

Finansdepartementet
postmottak@finans.dep.no

Høring – NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev av 05.01.2015 vedrørende NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Fornybarnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Energi Norges uttalelse fokuserer på særskatteregimet for vannkraft. For øvrige temaer viser vi til uttalelsen fra NHO.

Vannkraft må ikke særbehandles negativt ved en skatteomlegging

Et sentralt forslag i Scheel-utvalgets rapport, NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, er forslaget om å redusere selskapsskatten med 7 prosentenheter fra 27 til 20 prosent. I rapporten uttrykkes det innledningsvis, under premissene for utredningen at *"Utvalget bes ikke spesielt om å vurdere særskatteregimene for petroleums- og kraftselskap, og kan legge til grunn at provenyet opprettholdes innenfor disse ordningene"*. Dette utdypes innledningsvis i kapittel 13 *"Tilsvarende legges det til grunn at redusert selskapsskatt motvirkes av økt særskatt for petroleumsselskap samt at grunnrenteskatten på vannkraft økes"*.

Scheel-utvalget har ikke foretatt noen egen vurdering av denne koblingen. Energi Norge vil sterkt anbefale at vannkraft inkluderes i departementets videre arbeid med en skatteomlegging, uten at fordelen ved redusert selskapsskatt skal elimineres gjennom økt særbeskatning (grunnrenteskatt). Vi vil i det følgende begrunne dette og belyse noen uheldige sider ved gjeldene grunnrenteskatt for vannkraft.

Norsk vannkraft beskattes svært strengt

Vannkraft er den helt dominerende fornybare energien i Norge. Vannkraften har historisk vært underlagt strenge konsesjonsbaserte vilkår og skattevilkår. I tillegg til ordinær inntektsskatt og eiendomsskatt (med særskilte takseringsregler), er vannkraft underlagt følgende særvilkår:

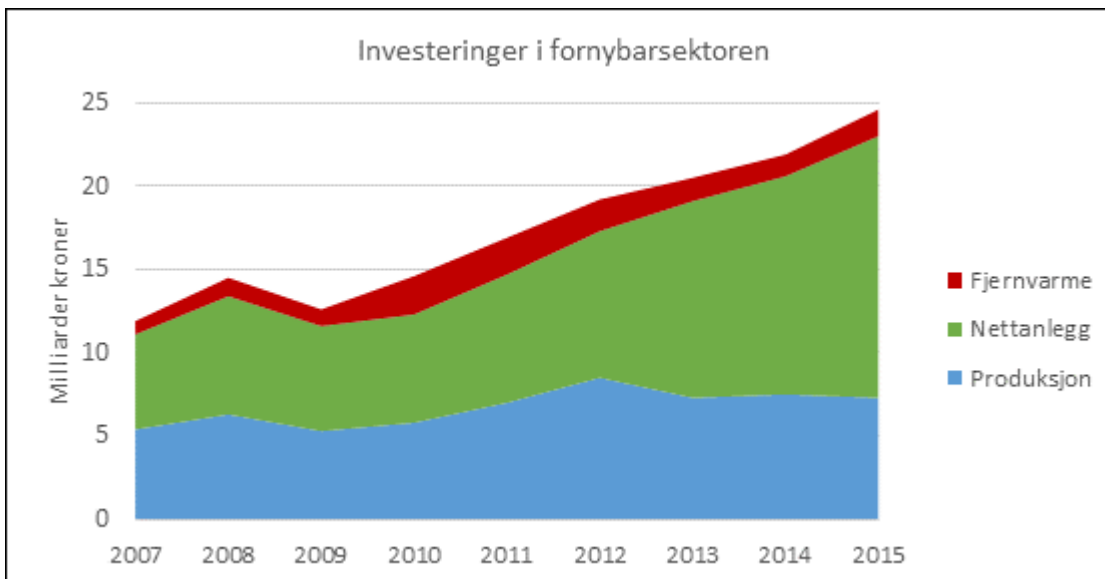
- Grunnrenteskatt til staten
- Naturressursskatt til kommuner og fylker
- Konsesjonsavgift til kommuner og staten
- Konsesjonskraftavståelse til kommuner (delvis til fylker)

Den harde beskatningen av vannkraft kan illustreres ved at den effektive skattesatsen for vannkraftprosjekter er høyere enn for petroleumsprosjekter, til tross for at den nominelle skattesatsen for petroleum er betydelig høyere enn for vannkraft. Det er først ved svært gode prosjekter med avkastning over 30 prosent etter skatt, at petroleumsprosjekter får en høyere effektiv skattesats enn vannkraft.

Strengt rammevilkår flytter investeringene utenlands

I rapporten legger Scheel-utvalget stor vekt på å drøfte tiltak og tilpasning i skattereglene for å beskytte selskapsskattegrunnlaget og motvirke flytting av overskudd til lavskattelend. Utvalget drøfter også konsekvensene for investeringer og peker i kapittel 4.3.2 på det faktum at *"Høye effektive skattesatser gjør det isolert sett mindre lønnsomt å investere i Norge, og tilsvarende mer lønnsomt å flytte investeringene til land med lavere skattesatser."*

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. Til tross for dette betydelige investeringsinsentivet, har investeringene innenfor fornybarproduksjon i Norge stått stille eller faktisk falt noe de siste årene:



Kilde: SSB

En stor andel av de investeringene som faktisk gjennomføres, er myndighetspålagte. Det gjelder særlig investeringer knyttet til dam-rehabilitering som en konsekvens av den nye damsikkerhetsforskriften. Energi Norge mener det er nødvendig med endringer som gjør det mer attraktivt både å investere i ny vannkraft og gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme opprustinger og utvidelser (O/U prosjekter) i eksisterende vannkraftanlegg. Alderssammensetningen av vannkraftanleggene tilsier at behovet for rehabilitering og O/U er sterkt økende. I den politiske plattformen for regjeringen (Sundvolden-plattformen) uttrykkes målsetting om å utvikle en helhetlig strategi for hvordan potensialet for opprustning og utvidelse av vannkraftverk kan realiseres. Mange rehabiliteringsprosjekter er omfattende og ligger nær opptil det å gjennomføre rene nyinvesteringer.

Kraftsystemene i Europa blir stadig mer integrerte og rammevilkårene får derfor stor betydning for lokalisering av ny produksjon og konkurranse mellom ulike produksjonsteknologier. Storparten av elsertifikatinvesteringene havner derfor i Sverige, ikke på grunn av gunstigere naturgitte forutsetninger men på grunn av gunstigere skattemessige rammevilkår. Som en konsekvens av konkurransevridning i norsk disfavør har regjeringen nå foreslått gunstigere avskrivningsvilkår for vindkraftanlegg, slik at forskjellen i forhold til svenske regler på dette området skal utjevnes. Dersom utvalgets forslag om å redusere selskapsskattesatsen fra 27 til 20 prosent gjennomføres, vil forskjellene i skattemessige rammevilkår mellom vindkraftinvesteringer i Sverige og Norge være små. For vannkraft sluttet Stortinget seg i fjor høst til regjeringens forslag om å øke grensen for grunnrenteskatt fra 5 500 kVA til 10 000 kVA, men for grunnrenteskattepliktig vannkraft er det ingen forslag som kan redusere konkurranseforskjellene.

Avskrivninger for produksjon av vannkraft

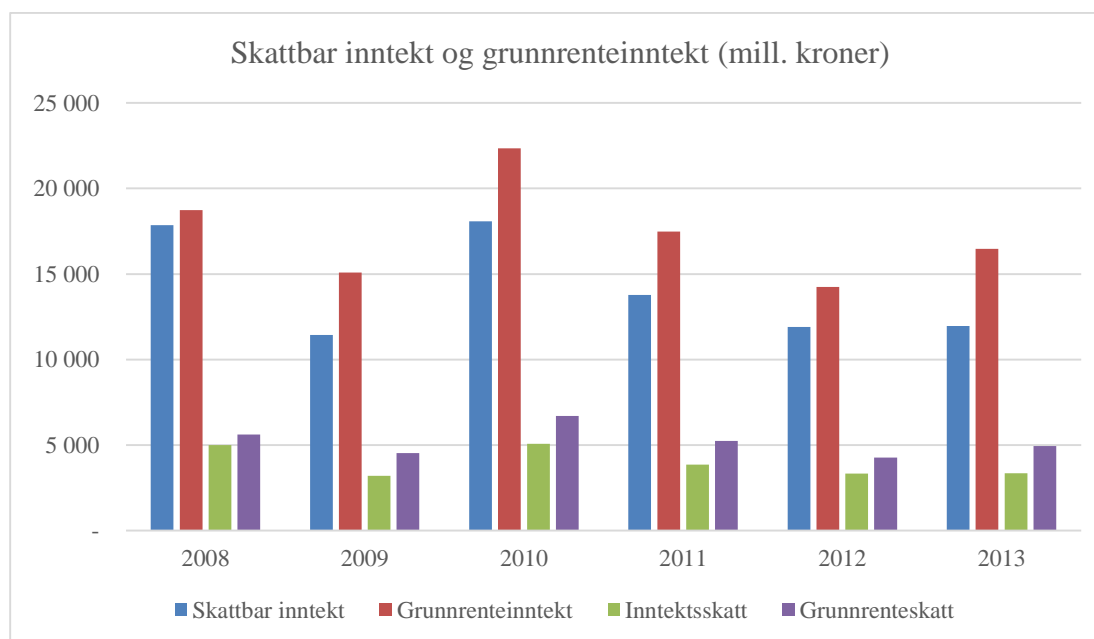
Utvalget omtaler avskrivninger i produksjon i vannkraft i rapportens kapittel 10.4.7. Utvalget viser til SSBs undersøkelse som tilsier at faktiske levetider er i rimelig god overensstemmelse med de skattemessige avskrivningstidene (67 og 40 år lineært) og konkluderer med at utvalget ikke vil foreslå endringer i de særskilte avskrivningsreglene i kraftsektoren.

Utvalget viser også til Rødseth-utvalgets utredning i 1992 der det ble vurdert om demninger og tunneler i det hele tatt burde avskrives. I den sammenheng kan det nevnes at den dam-rehabilitering som nå er i ferd med å gjennomføres er anslått til å koste 10-15 milliarder kroner for vannkraftnæringen samlet.

En kartlegging Thema Consulting Group har foretatt for Energi Norge, viser til dels betydelig gunstigere avskrivningsregler i våre naboland og andre land vi kan sammenlikne oss med. Avskrivninger er dermed ytterligere et område der vannkraft sliter med dårlige rammevilkår sammenlignet med konkurrentene.

Selskapsskatten må senkes også for vannkraft

I 2013 ble den såkalte vekstpakken foreslått som et tiltak for å styrke fastlandsindustrien og dempe todelingen i norsk økonomi. Der ble reduksjonen i alminnelig inntektsskatt fra 28 til 27 prosent kombinert med en tilsvarende økning i grunnrenteskattesatsen for vannkraft, fra 30 til 31 prosent. Skattestatistikken fra SSB viser at grunnlaget for beregning av grunnrenteskatten (grunnrenteinntekten) over mange år har ligget til dels betydelig over grunnlaget for beregning av alminnelig inntektsskatt (skattbar inntekt) for energiselskapene. Konsekvensen ble altså en netto skjerpning av skatt på vannkraft i en endring som hadde som formål å styrke fastlandsindustrien, der vannkraft er en av de sentrale sektorene.



Kilde: SSBs skattestatistikk.

Tilsvarende prosedyre er lagt til grunn i NOU 2014: 13, der det i tilknytning til tabell 13.1 uttrykkes at "*Petroleumsselskap og vannkraftverk er holdt utenfor beregningene. Disse skatlegges etter egne særskatteregimer. I tråd med utvalgets mandat forutsettes det at redusert skattesats på alminnelig inntekt utjevnes med økte satser i særskatteregimene slik at provenyet fra skatleggingen av slike selskap opprettholdes*". Dersom grunnrenteskattesatsen økes med like mange prosentenheter som satsen for alminnelig inntektsskatt reduseres, tilsvarende som i tilknytning til vekstpakken, innebærer det en betydelig netto skattesjerpelse for vannkraft. Med utgangspunkt i SSBs skattestatistikk for kraftsektoren de siste årene, vil en økning i grunnrenteskatten på om lag 5 prosentpoeng utjevne fordelene ved en reduksjon i selskapsskattesatsen på 7 prosentpoeng.

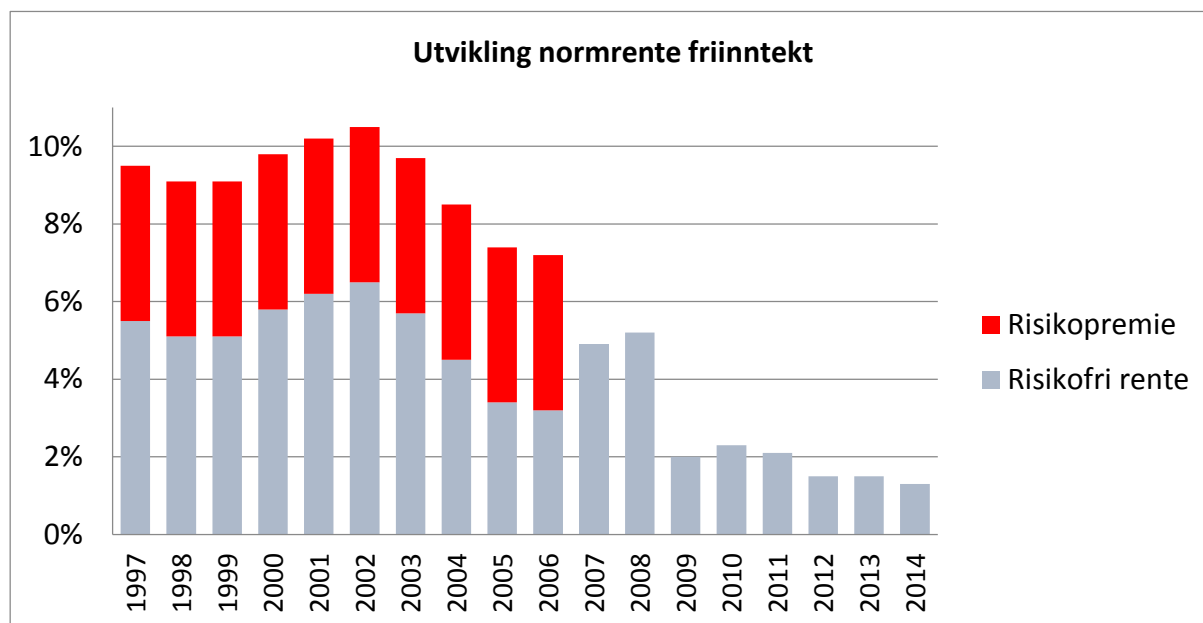
Scheel-utvalget foreslår også flere generelle tiltak for å dekke inn statens provenytnyt ved redusert inntektsskatt, bl.a foreslår utvalget en innstramning av gjeldsrentebegrensningsregelen og tiltak som vil skjerpe vilkårene for ansvarlig lån fra kommuner/fylker til kraftforetak. Dette er tiltak som i tilfelle vil bidra til ytterligere å forsterke skatteskjerpelsen for vannkraft.

Disse forholdene illustrerer at dersom målsettingen er en provenynøytral omlegging vil det være behov for en bred gjennomgang for å kartlegge konsekvensene av ulike endringer.

Scheel-utvalget har som nevnt ikke foretatt noen vurdering av koblingen mellom endring av selskapsskattesats og grunnrenteskattesats. En reduksjon av selskapsskatten fra 27 til 20 prosent er utvilsomt positiv for norsk næringsutvikling og Energi Norge vil sterkt anbefale å inkludere vannkraft i en slik skatteomlegging, uten å eliminere fordelene gjennom økt grunnrenteskattesats.

Grunnrenteskattesystemet for vannkraft er beheftet med svakheter som bør utbedres

Energi Norges medlemsbedrifter gir uttrykk for at rammevilkårene i dag framstår som en barriere for nyinvesteringer og opprustning og utvidelser av eksisterende anlegg. Mange velger å skyve på prosjekter som utfra tekniske vurderinger burde vært startet / gjennomført. Et viktig element i den sammenheng er grunnrenteskatten og da særlig friinntektsrenten, som skal skjerme noe av inntekten fra grunnrentebeskatning. Denne fastsettes med utgangspunkt i kortsiktige renter (fra 2007 statskasseveksler med 12 mnd løpetid). Dette oppfattes som urimelig i en bransje hvor investeringsbeslutninger må fattes med et langsiktig tidsperspektiv. Friinntektsrenten har variert mellom 10,5 og 1,3 pst siden den ble innført i 1997.



Scheel-utvalget drøfter i rapportens kapittel 5 rentespørsmålet i tilknytning til vurdering av den såkalte ACE-modellen og uttrykker at skjermingsrenten bør fastsettes med utgangspunkt i den risikofrie renten under forutsetning av at investorene har full sikkerhet for skatteverdien av ACE-fradraget. Et sentralt spørsmål blir hva som er et godt uttrykk for risikofri rente. I rapporten viser Scheel-utvalget til ulike rentepinsipper fra et utvalg land som i perioder har benyttet ACE lignende skattemodeller. Det er ulike varianter med lange statsobligasjoner eller faste renter med påslag, men ingen eksempler på modeller som benytter så vidt kortsiktige skjermingsrenter som friinntektsrenten for vannkraft. Utvalget viser bl.a til en studie (2002) der forskerne Keen og King gjennomgår Kroatiats erfaringer med ACE-modellen. Der ble renten satt til 5 pst + inflasjon i industrielle produktpriser. Ifølge forskerne var dette et prinsipp som viste seg å fungere godt.

Energi Norge mener at dagens prinsipp for fastsettelse av friinntektsrenten bør endres og tilpasses behovet til en næring med et svært langsiktig investeringsperspektiv. 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. Dette illustreres for øvrig godt gjennom en rekke endringer av negativ karakter i vannkraftskatteregimet de siste årene. Denne regulatoriske risikoen må kompenseres 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 O/U prosjekter.

Energi Norge mener det er flere gode grunner til å velge en fast realrente pluss løpende inflasjon som friinntektsrente:

- En slik normrente gir økt stabilitet og forutsigbarhet og er klart bedre egnet enn statskasseveksler med 12 måneders løpetid for en næring med svært langsiktige investeringsperspektiver og skattemessige avskrivningstider (67 / 40 år for storparten av investeringene).
- I NVEs referanserente som benyttes ved fastsettelse av nettselskapenes årlig inntektsramme, uttrykkes det risikofrie elementet ved rentefastsettelsen som en fast realrente på 2,5 prosent + inflasjon.
- 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 år og 2 prosent for perioden 40-75 år ved samfunnsøkonomisk analyse av offentlige tiltak med lang tidshorisont.
- Den modellen som Energi Norge foreslår er bygget etter samme lest som den nevnte modellen med gode erfaringer Scheel-utvalget viser til i NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

Avslutningsvis vil Energi Norge framheve at fornybarnæringen, i likhet med mange andre sektorer, er en næring som er utsatt for internasjonal konkurranse. Næringen trenger å omfattes av investeringsinsentiver som følger av skatteomlegging for å styrke posisjonen til norsk næringsliv. Vi vil derfor sterkt anmode om at kraftnæringen behandles på linje med andre næringer i den videre oppfølging av Scheel-utvalgets forslag, og at en reduksjon i satsen for alminnelig inntektsskatt ikke utlignes gjennom økt sats på grunnrenteskatten for vannkraft.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård
Direktør