



Innst. S. nr. 50

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument nr. 8:25 (2001-2002)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Magnhild Meltveit Kleppa, Jorunn Ringstad og Inger S. Enger om en gjennomgang av lovgivningen om konsesjonskraft

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

"Stortinget ber Regjeringen gjennomgå gjeldende regler om konsesjonskraftpris med sikte på å fjerne de overskuddsbaserte skatter som inntektsskatt, grunnrenteskatt og naturressursskatt fra beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, og slik at bare skatter og avgifter knyttet til produksjon omfattes av selvkostbegrepet."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Rolf Terje Klunghland og Synnøve Konglevoll, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og Inger Stokstad, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til Dokument nr. 8:25 (2001-2002) om en gjennomgang av lovgivningen om konsesjonskraft.

Komiteen viser til at ordningen med konsesjonskraft har sin historiske bakgrunn i den tidlige vannkraftutbyggingen, og ble introdusert i 1909. Siktemålet var opprinnelig å sikre at en del av den kraften som ble utvunnet ved kraftutbygging ble gjort tilgjengelig for alminnelig forsyning i de kommuner hvor anlegget lå. Denne rettigheten er hjemlet i energiloven.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at fastsettelse av pris følger to historiske regimer; før og etter 1959. Prisberegningen og innsamlingen av materiale til dette er av flere årsaker komplisert og ressurskrevende.

Komiteen viser til at de overskuddsbaserte skattene som inngår i grunnlaget medfører at konsesjonskraftprisen blir høyere når kraftprodusentenes overskudd øker, og innebærer økt usikkerhet om utviklingen i konsesjonskraftprisen fra år til år. Forslaget vil innebære forenkling og økt forutsigbarhet, samtidig som prisen for konsesjonskraft blir redusert.

Komiteen sier seg enig i behovet for en gjennomgang av regelverket i tråd med forslaget. Komiteen viser til olje- og energiministerens brev til komiteen, datert 11. februar 2002, hvor han konkluderer med at tiden er moden for å gjøre justeringer i konsesjonskraftordningen med sikte på å oppnå forenklinger og økt forutsigbarhet på ulike måter.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har registrert at olje- og energiministeren har tatt et aktivt grep for å forenkle og forbedre ordningen, og vil peke på behovet for å se konsekvensene av ulike endringer i sammenheng for de ulike aktørene som blir berørt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg Regjeringens varslede gjennomgang av regelverket med tanke på forenkling av konsesjonskraftordningen, og flertallet ser positivt på dette. Problemstillingen som blir reist i Dokument nr. 8:25 (2001-2002) er imidlertid av en slik karakter, og så prinsipielt viktig at flertallet ikke ser noen grunn til å utsette avgjørelsen på dette punkt ytterligere.

Flertallet viser til at Dokument nr. 8:25 (2001-2002) reiser et prinsipielt spørsmål om overskudds-

skatter er å anse som en del av kostnadene ved produksjon av elektrisk kraft. Dette er ikke tilfellet, like lite i kraftnæringen som i andre næringer. Kraftbransjen er i dag den eneste bransjen der man regner inn overskuddsskatt i selvkost. Forslaget tar sikte på å endre en beregningsmåte som er prinsipielt uriktig. Det er altså rett og slett snakk om å rette opp en feil, og det kan gjøres uavhengig av de andre spørsmålene.

Ved siden av det prinsipielle spørsmålet reiser også denne saken spørsmålet om hvorvidt kommunene i større grad skal hente sine inntekter fra utnyttelse av egne naturressurser.

Flertallet vil peke på at fastsettelsen av konsesjonskraftpris historisk følger tre regimer; før 1959, mellom 1959 og 1996 og etter 1996.

Flertallet mener at konsesjonskraftprisen i utgangspunktet skal være prisen på produsert kraft regnet i gjennomsnitt av et representativt antall kraftverk. Slik ordningen i dag fungerer vil et høyere overskudd i kraftbransjen føre til at konsesjonskraftprisen øker. Dette innebærer at utbyggingskommunene og industrien som benytter seg av ordningen, er med på å finansiere et enda høyere overskudd til produsentene.

Flertallet er enig i behovet for en gjennomgang av regelverket med sikte på en forenkling, og ser frem til Regjeringens varslede gjennomgang i 2003.

Flertallet vil peke på at for mange kommuner og fylkeskommuner er inntektene fra konsesjonskraftordningen en viktig del av de samlede inntekter. Inntektene fra konsesjonskraft benyttes også flere steder til næringsutvikling og for å sikre industribedrifter bedre rammebetingelser enn de ellers vil ha.

Flertallet vil påpeke at det er på høy tid å ta ut overskuddsskattene som består av inntektsskatt, naturressursskatt og grunnrenteskatt, slik at bare skatter og avgifter knyttet til produksjon omfattes av selvkostbegrepet. 14 fylkeskommuner og 153 kraftkommuner har hvert år fra 1996 og fram til i dag etterlyst denne saken, og Olje- og energidepartementet har jevnlig siden 1997 varslet at saken vil bli fremmet.

Flertallet er betenkt over at statsråden kommer med nye opplysninger i saken i brev av 15. november 2002 - lenge etter at komitéinnstillingen skulle vært avgitt. Flertallet er forundret over at statsråden kommer opp med helt nye innvendinger både av økonomisk og rettslig karakter som ikke var fremme i statsrådets svar til komiteen 11. februar 2002.

Flertallet er likevel fast bestemt på at den prinsipielt uriktige beregningsmåten som i dag praktiseres, skal rettes opp med virkningsdato 1. januar 2003. Skulle det, som statsråden antyder i sitt brev av 15. november 2002, være nødvendig med justering av forskrift eller lovverk, forventer flertallet at det legges fram forslag om dette snarest.

Flertallet viser også til nytt brev fra statsråden datert 20. november 2002, men kan heller ikke der se at det fremkommer opplysninger som gjør det umulig å fatte vedtak i samsvar med flertallets innstilling. Flertallet viser til brev fra Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet datert 19. november 2002, som konkluderer med at en endring som går ut på at overskuddsbaserte skatter trekkes ut av beregningsgrunnlaget ikke skaper problemer i forhold til Grunnloven § 97.

Flertallet foreslår:

"Stortinget ber Regjeringen endre regelverket slik at overskuddsskatt ikke blir tatt med i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen.

Endringen gjøres gjeldende fra og med 1. januar 2003."

Flertallet vil vise til at Regjeringen opererer med høyst usikre og variable tall på provenyvirkning. Regjeringen har på tross av flere spørsmål fra komiteen ikke greid å vise til provenyvirkning eller om det faktisk innebærer provenyvirkning i det hele tatt. Dersom den omleggingen flertallet i komiteen nå legger opp til skulle føre til provenyvirkning, ber flertallet om at Regjeringen kommer tilbake til dette i Revidert nasjonalbudsjett våren 2003.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil peke på at ovennevnte forslag vil ha innvirkning på statsbudsjettet, og at dette således bør sees i sammenheng med budsjettbehandlingen. I olje- og energiministerens svarbrev til komiteen datert 15. november 2002, sies det at:

"Basert på svært skjønnsmessig grunnlag har Finansdepartementet anslått at statens provenytap fra inntekts- og grunnrenteskatten kan bli i størrelsesorden 70-130 mill. kroner pr. år, avhengig av fremtidige kraftpriser".

Det vises også til brev fra olje- og energiministeren datert 27. november 2002.

Disse medlemmer mener at det er uheldig å gjøre endringer i kraftbeskatning og konsesjonsbaserte ordninger som har økonomiske konsekvenser, uten at disse er utredet.

Disse medlemmer viser til brev fra olje- og energiministeren datert 20. og 27. november 2002 og mener det er viktig å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling der alle relevante opplysninger og vurderinger foreligger, før Stortinget fatter endelig vedtak. Disse medlemmer ber departementet vurdere ulike forhold, blant annet om å avklare spørsmål om tilbakevirkende kraft for endring av prisfastsetting av konsesjonskraften og budsjettmessige forhold knyttet til provenyvirking for statskassen.

På bakgrunn av de vurderinger som fremkommer i brev fra departementet, mener disse medlemmer at den saksbehandling som flertallet legger opp til er uforsvarlig.

Disse medlemmer støtter intensjonen med forslaget om en endring i prisfastsettelsen av konsesjonskraften og fremmer forslag i tråd med dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet peker på den utviklingen som nå er innenfor vannkraftsektoren der Statkraft etter pålegg fra Regjeringen blir tvunget til å selge seg ut av norske energiverk. Dette vil åpne for utenlandsk oppkjøp, noe som etter disse medlemmers mening er en uønsket utvikling.

Disse medlemmer mener det er viktig å bevare vannkraftressursene vi har i Norge som en nasjonal

eiendom. Her er konsesjonsloven og hjemfallsordningen viktige institutter. Disse medlemmer mener at utviklingen der kapitalsterke utenlandske energiselskap kommer inn i kraftsektoren, medfører at konsesjonsvilkårene i seg selv er viktig å avklare så fort som mulig, også med henblikk på mulighetene til å beholde offentlig og nasjonalt eierskap, og i forhold til EØS-avtalen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at ved behandlingen av energimeldingen, jf. St.meld. nr. 29 (1998-1999) og Innst. S. nr. 122 (1999-2000), ba et flertall i energi- og miljøkomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Høyre, om at:

"Regjeringen må innenfor det vedtatte kraftregimet for 1996 arbeide for mer like rammevilkår for kraftprodusentene som det konkurrentene i Norden/Nord-Europa har."

Som premiss for en slik gjennomgang har olje- og energiministeren derfor varslet at han vil legge til grunn at justeringene må sikre rammevilkårene for norske vannkraftprodusenter i forhold til å vedlikeholde og investere i ny vannkraftproduksjon, samtidig som kommunenes grunnleggende rettigheter i konsesjonskraftordningen ikke blir svekket.

Flertallet viser til at i St.prp. nr. 1 (2002-2003) varsles det at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet i samarbeid vil foreta en samlet vurdering av enkelte sider ved både de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen, og vil komme tilbake til Stortinget med en samlet redegjørelse i løpet av 2003. Dette legger til rette for at endringer kan foretas med virkning fra 2004. Departementene legger til grunn at eventuelle justeringer i regelverket skal skje innenfor en om lag provenynøytral ramme.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at den foreslåtte endringen av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen bør sees i sammenheng med andre signaliserte endringer i både de konsesjonsbaserte ordningene og i skattereglene for kraftforetak.

Det er videre pekt på at de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen skal ivareta en rekke ulike hensyn, både i forhold til kommunenes inntekter og de samlede rammebetingelsene for kraftnæringen. Justeringer i enkeltelementer i de konsesjonsbaserte ordningene og skattesystemet vil hver for seg følgelig kunne ha konsekvenser for både kommunene, staten og selskapene. På denne bakgrunn er det en klar fordel om de ulike endringene sees i sammenheng med hverandre, slik at vi unngår utilsiktede og uheldige endringer i kraftnæringens og kraftkommunenes samlede rammebetingelser.

Disse medlemmer viser til at lavere pris på konsesjonskraft blant annet også vil ha virkninger for konkurransevilkårene for norske kraftprodusenter.

Disse medlemmer viser til olje- og energiministerens brev til komiteen datert 15. november 2002, 19. november 2002 og 27. november 2002, hvor det fremgår at det er tvil om hvorvidt en endring av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen ved å ta ut overskuddsskattene kan gjennomføres uten en formell lovendring, og at det derfor vil være lite å vinne tidsmessig på å vedta endringen uten den helhetlige vurderingen som Regjeringen legger opp til. Disse medlemmer mener at det er uheldig å vedta endringer uten at det lovmessige grunnlaget er avklart, og viser til at en gjennomgang i tråd med det som Regjeringen har varslet, også ville ha inkludert dette punktet. I tillegg åpner den foreslåtte prosessen for å vurdere mer omfattende endringer av regelverket med sikte på ytterligere forenklinger og økt forutsigbarhet.

Disse medlemmene forutsetter at hensynene som ligger til grunn for forslaget i Dokument nr. 8:25 (2001-2002) innarbeides i den bebudede gjennomgangen, og at den samlede redegjørelsen med forslag til endringer legges frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2004.

Disse medlemmer fremmer forslag i tråd med dette.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Stortinget gir sin tilslutning til det fremsatte forslag i Dokument nr. 8:25 (2001-2002), og ber Regjeringen om å gjennomgå de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen som varslet i Ot.prp. nr.1 (2002-2003) Skatte- og avgiftsopplegget - lovendringer og St.prp. nr. 1 (2002-2003), og at dette blir lagt frem snarest og senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2004. I denne gjennomgangen bes Regjeringen ivareta prinsippet om at overskuddsbasert skatt tas ut av selvkostberegningen i forbindelse med fastsettelse av konsesjonskraftprisen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget ber Regjeringen endre regelverket slik at overskuddsskatt ikke blir tatt med i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen.

Endringen gjøres gjeldende fra og med 1. januar 2003.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 27. november 2002

Hallgeir H. Langeland
fung. leder

Siri A. Meling
ordfører

Øyvind Vaksdal
Sekretær

Vedlegg 1

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 27. november 2002

1.1 Vedr. behandling av Dok. nr. 8:25 (2001-2002)

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen av 21.11.2002 om provenyvirkninger og spørsmål om tilbakevirkning.

1.2 Provenyvirkninger

Innledning

Komiteen peker på at tallene som er fremkommet av mine tidligere brev er uklare og ikke sammenlignbare. Jeg vil her søke å imøtekomme forespørselen om en nærmere forklaring av tallene.

Videre ber komiteen om å få "den korrekte størrelsen på bokført proveny knyttet til denne saken - år for år - fra 1996 til dags dato". Jeg antar dette henspeiler på at det i mitt brev av 20.11.2002 var oppgitt anslag for flere år samlet fra og med 1999. Nedenfor presenteres anslag for hvert enkelt år fra 1999. Kraftskattereformen av 1996, jf Ot.prp. nr. 23 (1995-96) og Innst. O. nr. 62 (1995-1996), trådte i kraft fra og med inntektsåret 1997. Ligningen for dette året forelå i 1998, slik at de nye kraftskattereglene først hadde virkning for fastsettelsen av konsesjonskraftprisen for 1999. Konsesjonskraftprisen for årene 1996 til 1998 var basert på kraftselskapenes skattekostnader under det tidligere prosentligningsregimet.

Jeg må også få presisere at det bare er mulig å gi anslag basert på gitte forutsetninger. Det gjelder både provenyvirkninger for de foregående år, og - i enda større grad - for fremtiden. Det foreligger ikke bokførte tall for kraftprodusentenes fortjeneste eller skatteproveny for konsesjonskraften særskilt.

På bakgrunn av komiteens anmodning om en nærmere forklaring på ulike skatte- og provenytall, vil jeg her redegjøre grundigere om dette. Først vil jeg kort forklare nærmere om forholdet mellom inntektsskatt, naturressursskatt og grunnrenteskatt.

Inntektsskatten er basert på det enkelte selskaps samlede inntekter og kostnader, både knyttet til kraftproduksjon og eventuelle andre virksomheter i selskapet. Provenyvirkningen av endret konsesjonskraftpris vil blant annet avhenge av forholdet mellom skattbart overskudd og ilignet naturressursskatt. Dersom ordinær inntektsskatt (28 pst. av skattbart overskudd) overstiger naturressursskatten vil en økning (alt. reduksjon) i konsesjonskraftprisen medføre høyere (alt. lavere) ilignet inntektsskatt for inntektsåret¹. Hvis forholdet er motsatt kan selskapet framføre differansen mellom ilignet naturressursskatt og ordinær inntektsskatt til senere år. Framføringen skjer med rentekompensasjon. Det vil si at en økning (alt. reduksjon) i konsesjonskraftprisen vil trekke i retning av høyere (alt. lavere) inntektsskatt i senere år. For bransjen som helhet vil

1. Kraftselskapene er etterskuddspliktige. Det innebærer at endring i ilignet skatt for inntektsåret har effekt for skatteprovenyet året etter inntektsåret.

forholdet mellom ordinær inntektsskatt og den lønnsomhetsuavhengige naturressursskatten avhenge av kraftprisutviklingen. For en gitt kraftpris kan det imidlertid være store variasjoner mellom selskapene. Det skyldes blant annet variasjoner i avskrivningsgrunnlaget mellom de enkelte kraftverk (avhengig av utbyggingskostnad, alder mv.), selskapenes gjeldsgrad, og i hvilken grad selskapene har skattepliktig overskudd fra andre virksomheter enn kraftproduksjon.

Grunnrenteskatten på 27 pst. ilignes det enkelte kraftverks driftsresultatet (fastsatt etter særskilte regler) fratrukket en friinntekt. Friinntekten skal skjerme normalavkastningen fra grunnrentebeskatning. Negativ grunnrenteinntekt kan framføres med rentekompensasjon til senere år. Friinntektens størrelse varierer svært mye mellom de enkelte kraftverk, avhengig av utbyggingskostnad, alder mv. Endring i konsesjonskraftprisen vil påvirke ilignet grunnrenteskatt for inntektsåret for de kraftverkene som er i skatteposisjon². For kraftverk som ikke er i skatteposisjon vil en økning (alt. reduksjon) i konsesjonskraftprisen trekke i retning av høyere (alt. lavere) grunnrenteskatt i senere år. Tidspunktet for når skatteplikten inntreier varierer mellom kraftverkene, og vil også avhenge av kraftprisutviklingen. Enkelte kraftverk kommer sannsynligvis aldri i skatteposisjon.

Ovenstående tilsier at nøyaktige virkningsberegninger krever omfattende beregninger på grunnlag av informasjon om forholdene i det enkelte kraftverk og kraftselskap. Med tiden som er til rådighet nå, er det bare mulig å gjøre relativt grove provenyanslag basert på allerede eksisterende informasjon.

Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til beregningene, ikke minst gjelder dette anslag for skattevirkningene. Det er også usikkerhet knyttet til forholdene knyttet til konsesjoner gitt før 10.4.1959. I beregningene er det forutsatt at kostnadselementene og prisen i disse konsesjonene i gjennomsnitt er lik som for konsesjoner gitt etter denne dato. Beregningsteknikk er det også lagt til grunn at inntektsskatt på normalavkastning kan håndteres på samme måte i alle konsesjoner gjennom å øke kapitalavkastningskravet med 1 prosentpoeng. Som jeg pekte på i brevet av 20.11.2002 må dette vurderes nærmere for konsesjoner gitt før 10.4.1959.

Provenyeffekter fra 1999

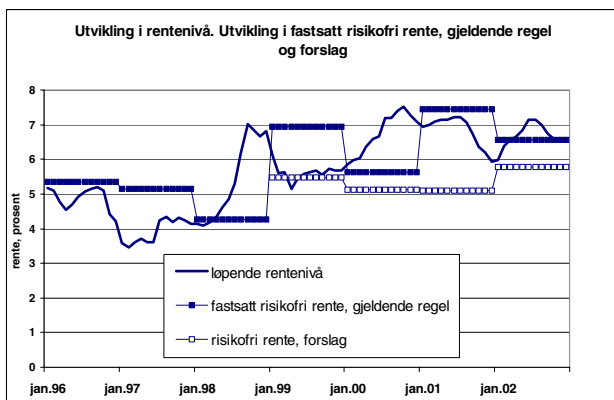
Tabellen i mitt brev til komiteen av 20.11.2002 viser anslag for endring i *konsesjonskraftens verdi*, samlet for årene 1999 til 2002, dersom overskuddsskatter ikke hadde inngått i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraften i denne perioden. Det er forutsatt at inntektsskatt på normalavkastningen likevel skal inngå i prisgrunnlaget, jfr. omtale av spørsmålet om lovendring i

2. Jfr. fotnote 1.

mitt brev av 20.11.2002. Størrelsen på inntektsskatt på normalavkastningen er vist i figur 2 i mitt brev av 15.11.2002, sammen med inntekts- og grunnrenteskatt som faktisk inngikk i konsesjonskraftprisen for 1999 til 2002. Å ta ut grunnrente- og inntektsskatt med unntak av inntektsskatt på normalavkastningen er anslått å endre verdien av konsesjonskraften med 210 mill kroner samlet for årene 1999 til 2002¹.

Som nevnt i brevene av 15.11. og 20.11.2002 foreslår jeg at man også endrer måleperioden for risikofri rente fra september-oktober året før til gjennomsnittet i en rullerende tre-års periode som i kraftskattereglene². En fordel med dette er at endringene i konsesjonskraftpris fra år til år blir redusert, jf. figur 3 i brevet av 15.11.2002. Når man ser framover i tid, påvirker ikke denne endringen forventet verdi av konsesjonskraften. Men når effekter skal beregnes for de enkelte foregående år, vil endring i måleperiode ha betydning. Når man tar hensyn til endring i fastsettelsen av risikofri rente, blir totalvirkningen for konsesjonskraftens verdi for årene 1999 til 2002 anslagsvis 400 mill kroner. Dette beløpet er vesentlig høyere enn den isolerte effekten av å ta ut grunnrente- og inntektsskatt unntatt inntektsskatt på normalavkastning (210 mill kroner), og skyldes at variasjoner i rentenivået i økonomien slår ulikt ut i de to målemetodene. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 1



Tabell 1 nedenfor viser ovennevnte verdiendringer, fordelt på det enkelte år fra 1999 til 2002. For ordens skyld er det også vist virkningen av å ta ut inntekts- og grunnrenteskattene fullstendig, det vil si et opplegg hvor produsentene i gjennomsnitt ikke får dekket sine kostnader ved leveranser av konsesjonskraft. Et slikt

1. Som omtalt i tidligere brev til komiteen kan inntektsskatt på normalavkastning ivaretas ved å endre risikopremien i kapitalavkastningskravet fra 3 til 4 pst for konsesjoner gitt etter 10.4.1959.

2. Overgang til å bruke renten i kraftskattereglene innebærer også at risikofri rente baseres på renten på statsobligasjoner med noe lengre løpetid, 3 år i stedet for 9-12 mnd. Denne endringen har mindre praktisk betydning.

opplegg antas å kreve lovendring, jfr. mitt brev til komiteen av 20.11.2002.

Tabell 1

Anslått endring i verdi av konsesjonskraften før skatt ^a , mill kr.	Kol. A: Uten grunnrenteskatt og inntektsskatt	Kol. B: Som A, men med inntektsskatt på normalavkastning	Kol. C: Som B, men med endret ref.periode for risikofri rente
1999	71	31	88
2000	86	46	65
2001	89	50	140
2002	117	82	109

a. Er lik endring i bruttoinntekt for produsentene, og lik endring i verdi for mottakerne av konsesjonskraft.

Kolonne A viser hvordan verdien av konsesjonskraften endres ved å ta ut hele grunnrente- og inntektsskatten fra konsesjonskraftprisen. At verdiendringen øker gjennom perioden skyldes at disse to elementene har økt i disse årene, jfr. figur 2 i mitt brev av 15.11.2002. Kolonne B gir det samme bildet, men med et lavere nivå. Differansen mellom A og B reduseres noe gjennom perioden, noe som henger sammen med at kapitalmengden som inntektsskatt på normalavkastning skal beregnes av, reduseres over tid på grunn av avskrivninger, jfr. figur 2 i brevet av 15.11.2002. I 2002 er differansen anslått til 35 mill kroner. Kolonne C anslår verdiendringen dersom det også tas hensyn til mitt forslag om å endre måleperioden for fastsettelse av risikofri rente. Denne gir høyest verdiendring. Som nevnt ovenfor skyldes det at endringer i rentenivå fanges opp ulikt i de to målemetodene, jfr. figur 1 ovenfor. Differansen mellom B og C viser den isolerte virkningen av endret måleperiode. Differansen er størst i 1999 og 2001, jfr. også figur 1. Som jeg pekte på ovenfor er virkningen av endret måleperiode en overgangsvirkning som ikke vil ha betydning for forventet verdi av konsesjonskraften på sikt.

Tabellen i brevet mitt av 20.11.2002 viste også anslag for endring i skatteinntekter til staten for inntektsårene 1999 til 2002. På grunn av etterskuddsligning har skatteendringen effekt året etter inntektsåret, det vil si i årene 2000 til 2003. Skatteendringen var anslått til å utgjøre omlag 28 pst. av konsesjonskraftens verdiendring før skatt. Som jeg beskrev i brevet av 20.11.2002 bygger dette på anslag for hvor stor andel av produksjonen som er i skatteposisjon for grunnrenteskatt og inntektsskatt. Dersom alle kraftverkene hadde vært i skatteposisjon ville skatteendringen til staten utgjort omlag 50-55 pst.³ av verdiendringen.

Departementet har nå foretatt nærmere anslag over skattevirkningen, hvor det er søkt tatt hensyn til eventuell framført negativ grunnrenteinntekt og naturres-

3. Avhenger av antall kraftverk som ilignes eiendomsskatt etter minimumstakst.

sursskatt fra tidligere år. Skattevirkningen i brevet av 20.11.2002 synes på dette grunnlag noe overvurdert. Tabell 2 nedenfor viser anslått skatteendring for det enkelte år for perioden 2000 til 2003¹. Som for tabell 1 er det også her vist effekten av å ta ut all grunnrente- og inntektsskatt, herunder inntektsskatt på normalavkastning. I sum for perioden utgjør skattevirkningen drøyt 20 pst. av verdiendringen av konsesjonskraften, men med en stigende andel gjennom perioden.

Tabell 2

Anslått reduksjon i skatteproveny til staten ^a , mill kr.	Kol. A:	Kol. B:	Kol. C:
	Uten grunnrenteskatt og inntektsskatt	Som A, men med inntektsskatt på normalavkastning	Som B, men med endret ref.periode for risikofri rente
2000	10	4	12
2001	12	6	9
2002	22	12	35
2003	32	23	30

a. Kommunenes proveny fra eiendomsskatten vil trolig bli lite påvirket på grunn av reglene om minimumstakst.

Den moderate skattevirkningen henger sammen med at en stor andel av kraftverkene ikke var i skatteposisjon disse årene. Fordi negativ grunnrenteinntekt og ikke-samordnet naturressursskatt for disse kan fremføres med renter, kan den samlede skattevirkningen over tid være vesentlig større, avhengig av kraftprisutviklingen. Dette er kommentert nedenfor.

Provenyvirkninger i fremtiden

I brevet til komiteen av 15.11.2002 ble det anslått at Dokument 8-forslaget vil øke den årlige *verdien av konsesjonskraften* for konsesjonskraftmottakerene med 200-290 mill kroner ved en kraftpris på 15 øre/kWh. Ved kraftpris på 20 øre/kWh var verdiøkningen anslått til 370-460 mill kroner. Videre ble det anslått at verdiøkningen reduseres med om lag 40 mill kroner dersom inntektsskatt på normalavkastning inkluderes i konsesjonskraftprisen gjennom å endre kapitalavkastningskravet.

Årsaken til at de anslåtte verdiendringene ovenfor er vesentlig større enn for årene 1999 til 2002 ligger i at inntektsskatten og grunnrenteskatten forventes å øke vesentlig med høyere kraftpriser. Skattekostnaden i konsesjonskraftprisen for 1999 til 2002 er basert på ilignet skatt for inntektsårene 1997 til 2000, en periode preget av høyt tilsig, mildt klima og lave markedspriser.

Departementet har nå foretatt noe mer detaljerte anslag for fremtidige verdiendringer, jfr. tabell 3. Det synes sannsynlig at verdiøkningen vil ligge noe høyere enn gjengitt ovenfor. Årsaken til dette er at skattekost-

nadene antas å øke noe mer ved økende kraftpriser enn antatt i brevet av 15.11.2002. Det innebærer at verdiøkningen av å ta skatter ut av prisgrunnlaget øker. På den annen side medfører det at verdien av konsesjonskraften med gjeldende praksis anslås noe lavere. Anslått absolutt verdi av konsesjonskraften etter at inntekts- og grunnrenteskatt er tatt ut, blir derfor om lag som anslått tidligere, jfr. brev til komiteen av 15.11.2002.

Virkningen av å inkludere inntektsskatt på normalavkastningen er trolig i underkant av tidligere anslag på 40 mill kroner. For 2002 er virkningen anslått til om lag 35 mill kroner, jfr. tabell 1 ovenfor. På grunn av årlige avskrivninger i konsesjoner gitt etter 10.5.1959, reduseres kapitalgrunnlaget som inntektsskatt på normalavkastning regnes av. Sannsynligvis vil derfor inntektsskatt på normalavkastningen gå noe ned over tid, dog avhengig av framtidig investeringsnivå i norske vannkraftanlegg. Anslått verdiendring av konsesjonskraften er oppsummert i tabell 3 nedenfor.

Tabell 3

Anslått endring i verdi av konsesjonskraften før skatt, mill kr pr år.	Kol. A:	Kol. B:
	Uten grunnrenteskatt og inntektsskatt	Som A, men med inntektsskatt på normalavkastning
Kraftpris 15 øre/kWh	250 – 300	210 – 270
Kraftpris 20 øre/kWh	420 - 525	380 - 495

Når det gjelder *virkningen på statens skatteinntekter* ved en endring i konsesjonskraftprisen refererte jeg i brevet av 15.11.2002 til anslag fra Finansdepartementet, sitat:

"Basert på svært skjønsmessig grunnlag har Finansdepartementet anslått at statens provenytap fra inntekts- og grunnrenteskatten kan bli i størrelsesorden 70-130 mill kroner pr år, avhengig av framtidige kraftpriser. Det understrekes at det er svært vanskelig å anslå hvor store provenykonsekvensene er for staten med dette forslaget. Dette skyldes særlig at anslaget avhenger av hvor mange kraftverk som ikke er i skatteposisjon, og da spesielt ift. grunnrenteskatten. Endringen vil for disse kraftverkene ikke påvirke statens inntekter umiddelbart. Imidlertid vil framførbare underskudd og negativ grunnrenteinntekt øke, slik at selskaper kommer i skatteposisjon senere enn ellers."

De nye anslagene som departementet har utført kan indikere at nevnte anslag undervurderer virkningen på statens skatteproveny, avhengig av kraftpriser. Nye anslag for skattevirkning for staten fremgår av tabell 4, relatert til kraftprisnivå på henholdsvis 15 og 20 øre/kWh. Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt kan bli redusert med anslagsvis *inntil* 20 mill kroner pr år ved en kraftpris på 15 øre/kWh. Ved kraftpris på 20 øre/kWh kan reduksjonen anslås til *inntil* 40 mill kr pr år. Provenyvirkningen for eiendomsskatten avhenger blant annet av hvor mange kraftverk som lignes i henhold til minimumstaksten.

1. Refererer seg til det året skattene innbetales. Tilsvarende inntektsårene 1999-2002.

Tabell 4

	Kol. A:	Kol. B:
	Uten grunnrenteskatt og inntektsskatt	Som A, men med inntektsskatt på normalavkastning
Anslått reduksjon i skatteproveny til staten, mill kr pr år.		
Kraftpris 15 øre/kWh	80 – 130	65 – 120
Kraftpris 20 øre/kWh	150 – 255	135 – 240

Anslagene indikerer at ved en kraftpris på 15 øre/kWh utgjør redusert skatteproveny anslagsvis mellom 35 og 45 prosent av konsesjonskraftens verdiøkning. Ved en kraftpris på 20 øre/kWh anslås skatteendringen til i størrelsesorden mellom 40 og nærmere 55 prosent av verdiøkningen.

Kraftprisene ovenfor må betraktes som å uttrykke langsiktig prisnivå. Dersom kraftprisen var 15 øre/kWh, men var forventet å øke til for eksempel 20 øre/kWh i fremtiden, ville den umiddelbare skattevirkningen utgjøre 35-45 prosent i følge anslagene. Fordi negativ grunnrenteinntekt og ikke-samordnet naturressursskatt kan fremføres med renter ville imidlertid skattevirkningen over tid utgjøre 40-55 prosent i henhold til anslagene. Anslagene bygger på at en andel av kraftverkene aldri kommer i grunnrenteskatteposisjon ved en kraftpris på 20 øre/kWh. Dersom samtlige kraftverk var i skatteposisjon, ville skattevirkningen med gjeldende skatteregler utgjøre om lag 58 prosent.

Undervedlegg

Brev fra Justisdepartementet, Lovavdelingen, til Olje- og energidepartementet, datert 27. november 2002

Vurderinger knyttet til eventuelle endringer i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftpris - tilbakevirkning

1. Innledning

Vi viser til brev 22. november 2002 fra Olje- og energidepartementet, hvor Lovavdelingen blir bedt om å ta stiling til det tilbakevirkningsspørsmålet som reises i brev 21. november 2002 fra Stortingets energi- og miljøkomité. I komiteens brev står det:

"Med referanse til statsrådets brev 20. november 2002, pkt. 3, bes statsråden om å avklare følgende i forhold til forståelsen av dette punktet:

- Betyr dette at en regelendring kan gjøres i 2003 for så å gis tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2003?"

Energi og miljøkomiteen viser i sitt spørsmål til brev fra statsråden i Olje- og energidepartementet, datert 20. november 2002, pkt. 3. Vi går ut fra at henvisningen gjelder brevet fra Justisdepartementets lovavdeling til Olje- og energidepartementet, datert 19. november

Endringer med tilbakevirkende kraft

Komiteen viser til mitt brev av 20. november 2002 hvor jeg vedla brev fra Lovavdelingen av 19. november 2002. I forhold til Lovavdelingens brev punkt 3 spør komiteen om uttalelsen betyr at en regelendring kan gjøres i 2003 for så å gis tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2003.

Lovavdelingens uttalelse av 19. november 2002 tar kun stilling til hvorvidt Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft kan være til hinder for endring av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen fremover i tid knyttet til eksisterende konsesjoner.

Jeg har også bedt Lovavdelingen foreta en vurdering av hvorvidt en endring av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen kan gis virkning for tiden forut for selve endringsavgjørelsen. Lovavdelingens uttalelse av 27. november 2002 om dette spørsmålet følger vedlagt. Lovavdelingen antar etter en samlet vurdering at Grunnloven § 97 trolig er til hinder for at en endring av reglene om beregning av konsesjonskraftpris til ugunst for kraftprodusentene gjøres gjeldende med virkning for vederlag som er opptjent forut for regelendringens vedtakelse.

Dersom Stortinget ønsker en endring av konsesjonskraftprisen i tråd med forslaget i Dok 8:25 og med de rettslig rammer som fremgår av mitt brev av 20. november 2002, kan det etter min mening gjøres ved at konsesjonskraftprisen fastsettes på vanlig måte fra 1. januar 2003. Etter Stortingets vedtak i denne sak, vil Olje- og energidepartementet umiddelbart igangsette arbeidet med å få vedtatt de nødvendige forskrifter for endring av prisberegningssystemet. Endringen vil bli gjort gjeldende så snart som mulig i 2003.

2002 (sak nr. 02/9804, dok. nr. 2), pkt 3. Vår uttalelse gjaldt, som det fremgår av brevets pkt. 3, tredje avsnitt, spørsmålet om det er adgang til, ved lovendring, å endre konsesjonskraftprisen med virkning *fremover i tid*. Vi konkluderte der med at Grunnloven § 97 ikke er til hinder for en slik lovendring, selv om dette skjer med virkning for eksisterende konsesjoner.

Lovavdelingen tok i den uttalelsen ikke stilling til om en endring av reglene om fastsettelse av prisen på konsesjonskraft kan gjøres *med virkning for prisen på leveranser av konsesjonskraft som er skjedd på et tidspunkt forut for regelendringens vedtakelse*, for eksempel slik at en regelendring gjøres et stykke ut i 2005 for så å gis tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2003 (jf. energi- og miljøkomiteens problemstilling. Det vises til drøftelsen i det følgende. For ordens skyld bemerkes at uttalelsen er avgitt under betydelig tidspress.

2. Tilbakevirkningsspørsmålet

Den aktuelle endringen er skissert i brev 20. november 2002 fra Olje- og energidepartementet til Stortinget

gets energi- og miljøkomité. Vi viser til fremstillingen der. En endring av regelverket vil innebære et inngrep til ugunst for konsesjonærene som må levere konsesjonskraft.

Spørsmålet er først og fremst om Grunnloven § 97, som begrenser lovgivernes adgang til å gi lover med tilbakevirkende kraft, er til hinder for en slik endring. Grunnloven § 97 vil gjelde enten endringen vedtas ved lov eller forskrift.¹

Dersom endringen gjennomføres ved forskrift, blir det i tillegg spørsmål om endringen er i strid med forvaltningsloven § 39. Forvaltningsloven § 39 vil i praksis kunne innebære noe snevrere rammer for adgangen til å gi nye regler tilbakevirkende kraft enn det som er mulig gjennom lovendring uten hinder av Grunnloven § 97. Vi viser særlig til Rt. 1992 s.182 på s.186-187. På bakgrunn av den konklusjonen vi er kommet til når det gjelder Grunnloven § 97, er det ikke nødvendig å drøfte forvaltningsloven § 39 særskilt.

Situasjonen dersom endringen gjennomføres uten formell endring i lov eller forskrift, kommer vi tilbake til i punkt 3. I det følgende forutsettes det at endringen skjer enten ved lov eller forskrift.

Regelendringen vil innebære at de nye reglene tillegges virkning for levering av kraft som er gjennomført, og hvor vederlaget er opptjent på kraftprodusentenes hånd. Det er ikke uten videre gitt at en slik tilbakevirkning vil komme i strid med Grunnloven § 97. Det må foretas en konkret vurdering, jf. Rt. 1992 s.182 på s.187, der hensynet til forutberegnelighet for konsesjonskraftprodusentene må veies mot hensynet til de regelgivende myndighetenes behov for handlefrihet. Det må understrekes at en her befinner seg innenfor kjernen av Grunnloven § 97, ved at det er spørsmål om å tillate å gi nye regler virkning for krav på vederlag som er opptjent. Er vederlaget allerede forfalt og betalt, er det helt klart at en regelendring ikke kan anvendes.

Ordningen med konsesjonskraft, herunder bestemmelser om prisfastsettelse og rett til vederlag for levert konsesjonskraft, er forankret i lovgivningen og gitte konsesjoner, jf. industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr. 12 første og annet ledd samt vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 første og annet ledd. I vår uttalelse 19. november 2002 pekte vi på at selskapenes forventninger er forankret i konsesjonene, og at disse kan gi rettshaverne en viss forventning om at rammebetingelsene for virksomheten ikke endres i for sterk grad.

Når det gjelder kraftlevering som allerede har skjedd når regelendringen vedtas, må det først og fremst legges vekt på den ekstra innrettelsen som skjer når det fastsatte vederlaget er opptjent. Ved at vederlaget for

levert kraft er opptjent, har det på konsesjonærens hånd oppstått et ubetinget pengekrav mot mottakeren av konsesjonskraften. Dette kravet kan ses som løsrevet fra det underliggende rettsforholdet og dets opprinnelige grunnlag, og gir en klar forventning om utbetaling. Det får dermed mindre betydning om kravet på vederlag opprinnelig var basert på lov, konsesjon eller avtale. Det får da også mindre betydning at hele ordningen med konsesjonskraft har visse likhetstrekk med beskatning.

Det opptjente vederlaget er her klart knyttet til den mengden kraft som faktisk er levert. Dette gjør det mindre naturlig å se det reduserte vederlaget i sammenheng med leveranser som skjer etter lovendringen, og spørre om endringer samlet sett fremstår som rimelig eller urimelig.

Praksis knyttet til forhøyelse av kommunale avgifter et stykke inn i avgiftsåret med virkning tilbake til årets begynnelse, gjengitt i Woxholth, Forvaltningsloven (1999) s. 497-498, gir beskjeden veiledning i det foreliggende tilfellet. Det har i denne sammenheng mindre betydning at de årlige vedtakene om fastsetting av konsesjonskraftprisen, etter det vi har fått opplyst, i noen tilfeller meddeles etter årsskiftet, idet grunnlaget for beregningen har ligget fast fra tidligere. Heller ikke rettspraksis angående tilbakevirkende skattelover gir avgjørende veiledning. På skatterettens område har man hatt tradisjon for at bestemmelser om endringer i reglene om alminnelig inntekts- og formuesskatt kan endres med virkning for inntekt og formue som allerede er innvunnet, jf. redegjørelsen i Rt. 1976 s. 1245 på s.1251. En slik ordning har vært forsvart med at Stortinget først ved utgangen av inntektsåret ville ha oversikt over inntektene som kunne beskattes, og hvilket inntektsbehov staten hadde. Skattebeslutningen rammer dessuten den samlede skatteevnen snarere enn enkeltstående handlinger. Disse betraktningene kan ikke overføres til det foreliggende tilfellet.

Når det gjelder inngrepets omfang, peker vi på at det er spørsmål opp å redusere vederlaget for levert konsesjonskraft, og ikke å la det falle helt bort. Dette kan trekke i retning av at inngrepet er akseptabelt. Sett i lys av sakens øvrige momenter, er det imidlertid ikke tilstrekkelig til å akseptere tilbakevirkningen.

Ved vurderingen av om en lov kan virke tilbake, må det også legges vekt på lovgivers behov for handlefrihet. Ved at det er tale om å la de nye reglene gripe inn i krav på opptjent vederlag, må det kreves en tungtveiende begrunnelse for inngrepet. En begrunnelse som går ut på at det vil være praktisk enkelt å la reglene virke fra et årsskifte, eller at det er ønskelig å gi mottakere av konsesjonskraft en gunstigere ordning også for opptjent vederlag, er ikke tilstrekkelig. Et forhold som har hatt betydning for at en forhøyelse av kommunale avgifter kan skje med virkning for tidligere terminer samme år, nemlig at avgiften skal dekke kommunens utgifter til tjenesten, gjør seg ikke gjeldende i saken her. Sett i et lengre perspektiv vil det ha marginal betydning for lovgivernes styringsmuligheter om det gis adgang til å gi en regelendring som skissert virkning for vederlag som er opptjent før vedtakelse av

1. Vi har med dette ikke gitt uttrykk for noe standpunkt til spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning kommuner og selskaper som er eid av kommunene, er vernet av Grunnloven § 97. Dersom kommunene eller selskaper som er eid av kommunene ikke har slikt vern, vil det ha konsekvenser for adgangen til å gi en lovendring tilbakevirkende kraft overfor dem.

endringen. Hensynet til lovgivers behov for handlefrihet vil være varetatt ved at det er anledning til å gi regelendringene virkning for kraftleveranser som skjer, og dermed vederlag som opptjenes, etter lovendringen og videre fremover i tid.

I andre sammenhenger har en i grunnlovsvurderingen, som argument for å godta en viss tilbakevirkning, lagt vekt på at den skadelidende parten har fått et varsel om at endringer vil skje, for eksempel ved at lovforslaget er fremsatt. Dette kan bidra til å dempe de forventninger som parten ellers ville ha, men et slikt moment står sterkest i tilfeller hvor det er nødvendig eller ønskelig å flytte virkningstidspunktet noe bakover i tid for å unngå omgåelsestransaksjoner (jf. for eksempel antydninger om dette i Rt. 1990 s. 284 på s. 295). Vi kan ikke se at det er tilfellet her.

Lovavdelingen antar etter en samlet vurdering for sin del at Grunnloven § 97 trolig er til hinder for at en endring av reglene om beregning av konsesjonskraftprisen til ugunst for kraftprodusentene gjøres gjeldende med virkning for vederlag som er opptjent forut for regelendringens vedtakelse.

Dette gjelder både for konsesjoner som reguleres av dagens lovregler, og konsesjoner som reguleres av lovreglene slik de lød før endringene i 1959. På bakgrunn

av denne konklusjonen er det ikke nødvendig å ta stilling til om det i spesielle tilfeller foreligger ytterligere argumenter mot å godta tilbakevirkningen, for eksempel om det foreligger en særskilt avtale om prisen mellom konsesjonæren og konsesjonskraftmottakeren.

3. Særlig om situasjonen der en endring skjer gjennom omlegging av praksis uten formell endring av lov eller forskrift

Det ble i vår uttalelse 19. november 2002 lagt til grunn at det, innenfor lovens rammer, er adgang til å endre dagens praksis med å regne skatter inn i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, innenfor lovte rammer. Samtidig ga vi uttrykk for at det ville være en fordel og skape ryddighet dersom en omlegging skjer ved forskrift, jf. brevet pkt. 2.4.

Dersom en omlegging ikke skjer ved forskrift eller lov, kan det spørres om Grunnloven § 97 er direkte anvendelig. Vi finner ikke grunn til å ta stilling til dette spørsmålet, men nøyer oss med å peke på at tungtveiende hensyn taler mot at en endring som ikke skjer gjennom formell endring av lov eller forskrift gis virkning for vederlag som er opptjent før endringen. Det vises særlig til drøftelsene foran.

Vedlegg 2

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 20. november 2002

Vedr. behandling av Dok. nr. 8:25 (2001-2002)

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen av 18. og 20. november 2002.

Komiteens brev av 18.11.2002

Jeg har nå mottatt Lovavdelingens vurdering av hvorvidt det å ta ut overskuddsskattene av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen krever lovendring. Lovavdelingens brev av 19. november 2002 er vedlagt.

Lovavdelingen antar at det etter dagens lovbestemmelser foreligger en plikt til å ta med slike skatter i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen som er lagt på normalavkastningen av kapitalen. Så langt gjelder andre elementer i beskatningen, antar Lovavdelingen at forvaltningen står fritt i å avgjøre om disse skal medregnes. Det pekes på at de overskuddsbaserte skattene både rammer normalavkastning og annen avkastning. Å fjerne de overskuddsbaserte skatter fra beregningsgrunnlaget fullt ut vil derfor kreve en endring av dagens lovverk.

Så langt gjelder endringer av beregningsgrunnlaget som kan foretas uten endring av lovverk, bemerker Lovavdelingen at det vil være en fordel og skape større ryddighet dersom omleggingen skjer ved forskrift. I tilfelle kan det være gode grunner til å sende på påtenkt omlegging på høring før den blir endelig besluttet.

En premiss for Lovavdelingens vurdering er at kraftutbyggerne i gjennomsnitt skal sikres mot å lide tap ved å bli pålagt levering av konsesjonskraft. I tilknytning til dette viser jeg til mitt brev til komiteen av 15. november 2002, hvor jeg peker på beregningen av kapitalkostnadselementet i konsesjonskraftprisen bør endres dersom overskuddsskatter tas ut av prisgrunnlaget for konsesjonskraften. Konkret foreslo jeg at man bør gå over til å bruke samme renteregulering i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen som det nyttes i skattereglene for å skjerme produsentenes normalavkastning fra grunnrentebeskatning. Departementets foreløpige vurdering er at man da indirekte vil medregne inntektsskatt på normalavkastning i konsesjonskraftprisen. Konsekvensene av å nytte en slik metode for å hensynta inntektsskatt på normalavkastningen bør imidlertid vurderes nærmere hva gjelder konsesjoner gitt før 10. april 1959.

Det bør også nevnes at naturressursskatten ikke har vært medregnet ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen. Denne skatten har vært utelatt med henvisning til at naturressursskatten kan samordnes med inntektsskatt til staten, og at det antas at kraftselskapene over tid får tilstrekkelig skattbart overskudd til å sikre full samordning. Jeg vil gjøre oppmerksom på at denne forutsetningen kan fremstå som noe mer tvilsom når overskuddsskatter tas ut av grunnlaget for konsesjons-

kraftprisen, da en lavere konsesjonskraftpris vil redusere kraftprodusentenes framtidige inntekter.

Med ovennevnte forbehold antar departementet at overskuddsskattene kan tas ut av konsesjonskraftprisgrunnlaget uten lovendring dersom kapitalkostnadselementet beregnes med samme renteregulering som det nyttes i skattereglene for å skjerme produsentenes normalavkastning fra grunnrentebeskatning.

Komiteens brev av 20.11.2002

Jeg forstår det slik at det i nevnte brev bes om informasjon om konsekvensene for statens skatteinntekter hva gjelder praksisen med å inkludere overskuddsskatter i konsesjonskraftprisen.

Gjeldende praksis har bidratt til at konsesjonskraftprisen fra og med 1999 har vært noe høyere enn dersom overskuddsskattene ikke hadde vært medregnet, jf mitt brev av 15. november 2002. Dette har bidratt til noe høyere inntekter for kraftprodusentene, og noe høyere skatteinntekter for staten. Sistnevnte virkning er svært avhengig av produsentenes skatteposisjon. Dersom kraftverket ikke er i grunnrenteskatteposisjon vil en moderat endring i samlet bruttoinntekt ikke få umiddelbar virkning for statens skatteinntekter. Det samme gjelder dersom naturressursskatten overstiger inntektsskatten for selskapet. Det er ikke mulig på kort varsel å gi fyldestgjørende informasjon om dette, og virkningen må derfor anslås ut fra visse forutsetninger.

Departementet har gjort enkelte undersøkelser i det datamaterialet som NVE tidligere har samlet inn i forbindelse med fastsettelsen av konsesjonskraftprisen for 1999 og 2002. Skatteelementet i konsesjonskraftprisen beregnet på bakgrunn av skattetall for to år tilbake. Konsesjonskraftprisen for 1999 var derfor det første året hvor det nye regimet for kraftverksbeskatning fikk betydning. inntektsskatt og grunnrenteskatt ilignes etterskuddsvis, slik at en endring i konsesjonskraftprisen får innvirkning på statens skatteproveny året etter.

NVEs datamateriale omfatter kraftverk med en samlet produksjon på vel 40 TWh/år. I materialet for konsesjonskraftprisen 1999, som er basert på skattetall for

inntektsåret 1997, var knapt 30 prosent av produksjonen i grunnrenteskatteposisjon (antall kraftverk vektet med verkets produksjonskapasitet). I materialet for konsesjonskraftprisen 2002, basert på skattetall 2000, var andelen i grunnrenteskatteposisjon økt til vel 35 prosent. Grunnrenteskattesatsen er 27 prosent.

I tillegg må det tas hensyn til at naturressursskatten var høyere enn ilignet inntektsskatt for noen av selskapene. Som jeg pekte på i mitt brev til komiteen av 11. februar 2002 ble 30-40 prosent av naturressursskatten ikke samordnet med inntektsskatten for årene 1998 til 1999.

I anslagene legger jeg til grunn at inntektsskatt på normalavkastningen skal inngå i konsesjonskraftprisen, jfr. mitt forslag foran om å nytte renteregelen for grunnrenteskatten. Dersom denne regelen hadde vært lagt til grunn fra 1999 ville det hatt to virkninger:

1. risikopremien ville være 1 prosentpoeng høyere, som reflekterer inntektsskatt på normalavkastning
2. måleperioden for risikofri rente ville vært annerledes enn med gjeldende praksis.

Nedenfor er virkningene vist både i forhold til den isolerte virkningen av punkt 1, og av den samlede virkningen av punkt 1 og 2.

Dersom ovenstående legges til grunn, sammen med en forutsetning om at forholdene i konsesjoner gitt før 10. april 1959 i gjennomsnitt er som for nyere konsesjoner, kan følgende anslås:

	Isolert virkning av endret risikopremie	Samlet virkning av endret renteregulering
Endring bruttoinntekt produsenter, samlet 1999-2002	210 mill kr	400 mill kr
Skatteendring staten, samlet 2000-2003	60 mill kr	110 mill kr

Undervedlegg

Brev til Olje- og energidepartementet fra Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet, datert 19. november 2002

Vurderinger knyttet til eventuelle endringer av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftpris

1. Innledning

Vi viser til brev fra Olje- og energidepartementet 15. november 2002 med tilhørende vedlegg.

Hovedspørsmålet er hvorvidt det er mulig å ta overskuddsbaserte skatter (det vil etter dagens regler si inntektsskatt, grunnrenteskatt og naturressursskatt) ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen uten å endre industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Det vises til pkt. 2 nedenfor.

Det er også spørsmål om en slik endring - uansett om den krever formell lovendring eller ikke - kan skje med virkning for eksisterende konsesjoner uten hinder av Grunnloven § 97. Dette spørsmålet drøftes i pkt. 3.

2. Er det mulig, uten formell lovendring, å trekke overskuddsbaserte skatter ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftpris?

2.1 INNLEDNING

Spørsmålet er om det er mulig å ta overskuddsbaserte skatter ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen uten lovendring.

To sett av lovregler er aktuelle. Det ene regelsettet gjelder konsesjoner meddelt etter lovendringene i 1959 trådte i kraft, slik lovreglene lyder etter lovendring i 1990 (jf. pkt. 2.2). Det andre settet gjelder lovreglene om konsesjoner meddelt før lovendringene i 1959 trådte i kraft (jf. pkt. 2.3).

2.2 KONSESJONER MEDDELT ETTER IKRAFTTREDEREN AV LOVENDRINGENE I 1959

Industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr. 12 gir bestemmelser om rett til å ta ut konsesjonskraft. I nr. 12 sjettede ledd er det bestemt:

"Prisen på kraften fastsettes basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk i hele landet. Departementet skal hvert år fastsette prisen på kraften levert kraftstasjonens apparatanlegg for utgående ledninger. Bestemmelsene i dette ledd gjelder ikke for konsesjoner gitt etter bestemmelser gjeldende før lov av 10. april 1959 nr. 2 trådte i kraft."

I tillegg finnes det i siste ledd en forskriftshjemmel, som lyder: "Kongen kan gi nærmere regler om avståelse, fordeling og pris." Denne forskriftshjemmelen er, etter det vi har fått opplyst, ikke anvendt.

Tilsvarende bestemmelser finnes i vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 femte ledd, jf. åttende ledd.

I den følgende drøftelsen er det skilt mellom spørsmålet om det er *adgang* til å trekke skatter, herunder overskuddsbaserte skatter, inn ved beregning av prisen på konsesjonskraft (jf. pkt. 2.2.1), og spørsmålet om det etter loven er en *plikt* til å ta med skattene (jf. pkt. 2.2.2).

2.2.1 Forvaltningens adgang til å trekke inn skatter ved beregning av pris på konsesjonskraft

Dagens lovtekst legger "selvkost" til grunn som det overordnede prinsippet ved beregning av prisen på konsesjonskraft. Dette begrepet ble også brukt i lovteksten slik den lød i perioden 1959-1990, mens loven før dette brukte begrepet "produksjonsomkostningene".

Når prisberegningen skal skje ut fra "selvkost", innebærer det språklig sett at kraftprodusenten må få dekket sine kostnader ved produksjon av konsesjonskraften. Dette gir ikke noen entydig løsning på om skatter kan eller ikke kan tas med. Begrepet "selvkost" er ikke nærmere definert i dagens lovtekst, og det har heller aldri vært gjort i eldre lovbestemmelser. Rettspraksis har heller ikke gitt noen generell definisjon av selvkostbegrepet.¹

Språklige betraktninger kan imidlertid ikke være avgjørende. Høyesterett har i Sira-Kvina II-saken (jf. Rt. 1993 s. 1220) uansett nokså generelt antatt at skatter - både inntekts- og formuesskatter - kan trekkes inn i selvkostberegningen, jf. dommen på s. 1226-1237:

1. I Sira-Kvina II-dommen bemerker lagmannsretten at "verken reguleringsloven § 12, nr. 15, niende ledd eller høyesterettsdommen i Sira-Kvina-saken [Rt. 1978 s. 1430] gir noen direkte anvisning om det nærmere innhold av selvkostbegrepet".

"Jeg går så over til at behandle spørsmålet om inntekts- og formuesskatter kan trekkes inn i selvkostberegningen. Også her er jeg enig med byretten og lagmannsretten og kan tiltre deres begrunnelse. Jeg nøyer meg med å fremheve: Selv om det kan reises tvil om det historisk sett var holdbart å ta med skatter, har dette nå vært gjort i praksis siden første del av dette århundre. Det ble gjort og gjøres fortsatt i forhold til den opprinnelige prisfastsettelsesregelen ved beregningen av produksjonsomkostningene. Denne praksis har vært fulgt også ved fastsettelsen av konsesjonskraftprisen etter det prinsipale alternativ i loven fra 1959 og er også fulgt opp i retningslinjene fra 1983 og i den nye lovbestemmelsen fra 1990. Praksis, som for øvrig ble godtatt av lagmannsretten i Kvam-saken uten at dommen på dette punkt ble angrepet, må nå være bindende for lovforståelsen."

Saken gjaldt tolkingen av vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 niende ledd, slik bestemmelsen lød etter lovendringen i 1959.

Høyesteretts standpunkt hadde støtte i forarbeidene til bestemmelsen om prisberegning slik den opprinnelig lød, jf. Innst. O. II (1909) s. 26. Det heter der:

"Man lægger til grund produktionsomkostningerne, hvori indgaar arbejdsloen, skatter og amortisation, men ikke rente af anlægskapitalen. Dertil lægges 10 pct. af anlægskapitalen som fortjeneste."²

Forarbeidene til energiloven bygger også på det synet at skatter kan tas med i beregningsgrunnlaget. I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 80 uttales det:

"Det er opp til departementet å bestemme hvordan selvkost til enhver tid skal regnes ut, og hvilke kraftverk som skal anses representative for den gjennomsnittlige selvkostberegningen.

I selvkostberegningen skal medtas administrasjon, drift og vedlikehold, samtligge ilignede skatter, avgifter og erstatninger samt kapitalkostnader."

I allfall for en del av skattene støttes dette av formålet med reglene om konsesjonskraft. I Rt. 1984 s. 312 på s. 321 uttaler Høyesterett:

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

Saken gjaldt tolking av vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 sjuende ledd før lovendringen i 1959. Tilsvarende er lagt til grunn i Rt. 2000 s. 806 på s. 807. Lovavdelingen viser også til Indst. O. II (1909) s. 26 annen spalte.

Lovavdelingen legger til grunn at denne adgangen til å trekke inn skatter som del av beregningsgrunnlaget for selvkost, ikke har falt bort ved de endringene som

2. En ytterligere merknad på s. 26-27 bygger på samme oppfatning for så vidt gjelder skattene.

skjedde i reglene om kraftverksbeskatning, først og fremst ved lov 18. april 1997 nr. 22. Vi viser særlig til at grunnrente, dvs. avkastning ut over normalavkastning, ble beskattet også før reformen i 1997. Dersom adgangen til å trekke inn skatter ble avskåret ved omleggingen, ville dette innebære en betydelig endring i reglene om beregning av prisen på konsesjonskraft. En slik eventuell endring ville det vært naturlig å vurdere konsekvensene av i endringslovens forarbeider. Forarbeidene til endringene i 1997 drøfter imidlertid ikke om endringene i beskatningsreglene ville ha konsekvenser for hvilke poster som kunne trekkes inn ved beregning av konsesjonskraftprisen, jf. særlig Ot.prp. nr. 22 (1996-97).

2.2.2 *Har forvaltningen plikt til å trekke inn dagens skatter ved beregning av konsesjonskraftprisen?*

Det er mer tvilsomt om og eventuelt i hvilken utstrekning forvaltningen ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen er *bundet* til å trekke inn skattene, herunder de overskuddsbaserte.

Som nevnt presiserer ikke lovens ordlyd hva som nærmere ligger i begrepet "selvkost". Det er imidlertid tale om et begrep av nokså teknisk karakter, som det kanskje er nærliggende at forvaltningen selv, iallfall innenfor visse rammer, fastlegger.

Det er, på bakgrunn av rettspraksis, på det rene at det ved avgjørelsen av hva som følger av begrepet "selvkost", iallfall ligger et *visst* fritt skjønn til forvaltningen. Høyesterett har uttalt om dette (jf. Rt. 1993 s. 1220 på s. 1236):

"På samme måte som byretten og lagmannsretten i nærværende sak, jf. også Kvam-dommen, Rt. 1984 s. 312, ser jeg det slik at fastsettelsen av konsesjonskraftprisen i temmelig vid utstrekning er skjønnsbestemt. Det gjelder både for hvilke deler av en utbygging som kan trekkes inn i selvkostberegningen, og i noen grad også for hvilke typer omkostninger som kan tas med. De nødvendige valg innenfor den lovgitte ramme tilligger det forvaltningen å foreta." (kursivert her)

Ut fra sin sammenheng ser det ut til at uttalelsen om "typer omkostninger som kan tas med" viser frem nettopp mot Høyesteretts uttalelse om skattene (sitert i pkt. 2.2.1 foran).

At forvaltningen ved beregningen av prisen på konsesjonskraft har et visst fritt skjønn, er også forutsatt i Rt. 1984 s. 312 på s. 324 ("annuitetsberegningen må aksepteres som liggende innenfor lovens ramme").

Forarbeidene til ulike lovbestemmelser om beregning av prisen på konsesjonskraft gir visse holdepunkter for å anta at skatter *må* regnes med. Dette gjelder både de gjengitte uttalelsene i Indst. O. II (1909) og Ot.prp. nr. 43 (1989-1990), jf. pkt. 2.2.1 foran. Spørsmålet er imidlertid ikke drøftet nærmere noen av stedene; uttalelsene gjelder skatter generelt, og det er ikke skilt mellom spørsmålet om adgang og plikt til å ta med skatter. Forholdet til de aktuelle lovbestemmelsernes formål er heller ikke vurdert. Særlig forutsetningen i de eldre forarbeidene kan ikke i seg selv binde forvaltningen til å ta med skatter uavhengig av deres større eller

mindre preg av kostnad knyttet til kraftproduksjonen, dersom andre vektige grunner taler mot dette.

I rettspraksis finnes, så vidt Lovavdelingen kjenner til, ingen avgjørelse som uttrykkelig sier at skattene *må* regnes med. Høyesteretts avgjørelse i Sira-Kvina II-saken, sitert i pkt. 2.2.1 foran, må forstås slik at den bare avgjør spørsmålet om skatter *kan* tas med. Rettspraksis understreker snarere at det ligger et visst skjønn til forvaltningen, innenfor lovens rammer, ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen, herunder hva som utgjør selvkost.

Ut fra et av formålene bak bestemmelsen om beregning av konsesjonskraft - at kraftprodusenten ikke skal lide tap ved levering av konsesjonskraft - er det etter Lovavdelingens syn nærliggende å si at iallfall visse skatter *må* regnes med for at prisberegningen skal ligge innenfor lovens ramme. Det er for eksempel nærliggende å si at eiendomsskatten *må* dekkes for at produsenten ikke skal lide tap og det grunnleggende prinsippet om selvkost skal være oppfylt i denne sammenheng.

Spørsmålet er om *alle* de skattene som i dag er omfattet av prisberegningen, *må* regnes med, eller om forvaltningen ved prisberegningen kan velge å utelate noen. Av særlig interesse er de overskuddsbaserte skattene.

Valget mellom å ta med eller utelate visse skatter har betydelig økonomisk rekkevidde. Det er videre tale om et spørsmål som henger nær sammen med andre lovregler vedtatt av Stortinget, jf. skatteloven § 2-5 første ledd bokstav a. Dette kan ses som et argument for at Stortinget bør kobles inn dersom det er aktuelt å foreta en omlegging av praksis knyttet til industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven. Men bestemmelsen overlater til departementet å gi nærmere regler ved forskrift, bl.a. om fordeling av inntekter og kostnader mellom den skattefrie og den skattepliktige delen av kraftomsetningen.

Praksis både før og etter omleggingen i 1997 har nokså generelt fulgt det prinsippet at skatter skal tas med, med forbehold for det som følger av at naturressursskatten samordnes med andre skatter. Særlig sett på bakgrunn av lovens forarbeider er det mulig at denne praksisen har vært et utslag av at en har sett seg bundet til dette. Noen avgjørende holdepunkter for en slik oppfatning er det imidlertid vanskelig å finne.

Lovavdelingen antar for sin del - under en viss tvil - at det ikke er tale om noe enten-eller når det gjelder plikten til å ta med skatter i beregningsgrunnlaget. Etter vår oppfatning vil ikke lovens forarbeider og praksis tvinge en til løsninger som etter lovens ordlyd neppe er de mest naturlige, og som heller ikke bidrar til å vareta viktige interesser på produsentsiden. En slik mer nyansert tilnærming er godt i samsvar med domstolens praksis knyttet til andre tolkingsspørsmål etter bestemmelsene om beregning av konsesjonskraftprisen, jf. særlig Rt. 1993 s. 1220 og Rt. 1978 s. 1430.

Det er da nærliggende å si at produsentene gjennom fastsettelse av prisen på konsesjonskraft kan ha rett til å få dekket skatter som er lagt på *normalavkastning* av kapitalen. Hvis produsentene ikke skulle få dekket

slike skatter, ville de lide tap ved leveranse av konsesjonskraft. Det taler for at det etter dagens lovbestemmelser foreligger en plikt til å ta med slike skatter i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen.

På den annen side må forvaltningen, slik lovteksten er utformet, stå fritt til å avgjøre om andre elementer i beskatningen kan trekkes inn. Slik konsesjonskraftprisen i dag fastsettes, vil det være et element av grunnrenteskatt og inntektsskatt på grunnrenteinntekt i konsesjonskraftprisen.

En slik løsning innebærer at en ikke uten videre kan trekke alle de overskuddsbaserte skattene ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, idet disse skattene både rammer normalavkastningen og annen avkastning. Selv om overskuddsskattene under dagens system - avhengig av markedsprisen på kraft - først og fremst oppstår som følge av produksjon av kraft som selges til markedspris, i motsetning til konsesjonskraften, vil det også være elementer av beskatning av normalavkastning innbakt i disse.

2.3 KONSESJONER MEDDELT FØR IKRAFTTREDELSEN AV LOVENDRINGENE I 1959

Bestemmelsene som fremdeles gjelder for konsesjoner som er meddelt før ikrafttredelsen av lovendringene som skjedde i 1959, sto tidligere i industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr. 12 tredje ledd og vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 åttende ledd. Begge lød:

"Kraften skal leveres efter en maksimalpris beregnet paa at dække produktionsomkostningerne - deri indbefattet 6 pct. rente af anlægskapitalen - med tillæg af 20 pct."

Lovavdelingen antar at den tolkingen av begrepet "selvkost" som det er konkludert med i pkt. 2.2.1 og 2.2.2. foran, også kan legges til grunn ved tolkingen av begrepet "produktionsomkostningerne" i de to lovbestemmelsene som regulerer konsesjoner som er tildelt før lovendringen i 1959 trådte i kraft. Vi viser særlig til at flere av de kildene det er vist til i pkt. 2.2 foran, gjelder tolkingen av disse eldre bestemmelsene.

Tolkingen av disse eldre lovreglene må i alle tilfeller ses i sammenheng med drøftelsen i pkt. 3, fordi de bare gjelder for eksisterende konsesjoner.

2.4 AVSLUTNING

Lovavdelingen antar altså at den praksis som man har fulgt når det gjelder beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftpris mht. skatter, ikke vil være bindende så lenge man ved en omlegging holder seg innenfor lovens rammer. Etter Lovavdelingens syn vil det være en fordel og skape større ryddighet dersom omleggingen skjer ved forskrift i medhold av vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 15 åttende ledd/industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr. 12 åttende ledd. I tilfelle kan det være gode grunner til å sende en påtenkt omlegging på høring før den blir endelig besluttet.

3. *Endring av prinsippene for beregning av prisen på konsesjonskraft med virkning for eksisterende konsesjoner*

Spørsmålet er etter dette om Grunnloven § 97 er til hinder for at en omlegging hvor overskuddsbaserte skatter tas ut av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen med virkning for eksisterende konsesjoner.¹ Dette spørsmålet oppstår uansett om en omlegging av dagens ordning kan skje innenfor rammen av eksisterende lovbestemmelser eller lovendring må til. Vi har foran lagt til grunn at fjerning av de overskuddsbaserte skattene fra beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen iallfall ikke fullt ut kan skje uten lovendring. Vurderingen nedenfor er foretatt under forutsetning av at den gjennomføres ved lovendring. Vi antar imidlertid, slik saken ligger an, at løsningene kan bli de samme om endringen kan gjennomføres uten lovendring.

For ordens skyld vil vi bemerke at det strengt tatt ikke er nødvendig å endre eksisterende konsesjonsvilkår så lenge det gis en forskrift eller lovbestemmelse som endrer beregningsmåten for konsesjonskraftprisen. Forskriften eller loven vil uansett gå foran mulige konsesjonsvilkår i motsatt retning, dersom meningen er at de skal anvendes på eksisterende konsesjoner, og dette ikke strider mot Grunnloven § 97.

Utgangspunktet er at de regelgivende myndighetene må stå fritt overfor kraftselskapene til å gjøre bruk av sin myndighet. Det er her tale om å endre rammevilkårene for eksisterende konsesjoner med virkning fremover i tid. Bare dersom en slik uegentlig tilbakevirkning er sterkt urimelig eller urettferdig i forhold til konsesjonærene, vil den være i strid med Grunnloven § 97.

Utgangspunktet om lovgivernes handlefrihet er også understreket ved bestemmelsen i industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd nr. 2, hvor det legges opp til at konsesjonen bare skal gi adgang til utnyttelse av vannfallet som kraftkilde i samsvar med konsesjonsbetingelsene og "den til enhver tid om saadan bedrift gjældende lovgivning". I Bredal-komiteens innstilling (1907) s. 67 er bestemmelsen kommentert slik:

"For at bortrydde enhver tvil om koncessionærens forhold til den almindelige kontrol- og politilovgivning, næringslovgivning, skattelovgivning o. s. v., er koncessionen udtrykkelig gjort afhængig af den til enhver tid om vandfalds udnyttelse gjældende lovgivning."

Selskapenes forventninger er forankret i konsesjonene. Disse inneholder ikke noen tilsagn om at reglene om beregning av prisen på konsesjonskraft skal være konstant. Etter det vi har fått opplyst, er det ikke i konsesjonsvilkårene sagt noe bestemt om hvordan prisen på konsesjonskraften skal beregnes, ut over at det even-

1. Vi tar med dette ikke stilling til spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning kommuner, evt. selskaper som er eid av kommunene, kan påberope seg det vernet som Grunnloven § 97 gir.

tuelt er vist til eller sitert fra lovens bestemmelser om dette.

De enkelte konsesjonene kan nok mer generelt gi rettshaverne en berettiget forventning om at rammebetingelsene for virksomheten ikke endres i for sterk grad. Beskyttelse av slike forventninger kan være viktig for en bransje som er avhengig av å se avkastning av foretatte investeringer i et meget langsiktig perspektiv.

Det foreliggende inngrepet er imidlertid jevnt over relativt beskjedent. For det første utgjør de overskuddsbaserte skattene bare en mindre del av prisen ved salg av konsesjonskraft i dag. For det annet bør prisen på konsesjonskraft ses i sammenheng med den øvrige kraften som produseres. En slik samlet vurdering er nærliggende fordi salg av konsesjonskraft for alle produsentene bare utgjør en mindre del av deres samlede kraftproduksjon (opp til 10 %).

Konsesjonærenes inntektsreduksjon som følge av at de overskuddsbaserte skattene trekkes ut av beregningsgrunnlaget vil imidlertid kunne variere, avhengig av en rekke faktorer, herunder markedsprisen på produsert kraft, hvor mye av kapitalen i kraftverket som allerede er nedskrevet, og skattereglene til enhver tid. Marginalskatten varierer svært mye mellom kraftverkene på grunn av ulike kostnader. De dyreste kraftverkene blir relativt sett hardest rammet av de skisserte

endringene. Dette gjelder også fordi disse kraftverkene har en relativt lav marginalskatt.

Lovavdelingen legger en viss vekt på at den aktuelle endringen i realiteten har en viss karakter av endring i beskatningen av kraftverkene. Det er på det rene at adgangen til å skjerpe beskatningen er meget vid - videre enn adgangen til å endre konsesjonsvilkår.

Reglene om beregning av prisen for konsesjonskraft har vært endret tidligere, i 1959 og 1990. Endringen som skjedde i 1959 ble ikke gitt virkning for eldre konsesjoner. Denne forsiktigheten ble imidlertid ikke begrunnet med Grunnloven § 97. Heller ikke endringen i 1990 ble gitt virkning for konsesjoner fra før 1959. Dette ble heller ikke begrunnet med forholdet til Grunnloven § 97, men med at en overgang til de nye reglene (gjennomsnittsberegning av selvkost) ville virke urimelig for de eldre kraftverkene på grunn av at deres individuelle selvkost gjennomgående var så lav, jf. Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 81 første spalte.

Etter en samlet vurdering antar Lovavdelingen at en endring som går ut på at overskuddsbaserte skatter trekkes ut av beregningsgrunnlaget, med virkning for eksisterende konsesjoner, ikke skaper problemer i forhold til Grunnloven § 97. Dette gjelder både for konsesjoner som følger dagens regler, og for konsesjonene som følger lovreglene fra før 1959.

Vedlegg 3

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 19. november 2002

Vedr. behandling av Dok. nr. 8:25 (2001-2002)

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen av 18. november 2002 der Olje- og energidepartementet blir anmodet om å avklare hvorvidt det eventuelt vil være tilstrekkelig med en justering av forskriften (c), dersom endringene beskrevet i dok 8:25 vedtas.

Hvorvidt det er tilstrekkelig med en endring av eventuelle forskrifter griper inn i spørsmålet om inngrepet forutsetter endring av lovens ordlyd. Dersom det er nødvendig å endre loven for å ta ut overskuddsskattene av konsesjonskraftprisen, vil det ikke være adgang til å endre prisberegningen slik komiteen spør om gjennom en eventuell forskriftsendring. Problemstillingen om det er behov for lovendring for at overskuddsskattene skal tas ut av beregningsgrunnlaget er forelagt Justis-

departementets Lovavdeling til vurdering. Jeg ønsker derfor å avvente Lovavdelingens vurdering av dette spørsmålet

Jeg vil også bemerke at det ikke er gitt forskrifter på vanlig måte på dette området, men at det kan drøftes hvorvidt fastsettelsen av konsesjonskraftprisen for konsesjoner meddelt etter 10. april 1959 kan anses som forskrifter. Dersom Lovavdelingen skulle komme til at det ikke er behov for en lovendring og det legges til grunn at prisfastsettelsen for disse konsesjonene er forskrifter, fremgår det i så fall av utredningsinstruksen at en endring av prisberegningens grunnlaget ved å ta ut overskuddsskattene etter at saken er ferdig utredet må sendes på høring. Normal høringsfrist skal i så fall være 3 måneder, og ikke mindre enn 6 uker.

Vedlegg 4

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 15. november 2002

Vedr. behandling av Dok. nr. 8:25 (2001-2002)

Jeg viser til brev fra energi- og miljøkomiteen av 14.11.02 der Olje- og energidepartementet blir anmodet om å bidra med innspill til behandlingen av Dok. nr. 8:25 (2001-2002) om konsesjonskraftpris og skatter.

Olje- og energidepartementet blir bedt om å beskrive det formelle grunnlaget for en eventuell gjennomgang av endringene som ligger i Dok. nr. 8:25 (2001-2002), og hvilke økonomiske konsekvenser gjennomføringen vil ha for berørte kommuner, kraftnæringen og staten. I tillegg blir Olje- og energidepartementet bedt om å

avklare om det er nødvendig med en formell lovendring dersom Dok 8-forslaget vedtas.

Konsekvenser av Dok 8-forslaget

SAMLET GJENNOMGANG

I Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte- og avgiftsopplegget - lovendringer og St.prp nr. 1 (2002-2003) er det signalisert en samlet gjennomgang av de konsesjonsbaserte ordningene og skattereglene for kraftnæringen. Justeringer i enkeltelementer i de konsesjonsbaserte ordningene og skattesystemet har hver for seg konsekvenser for både kommunene, staten og selskapene. På denne bakgrunn er det en klar fordel om de ulike endringene ses i sammenheng med hverandre, slik at man unngår utilsiktede og uheldige endringer i kraftnæringens og kraftkommunenes samlede rammebetingelser. Finansdepartementet, i samarbeid med Olje- og energidepartementet, tar sikte på å komme med en redegjørelse ved fremleggelse av budsjettet for 2004. Jeg mener derfor at det hadde vært best å utsette Dok 8-forslaget slik at spørsmålet kan sees i sammenheng med den signaliserte gjennomgangen. Dersom en beslutning fattes nå, kan vi derfor risikere at dette rammevilkåret må endres på ny når gjennomgangen er foretatt.

KONSEKVENSER FOR OFFENTLIGE INNTEKTER

Konsesjonskraften har i gjennomsnitt utgjort en fordel for kommunene på i størrelsesorden 250 mill. kroner pr. år i perioden 1996-2001. Gjennomsnittlig spotpris på kraft var i disse årene 15,1 øre/kWh. Med en antatt kraftpris på 20 øre/kWh, og gjeldende skatteregler, kan kommunenes fordel av konsesjonskraften anslås til i størrelsesorden 450-500 mill. kroner pr. år.

Det er tre hovedelementer som inngår i beregningen av konsesjonskraftprisen; skattekostnader, kapitalkostnader og driftskostnader. Tabellen nedenfor viser overskuddsskattene og kapitalkostnadene i konsesjonskraftprisen de siste årene.

År	Pris	Grunnrenteskatt	Inntekts-skatt	Kapitalkostnader
2002	10,42	0,32	1,054	5,535
2001	11,59	0,13	0,913	6,408
2000	10,84	0,188	0,825	5,702
1999	11,11	0,158	0,679	6,337

Høye markedspriser fører til større overskudd for kraftprodusentene og dermed større skattegrunnlag. Størrelsen på skatteelementet i konsesjonskraftprisen varierer derfor med markedsprisene. Dersom overskuddsskattene tas ut av beregningsgrunnlaget vil for delen for kommunene øke ved økte markedspriser. I beregningsgrunnlaget ligger skattekostnadene for to år tilbake i tid. Det betyr at det er en forsinkelse i konsesjonskraftprisen med hensyn til skatteelementet. Dette kan dermed føre til at skatteelementet i konsesjonskraftprisen et år er uforholdsmessig høyt (eller lavt) i forhold til markedsprisene.

Dersom en legger konsesjonskraftprisen for 2002 til grunn, vil verdien av konsesjonskraften øke årlig med om lag 115 mill. kroner for kommunene. Denne beregningen er basert på skattetall for 2000 hvor kraftprisene var svært lave (10,3 øre/kWh i gjennomsnitt). Høyere framtidige kraftpriser vil gi økte skattekostnader, og følgelig øke konsekvensene av forslaget. Ved en kraftpris på 20 øre/kWh, er verdiøkningen for kommunene beregnet til mellom 370 og 460 mill. kroner pr. år, og ved en kraftpris på 15 øre/kWh er verdiøkningen anslått til 200-290 mill. kroner pr. år. Gjennomsnittsprisen i 2001 var 18,7 øre/kWh. For 2002 vil gjennomsnittet trolig bli mellom 15 og 20 øre/kWh.

En reduksjon av konsesjonskraftprisen vil redusere kraftselskapenes inntekter tilsvarende økningen i verdien av konsesjonskraften for kommunene. Ettersom konsesjonskraften verdsettes skattemessig til oppnådde priser (konsesjonskraftprisen), vil Dok 8-forslaget følgelig innebære at statens inntekter fra inntekts- og grunnrenteskatt på kraftverk reduseres. Siden kommunene ikke er skattepliktig for omsetning av konsesjonskraft, vil denne delen av kraftproduksjonen helt unntas fra inntekts- og grunnrenteskatt¹.

Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg vil kunne reduseres siden konsesjonskraftprisen inngår i beregningen av eiendoms-skattegrunnlaget. På grunn av minimumsverdien (som er lønnsomhetsuavhengig) vil imidlertid denne effekten trolig være liten. Kommunene vil uansett tjene på å få konsesjonskraft til en lavere pris.

Basert på svært skjønsmessig grunnlag har Finansdepartementet anslått at statens provenytap fra inntekts- og grunnrenteskatten kan bli i størrelsesorden 70-130 mill. kroner pr. år, avhengig av framtidige kraftpriser. Det understrekes at det er svært vanskelig å anslå hvor store provenykonsekvensene er for staten med dette forslaget. Dette skyldes særlig at anslaget avhenger av hvor mange kraftverk som ikke er i skatteposisjon, og da spesielt ift. grunnrenteskatten. Endringen vil for disse kraftverkene ikke påvirke statens inntekter umiddelbart. Imidlertid vil framførbare underskudd og negativ grunnrenteinntekt øke, slik at selskaper kommer i skatteposisjon senere enn ellers.

Beregningene ovenfor er forutsatt at prisvilkårene i konsesjoner gitt før 1959 i gjennomsnitt er lik konsesjonskraftprisen fastsatt av departementet for konsesjoner gitt etter 1959, og at evt. regelendringer også gjelder for disse konsesjonene.

ENDRING AV KAPITALKOSTNADSELEMENTET

En endring av skatteelementet i beregningen av konsesjonskraftprisen vil få konsekvenser for kapitalkostnadselementet. Renten som benyttes i beregningsgrunnlaget av kapitalkostnadene er en såkalt etter-skatt rente. Bakgrunnen for å bruke en slik rente er at conse-

1. Ved gjeldende regler blir konsesjonskraften indirekte beskattet på mottakers hånd ved at selskapenes inntekts- og grunnrenteskatt inngår i beregningen av konsesjonskraftprisen.

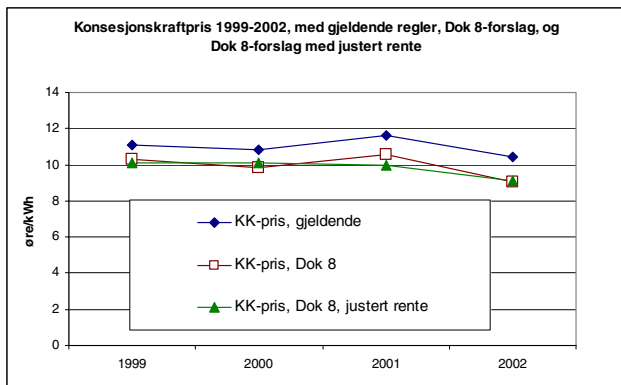
sjonæren får dekket sine skattekostnader i konsesjonskraftprisen. Dersom skattekostnadene tas ut av beregningsgrunnlaget vil konsesjonærene i gjennomsnitt ikke oppnå normal avkastning på kapitalen. Det tilsier at renten i så fall bør endres til en før-skatt rente.

Teknisk sett består renten av to komponenter: *risikofri rente* som avspeiler det generelle rentenivået i samfunnet, og et *risikotillegg* som reflekterer risikoen i kraftproduksjonen.

Den risikofrie renten i beregningsgrunnlaget er basert på statsobligasjoner med 9-12 måneders løpetid i september og oktober i året før. Dersom man i stedet måler den risikofrie renten over en lengre periode vil det gi bedre forutsigbarhet for kommunene. I kraftskattesystemet er risikofri rente basert på et 3 års snitt av statsobligasjoner med 3 års løpetid. Denne regelen er valgt for at renteelementet skal være jevnt og ikke utsatt for kortsiktige svingninger.

I dagens etter-skatt rente i konsesjonskraftprisberegningen er risikotillegget på 3 pst. Dersom den justeres til en før-skatt rente vil risikotillegget bli 4,9 pst. I kraftskattesystemet benyttes et risikotillegg på 4 pst. Renten i skattereglene er benyttet i beregningen av grunnrenteskatten for å skjerme den normale avkastningen på kapitalen fra grunnrenteskatt. Det bør derfor benyttes samme renteregulering i beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen. Figur 1 nedenfor illustrerer hvordan konsesjonskraftprisen ville vært med Dok 8-forslaget, Dok 8-forslaget med endret rente, sammenlignet med den faktiske konsesjonskraftprisen disse årene.

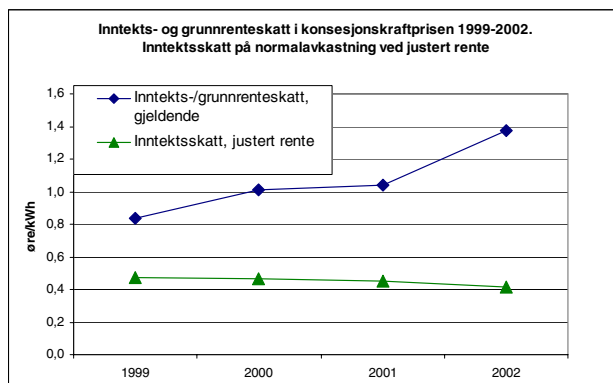
Figur 1



Dersom en går over til å bruke samme rente som i grunnrenteskatten vil kapitalkostnaden inneholde et element som skal dekke inntektsskatt på normalavkastningen. Figur 2 viser hva inntektsskatt på normalavkastning ville utgjort i årene 1999-2002. I tillegg er det vist inntekts- og grunnrenteskatt som faktisk inngikk i konsesjonskraftprisen i disse årene. Figuren illustrerer at inntektsskatt på normalavkastning har et vesentlig lavere nivå, og er jevnere fra år til år. Med høyere kraftpriser vil differansen i skattekostnad øke vesentlig iflg. anslag foran i brevet. Årsaken er at inntektsskatt på normalavkastning ikke avhenger av markedsprisen på kraft. Med dagens system er derimot konsesjonskraftmottakerne med på å dekke deler av inntektsskatten og

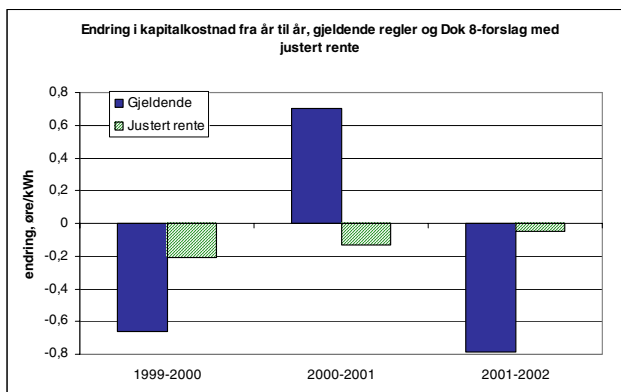
grunnrenteskatten som ilignes inntekt som overstiger normalavkastningen.

Figur 2



Å nytte renten for skatteformål vil også gi jevnere kapitalkostnad fra år til år, og dermed jevnere og mer forutsigbar konsesjonskraftpris. Figur 3 illustrerer hvordan kapitalkostnaden i konsesjonskraftprisen har variert fra år til år pga. renteendringer. Figuren viser også hvordan kapitalkostnaden ville variert dersom en hadde lagt til grunn samme rentegrunnlag som i skattereglene. Det fremgår av figuren at variasjonene reduseres betydelig.

Figur 3



Dersom man går over til å bruke samme rentegrunnlag som for grunnrenteskatten vil anslagene for kommunenes fordel av Dok 8-forslaget omtalt under 1.2, reduseres med om lag 40 mill. kroner pr. år i alle tilfeller.

Forslaget krever lovendring

Departementet kan etter en første gjennomgang vanskelig se at det er adgang til å endre beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen ved å ta ut overskuddskattene uten endring av loven. Nødvendigheten av en lovendring fremkommer både av bakgrunnen for dagens regelverk, rettspraksis og lang og fast forvaltningspraksis. Høyesterett har avgjort at skatter skal inngå i produksjonskostnadene, og rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse på dette området er derfor trukket opp gjennom rettspraksis.

Ved konsesjoner meddelt forut for 10. april 1959, er konsesjonskraftprisen fastsatt for det enkelte kraftverk. Det må derfor for slike konsesjoner undersøkes særskilt hvorvidt en generell endring i prisberegningsgrunnlaget vil innebære virkninger som er urimelige.

Dersom departementets syn på behovet for lovendring legges til grunn, må de overordnede regler om til-

bakevirkning antas å være til hinder for at en lovendring vedtatt i løpet av 2003 gis tilbakevirkning fra eksempelvis 1. januar 2003. Lovendringen vil derfor i så fall først få virkning fra lovendringstidspunktet.

Departementet har kontaktet Lovavdelingen for å få for en nærmere avklaring av de rettslige problemstillingene så raskt som mulig.

Vedlegg 5

Brev fra Olje- og energidepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 11. februar 2002

Angående Dok. nr. 8:25 (2001-2002)

Jeg viser til Dok. nr. 8:25 (2001-2002) hvor stortingsrepresentantene Magnhild Meltveit Kleppa, Jorunn Ringstad og Inger S. Enger fremmer følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen gjennomgå gjeldende regler om konsesjonskraftpris med sikte på å fjerne de overskuddsbaserte skatter som inntektsskatt, grunnrenteskatt og naturressursskatt fra beregningsgrunnlaget for konsesjonskraftprisen, og slik at bare skatter og avgifter knyttet til produksjon omfattes av selvkostberegnet.

Forholdet mellom skatter, avgifter og selvkost

For konsesjoner gitt etter 10.04.1959 fastsettes konsesjonskraftprisen årlig av Olje- og energidepartementet, basert på gjennomsnittlig selvkost for et representativt antall vannkraftverk. Departementets gjeldende beregning av konsesjonskraftprisen består av kostnader knyttet til administrasjon, drift og vedlikehold, skatter og avgifter, samt kapitalkostnader.

Det følger av langvarig praksis og avgjørelser i Høyesterett at skatter medregnes i konsesjonskraftprisen. Under det tidligere skattesystemet ble alle skatter (formues-, inntekts- og eiendomsskatt) og konsesjonsavgift medregnet i prisen. Produksjonsavgiften som ble innført i 1993 ble også medregnet. Nye skatteregler for kraftselskaper ble innført fra inntektsåret 1997. Siden skattene innbetales etterskuddsvis, var 1999 det første året skattekostnadene i konsesjonskraftprisen var basert på det nye skatteregimet. Fra og med 1999 er det ved fastsettelse av konsesjonskraftprisen regnet med inntektsskatt, grunnrenteskatt og eiendomsskatt, samt konsesjonsavgift. Siden inntektsskatten ilignes på selskapsnivå må inntektsskatten knyttet til vannkraftanlegg baseres på anslag. Naturressursskatten er ikke medregnet under henvisning til samordningsadgangen. Denne forutsetningen er gjort av forenklingssyn. Det medfører imidlertid at skatten har vært undervurdert i konsesjonskraftprisen de siste årene. For 1998 og 1999 ble 30-40 pst av naturressursskatten ikke samordnet, tilsvarende 0,4-0,5 øre/kWh. Denne differansen kan framføres til senere år og vil derfor ikke utgjøre en ordinær kostnad for kraftprodusenten dersom grunnla-

get for inntektsskatten over kraftverkets levetid er stort nok til å sikre full samordning, eventuelt at kraftselskapene får tilstrekkelig skattbart overskudd knyttet til annen virksomhet.

Overskudd og grunnrente ble beskattet også under det tidligere skatteregimet. Bruttoinntekten ved prosentligning av inntekt og formue i offentlig eide verk var avhengig av kraftprisene, mens inntektsskatten fra privateide verk var basert på regnskapsligning. Også eiendomsskatten beskatter overskudd og grunnrente. For eksempel er grunnlaget for eiendomsskatten og grunnrenteskatten basert på mange av de samme faktorene. Naturressursskatten og den tidligere produksjonsavgiften er de eneste hvor grunnlaget kun er basert på faktisk produsert kraftmengde. Ved innføringen av produksjonsavgiften ble det imidlertid vist til at avgiften var utformet slik at den hadde likhetstrekk med en grunnrenteskatt i den forstand at ny produksjonskapasitet hadde lavere avgiftsgrunnlag enn eldre kapasitet.

De største prinsipielle forskjellene mellom gjeldende skatteregler og det tidligere regimet er at skattegrunnlaget nå i større grad påvirkes av kortsiktige endringer i kraftpris og produksjonsvolum, og at skattegrunnlaget er mer differensiert mellom ulike verk ved at kapitalkostnadene inngår mer direkte i skattegrunnlaget.

Beregning av prisen på konsesjonskraft er basert på at kraftselskapene i gjennomsnitt skal få dekket sine kostnader. Gevinsten for konsesjonskraftmottaker er differansen mellom markedsprisen på kraft og konsesjonskraftprisen (selvkost). Det samme er tilfellet for kraftselskapene; gevinsten er differansen mellom markedspris og selvkost, dvs. summen av kostnader inkludert skatter, avgifter og normal avkastning. Kommunene er fritatt for inntektsskatt når konsesjonskraft omsettes videre i markedet, jf. skatteloven § 2-5 nr. 1 bokstav a. Dette skattefritaket kan ses i sammenheng med hvordan konsesjonskraftprisen beregnes; kommunene "betaler" da inntektsskatt ved at den inngår i fastsettelsen av konsesjonskraftprisen. Måten konsesjonskraftprisen er fastsatt på og skattefritaket i § 2-5, innebærer altså at kommunene som mottar konsesjonskraft og eierne av kraftselskapene i prinsippet sitter igjen med samme økonomiske gevinst pr. kWh i gjennomsnitt. Dersom man tar ut skattene av beregningen,

vil konsesjonskraftmottakeren prinsipielt få en større andel av gevinsten pr. kWh enn kraftverkseier.

Forslaget i Dok. nr. 8:25 vil innebære at kommunene kommer foran staten ved at kommunene tar ut kraft til en pris fastsatt uten skattekostnader (unntatt eiendoms-skatt), og beholder hele gevinsten ved videresalg på grunn av det spesielle skattefritaket. Dette gir kommunene en "fortrinnsrett" i inntektsfordelingen som de ikke har hatt tidligere vedrørende konsesjonskraften.

Forholdet mellom konsesjonskraftpris og markedspris

Konsesjonskraftordningen skal innebære en varig fordel for kommunene.

Kommunenes inntekter fra konsesjonskraften vil imidlertid variere med prisen i markedet og den årlige prisen på konsesjonskraften. Den økonomiske virkningen av konsesjonskraftordningen må derfor ses over flere år.

I revidert nasjonalbudsjett for 2001 (St.meld. nr 2 for 2000-2001, vedlegg 1) ble det anslått at kommunenes årlige fordel av konsesjonskraftordningen for årene fra 1996 til 2001 i gjennomsnitt var vel 250 mill. kroner. Denne økonomiske fordelingen ble anslått både i forhold til løpende spotmarkedspris og i forhold til kontraktspriser i terminmarkedet på det tidspunkt konsesjonskraftprisen normalt fastsettes (desember). Bak dette gjennomsnittlige beløpet ligger det store årlige variasjoner. I forhold til spotmarkedet varierte beløpet mellom en fordel på nærmere 1 mrd. kroner i 1996 og et årlig tap på 50-100 mill. kroner i 1999 og 2000. I forhold til terminmarkedet varierte beløpet mellom en fordel på om lag 800 mill. kroner i 1997 og et tap på ca. 50 mill. kroner i 1996.

I Dok. nr. 8:25 blir spotmarkedsprisen over fireårsperioden 1997 til 2000 sammenlignet med konsesjonskraftprisen, referert innmatet sentralnett. Basert på dette hevdes det at konsesjonskraftprisen sammenhengende har ligget over markedsprisen i perioden. Denne sammenligningen er i utgangspunktet noe problematisk. Spotmarkedsprisen det refereres til (11,66 øre/kWh) er gjennomsnittlig timeveid pris. Spotmarkedsprisen svinger etter etterspørselen (vinter vs. sommer og dag vs. natt). Kommunene kan ta ut konsesjonskraft til samme pris hele året. Innenfor visse grenser kan kommunene variere uttaket av konsesjonskraft og dermed kunne dra mest nytte av høye spotpriser. Konsesjonskraftprisen inkludert innmating oppgis å ha ligget mellom 12 og 14 øre/kWh. Departementet anslår at gjennomsnittet for fireårsperioden ligger i nedre del av dette intervallet. Dersom en tar hensyn til disse forholdene, blir den årlige fordelingen i gjennomsnitt om lag null for disse årene 1997-2000, med gevinst for kommunene de to første årene og tap de to siste årene. Dersom en alternativt antar at all konsesjonskraft i disse årene ble solgt i terminmarkedet i desember året før, anslås den årlige fordelingen til om lag 400 millioner kroner i gjennomsnitt.

Markedsprisen på kraft er i hovedsak påvirket av etterspørselen (temperaturavhengig), tilsig og magasin-fylling i vannkraftverkene, og driftsavhengige kost-

nader i varmekraftverk i nabolandene. Vannkraftproducentenes løpende utfordring er å optimalisere produksjonen i forhold til magasin-fylling, forventet tilsig og forventet markedspris. De driftsavhengige kostnadene i vannkraftverkene er svært lave. Høye tilsig og milde vintre bidro til at årene 1997 til 2000 var preget av lave markedspriser. Lave markedspriser medfører lav avkastning for vannkraftproducentene. Det er således ikke overraskende at markedsprisen i ett eller flere år kan ligge under konsesjonskraftprisen, som bygger på selvkost inkludert normal avkastning.

I Dok. nr. 8:25 blir de nye prinsippene for beskatning av vannkraftproduksjon omtalt som en årsak til prisnivået på konsesjonskraft. I de fire årene fra 1999 til 2002, hvor de nye skattereglene har vært lagt til grunn i konsesjonskraftprisberegningen, har konsesjonskraftprisen i gjennomsnitt vært 11 øre/kWh. I 5-års perioden 1994-1998 var gjennomsnittsprisen 12 øre/kWh, mens den i 5-års perioden 1989-1993 var vel 14 øre/kWh (nominelle priser). For 1999-2002 utgjorde skatteelementet i konsesjonskraftprisen ca 2 øre/kWh. Det er om lag 1,6 øre/kWh lavere enn gjennomsnittlig skattekostnad for 1994-1998, inkludert produksjonsavgift. Om en ser bort fra konsesjonskraftprisen for 1998, hvor produksjonsavgiften var faset ut mens nye skatter ikke var faset inn, var reduksjonen i gjennomsnittlig skattekostnad ca 1,9 øre/kWh. Konsesjonsavgiften kommer i tillegg til ovennevnte skattetall. I årene 1994 til 2002 har denne utgjort 0,45-0,5 øre/kWh.

Hovedårsaken til reduksjonen i skattekostnaden er at grunnrenteskatten har vært vesentlig lavere enn nivået for produksjonsavgiften. Med økte kraftpriser i årene framover må det legges til grunn at kraftproducentenes skattekostnad øker. Dette vil imidlertid ikke være til hinder for at konsesjonskraften over tid vil utgjøre en varig fordel for kommunene. Siden konsesjonskraftprisen er kostnadsbasert, og kraftprisene varierer betydelig fra år til år, kan det imidlertid ikke utelukkes at uttak av konsesjonskraft i perioder vil utgjøre et økonomisk tap for kommunene. Den økonomiske fordelingen vil også avhenge av hvordan den enkelte kommune velger å forvalte sine konsesjonskraftrettigheter.

Forholdet til nyinvesteringer og produsentenes rammevilkår

Stortingsflertallet har blant annet i Innst. S. nr. 122 (1999-2000) gitt uttrykk for at insentivene til investering i ny vannkraftproduksjon og kraftproducentenes konkurransevilkår i det nordiske kraftmarkedet bør vektlegges.

Konsesjonskraftordningen svekker lønnsomheten ved nyinvesteringer, for eksempel ved utvidelse av kraftanlegg. I slike tilfeller kan den virkelige selvkosten for eksempel ligge på 20 øre/kWh, avhengig av investeringens lønnsomhet. Gjeldende regler hvor konsesjonskraften beregnes i henhold til selvkost i et utvalg kraftverk, innebærer derfor en betydelig kostnadsulempe for nyinvesteringer, og svekker lønnsomheten sammenlignet med investeringer i annen kraftproduksjon i Norge eller i utlandet. Lavere konsesjonskraftpris, slik forslaget vil innebære, vil forsterke

dette. En lavere konsesjonskraftpris kan også virke negativt på de norske kraftselskaperens konkurransevne i tilknytning til den omstrukturering som pågår i denne sektoren på tvers av landegrensene.

Videre oppfølging

Etter min vurdering er tiden moden for å foreta en vurdering av mulighetene for å gjøre justeringer i kon-

sesjonskraftordningen med sikte på å oppnå forenklinger og økt forutsigbarhet på ulike måter. Som premiss for en slik gjennomgang vil jeg legge til grunn at slike justeringer må sikre rammevilkårene for norske vannkraftprodusenter i forhold til å vedlikeholde og investere i ny vannkraftproduksjon, samtidig som kommunenes grunnleggende rettigheter i konsesjonskraftordningen ikke blir svekket.