

Kilde: THEMA Consulting Group. *Basert på middelproduksjon i verk med installert effekt over 10 MW. Faktisk gjennomsnittsproduksjon 2005-2009 er 132,8 TWh mot middelproduksjon 123,4 TWh for alle verk.

Figur 2

Figur 2 Forventet utvikling i eiendomsskatten 2011-2017 ved ulike modeller for kapitaliseringsrenten. Milliarder kroner



Kilde: THEMA Consulting Group

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 inntektsstrømmer. Kapitaliseringsrenten fastsettes etter Forskrift til utfylling og gjennomføring mv av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 (FSFIN) § 18-8-4 (Forskrift 1158). Fastsettelsen av rentenivået er i dag i hovedsak bestemmende for om kraftanlegget kommer over eller under maksimumsverdien, men etter departementets opplysninger er situasjonen i dag at bare for 8 % av kraftanleggene inngår kapitaliseringsrenten i beregningsgrunnlaget. De resterende anleggene eiendomsbeskattes etter minimums- og maksimumsreglene.

Målsetningen for fastsettelse av grunnlaget for en kapitaliseringsrente er i størst mulig grad å treffe observerte markedsverdier ved omsetning av kraftproduksjonsanlegg. LVK er opptatt av å finne prinsipielle og robuste løsninger, og er enig med Energi Norge i at dagens beregningsgrunnlag for kapitaliseringsrenten fører til for store og kortsiktige svingninger, sammenholdt med variasjonene i reelle markedsverdier. Dette medfører at beregnet markedsverdi for vannkraftverkene kan svinge mer fra år til år enn svingningene i de reelle markedsverdiene gjør.

Departementet opplyser i høringsnotatet at man "[...] vil vurdere å foreslå en økning av risikotillegget i kapitaliseringsrenten." Etter LVKs oppfatning vil ikke endringer i risikotillegget i kapitaliseringsrenten avbøte de kortsiktige svingninger i kapitaliseringsrenten, eller føre til en mer "treffende" kapitaliseringsrente for så vidt gjelder å gjenspeile de reelle markedsverdier. En økning av risikotillegget alene, uten å endre beregningsgrunnlaget for den risikofrie realrenten, vil kun føre til en høyere kapitaliseringsrente – ikke en langsiktig rente. En slik endring vil med andre ord ha like store svingninger som dagens rente, og bidrar ikke til en nøytral, langsiktig og stabil rente.

For å finne en nøytral, langsiktig og stabil rente, må grunnlaget for den *normrenten*, dvs den risikofrie realrenten endres. LVK anbefaler at beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten endres fra 12 mnd statkasseveksler til Finansdepartementets generelle veileder i samfunnsøkonomiske analyser av 2005, hvor risikofri realrente på 2 % benyttes for kalkulasjonsrenteformål. Dette er i tråd med professor Bjarne Jensens vurderinger.¹⁷ En omlegging av beregningsgrunnlaget av den risikofrie renten, vil bidra til et robust og prinsipielt beregningssystem, uavhengig av de svingningene som erfaringsmessig forekommer i perioder. Den risikofrie realrenten bør imidlertid være lik for alle prosjekter og virksomhetsområder. LVK kan ikke se at det foreligger argumenter som tilsier at den risikofrie renten bør ligge over det nivået som fremgår av Finansdepartementets generelle veileder i samfunnsøkonomiske analyser av 2005.

¹⁷ Diskonteringsrenten mv. i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk", Professor Bjarne Jensen, 21.03.2011

Risikotillegget, som i dag er 3 %, skal gi uttrykk for risikoen ved investeringer i *vannkraftsektoren* sammenlignet med annen virksomhet. Risikotillegget ble i Ot.prp.nr. 47 (1999-2000) fastsatt ut fra informasjon om gjennomsnittlig avkastningskrav i børsmarkedet, siden det forelå liten grad av opplysninger om oppnådd avkastning i kraftforetakene. Risikotillegget i kapitaliseringsrenten ble opprinnelig satt til 4 %, men senere redusert til 3 %, jf. punkt 5.1.3 ovenfor, høringsnotatet s. 8 og Ot.prp.nr. 47 (1999-2000). I høringsnotatet viser departementet til følgende begrunnelse for rentereduksjonen; *"et ønske om å øke eiendomsskatten til kommunene opp til 1 mrd. kroner"*. Finansdepartementet har imidlertid utelatt å kommentere at en ytterligere begrunnelse for reduksjonen av risikotillegget var at *"eiendomsskattegrunnlaget også på kort sikt er bedre i samsvar med den faktiske markedsverdien av kraftanleggene"*, dersom risikotillegget ble satt ned, jf. Ot.prp.nr.47 (1999-2000) pkt 2.5.3.4. Risikotillegget var med andre ord ansett for å være fastsatt *for høyt*, slik at man ikke traff markedsverdiene som først antatt.

Størrelsen på risikotillegget må baseres på vurderinger av oppnådd avkastning i kraftforetakene og bransjerisikoen. Etter LVKs oppfatning, kan ikke Themas rapport benyttes til fastsettelse av risikotillegget, siden rapporten på dette området både mangler begrunnelse og grundig analyse for det foreslåtte nivå for påslaget. Historisk har betaen for vannkraftverkene ligget lavere enn gjennomsnittet for børsnoterte selskaper. Etter LVKs oppfatning ligger Themas skjønnsmessige foreslåtte nivå altfor høyt, siden Thema legger til grunn høyere avkastning i aksjemarkedet enn det dagens modell baserer seg på.

I følge beregninger foretatt av professor Bjarne Jensen, bør risikotillegget ikke økes da det er en *lavere* beta for vannkraftanlegg i forhold til resten av aksjemarkedet, jf. virksomhetens langsiktige og sikre investeringsforhold.

Etter LVKs oppfatning bør kapitaliseringsrenten settes til om lag 5 %, der risikotillegget utgjør 3 % og normrenten 2 %. Dette nivået vil være i tråd med Høyesteretts praksis om fastsettelse av kapitaliseringsrente for skogeiendommer. Høyesterett har fremhevet at det er riktig å anvende en felles, objektivisert langtidsrentesats for eiendommer med lang tidshorison¹⁸. Det lange tidsperspektivet er også fremtredende for vannkraftbransjen.

Også den salgssummen som ble oppnådd ved Elkems kraftanlegg (Siso og Lakshola) tilsier at en kapitaliseringsrente på om lag 5 % er i samsvar med hva bransjen selv mener et kraftverk er verdt.

6.2 Økonomiske virkninger for eierne

I Finansdepartementets høringsnotat er sakens provenyvirkninger for eierne hovedsakelig presentert i tabell 5 i kapittel 4. Departementet påpeker at *"avvikling av maksimums- og*

¹⁸ Rt. 1997 s 428, Rt. 1986 s 178, Rt. 2008 s 195

minimumsreglene vil også ha betydning for framtidige utbytter til eierkommunene” og at “[i]solert sett betyr avvikling et inntektstap for eierkommunene”.

Flere bykommuner som eier vannkraftanlegg, herunder Oslo, har offentlig uttalt at de er mot en avvikling av maksimumsverdien på grunn av de store provenymessige virkningene for kommunene. LVK har vurdert nærmere Oslo kommune som eksempel på hva de faktiske økonomiske virkninger vil kunne bli dersom LVKs forslag om regelendringer tas til følge. Dersom maksimumsregelen fjernes *uten* å endre kapitaliseringsrenten, vil utbyttetapet til Oslo kommune være om lag 21,9 millioner kroner¹⁹. Tapet vil være enda lavere dersom rentesatsen samtidig økes. Sammenholdt med kommunens eierinntekter i form av utbytte fra hvilket som helst av de senere årene, vil man se at de økonomiske virkninger vil være bagatellmessige. LVK mener videre det er interessant å se hvordan *regioner under ett* kommer ut ved fjerning av maksimumsverdien. LVK har ikke hatt mulighet til å gjøre beregninger for samtlige regioner, men mener Møre og Romsdal kan tjene som et representativt eksempel. Ved fjerning av maksimumsverdien, og uendret rentesats, vil Møre og Romsdal som region få økte inntekter på 48,1 mill kroner. Staten vil dekke 41,7 mill kroner av regionens økte skatteinntekter, som eier av Statkraft²⁰ og som skattekreditor for inntektsskatten og grunnrenteskatten. Eierkommunenes og eierfylkeskommunenes netto økte skattebelastning vil være 6,4 mill kroner²¹.

Denne regionen vil med andre ord tjene på en avvikling av eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd.

6.3 Konsekvenser av Finansdepartementets forslag om justert maksimumsverdi og økt kapitaliseringsrente

Hvis maksimumsverdien beholdes, men indeksjusteres fremover slik departementet foreslår, og kapitaliseringsrenten blir hevet, vil dette slå forskjellig ut for de ulike vertskommunene. Rentenivået og nivået for makstakjusteringen vil være avgjørende for utfallet for den enkelte kommunene. Til illustrasjon tas det i det følgende utgangspunkt i at maksimumsverdien justeres med ett års indeksregulering på 2,5 %, slik at taket blir 2,41 kr/kWh og at kapitaliseringsrenten blir hevet fra 3,3 % til 6 % - altså 1,8 % *lavere* enn forslaget fremsatt av Energi Norge og Thema. Men disse utgangspunktene, får vi følgende resultater for enkelte kommuner/kommunegrupper²²:

Ifølge LVKs beregninger vil en rekke vertskommuner oppleve en inntekts*reduksjon*, snarere enn en inntektsøkning, slik departementet hevder.. Den økte renten vil i mange tilfelle medføre at eiendomsskattegrunnlaget blir lavere enn dagens beskatning etter maksimumsgrunnlaget. LVKs beregninger på overnevnte grunnlag tilsier at for eksempel vertskommunene *Namsskogan*,

¹⁹ Skatteåret 2010

²⁰ Statkraft har eierandel i følgende anlegg i regionen: Gråsjø, Trollheim, Aura, Osbu, Svorka, Grytten.

²¹ Økt netto skattebelastning for eierkommunene i *regionen som sådan* er imidlertid 4,4 mill kroner, siden Bergen kommune tar deler av den økte skattebelastningen gjennom sitt eierskap i BKK, som igjen har eierandel i Tafjord.

²² LVK har kun hatt mulighet til å foreta slike regneoperasjoner for enkelte medlemskommuner.

Beiarn, Sauda og Askim vil få en samlet årlig inntektsreduksjon på 7,3 mill kroner. LVKs beregninger viser at forslagene først og fremst medfører negative konsekvenser for de kommunene som har anlegg med en formuesverdi som ligger rundt maksimumsverdien.

Videre viser LVKs beregninger at departementets forslag på overnevnte grunnlag vil gi økte eiendomsskatteinntekter til vertskommuner med gamle, nedskrevne anlegg som ligger høyt over maksimumsverdien. Disse anleggene ligger typisk i små kommuner med høye kraftinntekter målt per innbygger, dvs de kommuner departementet har inntatt i tabell 2 i vedlegget til høringsuttalelsen. Kraftanlegget Sy-Sima beliggende i *Eidfjord kommune* kan tjene som eksempel:

Anleggets formuesverdi med 3,3 % kapitaliseringsrente ligger 4 mrd kroner over et maksimumsgrunnlag på 2,35 kr/kWh. For at anlegget skal komme under maksimumsverdien med dette rentenivået, må maksimumsgrensen settes til 5,95 kr/kWh – en verdi som m.a.o. også tilsvarer anleggets beregnede markedsverdi med en kapitaliseringsrente på 3,3 %. Dersom renten heves til 6 %, vil anlegget fortsatt ligge ca 800 mill kroner over en justert maksimumsverdi på 2,41, og ca 450 mill kroner over et tak på 2,71²³. For at anlegget skal komme *under* maksimumsverdien og bli beskattet etter hovedregelen i skatteloven § 18-5, må maksimumsverdien settes til 3,1 kr/kWh med en rente på 6 %.

Kraftanlegget Kvilldal i *Suldal og Bykle kommuner* kan tjene som et ytterligere eksempel. Anleggets formuesverdi med 3,3 % kapitaliseringsrente ligger 9,5 mrd. kroner over maksimumsgrunnlaget på 2,35 kr/kWh. For at anlegget skal komme under maksimumsverdien med dette rentenivået, må maksimumsgrensen settes til hele 6,9 kr/kWh – en verdi som m.a.o. også tilsvarer den beregnede markedsverdien (3,3 % rente). Dersom renten heves til 6 %, vil anlegget fortsatt ligge ca 2,5 mrd kroner over en justert maksimumsverdi på 2,41, og ca 1,9 mrd. kroner over et tak på 2,71²⁴. For at anlegget skal komme *under* maksimumsverdien og bli beskattet etter hovedregelen i skatteloven § 18-5, må maksimumsverdien settes til 3,60 kr/kWh med en rente på 6 %.

Disse anleggene må antas å kunne tjene som eksempel for en rekke av anleggene som ligger i kommunene presentert i tabell 2 i vedlegget til høringsnotatet. Finansdepartementets forslag vil med andre ord fortrinnsvis virke positivt for de kommuner som har høye inntekter fra kraftanlegg fra før – i form av at disse kommunene får den *verdisikringen* som en indeksregulering innebærer. LVK antar at dette ikke er sammenfallende med hva Finansdepartementet ønsker å oppnå.

Nivåene som LVK har benyttet ved justering av maksimumsverdien og en økt rentesats, er fastsatt hypotetisk, all den tid Finansdepartementet kun har varslet justeringer uten å nevne nivået for justeringene. Ovennevnte utregninger vil, uansett nivå som legges til grunn, gi et bilde av hvordan

²³ Maksimumsverdien regulert etter konsumprisindeksen fra 2004 t.o.m. april 2011.

²⁴ Maksimumsverdien regulert etter konsumprisindeksen fra 2004 t.o.m. april 2011.

departementets forslag vil fungere i et totalbilde. Eksemplene kan med andre ord ikke ses bort fra med begrunnelse om at de forutsatte nivåene er feilslått.

LVK finner det nødvendig også å kommentere departementets uttalelse på s. 8 i høringsnotatet om at "[i] perioder med høye renter og lave kraftpriser vil minimumsverdien sikre vertskommunene inntekter". LVK kan ikke være enig i det.. Dersom dagens fornybarpolitikk og klimaforliket skal ha noe realisme, er det utenkelig med kraftpriser over flere år på et nivå med 10-12 øre/kWh. Det er først ved et slikt prisnivå at minimumsverdien igjen skal kunne få betydning for vertskommunene. Og med både kvoteordningen for CO₂ og el-sertifikatordningen vil nok de fleste anse et slikt prisregime over tid som utenkelig.

7 FORDELINGSVIRKNINGER - VERTSKOMMUNENE SOM KOMMUNEGRUPPE

7.1 Kommunenes frie inntekter

Finansdepartementets presentasjon av vertskommunene i tabell 6 og tabell 1 og 2 i vedlegget til høringsnotatet etterlater et inntrykk av at vertskommunene er særlig velstående kommuner.

Det fremgår av Kommuneproposisjonen 2012 at 73 % av LVKs kommuner har under 110 % av landsgjennomsnittet i "frie inntekter" – tilsvarende snitt for alle landets kommuner er i følge samme proposisjon 76 %. LVKs medlemskommuner skiller seg med andre ord ikke mye fra landsgjennomsnittet hva gjelder de grunnleggende kommunaløkonomiske forholdene.

7.2 "Høyinntektskommunene"

Noen få av LVKs medlemskommuner har betydelige kraftinntekter pr innbygger. Ti av disse kommunene har Finansdepartementet presentert i tabell 2 i vedlegget til høringsnotatet.

Tre fellestrekk for disse kommuner er *store kraftanlegg, omfattende naturinngrep og lavt folketall*. I hovedsak er det tale om kommuner med innbyggertall fra 340 (Modalen) og til rundt 1000 innbyggere (med unntak av Suldal).

Utgangspunktet for en vurdering av fordelingsmessig karakter kommuner mellom, må være hvilke verdier det er tale om å fordele. LVK viser til at denne høringsuttalelsen legger helt andre – og mindre – fordelingsmessige virkninger til grunn i saken enn det som fremgår av høringsnotatet. På bakgrunn av det LVK mener vil være de samlede økonomiske virkninger av de forslag som fremmes, kan LVK ikke se at saken skulle by på utfordringer av fordelingsmessig karakter i kommunesektoren, sett fra et nasjonaløkonomisk synspunkt.

Under enhver omstendighet må det være klart at dette fåtallet av kommuner ikke kan stenge for en opphevelse av ordningen med minimums- og maksimumsverdi til skade for mer enn 150 andre

distriktskommuner, og til skade for gjeninnføring av et eiendomsskattesystem i tråd med Stortingets vilje og reelle markedsverdier. Dersom disse få og små kommuner skulle representere noe nasjonaløkonomisk problem, finnes det løsninger på dette, som ikke rammer mer enn en tredel av den samlede kommunesektoren. Det er klart at skattereglene ikke kan utformes etter disse kommunenes særskilte situasjon, noe som for så vidt ville ført til en rekke ulike skatteregler for hver enkeltes kommunes økonomiske situasjon.

Lokal beskatningsrett fører med nødvendighet til inntektsforskjeller mellom kommunene, noe som kommer tydelig frem i nærværende sak. Eiendomsskatten er den viktigste kommunale inntektsordningen, som er med på å styrke lokaldemokratiet. Kommunene blir oppfordret til å utnytte egne inntektsgrunnlag. Det er ikke alle kommuner som følger denne oppfordringen, og tar således et bevisst valg om ikke å innføre eiendomsskatt, til tross for at dette medfører større inntektsforskjeller sammenlignet med andre kommuner. Det vises for øvrig til Rødsethutvalgets uttalelse om dette i NOU 1992:34 s. 107, sitert over.

Til tross for at eiendomsskatten holdes utenfor inntektssystemet, har staten flere mekanismer som kan benyttes i fordelingsammenheng, slik at statens "netto-provenytap" kan bli et annet enn hva som fremstilles i høringsuttalelsen. LVK viser til fylkesmennenes praksis for tildeling av skjønnskudd, som er basert på retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet som revideres i forbindelse med statsbudsjettet hvert år. I statsbudsjettet 2011 punkt 2 fremgår følgende:

"Vurdering av andre økonomiske forhold

Foruten rammetilskudd og skatt på inntekt og formue fra personer, har kommuner også andre typer inntekter. Fylkesmennene kan ta hensyn til andre typer inntekter i forbindelse med en totalvurdering av kommunens økonomi."

Tilsvarende er også kommet til uttrykk i NOU 1992:34 s. 103 (Rødseth-utvalget):

"Inntektene frå eignedomsskatten påverkar dei skjønnsmidla fylkesmannen tildeler."

Dette er i overensstemmelse med hva som blir praktisert, og i samsvar med LVKs syn på inntektssystemets evne til inntektsutjevning.

Etter det opplyste mottok medlemskommunene i LVK i 2009 over 400 mill. kroner i skjønnskudd, jf. Prop. 1 S (2010-2011) Grønt hefte s. 66-85. I tillegg til dette ble det bevilget ca 40 mill. kroner til medlemskommunene i kommunale næringsfond i 2010²⁵. Disse inntektene må tas i betraktning når departementet skal beregne de økonomiske virkninger for staten i saken.

²⁵ For enkelte kommuner er tallene fra 2009.

7.3 Industrikommunene

Blant LVKs medlemskommuner er også 20 industrikommuner. Disse kommuner har som kommunegruppe den største økonomiske interessen i saken. Dersom reglene med minimums- og maksimumsverdier oppheves, vil etter det opplyste om lag 1/3 av de økte inntektene tilfalle disse.

Disse kommunene er Rana, Fauske, Askim, Odda, Sauda, Vennessla, Notodden, Årdal, Tinn, Bremanger, Kvinesdal, Kvam, Sunndal, Meløy, Narvik, Sør-Varanger, Høyanger, Vefsn, Kvinnherad, Meråker.

Enkelte av disse kommunene har departementet trukket frem i tabell 1 i vedlegget til høringsnotatet. Her blir kommunene Odda, Tinn og Rana fremstilt som eksempler på den skjeve inntektsfordelingen som vil oppstå ved fjerning av grenseverdiene, og blir av Finansdepartementet brukt som argumenter *mot* en avvikling av minimums- og maksimumsordningen.

Det fremgår av den samme tabellen at disse kommunene ligger henholdsvis på 103, 102 og 98 % av landsgjennomsnittet av frie inntekter i 2009. Dette gir en indikasjon på *inntektsbehovet* til kommunene. LVK kan vanskelig se hvorfor disse kommunene trekkes frem som eksempler på et fordelingspolitisk problem ved økt eiendomsskatteinntekter fra deres kraftanlegg.

Industrikommuner er gjennomgående, som de fleste andre kraftkommuner, periferikommuner eller kommuner med lav sentralitet i lite tilgjengelige deler av landet. Mange av kommunene er dessuten arealmessig store, og har en spredt bosetning. Som andre kommuner med lignende karakteristikk, har mange industrikommuner store utfordringer knyttet til fraflytting og en aldrende befolkning med store velferdsmessig behov, se eksempelvis NIBR-rapport 2009:13 s. 34 og St.meld. nr. 25 (2008-2009) s. 10.

De fleste industrikommuner sliter med stram økonomi og krav om å oppfylle lovpålagte tjenester og velferdstilbud for innbyggerne. De har gjennomgående lavere frie inntekter pr innbygger, men grunnet beliggenhet og befolkningstetthet er ofte de lovpålagte velferdsoppgavene mer kostnadskrevende enn i mer sentrale strøk.

Kommunene trenger hver eneste ekstra krone de kan få til de særskilte utfordringene industrikommunegruppen står overfor. *Befolkningsutviklingen er i følge SSB synkende eller stagnerende for de neste 20 årene for ca 75 % av LVKs industrikommuner.*

Videre har industrikommuner særskilte utfordringer knyttet til den globaliserte økonomien, siden industrien blir mindre stedbunden. Nærhet til energi- og råvarekilder er ikke lenger avgjørende for valg av lokalisering. Deler av industrien er mer opptatt enn tidligere av å utnytte lønnsforskjeller mellom land, sikre tilgangen på kvalifisert og stabil arbeidskraft, oppnå nærhet til

marked, leverandører og kompetansemiljøer, plassere seg gunstig i forhold til transportkorridorer osv, se NOU 2004:12 s. 25.

Dereguleringen av kraftmarkedet og en stadig utvikling av overføringsnettet som en følge av kraftutveksling med utlandet, har gjort industrikommunene sårbare. I NOU 2004:12 s. 25, er utfordringene beskrevet slik:

”Kraftproduksjonen i de andre nordiske landene er i mindre grad basert på vannkraft, og er mer avhengig av å holde en jevn produksjon. Dette utnyttes av markedsaktørene, ved at kraft eksporteres når prisen er høy og importeres når prisen er lav.

For den kraftintensive industrien vil denne utviklingen før eller siden bety høyere kostnader. Enkelte industribedrifter har kraft fra egne kraftverk, og fortsatt får deler av industrien levert kraft i henhold til kontrakter som ble inngått før omleggingene i kraftmarkedet. Mange store kjøpere har allerede inngått nye langsiktige kontrakter til vilkår fastsatt av Stortinget. Innen 2011 vil alle disse kontraktene ha utløpt. Uansett leveringsvilkår har kraften i dag en alternativpris i markedet. Det er derfor eksempler på at industribedrifter har valgt å stenge ned egen produksjon, for i stedet å selge kraften på spotmarkedet.

Etter hvert som den kraftprisen industrien betaler blir mer markedsbasert, reduseres et viktig lokaliseringsfortrinn med tanke på å holde denne industrien i Norge og i distriktene.”

De fleste industrikommunene har allerede vært gjennom en eller flere omstillingsperioder. Dette har fått forskjellige virkninger i kommunene, men gjennomgående har det ført til fraflytting og redusert folketall som følge av mangel på arbeidsplasser, eller en betydelig utvidelse av kommunal sektor, nettopp for å kompensere for bortfall av industriarbeidsplasser.

Selv om flere av industrikommunene gjennom de siste tiårene har gjennomgått tildels store omstillinger grunnet nedbemanning og konkurser i industrien, har mange fremdeles et ensidig næringsgrunnlag som er svært konkurranseutsatt og sårbart. Når store deler av de sysselsatte i kommunen er ansatt i en eller flere hjørnesteinsbedrifter gjør det hele lokalsamfunnet svært utsatt for omskiftninger i både nasjonal og internasjonal økonomi og konkurranse utenfra.

Nevnte problemstillinger og utfordringer er et prioritert satsningsområde også for dagens regjering. I St.meld. nr. 25 (2008-2009) s. 72 uttales blant annet at regjeringen er svært opptatt av vilkårene for kraftintensiv industri i Norge blant annet fordi *”denne industrien er viktig for område og lokalsamfunn som er avhengige av kraftkrevjande industri som hjørnesteinsverksemd”*.

Siktemålet fra sentrale myndigheters side kommer blant annet klart til uttrykk i NOU 2004:19 s. 37 hvor det uttales at for å stoppe forvitringen og skape ny optimisme må distriktene få *”større*

handlingsrom for utnytting av egne ressursar, og at en større del av de verdiene som skapes må bli igjen i lokalsamfunnet”.

At kommunene får bedret sine økonomiske rammebetingelser og får mulighet til å drive med næringsutvikling er vidare helt i tråd med regjeringens ønsker og mål for distriktspolitikken.

I St.meld. nr. 25 (2008-2009) punkt 1.1 fremgår hva som skal være Regjeringens overordnede mål for inneværende stortingsperiode. Her fremkommer at regjeringen vil fortsette med sitt distriktspolitiske løft for å *”medverke til å styrkje den lokale og regionale vekstkrafta i område med låg økonomisk vekst, lang avstand til større marknader, einsidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketalet.”*. For å oppnå dette følger i punkt 1.2 at regjeringen *”vil halde fram med å styrkje kommuneøkonomien”* og det legges til grunn at *”det er best å møte lokale utfordringer med lokale initiativ”* og man ønsker derfor å *”stø opp om lokal samfunnsutvikling og kommunen som samfunnsaktør.”*. Regjeringa fremholder vidare i samme punkt at den vil *”leggje til rette for nyskaping og omstilling i næringslivet i heile landet”*.

Å oppheve maksimums- og minimumsverdien i eiendomsskatteloven § 8 vil være et godt virkemiddel i gjennomføringen av regjeringens uttalte ønsker og målsetting for industrikommunene. Det er vidare grunn til å fremheve Distriktskommisjonens uttalelser i NOU 2004:19 s. 141, der det blant annet påpekes at *”[d]e viktige inntektene fra kraftproduksjonen som i dag tilfaller kommuner og fylkeskommuner gjennom eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft bør også i fremtiden komme det lokale og regionale nivået til gode.”*

8 KONSEKVENSER AV MAKSIMUMSVERDIEN

8.1 Minimums- og maksimumsverdiene har utspilt sin rolle

Som allerede påpekt, fremhevet Bondevik II-regjeringen symmetrihensynet ved innføringen av maksimumsverdien²⁶, ved at kraftselskapene skulle få igjen det de tapte på en minimumssats.

LVK mener at hensynet til symmetri ikke lenger er til stedet. Som Finansdepartementet selv fremhever i høringsnotatet, ligger om lag 90 % av alle kraftverkene over maksimumsverdien, mens det er mindre enn 4 % som ligger under minimumsverdien. Kraftverkene har for lengst *”fått igjen det de tapte”* på minimumsverdien, slik at dagens regelverk på ingen måte skaper symmetri. Siden dette var selve *formålet* med maksimumsverdien, ligger det i sakens natur at verdigrensene må fjernes.

²⁶ St.prp.nr.1 (2003-2004) s. 57, annen spalte

8.2 Eiendomsskatten har blitt en ren lønnsomhetsuavhengig avgift

Maksimumsverdien har ført til at eiendomsskatten på kraftproduksjonsanlegg er blitt en *lønnsomhetsuavhengig avgift*, i strid med Stortingets hovedformål med kraftskattereformen i 1997 om skatteevneprinsippet. Målsetningen med omlegging av takstprinsippene i kraftskattereformen var "[...] i større grad enn i dag å treffe markedsverdiene"²⁷.

Dagens situasjon er at de detaljerte verdsettelsesreglene i skatteloven § 18-5 første til fjerde ledd i praksis er uten betydning for annet enn rene *unntakstilfeller*. Dette har aldri vært Stortingets hensikt.

8.3 Nedgang i produksjon vil gi reduserte eiendomsskatteinntekter

Fastsettelsen av maksimumsverdien regnes ut på bakgrunn av syv års gjennomsnittlig produksjon multiplisert med 2,35 øre/kWh, jf. eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd og skatteloven § 18-2 andre ledd. Produksjonen er med andre ord den *eneste* faktoren som påvirker fastsettelse av eiendomsskattegrunlaget. En *nedgang i produksjonen* betyr med andre ord en *nedgang i kommunenes eiendomsskatteinntekter*, til tross for at kraftanleggene i perioder med nedgang i produksjon som oftest opplever en *økning* i kraftpris.

Kommunenes eiendomsskattegrunnlag for skatteåret 2011 viser at for om lag halvparten av medlemskommunene var det 51 % som fikk et redusert eiendomsskattegrunnlag sammenlignet med 2010. Denne nedgangen skyldes nedgang i produksjonen. Selv om det har vært en nedgang i produksjonen, opplever kraftverkseierne i samme periode økte utbytter. Teoretisk sett kan nedgangen i eiendomsskatteinntektene utgjøre 133 mill kroner²⁸.

8.4 Maksimumsverdien avskjærer vertskommunenes andel av verdiskapningen

Ved innføringen av maksimumsverdien ble det fremhevet av departementet at kommunenes skatteinntekter også skal gi kommunene en andel av den verdiskapningen som vannkraften fører til. Slik maksimumsverdien nå virker, er det LVKs syn at maksimumsverdien *avskjærer* vertskommunenes rett til en andel av fremtidig verdiskapning. Kraftforetakene opplever stadig økning i overskudd, i det overskuddene stiger i takt med kraftprisene. En av grunnene til at

²⁸ Den gjennomsnittlige årlige vannkraftproduksjonen fra store kraftverk pr 01.01.10 er på 116,2 TWh. NVE opplyser at i et normalår kan produksjonen variere fra 84,8 TWh til 141,3 TWh. Med dette som utgangspunkt, kan man beregne hvor stor variasjon i eiendomsskattegrunnlagene som er påregnelig fra ett år til et annet. Sammenholder man gjennomsnittsproduksjonen i 7 år med ett godt produksjonsår, med gjennomsnittsproduksjonen i 7 år, med ett dårlig produksjonsår, er differansen i eiendomsskattegrunnlagene mellom disse to årene på landsbasis 18,968 mrd kroner. Dette utgjør 133 millioner kroner i inntektsreduksjon for vertskommunene. Regneeksempelet er i følge NVE noe som kan forventes av produksjonsvariasjonen i normalår. Når vertskommunene ikke er med på prisoppgangen i år med lavt produksjonsvolum, viser dette at kommunenes eiendomsskatteinntekter er svært utsatt.

kraftprisene har økt, er de myndighetsbestemte tiltakene med kvoteregimet, som har medført en økning på ca 10-15 øre/kWh. Etter LVKs oppfatning må dette anses som en ny merverdi på grunnlag av vannkraftens miljøfortrinn. Dette skyldes naturressursenes økte verdi som kommunene har en legitim rett til en andel av. Tilsvarende vil kraften øke i verdi ved innføringen av sertifikatmarkedet.

Superprofitten som vannkraften gir opphav til, deles i dag i hovedsak mellom eierne av kraftforetakene, og staten, som både eier og skattekreditor for inntektsskatten og grunnrenteskatten. Tilsidesettelsen av vertskommunene er ikke i tråd med de fordelingsprinsippene som lå til grunn for vedtagelsen av kraftskattereformen. Det er også i strid med Stortingets forutsetning for innføring av maksimumsverdien²⁹:

”Dette innebærer at selv med en slik maksimumsverdi, vil kraftkommunene samlet sett kunne få vesentlig økte inntekter i perioder med stigende kraftpriser.”

8.5 Disinsentiv for kommunenes tilslutning til ny vannkraftutbygging

Når kommunen skal ta stilling til om den stiller seg positiv til ny vannkraftutbygging lokalt, må kommunestyret foreta en interesseavveining mellom de fordeler og ulemper utbyggingen medfører, jf. vannressursloven § 25. I denne vurderingen inngår blant annet hvilke økonomiske virkninger utbyggingen vil ha for kommunen, og om de positive økonomiske virkninger på lang sikt vil oppveie de skader og ulemper av allmenn karakter som en utbygging vil medføre.

Vertskommuner er avgjørende medspillere for gjennomføringen av fornybarpolitikken for så vidt gjelder videre vannkraftutbygging. LVK vil i den forbindelse vise til følgende uttalelse fra Norsk Vassdrags- og energirett, Universitetsforlaget, 2002, side 57:

”Mener vedkommende distrikt at utbygging ikke er ønskelig, vil dette i praksis være avgjørende; de sentrale myndigheter og Stortinget er varsomme med å beslutte utbygging dersom distriktet er imot.”

Eiendomsskatten og konsesjonskraftordningen er de eneste eksisterende ordningene som vertskommunene får en del av verdiøkningen på lokale naturressurser gjennom. Nye vannkraftanlegg med konsesjon etter vannressursloven gir ikke vertskommunene rett til konsesjonskraft ved utbygging av ny vannkraft, enten det gjelder elvekraftverk eller effektkraftverk. Blant dagens nye utbyggingsprosjekter er disse de dominerende. Naturressursskatten har stått uregulert siden 1998 og blir utjevnet i det statlige inntektssystemet for kommunene. Når eiendomsskatten i tillegg er blitt en fast avgift som synker i realverdi, vil

²⁹ Punkt 3.5.8 i St.prp.nr.1 (2003-2004)

også vertskommunenes andel av verdiskapingen stadig synke. Dette gir vertskommuner kraftige disinsentiver til å støtte nye utbyggingssøknader.

Mange lokalsamfunn vurderer derfor fordelene med nyutbygging i et langsiktig perspektiv som *minimale* eller underordnet de samlede ulemper i form av naturinngrep mv. Det er LVKs erfaring at kommunene over tid ser at vannkraftens verdi stadig øker, mens vederlagene til vertskommunene synker.

LVK har i den siste tiden sett flere eksempler på kommunestyrer som motsetter seg ny vannkraftutbygging under henvisning til at inntektene ikke står i forhold til de ulemper som lokalsamfunnene må leve med i et langsiktig perspektiv. Eiendomsskatt basert på de reelle markedsverdier av et anlegg, vil være den mest robuste og i økonomisk forstand det viktigste insentiv for en kommune som blir bedt om å stille sin naturkapital til disposisjon for ytterligere kraftutbygging.

8.6 Marginalt lønnsomme kraftutbygginger vil tjene på en avvikling av minimumsverdien

Det er LVKs syn at hensynet til marginalt lønnsomme kraftverk best ivaretas ved en avvikling av minimumsverdien. Maksimumsverdien har mindre betydning for marginalt lønnsomme verk.

Departementet skriver imidlertid på side 2 og 3 i høringsnotatet at *maksimumsverdien* ble innført "for å oppnå en større grad av symmetri i eiendomsskatten og på den måten forbedre investeringsincentivene" (understreket her). Finansdepartementet hevder dette er uttalt i St.prp.nr.1 (2003-2004), og viser til følgende uttalelse:

"Isolert sett vil minimumsverdien kunne redusere investeringsincentivene i kraftproduksjon. Dette gjelder både ny- og reinvesteringer. Dette skyldes at minimumsverdien bidrar til at eiendomsskattegrunnlaget for enkelte kraftverk blir høyere enn de ordinære lønnsomhetsbaserte eiendomsskatte reglene tilsier. For en investor vil dette bl.a. innebære at den samlede skattebelastningen ved lave priser relativt sett blir høyere enn ved høyere priser der kraftverkene i hovedsak blir beskattet etter ordinære regler. Dette innebærer at skattesystemet ikke behandler dårlige utfall (ved lave priser) og gode utfall (ved høye priser) symmetrisk. Isolert sett kan dette innebære at investeringer som er lønnsomme før skatt, ikke blir lønnsomme etter skatt."

Etter LVKs oppfatning er det korrekt at minimumsverdien har redusert investeringsinsentivene. LVK kan imidlertid ikke se at det fra dette kan sluttes at maksimumsverdien *forbedrer* investeringsinsentivene. LVK mener derfor det er en avgjørende forskjell mellom sitatet ovenfor og det Finansdepartementet hevder i høringsnotatet. I St.prp.nr.1 (2003-2004) påpekes at "*investeringer som er lønnsomme før skatt, ikke blir lønnsomme etter skatt*" på grunn av

minimumsverdien. Tilsvarende kan ikke gjøres gjeldende for maksimumsverdien. Departementets presentasjon i høringsnotatet fremstår derfor som misvisende.

8.7 Maksimumsverdien virker konkurransevridende

I dag er det kun store vannkraftverk som blir eiendomsbeskattet etter en maksimumsgrense som er satt lavere enn kraftverkets egentlige verditakst, og ikke etter de ordinære eiendomsskatteprinsippene. Det er kun de største og mest lønnsomme kraftverkene som nyter godt av maksimumsverdien. Dette utgjør en konkurransevridning for bl.a. småkraftverk, som ikke nyter godt av en maksimumsverdi ved eiendomsbeskatningen. Hvis vi fjerner dagens skatterabatt i vannkraftsektoren, vil all fornybar energivirksomhet konkurrere på like vilkår. Dette vil med andre ord også være en fordel for vindkraft, bølgekraft, bioenergi etc.

Like konkurranseforhold vil sannsynligvis medføre **økt investering i ny fornybar energi** i den nærmeste fremtid. Norge har ambisjoner om økt produksjon på ca 13,3 TWh i 2020³⁰. Investeringene vil hovedsakelig knytte seg til småkraftverk innen vannkraftsektoren. I følge NVEs beregning av vannkraftpotensialet pr 01.01.10 er potensialet for utbygging av småkraft 16,5 TWh, mens potensialet for ny produksjon over 10 MW er under halvparten, 6,5 TWh. Denne situasjonen tilsier at det er ekstra viktig å tilrettelegge for like konkurranseforhold mellom ulike fornybarvirksomheter.

8.8 Særordningen med maksimumsverdi for vannkraftanlegg kan innebære ulovlig statsstøtte

LVK har tidligere reist spørsmål overfor Finansdepartementet om maksimumsverdien i eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd innebærer ulovlig statsstøtte etter gjeldende regelverk, jf. brev 31. januar og 5. april 2011.

I Finansdepartementets høringsbrev 15. april 2011 blir det uttalt at *”[d]epartementet vil framover se nærmere på om det er grunn til å vurdere disse spørsmålene”*. LVK mener det er utilfredsstillende at Finansdepartementet ikke har foretatt denne vurderingen før saken ble sendt på høring. Dersom LVKs foreløpige vurdering av statsstøtteregelverket er korrekt, omfattes maksimumsverdien og eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd av forbudet mot ulovlig statsstøtte. Dette vil med andre ord kunne få avgjørende betydning for hvilke lovendringer som må gjennomføres.

LVK har tidligere anført følgende:

³⁰ Jf felles elsertifikatmarkedet mellom Sverige og Norge.

Maksimumstaket på eiendomsskatt på store vannkraftverk innebærer at eierne av disse kraftverk blir pålagt en lavere eiendomsskatt i forhold til eiendommens reelle omsetningsverdi enn eierne av mindre vannkraftverk. Det er videre bare store vannkraftverk av alle eiendomsskatteobjekter som har denne skatterabatten.

LVK har foretatt en foreløpig vurdering av om en slik skattemessig begunstigelse av en del av en sektor kan representere ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61

Før det *første* mener LVK at maksimumsverdien oppfyller støttevilkåret i artikkel 61. Det avgjørende er at maksimumsregelen, som innebærer skattelette gjennom særlige regler for verdsetting av skattbare midler, gir en fordel til bestemte virksomheter som letter belastningen på virksomhetens budsjett sammenlignet med andre foretak. Derfor blir eierne av store vannkraftverk stilt i en gunstigere økonomisk situasjon enn eiere av andre typer skattbar eiendom.³¹ Når det er snakk om en skatterabatt, kan det ikke være tvilsomt at *vilkår nummer to* om at støtten må være gitt med statsmidler, også er oppfylt.

Det *tredje* vilkåret – selektivitetskriteriet – er etter alt å dømme oppfylt fordi maksimumsverdien (i) gir en fordel til en avgrenset krets av foretak basert på bransjetilhørighet og størrelse, og (ii) ikke kan begrunnes i skattetekniske hensyn eller grunnleggende eller retningsgivende prinsipper i skattelovgivningen. Forarbeidene viser at maksimumsverdien ble innført for å jevne ut skatten ved å fordele skattebelastningen over år med høye kraftpriser og år med lave kraftpriser, ikke i skattetekniske hensyn.³² Maksimumsverdien innebærer også en progressiv skatterabatt for de mest lønnsomme vannkraftverkene som ikke synes å følge av grunnleggende eller retningsgivende prinsipper i skattelovgivningen for øvrig. Tilsvarende skatterabatt innrømmes heller ikke andre produsenter av fornybar energi.

Kraftmarkedet er liberalisert, og vannkraftproduksjon er en virksomhet som drives i konkurranse med andre foretak, der det betales utbytte til eierne. LVK mener derfor at det *fjerde* vilkåret i artikkel 61 om at støtten må være gitt til et foretak som driver økonomiske virksomhet, er oppfylt. Det skal generelt lite til for at det *femte* vilkåret om potensielt konkurransevridende effekt, og det *sjette* vilkåret om mulig påvirkning av samhandelen mellom EØS-statene, er oppfylt dersom man først har kommet til at det foreligger støtte.³³ Maksimumsverdien innebærer en skattereduksjon for eierne av store vannkraftverk, som selger elektrisitet i et marked der det foregår utstrakt handel mellom EØS-statene. Etter LVKs vurdering kommer man da vanskelig utenom at konkurransevridningskriteriet og samhandelskriteriet også er oppfylt.

³¹ Se sak 61/79 *Denkavit* premiss 31, sak T-613/07 *Ufex* premiss 65, sak C-143/99 *Adria-Wien Pipeline* premiss 41, sak E-6/98 *Norway v ESA (arbeidsgiveravgiftsaken)* og forenede saker E-5/04, E-6/04 og E-7/04 *Fesil and Finnfjord, PIL and others and Norway v EFTA Surveillance Authority*, samt ESAs retningslinjer punkt 3(2)

³² St.prp.nr1 (2003-2004) s.57.

³³ Se Alteskjær m.fl. *Statsstøtte* s. 52-56.

Etter LVKs vurdering kommer ikke unntakene i EØS-avtalen til anvendelse for maksimumsverdien. Dette gjelder både unntaket i artikkel 59 (2) for tjenester av allmenn økonomisk betydning, unntak i gruppeunntaksforordningen, unntaket for bagatellmessig støtte og unntakene i artikkel 61 (3) for støtte til næringsmessig eller regional utvikling.

På denne bakgrunn mener LVK at maksimumsverdien oppfyller kriteriene i EØS-avtalen artikkel 61 (1), og at tiltaket derfor utgjør ulovlig statsstøtte i EØS-avtalens forstand. Dersom ESA skulle komme til samme resultat, vil norske myndigheter kunne pålegges å kreve den for lite betalte eiendomsskatt tilbake.

Det er LVKs syn at norske myndigheter heller bør oppheve ordningen med minimums- og maksimumsverdi enn å risikere en sak for ESA og eventuelt EFTA-domstolen om ordningen representerer ulovlig statsstøtte.

9 OPPSUMMERING

LVK mener det må gjennomføres to endringer i dagens eiendomsskattesystem for kraftanlegg: *Ordningen* med minimums- og maksimumsverdi må fjernes og samtidig bør beregningsgrunnlaget for *kapitaliseringsrenten* gjøres stabil og langsiktig, slik at renten øker. Samlet sett vil disse endringene imøtekomme både de krav som stilles til Regjeringen i utformingen av skattepolitikken, gi en økning i eiendomsskatten som gjenspeiler reelle markedsverdier, redusere fordelingsvirkningene (statens provenytab reduseres) og videreføre alle regjeringspartienes uttalte syn på ordningen med maksimumsverdi fra 2003.

Enhver videreføring av ordningen med minimums- og maksimumsverdi - *uansett nivå og indeksjustering* - vil føre til at de mest lønnsomme kraftforetakene får *den største skatterabatten*. Det alene viser at ordningen må oppheves.

Eiendomsskatt på kraftanlegg er for de distrikter som nå skal avstå sine naturressurser til gjennomføring av fornybarpolitikken, *den eneste inntektsordningen* som gjenspeiler den reelle verdiskapingen vannkraften står for. På samme måte som eierkommuner og staten får *utbytter og overskuddsskatter*.