
Økonomiske konsekvenser av ny grunnrenteskatt og høyprisbidrag på kraft for kommunale eiere

Utarbeidet for KS (Kommunesektorens organisasjon)





Publiseringsdato

[15.12.2022]

Om prosjektet

Prosjektnummer: KSO-22-01

Prosjektnavn: «Økonomiske konsekvenser av ny grunnrenteskatt og høyprisbidrag på kraft»

Oppdragsgiver: KS

Om rapporten

Rapportnavn: Økonomiske konsekvenser av ny grunnrenteskatt og høyprisbidrag på kraft for kommunale eiere

Rapportnummer: 2022-24

ISBN-nummer: 978-82-8368-121-5

Tilgjengelighet: Offentlig

Prosjektbeskrivelse

THEMA har, på oppdrag fra KS, utredet de økonomiske konsekvensene av regjeringens forslag til økt grunnrenteskatt og høyprisbidrag på kraft. THEMA har vurdert nærmere hvilke konsekvenser forslaget har kommunale og fylkeskommunale eiere innen kraftsektoren.

Prosjektteam

Kontaktperson

Christoffer Noreng
christoffer.noreng@thema.no
+47 97 78 62 37

Bidragstere (alfabetisk)

Andreas Kindem

Christoffer Noreng

Simen Voltersvik

Åsmund Jenssen

Om THEMA Consulting Group

Postadresse: Øvre vollgate 6
Besøksadresse: Nedre vollgate 9
0158 Oslo, Norway

Foretaksnummer: NO 895 144 932
www.thema.no

THEMA Consulting Group tilbyr rådgivning og analyser for omstillingen av energisystemet basert på dybdekunnskap om energimarkedene, bred samfunnsforståelse, lang rådgivningserfaring og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedriftsøkonomi og teknologi.

INNHold

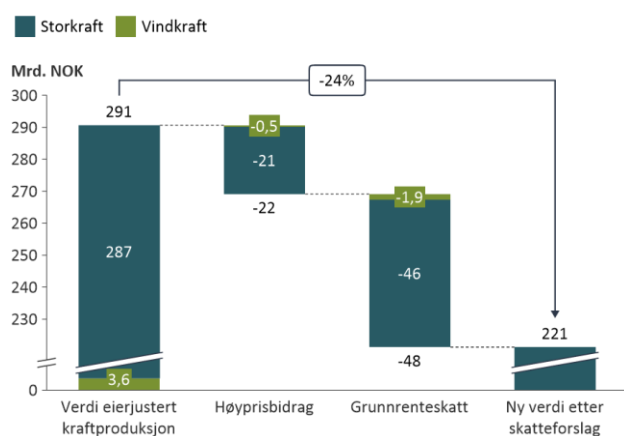
Sammendrag og konklusjoner.....	1
1 Oversikt over skatteforslag for ulike kraftproduksjonskilder	3
2 Oversikt over kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i kraftsektoren.....	4
3 Resultater av skatteforslag – verdiendring og metode.....	5
4 Konsekvenser av skatteforslaget for eiendomsskatten	7
4.1 Eiendomsskatt for kraftproduksjon	7
4.2 Konsekvensanalyse	7
5 Investeringsincentiver og kredittverdighet.....	10
6 Vedlegg 1: Forutsetninger	12
7 Vedlegg 2: Utfyllende om reglene for eiendomsskatt vedrørende kraftproduksjon	14
Referanseliste.....	15

Sammendrag og konklusjoner

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2023 foreslått flere endringer i skattesystemet for norsk kraftproduksjon, herunder innføring av et høyprisbidrag for vannkraft og vindkraft, økt grunnrenteskatt for vannkraft og innføring av grunnrenteskatt for vindkraft. Norske kommuner og fylker har et betydelig eierskap innen kraftsektoren, hvorav mesteparten av verdiene er knyttet til vannkraftproduksjon. Skatteforslaget for kraftproduksjon innebærer en omfordeling av kontantstrømmen fra kraftproduksjon, en betydelig omfordeling mellom kontantstrøm til skatt og den frie kontantstrøm til selskapene (inkludert eierne). Skatteforslaget påvirker direkte den løpende avkastningen og indirekte verdien av egenkapitalen til eierkommunene/fylker.

Vår kartlegging viser at kommuner og fylkeskommuner har et eierskap på ca. 60 TWh i kraftproduksjon i grunnrenteskattepliktig vannkraft og vindkraft i Norge gjennom ulike kraftselskaper. Fylkeskommuner har redusert sitt eierskap i kraftproduksjon gjennom å overføre eierskapet til kommuner. Eksempler på overføring av eierskapet fra fylkeskommuner til kommuner er i selskapene Vardar og NTE. Fylkeskommuner har nå eierskap til ca. 6 TWh kraftproduksjon. Totalverdien av kapitalen justert for kommunalt og fylkeskommunalt eierskap anslås til i størrelsesorden 291 milliarder kroner på henholdsvis 287 mrd. kroner i vannkraft i grunnrenteposisjon¹ og 3.6 mrd. kroner i vindkraft før skatteforslaget, ekskludert eierandel i småskala vannkraft. Skatteforslaget gir en betydelig reduksjon i verdien. Det prosentvise verdifallet er robust under ulike kraftprisscenarier som gir ulike nivåer på egenkapitalverdien og tilhørende skattenivå.

Figur 1: Verdiendring som følge av skatteforslaget for storskala vann- og vindkraft



Vi har med dette utgangspunktet beregnet omfordelingen av den frie kontantstrømmen etter skatt der vi har estimert effekten med og uten skatteforslagene og med ulike kraftprisscenarier. Forslaget innebærer at staten tar en betydelig andel av kontantstrømmen, og dermed blir utbyttekapasiteten redusert i alle scenarier. Skatteforslaget gir på den måten et press på fordelingen av resterende kontantstrømmer mellom långiver, eiere og nye investeringer, da spesielt i scenarier med normale (basis) eller lave kraftpriser. Verdiendringen av skatteforslaget er estimert til 24 prosent av

totalkapitalen justert for kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Tar vi hensyn til gjelden i selskapene, er verdireduksjonen på over 30 prosent av egenkapitalen, som gir en betydelig reduksjon i fremtidig utbyttekapasitet. Et fall i egenkapitalverdi og dermed utbyttekapasitet vil gi reduserte utbytter fremover, sammenlignet med forventningene før skatteforslaget, alt annet likt. Et fall i utbytt nivå på 25 til 30 prosent forventes fremover som følge av skatteforslaget. Antar vi at halvparten av verdireduksjonen, reduksjon i fri kontantstrøm neddiskontert, ville blitt utbetalt som utbytte tilsvarer det en reduksjon i utbytte på ca. 34 mrd. kroner for kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i storskala vannkraft. Verdiendringen er anslått til samlet 70 mrd. kroner fordelt på 22

¹ Påstemplet merkeytelse større enn 10 MVA

mrd. kroner for høyprisbidraget og 48 mrd. kroner på økning i grunnrenteskatt. Vi har lagt til grunn en permanent økning i grunnrenteskatten og et tidsbegrenset høyprisbidrag.

For kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i vindkraftverk er det relative verdifallet høyere, med et estimert verditap på 60 til 70 prosent av totalkapitalen. Utbyttekapasiteten er da ikke bare redusert for vindkraft, men det kan også oppstå behov for betydelig kapitaltilførsel for å møte låneforpliktelser.




Analysen tar ikke for seg nettoeffekten av de direkte skatteendringene og omfordeling av inntekter fra konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, naturressursskatt, eiendomsskatt og produksjonsavgift. Dette er inntekter knyttet til kraftverkenes plassering som ikke har direkte sammenheng med eierskapet i kraftselskapene. Grunnrenteskatten på vannkraft trekkes imidlertid fra i grunnlaget for eiendomsskatten, slik at økt grunnrenteskatt gir redusert eiendomsskattegrunnlag. Vi har derfor vurdert konsekvensene av skatteforslag for eiendomsskatten som betales av grunnrenteskattepliktige vannkraftverk. Med utgangspunkt i eksempelkraftverk og de samme kraftprisforutsetningene som i de andre analysene har vi gjort illustrative beregninger av de mulige konsekvensene av økt grunnrenteskatt for eiendomsskatten. Beregningene indikerer at eiendomsskatten fra vannkraft vil reduseres noe på lang sikt, anslagsvis 100 millioner kroner årlig i realverdi, men effekten på eiendomsskatten kommer først mot slutten av 2040-tallet. De første tiårene vil maksimumsverdiene for eiendomsskattegrunnlaget i stor grad begrense eller fjerne effekten av økt grunnrenteskatt. Dersom kraftprisene blir lave, blir konsekvensene større, mens maksimumsverdien i stor grad vil være bindende ved høye kraftpriser.

1 Oversikt over skatteforslag for ulike kraftproduksjonskilder

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2023 foreslått flere endringer i skattesystemet for norsk kraftproduksjon, herunder økt grunnrenteskattesats for stor vannkraft, innføring av grunnrenteskatt for vindkraft og et høyprisbidrag for vannkraft (inkludert småkraft) og vindkraft. Den økte grunnrenteskattesatsen skal gjelde fra 1. januar 2022 for vannkraft i grunnrenteposisjon og grunnrenteskatten for vindkraft skal gjelde fra 1. januar 2023.

Høyprisbidraget, som er en skatt på 23 prosent av inntektene fra kraftproduksjon som overstiger 70 øre/kWh, skal innføres fra 28. september 2022 for stor vannkraft, 1. januar 2023 for den øvrige kraftproduksjonen som omfattes av ordningen.

Figur 2: Oversikt over skatteforslaget for ulike kraftproduksjonskilder

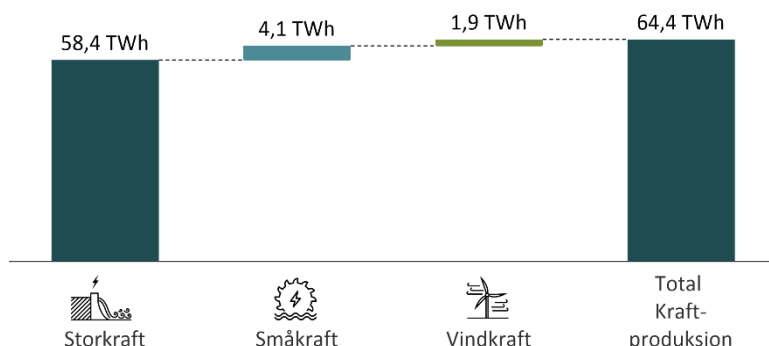
	 Vannkraft (>10MVA)	 Vannkraft (<10MVA)	 Vindkraft
Grunnrenteskatt	Økt teknisk grunnrenteskatt fra 47.4 % til 57.7 %. Tilsvarer en økning i effektiv skattesats fra 37 % til 45 %. Den nye satsen ble gjeldende f.o.m. 1. januar 2022 (tilbakevirkende).	Ingen grunnrenteskatt	Introduisert ny grunnrenteskatt som tilsvarer en effektiv skattesats på 40 %. Vedtaket blir gjeldende f.o.m. 1. januar 2023*.
Høyprisbidrag	Høyprisbidrag på 23 % av inntekt over 70 øre/kWh basert på et månedlig snitt av kraftprisen. Høyprisbidraget får virkning fra offentliggjøringen (28.09) for vannkraftverk som betaler grunnrenteskatt. For vindkraftverk og øvrige vannkraftverk får høyprisbidraget virkning fra og med 1. januar 2023.		
Produksjonsavgift	Ingen produksjonsavgift	Ingen produksjonsavgift	Økt produksjonsavgift fra 1øre/kWh produksjon til 2øre/kWh

Regjeringen foreslår også at inntekter fra salg av opprinnelsesgarantier inkluderes i grunnrenteskattegrunnlaget for vann- og vindkraftproduksjon. Grunnrenteskatten for vindkraft skal utformes som en kontantstrømskatt. Det innebærer at inntekter og investeringer skattlegges løpende i det året de innvinnes/pådras. Det er imidlertid en forskjell fra grunnrenteskatten for vannkraft ved at skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt ikke skal utbetales løpende, men fremføres med rentekompensasjon til fradrag i fremtidig positiv grunnrenteinntekt. Driftsmidler som er ervervet før grunnrenteskatten innføres, kan fradragføres gjennom ordinære avskrivninger på gjenstående skattemessige verdier.

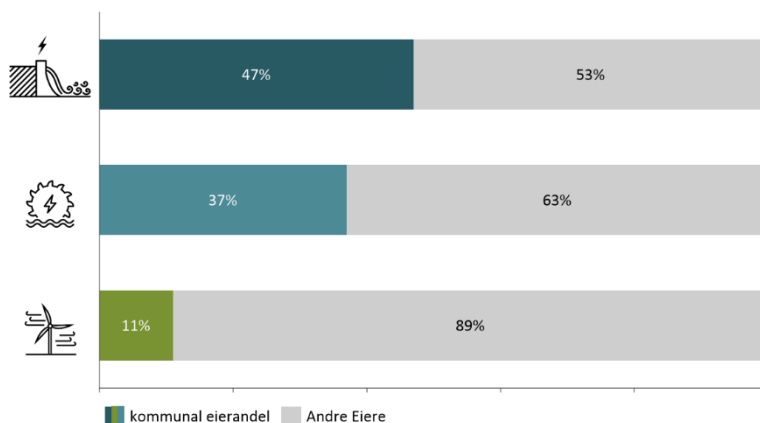
2 Oversikt over kommunalt og fylkeskommunalt eierskap i kraftsektoren

Kommunalt og fylkeskommunalt (heretter kommunalt) eierskap i kraftsektoren utgjør ca. 64,4 TWh årlig middelproduksjon fra vann- og vindkraft, fordelt med ca. 90 prosent på kommuner og ca. 10 prosent på fylkeskommuner. Storskala vannkraft utgjør den største andelen av kommunalt eid kraftproduksjon på ca. 58,4 TWh middelproduksjon som tilsvarer ca. 47 prosent eierskap av all storskala vannkraft i Norge. Storskala vannkraft er her definert som kraftverk med installert effekt over 10 MW i henhold til NVEs kraftverksdatabase.² Kommunalt eid konsesjonskraft utgjør ca. 4,1 TWh av eierjustert middelproduksjon. For småskala vannkraft er det kommunale eierskapet noe lavere på ca. 37 prosent, som utgjør ca. 4,1 TWh årlig middelproduksjon. Her er det satt en nedre grense på 20 GWh årlig produksjon for å bli betraktet som småskala vannkraft, slik at vi har sett bort fra de minste kraftverkene i analysen. Landbasert vindkraft er hovedsakelig dominert av private eiere, der kommunal eierandel er ca. 11 prosent av all landbasert vindkraft i Norge. Dette utgjør ca. 1,9 TWh årlig middelproduksjon.

Figur 4: Kommunal og fylkeskommunal eid årlig kraftproduksjon (TWh)



Figur 3: Kommunal andel av årlig middelproduksjon per kraftkilde (%)



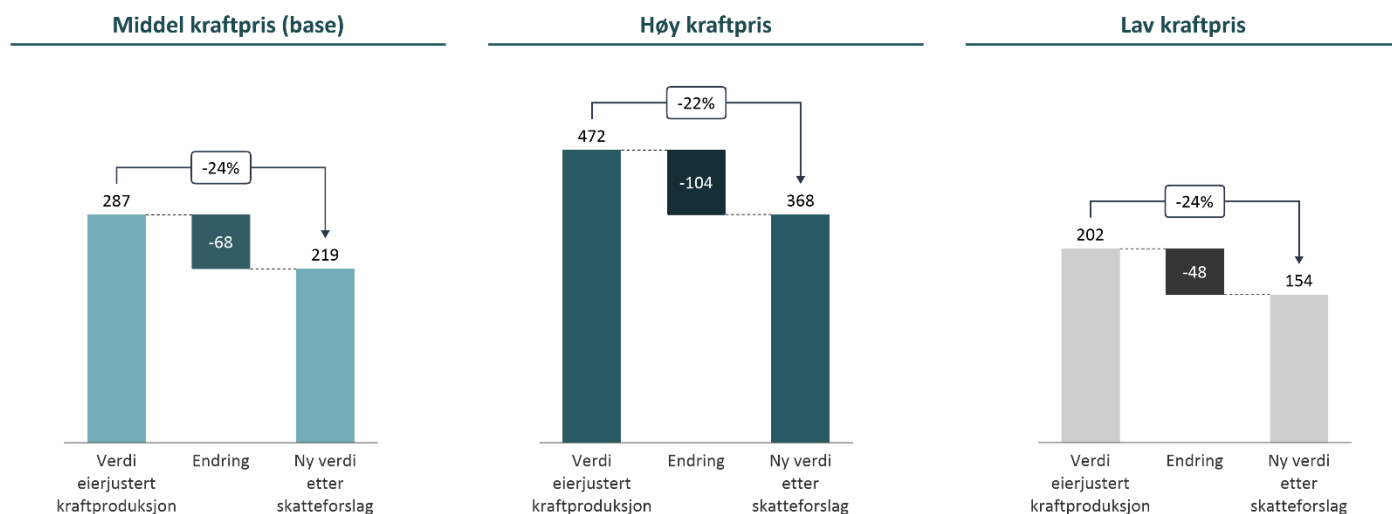
Kraftverksdata og hovedeier av kraftverk er hentet fra NVEs kraftdatabase. Siden kommunene sjelden har direkte eierskap i kraftverkene, har kraftverksdata og eierskap til kraftverket blitt koblet opp mot skatteetatens aksjonærregister per 31.12.2021 for å hente ut kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Vannkraftproduksjon er delt opp etter installert effekt (MW) der eierandelen i storskala vannkraft er definert som kraftverk med minimum 10 MW installert effekt. Småkraft er definert som kraftverk med installert effekt mellom 10 og 0 MW, og som har minst 20 GWh middelproduksjon.

² Grenseverdien i skatteloven er definert ved påstemplet merkeytelse, som er noe høyere enn den aktive effekten som ligger til grunn for NVEs database. Dette har ingen praktisk betydning for resultatene.

3 Resultater av skatteforslag – verdiendring og metode

De foreslåtte skatteendringene medfører et betydelig verdifall for kommuner og fylkeskommuner som eiere. For vannkraft i grunnrenteposisjon utgjør verditapet ca. 68 mrd. NOK, som tilsvarer 24 prosent fall sammenlignet med skatteregimet før 28. september 2022. En dekomponering av dette beløpet per tiltak viser at ca. 46 mrd. NOK skyldes den økte grunnrenteskattesatsen, mens de resterende 21 mrd. NOK omfordeles gjennom høyprisbidraget. Videre er det viktig å påpeke at resultatene er avhengig av kraftprisene fremover. Basert på THEMAs høyprisscenario fra september 2022 vil verditapet øke til 104 mrd. NOK, mens THEMAs lavprisscenario resulterer i et verditap på -48 mrd. NOK.

Figur 5: Verdireduksjon av kommunal eid storskala vannkraft per prisscenario (mrd. NOK)

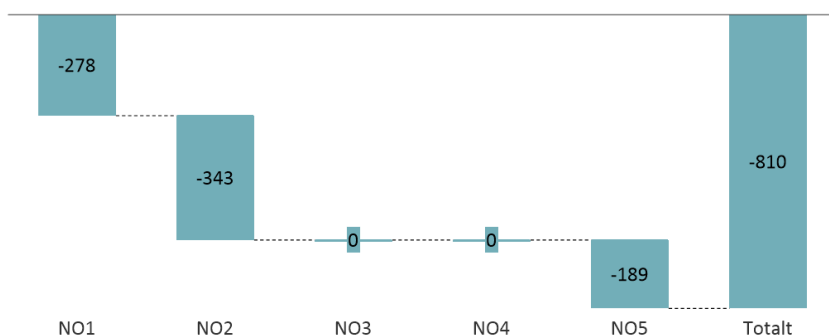


Ved å dekomponere verditapet per prisområde ser vi at storskala vannkraftproduksjon i NO3 og NO4 er forventet å være mindre påvirket enn i NO1, NO2 og NO5, som rammes i omtrent like stor grad. Dette skyldes hovedsakelig ulike prisforventninger i de respektive prisområdene som gir forskjellige utslag i høyprisbidraget.

Dersom man tar hensyn til hvordan kraftprodusentene finansierer driften, vil verditapet hovedsakelig redusere egenkapitalen som betyr at det prosentvise verdifallet til egenkapitalen vil være høyere enn for totalkapitalen. THEMA har estimert den eierjusterte gjeldsandelen for kommunene til å være ca. 45 mrd. NOK på vannkraftproduksjon. Dette impliserer et estimert verdifall av egenkapitalen på ca. 28 prosent, avhengig av hvilket prisscenario som legges til grunn. Det er dermed en robust konklusjon at utbyttekapasiteten til selskaper med storskala vannkraft reduseres med minimum 20 prosent, uavhengig av finansiering og prisforventninger.

Figur 6: Verditalp av kommunaleid småkraft per prisområde (MNOK)

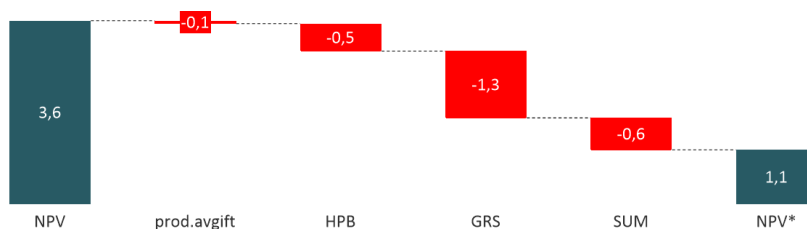
For småskala vannkraft reduseres verdiene med ca. 810 mill. NOK, et betydelig mindre beløp enn for storskala vannkraft. Dette skyldes hovedsakelig at kommunalt eid middelproduksjon er betydelig lavere enn i storkraft. I tillegg er det kun høyprisbidrag (f.o.m. 1. januar 2023) på småkraft som betyr at hele verditapet skyldes



høyprisbidraget. Ved å dekomponere beløpet per prisområde ser vi at småskala vannkraftproduksjon i NO3 og NO4 er forventet å være upåvirket av høyprisbidraget, grunnet prisforventningene mens NO1, NO2 og NO5 rammes i omtrent like stor grad.

For landbasert vindkraft har regjeringen foreslått en effektiv grunnrenteskatt på 40 prosent, høyprisbidrag og økt produksjonsavgift med 1 øre/kWh. Verdien av den kommunale og fylkeskommunale eierandelen i landbasert vindkraft i Norge er estimert til ca. 3.6 mrd. NOK, der verditapet forventes å være rundt 2.5 mrd. NOK som følge av de nye skatteforslagene. Dette tilsvarer et prosentvis verditap på ca. 68% på totalkapitalen. En dekomponering av de ulike elementene i skatteforslaget viser at den økte produksjonsavgiften er av mindre betydning

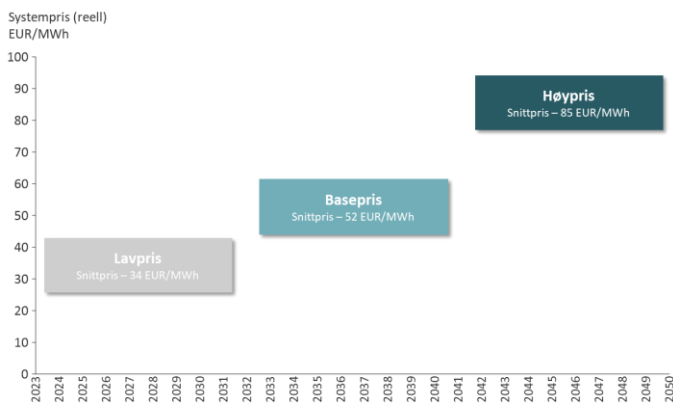
Figur 7: Dekomponering av verdien av kommunaleid vindkraftproduksjon (mrd. NOK).



og har en isolert effekt på ca. 0.1 mrd. NOK. Høyprisbidraget reduserer isolert sett verdiene ytterligere med ca. 0.5 mrd. NOK, mens grunnrenteskatten isolert sett reduserer verdiene med ca. 1.9 mrd. NOK. De nye skatteforslagene har størst konsekvens for utbyggede vindkraftverk ettersom man ikke får fratrukk for investeringer gjort før 1. januar 2023 i grunnrenteskattberegningen. Dersom man i tillegg tar hensyn til hvordan vindkraftprosjektene er finansiert, ser man at store deler av egenkapitalverdien (og trolig noe av markedsverdien av gjelden) går tapt. Dette kan medføre et økt behov for innskudd av egenkapital og i verste fall resultere i konkurser, spesielt for prosjekter med betydelig gjeldsfinansiering.

Estimatene for tapte inntekter til kommunene er basert på nåverdiberegninger av diskonterte kontantstrømmer til totalkapitalen. Endringen i nåverdien som følge av ulike skatteforslag og forutsetninger danner grunnlaget for det estimerte bortfallet av verdier. Det er ikke hensyntatt prissikringer i verdivurderingene. Prissikringer pr. 27. september skal legges til grunn for beregningen av høyprisbidraget i henhold til nærmere definerte regler, noe som kan gi lavere verdi av høyprisbidraget enn det vi har beregnet. Dette er imidlertid uansett en kortvarig effekt. Vi har også lagt til grunn at all produksjon i kommunalt eide kraftverk verdsettes til spotpris, det vil si at vi ser bort fra eventuelle fysiske kontrakter som oppfyller kravene til verdsetting til oppnådd pris i grunnrenteinntekten (med unntak av konsesjonskraft, som verdsettes til oppnådd pris).

Figur 8: THEMAs prognose for gjennomsnittlig systempris



Prisprognosene som er lagt til grunn er THEMAs kraftprisprognose for 2023-2050 fra september 2022; Base, Lav (Technotopia) og Høy (Turbulent transition). Illustrasjonen i Figur 8 viser en oversikt over den gjennomsnittlige reelle systemprisen som ligger til grunn per prisscenario. I baseprisscenariet forventes det en reell gjennomsnittspris på 52 EUR/MWh, mens tilsvarende for høy- og lavprisscenariet er 85- og 34 EUR/MWh. Det er også noe prisforskjell mellom de ulike prisområdene der gjennomsnittlig reell basepris er 55 EUR/MWh for NO1, NO2 og NO5, mens NO3 og NO4 har litt lavere prisnivåer. Hovedårsaken til prisforskjellen mellom områdene er flaskehalsen som er forventet å minske over tid. I analysen har vi lagt til grunn prisprognoser som varierer årlig per prisområde og fordelt middelproduksjonen per prisområde. Ved inngangen til 2023 er kraftprisene på et historisk høyt nivå i Sør-Norge (NO1, NO2 og NO5).

4 Konsekvenser av skatteforslaget for eiendomsskatten

4.1 Eiendomsskatt for kraftproduksjon

Norske kraftverk kan ilegges eiendomsskatt etter reglene i eieendomsskattelova. I praksis betaler nesten alle kraftverk over en viss størrelse eiendomsskatt, både vannkraftverk og vindkraftverk. Forslagene til skatteendringer i statsbudsjettet berører ikke eiendomsskatten direkte, men som følge av reglene for fastsettelse av eiendomsskattegrunnlaget kan eiendomsskatten for store vannkraftverk³ bli påvirket siden grunnrenteskatten på vannkraft trekkes fra i grunnlaget for eiendomsskatten, se vedlegg for ytterligere informasjon.

For små vannkraftverk som ikke er i grunnrenteposisjon er det ikke noen kobling mellom overskuddsbaserte skatter og eiendomsskatten, ettersom eiendomsskattegrunnlaget er definert som skattemessig verdi av driftsmidlene i kraftverket. Skattemessig verdi avhenger bare av den historiske investeringskostnaden og akkumulerte skattemessige avskrivninger.

For vindkraftverk er regelen i eieendomsskattelova at skattegrunnlaget skal settes til teknisk verdi, eller avkastningsverdi når det gir best uttrykk for verdien. Avkastningsverdien vil i prinsippet bli påvirket av skattereglene dersom vi med avkastningsverdi mener avkastning etter skatt. Det er uansett ingen automatikk i at eiendomsskattegrunnlaget for vindkraftverk justeres med endringer i skattemessige rammevilkår, eller andre faktorer som kraftpriser. Vi vil anta at endringer i eiendomsskattegrunnlaget som følge av skatteendringer eventuelt må prøves rettslig. Vi har derfor sett bort fra virkninger av den foreslåtte grunnrenteskatten og høyprisbidraget på eiendomsskatten for vindkraftverk.

4.2 Konsekvensanalyse

Vi avgrensner konsekvensanalysen til stor vannkraft som forklart ovenfor. Forslaget om økt grunnrenteskattesats vil alt annet likt føre til høyere grunnrenteskatt og tilsvarende høyere fradrag i formuesverdiberegningen, noe som vil gi lavere eiendomsskatt med mindre maksimums- eller minimumsverdiene er bindende. Høyprisbidraget skal ikke tas hensyn til i formuesverdiberegningen, og vi kan derfor se bort fra dette.

En detaljert analyse av effekten av skatteforslaget krever tilgang til selskapsspesifikke data på kraftverksnivå. Vi har i stedet analysert konsekvensene av økt grunnrenteskatt med utgangspunkt i eksempelkraftverk der vi varierer plassering i budområde, alder og historisk investeringskostnad. Vi har simulert utviklingen i formuesverdi i eksempelkraftverkene under ulike forutsetninger om grunnrenteskattesatsen fra og med eiendomsskatteåret 2024, ettersom grunnlaget for eiendomsskatten baseres på ligningen for inntektsåret 2022, som er det første året med økt grunnrenteskattesats.

Vi har i beregningene lagt til grunn at maksimums- og minimumsverdiene inflasjonsjusteres årlig. Dette er en beregningsteknisk forutsetning for å illustrere effekten av at det virker rimelig å anta at de nominelle grenseverdiene vil bli justert når vi ser på en lang periode. Det er imidlertid ingen automatikk i at gulvet og taket blir justert. De nominelle grenseverdiene har for eksempel vært konstante siden eiendomsskatteåret 2013, men ble da oppjustert fra et tidligere nivå på 2,35 kr/kWh (i to trinn). Gulvet er ikke

³ Påstemplet merkeytelse større enn 10 MVA.

justert siden det nåværende nivået ble innført fra og med eiendomsskatteåret 2004, da det ble redusert fra 1,10 kr/kWh til 0,95 kr/kWh. Årlig inflasjonsjustering av maksimums- og minimumsverdiene fører alt annet likt til at maksimumsverdien i mindre grad vil være bindende enn om vi ikke inflasjonsjusterer i det hele tatt eller Samtidig vil det også øke sannsynligheten for at minimumsverdien vil være bindende, men gulvet har relativt liten betydning gitt nivået på de gjennomsnittlige kraftprisene de siste årene og verdiene som vi har lagt til grunn framover.

I tabellen nedenfor oppsummerer vi hovedresultatene for de ulike prisscenarioene for kraftverket med byggeår 1975, som kan antas å være et representativt byggeår for storskala norsk vannkraftproduksjon historisk sett. Gjennomgående er effekten av økt grunnrenteskattesats størst i NO3 og NO4, som følge av at kraftprisene er antatt å være lavere særlig i den første delen av analyseperioden. Da vil maksimumsverdien i mindre grad være bindende med gjeldende regler. Tilsvarende vil lavprisscenarioet gi større effekt av økt grunnrenteskattesats i alle budområder, men effekten er størst i de nordlige områdene fordi prisene er svært lave i starten av perioden spesielt. Med høye kraftpriser vil maksimumsverdien i praksis være bindende uansett, og økt grunnrenteskattesats har ingen effekt. Vi ser også av tabellen at det tar mange år før maksimumsverdien ikke er bindende for kraftverk i NO1, NO2 og NO5.

Tabell 1: Virkninger av økt grunnrenteskatt på eiendomsskatten for store vannkraftverk

Prisscenario	Base		Lav		Høy	
	Sør (NO1, NO2, NO5)	Nord (NO3, NO4)	Sør (NO1, NO2, NO5)	Nord (NO3, NO4)	Sør (NO1, NO2, NO5)	Nord (NO3, NO4)
Budområde						
Periode (år) der formuesverdi bestemmer skattegrunnlaget med nye skatteregler	2049-	2025-2026, 2049-	2034-	2024-	Aldri	Aldri
Relativ endring i samlet eiendomsskatt (2022-kroner)	-4,5 %	-6,1 %	-12,1 %	-15,3 %	0,0 %	0,0 %
Endring i nåverdi (6 prosent nominelt etter skatt)	-2,7 %	-3,4 %	-10,7 %	-13,3 %	0,0 %	0,0 %

Kilde: Prop. 1 LS (2022-2023), Nord Pool, Norges Bank, THEMA-analyse

Et veid snitt av sør og nord vil gi en reell reduksjon i eiendomsskatten i perioden 2024-2083 på rundt 5 prosent i basisscenarioet. En reduksjon i reell eiendomsskatt på 5 prosent svarer til ca. 100 millioner 2022-kroner årlig gitt observert proveny fra eiendomsskatten de senere årene. Her må det imidlertid igjen understrekes at disse virkningene i all hovedsak kommer på lang sikt, det vil si fra 2049 og utover.

Vi har ikke vist resultatene for eldre og nyere kraftverk i tabellen. For eldre kraftverk vil utslaget generelt bli mindre enn 1975-kraftverket som er vist i tabellen. Det skyldes at de eldre kraftverkene antas å gjennomføre omfattende reinvesteringer tidlig i analyseperioden, som i neste omgang fører til stor negativ grunnrenteinntekt i perioden hvor reinvesteringene gjennomføres. I utgangspunktet tilsvarer skatteverdien av denne negative grunnrenteinntekten en inntekt i kraftverkene, men fordi negativ grunnrenteskatt settes til null i beregningen av formuesverdien, vil ikke dette gi tilsvarende økning i formuesverdien. Null i grunnrenteskatt vil imidlertid også gi lavere grunnrenteskatt i grunnlaget for formuesverdiberegningen i en femårsperiode

sammenlignet med de gamle reglene for grunnrenteskatten som kraftverkene er underlagt fram til reinvesteringen finner sted. Det gjelder selv om beskatningen av de løpende driftsoverskuddene øker. Denne virkningen vil på den andre siden elimineres eller reduseres kraftig i selskaper som har positiv grunnrenteinntekt i andre kraftverk. Samtidig vil gjennomførte reinvesteringer føre til at nåverdien av framtidige gjenanskaffelseskostnader reduseres i reelle termer, fordi gjenstående levetid øker. Det bidrar til økt formuesverdi og at maksimumsverdien i økende grad blir bindende (alt annet likt). I lavprisscenarioet blir imidlertid resultatene påvirket i mindre grad av aldersforskjeller, ettersom prisvirkningene vil veie relativt tungt.

For nyere kraftverk blir effekten motsatt. Da skjer reinvesteringene langt ute i perioden, og grunnrenteskatten vil være økende etter hvert som historiske investeringer avskrives. Grunnrenteskatten vil imidlertid være lavere enn etter at reinvesteringene er gjennomført alt annet likt, og den vil være lavere enn i eldre kraftverk i perioden fram mot reinvesteringer gjennomføres. Nåverdien av utskiftingskostnadene vil øke fram mot reinvesteringstidspunktet, som bidrar til å redusere sannsynligheten for at maksimumsverdien blir bindende. I sum vil nyere kraftverk tendere til å være bundet av maksimumsverdien i mindre grad enn eldre kraftverk, og da blir også effekten av økt grunnrenteskattesats større. Igjen vil lavprisscenarioet redusere alderseffekten.

Vi har også gjort sensitivitetsanalyser for å se på effekten av høyere utbyggingskostnader historisk. I kraftverk med høyere kostnader vil reinvesteringskostnadene være høyere og grunnrenteskatten lavere enn i eksempelkraftverket vi analyserte ovenfor. Nettoeffekten i basisscenarioet er at eiendomsskatten reduseres og at maksimumsverdien i mindre grad er bindende, noe som i sin tur gir større effekt av økt grunnrenteskatt. I billigere kraftverk (enn 2 kr/kWh som er vårt utgangspunkt) blir det motsatt. På nasjonalt nivå er det uansett den samlede effekten som er viktig, og vi har i vårt eksempelverk brukt et kostnadsnivå som er representativt for historiske investeringer i norsk storskala vannkraftproduksjon.

For verdien av de kommunale selskapene har disse effektene uansett svært lite å si. En reduksjon i eiendomsskatten på 10 prosent tilsvarer om lag 0,2 øre/kWh lavere kostnader årlig, som gir en effekt på nettokontantstrømmen etter skatt på ca. 0,1 øre/kWh. Nåverdieffekten er i størrelsesorden 0,25 øre/kWh.

5 Investeringsincentiver og kredittverdighet

En økning i grunnrenteskattesatsen påvirker ikke incentivene til å investere i vannkraft direkte ettersom økt beskatning av framtidige inntekter motsvares av en økt verdi av det umiddelbare fradraget for investeringskostnaden. Selv om flere investeringer, som blant annet oppgraderingen til Lyse i Røldal-Suldal kraftverkene på ca. 5 mrd. NOK skrinlegges, skyldes dette i hovedsak høyprisbidraget. Høyprisbidraget er ikke nøytralt fordi inntekter over 70 øre/kWh skattlegges med en høyere sats enn det gis kostnadsfradrag for. Høyprisbidraget svekker dermed investeringsincentivene direkte, spesielt innenfor vannkraft der man prøver å optimalisere kraftproduksjonen og produsere mest mulig i timer med høye priser. I tillegg til effektutvidelser kan imidlertid også nye kraftverk og O/U-prosjekter (opprusting og utvidelser) som gir økt energiproduksjon bli mindre lønnsomme med nytt skatteregime og i verste fall ulønnsomme. Dette gjelder også vindkraftverk. Investeringsincentivene blir imidlertid påvirket i mindre grad dersom aktørene har tillit til at høyprisbidraget blir faset ut i løpet av kort tid, for eksempel innen utgangen 2024 slik det er blitt signalisert.

Økt grunnrenteskattesats og høyprisbidraget (produksjonsavgiften) gir også økt regulatorisk risiko fordi skatteendringene har kommet overraskende på aktørene og bidrar til et enda mer komplekst skattesystem. Det reduserer lønnsomheten av investeringer og kan føre til økte kapitalkostnader, hvor også historiske investeringer blir dessuten mindre lønnsomme enn forutsatt.

For vindkraft er det foreslått en grunnrenteskatt der fradraget for investeringskostnader ikke utbetales hvis skatteverdien er negativ (i motsetning til vannkraft og petroleum), men der skattemessige underskudd i stedet fremføres med rentekompensasjon. Nøytraliteten i skattesystemet avhenger da av nivået på fremføringsrenten og tilliten investorene har til en utbetalingsordning ved opphør av virksomhet.

Økte skatter reduserer kontantstrømmen til egenkapitalen og svekker evnen til egenfinansiering av nye investeringer. I et normalt kraftprisbilde vil derfor skatteforslaget føre til at selskapene må i enda større grad prioritere mellom utbytte og egenkapital til finansiering av nye prosjekter. Redusert egenkapital reduserer offentlig eide kraftselskaper sin evne til å ta del i nye investeringer eller at utbyttensnivå til kommuner og fylkeskommuner må reduseres ytterligere for å gjennomføre nye investeringer i kraftproduksjon.

Incentivene til reinvesteringer i eksisterende vannkraft blir trolig i liten grad påvirket av endringene i skattereglene. Det skal relativt mye til for at det ikke skal lønne seg å opprettholde produksjonen i eksisterende kraftverk, men det kan som nevnt ovenfor bli ulønnsomt å gjøre omfattende tiltak for å øke produksjonen (O/U) i forbindelse med reinvesteringene. Det er for øvrig lagt til grunn et reinvesteringnivå som ligger 1 øre/kWh over avskrivningsnivået som reflekterer fremtidig reinvesteringsbehov og som er basert på historiske reinvesteringkostnader. Et fornuftig reinvesteringnivå ligger trolig et sted mellom 5-7 øre/kWh middelproduksjon (1-3 øre/kWh over skattemessig avskrivningsnivå). Antagelsen om reinvesteringsbehov gir ikke store utslag i analysen.

Kredittkvaliteten kan påvirkes som følge av blant annet svakere inntjening (etter skatt), lavere betjeningsevne og høyere gjeldsgrad for selskapene. Hvor stor økningen i kredittpremie eventuelt blir, kommer i stor grad an på hvilken gjeldsfinansiering de ulike aktørene har og fremtidige kraftpriser. Det vil ha større betydning for selskaper som allerede har høy belåningsgrad. Dersom man ender opp i et lavprisscenario, kan ikke kommuner og fylkeskommuner forvente at selskapene fremover vil ha en inntjening som forsvaret det historiske utbyttensnivået uten å redusere egenkapitalen i selskapene gjennom lånefinansiering av utbytteutbetalingene. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at kontantstrømmen også skal betjene de finansielle forpliktelsene selskapene har knyttet til renter og avdrag på gjeld. Vår vurdering er at kredittverdigheten til kraftproduksjonsselskaper avhenger i størst grad av fremtidig kraftprisenivå. Dersom man ender opp i et høyprisscenario vil merverdien (ca. 81 mrd. NOK) etter de nye skatteforslagene

være høyere enn skatteeffekten (ca. 68 mrd. NOK) i baseprisscenarioet for storkraft. For eksisterende vindkraft er også prisbilde en sentral verdidriver, men den prosentvise endringen av skatteforslaget er såpass stor at man står overfor en litt annen problemstilling. Her vil det trolig ikke være mulig å opprettholde tidligere utbytter med opptak av gjeld. Her handler det i større grad om man skal tilføre ny egenkapital for å opprettholde drift. Det virker derimot ganske usannsynlig at investorer faktisk er villige til å bidra med innskudd av ny egenkapital. På total kapitalnivå faller verdiene allerede med ca. 67 prosent i basepris-scenarioet, som betyr at kraftverkene skal ha relativt lav gjeldsandel før man nærmer seg lave egenkapitalverdier. Dette kan medføre at en betydelig risiko for mislighold av gjelden, som betyr at eventuelle innskudd av egenkapital i stor grad trolig ender opp hos kreditorene. Denne situasjonen betyr at man ender opp med en betydelig forverring av kredittratingen hos eksisterende vindkraft.

6 Vedlegg 1: Forutsetninger

Vannkraft i grunnrenteoposisjon (storskala vannkraft):

Parameter	Enhet	NO1	NO2	NO3	NO4	NO5	Kommentar
Middelproduksjon	GWh	13 957	14 418	8 057	7 735	14 282	Hentet fra NVEs vannkraftsdatabase justert med skatteetatens aksjonærliste
Konsesjonskraft	GWh	974	1 006	562	540	997	Årlig estimat på 8.7 TWh fordelt etter eierandel og middelproduksjon
Prisfaktor	faktor	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	Ingen antagelse om prisfaktor
Driftskostnader	øre/kWh	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00	Inkludert marginaltap og innmating. Basert på skatteetatens ligningsskjema.
Eiendomsskatt	prosent	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	NOU 2019: 16 - maksverdi i estimeringsperioden
Skattemessige Avskrivninger	øre/kWh	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	Avskrivning på eksisterende driftsmidler. Avskrivninger fra reinvesteringer kommer i tillegg.
Reinvesteringer	øre/kWh	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	Basert på fremtidig reinvesteringsbehov og NVEs kostnadsstudie fra 2015
Avkastningskrav	prosent	6%	6%	6%	6%	6%	THEMA forutsetning
Horisont	år	Evig	Evig	Evig	Evig	Evig	Prognoseperiode på 50 år (t.o.m. 2071) + Terminalverdi
Inflasjon	kommentar						SSB KPI-prognose t.o.m. 2025, deretter langsiktig inflasjonsmål (Norges Bank)
Kraftpris	kommentar						THEMAs prisprognoser per september 2022
Konsesjonsavgift	øre/kWh	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	Basert på NOU 2019: 16.
Marginaltap innmating	øre/kWh	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	Hensyntatt i estimat for driftskostnader
Opprinnelsesgarantier	øre/kWh	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	THEMA forutsetning

Landbasert vindkraft:

Parameter	Enhet	NO1	NO2	NO3	NO4	NO5	Kommentar
Middelproduksjon	GWh	456	19	854	519	0	Hentet fra NVEs vindkraftsdatabase justert med skatteetatens aksjonærliste
Effekt	MW	138	5	260	153	0	Hentet fra NVEs vindkraftsdatabase justert med skatteetatens aksjonærliste
Prisfaktor	faktor	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	Ingen antagelse om prisfaktor
Antall turbiner	antall	32	1	75	45	0	Hentet fra NVEs vindkraftsdatabase justert med skatteetatens aksjonærliste
Eiendomsskatt	prosent	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	Forenkling basert på et utvalg av kommuner. (Sør-Aurdal, Sandnes, osv.)
Levetid	antall år	60	60	60	60	60	2 Konsesjonsperioder på 30 år. Reinvestering ved konsesjonsfornyelse.
Avkastningskrav	prosent	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	THEMA forutsetning
Opprinnelsesgarantier	øre/kWh	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	THEMA forutsetning
Inflasjon	kommentar						SSB prognose t.o.m. 2025, deretter langsiktig inflasjonsmål (Norges Bank)
Kraftpris	kommentar						THEMAs prisprognoser per september 2022
Tomteleie	prosent	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	Fra NVE. Måles i prosent av middelproduksjon.
Marginaltap	prosent	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	5.00%	Fra NVE. Måles i prosent av inntekter.
Variabel nettkostnad	øre/kWh	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	Fra NVE
Driftskostnad	øre/kWh	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	Fra NVE
Skattemessig verdi	MNOK	1 067	20	1 707	672	0	Nyverdi av kraftverkene, justert for påløpte skattemessige avskrivninger
Eiendomskattegrunnlag	prosent	100%	100%	100%	100%	100%	Lik bokført verdi

Vannkraft utenfor grunnrenteoposisjon (småskala vannkraft):

Parameter	Enhet	NO1	NO2	NO3	NO4	NO5	Kommentar
Middelproduksjon	GWh	666	781	1138	1078	456	Hentet fra NVEs vannkraftsdatabase justert for skatteetatens aksjonærliste
Prisfaktor	faktor	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	Ingen antagelse om prisfaktor
Avkastningskrav	prosent	6%	6%	6%	6%	6%	THEMA forutsetning
Horisont	år	Evig	Evig	Evig	Evig	Evig	Prognoseperiode på 50 år (t.o.m. 2071) + Terminalverdi
Inflasjon	kommentar						SSB prognose t.o.m. 2025, deretter langsiktig inflasjonsmål (Norges Bank)
Kraftpris	kommentar						Themas prisprognoser per september 2022

Vi har lagt til grunn følgende forutsetninger om eksempelkraftverkene i eiendomsskatteberegningene:

- Faktiske kraftpriser pr. budområde til og med 2022 (estimerte priser for siste del av 2022) og prisscenarioene fra 2023 og framover som vi har benyttet i den øvrige analysen, der vi for å forenkle har benyttet snittpriser for to budområder (NO1, NO2 og NO5 samlet, NO3 og NO4 samlet)
- Driftskostnader på 5 øre/kWh reelt⁴
- Konesjonskraft 10 prosent og konsesjonsavgift på 0,6 øre/kWh
- Historisk investeringskostnad på 2 kr/kWh
- Historisk byggeår 1960, 1975 og 1990
- Reinvestering av 100 prosent av opprinnelig investering etter 67 år, justert for inflasjon
- 2 prosent årlig inflasjon
- Friinntektsrente på 2,5 prosent årlig (for driftsmidler som var i bruk før 1. januar 2021), basert på observerte renter på statsobligasjoner og statskasseveksler fra Norges Bank pr. 1. desember 2022
- Inflasjonsjustering av maksimums- og minimumsverdiene årlig
- Beregningene av eiendomsskatten er gjort over en periode på 60 år

For kraftverket med byggeår 1975 har vi også gjort sensitivitetsanalyser med en høyere byggekostnad på 4 kr/kWh.

⁴ Anslaget på driftskostnader er noe lavere enn vi brukte i analysen av kontantstrømmene i selskapene, men til gjengjeld er andelen konsesjonskraft noe høyere. I sum gir disse forutsetningene om lang samme utslag.

7 Vedlegg 2: Utfyllende om reglene for eiendomsskatt vedrørende kraftproduksjon

For store vannkraftverk beregnes eiendomsskatten på grunnlag av en formuesverdi på grunnlag av reglene i skatteloven §18-5. Eiendomsskatten i et gitt år (eiendomsskatteåret) betales på grunnlag av formuesverdien fastsatt ved ligningen to år før (inntektsåret). Eiendomsskattesatsen kan maksimalt være 0,7 prosent av eiendomsskattegrunnet.

Formuesverdien i store vannkraftverk fastsettes på grunnlag av normerte historiske salgsinntekter (spotpris ganger faktisk produksjon pr. time for all produksjon utenom konsesjonskraft, som verdsettes til oppnådde priser) og faktiske kostnader pr. kraftverk, inklusive grunnrenteskatt, samt kostnader til utskifting av driftsmidler. For salgsinntekter, driftskostnader og grunnrenteskatt benyttes et femårig gjennomsnitt, som inflasjonsjusteres til beregningsåret. Dette konverteres til en nåverdi av driftsmidlene ved å beregne verdien av historiske inntekter og kostnader som en uendelig annuitet og trekke fra nåverdien av stipulerte utskiftingskostnader. Til dette formålet benyttes en kapitaliseringsrente i form av en reell diskonteringsrente før skatt. Kapitaliseringsrenten fastsettes direkte av Finansdepartementet og har siden 2012 vært lik 4,5 prosent reelt før skatt. På den måten tas det også hensyn til overskuddsskatt i formuesverdien. Eiendomsskatten er i sin tur fradragberettiget i grunnrenteinntekten.

Formuesverdien kan variere mellom et gulv på 0,95 kr/kWh og et tak på 2,74 kr/kWh. Dersom formuesverdien begrenses av maksimums- eller minimumsverdien, legges det til grunn en produksjonsmengde som er lik gjennomsnittet av siste 7 års kraftproduksjon. Gulvet og taket har ligget fast nominelt siden eiendomsskatteåret 2013.

Beregningen av formuesverdi er relativt kompleks i de tilfellene hvor det genereres negativ grunnrenteinntekt i enkeltkraftverk. Det skyldes at grunnrenteskatten i praksis beregnes på selskapsnivå gjennom adgangen til samordning og utbetaling av skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt, mens eiendomsskatten beregnes pr. kraftverk. Dette håndteres ved at det bare er positiv beregnet grunnrenteskatt i det enkelte kraftverk som kommer til fradrag i beregningsgrunnet for formuesverdien. Dersom et kraftverk har negativ grunnrenteskatt i et år, settes verdien til null i formuesverdieregningen. Denne verdien gjøres gjeldende i alle fem årene hvor det aktuelle årets grunnrenteskatt inngår i formuesverdien, det vil si at det ikke gjøres korreksjoner for at kraftverket eventuelt er i grunnrenteskatteposisjon i andre år i perioden. Positiv grunnrenteinntekt etter samordning på selskapsnivå skal fordeles forholdsmessig mellom de kraftverkene som har generert positiv grunnrenteinntekt i det aktuelle året. Det enkelte verket får en andel av samlet positiv grunnrenteinntekt som er basert på bidraget fra kraftverket til den samlede positive grunnrenteinntekten i selskapet.

Referanseliste

NVE (2015): *Kostander i energisektoren. Kraft, varme og elektrifisering*. NVE-Rapport nr 2/2015 del 1. [rapport2015_02a.pdf](#)

NVE (2022): *Vannkraftdatabase*. [Vannkraftdatabase - NVE](#)

NVE (2022): *Data for utbygde vindkraftverk i Norge*. [Data for utbygde vindkraftverk i Norge - NVE](#)

NVE (2022): *Kostnader for kraftproduksjon*. [Kostnader for kraftproduksjon - NVE](#)

Norges bank (2020): *Inflasjon*. [Inflasjon \(norges-bank.no\)](#)

Regjeringen (2019): *Skattlegging av vannkraftverk*. NOU 2019: 16. [NOU 2019: 16 - regjeringen.no](#)

Skatteetaten (2022): *Aksjonærregisteret*. [Aksjonærregisteret - Skatteetaten](#)

SSB (2022): *Konjunkturtendensene*. [Konjunkturtendensene \(ssb.no\)](#)

Disclaimer

Hvis ikke beskrevet ellers, er informasjon og anbefalinger i denne rapporten basert på offentlig tilgjengelig informasjon. Visse uttalelser i rapporten kan være uttalelser om fremtidige forventninger og andre fremtidsrettede uttalelser som er basert på THEMA Consulting Group AS (THEMA) sitt nåværende syn, modellering og antagelser og involverer kjente og ukjente risikoer og usikkerheter som kan forårsake at faktiske resultater, ytelser eller hendelser kan avvike vesentlig fra de som er uttrykt eller antydning i slike uttalelser. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar. Kunden har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene i vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra THEMA. THEMA påtar seg ikke ansvar for eventuelle tap for Kunden eller en tredjepart som følge av rapporten eller noe utkast til rapport, distribueres, reproduseres eller brukes i strid med bestemmelsene i vårt engasjementsbrev med Kunden. THEMA beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til ideer, konsepter, modeller, informasjon og "know-how" som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Om THEMA

THEMA Consulting Group tilbyr rådgivning og analyser for omstillingen av energisystemet basert på dybdekunnskap om energimarkedene, bred samfunnsforståelse, lang rådgivningserfaring og solid faglig kompetanse innen samfunns- og bedriftsøkonomi og teknologi.



THEMA Consulting Group

Øvre Vollgate 6

0158 Oslo, Norway

www.thema.no

Berlin-kontor

Albrechtstraße 22

10117 Berlin, Germany