

Stortingets finanskomité

Bedre skatt - En skatterreform for omstilling og vekst

I Meld. St. 4 (2015-2016) *Bedre skatt – en skatterreform for omstilling og vekst*, foreslår regjeringen blant annet å redusere selskapsskattesatsen med ytterligere 3 prosentenheter, i tillegg til de 2 prosentenheter som ble vedtatt i statsbudsjettet for 2016, til 22 prosent over treårsperioden 2016-2018. Redusert selskapsskatt er et viktig og nødvendig bidrag til omstilling og vekst i norsk økonomi. Regjeringen foreslår imidlertid å koble denne skattereduksjonen med økt grunnrenteskatt for vannkraft, tilsvarende som i budsjettet for 2016. Dette vil hemme attraktive investeringer som også bidrar til økt aktivitet i økonomien.

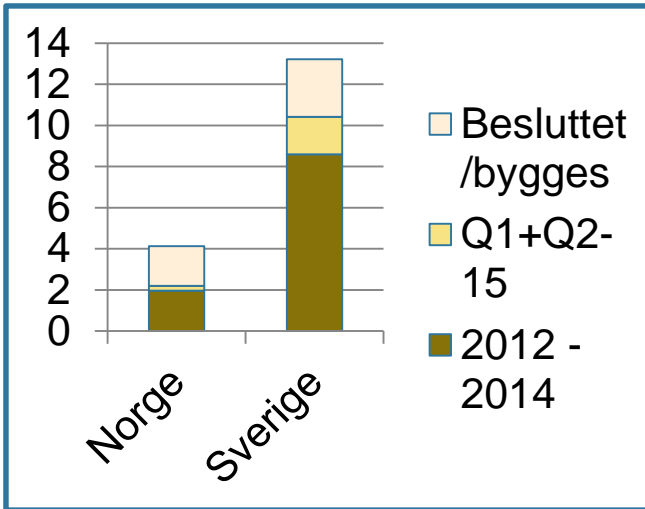
Det ble ikke foretatt noen egen vurdering av denne koblingen i tilknytning til arbeidet med NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Det er heller ikke foretatt noen nærmere vurdering av konsekvensene i Skattemeldingen. Energi Norge er skuffet over at regjeringen ikke har foretatt noen helhetlig vurdering av en slik skatteomlegging. Vi vil i det følgende peke på noen uheldige sider ved en slik kobling mellom selskapsskattesats og grunnrenteskattesats, og foreslå noen tiltak som kan bidra til å redusere uheldige sider ved gjeldende utforming av grunnrenteskattesystemet for vannkraft.

Vannkraft må gis utviklingsmuligheter

I Skattemeldingen uttrykker regjeringen i kapittel 5.3.3 følgende om grunnrentenæringene:

«Lavere selskapsskattesats vil isolert sett redusere beskatningen også i grunnrentenæringene. Grunnrentenæringene er basert på naturressurser som tilhører fellesskapet, og næringsaktiviteten er stedbunden. Bekymringen for at høy norsk selskapsskattesats kan motivere til flytting av selskap og skattegrunnlag til utlandet gjør seg ikke gjeldende for disse næringene på samme måte som for annen næringsvirksomhet. I en åpen økonomi med mobile skattegrunnlag er det spesielt viktig å verne om provenyet fra skatt på stedbundne naturressurser. Samtidig bør selskapsskattesatsen være lik for alle næringer. Det vil legge til rette for at ressursene brukes der de gir høyest avkastning for samfunnet. Dette tilsier at den samlede beskatningen av grunnrentenæringene ikke reduseres som følge av redusert selskapsskattesats. Regjeringen anbefaler derfor at lavere selskapsskatt kombineres med en justering av grunnrentebeskatningen.»

Dette er lite positive signaler med hensyn til å forvalte og videreutvikle verdiene i norsk vannkraft. Det gis inntrykk av at skattebelastningen er av liten betydning for stedbundne naturressurser. Dette er en vurdering Energi Norge ikke deler hva angår vannkraftsektoren. Kraftsystemene i Europa blir stadig mer integrerte og rammevilkårene får derfor stor betydning for lokalisering av ny produksjon og konkurranse mellom ulike produksjonsteknologier. Dette forholdet illustreres for tiden godt innenfor fornybarsektoren gjennom det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet som ble etablert med virkning fra 2012 for å oppfylle de to landenes forpliktelsene i forhold til fornybardirektivet. Storparten av elsertifikatinvesteringene havner i Sverige, ikke på grunn av gunstigere naturgitte forutsetninger, men på grunn av gunstigere skattemessige rammevilkår. Samlet skal avtalen gi 28,4 TWh ny fornybar energi innen 2021.



Figuren viser hvor mye som er besluttet bygget i henholdsvis Norge og Sverige. Det er liten tvil om at skattemessige rammevilkår har vært en sentral faktor i denne utviklingen og at konkurransevridende skatter har medført at Norge har mistet mange milliarder i innenlandske investeringer.

Som en konsekvens av konkurransevridning i norsk disfavour har Stortinget vedtatt gunstigere avskrivningsvilkår for vindkraftanlegg, slik at forskjellen i forhold til svenske regler på dette området skal utjevnes.

Det gjenstår fortsatt avklaringer i forhold til ESA før ordningen er godkjent. Når det gjelder vannkraft er det imidlertid skuffende å registrere at regjeringen i skattereformen foreslår en ytterligere tilstramming.

Grunnrenteskattesatsen bør ikke økes

Regjeringens forslag om å redusere selskapsskatten med ytterligere 3 prosentpoeng er svært positivt sett i lys av dagens økonomiske situasjon. En økning av grunnrenteskatten på vannkraft vil imidlertid hemme attraktive investeringer som også bidrar til økt aktivitet i økonomien. Nettoeffekten for kraftnæringen av en redusert selskapsskatt med tilsvarende prosentvis økning i grunnrenteskattesatsen vil føre til en netto skatteskjerpelse for næringen og ikke en skattelettelse slik regjeringen legger til grunn.

Norge opplever for første gang siden finanskrisen en situasjon med svakere økonomiske utsikter. En skattereform som reduserer skatteforskjellen med våre naboland er riktig og viktig i denne situasjonen.

Vi står i dag overfor rekordlave energipriser der meravkastningen fra vannkraft har blitt vesentlig redusert. I tillegg går som nevnt fornybarinvesteringene gjennom el-sertifikatmarkedet i all hovedsak til Sverige grunnet bedre skattemessige vilkår i nabolandet.

Historisk sett har næringen vært underlagt strenge konsesjonsbaserte vilkår og skattevilkår. I tillegg til ordinær selskapsskatt og eiendomsskatt (med særskilte takseringsregler), er vannkraft underlagt følgende særvilkår; grunnrenteskatt til staten, naturressursskatt til kommuner og fylker, konsesjonsavgift til kommuner og staten og konsesjonskraftavståelse til kommuner (delvis til fylker).

Vannkraft har en høyere effektiv beskatning enn noen annen næring, inkludert petroleum. Dette til tross for at den nominelle skattesatsen for petroleum er betydelig høyere enn for vannkraft. Det er først ved prosjekter med avkastning over 30 prosent etter skatt, at petroleumsprosjekter får en høyere effektiv skattesats enn vannkraft. Forslaget om å unnta vannkraften fra den foreslåtte selskapsskattelettelsen øker avstanden til øvrig næringsliv og andre fornybarteknologier ytterligere.

Samtidig har kraftnæringen et stort behov for re-investeringer. Mye av den norske vannkraften ble bygget på 50, 60 og 70-tallet og begynner å nærme seg slutten på sin tekniske levealder. Mange av rehabiliteringsprosjektene som må gjennomføres er omfattende og ligger nær opptil rene nyinvesteringer. Med dagens kraftpriser vil mange av disse prosjektene være marginale. En skattemessig stimulans også til vannkraftnæringen vil gjøre det mer attraktivt både å investere i

ny vannkraft og å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme opprustinger og utvidelser (O/U prosjekter) i eksisterende vannkraftanlegg. Økte investeringer i kraftproduksjon skaper aktivitet i hele landet. Vi viser i denne sammenheng til budsjettinnstillingen fra energi- og miljøkomiteen (Innst. 9S (2015-2016) hvor flertallet peker på behovet for store investeringer i rehabilitering og mener det også må legges til rette for omstilling og grønn næringsutvikling ved å utvikle vannkraftens konkurransekraft.

Lik satsendring gir netto skatteøkning for grunnrentepliktig vannkraft

I kapittel 5.3.3 i Skattemeldingen legger regjeringen til grunn at en reduksjon i selskapskattesatsen med 3 prosentenheter har større positiv effekt for grunnrentepliktig vannkraft enn den negative effekten av en tilsvarende prosentvis økning i grunnrenteskattesatsen:

«I Prop. 1 LS (2015–2016) foreslår regjeringen at grunnrenteskattesatsene i 2016 økes med 2 prosentenheter, tilsvarende reduksjonen i selskapsskattesats. Det fører til et visst provenytap fordi grunnlagene for grunnrenteskattene er smalere enn selskapsskattegrunnlaget, blant annet på grunn av et særskilt fradrag (friinntekt). Når selskapsskatten settes videre ned, bør grunnrenteskatten justeres slik at det samlede provenyet fra grunnrentenæringene ikke reduseres ytterligere.»

Energi Norge har gjennomført en undersøkelse basert på data fra 9 selskaper som samlet omfatter om lag 70 prosent av den grunnrentepliktige vannkraftproduksjonen. Resultatene viser at regjeringens endringsforslag innebærer en *skatteøkning* for vannkraftprodusentene og altså en netto provenygevinst for staten. Vi avventer nå tilbakemelding fra Finansdepartementet om deres bruk av prinsipper for beregning av provenyeffekter for vannkraft og konsekvenser av regjeringens forslag.

Prinsippene for fastsetting av friinntektsrenten må endres

Energi Norge mener at prinsippene for fastsetting av risikofri rente og dermed friinntektsrenten i grunnrenteskattesystemet, må endres. Normert risikofri rente bør fastsettes som en langsiktig nøytral realrente på 2,5 prosent med kompensasjon for løpende inflasjon målt ved konsumprisindeksen. I tillegg kommer et risikopåslag for regulatorisk risiko. Energi Norge foreslår at risikopåslaget settes til 3 prosentpoeng.

Ved innføring av kraftskattereformen i 1997 ble det lagt til grunn at det kun var avkastning ut over normalavkastningen – populært kalt "superprofitten" - som skulle være gjenstand for grunnrenteskatt. Dette prinsippet ble forlatt i 2007 da risikofri rente ble endret fra 3 års statsobligasjoner til statskasseveksler med 12 mnd. løpetid og risikopåslaget på 4 prosentpoeng ble fjernet. Samtidig ble også grunnrenteskattesatsen økt fra 27 til 30 prosent. Riktignok ble risikoen redusert ved at negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk kunne samordnes mot en positiv grunnrenteinntekt i et annet kraftverk, men samlet sett innebar endringen en kraftig skatteskjerpelse for vannkraft. Vilårene for å trekke fra faktiske kostnader i grunnrenteinntekten ble også skjerpet noe senere ved at det ikke lenger ble anledning til å trekke fra kostnader knyttet til leie av fallrettigheter eller erverv av slike rettigheter.

En risikofri rente basert på statskasseveksler med 12 mnd løpetid er urimelig i en bransje hvor tidsperspektivet for investeringsbeslutningene er betydelig lengre. Friinntektsrenten har variert mellom 10,5 og 1,3 pst siden den ble innført i 1997. En mer stabil normrente som gir større forutsigbarhet er viktig. Videre tilsier investeringer med avskrivningstider på 67 år at det foreligger en betydelig risiko for endringer i rammebetingelsene i løpet av prosjektets levetid. Denne regulatoriske risikoen må kompenseres for gjennom et risikotillegg. Energi Norge foreslår derfor at friinntektsrenten settes lik en fast realrente pluss løpende inflasjon og med et

risikopåslag på tre prosentpoeng. Det vil ha positiv effekt både for investeringer i ny produksjon og for opprustings- og utvidelsesprosjekter.

Energimyndighetene ved NVE benytter en referanserente ved fastsettelse av nettselskapenes årlig inntektsrammeder det risikofrie elementet ved rentefastsettelsen er en fast realrente på 2,5 prosent + inflasjon. Videre, i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser legger et ekspertutvalg nedsatt av Finansdepartementet til grunn at risikofri rente bør settes til 2,5 prosent for de første 40 årene og 2 prosent for perioden 40-75 år ved samfunnsøkonomisk analyse av offentlige tiltak med lang tidshorison.

Avslutningsvis vil Energi Norge framheve at fornybarnæringen, i likhet med mange andre sektorer, er en næring som er utsatt for internasjonal konkurranse. Det er viktig at næringen omfattes av investeringsinsentiver som følger av skatteomlegging for å styrke posisjonen til norsk næringsliv. Det vil styrke mulighetene for grønn omstilling av næringslivet. Vi vil derfor be om at kraftnæringen behandles på linje med andre næringer og at reduksjonene i selskapsskatten også gjøres gjeldende for vannkraftnæringen. Dette bør kunne være del av den skattelette som forutsettes gjennomført ved omlegging til et grønt skatteregime. Vannkraftnæringen bør kunne få ta del i de skatteletter som forutsettes å tilfalle privatpersoner og bedrifter ved at forurensende adferd skatlegges hardere.

Vennlig hilsen
Oluf Ulseth



Administrerende direktør
Energi Norge