



Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 120107-234

Oslo, 10. april 2023

NOU 2022:20 - Et helhetlig skattesystem – Vindkraftkommunenes (LNVK) høringsvar

1 Innledning

Vi viser til høringsbrev av 19. desember 2022 til NOU 2022:20, med høringsfrist til 15. april 2023.

Nedenfor følger høringsvaret fra Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK).

LNVK organiserer 38 kommuner som er vertskap for vindkraftanlegg. LNVK har i en årrekke jobbet for at kommunene som berøres av vindkraftanlegg, skal få en andel av verdiskapningen fra vindkraftanleggene.

Skatteutvalgets mandat er bredt, og utvalget behandler en rekke spørsmål av stor prinsipiell og generell betydning for kommunene. Innspillene fra LNVK er konsentrert til de spørsmålene som er av særlig interesse for *vertskommunene* for vindkraftanlegg; - produksjonsavgift, grunnrenteskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. LNVK vil også knytte noen overordnede kommentarer til skattesystemet, herunder selskapsskatten.

2 LNVKs merknader

2.1 Generelt om utformingen av et helhetlig skattesystem

LNVK er enig med Skatteutvalget (NOU 2022:20) i at skattene bør utformes slik at de er mest mulig effektive, at grunnrente bør beskattes, og at det løpende bør vurderes om grunnrenteskatt bør innføres for andre næringer som baserer seg på utnyttelse av felles naturressurser, slik at disse i større grad blir virksomhetsnøytrale.

Videre er LNVK enig i at eiendomsskatten bør beholdes som en kommunal skatteordning. Om eiendomsskatt vises til punkt 2.6 (eiendomsskatt på vindkraftanlegg) nedenfor.

2.2 Selskapsskatt på vindkraft

2.2.1 Gjeldende rett

Tidligere var vindkraftanlegg gitt særskilt gunstige avskrivningsregler, samt subsidier i form av el-sertifikater, se NOU 2022:20 side 89. Ordningene ble avvirket fra 2021.

2.2.2 Skatteutvalgets anbefalinger

Skatteutvalget skriver i NOU 2022:20 side 19 at

Utvalget anbefaler å holde fast ved prinsippet om at skattemessige avskrivninger skal følge driftsmidlenes faktiske verdifall, og fraråder å bruke høye avskrivningssatser som virkemiddel for å støtte spesifikke næringer eller investeringer.

2.2.3 LNVKs merknader

LNVK er enig med Skatteutvalget i at investeringsstøtte bør gis i annen form en gunstige skatteregler. I dag er det uansett ikke noe som tilser at vindkraftanlegg skal ha særskilt gunstige skatteregler, tvert imot er det grunnlag for at vindkraftanlegg vil kunne oppnå en meravkastning (renprofitt) som bør beskattes (se nedenfor om grunnrenteskatt – pkt 2.2).

I NOU 2023:3 side 101 fremgår det at vindkraft nå er den energikilde som har lavest energikostnad (LCOE). Kraften som produseres mates inn på samme nett som vannkraft og den ulike behandlingen av de to energiformene vil virke vridende om ikke vindkraft underlegges tilsvarende regler som for vannkraft, dog slik at ulike levetider mv hensyntas.

2.3 Grunnrenteskatt på vindkraft

2.3.1 Gjeldende rett

Vindkraftanlegg er i dag i motsetning til vannkraftanlegg ikke underlagt noen grunnrenteskatt. Årsaken til dette er ifølge utvalget begrunnet med at det tidligere ikke har vært noen grunnrente i vindkraft, men dette er som følge av lavere utbyggingskostnader og høye energipriser endret.

Grunnrenten tilfaller derfor i dag *eier* av anlegget, eller de som har inngått på langsiktige rimelige kraftkontrakter. Ifølge Energikommisjonen - NOU 2023: 3 - er eierskapet til vindkraftanleggene i Norge i overkant av 60 prosent utenlandsk eid. Ved utløpet av kontraktene som flere av disse har inngått, vil grunnrenten vil derfor kunne havne på utenlandske hender.

2.3.2 Skatteutvalgets anbefaling

Skatteutvalget anbefaler at det bør foreslås en grunnrenteskatt på vindkraft på land, se NOU 2022:20 side 30. Forventet utvikling i kraftprisen og kostnadene for landbasert vindkraft indikerer vedvarende positiv grunnrente, og at det dermed er grunnlag for å innføre en grunnrenteskatt.

Flertallet mener at grunnrenteskattesatsen bør ligge på det samme nivået som for havbruk, på 40 prosent.

2.3.3 LNVKs merknader

LNVK er enig i at det bør innføres en grunnrenteskatt, jf også høringsuttalelsen til regjeringens forslag om innføring av grunnrenteskatt datert 8. mars 2023. Det vil sikre en større grad av likebehandling av vindkraft og vannkraft.

LNVK er også enig med utvalget i at det bør uttales som prinsipp at grunnrenteskatt vil bli innført på alle naturressursbaserte næringer med potensiale for grunnrente – også før grunnrenten måtte oppstå, slik at man unngår diskusjoner om eventuell tilbakevirkning.

LNVK har ikke hatt grunnlag for å ta stilling til selve innretningen på grunnrenteskatt på vindkraft; - om den bør utformes som en kontantstrømskatt eller periodisk overskuddsskatt med friinntekt, eller om beregningen bør baseres på spotmarkedspris og eller kontraktspris.

Når det gjelder *fordelingen* av grunnrenteskatt, viser LNVK til Energikommisjonens enstemmige uttalelse i NOU 2023:3 kap 1.9, hvor det blant annet fremgår at:

- *Kommisjonen er positiv til at en økt andel av inntektene fra vindkraft går til vertskommuner.*
- *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.»*

LNVK slutter seg fullt ut til Energikommisjonens enstemmige anbefaling.

LNVK oppfatter det videre slik at Skatteutvalget er klare på at grunnrenteskatt er noe som kommer i tillegg til både inntektsskatten (selskapsskatten) og eiendomsskatt.

Det blir således feil når regjeringen i sitt forslag til innføring av grunnrenteskatt på vindkraftanlegg, omtaler naturressursskatt og eiendomsskatt som kommunenes andel av grunnrenteskatten. Naturressursskatten inngår i inntektssystemet for utjevning og bør derfor samordnes med inntektsskatten, ikke grunnrenteskatten, slik regjeringen foreslår i sitt forslag (se også punkt 2.5 nedenfor).

2.4 Produksjonsavgift på vindkraft

2.4.1 Gjeldende rett

Ifølge Skatteutvalget på side 391 vurderte Regjeringen Solberg som oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget ulike måter å øke beskatningen av vindkraftverk på og å gi lokal kompensasjon. I Revidert nasjonalbudsjett 2021 ble det vist til at den svake lønnsomheten i næringen tilsa at det ikke er aktuelt å innføre en grunnrenteskatt. I stedet ble det varslet en moderat, vridende produksjonsavgift på vindkraft, se Meld. St. 2 (2020–2021) Revidert nasjonalbudsjett 2021.

En slik produksjonsavgift er nå innført. Inntektene fra avgiften fordeles til vertskommunene der vindkraftverkene er plassert. Stortinget vedtok først at kommunene skulle få en produksjonsavgift på 1 øre/kWh, gjeldende fra 1. juli 2022. Særavgiften ble forhøyet til 2 øre/kWh fra 1. januar 2023.

Om formålet for særavgiften heter det:

Formålet med avgiften er å gi vertskommunene ytterligere insentiver til å legge til rette for vindkraftproduksjon. Avgiften skal gi forutsigbarhet til kommuner og næringen og imøtekomme behovet for lokal legitimitet.

2.4.2 Skatteutvalgets syn

Skatteutvalget omtaler som nevnt over produksjonsavgiften for vindkraft på side 391 som en vridende bruttoskatt. Selv om utvalget anbefaler at det innføres en grunnrenteskatt for vindkraft, skriver utvalget ingen ting om at produksjonsavgiften bør avvikles, slik utvalget synes å gjøre for havbruk, se side 28.

2.4.3 LNVKs merknader

LNVK mener produksjonsavgiften er å sammenligne med vannkraftkommunenes konsesjonsavgifter.

Produksjonsavgiften er følgelig å sammenligne med en miljøavgift. En miljøavgift skal i sin natur være en vridende da hensikten er at den skal fungere som en betaling for bruk av natur. Som det fremgår ovenfor, er formålet med produksjonsavgiften også å sikre vertskommunene som avstår naturressurser til storsamfunnet inntekter fra verdiskapingen.

Om forholdet mellom bruttoskatter og nøytrale skatter vises til mandatet til kraftskatteutvalget (Sanderudutvalget) hvor det blant annet fremgår:

«Et prinsipp for at ressursene i samfunnet kan utnyttes mest mulig effektivt, er å først benytte skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk (for eksempel miljøavgifter), deretter benytte nøytrale skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere (for eksempel grunnrenteskatt) og til slutt bruke vridende skatter for å oppnå tilstrekkelige inntekter til fellesskapet og mål om omfordeling.»

Skatteutvalget behandler i NOU 2022:20 vertskommuneordningene bare helt overfladisk, med henvisning til kraftskatteutvalgets innstilling i NOU 2019:16 (Sanderud).

LNVK er på samme måte som LVK var svært kritisk til Sanderudutvalgets forslag, som ville utradere vertskommunenes ordninger. Solberg-regjeringen uttalte kort tid etter Sanderudutvalgets innstilling at det ikke var aktuelt å følge opp forslagene om endringer i disse ordninger, som har ligget som en forutsetning for kommunenes samtykke til å avstå sine naturressurser til fordel for storsamfunnet. Det var bred tverrpolitisk enighet om dette. LNVK vil derfor vise til LVK uttalelser i høringsvaret til Sanderudutvalget – og mener de samme innvendingene er gjeldende også mot uttalelsene i NOU 2022:20.

2.5 Naturressursskatt på vindkraft

2.5.1 Skatteutvalgets anbefalinger

Skatteutvalget omtaler naturressursskatt på vannkraft ved å henvise til Kraftskatteutvalgets forslag i NOU 2019:16 hvor det fremgår at sistnevnte utvalg anbefaler at det bør vurderes å innføre en naturressursskatt også på vindkraft. Skatteutvalget tar ikke selv direkte stilling til forslaget.

Regjeringen har imidlertid allerede fremmet et slikt forslag, som LNVK har avgitt høringssvar til, se brev 8. mars 2023 som er vedlagt denne uttalelsen.

2.5.2 LNVKs merknader

Regjeringen har som nevnt allerede fremmet forslag om å innføre en naturressursskatt på vindkraft, med samme fordeling som for vannkraft mellom fylkeskommunen og vertskommunene. Til forskjell fra naturressursskatt på vannkraft, foreslår regjeringen at naturressursskatten på vindkraft skal komme til fradrag i grunnrenteskatten.

Naturressursskatten inngår i inntektssystemet for utjevning. Etter LNVKs syn tilsier det at naturressursskatten derfor bør samordnes med inntektsskatten, ikke grunnrenteskatten, slik regjeringen foreslår i sitt forslag. Det vil også gjøre regelverket mer helhetlig, ettersom naturressursskatten på vannkraft samordnes med selskapenes fellesskatt til staten, jf skatteloven   18-2 (4).

2.6 Eiendomsskatt på vindkraft

2.6.1 Gjeldende rett

På samme måte som annen fast eiendom, kan kommunene velge å skrive ut eiendomsskatt på vindkraftanleggene. Frem til 2022 var denne skatten den eneste inntekten vertskommunene hadde.

Vindkraftanlegg inngår i dag samme kategori som andre energianlegg som vannkraftanlegg, kraftnett og petroleumsanlegg med særskatt, som samlet gjerne omtales som «energianlegg», jf eiendomsskatteloven   3 bokstav c).

Det har frem til i dag vært vanlig å benytte teknisk verdi som verdsettelsesgrunnlag, men loven åpner opp for at vindkraftanlegg kan verdsettes etter avkastningsverdi, jf eiendomsskatteloven   8 A-2 (2). Det foreligger etter hva LNVK kjenner til ingen samlet oversikt over kommunenes totale eiendomsskatteinntekter fra vindkraft.

2.6.2 Skatteutvalgets anbefalinger

Skatteutvalget legger i NOU 2022:20 side 27 til grunn at eiendomsskatt generelt er

«godt egnet til å ivareta lokal beskatningsmulighet, og anbefaler at den består som en kommunal skatt. Utvalget har imidlertid ikke vurdert nærmere hva som er riktig nivå på eiendomsskatten n r en tar hensyn til annen skattlegging av fast eiendom. Utvalget har heller ikke vurdert om inntektene fra eiendomsskatten bør inngå i det kommunale inntektssystemet. Utvalget viser i den sammenheng til Inntektssystemutvalgets utredning, NOU 2022: 10»

Nederst på samme side og øverst på side 28 heter det om verdsettelsen at

«Eiendomsskattegrunnlaget bør etter utvalgets syn i utgangspunktet tilsvare eiendommens markedsverdi».

2.6.3 LNVKs merknader

Eiendomsskatt bør fortsatt være en kommunal skatt

LNVK er enig i at eiendomsskatten fortsatt bør være en kommunal skatt. Eiendomsskatt har i all tid vært en kommunal skatteordning, og er i dag den eneste skatteordningen på næring som går lokalt. Norge er dessuten som følge av Europarådets Charter for lokalt selvstyret av 15. oktober 1985 forpliktet til å sørge for at lokale myndigheter har lokale skatter som de selv disponerer over, jf artikkel 9 nr. 3 som lyder slik:

Artikkel 9 – Lokale myndigheters økonomiske ressurser

En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.

Eiendomsskatt fra vindkraft bør ikke inngå i inntektsutjevningen i inntektssystemet

Skatteutvalget skriver på side 27 og 315 at utvalget ikke har tatt stilling til om eiendomsskatten bør utjevnes i inntektssystemet, slik inntektssystemet foreslår, jf NOU 2022:10. Selv om Skatteutvalget skriver at det ikke tas konkret stilling til Inntektssystemutvalgets forslag, kan omtalen utvalget gir av dagens fordeling, se side 380 gi inntrykk av at det er uheldig at eiendomskatteinntektene vertskommuner mottar fra vannkraft for vannkraftanlegg mv ikke underlegges utjevning.

LNVK er uenig. LNVK har avgitt høringsuttalelse til Inntektssystemets forslag i NOU 2022: 10 sammen med Naturressurskommunene, se uttale datert 8. november 2022 som vedlegges her. Som det fremgår er Naturressurskommunene sterkt kritisk til forslaget om utjevning av deler av eiendomsskatten fra visse næringer. I uttalelsen fremgår blant annet at

- når man skal sammenligne kommuneøkonomi, må det også hensyntas at en rekke kommuner oppebærer eierinntekter fra de samme anleggene. Inntektssystemutvalget foreslår ikke at eierinntektene inntas i skatteutjevningen.
- utvalget griper inn i den kommunale beskatningsretten og beskatningsfriheten ved å utjevne mellom alle kommuner noen, men ikke alle kommuners eiendomsskatteinntekter. Forslaget undergraver den kommunale beskatningsretten, det er i strid med prinsippet om samsvar mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem (residensprinsippet), og forslaget er urimelig ved at noen kommuners eiendomsskatteinntekter skal tilflyte kommuner som ikke en gang har innført eiendomsskatt.

Utvalgets forslag er også i strid med KS Landstings enstemmige uttale i 2020 under temaet «Berekraftig utvikling krev lokal handlekraft»:

«Å utnytte vasskrafta har i meir enn 100 år gitt lokalsamfunn direkte inntekter gjennom lovfesta ordningar. Landstinget ventar at vertskommunane for vasskraft får ført vidare dei noverande ordningane som sikrar ein del av verdiskapinga, og at andre naturressurskommunar framover også vert sikra ein varig del av verdiskapinga basert på å gi frå seg naturressursar.»

Det samme må gjelde for vertskommunenes inntekter fra vindkraft. Det vil innebære en alvorlig barriere for grønn omstilling om vertskommunenes inntekter fra vindkraftanlegg som etableres i kommunen skal gå til omfordeling til kommuner som ikke har innført eiendomsskatt, eller som selv får beholde inntektene fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer uavkortet.

Det er nærmere 40 år siden inntektssystemet ble etablert, og systemet er jevnlig evaluert av regjeringsoppnevnte utvalg. Inntektssystemutvalgets forslag innebærer en «statliggjøring» av kommunenes eiendomsskatteinntekter.

Verdsettelsen

LNVK viser til at Skatteutvalget uttaler at eiendomsskattegrunnet bør tilsvare eiendommens markedsverdi.

LNVK er enig i dette. Ved verdsettelsen av vindkraftanlegg bør avkastningsverdien legges til grunn, slik situasjonen er for vannkraftanlegg. Eiendomsskatteoven § 8 A-2 (2) åpner for dette. Legges teknisk verdi til grunn vil kommunene oppleve at inntektene blir vesentlig redusert etter 10 års drift, til tross for at lønnsomheten øker¹. Dette samsvarer ikke med skatteevneprinsippet og vil kunne innebære en forskjellsbehandling sammenholdt med vannkraftanleggene.

Skatteutvalget viser til Kraftskatteutvalgets forslag i NOU 2019:16, men understreker at det ikke har hatt anledning til å vurdere forslagene der nærmere. LNVK understreke at de ulike verdsettelsesreglene mellom energianleggene og annen næring er bevisst fra lovgivers side, og med god grunn: Verdsettelsen av energianlegg kan ikke skje på samme grunnlag som for næring, da det i tilfelle vil innebære av selve energianlegget (vindkraftanlegget) fristas for eiendomsskatt ettersom anlegget i seg selv i det alt vesentlige er en produksjonsinstallasjon. Eiendomsskatten vil da bare kunne omfatte tomt og eventuell bygning, noe som åpenbart ikke tilsvare anleggets markedsverdi.

3 Avslutning

Vindkraftskatteregimet er i støpeformen. LNVK viser til Hurdalsplattformen hvor det fremgår at eventuelle endringer eiendomsskatteoven skal skje i samarbeid med kommunene. Med sine nær 40 medlemskommuner har LNVK sterke interesser i reglenes utforming - og også stor erfaring i hvor det er behov for forbedringer, slik at man i større grad enn nå kan unngå tvister om eiendomsskattegrunnet.

LNVK ber om å få delta i et arbeid med en modernisering av eiendomsskatteovene for vindkraft.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Norske Vindkraftkommuner

Vibeke Stjern

¹ Det finnes etter hva LNVK er kjent med ingen offisiell oversikt over de samlede eiendomsskatteinntekter fra vindkraftanlegg