

Finansdepartementet v/Kraftskatteutvalget

Att.: Per Sanderud

DERES REF./DATO:

VÅR REF.:

STED/DATO:

Oslo, 31.01.2019

POSTADRESSE
Statkraft AS
Postboks 200 Lilleaker
0216 Oslo
Norway

BESØKSADRESSE
Lilleakerveien 6
0283 Oslo

SENTRALBORD
24 06 70 00

TELEFAKS:
24 06 70 01

INTERNETT
www.statkraft.no

E-POST:
post@statkraft.com

ORG. NR.: NO-987 059 699

STATKRAFTS INNSPILL TIL EKSPERTUTVALGET SOM SKAL VURDERE VANNKRAFTBESKATNINGEN

Det vises til Statkrafts møte med ekspertutvalget som skal vurdere vannkraftbeskatningen (Ekspertutvalget) den 26. september 2018 hvor Statkraft ble gitt anledning til å komme med ytterligere innspill vedrørende beskatning av norske vannkraftverk. I dette brevet redegjøres det for elementer i dagens vannkraftbeskatning som Statkraft ser på som utfordrende i forhold til den videre drift og utvikling av norske vannkraftressurser. Statkraft er opptatt av en god forvaltning av vannkraftanleggene og mener vannkraften bør få bedre skattemessige rammebetingelser slik at den langsiktige produksjonskapasiteten til de norske vannkraftverkene bevares for fremtiden.

Innledningsvis vil vi gi våre vurderinger av behovet for gode og stabile skattemessige rammebetingelser i lys av vannkraftens rolle i det norske energisystemet.

Deretter vil det bli redegjort for hvordan vannkraftbeskatningen har endret seg siden 1997 og hvordan dette påvirker lønnsomheten og konkurranseevnen for investeringer i norske vannkraftverk i forhold til andre investeringer som leverer kraft inn i det nordiske kraftmarkedet.

Videre vil det bli gitt en noe mer utdypende vurdering av to forhold ved dagens skatteregime vedrørende nøytralitet i grunnrentebeskatningen og det samlede skattetrykket som Statkraft oppfatter som særlig utfordrende.

Avslutningsvis vil vi gi noen oppsummerende vurderinger og anbefalinger.

1. Behovet for gode og stabile skattemessige rammebetingelser i lys av vannkraftens rolle i det norske energisystemet

Vannkraftens rolle i det norske energisystemet

Den største delen av norske vannkraftverk ble bygd ut fra 1950 og de etterfølgende ti-årene, for så i det alt vesentligste å kulminere på 1980-tallet. Vannkraften vil, som også påpekt i mandatet til Ekspertutvalget, fortsatt utgjøre ryggraden i det norske energisystemet både med tanke på energiproduksjon og opprettholdelse av forsyningssikkerhet. Den raske teknologit utviklingen for vindkraft forventes å gi økende

andel uregulert kraftproduksjon, som også vil påvirke det nordiske energisystemet. Behovet for produksjonsanlegg med reguleringssevne vil være økende fremover med stigende andel av uregulert produksjon.

Sammenlignet med annen næringsvirksomhet og andre teknologier for kraftproduksjon er vannkraften svært kapitalintensiv og har meget lang leve- og avskrivningstid. Figuren under viser forventede reinvesteringer og tidspunktet til disse for et vannkraftverk.

Figur 1: Reinvesteringsbehov i prosent av opprinnelig investering

Vannkraft er en langsiktig investering. Forventede reinvesteringer i prosent av opprinnelig investering og tidspunkt til disse for et vannkraftverk.



Vannkraftverk er avhengig av høy driftsmargin over lang tid for å oppnå tilfredsstillende avkastning på kapitalen. Mye av den frigjorte kapitalen vil måtte brukes/avsettes til fremtidig vedlikehold og rehabiliteringer om produksjonsevnen skal kunne opprettholdes. I mandatet til Ekspertutvalget er det vist til at Norges vassdrags- og energidirektorat har anslått reinvesteringsbehovet i norsk vannkraft frem mot 2030 til 45 mrd. kroner.

Behovet for gode og stabile rammebetingelser

Det er nødvendig med stabile og tilpassede rammebetingelser for å få en langsiktig god ressursforvaltning av vannkraftverkene. Dette gjelder både med et samfunns- og bedriftsøkonomisk utgangspunkt. Et sentralt aspekt ved en god samfunnsmessig ressursforvaltning er om bedriftsøkonomiske beslutninger faller sammen med samfunnsøkonomiske vurderinger.

Ekspertutvalgets hovedoppgave er i følge mandatet å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak blir gjennomført og således at verdiskaping ut i fra et samfunnsperspektiv blir ivaretatt. I vurderingen av dette må også de bedriftsøkonomiske konsekvensene av gjeldende skatte- og avgiftssystem vurderes. Sentrale forhold i vurderingen av om skatte- og avgiftssystemet påvirker om samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i kraftproduksjon gjennomføres er blant annet om:

- Verdiskaping ut i fra et samfunnsperspektiv blir størst mulig, f.eks. om det er terskelverdier eller andre regler i vannkraftbeskatningen som hindrer at samfunnsmessige lønnsomme tiltak gjennomføres
- Samfunnsøkonomiske kostnader ved beskatningen er og kan forventes å bli lave

- Investeringer i kraftproduksjon behandles likt, f.eks. med tanke på å oppnå likebehandling (nøytralitet) mellom teknologier og/eller investeringer som kan levere kraft inn i det felles nordiske kraftmarkedet
- Investorenes prioritering av investeringsmuligheter påvirkes, f.eks. ved at prosjekter som er lønnsomme før skatt ikke viser tilstrekkelig lønnsomhet etter skatt (og dermed nedprioriteres eller ikke blir gjennomført)

Siden de fleste av vannkraftverkene i Norge ble besluttet utbygd har kraftmarkedet og rammevilkår for vannkraftproduksjon endret seg vesentlig. Den relative lønnsomheten til norsk vannkraftproduksjon er svekket selv om produksjonskapasiteten frem til nå har endret seg lite. Det er først ved behov for betydelige rehabiliteringer av eksisterende produksjonsanlegg at en kan få betydelige justeringer av anleggenes produksjonskapasitet.

Statkrafts videre kommentarer i dette brevet vil spesielt være knyttet til likebehandling av kapital investert i kraftproduksjon, og hvordan beskatningen påvirker prioriteringer av prosjekter som i utgangspunktet er lønnsomme før skatt¹.

2. Utvikling i kraftverksbeskatningen og alternative investeringsmuligheter for produksjon av elektrisk kraft levert inn i det nordiske kraftmarkedet

Utviklingen i kraftverksbeskatningen i Norge og Sverige siden 1997

Statkraft har investeringer i både vind- og vannkraft i Sverige og Norge. Kraften fra produksjonsanleggene omsettes i det felles nordiske kraftmarkedet. Statkraft erfarer hvordan rammebetingelsene for ulike kraftproduksjonsteknologier i Norge og Sverige påvirker lønnsomheten for nye investeringer og preferanser for slike. Det er forskjeller i hvordan den underliggende verdiskapingen til kraftproduksjonsteknologiene fordeles og hvordan avgifts- og skattesystemene i Sverige og Norge brukes til dette. I Norge har grunnrentebeskatning av større vannkraftverk fått en økende betydning i beskatningen, mens det i Sverige er mer liberale avskrivningsregler som stimulerer til investeringer i vindkraft. I Norge har en for en periode valgt å ha avskrivningsregler for vindkraft som er harmonisert med de svenske avskrivningsreglene.

Siden innføringen av grunnrenteskatt i Norge har grunnrenteskattesatsen økt fra 27 % i 1997 til 37 % for 2019. Overskuddsskatten i Norge har i samme periode falt fra 28 % til 22 %. Samlet marginalskattesats for vannkraft har økt med 4 prosentpoeng fra 55 % til 59 %, mens den har falt med 6 prosentpoeng for annen kraftproduksjon og industri. I tillegg er skattegrunnlaget for grunnrenteskatten blitt betydelig utvidet ved at friinntektsrenten har blitt redusert fra 9,5 % i 1997 til estimerte 1 % for 2019. Hovedbegrunnelsen for reduksjonen i friinntektsrenten er adgangen til å utligne negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk mot positiv grunnrenteinntekt i et annet kraftverk og utbetaling av skatteeffekten ved negativ grunnrenteinntekt.

Sverige har redusert overskuddsskatten fra 28 % i 1997 til 21,4 % for 2019. Den svenske eiendomsskatten som kan ligne noe på den norske grunnrenteskatten, fastsettes med utgangspunkt i en beregnet verdi (takst). Frem til 2005 var eiendomsskattesatsen 0,5 % for så å bli gradvis økt til 2,8 % i perioden 2011 til 2016. Eiendomsskattesatsen for 2019 er fastsatt til 1 % og videre besluttet redusert til 0,5 % for 2020. Omregnet til øre/kWh var eiendomsskatten for Statkrafts vannkraftverk i Sverige for perioden 2011 til 2016 mellom 6 og 9 øre/kWh. For 2020 vil eiendomsskatten falle ned mot 1 øre/kWh. Næringen har på den annen side forpliktet seg til å bidra til et fond, «Vattenkraftens Miljöfond», som skal

¹ I dette brevet er det ikke gjort spesielle vurderinger for å anslå samfunnsøkonomisk verdi av en investering, f.eks. ved å korrigere for ringvirkninger (som leveranser fra nasjonal industri og lokale arbeidsplasser) og andre eksterne effekter (som miljøeffekter og kollektive goder), men heller valgt en forenkling ved at lønnsomhet før skatt også uttrykker samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

finansiere nødvendige miljøtiltak ved vannkraftanlegg. I Sverige behandles vannkraft tilnærmet likt med annen kraftproduksjon og svensk industri for øvrig.

Analyse av lønnsomheten under dagens skatteregime

I møtet med Ekspertutvalget den 26. september 2018 ble det blant annet vist nominell avkastning etter skatt for de mest relevante investeringsalternativene som Statkraft har for kraft som leveres inn i det nordiske kraftmarkedet. De investerings- og reinvesteringsnivåer som ble brukt er basert på erfaringer fra faktiske investeringsalternativer og vurderes som relevante i dagens marked. Beregnet avkastning til møtet i september var vist for reelle kraftpriser mellom 20 og 40 øre/kWh, en friinntektsrente på nivå med den risikofrie renten i et normalisert avkastningskrav for vannkraft og ellers gjeldende beskatning for 2018.

Siden møtet mellom Ekspertutvalget og Statkraft i 2018, er beregningene oppdatert med beskatningen for 2019, avkastning for vindkraft er nå beregnet for investeringer både i Sverige og Norge, det er gjort noen mindre justeringer av inntekts- og kostnadsforutsetninger, samt at friinntektsrenten er tilpasset det nivået som brukes ved beregning av grunnrenteskatten for 2019. De oppdaterte beregningene, vist i figur 2, er ikke helt like de avkastningstall som ble vist i september 2018. De oppdaterte avkastningstallene og forholdet mellom de ulike investeringsalternativene har ikke blitt endret nevneverdig fra 2018-analysen.

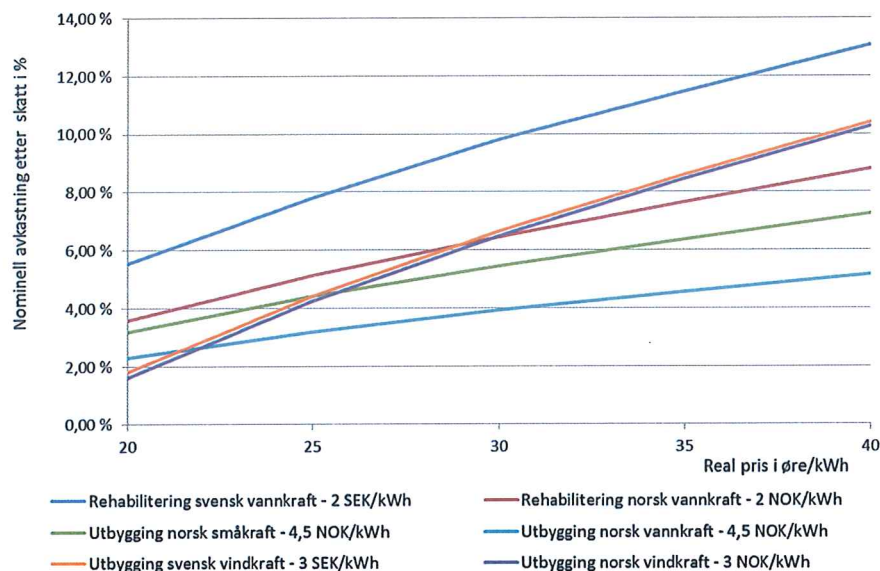
Med dagens beskatning viser rehabilitering av svenske vannkraftverk høyest lønnsomhet, mens utbygging av ny norsk vannkraft viser svakest lønnsomhet. Utbygging av norsk småkraft (uten grunnrenteskatt) og rehabilitering av norsk vannkraft er noe bedre enn ny norsk vannkraft. Den estimerte avkastningen for svenske og norske vindkraftinvesteringer er godt på linje, og ved en reell kraftpris på 30 øre/kWh og el-cert på 5 øre/kWh er avkastningen til vindkraft bygd ut i Sverige og Norge på nivå med rehabilitering av norsk vannkraft. Rangeringen mellom de ulike investeringsalternativene synes videre å være stabil for varierende kraftpriser bortsett fra at vindkraft er noe mer sensitiv for variasjon i kraftprisene.

Med de siste 20 årenes gjennomsnittlige kraftpris på om lag 26 øre/kWh synes det vanskelig å rehabiliterer eksisterende og realisere ny kraftproduksjon i Norge med dagens skatteregler og de fleste kraftselskapers avkastningskrav. Foruten rehabilitering av svensk vannkraft synes det vanskelig å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet med et nominelt avkastningskrav etter skatt over 6 %. I en rapport fra august 2017 skrevet av professor Thore Johnsen for Finansdepartementet vedrørende risikotillegget i kapitaliseringsrenten brukt på beregning av grunnlaget for eiendomsskatten for vannkraftverk er det foreslått et langsiktig nominelt avkastningskrav på 7,4 %².

² Johnsen, T. (2017). Risikotillegget i kapitaliseringsrenten i eiendomsskatten for kraftverk. Rapport til Finansdepartementet. NHH, august 2017.

Figur 2: Avkastning etter skatt ved kraftpriser fra 20 til 40 øre/kWh

Estimert internrente etter skatt for utvalgte investeringer for reelle kraftpriser fra 20 til 40 øre/kWh og en el-cert pris på 5 øre/kWh. Investeringsnivået som er valgt for de ulike teknologiene er basert på erfaringer fra faktiske investeringer



Ved bortfall av el-cert faller avkastningen for vindkraft i gjennomsnitt med 1,8 prosentpoeng, mens for ny norsk vannkraft og småkraft vil beregnet avkastning falle i gjennomsnitt med henholdsvis 0,25 prosentpoeng og 0,5 prosentpoeng. Ved utfasing av el-cert vil vindkraftinvesteringer måtte konkurrere på kommersielle vilkår.

For de utvalgte investeringene vist i figur 2 er avkastning før skatt også beregnet. Resultatet vises i tabell 1 som nominell avkastning før skatt. I tabellen er det også beregnet prosentvis reduksjon i avkastningen av skattleggingen. Dette kan benevnes som den effektive skattesatsen³.

Tabell 1. Prosentvis reduksjon i avkastning for de vurderte investeringsalternativene. Det er forutsatt en reell pris for kraften på 30 øre/kWh og en el-cert pris på 5 øre/kWh.

Investeringsalternativ	Nominell avkastning før skatt (%)	Nominell avkastning etter skatt (%)	Effektiv skattesats og prosentvis reduksjon i avkastning (%)
Ny norsk vannkraft	6,9	3,9	43,0
Småkraft (norsk vannkraft uten grunnrenteskatt)	6,8	5,4	21,0
Rehabilitering norsk vannkraft	12,3	6,5	47,0
Rehabilitering svensk vannkraft	12,3	9,8	20,0
Ny norsk vindkraft	8,2	6,5	21,0
Ny svensk vindkraft	7,8	6,6	15,0

Den prosentvise reduksjonen i avkastningen før skatt for norske vannkraftinvesteringer som ikke er fritatt for grunnrenteskatt, er betydelig høyere enn for de øvrige investeringsalternativene. Dette til tross for at avkastningen før skatt for sammenlignbare investeringer er omtrent lik. Dette gjelder både ved sammenligning av ny vannkraft i Norge

³ Den effektive skattesatsen er definert som $\frac{\text{avkastning før skatt} - \text{avkastning etter skatt}}{\text{avkastning før skatt}}$

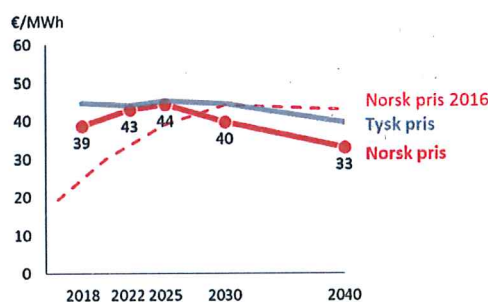
og ved sammenligning av rehabiliteringer av vannkraftverk i Sverige og Norge. Absoluttverdien til avkastningen vil avhenge av investeringsbeløp, kraft- og el-cert priser, driftskostnader og reguleringsevne uten at dette synes å påvirke den prosentvise reduksjonen i avkastning fra beskatningen i vesentlig grad. Med dagens nivå på friinntektsrenten utløses grunnrenteskatt også ved lave kraftpriser.

Analyse av lønnsomheten i perioden 1997-2019

Etter møtet med Ekspertutvalget har Statkraft tatt utgangspunkt i de samme investeringene og beregnet (1) nominell avkastning før og etter skatt og (2) verdiskapingen før og etter skatt med de til enhver tid gjeldende skatteregler i Norge og Sverige for årene 1997 til 2019. I beregningene er det forutsatt en reell kraftpris på 30 øre/kWh og en el-cert pris på 5 øre/kWh. Siden 1997 og frem til i dag har den gjennomsnittlige kraftprisen vært på omlag 26 øre/kWh. Statnett har som grunnlag for sine investeringsplaner tatt utgangspunkt i fallende realpriser. I Statnetts kraftprisprognose fra desember 2018 faller kraftprisen for Norge mot et nivå på 30 øre/kWh.

Figur 3: Statnetts kraftprisprognose for perioden 2018-2040

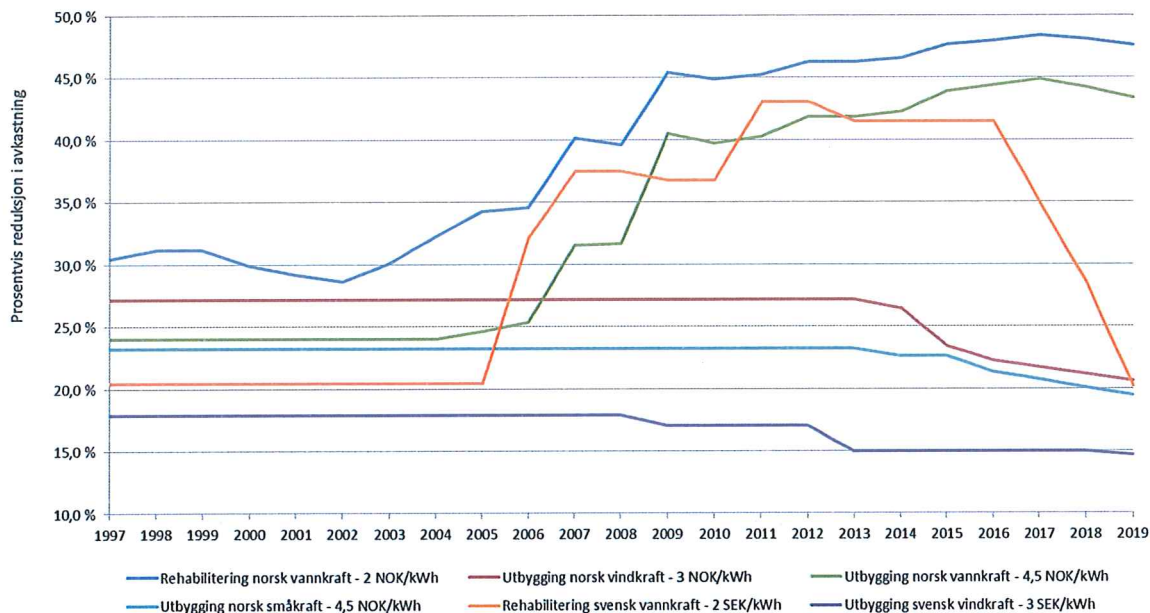
Statnetts kraftprisprognose for i perioden 2018 til 2040, fra rapporten *Langsiktig markedsanalyse Norden og Europa 2018-2040* fra desember 2018.



Med utgangspunkt i de ulike investeringsalternativene og beskatningen for det enkelte år fra 1997 til 2019 er avkastningen før og etter skatt brukt til å beregne reduksjonen i avkastningen, slik som forklart i tilknytning til tabell 1. Utviklingen i den norske og svenske beskatningen av kraftproduksjon viser at for norsk vannkraft har den effektive beskatningen økt betydelig de siste årene. Med fallende friinntektsrente og økende grunnrenteskattesats har den effektive beskatningen av vannkraften i Norge økt. For rehabilitering av svensk vannkraft har nedgangen i effekten av beskatningen vært betydelig siden 2016, særlig på grunn av redusert eiendomsskattesats. Endringer i avskrivningsregler for vindkraft i Norge samt fall i overskuddsskatten i både Norge og Sverige har bidratt til at den prosentvise reduksjonen i avkastningen før skatt har blitt mindre også for vindkraft. Figur 4 under viser utviklingen i beskatningen for de ulike investeringsalternativene.

Figur 4: Utvikling av effektiv skattesats i perioden 1997 – 2019

Utvikling i den effektive skattesatsen og prosentvis reduksjon i avkastning for de vurderte investeringsalternativene med beskatningen for årene 1997 til og med 2019. Det forutsatt en reell kraftpris på 30 øre/kWh og en el-cert pris på 5 øre/kWh.



Det samme bildet vil en se om en hadde vurdert investeringsalternativene ut i fra tradisjonelle verddivurderinger. Med et normalisert avkastningskrav for vann- og vindkraftinvesteringer viser det seg at flere av de fremlagte investeringsalternativene som er lønnsomme før skatt ikke vil være lønnsomme etter skatt.

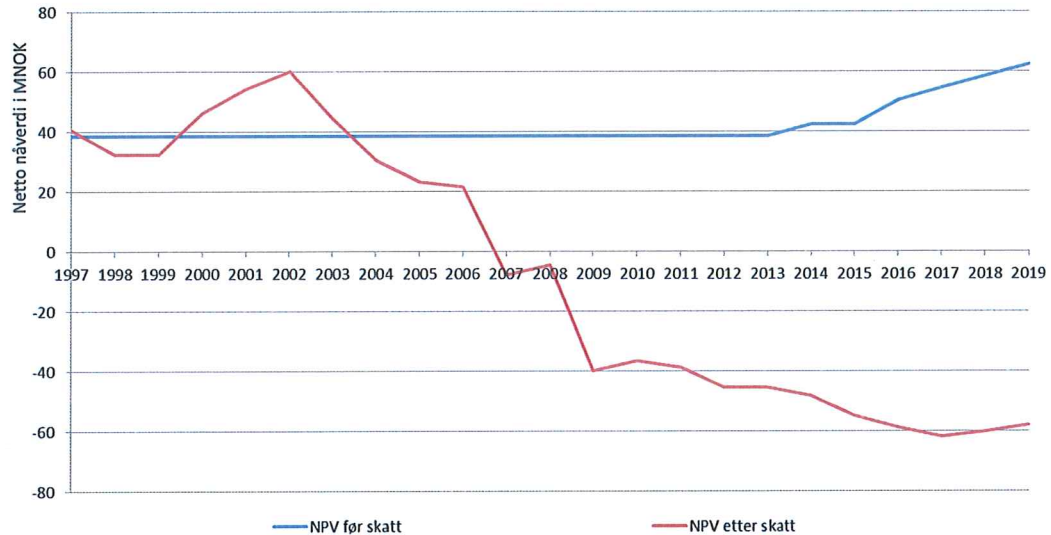
Statkraft har nylig lagt bort en mindre overføring, Vetle Vendevann, der man med meget små naturinngrep kunne økt produksjonen i nedenforliggende kraftverk med i størrelsesorden 10 GWh pr år. Prosjektet synes å være marginalt lønnsomt før skatt, men skattebelastningen medfører at utbyggingen ikke vurderes som lønnsom med avkastningskrav som normalt benyttes eller anbefales for norske vannkraftinvesteringer.

Statkraft vurderer for tiden også hvordan det nylig delvis havarte Svean kraftverk i Nidelva skal rehabiliteres. Svean kraftverk har en installert effekt på 27 MW og en årlig middelproduksjon på rundt 120 GWh. I figur 5 vises beregnede nettonåverdier før og etter skatt for Svean med kraftverksbeskatningen for årene 1997 til 2019. Det er tatt utgangspunkt i et nominelt avkastningskrav etter skatt på 6 % med overskuddsskatten for 2019 på 22 % og reelle kraft- og el-cert priser på henholdsvis 30 øre/kWh og 5 øre/kWh. Det tilhørende nominelle avkastningskravet før skatt er beregnet etter de samme prinsipper som skissert i professor Thore Johnsens rapport til Finansdepartementet fra august 2017.

Med dagens beskatning og det som til nå er vurdert som antatt reinvesteringsbehov for å få langsiktig optimal konfigurasjon for Svean, er ikke rehabiliteringen lønnsom etter skatt selv om rehabiliteringen vurderes som lønnsom før skatt. Statkraft er i prosess med å vurdere alternativer for Svean som kan forsvares bedriftsøkonomisk. En friinntektsrente på nivå med et normalt nominelt avkastningskrav etter skatt vil medføre at rehabiliteringen også får en marginal positiv lønnsomhet etter skatt.

Figur 5: Rehabilitering av Svean kraftverk

Verdivurdering før og etter skatt for rehabilitering av Svean kraftverk med skatteregler i perioden 1997 til 2019.



3. Utfordringer ved dagens skatteregime som det bør tas hensyn til ved utforming av skatteregimet for vannkraft fremover

Oversikt

Statkraft vil peke på to forhold ved den norske vannkraftbeskatningen som oppleves som spesielt problematiske i forhold til opprettholdelse av eksisterende produksjonskapasitet og prioriteringen mellom investeringer i produksjonsanlegg som vil levere sin kraft i det nordiske kraftmarkedet. Disse er:

1. Mangelfull tilfredsstillende av premissene for nøytralitet i grunnrentebeskatningen
2. Opprettholdelse av skatteprovenyet for norsk vannkraft øker det relative skattetrykket på kraft produsert ved norske vannkraftanlegg

Nøytralitet i grunnrentebeskatningen

For at dagens modell for grunnrentebeskatning av norske vannkraftverk ikke skal påvirke prioriteringen mellom ellers like investeringer, dvs. sikre nøytralitet, må det fastsettes en friinntekt. Denne friinntekten skal kompensere for forskjellen mellom investeringsbeløpet og nåverdien av avskrivningene på investeringen. I følge Finansdepartementet er det nøytralitet i beskatningen i dagens modell. Departementets vurdering bygger på en rekke premisser som i mange tilfeller så å si er umulige å kunne oppfylle i praksis. Når reglene ble innført i 1997 ble en del av avkastningen skjermet fra grunnrentebeskatning. Etter regelendringene i 2007 er skjermingen tilnærmet fraværende og nærmest all fortjeneste er gjenstand for grunnrentebeskatning. Dette er en stor utfordring for lønnsomheten av investeringer i norsk vannkraft.

Renten for beregning av friinntekten er fastsatt til statskasseveksler med 12 måneders løpetid. Skattemyndighetene hadde neppe sett for seg at realrenten skulle bli negativ da rammen og referansen for normrenten for beregning av friinntekten ble endret i 2007. Den valgte normrenten er nært koblet til Norges Banks styringsrente og dermed målsettingene i pengepolitikken. Det kan i perioder være stort innslag av kvantitative lettelsers fra

pengepolitikken i prisingen av statskasseveksler. Dette gjør at statskasseveksler med 12 måneders løpetid blir problematisk å bruke som estimat på den risikofrie renten og for beregning av friinntekten som skal sikre nøytralitet i dagens grunnrentebeskatning. Selv med utgangspunkt i det teoretiske grunnlaget for utformingen av grunnrentebeskatningen er det ikke urimelig å anta at det skulle vært brukt en annen referanse for normrenten.

Selv om det hadde vært mulig å tilfredsstille flere av de sentrale premissene og det teoretiske grunnlaget for grunnrenteskatten, er det ikke markedsmuligheter for kraftselskapene til å få lånebetingelser tilsvarende statskasseveksler med 12 måneders løpetid. Det har til nå heller ikke vært empirisk mulig å vise at det i forbindelse med prising av lån til kraftselskapene blir tatt hensyn til at deler av den årlige kontantstrømmen er sikker som følge av utbetaling av skatteeffekten ved negativ grunnrenteinntekt. Dette er en viktig premis for fastsetting av friinntekten med utgangspunkt i en risikofri rente. Den risikofrie renten uttrykt ved statskasseveksler med 12 måneders løpetid gir heller ikke tilstrekkelig kompensasjon for lånet som eierne av norske kraftanlegg yter til staten. Det blir med bruk av statskasseveksler med 12 måneders løpetid for stor avstand mellom det teoretiske grunnlaget som dagens modell baserer seg på og hva som er det faktiske innholdet i det valgte estimatet for den risikofrie renten. Dette gjelder både med hensyn til hva som skulle vært den risikofrie renten og hva det er mulig å få låne til for kraftselskapene.

Verdivurderinger av et objekt, f.eks. et selskap, en realeiendel eller et utbyggingsprosjekt, blir ofte gjort med utgangspunkt i forventede kontantstrømmer til total- eller egenkapitalen. Alternativt kan en dele opp de forventede kontantstrømmene til total- eller egenkapitalen i delkontantstrømmer og gjøre separate verdivurderinger av delkontantstrømmene. Dette betinger at tilhørende risikovurdering av delkontantstrømmene er gjennomført. Totalverdien av objektet som verdivurderes skal ikke påvirkes av de ulike tilnærmingene for å opprettholde additivitetsprinsippet. Delkontantstrømdiskontering forutsetter at det gjøres en mer spesifikk vurdering av delkontantstrømmenes risikoprofil, og at det således kan settes konsistente avkastningskrav for hver gruppe av kontantstrømmene. Det vektete snittet av de ulike avkastningskravene må være lik det kravet som brukes for verdivurdering basert på aggregerte forventede kontantstrømmer. Med utgangspunkt i kapitalverdimodellen (CAPM) og prinsippet om verdiadditivitet må det vektete snittet av de ulike betaverdiene være lik markedsmessig/observerte betaverdier til total- eller egenkapitalen.

Bruken av delkontantstrømdiskontering legger til grunn en betydelig mengde informasjon om blant annet risiko til de ulike delkontantstrømmene. Den praktiske utforming av verdivurderinger basert på delkontantstrømmer vil være vanskelig, og i mange tilfeller umulig. Det må f.eks. være mulig å finne gode referanser til prisingen av den enkelte delkontantstrøms risiko. I de aller fleste markeder inkludert organiseringen av de relevante norske markedene er det ikke mulig å få til en riktig prising av de ulike risikoklasser eller kunne avlede slik prising fra f.eks. kombinasjoner av ulike finansielle instrumenter. I praksis vil det være umulig å finne fram til relevant parametersetting av den informasjonen som premissene for å kunne gjennomføre delkontantstrømdiskontering hviler på og tilfredsstille verdiadditivitet.

Det er så langt heller ikke avdekket tilfeller hvor noen av aktørene innenfor det nordiske kraftmarkedet baserer sine verdivurderinger på diskontering av delkontantstrømmer. Selv om Finansdepartementets forutsetninger og metodikk er basert på faglig relevant argumentasjon, er det svært problematisk å ha rammevilkår som er basert på forutsetninger som markedsaktørene ikke kan forholde seg til. Om en estimerer nåverdien av fremtidig grunnrenteskatt (beregnet med dagens lave rentenivå) vil en kunne komme i en situasjon hvor grunnrenteskatten utgjør en vesentlig andel av antatt verdi av fremtidige bruttoinntekter.

Det relative skattetrykket på kraft produsert ved norske vannkraftanlegg har økt

Med noe ulik begrunnelse, selv om det ofte er knyttet til internasjonalisering og kapitalmobilitet mellom sektorer og landegrensler, har overskuddsskatten i mange land inkludert Norge blitt redusert. Skattetrykket til generell industri og næringsvirksomhet i Norge har blitt redusert ved at overskuddsskatten (skatt på alminnelig inntekt for bedrifter) har blitt redusert fra 28 % til 22 %. Isolert sett har norsk kraftproduksjon inkludert norsk vannkraft også nytt godt av redusert overskuddsbeskatning. Skatteprovenyet fra norsk vannkraft er opprettholdt ved at skattesatsen for grunnrenteskatten har blitt økt i flere omganger. De produksjonsuavhengige skattene (som eiendomsskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgifter) øker skattetrykket ytterligere. Norsk vannkraft har dermed fått en relativ økning i det totale skattetrykket i forhold til andre investeringsmuligheter som Statkraft har innenfor det felles nordiske kraftmarkedet, se figur 4.

4. Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

Endringene over tid i de skattemessige rammebetingelsene har gjort det mer krevende ut i fra et lønnsomhetsperspektiv å opprettholde og rehabilitere vannkraftproduksjon i Norge. Statkrafts beregninger lagt frem i dette brevet viser dette både med tanke på absolutt lønnsomhet og relativt til andre investeringsmuligheter som vil levere kraft inn i det nordiske kraftmarkedet. Andre investeringsmuligheter er mer attraktive som følge av at rammevilkårene er innrettet slik at prosjekter som er lønnsomme før skatt normalt også er det etter skatt. Med et samlet nordisk kraftmarked er mobiliteten til kapitalen som kan investeres i norsk vannkraft betydelig større enn på det tidspunkt da det aller meste av norsk vannkraftverk ble besluttet bygd ut.

Den norske kraftverksbeskatningen gir vesentlig svakere lønnsomhet for rehabiliteringsprosjekter i Norge sammenlignet med svenske rehabiliteringsprosjekter og ny vindkraft i både Norge og Sverige med kraftpriser over 30 øre/kWh og en moderat elcert pris. Med unntak for den norske vannkraften beskattes øvrig kraftproduksjonen som leverer kraft inn i det nordiske kraftmarkedet i hovedsak på linje med generell industri og næringsvirksomhet. Statkraft mener at skatte- og avgiftsreglene bør utformes slik at en får en effektiv ressursutnyttelse og at grunnrentebeskatning av norsk vannkraft tilpasses for å oppnå dette.

Med en forventning om en moderat kraftpris fremover ser Statkraft at konkurransekraften til norsk vannkraft med det eksisterende skattesystemet kontinuerlig svekkes og at viktige rehabiliteringer ikke kan gjennomføres med lønnsomhet. Dette vil øke risikoen i kraftsystemet og potensielt redusere nåværende fleksibilitet og tilgjengelighet i dagens kraftsystem. Statkraft ser også at det er en risiko for at kapasiteten i systemet kan reduseres. Ved rehabilitering av anlegg med mange aggregater har det siste aggregatet generelt den svakeste lønnsomheten, og med en forventet moderat kraftprisutvikling er det risiko for at produsentene vurderer å skrinlegge rehabilitering av slike aggregater. Denne kapasiteten har stor betydning for kraftsystemet i pressede situasjoner.

Det er behov for å redusere skattetrykket på norsk vannkraft slik at en oppnår større nøytralitet mellom skattlegging av ulike fornybare teknologier i Norge og Sverige. Prinsippet om effektiv ressursutnyttelse tilsier at det bør være skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer. Over tid vil høy beskatning og særlig økning i relativ beskatning av enkelt næringer/ eiendeler kunne føre til at verdiskapingen ikke maksimeres fra et samfunnsmessig perspektiv. Ekspertutvalget må etter Statkrafts syn vurdere utformingen av prinsippene for den fremtidige vannkraftbeskatning med tanke for at samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer innenfor kraftproduksjon blir realisert. Samtidig vil investorene inkludert kraftselskapene bruke avkastningen og/eller verdien etter skatt som grunnlag for sine investeringsbeslutninger.

Gjennomgangen av den historiske utviklingen i norsk vannkraftbeskatning og sammenligningen med vindkraft i Norge og Sverige, samt vannkraft i Sverige viser at den effektive beskatningen av norsk vannkraft har økt betydelig de siste årene. Andelen av avkastningen før skatt som beskattes har økt for norske vannkraftinvesteringer i forhold til de andre investeringene som er vurdert. Det er krevende å oppnå tilfredsstillende lønnsomhet for rehabilitering av eksisterende vannkraftanlegg i Norge med dagens avgifts- og skattesystem.

Statkrafts vurdering er at den praktiske utformingen av norsk vannkraftbeskatning og særlig grunnrentebeskatning påvirker prioriteringen mellom aktuelle investeringer for selskapet. Statkraft erfarer at det er store svakheter i den praktiske implementeringen av grunnrenteskatten, slik at den ikke tilfredsstillende sentrale premisser for det teoretiske grunnlaget for grunnrenteskatten. Den gir ikke nøytralitet i prioriteringer av investeringsmuligheter innenfor det felles nordiske kraftmarkedet. I forhold til hva som har vært gjort frem til nå må nøytralitet i den praktiske utformingen av grunnrenteskatten vektlegges sterkere. Dette kan det endres på ved at grunnrenteskattesatsen reduseres og at friinntektsrenten økes.

Statkraft anser at de negative effektene av reglens utforming er slik at forutsetningen om provenynøytralitet for norsk vannkraft må revurderes. Grunnrenteskattesatsen anvendt på norsk vannkraft bør etter Statkrafts vurdering ikke fastsettes med det mål å erstatte tapt skatteproveny fra norsk vannkraft forårsaket av redusert overskuddsskatt. Innenfor dagens ramme for fastsettelse av grunnrenteskatten kan tilpasninger gjøres ved at prinsippet for fastsetting av grunnrenteskattesatsen med basis i å kompensere for fallet i skatteprovenyet forårsaket av redusert overskuddsskatt forlates. En redusert grunnrentesats synes i så måte påkrevd.

I en vurdering der det også sees på grunnlaget for grunnrenteskatten må det etter Statkrafts vurdering utvikles en friinntektsberegning som er mer i samsvar med intensjonen med skattelegging av «superprofitt» og næringens praksis og andre beskatningsreglers prinsipper for verdivurderinger av vannkraftanlegg. Det er ikke urimelig at avkastning utover normalavkastningen beskattes spesielt, men slik dette praktiseres i dag blir det selv i år med svak lønnsomhet vurdert til å være betydelig «superprofitt». Mangelfull tilfredsstillende av premissene for nøytralitet i vannkraftbeskatningen og særlig grunnrentebeskatningen av norsk vannkraft må etter Statkrafts vurdering rettes opp.

Grunnlaget for friinntektsrenten må etter Statkrafts vurdering harmoniseres med næringens avkastningskrav og kapitalverdimodellens forutsetninger. Dette tilsier etter Statkrafts syn at friinntektsrenten med dagens rentenivå og vurdering av systematisk risiko for vannkraftinvesteringer bør ligge i intervallet 6 til 7,5 %. Da vil en oppnå at det blir bedre samsvar med antatt risikofri rente og markedets risikopremie for vannkrafteiendeler som anvendes ved verdiansettelse av vannkrafteiendeler.

Statkraft vil videre peke på at det i dag er et svært komplisert skatte- og avgiftssystem for vannkraftproduksjon som krever betydelig ressurser både hos myndigheter og hos kraftselskapene. De kompliserte reglene har gitt opphav til en lang rekke tvister i bransjen. Med gjeldende terskelverdier for blant annet grunnrenteskatt opplever både bransjen og myndighetene at prosjektene tilpasses skattesystemet. Lave kostnader ved beskatningen vil bidra til at høyest mulig verdiskaping i næringen kan realiseres.

Det synes å være flere forbedringsmuligheter ved dagens norske vannkraftbeskatning som kan øke mulighetene for at samfunnsøkonomiske lønnsomme tiltak blir gjennomført. Verdiskaping ut i fra et samfunnsperspektiv blir da bedre ivaretatt. Innenfor det nordiske kraftmarkedet bør gjeldende skatte- og avgiftssystem behandle investeringer likt og påvirke investorenes prioritering av investeringsmuligheter minst mulig. Da vil en samtidig oppnå at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatningen holdes lave.

Dersom utvalget har spørsmål eller ønsker ytterligere utdyping av Statkrafts beregninger eller kommentarer står selskapet selvsagt til disposisjon for dette.

Med vennlig hilsen
for Statkraft AS



Hilde Bakken
Konserndirektør for Produksjon