

Innspill til regjeringens ekspertutvalg som skal vurdere beskatningen av vannkraftverk: Oppsummering av Energi Norges vurderinger

29. mai 2019



Innhold

1. Innledning og anbefalinger.....	2
2. Vannkraftens rolle i et verdiskapende lavutslippssamfunn	4
3. Konkurransen med andre teknologier og land	5
3.1 Konkurransen om investeringsmidlene.....	5
3.2 Konkurransen mellom vann- og vindkraft og mellom land.....	5
3.3 Et teknologinøytralt skattesystem i fornybarsektoren	6
4. Avkastning og grunnrente i vannkraften – utfordringer med dagens skattesystem.....	8
4.1 Valg av løsning når kraftverk trenger omfattende rehabiliteringer.....	8
4.2 Skattesystemet må tilpasses fremtidens utfordringer.....	9
4.3 Avskrevne anlegg - avkastning på nivå med øvrig næringsliv	9
4.4 Et eksempel på hvordan dagens grunnrenteskatt straffer investeringer	12
4.5 Dagens grunnrenteskatt treffer også kraftverk med normal eller lav lønnsomhet.....	14
5. Utforming av en velfungerende kraftverksbeskatning	16
5.1 Funksjonskrav til helheten i systemet.....	16
5.2 Nødvendige og tilstrekkelige endringer i grunnrenteskatten	16
5.2.1 En skjermingsrente som skjermer normalavkastningen fra grunnrentebeskatningen.	17
5.2.2 Fradrag for kostnader til fall og grunn i grunnrenteskatten	20
5.2.3 Kontraktpriser og overgangsordninger for beregning av grunnrenteinntekt.	20
5.3 Alternative løsninger for grunnrenteskatten	21
5.3.1 Kortere avskrivningstider	21
5.3.2 Fradragsrett for finanskostnader	21
5.3.3 Kompensasjon for regulatorisk risiko.....	21
5.3.4 En kontantstrømskatt egner seg ikke for vannkraftnæringen	22
5.4 De kommunale skattene og ordningene	23

1. Innledning og anbefalinger

I dette notatet oppsummeres Energi Norges anbefalinger til ekspertutvalget som skal se på vannkraftskatten. Notatet bygger på Energi Norges innspill overlevert utvalget under høringsmøtet 26. november 2018 samt på faglige innspill fra ulike analysemiljøer. Flere av innspillene ble sendt til utvalget 6. februar 2019, de resterende sender vi sammen med dette notatet.

Våre anbefalinger er:

- Energi Norge aksepterer at spesielt høy lønnsomhet i fornybar kraftproduksjon er gjenstand for høyere beskatning enn næringslivet forøvrig. Denne beskatningen må imidlertid reformeres for å unngå de uheldige virkningene som dagens system har på utviklingen av norsk vannkraft.
- Dagens grunnrenteskatt har et misvisende navn. Den er ikke utformet slik at det kun er grunnrenten, i ordets opprinnelige betydning, som skattlegges. Dagens grunnrenteskatt er i stedet utformet slik at produksjon av fornybar energi skattlegges generelt hardt, med den begrunnelsen at mange vannkraftverk har svært god lønnsomhet.
- Skatten som i dag heter grunnrenteskatt er en teoretisk konstruksjon som er utformet med den uttalte hensikten at den ikke skal påvirke investeringer. Møtet med virkeligheten viser imidlertid at den uttalte hensikten ikke er oppnådd. Denne skatten er blitt en helt sentral faktor i selskapenes vurdering av investeringsalternativer og fører til at samfunnsøkonomisk gode investeringer utsettes eller ikke blir gjort.
- Energi Norge anbefaler at grunnrenteskatten reformeres slik at den blir en skatt på den faktisk realiserte grunnrenten i det enkelte kraftverk. Det betyr at en normalavkastning som reflekterer den forretningsmessige risikoen må skjermes fra grunnrentebeskatning. Det betyr igjen at kraftverk og prosjekter som er bedriftsøkonomisk marginalt lønnsomme ikke vil betale grunnrenteskatt, siden det ikke er grunnrente, også kalt superprofitt, i disse prosjektene.
- Energi Norge anbefaler at den reformerte grunnrenteskatten gjøres teknologinøytral. Når grunnrenteskatten er utformet slik at den kun betales av kraftverk som har "superprofitt" eller grunnrente i ordets opprinnelige betydning, er det ikke nødvendig å ta politisk stilling til om det er superprofitt i vindkraften eller ikke; et godt utformet system vil automatisk fange opp de kraftverkene som eventuelt realiserer grunnrente, slik at denne blir ilagt grunnrenteskatt.
- Energi Norge mener at den avkastningen som skal skjermes prinsipielt sett er den samme som en aktør vil legge til grunn ved verdsettelse av et kraftverk. Finansdepartementet drøfter i forslaget til statsbudsjett for 2018 (Prop 1 LS Kapittel 34.3) hvilken rente som bør legges til grunn for dette. Energi Norge støtter departementets konklusjoner. Når avkastningskravet skal brukes som skjermingsrente i en reformert grunnrenteskatt må den imidlertid justeres for den til enhver tid gjeldende sats for selskapskatt.
- Energi Norge erkjenner at i en reformert grunnrenteskatt der normalavkastningen i det enkelte kraftverk fullt ut skjermes fra grunnrentebeskatning, så er det ikke lenger grunnlag for at man skal tillate at beregnet negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk skal kunne trekkes fra positiv grunnrenteskatt i et annet kraftverk. Negativ grunnrenteinntekt må i en slik modell kunne fremføres med rente for å komme til fradrag i senere år.

- Energi Norge prioriterer i denne omgang ikke reformer i de kommunale skattene eller de konsesjonsbaserte ordningene, til tross for et åpenbart potensial for forenklinger. Disse skattene og ordningene påvirker imidlertid i liten grad beslutninger om reinvesteringer og opprustninger. I slike beslutninger vil i praksis kostnadene til kommunale skatter og ordninger variere svært lite mellom de ulike alternativene. I dette siste deler Energi Norge og LVK syn.
- De kommunale skattene og ordningene inngår imidlertid i et samlet sett svært høyt skattenivå som svekker selskapenes investeringsmuligheter. Det er derfor ikke rom for økninger i disse skattene dersom dette ikke kompenseres med tilsvarende reduksjon i de statlige skattene.

Vi håper at utvalget legger stor vekt på fjerne de uønskede praktiske konsekvensene av dagens skattesystem. I så fall vil konklusjonen måtte bli at grunnrenteskattens utforming endres. Den viktigste reformen utvalget kan foreslå er et grunnrenteskatteregime som skjermer normal forretningsmessig avkastning fra grunnrentebeskatning.

2. Vannkraftens rolle i et verdiskapende lavutslippssamfunn

Som eneste europeiske land utenom Island har Norge en helt fornybar kraftproduksjon. Det gir oss et stort forsprang på resten av Europa, og det betyr at vi slipper å betale regningen som andre land må ta for å konvertere fra fossil til fornybar kraftproduksjon.

Om lag 95 prosent av den norske kraftproduksjonen består av vannkraft. Denne teknologiens dominerende rolle i det norske kraftsystemet forsterkes ytterligere av at den største delen av vannkraften er regulerbar. I motsetning til andre fornybarteknologier av betydning, kan derfor den norske vannkraften skrus av og på etter behov. Faktisk innehar Norge halvparten av Europas samlede magasinkapasitet. Vannkraften gir altså Norge et komparativt fortrinn få land – om noen - kan kopiere.

Verdien av den regulerbare vannkraften øker i takt med utbyggingen av uregulerbar vind- og solkraft både i Norge og i våre naboland. Dette øker verdien av annen fornybarproduksjon ved at vannkraften sikrer forsyningsikkerheten når vinden ikke blåser og solen ikke skinner.

Betydningen av det fortrinnet vannkraften gir oss er vanskelig å overdrive, da den:

- **..muliggjør oppnåelsen av klimamål** både i Norge og i våre naboland.. samtidig som den:
- **..skaper store økonomiske verdier** – i fornybarindustrien selv og i alle de næringene som har utslippsfri elektrisitet som innsatsfaktor.

En viktig forutsetning for å kunne bidra til både økt verdiskaping og oppnåelse av klimamål er at dagens vannkraftproduksjon opprettholdes og videreutvikles. Nær halvparten av norske vannkraftverk (målt i produksjon) er 40-50 år gamle eller eldre, og nærmer seg dermed teknisk levetid for store komponenter som turbin og generator. NVE anslår at det er behov for å investere rundt 150 milliarder kroner frem mot 2055, bare for å opprettholde dagens kraftproduksjon.

Men opprettholdelse av dagens kraftproduksjon er ikke nok: Norge må faktisk *øke* sin produksjon av fornybar energi for å nå sine klimamål. For selv om Norge har et utslippsfritt kraftsystem, har vi betydelige utslipp fra andre sektorer som kan fjernes ved elektrifisering: Vi slipper ut ca. 53 millioner tonn klimagasser årlig, hovedsakelig i transportsektoren, olje- og gassvirksomheten og fra industrien. Disse utslippene kan vi fjerne dersom vi har et fornybart, fleksibelt og kostnadseffektivt kraftsystem og samtidig elektrifiserer bort fossil energibruk i ovennevnte sektorer. Fremtidens verdiskapende lavutslippssamfunn forutsetter en videreutvikling av Norges fremste, grønne konkurransefortrinn – vannkraften.

3. Konkurransen med andre teknologier og land

3.1 Konkurransen om investeringsmidlene

Når flere teknologier leverer samme produkt inn i samme marked, er teknologinøytrale rammevilkår sentrale for god ressursutnyttelse. Når det er åpne, internasjonale markeder der aktørene møter samme markedspris, som i det nordiske kraftmarkedet, vil dessuten ulike rammevilkår mellom land medføre konkurransevidninger som kan gi uheldige samfunnsøkonomiske tilpasninger.

I vår sammenheng er det konkurransen om investeringsmidlene som er den sentrale. Denne konkurransen kan i noen selskap komme svært direkte til uttrykk slik det er beskrevet i Statkrafts brev til utvalget den 31. januar 2019. I våre mange mindre, kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftselskap er konkurransen om investeringsmidler mindre direkte, men den er likevel relevant.

De fleste eiere av vannkraftverk sitter ikke med midler som de leter etter et sted å plassere. Utfordringen i disse selskapene er å finne finansiering til opprettholdelse og videreutvikling av eksisterende kraftverk. Utbedringer og rehabiliteringer må dekkes gjennom låneopptak og løpende kontantstrømmer fra driften. Når en eier av et vannkraftverk finner at en investering for å opprettholde eller utvide produksjonen i kraftverket ikke er lønnsom etter skatt, betyr det derfor ikke nødvendigvis at vedkommende selskap selv investerer i noe annet. Selskapets beslutning om å ikke investere frigir imidlertid plass i kraft- og lånemarkedene som indirekte åpner for at noen andre investerer i alternativ kraftproduksjon i Norge eller naboland.

Vannkraftressursen er stedbunden og kan ikke flytte, men den kapitalen som må investeres for å opprettholde produksjonsevnen og fleksibiliteten i et langt perspektiv har alternativ anvendelse og er i høyeste grad flyttbar.

3.2 Konkurransen mellom vann- og vindkraft og mellom land.

Thema Consulting viser i notatet "Vannkraftskatt på vindkraft" datert 18. januar 2019 at dagens vannkraftskatt ikke kan anvendes på norsk vindkraft. Vindkraften ville blitt klart ulønnsom etter skatt slik at utviklingen ville stoppet opp. Et teknologinøytralt skattesystem må altså ha en helt annen utforming enn dagens vannkraftskatt dersom vindkraft skal kunne utvikles videre i Norge.

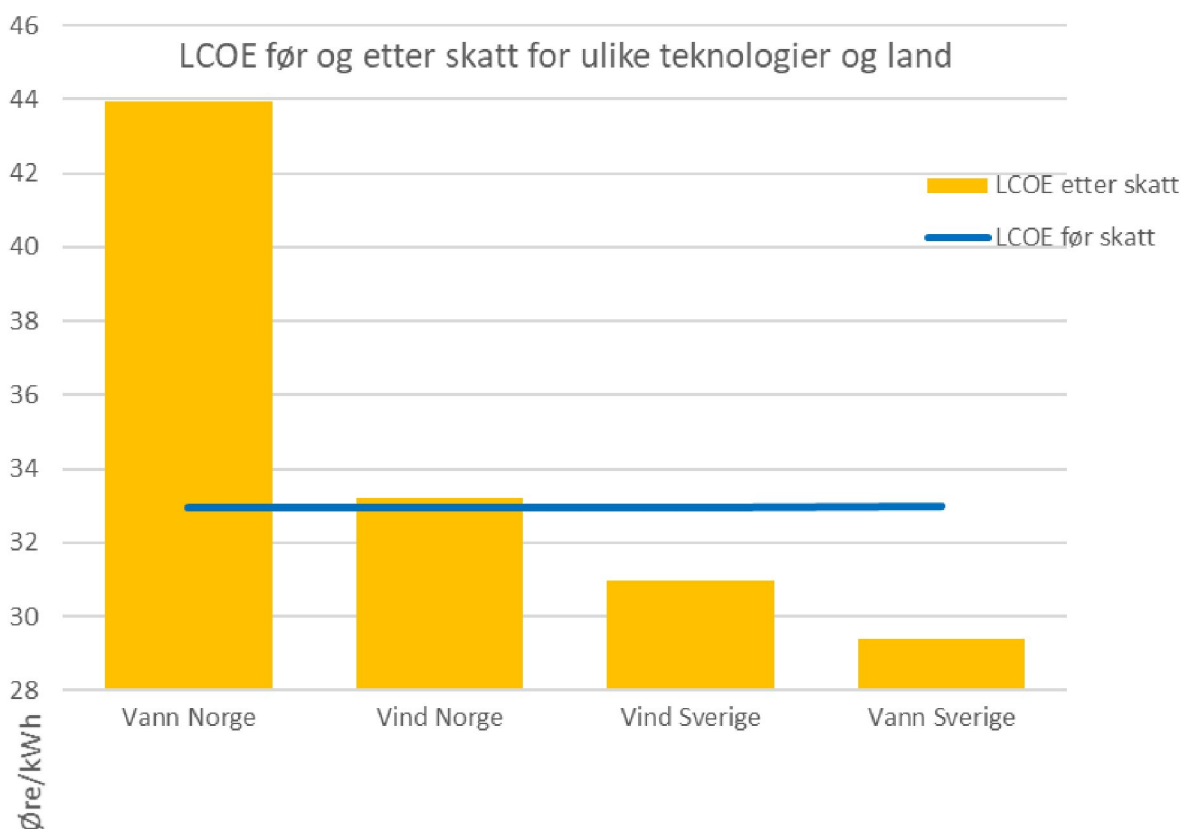
Det er en utbredt antakelse at vannkraft er mye billigere og mer lønnsom enn vindkraft og andre fornybarteknologier. Det er riktignok slik at noen steder ligger det fra naturens side så godt til rette for vannkraft at det kan produseres vannkraft til betydelig lavere kostnad enn vindkraftens kostnader. I Norge er disse stedene imidlertid allerede bygget ut eller vernet. For ny vannkraft, enten den kommer i form av nye prosjekter eller oppgraderinger av eksisterende anlegg, gjelder altså at den kostnadmessig må konkurrere med vindkraft.

De viktigste investeringene vi står overfor i vannkraften er investeringer som er nødvendige for å opprettholde produksjon og fleksibilitet i eksisterende vannkraftverk. Dette er beskrevet i kapittel 4.1. Disse er i stor grad utsatt for de samme problemstillingene knyttet til konkurranse om investeringsmidler som bygging av nye kraftverk. Beskrivelsen av eksempelet Lysebotn i kapittel 4.4 illustrerer dette tydelig.

Figuren nedenfor viser hvilken kraftpris fire kraftverk må ha for å møte investors avkastningskrav før og etter skatt. Det er henholdsvis et vannkraftverk i Norge, et vindkraftverk i Norge, et vindkraftverk i Sverige og et vannkraftverk i Sverige. Alle fire kraftverkene leverer tilnærmet samme produkt inn i det samme markedet og alle fire trenger en kraftpris på 33 øre/kWh for å tilfredsstille avkastningskravet før skatt.

Vi ser at det norske vindkraftverket med dagens skatteregler trenger samme kraftpris på 33 øre for å tilfredsstille avkastningskravet etter skatt. Vannkraftverket trenger derimot 11 øre høyere kraftpris for å betale sin skatteregning og samtidig tilfredsstille avkastningskravet. Av disse 11 ørene utgjør grunnrenteskatten 9 øre, mens de to siste ørene skyldes lengre avskrivningstider og høyere kommunale skatter og ordninger. Når vannkraftverket i eksempelet betaler grunnrenteskatt skyldes det ikke at dette kraftverket selv er mer lønnsomt enn vindkraftverket det sammenlignes med, det skyldes at dette vannkraftverket rammes av skatteregler som er begrunnet i at noen helt andre vannkraftverk har god lønnsomhet.

Vi ser også at det svenske vindkraftverket kommer noe bedre ut enn det norske. Det skyldes i hovedsak lavere eiendomsskatt og en lavere sats for selskapsskatt i Sverige. Svensk vannkraft kommer enda bedre ut. Når norsk vindkraft etter gjeldende vedtak går tilbake til de gamle avskrivningsreglene fra og med 2022 vil den kraftprisen det norske vindkraftverket må ha etter skatt øke med litt over ett øre.



Figuren er laget basert på beregninger utført av Thema Consulting Group og nærmere beskrevet i notatet "Kostnader ved vannkraft og vindkraft under ulike skattemodeller" av Thema Consulting Group, datert 26. mai 2019.

3.3 Et teknologinøytralt skattesystem i fornybarsektoren

Dersom grunnrenteskatten var innrettet slik at den kun beskattet prosjektets egen faktiske grunnrente ville den ikke ramme det marginalt lønnsomme vannkraftprosjektet i eksemplet ovenfor, og dermed ville vridningseffekten fra vann over på vind ha blitt kraftig redusert.

For opprustningsprosjekter er vridningseffekten fra kommunale skatter og avgifter minimal. Den siste vridningseffekten i sammenligningen ovenfor skyldes ulike avskrivningstider, denne vil også bli tilnærmet borte innen kort fordi Stortinget har vedtatt at de gamle avskrivningsreglene for vindkraft skal gjelde igjen fra og med 2022.

Dermed vil innføring av en grunnrenteskatt som kun rammer faktisk grunnrente og ikke marginale prosjekter være et godt og nødvendig tiltak for å oppheve det meste av vridningen fra vann til vind. Teoretisk kunne man innført dagens vannkraftskatt på vind for å få samme effekt, men da ville markedet få sterke incentiver til å flytte vindkraftinvesteringer over til Sverige. På noe sikt ville vi risikere å bli avhengig av import av kraft med påfølgende kostnadsøkninger for både industri og forbrukere.

Vi har bedt Thema Consulting Group se nærmere på hva som skal til for at en teknologinøytral grunnrentebeskatning av fornybar kraft skal kunne fungere. Notatet "Lønnsomhet av vindkraft ved ulike skattemodeller", datert 26. mai 2019, viser at en fornybarbeskatning i tråd med Energi Norges funksjonskrav (kapittel 5.1), kan gjøres teknologinøytral og omfatte også vindkraft. Dersom en slik teknologinøytral grunnrentebeskatning skal innføres for eksisterende kraftverk eller kraftverk som allerede har inngått kontrakter om finansiering og kraftsalg, må konsekvensene for disse utredes i detalj slik at systemet kan utformes slik at utilsiktede konsekvenser unngås.

Noen av de endringene som må til er beskrevet i kapittel 5.2:

- Skjerming av normalavkastningen
- Skattlegging etter pris i eksisterende kraftkontrakter
- Leie av fall og grunn må kunne trekkes fra, og erverv av fall og grunn må inngå i friinntektsgrunnlaget. Dette er en del av selve grunnrenten som tilfaller en annen enn kraftverkseier, og derfor ikke kan beskattes hos denne.
- Det bør ikke innføres grunnrenteskatt for små kraftverk under 10 MVA

De lokale skattene og ordningene har stor betydning for lokalsamfunnenes aksept av nye naturinngrep. Det er derfor viktig at lokalsamfunnet sikres en hensiktsmessig andel av det totale skatteprovenyet gjennom gode ordninger. Disse må imidlertid ikke utformes slik at de påvirker investeringsbeslutningene. Energi Norges forslag om direkte fradragrett for lokale skatter i beregnet statlig skatt vil gi utvalg og myndigheter økt frihet i utforming av de lokale skattene. Dette forslaget er beskrevet i KPMGs notat om dette datert 4. februar 2019 som vi tidligere har sendt til utvalget.

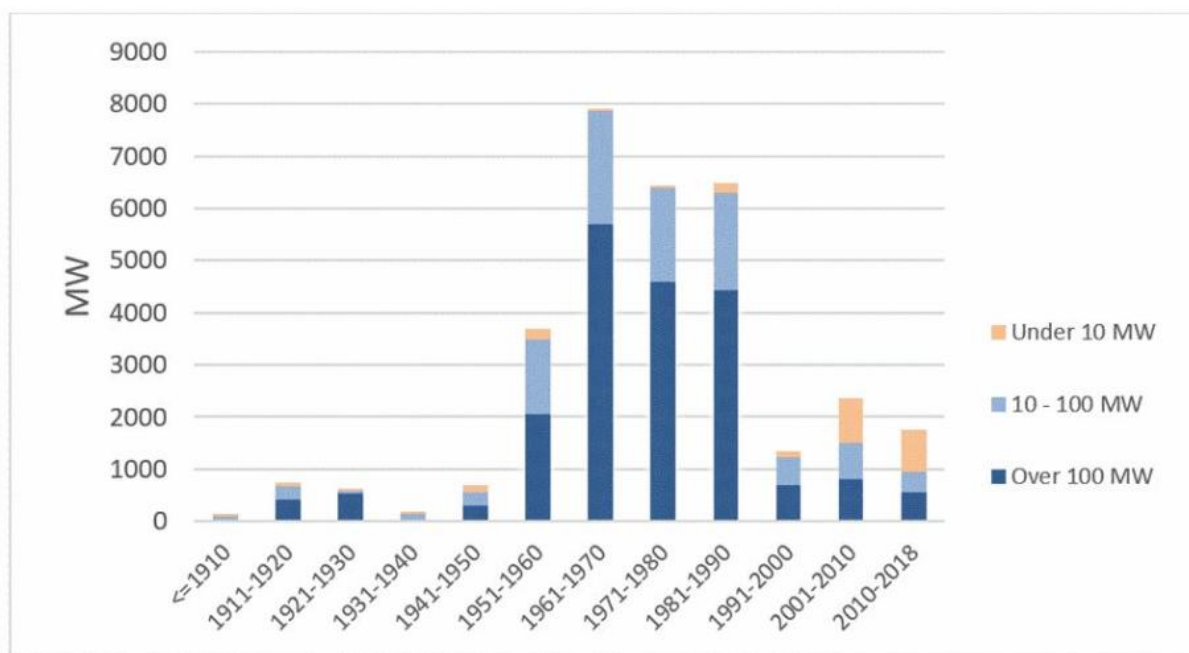
4. Avkastning og grunnrente i vannkraften – utfordringer med dagens skattesystem

4.1 Valg av løsning når kraftverk trenger omfattende rehabiliteringer

Mulighetene for helt ny, lønnsom vannkraft er svært begrenset. Vannkraftens investeringsutfordringer knytter seg derfor i hovedsak til investeringer som er nødvendige for å opprettholde produksjon, driftssikkerhet og fleksibilitet i de eksisterende kraftverkene, samt til muligheten for økt produksjon og fleksibilitet som knytter seg til slike investeringer.

Lysebotn II er et godt eksempel på et slikt prosjekt som har latt seg gjennomføre med godt resultat. I kapittel 4.4 viser vi at dette lønnsomhetsmessig var på grensen til hva som lar seg gjennomføre til tross for at Lysebotn II er et av de kraftverkene som har de aller laveste investeringskostnadene pr. kWh produksjonskapasitet. Vi viser også hvordan avkastningen i et tenkt prosjekt med mer gjennomsnittlige investeringskostnader vil påvirkes av en tilsvarende investering.

Alderssammensetningen i norsk vannkraft der det meste er bygget de første ti-årene etter Lysebotn I tilsier at svært mange kraftverk står foran tilsvarende utfordringer (se figuren hentet nedenfor som er hentet fra nve.no). Det betyr også at man implisitt vurderer å gå fra et sted i investeringscyklusen med høy målt avkastning fordi nevneren i avkastningsbrøken, den skattemessig bokførte verdien, er svært lav, til et sted i syklusen med store nye investeringer, og derfor høy skattemessig verdi og lav målt avkastning.



Utbygging av vannkraft i Norge

Den grunnleggende utfordringen med dagens skattesystem i dette perspektivet er at det i grunnrenteskatten ikke gis tilstrekkelige fradrag for investeringskostnader. Det trekker i retning av at det velges andre løsninger enn det som er optimalt når man ser bort fra skattenes og da særlig grunnrenteskattens virkninger. Slike løsninger kan være å utsette investeringer, med høyere driftskostnader og avbruddsrisiko som konsekvens fordi driftskostnader og uteblitte inntekter har mer riktig skattemessig behandling. I andre tilfeller vurderes det å kun fornye noen av flere aggregater i et kraftverk, med redusert fleksibilitet som den verste konsekvensen.

Det er åpenbart at beregnet skatt knyttet til investeringer som vurderes har betydning for investeringsbeslutninger. Det er imidlertid slik at også skatt på eksisterende kraftverk påvirker investeringsnivået i næringen. Kommunale og fylkeskommunale selskap kan i liten grad hente ny egenkapital fra sine eiere, disse er derfor avhengige av kontantstrømmene fra eksisterende anlegg for å kunne investere fremover.

4.2 Skattesystemet må tilpasses fremtidens utfordringer

Norsk vannkraft har i sum og i gjennomsnitt hatt god lønnsomhet og avkastning før skatt. Det skyldes i stor grad at bokført kapital i gjennomsnitt er lav fordi investeringene er gamle. Bokført kapital reflekterer kostnadsbildet i investeringsåret og i tillegg er en høy andel av opprinnelig investering nå avskrevet.

Dette vil endres i årene som kommer. Investeringer i opprusting og i erstatning av utslitte og avskrevne anlegg øker bokført kapital betydelig, men uten at inntektene øker tilsvarende. Resultatet vil bli et betydelig fall i målt avkastning slik vi viser med et eksempel i kapittel 4.4. Når lav skjermingsrente og lange avskrivningstider gjør at de økte kapitalkostnadene i svært liten grad gir tilsvarende reduksjon i skatten, virker skattesystemet svært investeringshemmende.

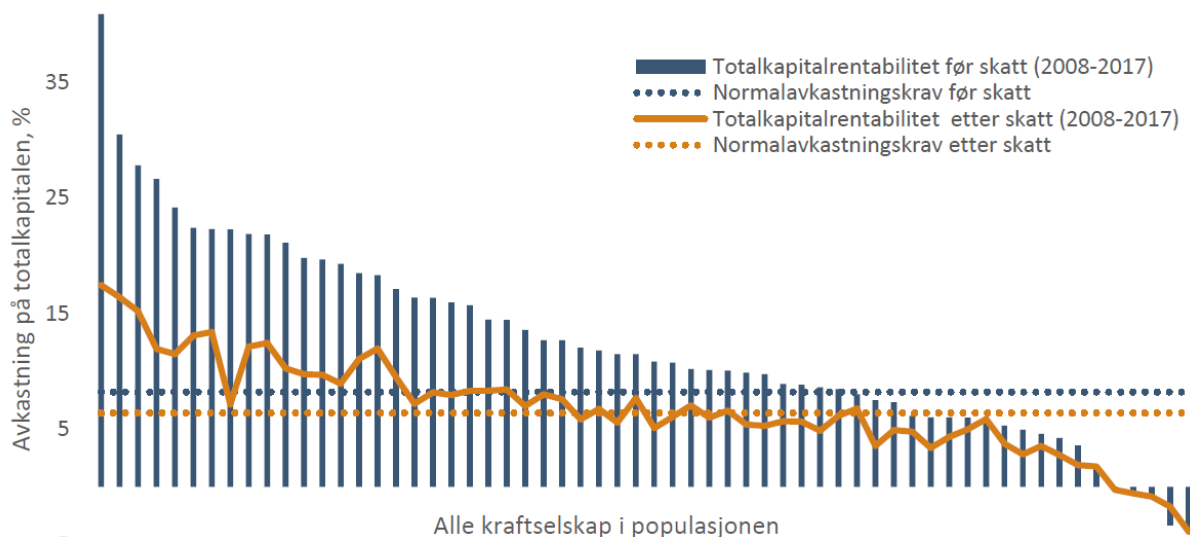
I dette og de påfølgende kapitler ser vi nærmere på variasjonene i avkastningen og kapital i vannkraften, hvordan dette endres etter reinvesteringer og opprustninger og hvordan et skattesystem med utilstrekkelige fradrag for kapitalkostnader virker i denne virkeligheten.

Utfordringen med dagens skattesystem er ikke bare at vannkraftselskap og vannkraftprosjekter med god avkastning skattes hardt, men at også prosjekter med lav til moderat lønnsomhet skattes omtrent like hardt med den begrunnelse at de bruker en teknologi, vannkraft, som andre steder kan gi høy avkastning. Dette er både prinsipielt galt og det har potensielt store negative konsekvenser for utviklingen av norsk vannkraft.

4.3 Avskrevne anlegg - avkastning på nivå med øvrig næringsliv

Menon Economics har i rapporten "Investeringsbeslutninger i stor vannkraft", Menon-Publikasjon 10/19, sammenlignet avkastningen i norske vannkraftselskap med egenkapitalavkastningen i næringslivet for øvrig gjennom ti år. Menon fant at før skatt har norsk vannkraft i gjennomsnitt vært mer lønnsom enn øvrig næringsliv, men de fant også at denne meravkastningen nå er hentet inn til det offentlige gjennom skattesystemet og de konsesjonsbaserte ordningene. For øvrig vil også det aller meste av gjenværende avkastning tilfalle det offentlige gjennom det offentlige eierskapet som er sikret gjennom konsesjonslovene.

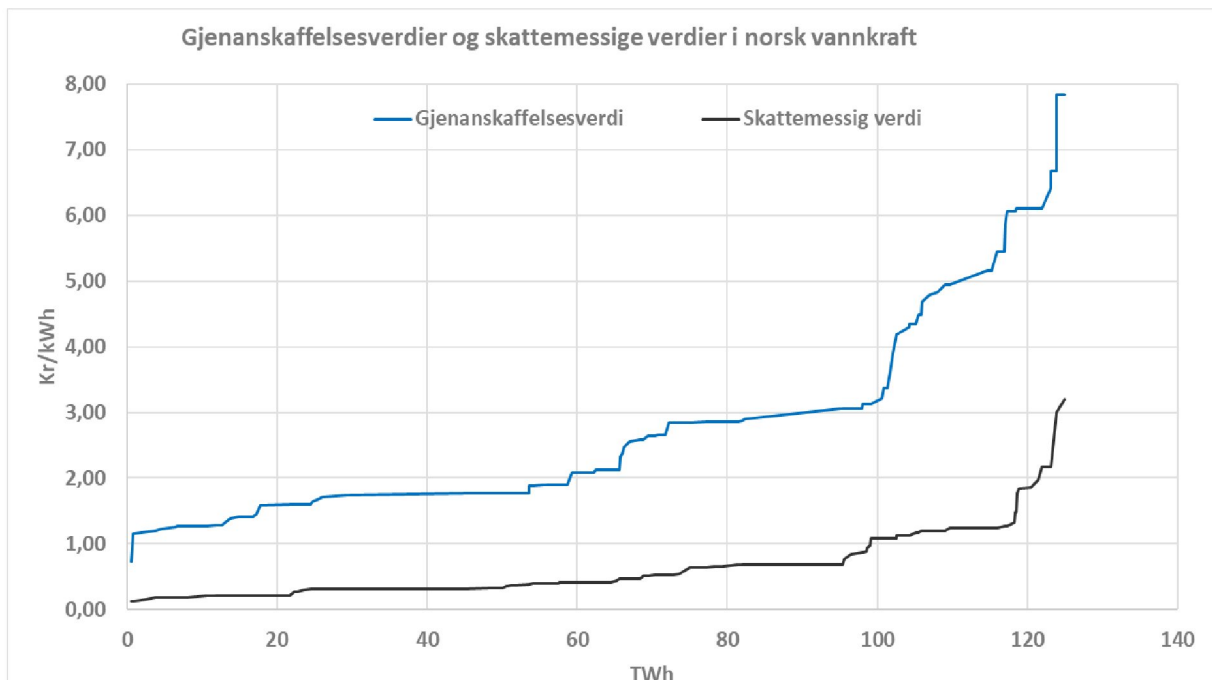
Det er imidlertid store variasjoner i avkastningen fra selskap til selskap, noe som fremgår av neste figur som er hentet fra Menons rapport. Vi ser at de gjennomsnittlige selskapene midt på figuren har en avkastning etter skatt omtrent lik avkastningskravet, til tross for at avkastning før skatt ligger høyere enn avkastningskravet før skatt. Det viser at for disse selskapene er hele meravkastningen hentet inn av skattesystemet. Enda mer interessant er det å merke seg at selskapene lengst til høyre i figuren, de med lav eller til og med negativ avkastning, også belastes tungt av skattesystemet.



Disse variasjonene, og konsekvensene av at skattesystemet ikke tar tilstrekkelig hensyn til dem, kan vi forstå bedre ved å studere variasjonene i investert og bokført kapital innenfor norsk vannkraft. I diagrammet nedenfor viser den blå kurven gjenanskaffelsesverdien¹, eller hvor mye det ville kostet å bygge norsk vannkraft i dag målt i kroner pr. årlig kWh, sortert med de billigste til venstre. De store variasjonene skyldes variasjoner i hvor godt naturen har lagt til rette for vannkraft på det enkelte sted. Det er kun få av de aller beste stedene, slik at man har bygget også på mindre egnede steder for å skaffe nok kraft. Allerede i dag ville over 20 av våre 125 TWh vannkraft over 10 MW, hvis bygget i dag, ha en kostnad pr. produsert kWh etter skatt på nivå med – eller *høyere* enn – moderne norsk vindkraft. Synkende kostnader på vindkraft vil øke mengden vannkraft som ikke vil kunne konkurrere med dette kostnadsnivået. Utfordringen i vår sammenheng er at den mengden vannkraft som ikke kan konkurrere med kostnadsnivået i vindkraften er betydelig større i en bedriftsøkonomisk *etter skatt*-betraktning, enn i en samfunnsøkonomisk *før skatt*-betraktning.

Det er også store variasjoner i løpende driftskostnader, men disse variasjonene er mindre interessante i vår sammenheng siden det gis fullt fradrag for disse kostnadene i både grunnrenteskatten og selskapskatten.

¹ Kurven er beregnet av Thema Consulting Group basert på opplysninger om skattemessige verdier og avskrivninger i skattemeldingene for om lag 25 TWh vannkraft, kunnskap om anleggenes alder og tall fra NVE om kostnadsøkninger siden anleggene ble bygget



Den svarte kurven i diagrammet ovenfor viser bokført kapital i norsk vannkraft sortert på samme måte. Bokført kapital er betydelig lavere enn den blå gjenanskaffelsesverdien fordi anleggene er gamle og i stor grad avskrevne og fordi det har vært en betydelig kostnadsøkning siden de ble bygget. Verdien på den svarte kurven er nevneren i avkastningsbrøken, altså tallet resultatet deles med når avkastningen i prosent beregnes. Dette forklarer hvorfor målt avkastning er høy på gamle anlegg og hvorfor den blir betydelig lavere når det investeres i nye anlegg.

Den samme verdien på den svarte kurven er også tallet den mye omtalte skjermings- eller friinntektsrenten skal ganges med når skattefradraget beregnes.

Figuren viser at mange norske vannkraftverk har en bokført kapital som ligger betydelig over gjennomsnittet. 30 TWh har en bokført kapital pr. årlig kWh som er mer enn dobbelt så høy som medianen, mens 6 TWh har en bokført verdi på mer enn fire ganger medianen. Antar vi samme kraftpris og samme driftskostnader pr. kWh vil disse ha en betydelig lavere avkastning enn gjennomsnittet, noen vil også ha negativ avkastning.

Kostnadene forbundet med å skaffe til veie denne kapitalen gis det bare delvis fradrag for i skattesystemet. Dette er igjen forklaring på hvordan skattesystemet gir insentiv til høyere driftskostnader og avbruddsrisiko fremfor investering i moderne utstyr og hvorfor det vil vri investeringer over til andre teknologier og land. Det siste har vi allerede vært innom i kapittel 3.

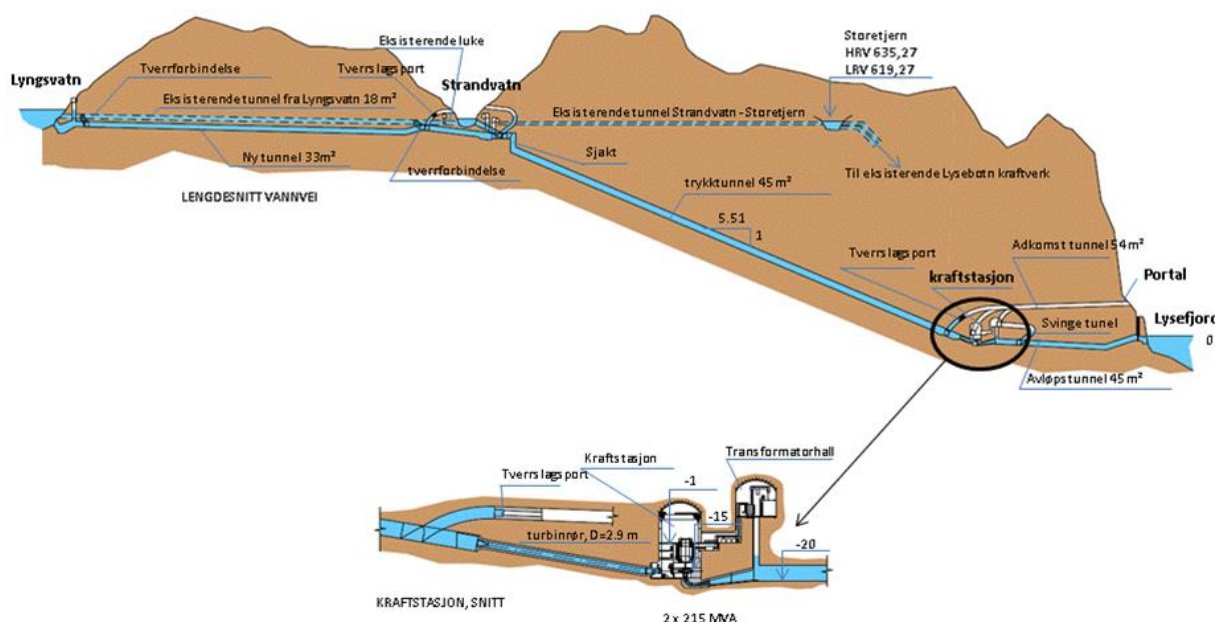
I høyre ende av kurven finner vi kraftverkene med mindre god avkastning. Disse kraftverkene er dyrere og nyere, men siden kostnaden for kapital bare i liten grad kan trekkes fra i grunnrenteskattberegningen betaler disse likevel grunnrenteskatt. Et eksempel på et slikt kraftverk er Jøssang Kraftverk som eies av Jørpeland Kraft AS og som ble satt i drift i 2011. Kraftverket hadde en investeringskostnad på 4,70 kr pr kWh. Kraftverket hadde 2018 et negativt skattemessig resultat på 9 millioner kroner, men ble likevel ilignet en grunnrenteskatt 2,2 millioner. Det betales altså superprofittskatt for et kraftverk som går med tap.

4.4 Et eksempel på hvordan dagens grunnrenteskatt straffer investeringer

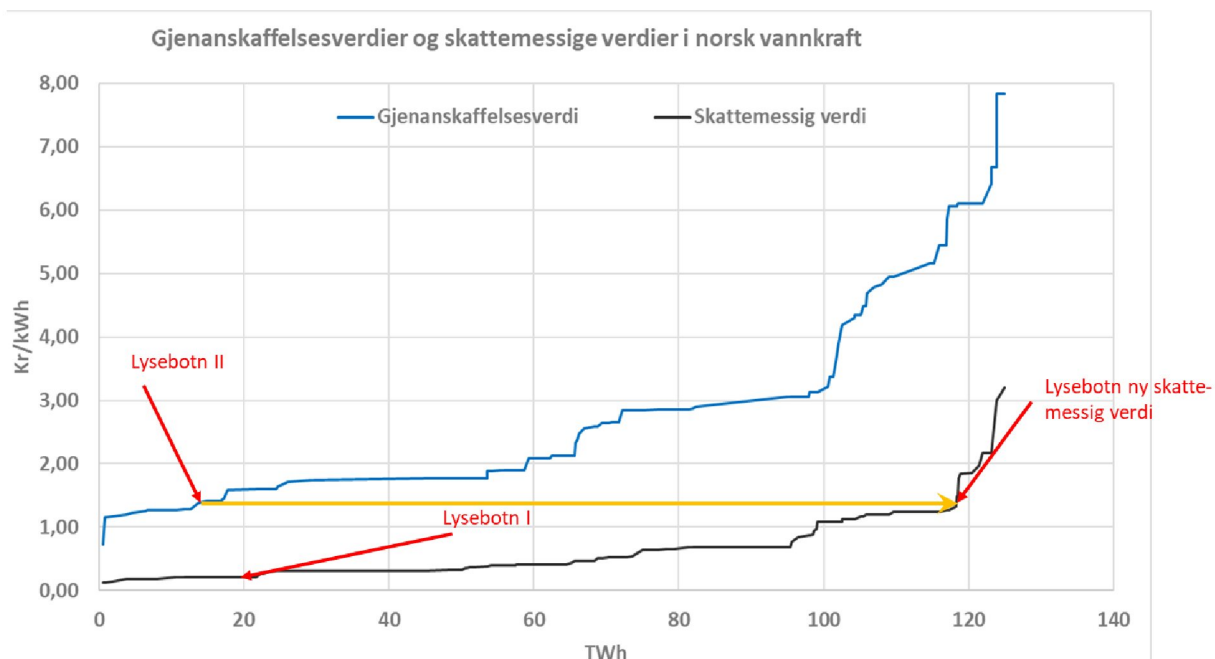
Lysebotn II kraftverk er et godt eksempel på en omfattende oppgradering av et eksisterende kraftverk. Vi skal nå bruke dette som et eksempel på hvordan oppgradering påvirker avkastningen og hvordan utilstrekkelige kapitalfradrag i grunnrenteskatten truer gjennomføringen av tilsvarende prosjekter.

Lysebotn ligger på en av de plassene i landet som i teknisk/økonomisk forstand er aller best egnet for vannkraft. Reinvesteringen i Lysebotn lot seg gjennomføre til tross for vridningene i skattesystemet, men det gir likevel et godt bilde av hvilke utfordringer vi vil møte når kraftverk på mindre egnede steder der det kreves høyere investeringer, får behov for større oppgraderinger. Det er også verdt å huske på at Lysebotn II vil motta elsertifikater for produksjonsøkningen som følger av oppgraderingen. Dette vil ikke være tilfellet for oppgraderinger etter 2021.

I praksis er det bygget et helt nytt kraftverk i parallell med det gamle kraftverket. Det har gjort det mulig å utnytte fallhøyden bedre og øke virkningsgraden slik at produksjonen er økt med 14% (dvs. 180 GWh) uten noen nevneverdige miljøvirkninger.



For å illustrere hva som skjer med avkastning og skatt ser vi på et diagram vi har sett på tidligere, nå med piler som viser hvor Lysebotn lå og ligger før og etter reinvesteringen. Dette illustrerer ikke de beslutningsverktøy som brukes i investeringsbeslutninger i praksis, men det gir øyeblikksbilder av de regnskapsmessige konsekvensene og avkastningen før og etter investeringen. Det kan således være en nyttig kompletterende innfallsvinkel for å illustrere de effekter store investeringer i gamle anlegg har for den løpende lønnsomheten.



Lysebotn I var blant kraftverkene med aller lavest bokført kapital, 24 øre pr. årlig kWh. Med de nye investeringene i Lysebotn II og videreføring av reguleringsanleggene fra Lysebotn I får det nye kraftverket en bokført verdi på 1,42 kr/kWh, altså en seksdobling, produksjonen er imidlertid bare økt med 14 %. Endringen i årsregnskapet når andre ting holdes likt ser vi nedenfor. Her er det lagt til grunn en kraftpris på 35 øre / kWh og en konsesjonskraftpris på 12 øre / kWh.

	Lysebotn I	Lysebotn II	
Produksjon	1320	1500	GWh
Salgsinntekter	436	499	Millioner
Skattbar inntekt	276	285	Millioner
Bokført verdi	317	2129	Millioner
Avkastning før skatt	87,2 %	13,4 %	
Selskapsskatt	46	46	Millioner
Grunnrenteskatt	104	114	Millioner
Resultat etter skatt	127	125	Millioner
Avkastning etter skatt	39,9 %	5,9 %	

Vi ser Lysebotn også etter oppgradering gir en avkastning nær et alminnelig avkastningskrav for vannkraft.

Halvparten av vannkraftverkene våre har imidlertid en investeringskostnad som er halvannen ganger eller mer høyere enn Lysebotn. Neste tabell viser tilsvarende prosjekt med den forskjell at bokført verdi er 50% høyere.

	Kraftverk I	Kraftverk II	
Produksjon	1320	1500	GWh
Salgsinntekter	436	499	Millioner
Skattbar inntekt	263	247	Millioner
Bokført verdi	475,5	3193,5	Millioner
Avkastning før skatt	55,3 %	7,7 %	
Selskapsskatt	43	38	Millioner
Grunnrenteskatt	99	104	Millioner
Resultat etter skatt	121	105	Millioner
Avkastning etter skatt	25,3 %	3,3 %	

Vi ser at for et gjennomsnittlig dyrt kraftverk, og forutsetninger for øvrig som i Lysebotn eksemplet, faller avkastningen til langt under det akseptable. Alternativet, som mange derfor velger, er å flikke på det gamle kraftverket så lenge det lar seg gjøre.

4.5 Dagens grunnrenteskatt treffer også kraftverk med normal eller lav lønnsomhet

Hovedproblemet med dagens grunnrenteskatt er at den ikke er innrettet for å fange opp grunnrenten i det enkelte kraftverk. Grunnrenteskatt er derfor ikke noe man betaler bare hvis man realiserer grunnrente eller superprofitt. Denne skatten betales tvert imot også av skatteyttere med lav eller normal lønnsomhet. I kapittel 5 beskriver vi hvordan en grunnrenteskatt som fanger opp og beskatter den reelle grunnrenten kan utformes.

Grunnrenteskatten fikk denne innretningen etter omleggingen som fant sted i 2007. Denne omleggingen fortjener en grundig og objektiv gjennomgang i utvalgets rapport. Omleggingen innebar at man forlot tanken om å finne og beskatte grunnrenten der den er, til fordel for en modell hvor alt skattlegges hardt fordi det antas at det finnes grunnrente noen steder i bransjen. I øvrig skattlegging er det et viktig prinsipp at skatter skal beregnes ut fra skatteytters økonomi og ikke ut fra økonomien til andre skatteyttere i samme gruppe.

Finansdepartementets uttalte hensikt med å gå bort fra en grunnrenteskatt basert på kraftverkets faktisk realisererte grunnrente, har vært å skape et system som ikke påvirker investeringsbeslutninger. Denne hensikten kan ikke sies å være oppnådd.

Finansdepartementet hevder feilaktig at en andel av prosjektet tilsvarende grunnrenteskattesatsen kan finansieres til en svært lav risikofri rente, statskasseveksler. Finansdepartementet sier de garanterer at man får tilbake denne andelen av investert kapital selv om man ikke tjener penger fordi man da etter reglene vil få utbetalt avskrivning ganger skattesatsen fordelt ut over de neste 67 årene og at man derfor må diskontere denne delen av kontantstrømmen med en svært lav rente. Markedet verdsetter imidlertid ikke denne garantien. Markedet forstår godt at selv ikke Finansdepartementet kan garantere for alle stortingsvedtak og statsbudsjett de neste 67 årene. Denne garantien gjelder i beste fall for inneværende år.

Selv om man ser bort fra at den påståtte garantien ikke er troverdig fremstår det likevel ikke som en god forretningsidé å binde opp investeringsmidler i aktiva med liten likviditet og få aktuelle kjøpere² i 67 år, til en svært kortsiktig rente. Hvis man slik virkeligheten har vært de siste årene, må låne pengene til 3-4 % rente, fremstår det som en enda dårligere idé å plassere dem i en investering som gir under 1% avkastning.

² Pga. strenge eierskapsbegrensninger i stor, norsk vannkraft.

5. Utforming av en velfungerende kraftverksbeskatning

5.1 Funksjonskrav til helheten i systemet

Vi gjentar her de funksjonskravene vi satte til et revidert kraftskattesystem i vårt første notat til utvalget i forbindelse med høringsmøtet den 26. november 2018.

Energi Norges funksjonskrav står fast og er:

- 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:

- 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:

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

Av dette følger også at:

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

I tillegg fremmet vi i samme notat et lavere prioritert ønske om at omleggingen 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.

5.2 Nødvendige og tilstrekkelige endringer i grunnrenteskatten

For at grunnrenteskatten skal fungere etter hensikten og ikke være til hinder for investeringer samfunnet er tjent med og en rasjonell videreutvikling av vannkraften må grunnrenteskatten være en skatt på faktisk grunnrente realisert på skatteytters hånd. Det krever følgende endringer:

1. Normalavkastningen må skjermes fra grunnrentebeskatning gjennom en høyere skjermingsrente.
2. Det må gis fradrag for skatteytters kostnader for å sikre seg rettighetene som grunnrenten realiseres fra.

Med disse endringene kan også grunnrenteskatten gjøres teknologinøytral for fremtidige prosjekter. Forøvrig kan formen på grunnrenteskatten videreføres som i dag.

Det må imidlertid nevnes at det samlede skattetrykket for vannkraft er svært høyt og at det har økt betydelig sammenlignet med skatten for øvrig næringsliv de siste årene.

Dersom grunnrenteskatt skal innføres også for vindkraft som allerede er bygget eller som allerede har inngått kontrakter om kraftsalg og/eller finansiering med tanke på bygging må konsekvensene for disse utredes nøye. Vi tar opp noen nødvendige tilpasninger i dette notatet, men behovet for tilpasninger er ikke tilstrekkelig utredet. Siden kostnadsnivået i eksisterende vindkraft og den vindkraften som bygges i dag er så høyt at det neppe kan forventes realisering av grunnrente i disse kraftverkene, fremstår det som en praktisk og rimelig løsning å unnta disse fra grunnrenteskatt. Grunnrenteskatt på fremtidige vindkraftverk vil være tilstrekkelig for å unngå at skattesystemet vrir teknologibalansen i fremtidens kraftverkspark bort fra det samfunnsøkonomisk optimale.

Når det gjelder småkraften så støtter vi Småkraft AS og Småkraftforeningen i at det ikke vil være hensiktsmessig å fjerne eller senke den nedre grensen på 10 MVA. En slik eventuell fjerning av grensen vil medføre betydelig økte administrative kostnader og bety lite for provenyet. Fjerning av grensen for eksisterende småkraftverk vil medføre fare for konkurser i noen marginalt lønnsomme kraftverk, og fare for at eierskap til enda mer småkraft faller ut av lokale hender.

Energi Norge erkjenner at i en reformert grunnrenteskatt der normalavkastningen i det enkelte kraftverk fullt ut skjermes fra grunnrentebeskatning, så er det ikke lenger grunnlag for at man skal tillate at beregnet negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk skal kunne trekkes fra positiv grunnrenteskatt i et annet kraftverk. Negativ grunnrenteinntekt må i en slik modell kunne fremføres med rente for å komme til fradrag i senere år.

5.2.1 En skjermingsrente som skjermer normalavkastningen fra grunnrentebeskatningen

Energi Norge mener normalavkastningen bør skjermes gjennom en friinntektsrente bestående av to elementer:

Risikofri rente + et risikotillegg

Friinntektsrenten skal skjerme deler av avkastningen fra skattegrunnlaget for grunnrenteskatt, og er derfor en før-skatt skjermingsrente.

Forslaget nedenfor bygger på drøfting av ulike rentepinsipper i rapporter fra Menon Economics og THEMA Consulting Group, samt på Finansdepartementets vurderinger knyttet til fastsettelse av kapitaliseringsrenten, Prop. 1 LS (2017-2018) *Skatter, avgifter og toll 2018, kap. 34*. Finansdepartementets vurderinger gjelder i utgangspunktet renter for verdsettelse av kraftverk for eiendomsskatteformål. Disse vurderingene er likevel høyst relevant for vårt formål siden rentesatsene som legges til grunn for beregning av omsetningsverdi prinsipielt er de samme rentesatsene som benyttes ved beslutningsanalyse av realinvesteringer.

Energi Norges forslag legger til grunn en normalavkastning gitt ordinær forretningsrisiko for vannkraft, dvs. uten symmetrisk behandling av positive og negative utfall for grunnrenteinntekt.

Risikofri rente

Ulike sider ved fastsettelse av risikofri rente er drøftet i rapport av 5. februar 2019 fra Menon Economics og THEMA Consulting Group, *Risikofri rente – rentepinsipper ved alternative grunnrenteskattmodeller*. Menon og THEMA drøfter prinsippene for risikofri rente ut fra tre referanser: statskasseveksler, statsobligasjoner og normalisert risikofri rente.

Menon og THEMA peker på at etterspørselen etter statskasseveksler varierer mye over tid. Etterspørselen er i stor grad drevet av behovet for å plassere kortsiktig likviditet, og denne kan i perioder avvike betydelig fra fundamentale forhold som etterspørselen etter verdipapirer med en forventet risikofri avkastning. Gitt investors langsiktige tidshorisont vil reinvesteringsrisikoen derfor være mye høyere for en kortsiktig statsrente.

Fagmiljøenes hovedanbefaling er derfor å fastsette risikofri rente som en normalisert rente. De foreslår å legge til grunn en langsiktig normalisert rente med kompensasjon for løpende inflasjon, der nivået på realrenten revurderes over tid og holdes fast over levetiden til den enkelte investeringsårgang.

Energi Norge mener likevel en modell som er fastsatt for den såkalte NVE-renten, som benyttes for å fastsette avkastning ved regulering av nettvirkomheten, bør benyttes også for skatteformål. Det følger av energiloven at «Hovedprinsippene for beregningen av inntektsrammen skal revurderes periodevis. Hver periode skal vare minimum 5 år.» Siste endring i rentemodellen ble gjort som ledd i en slik periodevis revurdering, der perioden var 6 år. Ved den siste endringen ble risikofri renten som inngår i modellen fastsatt som fast nøytral realrente på 1,5 prosent. I forrige reguleringsperiode var den 2.5 prosent. En slik modell er forutsigbar og administrativt enkel å forholde seg til.

Hva som er et rimelig nivå på normalisert risikofri rente avhenger blant annet av hvilket tidsperspektiv som legges til grunn for vurderingen. Risikofri rente fastsettes også jevnlig av Norges Bank. I en vurdering fra 2018 estimerer Norges Bank den nøytrale realrenten til å ligge i intervallet 0 til 1 prosent, basert på en mellomlang tidsperiode (fem til ti år). Periodevise vurderinger gjøres også av kalkulasjonsrenten i samfunnsøkonomiske analyser og avkastningskravet i Statens pensjonsfond utland.

Finansdepartementet uttrykker også at det på lang sikt vil være rimelig å legge til grunn en positiv realrente. Selv om denne vurderingen er knyttet opp mot kapitaliseringsrenten, er den relevant også ved fastsettelse av normalavkastning gitt ordinær forretningsrisiko for vannkraft.

Risikotillegg

Risikotillegget er definert som differansen mellom normalavkastningskravet og risikofri rente som ligger til grunn for avkastningskravet. Forslaget er basert på standard finansteori og verktøy for fastsettelse av avkastningskrav, samt relevant empiri fra finansmarkedene i Norge og internasjonalt.

Ulike sider ved vurdering av risikotillegg er drøftet i rapport av 5. februar 2019 fra Menon og THEMA, *Risikotillegg for skjerming av normalavkastning*. Menon og THEMA viser i sine analyser til rapportene Johnsen og Norli utarbeidet for Finansdepartementet i 2017 samt andre kilder. Menon og THEMA anslår en risikopremie før skatt på 5,6 prosentpoeng, basert på en effektiv skattesats på 22 prosent fra 2019, forretningsbeta på 0,8 prosent og markedspremie på 5 prosent. Øvrige parametere er vurdert som et snitt av estimatene i de to nevnte rapportene fra Johnsen (2017) og Norli (2017).

Risikopremien basert på rapportene fra Johnsen og Norli, med oppdatert skattesats til 2019, er henholdsvis 6,02 og 4,78 prosentpoeng. Johnsen (2017) viser til at hvis man bruker en risikofri rente

avledet fra dagens rentemarked bør man for konsistensens skyld også bruke en høyere markedspremie.

Med bakgrunn i de nevnte rapporter fra Johnsen og Norli, legger Finansdepartementet i sin vurdering til grunn at risikotillegget bør ligge i intervallet 5-6 prosent.

Friinntektsrente

En friinntektsrente basert på prinsippene beskrevet ovenfor, vil gi en relativt stabil skjerming av normalavkastningen. Med forutsetning om en positiv realrente gir det en friinntektsrente i området 5 – 7 prosent, pluss kompensasjon for løpende inflasjon. Det eksakte nivået vil avhenge av hvilket risikotillegg og hvor høy positiv realrente som legges til grunn.

Energi Norge foreslår at de ulike elementer i friinntektsrenten vurderes periodevis tilsvarende som for NVE renten, for eksempel hvert 10. år, og at uavhengige miljøer deltar i denne vurderingen. Det må framgå tydelig, f.eks. i forskrift, at revurderingen må sikre at normalavkastningen fortsatt skjermes fra grunnrenteskatt.

Virkninger av renteforslaget

For å vise effekten av å skjerme normalavkastningen fra grunnrentebeskatning gjentar vi beregningene fra eksemplene i kapittel 4.4. Vi har her satt skjermingsrenten midt i det foreslåtte intervallet, dvs. 6,0% pluss inflasjon og vi har antatt en inflasjon på 2%.

	Lysebotn I	Lysebotn II	
Produksjon	1320	1500	GWh
Salgsinntekter	436	499	Millioner
Skattbar inntekt	276	285	Millioner
Bokført verdi	317	2129	Millioner
Avkastning før skatt	87,2 %	13,4 %	
Selskapsskatt	46	46	Millioner
Grunnrenteskatt	95	56	Millioner
Resultat etter skatt	135	182	Millioner
Avkastning etter skatt	42,6 %	8,6 %	

	Kraftverk I	Kraftverk II	
Produksjon	1320	1500	GWh
Salgsinntekter	436	499	Millioner
Skattbar inntekt	263	247	Millioner
Bokført verdi	475,5	3193,5	Millioner
Avkastning før skatt	55,3 %	7,7 %	
Selskapsskatt	43	38	Millioner
Grunnrenteskatt	86	17	Millioner
Resultat etter skatt	133	192	Millioner
Avkastning etter skatt	28,1 %	6,0 %	

Vi ser av tabellene at med denne endringen så blir oppgradering av Kraftverk II gjennomførbart. Vi ser også at en mangedobling av skjermingsrenten bare gir en svært moderat skattelette til gamle Lysebotn som hadde høy målt avkastning som følge av den svært lave bokførte kapitalen før oppgradering.

5.2.2 Fradrag for kostnader til fall og grunn i grunnrenteskatten

Gjeninnføring av fradragsrett for kostnader til fallretter vil ha svært liten betydning for de aller fleste av våre eksisterende vannkraftverk. Fallene ble i de fleste tilfeller ervervet i forbindelse med eller før utbyggingen og er i dag i kraftverkseiers eie. Disse kraftverkene har altså i liten grad denne kostnaden.

Fradragsrett for kostnader for fallretter vil imidlertid bety mye for nye overføringer eller kraftverk som er avhengig av at det erverves fall fra tredjepart. Vi viser spesielt til eksemplet Lyngsvatn i notatet "Vannkraftinvesteringer og skatt – eksempel katalog" fra Thema Consulting Group, datert 28. mai 2019, Thema Rapport 2019-10.

Fundamentalt sett er kostnader for bruk eller leie av fall noe kraftverkseier betaler for å bruke den ressursen som skaper grunnrenten. Hvis fall-leieavtalen er inngått i konkurranse med andre utbyggere vil normalt hele grunnrenten tilfalle fall-eier gjennom fall-leien, mens kraftverkseier kun oppnår normalavkastning. Uten dette fradraget skattes altså kraftverkseier for en inntekt fall-eier har.

Vi har tatt med fradrag for leie av grunn også i dette kapittelet fordi at i vindkraften har leie av grunn samme funksjon som leie av fall i vannkraften, slik at en eventuell teknologinøytral grunnrenteskatt må gi fradrag for vindkraftens kostnader for leie av grunn.

Av samme grunn som leie av fall og grunn må kunne trekkes fra i grunnrenteinntekten må også investeringer i erverv inngå i friinntektsgrunnlaget.

Generelt mener Energi Norge at det bør være minst mulig avvik mellom hvilke kostnader som er fradragsberettiget i alminnelig inntekt og i grunnrenteinntekten.

5.2.3 Kontraktspriser og overgangsordninger for beregning av grunnrenteinntekt.

Generelt vil vi presisere at vi forutsetter at dagens regler for beregning av grunnrenteinntekt basert på kraftprisen i visse typer kontrakter videreføres for vannkraft og at denne ordningen må utvides for vindkraft.

Dersom man innfører grunnrenteskatt for vindkraftverk som er bygget eller som har inngått kontrakter om kraftsalg og/eller finansiering vil det i tillegg være behov for noen overgangsregler. Dette gjelder for kontrakter som ikke oppfyller de generelle kriteriene for at de skal kunne legges til grunn ved beregning av grunnrenteinntekt, men som er inngått før innføring av grunnrenteskatt på vindkraft.

Dersom en grunnrenteskatt med den utformingen vi foreslår skal innføres for vindkraft er det helt avgjørende at kontraktspris og ikke spotpris legges til grunn ved beregning av grunnrenteinntekt fra alle kontrakter som er inngått før grunnrenteskatten innføres. I motsatt fall vil prosjekter som har ønsket å redusere investeringsrisikoen ved å selge kraften på kontrakt få sterkt økt risiko ved at de risikerer å måtte betale en høy grunnrenteskatt av inntekter de ikke har.

De samme betraktningene som vi her har gjort for vindkraft gjelder også for småkraft ved en eventuell utvidelse av grunnrenteskatten til også å gjelde småkraft. Disse forholdene er nærmere beskrevet i notatet "Grunnrenteskatt på vind og småkraft av fra Advokatfirmaet Thommessen, datert 25. mai 2019.

5.3 Alternative løsninger for grunnrenteskatten

Skjerming av normalavkastningen er etter Energi Norges syn den beste måten å få et investeringsnøytralt skatteregime. Det er imidlertid også andre løsninger som har vært løftet inn i debatten og som kan ha god effekt og bringe systemet et stykke i riktig retning. Nedenfor drøfter vi disse kort.

5.3.1 Kortere avskrivningstider

De skattemessige avskrivningstidene skal i prinsippet gjenspeile investeringsobjektets levetid. Dette synet deler Energi Norge og Finansdepartementet. Det er likevel noen relevante eksempler på at man i Norge har valgt å gi en næring betydelig kortere skattemessige avskrivningstider for å gi en ekstra investeringsstimulans.

Det mest omfattende eksemplet er petroleumssektoren. Her har man kombinert en svært hard beskatning med gode investeringsinsentiver ved å tillate svært rask skattemessig avskrivning. Investorene kan sågar skrive av mer enn investert beløp i særskatteberegningen gjennom en friinntekt som ikke har noe annet enn navnet til felles med friinntekten i dagens grunnrenteskatt for vannkraft.

Et annet eksempel er vindkraften som i en begrenset periode har korte avskrivningstider som nesten er konkurransedyktige med de svenske.

Tilsvarende korte avskrivningstider kunne selvsagt også vært brukt for å gi insentiver til investeringer i nye og eksisterende vannkraftanlegg. Avskrivninger som gjenspeiler levetiden kombinert med en skjerming av normalavkastningen i grunnrentebeskatningen er imidlertid en prinsipielt bedre fundert modell når hensikten er å beskatte grunnrente uten å ramme marginale investeringer.

5.3.2 Fradragsrett for finanskostnader

I dag kan ikke finanskostnader trekkes fra i grunnlaget for grunnrenteskatt. Innføring av en slik fradragsrett ville vært en klar forbedring i forhold til dagens regler. Det ville imidlertid reist en rekke utfordringer og antakelig normer for hvor stor gjeldsandel og hvor høye renter det skulle være lov å trekke fra. I tillegg ville det fortsatt være behov for å skjerme egenkapitalandelen for normal avkastning til denne dersom man skal komme helt i mål. Et system med skjerming av normalavkastningen til totalkapitalen, slik vi anbefaler, vil være enklere, gi mindre behov for normer og detaljregulering samt gi færre insentiver til finansielle skattetilpasninger.

5.3.3 Kompensasjon for regulatorisk risiko

I dagens grunnrenteskattmodell er det symmetrisk behandling av positiv og negativ grunnrenteinntekt med en skjerming av normalavkastningen lik renten på statskasseveksler med 12 mnd. løpetid. Konsekvensene er at effektiv skattebelastning blir svært høy, i noen tilfeller over 100 prosent slik det er redegjort for i Energi Norges innspill 26.11.2018 til ekspertutvalget.

I et notat av 5. februar 2019 *Regulatorisk risiko i dagens modell for grunnrentebeskatning* drøfter Menon og THEMA ulike forhold knyttet til politisk risiko. De peker på at det er særlig to grunner til at beregningen av friinntekten bør kompensere for politisk risiko,

- For det første fordi offentlige aktører, som i hovedsak er de marginale investorene i vannkraft, vanskelig kan diversifisere seg bort fra usystematisk politisk risiko
- For det andre fordi staten som motpart muligens også representerer systematisk risiko som bør kompenseres for.

I notatet vises det blant annet til den svært lange avskrivningstiden, 67 år, som tilsvarer nesten 17 stortingsperioder og potensielt enda flere regjeringsskifter.

Det uheldige ved å bruke en svært kortsiktig statsrente som risikofri rente, kombinert med manglende tillegg for regulatorisk risiko, er at enkelte prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt blir bedriftsøkonomisk ulønnsomme etter skatt.

For dette alternativet der friinntektsrenten ikke skjermer for forretningsmessig risiko, men kun for risikofri rente og regulatorisk risiko legger Energi Norges til grunn at symmetrisk behandling av positive og negative utfall for grunnrenteinntekt videreføres.

5.3.4 En kontantstrømskatt egner seg ikke for vannkraftnæringen

Det heter i utvalgets mandat at «*En nøytral grunnrenteskatt kan utformes som en kontantstrømskatt med umiddelbare fradrag for investeringskostnaden ...*». Vi finner derfor at det er på sin plass å knytte noen kommentarer til denne skatteformen.

En kontantstrømskatt vil i praksis være økonomisk likeverdig med at staten overtar eierskapet til en andel av investeringsmulighetene i vannkraften tilsvarende skattesatsen, i dag 37% for grunnrenteskatten. Nåværende kommunale og fylkeskommunale eiere vil miste enhver mulighet for avkastning fra denne andelen av fremtidige investeringer i egne kraftverk og rettigheter. Dersom staten fortsetter å øke skattesatsen vil den statlige andelen av fremtidige kontantstrømmer fortsette å øke.

For at en kontantstrømskatt ikke skal påvirke investeringsbeslutninger vil staten måtte skyte inn et bidrag til sin andel av investeringskostnaden. Statens bidrag må korrigeres for selskapsskatt ettersom overskuddsskatten ikke er fradragsberettiget i grunnrenteinntekten. I tillegg må staten garantere at det ikke kommer fremtidige økninger i grunnrenteskatten.

En kontantstrømskatt kan ikke sammenlignes med SDØE i oljesektoren selv om det rent økonomisk vil få tilsvarende virkninger. SDØE får sine eierandeler i olje- og gassfelt ved at staten velger å beholde eierandeler i lisensene når den deler ut rettigheter som i utgangspunktet er statlige. Ved innføring av kontantstrømskatt i en næring der rettighetene i utgangspunktet ikke er statlige, innebærer innføringen av en kontantstrømskatt at staten tar til seg nye de-facto økonomiske eierandeler.

Det er også et mål å ha et fungerende kraftmarked med et mangfold av aktører i Norge. Vi vil minne om at staten allerede eier ca. 1/3 av all norsk vannkraftproduksjon direkte, og har en eierandel på ca. 50% i ytterligere 20TWh produksjon i regionale selskaper. Med ytterligere 37% implisitt eierandel i resten vil Staten få en svært stor økonomisk andel i vannkraften med tilsvarende tap for kommuner og fylkeskommuner. Hvordan allerede gjennomførte investeringer skal behandles skattemessig i en kontantstrømskatt vil avhenge av overgangsregler vi ikke kan forutse. Det er imidlertid grunn til å frykte at disse vil innebære statlig økonomisk overtagelse av også disse investeringene.

Rent praktisk vil innføring av en kontantstrømskatt også medføre store variasjoner i underlaget for eiendomsskatten fra år til år, noe som neppe er ønskelig og som derfor vil måtte medføre endringer i hvordan eiendomsskatten skal beregnes.

Til slutt skal det imidlertid sies at kontantstrømskatten teoretisk har bedre og riktigere investeringsinsentiver enn dagens grunnrenteskatt som har en skjermingsrente langt under selskapenes kapital-kostnader. Det er imidlertid så sterke utfordringer knyttet til overgangsordninger og til overføring av økonomisk eierskap fra kommuner og fylkeskommuner til staten at det ikke kan være en akseptabel løsning. I tillegg vil ordningen innebære at fremtidige skjerpninger av skattesatsen vil overføre ytterligere økonomisk eierskap til staten. Modellen innebærer altså økt regulatorisk risiko og de kommunale og fylkeskommunale eierne vil bli tilnærmet rettsløse.

5.4 De kommunale skattene og ordningene

Vannkraften legger igjen betydelige verdier i vertskommuner og fylker gjennom skatter og konsesjonsbaserte ordninger. Energi Norge mener det er riktig at lokalsamfunnet får en andel av det totale skatteprovenyet fra produksjon av fornybar energi. Energi Norge fokuserer på det totale skattenivået og incentivvirkningen systemet har som helhet.

Det samlede skattenivået for vannkraft er svært høyt og det er ikke rom for å heve det totale skattenivået for vannkraften. Meravkastningen i forhold til øvrig næringsliv er allerede hentet inn gjennom skattesystemet og de konsesjonsbaserte ordningene. Energi Norge mener imidlertid at lokalsamfunnets andel av det totale provenyet bør opprettholdes.

Vi deler prinsipielt Finansdepartementets vurderinger slik de beskrives i utvalgets mandat, om at de kommunale skattene og ordningene gjennom sin utforming kan ha uheldige vridningseffekter på investeringsbeslutninger. Vi deler imidlertid også LVKs syn på at dette ikke vil være tilfelle for en stor del av de investeringsbeslutninger man vil stå overfor i praksis fremover i tid. Dette gjelder investeringer i eksisterende anlegg der de lokale skattene og ordningene ikke vil påvirkes av om det investeres eller ikke.

Energi Norge har fremmet et forslag som gjør det mulig å videreføre og eventuelt videreutvikle de lokale skattene og ordningene uten at dette påvirker det totale skattenivået eller insentivvirkningene. Forslaget innebærer en samordning med fullt fradrag for kostnader til lokale skatter og ordninger i de statlige skattene og er nærmere beskrevet i notatet "Samordning av eiendomsskatt og konsesjonsbaserte ordninger mot de statlige skattene" fra KPMG datert 4. februar 2019. En slik samordning gjør det mulig for statlige myndigheter å ta et helhetlig ansvar for skattesystemets utforming.

Generelt er de lokale skattene og ordningene til dels kompliserte og uhensiktsmessig utformet. Det bør være rom for forenklinger som ikke rammer kommuner eller kraftselskap økonomisk. Justeringer i disse skattene er imidlertid ikke en prioritert sak for Energi Norge. Endring av grunnrenteskatten slik at den blir en skatt på faktisk grunnrente er næringens høyeste prioritet på skatteområdet.