



Foto: Hans Månsson

Återföring till bygden av naturresursers värden

Av Hans Månsson

**Riksorganisationen Hela Sverige ska leva
Föreningen Sveriges Vattenkraftkommuner och -regioner
Inlandskommunerna Ekonomisk Förening**

Maj 2015, uppdaterad hösten 2016

Innehåll

Inledning	3
Sammanfattning	4
Ett Indien inom våra gränser	6
Vattenkraftens lokala nytta - en fråga redan för hundra år sedan	7
Krislag i krigstid underlättade sjöregleringar	8
Jämtar krävde större ekonomiskt gagn	9
Länsstyrelse och riksdagsmän agerade	10
Frågan hölls vid liv – ministeruppvaktning 1959	11
Karl Petterson aktualiserade orättvisor	12
Konkret förslag från Jämtlands län	13
Regionalpolitiska kommittén gav hopp	14
Fastighetsskatten – möjlig metod för återbäring?	14
Garantiskattesystem gav stabil skattebas	16
Vattenkraftskatt finansierade EU-medlemskapet	17
Fastighetsbeskattning i andra länder	17
”Lokal nytta” en global diskussion	20
Fortum förespråkar kommunal fastighetsskatt	21
Svensk Energis utredare vill ge kommuner kompensation	22
”Ge kommunerna del av fastighetsskatten”	22
Vindkraftens lokala nytta saknar central lösning	23
Andra länder ger garanterad intäkt till den lokala nivån	24
Vindkraftsatsning läggs på is	24
Fastighetsskatt en möjlighet	25
Jämtlandskommunernas policy en grund för samtal	26
Lokalt ägande ger störst nytta, menar HSSL	27
Garanterad återbäring i andra länder	28
Sverige – ett idealland för gruvbolagen	30
Obruten malmkropp är ett vilande kapital	31
”Prognoser saknar verklighetsförankring”	31
Finansiärer kräver snabb vinst	32
Stiltje på gruvfronten	33
Borrkärnorna en fri tillgång för bolagen	33
Exempel från andra länder	34
Fondera med långsiktigt perspektiv	36
Återvinning är ett alternativ	37
Skatteutjämningsystemet	37
Utgår bara från befintlig befolkning	38
Försämringar över tid	38
Norge har både utjämning och lokal skatt	39
Skogen	39

Inledning

Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner och -regioner, Inlandskommunernas ekonomiska förening och Riksorganisationen Hela Sverige ska leva har under många år förespråkat ersättning till berörda bygder, kommuner och regioner från nyttjandet av landsbygdens naturresurser. Syftet med den här skriften är att stärka argumentationen.

Varje naturresurs har fått sitt eget kapitel. Vi ger även internationella utblickar för att visa hur andra länder löst frågorna – och det finns många vägar att gå.

Rapporten inleds med en historisk exposé över diskussionen kring ersättningen från vattenkraften. Den har pågått till och från under de senaste hundra åren. Den historiska diskussionen mynnar ut i kapitlet om fastighetsskatt som en lösning. Den visar hur staten resonerat i dessa frågor och därmed är den en god bakgrund även för de andra naturresurserna.

Vi vill tacka författaren Hans Månsson för det gedigna arbetet. Vi vill också passa på att tacka Håkan Larsson, Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner och -regioner, som uppdaterat avsnittet om fastighetsskatt för denna upplaga hösten 2016.

Vi som beställt rapporten önskar er god läsning!

Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner och -regioner
Inlandskommunerna ekonomisk förening
Riksorganisationen Hela Sverige ska leva

Sammanfattning

Det brukar hävdas att Axel Oxenstierna, mannen som lade grunden till den svenska statens administrativa struktur, myntade uttrycket ”I Norrland hava vi ett Indien inom våra gränser, blott vi förstå att bruka det”.

Men det kommer sannolikt från riksrådet Carl Bonde, som använde ett liknande ordval i ett brev till Oxenstierna 1635, efter att ha fått information om silverfyndigheten vid Nasafjäll i Pite lappmark.

Därmed skapades ett tidigt belägg för en kolonial syn på Norrland, som många menar att även dagens politik när det gäller naturresurserna ger uttryck för.

Mest diskuterad genom åren har vattenkraften varit, med återkommande krav på kompensation. Redan 1917 krävde två riksdagsmän – Daniel Persson, Tällberg, och Åke Ingeström, Varpnäs – att en andel av kraftföretagens vinst skulle fonderas till förmån för bygdeintressena. Deras argument om minskad attraktionskraft och förlorad turism med mera, skulle komma att återupprepas av många röster under det kommande århundradet.

Något genomslag vann de inte för sina krav. Tvärtom kom 1918 års vattenlag att etablera ett synsätt där den lokala nivån inte skulle förvänta sig något utöver de blygsamma regleringsmedlen. Än tuffare blev det med 1939 års lag om tillfällig vattenreglering, den så kallade krislagen. Med den förenklades tillståndsprocessen avsevärt, och de lokala intressena, inklusive kommun och länsstyrelse, behövde inte informeras förrän utbyggnadsansökan lämnades in till vattendomstolen. Tillämpningen av krislagen bidrog till att ytterligare förskjuta maktbalansen bort från den lokala nivån.

Men frågan om att mer av vattenkraftens värdeskapande borde komma bygden till del har återkommit gång på gång. 1941 föreslog Östersunds-Postens chefredaktör Effe Magnusson att varje kraftverk som exporterar kraft ut ur den bygd eller det län där det ligger, skulle betala en skälig avgift eller accis på den exporterade kraftmängden. I början av 1942 följde Länsstyrelsen i Jämtlands län upp med en skrivelse till regeringen, och fem riksdagsmän från länet motionerade kring samma tema.

Riksdagsmannen Karl Pettersson (M) i Stugun lade 1969–70 flera motioner som på olika sätt lyfte frågan om kommunal beskattning av vattenkraften. Han visade till exempel hur kommunerna under decennier missgynnats av vattenfallsverkets redovisningsprinciper. Skatteutjämningen rättar inte till missförhållandet, konstaterade han.

Ett ambitiöst försök att skapa en modell för återbäring gjordes av länsstyrelsen i Jämtlands län 1986–87. Idén var att under en femårig försöksperiod bygga upp kommunala och regionala fonder, som risk- och utvecklingskapital och för satsningar på infrastruktur och utbildning.

Förslaget ledde inte till något konkret agerande från regeringens sida. Frågan bollades vidare till Regionalpolitiska kommittén, som skulle ta ett helhetsgrepp på regionalpolitiken. I slutbetänkandet, SOU 1989:55, föreslog kommittén att något slags återföring skulle skapas. Att höja skatten på äldre vattenkraft och ge denna intäkt till kommunerna var ett av alternativen. Att införa ett nytt budgetanslag till vattenkraftsregioner, motsvarande ett öre per kWh, var ett annat.

De senaste åren har det allt mer diskuterats som en möjlig lösning att fastighetsskatten på vattenkraftverken kommunaliseras, helt eller delvis. Så var det under många år. På 40-talet svarade fastighetsskatten på vattenkraftverken för en avsevärd andel av de kommunala skatteintäkterna i vattenkraftskommunerna. Den minskade i betydelse mot slutet, men fanns kvar ända långt in på 80-talet, då fastighetsskatten på industribyggnader avskaffades. Under 1940-talets början svarade kraftföretagen i Ragunda och Fors socknar för en stor del av kommunalskatten – 36 respektive 28 procent.

I mitten av 90-talet återinfördes fastighetsskatten på vattenkraftverk, men nu med staten som mottagare, och finansiering av EU-avgiften som motivering. Idag ger den staten årligen 5,4 miljarder kronor. I en kartläggning som gjordes för en statlig utredning (SOU 2000:34) konstaterades att av tolv europeiska länder var det bara i Sverige och Grekland som fastighetsskatten var enbart statlig.

Medan tendensen i Sverige under ett sekel med vattenkraft varit att den lokala nivåns ekonomiska utbyte av naturresursen snarast försvagats, så har det i grannlandet Norge varit tvärtom. Där får kommuner och fylken på olika sätt ut värden motsvarande 5,2 miljarder NOK. Då har även en avräkning gjorts gentemot det norska skatteutjämningsystemet. I Sverige brukar däremot skatteutjämnings tas till intäkt för att några särskilda åtgärder för just vattenkraftsregionerna inte behövs.

Vindkraften kommer igång

När vindkraftutbyggnaden kom igång i större skala, en bit in på 2000-talet, väcktes även debatten om möjliga ersättningsmodeller till lokalsamhället. Men inget centralt regelverk har inrättats, för att fastslå vad parterna skulle ha att hålla sig till. Detta medan det i flera andra europeiska vindkraftsländer finns bestämmelser som ger lokalsamhället ersättningar betydligt över de halvprocentiga bygdeavgifter som blivit något av maxnivå i Sverige.

Vid sidan av bygdepeng ses lokalt ägande av många som en bra form för lokal nytta av vindkraften, men de senaste åren har även en kommunalisering av fastighetsskatten på vindkraftverk allt mer förts fram som en möjlig ersättningsmodell.

Sverige ett "gruv-vänligt" land

När det gäller mineralutvinning hamnar Sverige numera i toppskiktet när olika länders "gruv-vänlighet" jämförs. Valfungerande byråkrati och juridiskt system, bra infrastruktur och en väl utforskad berggrund är några av faktorerna bakom detta – liksom den praktiskt taget obefintliga mineralavgiften – införd 1993 – på bara 2 promille (0,5 promille till staten, 1,5 till markägaren). Till detta kommer den låga bolagsskatten på 22 procent.

Många har i debatten framfört att mineralavgiften behöver höjas, bland dem Hela Sverige ska leva, som vill att den ska ligga på en tioprocentig andel av produktionsvärdet, och att den kommer berörda bygder till godo.

Alla diskussioner om återföring till kommuner eller regioner brukar landa i skatteutjämningsystemet. Det är där som skevheter ska rättas till, menar de som säger nej till att ge naturresurskommuner och -regioner något tillbaka på annat sätt.

Men skatteutjämningsystemet är inriktat på den befintliga befolkningen och att skapa likvärdiga förutsättningar för välfärden i alla kommuner, via inkomst- och kostnadsutjämnings. Det finns ingen faktor i systemet som syftar till att kompensera för de nackdelar som vattenkraftutbyggnaden leder till i de bygder där kraftverken finns, och som kan försämra förutsättningarna för egen utveckling. Att återföra statliga inkomster som genereras från ett geografiskt område och är baserade på naturresurser skapar problem, brukar näringsutskottet säga. Det skulle kräva ändringar i utjämningsystemet och resultera i en svårgenomtränglig statlig budgethantering, hävdar man.

Men att det inte är omöjligt visar Norge. Där görs också en viss avräkning i skatteutjämningsystemet, samtidigt som fastighetsskatten är kommunal, och ger kommuner och fylken en nettointäkt på 5,2 miljarder norska kronor.

...ett Indien inom våra gränser...

Svårt att bryta föreställningen om Norrland som råvaruhamn

"I Norrland hava vi ett Indien inom våra gränser, blott vi förstå att bruka det".

Förmodligen finns det inget bevingat ord om Norrland som är mer citerat än detta. Och det brukar tillskrivas Axel Oxenstierna, mannen som lade grunden till den svenska statens administrativa struktur. Men det var inte Oxenstierna, och det var inte heller Indien.

I själva verket var det sannolikt riksrådet Carl Bonde som myntade uttrycket. Året var 1635, och Bonde hade fått information om silverfyndigheten vid Nasafjäll i Pite lappmark, nära norska gränsen. Sverige befann sig mitt i det brinnande 30-åriga kriget och var i stort behov av inkomster. En silvergruva framstod som en skänk från ovan.

Därför skrev riksrådet till sin rikskansler, Axel Oxenstierna, full av entusiasm, de ord som så ofta felciteras:

"Mann hoppas här, näst Gudz tillhiälp så skall dät blifua dee Svänkas Wästindienn."

Han hoppades alltså att man uppe i den norra landsdelen, med Guds hjälp, skulle finna rikedomar att ta med sig söderut. Så som andra länder berikat sig på kolonier runt om i världen. (Beskrivet av Sverker Sörlin i hans doktorsavhandling från 1988: "Framtidslandet – debatten om Norrland och naturresurserna...")

Vem som formulerade orden spelar förstås mindre roll. Perspektivet är det intressanta. Och Carl Bondes perspektiv var utan tvivel kolonialt.

Nu blev aldrig silvergruvan i Nasafjäll den gyllene affär för svenska staten som Carl Bonde och Axel Oxenstierna hoppades. Där utvanns bara knappt ett ton silver under ett par perioder, och ett kvarts ton bly. Detta skedde under stora umbäranden för arbetarna, inte minst för de samer som i praktiken tvingades att hålla igång stora delar av transportsystemet.

Men nog kan man säga att projektet med all önskvärd tydlighet illustrerar en syn på landet Sveriges nordliga trakter som känns igen ännu i dagens debatt om Norrland och naturresurserna, om centralmakten kontra periferin, om värdeskapande och utsugning. Därför kan debattörer som Po Tidholm – som han gjorde i april 2015 i en radiokrönika – konstatera att: *"Det finns en gammal, hårt rotad, föreställning om Norrland som en råvaruhamn. Norrland är liksom till för att bygga gruvor i...."*

Och vi vet precis vad det handlar om.

Efter gruvorna kom vattenkraften – och på senare tid vinden. Jord, vatten och luft – tre av de fyra klassiska elementen utgör idag källor för ett stort värdeskapande. Men rikedomarna hamnar långt bortom de sedan länge nedlagda lokala sparkassorna. Skogen hör förstas också hemma här, och kan dessutom – för att fullborda kopplingen till antikens vetenskaper – ses som representant för det fjärde elementet eld, om vi ser skogen i dess funktion som energiråvara.

Det ifrågasätts ibland varför just utvinning av naturresurser ska ge någon form av återföring till lokalsamhället, och inte annan verksamhet som innebär att mark utnyttjas, miljön påverkas och så vidare. Argument som anförs då går ut på att det i regel handlar om ytmässigt stora ingrepp i naturen, i många fall irreparabla, att de sänker bygdens värde och

attraktivitet, begränsar livsutrymmet för många lokalt, att de styrs och hanteras utifrån, med andra hänsyn än bygdens som främsta prioritet. Om vi ser till de näringar som har en lång historia – vattenkraften, gruvorna och skogen – så sysselsätter de idag betydligt färre än vad som en gång var fallet. Då kan det vara rimligt att de värden de skapar i någon mån kan användas för att stärka andra näringar i bygden.

Att bryta igenom den under lång tid och med stor noggrannhet uppbyggda mur av argument och administrativa strukturer som konstituerar och konserverar det koloniala synsättet på den norra landsdelen är inte lätt. Det vet de politiker, organisationer och debattörer som år efter år motionerat och argumenterat för något slags återbäring på vattenkraften till kommuner och regioner. Och det vet alla bygder och kommuner som envetet arbetar för att få åtminstone en halv procent av vindkraftens produktionsvärde till lokalsamhället. Liksom alla de som ifrågasätter gruvbrytning på ställen där riskerna för långsiktiga skador överskuggar den kortsiktiga vinsten.

Folkliga protester såväl som riksdagsmotioner tycks klinga för döva öron. Men hur ser historien ut? Vad har lett fram till dagens positioner? Och hur ser det ut i andra länder? Kanske kan svaren på dessa frågor leda fram till nya öppningar.

Vattenkraftens lokala nytta

– en fråga redan för hundra år sedan

Frågan om kompensation för att livsförutsättningarna i bygden försämras vid vattenkraftutbyggnader var aktuell redan under utbyggnadsepokens första decennier, och till en del erkändes ju detta genom tillkomsten av regleringsmedel.

Men redan då fanns de som menade att detta var en alltför mager ersättning. Det kan man se i handlingar från 1917, när en ny vattenlag bereddes. I ett sakkunnigbetänkande från detta år förekom en diskussion om *"koncessionsavgifter i fiskaliskt syfte"*, det vill säga någon form av beskattning. De sakkunniga diskuterade frågan, men fann *"sådana avgifter oförenliga med svensk rättsuppfattning och med grunderna för den svenska vattenlagstiftningen"*. Detta refereras i Jämtlands länsstyrelses diarium 1942.

Två riksdagsmän – Daniel Persson, Tällberg, och Åke Ingeström, Varpnäs, båda tillhörande liberala samlingspartiet – reserverade sig mot de sakkunnigas hållning i denna fråga. I en lång och ordrikt snirklande motivering, pekade de på hur de bygder där vattenkraften byggdes ut drabbades negativt, både i form av minskad trevnad för dess invånare, och minskad attraktivitet för turismen:

"Därest dessa förändringar, såsom merendels torde vara händelsen, gå i den riktningen, att naturskönheten förminskas, kan härigenom vållas ekonomiska förluster, i det att bygden måhända förlorar den dragningskraft, den förut ägt såsom turistort, liksom också minskad trevnad för dem, som där hava sitt uppehälle."

Reservanterna var även inne på de psykologiska effekterna:

"De naturvärden, varom här är fråga, tillhöra i en särskild mening den omgivande bygden. I sitt orörda skick hava de under generationer kommit att ingå i befolkningens föreställningsliv, och det är otvivelaktigt, att deras förändring eller förstörande hälsas med allt annat än tillfredsställelse."

Slutligen kommer dessa båda riksdagsmän till frågan om ersättningen. Är det sakägarna, det vill säga de vars mark och egendom tagits i anspråk, som ska få den – eller ska den tillföras bygden? De landar i det senare, att *"en viss andel av vinsten fonderas för att sedermera komma de viktigare bygdeintressena till godo"*.

Kanske var dessa båda riksdagsmän de första på den nivån som lyfte frågan om återföring till bygden av medel från vattenkraften genom någon form av beskattning. (Det framgår inte av referatet i länsstyrelsens diarium huruvida de motionerade om detta i riksdagen, eller om de bara framförde sina synpunkter på annat sätt.) Säkert hade de båda riksdagsmännen i alla fall sneglat på Norge, där lokalsamhället redan under 1900-talets första decennier fick en viss del av vattenkraftens värdeproduktion. Mer om detta längre fram.

Vad gäller 1918 års vattenlag så infördes där regleringsmedel enligt den sparsamma modell som gäller än idag. I övrigt inga extra förmåner till bygden. Tvärtom var det den lagens främsta kännemärke att vattentvister lyftes bort från den lokala nivån, från häradstinget där de tidigare hanterats av valda representanter från bygden. Nu inrättades vattendomstolar där vattenkraftstekniker och speciella jurister fattade besluten. Inget kommunalt organ hade heller något att säga till om i processerna, de hade inte ens någon insyn i processerna. Så var det ända fram till den 1 juli 1954, då länsstyrelser, kommuner och lokalbefolkning fick rätt att bli informerade om kraftföretagens utbyggnadsplaner *innan* deras ansökningar sändes in till vattendomstolen.

Så här kunde det gå till fram till dess – exemplet hämtat från Evert Vedungs bok ”Vattenkraften, staten och de politiska partierna” (sid 402):

”Ett företag långt i söder kunde köpa upp fallrättigheterna i en älv i södra Norrland, ansöka om att få bygga ut, uppföra anläggningarna, torrlägga forsarna, förstöra strömfisket, samt skicka all elkraft till abonnenterna nere i söder. Kraftverkskommunen hade ingen talan i dessa sammanhang.”

Då ska man dessutom komma ihåg att det räckte för den som ville bygga ut att äga hälften av en fallsträcka. Då hade det företaget rätt till expropriation av de andra ägarnas sträckor, om den ekonomiska vinsten var tillräckligt stor – enligt en formel där varken torrläggning av strömfåror eller ödeläggelse av hållristningar räknades på minuskontot.

Evert Vedung – som för övrigt var född i Sveg – skrev sitt omfattande verk om politiken och vattenkraften några år innan han 2005 pensionerades från posten som professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Med detaljerad tydlighet visar han bland annat hur 1918 års vattenlag gynnade exploateringsintressena. Den var helt enkelt ett typexempel på hur *”en typ av storskaliga tekniska beslut tänktes bli fattade och faktiskt också fattades under Sveriges stora modernisering och industrialisering”*. Det var fallrättsinnehavarna, domstolarna och konsumenternas elbehov som skulle äga processen. Kommuner och lokalbefolkning hade inget att säga till om. Inte heller skulle det i normalfallet ges något utrymme för partipolitiken att lägga sig i.

Mot den bakgrunden är det lätt att förstå att även frågan om återbäring till lokalsamhället snarast blivit en ickefråga. Den kopplingen gör emellertid inte Vedung. Han verkar ha valt att i denna bok bortse från de återkommande kraven på återbäring.

Krislag i krigstid underlättade sjöregleringar

I och med andra världskrigets utbrott intensifierades arbetet med att öka den svenska kraftproduktionen, framför allt via nya sjöregleringar. 1939 års lag om tillfällig vattenreglering, den så kallade krislagen, innebar ett stort avsteg från den gällande vattenlagen (1918 års), som hade en längre tillståndsprocess, och där ersättningsarna måste fastställas och utbetalas innan ett tillstånd kunde tas i bruk. Med krislagen räckte det om nyttan av åtgärderna i det aktuella vattenregleringsföretaget översteg skadan, medan ordinarie vattenlag tog mer hänsyn till skador på sakägarnas egendom – även om den också var exploateringsvänlig.

Åsa Össbo skriver i sin avhandling ”Nya vatten, dunkla speglingar” om vattenkraftsutbyggnaden i renskötselområdena 1910-1968 (Umeå Universitet 2014) att 1939 års krislag är

föribesedd av forskningen. Man har egentligen bara studerat den ordinarie lagen. Men eftersom krislagen inte avskaffades helt förrän 1962 kom den att vara i kraft under en stor del av den intensivaste utbyggnadsperioden och i hög grad påverka hur utbyggnaderna skedde.

Några skillnader med krislagen gentemot ordinarie vattenlag var:

- Mycket "smidigare" process för exploitören. Vattenrättsdomaren kunde själv ge igångsättningstillstånd, domstolen behövde inte samlas.
- Det sedvanliga kungörelseförfarandet tillämpades inte, och man behövde inte heller informera Kammarkollegiet, som hade till uppgift att värna allmänintressena. Projekt som hantearades enligt krislagen omgärdades i det närmaste av sekretess, konstaterar Åsa Össbo, då de inte heller skulle skrivas in i vattenboken, där annars domslut och beslut fanns samlade.
- De regler som fanns i den vanliga vattenlagen, till skydd för allmänna intressen, var helt borttagna – som regleringsavgifter och avgifter för förstört fiske. Argumentet för detta var att det bara gällde mindre skadliga, kortsiktiga regleringar.

Men att regleringarna skulle vara bara under en begränsad tid av några år visade sig vara en de "tillfälliga arrangemangens förklädning", skriver Åsa Össbo. Tvärtom öppnade krislagen för "oåterkalleliga utbyggnadsprojekt i renbeteslanden". Man hänvisade till "det allmännas bästa", men detta "allmänna" syftade på industrier och redan elektrifierade delar av landet, och bara sekundärt eller inte alls de landsdelar där utbyggnaderna skedde.

Tillämpningen av krislagen blev en avgörande period, och markerar ett skifte i utbyggnadshistorien, enligt Össbo – för den kom att påverka synen på tillståndsprocessen även i den vattenlag som efterträdde krislagen. Krislagen bidrog till att ytterligare förskjuta maktbalansen från den lokala nivån till centralmakten.

Jämtar krävde större ekonomiskt gagn

Krislagen, som underlättade för sjöregleringar, infördes alltså 1939. Orsaken var förstås orostiden, krigsutbrottet, och behovet av ökad självförsörjning även på energiområdet. En rad sjöar utsattes nu för reglering under en kort period, bland annat i princip hela Indalsälvens sjösystem. Flera av dessa regleringar, om än inte alla, drevs igenom via den "gräddfil" som krislagen erbjöd. Detta faktum, plus att sjöregleringarna visade sig ge väldigt stora effektvinster i produktionen, bidrog förmodligen till den aktivitet på lokal nivå som kan avläsas från jämtländskt håll i början av 40-talet.

En sak som stannat kvar i det allmänna minnet från den tiden är att en kraftfull opinion lyckades rädda Tännforsen från utbyggnad. Mindre känd är den debatt som drevs av både opinionsbildare och politiker med kravet att mer av vattenkraftens värdeskapande skulle stanna i bygden. I och för sig formulerade man sig inte gärna i termer av "krav"; språkbruket var diplomatiskt inlindat, men andemeningen ändå uppenbar.

Så skrev till exempel Östersunds-Postens chefredaktör Effe Magnusson en ledare den 1 augusti 1941, utifrån att sjöregleringarna gav mycket stora vinster för kraftbolagen, genom att vårfloden kunde fångas upp och fördelas över året:

"Indalsälven kommer när den blivit färdigreglerad om 10 å 15 år att ensam giva 80 å 90 proc. av den kraftmängd, som just nu produceras i Sverige. Med de regleringar som genomförts har redan lågvattenföringen i älven kunnat höjas från 75 kbm. pr sekund till cirka 420 och sedan de pågående kraftverksutbyggnaderna blivit färdiga vinnes genom de regleringar, som hittills utförts, c:a 700 milj. kW-timmar pr år, vilket, om man skulle evalvera energimängden i kolkvantitet – skulle motsvara 560 000 ton kol."

Visst blir det en del arbetstillfällen och skatteintäkter, konstaterade Magnusson – "men nog tycker man ändå att Norrland och därmed också vårt län borde få större ekonomiskt gagn av

att vara kraftleverantör till hela Sverige. Det kan ej vara riktigt att man i ett län som vårt, från vilket så mycken kraft kommer att uttagas, befolkningen skall behöva pressas av kommunala skattesatser som skulle få stockholmarna att svimma om de hotade dem."

Magnussons ledare mynnade ut i ett förslag om avgift eller beskattning:

"Kunde man t. ex. ej lagfästa en bestämmelse att varje kraftverk, som exporterar kraft utom den bygd eller det län, där det ligger, skulle betala en skälig avgift eller accis på den exporterade kraftmängden? Förslaget tål att tänka på."

Några dagar senare, den 5 augusti, fanns i ÖP en redaktionell uppföljning, i form av ett intervju svar från landshövdingen Torsten Löfgren och ett inlägg från Carl Andersson, kommunalman i Ragunda.

Landshövdingen förklarade att han varit inne på samma tankar som ÖP-ledaren några dagar tidigare, och att han kommit fram till att det behövs en ändrad lagstiftning för att bygderna och länet ska kunna få *"ökade ekonomiska fördelar av de sjöregleringar och kraftbyggnader som färdigbyggts och byggs i vårt län."*

Man kan notera att landshövdingen inte enbart hänvisade till regleringarna och den effektökning de medförde, som argument för att länet borde få mer tillbaka. Han talade även om själva kraftverken. Det var alltså inte bara den nyss stiftade krislagen och den ökade aktiviteten med sjöregleringar som föranledde kraven på – eller diskussionen om – *"ökade ekonomiska fördelar"*. Där måste ha funnits även en underliggande diskussion om att även själva kraftproduktionen borde ge mera ekonomiskt utbyte för bygden. Och då ska man ändå veta att fastighetsskatten vid denna tid var kommunal (mer om detta längre fram), så kraftkommunerna hade egentligen redan ett relativt sett större skattemässigt utbyte av vattenkraften än de har idag.

I samma artikel uttalade sig alltså även ragundapolitikern Carl Andersson. Han var mer konkret, då han använde ordet "accis" för att beskriva vad han ville se för typ av ekonomiska fördelar för de stora värden vattenkraften genererade. Det vill säga skatt, med dagens språkbruk: *"Det är därför, alldeles som vid skogarnas överflyttande till industrin, som ett vederlag i form av accis borde tillfalla det förvärvsområde, där den elektriska kraften uttages."*

Eftersom "förvärvsområdet" var svårbestämt och vidsträckt menade han att det bästa vore om avgiften utgick länsvis. Även det var ju en framsynt hållning i en debatt där ett motargument, då som nu, ofta blir att orättvisor uppstår mellan kommuner om vattenkraftåterbäring införs.

Länsstyrelse och riksdagsmän agerade

Några månader efter de ovan citerade ÖP-artiklarna – i mitten av januari 1942 – agerade både riksdagsmän och länsstyrelse.

Länsstyrelsen i Jämtlands län skickade en skrivelse till "Kungl Maj:t", det vill säga regeringen, med begäran att bygderna skulle få behålla mer av vattenkraftens värdeskapande. I skuggan av orostiderna hade arbetet med att bygga kraftverk och reglera sjöar tagit rejäl fart. Länsstyrelsen pekade särskilt på de stora vinster, till liten kostnad, som sjöregleringarna gav. Vid den här tiden (början av 1942) hade Storsjön, Näckten, Torrön, Juvuln, Stora Rensjön, Anjan, Kallsjön, Hotagen och Gesunden reglerats, och fler sjöar stod i tur. Länsstyrelsen skrev att energivinsten skulle komma att bli cirka 1 000 miljoner kWh, samt att den lokala nyttan var ringa. I princip bara ett antal jobb under en kort byggnadstid.

Visserligen hade kommunerna *"betydande skatteobjekt"* i form av *"de stora kraftverken och i viss mån även regleringsdammarna"*, skrev länsstyrelsen. Men det vore ändå inte mer än rätt att man fick något värde även av själva produktionen.

"Den utvunna kraften vore så gott som uteslutande avsedd att transporteras till och utnyttjas i sydligare trakter av landet och endast en ringa del därav torde komma länets befolkning till godo. De fördelar, som uppstode för den bygd, där dessa stora värden uttoges, inskränkte sig i stort sett till de arbetstillfällena, som bereddes befolkningen under en jämförelsevis kort byggnadstid."

Länsstyrelsen pekade också på utbyggnadens påtagliga baksidor. Turismen drabbades då älvar tömdes och lämnade efter sig *"skrämmande raviner och torra flodfåror"*. Den jordbrukande befolkningen, liksom timmerflottningen, drabbades också – och fisket försämrades, menade man.

Den 21 januari 1942, bara några dagar efter att länsstyrelsen skickat sin skrivelse, lämnade de fem jämtländska riksdagsledamöterna Verner Hedlund, Nils A Larsson, Andreas Andersson, Anna Lindqvist-Petersson och Sigfrid Jonsson i andra kammaren in en motion med till stor del samma formuleringar. Det hela ger ett visst intryck av att vara en samordnad aktion med länsstyrelsen. Några veckor senare skickade länsstyrelsen dessutom in en ny skrivelse, där man bad om ändringar i krislagen, eftersom flera regleringar i Jämtland var *"av en storleksordning, som icke åsyftats med nyssnämnda lag"*. Och man kan ju räkna med att regleringarna blir bestående, menade länsstyrelsen.

På "motståndarsidan" väckte de jämtländska argumenten ingen anklag. Svenska Vattenkraftföreningen bemötte länsstyrelsen och menade att regleringsavgifterna räckte gott och väl.

*"Bakom kraven på kompensation för svårbedömliga samhällliga och allmänna skador lågo sålunda en oro hos länets befolkning att bliva lottlös, när till hela landets gagn den jämtländska vattenkraften utnyttjades. Härvidlag vore det mänskligt, om man överskattade företagarnas vinst och underskattade egna fördelar."*¹

Och turismen gynnades bara, menade Vattenkraftföreningen:

"Vad anginge farhågorna att Jämtlands län skulle bli mindre lockande för turismen genom att sjöarna bleve reglerade och vattenfallen utbyggda ville föreningen erinra, att även kraftverken hade visat sig vara stora turistattraktioner innan i nuvarande situation och av skyddshänsyn besök ej kunde tillåtas" (det vill säga andra världskriget).

Frågan hölls vid liv – ministeruppvaktning 1959

Ett exempel som visar att frågan levde även på 1950-talet:

1959 uppuktades tre s-ministrar och de tre borgerliga partiledarna av 25 talesmän från Fjällkommunernas samarbetskommitté, Torndedalskommunernas förbund och Norrlands naturvårn. De framförde då att arbetstillfällena och skattekrona från vattenkraften bara räcker några få år, och att skatteinkomsterna dessutom går åt till utgifter för skolor och sociala behov, som uppstått just till följd av vattenkraftsutbyggnaden. Ett problem som ju är identiskt med det som gruvkommuner ställs inför vid en etablering som plötsligt kräver en kraftigt utbyggd kommunal service.

På denna delegations krav- eller önskemålslista fanns bland annat:

- att de bygder som skadas skulle få större del av vinsterna.
- att man skulle se mera till renskötselns bevarande genom skadeförebyggande och kompenserande åtgärder, och om nödvändigt inskränka i vattenbyggandet.
- att reglerna för beskattningen av kraftstationer skulle "rättas till" och att "fastighetsbeskattningen för vattenbyggnader måste bibehållas".²

1. Bygdekraft och regleringsavgifter; Svenska Vattenkraftföreningens Publikationer 1942:5.

2. Norrländsk Tidskrift nr 1: 1959

Karl Petterson aktualiserade orättvisor

I debatten om vattenkraftens värdeskapande har det ofta hänvisats till att den jämtländske riksdagsmannen Karl Petterson (M) i Stugun skulle ha varit den förste att motionera om en återföring till bygder, kommuner eller regioner. Men som framgått av ovanstående fanns tanken långt tidigare, även framlagd i form av riksdagsmotion. Dessutom var det av allt att döma inte återföring – i form av ”ett öre per kWh” eller liknande modell – som Karl Petterson motionerade om. Enligt uppgift från riksdagsbiblioteket satt han i riksdagen enbart 1969–70, och då i första kammaren. Hans motioner i frågan handlade om den kommunala beskattningen av kraftverk och kraftföretag. Om där även fanns en motion om återföring i relation till produktion så framträder den i varje fall inte i rubrikregistret över hans gärning under riksdagsmannaperioden.

Men de motioner han lämnade in i vattenkraftfrågor pekar ändå i precis samma riktning: mer till bygden.

I motion 698 år 1969 pekade Karl Petterson på att statens vattenfallsverk (nuvarande Vattenfall) betalade mycket mindre i fastighetsskatt till kommunerna för sina kraftverk än ett motsvarande enskilt ägt kraftverk, något som kraftigt missgynnade kommuner där vattenkraftverken var statliga, gentemot dem där de var privata.

Karl Petterson visade också hur denna fråga stötts och blötts i utredningar under 40 år, utan att rättvisa skipats gentemot Norrlands inland – och han drog en parallell som är intressant med tanke på senare tiders energidebatt. Han påpekade att de vattenkraftproducerande kommunerna på detta sätt faktiskt var med och bekostade vattenfallsverkets ”atomkraftsexperiment”. Både genom att bidra till vattenfallsverkets vinst och genom att verket via avskrivningar och räntekostnader i atomkraftsverksamheten sänkte sitt resultat, vilket i sin tur gav vattenkraftkommunerna minskade intäkter. Petterson menade därför att vattenfallsverket borde få order om att ändra sina redovisningsprinciper, så att dess anläggningar separatredovisades inom respektive kommun.

I nästa motion, nr 19/1970, argumenterade Karl Petterson emot en planerad sänkning av taxeringsvärdena på vattenkraftverk – en åtgärd som han fann särskilt omotiverad med tanke på att taxeringsvärdena samtidigt skulle höjas kraftigt på bostads-, rörelse-, jordbruks- och skogsfastigheter. Detta hade ju stor relevans vid denna tid, när fastighetsskatten fortfarande var kommunal.

I en tredje motion, nr 20/1970, fortsatte han på beskattningstemat, och beskrev mer i detalj den mer än 40-åriga långbänk som frågan dragits i. Den inleddes 1928, när ”särskilda utskottet” (sådana bildades för specifika och särskilt viktiga frågor under tvåkammariksdagens tid) uttalat att statens vattenfallsverk borde betala skatt för sina kraftverk i de kommuner där de fanns, i samma grad som om de varit enskilt ägda – men utan att beslut fattades. Frågan gick vidare till 1936 års kommunalskatteberedning, sedan till 1944 års skattesakkunniga, som överlämnade den till 1950 års skattelagssakkunniga. 1961 föreslogs vissa åtgärder utifrån detta, men de genomfördes inte – för regeringen menade i sin proposition nr 84/1963 att det kunde vattenfallsverket ordna genom att bara ändra sina redovisningsprinciper. Men nio år senare konstaterar Karl Petterson att så inte blivit fallet.

”De sedan 1928 aktualiserade orättvisorna mot i första hand Norrlands inlandskommuner har förblivit oförändrade...”, skriver han i sin motion, varpå han räknar ut att kommunernas årliga skatteförlust till följd av statliga vattenfallsverkets redovisningsprinciper uppgått till cirka 60 miljoner kronor under mer än ett decennium. Och skatteutjämningen rättar inte till missförhållandet, konstaterade Petterson.

Sedan har rader av riksdagsmän motionerat för något slags återföring. Till exempel 1986/87, då både Alf Svensson och nio vänsterpartister tog upp frågan. Svensson skrev att *"det naturliga vore att resursrika län själva fick möjlighet att klara sina arbetsmarknadsproblem genom att få del i den avkastning utnyttjandet av resp läns naturtillgångar ger"*, och föreslog en återbäring på ett öre per kWh. "Detta är ett gammalt kds-krav", tillade han. Fast han var ju då invald i riksdagen tack vare ett valtekniskt samarbete med centerpartiet. Vpk-arna, med Paul Lestander i spetsen, föreslog inrättandet av regionala samhällsfonder, baserade på en avgift på 4 öre/kWh för alla kraftverk över 1,5 MW. Man kan välja i princip vilket år som helst från 90-, 00-, eller 10-talet och se liknande motioner formuleras – för att sedan stöta på patrull i utskott och omröstningar.

Konkret förslag från Jämtlands län

Ett ambitiöst försök att skapa en modell för återbäring gjordes av Länsstyrelsen i Jämtlands län 1986–87: "Vattenkraftens avkastning – en regional utvecklingsresurs". Mot bakgrund av den negativa utveckling länet då var inne i, sökte länsstyrelsen efter möjligheter och tog upp frågan om vattenkraften. "En rimlig del av vattenkraftens avkastning bör stanna kvar i de bygder där kraften produceras. Starka rättvisekrav talar för detta", skrev landshövding Sven Heurgren i följebrevet till regeringen.

Inspiration hämtade man till stor del från Norge, och det beskrivs ingående hur mycket et grannkommunerna på andra sidan gränsen får ut av sin vattenkraft. Till exempel lilla Tydals kommun i Sör-Tröndelag med 1000 invånare, som fick 80 procent av sina intäkter den vägen. Plus 2 500 kWh frikraft till varje hushåll i kommunen, 5 000 kWh till varje jordbruk.

Den modell för återbäring som sedan skissades var dock ingen kopia på den norska – med fastighetsskatt som en bärande del. I stället utgick man från den "skatt på viss elektrisk kraft" som införts 1983. Den hade införts med avsikten att – som det stod i förarbetena till beslutet: "de betydande ekonomiska fördelar som erhålls vid elproduktion i vattenkraftstationer i större utsträckning kommer samhället till del". Skatten var vid införandet 1 öre/kWh på verk tagna i drift 1973–1977 och 2 öre på äldre verk. Och det gällde vattenkraftverk med högre effekt än 1500 kW.

Länsstyrelsens idé var att under en femårig försöksperiod styra om denna skatt från statens kassa till länets – fördelat på en länsfond och en fond för varje kommun. Det skulle handla om cirka 200 miljoner kronor per år. Logiken var uppenbar: om nu skatten införts för att vattenkraftens fördelar (till exempel billig produktion) skulle komma samhället till del – då vore det naturligt att bygder som ensamma fick bära vattenkraftens nackdelar fick en konkret andel även av fördelarna.

Man var också noga med att påpeka att detta skulle vara en ny resurs för regional utveckling, och att de inte skulle medföra nedskärningar i någon annan ända. "Det är således inte meningen att pengarna ska tillfalla regionen i utbyte mot sådana ekonomiska tillskott som används för att upprätthålla grundläggande kommunal service." Syftningen på skatteutjämningen är uppenbar.

Användningsområdena för de fonder man på detta sätt byggde upp skulle vara risk- och utvecklingskapital för näringslivet och "större infrastrukturella satsningar, främst på utbildningsområdet".

Länsstyrelsen försökte visa på förslaget verklighetsförankring genom att peka på hur Norrbotten sedan några år haft en försöksverksamhet med sänkt arbetsgivaravgift.

Regionalpolitiska kommittén gav hopp

Förslaget från Jämtlands län ledde inte till något konkret agerande från regeringens sida. Det som hände var att frågan bollades vidare till den regionalpolitiska kommitté som regeringen tillsatte 1987, som hade till uppgift att se över och ta ett helhetsgrepp på regionalpolitiken. I direktiven ingick även att studera frågan om en större del av vattenkraftens avkastning borde komma berörda kommuner till del. Där kan man se spår från Jämtlands-utredningen. För i slutbetänkandet, SOU 1989:55, föreslog kommittén att något slags återföring skulle införas. Man angav fyra alternativa modeller:

- Att skatten på äldre vattenkraft höjs och denna intäkt återförs till kommunerna.
- Att ett slags "nyttjanderättsavgift" införs, till exempel i form av en ettöring per kWh, som betalas till berörda områden.
- Att Vattenfall åläggs ett större regionalpolitiskt ansvar.
- Att ett nytt anslag, "Ersättning till vattenkraftsregioner" inrättas, och utdelar motsvarande ett öre per kWh.

Det är intressant att notera hur man i betänkandet – som en självklarhet – använde begreppet "övervinster" om kraftbolagens intäkter. Bakgrunden var bland annat en uppfattning att elpriserna skulle komma att stiga, till följd av kärnkraftsavvecklingen som ju var beslutad i en folkomröstning 1980, och då skulle "övervinster" uppstå inom vattenkraftsproduktionen. Där fanns således pengar att hämta – och en ettöring per kWh till vattenkraftkommunerna skulle man lätt kunna inkassera.

Men kommitténs förslag ledde inte till några åtgärder. Däremot stimulerade de många riksdagsledamöter i deras motionsskrivande åren framöver.

1992/93 inlämnades till exempel nio motioner som på olika sätt grep sig an frågan om att del av vinsten från vattenkraftproduktion skulle överföras till de områden där elen producerats. Flera av dem hänvisade till regionalpolitiska kommitténs förslag. Motionärerna kom från fem olika partier: Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Centerpartiet, KDS och Ny Demokrati. Plus en politisk vilde, John Andersson (före detta V). Flera av dem menade att "ett öre per kWh" vore en lämplig ersättning. Men näringsutskottet avvisade samtliga motioner. Enhälligt, sånär som på en reservation från vänsterpartisten Rolf Nilson.

1999 bildades Föreningen Sveriges Vattenkraftkommuner, FSV. Den har utgjort ett slags tankesmedja när det gäller att "hålla lågan brinnande", med uppvaktningar, framtagande av underlag och så vidare. Åtskilliga debattartiklar och riksdagsmotioner har formulerats utifrån FSV:s grundmaterial.

Riksdagsåret 2012/13 inlämnades tio motioner, nu även med frågorna om återbäring från vindkraft och gruvnäring inkluderade. De kom från ledamöter tillhörande V, S, MP, KD, C och M. Tanken om en ersättning per producerad kWh fanns kvar, men även andra former av återföring diskuterades, till exempel att en del av fastighetsskatten skulle kommunaliseras, att man skulle införa ett system liknande det norska, och att Vattenfalls huvudkontor skulle flyttas från Stockholm.

Men något genombrott skedde inte nu heller.

Fastighetsskatten

– möjlig metod för återbäring?

I debatten om återföring till bygd/kommun/region av naturresursernas värdeskapande har de senaste åren fastighetsskatten lyfts fram som en möjlig lösning. Ett fårskt exempel finns ju, sedan fastighetsskatten på bostäder gjordes om till en kommunal avgift. Dessutom har fastighetsskatten på vattenkraftverk (och andra industrianläggningar) långa tider varit kommunal i Sverige. Och om man ser till andra jämförbara länder är det snarast regel att den är kommunal eller regional.

Ekonomiskt skulle en ändring betyda mycket. Sedan statlig fastighetsskatt på vattenkraftverk infördes i mitten av 90-talet har statens intäkter på detta ökat från noll till 5,4 miljarder kronor, totalt taxeringsvärde 193 miljarder, 2,8 procent skatt.

Fakta:

- 1995 infördes den statliga fastighetsbeskattningen på industrienheter och elproduktionsheter. Skattesatsen var 0,5 procent. Under åren 1997 och 1998 hade själva marken vid vattenkraftverk en högre skattesats: 3,42 resp 2.21 procent.
- 1 januari 2006 höjdes skattesatsen för vattenkraftverk till 1,2 procent (plus en extraskatt på 0,5 procent).
- 1 januari 2008 höjning till 1,7 procent. Plus extraskatten på 0,5 procent.
- Extraskatten på 0,5 procent som påfördes vattenkraftverken från 2006 var tänkt att finnas kvar till och med 2010. Den motiverades med de stora vinsterna i vattenkraftproduktionen vid den tiden, som uppkom till följd av stigande elpriser. Och att elpriset steg berodde i sin tur på att kostnaden för marginalproduktion steg. Det är ju den kostnaden som styr prisbildningen för all el, även den som har lägre produktionskostnader.
- 2010 bestämdes det att extraskatten skulle permanentas, samtidigt med att ännu en höjning genomfördes, så att skatten från den 1 januari 2011 varit 2,8 procent.

Utdrag från nuvarande lagtext, Lag om statlig fastighetsskatt:

3 § Fastighetsskatten utgör

....

0,5 procent av:

taxeringsvärdet avseende industrienhet och elproduktionsenhet med undantag för sådan elproduktionsenhet som utgörs av taxeringsenhet med vattenkraftverk eller av taxeringsenhet med vindkraftverk,

2,8 procent av:

taxeringsvärdet avseende sådan elproduktionsenhet som utgörs av taxeringsenhet med vattenkraftverk,

0,2 procent av:

taxeringsvärdet avseende sådan elproduktionsenhet som utgörs av taxeringsenhet med vindkraftverk.

Garantiskattesystem gav stabil skattebas

En fastighetsskatt kallad kommunal garantiskatt infördes på 1920-talet. Den togs ut med en viss procent av taxeringsvärdet och liknade dagens statliga fastighetsskatt, då den garanterade det allmänna en viss skatt oavsett vilka inkomster fastighetsägaren fick från sin fastighet.

Garantiskattesystemet innebar för kommunerna ett utökat skatteunderlag, som också hade fördelen att det var mindre känsligt för förändringar än inkomstskattesystemet. Kort sagt: en stabil skattebas.

Ett par historiska exempel som visar vad detta kunde betyda:

- Under 1940-talets början svarade kraftföretagen i Ragunda och Fors socknar för en stor del av kommunalskatten – 36 respektive 28 procent. 1944 var det totala taxeringsvärdet för de åtta stora vattenkraftverken i Jämtlands län cirka 100 miljoner kronor. De stod därmed för 30 procent av totala antalet skattekrönor för länets skattepliktiga fastigheter och gav regionen en god inkomst.
- Jämtländska riksdagsledamöter motionerade 1942 om att en ”accis” på vattenkraften måtte införas, alltså någon form av beskattning på produktionen. Men detta vann inte gehör. Motargument var att de skatter som kraftverkspersonalen betalade innebar att näringen redan bidrog tillräckligt till det gemensamma, och att ”kraftföretagens egna skatter bli en direkt nettointkomst för kommun och landsting”.³

Garantiskattesystemet togs bort genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1955 (prop. 1953:186). Men kommunerna fick även fortsättningsvis in en beskattning från fastigheterna. Ända fram till slutet av 80-talet fanns det kvar någon typ av kommunal fastighetsskatt.

Det som hände 1955 var att fastigheterna kom att beskattas inom ramen för inkomstbeskattningen, alltså inte som en separat skatt. Ett så kallat garantibelopp, i form av en viss procent av taxeringsvärdet, skulle tas upp som inkomst vid beräkning av kommunal inkomstskatt i den kommun där fastigheten var belägen. Garantibeloppet skulle tas upp för alla skattepliktiga fastigheter, så den kommunala skatten omfattade även lokaler och industrierheter – med vissa smärre undantag.

Ursprungligen uppgick garantibeloppet till fem procent av taxeringsvärdet, men det sänktes successivt under årens lopp i takt med att taxeringsvärdena ökade. Till slut avskaffades garantibeskattningen även för fysiska personer – från och med 1988 års taxering.⁴

Därmed fanns inte längre något garanterat kommunalt skatteuttag på fastigheter. Även juridiska personer betalade kommunalskatt fram till mitten av 80-talet, men detta upphörde från och med den 1/1 1985 (Prop. 1984/85:70). Dessa skattereformer innebär ett väsentligt kommunalekonomiskt avbräck, konstaterade Länsstyrelsen i Jämtlands län i januari 1987, när man till regeringen skickade sin utredning om hur vattenkraftens avkastning skulle kunna göras till en regional utvecklingsresurs: ”Detta innebar – trots ökad tilldelning av skatteutjämningsmedel – för flera vattenkraftskommuner, bland dem Ragunda i Jämtlands län, ett avsevärt inkomstbortfall.”

Ändrade förutsättningar – uppdatering hösten 2016

I juni 2016 enades fem partier – Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – om en bred energiöverenskommelse. Målet är ett

3. Exempelen hämtade från ”Svenska Vattenkraftföreningens Publikationer” 1942:5.

4. SOU 2000:34 s. 43 ff.

energisystem med 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Samtidigt förlängs kärnkraftsparentesen genom att den nuvarande effektskatten kommer att fasas ut. Syftet är att möjliggöra de stora investeringsbehov som ökade säkerhetskrav kommer att kräva.

Vattenkraften spelar framöver en central roll för att Sverige ska nå 100 procent förnybar energiförsörjning. Ökad produktion kan främst ske genom effekthöjning i befintliga vattenkraftverk med moderna miljötillstånd. För att möjliggöra detta krävs omfattande investeringar. Partierna i energiuppbyggnaden har därför enats om att fastighetsskatten på vattenkraftverksanläggningar ska sänkas till samma nivå som de flesta övriga elproduktionsanläggningar. Under en fyraårsperiod med start ska fastighetsskatten stegvis sänkas från dagens 2,8 procent på taxeringsvärdet till 0,5 procent. Detta innebär en sänkning från 5,4 miljarder kronor till under en miljard kronor per år.

Vattenkraftskatt finansierade EU-medlemskapet

Medan den kommunala fastighetsskatten trappades ner och försvann så infördes en ny, statlig, fastighetsskatt från den 1/1 1985. Men denna skatt omfattade från början bara olika typer av bostadsfastigheter. Den ersatte den statliga hyreshusavgift som funnits ett par år. Det skulle dröja till in på 90-talet innan även industrienheter och elproduktionsenheter – alltså exempelvis vattenkraftverk – inkluderades i beskattningen. Och det var EU-medlemskapet som motiverade detta drag. Fastighetsskatten behövdes helt enkelt för att finansiera EU-inträdet. Detta ser man svart på vitt i prop. 1994/95:203 ”Finansiering av medlemskapet i Europeiska Unionen”.

Till att börja med tillämpades här samma skattesats över hela linjen, på både industrier och kraftverksanläggningar, eller som det uttrycktes i lagtexten: ”industrienhet inklusive elproduktionsenhet”. Skattesatsen var till att börja med 0,5 procent av taxeringsvärdet. Senare differentierades skattesatsen, och idag används begreppen industrienhet och elproduktionsenhet var för sig. Med åren har skillnaden blivit allt större. Medan skattesatsen för industrilokaler ligger kvar på 0,5 procent har den för vattenkraftverk höjts steg för steg till idag 2,8 procent av taxeringsvärdet (se faktaruta sid 15). Ingen annan typ av fastighet har så hög skattesats som just vattenkraftverken. För kärnkraftverken ligger skatten kvar på 0,5 procent av taxeringsvärdet. För vindkraftverken sänktes skatten 2007 från 0,5 till 0,2 procent.

Man kan med fog hävda att vattenkraftverken blivit en riktig ”kassako” för svenska staten sedan de blev föremål för statlig beskattning. Särskilt som även själva taxeringsvärdena höjts rejält under perioden. Den senaste höjningen kom 2013, och nu får staten totalt in cirka 5,4 miljarder i fastighetsskatt från vattenkraftverken, varav det allra mesta från norra Sverige. De fyra nordligaste länen – Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län levererar vart och ett runt miljarden eller mer till statskassan, via vattenkraftverken inom deras område.

Fastighetsbeskattning i andra länder

Genom att göra fastighetsskatten statlig skiljer Sverige ut sig från de flesta europeiska länder. Det konstaterade Fastighetsbeskattningskommittén i sitt betänkande, SOU 2000:34. *”Som regel är den löpande fastighetsbeskattningen utomlands en kommunal angelägenhet, dvs. fastigheten belastas med en kommunal skatt som många gånger utgör en viktig inkomstkälla för kommunen. Den löpande fastighetsbeskattningen i Sverige skiljer sig således på ett avgörande sätt från de flesta länderna i Europa eftersom den endast utgår som en statlig skatt. Det finns även länder där fastigheter beskattas med både en kommunal och en statlig skatt.”*

I rapporten "Tax harmonisation in the Electricity Sector in the European union 2007" från den europeiska kraftindustrins samarbetsorganisation Eurelectric, fanns en sammanställning av skattesystem. I samtliga tolv länder där skattesystemen redovisas finns en fastighetskatt på vattenkraftverk. I så gott som samtliga länder går den till kommunerna eller lokala myndigheter. Till exempel Frankrike, Tyskland, och Österrike.

Typ av fastighetsbeskattning i ett antal länder

Danmark	Statlig till och med 1999 (2015 kommunal, förf. anm.)
Finland	Kommunal
Island	Kommunal
Norge	Statlig och Kommunal
Belgien	Statlig och Kommunal
Frankrike	Kommunal
Grekland	Statlig
Irland	Ersatt av stämpelskatt 1997
Italien	Statlig och Kommunal
Luxemburg	Statlig och Kommunal
Nederländerna	Statlig och Kommunal
Schweiz	Statlig och Kommunal
Spanien	Statlig och Kommunal
Storbritannien	Kommunal
Tyskland	Kommunal
Österrike	Kommunal
USA	Kommunal

Källa: SOU 2000:34

I vårt grannland Norge har man under 1900-talet sett ett par tydliga karakteristika i lagstiftningen kring vattenfrågor: det offentligas starka ställning när det gäller ägande och värdeskapande, och att den lokala nivån ska få en god och rättmätig andel. Och fastighets-skatten spelar en central roll i systemet.

Redan på 1100-talet fastslogs i Gudatingsloven den enskilda äganderätten till vattendragen – både till älvbotten och till själva det rinnande vattnet. Ett synsätt som bekräftades av Magnus Lagabøter på 1200-talet och i Christian V:s lovbok på 1600-talet. I mera modern tid gick detta vidare i 1887 års "vasdragslov".

I april 1906 antogs en provisorisk tilläggsbestämmelse till gällande lag, bland annat innebärande att utländsk stats medborgare inte utan konungens tillstånd kunde förvärva äganderätt till vattenfall – och det är förstås lätt att inse kopplingen till frigörelsen från Sverige här, i form av unionsupplösningen året innan.

1909 antogs den första egentliga koncessionslagen om att bara stat, kommun och norska medborgare kunde förvärva ägande- eller nyttjanderätt till vattenfall med en effekt, efter sjöregleringar, över 1000 hkr. Undantag kunde tillåtas, på villkor att fem procent av kraften avstods till staten och fem procent till kommunen, mot självkostnadspris plus 20 procent). Tillståndet skulle också vara tidsbegränsat – efter högst 80 år skulle anläggningen överlämnas till staten.

1913 tillkom en lag, som gav både stat och kommun ersättning för kraftökningar till följd av vattenregleringar. Mellan tio öre och en krona per år, till både stat och kommun, för varje vunnen hästkraft i vattenkraftverken. 1917, när en ny heltäckande vattenlag antogs, bestämdes om ytterligare fördelar för stat och kommun. Det föreskrevs en årlig effektbaserad

avgift, med tre kronor per "naturhästkraft" till staten och fyra till kommunen. Dessutom förkortades den period som en fristående ägare kunde driva kraftverket innan staten hade rätt att ta över – och den andel av kraften "som kan behöva avstås till kommunerna" ökade från fem till (minst) tio procent. Fakta i ovanstående avsnitt hämtade från SOU 1924:39, "Sveriges vattenkrafttillgångar och vattenkraftproduktion" av Sven Lübeck.

En likhet mellan Sverige och Norge vid denna tidpunkt var att även svenska kraftverksägare var ålagda att leverera "bygdekraft" till omgivande bygd, med upp till tio procent av produktionen. Till självkostnadspris plus ett visst tillägg, av allt att döma en konstruktion liknande den norska. Efter tjugo år skulle dylika leveransskyldigheter omprövas i vatten-domstolen.

I övrigt var det redan på 1910-talet stor skillnad mellan länderna. Någon lag om att anläggningar skulle lämnas över till staten efter en viss period stiftades till exempel inte i Sverige. Och ingenting sades om effektavgifter till stat eller kommun. Detta var faktiskt bland annat av konkurrensskäl gentemot Norge, kan man utläsa ur Sven Lübecks utredning, SOU 1924:39.

"Särskilt när det gällde storindustri av internationell karaktär vore det med hänsyn till den i åtskilligt överlägsna vattenkraften längs Norges västkust angeläget, att vi icke avhände oss den fördel i konkurrensen, som den större rörelsefriheten för enskilda initiativ erbjöde i jämförelse med den norska koncessionslagstiftningen. För den skull vore det av vikt att icke resa onödiga hinder eller villkor för enskilda företagare utan i stället för dessas verksamhet skapa möjligast trygga och praktiska förutsättningar." (sid 136)

Svensk lagstiftning var helt enkelt världens bästa och modernaste, menade Lübeck:

"Vår nu gällande hydroelektriska lagstiftning kan utan tvivel sägas vara den ur teknisk synpunkt mest tidsenliga i världen. De ur socialpolitisk synpunkt uttalade farhågorna hava icke besannats, tydande på att lagen väl ansluter sig till landets naturliga förutsättningar samt dess industriella och kulturella utvecklingsläge. Möjligheterna att ekonomiskt utnyttja våra vattendrag under skäligt hänsynstagande till olika därtill knutna intressen måste anses väl tillgodosedda." (sid 137)

Medan svenska vattenkraftkommuner under 1900-talet fått minskad ekonomiskt utbyte av kraftverken, framför allt genom att fastighetsskatten inte längre tillfaller dem, så har Norge bibehållit och utvecklat sin bygdevänliga vattenkraftspolitik. Detta har bekräftats gång på gång, vilket kan visas med några citat från olika norska aktörer:

"Generelt går det frem av motivene at kommunen i tillegg til konsesjonskraft og andre fordeler loven tilsikrer 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." ⁵

"Jeg har også lyst til å understreke innledningsvis at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring. Den sterke lokale forankringen innebærer at kraftkommunene får særskilte skatteinntekter fra kraftvirksomheten. Det har vært bred enighet om dette." Sagt av finansminister Sigbjørn Johnsen i stortingsdebatten 1996 vid införandet av naturressursskatt för vattenkraft.

"Helt fra vannkraftens barndom har det i Norge vært allmenn enighet om at de naturressurser som tas i bruk har en lokal tilhørighet, og at de distrikter som avstår sine naturressurser til energiproduksjon har krav på en andel av den verdiskapingen disse naturressursene gir opphav til." ⁶

5. Høyesterett – Högsta Domstolen – i Kvam-domen 1984

6 Energiutredningen, NOU 2012:9

Återbäringen till vattenkraftskommunerna ses i Norge som kompensation för de intrång och skador i naturen som kommunerna åsamkas. De hindras från att utveckla andra näringsgrenar, såsom turism, skogsbruk, jakt och fiske.

Skatten är uppdelad enligt följande:

- Naturresursskatt: 1,3 öre/kWh. 1,1 öre/kWh till kommunerna och 0,2 öre/kWh till fylkeskommunerna (länen).
- Egendomsskatt: Upp till 0,7 procent. Beräknas på omsättningsvärdet. Kommunerna bestämmer själva avgiftsuttaget.
- Koncessionsavgifter: Avgift för kraftstationer beräknad efter nhk, naturhestkraft. Indexjusteras vart 5:e år. Skall främst användas till näringslivsutveckling och andra utvecklingsinstanser i kommunerna.
- Koncessionskraft: Alla kraftkommuner har rätt att köpa el, upp till 10 procent av produktionen, till självkostnad. Rätten begränsar sig till behovet i kommunen. Elen får nyttjas i kommunen eller säljas fritt på marknaden. Staten fastställer självkostnadspriset. Marknadens spotpris avgör värdet för kommunerna, vilket således kan variera kraftigt.

Summa intäkter brutto till kommunerna blir drygt 6,5 miljarder NOK per år. Beloppet kan variera beroende på marknadsvärdet av koncessionskraften.

Efter avräkning i skatteutjämningsystemet blir det netto kvar cirka 5,2 miljarder NOK per år till vattenkraftskommunerna.

Fastighetsskattens betydelse för de norska kommunerna kan knappast överskattas. Den gäller ju även vindkraft- och andra energianläggningar. Ett exempel är Hammerfest, som varje år får sju promille av anläggningsvärdet på gasanläggningarna i anslutning till gasfältet Snøhvit. För närvarande 160 miljoner kronor per år. Det ger kommunen en enorm utvecklingskraft och investeringsförmåga, om man jämför med svenska kommuner som bara har skatteutjämningsystemet att ty sig till, och då endast för att finansiera den kommunala kärnverksamheten. Medan svenska kommuner hjälpligt hålls under armarna ges norska kommuner resurser att bygga för framtiden.

I Finland beskattas vattenkraften genom en fastighetsskatt, där intäkterna går till kommunerna. Skattesatserna bestäms till en del av kommunerna själva och varierar mellan 0,5–2,5 procent av taxeringsvärdet. För småskalig vattenkraft är skattesatsen högst 1,0 procent och för anläggningar max 1,4 procent.⁷

”Lokal nytta” en global diskussion

Internationellt är frågan om att låta en del av de värden som utvinns ur olika naturresurser ge lokal nytta stor och omdiskuterad. Vare sig det gäller vindkraft i Skottland, gruvbrytning i centralafrika, vattenkraft i Indonesien eller oljeutvinning i Colombia – frågan om vad lokalsamhället får ut av det hela väcks alltid. Det räcker med att söka på nätet efter till exempel ”local benefit”, ”benefit sharing” eller ”community benefit” och lägga till lämpligt ord: wind, oil, mineral, mining, hydropower och så vidare.

Ett exempel är rapporten *A Guide for Local Benefit Sharing in Hydropower Projects*, 2012, skriven av Chaogang Wang, som tagits fram med stöd av Världsbanken. Där står i sammanfattningen bland annat:

”Lokal nytta, benefit sharing, i vattenkraftprojekt kan definieras som systematiska ansträngningar från projektens förespråkare för att på ett hållbart sätt gynna lokala samhällen som påverkas av vattenkraftinvesteringar.”

7. Källa: Konsultrapport daterad 2010 av Håkan Heden, för Svensk Energis utredning ”Vattenkraftens roll i ett hållbart energisystem”.

Där beskrivs lokal nytta som en bra strategi för att genomföra vattenkraftprojekt på ett hållbart sätt, och ett bra komplement till de ersättningar som ges för att kompensera störningar under själva byggtiden. "Lokal nytta kan ge rättvis utveckling, hållbarhet och smidigt genomförande av projekten. Det kan säkerställa att lokalsamhället får möjlighet att dra nytta direkt från vattenkraftprojekt, göra dem mer miljömässigt och socialt hållbara och främja lokal utveckling på lång sikt", heter det i sammanfattningen.

Att modellerna för lokal nytta kan se väldigt olika ut betonas i den nämnda rapporten, liksom i en annan, framtagen av IIED, en oberoende forskningsinstitution i London – "Redistribution of revenues from hydropower dams" (Omfördelning av vinster från vattenkraftsdammar). I det tiotal länder som studerats har man funnit en mängd olika metoder för att möta sociala och miljörelaterade behov, eller för att skapa nationella fonder för utveckling och framtida behov. Även andelen som avsätts lokalt varierar kraftigt, konstateras det i denna rapport – mellan två och femton procent av intäkterna.

I Indien får delstaterna sedan 1998 tolv procent av elektriciteten som genereras inom deras gränser, att använda eller sälja efter eget gottfinnande. 2008 kompletterades denna lag med en som ger ytterligare en procent – men inkomsterna från den procenten av totala elproduktionen är örönmärkta för lokala behov, infrastrukturprojekt såväl som välfärdsprogram.⁸

I Colombia finns också olika system för att värden från utvinning av naturresurser ska ge lokal nytta. Det gäller vattenkraft, olja, mineraler etcetera, och inkluderar bland annat en bestämmelse om att tre procent av värdet på försäld energi ska gå till aktiviteter för befolkning som påverkas av det aktuella projektet och tre procent till infrastrukturprojekt i området.⁹

Utan mycket noggrannare analys går det naturligtvis inte att jämföra exempel hämtade ute i världen med nivån på vad som i Sverige kommer lokalsamhället till del. Däremot kan man konstatera att det idag, på det globala planet, finns en helt annan medvetenhet än förr, om behovet av att kompensera lokalsamhället för de ingrepp som vattenkraftsutbyggnad eller andra former av naturresursutvinning innebär.

Då kan man göra relevanta jämförelser med Sverige – och exempelvis konstatera att när det gäller vattenkraften, så genomfördes de stora projekten i en tid då man fortfarande tog ganska lätt på både miljökrav och lokalbefolkningens behov av kompensation. Om vi tänker oss att utbyggnaden skett idag i stället, så hade helt uppenbart dessa "sidoaspekter" vägt betydligt tyngre. Då kan man hävda att det är hög tid att Sverige nu lever upp till en rimlig kompensationsnivå. Bättre sent än aldrig.

Fortum förespråkar kommunal fastighetsskatt

"Nog skulle det kännas bättre om skatten helt eller delvis hamnade i de kommuner där verksamheten bedrivs än att den går till statskassan. Det skulle göra skillnad för acceptansen för verksamheten och för känslan av att vi gör rätt för oss i de kommuner där vi finns och verkar."

Så skrev Fortum Sveriges vd Per Langer i en debattartikel i Dagens Samhälle den 19 juni 2014. Hans argument för en kommunal beskattning är i korthet att vattenkraften har en rad fördelar – den är CO₂-fri och den är ovärderlig som reglerkraft för hela Europa, vilket möjliggör satsningar på förnybara energikällor som vindkraft och solceller.

Men – konstaterar han: *"Det finns dock, som med all kraftproduktion, nackdelar. I vattenkraftens fall uppstår de lokalt, i de vattendrag som regleras. I närheten av där dammar och kraftverk byggs."*

8. C. Wang

9. IIES

Därför känns det konstigt, menar Per Langer, "att det offentligas direkta ekonomiska avkastning på denna unika produktion ska hamna utanför de orter där man ser och upplever de enda nackdelarna."

"Vi skulle vara de första att med glädje välkomna ett system där fastighetskatten för lokal kommersiell verksamhet helt eller delvis tillfaller de kommuner där verksamheten bedrivs. Det skulle knyta oss som lokal aktör än närmare de samhällen där vi verkar. Det skulle låta också lokalbefolkningen få del av mer än de allmänna fördelarna från vår bästa kraftkälla," skriver Per Langer.

Svensk Energis utredare vill ge kommuner kompensation

"Utred möjligheterna att – inom ramen för skattesystemet – ekonomiskt kompensera kommuner som härbergerar elproduktionsanläggningar baserade på förnybar energi, för intrång i miljön genom en reformerad fastighetsbeskattning."

Det förslaget lades fram i utredningen "Vattenkraftens roll i ett hållbart energisystem", som förre generaldirektören för Statens Energimyndighet, Thomas Korsfeldt, gjorde för Svensk Energi, och som var klar 2011.

Utredningen hade ett brett anslag, och i det korta avsnittet om kompensation till kommunerna markerade Korsfeldt att denna borde läggas vid sidan av skatteutjämningsystemet. Som skäl till detta pekade han på "de nationella politiska mål som fastlagts och vikten av att öka förståelsen lokalt för att utvinna förnybar energi." Utvecklingen mot minskat personalbehov på plats vid vattenkraftanläggningarna är också ett skäl för att på något sätt kompensera kommunerna, menade Korsfeldt.

Metoden skulle vara antingen att föra över fastighetsbeskattningen till kommunerna, hela eller en del av den, eller att återinföra den kommunala garantibeskattningen som avskaffades 1988. Se ovan.

Förslagen i Korsfeldts utredning blev inte Svensk Energis. På sin hemsida skriver man: "Svensk Energis styrelse står inte bakom rapportens förslag men anser att rapportens faktadelar kan utgöra underlag i framtida utredningar." Detta gäller alltså rapporten som helhet, där det finns förslag på en rad områden rörande vattenkraften i ett hållbart energisystem.

"Ge kommunerna del av fastighetsskatten"

I september 2012 tillsatte regeringen en gruvsamordnare, för att få ett helhetsgrepp över gruvnäringens expansion. Uppdraget gick till Christina Lugnet, tidigare generaldirektör vid Tillväxtverket. Hennes rapport, som kom våren 2015, har den långa presentationstiteln: "Regeringens uppdrag angående gruvnäringens utmaningar – Hållbar gruvnäring kräver en klimatsmart industristrategi och en helhetssyn på Sveriges naturresurser – Förslag till Industri 5.0".

Men utredaren berörde även andra naturresurser, förutom de som gruvnäringen hanterar. Om vattenkraften skrev hon till exempel att "delar av fastighetsskatten på industrianläggningar bör kunna tillföras kommunerna för att stärka kommunernas ekonomi och öka deras attraktivitet. Internationellt sett finns det olika tekniska lösningar för hur decentralisering av beskattning av industrianläggningar kan medverka till lokal utveckling och tillväxt. För att utforma ett långsiktigt och hållbart system är dock den norska modellen för beskattning av industrianläggningar ett föredöme för Sverige. Detta bör vara en generell åtgärd."

Förslaget skulle ge en starkare lokal och regional tillväxt, en mer balanserad befolkningsutveckling i gruvorter och en jämnare fördelning mellan den nationella nivån och lokalsamhällets skatteinkomster, menade utredaren.

Vindkraftens lokala nytta saknar central lösning

När vindkraftutbyggnaden kom igång i större skala, en bit in på 2000-talet, väcktes även debatten om vindkraftens lokala nytta, och möjliga ersättningsmodeller till lokalsamhället. Men ingen lagstiftning och inget centralt regelverk inrättades, för att fastslå vad parterna skulle ha att hålla sig till.

Följden blev, som Hela Sverige ska leva konstaterat, att *"regering och riksdag överlämnat till näringen att lösa frågan om eventuell ersättning till bygderna."* Och det har blivit upp till bygder och kommuner att uppbåda engagemang och envishet, för att ändå åstadkomma bästa möjliga lokala nytta.

Det har därmed uppstått en mångfald avtal för bygdeersättning, med skiftande principer och nivåer. Visst varierar förhållanden och förutsättningar – stora vindparker eller enstaka verk, internationella bolag eller lokala ägare, tätbebyggda jordbruksområden eller skogsrik glesbygd, och det är svårt att utforma en enhetlig modell som kan tillämpas på alla projekt – men någon form av lagstiftning eller centrala riktlinjer hade varit en god hjälp.

Några av de försök som gjorts, för att bena ut problematiken och föreslå lösningsmodeller:

- Kommunförbundet i Jämtlands län tog 2010 fram en policyskrift, *Lokal Nytt*, med fakta och argument, som bland annat pekade på hur frågan lösts i flera andra länder.
- Hela Sverige ska leva byggde vidare och presenterade ett par år senare skriften *Vindkraftens lokala nytta*, med hjälp av en brett sammansatt arbetsgrupp, där även vindkraftsföretag ingick.
- Etour, Mittuniversitetet, slutförde 2014 en rapport med den snarlika titeln *Lokal nytta av vindkraft*, med Bosse Bodén som författare.

I huvudsak är det två former för lokal nytta som nu tillämpas:

- Lokalt ägande, alltså att man lokalt äger hela eller andelar i vindkraftverk.
- Bygdepeng, det vill säga att en viss andel av vindkraftens bruttointäkter sätts av till bygden i närområdet.

Dessutom ger förstås vindkraften ett tillskott till den lokala ekonomin genom arrendeavgifter till markägare, arbetstillfällen och ökad ekonomisk aktivitet under utbyggnadstiden samt ett antal arbetstillfällen vid driften.

Med tanke på de enorma investeringarna och den påverkan vindkraftparkerna har på miljön upplevs ändå ersättningen många gånger som mager. Många i lokalbefolkningen ser ju få fördelar med vindkraften för egen del, vad gäller utkomst och livsmiljö. Men att nu i efterhand införa generella modeller för att åstadkomma en verklig lokal nytta är som att kasta in jästen när brödet redan står i ugnen.

Det är svårare att åstadkomma en förändring nu när synsätt, upplägg och arbetsmetoder etablerats. Att vindkraftens lönsamhet minskat, till följd av sjunkande elpriser och billigare elcertifikat, gör inte saken lättare.

Lokalt ägande har ett problem med sig: att invånare i de aktuella bygderna knappast hör till de mest penningstinna. När hundratals miljoner investeras i en vindkraftpark nära en glesbygdsby kan inte det lokala ägandet bli mer än en skärv, om ens något.

Bygdepeng är vanligt förekommande, men långt ifrån den enprocentnivå som till exempel Jämtlands kommuner enades om att kräva 2010. Att, som byalaget i Råtan, få ut 0,6 procent av produktionsvärdet, från vindparken vid Mullberget, får vid en jämförelse betraktas som ett bra utfall. Ett par tiondels procent är annars mera standard.

Rätan-exemplet visar ändå vad som kan åstadkommas när beloppen blir någorlunda stora. Där väntas en avkastning på 700 000–800 000 kronor per år under 30 år, och man har redan bland annat:

- inrättat ett kansli som sköter administration för små föreningar
- anställt en byvaktmästare som utför enklare tjänster i samhället
- anställt en sjuksköterska två dagar i månaden för provtagning, så att invånarna slipper åka till hälsocentralen i Svenstavik.

Med tanke på att det för markägare etablerats en nivå på fyra procent av produktionsvärdet för de vindkraftverk som byggs på dennes mark är 0,5 eller 0,6 procent ändå inte mycket. Skillnaden mellan markägarens andel och bygdepengen har i flera fall bidragit till split och splittring i bygderna.

Andra länder ger garanterad intäkt till den lokala nivån

Redan 2010 visade Jämtlandskommunerna i sin rapport *Lokal Nytt*a att andra länder i Europa har etablerade system som ger en garanterad intäkt till den lokala nivån, som är klart högre än den man i Sverige kan få vid en lyckad förhandling. Det gäller stora vindkraftsländer som Tyskland, Spanien, Norge och Skottland.

I Danmark låg ersättningen enligt ungefärlig beräkning nära en svensk halvprocentnivå, men jämförelsen är ändå klart till Danmarks fördel, tack vare ett stabilt system med tydliga spelregler som förenklar hela processen, vilket gynnar båda parter.

Den svenska modellen, där det är upp till parterna att i varje enskilt fall argumentera, diskutera och förhandla, är otymplig och tidskrävande. Vindkraftskommuner och byföreningar har hela tiden siktat mot att få fram en enhetlig praxis. Enprocentnivån, som Jämtlandskommunerna försökte etablera, är fjärran från förverkligande. En halv procent, som bland annat Hela Sverige ska leva sett som en rimlig kompromissnivå, är inte heller standard (Hela Sverige ska leva kräver en procent på bolagsmark). Till exempel skrev Sollefteå 2012 kontrakt med storeexploatören SSV AB om 0,2 procents ersättning och sågs då som en storsvikare av intresseföreningen Förenade Vindbyar i gränslandet Jämtland/Ångermanland.

Vindkraftsatsning läggs på is

Från exploatörernas sida framhävs gärna de positiva bidrag vindkraften ger i form av arbetstillfällen. Då får man skilja på jobb under projekterings- och byggtiden respektive drifttiden.

Havsnäs Vindpark i Strömsunds kommun var med sina 48 verk störst i Sverige när den invigdes 2010. Då hade den under åtta år genererat 1014 årsarbeten, enligt Energimyndighetens analys. Det vill säga i snitt 126 per år. En fjärdedel av dessa hade hamnat hos lokala eller regionala företag, resten i övriga Sverige eller utlandet. Arne Müller har i sin bok *Norrlandsparadoxen* (2015) kommit fram till liknande slutsatser vad gäller hur stor del av jobben som hamnar i regionen vid ett vindkraftprojekt.

Sedan är frågan hur många jobb som skapas av själva driften. I en skrift från Svensk Vindenergi 2009, *Jobb i medvind*, räknar man med 0,7 arbetstillfällen per 2 MW-verk. Men i verkligheten har det visat sig bli betydligt färre. Havsnäsparken har 18,5 heltider = 0,38 per verk. En siffra som är identisk med utfallet i Mörttjärnbergets vindpark i Bräcke, där 37 verk ger 14 heltidsjobb.

Men i mastodontprojektet Markbygden utanför Piteå, där det planeras för 1101 verk, räknar man med att bara behöva cirka 200 heltider för service och underhåll, plus en del

insatser för snöröjning och väghållning. Alltså ungefär 0,2 arbetstillfällen per vindkraftverk. Nu är dock detta jättestorprojekt lagt på is, på grund av de lägre elpriserna. 48 verk hann komma på plats innan man bromsade planerna.

Vindkraftscentrum är ett regionalt kompetenscentrum i Jämtland, som arbetar för att öka den lokala nyttan av de vindkraftinvesteringar som kommer till länet. Dess bedömning är, år 2014, att ungefär tio miljarder kronor har investerats i vindkraften i Jämtlands län och dess närområde, och att detta 2013/14 skapat motsvarande cirka 600 årsarbeten.

Vindkraftcentrum beräknar att 75 procent av intäkterna från investeringarna hamnar utanför länet, men man menar ändå att satsningarna är positiva. Med tanke på att industriinvesteringarna i länet normalt bara ligger kring 100 miljoner per år betyder även en 25-procentig andel mycket.

Att det skapas arbetstillfällen är förstås positivt. Främst för dem som får dessa jobb och för deras närmaste. Men även för kommuner och region/landsting där de betalar skatt, förstås – och därmed för alla invånare i viss mån.

Men hela bygder och byar kan fortfarande finna att de nästan bara får negativa följder av vindkraften. Det är nödvändigt med ersättningssystem på en godtagbar nivå som når vindparkernas närområde.

Detta är den slutsats som dras i Etours vindkraftsrapport. Vill man underlätta en utbyggnad av vindkraften så behövs byggededel, konstaterar författaren Bosse Bodén. *"De spelar inte bara en viktig roll utan också, i vissa fall, en avgörande roll för om ett vindkraftprojekt ska kunna förverkligas eller inte"*.

För kommun och lokalbefolkning är nytto-respektive onyttokalkylen en realitet, och tillkommer byggededel ökar den lokala nyttan av en utbyggnad, menar han.

Fastighetsskatt en möjlighet

En ersättningsmodell som kommit att diskuteras mer på senare tid är att överföra vindkraftverkens fastighetsskatt från staten till kommunerna. Den togs inte upp av Jämtlands kommunerna i deras skrift 2010, men hos Bosse Bodén/Etour finns en viss diskussion om fastighetsskatten, och Hela Sverige ska leva har uttalat att den ska gå till berörd kommun. Det kan tilläggas att även inlandskommunerna är med på detta krav, via sin förening IEF.

Hur mycket pengar skulle det då handla om, ifall fastighetsskatten blev kommunal?

En överslagsmässig beräkning antyder att man hamnar i ungefär samma härad som vid en 0,5-procentig bygdeavgift på produktionsvärdet. Med skillnaden att fastighetsskatten skulle hamna hos kommunen – som förstås kan välja att prioritera vindkraftsbygden då pengarna ska spenderas.

Fastighetsskatten på vindkraftverk är idag 0,2 procent av taxeringsvärdet, vilket i pengar motsvarar 25 000–30 000 kronor/år för varje verk. För en vindpark med 26 verk, som den i Mullberget, Rätan, skulle det ge ett tillskott till kommunen i samma storleksordning som de 700 000 byalaget nu får i 0,6-procentig bygdepeng.

Nu är fastighetsskatten på vindkraftverk mycket lågt satt, jämfört med andra produktionsformer, för att gynna vindenergin. Den sänktes 1 januari 2007, från 0,5 till 0,2 procent, och har stannat där – medan skatten på vattenkraftverk successivt höjts till dagens 2,8 procent. Ända fram till 2005 var det samma skattesats på vind- och vattenkraftverk: 0,5 procent.

En väsentlig skillnad mellan alternativen bygdepeng och överföring av fastighetsskatten till kommunen är förstås att den förra belastar kraftföretaget, den senare statskassan.

Jämtlandskommunernas policy en grund för samtal

Kommunförbundet i Jämtlands län var pionjärer när de formulerade sin gemensamma politiska viljeyttring om vindkraftens lokala nytta. Dess styrelse avgav i januari 2010 följande rekommendation till länets åtta kommuner:

Vi vill att kommunerna i Jämtlands län verkar för följande tre huvudprinciper med syfte att berörda bygder får del av de värden som vindkraften genererar:

1. att berörda bygder får del av en bygdepeng/återföringsmedel som utbetalas årligen och utgör minst 1 (en) procent av bruttovärdet av producerad el,
2. att dessa medel främst nyttjas till insatser för uthållig utveckling i de bygder som berörs,
3. att lokala aktörer erbjuds möjlighet att köpa in sig i vindkraftsanläggningarna till minst 10 procent.

Kommunförbundet uppmanade dessutom de politiska partierna i länet att på riksnivå verka för att det införs ett nationellt system för återföring av medel från vindkraftsanläggningar. Kommunförbundet i Norrbotten och Region Gävleborg gjorde liknande ställningstaganden.

I det jämtländska kommunförbundets policyskrift anförs ett antal skäl för att en del av de vinster som genereras av vindkraftanläggningar inom en kommun ska återföras till bygden:

- Vinden är en energikälla för det långsiktigt hållbara samhällsbygget. Därför ska den självklart även bidra till att de bygder där vindkraftverken placeras får en långsiktigt hållbar utveckling. En vindkraftutbyggnad ger få permanenta arbetstillfällen och därför är det viktigt att söka alternativa vägar för lokal nytta.
- Livsmiljön för de boende påverkas på många sätt då stora vindkraftverk sätts upp i deras närhet. Först ger byggperioden – med alla sina transporter – buller- och trafikstörningar. Sedan försämras möjligheterna till genuina naturupplevelser av nytillkomna vägar och ledningsgator, samt av de upp till 170 meter höga vindkraftverken, som visuellt påverkar landskapet – inte bara i närområdet utan åtminstone upp till en mil från parkerna.
- Förutsättningarna för andra verksamheter – turism, rennäring med flera – kan försämrats, när ”vildmarken” går förlorad. I fjällområdena förordar översiktsplanerna en restriktiv hållning, men mycket tyder på att även skogslandskapets betydelse som rekreationsresurs kommer att öka. Det handlar inte bara om jakt och fiske utan även om andra värden, där de stora skogarna och den oexploaterade naturen lockar.
- I Europarådets landskapskonvention understryks att landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. Därför bör man enligt konventionen främja den regionala delaktigheten i beslut och processer som rör landskapet. Kompensation till den lokala nivån för påverkan från storskaliga projekt harmonierar därför med landskapskonventionen.
- Bygdepeng och lokalt ägande bidrar till att skapa acceptans på lokal nivå för vindprojektet, vilket underlättar hela planerings- och byggprocessen och ger vindföretagen viktig goodwill.

Ibland hörs kritiska röster, som menar att kommunerna med hjälp av sitt veto, sin rätt att säga nej till projekt, utövar något slags utpressning mot vindkraftsföretagen. För att betona att det inte är det man är ute efter skriver Jämtlandskommunerna i sin policyskrift att policyn inte är kopplad till miljöprövning eller bygglovsprövning, och att kommunernas plan- och miljöavdelningar inte deltar i förhandlingar om ekonomisk kompensation.

Men med policyn som grund kan samrådsprocessen gå direkt in i konstruktiva samtal, menar man. Identifiera problemområden, och hur man bäst löser dem.

Fakta

Här är ett enkelt exempel som ger en översiktlig bild av vindkraftens lokala ekonomiska nytta. Den gäller ett verk på cirka 2 MW; som är den vanligaste storleken på vindkraftverk som byggs kring 2010 och med de el- och certifikatpriser som gäller 2010. Bruttoinvestering, nyckelfärdigt verk klart för drift 35 000 000 kronor – en ränta på 4 procent på investerat kapital – en markarrendeavgift på 4 procent av bruttointäkten – bygdepengar på 0,5 procent av bruttointäkten – beräknad årsproduktion på 5 400 000 MWh/år.

Efter fem års drift har detta vindkraftverk då gett – cirka 105 000 kronor till bygden genom bygdepengar – cirka 850 000 kronor till markägaren – cirka 1 900 000 kronor till vindkraftsägaren

Och om fastighetsskatten gick till kommunen så skulle det bli 150 000 kronor till kommunkassan.

(från Hela Sverige ska leva "Modell för delägande och bygdepengar")

Lokalt ägande ger störst nytta, menar Hela Sverige ska leva

I skriften *Vindkraftens lokala nytta*, som var resultatet av ett arbete lett av Hela Sverige ska leva (se ovan), finns en mycket genomarbetad modell för hur man i olika projekt ska kunna få en bygdepeng.

I skriften skissas en grundmodell, med exempel på förhållningssätt och några avtalsmodeller. I medvetande om att varje vindkraftsetablering är unik och har sina särskilda förutsättningar.

Utgångspunkter. Störst lokalekonomisk nytta till bygden och dess människor bedöms erhållas genom delägande. När vindkraft projekteras bör därför lokalt delägande alltid erbjudas. Avtal om årlig återbäring till berörd bygd ska upprättas, när lokalt delägande inte är möjligt och/eller som komplement. Delägande och/eller ersättning i form av bygdepengar skapar lokal delaktighet i utnyttjandet av de gemensamma lokala vindresurserna.

Arrendeavtal med markägare och avtal om lokalt delägande/bygdepengar är avtal som hanteras var för sig. Avtal om ersättning ska helst tecknas innan tillstånd har beviljats. Avgränsningen av området som erhåller bygdepengar ska framgå av respektive avtal. Det ska finnas en demokratisk organisation i form av en juridisk person i lokalsamhället/bygden som tar emot och därefter fördelar ersättningen.

Bygden. Med bygd avses områden inom och i anslutning till aktuell vindkraftspark. Begreppet ges en vid tolkning och får inte avgränsas alltför snävt, och omfattar fastigheter, befolkning och andra aktörer i närområdet till vindkraftsparken. Lokala förhållanden avgör bygdens avgränsning.

Syftet med delägande och bygdepengar. Syftet är att bygder där vindkraft byggs ut ska få del i det värde som vindkraftsproduktionen skapar. Med lokalt delägande stannar en del av vindkraftens avkastning kvar i bygden. Ersättningen i form av bygdepengar kan användas till insatser som bidrar till en hållbar utveckling. Varje lokalsamhälle/bygd utformar själv de regler som ska gälla vid fördelning av dessa medel.

Ersättningsnivåer. För vindkraftsanläggningar som består av fyra vindkraftverk eller fler, bör minst 10 procent av kapaciteten (MW) erbjudas för lokalt delägande, gärna till självkostnadspris.

Ersättning i form av bygdepengar beräknas på vindkraftens årliga bruttointäkt, enligt följande principer;

- För vindkraftsanläggningar med 1–3 vindkraftverk eller upp till 6 MW och när vindkraftverken till minst 10 procent är lokalt ägda är frågan om bygdepengar helt öppen.
- För anläggningar med 4 vindkraftverk eller fler, (mer än 6 MW) på privatägd mark som skapar lokala intäkter i form av markarrenden, bör ersättningen uppgå till 0,5 procent.
- För övriga vindkraftsanläggningar bör ersättningen uppgå till minst 1 procent.

Avtalsparter. En stabil lokalt förankrad organisation som representerar hela bygden förvaltar medlen.

Lokal sysselsättning. När en vindkraftsanläggning byggs och när den är tagen i drift, bör lokala entreprenörer anlitas i så stor utsträckning som möjligt.

Garanterad återbäring i andra länder

I flera länder jämförbara med Sverige är det självklart att den lokala nivån får del av vindkraftens vinster, konstaterade jämtlandskommunerna i sin rapport (2010), och presenterade flera konkreta exempel:

Danmark fick den 1 januari 2009 en ny lag som bland annat innehåller:

- **Køberetsordning**, för att stimulera lokalt ägande. Den ger lokalbefolkningen rätt att köpa minst 20 procent av nya vindkraftprojekt till självkostnadspris.
- **Værditapsordning**, för att kompensera minskade fastighetsvärden. Den ger fastighetsägare rätt till kompensation om deras fastigheter sjunker i värde till följd av att vindkraftverk byggs i närheten.
- **Grøn ordning**, för att ge kommunerna ersättning. En fond har bildats, där kommuner kan söka pengar för ”gröna projekt”. Ett vindkraftverk på 3 MW ger kommunen möjlighet att söka totalt 264 000 danska kronor (362 000 SEK) under verkets livstid.
- **Garantiordning**, som ger möjlighet för lokala vindkraftssatsningar att söka lånegaranti på upp till 500 000 danska kronor till förundersökningar vid nya projekt.

Tyskland införde en ny lag den 1 januari 2009, med syfte att ge vindkraftskommunerna en större del av kakan än tidigare. Alla tyska företag betalar skatt till de kommuner där de är verksamma, utifrån hur många anställda de har i kommunen. Eftersom vindkraftverk kräver så lite personal på plats har skatten för dessa företag nästan helt hamnat i de kommuner där företagen har sina huvudkontor.

Den nya lagen för vindkraftsföretag innebär att 70 procent av skatten ska tillfalla den kommun där vindkraftverken är placerade, 30 procent till den kommun där huvudkontoret finns.

Enligt en beräkning från branschorganisationen BWE kan detta ge värdkommunen en årlig intäkt på 5 000–7 000 euro per installerad MW (50 000–70 000 SEK). Ett 3 MW verk skulle ge motsvarande 150 000–210 000 kronor till kommunen. Pengarna går rakt in i kommunkassan och är inte på något sätt öronmärkta för de bygder där snurrorna står.

Norge har ingen lag för att tillförsäkra den lokala nivån medel specifikt från vindkraften. Kommunerna kan däremot införa fastighetsskatt på upp till sju promille årligen av en anläggnings värde. Många kommuner väljer emellertid att inte införa denna frivilliga skatteform, eftersom den inte kan begränsas till att gälla enbart vindkraft. Det har därför blivit praxis med frivilliga överenskommelser i de kommuner som inte tillämpar eien-domsskatt. Då betalar vindkraftbolagen en ersättning motsvarande vad de skulle betalat i fastighetsskatt. Därutöver kan särskilda överenskommelser träffas, som i ö-kommunen

Smøla, väster om Trondheim. Där byggdes 2002–2005 en vindpark med 68 verk, som årligen producerar cirka 450 GWh. Kommunen får här en årlig fastighetsskatt på cirka 5,5 miljoner norska kronor (cirka 6,7 miljoner SEK). Drygt halva beloppet används för företagsutveckling via Smøla Næringscenter. Därtill förhandlade kommunen fram en engångskompensation på 10,2 miljoner kronor då verken byggdes.

Den norska föreningen för vindkraftkommuner, LNVK, arbetar aktivt för att ge kommunerna en automatisk rätt till ersättning, liknande den som vattenkraftkommunerna har i Norge.

Skottlands modell för ersättning till lokal nivå kallas Community Benefit. Den bygger på en kommunal policy, skild från planerings- och tillståndsprocesserna. Upplägg och nivåer varierar, eftersom det är en frivillig ”goodwill”-ersättning.

I Highlandsregionen i Norra Skottland har det varit vanligt med en årlig ersättning på 2000 pund per installerad MW, men regionmyndigheten Highland Council arbetar för att höja ersättningen. Ett fall som beskrivs i skriften är den planerade vindparken i Lochluichart cirka fem mil väster om Inverness. Där skulle det holländska bolaget Infinergy bygga en vindpark med sjutton stycken 3 MW turbiner. Med stöd från regionmyndigheten, förhandlade kommunen fram en årlig ersättning på 2 750 pund per installerad MW under 25 år – och med en årlig uppräknings på 3 procent för beräknad inflation (höjningen utfaller oavsett verklig inflation). Detta ger en total ersättning på cirka 140 000 pund, 1,6 miljoner kronor, per år. Pengarna placeras i lokala utvecklingsfonder.

Spanien är en av de ledande nationerna när det gäller vindkraft, trots att spanska vindparker är relativt små. Systemet för stöd till vindkraftssatsningar sätter nämligen en övre stödgräns vid parker på 50 MW.

Vindkraftverk ger kommunala skatteintäkter i två steg, direkt till kommunkassan. Typfall för en 50 MW vindpark:

- Inledningsåret tas en byggsatt vid ett tillfälle, på minst 150 000 euro. Summan kan vara upp till 10 gånger högre, bland annat finns här skillnader mellan landets regioner.
- Under 20 år kan kommunen ta ut en årlig skatt på 100 000 euro. Detta är en ny beskattningsmöjlighet från 2009, efter beslut i Högsta Domstolen. Den gäller även för existerande vindkraft.

Det är dessutom vanligt med frivilliga överenskommelser mellan kommun och exploatör i samband med vindkraftssatsningar – till exempel bygge av idrottsanläggningar.

Olika nivåer på den lokala nyttan

Land	GWh/MW*	lokalt**	mottagare
Sverige	2,3	0,5 %	Bygden
Danmark	2,1	0,4 %	Grön kommunfond
Norge	3,0	1,9 %	Kommun
Tyskland	1,9	3,9 %	Kommun
Skottland	3,0	1,3 %	Bygden
Spanien	2,2	1,1 %	Kommunen

* Producerad energi räknat i GWh, i förhållande till installerad effekt, i MW. Varje installerad MW ger årlig medelproduktion på 1,9–3,0 GWh i angivna länder.

** Uppskattad återföring till lokal nivå från exemplen i policyn, vid antaget elpris 80 öre/kWh.

Arrende till markägare betalas som regel i form av andel av bruttoproduktionen, på en nivå av 2,5–3 procent. Det förekommer även fast ersättning per installerad MW. Den betalas enbart till den som äger marken, inte i någon del till grannar.

Jämtlandskommunerna betonar vikten av att avtal upprättas tidigt mellan exploatör och byagrupp, eller annat organ som representerar den berörda bygden.

Huvudpunkter bör vara:

- ersättning till berörd bygd med minst en procent av bruttoproduktionsvärdet,
- pengarna används för uthållig utveckling i berörda bygder,
- minst tio procent av anläggningen erbjuds till lokala intressenter.

Man specificerar också, i sin skrift, ett antal frågor som är viktiga att beakta, och hur de bör hanteras. Allt ifrån hur fonden bör skötas, till hur ”bygd” kan definieras.

Hela foldern kan laddas ner från Krokoms kommuns hemsida. Nätsök på ”Vindkraft – Krokoms kommun”. På Krokoms hemsida finns länk med den rubriken i högerspalten.

Sverige – ett idealland för gruvbolagen

När olika internationella organ rankar länders ”gruv-vänlighet” hamnar Sverige numera i toppskiktet. Valfungerande byråkrati och juridiskt system, bra infrastruktur och en redan väl utforskad berggrund är några av faktorerna bakom detta – men framför allt den praktiskt taget obefintliga mineralavgiften.

Fram till början av 90-talet gällde 1938 års gruvlag. I enlighet med den hade svenska staten laglig möjlighet att bli hälftenägare i varje gruvprojekt, i form av så kallad kronoandel. Även om detta inte tillämpades sågs det då av många som en hämsko för branschens utveckling.

Den borgerliga regering som tillträdde 1991 ändrade lagen, så att gruvbolagen därefter inte behöver betala mer än 0,5 promille av vinsten på malmvärdet som mineralavgift till staten, och 1,5 promille till markägaren. Detta förutsatt att verksamheten går med vinst och bolaget inte trolrar bort vinsten med räntesnurror eller på annat sätt. Till detta kommer sedvanlig bolagsskatt, som ju också är väldigt låg i Sverige: 22 procent.

Detta innebär alltså att gruvbolag och deras aktieägare – varav de flesta som ökat sina aktiviteter i Sverige efter lagändringen är utländska – kan tillgodogöra sig en stor del av de rikedomar vi har i form av mineraler i berggrunden. Sveriges ”vinst” blir ett antal arbetstillfällen och skatteintäkter under den tid som brytningen pågår. En huvudfråga blir då om detta är tillräckligt för att det ska vara värt de nackdelar som brytningen också alltid för med sig.

Redan det faktum att Sverige av gruvbolagen betraktas som ”bäst i klassen” när det gäller att tillgodose deras intressen borde ge anledning till eftertanke.

Särskild anledning att tänka efter har man på lokal nivå, eftersom det är där man kommer att få leva med efterverkningarna – påverkad och förstörd naturmiljö, sociala konsekvenser och så vidare. Uppvägs detta av vinsten under brytningstiden i form av ett antal arbetstillfällen, och en ökad ekonomisk aktivitet? Eller blir man sittande ”med skägget i brevlådan” medan gruvbolag konkursar, alternativt drar vidare till nya jaktmarker?

Obruten malmkropp är ett vilande kapital

Mineralutvinning utan någon fondering/resursåterföring innebär en fortlöpande utarmning. Det har exempelvis nationalekonomen Runar Brännlund i Umeå visat. Han beskriver en vilande mineraltillgång som en del av regionens kapitalstock. Vid brytning minskar kapitalstocken, och därmed förutsättningarna för välfärd i framtiden.

*"Det är som att ha pengar på banken. Om nettoförräntningen är positiv har vi en hållbar utveckling. Om den är negativ – då är den inte det. Jag brukar använda Norge som exempel. De återinvesterar vinsterna från oljan så att det ger en avkastning. Man minskar på kapitalstocken i form av olja men ökar kapitalstocken på andra områden som ger avkastning i stället."*¹⁰

En malmkropp som ligger obruten i berggrunden utgör en latent rikedom. När den tas upp och genererar ekonomisk vinst är det rimligt att denna kommer nation och lokalsamhälle till del, inte bara skapar vinster för gruvbolagens aktieägare. Om inte kalkylen slutar på plus är det, i varje fall för lokalsamhällets del, bättre att helt avstå från brytning.

Slutsats, enligt Runar Brännlund: Antingen gör vi som Norge och återinvesterar vinster, så att vi kan fortsätta leva på räntan av det kapital som utvinningen skapat, eller också tär vi på kapitalet och står utan tillgångar den dag fyndigheten är uttömd.

Mineralutvinning är en verksamhet som kan ge stor vinning för den som har tur eller kan agera strategiskt. Men riskerna är också avsevärda – för bolaget förstås, som kan göra felaktiga prognoser och gå i konkurs; men värre ändå för samhället, som kan få både miljömässiga, sociala och ekonomiska problem att reda ut. Gruvprojekt ger en omfattande ekonomisk aktivitet under en begränsad tid, och konjunktursvängningar som kan sätta hela verksamheten i gungning även om fyndigheten inte är uttömd.

En mineralavgift skulle ha en dubbel funktion: dels sälla bort projekt som bara blir lönsamma med maximalt slimmad kostnadssida, dels skapa en buffert för att hantera risker och sprida ut intäkterna över en längre tid, så som Norge gör med oljefonden. Miljöriskerna, liksom kostnader för att städa upp efter avslutad verksamhet ska förstås gruvföretagen själva stå för, och fondera medel för.

Det centrala argumentet för att sänka den svenska mineralavgiften till ett minimum har varit att det ska ge arbetstillfällen, framför allt till glesbygden. Pajala fick under något år uppleva framsidan av detta mynt, då *Northland Resources* öppnade och drev järnmalmsbrytning där. Folk flyttade hem, lägenheter byggdes, framtidstron var stor. Rikspolitiker stod i kö för att studera paradexemplet på lyckad glesbygdsutveckling.

Men *Northland* hade kalkylerat fel, och gick i konkurs. Det var inte den utveckling de hade förespeglat omvärlden.

"Prognoser saknar verklighetsförankring"

Att gruvbrytning är en extremt konjunkturkänslig bransch förstår man till exempel utifrån de senaste årens priser och prognoser. 2012 spådde branschorganisationen SweMin att den svenska gruvproduktionen skulle tredubblas fram till 2025, och att 50 000 jobb skulle skapas. Den prognosen byggde på utvecklingen 2007–2011, då järnmalmsproduktionen globalt ökade från två till tre miljarder ton och expertorganet Raw Materials Group spådde en fördubbling av detta fram till 2030. Men sedan saktade Kinas ekonomiska utveckling in, varpå efterfrågan och priser dalade.

Journalisten Arne Müller har i ett par böcker grävt djupt i den norrländska gruvnäringen.¹¹ Han har bland annat tittat närmare på hur realistisk branschens bedömning är, när

10. Norrlandsparadoxen sidan 324.

11. *Smutsiga miljarder 2013, Norrlandsparadoxen 2015*

den spår att 50 000 nya gruvjobb ska skapas fram till 2025. Müllers slutsats är att den prognosen saknar verklighetsförankring. Dels för att konjunktursvängningarna när det gäller mineralpriser alltid är kraftiga, och man kan inte grunda en prognos på trenden i en konjunkturuppgång. Dels för att de som gör dessa prognoser tycks bortse från teknikutvecklingen. *”Bolagens kalkyler bygger på att den tekniska utvecklingen plötsligt ska avstanna vid den tidpunkt när deras gruva startar och att antalet anställda därmed kommer att vara i stort sett detsamma under gruvans livslängd”*¹².

För de häftigt omdiskuterade gruvplanerna i Kallak, Jokkmokk, skulle det innebära en minskning av antalet anställda från 250 till 170 under de fjorton år malmen beräknas räcka, vid en måttlig produktivitet utveckling på tre procent per år. Eller närapå en halvering om produktiviteten ökar med fem procent per år. Så var det i Bolidens gruvor under perioden 2009–2013. Argumentet ”det ger ju jobb” förlorar alltså i styrka med tiden. Hundra jobb är alltid hundra jobb, men de väger lättare än 200 jobb, om det som ligger i den andra vågskålen förblir oförändrat.

Arne Müller lyfter också fram en annan intressant sak: åtskilliga av de jobb som skapas inom gruvnäringen hamnar i städerna. Till exempel har han räknat ut att Luleå har minst 500 gruvjobb – inom allt från forskning och myndighetsutövning till IT-företag och allehanda konsulttjänster.

Finansiärer kräver snabb vinst

Om produktivitet utvecklingen är en faktor som gör gruvnäringen relativt sett mindre intressant som jobbskapare i glesbygd, så är den nya tidens sätt att etablera verksamheter en annan.

För nu är det snabbhet som eftersträvas. Inget gruvföretag bygger i förväg upp ett samhälle och en infrastruktur för att göra själva driften smidig och rationell – så som man kan säga att det var i gamla tiders brukssamhällen. Eller när vattenkraften byggdes ut och byar skapades, där människor kunde ha en komplett tillvaro så länge utbyggnadsfasen pågick.

Exemplet Pajala kan lära oss mycket om hur det fungerar idag.

Här kommer ett internationellt gruvföretag, Northland Resources, med finansiärer som vill ha snabb utdelning på satsade pengar. Därför gäller det att få igång produktionen fortast möjligt. Detta leder bland annat till att man börjar köra sina 90 ton tunga lastbilar på vägar som samtidigt – alltså inte i förväg – förstärks av Trafikverket. Det går sakta, och man får 20–30 punkteringar i veckan av det grova vägkrosset. Transportkostnaderna skjuter i höjden. För kommunen innebär gruvföretagets rivstart ett krav om att snabbt byta om till värsta spenderbyxorna. Det behövs allehanda satsningar för att klara alla nya behov, inte minst i form av bostäder. 160 stycken hinner Pajala ta fram innan Northlands konkurs är ett faktum i slutet av 2014.

Gruvbolaget kan undslippa ansvar genom att helt enkelt gå i konkurs, men kommunen måste hantera följderna i form av arbetslöshet, andra sociala konsekvenser, och för investeringar som man gjort i perspektivet av att gruvan skulle bli en långsiktig verksamhet i kommunen. Northland har också lämnat efter sig allvarliga miljökonsekvenser i form av förorenade vattenutsläpp i Muonio älv och en grundvattensänkning på 16 meter i gruvområdet (långt utöver beräkningen på några decimeter).

Det finns otaliga liknande exempel, både i Sverige och andra länder. Lappland Goldminers konkursade verksamhet i Blaiken är ett av dem; där beräknas saneringen kunna kosta upp till 200 miljoner, medan bolaget bara avsatt 3 miljoner till uppstädningen. Finska Talvi-

12. Norrlandsparadoxen sid 154

vaara är ett skräckexempel, där en lakvattendamm började läcka och förorenade ett stort område.

För kommunen, och samhället i stort, hade det varit mer effektivt att bygga upp verksamheten systematiskt, och få infrastrukturen på plats innan utvinningen satte igång. Egentligen hade det varit mest ekonomiskt även för företaget, men kapitalets behov av snabba vinster medgav inte en sådan process.

Förmodligen skulle vilken kommun som helst ha agerat precis likadant som Pajala i motsvarande situation. Men det gäller för varje kommun som står inför liknande avgöranden att fundera över hur tungt risktagandet väger i den negativa vågskålen. Så som det fungerar idag är risken stor att det är kommunen som blir sittande med ”svartepetter”. Får man tillräckligt i den positiva vågskålen för att det ska vara värt risktagandet? Det är den svåra fråga som glesbygdskommuner ställs inför när det gäller gruvetableringar.

Stiltje på gruvfronten

Just nu råder viss stiltje på gruvfronten i Sverige. Mineralpriserna har gått ner och Northland-konkursen har lagt sordin på entusiasmen, särskilt när det gäller järnmalm.

Men andra mineraler och metaller kan ha bättre framtidsutsikter. Och Sverige betraktas internationellt som ett av de bästa länderna att investera i. Här finns bra infrastruktur, fungerande rättssystem, effektiv byråkrati – och dessutom ett öppet arkiv av borrhärdor från hela landet, vid SGU:s borrhärnearkiv i Malå. Där kan vem som helst studera var brytvärda fyndigheter finns.

Borrhärdorna en fri tillgång för bolagen

Att jämföra mineralbeskattningar och -avgifter mellan olika länder är mycket svårt, då skattesystemen är komplicerade och uppbyggda på olika sätt. Men att Sverige har bland de allra lägsta står helt klart.

Det var 1993 som lagen ändrades, så att Sverige fick en lagstiftning som är bland världens mest liberala gentemot gruvföretagen, med bara en halv promille av brytningsvärdet i mineralavgift till staten. Det är inte bara låga skatter och avgifter som lockar – här möter gruvbolagen även en väl utbyggd infrastruktur och ett väl fungerande byråkratiskt/juridiskt system.

Dessutom har de fri tillgång till det unika borrhärnearkivet i Malå, där en stor del av den svenska berggrunden finns dokumenterad. Ja, snart behöver de inte ens bege sig till Malå. SGU håller nämligen på att lägga ut hela arkivet på nätet så att vem som helst, var som helst, kan ta del av resultaten, alldeles gratis.

Den kanadensiska tankesmedjan *Fraser Institute* – av New York Times klassad som ”konservativ” och ”libertariansk”, alltså emot statlig inblandning i så hög grad som möjligt – gör en årlig klassning av världens länder vad gäller olika aspekter som har med mineralutvinning att göra. Där rankades Sverige 2013 som det sjätte mest investeringsvänliga minerallandet i världen, efter Western Australia, Nevada, Newfoundland/Labrador, Alaska och Finland.

2014 hade Finland gått upp i topp, och Sverige åkt ner till tolfte plats, av 120 rankade länder. Norge ligger på 43:e plats, medan ”klassiska” bananrepubliker som Honduras och Guatemala ligger på platserna 116 och 119. Där är villkoren för exploitörerna alltså som allra hårdast, enligt Fraser Institute.¹³

13. Nätsök: ”*Survey of mining companies 2014*”.

I en annan internationell jämförelse, utförd av "Government of Greenland" 2014 framstår Sverige som det klart mest företagsvänliga landet vad gäller järnmalmstutvinning. Man anger att 23,2 procent av företagets vinst går till svenska staten som skatt. Därefter kommer Kanada, med 36,3 procent till staten och det allmänna. Finland är inte med i jämförelsen.¹⁴ Varför ska Sverige vara "bäst i klassen" när det gäller att tillmötesgå exploateringsintressena? Gynnar det nationen? Gynnar det de bygder där metall- och mineralutvinning etableras? Många andra länder resonerar annorlunda. Debatten om att globala gruvbolag plundrar mineralresurser, på bekostnad av nationer och lokalsamhällen, finns på många håll. Jämförelser är knepiga av många skäl. En gruvskatt kan handla om beskattning av vinst eller av totala brytningsvärdet, det kan finnas både statliga och regionala skatter och avgifter, reglerna kan skifta mellan olika mineraler, liksom möjligheterna för bolagen att kvitta förluster på ett ställe mot vinster på ett annat, etcetera. Men en blick runt om i världen visar ändå att olika former av beskattning, eller avgifts- och royaltysystem hör till det vanliga.

Exempel från andra länder

North Dakota, den glest befolkade, och historiskt sett fattiga, delstaten i norra USA, är ett exempel på vad mineralavgifter kan betyda för ekonomin. Till följd av teknikutvecklingen när det gäller utvinning av olja och gas ur djupa skifferlager kan man nu – via så kallad fracking – utvinna fyndigheter som tidigare var omöjliga att nå. Det innebär att man från ett enda djupborrat hål nu kan borra horisontellt ut mot sidorna, varefter man sprutar ner vatten och kemikalier under stort tryck, vilket gör att berget spricker och olja och/eller gas sipprar ut.

North Dakota har det senaste decenniet stigit fram som storproducent av fossila bränslen. Bara Texas producerar mer olja än North Dakota, av USA:s delstater. Tack vare en gammal lagstiftning i denna delstat, som säger att 11,5 procent av den utvunna oljans totala värde ska gå till delstatskassan, har dess intäkter ökat dramatiskt. Det finns vissa smärre undantag från denna beskattningsnivå. För femton år sedan låg North Dakota i botten i botten i USA:s delstater vad gäller BNP per capita. Idag ligger man 29 procent över det nationella genomsnittet.

Om North Dakota å ena sidan är ett exempel på vad en mineralavgift kan betyda inkomstmässigt för samhället, så är delstaten också ett exempel på riskerna med utvinningen. Förutom att all oljeutvinning är negativ för det globala klimatet så är fracking-tekniken mycket omdiskuterad; man befärar skador på grundvattnet av de kemikalier som sprutas ner, förorenat restvatten som tas upp ur borrhålen måste tas om hand på rätt sätt för att inte förorena, och så vidare. Oljeboomen skapar även stora sociala problem, till exempel genom kraftigt stegrade boendekostnader och stor tillströmning av framför allt män, varav många hamnar i lägerliknande containerboenden, så kallade "men's camp".

Förutom att delstaten får sina 11,5 procent i mineralskatt får även markägarna där oljan utvinns en rejäl andel av värdet, eftersom lagen säger att det som finns under markytan i utgångsläget tillhör markägaren. Där skapas många dollarmiljonärer. För markägarna har olje- och gasboomen inneburit miljoninkomster (i dollar). Det kan vara värt att diskutera om en så stor återföring gör människor och myndigheter mer benägna att ha överseende med verksamhetens baksidor. Många menar också att North Dakota agerat kortsiktigt när man använt en stor del av skatteinkomsterna från oljan till att sänka andra skatter, vilket ger stor sårbarhet vid prisfall.

14. Greenlands Oil and Mineral Strategy 2014-2018.

Ett andra exempel från USA är Alaska, som i likhet med North Dakota tar royalty på produktionsvärdet, men även beskattar oljeindustrin på andra sätt. Det har gjorts beräkningar på vad delstaten tjänar för varje fat olja som produceras:

2007, när råoljepriset låg på cirka 70 dollar per fat gick 22 av dessa till oljebolaget ConocoPhillips och 27 till delstaten. 2011, när priset låg på 106 dollar, tjänade oljebolaget 27 dollar, men delstaten fick hela 51 dollar per fat.

Notabelt är att när Sarah Palin (vicepresidentkandidat för republikanerna i presidentvalet 2007) satt som guvernör i Alaska så skärpte hon beskattningen av oljebolagen med en lag som hon kallade "*Alaska's Clear and Equitable Share*" – "Alaskas tydliga och rättvisa andel". Men den allmänna stämningen i delstatens lagstiftande församlingar var sådan att man under behandlingen av guvernörens lagförslag skärpte reglerna ytterligare, så att i slutändan kunde federala och delstatliga skatter ta ända upp till 70 procent av vinsten. Några oljeborrigar togs då ur drift, men sedan har borrhningarna ökat till en ännu högre nivå än den som rådde innan.

De ökade intäkterna till delstaten har fungerat som buffert vid finanskrisen och andra konjunktursvängningar. Vid ett tillfälle, 2008, gjordes till och med en "vinstdelning" till medborgarna, i form av en individuell "energy dividend" på 1200 dollar. (Alaska Journal)

I Kanada beskattas naturresurser både regionalt och nationellt. Detta gör att delar av värdet av naturresurser kan stanna kvar lokalt. Under perioden 2002 till 2010 har provinsernas inkomstandel från beskattning av gruvsektorn legat på mellan 39 och 60 procent av de totala skatteinkomsterna.¹⁵

Den norska oljefonden – "Statens pensjonsfond utland (SPU)" – upprättades den 22 juni 1990 och har som uppgift att förvalta de statliga intäkterna från oljeindustrin. Högst fyra procent av SPU får användas årligen för att täcka utgifter i statsbudgeten. Det totala värdet av fonden närmar sig sex tusen miljarder norska kronor. Medlen till fonden kommer framför allt från företagsbeskattning, men även från licensavgifter på utvinningen.

Beskattningen av oljeföretagen bygger på den vanliga företagsbeskattningen, som är 28 procent. Men på detta har man lagt en speciell skatt på utvinningen med 50 procent, vilket alltså ger en sammanlagd skatt på 78 procent. Men sedan finns avdragsmöjligheter för företagen, som i praktiken kan sänka denna skattesats avsevärt. Statoil, som till 67 procent ägs av norska staten, driver cirka 80 procent av den norska olje- och gasutvinningen, ofta i partnerskap med andra bolag, plus att man har verksamhet i mer än 30 andra länder.

Eftersom den norska olje- och gasutvinningen sker till havs finns inga markägare och inget lokalsamhälle som kan göra anspråk på del av kakan.

Polen antog 2012 en ny lag som ger staten större inkomster och rättigheter på olika sätt. Bland annat en gruvskatt på silver och koppar, där statens andel är relaterad till prisnivåerna.

Australien har varit omtalat för att den dåvarande labour-regeringen (socialdemokratisk) 2012 införde en gruvskatt på 30 procent av vinsten. Men den lagen togs bort 2014, av den nya konservativa regeringen.

På internet finner man en gedigen genomgång från branschanalytikern *Raw Materials Group* om hur gruvverksamhet beskattas och avgiftsbeläggs på olika sätt i olika länder, med dussintalet fallstudier. Där framgår hur förmånliga de svenska villkoren är, jämfört med andra länder. Rapporten, *Taxation in the mining sector*, är fri för nerladdning, men det

15. "Hållbar gruvnäring kräver en klimatsmart industristrategi och en helhetssyn på Sveriges naturresurser." Slutrapport. Utredare Christina Lugnet.

anges i förordets villkor att man inte får citera den utan RMG:s tillstånd, varför vi avstår från detta i denna text.¹⁶

Fondera med långsiktigt perspektiv

En fond som byggs upp av mineralavgifter kan ha många användningsområden. Vänsterpartiet förespråkar en avgift på 10 procent, varav 9,5 procent skulle gå till staten och 0,5 procent till markägare och berörda samebyar. Staten skulle fondera sin andel och använda pengarna till investeringar i gruvregionerna – för kraftförsörjning, infrastruktur, bostäder, yrkesutbildning för gruvnäringens behov med mera.¹⁷

Hela Sverige ska leva vill också att en mineralavgift på 10 procent införs, som andel av produktionsvärdet från gruvdriften, och att den kommer berörda bygder till godo. Huruvida detta ska hanteras via fonder eller på annat sätt är inte uttalat.

16. Nätsök "Mineral taxation report RMG".

17. Jonas Sjöstedt, Aftonbladet, 20130123.

Varför mineralavgift?

- Kommunen måste anpassa sin "kostym" till vad gruvverksamheten kräver, i form av vägar och annan infrastruktur. Ofta dessutom med kort planeringstid.
- Verksamheten drivs ofta av utländska bolag som inte skattar i Sverige.
- Många gruvarbetare pendlar in och skattar i andra kommuner.
- Kommunerna tar stora ekonomiska risker, till exempel om dammbrott uppstår, eller vid påverkan på miljön, som till exempel kan kräva marksanering. Gruvverksamhet är extremt känslig för internationella konjunkturer. Exemplet Pajala visar att lokalsamhället kan drabbas hårt vid prisfall.
- Det finns en intressekonflikt mellan bolagen och samhället, där de förra vill ha största möjliga vinst under projektets gång, medan samhället är betjänt av långsiktighet. Bolaget tar gärna ut möjlig vinst under en så kort tid som möjligt, medan kommunen vill ha en utdelning som kvarstår så länge som möjligt. En återbäring som kan fonderas, i stil med norska oljefonden, kan kompensera för denna diskrepans.
- Den väg som Sverige beträdde i och med att kronoandelen på upp till 50 procent av en fyndighet togs bort i början av 90-talet innebär att utländska bolag upplever sig komma till något av ett Klondyke, där det – i ett internationellt perspektiv – råder extremt goda villkor för gruvverksamheten.
- Mineraler är en ändlig resurs. Vid gruvbrytning minskar samhällets och bygdens "kapitalstock", och därmed förutsättningarna för välfärd i framtiden. Med mineralavgift kan man bygga upp ett kapital och få nytta av kapitalet över en längre tid.

Världsbanken har i en kartläggning av mineralavgiftsfrågan funnit ett antal huvudargument som brukar föras fram från gruvbolagens sida.

De menar att de behöver få en lindrigare behandling utifrån argument som:

- Man tjänar inga pengar under prospekterings- och uppbyggnadsperioden
- Kapitalbehovet är större än i de flesta branscher
- När gruvan är på plats är kapitalet bundet; utrustningen är specifik och svår att sälja
- Verksamheten kan drabbas av ändrade beskattningsregler över åren
- Vinsterna varierar kraftigare än i andra branscher.
- Avveckling kan kosta stora summor.

Källa: Mining Royalties, World Bank 2006

En modell för långsiktig hantering av en tioprocentig avgift har lagts fram av Lars Wilderäng, som driver ekonomibloggen Cornucopia, som uppger sig vara ”Sveriges största oberoende blogg inom finans, ekonomi och miljö”. Han har föreslagit att en av dessa tio procent går till kommunen och en procent fördelas bland markägare, inklusive grannar. Övriga åtta procent placeras i en gruvfond, som betalar ut under dubbelt lång tid som gruvan varit i drift, men först efter gruvan tagits ur bruk – till kommunen och för att stödja nyetablering av företag.

Om en gruva varit i drift i 20 år, så kommer detta stöd att utgå i 40 år. Wilderäng föreslår också att brytningstillstånd ska villkoras med en deposition – till exempel 500 miljoner kronor – som fonderas tills gruvan är avvecklad. Då kan de betalas tillbaka om sanering är slutförd och bolaget inte i konkurs.

Återvinning är ett alternativ

I en diskussion om gruvbrytning är det värt att hålla i minnet att återvinningsspåret blir allt viktigare. En betydande del av gruvbrytningen skulle kunna ersättas med återvinning, inte minst när det gäller sådana metaller som används i modern elektronik. Stor kraft läggs ner på att prospektera och bryta metaller ur jordskorpan, medan vi låter dem som vi kanske redan har i handen, i mobiltelefonen, gå förlorade, trots att halterna kan vara lika höga i en deponi som i en gruva.

Hittills har dock gruvindustrin gynnats, på återvinningens bekostnad, hävdar en forskare vid Linköpings Universitet, Nils Johansson. Medan återvinningsföretag kan tvingas betala deponiavgift på rester som behöver deponeras efter att metaller tagits till vara så slipper gruvor deponiskatt. Gruvsektorn har även lägre koldioxidskatt och energiskatt än återvinningssektorn, och gruvrelaterad forskning får betydligt mer stöd än forskning kring återvinning. Plus att gruvindustrin får hjälp med att hitta mineraler.

Det samlade värdet på hur mycket detta gynnar gruvindustrin är 30 miljarder per år, har Nils Johansson, doktorand på Avdelningen för industriell miljöteknik vid Linköpings Universitet räknat ut.¹⁸

Skatteutjämningsystemet

Varje diskussion om återföring av vattenkraftsmedel till kommuner eller regioner landar ofelbart i skatteutjämningsystemet. Det är där som skevheter ska rättas till, menar de som säger nej till att ge vattenkraftskommuner och -regioner något tillbaka på annat sätt.

Men stämmer detta verkligen?

Det uttalade målet med skatteutjämningsystemet är i korthet att skapa likvärdiga förutsättningar för välfärden i alla kommuner. Att systemet åstadkommer detta kan i och för sig ifrågasättas, då kommunalskatterna kan variera med flera kronor mellan rik storstadsförort och genomsnittlig inlandskommun, men låt oss anta att så är fallet. Då kan man även fråga sig om det inte finns annat som också behöver rättas till och utjämnas. Det sägs till exempel inget i skatteutjämningsystemet om att kompensera för de nackdelar som vattenkraftutbyggnaden leder till för de bygder där kraftverken finns, i form av försämrade förutsättningar för egen utveckling.

Skatteutjämningsen jobbar via två huvudspår: inkomstutjämnning och kostnadsutjämnning.

18. Artikel i *Resources Policy*, 25 april 2014.

Inkomstutjämnningen avser att ge ett någorlunda likvärdigt skatteunderlag i alla kommuner och landsting. Staten jämnar ut kommunernas och landstingens inkomster, genom att fylla på skatteunderlaget upp till en viss garanterad nivå, nämligen 115 procent av rikets medelskattekraft. Ett landsting (Stockholms) och fjorton kommuner har en högre medelskattekraft än så, och får betala en avgift i stället.

Men systemet jämnar inte ut helt; de rikaste kommunerna har det fortfarande bättre förspänt än övriga. I den senaste översynen av skatteutjämnningssystemet lyckades dessutom de tolv rikaste kommunerna i Stockholms landsting få med sig alliansregeringen i sitt krav om extra fördelaktiga villkor. Deras avgift till systemet sänktes med motiveringen att detta skulle ge dem mera drivkraft för tillväxt. Sänkningen motsvarade en statlig kostnad på cirka en miljard kronor, åtgärden har därför kommit att kallas ”bonusmiljarden”.

Kostnadsutjämnningen går ut på att korrigera för skillnader kommunerna emellan när det gäller ett antal faktorer som påverkar kommunernas kostnader. Först och främst handlar det om de fem stora verksamhetsområdena förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Dessutom utjämnas det för kostnader för kollektivtrafik, andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund, hastiga befolkningsförändringar, bebyggelsestruktur och löneläge.

Utgår bara från befintlig befolkning

Man kan säga att båda spåren i skatteutjämnningen på olika sätt utgår från den befintliga befolkningen. Syftet är att de människor som finns i kommunen ska ges likvärdiga förutsättningar med andra kommuners medborgare vad gäller den kommunala servicen.

Men att till exempel en utbyggnad av vattenkraften ger sämre livsförutsättningar i bygden kompenseras inte. Eller att utbyggda forsar försämrar för turismen, att jordbruket drabbas när marker däms över, att renskötseln får problem när isarna blir mer oberäkneliga, att bygdens attraktivitet påverkas negativt rent generellt vid stora ingrepp i naturen, och så vidare.

Genom att skatteutjämnningssystemet i så hög grad utgår från den befintliga befolkningen och dess sammansättning finns ingen trygg bas för kommunen då den drabbas av nedåtgående befolkningskurva – en nedåttrend som ju kan förstärkas av vattenkraftutbyggnadens konsekvenser. Man kan säga att utjämnningssystemets två huvudspår ger en hygglig välfärd under färden neråt, men de får inte nerförsbacken att plana ut.

Det finns dock inom skatteutjämnningen en mindre ”byggsten” som inte handlar om att utjämna mellan medborgare via välfärdssystemen: *strukturbidraget*, som ges till kommuner med särskilt svagt befolkningsunderlag. Det infördes på 90-talet, när utjämnningssystemet gjordes om, för att kompensera vissa utsatta kommuner som annars hade fått en väldigt kraftig försämring. Det har ifrågasatts, men finns fortfarande kvar. I strukturbidraget ingår bland annat gamla regionalpolitiska stödpengar – en del som nu ska krympas.

Försämringar över tid

Av historien ser vi att kommuner och regioner tidigare fått ett betydligt större skattemässigt utbyte av vattenkraften, men att dessa nyttoeffekter bit för bit skalats av.

- Utbyggnadsperioden gav stor ekonomisk aktivitet och avsevärda skatteintäkter, med all den arbetskraft som då behövdes. Man visste att den intensiva utbyggnadsperioden var övergående, men en del permanenta jobb skapades ju också, för drift och service. Med tiden har dock dessa lokala jobb blivit allt färre, på grund av rationaliseringar och teknikutveckling.
- Fastighetsskatten var en viktig inkomstkälla för kommunerna, men togs ifrån dem på 80-talet, för att sedan införas som en statlig skatt.

Och det saknas – som FSV skrev i sitt diskussionsmaterial till stämman 2013 – ”ett uthålligt och förutsägbart finansiellt instrument för utveckling och tillväxt för de områden som idag har en negativ ekonomisk utveckling”.

Att skatteutjämningsystemet betraktas som den allenarådande rättviseskiparen illustreras av vad som hände när den statliga fastighetsskatten på bostäder gjordes om till en kommunal fastighetsavgift. Den reformen innebar ju att kommunerna fick en ny intäktskälla. Men då skar staten ner sitt bidrag till skatteutjämningsystemet i motsvarande mån. Skulle samma sak ske om kommuner/regioner fick del av fastighetsskatten på energianläggningar?

Något i den stilen verkar föresväva näringsutskottet, att döma av hur utskottet brukar besvara riksdagsmotioner om återbäring. Svaret kan lyda så här: ”Statliga inkomster som genereras från ett geografiskt område eller från en produktionsanläggning och är baserade på naturresurser ska inte kopplas till statliga utgifter i samma område. I så fall måste korrigeringar göras via ett nytt kommunalt utjämningsystem eller via andra statliga budgetposter. Detta skulle resultera i en svårgenomtränglig statlig budgethantering.”

Norge kan hantera både utjämning och skatt

I Norge verkar man i alla fall bemästra komplikationerna. Där görs också en viss avräkning i skatteutjämningsystemet, men inte mer än cirka 20 procent av det man annars skulle få ut lokalt från vattenkraften. Norska kommuner och fylken där det produceras vattenkraft får dela på 6,5 miljarder norska kronor i fastighetsskatt. Efter avräkning mot skatteutjämningsystemet blir det cirka 5,2 miljarder norska kronor kvar, vilket motsvarar 4,3 norska öre per producerad kilowattimme.

Och i Sverige sker ju hela tiden en rad förändringar i skattesystemet, som innebär ekonomisk omfördelning mellan individer och grupper. Förmögenhets- och arvsskatt har tagits bort, skatteavdrag har införts för dem som jobbar, rutbidrag har införts och så vidare. Kan man då inte även ändra fördelningen mellan kommuner och regioner genom att göra fastighetsskatten kommunal/regional?

Det skulle också vara intressant att bredda diskussionen om begreppen rättvisa och ”likvärdiga förutsättningar”, som ju är utjämningsystemets ledstjärna. Vad är egentligen rättvisa när det gäller olika landsdelars ekonomiska villkor? Finns det en risk att skatteutjämningsystemet blir en bromskloss, som hindrar införandet av andra åtgärder, när man vill rätta till grundläggande skevheter i fördelningen av resurser? Är det inte en rättvisefråga också att varje del av landet får chans att utvecklas i positiv riktning – att politiska och ekonomiska redskap tas fram för att nå det målet? Till exempel så som man gör i Norge, med en aktiv och effektiv distriktspolitik, kombinerad med kommunal fastighetsskatt och återbäring på vattenkraften.

Skogen

En fjärde naturresurs som starkt bidrar till hela nationens ekonomi och välbefinnande, och som till stor del finns i samma geografiska regioner som de tre övriga i denna rapport, är skogen. Problematiken kring skogen har på flera sätt en annan karaktär, och är värd sin egen fördjupande rapport. Men det finns även väsentliga likheter med de naturresurser som behandlas i denna skrift – framför allt genom att man i båggen fallen ser hur lagstiftningen ekonomiskt kommit att missgynna de bygder där skogen finns.

Särskilt uppenbart är detta där skogen ägs av stora bolag eller utbor, eftersom kommunerna då går miste om skatteinkomster. Bolagen skattar där deras huvudkontor finns, utboägarna betalar skatt i de kommuner där de är skrivna, för intäkter de har från sina skogsinnehav. Fastighetsskatten för jordbruksfastigheter gick tidigare till kommunen, men är numera statlig. Rent tekniskt bör det vara en enkel åtgärd att ändra på detta.

Hela Sverige ska leva är en av de aktörer som krävt en grundlig översyn av dessa frågor, med sikte på att skogens värden – precis som övriga naturresursers – i högre grad ska komma bygderna till del.

En sak som också bör komma fram och belysas i detta sammanhang är lokalbefolkningens inflytande över hur skogsmarken i deras bygder hanteras. Att storskogsbruket utan hänsyn kan göra kalhyggen in på byarna förstör livsmiljön för dem som bor där och minskar dramatiskt bygdens attraktivitet.

Fakta

- Elproduktion från vattenkraft ett normalår är 66 Twh.
- Drygt 90 procent av detta kommer från skogslänen, som därmed står för 46 procent av den totala elproduktionen.
- Bygdemedlen, som ska ersätta berörda bygder och kommuner för intrång, uppgår till 120 miljoner kronor. Nivån bygger på gamla domar från en tid då miljön inte värderades på samma sätt som idag. Detta motsvarar 0,18 öre /kWh.
- Taxeringsvärdet på samtliga vattenkraftverk är cirka 193 miljarder kronor, enligt uppgift från Skatteverket (maj 2015). Skattesatsen är 2,8 procent, vilket gör att den årliga fastighetsskatten är ungefär 5,4 miljarder kronor.
- Från vart och ett av de fyra nordligaste länen hämtar staten hem från 1 till 1,4 miljarder kronor per år i fastighetsskatt på vattenkraftverken.
- Om hälften av fastighetsskatten på vattenkraftverk fick stanna kvar i kommuner/regioner skulle det motsvara cirka 9 öre/kWh.
- Näringsutskottets yttrande till riksdagen över motioner som dessa har de senaste åren formulerats enligt följande: "Statliga inkomster som genereras från ett geografiskt område eller från en produktionsanläggning och är baserade på naturresurser ska inte kopplas till statliga utgifter i samma område. I så fall måste korrigeringar göras via ett nytt kommunalt utjämningsystem eller via andra statliga budgetposter. Detta skulle resultera i en svärgenomtränglig statlig budgethantering".
- Elkunder i följande län och kommuner betalar 12,5 öre lägre energiskatt (inkl moms): Malung-Sälén, Mora, Orsa och Älvdalen i Dalarna; Ljusdal i Gävleborgs län; samtliga kommuner i Jämtlands län, Norrbottens län och Västerbottens län; Torsby i Värmlands län samt Sollefteå, Ånge och Örnsköldsvik i Västernorrlands län. (Källa: vattenfall.se)

Hela Sverige ska leva www.helasverige.se

För. Sveriges Vattenkraftkommuner och -regioner www.fsv.nu

Inlandskommunerna Ekonomisk Förening www.ief.se

Hans Månsson, Bild & Mening, Östersund
www.bildmening.se

Inför valet 2014 tog Hela Sverige ska leva fram detta material om återbäring från naturresurserna med uppmaning till politiken.

**Hela Sveriges
ska leva!**

Ersättning från exploatering av naturresurser

De bygder som tillhåller naturresurser till övriga landet ska få ersättning för de intrång och olägenheter detta innebär. Det handlar om gravar som gör oåterkalleliga ingrepp i naturen, åsar som regleras för vattenkraft där ekosystemen förstörs, vindparker som påverkar landskapsbilden samt om skogen som kalvhuggs och begränsar möjligheten till exempelvis turism.

Den allt mer starkt utpräglade exploateringen av naturresurserna ger alltså inte i sig jobb och pengar till lokal samhälls- och välfärd utan istället för. En lokal struktur etableras med ett företag som flyttar och ägande. Det krävs starkt stöd för att effektivt nyttja dessa resurser, men det ska ändå inte på ett långsiktigt hållbart sätt. Vissa naturresurser ska bevakas så att de bidrar till ett hållbart samhälle, med lokalt inflytande, lokal ersättning och så långt möjligt lokalt ägande.

Sverige har en extremt låg satsning på miljövård. Istället för 0,2 procent av produktionsvärdet. Trots en stark miljölagstiftning som resulterat i höga kostnader för exploatering, är de ekonomiska kostnaderna låga. En satsning på 10 procent ger riklig ersättning till i första hand de berörda byggena.

Det är viktigt att bygder och kommuner som Jämskärs och Ragunda, som levererar en betydande del av vår el från vattenkraften, ska ha bland de högsta kommunalskattealternativen i Sverige och ändå ständigt troligt ska ses på som service till andra byggen. En viktig del av vattenkraftens värde ska stannas i berörda byggen, kommuner och regioner och bidra till utveckling. Ett sätt är att fasthetsbestämma på vattenkraftens byggnader, så att de inte ska byggas år 2014, överföra från staten till berörda områden.

Vindkraften byggas nu ut i snabb takt, tyvärr utan lagstadgad ersättning till berörda byggen. Vi föreslår en modell där de som kalvhuggs byggen ska ha tillräckligt med 0,5 procent av produktionsvärdet från vindkraftens produktions på lokal nivå och 1 procent på belagsmark. Modellen ska vara utbyggd av vindkraftens investering, som följer alla för alla av exploatering... Lagstiftning krävs

Arbetslagens från skogen är svårt att omvärdera som ett av de största naturresurserna. En stor del av skogen ägs av stora bolag och utans, som ger lite tillhåll till skogbyggena. Här ska vi skogens värde ska komma berörda byggen till godo istället för ärens.

Den politiska viljan att tillföra landsbygden en viktig ersättning från exploatering av naturresurserna saknas. Skattelagstiftningen används ofta som motargument och som kompensation. Vi ser det inte som ett sätt att motverka det också. I det som faller är det en ersättning för intrång i den lokala miljön och i det andra utrymmet för att ge lokal samhälls- och miljövård.

Vår uppmaning till politiken

- Miljöersättning ska vara 10 procent av produktionsvärdet från gravskriften och kommun berörda byggen till godo.
- Fasthetsbestämning/-avgift från vattenkraften ska gå till berörda kommuner och regioner, det vill säga i år rika 6 miljoner.
- Byggen ska ha vindkraftens lagstadgade på minst 0,5 procent på lokal nivå och minst 1 procent på belagsmark.
- Fasthetsbestämning/-avgift från vindkraften ska gå till berörda kommuner.
- Utifrån kvalitetslagens av stora skogsbolag så att mer av skogens värde kommer skogbyggena till godo.

Lokalt inflytande – lokal ersättning!