

Regelrådets uttalelse

Om: NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftverk

Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
19/4419

Vår ref.:
19/00211

Dato:
20.12.19

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen
Maria Rosenberg

Uttalelse fra Regelrådet

Om: NOU 2019:16 Skattlegging av vannkraftverk

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådets rolle er å vurdere om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt i utredningen. Rådet kan også vurdere om forslagene er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet vil gi ros for en grundig utredning av et komplisert tema. Utredningen går strukturert igjennom skattleggingen av vannkraft og tiltak som kan være med på å øke investeringsnivået i sektoren. Det gis en god beskrivelse av hvordan vannkraftmarkedet fungerer i dag og hvordan de ulike skattene er utformet.

Regelrådet vurderer at utredningen belyser virkningene for berørt næringsliv, men en samlet vurdering av virkningene for norsk næringsliv ville styrket beslutningsgrunnlaget. Regelrådet legger vekt på at norsk næringsliv er svært avhengig av et velfungerende kraftsystem. Regelrådet mener derfor at utredningen ville vært styrket dersom den også hadde drøftet nærmere hvilke samfunnsøkonomiske tap en står overfor dersom det ikke gjennomføres tilstrekkelige investeringer i vannkraftproduksjonen fremover.

Regelrådet vurderer at utvalget, innenfor sitt mandat, gjennomgående har vurdert alternative løsninger og varianter på en tilfredsstillende måte. For eksempel vurderes alternativer til forslaget om ny nedre grense for grunnrenteskatt utførlig.

Etter Regelrådets vurdering danner NOU 2019:16 grunnlaget for en viktig prosess. Regelrådet mener at det er usikkert om omleggingen av skattesystemet alene vil gi flere investeringer i vannkraftsektoren. Regelrådet mener derfor det er viktig at departementet i oppfølgingen av utredningen også ser på andre årsaker, utover skattesystemet, til at eierne av kraftverkene velger å ikke gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i denne sektoren.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

I NOU 2019:19 foreslås det flere endringer av dagens ordning for skatt på vannkraftverk. Utvalget anbefaler å fortsette med dagens grunnrenteskatt som en periodisert overskuddsskatt med friinntektsrente, men blant annet med en endring av den nedre grensen for hvilke kraftverk som skal omfattes. Utvalget foreslår at den nedre grensen for ordningen med grunnrenteskatt reduseres fra merkeytelse 10 000 kVA til 1 500 kVA.

Videre anbefaler utvalget å avvike ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift. Utvalget foreslår også å endre reglene om eiendomsskatt på vannkraftverk slik at de samsvarer med reglene om eiendomsskatt på næringseiendom. Produksjonsutstyr, produksjonsinstallasjoner og fallrettigheter skal ikke lengre inngå i grunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftanlegg, foreslår utvalget. For at tiltakene skal være provenynøytrale for samlede offentlige inntekter, anbefaler utvalget at grunnrenteskattesatsen økes med 2 prosentenheter til 39 prosent.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet har valgt å uttale seg om utredningen om skattlegging av vannkraftverk fordi dette er en viktig næring i Norge. Som utvalget skriver, skaper kraftsektoren verdier i seg selv og legger grunnlag for verdiskapning i norsk økonomi¹. Næringen produserer en helt sentral innsatsfaktor for annen næringsvirksomhet. Det er av stor betydning for næringslivet at kraftsystemet, inkludert kraftproduksjonen i vannkraftverk, er så effektivt som mulig. Skattesystemet bør underbygge dette.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

3.1. Avgrensning av Regelrådets uttalelse i saken

Regelrådets oppgave er å vurdere utredningskvaliteten knyttet til virkningene for næringslivet. Rådet uttaler seg ikke til fordelingsvirkningene mellom kommuner, fylkeskommuner og staten.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

3.2. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Det gis i utredningen en grundig innføring i hvordan kraftmarkedet i Norge fungerer og hvem som eier kraftproduksjonen. Utover dette er det ikke gitt noen nærmere beskrivelse av næringen, som for eksempel antall bedrifter, antall ansatte, omsetning; osv. Regelrådet mener at dette kunne gitt beslutningstakerne et bedre grunnlag for å vurdere de økonomiske konsekvensene av tiltakene.

¹ NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk, s. 20.

Utvalget har beskrevet insentivvirkningene av dagens skatteordninger, og brukt statistikk og illustrasjoner av virkninger for modellkraftverk for å synliggjøre effektene som omtales. Utvalget har gjort modellberegninger og beregning av skatteprovenyer (skatteinntekter for det offentlige). Utvalget viser skatteeffekter fordelt på mindre og større kraftverk og omtaler administrative konsekvenser ved redusert nedre grense for grunnrenteskatt. Dette belyser virkningene for berørt næringsliv.

Utvalget foreslår forenklinger av eiendomsskatten som utvalget mener vil redusere rapporteringsbyrden for selskapene. På den annen side vil flere vannkraftverk bli omfattet av grunnrenteskatten med utvalgets forslag, og rapporteringsbyrden for disse kraftverkene vil øke. Utvalget skriver i utredningen at de administrative konsekvensene samlet sett vil utligne hverandre. Det er ikke klart for Regelrådet om det er de administrative konsekvensene for næringslivet eller samfunnet som helhet, inkludert skattemyndigheter, domstoler etc., som legges til grunn her. Det kunne vært klargjort om for eksempel næringslivet vil oppleve økte byrder, men at for samfunnet som helhet vil effektene utligne hverandre. En samlet vurdering av virkningene for berørt næringsliv ville styrket beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet legger vekt på at det norske næringslivet er svært avhengig av et velfungerende kraftsystem. Regelrådet mener derfor at utredningen ville vært styrket dersom den hadde utredet og drøftet nærmere hvilke samfunnsøkonomiske tap en står overfor dersom det ikke gjennomføres tilstrekkelige investeringer i vannkraftproduksjonen i årene fremover.

3.3. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Utvalget synliggjør at investeringer i vannkraft kan konkurrere med investeringer i annen fornybar energi, som vindkraft, og vurderer derfor rammebetingelsene for vindkraft. Utvalget nevner konkurranseforholdet mellom private og offentlige aktører og det generelle skattefritaket for kommuner, som er relevant fordi vannkraftselskapene ofte er offentlig eid. Konkurransenvridninger nevnes i omtalen av nedre grense for grunnrenteskatten; der det påpekes at skattemessig forskjellsbehandling av kraftprodusenter kan føre til vridninger i både konkurransen og investeringer.

3.4. Forenkling for næringslivet

Den foreslåtte endringen i eiendomsskatten vil, ifølge utvalget, medføre en forenkling både for næringslivet og for skattemyndighetene. Avviklingen av konsesjonskraft og konsesjonsavgift vil også være en forenkling for næringslivet. Flere av de mindre kraftverkene blir tatt inn under grunnrenteskatten med utvalgets forslag, noe som medfører økt rapportering.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Utvalget gir i utredningen en god beskrivelse av fordelingen av vannkraftverk basert på størrelse og fordelingen av produksjonen mellom kraftverkene. Det fremgår av utredningen at vannkraftmarkedet er preget av noen store aktører som kontrollerer store deler av produksjonen. Utvalget legger vekt på hensynet til administrasjonsbyrden for de minste kraftverkene i forslaget om at nedre grense for grunnrenteskatt settes til merkeytelse 1 500 kVA fremfor å fjerne nedre grense helt.

3.6. Alternative tiltak

Utvalget er bedt om å gjøre en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. Vannkraftbeskatningen omfatter ordinær overskuddsbeskatning, eiendomsskatt, naturressursskatt og grunnrenteskatt, men næringen betaler også konsesjonsavgifter og avgir konsesjonskraft. Utvalget har i utredningen vurdert alle disse skatteordningene.

Regelrådet vurderer at utvalget, innenfor sitt mandat, gjennomgående har vurdert alternative løsninger og varianter på en tilfredsstillende måte. For eksempel vurderes alternativer til forslaget om ny nedre grense for grunnrenteskatt utførlig. Regelrådet mener likevel at det er viktig at departementet i

oppfølgingen av utredningen også ser på andre årsaker, utover skattesystemet, til at eierne av kraftverkene velger å ikke gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i denne sektoren.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utvalget vurderer en rekke forutsetninger for sitt forslag knyttet til grunnrenteskatt, blant annet forutsetningen om korrekt verdsetting av skattefradrag i lønnsomhetsanalysene selskapene gjør i forbindelse med sine investeringsbeslutninger. Selskapene må legge til grunn at skatterefusjonene fra staten har en lavere risiko enn øvrige deler av kontantstrømmen, hvis ikke påpeker utvalget at investeringsbeslutningene kan bli feil. Regelrådet vil påpeke at det er selskapenes ansvar å ha tilstrekkelig kompetanse, men at næringslivets kostnader knyttet til slik kompetanse øker i tråd med kompleksiteten i skattesystemet. Dette er et hensyn å ta med i det videre arbeidet med skattesystemet for vannkraft.

En annen forutsetning for utvalgets forslag til grunnrenteskatt, er velfungerende kapitalmarkeder. Utvalget skriver at de har fått innspill om at dagens eiere har begrenset tilgang på kapital og at banker vil kreve høyere rente enn risikofri rente for å finansiere slike skattefradrag som er en del av kontantstrømmen ved investeringer i kraftverk med grunnrentebeskatning. Regelrådet oppfatter at utvalget mener dette eventuelt er ineffektivitet i kapitalmarkedet som ikke bør løses gjennom skattesystemet. Regelrådet anerkjenner dette som et teoretisk utgangspunkt, men mener at også vurderinger rundt kapitaltilgang og eiernes insentiver og situasjon er momenter å ta med i det videre arbeidet med skattesystemet for vannkraft, slik at man sikrer at målene oppnås i praksis.

Utvalget vurderer behovet for overgangsregler som følge av reduksjonen i nedre grense for fastsetting av grunnrenteskatt. Utover dette kommenterer utvalget at overgangsregler må vurderes i sammenheng med nytt forslag til fordeling av skatteinntektene fra vannkraft. Regelrådet vil understreke at forutsigbare overgangsregler for berørt næringsliv er viktig for en vellykket gjennomføring.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

I denne saken vurderer Regelrådet om skattleggingen som foreslås ser ut til å være utformet slik at målene med forslaget oppnås. Regelrådet ser særlig på om skatteordningen pålegger næringslivet unødvendige rapporteringer, vil føre til uheldige vridninger eller på andre måter ikke er effektiv ut fra målsettingen.

Alt i alt medfører forslagene forenklinger for vannkraftnæringen, slik Regelrådet vurderer det. Utvalget peker imidlertid på en rekke forutsetninger for sitt forslag om grunnrenteskatt. Regelrådet mener departementet bør ha med seg disse i det videre arbeidet slik at man sikrer at forslaget fungerer i praksis.

Regelrådet mener nytteeffekten av forslaget kunne kommet tydeligere frem i utredningen, og da særlig nytten for næringslivet som trenger stabil kraftforsyning.

Regelrådet er usikre på om målene med forslaget kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i praksis. Regelrådet legger i vurderingen vekt på at det er usikkert om omleggingen av skattesystemet alene vil gi flere investeringer i vannkraftsektoren. Regelrådet mener derfor det er viktig at departementet i oppfølgingen av utredningen også ser på andre årsaker, utover skattesystemet, til at eierne av kraftverkene velger å ikke gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i denne sektoren.