

## Notat

Til: Samarbeidande Kraftfylke  
Fra: Advokat Mari Kjellevold Brygfjeld  
Dato: 29. mars 2019  
Klient: 12080 - Samarbeidende Kraftfylke  
Sak: 3330 - Kraftskatteutvalget

### NATURRESSURSSKATT – INTENSJON OG PRAKTISERING

#### 1 Innledning

Samarbeidande Kraftfylke (Kraftfylka) har bedt om en utredning av om naturressursskatten slik den i dag er innrettet, oppfyller intensjonen som er gitt i loven. Naturressursskatt er en særskatt på store vannkraftverk til kommuner og fylkeskommuner og skal betraktes som en kommunal andel av grunnrenten i kraftverkene.

Bakgrunnen for oppdraget er at Regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal gjøre en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen (Kraftskatteutvalget). Det inngår i Kraftskatteutvalgets mandat 22. juni 2018 at utvalget *kan* vurdere om en bør endre naturressursskatten. I sitt innspill 12. desember 2018 har Kraftfylka tatt til orde både for en indeksjustering av naturressursskatten og for at naturressursskatten bør gjøres teknologinøytral, slik at også ny elektrisitetsproduksjon av vindkraft og småkraft blir omfattet av naturressursskatten. Kraftfylka har oppfordret Kraftskatteutvalget til å vurdere disse spørsmålene.

Etter vår vurdering oppfyller ikke naturressursskatten i dag lovens formål. Hensikten bak naturressursskatten da den ble innført, var både å sikre kommunene og fylkeskommunene en stabil inntekt fra kraftproduksjonen og å gi de berørte kommuner og fylkeskommuner en andel av grunnrenten. Som følge av manglende indeksjustering har fylkeskommunene tapt ca. 1 120 millioner kroner i skatteinntekter fra 1997 til 2017. I samme periode har grunnrenteskatt til staten hatt en formidabel økning i årlige inntekter, fra 335 millioner kroner i 1997 til 6 332 millioner kroner i 2017. Etter vårt syn bør naturressursskattesatsen inflasjonsjusteres for å sikre skattens verdi for kommunene og fylkeskommunene.

Videre gjør inntektssystemet for fylkeskommuner at naturressursskatten i stor grad blir omfordelt fra fylkeskommuner med naturressurser til fylkeskommuner som ikke har vannkraftverk i sitt distrikt. I praksis sitter de største vannkraftkommunene igjen med under halvparten av sine skatteinntekter fra naturressursskatten. Slik er også inntektsutjevningen med på å svekke naturressursskattens verdi på vannkraftfylkenes hånd i strid med intensjonen om å

sikre berørte regioner en andel av vannkraftressursenes verdi. Det bør derfor vurderes om naturressursskatten skal unntas inntektsutjevning på samme måte som eiendomsskatt.

Endelig vises det til at likebehandling av skatteyttere var et sentralt formål ved innføringen av nye regler for skattlegging av kraftforetak. Ettersom det kun er stor vannkraft som må svare naturressursskatt (og grunnrenteskatt), oppnår elektrisitetsproduksjon fra vindkraft og småkraft konkurransefortrinn sammenlignet med stor vannkraft. Etter hvert som vindkraft, småkraft og andre fornybare energiformer blir mer lønnsomme, bør disse behandles skattemessig likt som vannkraftverk.

## 2 Videre fremstilling

I pkt. 3 redegjøres det for regelverket for naturressursskatt. Først gis det en fremstilling av gjeldende regelverk. Deretter gjennomgås historikken knyttet til innføring av naturressursskatten, før det avslutningsvis gis en redegjørelse for formålet med naturressursskatten.

I pkt. 4 gjøres en vurdering av hvilke virkninger naturressursskatten har i dag og om dette er i tråd med intensjonen i regelverket da naturressursskatten ble innført.

## 3 Regelverket for naturressursskatt

### 3.1 Gjeldende regelverk

Plikten til å svare naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner følger av lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 18-2. I bestemmelsens første ledd er det fastsatt at eier av kraftverk skal svare naturressursskatt til «*de kommunene og fylkeskommunene som er tilordnet kraftanleggsformuen*».<sup>1</sup> I praksis betyr det at naturressursskatt skal svares til de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger. Det vil si at det ikke bare er kommunen/fylkeskommunen hvor kraftstasjonen ligger som mottar naturressursskatt, men også regulerings- og vannfalls(fylkes)kommunen.

Det er *eier* av kraftverk som skal svare naturressursskatt. Det er i denne forbindelse ikke nødvendig å gå inn på hvem som regnes som eier av kraftverk, og det bemerkes kun kort at også den som har rett til uttak av kraft, etter en konkret vurdering kan bli ansett som reell eier av kraftverket.<sup>2</sup>

Naturressursskatten er en produksjonsrelatert skatt. Den skal fastsettes for hvert kraftverk «*på grunnlag av 1/7 av kraftverkets samlede produksjon av elektrisk kraft for inntektsåret og de seks foregående årene*», jf. skatteloven § 18-2 andre ledd. Det følger videre av bestemmelsen at

---

<sup>1</sup> Jf. skatteloven § 3-3 og § 18-7.

<sup>2</sup> Skatte-ABC 2018/19 pkt. 11.2 jf. pkt. 10.3.

kraftverk med generatorer med samlet påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA er unntatt naturressursskatt. Nye kraftverk får en gradvis innfasing av naturressursskatten ved at produksjon i år forut for året kraftverket ble satt i drift settes til null, mens det legges til grunn faktisk produksjon fra og med året kraftverket startes opp.<sup>3</sup> Det gir nye kraftverk en lempeligere beskatning enn eldre verk. Ved ombygging av kraftverk vil en avveining av om kraftverket er nytt eller gammelt være avhengig av om inntakssted og uttakssted er endret slik at fallhøyden økes med 10 % eller mer.<sup>4</sup>

I skatteloven § 18-2 tredje ledd fremgår at naturressursskatt til kommunen beregnes etter en sats på 1,1 øre pr. kWh, mens naturressursskatt til fylkeskommunen skal beregnes etter en sats på 0,2 øre/kWh. For fylkeskommunen har satsen stått uendret siden 1997.

Naturressursskatten kan trekkes fra krone for krone i fastsatt fellesskatt til staten, jf. skatteloven § 18-2 fjerde ledd for personlige skatteyttere. Selskaper og innretninger som nevnt i skatteloven § 2-36 annet ledd kan kreve fradrag for naturressursskatt i inntektsskatt til staten. Overskytende naturressursskatt kan fremføres til senere inntektsår uten tidsbegrensning, jf. skatteloven § 18-2 fjerde ledd fjerde punktum.

For ordens skyld nevnes også at skattebetalingsloven og skatteforvaltningsloven gjelder ved fastsetting og betaling av naturressursskatt og at departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av regelverket om naturressursskatt, jf. skatteloven § 18-2 femte og sjette ledd. Utfyllende bestemmelser finnes i skattelovforskriften §§ 18-2-1 til 18-2-3.<sup>5</sup>

I Ot.prp. nr. 23 (1995-96) ble det lagt til grunn at ordinære kommunale og fylkeskommunale skatteinntekter fra kraftforetak skulle omfattes av inntektssystemet, og dette var også en klar forutsetning i finanskomiteens forslag i om innføring av naturressursskatt i 1996.<sup>6</sup> Naturressursskatten er således, i likhet med personskatt til kommuner og fylkeskommuner, omfattet av inntektssystemet. Derimot holdes eiendomsskatt til kommuner holdes utenom inntektssystemet.

## **3.2 Historikk: Bakgrunn for innføring av naturressursskatten**

### **3.2.1 Lovforslaget og vedtak om innføring av naturressursskatt**

Da Røseth-utvalget fremla sin utredning om skatt på kraftselskap (NOU 1992: 34) ble det ikke fremmet forslag om innføring av naturressursskatt. Den gang ble det foreslått å innføre en «vasskraftinntekt» som skulle sikre kraftkommuner stabile inntekter fra vannkraftproduksjonen.<sup>7</sup> Etter forslaget skulle vannkraftinntekten settes til 30 % av bruttoinntekten av verket basert på takst og inntekten skulle fordeles etter samme prinsipp som

<sup>3</sup> Skatte-ABC 2018/19 pkt. 11.

<sup>4</sup> Skatte-ABC 2018/19 pkt. 11.4.3.

<sup>5</sup> Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 23 (1995-96) pkt. 4.3 og Innst. O. 62 (1995-96) pkt. 2 nr. 11.

<sup>7</sup> NOU 1992: 34 *Skatt på kraftselskap* side 131.

tidligere, dvs. mellom kommunen der produksjonsanlegget var lokalisert og de kommunene som stilte naturressursen til disposisjon.<sup>8</sup>

Etter Røseth-utvalgets forslag var det kun primærkommunene som skulle motta vannkraftinntekt fra kraftproduksjonen, og det ble ikke foreslått å gi fylkeskommunen en andel av vannkraftinntekten.<sup>9</sup> Derimot drøftet utvalget muligheten for å tildele fylkeskommunen en andel av grunnrenteskatten, uten at det ble konkludert på dette punkt.<sup>10</sup>

I Ot.prp. nr. 23 (1995-96) videreførte Finans- og tolldepartementet Røseth-utvalgets forslag om en vannkraftinntekt, men med enkelte justeringer knyttet til takseringsmetoden og en oppjustering av prosentsatsen til 35 % av verkets bruttoinntekt.<sup>11</sup> Etter departementets forslag skulle bruttoinntekten beregnes ut fra normerte salgsinntekter fratrukket driftsutgifter og avskrivninger. De normerte salgsinntektene skulle være basert på et rullerende gjennomsnitt av de siste fem års spotmarkedspriser, med unntak av konsesjonskraftforpliktelser som skulle verdsettes til konsesjonskraftprisen, multiplisert med det enkelte kraftverkets produksjon.

I departementets forslag var det videre foreslått at fylkeskommunenes skulle få 1,5 % av grunnrenteinntekten, tilsvarende 5 % av skatten på grunnrenten. Dette forslaget innebar ingen økning av fylkeskommunenes skatteinntekter fra kraftsektoren, fordi det samtidig ble foreslått å redusere den særskilte fylkeskommunale skattøren fra offentlig eide kraftforetak fra 7,5 % til 4,5 %.<sup>12</sup>

Forslaget om innføring av naturressursskatt ble fremmet for første gang i Innst. O. nr. 62 (1995-96) av flertallet i Stortingets finanskomité.<sup>13</sup> Etter forslaget skulle det svares en naturressursskatt på 1,2 øre/kWh hvor 1,0 øre/kWh skulle tilfalle de berørte kommunene og 0,2 øre/kWh skulle tilfalle de berørte fylkeskommunene. Forslaget ble fremmet som et alternativ til departementets forslag om skatt på vannkraftinntekt til kommunene og til forslaget om en fylkeskommunal andel av grunnrenteskatten.

I finanskomiteens innstilling ble fremhevet at *«naturressursskatt vil innebære et mer stabilt inntektselement fra kraftsektoren ved at skattegrunnlaget er basert på faktisk produksjon og ikke avhengig av f.eks. pris- og kostnadsutvikling i kraftsektoren»*.<sup>14</sup> Flertallet understreket videre at *«både kommuner og fylker provenymessig kommer godt ut som følge av de endringer som følger av denne innstilling, både i forhold til dagens system og i forhold til departementets forslag i proposisjonen»*.<sup>15</sup>

Etter forslaget skulle naturressursskatten fastsettes for hvert kraftverk på grunnlag av 1/15 av kraftverkets samlede produksjon av elektrisk kraft for inntektsåret og de 14 forutgående år. Det

---

<sup>8</sup> NOU 1992: 34 *Skatt på kraftselskap* side 130 og 131.

<sup>9</sup> NOU 1992: 34 *Skatt på kraftselskap* side 137.

<sup>10</sup> NOU 1992: 34 *Skatt på kraftselskap* side 141.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 23 (1995-96) pkt. 7.5.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 23 (1995-96) pkt. 9.4.9

<sup>13</sup> Flertallet bestod av Arbeiderpartiet, Høyre, KrF og Venstre.

<sup>14</sup> Innst. O. nr. 62 (1995-96) pkt. 13.1 Komiteens merknader, flertallet.

<sup>15</sup> Innst. O. nr. 62 (1995-96) pkt. 2, Komiteens merknader, flertallet.

ble forutsatt at naturressursskatten skulle være fradragsberettiget krone for krone i selskapets skatt på grunnrente.

Komiteens mindretall fremhevet at naturressursskatten måtte verdisikres ved en indeksregulering hvert femte år i takt med utviklingen av konsumprisindeksen.<sup>16</sup> Det ble foreslått at gjeldende regelverk for indeksregulering av konsesjonsavgifter ble gitt anvendelse.

Naturressursskatten ble innført for inntektsåret 1997 i tråd med forslaget fra finanskomiteens flertall.<sup>17</sup>

### 3.2.2 Lovendringer etter vedtak om innføring av naturressursskatt

Allerede året etter ble loven endret. Bakgrunnen for endringen var Finans- og tolldepartementets kommentarer til naturressursskatten i Nasjonalbudsjettet for 1997. Ved Stortingets behandling av nasjonalbudsjettet ble det gitt følgende innstilling fra finanskomiteens flertall:

*«Flertallet viser til at komiteens flertall i Innst. O. nr. 62 (1995-95) la til grunn at samordning av naturressursskatten i sin helhet skulle skje mot grunnrenteskatten. Flertallet vil understreke at naturressursskatten må betraktes som en kommunal andel av grunnrenten i kraftverkene, og at det prinsipielt ville vært korrekt å samordne naturressursskatten med grunnrenteskatten. Flertallet viser til at departementet anfører viktige praktiske innvendinger mot dette, og at departementet foreslår at naturressursskatten samordnes med fellesskatten. Flertallet har videre merket seg at departementet er av den oppfatning at samordning med fellesskatten vil være bedre i forhold til investeringsincentivene. Flertallet slutter seg til disse vurderingene og mener det derfor er hensiktsmessig at samordningen av naturressursskatten skjer med den statlige fellesskatten.*

*Flertallet mener videre at innfasingsperioden bør settes til 7 år for å beskytte de berørte kommunenes skattegrunnlag.»<sup>18</sup>*

Finanskomiteens merknader ble fulgt opp i det videre lovendringsarbeidet og ved lovvedtak 28. april 1997 nr. 22 ble reglene om naturressursskatt endret slik at skatten skulle fastsettes for hvert kraftverk på grunnlag av 1/7 av kraftverkets samlede produksjon for inntektsåret og de seks foregående år og at naturressursskatten skulle kunne kreves fratrukket i utlignet fellesskatt til staten.<sup>19</sup> Samtidig ble det besluttet at kraftverk med en merkeytelse under 1 500 kVA ble fritatt for naturressursskatt.

Naturressursskatten for kommunene ble økt til 1,1 øre/kWh ved lovendring 18. desember 1998 nr. 72. Endringen ble vedtatt for å kompensere for kraftkommunenes tap som følge av at

---

<sup>16</sup> Innst. O. nr. 62 (1995-96) pkt. 2, Komiteens merknader, medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse.

<sup>17</sup> Besl. O. nr. 82 (1995-96).

<sup>18</sup> Budsjett-innst. S. I. (1996-97) pkt. 7.6.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 22 (1996-97) pkt. 2.3, Innst. O. nr. 53 (1996-96) pkt. 1 og Besl. O. nr. 74 (1996-97).

selskapsskatten i sin helhet ble statlig.<sup>20</sup> Under Stortingets behandling foreslo et mindretall å også øke naturressursskatten til fylkeskommunen til 0,275 øre/kWh, men dette forslaget fikk ikke gjennomslag.<sup>21</sup> Endringen fikk virkning fra inntektsåret 1998.

Senere har det også skjedd en endring med hensyn til hvilke kraftverk som er unntatt naturressursbeskatning. Fra og med inntektsåret 2004 ble grensen oppjustert fra 1 500 kVA til 5 500 kVA påstemplet merkeytelse for å gi økte insentiver til investeringer i små kraftprosjekter og samtidig redusere administrative kostnader til mindre kraftforetak.<sup>22</sup> Fra og med inntektsåret 2015 ble grensen for samlet påstemplet merkeytelse økt til 10 000 kVA for å samordne naturressursskatten og grunnrenteskatten.<sup>23</sup>

### 3.3 Formålet bak innføring av en naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner

Et sentralt formål med naturressursskatten er å sikre kommuner og fylkeskommuner en stabil minste skatteinntekt fra kraftverket. Dette formålet ble lagt til grunn i Rødseth-utvalgets forslag om en vannkraftinntekt og ble videreført når Stortingets finanskomité i stedet for vannkraftinntekten introduserte naturressursskatten. I finanskomiteens innstilling ble det av flere partier fremhevet at vannkraften er en nasjonal ressurs med lokal forankring. Under Høyre, Venstre og KrFs merknader i avsnittet «*stabile inntekter til kommuner og fylkeskommuner*» ble også det regionale perspektivet fremhevet. Her uttales det at «*vannkraftproduksjonen i Norge er en nasjonal ressurs med sterk lokal og regional forankring*».<sup>24</sup>

De stabile inntektene sikres ved at naturressursskatten blir beregnet etter en fastsatt sats som er uavhengig både av markedsprisen på kraft og av kraftverkets lønnsomhet. Satsen multipliseres med kraftverkets produksjonstall som fastsettes på grunnlag av 1/7 av kraftverkets produksjon i produksjonsåret og de seks forutgående årene. Dette gjør at svingninger i kraftproduksjonen som følge av temperatur, nedbør, kraftpriser etc. jevnes ut, og at inntekten blir forutsigbar over tid.

Stortinget har også lagt til grunn at naturressursskatten skal regnes som en kommunal og fylkeskommunal andel av grunnrenten i kraftverkene. Dette fremgår av finanskomiteens uttalelser ved behandling av Nasjonalbudsjettet for 1997.<sup>25</sup> I tillegg til å sikre kommuner og fylkeskommuner stabile inntekter fra kraftproduksjonen er det altså også en intensjon bak naturressursskatten å omfordele grunnrenteskatt fra staten til kommuner og fylkeskommuner.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 1 (1998-99) pkt. 10.3.

<sup>21</sup> Innst. O. nr. 16 (1998-99) pkt. 11.4

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) pkt. 10.4. og Innst. O. nr. 20 (2003-2004) pkt. 10.2.

<sup>23</sup> Prop. 1 LS (2014-2015) pkt. 5.4 og Innst. 4 L (2015-2016) pkt. 7.6. Grensen var tidligere endret til 5 500 kVA påstemplet merkeytelse.

<sup>24</sup> Innst. O. nr. 62 (1995-96) pkt. 1.

<sup>25</sup> Budsjett-innst. S. I. (1996-97) pkt. 7.6.

<sup>26</sup> Prop. 1. LS (2014-2015) Skatter, avgifter og toll 2015 pkt. 5.4 side 124.

---

## 4 Hvordan virker naturressursskatten i dag

### 4.1 Innledning

I det følgende vil vi se på hvordan naturressursskatten har utviklet seg og om intensjonen bak innføringen av naturressursskatten gjør seg gjeldende i dag. Etter vårt syn er det flere mekanismer ved dagens regelverk for naturressursbeskatning som gjør at regelverket ikke oppfyller lovens intensjon. Særlig fører manglende inflasjonsjustering til at naturressursskatten reduseres i verdi, hvilket igjen fører til skatteinntektene fra vannkraftproduksjon omfordes fra kommune og fylkeskommune til staten.

### 4.2 Skattesatsen har ikke blitt justert siden 1997

Som det fremgår av vår fremstilling i pkt. 3.2.1 ble naturressursskatten innført i 1997 med en sats på 1,0 øre/kWh for kommunene og 0,2 øre/kWh for fylkeskommunen. Fra og med inntektsåret 1998 ble satsen oppjustert til 1,1 øre/kWh til kommunene, mens fylkeskommunens sats har stått uendret siden innføringen i 1997.

Allerede ved innføring av naturressursskatten ble det fremhevet av mindretallet at skatten burde verdisikres ved en indeksjustering hvert femte år basert på endringen i konsumprisindeksen. Dette ble ikke vedtatt.

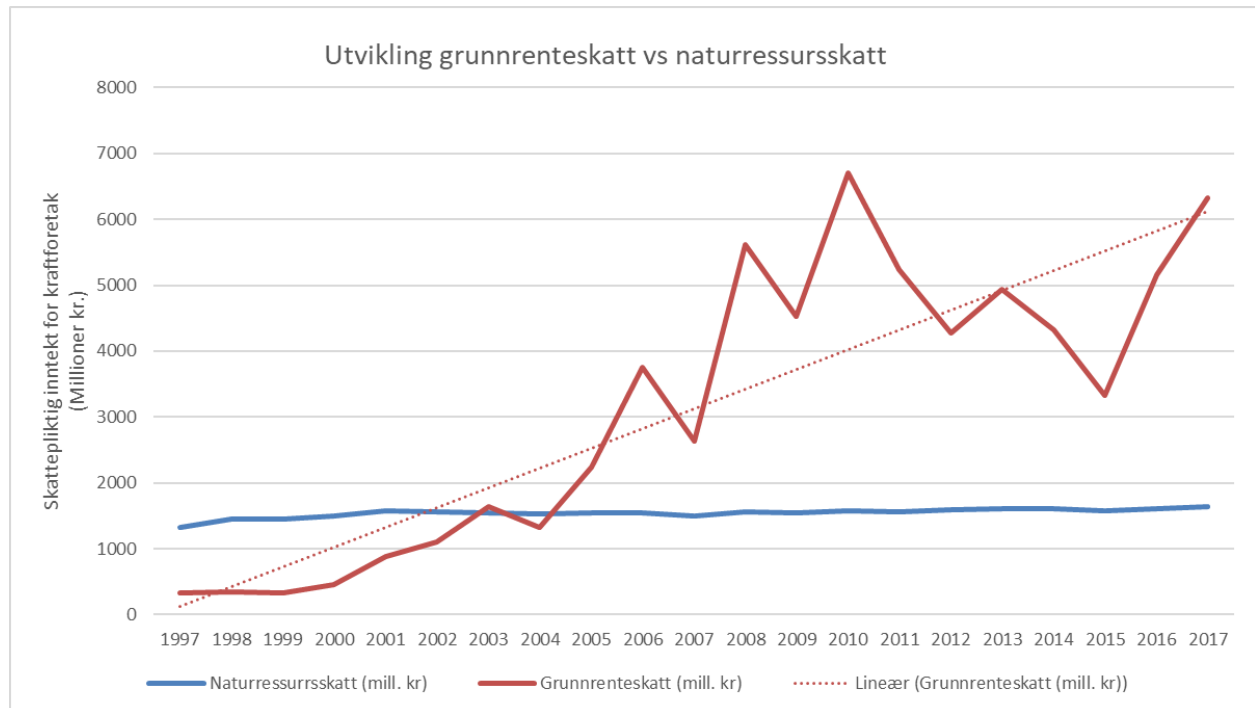
I dag ser vi at naturressursskatten i nominell verdi har holdt seg stabilt og relativt uendret siden innføringen i 1997. I rapport 19. mars 2019 utarbeidet av THEMA Consulting Group (THEMA) på vegne av Kraftfylka fremkommer at fylkeskommunale årlige inntekter fra naturressursskatten var ca. 220 millioner kroner i 1997 mot ca. 250 millioner kroner i 2017, dvs. en reell økning på 30 millioner kroner på 20 år.<sup>27</sup> Inntektsøkningen skyldes økt kraftproduksjon både i eksisterende og nye verk.

Dersom skattesatsen for naturressursskatt hadde blitt indeksjustert i tråd med utviklingen i konsumprisindeksen hadde inntektene i 2017 vært på 380 millioner kroner. Det betyr at naturressursskattens verdi tilsvarer kun 66 % av en indeksjustert naturressursskatt. Fylkeskommunene har altså ikke fått en stabil inntekt fra kraftproduksjonen, slik hensikten med naturressursskatten er. Tvert om har inntektene fra naturressursskatten blitt redusert for hvert år som følge av inflasjon.

Til sammenligning har statens inntekt fra grunnrenteskatten økt fra 335 millioner kroner i 1997 til 6332 millioner kroner i 2017. Det gir en prosentvis økning på 1890 %. I figuren nedenfor har vi sammenstillet utviklingen i statens inntekter fra grunnrenteskatten og kommunene og fylkeskommunenes inntekter fra naturressursskatten:

---

<sup>27</sup> THEMA Consulting Group, rapport 19. mars 2019 pkt. 3. I følge SSB, tabell 05914 mottok kommuner og fylkeskommuner til sammen 1 324 MNOK i naturressursskatt i 1997 og 1 642 MNOK i 2017.



Kilde: SSB

Som det fremgår av tabellen har kommunenes og fylkeskommunenes inntekt fra naturressursskatten holdt seg på et stabilt nominelt nivå mens statens inntekt fra grunnrenteskatten har økt betraktelig. Selv om inntektene fra grunnrenteskatten er mer variable fra ett år til ett annet, viser tendensen en økt grunnrenteskatt.

Naturressursskatten er forutsatt å være kommunenes og fylkeskommunenes andel av grunnrenten. Slik utviklingen har vært de siste 20 årene, har gjeldende skattesystem ført til at en stadig større andel av grunnrenten overføres til staten på bekostning av kommunene og fylkeskommunene.



#### 4.3 Inntektsutjevning medfører at naturressursskatten overføres til andre fylkeskommuner enn de kommuner hvor naturressursene ligger

Hovedprinsippet for finansiering av kommuner og fylkeskommuner er rammefinansiering.<sup>28</sup> Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, som kommunene og fylkeskommunene kan disponere disse fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Rammetilskuddet fordeles til kommuner og fylkeskommuner gjennom inntektssystemet. Inntektssystemet ble innført i 1986.<sup>29</sup> Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.<sup>30</sup> Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter (skatteutjevning).

Fylkeskommunene er kun gitt tilgang skatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt. Alle skatteinntektene inngår i inntektsutjevningssystemet. For kommunene (som har tilgang til eiendomsskatt, inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt) er eiendomsskatten unntatt inntektsutjevningen.

Da naturressursskatten ble innført i 1997 bestod inntektsutjevningen for fylkeskommunene kun av ett element; et generelt tilskudd som ble satt slik at alle fylkeskommuner ble hevet opp til et minste skatteinntektsnivå per innbygger på 113,25 % av landsgjennomsnittet.<sup>31</sup> I dag skjer skatteutjevningen ved at fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 87,5 % av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. De fylkeskommunene med høyere inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet får et fradrag på 87,5 % av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet.<sup>32</sup>

Resultatet av skatteutjevningen er at inntektene fra naturressursskatten omfordeles, slik at de fylkeskommuner med lavt befolkningsgrunnlag og store inntekter fra naturressursskatt overfører en større andel av sine skatteinntekter til fylkeskommuner som ikke har tilsvarende naturressurser. Eksempelvis overfører fylkeskommuner som Telemark, Agder-fylkene, Sogn og Fjordane og Nordland henholdsvis 61 %, 46 %, 71 % og 54 % av sine inntekter fra naturressursskatt gjennom inntektsutjevningssystemet. Til sammenligning mottar Oslo og Akershus, som selv har henholdsvis 0 og 2 millioner kroner i inntekt fra naturressursskatt, 27,4 og 25,2 millioner kroner i naturressursskatt etter inntektsutjevningen.<sup>33</sup>

Det kan således stilles spørsmål om systemet for inntektsutjevning av naturressursskatten er i tråd med naturressursskattens formål; altså å sikre en stabil inntekt til de kommuner og

---

<sup>28</sup> Dette er blant annet slått fast i de årlige kommuneproposisjonene, Meld. St. 23 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* og Innst. 270 S (2011-2012).

<sup>29</sup> NOU 1992: 34 pkt. 11.2.1 side 89.

<sup>30</sup> Grønt hefte, inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar (2019) side 3.

<sup>31</sup> NOU 1992: 34 pkt. 11.2.2 side 91 og Ot.prp. nr. 23 (1995-95) pkt. 13.6.2.

<sup>32</sup> Rapport 19. mars 2019 pkt. 4, THEMA Consulting Group.

<sup>33</sup> Rapport 19. mars 2019 pkt. 4.1 tabell 3, THEMA Consulting Group.

---

fylkeskommuner som har stilt naturressursene til disposisjon og samtidig gi disse kommuner og fylkeskommuner en andel av verdiskapningen som naturressursen medfører.

Det foreslås derfor at naturressursskatten løftes ut av inntektsutjevningssystemet på lik linje med eiendomsskatten. Begge disse skatteformer er knyttet til utnyttelse av en stedbundet ressurs og det er derfor naturlig å likebehandle disse skattene. Hvorvidt det i så tilfelle er nødvendig å omdefinere naturressursskatten til å ikke anses som «*ordinær skatt på inntekt og formue*» har vi ikke tatt stilling til her.<sup>34</sup>

Som et alternativ til en særskilt naturressursskatt som unntas inntektsutjevningen, kan det vurderes om fylkeskommunene i stedet burde fått en andel av grunnrenteskatten slik som foreslått av departementet i Ot.prp. nr. 22 (1995-96) pkt. 9.4.9. En forutsetning må i så fall være at også denne skatteinntekten holdes utenfor inntektsutjevningen.

Et tredje alternativ kan være å vurdere konsesjonsavgiften og naturressursskatten i sammenheng og eventuelt fastsette en felles avgift til fordel for de kommuner og fylkeskommuner som blir berørt av vannkraftutbyggingen. Konsesjonsavgiftene og naturressursskatten har delvis sammenfallende formål, ved at begge skal sikre kommunene og fylkeskommunene en viss andel av verdiskapningen som vannkraftproduksjonen gir. I tillegg har konsesjonsavgiften også til formål å gi en kompensasjon for de naturinngrep som følger av kraftutbyggingen. Konsesjonsavgiften er i dag ikke omfattet av inntektsutjevningen.

Det vil imidlertid være utfordringer knyttet til en sammenslåing av konsesjonsavgiften og naturressursskatten. Retten til konsesjonskraft følger av vannfallrettighetsloven § 18 og vassdragsreguleringsloven § 14. Konsesjonsavgiften er gitt som vilkår for konsesjon hvilket kan sette begrensninger for fremtidige endringer i avgiften for allerede gitte konsesjoner.

Selv om lovbestemmelsene legger opp til at også fylkeskommunene kan motta konsesjonsavgifter, har fylkeskommunene ikke mottatt slike avgifter i praksis. Dersom konsesjonsavgiften og naturressursskatten foreslås sammenslått til en felles avgift, må det forutsettes at også fylkeskommunen får en andel av denne avgiften. Videre må det være en forutsetning at fylkeskommunene får anvende inntektene fritt. I dag er det bestemt at konsesjonsavgifter skal avsettes i fond og anvendes i henhold til fondets vedtekter.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Innst. O. nr. 62 (1995-96) pkt. 13.1 komiteens merknader.

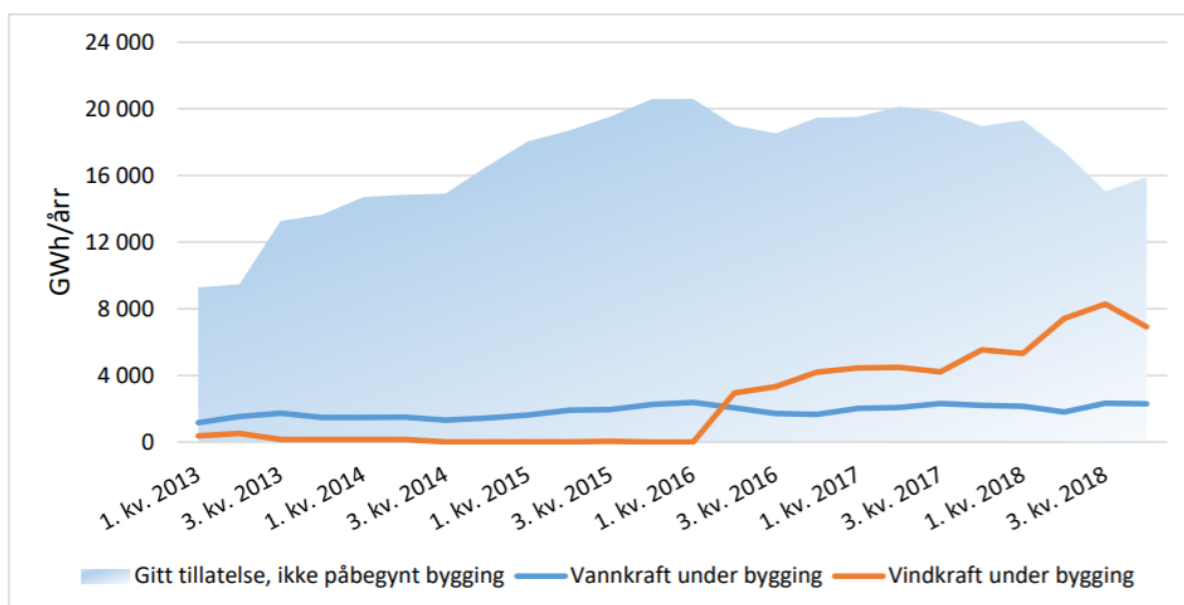
<sup>35</sup> Vannfallrettighetsloven § 18 sjetten ledd og vassdragsreguleringsloven § 14 sjetten ledd.

#### 4.4 Naturressursskatten gjelder i dag kun for stor vannkraft

Da naturressursskatten ble innført i 1997 var praktisk talt all norsk elektrisitetsproduksjon basert på vannkraft. Som følge av teknologiutvikling og politiske føringer, ser vi i dag et langt større fokus på vindkraftutbygginger. I 2018 utgjorde produksjonen fra norske vindkraftverk 3 870 GWh, dvs. 2,6 % av en total kraftproduksjon på 146,8 TWh.<sup>36</sup> Ifølge NVE var det ferdigstilt 1,7 TWh ny vindkraft i 2018 og det forventes en ytterligere økning på 4,5 TWh ny vindkraft i 2019.<sup>37</sup> Til sammenligning var det registret om lag 1 TWh ny vannkraftproduksjon i 2018, hvorav største delen kom fra mindre kraftverk.<sup>38</sup>

Utviklingen av vann- og vindkraftprosjekter siden 2013 er fremstilt av NVE i figuren inntatt nedenfor.

**Figur 2: Utvikling per kvartal for totalt endelige tillatelser som ikke er benyttet , samt vann- og vindkraftprosjekter under bygging etter kvartalet.**



Ill.: NVE, Ny kraft – endelige tillatelser og utbygging, fjerde kvartal 2018

Av figuren fremkommer at vindkraftprosjekter under bygging har hatt en betraktelig økning siden første kvartal 2016 og frem til tredje kvartal 2018. Dette skyldes ikke bare sertifikatmarkedet, men også teknologiutviklingen som har medført at kostnadene til utbygging har falt med 70 % på ti år.<sup>39</sup>

Også vindkraft og liten vannkraft tar i bruk kommunenes og fylkeskommunenes naturressurser. Ser man på vindkraft spesielt, er dette svært omfattende inngrep ved at vindkraftverkene har behov for store arealer til plassering av vindturbiner i tillegg til anleggsveier mellom turbinene. I byggeperioden er det behov for anleggsveier for å frakte inn turbiner, mølleblader og master i

<sup>36</sup> Vindportalen.no med videre henvisning til NVE

<sup>37</sup> <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/>

<sup>38</sup> [https://www.nve.no/media/7696/ny\\_kraft\\_tillatelser\\_og\\_utbygging\\_4kv\\_2018.pdf](https://www.nve.no/media/7696/ny_kraft_tillatelser_og_utbygging_4kv_2018.pdf)

<sup>39</sup> Artikkel i DN 27. mars 2019.

tillegg til anleggsmaskiner, mens det i driftsperioden er behov for atkomst for nødvendig vedlikehold. Det er i stor grad utmarksareal som blir berørt av vindkraftutbygging. Disse arealer ville ellers hatt en alternativ verdi for grunneier og allmennheten.

En av hensiktene bak kraftskattereformen på 1990-tallet var å etablere like konkurransevilkår for offentlige og private kraftforetak. Den gang var det kun nødvendig å vurdere beskatningen av vannkraft, ettersom det da ikke var aktuelt med kommersiell elektrisitetsproduksjon fra vindkraftverk eller andre energikilder.

Den teknologiske utviklingen har gjort at vindkraft i dag er minst like lønnsomt som ny vannkraft. Likhetsprinsippet og hensynet til konkurranse taler for å innføre naturressursskatt på alle former for elektrisitetsproduksjon som innebærer bruk av naturressurser. I følge THEMAs rapport ville det gitt en økning i den fylkeskommunale naturressursskatten på 48 MNOK.<sup>40</sup>

**Med vennlig hilsen**

Advokatfirmaet DSA as



Mari Kjellevold Brygfjeld  
Advokat

---

<sup>40</sup> Rapport 19. mars 2019 pkt. 3.3, THEMA Consulting Group.