

Kapittel 2

Sammendrag

Norge har store fornybare energiresurser fra vann- og vindkraft. Ved god forvaltning vil våre fornybare energikilder spille en viktig rolle i fremtiden.

Vannkraftnæringen står overfor flere ulike ordninger som gir inntekter fra vannkraftproduksjon til staten, kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til den ordinære selskapsskatten er det ordninger med grunnrenteskatt, naturressursskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgift, samt eiendomsskatt. De siste årene har disse ordningene samlet utgjort om lag 60 pst. av resultatet før skatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgift.

Utvalget foreslår endringer for å styrke selskapenes insentiv til å gjennomføre lønnsomme investeringer. Endringene kan gi grunnlag for økt verdi av fornybarressursene som vil fordeles mellom selskapene og det offentlige. Forslagene vil i utgangspunktet endre inntektsfordelingen mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. En ønsket fordeling av kraftinntektene mellom stat, kommuner og fylkeskommuner kan fortsatt oppnås ved egne ordninger for omfordeling.

I de neste avsnittene gis en kort oppsummering av utvalgets viktigste anbefalinger. En punktvis oppstilling av utvalgets anbefalinger fremgår av boks 2.1, og anbefalingene er nærmere begrunnet i de påfølgende kapitlene.

Legge til rette for lønnsom vannkraft

Store investeringer i vannkraft har gitt grunnlag for en betydelig fornybar kraftproduksjon. Av et samlet vannkraftpotensial på 215 TWh er 135 TWh bygget ut, mens 49,5 TWh er vernet gjennom *Samlet plan for vassdrag*. En stor del av vannkraften ble bygget ut mellom 1950 og 1990. Næringen vil i årene fremover ha behov for betydelige reinvesteringer i eldre kraftverk og det kan være potensiale for investeringer i mer fleksibel produksjonskapasitet. Skatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgift bør ikke svekke selskapenes insentiv til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme vannkraftinvesteringer.

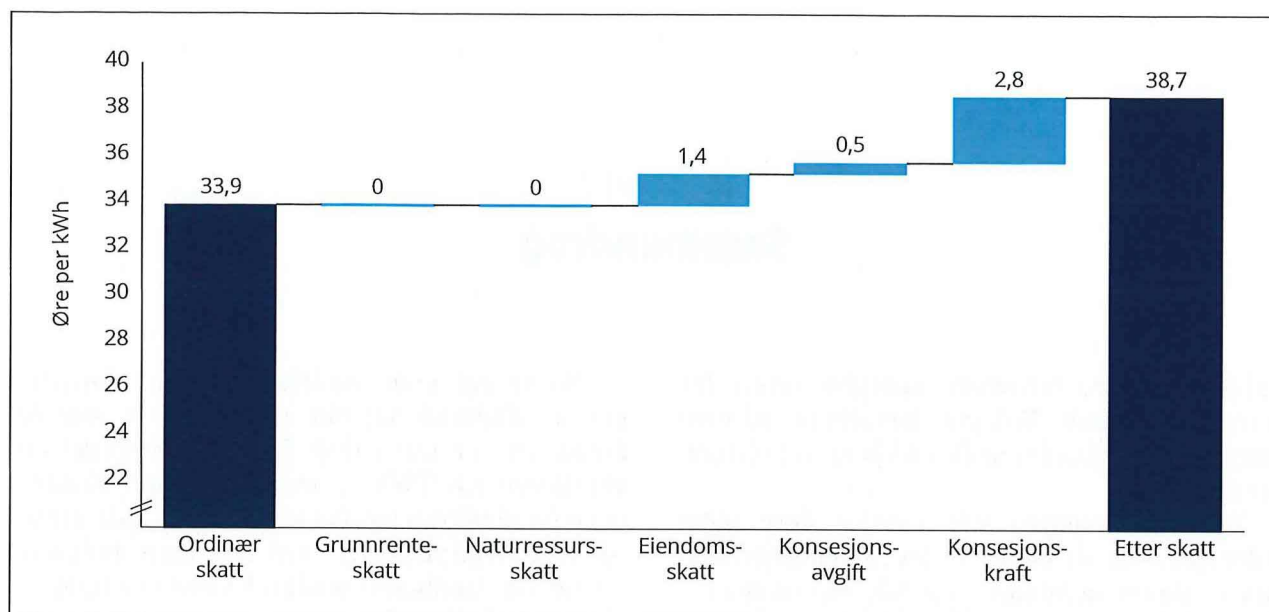
Norge har gode vindressurser, og utbyggingen av vindkraft har økt vesentlig i de seneste årene. Det er satt i drift 5,4 TWh vindkraft og ytterligere 8,6 TWh er under bygging. Kostnadene for vindkraft har falt vesentlig de siste årene og ventes å gå ytterligere ned. Selv uten støtteordninger kan landbasert vindkraft være et alternativ til vannkraftutbygging.

Tilgangen til vannkraftressurser har gitt opphav til en vesentlig avkastning ut over det en kan forvente i andre virksomheter (grunnrente). Grunnrenten i kraftproduksjon de siste femten årene har variert mellom anslagsvis 13 og 35 mrd. kroner per år, avhengig av kraftpris. En nøytral grunnrenteskatt sikrer fellesskapet en del av resultatet knyttet til de felles, stedbundne naturressursene. Samtidig vil en nøytralt utformet grunnrenteskatt ikke svekke selskapenes insentiv til å gjennomføre investeringer som er lønnsomme for samfunnet.

Bruttoavgifter svekker selskapenes investeringsinsentiv

Bruttoavgifter og netto overskuddsskatter vil ha ulik virkning for selskapenes lønnsomhetsvurderinger. En bruttoavgift vil ikke tilpasses lønnsomheten og dermed øker selskapenes krav til salgspris for at investeringen skal være lønnsom. Samfunnsøkonomisk lønnsomme ressurser kan dermed gå tapt fordi de ikke er lønnsomme å gjennomføre for selskapene.

I figur 2.1 er det illustrert hvordan skatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgift vil påvirke selskapenes lønnsomhetsvurderinger av en investering i et stort vannkraftverk. Figuren viser hvilken salgspris (balansepris) som i dette eksemplet er nødvendig for at investeringen skal være lønnsom for selskapene etter skatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgift. Den nøytrale grunnrenteskatten og naturressursskatten øker ikke selskapenes balansepris. Konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt har egenskaper som bruttoavgifter og øker selskapenes



Figur 2.1 Illustrasjon av virkning på balansepris ved investering i stort vannkraftverk. Øre per kWh

Kilde: Utvalget.

krav til salgspris for at investeringen skal være lønnsom.

Vannkraftproduksjon bidrar med betydelige inntekter til det offentlige. Hovedoppgaven til utvalget er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer gjennomføring av samfunnsøkonomisk lønnsomme vannkraftinvesteringer. Dette tilsier en omlegging av dagens ordninger med større vekt på nøytral grunnrenteskatt og mindre vekt på konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt. En ønsket fordeling av kraftinntekter mellom staten, kommuner og fylkeskommuner, bør ivaretas gjennom egne ordninger for omfordeling, og ikke ved bruttoavgifter som svekker selskapenes investeringsinsentiv.

Nøytral grunnrenteskatt hindrer ikke selskapenes investeringer

For at en grunnrenteskatt skal virke nøytralt, må relevante kostnader og inntekter inngå i skattegrunnlaget med beløp lik nåverdien av kostnadene og inntektene, slik at en skattlegger det reelle resultatet. Det innebærer at staten tar en lik andel av tapet i ulønnsomme prosjekt som den tar av gevinsten i prosjekt med høy lønnsomhet. Grunnrenteskatten har da samme egenskaper som om en passiv partner investerer i virksomheten på like vilkår som selskapet. Selskapets andel av prosjektet vil reduseres med grunnrenteskattesatsen, men den relative avkastningen for selskapet endres ikke. En investering som er lønnsom

før grunnrenteskatt er da også lønnsom for selskapet etter grunnrenteskatt. Tilsvarende vil en investering som er ulønnsom før grunnrenteskatt også være ulønnsom etter grunnrenteskatt. Utvalget mener grunnrenteskatten er en hensiktsmessig skatt som bør videreføres for vannkraft.

En nøytral grunnrenteskatt kan utformes både som en kontantstrømskatt og som en periodisert overskuddsskatt. Hovedforskjellen ligger i om investeringene utgiftsføres umiddelbart eller om de avskrives over levetiden til driftsmidlene. I en periodisert grunnrenteskatt må en ha et tilleggsfradrag, kalt friinntekt, for å sikre fullt fradrag for investeringskostnaden. Summen av avskrivninger og friinntekt skal i nåverdi være lik investeringskostnaden.

Dagens grunnrenteskatt er utformet for å gi selskapene sikkerhet for full verdi av investeringsfradragene. Utvalget er samstemte i at friinntektsrenten da skal være en risikofri rente. Utvalgets medlemmer har ulike tilrådninger med hensyn til hvordan den risikofrie friinntektsrenten bør fastsettes, jf. omtale i boks 2.1 og punkt 8.2.4. Utvalgets flertall mener at friinntektsrenten, som i dag, bør fastsettes lik renten på 12 måneders statskassesevksler uten noe påslag. Utvalgets mindretall mener friinntektsrenten bør settes lik renten på 10 årig statsobligasjon med et påslag knyttet til at investeringsfradragene er mindre omsettelige.

Kraftverk med samlet påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA (nedre grense) er i dag fritatt fra grunnrenteskatt. Dette gir selskapene insentiv

til å neddimensjonere eller dele opp kraftverk for å unngå grunnrenteskatt. Dermed er det lønnsom, fornybar kraft som ikke vil bygges ut samtidig som skatteinntektene reduseres. Mange kraftverk under nedre grense har høy lønnsomhet, som medfører en vesentlig grunnrente. Det er ingen faglige grunner til å skille mellom små og store vannkraftverk i grunnrenteskatten. Den eneste måten å helt unngå uheldige skatteinsentiv, vil være å fjerne nedre grense. Administrative hensyn tilsier likevel en nedre grense på 1 500 kVA som også var nivået ved innføring av grunnrenteskatten i 1997.

Eiendomsskattegrunnlag mer likt grunnlaget for generell næringsseiendom

Eiendomsskatt for store vannkraftanlegg fastsettes på grunnlag av anslått salgsverdi. Eiendomsskatten har egenskaper som en bruttoavgift og svekker selskapenes insentiv til å investere i lønnsomme vannkraftressurser. Fra og med 2019 falt begrepet «verk og bruk» bort som kategori i eiendomsskattefordeling og produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ble fritatt for eiendomsskatt. Det ble gjort enkelte unntak, blant annet for vannkraftanlegg, der særlige eiendomsskattebegreper ble videreført.

Utvalget foreslår at grunnlaget for eiendomsskatt for vannkraftanlegg skal være skattemessig nedskrevet verdi av driftsmidlene. Verdien av produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettigheter skal ikke inngå i eiendomsskattegrunnlaget. Dette vil bidra til administrativ forenkling for vannkraftselskaper, Skatteetaten og kommunene. Videre blir eiendomsskattebegreper for små og store vannkraftanlegg like.

Utvalgets forslag vil medføre en vesentlig reduksjon i eiendomsskatten for eldre kraftanlegg der store deler av investeringene er avskrevet. Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på vannkraftanlegg vil dermed isolert sett reduseres. En ønsket fordeling kan fortsatt oppnås ved egne ordninger for omfordeling, jf. omtalen nedenfor.

Konsesjonskraft og konsesjonsavgift hindrer investeringer og bør avvikles

Konsesjonskraft og konsesjonsavgift beregnes uavhengig av lønnsomheten. Ordningene har dermed egenskaper som bruttoavgifter og kan hindre selskapene i å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Særlig kan konsesjonskraften svekke selskapenes investe-

ringsinsentiv, jf. figur 2.1. Ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift er historisk betinget, og de opprinnelige formålene gjør seg ikke lenger gjeldende på samme måte. Konsesjonskraften skulle sikre utbyggingskommunene rimelig kraft til alminnelig forsyning. Konsesjonsavgiften skulle kompensere for skader og ulemper som følge av kraftutbygging og sikre stat og kommune en andel av verdiene fra kraftproduksjon. I dag virker disse ordningene i all hovedsak som skatteordninger. Inntekter til fellesskapet kan etter utvalgets vurdering sikres mer effektivt gjennom den nøytrale grunnrenteskatten.

Utvalget foreslår derfor å avvikle konsesjonskraft og konsesjonsavgift. Dette vil forbedre selskapenes insentiv til å gjennomføre lønnsomme investeringer. Den samlede verdien av ressursene vil da øke, og det blir større verdier å fordele mellom selskapene og samfunnet.

Utvalgets forslag om avvikling vil isolert sett påvirke fordelingen av inntekter mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. En ønsket fordeling kan fortsatt oppnås ved egne ordninger for omfordeling, jf. omtalen nedenfor.

Likebehandling av næringer i selskapsskatten

Utvalget har vurdert avskrivningsreglene og fradraget for rentekostnader i selskapsskatten.

Skattemessige avskrivninger bør i størst mulig grad gjenspeile det økonomiske verdifallet. Dette er bakgrunnen for dagens lange avskrivningsperioder for vannkraftanlegg, og utvalget foreslår ikke endring av disse.

Kommunale og fylkeskommunale eiere av vannkraftselskap har sterke skatteinsentiv til å gjeldsfinansiere selskapene. Disse eierne er ikke skattepliktige for renteinntekter, selv om selskapene får fradrag for rentekostnadene. Innføring av skatteplikt for kommunenes kapitalinntekter ville avhjelpe denne skjevheten. Videre gjør dagens rentebegrensningsregler at virksomheter med høy avkastning har større rom for rentefradrag enn virksomheter med ordinær avkastning. Utvalget mener det bør vurderes å justere rammen for rentefradrag for selskap med inntekter fra vannkraftproduksjon.

Naturressursskatt omfordeler grunnrente fra staten til kommuner og fylkeskommuner

Naturressursskatten vil normalt ikke påvirke selskapenes investeringsinsentiv, siden den motregnes krone for krone i statlig selskapsskatt. Skatten

er dermed et virkemiddel for omfordeling av grunnrente fra staten til kommuner og fylkeskommuner. Naturressursskatten inngår i vurderingen av fordelingsvirkninger under.

For vindkraft bør det vurderes grunnrenteskatt og naturressursskatt

Kostnadene for vindkraft er fallende, og det er høy utbyggingstakt. En bør derfor følge utviklingen i vindkraftkostnader og kraftpriser og vurdere om det kan forventes grunnrente. Utvalget tilrår at det gjøres en vurdering av om det bør innføres grunnrenteskatt og naturressursskatt for vindkraftverk.

Investeringer i vannkraft, vindkraft eller andre næringer er ikke gjensidig utelukkende. Selskaper som maksimerer overskuddet vil ha insentiv til å investere i alle lønnsomme prosjekt. Nøytrale grunnrenteskatter vil ikke svekke selskapenes insentiv til å investere i lønnsomme prosjekt, selv om skattenivået er høyere enn i andre næringer.

Vurderinger av investeringer i vann- og vindkraftverk påvirkes av en rekke andre forhold, som for eksempel ressurstilgang, eierskap, kapitaltilgang og nettilknytning. Dersom slike forhold hindrer utbygging av lønnsomme ressurser, kan det mest effektivt løses der problemet oppstår, og ikke gjennom skattetiltak.

En provenynøytral omlegging der fordeling av inntektene bør vurderes

Utvalgets forslag vil gi selskapene insentiv til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Verdien av våre fornybare ressurser kan dermed bli høyere, og det blir større verdier å fordele.

Utvalgets forslag vil medføre en vesentlig provenyendring. Samlet vil de årlige offentlige inntektene reduseres med anslagsvis 630 mill. kroner, mens selskapenes inntekter øker tilsvarende. Skal omleggingen gjøres provenynøytral for det offentlige, tilsier dette en økning av skattesatsen for grunnrente med 2 prosentenheter til 39 pst., forutsatt flertallets tilrådning for fastsettelse av risikofri friinntektsrente.

I tråd med mandatet har utvalget ikke foretatt en nærmere vurdering av fordelingen av inntekter mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. Dette må vurderes ved oppfølgingen av utvalgets forslag. Utvalget vil likevel peke på at fordelingsseffektene som følger av utvalgets forslag best kan løses gjennom egne ordninger for omfordeling, for eksempel ved justeringer i naturressursskatten eller gjennom ordninger for direkte inntektsfordeling. Fordelingshensyn kan ivaretas uten å videreføre svakhetene som følger av dagens regler for eiendomsskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgift.

Boks 2.1 Oppsummering av utvalgets anbefalinger

Utvalget har følgende vurderinger av og forslag for skatter, konsesjonskraft og konsesjonsavgift:

Grunnrenteskatt:

- Grunnrenteskatten er en hensiktsmessig skatteform som bør videreføres for vannkraft.
- Med sikkerhet for full verdi av investeringsfradragene skal friinntektsrenten være en risikofri rente. Utvalget har ulike tilrådninger når det gjelder fastsetting av den risikofrie friinntektsrenten.
 - Utvalgets flertall, medlemmene *Folkvord, Havnes, Rattsø og Schreiner*, mener at friinntektsrenten fortsatt bør settes lik en gjennomsnittlig rente på 12 måneders statskasseveksler som oppdateres årlig. Etter disse medlemmenes vurdering bør det ikke være noe påslag på den risikofrie renten som reflekterer en likviditetspremie eller andre forhold.
 - Utvalgets mindretall, medlemmene *Kaarbø, Mæland og Sanderud*, mener at den risikofrie renten bør reflektere de lange avskrivningstidene, enten ved at renten på 10 årig statsobligasjon brukes, eller ved at renten på 12 måneders statskasseveksel med påslag for gjennomsnittlig differanse mellom 12 måneders statskasseveksel og 10 årig statsobligasjon brukes. Friinntektsrenten bør justeres årlig. Videre bør det være et påslag fordi fremtidige skattefradrag vil være mindre omsettelige enn statspapirer. Påslaget skal ikke inkludere selskapsrisiko og skal derfor være lavere enn kredittpremien for kraftobligasjoner.
- Grunnrenteskatten for vannkraft bør fortsatt være en periodisert overskuddsskatt.
- Nedre grense for grunnrenteskatt reduseres fra 10 000 kVA til 1 500 kVA.
- Det klargjøres i skatteloven at kraftforetakene får fullt fradrag i grunnrenteskatten for skattemessig gjenstående verdi og andre utgifter i de tilfeller kraftverk stenges ned.

- Inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier tilknyttet vannkraft inkluderes i grunnlaget for grunnrenteskatt.
- Ved oppfølgingen av utvalgets forslag bør det vurderes nærmere om det er hensiktsmessig å gå over til å beregne grunnrenteskatt på selskapsnivå fremfor på kraftverksnivå, og eventuelt på hvilket tidspunkt en slik omlegging er hensiktsmessig.

Eiendomsskatt og formuesskatt:

- Reglene om eiendomsskatt på vannkraftanlegg bør samsvare mer med de generelle reglene om eiendomsskatt på næringseiendom. Produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettigheter skal ikke lenger inngå i grunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftanlegg.
- Grunnlaget for eiendomsskatt for vannkraftanlegg verdsettes til skattemessig verdi. Verdsettelsesmetoden for stor og liten vannkraft blir da den samme.
- Formuesskattegrunnlaget for vannkraftanlegg skal svare til skattemessig verdi av driftsmidlene, inkludert produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettigheter.

Konsesjonskraft og konsesjonsavgift:

- Konsesjonskraftordningen, som historisk skulle sikre kommunene tilgang til rimelig kraft, avvikles.
- Konsesjonsavgiften, som historisk skulle kompensere for skader og ulemper og sikre det offentlige en andel av verdiene, avvikles.
- Fordelingshensyn og behovet for overgangsordninger bør vurderes nærmere.

Naturressursskatt:

- Ved oppfølgingen av utvalgets arbeid bør det vurderes om det er hensiktsmessig å endre grensen for naturressursskatt, jf. utvalgets forslag til reduksjon av nedre grense i grunnrenteskatten.

Boks 2.1 forts.

Ordinær selskapsskatt:

- Avskrivninger bør så langt som mulig gjenspeile det økonomiske verdifallet. Dette er bakgrunnen for dagens lange avskrivningsperiode for vannkraftanlegg.
- Utvalget viser til tidligere vurderinger der skatteplikt for kommuners og fylkeskommuners kapitalinntekter vil redusere skatteinsentivene til å gjeldsfinansiere offentlig eide kraftselskap.
- Det bør vurderes om det er behov for justering av fradragsrammen i rentebegrensningsregelen for selskaper med inntekt fra vannkraftproduksjon.

Provenyvirkning og fordeling av skatteinntekter:

- Provenynøytralitet for samlede offentlige inntekter kan oppnås ved økning av grunnrenteskattesatsen med anslagsvis 2 prosentenheter til 39 pst., forutsatt flertallets tilrådning for fastsetting av risikofri friinntektsrente.

- Utvalgets forslag vil medføre vesentlige endringer i fordelingen av skatteinntekter mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. En ønsket fordeling kan oppnås ved egne ordninger for omfordeling, enten gjennom naturressursskatten eller gjennom direkte inntektsfordeling. Fordelingsspørsmålet bør vurderes nærmere ved oppfølgingen av utvalgets forslag.
- Behovet for overgangsregler må vurderes i sammenheng med et forslag om fremtidig fordeling av skatteinntektene mellom stat, kommuner og fylkeskommuner. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på spørsmålet om overgangsregler.

Vindkraft:

- Utvalget tilrår at det gjøres en vurdering av om det bør innføres grunnrenteskatt og naturressursskatt for vindkraftverk.