

# Fornybar Norges innspill til høring om redusert nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten for vannkraft

Fornybar Norge takker for muligheten til å gi høringsinnspill. Kort oppsummert er vårt syn følgende:

## Fornybar Norge mener at:

- Nedre grense for grunnrenteskatt på vannkraft og naturressursskatt må forbli på samme nivå som i dag.
- Regjeringens forslag skaper usikkerhet for prosjekter under bygging og bør trekkes snarest.
- Hensynet til ressursutnyttelse kan og bør håndteres gjennom konsesjonssystemet.
- Det bør på generelt grunnlag ikke innføres nye skatter på eksisterende kraftverk. Å innføre en skatt med tilbakevirkende kraft svekker investorenes tillit til Norge som investeringsområde.
- Regjeringen bør i fremtiden vurdere de negative konsekvensene av usikkerheten som skapes av endringer i rammevilkår opp mot provenyvirkningene av den konkrete skatteendringen.

Fornybar Norge mener at en reduksjon i grensen for grunnrenteskatt vil ha negative virkninger på utviklingen av vannkraft i Norge. Årsaken er at grunnrenteskatten ikke gir fradrag for alle relevante kostnader, som kan medføre at kraftverkene blir ulønnsomme. Skatten vil også redusere betalingsevnen for falleie, som kan medføre at grunneiere ikke godtar utbyggingen. Fornybar Norge støtter i utgangspunktet bruk av grunnrenteskatt i næringer der det er betydelig meravkastning som følge av tilgang på en knapp naturressurs. Ettersom det imidlertid ikke er utsikter til betydelig meravkastning/ grunnrente i småkraftnæringen vil skatten medføre at marginale prosjekter blir ulønnsomme. Dermed vil forslaget begrense utbyggingen av fornybar energi i Norge.

Regjeringens forslag vil også ha alvorlige konsekvenser for verdien av eksisterende kraftverk. Forslaget kommer på toppen av flere endringer i rammevilkårene for kraftbransjen de siste årene, inkludert innføring av

grunnrenteskatt på vindkraft, høyprisbidraget og økt sats på grunnrenteskatten for vannkraft. Disse endringene ble innført uten eller med utilstrekkelige overgangsordninger for eksisterende kraftverk. Endringene samlet sett skaper en alvorlig usikkerhet rundt de fremtidige rammevilkårene for fornybar energi. Dette øker den politiske risikoen ved å investere i kraftproduksjon i Norge og kan dermed redusere investeringene i fornybar energi, også utover småkraftbransjen.

Regjeringen argumenterer med at den nedre grensen for grunnrenteskatten kan gi selskap insentiv til å redusere ytelsen i kraftverk for å unngå grunnrenteskatt. Fornybar Norge anerkjenner regjeringens ønske om å legge til rette for en effektiv utnyttelse av vannkraftressursene. Imidlertid bør dette håndteres på mindre inngripende måter, eksempelvis gjennom konsesjonssystemet. Samtidig vil vi understreke at insentivet for nedskalering av kraftverk er betraktelig redusert siden omleggingen av grunnrenteskatten på vannkraft til en kontantstrømskatt i 2021.

Fornybar Norge registrerer at det er et flertall mot en endring av grunnrenteskatten i Stortinget. Vi mener derfor det ikke er grunnlag for at regjeringen fremmer et formelt forslag i Stortinget. Regjeringens initiativ bør legges på is snarest. Så lenge denne prosessen vedvarer vil det skape usikkerhet for prosjekter under bygging, og kan utsette investeringer i småkraft.

Forslaget vil også medføre verdioverføringer fra norske kommuner til stat på om lag 6,5 milliarder kr, ifølge en beregning gjort av Thema Consulting Group (vedlegg 1). Dette vil måtte dekkes inn på andre måter, som svekker provenyvirkningen for staten.

## **Risikoen for tilpasning av kraftverksytelse er overdrevet og kan håndteres gjennom konsesjonssystemet**

Hovedbegrunnelsen for den foreslåtte endringen er å unngå at ytelsen i kraftverk reguleres ned under grensen av skatteformål. Regjeringen viser til at siden grensen ble satt til 10 MVA, har det blitt idriftsatt flere kraftverk like under grensen, mens det er få over den.

Fornybar Norge deler regjeringens ønske om å legge opp til en optimal utnyttelse av vannkraftressursene. Imidlertid mener vi det er flere forhold som peker mot at risikoen for at ytelsen i kraftverk nedjusteres under grensen er betydelig begrenset de siste årene.

Grunnrenteskatten var frem til 2021 utformet som en periodisert skatt, med en risikofri friinntektsrente. Dette dekket ikke kraftverkseierens reelle finansielle kostnader og medførte betydelig lavere lønnsomhet etter skatt i grunnrenteskattepliktige kraftverk. Nå som grunnrenteskatten er en kontantstrømskatt fungerer den langt mer nøytralt. Insentivet til å nedjustere ytelsen i kraftverk for å unngå grunnrenteskatt er dermed også begrenset betraktelig.

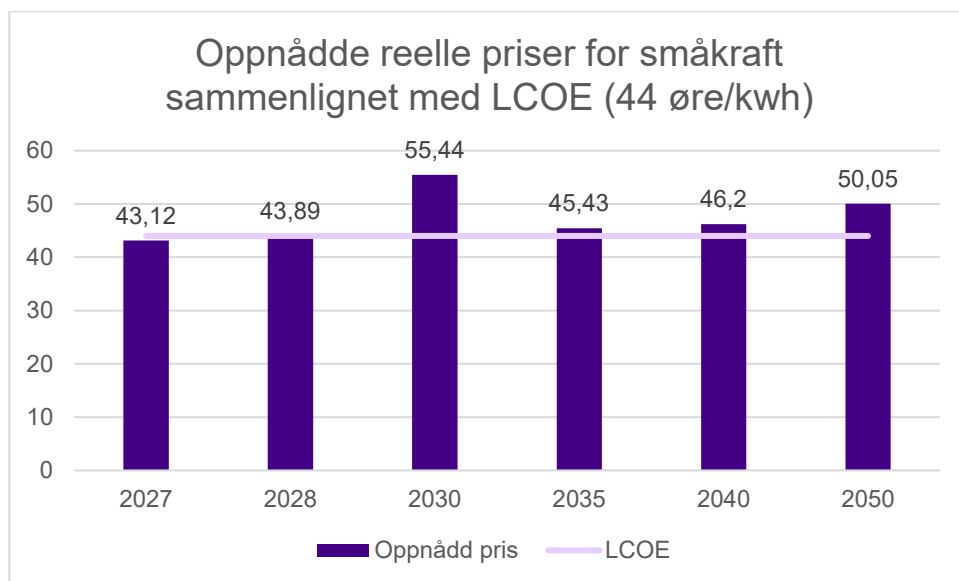
NVE og ED har også de siste årene begynt å ta hensyn til ressursutnyttelse i konsesjonsbehandlingen. Flere kraftverk har fått nei til å redusere ytelsen av hensyn til ressursutnyttelse, bl.a. Vigdøla og Bordalen kraftverk.

Fornybar Norge mener at hensynet til ressursutnyttelse best ivaretas gjennom konsesjonsbehandlingen og vil vise til Småkraftforeningas høringsinnspill for en drøfting av hvordan dette kan gjøres.

## Det er svært usikkert om det eksisterer grunnrente i småkraft

Regjeringen omtaler spørsmålet om grunnrente i småkraft, men konkluderer ikke. I høringsnotatet presenteres det fremtidige anslåtte priser fra NVEs langsiktige markedsanalyse. NVE anslår imidlertid at småkraft oppnår en verdifaktor på 77 %. Det betyr at småkraften kun oppnår en pris på 77 % av de gjennomsnittlige strømprisene. Til sammenligning anslår NVE en verdifaktor på 125 % for magasinert vannkraft. Årsaken til at småkraften oppnår en såpass lav pris sammenlignet med gjennomsnittsprisen er at småkraftverk i liten grad er regulerbare og derfor produserer i tråd med tilsiget, typisk mest om sommeren når prisene er lavere. NVE anslår en gjennomsnittlig energikostnad (også kalt "levelized cost of energy"/LCOE) på 44 øre/kWh, med et spenn fra 35 til 53 øre/kWh.

Settes disse tallene sammen er det lite som tyder på at det vil være noe særlig grunnrente i småkraften. Dette presenteres i grafen under. Den viser at på lang sikt forventes prisene å være om lag på nivå med småkraftens energikostnad, som betyr at investeringer i småkraft kun kan oppnå en normal avkastning, ikke grunnrente. Dette inkluderer heller ikke viktige kostnader, som falleie og eiendomsskatt.



Figur 1: Forventede oppnådde priser for småkraft i NO1, basert på tall fra regjeringens høringsnotat/NVE.

Fornybar Norge mener det ikke bør innføres grunnrenteskatt på næringer hvor det ikke kan forventes grunnrente over tid.

## Grunnrenteskatten kan gjøre nye småkraftverk ulønnsomme

To forutsetninger må oppfylles for at en grunnrenteskatt på kraftverk skal fungere nøytralt.

1. Staten må ta en lik andel av kostnader og inntekter
2. Det kan ikke være et alternativt bruk av ressursen eller området den grunnrenteskattepliktige aktiviteten utnytter.

Den første forutsetningen er delvis oppfylt. Etter omleggingen av grunnrenteskatten til en kontantstrømskatt fungerer den relativt nøytralt, ettersom staten tar sin andel av de aller fleste av kostnadene ved kraftverkene. Likevel gjøres det avgrensninger i fradragsmulighetene slik at staten ikke fullt ut dekker sin andel. Dette gjelder eksempelvis utviklingskostnader, kompensasjon til lokalsamfunn og falleie.

Grunnen til at den andre forutsetningen også er nødvendig er at kraftverkene må betale for tilgang til fallet, typisk i form av falleie. Innføring av grunnrenteskatt reduserer betalingsevnen for falleie, ettersom denne kostnaden ikke er fradragsberettiget i grunnrenteskatten. Med redusert betalingsevne kan kraftverket tape konkurransen om tilgang til fallet. Dette gir en samfunnsøkonomisk ineffektiv tilpasning.

Det finnes generelt sett ingen alternativ næringsvirksomhet som kan utnytte de samme fallene som småkraftverkene. Bygging og drift av kraftverket skaper imidlertid ulemper for grunneier, både i form av forringelse av vassdraget, støy og andre forstyrrelser, og administrative kostnader. For å akseptere utbygging av et kraftverk må grunneier motta en falleie som minst kompenserer for disse ulempene. Denne minste akseptable falleien kalles en reservasjonspris.

Vi viser til Thema Consulting Groups notat om dette spørsmålet (vedlegg 2). Etter intervju med småkraftaktører anslår Thema at reservasjonsprisen for falleie årlig for et småkraftanlegg typisk ligger rundt 5 % av kraftverkets årlige omsetning.

I en næring med betydelig grunnrente vil ikke dette være problematisk, men som vist overfor er det liten grunn til å forvente at småkraften vil oppnå noe særlig grunnrente. Avgrensningene for fradrag kan føre til at småkraftverk ikke klarer å betale reservasjonsprisen til grunneier, og dermed ikke blir bygget. Thema anslår at vi fremover kan miste mellom 1,1 og 2,3 TWh med småkraft som følge av innføring av grunnrenteskatt.

Regjeringens hovedargument for å redusere nedre grense er bedre ressursutnyttelse. Themas analyse sannsynliggjør imidlertid at forslaget, stikk i strid med intensjonen, vil medføre mindre ny vannkraft. Vi mener derfor den beste løsningen er å ikke redusere nedre grense for grunnrenteskatten på vannkraft.

## Det bør av prinsipp ikke innføres nye skatter på eksisterende kraftverk

Kraftproduksjon er en kapitalintensiv og langsiktig næring. Eksempelvis har driftsmidlene i vannkraftverk en økonomisk levetid på opptil 70 år. Vannkraft må tilpasses de miljømessige og topografiske forutsetningene i vassdraget, samt konsesjonsvilkår knyttet til miljø og andre samfunnsmessige interesser. Dette medfører en betydelig grad av skreddersøm, og dermed prosjektrisiko. Samtidig som kostnadene i stor grad er

konsentrert i starten av prosjektene, forventes inntektene å være jevne over mange år eller tiår. Kraftverkene må derfor også håndtere en betydelig prisrisiko.

Det er avgjørende at staten derfor gjør sitt ytterste for å begrense den politiske risikoen. Rammevilkårene må være stabile over tid. Norge har behov for langt mer kraft de neste tiårene, om vi skal nå politiske klima- og industrimål. Da er det ytterst uheldig at det innføres skatteendringer som svekker Norges skaper usikkerhet om rammevilkårene for langsiktige investeringer.

De siste årene har regjeringen innført flere endringer i rammevilkårene for kraftbransjen generelt, og vannkraften spesielt. Viktige endringer i økonomiske rammevilkår som er gjennomført eller varslet inkluderer:

- Økning i sats på grunnrenteskatt på vannkraft i 2022 (37% -> 45 %)
- Innføring av høyprisbidraget i 2022
- Innføring av grunnrenteskatt på vindkraft fra 2024
- Forslag om innføring av ED-pris på konsesjonskraft for alle kraftverk (foreslått innført fra 2026)

Flere av disse endringene har blitt innført uten overgangsordninger eller med utilstrekkelige overgangsordninger.

Fornybar Norge mener at regjeringen i større grad må vurdere helhetseffekten av endringene i rammevilkårene de siste årene opp mot nytten av de konkrete endringene. Den foreslåtte endringen i grunnrenteskatten på vannkraft vil ha moderate virkninger for statens proveny, men skaper betydelig usikkerhet om rammevilkår. Dette gjelder særlig i kraftbransjen, men kan også påvirke andre næringer. Fornybar Norge ser tydelige effekter av de siste årenes skattegrep, blant annet ved at investeringslysten i kraftprosjekter blir betydelig svekket. Dette er uheldig i en tid der også den offentlige eide næringen kan ha behov for kapitaltilgang og partnerskap for å investere og samtidig levere utbytte.

## **Forslaget er svært inngripende for eksisterende anlegg**

Fornybar Norge mener at det er svært inngripende å innføre en så betydelig skatteøkning for eksisterende kraftverk. For nedbetalte anlegg vil endringen medføre en endring i marginalbeskatning fra 22 % til 67 %. Slike dramatiske endringer i beskatning svekker investortilliten og medfører en betydelig verdioverføring fra eier til stat.

Regjeringen skriver at eksisterende kraftverk vil ha anledning til å skrive av historiske investeringer i tråd med skattereglene. I tillegg får kraftverkene en friinntektsrente basert på risikofri rente. Dette vil medføre et betydelig verditap ettersom en risikofri rente er utilstrekkelig til å dekke finansieringskostnadene til kraftverkseier. I tillegg vil mange kraftverk ha forhandlet falleieavtaler uten å ta hensyn til grunnrenteskatten. Ettersom de ikke får fradrag for falleie i grunnrenteskatten, vil dette medføre ytterligere tap. For eldre kraftverk vil også de gjenværende skattemessige verdiene være begrensede.

Fornybar Norge ser ikke at det finnes gode alternativ til overgangsordninger, og mener derfor at den beste løsningen vil være å ikke redusere nedre grense for grunnrenteskatten.

## Forslaget skaper usikkerhet om kraftverk under bygging og kan medføre utsatte investeringer

Kraftverk som i dag er under bygging, kan gjøres ulønnsomme ved innføring av dette forslaget. Etter fremleggelsen av statsbudsjettet har selskap som nå har kraftverk under bygging, derfor vurdert å utsette byggingen. At få kraftverk nå har satt bygging på vent er et resultat av at et stortingsflertall tydelig har slått fast at forslaget ikke vil få flertall.

Denne prosessen har skapt betydelig usikkerhet for selskapene. Dette gjelder særlig de som har kraftverk under bygging eller snart skal ta investeringsbeslutning. Det kan også være vedlikehold eller reinvesteringer i eksisterende kraftverk som legges på is frem til det er sikkerhet om skattereglene. Det vil være svært lite appetitt for å investere i småkraft frem til denne saken er lagt død.

Fornybar Norge mener at regjeringen ikke må gå videre med forslaget om å redusere grensen for grunnrenteskatten på vannkraft.

## Forslaget vil medføre store verdioverføringer fra kommuner til stat

[Ifølge NVE](#) eies 37 % av småkraften i Norge av kommuner, mens 2 % eies av fylkeskommuner og 11 % av staten selv. Over 270 kommuner i Norge eier vannkraft, og det er nærliggende å tenke at de aller fleste av disse også har eierskap i småkraftverk. Thema har på oppdrag fra Fornybar Norge og Småkraftforeninga beregnet en verdioverføring fra kommuner til stat på om lag 6,5 milliarder kr (vedlegg 1). Themas notat tyder også på at den reelle provenyøkningen til staten vil være rundt 380 millioner kr, langt lavere enn de 800 millioner kr anslått av departementet.

Vi mener det er uheldig å inndra disse verdiene fra kommunene. Kommunalt eide kraftselskaper er viktige investorer fornybar energi i Norge. Kommunalt eierskap gir en lokal forankring og en troverdighet til kraftprosjekter. Samtidig er kommunale eiere bevisst på at de forvalter fellesskapets midler, og er derfor mindre risikovillige enn andre typer investorer. Vi registrerer nå at [flere kommuner vurderer å selge sitt eierskap i norsk kraftbransje](#), særlig i Nord-Norge som har lave priser på strøm.

Den reduserte inntekten til kommunene vil måtte dekkes opp på andre måter, enten gjennom økte skatteinntekter, overføringer over statsbudsjettet eller reduserte tjenester til kommunenes innbyggere. Dette svekker nytten av proveny-økningen til staten betydelig.

**Vennlig hilsen**

**Fornybar Norge**

*Lars Tennbakk Bockman*

*Næringspolitisk rådgiver*