

NOTAT

Til Energi Norge

Fra Advokatfirmaet Thommessen v/advokat Bendik Christoffersen

Dato 25. mai 2019

Ansvarlig advokat: Bendik Christoffersen

GRUNNRENTESKATT PÅ VIND- OG SMÅKRAFT

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING

Småkraft (under 10 000 kVA) og vindkraftverk er pr i dag ikke omfattet av grunnrenteskatt slik store vannkraftverk er. I det følgende vil vi imidlertid gi en overordnet beskrivelse av hvilke konsekvenser innføring av grunnrenteskatt etter vårt syn vil ha for vindkraftverk og småkraftverk.

Vi tar i det følgende utgangspunkt i grunnrenteskatten slik den i dag er utformet, men likevel slik at vi vil se hen til mulige endringer som følge av Sanderud-utvalgets arbeid.

2 KORT OM GRUNNRENTESKATT

Grunnrenteskatt har tradisjonelt blitt oppfattet som en særskatt på den ekstraordinære avkastning (superprofitt) som oppstår fordi man utnytter et knapphetsgode (eksempelvis vannfall) og slik fungerte opprinnelig grunnrenteskatten i vannkraftsektoren da den ble innført ved Kraftskatte-reformen i 1997. I den senere tid har imidlertid grunnrenteskatten utviklet seg til å bli en tilleggsskatt på all avkastning utover risikofri avkastning og Finansdepartementet beskriver den nå som et statlig medeierskap i kraftverket, hvor staten tar en like stor andel overskudd og underskudd.

Grunnrenteskatten (sats for tiden 37 %) har noen særtrekk som det er viktig å være klar over når man skal vurdere betydningen for virksomhetsområder som i dag ikke er underlagt en slik skatt:

- (i) Inntektssiden baserer seg på normpriser (løpende spotpris) og ikke faktisk oppnådd pris. Det gjelder enkelte særlige unntak fra dette (eksempelvis langsiktige kraftkontrakter til kraftkrevende industri), men utgangspunktet er at kraftverkseier grunnrentebeskattes basert på spotpris for kraften som produseres, uavhengig av om kraftverkseier har inngått langsiktige prissikringer for å begrense sin kraftprisisiko.
- (ii) Det gis ikke fradrag for finanskostnader i grunnrenteinntekten. Dette innebærer at i et lånefinansiert kraftverk, grunnrentebeskattes kraftverkseier av inntekter som går til å dekke finanskostnader utover risikofri rente.
- (iii) Ikke fradrag for kostnader til leie av naturressurs. Dette innebærer at løpende kostnader til grunneiere mv for utnyttelse av naturressursen ikke kommer til fradrag i grunnrenteinntekten, dvs at kraftverkseier tilleggsbeskattes for en inntekt som dekker betalinger til grunneier. Frem til lovendring i 2011 ble kostnader akseptert som fradragsberettigede i grunnrenteinntekten.

- (iv) Det gis ikke fradrag for kostnader knyttet til salg av kraften.
- (v) Fradragsbegrepet i grunnrenteskatten har i den senere tid også for øvrig utviklet seg mot et snevrere fradragsbegrep enn i skatteretten for øvrig, dvs at det ikke nødvendigvis gis fradrag for alle faktiske kostnader som knytter seg til driften av kraftverket. Dette innebærer at kraftverkseier betaler grunnrenteskatt av inntekter som bedriftsøkonomisk er nødvendig for driften av kraftverket men som ikke er tett nok knyttet til selve vannkraftproduksjonen i forhold til grunnrenteskatten.

3 BETYDNING FOR VINDKRAFTVERK

Vindkraftverk i Norge er i dag stort sett lånefinansiert (prosjektfinansiering) og egenkapitalen stammer fra fond/investorer som forvalter pensjons- og livkapital. Felles for både låneinstitusjoner og pensjons-/livkapital, er at det stilles krav om lav risiko i investeringene. Særtrekk ved vindkraftverk som slår negativt ut i forhold til grunnrenteskatt vil særlig være:

- (i) Det er normalt et krav at størstedelen av produksjonen sikres med lange (12 – 15 år) kraftkontrakter (PPA) på faste priser. En fremtidig økning i spotpris utover fastprisen vil således medføre at kraftverkseier betaler grunnrenteskatt av inntekter kraftverkseier verken har eller kan få. Dette introduserer i såfall en helt ny risiko for både investorer og långivere.
- (ii) Alle vindkraftverk leier grunn og kostnadene til dette er ikke ubetydelige. Dersom man antar at leie av grunn til vindkraft likestilles med leie av fall, vil kraftverkseier grunnrentebeskattes av inntekter som går til å betale nødvendig leie til grunneierne. Grunnrente er prinsipielt sett en meravkastning som oppstår når noen utnytter et knapphetsgode og når grunneier mottar leie for grunnen langt utover hva som kunne vært oppnådd ved utleie til andre formål, er det i realiteten grunneier som oppebærer grunnrenten. Eier av vindkraftverket beskattes således for grunnrenten mens grunneier mottar den.
- (iii) Bygging av vindkraftverk er svært kapitalintensivt og for å sikre nødvendig avkastning på egenkapitalen, er det nødvendig med en betydelig andel lånekapital. Dette fører igjen til betydelige rentekostnader som kraftverkseier ikke får fradrag for i grunnrenteinntekten. Lånerentene ligger langt over risikofri rente og grunnrenteskatt medfører dermed at kraftverkseier betaler grunnrenteskatt av inntekter som går med til å dekke renter på investeringen.

Selv om man skulle forutsette at skjermingsrenten i grunnrenteskatten øker (slik at reelle renter dekkes innenfor den avkastningen som skjerms fra grunnrenteskatt), vil fremdeles normprising og manglende fradrag for leiekostnader både redusere lønnsomheten i vindkraftverkene, samt introdusere en helt ny risiko (grunnrenteskatt på spotprisinntekter selskapet rent faktisk ikke mottar). For kraftverk som allerede er i drift, vil dette utvilsomt medføre at mange vindkraftverk kommer i brudd med krav i låneavtalene og må refinansieres. Vi antar imidlertid at de nye risikofaktorene som grunnrenteskatten introduserer, vil medføre at mange finansinstitusjoner vil vegre seg mot å gi lån til vindkraftverk, samtidig som lånekostnadene blir høyere (gjeldsandel mindre) for det tilfelle at lån innvilges.

Når det gjelder lån til nye vindkraftverk, eller refinansiering av eldre kraftverk, må vi anta kraftverkseier ikke vil ønske å sikre for store deler av produksjonen, da man ønsker å opprettholde spotprisinntekter som – når kraftprisen går opp – vil kunne benyttes til å dekke grunnrenteskatt på differansen mellom kontraktspris og spotpris. Samtidig eksponeres imidlertid kraftverkseier da for risiko for lav kraftpris for den delen av produksjonsvolumet som ikke er sikret. Basert på vår

kjennskap til markedet, vil kapitalen til utbygging av vindkraft fremdeles hentes fra pensjon-/livkapital og gjennom prosjektfinansiering og som tidligere nevnt er det en normalt da en forutsetning at store deler av produksjonen er sikret på langsiktige fastpriskontrakter. Dersom dette ikke lenger lar seg gjøre – som følge av grunnrenteskatt – stiller vi oss tvilende til om dagens investorer og långivere innen norsk vindkraft vil fortsette sine investeringer i Norge.

Problemstillingen knyttet til langsiktige kraftkontrakter løses ikke ved å innføre en overgangsregel om at kontraktspris i allerede inngåtte langsiktige kraftkontrakter skal legges til grunn for beregningen av grunnrenteinntekt så lenge de varer. Fraværet av mulighet til å sikre store deler av kraftproduksjonen langsiktig på faste priser vil gjøre det vanskelig både å skaffe kapital til nye vindparker, samtidig som det vil vanskeliggjøre refinansiering av eksisterende parker når dagens kraftkontrakter løper ut (og forutsetningsvis må erstattes med nye kontrakter som ikke omfattes av en overgangsordning).

4 BETYDNING FOR SMÅKRAFTVERK

Norske småkraftverk er i liten grad prosjektfinansiert på samme måte som vindkraftverk, men vi har i den senere tid observert en erkjennelse av at det er vanskelig å få lønnsomhet i småkraftverk uten å samle disse i større porteføljer som kan driftes samlet og gi grunnlag for stordriftsfordeler. Flere vannkraftprodusenter har derfor de siste årene overlatt sine småkraftverk til aktører som spesialisere seg på å eie og drifte større porteføljer av småkraftverk. Slike porteføljer er vanligvis delvis lånefinansiert og i hvertfall i noen grad sikret med langsiktige kraftkontrakter. Egenkapitalinvestorene i slike porteføljer er også langt på vei av samme type som egenkapitalinvestorene i vindkraft. Mange av problemstillingene som er beskrevet ovenfor i forhold til vindkraftverk, gjør seg således også gjeldende i forhold til porteføljer av småkraftverk.

Det er også et viktig særtrekk ved småkraftverk som er bygget ut de seneste årene, at konkurransen mellom de potensielle utbyggerne har vært hard og at vederlaget som betales for leie av fall utgjør en betydelig andel av kostnadene ved kraftverket. Manglende fradrag for falleie i grunnrenteinntekten gjør seg således enda sterkere gjeldende i forhold til småkraftverk enn i forhold til vindkraft. Leieavtalene er også tidsbegrensede (40 til 60 år), noe som gir kraftverkseier mindre tid til å hente forutsatt avkastning fra kraftverket. På samme måte som for vindkraftverk, vil kraftverkseier dermed beskattes for grunnrenten, selv om den oppebæres av grunneier.

Vi er også kjent med at det de siste årene er bygget mange kraftverk under 10 000 kVA som ikke ble ansett for lønnsomme da de var omfattet av grunnrenteskatt, men som ble ansett for lønnsomme da terskelen ble hevet. Dersom terskelen på ny senkes, vil mange av disse kraftverkene etter all sannsynlighet drive med underskudd.

På denne bakgrunn må vi forvente at dersom grunnrenteskatt innføres for småkraftverk, vil både privat og utenlandsk kapital trekke seg ut av Norge og at investeringer kommer i utlandet.

Det kan, i forlengelsen av dette, diskuteres om man vil få den samme effekten dersom man innfører grunnrenteskatt med et "bunnfradrag" slik at forskjellen på å ligge over og under terskelen reduseres. Vi forstår det slik at dette innebærer at småkraftverkene i prinsippet er grunnrenteskattepliktige og må forholde seg til dette regelverket, men at man introduserer et fradrag (produksjonsvolum eller kanskje helst et beløp) før skattepliktig grunnrenteinntekt fastsettes. For det første vil dette medføre at en lang rekke småkraftverk som aldri vil betale grunnrenteskatt likevel må forholde seg til og rapportere i henhold til reglene om grunnrenteskatt, noe som vil innebære en betydelig kostnad for både kraftverkseier og myndigheter. For det andre vil marginalsikten på produksjon som ikke omfattes av bunnfradraget kunne være så høy at det fremdeles ikke forsvarer investeringer som øker produksjon utover bunnfradraget. For det tredje

vil etter vårt syn bare det faktum at grunnrenteskatt i prinsippet er innført for småkraftverk og enkelt kan utvides ved å redusere terskelen, påvirke risikovurderingen fra investorer og långivere.

* * *