

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo
Akersgt. 40, 0030 Oslo
Oversendt elektronisk

Vår dato 14.04.2023
Deres dato: 15.12.2022
Vår referanse [Ref. nr.]
Deres referanse [Ref. nr.]

Høringssvar: NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem

Fornybar Norge viser til Skatteutvalgets utredning NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem, hvis mandat var å gjøre en helhetlig gjennomgang av skattesystemet.

Fornybar Norge representerer fornybarnæringen i Norge. Vi arbeider for at Norge hurtigst mulig blir et nullutslippssamfunn med vekst og verdiskaping basert på fornybar energi, elektrifisering og annen utslippsfri energibruk. Vi har medlemmer fra hele næringen, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, nettselskaper, finansinstitusjoner, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Innledning og avgrensing av Fornybar Norges høringssvar.

Fornybar Norge takker for anledningen til å komme med våre synspunkter på Torvik-utvalgets innstilling 'Et helhetlig skattesystem'. Skattesystemet for fornybarnæringen er av stor betydning for Norges evne til å nå klimamål samtidig som energipriser holdes på et konkurransedyktig nivå for næringsliv og husholdninger. Fornybar Norge ønsker et forutsigbart og transparent skattesystem som legger til rette for investeringer i vann-, vind- og solkraft samtidig som verdier deles med fellesskapet og berørte lokalsamfunn.

Utvalgets innstilling er i hovedsak et godt utgangspunkt for det videre arbeidet med skattesystemet. Fornybar Norge mener regjeringen bør ta initiativ til et bredt og helhetlig politisk forlik om beskatning av fornybarnæringen.

Fornybar Norge vil i det videre gi utdypende svar på utredningens kapitler 13 'Grunnrenteskatter' og 14 'Skatte- og avgiftssystemets rolle i klima- og miljøpolitikken'. For våre vurderinger av utredningens øvrige kapitler, vises det til NHOs svar der Fornybar Norges innspill er innarbeidet.

Fornybar Norges vurderinger av Torvik-utvalgets innstilling

Prinsipielt om grunnrenteskatt. Grunnrente fra stedbundne ressurser kan ifølge utvalget "...i teorien skatlegges med en høy skattesats uten at det påvirker selskapets atferd". Prinsipielt er Fornybar Norge enig i denne observasjonen, og er videre enig i at grunnrenteskatter kan være en egnet måte å innhente grunnrente fra stedbundne ressurser på. Det knytter seg imidlertid en rekke forutsetninger både til skattens

utforming og skatteobjektene karakter for at innføring av grunnrenteskatt ikke skal påvirke selskapenes atferd. Fornybar Norge vil i det videre utdype disse synspunktene.

Grunnrenteskatt må være nøytralt utformet. Eventuelle grunnrenteskatter må utformes riktig og være nøytrale – noe som innebærer at investeringsbeslutninger ikke påvirkes: Alle investeringer som er lønnsomme *før* skatt, må også være lønnsomme *etter* skatt.

Tidspunktet for innføring av grunnrenteskatt av stor betydning. Utvalget peker på flere utfordringer knyttet til tidspunkt for innføring av grunnrenteskatt i næringer som har vært underlagt ordinær beskatning over en lengre periode: Grunnrenten vil utvikle seg over tid, teknologiske fremskritt og markedsforhold endrer seg, tidligere eiere kan ha realisert grunnrente ved å selge seg ut før innføring av grunnrenteskatt, mv.

Aktørene i næringen har på dette tidspunktet allerede gjennomført store investeringer og tatt betydelig risiko under forutsetning av skattereglene som var gjeldende på tidspunktet for investeringene. Staten vil da inndra en høyere andel av fremtidig grunnrente, selv om den ikke har tatt tilsvarende andel av kostnaden. Fornybar Norge er enig i utvalgets formulering om at "...dersom det [...] skapes en forventning om at det på et senere tidspunkt vil innføres grunnrenteskatt uten at staten kompenserer aktørene for alle investeringskostnader som relaterer seg til fremtidig driftsinntekt, kan insentivene til å investere bli svekket."

..og forutsetter klarhet og forutsigbarhet. Innføring av grunnrenteskatt på nye områder må skje etter forsvarlig prosess med utredninger og konsultasjoner mv. og uten å skape tvil om forholdet til Grunnlovens grenser. Fornybar Norge viser i så måte til kritikken av prosessen rundt innføring av grunnrenteskatt for landbasert vindkraft og endring av grunnrenteskatt for vannkraft. I begge tilfeller er det også stilt spørsmål om mulig grunnlovsstridighet.

I likhet med utvalget mener Fornybar Norge at gjenstående skattemessige verdier må utgiftsføres i innføringsåret dersom grunnrenteskatten er en kontantstrømskatt, eller med en friinntekt ved en periodisert overskuddsskatt.

Kontantstrømskatt egnet utforming. En kontantstrømskatt virker som om staten går inn som passiv medeier i prosjektet, noe som i utgangspunktet gjør skattleggingen nøytral. Fornybar Norge mener at en slik utforming er den mest egnede grunnrentebeskatningen, slik det praktiseres for stor vannkraft (>10.000 kVA) i dag. Her skjer en umiddelbar utgiftsføring av investeringskostnadene og negativ beregnet skatt utbetales fortløpende. Dette er en forutsetning for at grunnrenteskatten virker nøytralt på investeringene, slik at lønnsomme investeringer gjennomføres. Videre forutsettes at grunnrenteskattesatsen ligger fast over tid, slik at staten tar en lik andel av investeringskostnadene og inntektene over prosjektets levetid.

..men krever at staten betaler reell markedsverdi. Dette krever imidlertid at den verdien staten kjøper seg inn i prosjektet på settes lik markedsverdi, og betaler ut sin andel av denne mot å få tilsvarende andel av fremtidige inntekter.

Feilaktig om grunnrente på landbasert vindkraft. Utvalget drøfter grunnrenteskatt på landbasert vindkraft spesielt, og anbefaler innføring av dette under henvisning til at fallende kostnader i kombinasjon med prisutviklingen tilsier vedvarende positiv grunnrente.

Fornybar Norge mener det ikke er utsikter til grunnrente i landbasert vindkraft, og følgelig heller ikke er grunnlag for en grunnrenteskatt nå. Dersom en grunnrenteskatt likevel skal innføres må den være en ren kontantstrømskatt med utbetaling av negativ grunnrente, i tråd med prinsippene ovenfor. For utdyping og begrunnelse av dette, viser vi til vårt hørings svar til 'Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft', datert 15. mars då. I sakens anledning har Thema Consulting på oppdrag fra Fornybar Norge beregnet forventet avkastning i form av internrente over levetiden i eksisterende vindkraft. Analysen er basert på historiske priser og kostnader og forventninger til kraftpris fremover slik de var tidlig i 2023. Analysene viser at norsk vindkraft samlet sett kan forvente en tilnærmet normal avkastning før en eventuell innføring grunnrenteskatt, og at den forventede avkastningen blir nesten halvert dersom regjeringens forslag til grunnrenteskatt innføres. For detaljer og dokumentasjon, viser vi til vårt hørings svar og analyse gjennomført av Thema Consulting.

Grunnrenteskattesats på vindkraft – et spørsmål om statens risikovilje. Utvalgets flertall mener at en skattesats bør settes til 40 prosent, mens mindretallet mener den bør settes lavere. Med den betydelige usikkerheten som hersker om eksistensen av fremtidig grunnrente i landbasert vindkraft, blir dette raskt et spørsmål om hvor stor risiko staten er villig til å ta med skattebetalernes penger, gitt at skatten reelt sett skal utformes nøytralt og at staten kjøper seg inn til markedsverdi.

Ligning på basis av faktiske inntekter et viktig prinsipp. I ordskiftet om grunnrentebeskatning diskuteres i økende grad hvorvidt skatten skal beregnes på basis av spotpriser eller inngåtte avtaler (såkalte PPA'er). Langsiktige kraftsalgsavtaler er politisk ønsket og er i mange tilfeller avgjørende for realiseringen av vindkraftverk slik disse bygges og finansieres. I landene rundt oss gjøres det iherdige forsøk på å fjerne barrierer for slike avtaler. Dersom grunnrenteskatt som hovedregel skal beregnes på basis av spotpriser kan det utgjøre en uheldig fiskal barriere.

Neppe grunnrente i havvind – investeringssikkerhet må ivaretas Utvalget konstaterer at; "Med dagens utsikter for kostnader og kraftpriser forventes det ikke grunnrente over tid fra havvindnæringen." Fornybar Norge slutter seg til denne vurderingen, men konstaterer likevel en voksende regulatorisk usikkerhet blant aktørene om hvorvidt det i fremtiden vil innføres en slik skatt. Denne usikkerheten demper investeringslysten vesentlig, og utvalget kunne etter Fornybar Norges oppfatning tydeligere understreket behovet for at myndighetene opptrer troverdig og forutsigbart på skatteområdet. I lys av usikkerheten som er skapt om skatter på fornybarfeltet er det behov for en bred politisk enighet om utforming av og forutsetningene for innføring av eventuelle nye skatter.

Rentepinsipper. Utvalget drøfter rentepinsipper i tilknytning til periodiserte grunnrenteskatter og konkluderer med at en korrekt friinntektsrente da vil være risikofri rente. Videre pekes det korrekt på at det historisk har vært uenighet mellom myndighetene og selskapene om hva som er riktig rente. Med en rendyrket kontantstrømskatt er imidlertid ikke rentediskusjonen relevant fordi staten betaler ut sin andel av investeringer og andel av skatt på en eventuell negativ grunnrenteinntekt.

I det foreliggende forslaget til grunnrenteskatt på landbasert vindkraft holder imidlertid ikke Finansdepartementet seg til denne rendyrkede modellen, men foreslår i stedet en "hybrid" der negativ grunnrenteskatt skal fremføres med rente – nærmere bestemt risikofri rente definert som statskasseveksler. Utbyggeren må dermed finansiere fremføring av denne saldoen til en kostnad som åpenbart er høyere enn statskasseveksler. Siden staten ikke er villig til å bære sin andel av denne kostnaden vil dermed kontantstrømskatten ikke være nøytral.

Generelt om inntektsfordeling mellom stat og vertskapskommuner. Utvalget drøfter ulike problemstillinger knyttet til verdifordeling mellom staten og vertskommuner. Her finner Fornybar Norge det nødvendig å påpeke at det er nasjonen og storsamfunnet som i hovedsak nyter godt av økt kraftproduksjon, mens vertskommunene må håndtere eventuelle lokale utfordringer og konflikter. Det er derfor helt nødvendig at vertskommunene kompenseres tilstrekkelig og forutsigbart for de ulempene de påføres. Dette krever en velregulert lokal kompensasjon som del av et samlet skatte- og avgiftssystem som ikke hindrer realiseringen av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter eller undergraver avkastningen i allerede gjennomførte investeringer. For utdypende forslag om lokal kompensasjon for vindkraft spesifikt vises til Fornybar Norges hørings svar til 'Grunnrenteskatt på vindkraft'.

Spesielt om skattlegging og inntektsfordeling fra vannkraftverk. Utvalget viser til en tidligere utredning (NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk, 'Sanderud-utvalget'), der det ble pekt på at eiendomsskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgift har egenskaper som bruttoskatter, og derfor kan hindre utbyggerne i å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. I likhet med Sanderud-utvalget mener Torvik-utvalget at disse vridende bruttoskattene bør erstattes av en nøytral fordelingsmekanisme til berørte kommuner.

Fornybar Norge deler utvalgets vurderinger av at bruttoskatter generelt sett er vridende og bør unngås. Vi mener imidlertid ikke det er en god løsning å avvikle disse ordninger som vertskommunene vurderer som rimelige. Uten å peke på gode, alternative ordninger er det i praksis ikke mulig å oppnå politisk tilslutning til en slik omlegging. Snarere tror vi forslaget vil svekke den lokale oppslutningen om vannkraften.

Nedre grense for vannkraftbeskatningen bør beholdes. Torvik-utvalget gjentar også Sanderud-utvalgets anbefaling om å redusere grenseverdien for grunnrentebeskatningen fra 10.000 kVA til 1.500 kVA. Fornybar Norge vil advare mot at det gjennomføres endringer i grenseverdien slik utvalget foreslår. En reduksjon av grenseverdien vil ha dramatiske økonomiske konsekvenser for mange småkraftinvestorer. Det sender også signaler om at investering i Norge er forbundet med stor politisk risiko, og at staten er villig til å inndra vesentlige verdier fra investorer uten forvarsel.

Dramatiske elavgiftsendringer bør unngås. Utvalget drøfter elavgift, og sier seg enig i NOU 2007: 8 (Særavgiftsutvalget) som konkluderte med at elavgiften er å betrakte kun som en fiskal avgift, og ikke som hverken energi- eller miljøpolitisk virkemiddel. Fornybar Norge mener at denne begrunnelsen bør tas opp til ny vurdering.

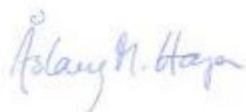
Det er 16 år siden Særavgiftsutvalgets innstilling, og i dag kan det være rimelig å begrunne elavgiften klimapolitisk der man ønsker å bruke den til å insentivere overgang fra fossil energibruk til elektrisitet basert på

fornybare energikilder. I et slikt perspektiv bør elavgiften reduseres og avgiften på fossil energibruk økes for å sikre tilstrekkelig fremdrift i den grønne omstillingen.

Utvalget foreslår videre en flat sats for all næringsvirksomhet på 4,5 øre/kWh. For elektrointensiv industri – som i dag har fullt fritak – medfører dette en dramatisk utgiftsøkning. Vi vil også påpeke at dagens fritak er i tråd med EUs energiskattedirektiv (ETD) og vi har notert oss at EU-Kommisjonen i sitt nyeste utkast til revidert direktiv legger opp til å videreføre adgangen til avgiftsfritak for produksjonsprosesser der elektrisitet er en vesentlig innsatsfaktor, slik som elektrolyse og metallurgiske prosesser. Videre vil Fornybar Norge anføre at det er vanskelig å anbefale en sats over minimumsskattedirektivet på 0,5 EUR/MWh. Samtlige nordiske land praktiserer denne minimumssatsen for virksomheter som ikke er berettiget for fritak.

Vi takker igjen for anledningen til å komme med innspill, og er tilgjengelige for spørsmål, avklaringer og videre diskusjoner.

Vennlig hilsen
Fornybar Norge



Åslaug Haga
Administrerende direktør



Bård Standal
Direktør Analyse og samfunn