

FORSLAG TIL STATSBUDESJETT FOR 2008

KONSEKVENSER FOR SATSING PÅ UTVIKLING AV SMÅKRAFTVERK I NORGE



*Utarbeidet av
Småkraftforeningen i Norge BA
Fjellkraft AS
Småkraft AS
Norsk Grønnkraft AS
HydroPool Gruppen AS*

Oktober 2007

småkraft[®]



Dette notatet er utarbeidet i et samarbeid mellom Småkraftforeningen og selskapene Fjellkraft, Småkraft, Norsk Grønnkraft og Hydropool. Disse aktørene representerer og samarbeider med flere tusen grunneiere over hele landet om utvikling av småkraftverk. Notatet representerer Småkraftforeningens og selskapenes syn på forslaget til statsbudsjett.

Sammendrag

Regjeringen har lagt frem et forslag til statsbudsjett som vil kunne få dramatiske konsekvenser for småkraftbransjen, og som vil bety et langt skritt tilbake for satsningen på utvikling av småkraftverk i distriktene. I hovedsak foreslås det å øke marginalsatten for småkraftverk fra 28 til 58 %, samt å innlemme den foreslåtte støtteordningen i beregning av grunnrenteskatt. Dette kommer på toppen av en kraftig reduksjon i fradragmulighetene for kapitalkostnader for alle kraftverk. Forslaget innebærer en av de mest dramatiske skatteskjerpelser for noen næring i nyere tid, og vil gjøre det mindre attraktivt å investere i fornybar energi. Dersom forslaget blir vedtatt vil en rekke gode prosjekter bli skrinlagt, og bransjen og incentivene til videre utvikling av småkraftprosjekter vil i stor grad være borte.

Dette notatet gjennomgår de forslagene som er lagt frem, forklarer konsekvensene av forslagene og kommer med forslag til alternative tiltak.

Regjeringens forslag

Regjeringen ønsker å hindre at prosjekter suboptimaliseres ved at installert effekt tilpasses skattesystemet i stedet for teknisk optimal installasjon i vassdraget. Det foreslås derfor at grensen for grunnrenteskatt senkes fra 5.500 kVa (ca 5 MW) til 1.500 kVa (ca 1,5 MW).

Bakgrunn

I 2004 økte regjeringen grensen for grunnrenteskatt fra 1.500 til 5.500 kVa (fra ca 1,5 MW til 5 MW). Dette ble gjort for å gi incentiver til utbygging av småkraftverk. En slik grenseverdi har imidlertid den konsekvens at det i noen tilfeller vil lønne seg å skattetilpasse kraftprosjektene. Et kraftverk med en installert effekt på 4 MW vil slippe grunnrenteskatt, mens et kraftverk på 6 MW vil svare grunnrenteskatt av hele inntekten. Dette kan medføre at utbygger tilpasser installasjonen til skattereglene og ikke til vannføringen i elven. Regjeringen ønsker å redusere grensen for grunnrenteskatt til 1,5 MW for å hindre at utbyggere tilpasser seg skattereglene, og derigjennom lar være å utnytte hele vannkraftpotensialet.

Konsekvenser

Norges Vassdrags og Energidirektorat (NVE) har kartlagt potensialet for småkraftverk. De har identifisert ca 1500 prosjekter mellom 1 og 10 MW. I tillegg kommer ca 250 prosjekter som ble identifisert i arbeidet med samla plan på 80-tallet. Dagens regime vil gjøre det lønnsomt å redusere alle prosjekter mellom 5 og 8 MW til 5 MW. Det er ikke kjent i hvilken grad slik skattetilpasning foregår, men gjentatte endringer i skattelovgivning kan tyde på at en slik tilpasning til et flyktig skatteregime er lite lønnsomt.

En gjennomgang av kartleggingen fra NVE og prosjekter i samla plan viser at dette gjelder ca 80 prosjekter. Dette tilsvarer et bortfall av ca 4-500 GWh dersom samtlige prosjekter mellom 5 og 8 MW reduseres til 5 MW for å tilpasses dagens skatteregler. Med regjeringens forslag vil det lønne seg å redusere alle prosjekter mellom 1,5 og 3 MW til 1,5 MW. Dette gjelder totalt ca 600 prosjekter. Dette tilsvarer et bortfall av ca 2.000 GWh (2 TWh) dersom samtlige prosjekter mellom 1,5 og 3 MW tilpasses den foreslåtte skatteendringen. Dette viser at regjeringens forslag har den motsatte effekt av det den er tiltenkt, ved at antallet prosjekter der man risikerer skattetilpasninger øker markant både i antall og i tapt energiproduksjon.

Eksempel

Kjetland Kraftverk i Masfjorden kommune var opprinnelig bygget med en installert effekt på 1350 kW. For å utnytte vannføringen bedre, investerte eierne i fjor i en ekstra turbin på 300 kW. Dersom regjeringens forslag blir vedtatt vil det lønne seg for eierne å demontere den nye turbinen, noe som vil redusere produksjonen med ca 1 GWh, men øke verdien av prosjektet etter skatt med 2 millioner kroner.

Forslag til alternativ løsning

De fleste i småkraftbransjen er enige i at en skattetilpasning av prosjekter er uheldig. Det er derfor tatt til orde for at dagens grense på 5 MW erstattes med et bunnfradrag. Dersom man erstatter dagens grenseverdi med et bunnfradrag på samme nivå (5 MW) betyr dette at alle kraftverk i utgangspunktet skal svare grunnrenteskatt, men likevel slik at det gis fritak for de første 5MW som produseres. Regjeringen bør være åpne for å diskutere med bransjen hvor grenseverdien for bunnfradraget skal settes, og hvordan dette i praksis skal løses, slik at dette ikke får negative virkninger på det totale skatteprovenyet. Dette bør sees i sammenheng med den foreslåtte endringen i rente for beregning av grunnrenteinntekt og den generelle økningen i skattesatsene. Det er også naturlig å se dette i sammenheng med den foreslåtte støtteordningen for fornybar energi.

Regjeringens forslag

Regjeringen foreslår å innføre samordning av beregnet grunnrenteinntekt på selskaps- og konsernnivå, og argumenterer for at dette sikrer at skattyter får fullt fradrag for kapitalkostnadene. På bakgrunn av dette foreslås det en reduksjon i renten på fremførbar negativ grunnrenteinntekt.

Bakgrunn

Etter dagens skatteregler skal grunnrenteinntekten beregnes pr kraftverk. Positiv grunnrenteinntekt kan ikke motregnes mot negativ grunnrenteinntekt (underskudd) i et annet kraftverk. Gjennom en samordning på selskaps- og konsernnivå vil den totale skattebyrden reduseres.

Konsekvenser

For kraftselskap med mange kraftverk vil den foreslåtte endringen medføre en fordel, da skattebelastningen vil reduseres og risikoen for å ikke få utnyttet negativ grunnrenteinntekt reduseres. Regjeringen anslår at 95 % av all negativ grunnrenteinntekt vil motregnes mot positiv grunnrenteinntekt. De aller fleste småkraftverk realiseres imidlertid av private grunneiere gjennom separate aksjeselskaper som kun eier ett kraftverk. For disse vil regelendringen ikke medføre noen fordel, og man vil derfor netto komme dårligere ut ved at renten på fremførbar negativ grunnrenteinntekt reduseres. Regelendringen favoriserer derfor de store kraftselskapene på bekostning av kraftverk eid av grunneiere og andre mindre utbyggere.

Forslag til alternativ løsning

For småkraftbransjen innebærer den foreslåtte endringen ingen fordel, mens reduksjonen i renten på fremførbar negativ grunnrenteinntekt medfører en økonomisk ulempe. Samordningen på selskapsnivå er ingen ulempe, og bør således gjennomføres, men renten på fremførbar negativ grunnrenteskatt bør holdes uendret for å unngå en skatteskjerpelse for utbyggere av småkraftverk.

Regjeringen foreslår å fjerne risikotillegget i skjermingsrenten for beregning av friinntekt. Samtidig foreslås det å endre beregningen av den risikofrie renten til siste års gjennomsnittlige rente på statsobligasjoner med 12 måneders gjenværende løpetid.

Bakgrunn

Ved beregning av skattegrunnlaget for grunnrenteinntekt får skattyter fradrag for beregnede kapitalkostnader (friinntekt). Friinntekten skal reflektere normalavkastningen på investeringer med tilsvarende risikoprofil. Etter dagens regler beregnes dette som gjennomsnitt av siste tre års treårige statsobligasjonsrente med et risikopåslag på 4 prosentpoeng.

Regjeringen argumenterer videre med at dagens beregning av den risikofrie renten mangler faglig forankring, og ønsker å endre denne til risikofri 12 måneders rente. Dette vil medføre betydelig større variasjoner i friinntekten enn med dagens regler. Siden private grunneiere som bygger småkraftverk i stor grad velger å inngå fastrenteavtaler for å redusere risikoen kan dette medføre tidvis store avvik mellom faktiske og beregnede kapitalkostnader.

Konsekvenser

Regjeringen argumenterer for at de tiltak som er innført for samordning av grunnrente på selskaps- og konsernnivå forsvarer en fjerning av risikopåslaget ved beregning av friinntekten. Dette er ikke en faglig holdbar konklusjon. Grunnrenteskatten har til hensikt å beskatte den meravkastning som oppstår som en funksjon av at skattyter utnytter en naturressurs. Dette fremkommer bl.a i Ot. prp nr. 23 (1995-96), der det fremkommer at hensikten med beregning av friinntekten er å hindre at normalavkastningen blir beskattet med grunnrenteskatt. Dette argumentet ligger også til grunn for den beskrivelsen av kraftskatten som fremkommer på Regjeringens egen internettside www.regjeringen.no.

I Ot. prp nr 1 (2007-2008) argumenterer regjeringen med at endringer i reglene for fremføring av negativ grunnrenteinntekt forsvarer å fjerne risikotillegget i beregningen av friinntekten. Dette må bero på en misforståelse, og er stikk i strid med hensikten bak innføringen av grunnrenteskatten. Dette medfører i tilfelle en dramatisk endring i prinsippene for beskatning av vannkraftverk. Med regjeringens forslag vil man ikke lenger beskatte meravkastningen, men totalavkastningen ut over risikofri rente. Dette gjenspeiler på ingen måte den risikoen som ligger i investeringer i vannkraftverk, og vil medføre at en rekke prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke vil bli realisert. For samfunnet vil dette få svært uheldige virkninger, da tilgangen på fornybar energi vil bli redusert. For grunneiere og andre som eier eller ønsker å bygge kraftverk som ikke er i grunnrenteposisjon etter dagens regler vil regelendringene få dramatiske følger, da tidligere lønnsomme prosjekter vil bli ulønnsomme over natten. For et gjennomsnitts småkraftverk på 10 GWh vil grensen for lønnsom investering reduseres med 0,6-0,7 kr/kWh. Dette vil medføre at en rekke gode småkraftprosjekter legges bort.

Endringen i beregning av risikofri rente til 12 måneders rente kan få negative konsekvenser for grunneiere som ønsker å bygge egne småkraftverk. Disse er gjerne finansiert gjennom langsiktige låneavtaler med fast rente. Kombinert med langsiktige kraftavtaler til faste priser gir dette grunneierne en forutsigbar økonomi de første og mest kritiske årene av sitt eierskap. Siden friinntekten beregnes basert på en 12 måneders rente vil grunneier risikere en høy grunnrenteskatt i perioder der 12 månedersrenten er lavere enn faktiske lånekostnader. I kombinasjon med at grunnrenteskatten beregnes på bakgrunn av markedspriser, og ikke faktisk oppnådde priser vil det bli langt vanskeligere for private grunneiere å finansiere egne småkraftprosjekter.

Forslag til alternativ løsning

Normalavkastningen bør fastsettes ved at man ser på hva som er normal avkastning på investeringer med tilsvarende risikoprofil. Eksisterende risikopåslag ble utredet i forbindelse med innføring av grunnrenteskatt fra 1997 og må holdes uendret med mindre det finnes gode faglige argumenter for å foreta justeringer. Dette bør gjennomføres i tett dialog med bransjen og andre kompetente fagmiljøer.

Regjeringens forslag

Regjeringen foreslår å øke skattesatsen for grunnrenteskatt fra 27 til 30 prosent. Det fremføres ingen annen argumentasjon for dette enn økning i provenyet.

Bakgrunn

Ved skattereformen i 1996 ble skattesatsen for grunnrenteskatt satt til 27 %. Det er vanskelig å finne faglig fundert argumentasjon for skattesatsen, som for de fleste andre skattesatser som ikke settes i konkurranse med andre land. Den generelle bedriftsbeskatningen holdes nede av skattenivået i andre land ved at bedrifter vil velge å ikke etablere seg i Norge dersom den norske skatten avviker vesentlig fra den man finner i land med tilsvarende rammebetingelser. Rederibeskatningen er et godt eksempel på samme effekt.

Konsekvenser

Siden vannkraftverk ikke kan flagge ut, kan skattesatsen i teorien settes ubegrenset høyt. Ulempen med å sette opp skattesatsen er at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir realisert fordi investorene ikke sitter igjen med tilstrekkelig avkastning etter skatt til at de er villige til å bære risikoen.

Regjeringen har flere virkemidler tilgjengelig for å inndra grunnrenten i vannkraftverk. Dette gjøres i dag bl.a gjennom konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, eiendomsskatt og naturressursskatt. I tillegg eier staten en stor del av vannkraftressursene selv gjennom Statkraft. Med de siste årenes høye kraftpriser er det lett å se at det kan være fristende å sette opp skattene for skattesubjekter som ikke kan flyttes, og som ikke vil legges ned nesten uansett skattenivå.

Regjeringen argumenterer med at grunnrenteskatten ikke vil påvirke omfanget av prosjekter som blir realisert. Dette er ikke riktig. Et prosjekt som koster 2,5 kr/kWh å bygge vil (under gitte forutsetninger) ha en internrente etter skatt på 8,9 %. Dersom det innføres grunnrenteskatt vil internrenten etter skatt synke til 7,4 %. Dersom utbygger har et avkastningskrav på 7,5 % etter skatt vil prosjektet ikke bli realisert etter innføring av grunnrenteskatt. Det er også verdt å merke seg at den økonomiske oppsiden i prosjektene reduseres betydelig, slik at risikoen for at marginale prosjekter skrinlegges er betydelig større med enn uten grunnrenteskatt.

Kostnadsnivået for vannkraftutbyggingen har vært sterkt økende de siste 2-4 årene, og de småkraftprosjektene som igangsettes i dag har et helt annet kostnadsnivå enn de som ble bygget i perioden 2000-2004. En gjennomgang av konkrete prosjekter hos de største utbyggerne viser at det reelle kostnadsnivået ligger over 40 % høyere enn de kostnadene som fremkommer i NVEs ressurskartlegging fra 2004. De fleste profesjonelle utbyggere og kraftselskaper sitter på flere prosjekter som vurderes som marginalt lønnsomme med dagens rammebetingelser, og som vil skrinlegges dersom regjeringens forslag vedtas.

Alternative løsninger

De fleste store kraftprosjektene er allerede utbygget. Det gjenværende vannkraftpotensialet kan realiseres gjennom en kombinasjon av utbygging av tilgjengelige småkraftressurser og opprustning og rehabilitering av eldre vannkraftanlegg. Dersom man ønsker å øke beskatningen av vannkraft generelt uten å redusere investeringene vil dette kunne løses gjennom en kombinasjon av en økt skattesats og et bunnfradrag. Bunnfradraget kan også gjøres gjeldende for oppgraderinger, på samme måte som støtteordningen for fornybar energi. Bunnfradraget vil i stor grad skjerme nye investeringer, samtidig som allerede eksisterende, større kraftverk vil beskattes hardere. Forslaget til endringer i skattesatsen for grunnrenteskatten bør derfor avvises eller utsettes til dette er utredet nærmere.

Regjeringens forslag

Den foreslåtte støtteordningen for fornybar energi tas inn i beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekten, og beskattes derfor med en marginal skattesats på 58 %.

Bakgrunn

Etter at regjeringen skrinla forslaget om å innføre et marked for grønne sertifikater er det nå vedtatt å innføre en støtteordning for fornybar energi som med gjeldende satser vil gi en støtte på 4 øre/kWh for de første 3 MW, eller 12.000 MWh/år pr småkraftverk. For et gjennomsnittlig småkraftverk på ca 10 GWh vil dette gi ca 400.000 kroner i støtte pr år de første 15 driftsår. Nåverdien av dette er ca 4 millioner kroner før skatt. Dersom det innføres grunnrenteskatt for småkraftverk vil 58 % av dette trekkes inn gjennom skattesystemet.

Konsekvenser

Dersom det innføres grunnrenteskatt for småkraftverk vil et gjennomsnittlig småkraftverk med en produksjon på 10 GWh og en investering på 25 millioner kroner få en økt skattebelastning på 6-8 millioner kroner i nåverdi over en levetid på 40 år. Dette beløpet er større enn den inntekt det samme småkraftverket tilføres fra det foreslåtte støttesystemet (ca 4 millioner kroner). Konsekvensen av å gjennomføre samtlige av regjeringens forslag knyttet til støtteordninger og beskatning av småkraftverk er derfor en betydelig forverring av rammebetingelsene for bransjen. Regjeringens forslag vil derfor medføre reduserte investeringer, og ikke økte investeringer slik støtteordningen legger opp til. Det er derfor riktig å konkludere med at de foreslåtte endringene i skatteregimet mer enn nøytraliserer den foreslåtte støtteordningen.

Et tilleggsmoment er at man ved å innta støtteordningen i grunnlaget for beregning av grunnrenteskatt øker incentivene til å suboptimalisere kraftprosjekter. Forskjellen i lønnsomhet på et anlegg på 1,5 MW og et på 2 MW vil bli dramatisk, og enhver utbygger som har valget mellom å bygge 1,5 MW eller 2 MW i et vassdrag vil velge det første alternativet. Incentivene til dette ligger i den foreslåtte grensen for grunnrenteskatt, og vil ytterligere forsterkes gjennom at støtteordningen beskattes med 58 % for et anlegg på 2 MW og med 28 % for et anlegg på 1,5 MW. Problemet blir derfor større, og ikke mindre, slik regjeringen hevder.

Alternative løsninger

Det har liten hensikt å innføre en støtteordning dersom den totale effekten av samtlige virkemidler er negativ for de prosjektene man ønsker å fremme. Siden støtteordningen kun gjelder for de første 3 MW produksjon, og kun for nye prosjekter vil dette bare påvirke en liten del av den totale vannkraftproduksjon. Dersom man ønsker å stimulere til utbygging av småkraftverk gjennom en målrettet støtteordning har det liten hensikt å trekke de samme

midlene inn gjennom økt beskatning, og støtteordningen bør derfor holdes utenfor beregning av grunnrenteskatt.

Konsekvenser for videre utbygging av småkraftverk

Dersom regjeringens forslag vedtas vil grensen for hvilke prosjekter som er lønnsomme reduseres med ca 0,6-0,9 kr/kWh, avhengig av kraftpris. Dersom man legger til grunn en realpris på 30 øre/kWh og den foreslåtte støtteordningen på 4 øre/kWh vil grensen for hva som kan bygges ut falle fra 3,50 kr/kWh til 2,80 kr/kWh. En gjennomgang av de prosjektene de største utbyggerne planlegger viser følgende:

- Totalt planlegges utbygging av småkraftverk med en produksjonskapasitet på ca 3,3 TWh. De aller fleste av disse prosjektene er lønnsomme med dagens kraftpriser, rentenivå og den foreslåtte støtteordningen
- Ca 25% av disse prosjektene vil bli ulønnsomme etter skatt dersom regjeringens forslag til skattesystem for småkraftverk vedtas
- I tillegg kommer eventuell produksjon som bortfaller dersom utbyggerne velger å redusere prosjekter under 3 MW til 1,5 MW for å tilpasse seg skattesystemet

De prosjektene som refereres over er blant de beste, da disse ble planlagt på et tidlig stadium. Utbyggingskostnaden for de gjenværende prosjektene vil være høyere. Det er derfor sannsynlig at gode prosjekter med en kapasitet på flere TWh blir lagt bort. Dette kommer på toppen av de inntil 2 TWh som man risikerer å miste som en funksjon av at utbyggerne vil redusere installert effekt i mindre kraftprosjekter for å unngå grunnrenteskatten. Samlet står 3-5 TWh fornybar energi i fare for å bli skrinlagt som følge av forslaget til statsbudsjett.

Konsekvenser for grunneiere som ønsker å realisere egne småkraftverk

En rekke småkraftverk realiseres gjennom separate aksjeselskaper eid av grunneiere eller av grunneiere i samarbeid med profesjonelle utbyggere eller kraftselskaper. Private grunneiere ønsker gjerne å belåne sine investeringer, og selger derfor kraften til fast pris de første årene for å sikre en fast inntekt. Grunnrenteskatt skal imidlertid svares av beregnede inntekter basert på løpende salg i spotmarkedet, og ikke på faktisk oppnådde inntekter. For private grunneiere vil dette medføre at det blir vanskeligere å finansiere småkraftprosjekter, da man kan risikere at grunnrenteskatten beregnes på bakgrunn av inntekter man ikke har. For eksisterende småkraftverk med lange kraftkontrakter kan endringen få dramatiske konsekvenser. En rekke kraftverk bygget for 2-4 år siden leverer kraft til 20-25 øre/kWh på langsiktige kontrakter. Med regjeringens forslag vil disse allerede fra 2007 bli beskattet for inntekter de ikke har hatt, og kan således risikere konkurs. Se for øvrig kommentarene knyttet til endring av beregning av risikofri rente ovenfor.

Eksempel

Fem grunneiere investerte 20 millioner kroner i et småkraftverk som produserer 10 GWh (2 kr/kWh). Verket var ferdig i 2005, og for å sikre finansieringen ble det inngått en 5 års fastpriskontrakt på 20 øre/kWh, som var markedsprisen da. Etter at alle kostnader er betalt ligger de an til et overskudd på 300.000 kroner. Dersom regjeringens forslag blir vedtatt vil grunneierne måtte betale grunnrenteskatt. Denne beregnes på bakgrunn av markedspriser, og ikke av oppnådde priser for kraftverket. Siden markedsprisen for kraft er 35 øre/kWh blir grunnrenteskatten 300.000 kroner, og grunneierne ender derfor opp med en skatteregning på 100 % av overskuddet.

Oppsummering

Samlet sett vil regjeringens forslag få dramatiske konsekvenser for småkraftbransjen. En betydelig skatteskjerpelse vil redusere tilgangen på lønnsomme småkraftprosjekter dramatisk. For samfunnet vil forslaget bety redusert tilgang på miljøvennlig kraftproduksjon, mindre

lokal verdiskapning og et svakere inntektgrunnlag for bønder, grunneiere og andre som ønsker å utvikle lokal næringsvirksomhet basert på fornybar energi. Dette er stikk i strid med regjeringens uttalte målsetninger og det er vanskelig å se hvordan dette forslaget harmonerer med regjeringens energi-, miljø-, distrikts- og næringspolitikk. Forslaget til endringer i skattesystemet for kraftverk i statsbudsjett for 2008 bør derfor endres for å gi de nødvendige incentivene til investeringer, gjennom at dagens skattesystem videreføres.

KONTAKTINFORMASJON

Småkraftforeninga i Norge BA	Bjørn Lauritzen (leder) Isak Liland (styreleder)	907 32 626 977 64 672	bjorn.lauritzen@norskog.no ia.liland@fokus.naeringselskap.no
Fjellkraft AS	Thorstein Jenssen (adm.dir)	911 54 944	thorstein.jenssen@fjellkraft.no
Småkraft AS	Rein Husebø (adm.dir)	951 24 454	rein.husebo@smaakraft.no
Norsk Grønnkraft AS	Morten Karlsen (adm.dir)	952 84 065	morten.karlsen@norskgronnkraft.no
HydroPool Gruppen AS	Peter Kildal (adm.dir)	908 50 782	peter@hydropool.no

SELSKAPENES HJEMMESIDER

Småkraftforeningen:	www.kraftverk.net
Fjellkraft AS	www.fjellkraft.no
Småkraft AS	www.smaakraft.no
Norsk Grønnkraft AS	www.norskgronnkraft.no
HydroPool Gruppen AS	www.hydropool.no