

Finansdepartementet  
[horingsinnspill@skatteetaten.no](mailto:horingsinnspill@skatteetaten.no)

Oslo, 31. juli 2021

Deres referanse: 2021/1129

## Høring - avgift på landbasert vindkraft

### 1 Innledning

Det vises til Skattedirektoratets brev med høringsnotat 22. juni 2021 om avgift på landbasert vindkraft, med høringsfrist 3. august 2021. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Naturressurskommunene.

Naturressurskommunene er en paraplyorganisasjon for fem kommuneorganisasjoner, med til sammen mer enn 200 medlemskommuner. De fem kommuneorganisasjonene har som oppgaver å forvalte medlemskommunenes interesser i forvaltning av særlig store naturverdier, og består av:

- LVK, Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar
- USS, Utmarkskommunenes Sammenslutning
- Industrikommunene
- NPK, Nettverket for Petroleumskommuner
- LNVK, Landssammenslutningen av Vindkraftkommuner

Formålet med Naturressurskommunene er å styrke det lokale selvstyre og den lokale råderett i alle saker der lokalsamfunnets naturressurser brukes og gir grunnlag for verdiskaping. Naturressurskommunene skal arbeide for å sikre kommunene en rettmessig andel av naturressursbasert verdiskaping, forsvare kommunenes planmyndighet og øke respekten for lokaldemokratiets evne til å balansere bruk og vern av naturen, både hos myndigheter og utbyggere.

Mange medlemskommuner i samtlige av de nevnte organisasjoner ble utpekt som særlig aktuelle kommuner for vindkraftutbygging i NVEs nasjonale ramme for landbasert vindkraft.

### 2 Det er satt for kort høringsfrist

Høringsnotatet gjelder forslag om kommunal avgift på landbasert vindkraft og er en viktig sak for kommunesektoren. Som kjent, er kommuner politiske organer med kommunestyre og formannskap som besluttede organer. Kommuner avholder ikke møter i disse organene i juli måned, og sjelden før skolestart i august. Innledningsvis vil vi Naturressurskommunene bemerke at staten i saker som angår kommunale rettigheter ikke bør sette høringsfrister til en tid hvor kommunenes øverste organer,

Deres referanse: 2021/1129/Naturressurskommunenes høringsuttalelse avgift på vindkraft

kommunestyre og formannskap, ikke er samlet. Naturressurskommunene er særlig kritisk til at høringsnotatet er sendt så sent og med en frist til 3. august - som i realiteten unndrar høringsprosessen fra lokalpolitiske vurderinger, noe som er særlig uheldig i nærværende sak som direkte gjelder kommunenes rettigheter.

Vi tar derfor forbehold om å komme nærmere tilbake til saken etter at den satte høringsfristen er utløpt.

### **3 Skatte- og avgiftsregime må gjelde både eksisterende og nye anlegg**

Naturressurskommunene vil understreke at et nytt skatte- og avgiftsregime må gjelde både eksisterende og nye anlegg. Dagens vindkraftkommuner har fra alle politiske hold ved en rekke anledninger blitt forespeilet lokale inntekter som vederlag for de naturverdier som er avstått, og det vil ikke bli forstått dersom det nå trekkes et skille mellom eksisterende og nye anlegg.

Også utbyggersiden har vært kjent med de prosesser som har pågått over mange år. Det illustreres godt av de utbyggingsavtaler som er inngått mellom konsesjonær og kommune, hvor det regelmessig har vært inntatt bestemmelser som samordner avtalte ytelser til vertskommunen med mulige fremtidige skatter og avgifter til vertskommunen.

For industrivirksomhet generelt er det normale å ha samme skatte og avgiftsregler uavhengig av oppstartdato. Ulike regimer for skatt og avgift avhengig av oppstartdato skaper en rekke uheldige tilpasnings og avgrensningsspørsmål.

### **4 Høringsnotatet og Stortingets anmodningsvedtak**

Det er i høringsnotatet vist til at staten med sitt forslag om en «moderat produksjonsavgift» mener å ha besvart Stortingets anmodningsvedtak om beskatning av vindkraft. I notatet heter det:

*«Regjeringen varslet i Revidert nasjonalbudsjett 2021 at den tar sikte på å innføre en moderat produksjonsavgift på vindkraftverk fra 2022. Regjeringen fulgte med det opp anmodningsvedtak nr. 146 og 147 (2020–2021) som ble fattet av Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 28 (2019–2020) og tilhørende Innst. 101 S (2020–2021): "Stortinget ber regjeringen vurdere endringer i vindkraftbeskatningen, inkludert en vurdering av hvordan en hensiktsmessig innretning på og tidsplan for hvordan skattebyrden på vindkraftprodusentene kan økes." (vedtak 146) "Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 med en vurdering av hvordan lokal kompensasjon og forutsigbare rammebetingelser for vindkraft kan sikres, for eksempel naturressursskatt, en produksjonsavgift eller en annen hensiktsmessig innretning for alle involverte parter." (vedtak 147)*

Dersom staten med høringsnotatet har ment at Stortingets to anmodningsvedtak er tilfredsstillende besvart, er Naturressurskommunene ikke enig i det. Høringsnotatet angir selv at

*«Formålet med høringen er å få høringsinstansenes synspunkter på den tekniske utformingen av avgiften, samt valg av avgiftsmodell.»*

Den tekniske innretningen på høringsnotatet, som høringsinstansene bes om å uttale seg om, er noe helt annet enn «(...) en vurdering av hvordan lokal kompensasjon og forutsigbare rammebetingelser for vindkraft kan sikres», som er innholdet av det vedtak Stortinget traff.

## 5 Hovedtrekkene i et fremtidig skatteregime for landbasert vindkraft

Vindkraftprodusentenes organisasjoner og vertskommunenes organisasjoner er enige i at det bør innføres nye skatter på en sektor og hvilke hovedlinjer et nytt skattesystem bør bygge på. Det er ikke vanlig. Enigheten bygger på *en felles forståelse* av at det er rimelig og rettferdig at de lokalsamfunn som blir direkte berørt av større vindkraftanlegg har krav på en andel av den verdiskapingen deres naturressurser gir grunnlag for. De negative virkninger på natur, landskap og folk fra landbasert vindkraft gir i tillegg et legitimt krav på en kompensasjon i tråd med anerkjente miljørettslige prinsipper.

Det er denne felles forståelsen, som ved flere anledninger er uttrykt overfor storting og regjering, Stortingets to anmodningsvedtak er forankret i. Og det er denne felles forståelsen regjeringen ved Finansdepartementet og Skattedirektoratet burde ha fulgt opp i høringsnotatet. Det er beklagelig at det ikke er gjort.

Vindkraftbransjen og en samlet kommunesektor har tidligere i fellesskap bedt om at et skatteregime for vindkraft tar utgangspunkt i den tenkningen og de innretninger som i dag gjelder for vannkraftsektoren. Hensynet til såkalt teknologinøytralitet tilsier det. Erfaringene fra skatteregimet for vannkraftsektoren viser også at hovedtrekkene som ligger til grunn for dette regimet har fungert tilfredsstillende og har gitt nødvendige insentiver til fortsatte investeringer i vannkraft både til utbyggere og til vertskommuner. En av hovedgrunnene til den senere tids motstand mot landbasert vindkraft har nettopp vært lokal motstand mot store arealinngrep i forbindelse med større vindkraftanlegg. Ett av argumentene har vært at det ikke betales for naturinngrepene. Med lovbestemte pålegg om konsesjonsavgift og rettigheter for vertskommunene til en andel av verdiskapingen som vederlag for å stille sine naturverdier til rådighet for andre, betaler vannkraftprodusentene i en viss grad for naturinngrepene på vannkraftsektoren. Det vises her til NOU 2012:9 Energiutredningen hvor det heter:

*«Verdiskaping i kraftsektoren kommer i stor grad fellesskapet til gode (...) det er nødvendig å skape lokal aksept for de positive virkningene av utbyggingene (...) Fordi vannkraftverkene utnytter lokale ressurser, mottar også vertskommunene en forholdsmessig del av ressursverdien gjennom skatter, avgifter og konsesjonskraft.»*

Utbyggingskostnadene for vindkraft er i dag på nivå med kostnadene for vannkraft. De kilowattimer som produseres er i hovedsak likeverdige og selges til samme pris i samme marked. Og miljøkostnadene for utnyttelsen av begge energiformer er åpenbare og av lokal karakter.

Naturressurskommunene mener at Stortingets to anmodningsvedtak må leses med bakgrunn i slike betraktninger. Derfor besvarer høringsnotatet ikke på noen måte de to anmodningsvedtakene, men behandler bare en særlig begrenset og teknisk del av spørsmålet om hvorledes en avgift på vindkraft bør innrettes.

Vindkraftbransjen og en samlet kommunesektor er enige om at et skatte- og avgiftsregime for vindkraft bør inneholde en lokal skatteordning og en avgift begrunnet i de kostnader ethvert vindkraftanlegg av noe størrelse påfører naturmiljøet.

## **6 Avgiften bør innrettes som en sektoravgift i sektorlovgivningen**

I høringsnotatet er foreslått at avgiften innrettes som en *særaggift* etter særaggiftsforskriften uten nærmere begrunnelse.

Naturressurskommunene mener den foreslåtte avgiften for vindkraft ikke passer inn i de eksisterende kategoriene for særaggifter. Både når det gjelder objektet som skal avgiftsbelegges og når det gjelder formålet med avgiften, skiller den foreslåtte avgiften seg fra andre kategorier særaggifter.

### **6.1 Objektet og formålet med vindkraftavgiften skiller seg fra særaggiftene**

Gjeldende særaggifter er først og fremst knyttet til varer som sukker, alkohol etc. Avgiftsplikten er ofte knyttet til produksjon eller innførselen av varen. Formålet er først og fremst fiskalt, men det kan også være å oppnå politiske mål, som å hindre bruken av varen. Riktignok er enkelte av avgiftene i forskriften miljørelaterte avgifter som er innført for å oppnå miljøforbedringer og miljøpolitiske målsettinger, som CO<sub>2</sub>-avgift, NOX-avgift og svovelavgift, men dette er ikke de typiske særaggiftene.

Når det gjelder avgift knyttet til vindkraft, er formålet først og fremst å fjerne disinsentiver hos vertskommuner ved at de blir påført inngrep i landskap og naturmiljø uten kompensasjon. Videre vil en slik avgift være i tråd med grunnleggende miljørettslige prinsipper om at tiltakshaver skal belastes miljøkostnadene, jf naturmangfoldloven § 11. Dette er andre formål enn de formål særaggiftene er ment å ivareta. Etter vårt syn skiller avgiften seg så mye fra de øvrige særaggiftene at andre alternativer må vurderes.

### **6.2 Forutberegnelighet for kommunene tilsier at avgiften må være en sektoravgift**

Som sitert tidligere fra Meld. St. 2 (2020-2021) Revidert nasjonalbudsjett 2021, var forutberegnelighet for kommunene et moment det ble vist til som viktig i begrunnelsen for avgiften. Innplasseringen i forskrift om *særaggifter* medfører imidlertid at avgiften med enkle grep kan reduseres av det til enhver tids sittende Storting ved plenarvedtak i det statsbudsjettet fastsettes. Det bekreftes for så vidt av høringsnotatet som i sin redegjørelse opplyser at særaggifter fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettvedtak.

Heller ikke denne delen av ordningen med særaggifter passer derfor for den avgiften som foreslås innført for landbasert vindkraft. Hensynet til forutberegnelighet taler mot dette.

Både vindkraftbransjen og en samlet kommunesektor har foreslått en avgift innført i sektorlovgivningen, det vil si energiloven etter mønster fra ordningen med konsesjonsavgifter på vannkraftsektoren. Konsesjonsavgiftene er en mer enn hundre år gammel miljøavgift som har hatt til formål å fungere som en erstatning til de berørte lokalsamfunn for generelle skader og ulemper på naturmiljøet, og som vederlag for de begrensninger en vannkraftutbygging påfører berørte lokalsamfunn i alternative anvendelser.

Naturressurskommunene kan ikke se tungtveiende motforestillinger mot at vindkraftsektoren kopierer ordningen fra vannkraftsektoren med en konsesjonsavgift, eller som vi i dag ville ha kalt en

miljøavgift. Den bør lovfestes i *energiloven* og på med korresponderende bestemmelser i den enkelte konsesjon med tilhørende verdisikring ved jevnlig inflasjonsjustering (som for vannkraft).

### 6.3 Avgiftens størrelse

I høringsnotatet er fremholdt at avgiften må være «moderat», under henvisning til at den er «vridende.» - Naturressurskommunene mener dette argumentet beror på en misforståelse: Det er velkjent i miljø- og skatteretten at avgifter som er ment som betaling for miljøinngrep, nettopp skal være «vridende», i den forstand at de skal representere en kostnad for tiltakshaveren.

Om dette vises blant annet til NOU 2012:9 – Energiutredningen hvor det heter:

*«Naturinngrep knyttet til produksjon av energi kan ikke unngås (...) Omfattende utbygging av fornybar energi er en utfordring for norsk natur. Det var energisektoren som sto for det største bortfallet av uberørt eller villmarkspreget natur mellom 2003-2008.»*

Videre heter det:

*«Økt satsing på ny fornybar kraft, kan gi negative lokale miljøkonsekvenser. **Miljøkostnadene må også inngå i regnestykket for verdiskaping**» (understreket her)*

Dette prinsippet er også knesatt i Naturmangfoldloven § 11:

*«Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver»*

Dersom det påtenkte tiltaket ikke har økonomisk evne til å betale for miljøkostnaden, skal tiltaket ikke iverksettes.

## 7 Vindkraftregimet må inneholde en lokal beskatningsordning

Vindkraftbransjen og en samlet kommunesektor v/KS og Naturressurskommunene har foreslått innført en naturressursskatt i tillegg til en miljøavgift etter mønster fra vannkraftsektoren. De samme organisasjonene har imidlertid presisert at slik naturressursskatt *ikke* skal inngå i skattebegrepet i inntektssystemet for kommunene. Bakgrunnen for dette er at inntektsutjevningsordningen vil undergrave formålet med naturressursskatten som et utbyggingsinsentiv for den berørte kommunen. Som eksempel nevnes at mange kommuner i dag bare sitter igjen med fem prosent av den naturressursskatten kommunen mottar fra vannkraftproduksjonen i kommunen etter inntektsutjevningen.

Fordi en naturressursskatt trekkes fra krone for krone i den statlige selskapsskatten, innebærer naturressursskatten utelukkende en økonomisk omfordeling mellom stat og kommune og ingen skattebyrde for vindkraftprodusenten. Derfor er naturressursskatten, slik den ovenfor er omtalt, et velegnet insentiv til kommuner som blir bedt om å avstå sine naturverdier til vindkraftformål, forutsatt at skatten holdes utenfor inntektsutjevningen.

## 8 Installert effekt eller produksjon som avgiftsgrunnlag

I høringsnotatet er foreslått to alternative modeller for en produksjonsavgift, enten installert effekt eller oppnådd produksjon.

Naturressurskommunene ser både fordeler og ulemper med begge modeller. Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet taler for en modell basert på installert effekt, men det er påpekt i høringsnotatet at en effektavgift vil være vesentlig tyngre å bære for eldre kraftverk med gammel teknologi. Hvis det er korrekt, er det hevdet at det kan føre til at avgiften settes lavere enn med en produksjonsmodell.

Det har som et tredje alternativ vært drøftet å innføre et flerårig produksjonsgrunnlag som modell, hvor avgiftsgrunnlaget er et gjennomsnitt av flere års produksjon. En slik modell må imidlertid ikke føre til at kommunene ikke mottar full avgift fra idriftsettelsen.

Naturressurskommunene mener avgiften bør fastsettes på grunnlag av installert effekt da dette vil være det mest objektive grunnlaget som også sikrer kommunene stabile inntekter. Høringsnotatet mangler imidlertid tilstrekkelig informasjon om de faktiske forskjeller de ulike avgiftsmodellene vil føre til, herunder hvilke forskjeller det er mellom eldre vindkraftanlegg og utnyttelsen av installert effekt og nyere anlegg. Vi må derfor ta forbehold om å komme tilbake til dette.

Med vennlig hilsen



Naturressurskommunene

Sigmund Lier, leder