

Skatteendringer stopper viktige vannkraftinvesteringer

Vannkraften står for ca. 90 prosent av norsk kraftproduksjon og den store, regulerbare vannkraften er ryggraden i kraftsystemet. Under pressekonferansen med statsministeren og finansministeren 28. september, ble det presentert kraftige skatteskjerpelser for vannkraft:

- Regjeringen foreslår å øke den effektive grunnrenteskattesatsen på vannkraft fra 37 prosent til 45 prosent, å inkludere opprinnelsesgarantier i ordningen, og kombinere dette med
- et høyprisbidrag der satsen settes til 23 prosent av kraftpris som overstiger 70 øre/kWh.

For stor vannkraft (over 10 MVA) gis økt grunnrenteskatt tilbakevirkende kraft og vil gjelde fra 1. januar 2022. Høyprisbidraget gjøres gjeldende fra 28. september 2022. For øvrig fornybar kraftproduksjon (småkraft og vindkraft) vil endringene gjelde fra 1. januar 2023. På årsbasis anslår regjeringen at stor vannkraft vil bidra med 25 milliarder kroner ekstra, med ytterligere 5 milliarder kroner fra småkraft og vindkraft.

Vi opplever ekstreme kraftpriser og krevende tider på flere områder. Energi Norge er innforstått med at også fornybarnæringen skal bidra, men både nivå og innretning på de foreslåtte skatteskjerpelsene vil ha svært uheldige og utilsiktede konsekvenser. Det er viktig at Stortinget får justert forslagene og begrenset de negative konsekvensene.

Denne henvendelsen omhandler stor vannkraft, våre innspill til vindkraftskatten kommer i eget, felles brev med Norwea.

Vannkraft – høyt beskattet og en solid bidragsyter

Stor vannkraft er underlagt et omfattende skatteregime der grunnrenteskatten utgjør ett av seks skatteelementer (konsesjonsbaserte ordninger inkludert). Regjeringen viser til at samlet marginalsatt, etter økt grunnrenteskattesats, blir 67 prosent og da 11 prosentpoeng lavere enn petroleum (78 prosent). Med høyprisbidraget blir marginalsattesatsen for stor vannkraft hele 90 prosent.

www.energinorge.no

Postboks
7184 Majorstuen, 0307 Oslo

Besøksadresse
Middelthuns gate 27, 0307 Oslo

Telefon
(+47) 23 08 89 00

E-post
post@energinorge.no

Som følge av det omfattende skatteregimet er imidlertid effektiv skattebelastning for stor vannkraft allerede høyere enn for olje og gass. Med de foreslåtte endringene øker denne forskjellen betydelig i vannkraftens disfavør.

Dagens grunnrenteskatt bidrar nettopp til å trekke inn mer skatt til staten i perioder med ekstra fortjeneste til kraftprodusentene. Våre beregninger viser at staten, før skatteendringene, vil motta vel 70 milliarder kroner ekstra i 2022, ut over et år med normalpris på 40 øre/kWh. Dersom skatteforslagene blir vedtatt, vil det netto bidra med ytterligere 10 milliarder kroner. Det betyr at stor vannkraft for 2022 vil bidra med ekstra skatteinntekter til staten på om lag det dobbelte av det staten har anslått at strømprisstøtteordningene vil koste.

Skatteskjerpelsen vil stoppe flere investeringer

Om lag halvparten av produksjonskapasiteten i norsk vannkraft er bygd på 50- og 60-tallet og moden for oppgradering. Da grunnrenteskatten ble utformet som en kontantstrømskatt fra 2021, dvs. at inntekter og investeringer skatlegges løpende i det året de innvinnes/påløpes, var målsettingen å stimulere til slike investeringer. Endringen ble positivt mottatt av bransjen, og flere kraftselskaper har presentert store investeringsplaner der kontantstrømskatten er fremhevet som et sentralt element ved vurderingene.

Regjeringens forslag til kraftig skatteskjerpelse har skapt usikkerhet og flere kraftselskaper sier at de nå må revurdere sine annonserte reinvesteringer. Det er særlig investeringer i *effekt* som rammes hardt, dvs. muligheten til å produsere mye strøm på kort varsel (f.eks. når vinden løyer og sola ikke skinner). I sin rapport "*Norsk og Nordisk effektbalanse mot 2030*" ser NVE en strammere effektbalanse, og påpeker at pumpekraft og effektutvidelser blir viktigere fremover. Slike investeringer blir ikke realisert med regjeringens forslag.

Eksempler på prosjekter som revurderes

Lyse skrinlegger investeringer for opptil fem milliarder kroner i Røldal-Suldal-kraftverkene i Rogaland og Vestland, som ville doblet effekten til 600 MW.

Agder Energi har prosjekter for opptil 11 milliarder kroner i oppgraderinger og nye kraftverk som ikke blir lønnsomme med regjeringens skatteforslag.

Sunnhordland Kraftlag tviler på at de kan oppgradere vannkraftverket i Blådalsvassdraget, en investering på rundt én milliard kroner som ville gitt en effektøkning på 150-200 MW.

Hafslund Eco har ti vannkraftprosjekter på Østlandet og i Aurland med en investeringsramme på ti milliarder kroner som nå må vurderes på nytt.

Prosjektene vil totalt kunne gi økt produksjon på rundt 0,7 TWh og 600 MW i økt effekt.

Eviny har fem utvidelsesprosjekter på Vestlandet som kan bli ulønnsomme og dermed ikke vil bli bygget.

Hydro vil trolig ikke investere de planlagte 1,2 milliarder kroner i Illvatn pumpekraftverk i Vestland.

Tafjord Kraft har avblåst investeringer for 100 millioner kroner som følge av forslaget.

Statkraft har søkt konsesjon for å utvide Mauranger kraftverk i Vestland fra 250 til 880 MW, samt varslet ytterligere fire store effektoppgraderinger innen 2030. Alle disse må nå revurderes.

Sognekraft må revurdere investeringer anslått til 1,4 milliarder kroner.

Det er som nevnt særlig effektoppgraderinger og pumpekraftverk som vil bli rammet, dvs. nettopp den typen kraftverk som Norge og Europa trenger mer av for å balansere ut uregulerbar vind- og solkraft.

Store skatteendringer uten utredning og høring – utilsiktede virkninger

Energi Norge er overrasket over at det foreslås så vidt omfattende skatteskjerpelse med introduksjon av helt nye skatteelementer uten noen forutgående utredning og høring blant de berørte aktørene. En grundigere prosess kunne ha avdekket uheldige og utilsiktede konsekvenser ved forslagene og bidratt til en bedre, helhetlig løsning.

Økt grunnrenteskattesats medfører en kraftig kapitaloverføring fra kommunale, fylkeskommunale og private eiere til staten, samtidig som det forstyrrer nøytraliteten i grunnrenteskatten. I Prop. 1 LS (2020-2021) *Skatter, avgifter og toll 2021* uttaler Finansdepartementet følgende i forbindelse med forslaget om å utforme grunnrenteskatten som en kontantstrømskatt:

En kontantstrømskatt er solid faglig fundert, noe som legger til rette for stabilitet og forutsigbarhet. Stabilitet er også viktig ved innføring av en kontantstrømskatt, fordi skattesatsen må ligge fast over investeringsens levetid for at kontantstrømskatten skal virke nøytralt.

Med de foreslåtte endringene kan det slås fast at stabiliteten kanskje ikke var så viktig likevel. Endret sats innebærer at investeringer foretatt i 2021 må kompenseres. Det fremgår ikke av pressemeldingen hvordan dette er tenkt gjennomført, men vi forventer at det omtales nærmere i budsjettforslaget.

Endret grunnrenteskattesats endrer også selskapenes sikringsstrategi. Konsekvensene ved å annonsere økt skattesats for hele året 28. september er at selskapene burde valgt en lavere sikringsandel. Med nivå og svingninger i de finansielle kraftmarkedene kan dette ha store negative konsekvenser for enkelte kraftprodusenter og kombinert med høyprisbidraget kan det medføre utilsiktet høy skattebelastning for enkelte. Dette burde vært utredet nærmere.

Høyprisbidraget er et nytt skatteelement som ikke burde vært innført uten forutgående utredning og høring. Det er særlig kombinasjonen av økt grunnrenteskattesats og høyprisbidraget som trekkes fram av kraftprodusenter som nå legger prosjekter på is. Høyprisbidraget virker ikke nøytralt, staten tar en betydelig større andel av inntektene enn utgiftene.

Når investeringene i regulerbar vannkraft og annen fornybar går ned, blir kraftbalansen svakere og prisene høyere. Det kan også påvirke de fastprisavtalene som både kraftselskapene og regjeringen ønsker å kunne gi norske bedrifter. I tillegg til å påvirke investeringer og strømpris negativt, vil høyprisbidraget også påvirke markedet og produsentenes vanddisponering. Når verdien av høyere priser frem i tid i praksis fjernes av staten, vil produsentene ha mindre incentiv til å spare på vannet til tidspunkter med effektknapphet. Det er skadelig for kraftsystemets leveringspålitelighet og effektivitet og må derfor utredes grundig. Det bør også ses i sammenheng med Olje- og energidepartementets arbeid med en ny styringsmekanisme for å sikre at produsentene holder igjen nok vann fram mot vårflommen. Høyprisbidraget drar i motsatt retning av det Olje- og energidepartementet prøver å få til med den nye styringsmekanismen.

En vanlig misforståelse er at siden 70 øre/kWh har vært en høy pris i norsk sammenheng, så burde det være "mer enn nok" til å reinvestere. Problemet er at effekt- og pumpekraftverk er avhengige av noen svært få høypristimer. Fremtidens kraftsystem med mye vind- og solkraft vil være preget av lange perioder med svært lave priser, som så kan avløses av kortere perioder med lite vind og sol, og dertil høy pris. Et effektkraftverk er bygd for å kunne dekke etterspørselen i høypristimene når vinden løyer og sola ikke skinner. I lavpristimene vil kraftverket stå stille og spare på vannet. Likeledes vil et pumpekraftverk pumpe vann opp når kraftprisene er lave (mye vind og sol), for så å kunne produsere i noen få høypristimer senere. Hvis staten tar hele overskuddet fra høypristimene, fjernes insentivet til investeringer i effektkraftverk.

Høy regulatorisk risiko

Investeringer i vannkraft har et svært langsiktig tidsperspektiv. Det kan illustreres ved at skattemessige avskrivningstider er 67 år for rundt halvparten av investeringskostnaden. Dette prinsippet gjelder fortsatt for alle investeringer som er gjennomført fram til kontantstrømskatt ble innført fra 2021.

Det er besluttet en rekke endringer i skatteregimet for stor vannkraft siden innføringen i 1997, i det alt vesentlige av negativ art. Endringene som ble annonsert 28. september oppleves, som beskrevet ovenfor, som svært dramatiske av kraftprodusentene. Det framgår ikke av pressemeldingene om skatteskjerpelsene er tenkt å være midlertidige eller permanente. Dersom kraftprodusentene skal innstille seg på at staten framover vil ha en grunnrenteskattesats på 45% og legge beslag på inntektene over 70 øre/kWh, vil det ha klart negative konsekvenser for investeringer i effektkraftverk og for selskapenes evne til å finansiere ny fornybar produksjon over tid.

Gitt tidsperspektivet for investeringene er det viktig at investorene kan ha tillit til rimelig stabilitet i sentrale økonomiske rammevilkår som skatteregimet. Å foreslå endringer med tilbakevirkende kraft er særlig ille i så måte. Det er overraskende at regjeringen velger å skape så vidt store negative forstyrrelser i dette systemet i en tid der det ellers uttrykkes store forventninger til investeringer i økt fornybar kraftproduksjon, en utvikling som er en forutsetning for vellykket grønn omstilling.

Videre prosess

Energi Norge anmoder Stortinget om så raskt som mulig

- å endre tidspunkt for ikrafttredelse slik at økt grunnrenteskattesats ikke skal ha tilbakevirkende kraft, men gjelde fra 1. januar 2023, at satsøkningen reduseres vesentlig og gjøres midlertidig,
- å beslutte at eventuell innføring av høyprisbidrag skal utredes og sendes på høring før ordningen iverksettes,
- å be om utredning av alternative tiltak med mindre skadevirkninger og generelt be om at virkemidlenes nøytralitet i forhold til investeringer tillegges stor vekt.

Vennlig hilsen
Energi Norge

Knut Kroepelien,
Adm. dir.