

Bellona-notat: Regjeringens skattegrep overfor kraftsektoren i strid med Grunnloven

Sammendrag

Regjeringens forslag til økt grunnrenteskatt og høyprisbidrag for kraftsektoren er ikke tilfredsstillende utredet og er i Bellonas syn i strid med Grunnloven. Denne konklusjonen bygger Bellona blant annet på et juridisk notat utarbeidet av Advokatfirmaet Selmer for Bellona.

Regjeringen har ikke vurdert forslagens konsekvenser for norske klima- og miljømål. Det er en vesentlig svakhet ved forslaget at det ikke vurderes hvordan skattlegging av en sentral driver for omstilling vil påvirke Norges evne til å levere på disse målene.

Bellona mener Finansdepartementet har sviktet i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag og at departementet har brutt Utredningsinstruksen. Mangelen på viktige utredninger støtter en sterkere konklusjon om dette forslaget utover Selmers vurdering.

Det er Bellonas klare anbefaling at Stortinget sender forslaget tilbake og ber Regjeringen gå tilbake til tegnebrettet. Hvis forslaget blir vedtatt, er det Bellonas mening at forslaget kan prøves for retten av kraftselskapene med god sjanse for å vinne frem.

Introduksjon

Miljøstiftelsen Bellona er opptatt av hvordan Statsbudsjettet påvirker oppnåelse av Norges målsetninger og muligheter for en fremtidsrettet og bærekraftig omstilling og utvikling. Her er skatt, avgifter og økonomiske insentiver tre sentrale virkemidler som kan benyttes – i tillegg til påbud, forbud og generelt sterkere krav gjennom lovverk og reguleringer – som må ha som sentralt formål å fremme dette.

Regjeringen fremmet i forslag til statsbudsjett for 2023 en rekke nye regler for beskatning av kraftproduksjon i Norge. Den nye ordningen foreslått av Regjeringen inkluderer en økning i grunnrenteskatten, med virkning fra 1. januar 2022, og innføringen av et høyprisbidrag med virkning fra 28. september 2022.

Forslaget til grunnrenteskatt og høyprisbidrag er den mest omfattende endringen i rammevilkår for kraftsektoren siden innføringen av Energiloven i 1990. Regjeringens forslag om ny kraftbeskatning består hovedsakelig av tre elementer:

- Innføring av grunnrenteskatt på vindkraft
- Økt sats for grunnrenteskatt på vannkraft
- Innføring av høyprisbidrag som øker skattlegging av priser over et gitt nivå (målt time for time)

Bellona legger til grunn at langsiktige og forutsigbare rammevilkår er avgjørende for at næringslivet skal klare en slik omstilling. Som et minimum må derfor alle større skatte- og avgiftsendringer utredes med

tanke på miljø- og klimapåvirkning, og sørge for å dra oss i riktig retning. Bellona legger også til grunn at virkemidlene som benyttes for å oppnå omstilling og utslippskutt skal skape ny næring som reduserer Norges avhengighet av fossile brensler.

Ikke utredet konsekvenser for norske klima- og miljømål

Helt overordnet vil Bellona peke på at Regjeringen ikke har utredet hvordan forslaget vil kunne påvirke oppnåelsen av Norges miljømål. Det er både oppsiktsvekkende og alvorlig, gitt kraftbransjens sentrale rolle i å oppnå disse målene. Det er heller ikke i samsvar med formuleringer i Hurdalsplattformen, Eierskapsmeldingen, og uttalelser i forbindelse med Statsbudsjettet 2023 samt regjeringens Klimastatus og -plan.

Regjeringens foreslåtte skatteordninger for energisektoren og havbruksnæringen adresserer ikke tematikken i det hele tatt og omtaler ikke disse problemene i utredningen av ordningen. Det er problematisk med tanke på næringenes betydning for vår energi- og matproduksjon.

I Klimakur 2030 – planen med tiltak som viser hva som må gjøres innen 2030 for å nå klimamålet – dreier 34 prosent av tiltak seg om elektrifisering. Det er derfor av stor betydning at grep overfor denne sektoren vurderes i lys av konsekvenser for klima og miljø, samt industribygging og –utvikling.

Det er Bellonas oppfatning at denne skatteendringen legger store hindre i veien for oppnåelsen av Norges klimamål for 2030. Konsekvensene av feil utformede skatter og avgifter er at betydelige fornybare investeringer i fornybar produksjon, utvikling av infrastruktur og innovasjon skrinslegges. Dette er en viktig grunn til at Bellona har engasjert seg i saken, og Bellona mener at konsekvenser for norske mål på klima og miljø burde vært utredet i denne sammenheng.

Ekstern juridisk vurdering: Regjeringens forslag mest sannsynlig i strid med Grunnloven

Regjeringens forslag reiser en rekke prinsipielle spørsmål knyttet til Grunnlovens §97 om tilbakevirkende kraft og §105 om ekspropriasjon. Disse spørsmålene er ikke tilfredsstillende utredet, vurdert og belyst av Regjeringen i sitt forslag. Det er en betydelig mangel at Regjeringen fremmer et forslag som man ikke er sikker på er i overensstemmelse med Grunnloven.

I saker om tilbakevirkning og forholdet til Grunnloven §97 er det nødvendig med kompliserte vurderinger og et slikt arbeid krever grundige overveielser med åpne og etterprøvbare avveininger. Bellona har derfor fått utarbeidet et juridisk notat fra Advokatfirmaet Selmer. Deres juridiske vurdering er vedlagt dette notatet.

I tillegg til Selmers vurdering er Bellonas betraktninger også basert på innspill og dialog med Wikborg & Rein, engasjert av Energi Norge, og Thommessen, engasjert av Norwea. Konklusjonene og anbefalingene som er beskrevet i dette notatet er likefullt Bellonas egne.

Det er særlig forslaget om det såkalte høyprisbidraget i den nye kraftbeskatningen som reiser spørsmålet om tilbakevirkning i strid med Grunnloven. Også forslaget om økt grunnrenteskatt reiser spørsmål som ikke er avklart i forhold til Grunnloven og dermed kan være i strid med denne. Se vedlagte notat fra Selmer for en detaljert redegjørelse.

Nærmere om høyprisbidraget

Justisdepartementets lovavdeling skal i slike saker gjøre de rettslige vurderingene av forholdet til Grunnloven i forkant av fremlegg til vedtak. Lovavdelingen skriver i sin betenkning datert 23. september om høyprisbidraget at de under tvil har kommet til at det ikke er i strid med Grunnloven. Lovavdelingen forutsetter da at Regjeringen i forslaget til statsbudsjett og Stortinget i innstillingen fra Finanskomiteen vil komme med velbegrunnede redegjørelser for forslaget og nærmere avklare forholdet til Grunnloven §97.

Ifølge Advokatfirmaet Selmer er begrunnelsen ikke god nok. Selmer skriver i sin vurdering:

(...) både departementet og Stortinget i henholdsvis proposisjonen og innstillingen må gi en velbegrunnet redegjørelse for de krav Grunnloven oppstiller og for hvorfor et tiltak med tilbakevirkende effekt bør velges fremfor andre tiltak som gir lavere byrde for kraftprodusentene.

Videre forutsetter Lovavdelingen at det gis en begrunnelse som i tilstrekkelig grad viser den snevre adgangen det er til å gi et tiltak virkning fra forslagstidspunktet.

Departementet har uttalt seg om saken i proposisjonen. Etter vår vurdering er begrunnelsen ikke god nok, og departementet bør utfordres på om de har satt seg selv i en knipe ved å fremme dette forslaget sent i budsjettprosessen. En del av begrunnelsen fra departementet er at det ikke er tid til å innføre alternative og mindre byrdefulle ordninger. Lovavdelingen peker selv på at de fikk kort tid til grunnlovsvurderingen og at departementet ikke klarte å fremskaffe alt av relevant faktum for vurderingen.

Basert på dette konkluderer Selmer med at «forslaget om høyprisbidraget er i strid med Grunnlovens §97». De sier videre at hvis Stortinget vedtar forslagene

(...) må spørsmålet om grunnlovsstrid forelegges for domstolene. Skulle domstolene komme til at loven er gitt i strid med Grunnloven § 97, kan domstolen sette loven til side for det konkrete tilfellet. Domstolen har derfor ikke kompetanse til å avsi dom over loven som sådan.

Selmer reiser også spørsmålet om departementet har satt seg selv i en knipe ved å fremme forslaget om høyprisbidraget så sent i budsjettprosessen at det ikke var tid til forsvarlig utredning av forslaget. De mener at departementet selv forsterker dette inntrykket når departementet skriver i budsjettforslaget at det ikke var tid til å innføre alternative og mindre byrdefulle ordninger, et virkemiddel som kunne avhjulpet mulige problemstillinger opp mot Grunnloven §97.

Bellona mener derfor at Regjeringens forslag til høyprisbidrag med overveiende sannsynlighet er i strid med Grunnloven og at det burde vært utredet alternative tiltak.

Nærmere om økt grunnrenteskatt

Når det gjelder spørsmålet om økt grunnrenteskatt på vannkraft, mener Lovavdelingen at endringen ikke er i strid med Grunnloven §97. Lovavdelingens begrunnelse er imidlertid generell og tar utgangspunkt i at Stortinget har stor handlefrihet.

Selmer mener at dette spørsmålet må vurderes konkret og på en grundigere måte for å kunne konkludere endelig. Det grunnlaget som foreligger i Lovavdelingens uttalelse og proposisjonen fra

departementet er ikke tilstrekkelig. Det kan derfor ikke utelukkes at også dette forslaget kan være i strid med Grunnloven §97.

Det er en viktig del av vurderingen av Grunnlovens §97 samsvar med virkningene av tiltakene om ulempene vil kunne avhjelpes gjennom muligheten for ettergivelse eller dispensasjoner. Det er antagelig grunnen til at departementet har foreslått en dispensasjonsbestemmelse. Selmer reiser tvil om dette er tilstrekkelig for å gå klar av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven.

Bellona anser at Regjeringens forslag til økt grunnrenteskatt ikke er tilfredsstillende utredet, formulert og begrunnet av Finansdepartementet og kan være i strid med Grunnloven.

Viktige utredninger mangler

Det er avgjørende for grunnlovsspørsmålet hvilke vurderinger Regjeringen har gjort når Stortinget får statsbudsjettet til behandling. For at Lovavdelingen skal kunne foreta en reell vurdering av forslagets konstitusjonelle sider i henhold til Grunnloven må det foreligge vurderinger og utredninger fra Finansdepartementet på en rekke områder. Det samme gjelder når Stortinget skal ta stilling. Sakens gjennomgang viser mangel på slike vurderinger fra Finansdepartementets side i forbindelse med fremleggelsen av Regjeringens forslag.

Det finnes flere eksempler på slike utredninger som mangler eller ikke er tilfredsstillende gjennomført. Listen under gir eksempler som er relevant for Grunnlovens bestemmelser om Statens rett til å innføre vedtak om tilbakevirkende kraft og/eller ekspropriasjon:

- Det er ikke utført tilfredsstillende utredninger av konsekvensene for kraftbransjen, med mulige urimelige og urettferdige konsekvenser for næringen.
- Det er ikke gitt en god begrunnelse og nærmere redegjørelse om hvorfor regjeringen vurderer det som nødvendig med slik tilbakevirkende kraft i forhold til tilbakevirkningsforbudet i Grunnlovens §97 sett i forhold til de de negative og urimelige konsekvensene forslaget får for kraftbransjen.
- Det er ikke utredet andre mer lempelige tiltak for måloppnåelse mtp. inntekter. Med så store økonomiske og juridiske konsekvenser er det viktig at det er vurdert om det finnes andre tiltak som kan skaffe staten inntekter, men Regjeringen skriver selv at det ikke var tid til å innføre alternative og mindre byrdefulle ordninger.
- Det er ikke foreslått et akseptabelt regelverk som hjemler dispensasjonsregler for å avbøte slike urimelige og urettferdige konsekvenser av Regjeringens forslag. Det som er foreslått er for rigid og vil ikke avbøte urimelige virkninger.
- Det er ikke utredet og fremlagt alternative former for inndekning, som f.eks. en annen byrdefordeling mellom vertskommuner som ikke blir skadelidende og eierkommuner som får store kostnader med Regjeringens forslag, for å skaffe staten tilsvarende inntekter. Regjeringen har her gått mot anbefalingene i Inntektsfordelingsutvalget, hvor det ble anbefalt at en større del av byrden burde legges på vertskommunene.
- Det er ikke utredet hvordan de foreslåtte tiltak virker sammen, og hvordan disse samvirkningene kan påvirke lovligheten opp mot Grunnloven. Som eksempel kan lovligheten av høyprisfradraget bli

svekket ved at det også innføres økt grunnrenteskatt. Bellona mener derfor at disse to forslagene også må vurderes samlet.

Utover Advokatfirmaet Selmers vurdering mener Bellona at mangelen på utredninger av konsekvenser og alternativer støtter en sterkere konklusjon. Bellona mener at punktene over tilsier at høyprisbidraget må vurderes som i strid med Grunnloven, og også at økt grunnrenteskatt kan være i strid med Grunnloven.

Finansdepartementet har sviktet sitt utredningsansvar

Det synes klart at Finansdepartementet har sviktet i utarbeidelsen av forslaget som kan ha alvorlige konsekvenser for lovligheten i henhold til Grunnloven. I denne saken har Lovavdelingen fått kun 13 virkedager av Finansdepartementet på å avgi sin betenkning om kompliserte konstitusjonelle problemstillinger. Først den 6. september fikk Lovavdelingen brev med oppdrag fra Finansdepartementet om å vurdere lovligheten og de konstitusjonelle problemstillingene i forhold til Grunnloven. Her mener Bellona at Finansdepartementet har sviktet, når Lovavdelingen har måttet behandle viktige og vanskelige avveininger og konstitusjonelle vurderinger med så kort frist.

Lovavdelingens betenkning ble gitt 23. september, samme dag som Regjeringen behandlet deler av budsjettet i statsråd i første budsjettmøte. Sluttbehandling av budsjettet ble gjennomført kun én uke senere.

Lovavdelingen konstaterer selv at:

"Henvendelsen reiser mange og vanskelige spørsmål, herunder hvordan forslagene vil virke i et sammensatt og komplekst kraftmarked. Enkelte sider ved forslagene er fremdeles usikre og uavklarte."

"Videre har vi hatt begrenset tid til vurderingen. Våre vurderinger må leses i lys av dette. Det innebærer blant annet at vi i noen sammenhenger ikke har hatt grunnlag for å trekke endelige konklusjoner."

Lovavdelingen tar et viktig forbehold i sin betenkning siden de har måttet konkludere basert på forutsetningen om at det vil gis begrunnelser i proposisjoner og innstillinger som ikke forelå på tidspunktet for tolkningsuttalelsen. Bellona mener dette klart viser at Regjeringen har forsømt sitt arbeid med å utrede og utforme sitt forslag slik at det ikke er i strid med Grunnloven.

Regjeringens forslag bør prøves rettslig

Dersom det blir flertall på Stortinget for Regjeringens forslag, kan spørsmålet om grunnlovsstrid forelegges domstolene. Skulle domstolene komme til at det nye kraftbeskatningsregimet er gitt i strid med Grunnloven §97 og §105, kan domstolen sette de grunnlovsstridige forholdene til side.

I Regjeringens forslag til statsbudsjett er forholdet til tilbakevirkningsspørsmålet både svakt rettslig vurdert og begrunnet. Lovavdelingen tar tydelige forbehold om Regjeringens forslag er i overensstemmelse med Grunnloven. Det er oppsiktsvekkende og alvorlig at ikke lovforslaget og konsekvenser ble utredet grundigere før det ble fremmet. Dette gjelder både konstitusjonelle og juridiske spørsmål i forhold til Grunnloven og andre forhold som ikke er utredet.

Det er reist alvorlig tvil om forslaget er grunnlovsstridig. At Lovavdelingen sier at forslaget er i ytterkanten av hva Grunnloven tillater er oppsiktsvekkende. Det gjelder også deres konklusjon om at det er en rekke forhold som ytterligere må presiseres.

Justisdepartementet tar selv opp i Lovavdelingens tolkningsuttalelse at Regjeringens forslag mangler den nødvendige presisjon og adekvate regler for dispensasjonsbestemmelser for å avhjelpe de mest urimelige utslagene som oppstår og dermed kan være i strid med grunnloven. Uttalelsen dokumenterer tydelig et svakt forarbeid i denne saken fra Finansdepartementets side.

Det påligger Finansdepartementet ved Finansministeren på forhånd å påse at de forslag som fremmes for Regjeringen er innenfor lovverket. Det er sterkt kritikkverdig at Finansdepartementet ikke har sørget for å utrede dette tidligere i prosessen, før forslaget ble fremlagt for Regjeringen. Forslaget er også klart i brudd med Utredningsinstruksen og god forvaltningspraksis. Bellona legger til grunn at Utredningsinstruksen gjelder for Finansdepartementets arbeid med å fremskaffe beslutningsgrunnlag for Regjeringen i forbindelse med et statsbudsjett.

Bellona mener, på bakgrunn av Selmers notat og andre juridiske vurderinger, at Regjeringen med sitt forslag ikke tar ansvar for å påse at deres eget forslag er innenfor Grunnlovens rammer. Bellona finner det alvorlig i både en konstitusjonell og grunnlovsmessig kontekst at Regjeringen ikke utøver nødvendig presisjon og kvalitetssikring av forslaget i forhold til grunnloven.

Bellonas vurdering

Bellona har gjennomgått forslagene i sin helhet og peker på følgende punkter:

- Bellona kan ikke se at forslaget har utredet på en tilfredsstillende måte konsekvensene for Norges klima- og miljømål.
- Bellona mener Regjeringens forslag til høyprisbidrag er med overveiende sannsynlighet i strid med Grunnloven slik det er foreslått.
- Bellona mener Regjeringens forslag om økt grunnrenteskatt også kan være i strid med Grunnloven slik forslaget er formulert, utredet og begrunnet.
- Bellona mener det er store mangler ved Finansdepartementets beslutningsgrunnlag og at en rekke forhold ikke er tilfredsstillende utredet som beslutningsgrunnlag.
- Bellona mener Regjeringen i denne saken har brutt god forvaltningsskikk, og at Finansdepartementet ikke har fulgt Utredningsinstruksen i utarbeidelsen av Regjeringens forslag.
- Bellona mener en rettslig prøving av Regjeringens forslag representerer en god mulighet for å vinne frem for kraftselskapene.
- Bellona mener Stortinget ikke bør akseptere Regjeringens fremgangsmåte. Det er Regjeringens ansvar å utrede og legge frem forslag som er i tråd med Grunnloven.

Bellonas samlede vurdering av Regjeringens fremlagte skatteforslag er at det har juridiske, økonomiske og miljømessige konsekvenser som ikke er tilfredsstillende utredet. På grunn av dette, mener Bellona at kraftselskapene vil ha god sjanse til å nå frem med søksmål mot staten i saken om høyprisbidraget, og at det foreligger rimelige årsaker for at staten også kan tape en sak om økt grunnrenteavgift slik forslaget er utformet.

1. november 2022

Stortinget bør derfor ikke akseptere denne fremgangsmåten fra Regjeringen. Det er Regjeringen som har ansvaret for at deres egne forslag er tilfredsstillende utredet, mens Stortinget skal fatte beslutninger. Stortingets utredningskapasitet kan heller ikke sammenlignes med regjeringsapparatets.

Bellonas klare anbefaling til Stortinget er å be Regjeringen om å skrinlegge forslaget i sin helhet, og komme tilbake til Stortinget med et nytt forslag.

Vedlagt følger Advokatfirmaet Selmers oppsummering og notat om kraftskatt utarbeidet for Miljøstiftelsen Bellona.

Med vennlig hilsen



Frederic Hauge
Miljøstiftelsen Bellona