

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

**E-CO Energi as**  
Postboks 2481 Solli  
0202 Oslo  
per-arne.torbjornsdal@e-co.no  
Telefon: 24 11 69 00  
Telefaks: 24 11 69 01  
Org. nr.: NO 976 894 871 MVA  
  
www.e-co.no

Side: 1 av 18

Deres ref.: 03/131 SL tss/KR

Vår ref.:

Dato: 08.08.2003

# **HØRINGSNOTAT OM FORENKLING AV SKATTE- OG KONSESJONSREGLER KNYTTET TIL KRAFTNÆRINGEN – HØRINGSUTTALELSE FRA E-CO ENERGI as**

## **1. INNLEDNING**

Det vises til Finansdepartementets brev av 3. juni 2003 med vedlagt 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

E-CO Energi er som høringsinstans bedt om å inngi eventuelle merknader til høringsnotatet innen fredag 8. august 2003. Enkelte temaer som likevel antas å bli dekket av andre høringsinstanser fra næringshold, vil ikke bli kommentert nedenfor. E-CO Energi viser for øvrig til Energibedriftenes Landsforbunds (EBL) rapport av 28. mai 2003 med forslag til forbedring av dagens kraftskatte-regime, som tidligere er overlevert til Finansdepartementet. Rapporten inneholder nærmere utdypning av en rekke av de punkter som er omtalt nedenfor.

E-CO Energi vil også kommentere enkelte forslag i EBLs rapport som vi mener bør inkluderes i Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet samlede gjennomgang av skattereglene for kraftverk. Dette er:

- Faktisk inntekt ved fastsetting av grunnrenteinntekt
- Beregning av grunnrenteinntekt i byggeperioden
- Fjerning av eiendomsskatt i byggeperioden
- Reduksjon i grunnrenteskattesatsen

Videre vil vi kommentere konsekvensene av en eventuell statlig, ukompensert overtagelse av kraftverk (hjemfall).

## **2. LITT OM E-CO ENERGI, SKATTEFORHOLD**

Morselskapet E-CO Energi as er heleiet av Oslo Kommune. Statkraft eier 20 % i datterselskapet E-CO Vannkraft som igjen eier i overkant av 60 % av Oppland Energi samt 30 % i Buskerud Kraftproduksjon. Samlet produksjon for konsernet er om lag 9,5 TWh i et normalår. Kraftverkene ligger i hovedsak i Aurland, Hallingdal og i Glomma- og Gudbrandsdalslågenvassdraget.

Tabellen nedenfor viser enkelte nøkkeltall for konsernet:

(mill.kr)	2000	2001	2002
Resultat før skatt	158	415	667
Betalbar skatt	183	352	373
Utsatt skatt m.v.	-226	28	-61
Skattekostnad	-42	380	312
% Betalbar skatt	116 %	85 %	56 %
% Skattekostnad	-27 %	91 %	47 %
Egenkapitalavkastning	2,3 %	0,4 %	4,8 %

Skattetallene er inklusive eiendomsskatt, men omfatter ikke de konsesjonsbaserte ordningene. Naturressursskatt er enten nettet ut mot overskuddsskatt eller aktivert for fremføring. Den betalbare skatten kan gi et mer fornuftig bilde av skattebelastningen da endringer i utsatt skatt/skattefordel i sterk grad kan påvirkes av vurderinger om forhold som ikke gjenspeiler seg i resultat før skatt. Eksempelvis er den store endringen i utsatt skatt i 2000 i stor grad påvirket av en rettsavgjørelse.

Tabellen illustrerer to forhold:

- Skattebelastningen er svært høy
- Avkastningen på egenkapitalen er svært lav

I 2003 forventes en økning av skatteprosenten som følge av en forventet sterk økning i grunnrenteskatten på grunn av høye spotpriser som ikke gjenspeiler de faktiske salgsprisene. Også i årene fremover forventes det en overproposjonal økning av skatten som følge av at friinntektsgrunnlaget blir mindre, i nominelle og særskilt i reelle termer.

Norsk kraftnæring sliter i det store og hele med en tilsvarende situasjon, dvs. med en svært høy skattebelastning og en lav avkastning. Dette utgjør et vesentlig hinder for investering og nyskaping i næringen, og dermed for økt energiproduksjon i Norge. Det gjør det også mindre attraktivt for de nåværende eiere å beholde sitt eierskap. Det svekker muligheten for de norske selskapene til å delta aktivt i nødvendig omstrukturering og utvikling i næringen.

### 3. E-CO ENERGIS PRIORITERINGER

E-CO Energi mener at det samlede skattestrykket for kraftnæringen bør reduseres. Skatte- og avgiftsnivået for norsk vannkraftproduksjon bør harmoniseres med de andre landene i det nordiske kraftmarkedet. Videre bør skattenivået bringes mer på linje med andre næringer i Norge. Vi viser i den forbindelse til flertallsmerknad fra Stortingets energi- og miljøkomite ved behandlingen av energimeldingen i 2000 vedrørende behovet for mer like rammevilkår. En skattereduksjon vil være et viktig bidrag til økt produksjon av miljøriktig energi i Norge. (Se pkt. 8.5.)

På kort sikt bør særlig følgende endringer prioriteres for å oppnå en forbedring av skattesystemet for kraftforetak:

- Samordning av grunnrenteskatt på foretaksnivå (se pkt 6.1)
- Opphevelse av gjeldsbegrensningsregelen (se pkt. 6.3)
- Samlet vurdering av eiendomsskatt, konsesjonsbyrder og naturressursskatt (se pkt 7.1)
- Beregning av grunnrenteskatt tilnærmet på grunnlag av faktiske inntekter (se pkt. 8.1)

Ingen av disse forslagene vil ha noen stor innvirkning på skatteprovenyet sett over noen år, men de vil innebære en reell forenkling og forbedring av systemet og bidra til at skattesystemet i mindre grad påvirker selskapenes forretningsmessige disposisjoner.

E-CO Energi ser positivt på forslaget om en nedre grense for hvilke kraftverk som skal svare grunnrenteskatt og naturressursskatt. Imidlertid vil vi argumentere for en grense på 10 MW i stedet for de foreslåtte 5 MW. Dette fordi denne forenklingen vil gjøre det forretningsmessig mindre risikabelt å oppgradere/istandsette mindre kraftverk. Med en grense på 10 MW i stedet for 5 MW vil det gi et visst energibidrag i tillegg til en administrativ forenkling. (Se pkt. 5.3 og vedlegg)

E-CO Energi anser videre at det er svært viktig å innføre en maksimumsverdi på eiendomsskatten, men anser at det kan være fornuftig å utrede andre endringer vedrørende eiendomsskatten mer inngående, og da slik at eiendomsskatt, konsesjonsbaserte ordninger og naturressursskatt sees i sammenheng.

## **4. GENERELT – FOKUS PÅ UTREDNING, LOVHJEMMEL OG LOVTEKST OG PÅ SAMLEDE RAMMEBETINGELSER**

### **4.1 BETYDNINGEN AV DE SAMLEDE RAMMEBETINGELSER**

Norsk kraftverksnæring er undergitt et omfattende antall særregler. Hvert enkelt regelsett kan isolert sett tenkes å være hensiktsmessig eller i hvert fall til å leve med, men sumvirkningen av de samlede rammebetingelser blir svært problematisk. Det er derfor svært viktig at alle endringsforslag ikke vurderes isolert, men i et helhetsperspektiv.

### **4.2 BETYDNINGEN AV FORUTSIGBARHET**

Kraftproduksjon er langsiktig virksomhet på grunn av store investeringer og anlegg med lang avskrivningstid. Det er derfor viktig at rammebetingelsene er forutsigbare og virker investeringsfremmende. Stor usikkerhet knyttet til fremtidige skatte-, avgifts- og konsesjonsordninger, vil redusere investeringsviljen, og dermed også Norges mulighet til å forbedre kraftbalansen.

### **4.3 BETYDNINGEN AV PROSESSEN I LOVGIVNING SARBEIDET**

Arbeidet med å fastsette elektrisitetsforsyningens og kraftnæringens rammebetingelser i Norge har i de senere år gjentatte ganger skjedd uten at man etter vår oppfatning har knyttet tilstrekkelig oppmerksomhet til samspillet mellom utredningspremisser og endelig utkast til lovtekst:

Vi nevner eksempelvis:

- Ny kraftverksbeskatning per 1.1.97: Røseth-utvalget utformet i NOU 1992: 34 vidtrekkende forslag, uten å utforme noe utkast til lovtekst.
- Inntektsregulering av nettvirksomhet i forlengelsen av ny energilov fra begynnelsen av 1990-tallet og utover: Klar lov hjemmel for dette ble imidlertid først etablert ved endringslov 2001 nr. 82.
- Konsesjonskraft – pris: Omfattende endringer gjennomført fra 1. januar 2003 uten tradisjonelle utredninger og uten noen form for endring av lovtekst eller forskrift
- Konsesjonskraft og –avgifter – beregningsgrunnlaget: Utredning av prinsipielle endringer gjennomført av Ljøgodt-utvalget i 2002, uten at utvalgets omfattende premisser ledsages av utkast til lovendring. NVE skriver i KTØ-notat 62/2002, som kommenterer en del spørsmål i tilknytning til Ljøgodt-utvalgets innstilling, at "Fra NVEs side forutsettes det at departementet også tar seg av den juridiske siden ved en eventuell gjennomføring av de ovenfor anbefalte endringer"

Det må bemerkes at også Finansdepartementet høringsnotat til foreliggende sak tar opp et stort antall viktige problemstillinger, som bare i begrenset utstrekning ledsages av konkrete forslag til

lovendringer. E-CO Energi mener at en robust og konsistent lovgivning forutsetter at kraftnæringen også får anledning til å uttale seg når de konkrete forslagene til lovendringer foreligger fra departementet.

## **5. KOMMENTARER TIL FORESLÅTTE ENDRINGER**

### **5.1 VURDERING AV SPØRSMÅLET OM INNFØRING AV KLAGERETT FOR KOMMUNENE OVER FASTSETTELSE AV EIENDOMSSKATTEGRUNNLAGET OG KOMMUNEFORDELING**

Det vises til høringsnotatet side 24-39.

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 eiendomsskattegrunnet.

E-CO Energi slutter seg til Finansdepartementets vurdering og konklusjon.

### **5.2 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.

På bakgrunn av sin drøftelse 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.

E-CO Energi slutter seg til Finansdepartementets vurdering og konklusjon.

### **5.3 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 fra i underkant av 1 MW til 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 insentiver 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 og således bedre kraftbalansen.
- 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.

E-CO Energi slutter seg til Finansdepartementets vurderinger. I mangel av større utbygginger vil en heving av grensen også bidra til å opprettholde vannkraftkompetanse og leverandørindustri i Norge.

E-CO Energi mener imidlertid at Finansdepartementets forslag kan forbedres med et enda større bidrag til de gunstige effekter. Oppsummeringsvis gjelder dette følgende forhold:

- Ordningen bør gjelde verk opp til 10 MW
- Grenseverdien bør angis i MW, ikke i MVA (kVA)

*Dette er nærmere utdypet og begrunnet i vedlegget til vår høringsuttalelse.*

## **6. OMTALE AV SKATTESAKER**

### **6.1 GRUNNRENTESKATTEN**

Det vises til høringsnotatet side 57-61.

Finansdepartementet påpeker 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 grunnrenteposisjon til å få utnyttet fremført 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.

E-CO Energi anser det vel begrunnet at asymmetrien i grunnrentebeskatningen er investeringshemmende og er en svakhet ved grunnrenteskattesystemet som bør rettes opp.

Vi tror at en løsning med "tilbakebetaling" av negativ grunnrente når kraftverkene ikke kommer i grunnrenteposisjon, er lite realistisk. Dette både av prinsipielle og praktiske grunner.

Prinsipielt vil det kunne gi staten en "medeier-lignende" status i kraftverkene, noe vi anser som lite hensiktsmessig.

Praktisk vil spørsmålet reise seg om *når* en eventuell tilbakebetaling skal finne sted. Dersom den først skal finne sted når det er "endelig konstatert" at det foreligger en negativ grunnrenteinntekt som ikke en gang i fremtiden kan utnyttes, vil et slikt tidspunkt kunne ligge ubestemt langt frem i tid. Reglene måtte eventuelt utformes slik at skattyter har et ubetinget og uforanderlig krav på tilbakebetaling allerede det år den negative grunnrenteinntekt oppstår, slik at man unngår fremtidig usikkerhet.

For praktiske formål mener vi at en samordning av positiv og negativ grunnrenteinntekt for det enkelte kraftverk på foretaksnivå i overveiende grad vil sikre nøytraliteten i grunnrentebeskatningen. Samordning forventes over noe tid å medføre at fremførbare negativ grunnrenteinntekt vil forsvinne for mange selskaper. For mange selskaper vil det antakelig være tale om et fåtall år. Selv om negativ grunnrenteinntekt fremføres med renter, anser E-CO Energi likevel at det er lite ønskelig å operere med store, og ofte usikre skattefordeler som ligger langt frem i tid. Regnskapsmessig vil en endring bidra til å bedre egenkapitalandelen i kraftforetakene. For kraftforetakene vil det administrativt innebære en forenkling å slippe å operere med fremførbare posisjoner. Dette gjelder også for ligningsmyndighetene.

Finansdepartementet anfører at i en symmetrisk løsning må normrenten for fremføring av negativ grunnrenteinntekt og normalavkastning settes til en tilnærmet risikofri rente. E-CO Energi antar, uten å ta stilling til om dette er korrekt eller ikke, at dette eventuelt kun gjelder den fullt sym-



metriske løsningen, som vi anser som lite realistisk. Løsningen med samordning på foretaksnivå krever ingen endring av normrentene. En nedjustering av disse vil etter E-CO Energis oppfatning være særdeles negativt. Det vil innebære en ytterligere skjerpelse av grunnrenteskatten, og dermed en økning av den effektive skattesats. Vi kan ikke se noen faglig eller annen begrunnelse for en endring av renten. Det ville være å snu tingene på hodet, fordi ved dagens ordning burde risikotillegget vært satt høyere for å kompensere for de manglende samordningsmuligheter og den manglende symmetri.

Finansdepartementet anfører til slutt under pkt. 7.1.4 i høringsnotatet:

”Økt nøytralitet gjennom verdisikring av underskudd har betydning for å realisere samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer på riktig tidspunkt. Det foreligger imidlertid ikke en tilsvarende samfunnsøkonomisk argumentasjon for å verdisikre underskudd som allerede er pådratt. Eventuelle endringer på dette området vil derfor kreve overgangsregler.”

E-CO Energi er ikke enig i dette. For det første vil behandlingen av underskudd som allerede er pådratt, påvirke den totale kraftforetaksøkonomi, og dermed indirekte også nye investeringer. Beskatning er ikke primært sosialøkonomisk makroteori, men påvirker sterkt bedriftsøkonomien. Det har allerede fra ikrafttreddelsen av reglene om grunnrenteskatt i 1997 vært tungtveiende grunner til at negativ grunnrenteinntekt som ikke kan nyttiggjøres på annen måte, må kunne samordnes på foretaksnivå. Finansdepartementet sier intet om hvordan pådratt underskudd ellers skal komme til benyttelse. Uavhengig av sosialøkonomiske begrunnelser på makro-nivå er det et grunnleggende rettferdskrav på bedriftsøkonomisk nivå at fremførbar negativ grunnrenteinntekt faktisk skal komme bedriften til gode. Ved fornyelses- og oppgraderings-investeringer i et eksisterende kraftverk som er i negativ grunnrenteoposisjon, vil det for øvrig kunne oppstå særdeles kompliserte avgrensingsproblemer dersom departementets tilnærming legges til grunn. Å ikke ta hensyn til eksisterende fremførbar negativ grunnrenteinntekt vil lede til en betydelig komplisering av skattesystemet, stikk i strid med hensikten om forenkling av skattereglene.

Det vil være lite tillitvekkende hvis det på det nevnte grunnlag skjer en forskjellsbehandling av eksisterende og fremtidig negativ grunnrenteinntekt. Kraftselskapene er opptatt av å verdisikre både eksisterende og fremtidige investeringer, og viljen til nyinvesteringer vil bli påvirket av den opplevde risikoen knyttet til rammevilkårene.

Det er en forutsetning for Finansdepartementets vurdering av kraftskattesystemet at endringer i de konsesjonsbaserte reglene og skattereglene skal skje innenfor ”en om lag provenynøytral ramme”. Etter E-CO Energis oppfatning vil en samordning uten overgangsregler tilfredsstillende dette kriteriet – sett over noe tid. Det er ellers noe uklart hva som menes med ”provenynøytralitet”. Menes det i forhold til et enkelt års skatteinngang, i så fall hvilket år? Er det 2002, eller et estimat for 2003 eller for 2004? Grunnrenteskatten vil uansett være en skatt som varierer betydelig (i takt med prisnivået

på kraft). Det vil være uheldig om utformingen av skattesystemet, som er ment å gjelde på lengre sikt, i for sterk grad påvirkes av et krav til et bestemt proveny i et enkelt inntektsår.

## **6.2 EIENDOMSSKATTEGRUNNLAGET PÅ KRAFTPRODUKSJONSANLEGG**

Det vises til høringsnotatet side 64-67.

Finansdepartementet vil vurdere ulike sider ved verdsettelsesreglene for eiendomsskatt på kraftverk, bl.a. innføring av en maksimumsverdi. Retningsgivende for en maksimumsverdi bør være Stortingets forutsetning om at provenyet fra eiendomsskatt fra kraftverk bør tilsvare om lag 1 mrd. kroner over tid, jfr. Budsjett-innst. S nr. 1 (1999-2000).

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.

E-CO Energi anser at det er svært viktig å innføre en maksimumsverdi på eiendomsskatten, men anser at det kan være fornuftig å utrede andre endringer vedrørende eiendomsskatten mer inngående, og da slik at eiendomsskatt, konsesjonsbaserte ordninger og naturressursskatt ses i sammenheng.

## **6.3 GJELDSBEGRENSNINGSREGELEN FOR OFFENTLIG EIDE KRAFTFORETAK**

Det vises til høringsnotatet side 67-70.

Finansdepartementets vurderinger:

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 ikke lenger er like relevante og at dette taler for en re-vurdering av gjeldsbegrensningsregelen.

Videre antar departementet at gjeldsbegrensningsregelen 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.

- Gjeldsbegrensningsregelen kan føre til at offentlig eide kraftselskaper blir rasjonert i kredittmarkedet, noe som kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Finansdepartementet påpeker videre at gjeldsbegrensningsregelen også reiser enkelte uavklarte tolknings spørsmål og at behandlingen av disse spørsmålene beslaglegger administrative ressurser både for skattyterne og for det offentlige. Eksempelvis nevner Finansdepartementet følgende tolknings spørsmål:

- 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 gjeldsbegrensningsregelen. Finansdepartementet påpeker at et eventuelt forslag om å avvike 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 E-CO Energis oppfatning virker gjeldsbegrensningsregelen konkurransevridende i disfavør av offentlig eide kraftforetak, og svekker dermed muligheten for offentlig eierskap og utvikling av offentlig eide kraftforetak. Den motvirker også reinvesteringer i kraftproduksjon, og kan medføre at investeringer som er marginale under ordinære skattebetingelser, blir ulønnsomme og dermed ikke foretatt som følge av at hele eller deler av kapitalkostnaden ikke er fradragsberettiget. Regelen reduserer muligheten offentlig eide kraftselskaper har til å forbedre kraftbalansen ved å investere i ny produksjon.

Som følge av at de skattemessige verdiene på kraftverk gjennomgående er betydelig lavere enn de markedsmessige verdiene, betyr dette at et kraftselskap har et vesentlig høyere lånepotensial enn 70 % av de skattemessige verdiene. I forhold til de reelle verdiene slår derfor 70 %-regelen inn mye tidligere, og kraftselskaper vil lett havne på den gale siden av grensen selv om muligheten til lån

på gode vilkår langt fra er benyttet. I praksis har selskap som eies av kommuner eller fylker begrensede muligheter til egenkapitalfinansiering. Ved lånefinansiering vil det bli en merkostnad på 28 % av 100 % av lånekostnaden (minus eventuelt utbytte) ved investering i aksjer og på 28 % av 100 % av den overskytende lånekostnad ved realinvesteringer.

Etter E-CO Energis oppfatning taler de ovennevnte vurderingene i overveiende grad for at gjeldsrentebegrensingsregelen bør fjernes. Hensynet som regelen i sin tid ble innført for å ivareta, skatteinngangen til vertskommunene, er i realiteten bortfalt. Hensynet til Statens skatteinntekter vernes gjennom den ordinære internprisingsregelen i skattelovens § 13-1, samt kredittmarkedets vurdering.

## **7. OMTALE AV ULIKE SAKER INNENFOR DE ULIKE KONSESJONS-BASERTE ORDNINGER**

### **7.1 KONSESJONSKRAFT I DAGENS VIRKELIGHET I REALITETEN EN SKATT/AVGIFT – MÅ UTREDES I SAMMENHENG MED NATURRESSURSSKATT OG EIENDOMSSKATT**

Allerede i NOU 1985: 9 Energilovgivningen påpekte Energilovutvalget under kap. VI.3.2 "Opphevelse av konsesjonskraftordningen", at det over tid burde vurderes å erstatte konsesjonskraftordningen "med felles økonomisk kompensasjon for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter" i form av en øket konsesjonsavgift. Det ble imidlertid den gang som motargument påpekt at fra utbyggingskommunenes side anses ikke en avgift "likeverdig med levering av en bestemt kraftmengde med samme leveringssikkerhet som fastkraft".

Høringsnotatet påpeker korrekt under pkt. 8.4 at konsesjonskraftordningen ikke lenger har noe kraftforsyningsformål, at "samme leveringssikkerhet som fastkraft" ikke gir noen mening, og at *hele konsesjonskraftordningen i dag bare har betydning som en økonomisk overføringsordning – en "prissikring" for de kommunene som er berettiget til konsesjonskraft*". Dette viktige poeng utdypes – og det økonomiske innhold i denne pengeoverføringsordningen beskrives nærmere – i høringsnotatet pkt. 8.1, 8.3.1.1 og 8.3.4.1.

Som det fremgår av de to sistnevnte punkter, er det gjennom plenarvedtak i Stortinget og OEDs endrede retningslinjer lagt opp til en vesentlig avgiftsskjerpelse fra og med 2003 – opp fra ca. 250 mill. kr. pr. år til 590 mill. pr. år (250 mill. + 340 mill.\* pr. år), dvs. en økning på rundt 140 %.

\* Økningen på 340 mill. kr. er snittverdien av den estimerte verdiøkning på konsesjonskraftmottagers hånd som følge av OEDs endrede retningslinjer, ved kraftpris hhv. 15 og 20 øre/kWh. (210 + 270 + 380 + 495, dividert på 4), jfr. høringsnotatet tabell 8.2.

Høringsnotatet estimerer i pkt. 8.2 den økonomiske betydning av Ljøgodt-utvalgets forslag til å innebære en ytterligere verdiøkning på konsesjonskraftmottagers hånd på totalt 30-45 mill. kr. pr. år, dvs. ca. 37,5 mill. kr. Dersom man legger dette på toppen av den forannevnte økning på 340 mill. kr, får man en økning i den samlede konsesjonsrelaterte avgiftsbyrde på totalt ca. 375 mill. kr. pr. år, eller ca. 150 %. Det er lite tenkelig at andre næringer i Norge ville bli utsatt for lignende avgiftsøkninger på grunnlag av en tilsvarende saksbehandling.

Hertil kommer den ytterligere økonomiske betydning av Ljøgodt-utvalgets forslag om å oppheve maksimalsatsen for konsesjonsavgift for nye konsesjoner; et forslag som trolig også vil smitte over på revisjon av gamle konsesjoner.

Vi vil på denne bakgrunn prinsipalt be om at man nå prioriterer en utredning av å omgjøre konsesjonskraftordningen og den gjeldende konsesjonsavgiftsordning til en samlet/utvidet konsesjonsavgift, eventuelt en utvidet naturressursskatt, fremfor å flikke ytterligere på dagens ordninger. Dagens ordninger har en nominell utforming som avviker meget sterkt fra de kraftforsyningsmessige og økonomiske realiteter. Vårt forslag vil dessuten i tråd med Stortingets og regjeringens ønskemål muliggjøre en vesentlig forenkling av regelverket. Vårt forslag vil dessuten muliggjøre at naturressursskatt, konsesjonsbaserte ordninger og eiendomsskatt vurderes i sammenheng, jfr. foran pkt. 3 (avslutningsvis) og pkt. 4.1.

Subsidiært til dette, må alle utredninger/endringer skje *innenfor den samlede konsesjonsbyrde som gjaldt tom. utgangen av 2002*. Vi viser i denne forbindelse også til våre subsidiære høringsmerknader som fremgår av pkt. 7.2.

## **7.2 SUBSIDIÆRE MERKNADER**

Høringsnotatet pkt. 8.3.5. Vi kan ikke støtte en "harmonisering" av fastsettelsen av konsesjonskraftprisen. Slike "harmoniseringer" innebærer erfaringsmessig at kraftnæringen får med seg det verste fra to eksisterende ordninger. Vi viser i denne forbindelse særskilt til at høringsnotatet s. 89-90 har et uklart innhold mht. om 20 % - tillegget i konsesjonskraftprisen ref. konsesjoner før 1959 foreslås fjernet, noe det etter vår oppfatning ikke er grunnlovsmessig adgang til.

Høringsnotatet pkt. 8.4: Vi påpeker innledningsvis at den "oppdatering" som her gjennomgås, best ivaretas gjennom vårt prinsipale forslag i pkt. 7.1.

Subsidiært til dette, har vi flg. merknader:

I høringsnotatet pkt. 8.4.1 behandles forslag om at årlig gjennomsnittlig innmatingstariff legges inn i konsesjonskraftprisen, istedenfor å komme som et særskilt, spesifikt tillegg til denne. Det anføres

at dette vil innebære en forenkling som ikke røkker ved prinsippet om at konsesjonskraftmottager skal bære denne tariffkostnaden.

Vi vil i denne forbindelse påpeke at den senere tids utvikling av sentralnettariffleringen nå har gitt enkle og entydige innmatingstariffer for produksjon. Tidligere effektbaserte tariffer, med tilhørende kompliserte samordningsregler pr. lokaliseringssted, var uegnet til en allment forståelig beregning av hvilken andel konsesjonskraften skulle bære. Dette skapte unødig merarbeid og diskusjoner mellom partene.

Sentralnettariffenes utvikling mot en felles energibasert innmatingstariff, hvor produksjon ikke selv blir godtgjort samordningsgevinsten i punktet (den såkalte K-faktormodellen), har bidratt til en kraftig forenkling og gitt entydighet i ovennevnte forhold vedrørende konsesjonskraft. Vi ser derfor allerede av denne grunn ikke noe behov for den foreslåtte endringen.

Vi vil i tillegg på prinsipielt grunnlag fremheve at konsesjonskraft er relatert til det enkelte kraftverk. Kraftverkets beliggenhet geografisk vil fortsatt – også under dagens sentralnettarifflering – gi ikke ubetydelige forskjeller når det gjelder positiv eller negativ (energibasert) innmatingstariff.

Hertil kommer at enkeltelementer i en eventuelt "innbakt" prisfastsettelse er lite kontrollerbare. Det er en naturlig interessekonflikt mellom staten, vertskommunene og kraftprodusentene når konsesjonskraftprisen fastsettes. Det er derfor betydelig risiko for at et endret prisreferansepunkt for konsesjonskraften med påslag basert på et "anslag på årlig gjennomsnittlig innmatingstariff" over tid vil medføre at kraftverkseier ikke får kompensert innmatingkostnaden knyttet til konsesjonskraftkvanta.

E-CO Energi vil på denne bakgrunn i relasjon til høringsnotatet pkt. 8.4.1 motsette seg at referansepunktet for prising av konsesjonskraft endres fra kraftstasjonsvegg til innmatet sentralnettet mot at det samtidig gis et påslag i konsesjonskraftprisen basert på et "anslag på årlig gjennomsnittlig innmatingstariff". Konsesjonskraft er relatert til kraftverket, ikke til hvilket nettariffleringssystem som p.t. benyttes/hvilket referansepunkt som tilfeldigvis er valgt for børsomsetning av kraften.

I relasjon til pkt. 8.4.2 er vi enige, men trekker andre konsekvenser av dette, jfr. foran pkt. 7.1

I relasjon til pkt. 8.4.3 og 8.4.4 er vi enige.

Når det gjelder pkt. 8.5, viser vi til våre merknader foran pkt. 5.3 vedr. behovet for en felles nedre grense for alle kraftverk, både i relasjon til grunnrenteskatt, naturressursskatt, særskilt eiendoms-skattetaksering og konsesjonsgrenser. Endelig nevner vi at grensen for konsesjonsplikt etter

industrikonsesjonslovens § 1 uansett ikke bør knyttes til den foreldede måleenhet "naturhestekrefter", men på vanlig måte relateres til SI-systemet og uttrykkes i megawatt.

E-CO Energi mener som nevnt at Finansdepartementets forslag kan forbedres med et enda større bidrag til de gunstige effekter. Oppsummeringsvis gjelder dette følgende forhold:

- Ordningen bør gjelde verk opp til 10 MW
- Grenseverdien bør angis i MW, ikke i MVA (kVA)

Dette er som nevnt nærmere utdypet og begrunnet i vedlegget til vår høringsuttalelse.

## **8. TEMAER SOM IKKE ER OMHANDLET I HØRINGSNOTATET**

E-CO Energi vil vise til EBLs rapport hvor det er tatt opp en del temaer som ikke er behandlet i høringsnotatet. Etter E-CO Energis syn gjelder dette temaer som det er viktig at Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet inkluderer i sin samlede vurdering av dagens kraftskattesystem.

I det etterfølgende gis E-CO Energis oppfatning av disse problemstillingene. For en nærmere redegjørelse vises det til EBLs rapport.

### **8.1 FAKTISK, IKKE NORMERT 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.

Dagens system for beregning av grunnrenteinntekten ble utformet i 1996 da det ikke fantes like velutviklede finansielle markeder som i dag. Det er nå vanlig at kraftprodusentene selger en vesentlig andel av produksjonen, gjerne mer enn 50 %, på termin. Terminmarkedet er svært viktig for hvordan produsentene setter opp sine produksjonsplaner, og terminmarkedet spiller en stor rolle for den løpende kraftbalansen. For en vannkraftprodusent vil det alltid være et spørsmål om vann skal holdes tilbake i magasinene og selges til en fremtidig pris, eller produseres og selges til dagens priser. Dersom det ligger an til en fremtidig knapphet på kraft, vil terminprisene i det aktuelle tidsrom stige. Det vil dermed bli mer lønnsomt å la være å produsere i dag, og heller selge produksjon på termin i det tidsrommet hvor prisene er høye. Et velfungerende terminmarked er

derfor sentralt for å sikre fremtidig kraftbalanse og motvirke kraftkriser med ekstreme utslag i spotprisen. Det forhold at grunnrenteskatten er knyttet til spotpris, medfører at produsentene vil sikre mindre enn de ellers ville ha gjort. En sikringsgrad på 62,5 % under dagens grunnrenteskatteregler tilsvarer en sikringsgrad på 100 % dersom faktiske priser lå til grunn for grunnrenteskatten. Dagens system medfører derfor store imperfeksjoner i terminmarkedet for kraft, og bidrar til de tidvis store prissvingningene vi har hatt den siste tiden.

For et konkret opplegg for å innføre terminpriser i grunnrentebeskatningen vises det til EBLs rapport. Opplegget er like kontrollerbart som dagens system, medfører ikke større administrative kostnader og påvirker ikke provenyet systematisk i noen retning.

På bakgrunn av at EBLs rapport er oversendt Finansdepartementet, og at en bedre sammenheng med inntekter og grunnrenteskatt er et sterkt signalisert ønske fra flere næringsaktører, er E-CO Energi noe overrasket over at departementet ikke har vurdert forslaget i høringsnotatet.

## **8.2 BEREGNING AV GRUNNRENTEINNTÉKT I BYGGEPERIODEN**

Det er i dag ikke uttrykkelig fastsatt fra hvilket tidspunkt grunnrenteinntekten skal fastsettes. Lovens systematikk kan tilsa at dette først beregnes fra idriftsettelse, men hensynene bak reglene tilsier klart at grunnrenteinntekten også må 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 investeringskostnadene 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. Aktivisering av rentekostnader i byggeperioden gir ikke tilstrekkelig kompensasjon for tapet.

Betydningen av en manglende grunnrenteinntekt i byggetiden vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det utgjør imidlertid en mulig 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 presiseres til å inkludere grunnrenteinntekt i byggetiden.

## **8.3 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.

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



#### **8.4 KONSEKVENSER AV EN EVT. STATLIG, UKOMPENSERT OVERTAGELSE AV KRAFTVERK (HJEMFALL)**

Olje- og energidepartementet har foreslått at offentlig eide kraftverk som i dag er ukonsederte eller gitt evigvarende konsesjoner vederlagsfritt skal overtas av staten (hjemfall) etter en tid. Forslaget innebærer en inndragning av store verdier og vil medføre betydelig redusert evne til å investere i nye anlegg, samt modernisering og oppgradering av eksisterende anlegg. Eventuelle endringer i industrikonsesjonslovens bestemmelser om hjemfall vil derfor måtte legge føringer på utformingen av skattesystemet. (For en mer utdypende gjennomgang av konsekvensene for næringen generelt og E-CO Energi spesielt, henvises til vår høringsuttalelse til OED, datert 27. mars 2003.)

#### **8.5 REDUKSJON I GRUNNRENTESKATTESATSEN**

Vannkraftsektoren er fastlands-Norges mest kapitalintensive næring og er samtidig undergitt en klart tyngre skatte- og avgiftsbelastning enn alle andre fastlandsnæringer i Norge. Videre beskattes norske vannkraftprodusenter vesentlig hardere enn vannkraftprodusenter i Norden for øvrig.

Disse utgangspunkt er vanskelig å forene med et ønske om å fremme investeringer på sektoren. 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 bør reduseres betraktelig. EBL foreslår i sin rapport at dette gjennomføres ved en vesentlig reduksjon i grunnrenteskattesatsen.

E-CO Energi støtter EBL fullt ut i at større likhet i skattebelastning med andre vannkraftprodusenter i Norden er viktig for norske kraftselskapers konkurransekraft og verdiskapning. Det er anslått at det særnorske skattenivået reduserer nåverdien av norske kraftverk med 0,6-0,7 kr pr. kWh (ECON, Notat 67/2000). Dette tilsvarer vel 70 milliarder kr. for alle kraftanlegg. Hovedgrunnen til dette verdifallet er grunnrenteskatten.

Norsk kraftnæring blir gjennom skattesystemet primært ansett som en "høstenæring" for staten og vertskommunene. Det samlede skatte- og avgiftsnivået for kraftproduksjon må like fullt tilpasses slik at avkastningen blir rimelig sammenlignet med øvrige investeringsmuligheter for eierne.

Nivået og stabiliteten må også være tilpasset slik at produksjonsapparatet til enhver tid opprettholder en samfunnsøkonomisk riktig teknisk standard og produksjonsevne og ikke skyver store vedlikeholdskostnader foran seg.

Til sist er det meget viktig at kraftproduksjonsselskapene ikke blir en salderingspost for pengeoverføring til vertskommuner gjennom et utall av særskatter og avgifter hvor de politiske myndigheter på nasjonalt nivå vanskelig kan holde oversikt over konsekvensen av enkeltvedtak.

For at en kraftnæring under norsk eierskap skal kunne utvikle seg, kreves at det gis mulighet til en tilfredsstillende lønnsomhet og stabile rammebetingelser. Lettelser i skattetrykket vil kunne vise seg å bli et svært effektivt virkemiddel for å legge til rette for økt produksjon av miljøriktig energi i Norge i årene fremover.

Med vennlig hilsen  
E-CO Energi as

Hans Erik Horn  
Administrerende direktør

Vedlegg:

Utfyllende kommentarer til nedre grense for fastsettelse av grunnrenteskatt og naturressursskatt