



Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 120107-383

Oslo, 8. mars 2023

## Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft – høringsuttalelse fra LNVK

### 1 Innledning

Det vises til regjeringens høringsnotat datert 16. desember 2022, med høringsfrist 15. mars 2023.

Olje- og energiminister Terje Aasland uttalte til Klassekampen 13. april 2022:

*«- La meg være helt tydelig: Det er kommunene som bestemmer om nye vindkraftprosjekter skal gå til konsesjonsbehandling eller ikke.»*

Det innebærer en faktisk vetorett for berørte kommuner.

Det synes å være bred enighet om at kommunene vil måtte få en sentral rolle ved fremtidige vindkraftutbygging. Dette er også lagt til grunn både i høringsnotatet og av Energikommisjonens innstilling NOU 2023:3.

Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) organiserer om lag 40 kommuner som er vertskap for større vindkraftanlegg, eller hvor det foreligger planer om slike. Nedenfor følger LNVKs høringsuttalelse som er behandlet av styret 8. mars 2023.

### 2 LNVKs syn – innledende merknader og hovedpunkter

#### 2.1 Kommunenes rolle i vindkraftsaker – manglende kompensasjon og inntekter

LNVK er enig i den holdningen olje- og energiministeren uttrykker ovenfor om kommuner som må avstå sine naturverdier til storsamfunnet. Vi registrerer at det nå er bred politisk enighet om at kommunene spiller en avgjørende rolle i fornybarpolitikken, og hilser velkommen et mer respektfullt og et mer velbegrunnet syn på vertskommuners rolle i vindkraftsaker enn tidligere. LNVK finner likevel grunn til å minne om at en slik holdning også har ligget til grunn for den store vannkraftepoken i Norge frem til 2000-tallet. I boken Norsk vassdragsrett fra 1988 heter det eksempelvis:

*«Mener vedkommende distrikt at utbygging ikke er ønskelig, vil dette i praksis være avgjørende.»*

120107-383/2023-03-08 Grunnrenteskatt på vindkraft - LNVK

Med noen viktige unntak, Mardøla og Alta som eksempler, er vår vannkraft i hovedsak bygget ut i forståelse med de berørte kommuner. Et viktig grunnlag for slik lokal oppslutning, har helt fra vannkraftens formative periode vært at våre politiske forfedre var opptatt av at de distrikter som avsto sine naturressurser til storsamfunnet, skulle beholde en andel av de verdier som deres naturressurser ga opphav til. Motivet var både at kommunenes syn på en ønsket utbygging var viktig og at det ble ansett rett og rimelig at deler av verdiskapingen ble igjen i ressursdistriktene.

Denne holdningen ble imidlertid *ikke* videreført da vindkraftutbyggingen tok til på begynnelsen av 2000-tallet. LNVK har gjentatte ganger fremmet krav om innføring av naturressursskatt og konsesjonsavgift på lik linje med vannkraftregimet, uten at kommunene vant gehør hos noen regjering. I 2009 ble i stedet større energisaker, herunder vindkraftverk, løftet ut av kommunenes rettslige arealverktøy, plan- og bygningsloven. Vi registrerer at først etter en sterkt økende folkelig motstand som har ført til full stans i vindkraftutbyggingen, fremmes det nå forslag om et konsesjons- og skatteregime med flere likhetstrekk med vannkraftregimet. Innretningen på et slikt konsesjons- og skatteregime vil kunne være avgjørende for berørte kommuners standpunkt til større vindkraftutbygging i deres natur.

## **2.2 LNVK er tilfreds med at kommunenes posisjon styrkes, men er kritisk til innretningen på skatteordningene**

Overordnet er LNVK tilfreds med at regjeringen nå både har fremmet forslag om å styrke vertskommunenes posisjon i konsesjonsprosessen ved gjeninnføring av plan- og bygningsloven som relevant planlovverk, og i dette høringsnotatet fremmer forslag om innføring av grunnrenteskatt, med en andel til kommunene, som del av et nytt skatteregime for vindkraft.

Som det vil fremgå nedenfor, er LNVK likevel kritisk til flere sider ved *innretningen* på de skatteordninger som foreslås i høringsnotatet. Hovedinnvendingen er at regjeringen mer *gir et skinn av* å likestille vertskommuner for vindkraft med vannkraftkommunene enn at det fremmes forslag som reelt innebærer slik likestilling.

Høringsnotatet mangler argumenter og prinsipielle begrunnelser for *hvorfor* de kommuner som blir bedt om å avstå sine naturressurser til vindkraftanlegg, bør tilordnes deler av de skatteinntektene forslaget til skatteregime vil generere. LNVK finner det derfor nødvendig å minne om følgende:

### **2.2.1 Kompensasjon og verdiandel**

Større vindkraftverk etterlater til dels betydelige inngrep i natur, ikke bare med vindturbinene, men også ved infrastruktur som opplagsplasser, trafoer, anleggsveier mv. Slike naturinngrep kan fortrenge annen bruk av områdene og vil uansett endre landskapsbildet. Som det er nevnt i høringsnotatet, kan vindkraftproduksjon «(...) komme i konflikt med viktige lokale miljø- og samfunnshensyn». Vi finner det unødvendig å utdype det nærmere, men disse *negative lokale virkninger* gir grunnlag for *kompensasjon* til de som avstår sine naturverdier.

Større vindkraftverk kan videre gi grunnlag for betydelig verdiskaping, med utgangspunkt i de stedbundne vindressurser som gjør slik utbygging lønnsomt. De kommuner som gir fra seg sine verdifulle naturressurser til storsamfunnet, har derfor et legitimt krav på å beholde en *andel av denne verdiskapingen*. Dette er uttrykt slik i NOU 2020:12 av det såkalte Distriktsnæringsutvalget:

*«For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse-mot-ytelse-prinsipp der vertskommunen får noe igjen for å stille natur til disposisjon for storsamfunnet.»*

LNVK vil fremheve dette ytelse-mot-ytelse- prinsippet, som en treffende beskrivelse av bytteforholdet mellom de berørte kommuner og storsamfunnet. Gjennom utbyggingen har noen kommuner gitt fra seg store naturverdier til andre kommuner og andre strøk, mens andre kommuner har sin natur i behold. Dette er grunnleggende for forståelsen av byrde- og nyttefordelingen mellom ressurs-distriktene og sentrale strøk. Større vindkraftverk bygges ikke i sentrale, men i rurale strøk. Vi kommer nærmere tilbake til betydningen av dette under kommentarene til de enkelte forslagene.

Regjeringen gjorde det allerede i regjeringserklæringen klart at den ønsker å styrke vertskommunenes posisjon i vindkraftsaker. I Hurdalsplattformen er blant annet tatt inn:

*«Regjeringen vil (...) - sikre at kommuner som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»*

LNVK vil vise til at Skatteutvalget i innstilling NOU 2022:20 uttaler følgende om klima- og miljøpolitikken i kap. 1.12: *«Videre bør de vridende bruttoskattene for vannkraft, som konsesjonsavgift og konsesjonskraft, erstattes med en nøytral fordelingsmekanisme»*. Utvalget viser med dette at de ikke har forstått at dette ytelse- mot- ytelse prinsippet har ligget til grunn for vårt vannkraftregime fra tidenes morgen, og at det har samme gyldighet ved den etableringen av vindkraftregimet som nå finner sted.

Verken konsesjonskraftordningen eller konsesjonsavgiften på vannkraft er *«vridende bruttoskatter»*. Tvert imot er de uttrykk for et annet prinsipp Skatteutvalget straks nedenfor i sin innstilling snakker varmt om, nemlig en naturavgift. Det heter: *«Kraftutbygging legger press på naturen som aktørene ikke nødvendigvis tar hensyn til. Denne eksterne kostnaden prises mest effektivt gjennom en naturavgift»*.

Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift er nettopp uttrykk for den tenkningen som ligger bak forslaget om en naturavgift: det skal betales for bruk av natur. Det fremgår bla av det såkalte *«natural-resource user pays principle»*, som er omtalt i forarbeidene til naturmangfoldloven, NOU 2004: 28 s. 195 og Energiutredningen, NOU 2012:9 s. 73 annen spalte, hvor det heter: *«Økt satsing på infrastruktur og utnyttelse av nye markedsmuligheter for eksisterende vannkraftproduksjon og ny fornybar kraft, kan gi negative lokale miljøkonsekvenser. Miljøkostnadene må inngå i regnestykket for verdiskaping»*. (Uthevet her)

LNVK vil peke på at misforståelsen som Skatteutvalget gjør seg skyld i- at det er tale om vridende bruttoskatter - fra fremtredende økonomer, har skapt stor uro rundt rammeverket for naturressursnæringene. Det *lokale perspektivet* og naturressursenes *lokale tilhørighet* er grunnleggende for forståelsen av hvordan vannkraftregimet, vindkraftregimet, havbruksregimet og mineralregimet bør utformes dersom det ønskes lokal oppslutning om tiltakene. Og det er en avgjørende forutsetning for gjennomføringen av det grønne skiftet.

Finansdepartementet gjør seg skyld i den samme misforståelsen i dette høringsnotatet, se bla. s. 16 hvor produksjonsavgiften omtales som «*en vridende skatt*» med uheldige egenskaper. Vi er sterkt uenige i denne betraktningmåten: produksjonsavgiften er på samme måte som konsesjonsavgiften i vannkraftsektoren å anse som en naturavgift, det vil si som en betaling for bruk av natur. Avgiften har ingen vridende effekter slik det beskrives i høringsnotatet, snarere tvert imot. Dersom verken vannkraftsektoren eller vindkraftsektoren inneholder skatter eller avgifter som er begrunnet i naturressursbruker-betaler-prinsippet, vil investorer vederlagsfritt kunne ta natur i bruk. (Hvordan en naturavgift, produksjonsavgift, konsesjonsavgift eller lignende *utformes*, er et annet og underordnet spørsmål, som ikke kommenteres her.)

LNVK kommer nærmere tilbake til dette i sin høringsuttalelse til NOU 2022:20, men finner det riktig også i denne høringsuttalelsen til forslaget om grunnrenteskatt på vindkraft å kommentere det kort:

Overordnet gjelder spørsmålet hvordan vi kan skape et tilfredsstillende og omforent grunnlag for klima-, energi- og næringspolitikken, hvor berørte kommuner behandles som *bidragsytere ved å stille som naturkapital til rådighet for andre* og ikke som motparter, og hvor ytelse-mot ytelse prinsippet ligger til grunn. Utformingen av en grunnrenteskatt for vindkraftnæringen er et viktig element i dette arbeidet.

LNVK vil i det følgende begrense sine kommentarer til høringsnotatet til de spørsmål som direkte angår *vertskommunenes* interesser. De mer skattetekniske og skatteøkonomiske forslagene som i hovedsak retter seg mot skattyterne, vindkraftforetakene, eiere og konsesjonærer, vil ikke bli kommentert nærmere.

### **3 Produksjonsavgiften er ingen del av grunnrenteskatten**

Produksjonsavgiften er i høringsnotatet omtalt som en del av kommunenes andel av grunnrenteskatten, se blant annet s. 7.

LNVK er *ikke enig* i en slik beskrivelse, verken av produksjonsavgiften eller grunnrenteskatten. Grunnrenteskatten er i sin natur en overskuddsbasert skatt, og endog en skatt som forutsetter at det foreligger et *særlig høyt overskudd*, ut over det som defineres som normalavkastning. Som nevnt ovenfor, har produksjonsavgiften en prinsipiell annen begrunnelse -den er å anse som en *kompensasjon eller vederlag* for de naturinngrep som følger med et større vindkraftverk, på samme måte som konsesjonsavgiften i vannkraftsektoren. At dette er den riktige måten å se produksjonsavgiften på, fremgår også av at regjeringen i høringsnotatet henviser til behovet for en likestilling av vindkraftregimet med gjeldende regime for vannkraft. På *vannkraftsektoren* har man i mer enn hundre år hatt en konsesjonsavgift som er begrunnet i et ønske om å erstatte generelle skader og ulemper. Konsesjonsavgiften er med andre ord å anse som en miljøavgift. Produksjonsavgiften på vindkraft er som konsesjonsavgiften på vannkraft uavhengig av lønnsomhet, og bør på samme måte betraktes som en erstatning eller kompensasjon for naturinngrep. Den uttrykker en kostnad ved tillatelsen til å ta i bruk en naturressurs. Og avgiftens lokale forankring gjenspeiler at det er tale om en lokal naturressurs, på samme måte som konsesjonsavgiften i vannkraftsektoren går til vertskommunen.

Selv om produksjonsavgiften alt er vedtatt, vil LNVK vise til sine tidligere innspill hvor kommunene har tatt til orde for at produksjonsavgiften bør lovfestes som en sektoravgift som verdisikres og som tas

inn i konsesjonene. LNVK vil komme tilbake til dette i sin høringsuttalelse til Energikommisjonen innstilling i NOU 2023:3 som har høringsfrist 2. mai 2023.

#### 4 Fordeling av proveny mellom stat og kommune (kommunesektoren)

I høringsnotatet er spørsmålet om forholdet mellom stat og kommune drøftet i kap 6.2 på s. 45 flg. Innledningsvis refereres til Hurdalsplattformen om at «**lokalsamfunn skal få en rettferdig andel av verdiene som skapes**», og Stortingets anmodningsvedtak om at «(...) **fremtidige vindkraftutbygginger fører til tydelige lokale ringvirkninger, blant annet ved at det legges til rette for kommunale inntekter.**»

Regjeringen følger opp dette med følgende utsagn:

«Regjeringen foreslår at **kommunesektoren skal få halvparten av provenyet fra grunnrenteskatten på landbasert vindkraft.**» (Uthevet her)

LNVK finner det *kritikkverdig* at regjeringen – uten nærmere presisering eller forklaring – setter likhetstegn mellom uttrykkene «*lokalsamfunn*» og «*lokale ringvirkninger*» fra henholdsvis regjeringserklæringen og Stortinget, og uttrykket «*kommunesektoren*». Mens de første uttrykkene henviser til de kommuner som må avstå sine naturressurser til storsamfunnets beste, viser uttrykket «*kommunesektoren*» til *alle* norske kommuner. Som det vil fremgå nedenfor, innebærer det at det er de befolkningsrike kommuner som vil få størstedelen av inntektene, selv om de ikke selv har vindkraftanlegg.

Regjeringens omformulering er ingen feilskrift, men en *bevisst dreining* bort fra vertskommuner og over på kommune-Norge. Det fremgår tydelig i de påfølgende avsnitt:

«Grunnrenten kan svinge betydelig over tid. Regjeringen vil sikre **kommunesektoren** en gitt andel av grunnrenteinntektene, samtidig som det er ønskelig med en viss stabilitet i kommunenes inntekter. **Det er også vektlagt at ikke inntektsforskjellene mellom kommuner skal bli for store.** Produksjonsavgiften og naturressursskatten vil utgjøre forholdsvis stabile kommunale inntekter. I år med høy grunnrente legger departementet i tillegg opp til at **kommunesektoren** gjennom en ekstrabevilgning skal sikres halvparten av grunnrenteskatten. I perioder med lav grunnrente vil **kommunesektoren** dermed være sikret et minimum av inntekter tilsvarende produksjonsavgiften og naturressursskatten, mens den i perioder med høy grunnrente får en ekstra bevilgning i tillegg til inntektene fra disse avgiftene. Ekstrabevilgningen fordeles **etter nøklene i rammetilskuddet** til kommunene og er basert på grunnrenten året før.»

LNVKs syn på forslaget er:

Det er bred politisk enighet om at *lokal oppslutning* om vindkraft på land er en avgjørende forutsetning for at vi skal lykkes med den grønne omstillingen, og etterleve våre klimaforpliktelser. Det har videre vokst frem en bred forståelse av nødvendigheten av å innføre et skatteregime for vindkraft med sterke likhetstrekk med vannkraftregimet. Selv om naturinngrepene er ulike, er de i begge næringer av *lokal* karakter, og det er klare likhetstrekk mellom vannkraft og vindkraft, som produserer samme vare levert i samme marked. Landbasert vindkraft er den rimeligste fornybare energikilden.

Vannkraftregimet har i all tid bygget på en forståelse av at de berørte kommuner og distrikter, de som avstår sine naturressurser til storsamfunnet med lokale naturinngrep til følge, som har et legitimt krav på å bli kompensert for naturinngrepene og å beholde en andel av den verdiskaping deres naturverdier gir opphav til. Regjeringens forslag i høringsnotatet avdekker en *annen holdning* til vindkraftkommunenenes interesser og behov. Mens vannkraftkommunene gjennom *konsesjonskraftordningen*, som er forbeholdt de berørte kommuner, dvs de som avstår sine naturverdier, mottar en del av grunnrenten, foreslår regjeringen *ikke* lignende ordning for vindkraftkommunene, men at kommuneandelen av grunnrenteskatten skal tilflyte *kommunesektoren som sådan, dvs alle kommuner i Norge*. Og når virkemidlet foreslås å være ekstrabevilgninger i rammetilskuddene, er det grunn til å protestere:

- Regjeringen løsriver skatteforslaget fra vindkraftens og naturinngrepenes lokale forankring.
- Regjeringen overfører deler av den verdiskaping noen kommuners naturressurser gir grunnlag for, til kommuner som ikke selv ofrer egen natur.
- Ved bruk av rammetilskuddene, som i hovedsak fordeles etter antall innbyggere, vil *bykommuner motta hovedtyngden av grunnrenteskatten* og vertskommuner med få innbyggere vil motta helt bagatellmessige andeler.

KS har foretatt beregninger av hvordan et rammetilskudd som foreslått på 700 mill. kr (kommuneandelen av grunnrenteskatteinntektene) vil bli fordelt mellom kommunene. *Beregningene viser at samtlige vertskommuner for vindkraftverk i dag, vil motta om lag 14 pst, eller 98 mill kr, mens 86 pst. eller 602 mill kr vil gå til store bykommuner*. Oslo kommune vil motta 83 mill kr, Bergen kommune 35 mill kr og Trondheim kommune 24 mill kr, til illustrasjon.

LNVK stiller seg uforstående til denne delen av regjeringens forslag til grunnrenteskatt for vindkraftverk. LNVK tok også opp dette under høringen til statsbudsjettet. Vi kan ikke se at en fordeling av grunnrenteskatten som foreslått har noen som helst forankring i Stortingets anmodningsvedtak, i Hurdalsplattformen eller for den saks skyld i den nye vindkraftpolitikken denne regjeringen har staket ut de siste årene for å få fortgang i fornybarutbyggingen og klimaarbeidet.

Som gjengitt ovenfor, har regjeringen presisert at det i forslaget om fordelingen av grunnrenteskatten «(...) også er vektlagt at ikke inntektsforskjellene mellom kommuner skal bli for store.» Det er LNVKs syn at dette hensynet synes å ha overskygget det grunnhensynet til lokal aksept som både storting, regjering, kraftbransje, industrien og forskningsmiljøer gjentatte ganger har understreket viktigheten av. Derfor er vindkraftkommunenenes interesser langt *svakere* ivaretatt i forslaget enn vannkraftkommunene i det gjeldende vannkraftregime.

Andre ekspertmiljøer viser en annen forståelse av de utfordringer vertskommuner og behovet for deres tilslutning til nye naturinngrep står overfor. Det seneste og mer autorative eksemplet finner vi fra Energikommisjonen i NOU 2023:3, avlevert 1. februar 2023. Med et hovedmandat å fremme forslag til mer fornybar kraftproduksjon og innenfor de tidshorisoner Norge har forpliktet seg til internasjonalt, bla gjennom Parisavtalen, fant en samlet kommisjon det riktig å rette søkelyset mot hvilke barrierer som hindrer videre vindkraftutbygging på land.

Innledningsvis konstaterer Energikommisjonen:

«Lange ledetider og lav samfunnsaksept er de mest sentrale barrierene for at kraftproduksjonen kan øke vesentlig de nærmeste årene (..) Vindkraft på land kan dermed spille en sentral rolle for å opprettholde eller styrke kraftbalansen frem mot 2030. Samtidig er utfordringen ulike barrierer som stopper eller forsinker utbyggingen av vindkraftanlegg. De viktigste barrierene er naturhensyn, **lokal aksept** samt legitimitet nasjonalt (...). **For å få lokal aksept er det viktig at en økt andel av verdiskapingen går til berørte kommuner**, se egen omtale av kommunenes rolle.» (Uthevet her)

I det innledende kapittel 1.9 om kommunenes rolle, heter det:

«En av vår tids største hindre for å få til økt kraftproduksjon, og da særlig vindkraft på land, er mangel på folkelig og lokal oppslutning. Skal den utfordringen tas på alvor, må virkemidler for å fjerne dette hinderet tas i bruk.»

Kommisjonen mener at:

- *Det er avgjørende at samfunnskontrakten mellom storsamfunnet og de berørte lokalsamfunn som vår vannkraftshistorie er bygget på, videreføres. Kommisjonen vil derfor anbefale at det snarest foretas en gjennomgang av gjeldende vannkraftregime med sikte på en kartlegging av hvor godt det treffer morgendagens vannkraftutbygging sett fra vertskommunenes ståsted.*
- *Kommisjonen er positiv til at en økt andel av inntektene fra vindkraft går til vertskommuner.*
- *Kommisjonen mener det er positivt at produksjonsavgiften går direkte til vertskommuner, og det er kommisjonens syn at den minst bør opprettholdes på det nivået som nå er foreslått. Produksjonsavgiften må sikres permanent i lovverket.*
- *Et flertall i Energikommisjonen, bestående av medlemmene Gotaas, Heia, Ringkjøb, Rollesfsen, Seim, Stubholt, Tomasgard og Ulriksen mener at produksjonsavgiften må sikres indeksregulert hvert femte år for å ikke miste sin rettmessige verdi i løpet av tildelt konsesjonsperiode, som tiltenkt til vertskommunene fra regjeringen og Stortingets side ved fastsettelsen av produksjonsavgiften.*
- *Kommisjonen anbefaler at en **fast andel på 15 prosent av grunnrenteskatten** til staten fra det enkelte vindkraftanlegg **skal tilfalle den berørte kommunen** som stiller sine naturressurser til disposisjon for storsamfunnet.»*

Energikommisjonen understreker gjentatte ganger at en avgjørende forutsetning for å lykkes i å redusere klimautslippene og få til den ønskede grønne omstillingen, er hvor mye ny kraft som bygges og hvor raskt. Ifølge kommisjonen fremstår vindkraft på land som den mest nærliggende energikilden, både tidsmessig, teknologisk, økonomisk og naturfaglig. Og den viktigste barrieren for å få dette til, identifiseres som mangel på lokal aksept. Hvordan denne utfordringen skal møtes, omtales grundig i kapittel 10.4.6- Kommunenes rolle. LNVK anser de analyser og anbefalinger som kommisjonen her fremsetter som grunnleggende for forståelsen av hvordan et skatteregime for vindkraft bør innrettes, og finner det nødvendig å gjengi kapitlet nedenfor. En samlet Energikommisjon uttaler:

«Forutsigbare rammebetingelser (herunder skatt) for vind, vann og sol vil ha stor betydning for evne og vilje til investering hos aktørene og kommunenes evne og vilje til å fremme nye prosjekter.

Etablering av fremtidens fornybare kraft vil skje i en kommune. Utbygging både av vannkraft og vindkraft på land innebærer inngrep i natur og miljø og lokale ulemper. Allerede under formingen av vannkraftregimet ble dagens ordninger med rett til konsesjonskraft og konsesjonsavgifter til vertskommunene etablert. Det var en uttrykt målsetting at de berørte lokalsamfunn skulle beholde en andel av verdiskaping fra deres naturressurser.

Vår ferske vindkraftshistorie har vist at uten lokal forankring og aksept vil den grønne omstillingen neppe kunne gjennomføres, og i alle fall ikke med den fart våre klimaforpliktelser pålegger oss. Det er også bakgrunnen for at regjeringen i april 2022 understreket at gjenåpning av konsesjonsbehandlingen av vindkraftsaker bare kan skje der den berørte kommunen samtykker.

Det er bred enighet om at tilslutning fra kommuner som blir berørt av større kraftprosjekter er en avgjørende forutsetning for gjennomføringen. I det offentlige ordskiftet og i offentlige utredninger er det gjennomgående at insentiver må til, at de som tar på seg en byrde også skal ta del i oppsiden og at den lokale forankringen må på plass.

Med bakgrunn i våre klimaforpliktelser og kraftbehov fremover er det ikke bare en utfordring å sikre det nødvendige grunnlaget for mer fornybar kraftproduksjon, men det er også en stor utfordring å få opp tempoet i fornybarutbyggingen. Det stiller store krav til effektivisering av våre konsesjonsprosesser. Her viser erfaring at jo tydeligere de positive, lokale virkninger av en utbygging er, desto lavere blir konfliktgraden og raskere går prosessen. Insentivene vil bidra til å redusere risikoen for at vertskommunenes rolle blir en stor barriere for økt produksjon av fornybar kraft.»

Hensynet til de berørte lokalsamfunn er også studert i europeisk sammenheng. Det heter eksempelvis i NOU 2012: 9 Energiutredningen, kapittel 6.5:

«Fra EU-hold er det understreket at en av de største barrierene i dag mot omleggingen til fornybar energi, er motstand **fra de miljøer som må avstå sine naturressurser**, og som blir **direkte berørt** av varige naturinngrep (Rebelgroup, 2011).»

Dette er i tråd med de erfaringer vi gjennom generasjoner har fra vannkraftsektoren og nyere erfaringer fra vindkraftsektoren. Et mer enn hundreårig vannkraftregime med egne regler for å ivareta de berørte lokalsamfunn, har vist seg vellykket og har ført til at vannkraftutbyggingen i det store og hele har fått tilslutning fra ressursdistriktene. Den motsatte erfaringen har vi de senere årene hatt på vindkraftsektoren, med sterk og økende lokal motstand. Vindkraftsektoren har ikke hatt tilsvarende ordninger som tilgodeser vertskommuner, som vannkraftsektoren.

Vindkraft: Det er nå under etablering et nytt konsesjons- og skatteregime for vindkraft på land der lokal aksept ligger som en viktig premis. I den sammenheng har Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet 2023 foreslått at en større andel av inntektene fra vindkraft på land



*tilfaller kommunene, blant annet gjennom økt produksjonsavgift til vertskommuner, en naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner, og som inngår i inntektsutjevningen, og en andel av grunnrentebeskatningen som går til fordeling blant alle kommuner i Norge. Vindkraftverk betaler også eiendomsskatt i kommuner der dette skrives ut.*

*Med de varslede endringene skjer det en utvikling av rammevilkårene for vindkraft som bygger på flere av elementene som vi kjenner fra vannkraftregimet. Selv om naturinngrepene er ulike, er det i begge tilfeller tale om utnyttelse av en verdifull og begrenset naturressurs og produksjon av samme vare – en kilowattime – og omsetning av denne varen i samme marked. Vindkraft på land er nå rimeligere å bygge ut enn vannkraft. Grunnmuren i dette regimet er at deler av verdiskapingen blir forbeholdt de kommuner som har avstått sine naturressurser.*

*Varige og forutsigbare insentiver: Norge har en fragmentert kommunestruktur, og hvor innbyggertallet kan variere fra noen hundre innbyggere til flere hundre tusen. Våre store vannkraftanlegg og de større vindkraftanleggene er gjennomgående lokalisert i grisgrendte strøk, og vertskommunene for disse anleggene kjennetegnes ofte ved få innbyggere, men store arealer. I kommuneøkonomisammenheng kan dette føre til at noen små kommuner har høyere inntekter enn andre kommuner.»*

Som det fremgår, er Energikommisjonen uenig i den innretningen på grunnrenteskatten som regjeringen foreslår i høringsnotatet. En samlet kommisjon anbefaler heller at «**den berørte kommunen** som stiller sine naturressurser til disposisjon for storsamfunnet» gis en fast andel «på 15 prosent av grunnrenteskatten til staten fra det enkelte vindkraftanlegg». (Understreket her)

LNVK slutter seg til Energikommisjonens forslag: *For det første* vil det gi et mer konkret og forutsigbart skattesystem for de berørte kommuner. *For det andre* vil forslaget i større grad likestille vindkraftkommuner med vannkraftkommunene, og *for det tredje* unngås sammenblandingen av skatteregimet for naturressursnæringer og det statlige overføringssystemet for kommunesektoren.

LNVK vil påpeke at regjeringens forslag om slik sammenblanding både i dette høringsnotatet og i saken om det såkalte høyprisbidraget for antatt høye konsesjonskraftinntekter, har vist seg svært uheldig. Sammenblandingen har skapt stor uro hos berørte kommuner og utfordret det tillitsforholdet som er avgjørende for statens mellomværende med kommunesektoren.

## 5 Fradrag for kostnader til utbyggingsavtaler

### 5.1 Innledning

Departementet har under pkt 4.5.10 på s. 38 videre vurdert om frivillige ytelser til kommuner og berørte lokalsamfunn skal være fradragsberettiget i grunnrenteskatten. Departementet avviser dette, blant annet under henvisning til at

*«Slike ytelser kan representere en del av verdien av grunnrenten i anlegget og fradrag ville dermed uthule grunnrenteskatten.»*

I tillegg nevnes at kommunen vil motta «*halvparten av provenyet fra grunnrenteskatten*», og at både produksjonsavgiften og naturressursskatten kan trekkes fra i grunnrenteskatten.

LNVK mener dette ikke er et relevant rettslig utgangspunkt. Hvilke kostnader som kan gå til fradrag i grunnrenteskatten må løses med grunnlag i den generelle fradragsregelen i skatteretten, slik den er gjengitt i høringsnotatet på s. 32. Her er vist til sktl. § 6-1 første ledd og det skatterettslige utgangspunktet for fradragsrett:

*«Det gis fradrag for kostnad som er pådratt for å erverve, vedlikeholde eller sikre skattepliktig inntekt».*

Videre er det uttalt at det i grunnrenteskatt på landbasert vindkraft må gis fradrag for slike kostnader som har tilknytning til den grunnrenteskattepliktige virksomheten. Hvorvidt det foreligger nødvendig tilknytning mellom kostnad og inntekt vil bero på de samme prinsippene som ved tolkningen i alminnelig skatterett.

## **5.2 Utbyggingsavtaler mellom tiltakshaver og vertskommunen**

Den store vannkraftepoken tok slutt ved 2000-tallet, da Sauda-utbyggingen ble gitt konsesjon av Stortinget. Et viktig element i vannkraftshistorien frem til da var de utbyggingsavtaler som ble inngått mellom utbyggere og berørte kommuner, og som det er eksempler på helt tilbake til 1940-tallet. Ved større utbyggingsplaner ble det tidlig klart at det forelå store behov for smidigere løsninger av infrastrukturprosjekt, som veier, deponier for overskuddsmasser, riggplasser, forsamlingshus, ledningsfremføring mv. Slike konkrete spørsmål ved det enkelte anlegget var ikke konsesjonsvilkårene egnet til å løse. Dette behovet for «skreddersøm» ble ved de fleste større kraftanlegg løst gjennom forhandlinger mellom utbygger og vertskommune, og som munnet ut i såkalte utbyggingsavtaler. Staten som eier av Statkraft, var den fremste eksponenten for denne avtalepraksis. Og utbyggingsavtalene var viktige verktøy for å sikre lokal oppslutning.

I dag er denne avtalepraksis mellom tiltakshavere og berørte lokalsamfunn i vesentlig grad profesjonalisert og formalisert gjennom internasjonalt anerkjente prinsipper om *bedrifters samfunnsansvar* - Corporate Social Responsibility (CSR) – eller Environment, Social and Governance (ESG). Disse prinsippene er også løftet opp i FNs bærekraftsmål. Men utgangspunktet er likevel det samme som i tidligere utbyggingsavtaler på vannkraftsektoren: hvordan kan bedriften optimalisere sin virksomhetsplanlegging og sine investeringer ikke bare for egen lønnsomhet, men også ut fra et samlet samfunnsperspektiv. Og i naturressursbaserte næringer vil særlig de berørte lokalsamfunn, det lokale naturmangfoldet, sosiale og sosioøkonomiske utfordringer mv. være adressat for slik bærekrafttenkning.

Vårt største vann- og vindkraftforetak, Statkraft SF, beskriver disse bærekraft-perspektivene godt på sine hjemmesider. Der heter det:

*«All kraftproduksjon har innvirkning på miljøet. Vi har derfor et sterkt fokus på både forskningsaktiviteter og nøye planlegging for å forutsi, forstå og minimere miljøpåvirkningene av våre aktiviteter.*

*Vindparker har innvirkning på dyr som lever i luft, fugler og flaggermus spesielt, så vel som på vandringsmønsteret til dyr som lever på bakken. I forkant av all aktivitet gjennomfører vi omfattende miljøkonsekvensvurderinger og identifiserer avbøtende tiltak, som for eksempel å etablere arbeidsfrie soner under bygging og drift. Områder med biologisk mangfold eller*

*sensitive områder som påvirkes av utbyggingen identifiseres tidlig i planleggingsfasen. I tillegg samler vi informasjon om rødlistede arter.*

*All bygging av infrastruktur har innvirkning på landskapet. Vi arbeider for å redusere eller dempe disse virkningene gjennom prosjekter for revegetering, ved å unngå forurensning til jord, luft og vann og gjennom forsvarlig avfallshåndtering.*

*Endringer i arealbruk påvirker det biologiske mangfoldet. Når antallet landkrevende prosjekter for fornybar kraft øker må vi håndtere utfordringene knyttet til miljøet som oppstår, og vårt mål er å minimere potensielt negative innvirkninger.»*

Uavhengig av konsesjons- og skatteregime for vindkraft på land, er det i dag vel så store behov for slike utbyggingsavtaler som tidligere. Ikke minst har dette sammenheng med den større oppmerksomhet ivaretagelsen av naturmangfoldet har fått, både gjennom den såkalte naturavtalen, FNs tiår for naturrestaurering, EUs taksonomiforordning mv.

På vann- og vindkraftsektoren underbygges denne utviklingen av erkjennelsen av behovet for at aktuelle utbyggingsplaner er tilstrekkelig forankret lokalt. Berørte lokalsamfunn må involveres direkte i ivaretagelsen av dette samfunnsansvaret.

Dersom kostnadene ved utbyggingsavtaler *ikke* anses fradragsberettiget i grunnrenteskatten, vil det for utbygger kunne oppstå *disinsentiver* mot samfunnsnyttig atferd. For LNVK fremstår det klart at hensynet til å maksimere statens grunnrenteskatteinntekter må stå tilbake for behovet for insentiver til å opptre samfunnsnyttig. Fradragsrett for kostnader til utbyggingsavtaler til ivaretagelse av bedrifters samfunnsansvar har derfor gode grunner for seg.

### **5.3 Nærmere om det skatterettslige tilknytningskravet**

Det gis fradrag for «*kostnad*» som er pådratt «*for å*» erverve, vedlikeholde eller sikre «*skattepliktig inntekt*», jf. Skatteloven § 6-1. Tilknytningen mellom kostnaden og den skattepliktige inntekten må være tilstrekkelig nær. Høyesterett har uttalt seg om tilknytningsvilkåret i en rekke dommer.

I Rt-1956-1188 (Anth. B. Nilsen) uttalte Høyesterett at det «*må det være en forutsetning at formålet har vært å fremme forretningsmessige interesser som har en tilstrekkelig håndgripelig sammenheng med inntektservervelsen*». Det var ikke tilstrekkelig at formålet er å fremme firmaets «*trivsel, vekst og virksomhet*», men det må «*komme noe mer til*». Det ble videre pekt på at annonsene som de omtvistede kostnadene var knyttet til, også utad måtte «*fremtre som reklame for firmaets spesielle forretningsvirksomhet*». I Rt-2008-794 viste Høyesterett til at hvis det «*bare påberopes generelle og løse utsagn om fremtidige inntektsmuligheter, vil tilknytningskravet vanskelig bli ansett oppfylt*».

I Rt-2012-744 (Skagen) viste Høyesterett til Rt-1956-1188, Rt-2008-794 og Rt-2009-1473, og på bakgrunn av de utgangspunktene som var trukket opp i disse dommene, vurderte retten om tilknytningskravet var oppfylt i den konkrete saken. Høyesterett viste til Rt-2008-794 og uttalte deretter:

*«Ved avgjørelsen av om tilknytningskravet er oppfylt, vil skattyters formål med kostnaden være et relevant moment, likevel slik at dette 'ikke avgjøres utelukkende på subjektivt grunnlag', jf. Rt-1956-1188 (Anth. B. Nilsen) på side 1189, men ut fra hvorvidt 'dei objektive*

*kjensgjerningane rundt investeringa' tilsier at det har vært skattyters 'intensjon å skape inntekt', jf. Rt-2009-1473 (Samdal) avsnitt 34.»*

Høyesterett oppsummerer rettstilstanden i HR-2018-580-A (SalMar) i avsnitt 33. Retten viser først til at det kreves en tilstrekkelig nær tilknytning mellom pådratt kostnad og fremtidig inntjening, og at det ikke er foranledning til å fravike den forståelsen av tilknytningskravet som kan utledes av de foreliggende høyesterettsdommene. Høyesterett fant imidlertid grunn til å uttrykke tilknytningskravet på en litt annen måte:

*«I Skagendommen Rt-2012-744 og Kvervadammen Rt-2015-1068 er vilkåret formulert som et krav om 'nær og umiddelbar' sammenheng. Det er mulig dette isolert sett kan gi inntrykk av en mer begrenset fradragsrett enn det som faktisk følger av Høyesteretts dommer på området, og at det er mer treffende å sammenfatte praksis slik at det ikke vil være fradragsrett for kostnader som har en for fjern eller indirekte tilknytning til fremtidige inntekter.»*

Det må følgelig kunne påvises at hovedformålet med kostnaden er å sikre skattepliktig inntekt, og tilknytningen mellom kostnadene og de fremtidige inntektene kan ikke være for fjern eller indirekte. Det tas utgangspunkt i skattyters subjektive formål, men det subjektive formålet må ses i lys av de objektive omstendighetene. Det at kostnadene har sideformål som ikke har en tilstrekkelig nær sammenheng med skattyters fremtidige inntekter, er ikke til hinder for at tilknytningskravet er oppfylt.

Av dommene med betydning for frivillige ytelser til kommuner eller lokalsamfunn, har særlig Kvervadammen og SalMar-dommen relevans. I førstnevnte dom fant Høyesterett at et tilskudd Kverva hadde gitt til Frøya kommune til et kultur- og utdanningsbygg var fradragsberettiget. I sistnevnte dom fant Høyesterett derimot at et tilskudd SalMar hadde gitt til diverse ungdoms- og fritidsaktiviteter i Frøya kommune, ikke var fradragsberettiget.

Det avgjørende i Kverva-dommen synes for Høyesterett å ha vært at tilskuddet ble gitt med det formål å tiltrekke, beholde og utvikle arbeidskraft og kompetanse for datterselskapets virksomhet. Kultur- og utdanningscenteret var hevdet å få stor betydning for næringsliv og verdiskaping i kystregionen, og selskapet hadde formulert det som en investering i inntekter og vekstmuligheter. Et godt lokalt utdanningstilbud var fremholdt som avgjørende for kompetanse, yrkesdeltakelse og bosetting. Det var derfor vanskelig å hevde at formålet for Kverva ikke var å sikre egen inntekt. Høyesterett uttalte i avsnitt 74:

*«Etter mitt syn har kostnader som har til formål å tiltrekke, beholde og utvikle arbeidskraft og kompetanse, etter sin art tilknytning til inntektsgrunnlaget for virksomheter som er avhengige Det samav jevn tilgang på arbeidskraft for å kunne operere. Tiltak som skal stimulere tilgangen på arbeidskraft, vil etter sin natur ikke kunne virke over natten. Ettersom det er en klar saklig sammenheng mellom tilskuddet og næringsvirksomheten, må kravet til nær og umiddelbar sammenheng anses oppfylt. Dette må gjelde selv om formålet ikke kan oppnås som en korttidsvirkning, men vil inntre langsomt og først etter noen tid.»*

Det må etter rettspraksis gis fradrag for tiltak som har til formål å dekke et behov som utbygger selv har. Det vises til Rt-1965-954 (Kosmos) der selskaper hadde gått sammen om å bygge «Hvalfangstens Hus» for å dekke det behov hvalfangsten og det øvrige næringsliv i byen og distriktet hadde for et slikt hus. Tilskudd til tiltak som dekker et behov utbygger selv har, for eksempel lokaler som kan benyttes

til konferanser, møter, generalforsamlinger mv., skal derfor være fradragsberettiget. Dette er selv om slike bygg kan ha positive sidevirkninger for lokalsamfunnet, jf. Kverva-dommen. Det avgjørende er hva som er hovedformålet med tilskuddet.

Det samme vil gjelde de kostnader utbygger anser nødvendig for å ivareta sitt samfunnsansvar slik det er beskrevet ovenfor. Ytelser til kommune og lokalsamfunn enten i form av realverdier eller i form av økonomiske tilskudd til samfunnsnyttige tiltak, vil kunne være fradragsberettiget, dersom hovedformålet fra utbyggers side er å sikre fremtidige inntekter og sammenhengen mellom de fremtidige inntektene og kostnadene er nær nok. Prinsippet om bedrifters samfunnsansvar og etterlevelsen av det i de enkelte utbyggingssaker, vil både tjene tiltakshaverens interesser, berørte lokalsamfunns interesser og bredere samfunnsmessige hensyn.

## 6 Naturressursskatt og inntektsutjevningen

I høringsnotatet kap. 5 foreslås at naturressursskatten fastsettes på grunnlag av anleggets samlede produksjon for inntektsåret. - LNVK slutter seg til forslaget.

Naturressursskatten foreslås på samme nivå som for vannkraftsektoren, på 1,3 øre/KWh. På s. 46 anslås naturressursskatten å utgjøre 217 mill kr i 2024. – Også på dette punkt er høringsnotatet omtrentlig og upresist i omtalen av hvem («kommunene») denne skatteinntekten tilfaller:

*For det første skal 0,2 øre/kWh tilordnes fylkeskommunene (uten at dette er nærmere begrunnet). For det andre skal naturressursskatten «(...) inngå i inntektsutjevningen». Denne inntektsutjevningen vil føre til at om lag femti prosent av den i makro vil tilfalle vertskommunene. Om virkningene av inntektsutjevningen for den samme naturressursskatten på vannkraftsektoren fremgår det av kommuneøkonomiproposisjonen for 2023:*

*«Skatteutjevningen innebærer at de fleste vertskommunene for vannkraftanlegg med samlet skatt fra formue, inntekt og naturressursskatt per innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet i praksis sitter igjen med **rundt fem prosent** av naturressursskatten til kommunen. Dette gjelder de fleste av vertskommunene. Kommuner med skatteinntekter per innbygger på over 90 prosent av landsgjennomsnittet får likevel beholde en høyere andel av denne inntekten»*

## 7 Eiendomsskatt

I høringsnotatet punkt 3.2 er det gitt en beskrivelse av gjeldende rett når det gjelder eiendomsskatt på vindkraft. Høringsnotatet inneholder ingen forslag til endringer.

I notatet fremgår at kommuner kan velge å skrive ut eiendomsskatt på vindkraftverk, jf. eieendomsskattelova § 3, og at det er kommunestyret i den enkelte kommune som avgjør om, og i hvilket omfang, det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen.

Departementet understreker at omfanget av skatteplikten følger reglene slik de var før lovendringen for verk og bruk i 2019. LNVK vil påpeke at dette også er naturlig ettersom det ellers ikke ville blitt noe annet å beskatte enn tomten.

Departementet skriver videre at loven åpner for at verdsettelsen kan etter avkastningsverdi når denne verdsettelsesmetoden best reflekterer verdien. LNVK er enig i dette, men vil samtidig

understreke at om man skal unngå rettviser om verdsettelsen vil det være behov for noe mer detaljerte regler om dette. Slikt regelverk bør utarbeides i samarbeid med kommunene, slik også Hurdalsplattformen forutsetter.

Med vennlig hilsen

**Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner**



Vibeke Stjern  
Leder