

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

Vår dato 15.03.2023
Deres dato: 16.12.2022
Vår referanse ØSG/MF
Deres referanse 22/6837

Svar på høring: Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft

Fornybar Norge viser til Finansdepartementets forslag om å innføre grunnrenteskatt på landbasert vindkraft.

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. Våre medlemmer representerer en verdikjede som enten driver, eier eller har bygget alle vindkraftverk i Norge.

Innledning

Fornybar Norge takker for anledningen til å komme med våre synspunkter på regjeringens forslag til grunnrenteskatt for landvind. Vi ønsker et transparent og ryddig skattesystem for næringen som både legger til rette for investeringer og bidrar til verdideling med storsamfunn og vertskommuner. Fornybar Norge er ikke prinsipielt avvisende til en nøytralt utformet grunnrenteskatt.

Regjeringens forslag kommer i en tid da det er et påtrengende behov for mer fornybar energi, noe som vil kreve flere titalls milliarder i investeringer i sektoren. Samtidig er det stor internasjonal konkurranse om kapitalen og vi ser allerede at kapital flytter fra Europa til USA som følge av de grønne insentivene i Bidens IRA-pakke. Med regjeringens forslag svekkes Norges konkurranseevne i kampen om disse investeringene, og vi observerer at selv norske selskaper nå velger å flytte satsingen ut av landet.

Regjeringens forslag mangler forsvarlig utredning og gjør regjeringens egne mål om kraftbalanse, utslippskutt og industrivekst, uoppnåelige. Forslaget vil heller ikke bidra tilstrekkelig til verdideling med lokalsamfunn.

En oppdatert provenyanalyse fra Thema Consulting, (se vedlegg 1) basert på prisbildet slik det var 28. februar då, viser at nettoprovenyet påløpt til statskassen ikke kan forventes å bli mer enn 590 millioner i 2023. Samtidig pådrar staten seg 2,2 milliarder i forpliktelser i form av fremførbare negative skatter. Dersom forslaget gjennomføres nå uten forsvarlig prosess vil det altså gi relativt små inntekter til staten, men ha svært store negative virkninger for kraft-, industri- og klimamålene i Hurdalsplattformen og for investortillit.

Basert på grundige vurderinger sammen med medlemsbedriftene og utredninger fra KPMG og Thema viser vi i denne høringsuttalelse at forslaget:

- Er det motsatte av det regjeringen trenger for å nå sine mål
- Utgjør en *de facto* ekspropriasjon av eksisterende vindkraft, uten kompensasjon
- At det ikke har vært og *p.t.* ikke er utsikter til vedvarende grunnrente i vindkraften
- Ikke vil gi vertskommuner tilstrekkelig kompensasjon for lokale ulemper

Forslaget vil kunne medføre konkurser i eksisterende kraftverk, bortfall av inngåtte industrikraftavtaler og underminere investortillit. Vi mener derfor at:

- Forslaget ikke kan gjennomføres i sin nåværende form, og en eventuell grunnrenteskatt ikke under noen omstendighet kan tre i kraft før det er tilstrekkelig utredet og behandlet av Stortinget.
- En eventuell grunnrenteskatt må være investeringsnøytral. En ren kontantstrømskatt som for vannkraft med utbetaling av negativ grunnrente kan virke nøytralt.
- Eksisterende vindkraftverk enten må unntas eller aktørene må kompenseres til markedspris for den andel staten tar, i tråd med prinsippet om grunnrenteskatt som statlig medeierskap.
- Det må være fradrag for alle relevante kostnader, herunder grunneiererstatninger, allerede inngåtte avtaler om kommunal kompensasjon, og kostnader til avbøtende tiltak samt salgs- og markedsføringskostnader.
- Mulighetene til å bruke kraftsalgsavtaler ikke må svekkes. Skatten må beregnes på basis av faktiske inntekter, også når disse kommer fra kraftsalgsavtaler.
- Vertskommunene må sikres tilstrekkelig og forutsigbar kompensasjon. Naturressursskatten må i likhet med produksjonsavgiften gå uavkortet til vertskommunen med de faktiske inngrepene. Det bør utredes om kommunene også bør få en ytterligere kompensasjon som i større grad varierer med lønnsomhet.
- Naturressursskatt, produksjonsavgift og eventuelle andre regulerte ordninger for kompensasjon til kommunen må gjøres fradragsberettiget i valgfri statlig skatt (selskapsskatt eller grunnrenteskatt).
- Innslagspunktet må være 10 MW for å sikre likebehandling med vannkraft og legge til rette for politisk ønsket "nærvind".

Forslaget er til hinder for at regjeringens mål kan nås

Regjeringens forslag om å innføre grunnrenteskatt på vindkraft kommer uten forsvarlig prosess og på et svært uheldig tidspunkt: Landet har et påtrengende behov for mer fornybar kraft og regjeringens mål om utslippsreduksjoner, industrietablering og et kraftoverskudd som skal gi konkurransedyktige priser er alle avhengig av betydelige mengder ny vindkraft frem mot 2030.

Siden forslaget kom i september har det kommet flere alarmsignaler som understreker alvoret i situasjonen. Statnett skrev i desember et brev til regjeringen der de varslte om "knapphet på energi og effekt om få år". Statnetts kortsiktige markedsanalyse viser et underskudd på kraft fra 2027 selv med normalt vær, og at underskuddet kan bli på over 20 TWh dersom vi får et tørt år.

Statnetts kortsiktige markedsanalyse viser også at uten vindkraften ville overskuddet vært borte allerede i 2022. Uten vindkraften ville vi hatt et underskudd på 2,3 TWh i fjoråret og ikke det overskuddet på 12,5 TWh som vi faktisk hadde. I vedlegg 2 har Thema Consulting beregnet at kraftprisen i 2022 ville vært 24, 73 og 66 øre/kWh høyere i hhv Sør-, Midt- og Nord-Norge, uten vindkraft.

Regjeringens egen energikommisjon advarte nylig om at uten ny kraftproduksjon kan vi få et underskudd på 35 TWh i 2030 under samme værforhold som i 2010. Kommisjonen mener at det bør settes et mål om minst 40 TWh økt kraftproduksjon innen 2030, og mener det er realistisk at 5-10 av disse TWh-ene kan komme fra vindkraft på land.

Vindkraftnæringen viste i årene 2019 – 2021 at det er mulig å bygge så mye som 4 TWh i året. Vindkraftnæringen vil bidra til å utvikle og investere i betydelige mengder vindkraft også i årene som kommer dersom myndighetene legger til rette for det gjennom et effektivt konsesjonssystem, gode mekanismer for lokal forankring og gode kompensasjonsordninger til vertskommunene,

Det er to sider ved regjeringens forslag som vil gjøre det tilnærmet umulig å få til de investeringene som må til for å få bygget den vindkraften landet trenger.

- Forslagets har svært negative virkninger for eksisterende vindkraftverk. Vi frykter at det vil skremme investorer bort fra norsk vindkraft som investeringsobjekt, på et tidspunkt der vi akutt trenger mer kapital til det grønne skiftet. Allerede nå ser vi at forslaget og mangel på forutgående prosess skader Norges generelle rykte i internasjonale investormiljøer.
- Ny vindkraft i Norge vil ikke være konkurransedyktig med vindkraft i andre deler av Norden og Europa. Det er ikke et mål i seg selv med lave skattenivåer i Norge, men skattesystemet må holdes på et konkurransedyktig nivå.

Analysen som Thema Consulting (vedlegg 1) har laget for Fornybar Norge viser blant annet at norsk vindkraft ikke kan konkurrere med ny svensk vindkraft som til tross for store kostnadsøkninger kan tilby sine industrikunder fastprisavtaler på under 38 øre/kWh. Ny norsk vindkraft trenger i dag en prisforventning på rundt 60 øre/kWh for at prosjektene skal bli lønnsomme, ifølge Themas beregninger. Med forslaget vil det bli for risikabelt for ny norsk vindkraft å tilby fastprisavtaler.

Themas analyser viser videre at forslaget på ingen måte er investeringsnøytralt. Utslagene er betydelig større enn vi først fryktet da forslaget ble skissert i september. Analysene viser at dersom forslaget legges bort kan norsk vindkraft bygges ut med kraftavtaler med industrien på mellom 40 og 44 øre/kWh avhengig av lokale vindforhold. Med regjeringens skatteforslag blir fastprisavtaler lite aktuelle for ny vindkraft, og det vil kreves langsiktige kraftprisforventninger på rundt 60 øre for at ny vindkraft skal kunne bygges med forventning om lønnsomhet.

På svært usikkert grunnlag anslår departementet bruttoprovenyet til om lag 2,5 milliarder påløpt i 2023. Det svært usikre grunnlaget er etter vårt syn en indikasjon på at forslaget burde vært bedre utredet. Provenyberegninger som ligger til grunn for skatteskjerpelser bør være så presise som mulig, og være offentlig tilgjengelige.

En oppdatert provenyanalyse fra Thema Consulting (se vedlegg 1) basert på prisbildet slik det var 28. februar viser at bruttoprovenyet ikke kan forventes å bli mer enn 800 millioner i 2023. Etter at produksjonsavgift og naturressursskatt fra kraftverk i skatteposisjon er trukket fra sitter staten igjen med om lag 590 mill. i proveny. Samtidig pådrar staten seg 2,2 milliarder i forpliktelser i form av fremførbare negative skatter. Sett opp mot de negative virkningene for samfunnets mål og investortillit utgjør dette en svært lav inntekt.

Vår konklusjon er derfor at i lys av de nye analysene, og gitt landets påtrengende behov for omfattende ny kraftutbygging samt regjeringens mål om utslippsreduksjoner, industrietablering og kraftoverskudd, klart tilsier at forslaget ikke kan gjennomføres i sin nåværende form. Unntakene er forslagene om mer til vertskommunene som må videreføres, men gjerne i en mer egnet form.

Dersom grunnrenteskatt likevel skal innføres, må det være med helt nødvendige justeringer som vi diskuterer nedenfor.

Thema Consultings vedlagte analyse (vedlegg 1) viser at norsk vindkraft allerede uten det fremlagte forslaget har en betydelig skatteulempe vis-à-vis svensk vindkraft blant annet som følge av at norsk vindkraft ble påført betydelig mindre gunstige avskrivningsregler fra og med 2022.

Forslaget utgjør en *de facto* ekspropriasjon av eksisterende vindkraft uten kompensasjon

For eksisterende vindkraft innebærer forslaget at staten legger beslag på over halvparten, 51,3% som er den formelle skattesatsen, av alle fremtidige kontantstrømmer etter skatt, men før renter og avdrag på lån. Staten tar imidlertid ikke på seg en tilsvarende del av anleggenes låneforpliktelser. Dette er ikke en formell ekspropriasjon i juridisk forstand, men de økonomiske konsekvensene for eierne er de samme, og skjer uten nødvendig kompensasjon. I høringsnotatet hevdes det at skatten som foreslås innført er en kontantstrømskatt, og at den har samme egenskaper som om staten var en passiv partner. Dette understreker at den foreslåtte skatten er en *de facto* ekspropriasjon eller nasjonalisering av eksisterende anlegg.

En analyse i vedlagte KPMG-rapport (vedlegg 3) viser at flere anlegg vil få vanskeligheter med å betjene sine låneforpliktelser dersom staten inndrar over halvparten av kontantstrømmen før renter og avdrag. Dette vil kunne føre til konkurser og at kraftverkene industrielle kraftkunder mister sine kontrakter. Konsekvensene blir også store for de kraftverkene som unngår konkurs ved at eierne mister store deler, eller i mange tilfeller det meste, av sine verdier.

I høringsnotatet hevder departementet at; "Grunnrenteskatt vil virke nøytralt på fremtidige investeringsbeslutninger i landbasert vindkraft uavhengig av behandlingen av historiske investeringer [vår understreking]." Denne forutsetningen medfører ikke riktighet.

Dersom forslaget gjennomføres uten full kompensasjon for det som *de facto* eksproprieres vil det sende et svært negativt signal til investorer som vurderer å bidra til den grønne skiftet i Norge for eksempel ved å investere i havvind eller fremtidige landvindprosjekter. Skatteutvalget (NOU 2022: 20) peker også på at

utforming av overgangsordninger er viktig ved innføring av grunnrenteskatt i en ny næring, både av hensyn til rimelig behandling av nåværende eiere, men også av hensyn til signaleffekten for andre næringer med potensiell grunnrente som senere kan bli gjenstand for grunnrenteskatt.

For å unngå signaleffektene skatteutvalget peker på kan man enten unnta eksisterende vindkraftverkene helt fra grunnrenteskatt eller utforme grunnrenteskatten slik at normalavkastningen skjermes fra grunnrenteskatt.

Begge deler vil kunne fungere og utgjør en naturlig og logisk del av skattesystemet, all den tid begge ordningene har til formål å sikre prinsippet om at grunnrenteskatten kun pålegges virksomheter med ekstraordinær avkastning. Det vil være ressurskrevende for både skattytere og skattemyndighetene å underlegge eksisterende vindkraftverk et skatteregime hvor normalavkastningen (dvs. det alt vesentligste av avkastningen) skjermes fra grunnrenteskatt, men man oppnår i det vesentligste det samme ved å unnta eksisterende vindkraftverk i sin helhet fra grunnrenteskatt. Fornybar Norge anbefaler derfor at man benytter sistnevnte tilnærming.

Dersom regjeringen til tross for dette ønsker å innføre en kontantstrømskatt på eksisterende virksomhet vil dette være en *de facto* ekspropriasjon. Ved en *de facto* ekspropriasjon som foreslått krever dette full kompensasjon basert på nåverdien av de forventede fremtidige kontantstrømmer. Dette vil påføre staten et negativt proveny lik markedsverdien av 51,3% av norsk vindkraft. Dette utgjør en betydelig kostnad uten realistiske utsikter til at staten på kort til mellomlang sikt kan høste mer enn en normalavkastning. Hvilket igjen taler for et fritak for eksisterende kraftverk. Vi viser også til vedlagte notat fra fire advokatselskap som anfører at innføring av en grunnrenteskatt som ikke er innrettet for spesifikt å fange opp grunnrenten, i eksisterende virksomhet, kan være i strid med Grunnloven.

Vår konklusjon blir derfor at eksisterende vindkraft må unntas fra den forslåtte skatten.

I høringsdokumentet ber departementet om tilbakemeldinger på to alternative utgangspunkt for avskrivninger i grunnrenteskatten. I lys av at kontantstrømskatten ifølge departementet selv kan sammenlignes med at staten er en passiv partner mener vi prinsipielt at historiske kostnader og skattemessige verdier ikke er relevante i denne sammenheng. Hvis staten ønsker å tre inn som partner i eksisterende vindkraftverk mot eksisterende eieres vilje er det å anse som en ekspropriasjon. Verdien av fradragene i grunnrenteskatten må reflektere dette og baseres på den verdien anleggene har i markedet i dag.

I valget mellom departementets opprinnelige forslag om å legge gjenstående skattemessig verdi til grunn for fremtidige avskrivninger og det departementet kaller en "lempeligere løsning" der skattemessig gjenstående verdi i henhold til de ordinære avskrivningsreglene med saldoavskrivninger, legges til grunn støtter vi oss på NOU 2022:20 *Et helhetlig skattesystem*. I utredningen heter det "*En kan begrense tapet til nåværende eiere dersom gjenværende økonomisk verdi av fysiske driftsmidler i virksomheten hensyntas i beregningen av fremtidig grunnrenteskatt*". Det kan ikke være tvil om at de ordinære avskrivningsreglene gir et bedre bilde av "*gjenværende økonomisk verdi*" enn de spesielle reglene med fem års lineære avskrivninger. Anleggene er åpenbart ikke verdiløse etter fem år.

Svakheten med begge forslag er imidlertid at eier sitter igjen med store investeringskostnader som ikke har kunnet bli trukket fra i grunnrenteskatten. Begge alternativene bryter dermed med en grunnleggende forutsetning for at kontantstrømskatten skal kunne være nøytral, det at alle relevante kostnader må kunne trekkes fra. Ingen av alternativene departementet foreslår er derfor tilstrekkelige som overgangsordning i en kontantstrømskatt som er ment å være nøytral.

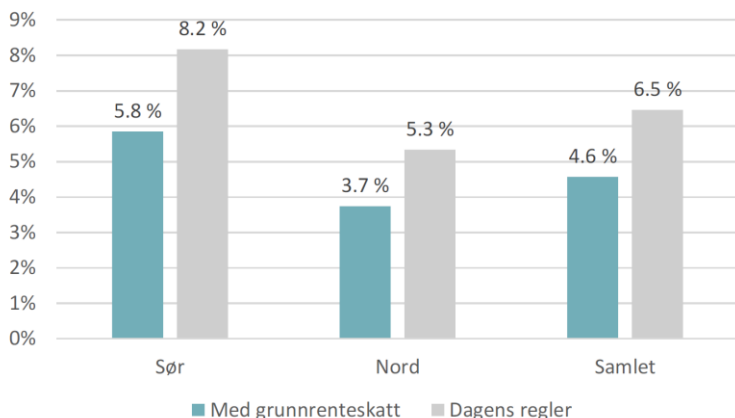
Det har ikke vært og er ikke utsikter til vedvarende grunnrente i vindkraften.

Regjeringens forslag er basert på en forutsetning om utsikter til vedvarende grunnrente innen vindkraft. Fornybar Norge mener det ikke har vært vedvarende grunnrente i eksisterende vindkraft, og at det i dag ikke er utsikter til slik grunnrente. I høringsnotatet vises det til SSB som på oppdrag fra Finansdepartementet har beregnet grunnrenten i vindkraft. Figur 3 i høringsnotatet viser at det var negativ grunnrente i vindkraften i alle år til og med 2020. Dvs. at vindkraften ikke oppnådde det SSB anser som en normalavkastning i disse årene. I 2020 tapte vindkraften ifølge figur 3 i høringsnotatet over 2 milliarder kroner i forhold til normalavkastningen. Først i 2021 kommer SSB til at det er grunnrente i vindkraften som følge av sterkt stigende priser.

Etter Fornybar Norges vurdering gir figur 3 et urealistisk positivt bilde av lønnsomheten i vindkraften. Det er så vidt vi forstår ikke tatt hensyn til at prisene gjennomgående er lavere i de timene det blåser enn de gjennomsnittsprisene som er lagt til grunn. I tillegg hadde svært få vindkraftverk glede av de høye prisene i 2021 fordi kraften ble solgt på langsiktige kraftprisavtaler med industrien.

Thema Consulting har på oppdrag for Fornybar Norge beregnet forventet avkastning i form av internrente over levetiden i eksisterende vindkraft (vedlegg 1). Analysen er basert på historiske priser og kostnader og kraftpris-forventninger fremover slik de var tidlig i 2023. Analysene viser at norsk vindkraft samlet sett kan forvente en tilnærmet normal avkastning før regjeringens forslag med noe bedre avkastning i sør enn i nord. Figuren nedenfor viser at forventet avkastning blir nesten halvert dersom regjeringens forslag blir gjennomført med den foreslåtte innretningen.

Nominell avkastning til investor på totalkapitalen etter skatt over levetiden for veid snitt av vindkraftverk bygd i 2011-2022



I høringsnotatet bruker regjeringen figur 5 i høringsnotatet for å sannsynliggjøre at det kan forventes grunnrente fra ny vindkraft fremover. Vi er enige i at en sammenligning mellom LCOE og kraftprisforventning er et relevant utgangspunkt for å vurdere om det kan forventes grunnrente eller ikke i ny vindkraft. Figur 5 bygger imidlertid på feilaktige og foreldede konklusjoner og gir derfor ikke et riktig bilde av situasjonen.

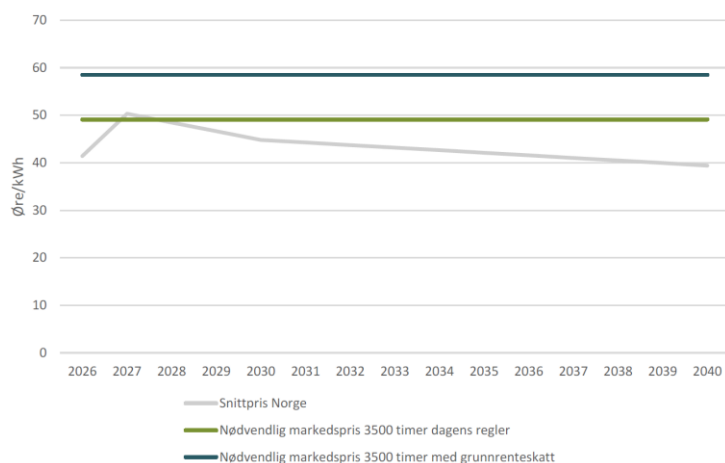
For det første tar kraftprisforventningen i figuren ikke høyde for at prisene generelt sett er lavere i de timene vindkraften produserer. Thema Consulting legger til grunn at vindkraften oppnår en pris som er 10% lavere enn gjennomsnittsprisen (vedlegg 1). Denne reduksjonen øker når det kommer mer vindkraft inn i systemet. Prisforventningskurven må altså senkes med 10% for å gi et relevant sammenligningsgrunnlag i tillegg til at terminprisene har sunket betydelig siden august.

En enda viktigere årsak til at figur 5 gir et feilaktig bilde er at vi observerer en kraftig kostnadsøkning i vindkraft. Thema Consulting anslår investeringskostnaden for ny vindkraft i 2026 til 14 millioner / MW noe som gir en LCOE mellom 44 og 47 øre/kWh avhengig av vindforholdene, mens figur 5 i høringsnotatet antyder en LCOE godt under 30 øre/kWh. Kostnadsøkningen skyldes både økte råvarepriser og generell inflasjon.

Disse driverne påvirker også andre energiformer, og vi forventer at landvind fortsatt vil være et relativt sett konkurransedyktig alternativ. Imidlertid er kostnadsøkningen et faktum som skattesystemet må ta høyde for. I tillegg forventer vi stor konkurranse om både turbiner og kapital fordi både EU og USA satser stort på vindkraft, noe som vil bidra til å holde kostnadene oppe.

Figuren nedenfor viser at LCOE ligger høyere enn Statnetts prisforventninger allerede før forslaget som er på høring eventuelt blir gjennomført. Svensk vindkraft har imidlertid en LCOE på nivå med prisforventningen. Fortsatt utbygging av svensk vindkraft vil bidra til å holde norske priser nede i en forventet underskuddssituasjon så lenge det er overføringskapasitet nok til å sikre tilstrekkelig import.

Fallende reelle kraftpriser på sikt



Fornybar Norge mener generelt at skattlegging av grunnrente er fornuftig dersom innretningen gjøres nøytral med hensyn på investeringsbeslutninger. Fornybar Norge mener det også er prinsipielt riktig at en eventuell vedvarende grunnrente i vindkraft beskattes når den måtte oppstå. Forslaget foreslås imidlertid innført på en næring uten grunnrente og skjærer langt inn i en normalavkastning. Når dette i tillegg er en næring der det er behov for betydelig vekst for at det skal bli mulig å nå andre nærings- og klimapolitiske mål, får dette alvorlige konsekvenser.

Skattemessig utforming - en eventuell grunnrenteskatt må være investeringsnøytral

Den foreslåtte innretningen på grunnrenteskatten gjør utbygging av fornybar kraft dyrere enn det trenger å være, og dyrere enn i landene rundt oss. Regjeringen har store og gode mål om utslippskutt og etablering av ny grønn industri. Disse målene kan i vårt væravhengige kraftsystem ikke nås dersom vi ikke klarer å bygge oss tilbake til det kraftoverskuddet vi er i ferd med å miste. Uten kraftoverskudd blir vi avhengige av import, vi får høyere priser enn landene vi importerer fra, ny industri vil trekke til disse landene, utslippskuttene blir dyrere enn de trenger å være og befolkningen får varig unødige høye priser.

Denne negative virkningen for investeringer kan langt på vei repareres ved å justere innretningen slik at skatten blir en ren kontantstrømskatt. Ved innføring av kontantstrømskatt i vannkraft skrev Finansdepartementet i Prop. 1 LS (2020-2021): *"Umiddelbar utgiftsføring av investeringskostnader vil også gjøre det helt tydelig at grunnrenteskatten virker nøytralt på investeringene, slik at lønnsomme investeringer kan gjennomføres. Det er ingen fremtidige skattefradrag å verdsette, og diskusjonen om verdsetting og riktig friinntektsrente faller da bort."*

Umiddelbar utgiftsføring har imidlertid kun denne effekten dersom det også får umiddelbar effekt på kontantstrømmene, og det er nettopp her den foreslåtte innretningen svikter. Vannkraftskatten ble ved endringen tilnærmet nøytral fordi investeringen kan utgiftsføres og fordi den negative skatten som følger utbetales umiddelbart, eller så snart det er praktisk mulig.

For vindkraften foreslås ikke en slik utbetaling og utbygger må finansiere hele prosjektet og legge ut for statens andel av investeringen. Utbygger får tilbake det som i praksis er et lån til staten over en periode som vil avhenge av blant annet kraftprisen, ved at det ikke vil bli beregnet grunnrenteskatt før "lånet" er tilbakebetalt. Et slik lån fra utbygger til staten krever imidlertid en rente. Dermed gjenoppstår også diskusjonen om renter som kontantstrømskatten var ment å fjerne, se sitatet ovenfor.

Etter forslaget skal utbygger få en svært lav risikofri rente som kompensasjon for å finansiere statens andel av prosjektet. Denne renten er imidlertid mye lavere enn de kostnadene utbygger vil ha for å stille finansiering til disposisjon for staten. Dette er en ekstrakostnad for utbygger som gjør prosjektet mindre konkurransedyktig og kan medføre at det ikke gjennomføres.

Thema Consulting har i vedlegg 1 beregnet at dette avviket fra den rene kontantstrømskatten øker utbyggers kostnader med mellom 8 og 10 øre/kWh spredd ut over all produksjon i levetiden. Dette vil i dagens kostnadsbilde og med dagens langsiktige kraftprisforventninger gjøre de fleste vindkraftprosjekter ulønnsomme og det vil definitivt svekke norske prosjekters attraktivitet i konkurransen om kapital med

vindkraftprosjekter i andre land. Med den foreslåtte innretningen etableres over tid et kunstig høyt kraftprisnivå som skyver nye grønne industrietableringer ut av landet.

Departementet begrunner at man ikke vil innføre en ren kontantstrømskatt med en antatt fare for misbruk. Vi kan ikke se at denne faren foreligger, eller hvordan det rent praktisk er mulig å kun tilsynelatende gjennomføre en vindkraftinvestering for å få utbetalt statens andel urettmessig. I motsetning til letebrønner i petroleumssektoren som det sammenlignes med, er vindkraftverk lett synlige i terrenget. Det bør heller ikke være større vanskeligheter med å kontrollere fradragsberettigede kostnader for slike investeringer enn for enhver annen investering som aktiveres eller fradragsføres i det norske skattesystemet.

Fornybar Norge mener derfor at den beste løsningen for å sikre at en eventuell grunnrenteskatt blir nøytral er å gjøre den til en ren kontantstrømskatt der staten betaler sin del av investeringen så snart anleggene kommer i drift, slik det er for vannkraft.

En mer forståelig begrunnelse for at regjeringen ikke foreslår en ren kontantstrømskatt, er at man frykter dette kan føre til negativt proveny. Vi har stor forståelse for denne frykten og for usikkerheten om regjeringens egne forutsetninger. Det gjelder både forutsetningen om at det fremover vil være grunnrente i vindkraften, og forutsetningen om at det ikke vil bli nevneverdig ny vindkraft før 2030. Sistnevnte forutsetning bygger åpenbart på en antakelse om at det ikke gis konsesjoner i noe vesentlig omfang, stikk i strid med regjeringens egen politikk og ambisjoner om å unngå kraftunderskudd. Forutsetningen om fremtidig grunnrente mener vi som omtalt andre steder i høringsuttalelsen bygger på urealistiske forutsetninger.

Dersom det skal bygges 20 TWh mot 2030 og staten skal ta 51,3% av investeringen gjennom en ren kontantstrømskatt beregner vi en samlet utbetaling over statsbudsjettet på 40 – 45 milliarder kroner. Staten vil få tilbake pengene med samme avkastning som de private investorene over kraftverkets levetid.

Regjeringen har etter vårt syn tre alternativer om målene i Hurdalsplattformen om utslippsreduksjoner, kraftbalanse, industriutvikling mv. skal kunne oppfylles:

1. Endre innretningen til en ren kontantstrømskatt.
2. Endre innretningen slik at normalavkastningen faktisk skjermes ved at det gis et risikotillegg til fremføringsrenten som reflekterer markedets forventninger til avkastning for denne type investeringer, slik det var i den opprinnelige grunnrenteskatten på vannkraft.
3. Trekke forslaget med unntak av forslagene om økt kompensasjon til vertskommunene.

Fornybar Norge mener det eneste realistiske alternativet som er forenlig med klima- og industrimål er å innføre en ren kontantstrømskatt som for vannkraft (alternativ 1) eller å trekke forslaget (alternativ 3). Vi vil advare sterkt mot alternativ 2 fordi vi frykter at alternativet vil gi opphav til nye diskusjoner om hva som er de riktige rentene. Slike diskusjoner har vært krevende for både myndigheter og næringen. Siden det ikke *p.t.* kan forventes grunnrente i næringen vil alternativet også gi sterkt begrenset proveny.

Det må være fradrag for alle relevante kostnader.

Det må være fradrag for alle relevante kostnader for at en eventuell kontantstrømskatt skal være nøytral. Det foreliggende forslaget bryter med dette prinsippet på flere områder. Det gjelder blant annet ytelser til grunneier (4.5.11) der det innrømmes fradrag i grunnrenteinntekten for "ytelser til grunneier som kompenserer for tap av inntekt fra annen virksomhet enn vindkraft, og som må opphøre helt eller delvis på grunn av etablering av vindkraftanlegget." Det foreslås imidlertid ikke fradragsrett for andre ytelser til grunneier:

"Ytelser til grunneier ut over dette kan utgjøre en del av grunnrenten i anlegget, og fradrag ville dermed uthule grunnrenteskatten. Grunneieren som mottar leien/ytelsen vil på sin side ikke være grunnrenteskattepliktig. Departementet legger i høringen til grunn at denne typen løpende ytelser eller engangsvederlag til grunneier ikke skal fradragsføres i grunnrenteskatten for vindkraft. Tilsvarende gjelder for leie av fallrettigheter i grunnrenteskatten for vannkraft, jf. Prop. 1 LS (2010–2011) Skatter og avgifter 2011."

Tilsvarende foreslås det at heller ikke salgs- og markedsføringskostnader skal være fradragsberettiget (4.5.7). Dette er i strid med prinsippet om nøytralitet, slik også Skattedirektoratet påpekte i sin uttalelse til NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*:

"Dagens kraftskatteregler er utformet slik at det er "eier av kraftverk" som skal svare grunnrenteskatt til staten. Det er i utvalgets utredning ikke foreslått endringer på dette punkt. I mange tilfeller er det imidlertid andre enn "eier av kraftverk" som oppebærer grunnrenten. Som eksempel viser Skatteetaten til betalinger fra kraftverkseier til andre for å få tilgang til fallrettighet og vannressurs. Slike betalinger kan ha ulike rettslige grunnlag, herunder erstatning, kjøp og leie. Felles for dem alle er at det er lagt til grunn at slike betalinger ikke er fradragsberettiget i grunnrenteinntekten. Hovedformålet bak en slik fradragsbegrensning er at hele grunnrenten skal komme til beskatning. Imidlertid vil resultatet av en slik regel også medføre at beskatningen ikke virker nøytralt på investeringsbeslutningene. Utvalget legger til grunn at kraftselskapet og utleier kan ta hensyn til manglende fradragsrett i beregning av grunnlaget for grunnrenteskatt ved forhandlinger om leie. Etter Skatteetatens erfaringer er dette imidlertid ikke tilfelle i alle saker da en stor andel av betalinger for tilgang til fallrettighet og vannressurs gjelder evigvarende årlige betalinger med grunnlag i vassdragsreguleringsloven § 30. Kraftverkseier har i slike tilfeller begrensede muligheter til å forhandle om størrelsen på disse betalingene, da ekspropriaten kan kreve erstatningen fastsatt ved skjønn dersom partene ikke kommer til enighet.

Skatteetaten viser også til at det ikke er symmetri mellom inntekts- og fradragssiden av beregningsgrunnlaget. Salgsinntektene verdsettes til spotmarkedspris, men det gis ikke fradrag for alle kostnader en kraftprodusent har med å oppnå denne prisen. Som eksempel vises det til at salgskostnader ikke er fradragsberettiget, og Skatteetaten legger til grunn at dette innebærer at det ikke gis fradrag for kostnader knyttet til å selge kraften på Nord Pool eller i øvrige markeder, herunder budgivning, fakturering, kontraktsforhandlinger mv. Det vises videre til at det heller ikke gis fradrag for kostnader ethvert selskap har som følge av den alminnelige forretningsdriften, men som ikke er tilknyttet selve produksjonen, herunder styrehonorarer, IT-systemer mv.

Skatteetaten mener det bør utredes nærmere om tilknytningsvilkåret slik det er utformet virker nøytralt på investeringsbeslutninger, og at det bør foretas en avveining mellom hensynet til en nøytral utforming av beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt og hensynet til at hele grunnrenten skal komme til beskatning."

I fravær av regulerte ordninger for lokal kompensasjon er det inngått kompensasjonsavtaler mellom utbygger og vertskommuner. Dersom grunnrenteskatt skal innføres for eksisterende vindkraftverk bør det åpnes for at slike kostnader kan komme til fradrag i grunnrenteskatten.

Kostnader knyttet til avbøtende tiltak for negative virkninger av vindkraftverk må under alle omstendigheter gjøres fradragsberettiget, også når motparten for avtalen er vertskommunen.

Fornybar Norge mener at når slike mangler på nøytralitet foreslås videreført også for grunnrenteskatt på vindkraft vil det være uheldig med tanke på å få de vindkraftinvesteringene landet trenger.

Mulighetene til å bruke kraftsalgsavtaler må ikke svekkes

Fastprisavtaler har vært og er en viktig del av finansieringspakken ved bygging av vindkraft. Mange investorer, for eksempel pensjonsfond, ønsker moderat, men stabil avkastning. Den reduserte risikoen vindkraftprosjektene får gjennom fastprisavtalene gir også muligheter for gunstigere lånefinansiering.

Tilgangen til kapital som ønsker moderat, men stabil avkastning er med på å senke kostnadene ved vindkraft og det gjør fastprisavtaler tilgjengelig for både ny og eksisterende industri som trenger slike avtaler.

Høringsnotatets forslag til hvordan skattbar inntekt i grunnrenteskatten skal beregnes, fører til at samfunnet går glipp av fordelene beskrevet ovenfor. I tillegg begrenses kraftforedlende industris tilgang på konkurransedyktige og forutsigbare kraftleveranser. I notatet foreslår regjeringen at skattbar inntekt med få unntak skal beregnes etter spotpris. Unntakene er avtaler inngått før 28. september 2022 og de midlertidige svært lite fleksible 3, 5 og 7-årskontraktene som også kan brukes i beregning av grunnrenteinntekt i vannkraften. Med denne innretningen vil inngåelse av fastprisavtaler øke risikoen og ikke senke risikoen i prosjektene.

En annen mulighet som noen utbyggere har til vurdering, og som vil kunne bidra til økt akseptens i lokalsamfunnene er kraftsalgsavtaler direkte med lokalbefolkningen. Slike avtaler vil gi lokalbefolkningen mulighet til forutsigbare kraftpriser med bakgrunn i de faktiske produksjonskostnadene, men vil med regjeringens forslag gi røkt risiko og dermed kostnad for utbygger.

Vi foreslår derfor at kraftsalgsavtaler med lokalbefolkningen og alle andre kraftsalgsavtaler inngått på markedsmessige vilkår må kunne brukes i beregningen av skattbar inntekt i grunnrenteskatten.

Vindkraftanlegg er i det alt vesentlige eid av selskaper som ikke er involvert i andre deler av verdikjeden. Lange, faste avtaler (PPA) er for de fleste investorer et krav bankene stiller for å bidra med finansiering, og slike avtaler er åpenbare eksempler på avtaler til markedsmessige vilkår mellom uavhengige parter.

Fornybar Norge mener alle slike avtaler må inngå i beregningsgrunnlaget for grunnrenteskatt til faktisk oppnådd pris.

Det bør vurderes om ikke oppnådd pris på markedsmessige vilkår kan erstatte spotpris som hovedregel. Bruken av spotpris er en arv fra tidligere grunnrenteskattemodeller som forsøkte å finne og skattlegge den faktiske grunnrente. Det kan være på sin plass å vurdere om begrunnelsen for bruk av spotpris som generell regel, holder etter overgangen til kontantstrømskatter.

Som et absolutt minstemål må avtaler inngått før investeringsbeslutning eller byggestart kunne brukes i skatteberegningen slik at disse fortsatt kan være en del av finansieringen av sårt tiltrengt vindkraft.

Teoretisk er det mulig å sikre inntekt etter skatt for vindkraftverket selv med regjeringens forslag ved kun å inngå fastprisavtale på en andel av kraftmengden. Dette er riktig i teorien, men i praksis er det avhengig av tillitt til at skattesatsen ikke endres. Dette opplevde flere vannkraftselskap etter at de ble påført store tap på sine teoretisk riktig etter-skatt-sikrede posisjoner når skattesatsen ble økt med tilbakevirkende kraft.

Kommunene må sikres tilstrekkelig og forutsigbar kompensasjon

Den norske kraftbalansen og regjeringens mulighet til å nå egne mål er helt avhengig av at det bygges betydelige mengder ny vindkraft frem mot 2030. Samtidig er det en kjensgjerning at moderne vindkraft kan oppleves som en belastning av lokalbefolkningen og at det er skepsis til vindkraft i mange lokalsamfunn. Derfor har både regjeringen og Stortinget vært tydelige på at vindkraft kun skal bygges der det er lokal aksept.

Det er nasjonen og storsamfunnet som trenger vindkraften, mens vertskommunene må håndtere eventuelle lokale utfordringer og konflikter. Det er derfor helt avgjørende at lokalbefolkningen og vertskommunene får noe igjen for at de stiller opp for å møte storsamfunnets behov. Velregulert lokal kompensasjon er nødvendig for å sikre tilstrekkelige insentiver for utvikling av ny vindkraft i Norge. Det er viktig at skatte- og avgiftssystemet samlet sett ikke hindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter eller undergraver avkastningen av allerede gjennomførte investeringer.

Fornybar Norge mener at dagens praksis hvor det forhandles mellom utbygger og kommunen om kompensasjon utover regulerte skatter og avgifter kan ha uheldige sider. I lys av at kommunene fremover får en viktigere rolle i konsesjonsprosessene er det nødvendig for å sikre transparente og ryddige prosesser og klare ansvarsforhold, at forhandlinger om lokal kompensasjon ikke blandes sammen med kommunenes behandling av et vindkraftverk etter plan og bygningsloven. Lokal kompensasjon bør derfor være velregulert på nasjonalt nivå. Behovet for dette blir særlig tydelig når det er flere alternative prosjekter i samme kommune. De samlede lokale virkningene må kunne vurderes på et nøytralt grunnlag.

Fornybar Norge støtter derfor en dobling av produksjonsavgiften til 2 øre/kWh og innføring av en naturressursskatt under to forutsetninger:

- Produksjonsavgiften og naturressursskatten må gå uavkortet til vertskommunene og ikke tas inn i kommunenes inntektssystem
- Produksjonsavgiften og naturressursskatten må i sin helhet kunne trekkes i valgfri utlignet statlig skatt (selskapsskatt eller grunnrenteskatt)

Kommunesektoren har også tatt til orde for en ytterligere kompensasjonsordning som knyttes til lønnsomhet. Fornybar Norge mener en slik ordning bør utredes.

Dersom produksjonsavgift og naturressursskatten ikke kan trekkes i statlige skatter vil disse gjøre vindkraften 3,3 øre dyrere og dette kan være nok til at flere vindkraftprosjekt ikke lar seg realisere. Disse lokale ordningene bør ikke være fordyrende elementer som gjør at regjeringens mål for kraftbalanse, industri og klima ikke kan nås. Fradrag i selskapsskatten eller grunnrenteskatt kan anses som storsamfunnets bidrag til de lokalsamfunnene som stiller opp for at målene skal kunne nås.

Regjeringens forslag til ekstrabevilgning til kommunesektoren anslått til 700 millioner for at halvparten av grunnrenteskatten skal gå til kommunesektoren. I dagens prisbilde ligger det an til at bruttoprovenyet fra grunnrenteskatten kun blir på 750 millioner. Denne ekstrabevilgningen og de pengene regjeringen har lovet kommuner uten vindkraft vil da falle bort.

Dersom de i fremtiden skulle komme til slike ekstrabevilgninger så vil disse ikke ha noen nytteverdi med hensyn på å legge til rette for at ny vindkraft skal kunne bidra til å redde kraftbalansen da ekstrabevilgningen i hovedsak vil gå til kommuner uten vindkraft.

Innslagspunktet for en eventuell grunnrenteskatt må være 10 MW for å sikre likebehandling med vannkraft og slik at grunnrenteskatten ikke kommer i veien for "nærvindprosjekter" som er politisk etterspurt.

Konklusjon og oppsummering

Fornybar Norge mener at regjeringens forslag til grunnrenteskatt for vindkraft ikke bør vedtas slik det er lagt frem. Innretningen på forslaget er som Thema analyser i vedlegg 1 viser, ikke nøytral og forslaget vil få store negative konsekvenser for fornybarbyggingen i Norge. Dersom forslaget gjennomføres skrinlegger regjeringen i praksis målene om kraftbalanse, konkurransedyktige kraftpriser, industriutvikling og utslippsreduksjoner.

Dersom forslaget gjennomføres uten fritak eller full kompensasjon for eksisterende vindkraft vil investorene miste store deler av sine verdier med fare for konkurs i noen tilfeller. Tilliten til Norge som et trygt land å investere i vil svekkes og det kan bli mer utfordrende og dyrere å skaffe kapital til andre investeringer, for eksempel havvind.

Forslaget vil dessuten gi vesentlig mindre proveny til statskassen enn det som legges til grunn i høringsnotatet.

Dersom det skal innføres grunnrenteskatt på vindkraft må det skje etter grundig utredning, og etter at det kan påvises grunnrente i vindkraften. Grunnrenteskatten må utformes slik at den ikke påvirker investeringsbeslutninger og dersom allerede eksisterende vindkraftverk skal omfattes må skatten utformes slik at den avkastningen investorene kunne forvente i investeringsøyeblikket, ikke rammes.

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

Vedlegg:

Vedlegg 1: Themanotat 1 – Konsekvenser av grunnrenteskatt for vindkraft

Vedlegg 2: Themanotat 2 – Hvordan påvirker vindkraft kraftprisen?

Vedlegg 3: KPMG-rapport: Konsekvenser ved innføring av grunnrentebeskatning for landbasert vindkraft

Vedlegg 4: Uavhengig notat fra fire advokatfirmaer: Grunnrenteskatt på vindkraft