

Innspill til regjeringens ekspertutvalg som skal vurdere beskatningen av vannkraftverk

26. november 2018

1. Innledning	1
2. Sammendrag og Energi Norges hovedbudskap	2
3. Vannkraftskattens utvikling	4
3.1 De statlige overskuddsskattene	4
3.2 Konesjonsbaserte ordninger og lokale skatter	5
4. Grunnrenteskattemodellen og rentepinsipper	7
4.1 Grunnrenteskattemodellen	7
4.2 Friinntektsrenten kompensere ikke for risiko	8
5. Virkninger av skattesystemet 2018	10
5.1 Kraftverk blir ikke oppgradert	10
5.2 Skattesystemet svekker vannkraftens konkurransevne	13
5.3 Skattekreditorene får betalt før investor	16
5.4 Kapitalmarkedet for norsk vannkraft fungerer ikke som i andre markeder	16
5.5 Systemet medfører store administrative kostnader	17
6. Andre forhold omtalt i mandatet	18
6.1 Nedre grense for grunnrenteskatten	18
6.2 Verdsettingsreglene i eiendomsskatten for store kraftanlegg	18
6.3 Samordning av eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger mot de statlige skattene	18
7. Vannkraftens plass i fremtidens kraftsystem - og grunnlaget for grunnrente	19
7.1 Hva betyr det økte innslaget av uregulerbar kraft for vannkraften?	20
7.2 Hva vil utviklingen bety for vannkraftens skatteevne?	20
7.3 Implikasjoner for fremtidens skattesystem i fornybarsektoren	21
8. Funksjonskrav til et revidert skattesystem	22
8.1 Oppsummering av funksjonskravene	22

1. Innledning

Energi Norge ser positivt på nedsettelsen av et ekspertutvalg som skal vurdere kraftskatteregimet, og takker for invitasjonen til å komme med innspill til utvalget.

Energi Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge. Energi Norges cirka 275 medlemsbedrifter står for nesten all kraftproduksjon og om lag 90 prosent av nettvirksomheten i Norge.

Fornybarnæringen omsetter for rundt 75-80 milliarder kroner (ekskl. mva) årlig og sysselsetter over 20.000 årsverk. Næringen bidrar med rundt 50 milliarder kroner til fellesskapet årlig gjennom skatter, forbruksavgifter og utbytte til offentlige eiere. Rundt 90 prosent av kraftproduksjonen og 95 prosent av kraftnettet eies av kommuner, fylker og staten.

Norge har over 1600 vannkraftverk som leverer 96 prosent av strømmen vår. Nær halvparten av produksjonskapasiteten ble bygget før 1970 og nærmer seg, og er til dels forbi, teknisk levealder. Ifølge Energimeldingen (2016) trengs det investeringer for om lag 110 milliarder kroner i elektrisk og mekanisk utstyr frem mot 2055 for rehabilitering av eksisterende kraftverk. NVE har nylig oppjustert dette anslaget til 150 milliarder kroner. Når man inkluderer pålagte investeringer i dam og vannvei, blir investeringsbehovet om lag fem milliarder kroner hvert eneste år. Behovet for reinvesteringer i vannkraften er programfestet av samtlige politiske partier representert på Stortinget.

Vannkraftbeskatningen omfatter ordinær overskuddsbeskatning, eiendomsskatt, naturressursskatt og grunnrenteskatt, men næringen betaler også konsesjonsavgifter og avgir konsesjonskraft. Samlet fører dette til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan bli skrinlagt fordi man ikke oppnår bedriftsøkonomisk lønnsomhet etter skatt. Dette utgjør et stort tap for grønn verdiskaping og industriutvikling over hele landet. Reinvesteringer i eksisterende anlegg gir også en unik mulighet til å oppgradere miljøtilstanden i norske vassdrag, og sikre bedre ivaretagelse av norsk naturmangfold.

Selv om stedbundne naturressurser ikke kan flyttes, er det hard konkurranse om kapitalen til fornybarinvesteringer – både mellom land og mellom teknologier. Kostnadsutviklingen i nordisk vindkraft har gjort at vannkraften ikke lenger er alene om å kunne levere fornybar elektrisitet på rent kommersielt grunnlag. Både svensk og norsk vindkraft ligger nå på om lag samme kostnadsnivå som ny vannkraft, og vindkraftens kostnadsnivå fortsetter å falle. Svensk fornybarnæring har vesentlig bedre skattemessige betingelser enn den norske. I 2016 vedtok Riksdagen å fase ut særskatten på vannkraft, noe som gir svensk vannkraft en skattelettelse på fem milliarder kroner årlig sammenliknet med nivået i 2016. Dette skal bidra til nødvendig opprusting av svenske vannkraftverk.

I mandatet bes utvalget spesielt om å vurdere uheldige vridninger som gjør at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir lønnsomme for selskapene og dermed ikke blir realisert. I det følgende vil vi redegjøre for vannkraftskattens utvikling siden Energiloven kom i 1991, samt virkningen av skattesystemet slik det fungerer i dag. Det vil deretter bli skissert funksjonskrav til et revidert skattesystem. For enkelhets skyld omtales både skatter og konsesjonsbaserte ordninger som "skatter" / "skattarter", og helheten som "skattesystemet".

2. Sammendrag og Energi Norges hovedbudskap

Vannkraftbeskatningen er vridende på investeringsbeslutninger og hindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren i å bli gjennomført. De viktigste virkningene og samfunnsøkonomiske kostnadene skattesystemet fører til er beskrevet i kapittel 5 i dette notatet. Disse er:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir ikke gjennomført.
- Vannkraftens konkurranseevne svekkes vis-á-vis andre teknologier og land.
- Staten og andre skattekreditorer får store inntekter før investor får tilbakebetalt.
- Det samlede skattetrykket blir svært høyt og svekker soliditeten og investeringsevnen.
- Systemet er komplekst og medfører store administrative kostnader.

Fire funksjonskrav som må stilles til et revidert skattesystem beskrives i kapittel 8:

- Skattesystemet må sett som helhet ikke påvirke investeringsbeslutninger.
- Virksomheter og prosjekter med normal avkastning må ikke betale mer enn normal skatt.
- Normalavkastningen må skjermes fra grunnrenteskatt.
- Effektiv skattesats må ikke øke med fallende lønnsomhet.

Den såkalte 'grunnrenteskatten' er ikke lenger en skatt på særskilt høy avkastning. Omleggingen av grunnrenteskatten i 2007 er den viktigste forklaringen til at skattesystemet er så sterkt vridende. Da ble grunnrenteskatten frikoblet fra tanken om at det var avkastning ut over normalavkastningen som skulle beskattes - og grunnrenteskatten ble i stedet en ekstra skatt på avkastning ut over den man får på risikofrie pengeplasseringer. I kapittel 3 gjennomgår vi kort vannkraftskattens utvikling med vekt på de forhold vi mener kan bidra til å forklare dagens situasjon.

De effektive skattesatsene er betydelig høyere enn marginalsattesatsene. Dette skyldes dagens system og valg av referanserenter, og bidrar til økt risiko ved at prosjekter med lav lønnsomhet skattlegges relativt sett hardere enn prosjekter med noe bedre lønnsomhet. Bruk av renter i skattesystemet drøftes i kapittel 4.

Fremtidige skattefradrag er ikke risikofrie. Dagens utforming av den såkalte 'grunnrenteskatten' bygger på en forutsetning om at det ikke er risiko knyttet til fremtidige skattefradrag for investeringer. Kraftselskaper og långivere deler imidlertid ikke denne oppfatningen og opplever tvert imot, basert på sine erfaringer, at det er stor usikkerhet knyttet til fremtidige skatteendringer. Hva dette betyr for investeringsanalyser og hva det *bør* bety for rentefastsettelsene drøftes også i kapittel 4.

Kapitalmarkedet for norsk vannkraft fungerer ikke som i andre næringer. Myndighetsbestemte eierskapsbegrensninger definerer kommuner og staten som hovedeiere, og begrenser omsettelighet av eierandeler. Svært få kommuner har mulighet til å skyte inn ny egenkapital. En vanlig forutsetning om at i et effektivt kapitalmarked vil alle marginalt lønnsomme prosjekter bli gjennomført, kan derfor ikke på samme måte legges til grunn for kapitalmarkedet for vannkraft.

Vannkraften bør forbli ryggraden i energisystemet - forutsetningene for lønnsomhet endres. Det nordiske kraftmarkedet står i et konkurransemessig paradigmeskifte: Vindkraften har nå til dels lavere kostnader enn ny vannkraft og vindkraftens kostnader fortsetter å synke. Dette endrer forutsetningene for realisering av grunnrente i vannkraften. Vi beskriver dette, og at vannkraftens andel av kraftproduksjonen vil synke samtidig som vannkraften vil få økt betydning for å sikre et stabilt kraftsystem med god forsyningssikkerhet i kapittel 7.

Samordning kan motvirke vridningseffekter fra kommunale skatter og ordninger. Direkte fradragrett for eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger i de statlige skattene – slik det i dag er for naturressursskatten i selskapsskatten – vil motvirke vridningseffekter. Dette drøftes i kapittel 6.

Der viser vi også at gjeldende prinsipper for fastsetting av eiendomsskattegrunnlaget og grenseverdien for grunnrenteskatt må ligge fast.

Som svar på spørsmålene ekspertutvalget ønsker tilbakemelding på under høringsmøtet 26. november, kan Energi Norges synspunkter oppsummeres slik:

Ekspertutvalgets spørsmål	Energi Norges synspunkter
<p>Hvilke skatter, avgifter eller andre rammevilkår medfører størst hinder for gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i vannkraftsektoren? Kan det være forhold knyttet til skatt, avgift eller rammebetingelser som medfører at samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer gjennomføres, og i så fall hvilke forhold?</p>	<p>Kraftskatteregimet for vannkraft med påstemplet merkeytelse over 10 MVA består av seks elementer som skal ivareta ulike formål. Flere av disse skatteelementene kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir bedriftsøkonomisk ulønnsomme etter skatt. Det gjelder spesielt grunnrenteskatten med dagens utforming, men også eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger. Samlet kan kraftskatteregimet være en barriere for gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Vi kan ikke se at dagens rammevilkår kan medføre motsatt utfall.</p>
<p>Er det forhold i ordinær overskuddsskatt eller i grunnrenteskatten som skaper vridninger i selskapenes lønnsomhetsvurderinger? Hvorfor og hvordan bør disse forholdene eventuelt forbedres?</p>	<p>Gjeldende utforming av grunnrenteskatten skaper utvilsomt vridninger i selskapenes lønnsomhetsvurderinger. Friinntektsrenten som skal kompensere for at ikke alle investeringer kommer til fradrag umiddelbart, fastsettes i dag som statskasseveksler med 12 måneders løpetid. Denne referanserenten er uegnet for vannkraftinvesteringer med svært lang tidshorison, og der de samme fradragene fordeles over opp til 67 år. For inntektsåret 2017 ble friinntektsrenten fastsatt til 0,4 prosent. Kraftselskapene finansierer seg til en kostnad som er betydelig høyere enn denne skjermingsrenten. Effektiv beskatning vil da langt overstige marginalskattesatsen og en skattemodell som er ment å skulle være risikodempende fremstår for aktørene som risikøkende. Friinntektsrenten må økes og alternative, nøytrale grunnrenteskattemodeller vurderes.</p>
<p>Skaper forskjeller i beskatning mellom vannkraft, vindkraft eller andre næringer uheldige vridninger i selskapenes investeringer?</p>	<p>Skattebelastningen for vannkraft er svært høy og har vært økende sammenlignet med andre teknologier de senere årene. Kombinert med de uheldige egenskapene ved dagens skattemodell nevnt ovenfor, bidrar dette til å svekke vannkraftens konkurranseevne vis-à-vis andre teknologier og land. Dette forholdet kan illustreres ved å analysere virkningene av vannkraftskatt på vindkraftanlegg. Selv om moderne vindkraft har om lag samme kostnadsnivå som ny vannkraft, er det liten tvil om at et slikt skatteregime på vind ville ha satt en effektiv stopper for mange vindkraftprosjekter.</p>
<p>Hvordan kan kommuner og fylkeskommuner få en del av inntektene samtidig som den samlede vannkraftbeskatningen skaper minst mulig vridninger for selskapenes lønnsomhetsvurderinger?</p>	<p>Dette kan løses ved at kraftprodusentenes netto kostnad ved eiendomsskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft trekkes fra krone for krone i utlignet skatt til staten (ordinær selskapsskatt og grunnrenteskatt), i stedet for i skattegrunnlaget, etter samme modell som for naturressursskatten. Da vil kommuner og fylkeskommuner få sin del av inntektene uten at det skaper vridninger for selskapenes lønnsomhetsvurderinger.</p>

Vi vil i det følgende utdype og begrunne punktene nevnt ovenfor nærmere.

3. Vannkraftskattens utvikling

Dagens skattesystem for vannkraft er resultatet av en mer enn hundre år lang utvikling med stadig justering av enkeltelementer, i tillegg til noen fundamentale endringer underveis. Det er på høy tid med en grundig analyse av hvilke virkninger systemet i sin helhet har – både samfunnsøkonomisk og for utviklingen i næringen. I dette kapittelet vil vi trekke frem noen historiske utviklingstrekk som er sentrale for forståelsen av dagens system og hvordan næringen ser det.

Vannkraften bidrar i dag til vertskommuner og fylker med konsesjonsavgift og konsesjonskraft, naturressursskatt og eiendomsskatt mens staten krever inn grunnrenteskatt og alminnelig selskapskatt. Disse to skatteliknende konsesjonsbaserte ordningene og de fire skatteformene betegner vi i dette dokumentet for enkelthets skyld som seks skattarter.

3.1 De statlige overskuddsskattene

Fram til energiloven av 1991 var kraftforsyning i prinsippet en oppgave det offentlige gjennom oppdekningsplikten sto for til selvkost. Beskatning av økonomisk overskudd i offentlig eide kraftverk var derfor ikke et særlig aktuelt tema. Fra 1991 er imidlertid kraftproduksjon ansett å være en kommersiell virksomhet med markedsstyrte priser som ble bestemmende for økonomisk resultat.

Grunnrenteskatten ble innført med kraftskattereformen 1997 med en modell der man identifiserte realisert grunnrente, definert som avkastning ut over normalavkastningen, i det enkelte kraftverk og beskattet denne særskilt. I de påfølgende årene var det imidlertid svært mange kraftverk som ikke ble ilignet grunnrenteskatt fordi kraftverkene med de lave prisene man da hadde ga en avkastning som var lavere enn normalavkastningen.

Stigende kraftpriser på 2000-tallet førte til at stadig flere kraftverk oppnådde mer enn normalavkastning, og de begynte å bli ilignet grunnrenteskatt etter hvert som akkumulerte underskudd fra 90-tallet ble brukt opp. Denne historien er en veldig tydelig illustrasjon av den faktiske tilstanden i norsk vannkraft. Vi har noen kraftverk som er så lønnsomme at de kan realisere grunnrente selv ved svært lave kraftpriser, mens andre verk er mindre lønnsomme og sliter med å oppnå normalavkastning selv ved ganske høye priser. Fordelen med grunnrenteskattmodellen av 1997 var at den fanget opp denne forskjellen i lønnsomhet slik at man unngikk grunnrenteskatt på kraftverk med normal avkastning eller lavere.

En annen fordel var at grunnrenteskatten ikke slo inn i investeringsanalyser for marginalt lønnsomme prosjekter. Grunnrenteskatten bidro til å redusere mulighetene for økt lønnsomhet i gode tider, men den påvirket ikke investeringsbeslutningene direkte.

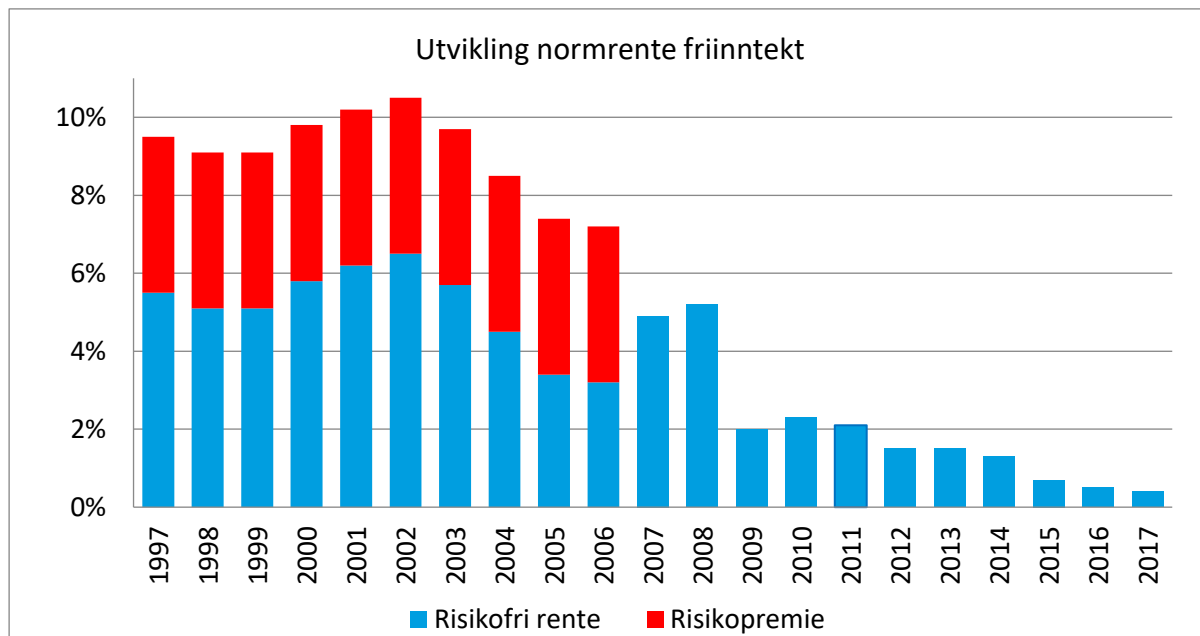
Dette er som kjent ikke lenger situasjonen. I dag ilignes selskap grunnrenteskatt selv ved svært lav lønnsomhet og grunnrenteskatten fremstår som en stor kostnad ved investeringsanalyser av selv bedriftsøkonomisk ulønnsomme prosjekter.

Det er særlig to forhold som har ført til dette. Omleggingen i 2007 og finanskrisen 2008 med de påfølgende svært lave rentemarkedene.

Et hovedtrekk med omleggingen i 2007 var at man flyttet fokus fra *lønnsomheten til det enkelte kraftverk* til å se på *den samlede lønnsomheten av det enkelte kraftselskaps kraftverksporfølje*. Dette ble løst ved at man fra da av tillot at beregnet underskudd i grunnrenteskattgrunnlaget for et kraftverk kan trekkes fra i overskuddet på andre kraftverk. Dette innebar isolert sett lavere skatt for mange selskaper, men det ble kompensert for dette ved at man fjernet risikotillegget som var med på å skjerme normalavkastning fra grunnrentebeskatning. I tillegg skjerpet man grunnrenteskatten ved å øke satsen fra 27% til 30%.

Dette medførte at grunnrenteskatten ble frikoblet fra tanken om at det var avkastning ut over normalavkastningen som skulle beskattes. Grunnrenteskatten er etter dette en skatt på avkastning ut over den man får på risikofrie pengeplasseringer.

Et generelt stigende rentenivå i årene 2006-2008 dempet den umiddelbare effekten av omleggingen og fjerningen av risikotillegget slik at den faktiske skatteskjerpelsen ikke fullt ut kom til syne.



Figur 3.1 Utvikling friinntektsrente. Risikopåslag ble fjernet fra 2007 og risikofri rente endret fra 3 års statsobligasjoner til statskasseveksler med 12 mnd. løpetid

De store konsekvensene av fjerningen av risikotillegget og overgangen til en kortsiktig referanserente viste seg først fra 2009 da referanserenten falt, først til 2% og deretter videre ned til 0,4% i 2017. Med disse rentene ilignes det grunnrenteskatt selv på lite lønnsomme kraftverk, og grunnrenteskatten fremstår som en stor kostnad i analyser av prosjekter med marginal lønnsomhet før skatt.

I perioden fra 2014 til 2019 har så situasjonen blitt ytterligere forverret ved at skattesatsen har økt fra 30% til 37% med fallende skjermingsrente. Riktignok har satsen for selskapskatt i den samme perioden blitt redusert med 6 prosentpoeng, men satsendringene har medført netto skatteskjerpelse for grunnrenteskattepliktig vannkraft.

Etter 2007 er friinntektsrenten generelt lavere enn lånerentene. Differansen blir relativt sett veldig stor ved generelt lavt rentenivå. De siste par årene har lånerentene for mange selskaper vært fire-fem ganger høyere enn friinntektsrenten. Dette er den mest sentrale årsaken til at beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt er større enn beregningsgrunnlaget for ordinær overskuddsskatt, og til at vannkraftvirksomheter med normale gjeldsnivåer derfor får svært høye effektive skattesatser

3.2 Konesjonsbaserte ordninger og lokale skatter

Verdien av konsesjonsavgiften og konsesjonskraften er viktige for lokalsamfunnene der kraftanleggene ligger. De er hjemlet i konsesjonslovene fra 1917 og har vært med oss siden da. Konsesjonsavgiften fremstår som en ikke-resultatavhengig skatt som kan trekkes fra i grunnlaget for de statlige skattene.

Konsesjonskraftens opprinnelige formål var å sikre lokalsamfunnet rundt kraftverkene fysisk tilgang til elektrisk kraft. I dag er fysisk tilgang på kraft en selvfølge, slik at denne hensikten er blitt borte, og konsesjonskraften er nå i praksis en ren økonomisk overføring til kommuner og fylker. Overføringens

størrelse er markedsavhengig og dermed resultatrelatert ved at overføringens verdi er proporsjonal med differensen mellom kraftens markedsverdi og konsesjonskraftprisen.

Som skattleggingsmetode har konsesjonskraften spesielt høye administrative kostnader hos både skatteoppkrever og skatteyter. Skatteyter må dels selv beregne selvkost (for konsesjoner før 1959) og dels levere oppgaver til NVE for deres beregning av prisen etter 1959. NVE må også beregne og fordele konsesjonskraftmengder, etter prinsipper som ikke er enkle å forstå. Ordningen medfører også et betydelig antall diskusjoner/tvister mellom skatteyter og kommunene, hvorav en del ender i retten og dermed også belaster rettssystemet.

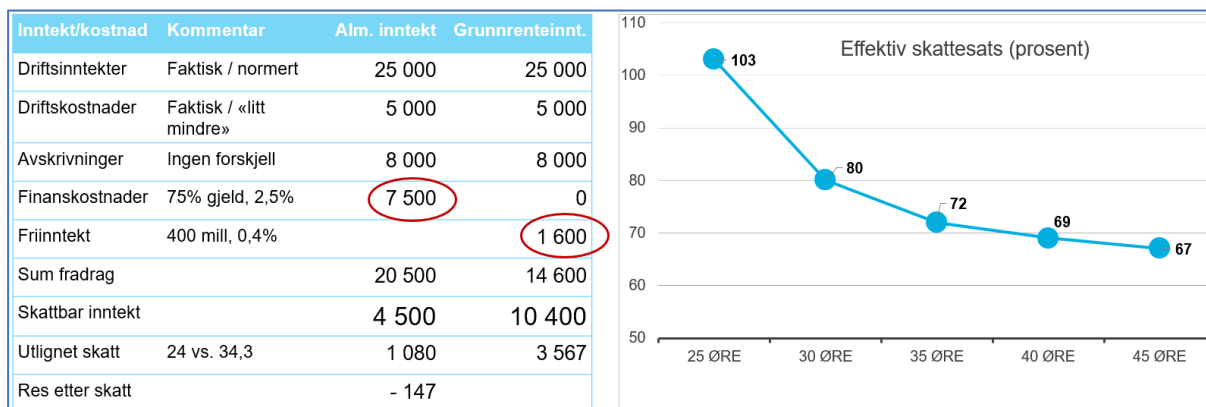
Naturressursskatten kom med skattereformen 1997. Skatten kan trekkes direkte fra i beregnet selskapsskatt og den er derfor en belastning kun for virksomheter som har så dårlig lønnsomhet at det ikke er grunnlag for å kreve inn selskapsskatt.

Eiendomsskatten fikk sin nåværende form i 2001 og ble komplettert med maksimums- og minimumsverdier noen år senere. Innenfor grenseverdiene er dagens eiendomsskatt i et langsiktig perspektiv en resultatrelatert skatt ved at den baserer seg på et anslag av anleggets nåverdi basert på historiske priser og produksjonstall.

4. Grunnrenteskattmodellen og rentepinsipper

4.1 Grunnrenteskattmodellen

Slik dagens grunnrenteskattmodell er utformet, blir effektiv skattebelastning svært høy. Det kan illustreres ved et enkelt eksempel:



Figur 4.1 Eksempel hentet fra kraftverk på 25 MW, årlig produksjon 100 GWh, investeringskostnad 400 mill kr. Effektiv skattesats blir alltid svært høy og øker med fallende resultater.

I NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* drøftes ulike skattmodeller. For grunnrenteskatt på vannkraft benyttes en ACC-modell der det gis et skjermingsfradrag for totalkapitalen. Det forhold at det ikke gis fradrag for finanskostnader, gjør at modellen er svært følsom for hvilken skjermingsrente som benyttes.

Dagens friinntektsrente fastsettes som statskasseveksler med 12 måneders løpetid. 2017 er siste år det er fastsatt friinntektsrente for, og den endte da på 0,4 prosent. Det betyr i praksis at så snart driftsresultatet (EBIT) viser positiv verdi starter grunnrenteskatten å løpe. I figur 4.1 er skatteeffekten illustrert for år 1 i et vannkraftprosjekt. Effektiv skattesats uttrykt som ordinær selskapsskatt og grunnrenteskatts andel av ordinært resultat før skatt, blir i dette eksemplet i overkant av 100 prosent ved en kraftpris på 25 øre/kWh. I eksemplet er det ikke tatt hensyn til at det er strengere krav til tilknytningsplikt for fradrag i grunnrenteinntekten. Illustrasjonen til høyre i figur 4.1 viser utviklingen ved økende kraftpriser. Effektiv skattesats vil avhenge av gjeldsgrad, rentevilkår på gjeld og friinntektsrenten.

Kommunale og fylkeskommunale eiere har små muligheter til å skyte inn kapital i vannkraftprosjekter, og prosjektene har derfor ofte høy gjeldsgrad. Effektiv skattesats for grunnrenteskattepliktig virksomhet vil i praksis alltid være høyere enn marginalsattesatsen – for 2017 på 58,3 prosent (for 2019 på 59 prosent). Flere kraftverk har de siste årene hatt effektive skattesatser over 100 prosent.

En egenskap ved grunnrenteskattmodellen, er at den relative skattebelastningen øker jo svakere resultatet blir dersom lånerenten overstiger friinntektsrenten, slik som vist i figuren. Konsekvensen blir at en modell der intensjonen er å dempe risikoen, i praksis har motsatt effekt.

Det er også blitt hevdet fra myndighetene at dagens grunnrenteskattmodell skal bidra til å gi investorer i vannkraft gunstigere vilkår i finansmarkedene. Energi Norge har diskutert denne hypotesen med flere aktører i finansmarkedene som stiller seg avvisende til at grunnrenteskattmodellen har slik effekt. Til orientering vedlegges en vurdering fra SpareBank 1 Markets.

Til vurdering av utforming av en nøytral grunnrenteskatt er det også sentralt at dette ikke bare kan være et spørsmål om systemets utforming, men også om absolutt nivå. Det spiller åpenbart en rolle

for prioritering av knappe ressurser innen områder som prosjektutvikling, konsesjoner, kapital og ledelse hvilke alternative anvendelser selskapet kan nytte disse til, og om den samlede risikoen står i et rimelig forhold til den samlede forventede avkastningen.

4.2 Friinntektsrenten kompenserer ikke for risiko

Friinntektsrenten brukes til å gi fradrag for kapitalkostnader i grunnrenteinntekten. I stedet for at en investor i et vannkraftverk får fradrag for en andel av investeringskostnaden lik grunnrenteskattesatsen på investeringstidspunktet, gis fradragene i form av avskrivninger og en friinntekt lik risikofri rente multiplisert med skatteverdien av kapitalen over hele levetiden, det vil si inntil 67 år.

Finansdepartementets argument for å bruke en risikofri rente er at investor er garantert å få fradrag for en andel av investeringskostnaden, blant annet fordi staten utbetaler løpende verdien av skattemessige underskudd i grunnrenteinntekten (i den grad underskudd ikke kan samordnes med positiv grunnrenteinntekt i samme foretak). Videre bygger departementet på en forutsetning om at investorer neddiskonterer ulike deler av kontantstrømmen med ulike avkastningskrav avhengig av risikoen ved de enkelte komponentene. En presumptivt sikker inntekt bør da diskonteres med en risikofri rente.

Denne forutsetningen er ikke riktig, verken med hensyn til diskonteringspraksis eller risikoen i skattefradragene. Det skyldes fire faktorer:

- Vannkraftprodusenter tar generelt ikke hensyn til ulik risiko i ulike deler av kontantstrømmen fra et vannkraftprosjekt, men neddiskonterer en nettokontantstrøm med et felles risikjustert avkastningskrav. Dette har i de senere årene vært gjenstand for omfattende diskusjoner mellom Finansdepartementet og næringene som særbeskattes (vannkraft og petroleum).
- Selv med en forutsetning om separat diskontering av de investeringsbaserte fradragene i grunnrenteinntekten, er det en gjenværende regulatorisk risiko for endringer i skattesystemet som ikke blir kompensert i dagens modell. Endringene i grunnrenteskatten siden 1997 kan tjene som illustrasjon: Skattesatsen er økt, friinntektsrenten er endret og fradragmulighetene blir stadig mer innskrenket gjennom lovendringer og ligningspraksis. Selskapene opplever også økte kostnader som følge av myndighetspålegg, for eksempel strengere krav til damsikkerhet, som ikke blir fullgodt kompensert gjennom skattefradrag (ved krav om aktivering i stedet for adgang til utgiftsføring).
- Det tas ikke hensyn til finansieringskostnader i dagens modell for friinntektsrenten, men det antas implisitt en 100 prosent egenkapitalfinansiering eller finansiering til renten på statskasseveksler.
- Dagens referanserente er, selv for prosjekter med minimal risiko, ikke tilgjengelig i kapitalmarkedet for en vannkraftinvestor. Dette skyldes at bl.a. bankenes egne solvenskrav tilsier at deres egenkapitalkrav må dekkes, til forskjell fra et lån til staten. Videre er likviditeten ved et lån til et vannkraftprosjekt svakere enn et kortsiktig pengemarked. Til sist vil også bankene måtte beregne seg en margin.

Med dagens modell blir dessuten den implisitte realrenten negativ, og den svinger mye på relativt kort tid. Friinntektsrenten skal generelt, uavhengig av risikodiskusjonen, reflektere investors alternativkostnad ved å binde kapital. Det er ikke rimelig å legge til grunn en negativ risikofri realrente som utgangspunkt ved fastsettelse av avkastningskrav til langsiktige investeringer som vannkraft, verken for den samlede kontantstrømmen eller enkeltelementer som skattefradrag. Det taler for å legge til grunn en positiv realrente for friinntektsrenten, slik Finansdepartementet anbefaler for

kapitaliseringsrenten (renten som benyttes ved fastsetting av eiendomsskattegrunnlaget). Hensynet til stabilitet er et annet moment som trekker i retning av å legge til grunn en fast positiv realrente også for friinntektsrenten.

5. Virkninger av skattesystemet 2018

Det norske kraftskattesystemet består i dag av en rekke elementer som nevnt innledningsvis. Systemet gir opphav til samfunnsøkonomiske kostnader på flere måter:

1. *Kraftverk blir ikke oppgradert.* Samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir ikke gjennomført. Det gjelder spesielt med hensyn til oppgraderinger av eksisterende vannkraftverk.
2. *Skattesystemet svekker vannkraftens konkurranseevne.* Investeringer i vannkraft blir mindre lønnsomme enn investeringer i andre teknologier og andre land som følge av forskjeller i skattemessige rammevilkår.
3. *Skattekreditorene får betalt før investor.* Staten og andre skattekreditorer får store inntekter fra en tidlig fase av vannkraftprosjektene, mens investor først går i pluss mot slutten av levetiden for marginale prosjekter. Det øker risikoen og svekker likviditeten.
4. *Kapitalmarkedet for norsk vannkraft fungerer ikke som for andre næringer.* Myndighetsbestemte eierskapsbegrensninger definerer kommuner og staten som hovedeiere, og begrenser omsettelighet av eierandeler. Svært få kommuner har mulighet til å skyte inn ny egenkapital. Dette svekker sammen med høyt skattetrykk tilgangen på kapital.
5. *Systemet medfører store administrative kostnader.* Skattesystemet har mange elementer og er svært komplekst. Det er også gjenstand for mange klagesaker og rettslige prosesser.

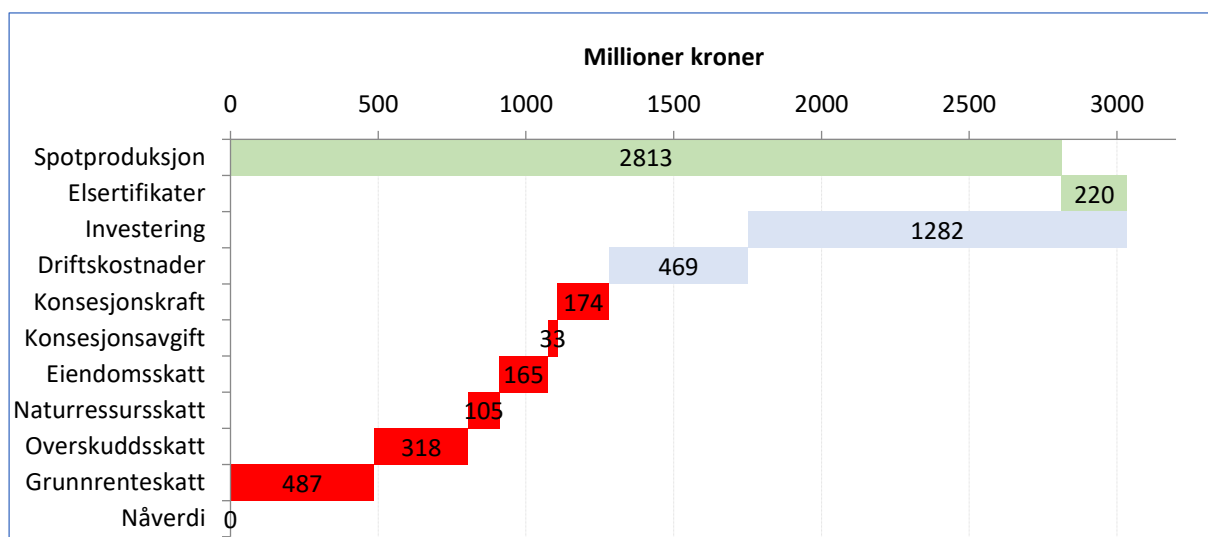
I det følgende utdyper og begrunner vi disse konklusjonene. En sentral bakenforliggende årsak er manglende kompensasjon for risiko i friinntektsrenten som diskutert i forrige kapittel. Når risikofri rente brukes til å gi fradrag for friinntekt, får selskapene ikke tilstrekkelig betalt for investeringene de gjør.

5.1 Kraftverk blir ikke oppgradert

Det er et stort behov for fornying av det norske vannkraftsystemet i de neste tiårene, som vist til i kapittel 1. Det er ikke samfunnsøkonomisk optimalt om skattesystemet hindrer at kraftverkene oppgraderes med nye og moderne løsninger. Samfunnsøkonomisk riktige løsninger vil bidra til at vi kan nå klima- og fornybarmål på en kostnadseffektiv måte – med minst mulig naturinngrep. Vannkraftverk med magasin har i tillegg stor betydning for flomvern.

Skattesystemet er avgjørende for å sikre lønnsomhet i fornyelsen. Med dagens skattesystem er det imidlertid flere forhold som svekker lønnsomheten og medfører suboptimale løsninger.

I figur 5.1 viser vi konsekvensene av skattesystemet på lønnsomheten av et vannkraftprosjekt som er marginalt lønnsomt etter alle skatter (netto nåverdi lik null). Prosjektet betaler grunnrenteskatt tilsvarende mer enn 1/3 av investeringskostnaden. Tapt markedsverdi som følge av konsesjonskraft og eiendomsskatt utgjør også betydelige kostnadsposter. Det er derfor en stor skattekil, det vil si at skattesystemet skaper avvik mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet av vannkraftinvesteringer. Skattekilen er vesentlig større enn for annen næringsvirksomhet.



Figur 5.1 Marginalt lønnsomme prosjekter belastes med høy grunnrenteskatt, her tilsvarende mer enn en tredel av investeringskostnaden.

Det viktigste forholdet for å forklare dette, er at fradraget for friinntekt i grunnrenteinntekten er for lavt. I dagens modell gis det fradrag for investeringskostnaden over hele levetiden, der tidsforsinkelsen i forhold til et øyeblikkelig fradrag (kontantstrømskatt) kompenseres med en risikofri rente. Alle vannkraftprodusenter som Energi Norge kjenner til, diskonterer nettokontantstrømmer fra prosjektene og tar ikke hensyn til teoretisk ulik risiko i forskjellige deler av kontantstrømmen.

Selv i en teoretisk verden, der fradragene er å betrakte som risikofrie gitt dagens regler, er det likevel regulatorisk og politisk risiko knyttet til fradragene. Erfaringene fra kraftskattesystemet siden 1997 er at det skjer store endringer i systemet over tid, og de fleste av endringene har vært i kraftprodusentenes disfavør. Dette gjelder særlig grunnrenteskatten. I denne sammenhengen kan vi peke på økningen i skattesats fra 27 til 30 prosent i 2007, uten en tilsvarende nedgang i skattesatsen på overskudd, og fjerningen av risikopåslaget i friinntektsrenten. Videre vil vi peke på at grunnrenteskattesatsen de senere årene har økt mer enn reduksjonen i overskuddsskattesatsen. Det er også innført grunnrenteskatt på elsertifikater.

Fradragene i grunnrenteinntekten gir derfor ikke kompensasjon for risikoen knyttet til vannkraftproduksjon verken fra et teoretisk eller et praktisk perspektiv.

Modellen for fastsettelse av risikofri rente er dessuten dårlig egnet for en bransje med svært langsiktige investeringer, uavhengig av risikopåslaget. Dagens modell benytter statskasseveksler som basis for risikofri rente. Rentene på statskasseveksler svinger mye over tid og har vært svært lave de senere årene. For en investor i vannkraftproduksjon er beskyttelse mot inflasjonsrisiko en sentral faktor i vurderingen av normrentene i skattesystemet, og modellen med statskasseveksler oppfyller ikke dette kriteriet.

I tillegg medfører eiendomsskatt og konsesjonskraft en betydelig verdioverføring uten at investorene i vannkraft får kompensert for nedsiderisikoen knyttet til disse skatteelementene. Det bidrar til ytterligere vridninger og sub-optimale investeringer.

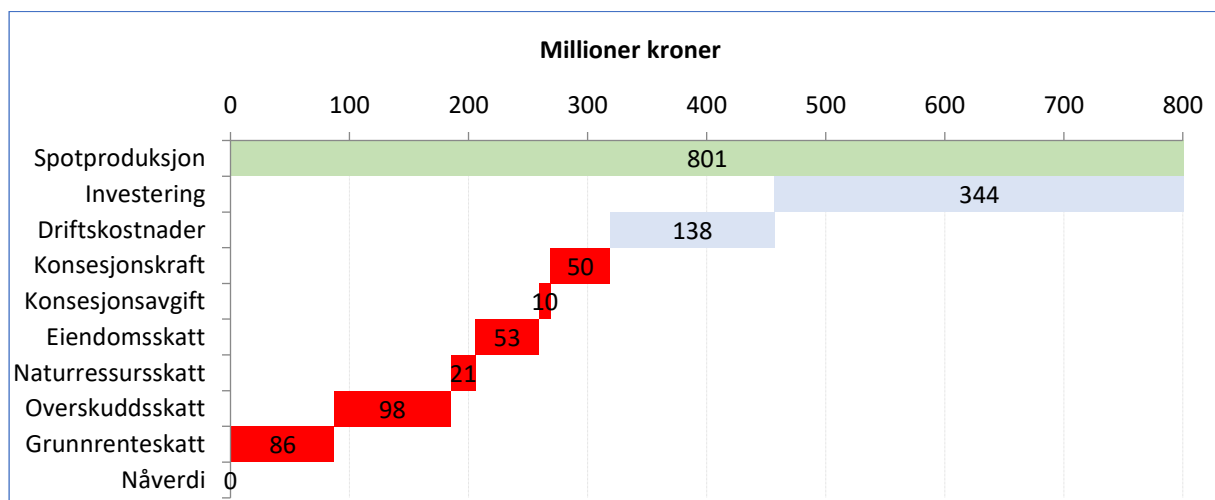
Skattesystemet har også betydning for incentivene til å rehabilitere vannkraftverk. Her er særlig adgangen til å utgiftsføre vedlikeholdstiltak en viktig faktor når kompensasjonen for risiko i grunnrenteinntekten ikke vurderes som tilstrekkelig. Skattemyndighetene har lagt seg på en streng linje med hensyn til krav om aktivering av tiltak for vedlikehold og rehabilitering av vannkraftverk, i særlig grad gjelder det dam-rehabilitering som følge av krav i den nye damsikkerhetsforskriften. Dette

bidrar til å svekke lønnsomheten ytterligere. Vi får en vannkraftpark som ikke er tilstrekkelig modernisert, noe som kan resultere i økt risiko for driftsavbrudd, negative miljøkonsekvenser, svekket leveringssikkerhet og beredskap.

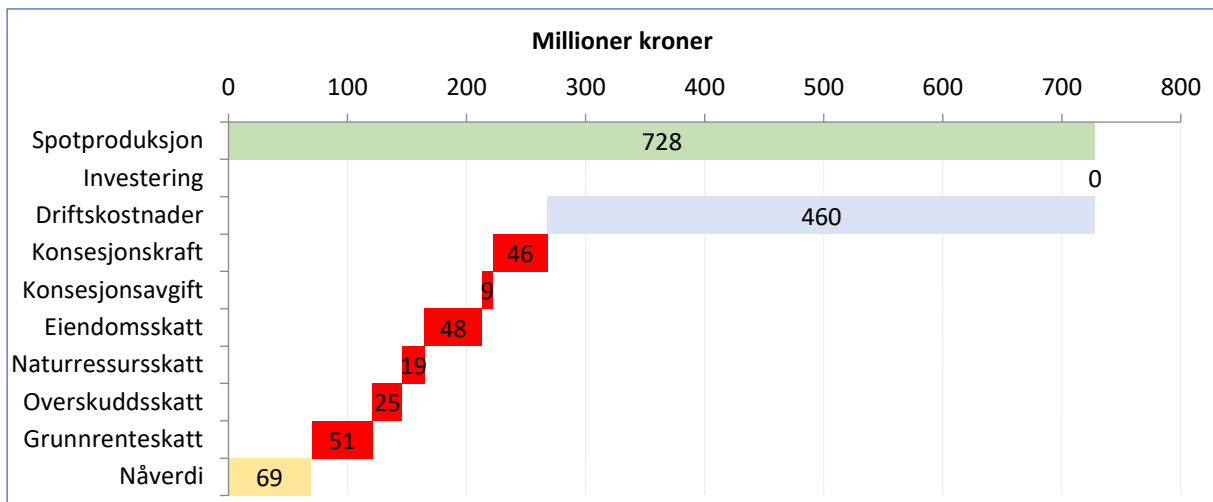
Vi ser nedenfor på et stilisert eksempel der en vannkraftprodusent kan velge å forlenge levetiden på et vannkraftverk gjennom periodiske vedlikeholdsprosjekter, eller ved å gjennomføre en større reinvestering som også gir en produksjonsøkning (også kjent som "opprusting og utvidelse", ofte forkortet "O/U"). De to tiltakene er antatt å ha samme nåverdi før skatt, det vil si samme samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er beregnet til 109 millioner kroner før skatt.

Etter skatt avhenger lønnsomheten av skattesystemet. Et sentralt poeng er at vi antar at vedlikeholdstiltakene kan utgiftsføres direkte både i alminnelig inntekt og grunnrenteinntekten, mens reinvesteringen inklusive O/U-delen må aktiveres skattemessig. Resultatet er at vedlikeholdstiltakene er vesentlig mer lønnsomme enn reinvesteringen etter skatt. En viktig årsak er at investeringen må betales nå og til dels med lånte penger, mens fradragene for investeringsbeløpet i grunnrenteskatten fordeles over hele avskrivningstiden på 40 eller 67 år. Friinntektsrenten som skal kompensere for denne utsettelsen er for lav og kompenserer således verken for selskapets kapitalkostnader eller for regulatorisk risiko knyttet til at skattefradragene fordeles over lang tid.

Nedenfor viser vi først nåverdien etter skatt av å gjennomføre reinvesteringen. Den har altså en nåverdi lik null, mot 109 millioner før skatt. Deretter viser vi nåverdien av å gjøre vedlikeholdstiltakene. Denne er klart positiv.



Figur 5.2 Marginalt lønnsomt O/U-prosjekt belastes med høy grunnrenteskatt, men mindre lønnsomt enn fortsatt flikking på det gamle kraftverket, som illustrert i figur 5.3 nedenfor.



Figur 5.3 Vedlikeholdstiltak uten utvidelse er mest lønnsomt for investor.

En annen konsekvens av grunnrenteskattens utforming er at det oppstår incentiver til skattemessig motivert tilpasning av kraftverkets ytelse. Flere kraftverk er de siste årene blitt bygget med en installert effekt like under innslagspunktet for grunnrenteskatt. Innslagspunktet for grunnrenteskatt får betydning for de bedriftsøkonomiske vurderingene ettersom kraftverket blir ilagt grunnrenteskatt på hele kraftproduksjonen dersom kraftverket bygges med en installert ytelse over 10 MVA og null grunnrenteskatt ved en installert ytelse under 10 MVA. Et eksempel på et kraftverk som ligger like under terskelverdien er Fennefoss kraftverk (Otravassdraget) som fikk konsesjon i 2015.

Som dette illustrerer kan det være bedriftsøkonomisk lønnsomt å redusere størrelsen på et kraftverk, eller til og med dele opp et prosjekt i flere selvstendige verk, for å komme under grenseverdien for grunnrenteskatt. Dette viser at selskapene opplever dagens grunnrenteskatt som en stor økonomisk belastning for marginale prosjekter. Se også kap. 6.1.

Endelig er det et poeng at skattemyndighetene over tid har innført en strengere praksis med hensyn til hva som er fradragsberettiget i grunnrenteinntekten, både i ligningspraksis og i lovverket. Manglende fradrag for kostnader som reelt er knyttet til den grunnrenteskattepliktige virksomheten forsterker skjevheten i systemet ytterligere. Falleie er et eksempel på en betydelig kostnadspost for enkelte verk som ikke lenger kommer til fradrag i grunnrenteinntekten.

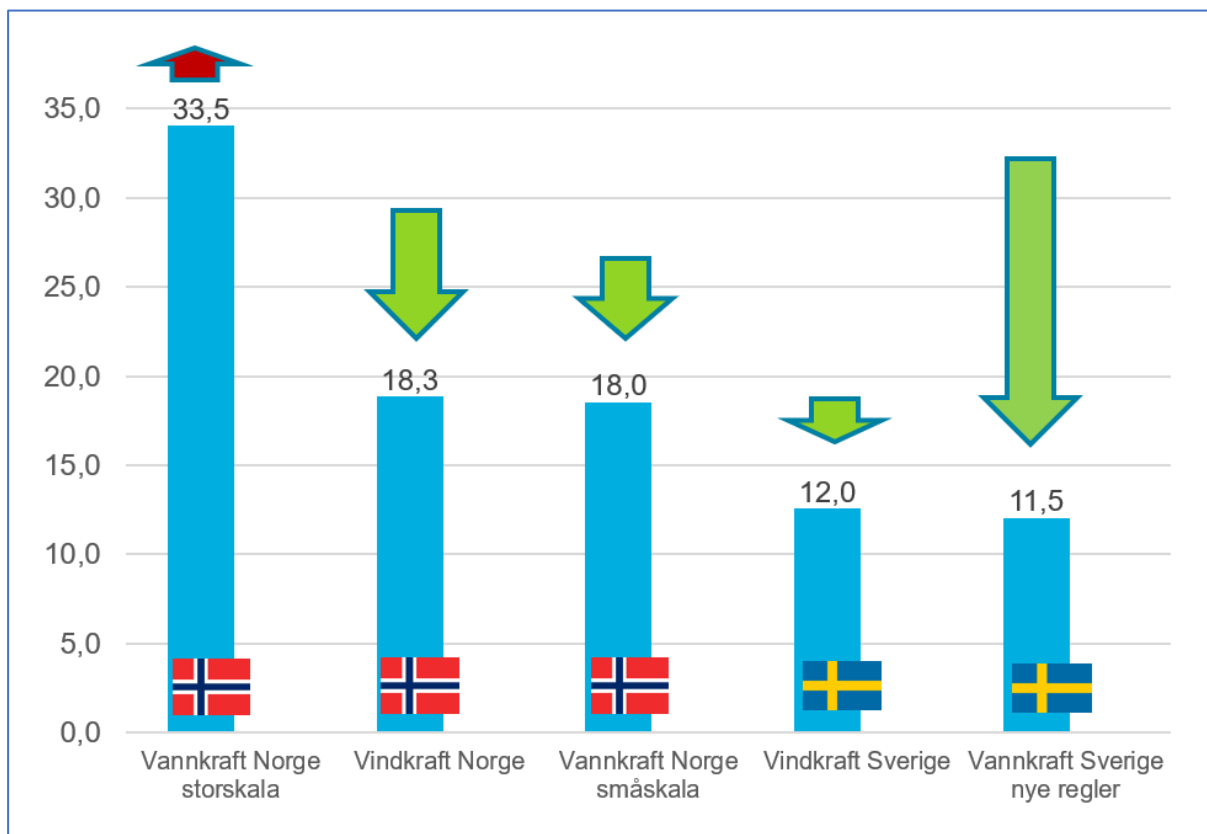
5.2 Skattesystemet svekker vannkraftens konkurransevne

Egenskapene ved skattesystemet som beskrevet over fører også til at vannkraftens konkurransevne overfor andre teknologier og andre land svekkes. Sverige er særlig viktig i denne sammenhengen som følge av den høye graden av markedsintegrasjon og felles prisdannelse. Skattesystemet har derfor stor betydning for fordelingen av investeringer i fornybar kraft mellom Norge og Sverige. I denne sammenhengen vil vi særlig peke på følgende:

- Bare storskala vannkraft betaler grunnrenteskatt og overskuddsskatt. Andre teknologier betaler bare overskuddsskatt.
- Norsk vannkraft må betale konsesjonsavgifter og avstå konsesjonskraft.
- Norsk vannkraft har vesentlig lengre avskrivningstider enn alle andre teknologier.
- Eiendomsskatten på svensk vannkraft er besluttet redusert fra 2,8 til 0,5 prosent over fire år med full effekt fra og med 2020.

I figuren nedenfor har vi illustrert forskjellene i skattesatser mellom sentrale produksjonsteknologier i Norge og Sverige, med utgangspunkt i marginalt lønnsomme prosjekter før skatt per teknologi og land.

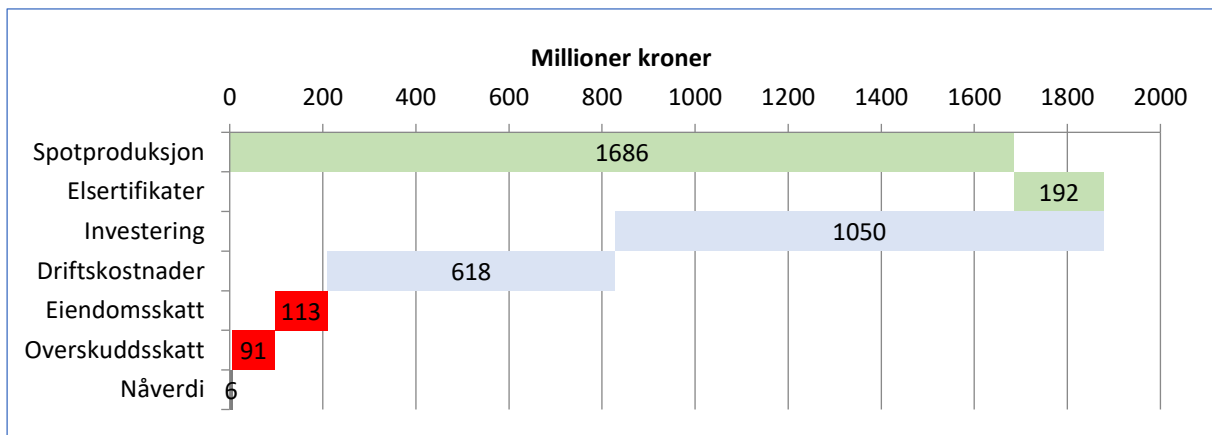
Skattesatsene er beregnet ved å dele nåverdien av skattebelastningen på de totale inntektene i prosjektene, inklusive de konsesjonsbaserte ordningene, og fanger på den måten opp både forskjeller i skattarter, skattesatser, avskrivningsregler og andre elementer. Videre ser vi at situasjonen for norsk storskala vannkraft, sammenliknet med konkurrerende teknologier og land, er betydelig svekket siden 2012.



Figur 5.4 Nåverdijusterte skattesatser per produksjonsteknologi etter 2017-regler; svensk vannkraft etter 2020-regler. Pilene illustrerer endring sammenliknet med 2012.

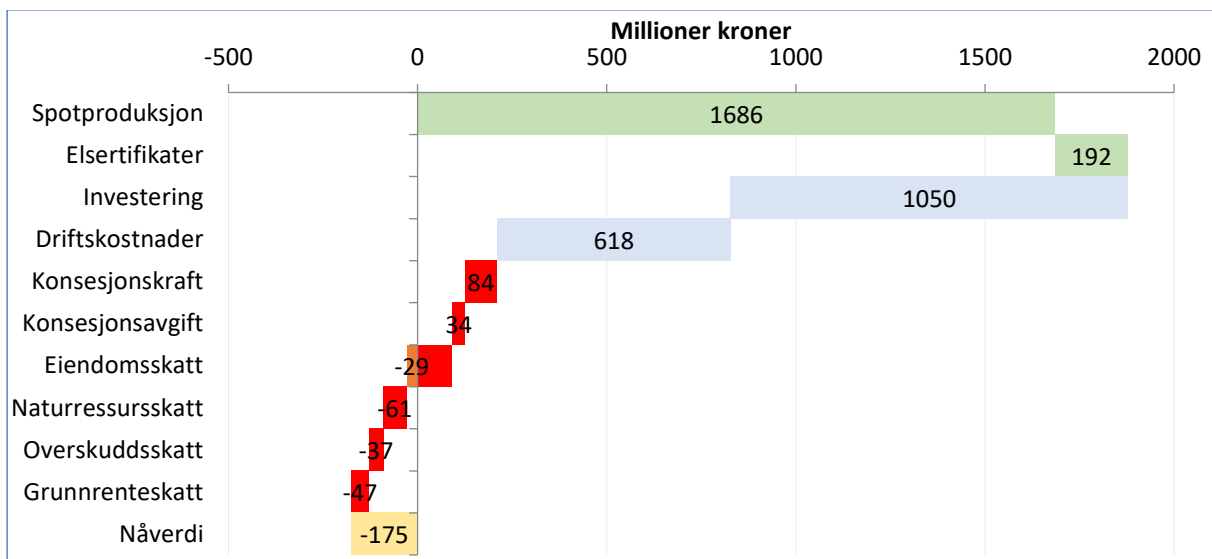
Poenget ovenfor kan også illustreres ved å se på lønnsomheten i et vindkraftprosjekt dersom det hadde vært underlagt tilsvarende skatteregler som vannkraften. I figur 5.5 og 5.6 viser vi konsekvensen for nåverdien av et tilnærmet marginalt lønnsomt vindkraftprosjekt med dagens skatteregler for vindkraft kontra et vannkraftsystem. Eksempelet er basert på kostnadsdata fra et faktisk vindkraftprosjekt.

I figur 5.5 viser vi lønnsomheten av vindkraftprosjektet med dagens skatteregler for vindkraft fordelt på de forskjellige komponentene i nåverdiberegningen. Vi ser at nåverdien er svakt positiv. Prosjektet betaler både eiendomsskatt og overskuddsskatt. Prosjektet er antatt å få elsertifikater og oppfyller kravet til å få avskrivninger i henhold til de særskilte reglene i skatteloven (fem års lineære avskrivninger).



Figur 5.5 Dekomponering av nåverdi i et typisk vindkraftprosjekt med dagens vindkraftskatteregler.

I figur 5.6 viser vi det tilsvarende regnestykket når vi benytter skatteregler som for storskala vannkraft. Vannkraftskatten er implementert ved å ilegge en skatt på grunnrente etter mønster av vannkraften, med 25 års lineære avskrivninger og en friinntekt basert på en risikofri rente. Konesjonskraften er antatt å bli solgt til en myndighetsbestemt pris på 15 øre/kWh. Vi ser at prosjektet snur fra å ha svakt positiv nåverdi til å ha klart negativ verdi, og grunnrenteskatten utgjør om lag halvparten av nåverditapet. Overskuddsskatten (inklusive naturressursskatten) øker også som følge av lengre avskrivningstider. I tillegg kommer konsesjonskraft inn som en betydelig kostnad.



Figur 5.6 Dekomponering av nåverdi i et typisk vindkraftprosjekt med dagens vannkraftskatteregler.

I eksempelet ovenfor faller avkastningen målt ved internrenten fra 5,05 til 3,3 prosent nominelt etter skatt. Prosjektet må ha en inntekt før skatt som er hele 10 øre/kWh høyere når det ilegges vannkraftskatt, sammenlignet med situasjonen med dagens skatteregler for vindkraft. Den totale skatteregningen øker med 181 millioner kroner for en investering på 1050 millioner kroner.

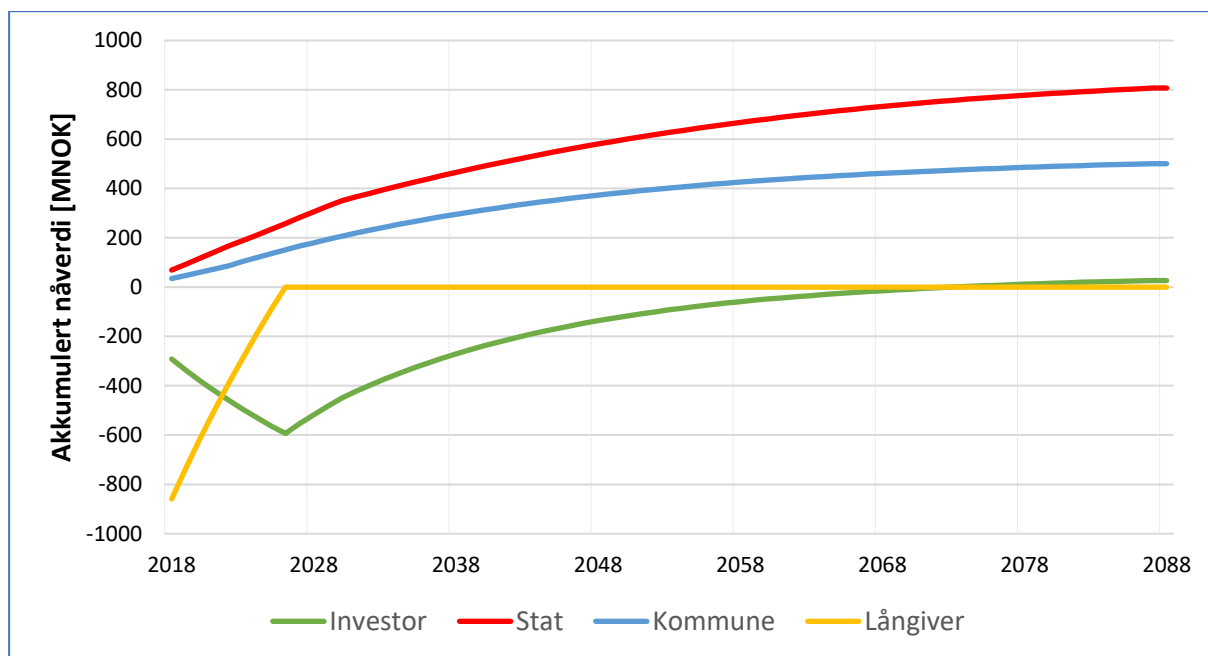
Avskrivninger er også et element som bidrar til å svekke norsk vannkrafts konkurransevne overfor andre teknologier i et åpent, internasjonalt kraftmarked. Dammer, tunneler, rørgater og kraftstasjoner avskrives over 67 år lineært, mens maskinteknisk utrustning i kraftstasjoner avskrives over 40 år lineært. Dette temaet ble kort omtalt i NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Utvalget konkluderte der med at gjeldende avskrivningstider burde beholdes til tross for at en undersøkelse SSB hadde utført for utvalget tilsa at faktiske levetider, særlig for maskinteknisk utrustning, er betydelig lavere. I NOU'en vises det også til Canada, som opererer med avskrivningstider som er under halvparten så lange som de norske. Energi Norge tok opp temaet med utvalget på

bakgrunn av en rapport utarbeidet av THEMA Consulting som viste at også andre europeiske land opererer med langt gunstigere avskrivningstider for vannkraft enn Norge. Energi Norge vil be ekspertutvalget vurdere de gjeldende avskrivningstidene i lys av nivået og utviklingen for andre teknologier og for vannkraft internasjonalt.

5.3 Skattekreditorene får betalt før investor

En investering i et vannkraftverk innebærer store kapitalutlegg i startfasen av prosjektet, som først betales tilbake til investor over en lang periode, normalt flere tiår. Dagens skattesystem innebærer imidlertid at skattekreditorene får en stor del av verdiskapingen i prosjektene allerede fra dag én. Hovedårsaken er de lave fradragene for friinntekt.

I figur 5.7 illustrerer vi hvordan investor, skattekreditorer og långivere får betalt over levetiden til et marginalt lønnsomt vannkraftprosjekt. Både staten og kommunene er i pluss fra dag én, mens investor først får tilbake den investerte egenkapitalen mot slutten av levetiden. Figuren viser også at stat og kommuner sitter igjen med en betydelig positiv verdi av et prosjekt som for investor går i null.



Figur 5.7 Akkumulert nåverdi av kontantstrømmer til investor, stat, kommune og långiver.

Tidsprofilen på innteksstrømmene illustrerer også hvorfor investor er eksponert for regulatorisk og politisk risiko. Når investeringene først er tilbakebetalt mot slutten av levetiden, kan det skje mye med skattesystemet i mellomtiden. Utviklingen siden 2007 viser dette tydelig. For en investor som ikke er i posisjon til å betale overskuddsskatt vil dessuten naturressursskatten være en likviditetsbelastning.

5.4 Kapitalmarkedet for norsk vannkraft fungerer ikke som i andre markeder

Kapitalmarkedet for norsk vannkraft (over 10 MVA) fungerer annerledes enn for andre kapitalintensive næringer. Den viktigste årsaken er at myndighetsbestemte eierskapsbegrensninger (konsolideringsmodellen) setter krav til 2/3 offentlig eierskap, som begrenser omsettelighet av eierandeler, og som samtidig definerer norske kommuner og staten som eneste kontrollerende eiere. Denne gruppen eiere har igjen egenskaper som gjør at vannkraftselskapenes tilgang til egenkapital er svakere enn for andre deler av næringslivet. I praksis vil mange kommuner ha ønske om å hente løpende utbytte, men svært få kommuner har mulighet til å skyte inn ny egenkapital dersom selskapene har lønnsomme prosjekter for utvikling. Aktørene har derfor ikke samme tilgang til egenkapitalmarkedene som aktører i andre

næringer og teknologier, som feks vindkraft og småkraft. Dette betyr at vannkraftaktørene blir svært avhengige av lånefinansiering, og av å kunne bruke overskudd fra løpende drift til investeringer. Det betyr at en vanlig forutsetning om at i et effektivt kapitalmarked vil alle marginalt lønnsomme prosjekter bli gjennomført, ikke på samme måte kan legges til grunn for vannkraft.

Norske vannkraftprodusenter betaler en svært høy andel av inntekten i skatt. For E-CO Energi, som i all hovedsak driver med vannkraftproduksjon i Norge, har effektiv skattesats ligget mellom 50 og 60 prosent de siste årene. Da er eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft ikke inkludert. Den reelle effektive skattesatsen ligger således over 60 prosent.

Det høye skattetrykket svekker selskapenes tilgang på kapital via egenfinansiering (tilbakeholdte overskudd). Når det skal investeres nær 200 milliarder kroner i rehabilitering av gamle kraftverk de neste tiårene, betyr det at selskapene i stor grad blir avhengige av lånefinansiering.

5.5 Systemet medfører store administrative kostnader

Skattesystemet har mange elementer og er svært komplekst, noe som medfører store administrative kostnader.

Eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftverk fastsettes sentralt av Sentralskattekontoret for storbedrifter, men kommunene beregner skatten basert på den relevante kommunes eiendomsskattesats. Kommunen er i dag ansvarlig for innkreving av eiendomsskatt, og organiseringen varierer fra kommune til kommune. Data Skattedirektoratet har hentet inn (2015) viser at av 189 kommuner med eiendomsskatt er det kun 78 som benytter skatteoppkreveren til innkreving. Format og forfall varierer fra kommune til kommune og sammenfaller verken i tid eller antall terminer. For vannkraftprodusenter med kraftverk i flere kommuner er det derfor mange kreditorer å forholde seg til.

Også grunnlaget for naturressursskatt fastsettes sentralt av Sentralskattekontoret for storbedrifter ved ligningen av selskapene, mens den innkreves lokalt.

Konsesjonsavgift til kommunene knyttet til vannkraft fastsettes sentralt av NVE og det er dermed mulig å tenke seg en sentralisering av innkrevingen. Betalingen skjer i dag til kommunen basert på grunnlaget fra NVE. For vannkraftprodusenter med flere kreditorer er dette en administrativt tyngende organisering.

Som skattemetode har konsesjonskraften spesielt høye administrative kostnader for både skatteoppkrever og skatteyter. I tillegg medfører ordningen administrative kostnader i statsforvaltningen og hos selskapene fordi det må samles inn kostnadsdata for å fastsette prisen for konsesjonskraft fra konsesjoner gitt etter 1959 etter et innfløkt regelverk. For konsesjoner fra før 1959 tar også prosessen med å sammenstille data og beregne selvkostprisene i henhold til NVEs retningslinjer mye tid.

6. Andre forhold omtalt i mandatet

I mandatet for ekspertutvalget pekes det på enkelte andre problemstillinger utvalget skal vurdere. Her redegjør vi kort for Energi Norges synspunkter på noen av disse forholdene.

6.1 Nedre grense for grunnrenteskatten

I mandatet bes utvalget vurdere den nedre grensen for grunnrenteskatt. Grensen er i dag satt til 10 MVA påstemplet merkeytelse.

Det er investert i en rekke småkraftverk de siste årene, og grenseverdien er naturlig nok et svært sentralt rammevilkår for investorene. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at denne grenseverdien blir liggende fast. Problemstillingen er omtalt i kap. 5.1.

6.2 Verdsettingsreglene i eiendomsskatten for store kraftanlegg

Eiendomsskattegrunnlaget for vannkraftanlegg med påstemplet merkeytelse over 10 MVA fastsettes gjennom en nåverdiberegning. Ulike sider ved denne modellen ble vurdert av Stortinget i fjor høst i forbindelse med behandling av forslaget til statsbudsjett for 2018.

De forholdene som ble vurdert særskilt, var kapitaliseringsrenten som benyttes ved diskontering av beregnet nettoinntekt og antall år som benyttes i beregningen. Kapitaliseringsrenten har vært 4,5 prosent de siste årene. Som det også vises til i mandatet, ble det innhentet eksterne utredninger som tilsier at kapitaliseringsrenten burde være noe høyere ut fra en rent faglig vurdering. Det ble også vurdert å øke antall år som benyttes ved beregningen. Idag benyttes et rullerende gjennomsnitt over fem år.

Både hva angår kapitaliseringsrente og antall år i beregningen, ble gjeldende regler besluttet videreført. Energi Norge mener at gjeldende prinsipper for fastsetting av eiendomsskattegrunnlaget for store kraftanlegg bør videreføres.

6.3 Samordning av eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger mot de statlige skattene

Eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme kraftprosjekter blir bedriftsøkonomisk ulønnsomme etter skatt. Dette forholdet er påpekt i ulike sammenhenger, blant annet i Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring* (Energimeldingen):

"Konsesjonskraft og -avgifter gir ikke kraftverkseierne optimale insentiver til samfunnsmessig rasjonell utnyttelse av vannressursene. Ordningene kan føre til at ellers lønnsomme prosjekter ikke blir gjennomført."

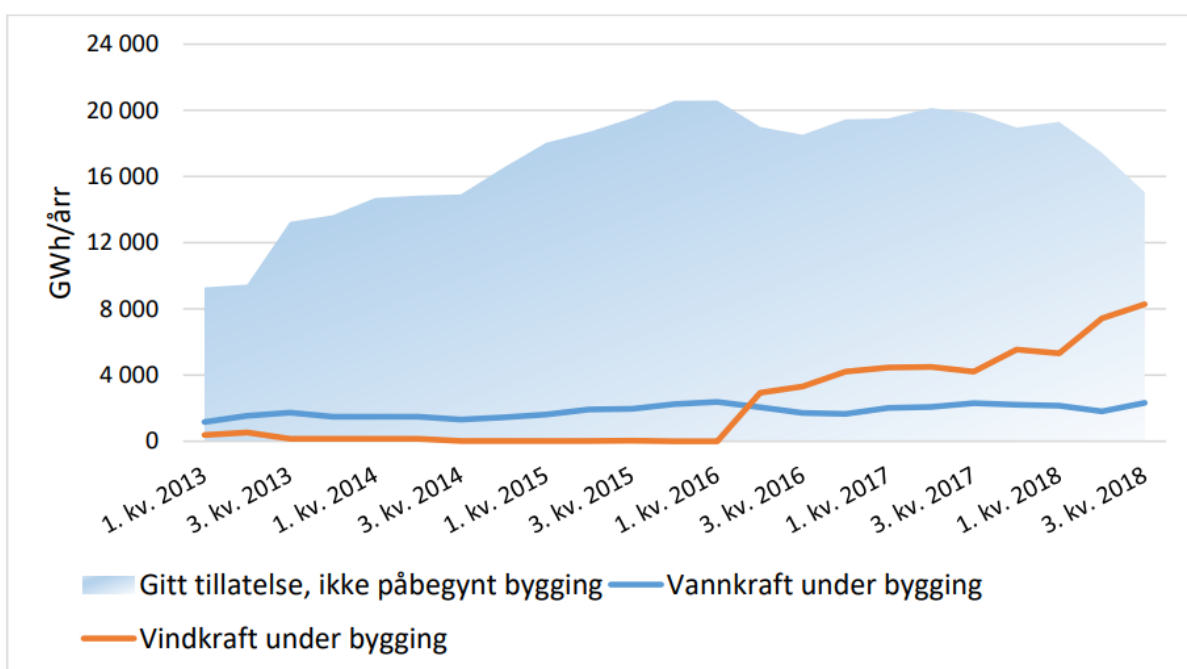
Hovedoppgaven til regjeringens ekspertutvalg er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. Det betyr at utvalget må finne en løsning som fjerner denne vridningen. Energi Norge mener at en effektiv måte å oppnå det på, kan være å trekke fra netto kostnad ved eiendomsskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft krone for krone i utlignet skatt til staten (ordinær selskapsskatt og grunnrenteskatt), i stedet for i skattegrunnlaget, etter samme modell som for naturressursskatten, men med utvidet fradragsrett slik at den også omfatter grunnrenteskatten.

7. Vannkraftens plass i fremtidens kraftsystem - og grunnlaget for grunnrente

I dag ser vi begynnelsen på omveltende endringer i kraftsystemet og at etablerte sannheter utfordres. Det er bred enighet om at løsningen på klimautfordringene er å elektrifisere samfunnet ved å erstatte bruk av fossil energi med elektrisk kraft. På sin høstkonferanse 2018 annonserte Statnett at et helelektrisk Norge er innen rekkevidde og at det vil innebære en økning i kraftforbruket med 30–50 TWh.

Dette må sees i sammen med at Statnett noen uker tidligere i sin rapport til arbeidet med nasjonal ramme for vindkraft, skrev at det er plass til 25–45 TWh lønnsom vindkraft i det eksisterende og vedtatte transmisjonsnettet, og at de forventer betydelig lønnsomhet for vindkraft uten subsidier. Vi merker oss også at det i løpet av de siste par årene er inngått flere kraftkjøpsavtaler mellom nye vindkraftprosjekter og kraftkrevende industri, et tydelig bevis på at vindkraften allerede er konkurransedyktig som industrikraft og at den vil bli en viktig bidragsyter til fremtidens kraftbaserte verdiskaping. Den regulerbare vannkraften er imidlertid en avgjørende forutsetning for at kraftsystemet skal forbli stabilt og pålitelig gjennom denne utviklingen.

Figurene fra NVEs kvartalsrapport for tredje kvartal 2018 viser utviklingen i norsk kraftutbygging i de senere år. Det er ingen grunn til å tvile på at vindkraften i årene som kommer vil fortsette å dominere norsk kraftutbygging.



Figur 7.1 Utvikling per kvartal for totalt endelige tillatelser som ikke er benyttet, samt vann- og vindkraftprosjekter under bygging etter kvartalet.

Teknologi	Under bygging			Gitt tillatelse, ikke bygd		
	Antall	MW	GWh	Antall	MW	GWh
Små vannkraftverk (<10 MW)	38	204	608	399	1 009	3 074
Opprusting og utvidelse	13	427	920	55	656	995
Vannkraft > 10 MW	6	246	805	17	429	1 168
Vindkraft	16	2 436	8 284	37	2 735	9 814
Sum	73	3 314	10 616	508	4 830	15 051

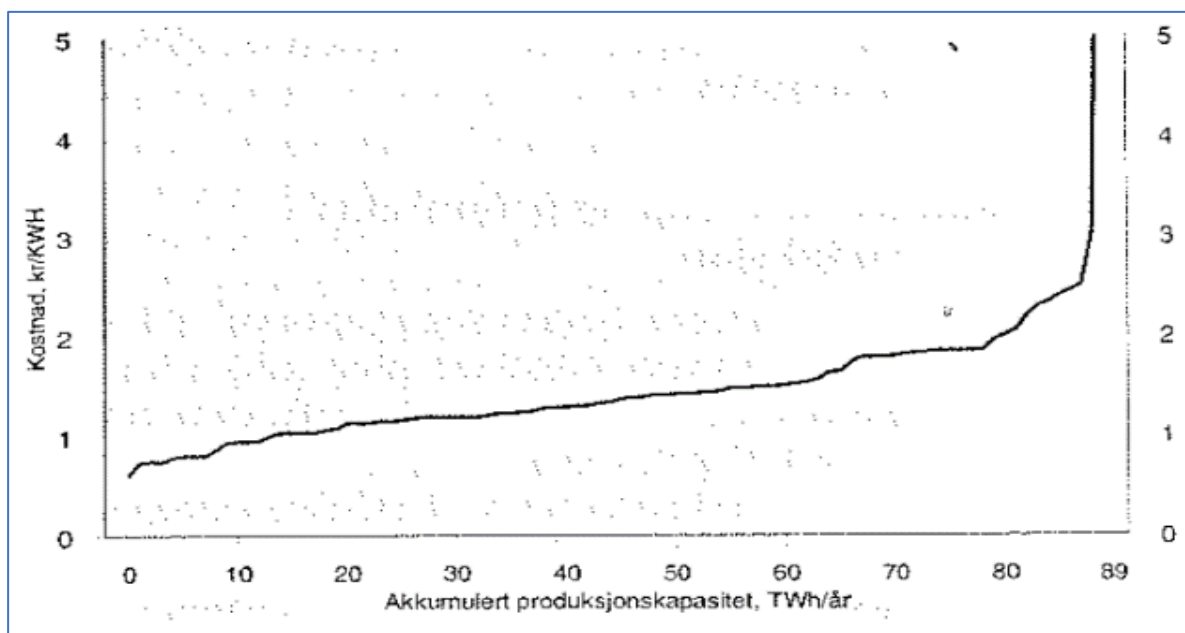
Figur 7.2 Endelig tillatelse, ikke idriftsatt

7.1 Hva betyr det økte innslaget av uregulerbar kraft for vannkraften?

I fremtidens fullelektriske samfunn kommer vannkraften til å bli viktigere enn noensinne. Økt avhengighet av at strømmen alltid må være der og et økende innslag av vindkraft der produksjonen varierer ukontrollert i takt med været gjør at vi blir enda mer avhengige av vannkraftens evne til å stabilisere nettet og flytte produksjon i tid. Dette er imidlertid viktige tjenester som vannkraften yter til samfunnet og kraftsystemet, men som i svært liten grad bidrar til vannkraftens inntekter. Vannkraftens inntekter kommer for alle praktiske formål fra salg av elektrisk energi og synkende kostnader for vindkraft er med på å begrense hvor høye kraftpriser vi kan forvente. Samtidig stiger kostnadene i vannkraften fordi en stor del av våre vannkraftverk som ble bygget på 50-, 60- og 70-tallet, vil få et økende behov for vedlikehold og reinvesteringer.

7.2 Hva vil utviklingen bety for vannkraftens skatteevne?

Situasjonen er altså i ferd med å endre seg nokså dramatisk siden kraftskattereformen kom på plass på 90-tallet. Den gang (Ot prp nr 23 1995-1996) forklarte Finansdepartementet grunnlaget for ekstra avkastning i vannkraften, grunnrente ved hjelp av figuren nedenfor. Vi ser at NVE beregnet at utbyggingskostnad for hoveddelen av vannkraftparken til mellom 1 og 2 kr/kWh.



Figur 7.3 Beregnet utbyggingskostnad målt etter gjenanskaffelseskostnad i 1995. 89 TWh av eksisterende kapasitet. Kilde: Ot prp nr 23 1995-1996.

Finansdepartementet siterer i Ot prp-en Aarbakke-gruppens utredning (NOU 1989:14): "Grunnrenten i vannkraftsystemet skyldes ikke ressursknapphet i absolutt forstand, men økende marginalkostnader ved å bygge ut vannkraftressursene. Kostnadsøkningen avspeiler at de i økonomisk forstand beste vannfallene allerede er i produksjon, slik at potensielle utbyggingsprosjekter blir stadig mere kostnadskrevende. I et optimalt utbygget kraftsystem der prisen på kraft er kostnaden ved å bygge ut ny kraft (langtidsgrensekostnad), kan prisen bli betydelig høyere enn de gjennomsnittlige kostnadene i kraftproduksjonen. Denne differansen er et mål på grunnrenten i et optimalt utbygd kraftsystem." (våre understrekninger).

Det er særlig to endringer i forutsetningene som ble lagt til grunn den gang, som det er verdt å merke seg. For det første holder ikke lenger forutsetningen om at "..potensielle utbyggingsprosjekter blir stadig mere kostnadskrevende". Dagens og fremtidens kraftutbygging domineres av vindkraft som blir stadig billigere. Statnett legger i rapporten til nasjonal ramme for vindkraft til grunn en vindkraftkostnad på 25-30 euro/MWh som tilsvarer 24-29 øre/kWh frem mot 2025. Utbyggingskostnader ligger på om lag 3 kr/kWh og er synkende. Svært få nye vannkraftprosjekter har så lave kostnader, og kostnadene i de dyreste verkene i kurven ovenfor er også høyere enn dette. Med andre ord reduseres den kostnadsdifferansen mellom gammelt og nytt som Finansdepartementet og Aarbakke-gruppen viser til at er "..et mål på grunnrenten i et optimalt utbygd kraftsystem".

Den andre endringen er at den samme kostnadskurven er i ferd med å flytte seg oppover, dvs. kostnadene øker. NVE estimerer at det i løpet av de neste 40 årene skal investeres 150 milliarder kr i mekanisk og elektrisk utstyr i norske vannkraftverk over 10 MW. Fordelt over disse kraftverkene utgjør det om lag 1,25 kr/kWh, et betydelig beløp sett i forhold til kostnadskurven vist ovenfor. I tillegg kommer investeringer i dam og vannvei. Disse nødvendige påkostningene i de gamle vannkraftverkene øker kapitalkostnadene i disse kraftverkene, og dette er nok en faktor som reduserer differansen mellom gammelt og nytt som Finansdepartementet helt riktig skriver er et mål på grunnrenten.

7.3 Implikasjoner for fremtidens skattesystem i fornybarsektoren

Vi er nå inne i et paradigmeskifte i norsk produksjon av fornybar energi: Fra en situasjon der lønnsom fornybarproduksjon var begrenset til få steder med utbyggbare vannfall, til en situasjon der den kan produseres stadig billigere basert på vindressurser som det finnes veldig mye av over store geografiske områder i både Norge og våre naboland.

Dette må få implikasjoner for hvordan fornybar kraft kan skattlegges. Neste kapittel tar for seg dette.

8. Funksjonskrav til et revidert skattesystem

Et skattesystem for vannkraft og eventuelt andre former for produksjon av fornybar energi kan utformes på flere måter. Dette gjelder både den overordnede strukturelle utformingen og fastsettelse av verdien på de ulike parameterne som inngår i strukturen. I dette kapittelet forsøker vi å se forbi disse tekniske diskusjonene og heller beskrive hvilke funksjonskrav vi mener et nytt skattesystem bør oppfylle og testes opp mot.

Idéen om at fremstilling av elektrisitet fra fornybare kilder skal beskattes hardere enn nesten all annen økonomisk virksomhet kan fremstå underlig i lys av klimautfordringene og verdens sterkt økende behov for mer fornybar energi. I de fleste land er utbyggingen av fornybar energi avhengig av subsidier.

Sett i lys av den norske fornybarnæringens historie og det stedsspesifikke ressursgrunnlaget den forvalter, finner vi likevel at det er grunnlag for særskilte skatteregler for denne næringen. Disse reglene må imidlertid utformes slik at systemet ikke blir til hinder for en rasjonell utvikling av næringen. Dagens skattesystem for vannkraft tilfredsstiller ikke disse kravene.

8.1 Oppsummering av funksjonskravene

Energi Norge mener at kraftverksbeskatningen må oppfylle følgende funksjonskrav:

1. Skattesystemet må sett som helhet være utformet slik at det ikke påvirker investeringsbeslutninger. Det betyr likevel ikke at alle enkeltelementer trenger å være investeringsnøytrale.

Av dette følger at:

2. Virksomheter og prosjekter med normal avkastning ikke kan betale mer enn normal skatt, dvs. tilsvarende det andre næringer betaler

Dette vil i praksis bety at:

3. Normalavkastningen må skjermes fra grunnrenteskatt slik at grunnrenteskatt kun beregnes ut fra faktisk realisert grunnrente.

Av dette følger også at:

4. Effektiv skattesats målt som beregnet skatt som andel av skattbar inntekt ikke kan øke med fallende lønnsomhet.

I tillegg mener Energi Norge at en omlegging bør medføre at:

- Systemet forenkles slik at de administrative kostnadene reduseres.
- Systemet utformes slik at det offentlige tar ansvar for fordeling av skatteinntektene mellom stat, fylke og kommune uten at kraftverkseier trenger å forholde seg til annet enn det totale skattenivået.
- Systemet utformes slik at investor og lokalsamfunnet får sammenfallende økonomiske interesser i spørsmål om investeringer og videreutvikling av anleggene.

Energi Norge stiller seg til disposisjon for utvalget, og vi deler gjerne våre analyser av alternative skattemodeller i det videre arbeidet.