
Kraftskatteutvalgets mandat og rapport

Regjeringen Solberg nedsatte 22. juni 2018 et ekspertutvalg for å vurdere beskatningen av vannkraftverk. Mandat og rapport finnes her:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-16/id2670343/sec2?q=#kap1-1>

Følgende blir henvist til i forhold til hva ekspertutvalget skal vurdere:

Utvalget bes om å gjøre en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført.

Vannkraftbeskatningen omfatter ordinær overskuddsbeskatning, eiendomsskatt, naturressursskatt og grunnrenteskatt, men næringen betaler også konsesjonsavgifter og avgir konsesjonskraft. Det offentlige eierskapet betaler ikke skatt på kapitalinntekter.

Kraftskattesystemet bør så langt som mulig bidra til at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt, også er lønnsomme etter skatt. På den andre siden skal et prosjekt som er ulønnsomt før skatt, også være ulønnsomt etter skatt. På den måten vil selskapene ha incentiver til å bygge ut de ressursene som er lønnsomme for samfunnet. Eksempelvis kan for høye fradrag føre til at ulønnsomme investeringer blir lønnsomme etter skatt. Utvalget skal legge prinsippene fra skattereformen til grunn for sin utredning.

En nøytral grunnrenteskatt kan utformes som en kontantstrømskatt med umiddelbare fradrag for investeringskostnaden eller en periodisert skatt der investeringsfradragene fordeles utover i tid. Avskrivning av investeringskostnaden i grunnrenteskatten er isolert sett en ulempe for investor sammenlignet med direkte utgiftsføring. Friinntektsrenten kompenserer for denne ulempen. Dagens grunnrenteskatt er utformet slik at selskapene har full sikkerhet for å få fradrag til full verdi av investeringene. Friinntekten beregnes derfor med en risikofri rente. Næringen hevder likevel at grunnrenteskatten hemmer investeringene fordi friinntektsrenten er for lav. De mener at det er risiko knyttet til fradrag for fremtidige avskrivninger og at det påvirker gjennomføringen av marginalt lønnsomme prosjekter. Utvalget skal vurdere om grunnrenteskatten er utformet i tråd med prinsipper for nøytral beskatning og hvorvidt dagens grunnrenteskatt påvirker vannkraftnæringens investeringsbeslutninger. Utvalget kan vurdere om det er andre utforminger av en nøytral grunnrenteskatt som kan være bedre egnet, for eksempel en kontantstrømskatt. Hvorvidt endringer i beskatningen kun skal gjelde fremtidige investeringer og reinvesteringer kan også drøftes.

Kraftverk under 10 MVA (påstemplet merkeytelse) er fritatt fra grunnrenteskatt. Konsesjonssøknader indikerer at aktørene tilpasser seg denne grensen ved å investere i lavere effekt enn optimalt. Utvalget bes særlig vurdere den nedre grensen for grunnrenteskatt. Herunder skal utvalget vurdere alternative innretninger av nedre grense i grunnrenteskatten som fjerner terskelvirkningene. Grunnrenteinntekten beregnes som hovedregel ut fra spotmarkedspriser. Det er gjort visse unntak fra denne hovedregelen. Utvalget skal ikke vurdere disse unntakene. Tilknytningskravet for fradragposter i grunnrenteinntekten har vært tema for tvistesaker og kan gi incentiver til tilpasninger. Utvalget bes om å vurdere om det er behov for klargjøringer.

De særskilte verdsettelsesreglene i eiendomsskatten for store kraftanlegg (over 10 MVA) er utformet slik at verdien av grunnrenten også inngår i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt. Anslått markedsverdi av kraftverkene fastsettes som nåverdien av en sjablongmessig anslått nettoinntekt. Virkningen av endrede kraftpriser er dempet ved at eiendomsskattegrunnlaget er basert på et fem års rullerende gjennomsnitt og ved at maksimums- og minimumsreglene danner et tak og et gulv for

eiendomsskattegrunnlaget for det enkelte kraftanlegg. Diskonteringsrenten ved beregning av markedsverdien har vært 4,5 pst. siden 2011. Kraftkommunene har bedt om at diskonteringsrenten reduseres. Det ville heve den beregnede markedsverdien av kraftverkene og eiendomsskatten. Basert på to eksterne rapporter utarbeidet for Finansdepartementet er det rimelig å anta at diskonteringsrenten faglig sett burde økes, se Prop. 1 LS (2017–2018) Skatter, avgifter og toll 2018 punkt 34.3. Utvalget skal vurdere hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for fastsettelse av diskonteringsrenten. For mindre kraftverk og annen næringseiendom er hovedregelen at objektene skal takseres til substansverdi. Utvalget skal vurdere om den særskilte verdsettelsesmetoden for store kraftanlegg er hensiktsmessig, eller om også disse burde vært ilagt eiendomsskatt etter substansverdi.

Ved utbygging av større verk (over 4 000 naturhestekrefter) og vassdragsreguleringer kan konsesjonær pålegges konsesjonsavgifter til stat og kommune. Kraftprodusenter kan også pålegges å avstå inntil 10 pst. av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til berørte kommuner, ev. fylkeskommuner. Utvalget kan vurdere om ordningene kan forbedres.

Utvalget kan også vurdere om en bør endre naturressursskatten.

Videre kan utvalget se på om forskjell i beskatning mellom vannkraftnæringen og andre næringer skaper uheldige vridninger.

Det kan være flere grunner til at lønnsomme prosjekter ikke gjennomføres, som ikke har noe med skatt å gjøre, for eksempel tilgang på egen- og fremmedkapital. Utvalget kan eventuelt peke på slike forhold som ikke kan løses gjennom utforming av skattesystemet, og eventuelt krever andre tiltak.

Utvalget bes om å vurdere økonomiske og administrative virkninger av forslagene, herunder proveny samt aktivitetsnivå i næringen. Utvalget kan se bort fra forslagenes virkning på fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorer (staten, kommuner og fylkeskommuner). Departementet vil komme tilbake til dette etter at utvalgets forslag er vurdert. Utvalgets forslag til endringer skal samlet sett være om lag provenynøytrale sett over en lengre periode. Det er et mål at de administrative byrdene for både skattyter og det offentlige holdes så lave som mulig. Utvalget kan se på mulige forenklinger i regelverket.

Ved utformingen av forslag må utvalget ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser.

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.

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 skatteincentivene til å gjeldsfinansiere offentlig eide kraftselskap.
- Det bør vurderes om det er behov for justering av fradragssystemet i rentebegrensingsregelen 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.