

Finansdepartementet
Att. Statssekretær Kjetil Lund
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

11/82-18

lvk

Deres ref:

Vår ref: 118417 – 130

Oslo, 23. mai 2011

FORSLAG OM ENDRING AV KAPITALISERINGSRENTEN VED FJERNING AV MINIMUMS- OG MAKSIMUMSVERDIENE FOR EIENDOMSSKATT PÅ KRAFTANLEGG

1 INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 15. april 2011, med tilhørende høringsnotat om minimums- og maksimumsreglene for eiendomsskatt på kraftanlegg. I Finansdepartementets vurdering og forslag i punkt 5 i høringsnotatet, vurderer Finansdepartementet å foreslå en økning av risikotillegget i kapitaliseringsrenten, og vil vurdere om det er grunnlag til å gå nærmere inn på endring i den risikofrie renten.

Før departementet sendte saken på høring, har LVK fremmet forslag om endring av kapitaliseringsrenten. Det vises til møte med statssekretær Ketil Lund og LVK-sekretær Caroline Lund 24. mars 2011. Under møtet fremmet LVK forslag om endring av kapitaliseringsrenten til en mer langsiktig rente, og fremla rapport om vurdering av beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten for eiendomsskatt på kraftanlegg utarbeidet av professor ved Høgskolen i Hedmark, Bjarne Jensen¹. Rapporten ble også oversendt elektronisk til departementet 13. april 2011.

Spørsmålet om endring av beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten er helt avgjørende for de samlede økonomiske virkningene av forslaget om å fjerne minimums- og maksimumsregelen i eiendomsskatteloven (eskl) § 8 fjerde ledd. Disse samlede økonomiske virkningene er imidlertid ikke blitt presentert i høringsnotatet – hvor det kun gis et provenyanslag *dersom minimums- og maksimumsverdiene fjernes*. Departementet har ikke anslått provenyvirkningene dersom verdiene fjernes, *samtidig* som kapitaliseringsrenten økes, slik som har blitt foreslått. Som en følge av dette, mener LVK det er behov for noen bemerkninger og presiseringer til forslaget om endring av kapitaliseringsrenten. LVK vil også kommentere enkelte av Energi Norges forslag oversendt departementet 18. februar 2011.

Dette dokumentet er kun ment som foreløpige innspill som senere vil bli supplert i LVKs endelige høringsuttalelse.

¹ "Diskonteringsrenten mv. i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk", Professor Bjarne Jensen, 21.03.2011

2 KAPITALISERINGSRENTEN I FORMUESVERDIBEREGNINGEN AV KRAFTANLEGG

2.1 LVKs forslag til en langsiktig og stabil kapitaliseringsrente

Kapitaliseringsrenten som benyttes ved verdsettelse av kraftverk etter skatteloven § 18-5 niende ledd, er den rentesatsen som brukes for å finne nåverdien av et kraftanleggs fremtidige inntektsstrømmer. Fastsettelsen av kapitaliseringsrenten etter Forskrift til utfylling og gjennomføring mv av skatteloven av 26. mars 1999 nr 14 (FSFIN) § 18-8-4 får kun betydning for de kraftanlegg som verdsettes og beskattes etter *hovedregelen* i skatteloven § 18-5. Fastsettelsen av rentenivået kan imidlertid være bestemmende for om kraftanlegget kommer over eller under maksimumsverdien.

Energi Norge har i brev til Finansdepartementet 18. februar 2011 argumentert for at renten gjøres mer stabil og langsiktig. Energi Norge har på bakgrunn av dette engasjert Thema Consulting Group (Thema), som har anslått provenyvirkningene ved endring av renten.² Forutsetningen for Themas rapport er at minimums- og maksimumsverdiene *oppheves*.

LVK er opptatt av å finne prinsipielle, gode løsninger, og er enig med Energi Norge om at dagens beregningsgrunnlag for kapitaliseringsrenten fører til for store og kortsiktige svingninger. Dette medfører at beregnet markedsverdi for vannkraftverkene kan svinge mer fra år til år enn svingningene i de reelle markedsverdiene gjør.

Finansdepartementet skriver i høringsnotatet at det vurderes å foreslå en økning av risikotillegget i kapitaliseringsrenten. En økning av risikotillegget alene, uten å endre beregningsgrunnlaget for den risikofrie realrenten, vil kun føre til en *høyere* kapitaliseringsrente – ikke en *langsiktig* rente. Departementets foreslåtte endring bidrar med andre ord ikke til "*å finne en nøytral, langsiktig rente som gir større stabilitet*", slik Energi Norge har argumentert for i sitt foreløpige høringsinnspill 18. februar 2011, og som også LVK mener er korrekt³. For å finne en nøytral, langsiktig og stabil rente, må grunnlaget for den *risikofrie realrenten* endres, ikke risikotillegget.

I tråd med professor Bjarne Jensens vurderinger⁴, anbefaler LVK at beregningsgrunnlaget for kapitaliseringsrenten endres fra 12 mnd statskasseveksler til Finansdepartementets generelle veileder i samfunnsøkonomiske analyser av 2005, hvor risikofri realrente på 2 % benyttes for kalkulasjonsrenteformål. En omlegging av beregningsgrunnlaget av den risikofrie renten, vil bidra til et robust og prinsipielt beregningssystem, uavhengig av de svingningene som erfaringsmessig forekommer i perioder.

Videre bør *risikotillegget* gi uttrykk for risikoen ved investeringer i *vannkraftsektoren* sammenlignet med annen virksomhet. Risikotillegget ble i Ot.prp.nr.47 (1999-2000) fastsatt ut fra informasjon om gjennomsnittlig avkastningskrav i børsmarkedet, siden det forelå liten grad av opplysninger om oppnådd avkastning i kraftforetakene. Risikotillegget i kapitaliseringsrenten ble

² "Kapitaliseringsrenten i formuesverdiberegningen", Thema, mars 2011

³ LVKs forutsetning er at minimums- og maksimumsreglene fjernes.

⁴ "Diskonteringsrenten mv. i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk", Professor Bjarne Jensen, 21.03.2011

opprinnelig satt til 4 %, men senere redusert til 3 %, jf. høringsnotatet side 8 og Ot.prp.nr.47 (1999-2000). I høringsnotatet viser departementet til følgende begrunnelse for rentereduksjonen; *"et ønske om å øke eiendomsskatten til kommunene opp til 1 mrd. kroner"*. Finansdepartementet har imidlertid utelatt å kommentere at en ytterligere begrunnelse for reduksjonen av risikotillegget var at *"eiendomsskattegrunnlaget også på kort sikt er bedre i samsvar med den faktiske markedsverdien av kraftanleggene"*, dersom risikotillegget ble satt ned, jf. Ot.prp.nr.47 (1999-2000) pkt 2.5.3.4. Risikotillegget var med andre ord ansett for å være fastsatt for høyt, slik at man ikke traff markedsverdiene som først antatt.

Dersom risikotillegget i kapitaliseringsrenten skal endres, er det behov for en grundig analyse av bransjens risiko sammenlignet med annen virksomhet, og en vurdering av oppnådd avkastning i kraftforetakene. Det er i så tilfelle behov for en objektiv og uavhengig utredning. Etter LVKs oppfatning, kan ikke Themas rapport benyttes, siden denne mangler begrunnelse og grundig analyse for deres foreslåtte nivå for risikotillegget. Etter LVKs oppfatning ligger nivået altfor høyt. LVK minner om at det historisk sett er lagt til grunn en *lavere* beta for vannkraftanlegg i forhold til resten av aksjemarkedet. Dette har sammenheng med virksomhetens langsiktige og sikre investeringsforhold. Forholdene må tas i betraktning ved fastsettelse av risikotillegget.

Gjennomsnittlig kapitaliseringsrente i 2004 til 2010 er 5,1 %, og kapitaliseringsrenten for 2010 ligger historisk lavt på 3,3 %. LVK har presentert for departementet at en stabil kapitaliseringsrente nærmere 5 % er mer treffende i et fremtidig perspektiv. Med dagens risikopåslag på 3 % og en risikofri realrente samsvarende med departementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser hvor renten er 2 %, vil dette utgjøre en kapitaliseringsrente på 5 %. En stabil og langsiktig rente på 5 % er også i tråd med Høyesterettspraksis om fastsettelse av kapitaliseringsrente for skogeiendommer. Høyesterett har fremhevet at det er riktig å anvende en felles, objektivisert langtidsrentesats for slike eiendommer blant annet på grunn av virksomhetens tidsperspektiv⁵. Det lange tidsperspektiv for vannkraftproduksjon, taler for at det også for denne bransjen bør benyttes en rente på ca 5 %.

2.2 Provenyanslag ved økt kapitaliseringsrente

Både Energi Norge og LVK har foreslått overfor departementet at kapitaliseringsrenten bør økes og gjøres mer stabil og langsiktig. I høringsnotatet har også Finansdepartementet varslet at kapitaliseringsrenten skal vurderes nærmere.

En økt kapitaliseringsrente vil føre til redusert eiendomsskatteinntekter for vertskommunene. En økt kapitaliseringsrente vil derfor virke motsatt av å fjerne maksimumsregelen. Som en følge av dette, mener LVK det blir misvisende kun å fremstille provenyvirkningene dersom minimums- og maksimumsverdiene fjernes, uten samtidig å fremstille hvilken økonomisk betydning det vil få å heve renten. En økning av renten vil redusere de økonomiske virkningene av å fjerne minimums- og maksimumsverdiene. Det er derfor umulig for berørte parter og politikerne å vurdere økonomiske virkninger av departementets fremsatte forslag, både totalt og fordelingsmessig.

⁵ Rt. 1997 s 428, Rt. 1986 s 178, Rt. 2008 s 195

Departementet har foreslått i høringsnotatet å øke kapitaliseringsrenten og å videreføre ordningen med minimums- og maksimumsverdiene, med inflasjonsjustering i årene fremover. Departementets forslag kan for mange kommuner innebære *reduserte* eiendomsskatteinntekter, alt ettersom hvor høy renten settes og hvilken indeksjustering som legges til grunn. LVK har flere eksempler på kommuner som vil oppleve en nedgang med en slik løsning.

Dersom renten skal økes, mener LVK det er en absolutt forutsetning at minimums- og maksimumsverdiene fjernes. Det er også dette Thema har lagt til grunn i sin vurdering. De samlede provenyvirkninger av å fjerne maksimumsregelen og heve renten, vil bero på hvor mye rentesatsen økes. Dette er tydelig illustrert i Themas fremstilling av ulike rentestørrelser og tilhørende proveny i tabell 6, rapportens side 16.

Som nevnt over, mener LVK en økning av kapitaliseringsrenten til et stabilt nivå i størrelsesorden 5 %, samt fjerning av korridoren i eskl § 8 fjerde ledd, vil gi en moderat økning i eiendomsskatteinntekter for de 200 berørte kommunene. En slik ordning vil også fjerne grunnlaget for påstander om at maksimumsordningen innebærer ulovlig statsstøtte, og vil føre til at man gjeninnfører de opprinnelige eiendomsskattereglene som samsvarer med prinsippene i eiendomsskatteretten for øvrig.

3 KOMMENTARER TIL ENERGI NORGES FORELØPIGE HØRINGSINNSPILL 18. FEBRUAR 2011

3.1 Ad. forslag om endring i kapitaliseringsrenten kombinert med en snevrere korridor

I Energi Norges brev til Finansdepartementet 18. februar 2011, blir det uttalt på side 3 at en nøytral, langsiktig rente som gir større stabilitet, kan kombineres med *"en snevrere korridor, dvs mindre avstand mellom maksimumsverdi og minimumsverdi"*.

Økt kapitaliseringsrente medfører lavere eiendomsskatteinntekter for vertskommunene. Videre vil en *snevrere* korridor, med *mindre* avstand mellom minimums- og maksimumsverdien, innebære at *færre* anlegg vil ligge mellom minimums- og maksimumsverdiene og bli beskattet etter hovedregelen i skatteloven § 18-5. Kombinasjonen av Energi Norges forslag, innebærer med andre ord at en enda større andel av kraftanleggene vil bli beskattet etter maksimumsverdien. Tatt i betraktning at 8 % av dagens kraftanlegg eiendomsbeskattes etter hovedregelen, vil Energi Norges forslag trolig innebære at ingen kraftanlegg blir liggende i korridoren, slik at samtlige blir beskattet etter en lavere verdi enn anleggenes omsetningsverdi.

Med et helt nøytralt rentenivå som Energi Norge skisserer, er det etter LVKs oppfatning ingen grunn til å beholde korridoren eller gjøre korridoren snevrere/videre. En endring av rentefastsettelsen vil skape en enda større stabilitet enn det vi allerede har etter skatteloven § 18-5, slik at det ikke vil være et ytterligere behov for "stabilitet og forutsigbarhet" gjennom maksimumsverdien. Det er også dette Thema har som utgangspunkt i sin rapport.

3.2 Ad. bransjens investeringsutfordringer

I Energi Norges foreløpige høringsinnspill blir det fremhevet at bransjen står overfor store investeringsutfordringer både i form av investering i ny fornybar energi og i form av utbygging av nettet. Energi Norge anslår at *"kraftbransjen alene skal investere mellom 150-200 milliarder i økt produksjon og mer nett"*. Energi Norge anfører videre at en økning av eiendomsskatten vil vanskeliggjøre kraftselskapenes planlagte investeringer, som også kan vanskeliggjøre at Norge oppfyller sine klimaforpliktelser.

Nettselskapenes fremtidige investeringer er helt løsrevet og uavhengig *produksjonsselskapenes* virksomhet. Som departementet er kjent med, stilles det et krav til selskapsmessig og funksjonelt skille mellom nettvirksomhetene og produksjonsvirksomheten, jf. energiloven §§ 4-6 og 4-7⁶. Nettvirksomhet kan verken eie eller eies av enheter med produksjonsvirksomhet.⁷ Kravet til selskapsmessig skille innebærer med andre ord at nettvirksomhetens fremtidige investeringsutfordringer har ingen betydning eller påvirkning for driften av produksjonsvirksomhet. I følge Energi Norge utgjør investeringene i nettutbyggingen om lag 100 mrd kr. Dette er investeringsutfordringer som produksjonsselskapene verken *tar del i* eller *blir berørt av*, og som departementet med andre ord må se bort fra i denne sammenheng.⁸

Vi står da igjen med Energi Norges investeringsanslag i ny fornybar energi som utgjør ca kr 50-100 mrd. Heller ikke dette beløpet kan legges til grunn som investeringsutfordringer for *bransjen i nærværende sak*. Anslaget på kr 50-100 mrd i investering i økt produksjon er gjort på bakgrunn av det felles elsertifikatmarkedet mellom Sverige og Norge, der Energi Norge viser til målsettingen om økt produksjon med 15 TWh⁹. Forslaget til lov om elsertifikater omfatter *ikke vannkraft alene*, men også vindkraft, solenergi, havenergi, geotermisk energi og bioenergi. Det er med andre ord ikke slik at vannkraftproduksjonsvirksomheten skal investere alene i økt ny produksjon på 13,2 TWh⁹ innen 2020.

I følge NVEs beregning av vannkraftpotensialet pr 1.1.2010 er potensialet 6,5 TWh for ny produksjon over 10 MW, mens potensialet for utbygging av småkraftverk er 16,5 TWh. Dette innebærer at den største delen av nye utbyggingsprosjekter i vannkraftsektoren vil være småkraftprosjekter – utbygginger som *ikke rammes av minimums- og maksimumsreglene*. LVK mener derfor at *opprettelse* av dagens korridorordning vil være et *disinsentiv i fornybarpolitikken*, når småkraftprosjektenes store investeringsutfordringer, og annen alternativ fornybarproduksjon, konkurrerer på dårligere vilkår enn store vannkraftprosjekter. Dagens situasjon tilsier at det er ekstra viktig å tilrettelegge for like konkurranseforhold mellom ulike fornybarvirksomheter. Like konkurranseforhold vil sannsynligvis medføre *økt investering* i ny fornybar energi i den nærmeste fremtid.

⁶ Kravene til selskapsmessig og funksjonelt skille har sin bakgrunn i Rådsdirektiv 2003/54/EF. Skillet forutsetter at nettvirksomhet organisatorisk og beslutningsmessig skal inneha reell kontroll over alle beføyelser i forhold til nettvirksomheten.

⁷ Ot.prp.nr.61 (2005-2006)

⁸ Av tilsvarende grunn er det heller ikke relevant å innta vertskommunenenes eiendomsskatteinntekter fra *nettvirksomhet*, slik Energi Norge har gjort i tabellen på side 2, jf. side 6.

⁹ Ambisjonene for Norge og Sverige er å fastsette kvoter slik at de finansierer 13,3 TWh ny produksjon hver i 2020. LVK legger til grunn et mål om 13,3 TWh i dette notatet.

3.3 Ad. eiendomsskatt og investeringsinsentiver

Energi Norge viser til Statsbudsjettet 2011 og Revidert nasjonalbudsjett 2008, der det fremgår at ikke-lønnsomhetsbaserte skatter, herunder eiendomsskatt, kan ha negativ effekt på selskapenes investeringsinsentiver. I Statsbudsjettet 2011 blir det uttalt at minimumsregelen har en uheldig virkning på investeringsinsentivene, mens maksimumsverdien kan føre til at eiendomsskattens negative investeringsinsentiver blir mindre.

LVK er enig i at ikke-lønnsomhetsbaserte fiskale skatteordninger – som eiendomsskatt – kan ha en negativ effekt på investeringsinsentivene. Dette kan imidlertid anføres for enhver form for skatte- og avgiftsordninger, og kan følgelig ikke benyttes som argument for *utformingen* av regelverket.

Videre er LVK uenig i at maksimumsverdien har en positiv effekt for marginalt lønnsomme utbyggingsprosjekter, slik det ser ut til at Energi Norge mener. Marginalt lønnsomme prosjekter ligger som oftest *under* maksimumsverdien. Dette kommer som en følge av at verdsettelsesreglene i skatteloven § 18-5 er basert på anleggets lønnsomhet, og minimums- og maksimumsverdiene er basert på x antall øre (0,95/2,35) pr produsert kWh over syv år. Viser det seg at et anlegg ligger under minimumsverdien tilsier dette at anlegget presumptivt har lav lønnsomhet. Motsatt kan man ikke ha et marginalt lønnsomt prosjekt, som likevel har såpass god lønnsomhet at anlegget kommer over maksimumsverdien. Det er med andre ord en klar sammenheng mellom anleggets lønnsomhet, og om anlegget ligger over/under grenseverdiene i eiendomsskatteloven § 8 fjerde ledd.

Energi Norge argumenterer med at investeringsinsentivene vil bli bedre dersom kapitaliseringsrenten økes. Dette er selvmotsigende, se også side 6 i professor Bjarne Jensens rapport. En økt rente vil medføre en reduksjon i antall lønnsomme investeringsprosjekter. Til tross for at bransjen vil få større overskudd til nyinvesteringer dersom renten økes, blir det samtidig færre lønnsomme prosjekter å investere i. En økt rente kan derfor vanskelig bidra til bedre investeringsinsentiver.

3.4 Ad. minste gjenstående levetid

Energi Norge har bedt Finansdepartementet om å vurdere prinsippene om gjenstående levetid. Det fremgår av Finansdepartementets høringsbrev 15. april 2011 at departementet vil se nærmere på om det er grunn til å vurdere spørsmålet.

LVK mener at det ikke er behov for å foreta en ny gjennomgang av reglene for minste gjenstående levetid. I Ot.prp.nr.47 (1999-2000) ble reglene om rutinemessig befaringsopphevet, slik at gjenstående levetid av driftsmidlene i kraftanlegget heller skulle fastsettes etter gjenstående skattemessig levetid, men med en nedre beregning for disse sjablongene gjennom regler om minste gjenstående levetid.

Hensynene bak fastsettelse av regler om minste gjenstående levetid er at driftsmidlenes levetid skal gjenspeile den reelle levetiden til de ulike installasjonene¹⁰. Driftsmidlene i kraftanlegg har

¹⁰ Jf. Ot.prp.nr.23 (1995-1996) pkt 6.6.4 og Ot.prp.nr.47 (1999-2000) pkt 2.5.3.3

reelt sett en lengre levetid enn hva nedskrivingsreglene i skatteloven tilsier. Uten reglene om minste gjenstående levetid, ville man risikere at driftsmidler i kraftanlegget fikk en verdi satt til kr 0,-, til tross for at driftmidlene er i bruk og reelt sett har en verdi.

I forbindelse med Ot.prp.nr.47 (1999-2000), ble det gjennomført en inngående vurdering av reglene om minste gjenstående levetid, som en følge av at man hadde fått erfaringer med hvordan reglene fungerte. Departementet uttalte følgende om vurderingen av regleverket:

"Vurderingene som der er gjort av gjenstående levetid indikerer at den vedlikeholdsmessige standarden er såvidt god at det er grunn til å tro at minste gjenstående levetider er satt for lavt særlig for dammer, tunneler og lignende, men også noe lavt for maskinteknisk og elektroteknisk utstyr.

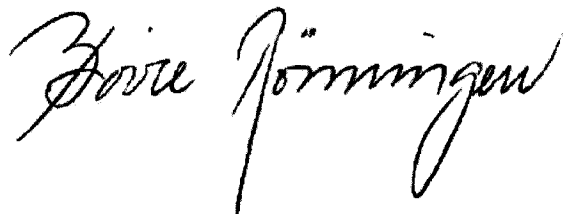
Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at reglene om minste gjenstående levetid for disse driftsmidlene strammes inn." (understreket her)

Konklusjonen for vurderingen av reglene om minste gjenstående levetid var at levetiden måtte økes som en følge av at disse i utgangspunktet var estimert for lavt. Økningen av minste gjenstående levetid ble gjort på bakgrunn av de erfaringene som var tilegnet de siste årene.

LVK mener det ikke er grunnlag for å revurdere reglene. Hensynet bak økningen av minste gjenstående levetid gjør seg fortsatt gjeldende, og det er ingen forhold som tilsier at det er behov for å fastsette verdiene lavere enn dagens regler.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
Leder



Stein Erik Stinessen
Advokat ved Høyesterett
ses@lundogco.no