



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Cecilie Bjøre

Deres dato
15.05.2008

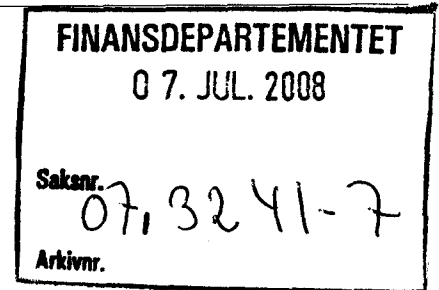
Vår dato
04.07.2008

Telefon
22 07 70 89

Deres referanse
07/3241 SL BK/rla

Vår referanse
2008/453304/SKDRE/CBJ/
008

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Høring – Innføring av regler om utvidet anvendelse av gammel negativ grunnrenteinntekt i forbindelse med opprustning og utvidelse av eksisterende kraftverk

Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 15. mai 2008 med vedlagt høringsnotat.

I forbindelse med høringsuttalelsen har Skattedirektoratet innhentet erfaringer fra Skatt øst ved sentralskattekontoret for storbedrifter.

1. Generelt om et nøytralt grunnrenteskattesystem

Det er tilgangen til og konsesjon til utbygging av et vannfall/vassdrag som er begrunnelsen for å innføre en grunnrentebeskatning på vannkraftproduksjon. Et samfunnsøkonomisk nøytralt system synes derfor å måtte ta hensyn til dette ved utformingen av systemet. Et skattesystem som ikke tar utgangspunkt i vannfallet, vil derfor hele tiden ha innebygd spenninger som kan tilsi at systemet ikke blir samfunnsøkonomisk nøytralt. Av flere årsaker, blant annet retts tekniske og praktiske, er det det enkelte kraftverket som er objekt for grunnrentebeskatningen. Det å veie disse hensynene mot hverandre kan tilsi at det i noen tilfeller ikke vil oppnås et fullstendig samfunnsøkonomisk nøytralt skattesystem, fordi en slik løsning vil være praktisk uhandterbar.

Med det tidligere nettoinntektssystemet, ble kostnadene til de fleste verk dekket av inntektssystemet. Ved innføringen av det fellesnordiske spotmarkedet for strøm og innføringen av grunnrentebeskatningen, fikk disse verkene, også de som allerede var bygd ut og til dels nedbetalt, etablert nye skattemessige verdier. Disse verkene har også generert store skatteposisjoner i form av fremførbar negativ grunnrenteinntekt. Nå som det fellesnordiske prisområdet og grunnrentebeskatningen av kraft er vel etablert, kan det være naturlig først og fremst å gjøre endringer som vedrører fremtidige inntekter, i stedet for å gi nye virkninger til gamle, fiktive beregnede skatteposisjoner.

2. Nærmere om forslaget til regelendring

2.1 Definisjonen av opprustning og utvidelse (O/U)

Departementet viser til en definisjon av O/U-prosjekter fra NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020. Definisjonen synes svært vid. Rekkevidden av en så vid definisjon synes ikke avklart skattemessig. Definisjonen tar utgangspunkt i utnyttelsen av den aktuelle vannressursen mens skattereglene er knyttet til kraftverket som objekt, ikke vannressursen.

Postadresse
Postboks 6300 Etterstad
0603 Oslo
skattedirektoratet@skatteetaten.no

Besøksadresse
Fredrik Selmers vei 4
Org. nr.: 974761076

Sentralbord
800 80 000
Telefaks
22 07 71 08

2.2 Skattemessig eier

Knapt noen problemstilling innen kraftbeskatningen har medført større utfordringer de siste årene enn å bestemme hva som ligger i eier- og kraftverksbegrepet. Lovforslaget vil medføre et økt press mot tolkningene av begrepene kraftverk og eier og det vil reise nye avgrensings- og tolkningsproblemer knyttet til O/U-begrepet.

Innen kraftbransjen er det svært utbredt med årelang utleie av kraftverk, samt at det er flere eiere i samme kraftverk. Med mindre eierandelene videreføres uendret også i det nye verket, kan det bli svært uoversiktlig og komplisert å fastsette om, og i så fall til hvem, den gamle negative grunnrenteinntekten kan inngå i samordningen til.

Det fremstår som uklart hva som blir situasjonen hvis skattemessig eier av det/de gamle verkene eller det nye verket endrer seg. Hva skjer for eksempel hvis en 20 årig leieavtale løper ut, samtidig som leietaker har bygd et nytt kraftverk i samme vassdrag. Kan den negative grunnrenteinntekten fra det leide verket samordnes? Eierforholdet vil her ikke være det samme lenger, og adgangen til samordning vil neppe være til stede.

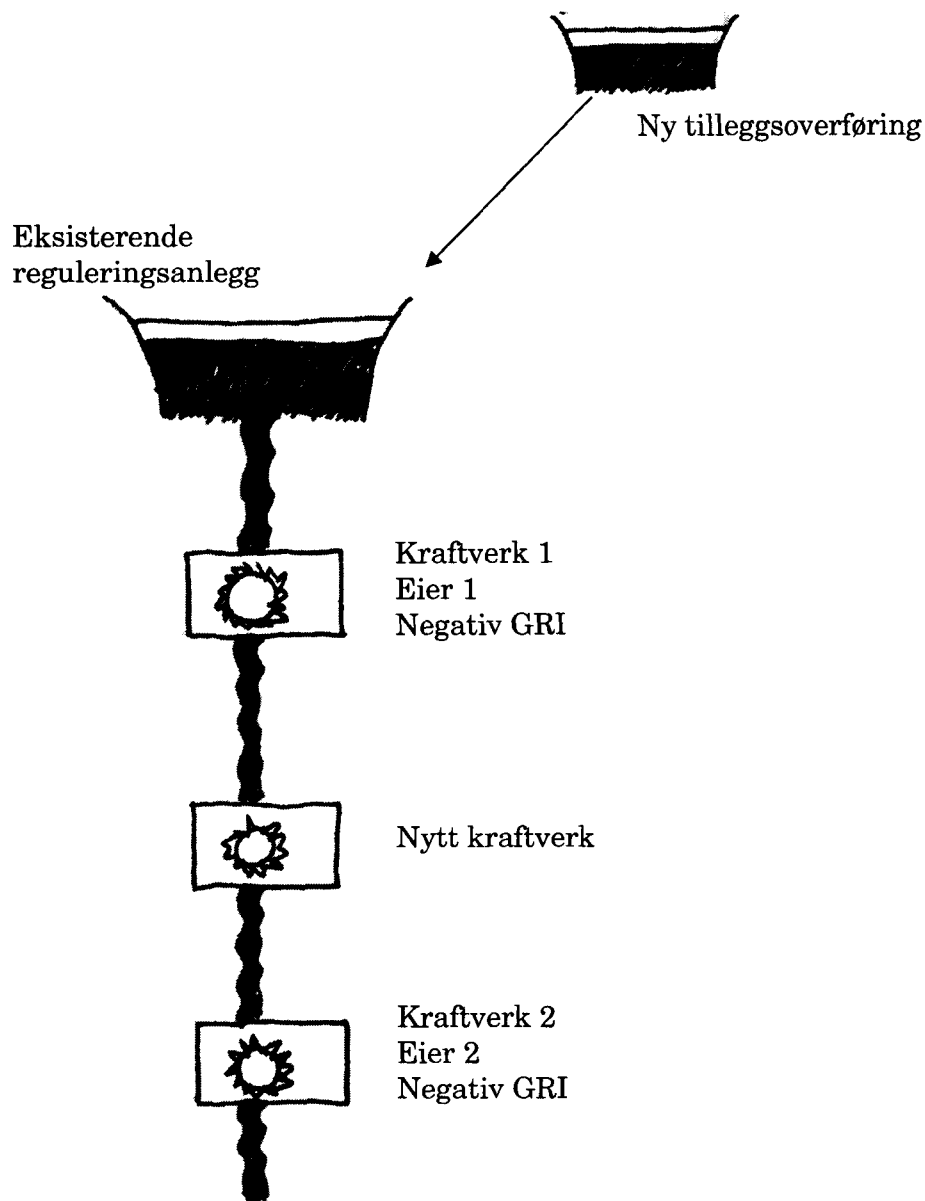
Det fremgår ikke av høringsnotatet om det skal være noen nedre grense på eierandelene i det/de gamle verkene og det nye. Kan for eksempel en 100 % eier av ett verk fremføre gammel negativ grunnrente fra dette verket mot inntekter fra et nytt verk hvor eierandelen er på 1 %? I så fall synes forslaget å kunne gi nokså tilfeldige resultater. I nevnte tilfelle ville det nye kraftverket blitt bygget uansett, i og med at det for 99 % av eierandelene er andre som vurderer kraftverket som så lønnsomt at kraftverket bør bygges.

2.3 Vassdrag med flere eiere

Forslaget synes å skape få praktiske problemer i tilfeller der hvert reguleringsmagasin kun benyttes av ett kraftverk, som vel også har vært tilfellet i noen av de sakene som så langt har vært oppe i praksis.

I mange vassdrag er det imidlertid flere kraftverk som utnytter samme reguleringsmagasin, og der kraftverkene har til dels like, til del ulike eiere. Dette illustreres blant annet ved brukseierforeningene som styrer reguleringen av enkelte vassdrag. I og med at O/U-definisjonen også inkluderer endringer på reguleringsmagasinene og økt overføring av vann, vil det kunne by på problemer å vurdere en eventuell samordning, hvis det samtidig som det bygges et nytt kraftverk i det nedenforliggende vassdraget, også gjøres endringsarbeider på reguleringsmagasinet. Arbeidet på reguleringsanleggene dekkes da av O/U-definisjonen for alle de nedenforliggende kraftverkene, men det er tilfeldig hvorvidt eierforholdene i det nye verket er det samme som i de andre verkene i vassdraget. Se figur 1 for en billedlig fremstilling.

Figur 1:



**Hvem kan samordne?
Både eier 1 og eier 2?**

Kombinasjonen av å bruke kraftverket som objekt, sammen med hvem som til enhver tid regnes som skattemessig eier av objektet, knyttet opp til en O/U-definisjon som tar utgangspunkt i kraftmengden som hentes ut fra vassdraget, kan føre til nye og utilsiktede tolkings- og skjønnsproblemer.

2.4 Tidligere års risikotillegg ved fremføring av negativ grunnrenteinntekt

I fremføringsrenten og friinntektsrentene har det til og med inntektsåret 2006 vært inkludert et risikotillegg, fordi det tidligere systemet med tilordning av negativ grunnrenteinntekt til ett kraftverk innebar en risiko for ikke å få utnyttet den negative grunnrenteinntekten. Risikotillegget er fjernet for ny negativ grunnrenteinntekt. Mye av den gamle negative grunnrenteinntekten er et resultat av de høye friinntekts- og fremføringsrentene. Hvis det tillates en samordning av den gamle grunnrenteinntekten med positiv grunnrenteinntekt fra andre kraftverk, bør det vurderes å foreta en rekalkulering av den gamle negative grunnrenteinntekten uten dette risikotillegget. Hvis ikke vil det gis en overskjerming av risikoen for ikke å få utnyttet den negative grunnrenteinntekten. En slik rekalkulering vil kreve noe ligningstekniske ressurser, men disse fremstår som beskjedne sett hen til de beløp som potensielt kan overføres til nye verk.

Departementet fastholder at friinntekten bør beregnes ut fra en risikofri avkastning. I den grad grunnrentebeskatningen på kraft faktisk spiller en rolle i skattyters investeringsbeslutninger, forutsetter det at skattyter kalkulerer med en avkastning som er høyere enn risikofri avkastning. I så tilfelle vil imidlertid kraftbeskatningen ikke være nøytral, fordi det da inntreier en ekstrabeskatning av kraftinntektene, sammenlignet med andre inntekter. I den grad skattyter kalkulerer med en forventet avkastning under risikofri avkastning, vil kraftbeskatningsreglene som følge av friinntekten uansett ikke være et hinder for økonomisk nøytralitet.

2.5 Bindende forhåndsuttalelse

Endringsforslaget er begrunnet ut fra at gammel negativ grunnrenteinntekt ikke skal stå i veien for skattyters investeringsbeslutninger. For å gi skattyter et sikrere grunnlag å basere sin beslutning på, vises det til at skattyter kan benytte seg av instituttet med bindende forhåndsuttalelser. Bindende forhåndsuttalelser kan kun gjøres gjeldende tre til fem år frem i tid, jf. forskrift 14.06.2005 nr. 550 om bindende forhåndsuttalelse § 13. Skattyters investeringsbeslutning må komme før igangsettelse av anleggsarbeidene og bygging av nye verk strekker seg gjerne over flere år. Videre vil det nye verket i normaltillfellene først komme i posisjon med positiv grunnrenteinntekt noen år etter idriftsettelse. Etter vår vurdering vil ordningen med bindende forhåndsuttalelser kun få begrenset betydning på dette området.

2.6 Ligningsteknisk kompliserende

Endringene som foreslås vil medføre at kraftbeskatningsreglene blir ytterligere skjemateknisk komplisert både for skattyter og skattekontoret.

3. Øvrige virkninger og konsekvenser

Forslaget synes å dekke de tilfellene fra praksis som departementet viser til i høringsnotatet. Det kan være usikkert hvorvidt disse konkrete prosjektene er representative for de tilfellene som etter det uttalte formålet søkes dekket av foreliggende forslag. De fleste store oppgraderinger/utvidelser som gjøres av eldre verk skyldes i stor grad at det uansett må gjøres større vedlikeholdsarbeider for å få lov til å fortsette å bruke de gamle verkene, eller at de gamle verkene er bygd i en tid da installert effekt og yteevne ikke var optimal. I de sistnevnte tilfellene gjelder det stort sett verk som allerede har vært nedbetalt en gang, men som fikk nye verdier ved GAV'97, og slik har kunnet

bygge opp en stor negativ grunnrenteinntekt. Å gi muligheten til samordning av gammel grunnrenteinntekt ved rene vedlikeholds-/opprustningsarbeider synes å gi en ny overskjerming, som ikke fremmer skattemessig nøytralitet.

Forslaget synes å gi en støtte og subsidie hvor den økonomiske verdien øker, jo mer lønnsomt det nye verket er. Hvis det gamle verket ikke er lønnsomt utover ordinær avkastning, vil en stor fremførbar grunnrenteinntekt uansett ikke påvirke en investeringsbeslutning, fordi denne ikke vil kunne nyttiggjøres i det gamle verket. Samtidig vil et nytt verk som kun forventes å gi en normal avkastning, ikke påvirkes av om gammel negativ grunnrenteinntekt kan samordnes med dette verket. Det er kun for nye verk som forventes å gå med en betydelig, ekstraordinær avkastning kort tid etter idriftsettelsen, at adgangen til å samordne gammel negativ grunnrenteinntekt vil ha noen avgjørende økonomisk betydning. Men virkningen vil her kun være å øke den allerede ekstraordinære avkastningen for skattyter. Det er usikkert om det finnes praktiske eksempler på at så lønnsomme verk ikke blir bygd ut. Forslaget synes derfor i hovedsak å medføre at prosjekter som allerede er kalkulert til å gi en ekstraordinær høy avkastning, får en enda høyere avkastning.

Et eksempel på det motsatte, at den fremførbare negative grunnrenteinntekten har så stor betydning for eier at den hindrer en ellers lønnsom utbygging av et nytt kraftverk, kan tenkes for verk som isolert sett er svært lønnsomme, men hvor det likevel er generert en stor negativ grunnrenteinntekt, på grunn av langsiktige kraftkontrakter. I det disse løper ut, kan lønnsomheten ved kraftverket endres betydelig på kort tid. I slike tilfeller kan hensynet til å benytte den gamle negative grunnrenteinntekten medføre at investeringer i et nytt verk utsettes. Det fremstår imidlertid ikke opplagt at det bør gis en generell særregel kun for å dekke disse få, konkrete tilfellene.

Med hilsen



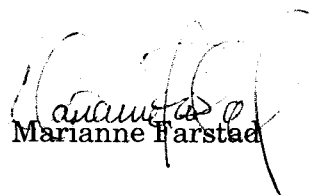
Cecilie Bjøre

fung. seksjonssjef

Rettsavdelingen,

Seksjon for foretaksskatt

Skattedirektoratet



Marianne Farstad