


Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

<b>FINANSDEPARTEMENTET</b>
16 AUG. 2003
Saksnr. 03,1522-21
Arkivnr.



Deres ref /your ref  
03/131 SL tss/KR

Vår ref /our ref  
317 IS/

Dato/date  
Oslo, 14 08 2003

## Høring vedrørende forenkling av skatte- og konsesjonsregler knyttet til kraftnæringen

Vedlagt følger Energibedriftenes landsforenings merknader til Finansdepartementets og Olje- og energidepartementets

*Høring om forslag til endringer i kraftskattereglene og omtale av enkelte problemstillinger innenfor kraftskattereglene og de konsesjonsbaserte ordningene*

oversendt med Finansdepartementets brev av 3 juni 2003

Med vennlig hilsen  
Energibedriftenes landsforening

Steinar Bysveen  
Adm direktør

## **EBLs merknader til**

**Finansdepartementets og Olje- og energidepartementets**

***Høring om forslag til endringer i kraftskatte-  
reglene og omtale av enkelte problemstillinger  
innenfor kraftskattereglene og de konsesjons-  
baserte ordninger***

Oslo, 14 august 2003

Besøksadresse  
Essendropsgate 6

Telefon 23 08 89 00  
Telefaks 23 08 89 01

Postboks 7184 Majorstuen  
0307 Oslo

E-post [ebf@ebf.no](mailto:ebf@ebf.no)  
[www.ebf.no](http://www.ebf.no)

Oslo, 14 august 2003

## HØRINGSNOTAT OM FORENKLING AV SKATTE- OG KONSESJONSREGLER KNYTTET TIL KRAFTNÆRINGEN

### 1 INNLEDNING

Det vises til Finansdepartementets brev av 3 juni 2003 med vedlagte høringsnotat med forslag til forenklinger i skattereglene for kraftverk, samt omtale av enkelte problemstillinger knyttet til de konsesjonsbaserte reglene og kraftskattesystemet

Høringsnotatet er utarbeidet av Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet

I høringsnotatet foreslås det følgende endringer til kraftskattesystemet.

- Innføring av sentral ligning av kraftforetak som driver produksjon av vannkraft
- Heving av nedre grense for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt
- Presisering av bestemmelsene om hvem som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt

Høringsnotatet inneholder også omtale av saker som Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet vil vurdere fremover, blant annet

- Nøytralitetsegenskapene i grunnrenteskatten
- Eiendomsskatt på kraftverk, herunder kommunefordelingsreglene i eiendomsskatten
- Reglene for begrensning av gjeldsrentefradrag for offentlig eide kraftverk
- Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk
- Beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter
- Harmonisering av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen i konsesjoner før og etter 1959
- Oppdatering av regelverket for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter

Energibedriftenes landsforening (heretter betegnet "EBL") er som en av de oppnevnte høringsinstanser bedt om å inngi eventuelle merknader til høringsnotatet innen fredag 8 august 2003

Merknadene til de ulike temaene gis i avsnitt 3 til 9 nedenfor og følger den samme rekkefølgen som i høringsnotatet. Deretter følger i avsnitt 10 merknader til enkelte temaer som ikke omhandles i høringsnotatet, og som EBL mener bør inkluderes i Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet samlede gjennomgang av skattereglene for kraftverk

Innledningsvis vises det i punkt 2 nedenfor til EBLs rapport av 28 mai 2003 med forslag til forbedring av dagens kraftskatteregime, som tidligere er overlevert til Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet

## 2 EBLs RAPPORT OM FORBEDRING AV KRAFTSKATTEREGIMET

På bakgrunn av Finansdepartementets uttalelse i Ot prp nr 1 (2002-2003) om at departementet sammen med Olje- og energidepartementet vil foreta en samlet vurdering av enkelte sider ved kraftskattereglene og de konsesjonsbaserte ordninger, foretok EBL en gjennomgang og vurdering av dagens kraftskattesystem. Gjennomgangen resulterte i rapport av 28. mai 2003 "Forbedring av kraftskatteregimet" (heretter betegnet "EBL-rapporten")

EBL-rapporten fremmer en rekke forslag til hvordan dagens kraftskatteregime kan forbedres

- Det finnes et betydelig potensial for *opprustning og utvidelser* av eksisterende vannkraftanlegg, anslått til ca 10 TWh i NOU 1998 nr 11. I EBL-rapporten fremmes flere forslag til hvordan kraftskattesystemet kan justeres for å virke stimulerende på investeringsbeslutningene, og derved bidra til en bedring av energibalansen i Norge
- Flere av forbedringsforslagene har som formål å oppnå *økt nøytralitet* i kraftskattesystemet. Nøytralitet i kraftskattesystemet er viktig for at investeringsbeslutninger i kraftbransjen skal foretas ut fra en bedriftsøkonomisk vurdering. Dersom ellers bedriftsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke gjennomføres som følge av skattemessige hensyn, vil kraftskattesystemet lede til en dårlig utnyttelse av vannkraftressursene og derved gi et samfunnsøkonomisk tap.
- Videre er det i EBL-rapporten fremmet forslag for hvordan man kan *redusere kompleksiteten* i kraftskattesystemet. Forslagene som vil kunne bidra til redusert kompleksitet i kraftskattesystemet er delt inn i forslag som vil kunne gjennomføres på kort sikt og forslag som krever noe mer utredning og som derfor først vil kunne gjennomføres på noe lengre sikt. Etter EBLs syn er det viktig at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet fokuserer på hvordan man på lengre sikt skal kunne forenkle kraftskattesystemet vesentlig gjennom en samordning og eventuelt reduksjon i antall skattarter.

EBL-rapporten er tidligere oversendt Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet

Da EBL-rapporten omhandler mange av temaene som tas opp i høringsnotatet til Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet, vil det i denne høringsuttalelsen på en rekke punkter vises til EBLs argumentasjon og forslag som fremgår av denne rapporten. Rapporten omhandler i tillegg enkelte temaer som ikke er behandlet i høringsnotatet. Disse omtales i avsnitt 10 nedenfor

## 3 FORSLAG OM INNFORING AV SENTRAL LIGNING AV KRAFTFORETAK SOM DRIVER PRODUKSJON AV VANNKRAFT

Det vises til høringsnotatet side 7-24

Finansdepartementet foreslår overføring av alle kraftforetak/eierne av kraftforetak som driver kraftproduksjon til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter. Foretak som bare driver med omsetning eller overføring av kraft, er ikke foreslått overført til sentral ligning

Følgende momenter og argumenter inngår i Finansdepartementets vurdering av spørsmålet

- Skattereglene for kraftproduksjon preges av å være et særdeles komplekst regelverk. Det er derfor behov for særlig kompetanse om kraftbransjen hos ligningsmyndighetene som forestår ligningsbehandlingen av slike kraftforetak.

- En overføring til sentral ligning vil kunne sikre større grad av effektivisering, rasjonalisering og likebehandling sammenholdt med dagens regionale samarbeid samt bedre kontroll med skattyterne
- Slik virksomhet har særlig omfang og størrelse Utspredelsen på forskjellige kommuner tilsier at sentral ligning vil kunne øke effektiviteten og kontrollen med ligningsbehandlingen
- En overføring til sentral ligning vil innebære en forenkling for skattyterne ved at de får ett ligningssted å forholde seg til
- Det er etter Finansdepartementets oppfatning et særskilt behov for en samlet vurdering og kontroll av bruttolignede kraftforetak.
- Det er en slik sammenheng mellom verdsettelse og fordeling av eiendomsskatten og fastsettelse av inntekt, formue og grunnrenteskatt, at det vil være mest effektivt dersom eiendomsskattespørsmålet blir behandlet sentralt av Sentralskattekontoret for storbedrifter
- En overføring til sentral ligning vil muliggjøre samordnet verdsettelse av eiendomsskattegrunnlaget for kraftforetak som bruttolignes og derigjennom sikre enhetlig praksis og avverge tvister
- Finansdepartementet har inntil videre vurdert det slik at Skattedirektoratet skal tildeles kompetanse til å fastsette kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg

På bakgrunn av sin drøftelse og vurdering foreslår Finansdepartementet overføring av kraftforetak som skal svare skatt ved produksjon av vannkraft til sentral ligning ved Sentralskattekontoret for storbedrifter

Ovennevnte tema er ikke drøftet i den tidligere oversendte EBL-rapporten

EBL deler departementets vurdering av kraftskattesystemet som et omfattende og særdeles komplekst regelverk. Vi ser det som viktig at ligningsmyndighetene har god kompetanse innenfor dette regelverket og generell kunnskap om kraftnæringen. Dette er viktig med hensyn til å yte service overfor og sikre likebehandling av skattytere. Vi er kjent med at det er etablert fylkesvise grupper som ivaretar ligning av kraftselskaper lokalt, og tilbakemelding fra medlemsbedrifter tyder på at dette er en organisering som for de fleste fungerer tilfredsstillende.

EBL noterer at til tross for høy kompetanse ved SFS/nemndene, opplever bransjen at vedtak i en viss utstrekning blir brakt inn for overprøving av fylkesskattenemnda. En slik overprøving opplever bransjen som uheldig med tanke på den kompetanse som er påkrevet, og står i kontrast til departementets beskrivelse av kompetansenivået ved SFS og ønsket om å samle all kraftskattekompetansen der. For selskapene har dette den konsekvens at det tar unødige lang tid før endelig ligning foreligger. Sakene om fastsettelse av inngangsverdi er eksempler på slik uheldig utøvelse av klageretten.

#### **4 VURDERING AV SPØRSMÅLET OM INNFORING AV KLAGERETT FOR KOMMUNENE OVER FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAGET OG KOMMUNEFORDELING**

Det vises til høringsnotatet side 24-39

Følgende momenter og argumenter inngår i Finansdepartementets vurdering av spørsmålet

- En ordning med klagerett for kommunen som skattekreditor vil bryte med den alminnelige ordning om at skattekreditorer ikke har klagerett etter ligningsloven
- Den omstendighet at kommunene etter den tidligere byskatteloven § 4 hadde klagerett over eiendomsskattegrunnlaget er etter Finansdepartementets oppfatning ikke tilstrekkelig til å begrunne at en lignende ordning bør etableres ved eiendomsskatteoven § 8
- Finansdepartementet mener at problemene ved overgang til nytt verdsettelsessystem ikke kan begrunne klagerett for kommuner
- Reglene for verdsettelse og ligning av kraftanlegg er etter departementets syn ikke så kompliserte at det i seg selv kan begrunne at den alminnelige ligningsordning fravikes
- Merarbeidet for ligningskontorene ved innføring av klagerett for kommuner taler mot innføring av slik klagerett

På bakgrunn av sin drøftelse og vurdering finner Finansdepartementet at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner til å etablere en særordning med klagerett for kommuner over fastsetting og fordeling av eiendomsskattegrunnlaget

EBL slutter seg til Finansdepartementets vurdering og konklusjon

#### **5 VURDERING AV KOMMUNENES INNSYNSRETT I GRUNNLAGET FOR FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAGET OG KOMMUNEFORDELING – OG FORHOLDET TIL TAUSHETSPLIKTREGLENE I LIGNINGSLOVEN § 3-13**

Det vises til høringsnotatet side 39-42

Finansdepartementet har vurdert hvorvidt kommuners innsynsrett i takstgrunnlaget for eiendomsskatt på kraftanlegg bør utvides og har lagt vekt på følgende momenter

- Finansdepartementet legger til grunn at antall henvendelser fra kommunene når det gjelder innsyn og klage har sunket betraktelig etter eiendomsskatteåret 2001
- Etter Finansdepartementets oppfatning tyder de avtagende henvendelsene om innsyn i fastsettelsen av eiendomsskattegrunnlaget på at kommunene ikke har et slikt behov for utvidet innsynsrett at det kan gå foran skattyters behov for at de opplysninger som gis om andre skattegrunnlag er taushetsbelagte

På denne bakgrunn er Finansdepartementets syn at det ikke er grunnlag for noen endring i kommuners adgang til innsyn i verdsettelsen av kraftanlegg i forhold til hva som følger av gjeldende rett

EBL slutter seg til Finansdepartementets konklusjon og vil understreke skattyters behov for at opplysninger som skattyter gir ved ligningen skjermes for utvidet innsyn. Dette særlig med tanke på at energibransjen gjennomgående avgir mye sensitiv informasjon under ligningsbehandlingen og som er viktig å beskytte dels av hensyn til selskapene selv og dels av hensyn til selskapenes medkontrahtenter.

## **6        PREISERING AV BESTEMMELSENE OM HVEM SOM ER SKATTESUBJEKT FOR NATURRESSURSSKATT OG GRUNNRENTESKATT, JFR SKATTELOVEN §§ 18-2 OG 18-3**

Det vises til høringsnotatet side 43-51

Finansdepartementet har i to uttalelser fra 21 april og 21 mai 1999 gitt uttrykk for at det er den som etter en nærmere vurdering er å anse som skattemessig eier av kraftverk som er skattesubjekt for naturressursskatt og grunnrenteskatt. En uttaksberettiget er ikke skattesubjekt dersom den berettigede ikke kan anses som skattemessig eier.

Som følge av at ordlyden i skatteloven §§ 18-2 og 18-3 kan skape uklarhet omkring dette spørsmålet, foreslår Finansdepartementet at gjeldende rett presiseres ved at bestemmelsene endres slik at alternativet "berettiget til uttak av kraft" ikke lenger fremgår av ordlyden.

EBL tar Finansdepartementets presisering av gjeldende rett til etterretning og har ingen bemerkninger.

## **7        GRENSEN FOR FASTSETTELSE AV GRUNNRENTESKATT OG NATURRESSURSSKATT**

Det vises til høringsnotatet side 52-56

Bakgrunnen for å vurdere de nedre grensene for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt er at Olje- og energidepartementet har foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall fra 1000 nat hk til 4000 nat hk. Dette innebærer en økning i konsesjonsgrensen målt i installert effekt ca 5 MW.

Finansdepartementet foreslår å heve grensen for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt tilsvarende. Finansdepartementet har lagt avgjørende vekt på følgende momenter:

- En heving av de nedre grensene for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt vil gi økte incentiver til investeringer i små kraftprosjekter ved at det øker lønnsomheten etter skatt ved slike prosjekter. Forslaget vil således kunne stimulere til økt utbygging av mindre kraftverk.
- Det vil etter Finansdepartementets syn være en fordel om ulike grenser for kraftverk innenfor skattesystemet og konsesjonsreglene i størst mulig grad er samordnet.
- En heving av grensene vil bidra til lokal næringsutvikling.

EBL gir sin prinsipielle tilslutning til Finansdepartementets forslag, men fastholder at grensen bør heves til 10 MW, som foreslått i EBL-rapporten. Det er etter EBLs syn flere forhold som tilsier at grensen bør heves til 10 MW.

- I forarbeidene til kraftskattereformen, Ot prp nr 23 (1995-1996), ble det lagt til grunn en betydelig høyere grense enn dagens hva grunnrenteskatt angår, 10 000 kVA.

- En slik grense innebærer en betydelig forenkling ved at 60 prosent av kraftverkene blir unntatt det kompliserte regelverket, samtidig som dette kun representerer rundt 3 prosent av samlet vannkraftproduksjon
- 10 MW er en vanlig benyttet grense for småkraftverk. En heving opp til denne grensen vil stimulere småkraftprosjekter
- En grense på 10 MW vil være fordelaktig også i relasjon til ønsket om å etablere sertifikatordning også for grønn vannkraft, diskusjonen internasjonalt tilsier at vannkraftanlegg på inntil 10 MW vil omfattes av ordninger med grønne sertifikater

EBL vil også bemerke at det er mer naturlig å benytte en grense angitt i MW enn i kVA. MW samsvarer med begrep benyttet i andre offentlige dokumenter, og vil gjøre lovteksten lettere tilgjengelig fordi kVA er et svært teoretisk begrep som ikke er meningsfylt som angivelse av effekt uten at man også får oppgitt generatorens effektfaktor (cosinus-Phi).

Finansdepartementet har anslått virkningen av å heve den nedre grensen til 5 500 kVA, til 15 mill. kroner. Provenyberegninger gjort i regi av ECON basert på tallmateriale innsendt fra selskaper som samlet representerer ca 75 TWh, viser et provenyutap for staten på under 0,5 mill. kroner ved departementets forslag til grenseverdi (5 MW), mens tap av akkumulert fremførbar grunnrenteinntekt for selskapene er på ca 50 mill. kroner. En heving av nedre grense vil lette den fremtidige beskatningen idet småkraftverk ikke lenger behøver å beregne og betale grunnrenteskatt, men økningen av nedre grense medfører ingen skattelette, snarere en umiddelbar skjerpelse dersom akkumulert negativ grunnrenteinntekt i småkraftverkene ikke kan anvendes mot positiv grunnrenteinntekt eller utbetales.

## 8 OMTALE AV SKATTESAKER

### 8.1 Grunnrenteskatten

Det vises til høringsnotatet side 57-61

Etter Finansdepartementets syn er grunnrenten i vannkraftproduksjon et svært godt skatteobjekt fordi grunnrentebeskatningen kan utformes som en nøytral skatt som ikke påvirker selskapenes investeringsbeslutninger. Finansdepartementet påpeker imidlertid manglende nøytralitet i dagens regler særlig knyttet til den asymmetriske behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt.

På denne bakgrunn vil Finansdepartementet vurdere følgende alternative endringer i grunnrenteskatten:

- Innføre full symmetri i den skattemessige behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt ved at selskapene blir garantert fullt fradrag for negativ grunnrenteinntekt når kraftverk ikke kommer tilstrekkelig i grunnrenteoposisjon til å få utnyttet framført negativ grunnrenteinntekt. For å oppnå nøytralitet ved en slik løsning anfører Finansdepartementet at normrentene for fremføring av negativ grunnrenteinntekt og skjerming av normalavkastningen må settes til en tilnærmet risikofri rente
- Alternativt åpne for samordning av grunnrenteinntekt på foretaksnivå. Finansdepartementet påpeker at dette ikke vil sikre full nøytralitet, men at alternativet likevel kan være en praktisk tilnærming for å gi økt symmetri i behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt



Finansdepartementet anfører at økt nøytralitet gjennom verdisikring av underskudd har betydning for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer på riktig tidspunkt. Finansdepartementet mener at tilsvarende samfunnsøkonomisk argumentasjon ikke foreligger for å verdisikre underskudd som allerede er pådratt. Det påpekes at eventuelle endringer på dette området derfor vil kreve overgangsregler.

EBL ser på temaet omkring nøytralitet i grunnrenteskatten som et av de mest sentrale områder i arbeidet om en forbedring av dagens kraftskatteregime og har viet spørsmålet stor plass i sin rapport, jfr blant annet EBL-rapportens avsnitt 5.4. EBL er tilfreds med at departementet deler oppfatningen om at dagens regler ikke har tilstrekkelige nøytralitetssegenskaper. EBL er enig i at den beste måten for å sikre nøytralitet i grunnrenteskatten er å innføre full symmetri i den skattemessige behandlingen av positiv og negativ grunnrenteinntekt. I rapporten foreslår EBL likevel samordning av grunnrenteinntekt på foretaksnivå som en praktisk måte for å innføre bedre nøytralitet, jfr EBL-rapportens avsnitt 6.3. I tillegg til å sikre grunnrenteskatten bedre nøytralitetssegenskaper vil samordning av grunnrenteskatten kunne medføre betydelige administrative kostnadsbesparelser for ligningsmyndighetene og kraftselskapene. Dette skyldes blant annet at man ikke trenger å ta stilling til kompliserte tilordningsspørsmål.

Finansdepartementet anfører i høringsnotatet at normrentene for fremføring av negativ grunnrenteinntekt og skjerming av normalavkastningen må settes til en tilnærmet risikofri rente. Det er imidlertid EBLs syn at normrenten og renten for fremføring av negativ grunnrenteinntekt må vurderes hver for seg. En eventuell reduksjon i risikopremien i fremføringsrenten på grunn av redusert risiko ved samordning, må derfor ikke ha konsekvenser for normrenten, dette fordi formålet med disse rentesatsene er forskjellig.

Etter EBLs syn vil en risikofri rente ikke gi norske kraftselskaper fullgod skjerming for normalavkastningen. Som redegjort for av departementet i Ot prp nr 23 (1995-96) pkt 9.5.2, må normrenten for å virke nøytral på investeringsbeslutningene i kraftsektoren, fastsettes i overensstemmelse med normalavkastningskravet til kraftforetakene. Departementet anfører her videre at en rente tilsvarende eiernes alternative avkastningskrav, gir et tilfredsstillende mål på normalavkastningen.

Dersom normrenten fastsettes til en tilnærmet risikofri rente, vil ikke normalavkastningen bli skjermet for grunnrentebeskatning, og grunnrentebeskatningen vil derfor virke inn ved investeringsbeslutningene. Som fremholdt av Rødseth-utvalget og departementet i forbindelse med kraftskattereformen av 1996, bør avkastningskravet vurderes i forhold til kraftselskaperenes avkastningskrav ved alternative investeringer og med tilnærmet lik risiko.

Når risikoen ved kraftinvesteringer vurderes, må det tas hensyn til hvilken mulighet skattyter har for å samordne negativ og positiv grunnrenteinntekt. Ettersom denne samordningsmuligheten med dagens regler er dårligere innenfor grunnrenteskattesystemet enn innenfor skattesystemet for øvrig, er denne ene risikofaktoren større for investeringer i kraftverk enn for øvrige investeringer. Videre vil en investering i kraftverk ha en lang levetid, og den politiske risikoen knyttet til slike investeringer, herunder risikoen for at skattesystemet kan bli endret, er derfor større ved investeringer i kraftverk enn ved investeringer med en kortere levetid. Disse risikofaktorene tilsier et høyere avkastningskrav ved investeringer i kraftverk enn ved andre investeringer.

Innføring av en risikofri rente vil, slik EBL ser det, være svært ødeleggende for norske kraftselskapers konkurranseevne. Grunnrenteskatten er et særnorsk fenomen og eksisterer ikke i våre nordiske naboland. Det er derfor svært viktig for norske kraftselskapers konkurranseevne at den særnorske grunnrenteskatten ikke rammer normalavkastningen på en investering. Som nevnt ovenfor mener EBL at en risikofri rente ikke gir tilstrekkelig skjerming av normalavkastningen.

Finansdepartementet har videre antydnet at det vil være behov for overgangsregler i forbindelse med innføring av samordning av grunnrenteskatten, eventuelt slik at kun negativ

grunnrenteinntekt opparbeidet etter 2004, eller samordning kun for nye anlegg, skal kunne inngå i samordningen. Slike overgangsordninger er ikke rimelige i forhold til at det er mangel på nøytralitet i eksisterende system som skal rettes opp, og som nettopp kan skje gjennom full samordning. EBL vil dessuten bemerke at en ordning der samordning av grunnrenteskatt kun innføres for nye anlegg vil by på en nærmest umulig grensedragnings med tanke på skillet mot investeringer i gamle anlegg.

EBL er derfor av den oppfatning at overgangsordninger ikke er påkrevd i forbindelse med innføring av en samordningsadgang for positiv og negativ grunnrenteinntekt. Dette underbygges av det faktum at eksisterende system ble innført i 1997 uten at selskapene fikk godtgjort beregnet akkumulert negativ grunnrenteinntekt for verk som var i høstningsfasen, slik at det allerede er en innebygd skjevhet i systemet. I tillegg kommer at provenyeffekten av en full samordning på kort sikt er relativt sett liten for staten, da grunnrenteskatt fra kraftselskapene foreløpig har gitt skatteinntekter under 1 milliard kroner årlig. Det er viktig å påpeke at for kraftselskapene er det effekten på lang sikt som vektlegges ved investeringsbeslutninger, bransjen har et svært langsiktig fokus. For samfunnet samlet sett vil det mest lønnsomme være at grunnrenteskatten blir mer nøytral for å sikre at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer blir gjennomført.

## 8.2 Gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftverk

Det vises til høringsnotatet side 61-64.

Etter gjeldende rett skattlegges gevinst ved realisasjon av kraftverk mv som alminnelig inntekt og som grunnrenteinntekt. Dersom en eier derimot realiserer aksjer i selskaper som eier kraftverk, blir gevinst/tap kun lagt til alminnelig inntekt.

Finansdepartementet vurderer å innføre skattemessig kontinuitet ved salg av kraftverk/driftsmidler. Dette innebærer at selgerens skattemessige posisjoner blir videreført til kjøper. Finansdepartementet har blant annet lagt vekt på følgende momenter:

- Siden de fleste driftsmidlene innenfor kraftnæringen avskrives over relativt lang tid i forhold til andre næringer, kan den skattemessige diskontinuiteten isolert sett bety relativt større innlåsningsproblemer i kraftnæringen.
- De særskilte reglene for sameier som produserer vannkraft, bruttolignede produksjonsfelleskap jf skatteloven § 10-40 tredje ledd, innebærer at realisasjon av eierandeler regnes som realisasjon av driftsmidler. Det er således en betydelig andel kraftverk som i utgangspunktet ikke kan omsettes uten at det regnes som realisasjon av driftsmidler, og dermed rammes av innlåsnings effekter. Dette kan være et hinder for samfunnsøkonomisk lønnsomme omstruktureringer innenfor kraftsektoren.

Finansdepartementet anfører at ovennevnte forhold tilsier at skattemessig diskontinuitet ved realisasjon av driftsmidler er et større problem for kraftsektoren enn for andre næringer, og at det derfor kan være grunnlag for å behandle næringen særskilt.

EBL er enig med Finansdepartementet i at dagens regler for gevinstbeskatning ved realisasjon av kraftanlegg mv fører til svært uheldige innlåsnings effekter innenfor kraftbransjen. EBL er derfor enig med Finansdepartementet i at realisasjon av kraftverk bør kunne gjennomføres med full skattemessig kontinuitet. EBLs syn og forslag til endring i dagens regler om beskatning ved overdragelse av kraftverk er nærmere behandlet i EBL-rapporten i avsnitt 6.3.4.

### 8.3 Eiendomsskattegrunnlaget på kraftproduksjonsanlegg

Det vises til høringsnotatet side 64-67

Finansdepartementet vil vurdere ulike sider ved verdsettelsesreglene for eiendomsskatt på kraftverk. Det er særlig aktuelt å se nærmere på de endringene som ble gjort i forbindelse med iverksettelsen av de nye reglene om verdsettelse som ble vedtatt i år 2000 og som var begrunnet ut fra et ønske om å øke kommunenes samlede inntekter fra eiendomsskatt på kraftproduksjonsanlegg i år med lave kraftpriser. Også andre elementer i verdsettelsesreglene er aktuelle å vurdere, som for eksempel normrenten for kapitalisering. I tillegg vil departementet vurdere virkningene av de nye reglene på kommunenes inntekter, herunder fordelingen av eiendomsskatt på kraftverk mellom kommunene.

For å oppnå økt grad av symmetri i eiendomsskatten vil Finansdepartementet også vurdere innføring av en maksimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget. I gjeldende system med en høy minimumsverdi og ingen maksimumsverdi, er det grunn til å anta at gjennomsnittlig eiendomsskattegrunnlag sett over noen år blir høyere enn faktisk markedsverdi. Innføring av en maksimumsverdi vil derfor etter Finansdepartementets syn sikre at selskapene i år med høye kraftpriser og god lønnsomhet får igjen noe av det de taper i år med lave kraftpriser og dårlig lønnsomhet som følge av minimumsverdien. Dette vil etter departementets syn kunne bedre investeringsinsentivene i kraftproduksjon.

Departementet foreslår at minimumsverdien settes lavere og maksimumsverdien høyere enn det som tilsvarer en samlet eiendomsskatt på 1,15 mrd kroner. Dette har sammenheng med at de ordinære reglene over tid vil tilsvare markedsverdien på kraftverkene bedre enn en produksjonsbasert fastsettelse.

EBL er enig i Finansdepartementets forslag om å innføre en maksimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget. Tilsvarende forslag er fremmet i EBL-rapporten, avsnitt 6.4.

Konkret vil EBL foreslå at maksimumsverdien settes til kr 1,50/kWh. Minimumsverdien kan settes til kr 0,5/kWh, slik som foreslått av departementet i 2000. En maksimumsverdi på kr 1,50/kWh innebærer en øvre grense for eiendomsskatten på om lag 1.250 mill. kroner, eller om lag 25 prosent høyere enn eiendomsskatten for inneværende år. For øvrig vises til EBL-rapporten, avsnitt 6.4.

Når det gjelder regelendringene som ble vedtatt i 2000, er det EBLs syn at disse endringene, referert i 7.3.1 i høringsdokumentet, bør reverseres. Disse endringene var begrunnet med provenymessige hensyn i år med lave kraftpriser. Disse provenymessige hensynene er nå ivare tatt gjennom minimumsverdiene. Dette innebærer at begrunnelsen for endringen ikke lenger har gyldighet.

### 8.4 Gjeldsrentebegrensingsregelen for offentlig eide kraftforetak

Det vises til høringsnotatet side 67-70.

Begrunnelsen for å innføre gjeldsrentebegrensingsregelen var at offentlig eide kraftforetak ble skattepliktige basert på regnskapsføring, noe som førte til at disse kraftforetakene ville ha rett til gjeldsrentefradrag, mens kommuner, fylkeskommuner og staten ikke er skattepliktige for renteinntekter. Dette kunne gi insentiver til å velge en høy gjeldsgrad i offentlig eide kraftforetak.

Fra og med 1998 ble inntektsskatt på etterskuddspliktige skattytere gjort om til en ren statsskatt. I denne forbindelse ble utbyggingskommunene delvis kompensert gjennom en økning i naturressursskatten. På denne bakgrunn mener Finansdepartementet at hensynet til

å skjerme utbyggingskommunenes inntekter fra kraftverk er ikke lenger like relevant og at dette taler for en revurdering av gjeldsrentebegrensingsregelen

Videre antar departementet at gjeldsrentebegrensingsregelen kan ha en del uheldige virkninger, blant annet

- Offentlige eiere får lavere avkastning på investeringer i kraftverk enn på alternative investeringer. Dette innebærer at offentlige eiere diskrimineres i forhold til private og utenlandske eiere
- Gjeldsrentebegrensingsregelen kan føre til at offentlig eide kraftselskaper blir rasjonert i kredittmarkedet, noe som kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Finansdepartementet påpeker videre at gjeldsrentebegrensingsregelen reiser enkelte uavklarte tolkningsspørsmål og at behandlingen av disse spørsmålene beslaglegger administrative ressurser både for skattyterne og for det offentlige. Eksempelvis nevner Finansdepartementet følgende tolkningsspørsmål

- hvilke driftsmidler som skal medregnes i beregningsgrunnlaget
- hvilke finansinntekter/-kostnader som skal medregnes i beregningsgrunnlaget
- om såkalte "holdingselskaper" er omfattet av bestemmelsen
- regelens anvendelse ved overdragelse av foretak i løpet av året
- tidspunkt for krav til 2/3-eierskap
- regelens anvendelse på brutto- og nettolignede skattytere
- lån til egen forvaltningsbedrift (dvs lån innenfor skattyters egen økonomi)

På bakgrunn av ovennevnte vil Finansdepartementet vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre den gjeldende gjeldsbegrensingsregelen. Finansdepartementet påpeker at et eventuelt forslag om å avvikle regelen må ses i forhold til hensynet til statens inntekter fra kraftselskaper og i hvilken grad andre elementer kan hindre en uheldig tapping av egenkapital fra kraftselskapene, for eksempel aksjeloven, skattelovens § 13-1 og kreditorenes vurdering av selskapenes soliditet

Etter EBLs oppfatning bør gjeldsrentebegrensingsregelen fjernes, jfr EBL-rapporten avsnitt 6.2.1. Etter EBLs syn er gjeldsbegrensingsregelen uten relevant begrunnelse og et unødig kompliserende element i et ellers tungt håndterlig skattesystem. Hensynet som regelen i sin tid ble innført for å ivareta kan vernes fullt ut gjennom den ordinære internprisingsregelen i skatteloven § 13-1.

Gjeldsrentebegrensingsregelen fører til unøytralitet i kraftskattesystemet, ved at private og offentlige eide kraftselskaper behandles ulikt. Denne unøytraliteten fører til et samfunnsøkonomisk tap ved at ellers bedriftsøkonomisk lønnsomme transaksjoner ikke alltid blir gjennomført.

Østfold Energi AS og Energiselskapet Buskerud AS er to eksempler på selskaper som har opplevd gjeldsrentebegrensingsregelen som et konkret hinder ved vurdering av investeringsprosjekter. Dette er det nærmere redegjort for i egne høringsuttalelser fra disse selskapene

## **8.5 Kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kommunekryssende kraftproduksjonsanlegg**

Det vises til høringsnotatet side 70-72

Eiendomsskattelova har i dag regler for kommunefordelingen av eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg, jf. eiendomsskatteloven § 8 A flg. Ved fremleggelsen av forslag til gjeldende kommunefordelingsregler, ble det fra departementet uttalt at disse skulle være midlertidige i påvente av den forestående revisjon av eiendomsskattelova.

Det er etter Finansdepartementets syn ikke behov for å vurdere helt nye kommunefordelingsregler. Etter departementets syn bør en ny vurdering av kommunefordelingsreglene for eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg avgrenses til omfordelingsvirkninger og administrative kostnader ved å fordele eiendomsskattegrunnlaget for kraftanlegg etter fordelingsnøkkelen i skatteloven § 18-7. Det tas sikte på å gjennomføre vurderingen i løpet av 2003.

Etter EBLs syn vil det være en klar fordel med felles fordelingsregler for de ulike skatter og konsesjonsbaserte ordninger. Dette vil føre til en betydelig forenkling i forhold til dagens ulike fordelingsregler. For nærmere utdyping av EBLs forslag i denne forbindelse vises det til EBL-rapporten avsnitt 8.

## **9 OMTALE AV ULIKE SAKER INNENFOR DE ULIKE KONSESJONSBASERTE ORDNINGER**

### **9.1 Innledning**

EBL vil med dette kommentere de forslag og innspill som er behandlet i høringsnotatets kap 8 om enkelte konsesjonsbaserte ordninger, og da spesielt forslagene vedrørende

- Harmonisering av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen knyttet til konsesjoner gitt før og etter 10 april 1959
- Oppdatering av regelverket for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter

I høringsnotatets kap 8 er også omtalt noen ytterligere saker som er eller har vært gjenstand for særskilt behandling og som EBL derfor ikke kommenterer her. Dette gjelder

- Ljøgodtutvalgets innstilling om revisjon av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter, som er behandlet på s 73-74. EBLs høringsuttalelse til innstillingen er datert 25. april 2003. Vi viser til denne.
- I høringsnotatet på s 95 er vist til at det i april 2003 ble nedsatt et offentlig utvalg som skal utrede spørsmålet om endring av lovgivningen rundt hjemfall. Dette skjedde etter at flere høringsinstanser, herunder EBL i sin høringsuttalelse av 12. mars 2003 til Olje- og energidepartementets høringsdokument av 29. november 2002, gikk inn for en slik mer grundig behandling av dette viktige spørsmål. Det tas sikte på at utvalget skal komme med sin utredning høsten 2004. EBL har følgelig ingen ytterligere kommentarer på det nåværende stadium.
- På s 94-95 vises til at i november 2002 ble et forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven sendt på høring. Her ble blant annet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven § 1

fra 1000 til 4000 nat hk Høringsinstansene har vært positive til dette forslaget Olje- og energidepartementet vil fremme lovforslag om heving av konsesjonsgrensen sammen med forslag om endringer av beregningsgrunnlaget for konsesjonskraft og -avgifter Som nevnt i EBLs uttalelse av 12 mars 2003 dette et skritt i riktig retning, men grensen kan med fordel heves ytterligere Vi viser derfor til vårt forslag i punkt 7 *Grensen for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt*, hvor vi foreslår grensen for beregning av disse skatter satt til 10 MW En felles grense vil etter EBLs syn være fordelaktig, og stimulere til investeringer i småkraftverk

Før vi i punkt 9 4 og 9 5 kommenterer de konkrete forslag vedrørende konsesjonskraftordningen, vil vi først knytte noen bemerkninger til to generelle problemstillinger som høringsnotatet foranlediger Dette gjelder for det første forutsetningen om en samlet vurdering av aktuelle endringer i de konsesjonsbaserte reglene og skattereglene for kraftnæringen (punkt 9 2), dernest spørsmålet om man for å få en adekvat lovregulering i tråd med dagens formål med konsesjonskraftordningen bør konvertere denne, dvs en korresponderende økonomisk overføring, til å inngå i kraftskatteregimet, jf punkt 9 3 nedenfor

## 9.2 Samlet vurdering

Departementene legger til grunn (på s 4 nederst) at de endringer som det er tale om i skatteregimet og i de konsesjonsbaserte regler for kraftnæringen skal være gjenstand for en samlet vurdering innenfor en om lag provenynøytral ramme Det er presisert (nederst på s 6) at også konsekvensene en del andre saker som blir tatt opp uavhengig av den samlede gjennomgang, eller som allerede er vedtatt, skal inngå i den samlede vurdering som forutsettes å skje innenfor en tilnærmet provenynøytral totalramme Det er angitt at dette bl a gjelder konsekvensene av den endring som er vedtatt av Stortinget i reglene for fastsettelse av konsesjonskraftpris, jf Stortingsvedtak nr 161 (2002-2003) og høringsnotatet s 81-83

EBL er enig i, som påpekt i høringsnotatet på s 77, at konsesjonskraftordningen må sees på som en form for skattelegging av vannkraftprodusentene Etter at formålet med ordningen i stadig større utstrekning har gått over fra å skulle sikre vannkraftkommunene tilgang på kraft til å skulle innebære en varig økonomisk fordel for disse, gjelder denne betraktningssmåte også i forhold til kommunene Den uttalte forutsetning om at (også) den økte økonomiske overføring fra vannkraftprodusentene til vannkraftkommunene som følge av den vedtatte endring i reglene for fastsettelsen av konsesjonskraftprisen, skal hensyntas i den samlede gjennomgang som departementene nå har bebudet, er en naturlig konsekvens av den reelle sammenheng med kraftskatteregimet

EBL har i sin høringsuttalelse av 25 februar 2003 til det forslag til endringer i prisfastsettelse for konsesjonskraft som ble fremmet på bakgrunn av Stortingsvedtak nr 161, og som nå er gjennomført ved Olje- og energidepartementets vedtak av 7 og 10 april 2003, gått imot forslaget på det grunnlag at dette vil være rettslig ugyldig Men så lenge de endrete retningslinjer står der og legges til grunn, må konsekvensen av disse i form av en økning i de økonomiske overføringer til fordel for kommunene som staten pålegger kraftbransjen, naturlig tas i betraktning

### 9.3 Konvertering av ordningen med konsesjonskraft til korresponderende økonomisk overføring til vannkraftkommunene gjennom kraftskatteregimet?

Det gjør seg gjeldende et stadig sterkere spenningsforhold mellom konsesjonskraftordningens formål og det regelverk som styrer ordningen. Utviklingen har gått i retning av at formålet i stadig sterkere grad har blitt å sikre vannkraftkommunene inntekt fra utbygde kraftkilder i distriktet. Samtidig administreres ordningen gjennom et komplisert og ressurskrevende regelverk forankret i de historiske forhold knyttet til fysisk uttak av kraft. Kompleksiteten i de beregningstekniske problemstillinger som er behandlet i Ljøgdutvalgets innstilling og mange spørsmål som er tatt opp i departementets høringsnotat, kapittel 8, er den seneste tids bidrag til illustrasjon av misforholdet mellom på den ene side et regelverk som av historiske årsaker er basert på sikring og beregning/fordeling av fysiske kraftleveranser og på den annen side dagens reelle formål å sikre kommunene en økonomisk fordel knyttet til (en andel av) verdien av den produserte kraft.

Det er på denne bakgrunn i dag alminnelig erkjent at lovgivningen på dette felt ikke lenger er adekvat i forhold til dagens formål med konsesjonskraftordningen.

Det er derfor behov for å få en ny og tidsmessig lovregulering basert på det som i dag er den bærende begrunnelse for ordningen – å sikre kommunene en inntekt av kraftproduksjonens verdi. En adekvat løsning vil være å inkorporere en likeverdig økonomisk overføring gjennom kraftskattesystemet. Det er ikke grunn til her å gå inn på hvorledes dette teknisk kan skje. Det kan uten videre legges til grunn at formålet og den økonomiske effekt av dagens ordning kan realiseres på denne måten, forutsetningsvis med tilnærmet samme provenymessige effekt for så vel kraftnæringen som vannkraftkommunene – også på sikt, beroende på kraftprisutviklingen. Videre vil det problem som er fremhevet blant annet i foreliggende høringsnotat om dagens konsesjonskraftordning som en kostnadsulempe og negativt incitament i forhold til nye investeringer (jf punkt 9.4 (ii) nedenfor) kunne unngås og håndteres på en fleksibel måte (hva enten man ønsker en ordning som er fiskalt nøytral eller et positivt incitament). Og ikke minst – man vil kunne få avskaffet hele det nåværende administrative apparat for konsesjonskraft med den belastning dette påfører kommunene, statlig forvaltning og kraftnæringen. En forvaltning av en korresponderende økonomisk overføring i regi av ligningsforvaltningen vil antagelig bare medføre en ubetydelig merbelastning, samtidig som man kan oppnå en effektiv utnyttelse av den kompetanse som her etter hvert er utviklet med hensyn til kraftnæringens forhold.

Denne problemstilling er ikke berørt i høringsnotatet. Selve målsettingen med de innspill som her er gjort med sikte på forenkling av regelverket for blant annet konsesjonskraft, gir imidlertid en sterk foranledning til å ta opp det grunnleggende spørsmål i denne sammenheng om behovet for en tidsmessig lovregulering. EBL tillater seg derfor å oppfordre departementene til å ta skrittet fullt ut og utrede hvorledes någjeldende konsesjonskraftordning mest hensiktsmessig kan erstattes med en ordning basert spesifikt på at det dreier seg om en økonomisk overføring fra vannkraftprodusentene til vannkraftkommunene. EBL antar at det mest nærliggende vil være å inkorporere en slik ordning i kraftskattesystemet.

#### 9.4 Harmonisert/felles prisregime for konsesjonskraft levert i henhold til konsesjoner gitt før og etter 10 april 1959

##### Bakgrunn – problemer knyttet til dagens to-sporete prisregime

I høringsnotatet (s 83-90) drøftes muligheten for innføring av et harmonisert / felles prisregime for konsesjonskraft som leveres på basis av konsesjoner gitt før og etter 10 april 1959. Bakgrunnen for at departementene tar opp spørsmålet er de betydelige ulemper som er forbundet med anvendelsen og forvaltningen av de to meget ulike regelverkene for prisfastsettelsen ettersom konsesjonene er gitt før eller etter april 1959. I høringsnotatet pekes videre på at beregningen/anvendelsen av en del parametere som inngår i de to prisregimene kan gi uforutsette resultater og gir opphav til mange konflikter.

EBL er enig i den beskrivelse som er gitt i høringsnotatet (på s 74-83) om gjeldende prisregimer og ulike effekter av dagens system.

##### Mulig forslag om felles pris

På bakgrunn av de problemer som knytter seg til dagens to-sporete prissystem opplyses på s 84 i høringsnotatet at Olje- og energidepartementet på bakgrunn av innkomne uttalelser fra høringsinstansene vil vurdere å fremlegge forslag for Stortinget om innføring av en felles pris fastsatt av OED for all konsesjonskraft. Det heter om dette bl a (på s 84)

*"Det er en betydelig rasjonaliseringsgevinst knyttet til å forlate dagens metoder. Olje- og energidepartementet vil derfor vurdere å fremlegge forslag om å harmonisere de to prisregimene, slik at all konsesjonskraft kan baseres på en felles pris som fastsettes av OED, slik det i dag gjøres for konsesjoner gitt etter 10 4 1959."*

I høringsnotatet på s 90 uttales

*"For konsesjonærer kan en felles pris for all konsesjonskraft representere en forenkling i forhold til de myndighetsbestemte rammevilkår, og det kan lette administrasjon og planlegging av investeringsprosjekter. En harmonisert pris vil være mer forutsigbar og stabil enn pris fastsatt for hvert enkelt kraftverk."*

EBL er enig i disse generelle betraktninger og kan – på visse vilkår – støtte tanken om innføringen av en felles pris. Dette er imidlertid betinget av at enkelte viktige forutsetninger med hensyn til utformingen av et felles prisregime kommer på plass.

##### Viktige/nødvendige forutsetninger for et nytt felles prisregime

- (i) Anvendelsen av "etter-1959-modellen"

I høringsnotatet på s 84-85 angis en tenkt utforming av et harmonisert prisregime. Det pekes på at kostnadene grovt sett kan deles i to kategorier – driftsrelaterte kostnader og kapitalkostnader. I høringsnotatet drøftes behandlingen av disse to kostnadselementene i en felles prisberegning.

For de driftsrelaterte kostnader antas at man vil ha et adekvat kildemateriale for en felles prisberegning og at dette ikke vil medføre betydelige endringer i prisberegningsgrunnlaget. EBL har ingen bemerkninger til denne antagelse.

Når det gjelder kapitalkostnadene, forutsettes disse å måtte baseres på det kapitalgrunnlag som inngår i NVEs beregning av prisen for konsesjoner gitt etter april 1959 – etter den



såkalte "mini vannkraft-Norge modellen" Denne beregningsmodellen omfatter kraftverk bygget etter 1960 En utvidelse av kapitalgrunnlaget til også å omfatte tidligere investeringer i kraftverk med eldre konsesjoner "antas å være ressurskrevende". Disse investeringer forutsettes derfor holdt utenom Det pekes i denne forbindelse på at "Avhengig av hvordan kapitalgrunnlaget pr i dag settes for disse eldre investeringene, vil det også kunne medføre vesentlige endringer i kapitalkostnaden som inngår i konsesjonskraftprisen" Det forutsettes imidlertid at fremtidige investeringer i kraftverk bygget før 1960 bør inkluderes i modellen på samme måte som øvrige investeringer

Etter en detaljert gjennomgang på s 85-89 blir det i høringsnotatet påvist at konsekvensene av et harmonisert prisregime i første rekke vil avhenge av eksisterende kapitalgrunnlag i eldre konsesjoner, omfanget og tidspunktet for investeringer i kraftverk med konsesjoner gitt før 1959 og utviklingen i samlet investeringsnivå i vannkraftsektoren

På bakgrunn av denne gjennomgang og den antatte utvikling i øvrige faktorer som inngår i prisberegningen, konkluderes det på s 90 med at

*"På bakgrunn av ovenstående synes det som at "etter 1959-modellen" kan legges til grunn også for eldre konsesjoner uten at det vil medføre at konsesjonskraftens samlede verdi endres systematisk og vesentlig i den ene eller den andre retning "*

Selv om denne betraktning i sin helt generelle form kan være dekkende, stiller EBL seg kritisk til at kraftverk bygget i henhold til konsesjoner gitt før 1959, og da spesielt eksisterende kapitalgrunnlag i disse, ikke forutsettes inkludert i "mini vannkraft-Norge-modellen" som skal benyttes ved beregningen av en felles pris Den problemstilling som knytter seg til eksisterende kapitalgrunnlag i eldre konsesjoner, kan imidlertid tenkes hensyntatt på den måte som er antydning i underpunkt (iii) nedenfor

#### (ii) Forholdet til nyinvesteringer

Etter EBLs oppfatning er det en avgjørende svakhet ved den indikerte utforming av et harmonisert prisregime at det ikke tas hensyn til det alvorlige problem som ligger i konsesjonskraftsordningens effekt som bremse på nyinvesteringer i vannkraftsektoren

Selve dette problem er imidlertid kommet klart frem i høringsnotatet På s 81 heter det f eks

*"Brutto investeringer i produksjonsverk har gått betydelig ned de siste 20 år En god del av de norske vannkraftanleggene begynner etter hvert å bli gamle og nedslitte Det ligger derfor et fornyelsesbehov ved reovering og bedre utnyttelse av det eksisterende vannkraftsystemet."*

På s 83 vises det til at

*"Stortingsflertallet har tidligere gitt uttrykk for at insentivene til investeringer i ny vannkraftproduksjon og kraftprodusentenes konkurransevilkår i det nordiske kraftmarked bør vektlegges, jf bl a Innst S nr 122(1999-2000) Generelt svekker konsesjonskraftordningen lønnsomheten ved nyinvesteringer, f eks ved utvidelse av kraftanlegg Reglene hvor konsesjonskraften beregnes i henhold til selvkost i et utvalg kraftverk innebærer derfor en betydelig kostnadsulempe for nye investeringer, og svekker lønnsomheten sammenlignet med investeringer i annen kraftproduksjon i Norge eller i utlandet Lavere konsesjonskraftpris, slik Stortingsvedtaket innebærer, forsterker dette "*

Behovet for nyinvesteringer i den norske vannkraftproduksjonen knytter seg særlig til opprustning, utvidelse mv i eldre kraftverk. For investeringer knyttet til konsesjoner gitt før 1959 vil dagens prissystem basert på individuell selvkost redusere konsesjonskraftordningens effekt som bremse på slike nyinvesteringer. En overgang til et felles prissystem som indikert vil kunne få en betydelig negativ effekt på rentabiliteten ved slike investeringer og derved også på villigheten til å foreta slike. Den foreslåtte beregningsmodell hvoretter fremtidige investeringer i kraftverk bygget før 1960 forutsettes inkludert, vil kanskje kunne få en viss effekt på den gjennomsnittlige felles pris. Dette vil imidlertid i tilfelle bare ha marginal betydning i forhold til selvkostprisen for det konkrete investeringsprosjekt og vil ikke bety meget med sikte på å avhjelpe den negative konsekvens som er felles (gjennomsnitts-) pris vil ha som bremse på slike investeringsbeslutninger.

I høringsnotatet på s 89 er inntatt en figur (figur 8.5) som viser hvilken betydelig økning (mangedobling) i kapitalkostnaden som en opprustning av kraftverk knyttet til konsesjoner gitt før 1959 kan føre med seg. I motsetning til hva som er tilfelle under dagens system vil denne kostnadsøkning bare i meget liten grad (om noe overhodet) kompenseres gjennom en felles konsesjonskraftpris. Som riktig påpekt i høringsnotatet kan en omfattende oppgradering av vannkraftanlegg ha kostnader som ligger vesentlig høyere enn alternativet med "høy investering" (alternativ 3) i eksemplet.

Den generelle betraktning på s 90 i høringsnotatet om at anvendelsen av "etter - 1959-modellen" kan legges til grunn også for eldre konsesjoner uten at "konsesjonskraftens samlede verdi endres systematisk og vesentlig i den ene eller den annen retning", kan være riktig nok, men adresserer ikke den alvorlige og negative konsekvens som en slik ordning vil medføre for nye investeringer knyttet til de eldre vannkraftanlegg hvor fornyelsesbehovet og - gevinsten er størst.

Også for konsesjoner gitt etter 1959 vil en felles pris representere en betydelig kostnadsulempe for nye investeringer. Dette er imidlertid en ulempe knyttet til dagens prissystem for nyere konsesjoner basert på en gjennomsnittspris og er ikke en konsekvens av et eventuelt harmonisert prisregime. Problemet i forhold til behovet for nye investeringer også i denne del av norsk vannkraftproduksjon, er imidlertid betydelig. Det dreier seg her om en stor andel av den norske produksjonskapasitet som nå er i fred med å nå en alder hvor behovet for omfattende fornyelser melder seg.

Denne grunnleggende svakhet ved konsesjonskraftordningen, som ikke minst må anses å være samfunnsøkonomisk skadelig, kan tenkes reparert eller i alle fall redusert ved at man i et harmonisert prisregime unntar nyinvesteringer som øker beregningsgrunnlaget fra å bli belastet med konsesjonskraftforpliktelse i en viss periode, evt kombinert med en gradvis opptrapping etter en tid. I mange tilfeller vil imidlertid investeringer innenfor effektivisering / opprustning av eksisterende anlegg ikke medføre endring i beregningsgrunnlaget. I forhold til konsesjoner gitt før 1959 synes tiltak som kan kompensere for ulempene ved en felles pris nødvendig for å forhindre en vesentlig forverring av rammevilkårene for nye investeringer. Men også i forhold til konsesjoner gitt etter 1959 må en tilsvarende ordning anses sterkt ønskelig ut fra en overordnet målsetting om effektivisering av utnyttelsen av norske vannkraftressurser. Som ledd i et harmonisert prisregime vil EBL peke på at utforming av tiltak for å legge til rette for investering innenfor opprustning/utvidelser er sentrale forhold som må avklares.

### (iii) Eksisterende kapitalgrunnlag i konsesjoner gitt før april 1959

For kraftanlegg som er blitt bygget ut på basis av konsesjoner gitt før 1959, gjør det seg gjeldende store prisforskjeller, jf oversikten på s 85-86 i høringsnotatet. Mens den gjennomsnittlige konsesjonskraftpris for disse eldre konsesjoner ligger relativt nært prisenivået for konsesjoner gitt etter april 1959, ligger den individuelt fastsatte konsesjonskraftpris (individuell selvkost) for enkelte kraftverk på det flerdoblete. For noen kraftverk med

konsesjoner gitt før 1959 vil således innføring av en felles konsesjonskraftpris påføre disse et (for disse) betydelig og urmelig økonomisk tap. Som oversikten i høringsnotatet viser, er også gjennomsnittsprisen for eldre konsesjoner på vei opp, mens prisen etter 1959 har vært fallende.

Når man for enkelte eldre konsesjoner har en selvkostpris som ligger langt høyere enn den generelle konsesjonskraftpris for nyere konsesjoner, skyldes dette gjerne foretatte nyinvesteringer. Disse investeringer er foretatt på basis av og i tillit til eksisterende rammevilkår for slike konsesjoner, herunder det prissystem som gjelder for disse basert på individuell selvkostpris for den konsesjonskraft som avgis som følge av nyinvesteringen. Det vil være uakseptabelt om disse rammevilkår for kanskje betydelige investeringer foretatt i senere år, skal bli drastisk endret til kraftforetakets ugunst som ledd i en harmonisering av prissystemet.

EBL finner det lite konsekvent at man som ledd i innføringen av et felle prisregime, ikke også inkluderer eksisterende kapitalgrunnlag i eldre konsesjoner i beregningsgrunnlaget. Men dette vil ikke løse det problem som vi her peker på – nemlig nødvendigheten av at betydelige nyinvesteringer som er foretatt på basis av eldre konsesjoner ikke blir rammet av en vesentlig forverring av de rammevilkår som har ligget til grunn for disse.

EBL forutsetter derfor at man for noe mer betydelige investeringer som er blitt foretatt i en nærmere angitt nyere epoke på basis av konsesjoner gitt før april 1959, får en overgangsordning som innebærer at disse ikke som følge av et harmonisert prisregime blir pålagt en vesentlig økonomisk merbelastning. Dette vil betinge en eller annen særordning for noen aktører. Det synes å dreie seg om et såvidt begrenset samlet kraftvolum at dette sett i den større sammenheng ikke skulle representere de store beløp. Men for de berørte konsesjonærer kan det gjelde betydelige økonomiske interesser. EBL regner med at det vil være en alminnelig forståelse for at man søker å unngå at en i utgangspunktet ønsket reform med et harmonisert prisregime skal ramme enkelte konsesjonærer urmelig hardt og i strid med hva disse har hatt god grunn til å innrette seg tillit til.

## 9.5 Oppdatering av regelverket

I forbindelse med utarbeidelsen av høringsnotatet har NVE lagt frem forslag om enkelte endringer i regelverket for konsesjonskraft, gjennomgått på s 90-94 i høringsnotatet. OED vil vurdere NVEs forslag i lys av innkomne vurderinger fra høringsrunden. Til forslagene vil EBL bemerke følgende:

### Referansepunktet for konsesjonskraft og håndtering av innmatingsavgiften

NVE foreslår at et anslag på årlig gjennomsnittlig innmatingsstariff legges inn i konsesjonskraftprisen, høringsnotatet s 90-92. Det anføres at dette vil innebære en forenkling som ikke rokker ved utgangspunktet om at konsesjonskraftmottaker skal bære denne tariffkostnaden. Det pekes på at forslaget vil gi en korrekt kostnadsfordeling mellom konsesjonærer og konsesjonskraftmottakere på aggregert nivå, mens man vil kunne få en innbyrdes omfordeling blant konsesjonærene og blant konsesjonsmottakerne i forhold til den faktiske fordeling av innmatningskostnadene pr i dag. Det antas at en slik ordning vil føre til mer forutsigbarhet om kostnader og inntekter både for kommuner og konsesjonærer. Det trekkes videre frem at en slik endring vil innebære en tilpasning av regelverket for konsesjonskraft i forhold til tariffbestemmelsene for overføring av kraft i henhold til energiloven.

EBL er enige i at dette vil kunne gi økt forutsigbarhet og representere en forenkling. Den senere tids utvikling av sentralnettstarifferingen har imidlertid gitt enklere og mer entydige innmatingsstariffer for produksjon (kfr den såkalte K-faktormodellen). EBL mener derfor det er

viktig å vurdere forenklingseffekten opp mot de omfordelingseffekter en gjennomsnittsbetraktning vil medføre, før man tar stilling til endring av dagens praksis

### **Formålsbestemmelsen vedrørende sikker forsyning og leveringssikkerhet som fastkraft**

EBL er enig i de betraktninger som er formulert s 92-93 i høringsnotatet og konklusjonen her om at

*"Uttykket leveringssikkerhet som fastkraft bør derfor kunne erstattes med en formulering som inneholder regler for når levering skal finne sted, og hvilke unntak fra levering som kan være aktuelle, f eks force majeure, nedleggelse av kraftverk, etc "*

Ved den konkrete utforming av slike bestemmelser må man ha for øye at konsesjonskraften rettslig sett er knyttet til den konkrete kraftkilde

### **Omgjøring av konsesjonskraftvedtak**

Det foreslås at NVE i forbindelse med beregning av konsesjonskraft for nye konsesjoner eller ved endringer i kraftgrunnlaget for tidligere konsesjoner skal få hjemmel til å kunne omfordele hele konsesjonskraftmengden selv om det er gått kortere tid enn 20 år, høringsnotatet s 93-94 Dette anføres å ville innebære en vesentlig forenkling av forvaltningens arbeid med de beregninger som endringer i produksjonsgrunnlaget medfører Det pekes videre på at muligheten for å fatte nye vedtak for hele konsesjonskraftmengden for hvert enkelt kraftverk, vil føre til mye bedre oversikt for alle berørte parter

EBL er enig i disse betraktninger og støtter NVEs forslag

### **Konsesjonskraft til staten**

NVE foreslår at konsesjonslovenes bestemmelse om subsidiær avståelse av konsesjonskraft til staten sløyfes, høringsnotatet s 94 EBL er enig i at bestemmelsen, som ikke har vært benyttet i praksis etter at det ble etablert samkjøring for hele landet, kan sløyfes

## **10 TEMAER SOM IKKE ER OMHANDLET I HØRINGSNOTATET**

I EBL-rapporten er det tatt opp en del temaer som ikke er behandlet i høringsnotatet Etter EBLs syn gjelder dette temaer som det er viktig at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet inkluderer i sin samlede vurdering av dagens kraftsskattesystem

En kortfattet presentasjon av temaene og EBLs forslag gis nedenfor. For en nærmere redegjørelse vises det til EBL-rapporten

### **10.1 Faktisk inntekt ved fastsetting av grunnrenteinntekt**

Etter gjeldende rett beregnes grunnrenteinntekten, med unntak for konsesjonskraft og enkelte langsiktige kontrakter, på grunnlag av prisene som noteres i spotmarkedet Kraftprodusentens faktiske priser legges således ikke til grunn for beregningen av grunnrenteinntekten Ettersom kraftselskapene ofte prissikrer en vesentlig del av produksjonsvolumet, vil grunnrenteinntekten kunne avvike vesentlig fra kraftprodusentens faktiske inntekter

EBL mener prinsipielt at faktiske priser bør kunne legges til grunn ved fastsettelsen av grunnrenteinntekten

Da det kan by på vanskeligheter i praksis å beregne grunnrenteskatt på faktisk inntekt, foreslår EBL at et alternativ vil kunne være å i stedet videreføre dagens ordning med den endringen at inntekten korrigeres for verdien av kraftprodusentens definerte

sikringsportefølje Den tenkte ordningen innebærer at kraftselskapene gis anledning til å opprette en egen "sikringskonto" hos Nord Pool Kraftselskapene kan velge å registrere sikringstransaksjoner, slik som finansielle terminkontrakter og opsjonsavtaler, på sikringskontoen Grunnrenteinntekten vil ved årets slutt korrigeres for nettoverdier av sikringsporteføljen I en situasjon hvor sikringsporteføljen har en positiv verdi resulterer forslaget i en økt grunnrenteinntekt Resultatet vil være det motsatte dersom sikringsporteføljen har en negativ verdi Forslaget vil derfor ikke nødvendigvis ha noen positiv provenymessig effekt for kraftprodusenten Ordningen vil imidlertid gi et bedre samsvar mellom faktiske inntekter og skattebelastningen hos kraftprodusenten

Modellen kan illustreres på følgende måte

		(Pos sikr portef )	(Neg sikr portf )
(i)	Spotpris i henhold til dagens regler	kr 150	kr 150
(ii)	Konsesjonskraft i henhold til dagens regler	kr 12	kr 12
(iii)	Langsiktige kontrakter i henhold til dagens regler	kr 10	kr 10
(iv)	<u>Netto sikringsportefølje</u>	<u>kr 7</u>	<u>kr - 7</u>
	Sum grunnrenteinntekt	kr 179	kr 165

Ettersom kraftprodusenten skal kunne stå fritt i å benytte sikringsporteføljen, innebærer forslaget at kraftprodusenter som ikke ønsker å benytte seg av sikringsporteføljen kan få fastsatt grunnrenteinntekten i henhold til dagens regler Har en transaksjon blitt definert som en sikringstransaksjon og blitt notert på sikringskontoen, binder dette skattyter

For nærmere redegjørelse av EBLs forslag til forbedring av dagens kraftskattesystem på dette området vises til EBL-rapporten avsnitt 6 3 2

## 10.2 Direkte utgiftsføring ved opprustnings- og utvidelsesprosjekter

I NOU 1998 11 om "Energi- og kraftbalansen mot 2020" er det anslått at det kan produseres ca 10 TWh ved at eksisterende vannkraftanlegg oppgraderes Bedriftsøkonomiske hensyn er ofte til hinder for at det foretas slike investeringer

For å stimulere til bedre utnyttelse av eksisterende vannkraftanlegg foreslår EBL at utgifter som påløper ved slike investeringer kan utgiftsføres direkte Det er anslått at dette vil medføre at ca 3 TWh, som ellers er bedriftsøkonomisk ulønnsom å bygge ut, vil bli lønnsomme

For nærmere redegjørelse av EBLs merknader og forslag til forbedring av dagens kraftskattesystem på dette området vises til EBL-rapporten avsnitt 6 2 2

## 10.3 Beregning av grunnrenteinntekt i byggeperioden

Det er ikke uttrykkelig fastsatt fra hvilket tidspunkt grunnrenteinntekten skal fastsettes Lovens systematikk kan tilsa at dette først beregnes fra idriftsettelse, men hensynene bak reglene tilsier at grunnrenteinntekten også beregnes før idriftsettelse Denne regelforståelse bør presiseres, idet kraftprodusenten ellers ikke vil få en effektiv skjerming av investeringen fra grunnrentebeskatning Dette fordi det tar en viss tid fra utgiftene til en investering påløper til investor får fradrag for kostnadene mot grunnrenteskatten Sett fra investeringstidspunktet er imidlertid investors krav til avkastning etter skatt av et vannkraftprosjekt det samme Jo

lengre tid det tar fra første krone investeres til det gir opphav til skattefradrag, desto mindre lønnsomt blir et gitt vannkraftprosjekt etter skatt. Prosjektet krever derfor en høyere avkastning før skatt for at det skal være lønnsomt etter skatt når grunnrenteinntekt ikke beregnes i byggetiden. Det er kontantstrømmen fra dag 1 i prosjektet som legges til grunn for investeringsbeslutningen.

Betydningen av den manglende grunnrenteinntekten i byggetiden vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det utgjør imidlertid en prinsipiell svakhet ved systemet slik det er utformet i dag, og vil i praksis føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme vannkraftinvesteringer ikke gjennomføres. Regelverket for beregning av grunnrenteskatt bør derfor endres til å inkludere grunnrenteinntekt i byggetiden.

For nærmere redegjørelse av EBLs merknader og forslag til forbedring av dagens kraftskattesystem på dette området vises til EBL-rapporten avsnitt 6.3.6

#### **10.4 Fjerning av eiendomsskatt i byggeperioden**

Det beregnes i dag eiendomsskatt i byggetiden basert på den løpende skattemessige verdien av driftsmidlene. Dette forsterker den vridende effekten av eiendomsskatten på investeringsbeslutninger som Finansdepartementet påpeker i høringsnotatet.

EBL foreslår en fjerning av eiendomsskatt for kraftverk under bygging. EBL bemerker i den sammenheng at kommunene vil ha andre fordeler i utbyggingsperioden gjennom økt aktivitet og sysselsetting.

En fjerning av eiendomsskatt for kraftverk under bygging forutsettes dessuten å virke positivt inn på investeringsbeslutninger.

For nærmere redegjørelse av EBLs merknader og forslag til forbedring av dagens kraftskattesystem på dette området vises til EBL-rapporten avsnitt 6.4

#### **10.5 Reduksjon i grunnrenteskattesatsen**

Vannkraftsektoren beskattes vesentlig tyngre enn de aller fleste næringer i Norge. Videre beskattes norske vannkraftprodusenter vesentlig hardere enn vannkraftprodusenter i Norden for øvrig. Det høye skattetrykket reduserer norske vannkraftprodusenters evne til kapitaloppbygning. Ettersom kapitalmarkedet i praksis stiller krav til kraftselskapenes egen finansieringsevne, fører det høye skattetrykket til en svekkelse av kraftprodusentenes evne til å foreta nyinvesteringer. Dette vil igjen ha betydning for energibalansen. Videre kan den svake egenkapitaloppbygningen lede til at norske eiermiljøer svekkes i konkurransen om kjøp av eksisterende kraftverk.

Dersom endringen i reglene om fastsettelse av konsesjonskraftpris blir stående, resulterer dette i en ytterligere skjerpelse av skattetrykket på norske vannkraftprodusenter. Hensynet til energibalansen samt hensynet til harmonisering av skattetrykket mot Norden for øvrig tilsier at skattetrykket reduseres betraktelig. EBL foreslår at dette gjennomføres gjennom en vesentlig reduksjon i grunnrenteskattesatsen.

For nærmere redegjørelse av EBLs merknader og forslag til forbedring av dagens kraftskattesystem på dette området vises til EBL-rapporten avsnitt 6.3.3