

# Grunnrenteskattens nøytralitet i kraftsektoren

Ruben Amundsen Holandsli

## Masteroppgave

Masteroppgaven er levert for å fullføre graden

### Master i samfunnsøkonomi

Universitetet i Bergen, Institutt for økonomi

[Juni 2023]



UNIVERSITETET I BERGEN

## **Forord**

Jeg vil takke min veileder Rune Jansen Hagen for gode samtaler omkring nøytralitet og hjelpen gjennom skriveprosessen med å spisse inn oppgaven og få en gjennomgående rød tråd. Ellers har Bjørn Sandvik vært til stor hjelp med det faglige, og jeg vil også rette en stor takk til ham for at han tok seg tid til det.

Til slutt vil jeg takke min kjære familie og venner for veldig god støtte og hjelp når jeg har trengt det. Her vil jeg særlig takke Ellen Holandsli Engenes, Rolf Amundsen Holandsli og Gard Severin Kvamme Braut for å ha hjulpet i den siste fasen av arbeidet.

## Sammendrag

Masteravhandlingens tar for seg hvorvidt grunnrenteskatten i kraftsektoren er nøytral. Gjennom litteraturgjennomgang og grunnleggende nåverdiutregning har dette temaet blitt vurdert. Ved å belyse nåverdiene ved kontantstrømmene før og etter beskatning, har jeg funnet ut at en kontantstrømskatt vil virke nøytralt. Dette er et enkelt, men sterkt resultat. Flere av diskusjonene senere i oppgaven vil kunne løses opp med dette resultatet. Utrekningen og antakelsene bak en nøytral grunnrenteskatt må imidlertid være riktige. Jeg finner at den største utfordringen var til stede ved den tidligere periodiseringen. Selv ved periodisering konkluderer jeg imidlertid med at utregningen har blitt gjort tilnærmet riktig, da antakelsene bak periodiseringen i stor grad holder. Ved en kontantstrømskatt er det på den andre side få antakelser å hensynta, og det er klart at også utregningen er gjort riktig. De tall Skatteetaten nå behøver er regnskapstallene til det gitte kraftverk og spotprisen. Det er likevel forhold som kan gjøre en tenkt nøytral skatt vridende. Jeg kommer til slutt fram til at nøytraliteten holder under de fleste forhold som følge av de relativt få antakelsene som ligger til grunn for en grunnrenteskatt utformet som en nøytral kontantstrømskatt.

## Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	1
2 Begrepsavklaring.....	3
2.1 Grunnrente .....	3
3 Bakgrunnsinformasjon - grunnrente historisk og inntektene derfra.....	4
3.1 Hvordan kraftbransjen beregner kostnader ved investering .....	7
<i>Figur 3.1.1</i> .....	8
3.2 Fremtidens kraftproduksjon.....	9
3.3 Marginalskattesatsen ved grunnrenteskatt.....	10
4 Periodisert skatt og kontantstrømskatt .....	13
4.1 Periodisert grunnrenteskatt .....	13
4.2 Kontantstrømskatt.....	14
4.3 Endringen til en kontantstrømskatt.....	15
5 Nøytralitetsdel 1 – nåverdi .....	16
5.1 Nåverdi og avkastning med og uten skatt i én periode.....	16
5.2 Netto kostnader over livsløpet, LCOE .....	18
6 Nøytralitetsdel 2 – beregning av grunnrente .....	20
7 Nøytralitetsdel 3 - Antakelsene bak Kraftskatteutvalget sin nøytralitetskonklusjon .....	25
7.1 Rasjonelle og optimerende markedsaktører .....	26
7.2 Risikonøytralitet opprettholdt ved veldiversifisering .....	27
7.3 Velfungerende markeder .....	29
7.4 Kredittrisiko – blir fradragene utbetalt? .....	30
7.5 Regulatorisk risiko.....	30
8 Nøytralitetsdel 4 - Andre forhold som kan virke inn på nøytralitet .....	32
8.1 Var tidspunktet for innføring feil?.....	33
8.2 Vridende skatter.....	35
8.3 Grunnrenteskatt nedre grense .....	36
<i>Figur 8.3.1</i> .....	39
<i>Figur 8.3.2</i> .....	40
8.4 Overskuddsflytting .....	41
8.5 Skattesatsens betydning for nøytralitet.....	43
8.5.1 Konstant skattesats ved kontantstrømskatt .....	44
8.6 Hvorfor er ikke skattesatsen 100 prosent hvis den er ansett som nøytral?.....	46
9 Diskusjon.....	47
9.1 Høyere grunnrenteskattesats i vannkraft enn den planlagte skattesats i vindkraft? .....	48
9.2 Kan den økte grunnrenteskatten bli brukt til å fjerne vridende skatter?.....	49
10 Konklusjon .....	51

11 Litteraturliste ..... 52

# 1 Innledning

Grunnrenteskatt er et høyaktuelt tema, med sterke meninger fra begge sider av debatten. Det er av stor betydning med en optimal skattlegging av naturressursene våre, hvor effektivitet og fordeling balanseres. Hvordan kraftsektoren bør skattlegges ved grunnrenteskatt er dermed av interesse, og er det som jeg ønsker å finne ut i denne oppgaven. For å oppnå Norges utslippsmål i 2030 må vi gjøre en omlegging av norsk næringsliv. Vi har som ett av få land i Europa styrket våre mål i 2020 i henhold til utslipp fra fossilt brensel. Vi skal ha mellom 50 og 55 prosent mindre utslipp i 2030 i forhold til det vi hadde i 1990 (Birkelund et al., 2021). Derfor må vi produsere mer fornybar kraft, og grunnrenteskatten vil måtte være nøytral hvis vi skal ha en skattesats på rundt 40 prosent og 45 prosent, og fremdeles nå disse målene. Grunnrenteskatten er ansett for å være nøytral, og ved å innføre eller øke denne beskatningsformen vil dermed ikke samfunnsøkonomisk effektivitet bli påvirket. I tillegg skal grunnrenteskatten være omfordelende og være i tråd med idéen om at den norske naturen tilhører hele befolkningen. Videre er grunnrenteskatt en beskatningskatt på en fast grunn og en investor kan ikke flytte næringen til andre lokasjoner (Norges offentlige utredninger 2022: 20, s. 372). Grunnrenteskatten er geografisk ikke-vridende. Dette fremkommer av at investeringene som en gjør i et vann- eller vindkraftverk er fastsatt til den geografiske grunnen produksjonen finner sted. En kan ikke vri produksjonen til andre lokasjoner som ikke har slike naturlige forhold, og en vil ikke gjøre det før det er relativt mer lønnsomt. Dette er en sentral grunn til at grunnrenteskatten vil virke nøytralt, i motsetning til en tenkt nøytral selskapskatt, som beskatter mobile investeringsobjekter (NOU 2014: 13, s. 58).

Flere analyser har blitt gjort på grunnrenteskattens nøytralitet i kraftsektoren. Utvalget i NOU 2019: 16, også kjent som Kraftskatteutvalget (2019), så på skattlegging av vannkraften i Norge og gjorde en omfattende analyse av grunnrenteskatten. Andre offentlige utvalg som har vurdert grunnrenteskatten er NOU 2022: 20, kjent som Skatteutvalget (2019), og til dels NOU 2023: 02, kjent som Energikommisjonen (2023). Disse utvalg har konkludert med at den er nøytral. Kraftskatteutvalget (2019) kan sies å ha vært toneangivende, men grunnrenteskattens nøytralitet ble vurdert med et annet skattesystem enn det vi har i dag. En del av denne avhandlingen går derfor på å vurdere

hvordan dagens skattesystem stiller seg mot dette utvalgets konklusjon. Jeg vil også se på flere momenter som kan påvirke grunnrenteskatten. Den teoretiske bakgrunnen for at grunnrenteskatten er nøytral, vil forklares i egen del, og spørsmålet en videre kan stille er om dette resultatet holder i praksis.

Det er flere momenter som spiller inn for en nøytral grunnrenteskatt som kunne vært med i avhandlingen. Jeg vil komme inn på hvordan nåverdi er viktig i beslutningstakingen til selskaper og få fram hvordan kontantstrømmenes nåverdi kan bli påvirket av en grunnrenteskatt. Jeg vil imidlertid ikke komme med et konkret regneeksempel på hvordan nåverdi blir påvirket av en skatteøkning, slik som andre har gjort tidligere, fordi det matematiske prinsippet holder uten å legge til tall. Videre vil jeg heller ikke legge inn tall i utregningen av grunnrente, da det legges til grunn at tallene til Skatteetaten er korrekte. Det er hvordan utregningen gjøres og hva som ligger bak leddene som er av interesse her.

Avhandlingen vil starte med en kort forklaring på hva grunnrente og grunnrenteskatt er. Bakenforliggende informasjon om kraftsektoren vil dernest opplyse om kraftbransjens forutsetninger for en grunnrenteskatt. Her vil jeg ta for meg utviklingen i grunnrente og hvordan kostnadene og kraftprisene er forventet å utvikle seg de neste årene. Dette går jeg gjennom fordi det er forskjellen mellom kostnader og inntekter som avgjør om det er en grunnrentevirksomhet eller ikke. Etter dette kommer jeg til hoveddelen i avhandlingen. Jeg vurderer nøytraliteten ved investeringer i kraftsektoren i fire nøytralitetsdeler. Først ser jeg hvorfor grunnrenteskatten er nøytral i teorien. Grunnlaget for en nøytral skatt må være korrekt utregnet, og utregning av grunnlaget for grunnrenteskatten, grunnrente, blir derfor neste steg. Etter dette vurderes antakelsene som Kraftskatteutvalget (2019) la til grunn ved deres vurdering vedrørende grunnrenteskattens nøytralitet. Jeg vil videre se på hvordan utregningen ser ut ved ulike skattemodeller. Etter dette belyses andre forhold som vil kunne virke inn på nøytraliteten. Til slutt kommer en vurdering på hva veien videre vil bli i kraftmarkedet, med grunnrenteskatten som hovedvirkemiddel. De antakelser og forhold som vurderes er det som kan sies å skille denne avhandlingen fra de tidligere arbeid, da det blir et mer praktisk blikk på nøytraliteten. I tillegg har flere analyser tatt for seg en periodisk skatt, og jeg ønsker å ta for meg en kontantstrømskatt, og sammenligne den med en periodisert skatt. Hver nøytralitetsdel leder oss nærmere en endelig konklusjon, hvor flere betydninger for nøytralitet har blitt gjennomgått.

## 2 Begrepsavklaring

I denne delen vil begrepene grunnrente og grunnrenteskatt defineres. I tillegg blir nøytralitet og de ulike strømenhetene som brukes i oppgaven forklart.

### 2.1 Grunnrente

Det er flere definisjoner på hva en grunnrente er. Alle omhandler imidlertid det som kan kalles ekstraordinær avkastning. Flere økonomer og statsvitere har beskrevet det som kan gå under samlebetegnelsen grunnrente, og det var Ricardo, D. som framla det som var utgangspunktet for dagens grunnrentebeskatning (Fuglestad & Almås, 2021). En kan definere grunnrente som den ekstraavkastning som andre selskaper ikke får ved at en kan benytte ressurser andre ikke kan. Når grunnrente skulle bli definert av Osmundsen & Sunnevåg i 1995, var den økonomiske utnyttelsen av en fossil ressurs lagt til grunn ved defineringen av grunnrente, eller det som kan kalles for ressursrente (NOU 2019: 16, s. 88). Det var dét som var aktuelt når denne definisjon ble utarbeidet i 1995, fordi fossile energikilder hadde en ekstraordinær avkastning, mens blant annet vannkraft, ennå ikke hadde det. Det er også de som vil argumentere for at en næring kan defineres som en grunnrente hvis det er en ekstraordinær avkastning, selv om det ikke er en primærnæring. Det vil si at all avkastning som er større enn gjennomsnittet eller medianen, er å definere som en grunnrente, uavhengig av om det tas i bruk en naturressurs eller ikke. Det er imidlertid ved å ta i bruk en naturressurs at en slik avkastning gjerne oppnås (NOU 2019: 16, s. 88). I denne oppgaven vil vi definere grunnrente ved å utnytte en naturressurs, selv om vi eksplisitt ikke er nødt til å definere det slik. Definisjon jeg vil bruke er en omformulering av Kraftskatteutvalget (2019) sin definisjon. En grunnrente er den ekstraordinære avkastningen som oppstår ved å ta i bruk noe ens eiendomsrett gir tilgang til. Dette kan være en naturressurs som vannkraft eller vindkraft, og den potensielt ekstraordinære avkastningen kalles for en grunnrente (NOU 2019: 16, s. 154-155). Avkastningen kommer dermed ikke av at en utnytter kapital og arbeidskraft på best mulig vis, men noe utenfor disse produksjonsfaktorene. Dette er da er ekstraordinært sammenlignet med vanlig selskapsdrift. Som grunnrenteeier er en i en særegen posisjon til å få relativt store inntekter sammenlignet med hvis en hadde vært eier av



annen eiendom eller næring, gjennom å benytte denne eiendomsretten til å produsere det som ekstraordinært tilfaller denne eiendommen. Grunnrenteskatt er en skattlegging av dette, hvor den ekstraordinære avkastningen summeres med den gitte grunnrenteskattesats. Premisset for grunnrenteskatt er at jo større grunnrenten er, desto mer vil staten få inn i skatteinntekter. Samtidig vil en fradragsføre tilsvarende mer av investeringene, gitt at grunnrenteskatten er på plass før investeringene starter eller beregnes med tilbakevirkende kraft. Følgelig vil skatten være nøytral. Nøytralitet kan defineres ved at skatteobjektet sine handlinger ikke endres som følge av en skattlegging (NOU 2019: 16, s. 127).

Strømbegrepene er også ønskelige å forklare, da de ulike målestørrelsene blir brukt ved beskrivelse av grenser for grunnrente og lignende. Strøm måles som en gitt målbar størrelse over tid. Hva en strømenhet er, kommer an på målestørrelsen som er foretrukket. Det er eksempelvis snakk om kilowattimer, kWh, terrawattimer, TWh eller megawattimer, MWh. Jeg utelukker h fra MWh, MW, når jeg forklarer installert effekt. Begrepene kilovoltamper, kVA og MW er brukt når det er snakk om kraftverk. 10 000 kilowattimer, kVA, tilsvarer tilnærmet 10 MW, og vil i denne avhandlingen brukes videre ved dette forholdet. Én terrawattime, TW, er med det én milliard kVA.

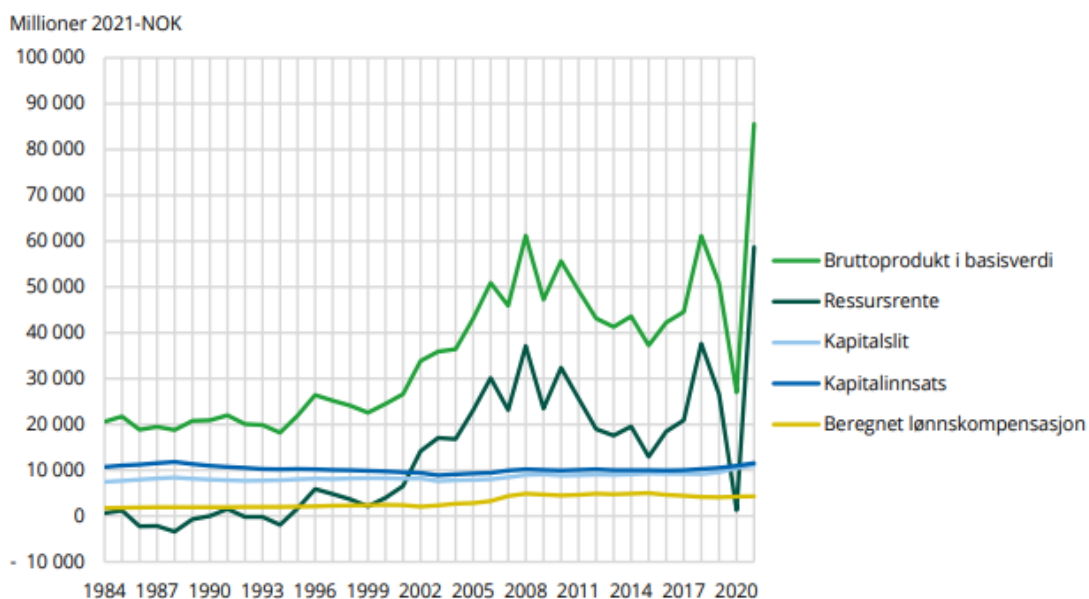
### **3 Bakgrunnsinformasjon - grunnrente historisk og inntektene derfra**

For at det skal være en positiv grunnrente, må inntektene overstige kostnadene, og dette ved et ekstraordinært positivt avvik. Det er derfor ønskelig å innledningsvis ta en titt på hva dette innebærer i norsk kraftproduksjon. Hvis skattleggingen blir for stor, forsvinner dette gapet tilsvarende og eventuelt til det punkt hvor det ikke lenger er en grunnrente, og dermed heller ingen grunnrenteskatt med påfølgende grunnrenteskatteinntekter. I dag er det en grunnrente i fornybare næringer som vindkraft og vannkraft, og denne har økt de senere årene (Statistisk sentralbyrå, 2022 s. 31-32). Det bakenforliggende for analysen er en grunnrente som de tilnærmet siste 20 årene har hatt en tilstedeværelse i vannkraft, og i de senere årene i vindkraft. Dette har gitt ekstraordinære inntekter til produsentene, og gjennom skattlegging av dette, til staten. Bøeng & Bye (1999) fant i 1999 ut at Norge på dette tidspunkt faktisk ikke hadde hatt en ekstraordinær avkastning i kraftsektoren sammenlignet med andre områder av økonomi,

mest nærliggende sammenlignet med industrien. I stedet for har kraftselskapene hatt en lavere avkastning enn bransjer som ikke anses som grunnrenter. I 1999 hadde Norge nylig deregulert kraftmarkedet, og det var på forhånd forventet at avkastningen i Norge skulle stige som følge av dette. Resultatet ble derimot at avkastningen steg lite, og dette var blant annet på grunn av økt konkurranse fra utlandet (Bøeng, A. C. & Bye, T., 1999). Frem til 2010 har kraftselskapene i Norge hatt en positiv grunnrente og dermed fått det en kan si er en ekstraordinær avkastning, hvor de ligger over trenden til for eksempelvis industrien, som de tidligere hadde hatt lavere avkastning enn. Grunnen til at situasjonen bedret seg var i hovedsak økt etterspørsel (Bye et al., 2010).

Statistisk sentralbyrå (SSB, 2022) viser hvordan grunnrenten i vannkraft har utviklet seg i kraftbransjen siden dereguleringen i 1991, som en kan se i tabell 3.0.1. nedenfor. Her er fokuset på vannkraft. Vannkraft hadde frem til 2008 en grunnrentevekst på nesten 40 prosent i løpet av 14 år, fra negativ til sterkt positiv grunnrente. Etter det gikk grunnrenten ned frem til 2015 grunnet mindre etterspørsel etter kraft som følge av europeiske nedgangstider, før grunnrenten var på sitt lokale bunnpunkt i 2015 med 15 prosent grunnrente. Etter dette gikk grunnrenten opp, før den gikk ned til den ikke lenger var positiv i 2020 grunnet de lave strømprisene. Etter dette gikk den opp til der vi var i 2021 for dette datamaterialet. Trenden har fortsatt grunnet de historisk høye kraftprisene i tiden som har fulgt etter 2021.

Figur 3.0.1



Kilde: SSB (2022, s. 18)

Det er gjort flere prognoser på hva grunnrenteinntektene vil være som følge av de planlagte skatteendringene 01.01.2023, og jeg vil nå gå gjennom noen av estimatene gjort av sentrale offentlige aktører. Vi vil ikke få inntekter fra grunnrenten av vindkraft i 2023, grunnet utsettelsen til 2024. Disse tall er fremdeles overførbare til neste år, så lenge kraftsituasjonen holder seg i den estimerte banen. Grunnrenteinntekten i vindkraft og vannkraft har blitt estimert av blant annet Finansdepartementet høsten 2022 (Regjeringen, 2022c). Grunnrenteinntekten fra vindkraft er estimert til 1 milliard kroner basert på antall kraftverk og deres størrelse i 2022 (NOU 2022: 20, s. 373-374). Regjeringen (2022a) anslår, at grunnrenteskatteinntektene per år fra vindkraft vil være 2,5 milliarder nok og fra vannkraft 53 milliarder nok, som er en økning på 11,2 milliarder nok. Dette er forventet å være lite administrativt kostnadsdrivende. I vannkraft var inntektene i gjennomsnitt 45 milliarder kroner årlig i perioden frem til 2022, og 53 milliarder kroner i 2022. Med 8 prosent økning i effektiv grunnrenteskatt, er det forventet at inntektene for 2022 vil være 11,2 milliarder kroner. Dette kommer av at vannkraft blir etterskuddsvis skattlagt, med økningen på 8 prosent. Hvis prisene for kraft er tilnærmet like i 2023, vil grunnrenteskatteinntektene for vannkraft være 64,2 milliarder nok. Grunnrenteinntekten fra vannkraft er altså flere ganger større enn prognosen for vindkraft, som er naturlig, da vannkraft står for størstedelen av norsk kraftproduksjon (Regjeringen, 2022c).

Når det gjelder de langsiktige kraftmarkedsanalyser, viser Winje et al. (2019) at for at det skal være et privat insentiv til å investere i kraftproduksjon i årene fremover, vil det måtte være en stabil kraftpris rundt 40 øre/kWh, og et resterende prispåslag på til sammen 90 øre/kWh. Ved dette punkt er kraftselskapene i gjennomsnitt «break even», hvor de akkurat får dekket sine kostnader, samt en avanse. Her har det ennå ikke oppstått en grunnrente. Dette er gitt utfra en analyse hvor et kostnadsestimat på 54 øre/kWh er lagt til grunn. Alt over dette vil være en positiv avkastning på investeringen. Når vi beveger oss over dette punkt kan det potensielt bli en ekstraordinær avkastning. Videre estimeres det at hvis utbyggingene subsidieres, vil det medføre et samfunnsøkonomisk effektivitetstap tilsvarende 36 milliarder kroner.

NVE (2021) forventer en langsiktig kraftmarkedspris mot 2040 liggende rundt et gjennomsnitt på 50 øre/kWh i deres langsiktige kraftmarkedsanalyse. Estimateret er volatilt, da prisene gjerne vil gå mot 0 når det blåser mye i Europa og stige godt over 50 øre/kWh når det ikke blåser. Som

vi vil se i neste delkapittel for avhandlingen, er dette prisestimatet høyere enn de estimerte kostnadene i vindkraft og vannkraft, men ikke i flytende eller bunnfast havvind ennå. Det vil derfor kunne slås fast at grunnrenteskatten ikke er aktuell i havvind i dag.

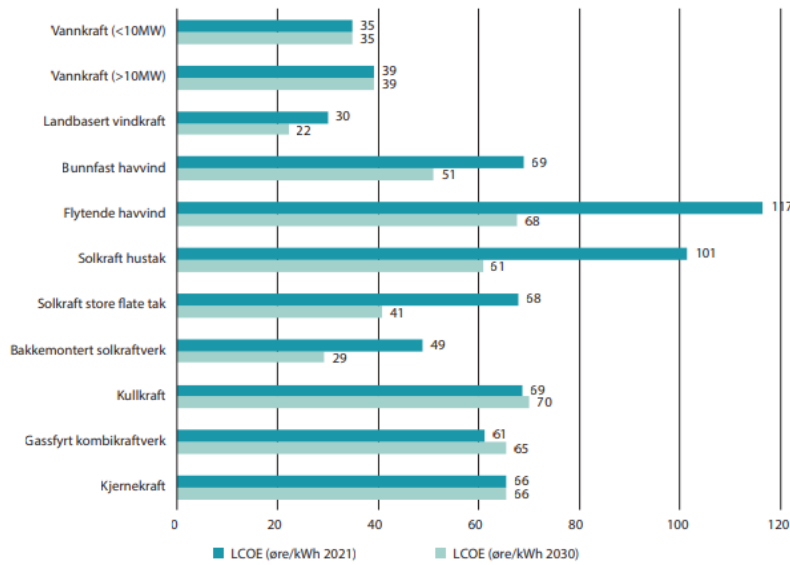
### **3.1 Hvordan kraftbransjen beregner kostnader ved investering**

Investorer bestemmer seg for å investere i kraftbransjen ved hjelp av nåverdiutregning. For å finne nettonåverdien vil den forventede inntekt per øre/kWh ved investeringen fratrekkes nåverdien av kostnadssiden per øre/kWh fra prisen en får solgt én kWh for. De forventede inntektene finner en ved å gjøre et anslag for hva strømprisen kommer til å være, gitt de langsiktige kraftmarkedsanalysene til aktører som for eksempel NVE og Statkraft. Ifølge Aldersey-Williams & Rubert (2019) har en i kraftbransjen en egen måte å beregne nåverdien til kostnadssiden på, og denne metoden kalles levelized cost of electricity, LCOE. LCOE summerer alle kostnader og alternativavkastningen for investor over livsløpet. Målet er at LCOE skal bli så lav som mulig, og helst et stykke under kraftprisen. LCOE viser nåverdien ved totale kostnader over den totale levetiden til det gitte kraftverk, delt på mengden strøm som en forventer å produsere i kraftverket en ser på (Aldersey-Williams & Rubert, 2019, s. 175-176). Den klare fordel ved LCOE er at vi kan sammenligne de forventede kostnadene direkte mot den forventede kraftprisen. Dermed får vi et estimat på den estimerte grunnrenten for den gitte kraftverk. Formelen for LCOE er fremvist i delkapittel 5. 2 senere i avhandlingen.

For vindkraftverk har kostnadene per kWh blitt nesten halvert siden 2012, fra 57 øre til 31 øre, og forventes å falle ytterligere til 23 øre i 2030. Dette har skjedd samtidig som kraftprisen har steget, og særlig fra 2020 av. Før 2020 var det én mindre periode hvor kraftprisen var større enn kostnadene til vindkraftverk. I 2021 og 2022 har kraftprisene vært historisk høye, og fra og med 2021 har det vært en grunnrente i vindkraft, som følge av at kostnadene har falt, men spesielt som følge av de høye kraftprisene. (Finansdepartementet, 2022, s. 10). Dermed har vindkraft vært aktuell for grunnrenteskatten siste tiden før forslaget om innlemmelse i grunnrenteskatten kom. I tabellen nedenfor er LCOE for ulike produksjonsformer ved to perioder for prosjektstart fremvist. Lavest LCOE finner vi for vindkraft og den største for havvind. Havvind som er bunnfast har nesten dobbelt så stor LCOE som vannkraft over 10 MW. Flytende havvind er enda mer kostbart med 117 øre/kWh LCOE, men dette estimatet er

forventet å falle til 68 øre/kWh i 2030. Dette er nesten en halvering i de estimerte kostnadene på 10 år. Deretter kommer vannkraft med mindre og mer ytelse enn 10 MW. Vannkraft er anslått til å ha samme LCOE i 2030, mens vindkraft får lavere LCOE, og havvind får generelt en relativt stor reduksjon i LCOE fram mot 2030 (NVE, u. å.).

**Figur 3.1.1**



Kilde: NOU 2023: 03 (2023, s. 101)

LCOE er basert på antakelser, og for næringer som er helt i startfasen, vil en ikke kunne stole fullstendig på kostnadsprediksjonen. For de mer etablerte produksjonsformene vannkraft og vindkraft, vil anslagene være basert på det som har vært tilfellet til nå og vil være mer presise antakelser. NVE (u. å.) presiserer at LCOE ikke kan brukes blindt til å planlegge prosjekters kostnader, men er et hjelpemiddel i denne sammenheng. Når kraftprosjekter skal vurderes i det private næringsliv, er det likevel LCOE som tynger vektskålen den ene eller andre veien, og med dét kan det bli investert i et prosjekt som viser seg å ikke være lønnsomt, eller ikke bli investert i et prosjekt som er lønnsomt. Grunnen til at LCOE blir vektlagt i stor grad, kan sies å være av praktiske grunner. Formelen for LCOE viser kostnadssiden ved å produsere én enhet strøm, og dermed gir den en prediksjon for hva som er mest lønnsomt. Jeg vil komme tilbake til hvordan formelen for LCOE ser ut.

### 3.2 Fremtidens kraftproduksjon

Det er ønskelig at grunnrenteskatten legger til rette for videre utbygginger i kraftsektoren. Hvis grunnrenteskatten er vridende for en sektor som er tilnærmet ferdig utbygd, vil det likevel ikke være nødvendig med en lav grunnrenteskatt eller ingen i det hele tatt. Vridningen gjelder nye investeringer, og ikke de som allerede er gjennomført. I teorien kan vi få vannkraftproduksjonen med opptil 600 TWh i Norge. Dette er stort sett inkludert vernede vassdrag og vassdrag som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme å bygge ut som følge av tilgjengeligheten (NVE, 2022a). Det som vi i teorien kan produsere årlig i norsk vannkraft er 216 TWh vannkraft, hvor NVE anslår at 23 prosent er beskyttede vassdrag (NVE, 2022a). Per 2022 produserer vi årlig 136,7 TWh. Hvis vi trekker dette fra 216 TWh, finner en at det er mulig å bygge ut 79,3 TWh mer vannkraft. Det er ønskelig å ta hensyn til andel vernede vassdrag, og jeg trekker dermed fra den årlige produksjonen av vannkraft fra potensialet av det vi står igjen med ved ikke-vernede vassdrag (NVE, 2022b). Dette er videre vist nedenfor.

$$216 * (1 - 0,23) = 166,32 \quad 1$$

$$166,32 - 136,7 = 29,62 \quad 2$$

Vi kan maksimalt produsere 29,62 TWh mer vannkraft i Norge med NVE (2022a) sine forutsetninger.

Det kan følgelig slås fast at det er begrenset hvor mye mer vannkraft vi kan produsere. Det kan sies at vindkraft har et større potensiale, når en ser på vernede områder. Videre har vi store havvindressurser, og som vi har sett, er kostnadene forventet å falle mot 2030. 29,62 TWh er imidlertid en del kraft, og grunnrenteskatten bør derfor settes slik at det ikke er vridning i

fremtidige investeringer i norsk kraftproduksjon, uavhengig av hvilken av disse produksjonsformene som en ønsker bygget ut.

Den politiske viljen er til stede for å bygge ut havvind. Støre-regjeringen har vedtatt at Norge skal bli størst i verden på havvindproduksjon. Det store målet er at Norge skal inneha havvindparker kapable til å stå for tilnærmet 75 % av kapasiteten i norsk kraftproduksjon i dag. Slik vannkraften på slutten av 1800-tallet la grunnlaget for den norske industrien, er planen at havvind igjen vil industrialisere Norge langs kystlinjen vår. Avslutningsvis noterer Regjeringen problemene som står foran oss for å nå det som må sies å være store mål. Flytende havvind er ikke-eksisterende i kommersiell sammenheng i dag, i motsetning til hva delvis kommersialiserte bunnfast havvind er. Videre er næringen helt i startfasen, med alt dette innebærer av teknologisk utvikling (Regjeringen, 2022b). Potensialet er derfor til stede, og eventuelle grunnrenteinntekter vil kunne være store. Det avhandlingen kommer frem til for kraftbransjen bør følgelig implementeres i havvind også.

### **3.3 Marginalskattesatsen ved grunnrenteskatt**

Det er ønskelig å se hvilken skattesats kraftforetakene betaler på marginen ved neste øre/kWh produsert ved en grunnrenteskatt. Marginalskatten ved kraftproduksjon er den skatten en betaler på den siste produserte enhet strøm. Kraftprodusentene ser derfor hovedsakelig på denne når de vurderer om de skal produsere mer kraft. Investorene ser også på marginalskatten i forhold til lønnsomheten til prosjektet de vurderer å investere i. Selv om kontantstrømmene ikke skal bli påvirket av grunnrenteskatten, som vil vises i kapittel 5.1, vil marginalskatten bli det. Når marginalskatten øker, vil en kunne ønske å produsere mindre av et gode. Dette er imidlertid avhengig av at en kan få en alternativt større avkastning utenfor investeringsobjektet. I dette delkapittelet belyses marginalskatten som kraftselskapene må betale, ved to ulike skattetyper: parallelle skatter og sekvensielle skatter. At skattesystemet for grunnrente er parallelt, vil si at grunnrenteskatten og selskapsskatten vil løpe på samme tid ved en grunnrente. Ved at den er sekvensiell, vil selskapsskatten fjernes ved det ekstraordinære overskuddet, slik at selskapsskatten og grunnrenteskatten går hver for seg.. Det har nylig blitt gjort en endring fra parallell skatt til sekvensiell skatt, som ville ha påvirket marginalskatten hvis ikke skattesatsen ble tilpasset tilsvarende. Dette vil nå forklares ytterligere. Kraftskatteutvalget (2019) fremhever

at overskuddet til kraftselskapene i utgangspunktet er todelt ved en selskapsskatt og en grunnrenteskatt; vi tar samme utgangspunkt og ser i første omgang bort fra de andre skatter på selskaper med grunnrente som også vil ha en innvirkning på marginals-katten. Selskapsskatten er også tenkt å være en nøytral overskuddsskatt. Hvorvidt dette er tilfellet, vil ikke vurderes videre. Det kan sies at hvis den er vridende, vil også den samlede overskuddsskatten, hvor grunnrenteskatten er med, være vridende. Det er imidlertid slik at disse skatter skal være delte, og følgelig ikke ha påvirkning på hverandre. Derfor er det viktig å forklare hvordan disse skatter vil samhandle.

Frem til 2022 var altså grunnrenteskatten parallell for vannkraftverk, mens den fra og med 2022 har vært sekvensiell (Finansdepartementet, 2022, s. 8). I 2022 ble dette justert for ved at grunnrenteskattesatsen ble satt opp fra 0,37 til 0,474 (Finansdepartementet, 2022, s. 8). Ettersom grunnrenteskatten tidligere var parallell, var grunnrenteskattesatsen lavere for samme marginals-katt. Ved den parallelle skatten var marginals-katten for vannkraftverk gitt ved

$$0,22 + 0,37 = 0,59 \quad 1$$

For å få det samme skattetrykket etter endringen, måtte skattesatsen settes opp til det eksakte nivå hvor marginals-kattesatsen ennå var 59 prosent. Denne grunnrenteskattesatsen måtte være 47,4 prosent, og er gitt ved

$$\frac{0,37}{(1 - 0,22)} = 0,474 \quad 2$$

Ved å sette inn for denne skattesatsen vil den sekvensielle grunnrenteskatten være 59 prosent. Dette er vist i følgende formel



$$0,22 + (1 - 0,22) * 0,474 = 0,59$$

3

For at grunnrenteskatten på vindkraft skal virke nøytralt slik den sekvensielle grunnrenteskatten fungerer i dag, er det essensielt at den vanlige selskapsskatten på 22 prosent løper frem til den ekstraordinære avkastningen, og at fra dette punkt kun er beskatning gjennom grunnrenteskatten, hvor en justerer for selskapsskatten på grunnrente. Finansdepartementet (2022) fremlegger at den effektive marginals-katten i vindkraft skal settes til 0,62 ved å ha en brutto grunnrenteskatt på 0,513. Regnestykket for marginals-katt for vindkraft, uten å se på andre skatter, blir som følger

$$0,22 + (1 - 0,22) * 0,513 = 0,62$$

4

En ser at selskapsskatten på 0,22 adderes med 0,513, som er grunnrenteskatten, og fratrekkes grunnrenteskatten multipliseres med den vanlige selskapsskatten. Dermed ender Finansdepartementet med en marginals-katt på 62 prosent i vindkraft, som gir en effektiv grunnrenteskatt på 40 prosent (Finansdepartementet, 2022, s. 41). Marginals-katten er følgelig 62 prosent fordi en grunnrentenæring betaler 22 prosent selskapsskatt og 40 prosent effektiv grunnrenteskatt samtidig, men likevel adskilt. Det kan poengteres at marginals-katten er høyere enn det som her har blitt lagt til grunn her. Når høyprisbidraget og andre skatter tillegges det totale skattetrykket, vil marginals-katten øke tilsvarende forbi 62 prosent hvis disse skattene ikke er fradragberettigede i grunnlaget for grunnrenteskatt (Heldal & Kaarbø), 2022). Marginals-katten for vindkraft, hvis vi inkluderer høyprisbidraget på 23 prosent for kraftverk med en påstemplet merkeytelse per generator over 10 MW med effekt fra en kraftpris over 70 øre/kWh, vil derfor være

$$0,62 + 0,23 = 0,85$$

5

85 prosent er marginals-katten for vindkraft, og med samme utregning ser vi at den vil være 90 prosent for vannkraft. En ser nå at det ikke skal en stor økning til før marginals-katten overstiger 100 prosent og vil gjøre det ulønnsomt å produsere kraft. Det

vil med det bli vridning, selv om grunnrenteskatten i seg selv er nøytral, når det totale skattetrykket innehar vridende skatter. Dette vil avhandlingen komme tilbake til i kapittel 8. At kontantstrømmene er upåvirket og marginals-katten er slik som beskrevet ovenfor legger til grunn at utregningen er gjort korrekt. I nøytralitetsdel 2 settes søkelyset på dette.

## **4 Periodisert skatt og kontantstrømskatt**

Valg av skattesystem kan være av betydning for nøytraliteten. I denne delen vil dette vurderes. Det er mulig å ha en periodisert skatt eller kontantstrømskatt. Disse to skattetyper vil nå kartlegges videre. Først ser jeg på periodisert skatt, dernest på kontantstrømskatt. Til slutt vurderes endringen over til kontantstrømskatt i 2021.

### **4.1 Periodisert grunnrenteskatt**

I Norge har periodisert grunnrenteskatt historisk blitt benyttet i beskatningen av grunnrentene vannkraft og petroleum, hvor en har sett på næringens inntekter og kostnader innen et lengre tidsrom. I nyere tid har disse næringene sin grunnrenteskatt blitt lagt om til en kontantstrømskatt. En periodisert skatt vil plassere de fradagsberettigede kostnadspostene på riktig sted i tid. Dette er imidlertid forutsatt at all diskontering gjøres riktig. Det er delte meninger hvorvidt dette er tilfellet. Når grunnrenteskatt beregnes som en periodisert skatt vil friinntekten, som kort forklart vil si hva en kan få i fradrag gjennom diskontering over tid, bli brukt i beregningen av grunnrente (NOU 2019: 18, s. 214). Når friinntekten ble regnet ut, var den risikjusterte renten fradragene ble regnet ut med sjablongmessig satt til 4 prosent (NOU 2019: 16, s. 102). Antakelsene lagt til grunn kommer vi tilbake til i nøytralitetsdel 3, hvor vi ser på antakelsene for nøytralitet gitt ved friinntektsrentens betydning for en nøytralt utformet periodisert grunnrenteskatt. Ved å ha en periodisert skatt, vil staten stå i gjeld til foretakene frem til fradragene er ferdig utbetalt (Osmundsen, 2019). Dette kan gi uheldige virkninger, da private foretak hverken er like tålmodige som en stat, eller har kapitalen som en trenger for å være långiver.

Fordelene ved periodisert grunnrenteskatt er at dette er det skattesystemet vi har hatt historisk, og som administrativt ville vært lettere å fortsette med, istedenfor å legge om til en annet skattesystem. I tillegg skal grunnrenteskatten samhandle med en periodisert selskapsskatt, og også her vil det være enklere ved periodisering. Den største fordel er at nøytraliteten vil bestå ved endringer i skattesats, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet ved kontantstrømskatt (NOU 2019: 16, s. 114). Den største ulempen oppstår ved periodisering av fradrag istedenfor kontant utbetaling samme år som den gitte kostnad forfaller.

## **4.2 Kontantstrømskatt**

Som Skatteutvalget (2022, s. 374) skriver, var den første teorien for grunnrenteskatt presentert av Brown i 1948 nettopp en kontantstrømskatt hvor den negative avkastning skulle bli kompensert for, slik den også er tenkt å ville fungere i Norge i dag. Det er imidlertid ennå faglig uenighet angående hvilket skattesystem som er mest effektivt. Det kommer blant annet an på om en mener kriteriene fra nøytralitetsdel 3 senere i avhandlingen, en tror vil holde. Fra faglig hold, har flere vært pådrivere for å fortsette med periodisert skatt istedenfor kontantstrømskatt, blant annet Kraftskatteutvalget (2019). På den andre side har vi de som har ment at kontantstrømskatt er veien å gå, slik som Osmundsen (2019). Staten vil være en passiv eier ved en kontantstrømskatt, og det vil være tilfellet i større grad enn ved en periodisert skatt, grunnet tiden det tar før fradragene er betalt ut i sin fulle verdi ved periodisering. Kontantstrømskatt er en skatt på loggført konstant strøm av inntekter og kostnader. Ved konstant loggføring vil ikke diskontering være aktuelt lenger (NOU 2022: 20, s. 374). En kontantstrømskatt følger de finansielle kontantstrømmer kontinuerlig ved kraftproduksjonen. Ved kontantstrømskatt er det lavere private investeringskostnader i starten sammenlignet med en periodisert skatt. Egenkapitalen for et prosjekt av en gitt størrelse kan være lavere ved at hele kostnaden blir fradragsført samme år ved den negative grunnrenteskatten. Ved kontantstrømskatten vil en unngå en del av problematikken rundt risiko, ved at negativ grunnrente vil bli fradragsført samme år som kostnaden forfaller med en andel satt ved grunnrenteskattesatsen. Dette vil ikke diskonteres over flere år med en sjablongmessig

rente, slik som i den periodiserte grunnrenteskatten. De problemer som den periodiserte grunnrenteskatten hadde ved beregning av en friinntektsrente som skulle dekke risiko og alternativavkastning, frafaller ved omleggingen til kontantstrømskatt. Følgelig er det lettere å beregne grunnrenten og dermed grunnrenteskatten på en nøytral måte. Ved periodisering må en ha helt korrekt informasjon for å sette riktig friinntektsrente, men ved kontantstrømskatten er informasjon mindre viktig (NOU 2019: 16, s. 90-93).

#### **4.3 Endringen til en kontantstrømskatt**

I teorien stiller periodisert skatt og kontantstrømskatt likt i forhold til nøytralitet, da det som legges til grunn vil kunne være korrekt utregnet og de hensyn som må tas vil bli gjort. Periodisk skatt og kontantstrømskatt har ulikt tidsaspekt ved fradragsføring som den største forskjellen mellom dem. Det er imidlertid slik at flere forhold kan vise seg å være annerledes enn i teorien. Da vil en kunne argumentere for at fordelene ved kontantstrømskatt for grunnrente sammenlignet med ulempene, overgår dem for periodisert grunnrenteskatt. Dette kan tenkes å være grunnen til at grunnrenteskatten i kraftsektoren har gått over til en kontantstrømskatt, fra en periodisert skatt.

Likevel er det en grunn til at periodisert grunnrenteskatt har vært å foretrekke de siste tiår med de fordeler og ulemper som vi nå har sett. Kontantstrømskatt er som nevnt en uprøvd skatt som en har vært forsiktig med å bytte til med tanke på de negative virkningene det potensielt kan innebære i overgangsfasen til et nytt system. Denne problematikken har i dag blitt relevant med overgangen til kontantstrømskatt. Når vi går over til en kontantstrømskatt, er det ønskelig med en så friksjonsfri overgang som mulig. Finansdepartementet (2022) konkluderer med at grunnrenteskatten kan være nøytral som en kontantstrømskatt. Hvorfor grunnrenteskatten ved en kontantstrømskatt er nøytral vil nå forklares i nøytralitetsdel 1.

## 5 Nøytralitetsdel 1 – nåverdi

### 5.1 Nåverdi og avkastning med og uten skatt i én periode

Før vi går over til å se på selve utregningen av grunnrenteskatten i neste kapittel og de ulike antakelser og forhold som virker inn på nøytraliteten, vil den teoretiske begrunnelsen bak skattens nøytralitet fremvises. Idéen er at skatt på positiv grunnrente sin påvirkning på kontantstrømmer vil nulles ut av fradraget ved negativ grunnrente. Ved hjelp av nåverdier vil det som her er en én-periodisk kontantstrømskatt sin nøytralitet forklares. Dette kan utvides for flere perioder hvis en eksempelvis ser på en periodisert skatt. Uttrykket vil imidlertid gi samme resultat ved en kontantstrømskatt, da fradragene skjer i samme periode. En slik flerperiodisk modellering utelukkes derfor.

For å vise at nøytraliteten opprettholdes ved grunnrenteskatt, kan uttrykket for nåverdien per krone investert ved kontantstrømmene før skatt,  $NV_0$ , og nåverdien per krone investert ved kontantstrømmene etter skatt,  $NV_\tau$ , settes opp mot hverandre. Modigliani & Miller (1958) sitt rammeverk for kontantstrømmers nåverdi er brukt som utgangspunkt for formlene som er videre vist. Hvis det er forskjell mellom dem, vil det være vridning og skatten vil ikke være nøytral. Variablene som er brukt er som følger: skatt gitt ved en viss kontantstrømskattesats,  $\tau$ ; investering,  $I$ ; verdien av kontantstrøm ved slutten av perioden for løpende inntekter fratrukket løpende utgifter i perioden,  $K$ ; diskonteringsrenten,  $r$ ; netto nåverdi,  $NV$ . Dette er vist nedenfor, først med uttrykket for nåverdi før skatt, deretter uttrykket for nåverdi med skatt.

Uttrykk 1 viser at nåverdien av kontantstrømmene uten skatt er gitt ved kontantstrømmene, med løpende inntekter fratrukket løpende kostnader diskontert, fratrukket den totale investeringen.

Uttrykk 2 viser det samme som det forrige, men  $K$  og  $I$  har blitt tillagt en kontantstrømskatt. Første del av uttrykket har negativ investering, som før, men også en positiv investering summert med skattesats,  $\tau$ , som viser hvor stor andel staten betaler av investeringen. Kontantstrømmene har også en positiv del, som før, men også en negativ del, summert med  $\tau$ .

$$NV_0 = -I + \frac{K}{1+r} \quad 1$$

$$NV_\tau = -(1-\tau)I + \frac{(1-\tau)K}{1+r} \quad 2$$

Videre settes uttrykkene mot hverandre og løses for  $(1-\tau)$ . En finner dermed at nåverdi med skatt er lik nåverdi før skatt fratrukket skatt summert med nåverdi.

$$(1-\tau)\left(-I + \frac{K}{1+r}\right) = (1-\tau)NV_0 \quad 3$$

Investor er i utgangspunktet opptatt av å få størst mulig nåverdi per investerte krone, som kan tenkes på som avkastningen til investeringen. Det er derfor ønskelig å sammenligne dette før og etter skatt for samme investering. Vi kan også se hvordan nåverdi per investerte krone før skatt og etter skatt vil se ut i forhold til hverandre.

$$A_\tau = \frac{(1-\tau)\left(-I + \frac{K}{1+r}\right) - (1-\tau)I}{(1-\tau)I} = \frac{\left(-I + \frac{K}{1+r}\right) - I}{I} = A_0 \quad 4$$

$A_0$  viser nåverdi per investerte krone før skatt, men her har vi tillagt negativ investert krone og delt på investert krone for å få den prosentvise veksten istedenfor nåverdien, slik vi tidligere har funnet ved  $NV_0$ .  $A_t$  viser det samme, men tillagt  $(1 - \tau)$  for hvert ledd, inkludert i nevneren, summert med  $I$ . Her ser en imidlertid at  $(1 - \tau)$  kan trekkes fra hvert ledd, slik at formelen blir ekvivalent med den for  $A_0$ . Dette medfører at fradragene og skattene gjør nåverdi per investerte krone med skatt,  $A_t$ , identisk med nåverdi per investerte krone uten skatt,  $A_0$ . Kontantstrømskatten er dermed nøytral, da likningen før og etter skatt er lik.

Nåverdiuttrykkene ovenfor er slik en tenker at investorer vurderer kraftinvesteringer. Det er imidlertid ikke gitt at det er slik kraftprodusentene tar beslutninger, da de fullstendig overveide beslutninger som vi modellerer i teorien kan vise seg å være annerledes praksis (Osmundsen, 2019). Hvilken nåverdimetode en benytter, er av betydning for hvilket estimat en får på kontantstrømmene som følge av en grunnrenteskatt. Det kan se ut til at Finansdepartementet (2022) bruker en annen nåverdimetode enn kraftselskapene benytter. Osmundsen (2019) poengterer at kraftselskapene bruker nåverdi ved diskontering av delkontantstrøm, mens Finansdepartementet forutsetter at de bruker standard nåverdiutregning. Det kan også sies at det er en annen måte kraftforetakene gjør sine nåverdiberegninger, som er ved det tidligere nevnte uttrykk LCOE, som i neste delkapittel vil forklares ytterligere.

## 5.2 Netto kostnader over livsløpet, LCOE

Vi har tidligere forklart begrepet LCOE. Da det ser ut som det er denne metoden som benyttes i kraftbransjen som følge av den direkte sammenlignbarheten mot forventet kraftpris, er det også relevant å ta for seg hvordan dette uttrykket ser ut. Her vil derimot ikke effekten av beskatning undersøkes. Aldersey-Williams & Rubert (2019) sine uttrykk brukes i denne sammenheng. De totale kostandene for det gitte kraftverk,  $C_T$ , er et samleuttrykk for kapital kostnader,  $c_K$ , faste driftskostnader,  $c_F$ , og variable driftskostnader,  $c_V$ , som vist under ved punkt 5.

$$C_T = c_K + c_F + c_V \quad 5$$

Det er imidlertid slik at  $c_K$  vil havne i starten av prosjektet, mens  $c_F$  og  $c_V$  vil løpe i tråd med driften etter at  $c_K$  er gjennomført. Følgelig er det ønskelig å diskontere driftskostnadene utover i livsløpet til kraftverket, mens kapitalkostnadene ikke blir diskontert.

Realrenten som brukes i diskonteringen av nåverdien til kostnadene, er gitt ved nominell rente,  $i$ , fratrukket inflasjonen,  $\pi$ .

$$r = i - \pi \quad 6$$

LCOE uten diskontering er fremvist nedenfor, og viser kostnadene gitt estimert total kraftproduksjon over det gitte kraftverkets livsløp,  $Y$ . Kraftproduksjon i år  $t$  er derfor  $Y_t$ . I et kraftprosjekt ønsker en investor å investere i det prosjektet som har så lav LCOE som mulig for den gitte kraftpris, da en får mest mulig energi ut av kostnadene over livsløpet. LCOE kan brukes til å se hvordan kostnadene vil variere mellom potensielle lokasjoner for utbygging, da kostnadene ved å produsere én kWh vil variere mellom lokasjoner. På et vindfullt sted vil LCOE være lavere enn på et relativt mindre vindfullt sted, alt likt. For gitt  $C_T$  vil  $Y_t$  være større som følge av at total energiproduksjon blir større med mer vind og LCOE blir dermed mindre. Hvis vi ser på bunnfaste havturbiner lokalisert på to forskjellige steder med ulike bunnforhold, vil den med de beste bunnforholdene også få lavere LCOE. Dette fordi telleren i brøken blir mindre ved mindre kapitalkostnader og/eller vedlikeholdskostnader som følge av den relativt mer ustabile sjøbunnen.

Det er ønskelig å diskontere uttrykket, med unntak av  $C_T$ . Dette er her vist ved uttrykket  $LCOE$  i punkt 8.



$$LCOE_D = \frac{C_K + \sum_{t=1}^T \frac{C_F + C_V}{(1+r)^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{Y_t}{(1+r)^t}} \quad 8$$

Det er slik kraftbransjen beregner kostnadene sine, men LCOE er ikke et rammeverk for å implementere beskatning. Som Ioannou et al. (2017) erkjenner, er det lite faglig litteratur omkring LCOE. Det kan se ut som at det bare er slik det er vanlig at aktørene i kraftbransjen beregner kostnader, uten at det er argumentert noe særlig for. Det kan imidlertid tenkes at en tilsvarende nåverdiutregning som presentert i 5.1 blir brukt av aktørene, eller at LCOE blir bygget på ved å summere med  $(1 - \tau)$  på en noenlunde lik måte som i kapittel 5.1. Det er likevel slik at LCOE i utgangspunktet ikke har med skatter eller avgifter (NOU 2023: 03, s. 100). Dette vil derfor ikke avhandlingen gå videre inn på. Resultatet fra 5.1 gjelder kun hvis grunnrenten er utregnet korrekt. Derfor vil avhandlingen ta for seg utregningen ved grunnrente i kraftproduksjon ved neste nøytralitetsdel.

## 6 Nøytralitetsdel 2 – beregning av grunnrente

En utfordring ved grunnrentebeskatning kan være utregningen på den ekstraordinære avkastningen. Hvis en regner ut hvor den ekstraordinære avkastningen starter feil, vil grunnrenteskatten kunne være vridende, og investeringene vil gå ned. Dette følger av samordningen med selskapsskatten, som forklart i kapittel 3.3. Spesielt ved en sekvensiell skatt, må det være klart hvor den ene starter og den andre slutter. Feil ved utregning kan skje hvis én eller flere deler av formelen ikke er vurdert godt nok, ved mangelfulle tallverdier eller feilaktige antakelser lagt til grunn. Dette diskuteres videre i nøytralitetsdel 4. Derfor er det viktig at en regner riktig, ved at metoden fanger opp grunnrenten helt presist fra det punkt der hvor vanlig avkastning beveger seg over til ekstraordinær avkastning. Dette er viktig uansett hvilken skattesats en til slutt velger å ha, men særlig viktig kan det sies å være hvis en vurderer hvorvidt grunnrenteskatten skal nærme seg 100 prosent. Hvis en i et slikt tilfelle har regnet feil, skal det ikke mye til før en beskatter det vanlige overskuddet. Det vurderes i dette kapittelet hvordan grunnrenten blir utregnet ved sentrale norske organisasjoner som har sine måter å formulere

grunnrenteutregning på. Periodisert utregning ved SSB og Energifakta Norge, underlagt Olje- og Energidepartementet, vil legges til grunn først, før utregning ved kontantstrømskatt ved Finansdepartementet og Skatteetaten undersøkes. Som vi vil se, er det likevel tilnærmet lik måte utregningene skjer på, med enkelte variasjoner i forhold til periodisering. Vi vil først gå gjennom hvordan de ulike organisasjoner utregner grunnrenten. Deretter vurderes det hvorvidt grunnrenten er korrekt utregnet. Det vil ikke bli brukt reelle tall eller talleksempel. Alle ledd innehar imidlertid en verdi og gir til slutt ut et forhåpentligvis presist tall på hvor stor grunnrenten er, når aktørene regner den ut.

Grunnlaget for grunnrenten finner en ved direkte kjøp og salg av kraft. Etter dette fradragsføres flere ledd og det en til slutt står igjen med et tall som kan være negativt, null eller positivt. Hvis det er et ekstraordinært gap mellom dem kan en si at det er en grunnrente til stede, da verdien vil være positiv. Det er dette som har blitt, og blir, lagt til grunn når grunnrenter skal beregnes i vannkraft, og videre i vindkraft. Å legge de løpende kontantstrømmer til grunn for utregning kan sies å være den mest presise måten å beregne grunnrente på.

For å finne ut av nøytraliteten, må en vite hvordan grunnrente utregnes, slik at det kan slås fast at hele grunnrenten tas med i beskatningen. Hvorvidt en investor vil vri seg mot andre næringer ved innføring eller økning av grunnrenteskatt er et spørsmål en må ta innover seg. Dette vil være tilfellet hvis kraftverk beskattes som om det er en grunnrente til stede, selv om det ikke er en ekstraordinær avkastning; dette vil skje ved en feilberegning av grunnrenten. Vridningen i et slikt tilfelle kan sies å i hovedsak ville forekomme ved nye investeringer, ettersom det ikke er mulig å trekke seg fra eldre og nåværende investeringer for å unngå det eventuelle tapet som foreligger. Ved nye investeringer er det derimot mulig å trekke seg ut før tapet oppstår, og vi har med det vridning bort fra investeringsobjektet. På den andre side vil også en feilregning medføre at den negative grunnrenten blir upresis. Hvis vi ikke vet hvilken vei feilberegningen går, vil kraftverk med dette kunne komme både bedre og verre ut av det. Dette kommer avhandlingen tilbake til.

Vi har tidligere sett ved utregningen til SSB hvordan grunnrenten i kraftsektoren har utviklet de siste tiår. I dette avsnittet vil vi gå gjennom hvordan SSB beregner grunnrente ved en periodisert skatt, og hva deres fradragseledd vil si. Når SSB (2022, s.8) beregnet grunnrenten i kraftproduksjon, gjorde de det ved beregningsmetoden til System of Environmental Economic Accounting, SEEA. Dette var for en periodisert grunnrenteskatt. De finner grunnrenten ved kraftproduksjon ved total produksjon summert med den rådende kraftpris, trukket fra produktinnsats, som gir basisverdien til bruttoproduktet. Produktinnsats vil si alle kostnader som må til for å produsere produktet. For å til slutt få netto grunnrente, trekker SSB, gitt SEEA sin utregning, fra produktsubsidier; lønnskompensasjon; andre skatter og subsidier på produksjon; kapitalslit; normalavkastning på realkapitalen. Det som blir lagt til bruttoproduktet er produktskattene. Ved å trekke fra det en ellers hadde fått i en annen næring ved alternativavkastningen, samt de særegne kostnadene knyttet til grunnrenten får en dermed et tall på grunnrenten i den gitte næring. Produktsubsidier og produktskatter betegner de skatter og subsidier som en næring får og må fradragføre fra bruttoinntekten. Subsidier et kraftverk kan få vil senke grunnrenten. Produktskattene omhandler de andre skattene for selskaper med grunnrente, som vil bli forklart senere i oppgaven (SSB, 2022, s. 9). Lønnskompensasjon vil si det arbeidsgiver setter av til både pensjon og trygd, og er derfor en kostnad på lik linje med andre ikke-produktspesifikke skatter. Kapitalkostnader gjenspeiler alternativavkastningen en investor kan få i andre næringer, samt depresieringen av realkapital, som følger en gitt årlig rate som kapitalen forfaller med. Ved en periodisert skatt skal en til slutt trekke fra friinntekten. Ved skattemetodene har vi nå kun grunnrenten igjen, og følgelig et eksakt beløp å skattlegge hvis alle ledd er regnet ut korrekt. Hvis alle ledd er korrekt utregnet, vil grunnrenten være gitt fra første ekstraordinære krone og grunnrenteskatten vil være nøytral.

Det er tilnærmet samme måte Energifakta (2019), beregner grunnrenten på. De ordlegger seg imidlertid annerledes enn SSB, men det som er bak hvert ledd er ellers likt. De finner først bruttoinntekten slik Finansdepartementet gjør. Deretter trekker de fra alle inntekter en kan få andre steder enn i grunnrenten eller som begrenser grunnrenten, men som likevel er grunnrentespesifikke; disse er friinntekten, ulike avskrivninger, konsesjonsavgift, eiendomsskatter og driftskostnader.

Finansdepartementet (2022, s. 58) bruker andre begreper i deres utregning av grunnrente enn SSB. Dét kommer blant annet av at de legger til grunn en kontantstrømskatt, noe SSB ikke gjorde. Bruttoprodukt er ikke et brukt begrep her, men derimot bruttoinntekt, hvor produktinnsatsen ennå ikke har blitt fratrukket. Bruttoinntekten regnes ut med utgangspunkt i hvordan SSB finner verdien av produksjonen, gjennom spotmarkedsprisene til Nord Pool summert med kvantum produsert. Strømproduksjonen som skal ligge til grunn for bruttoinntekten er den som hver time blir produsert i markedet, målt i spotmarkedsprisen per øre/kWh. Strøm som går til å produsere strøm og konsesjonskraft skal fradragsføres fra bruttoinntekten. Etter dette trekkes det fra kostnader slik som ved produktinnsatsen til SSB, og de andre fradrag følger også slik som ved SSB sin beregning. På kostnadssiden vil investeringskostnadene være driveren ved alle kraftprosjekt, som vi har sett fra LCOE for kraftproduksjonsformene (NVE, u. å.). Investeringskostnader omhandler alt som inngår av utlegg før driften starter. Samtidig vil kostnader knyttet til planlegging, konseptvalg og eventuell kvalitetssikring som tar sted før utbygging starter, komme i tillegg.

Skatteetaten (2022), som har siste ord for hvordan grunnrente utregnes, bruker Finansdepartementet (2022) sin utregningsmåte for å finne bruttoinntekten. Som hovedregel skal spotmarkedsprisen til Nord Pool Spot AS timevis være gjeldende priskoeffisient. Dette er opplysninger som Skatteetaten selv finner, men hvor mye som blir produsert til de ulike priser, er kraftverket selv pliktig å måle og melde inn. Videre fradragsføres de samme ledd fra bruttoinntekten, slik SSB og Finansdepartementet gjør. Skatteetaten er mer spesifikke angående hva hvert fradrag ledd innehar. Bruttoinntekten fratrekkes driftskostnader ved produksjon, vedlikeholdskostnader, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og de store investeringskostnadene ved oppstart. Driftskostnadene meldes inn til skatteetaten. Avgifter og skatter summeres med verdien disse gjelder for. Konsesjonskraft beregnes ved mengde kraft som konsesjonskraft summert med pris per kWh. Investeringskostnadene blir fratrukket på to måter. Den ene tar for seg de kraftverk som var bygget før endringen til kontantstrømskatt kom. Den andre tar for seg de som var bygget etter endringen. Disse blir fratrukket de alternativkostnader og risikokostnader som følger av at ikke hele beløpet ved den negative grunnrenten blir utbetalt med én gang. Dette vil måtte diskonteres gjennom friinntektsrenten, mens de kraftverkene som er bygget etter endringen vil få det som skal fradragsføres, utbetalt med én gang (Skatteetaten, 2022). Alle kostnader fradragsføres, med unntak av finansielle kostnader, kraftdistribusjonskostnader, og markedsførings- og salgskostnader (Skatteetaten, 2023).

Skatteetaten tar altså utgangspunkt i SSB, og særlig Finansdepartementet, sin formel for beregning av grunnrente. Det er en konsensus at dette gir en korrekt beregnet grunnrente. Utrekningen er ikke estimatbasert, men baserer seg på de reelle variabler som skatteetaten har tall på.

Vi har nå sett på fire aktørers beregningsmetode for grunnrente og følgelig grunnlaget for grunnrenteskatten. Disse metodene er så å si like, og antakelsene bak hvert ledd avviker ikke mye fra hverandre. Kraftskatteutvalget (2019) sine antakelser er de som for videre vurdering er lagt til grunn i vår analyse, da disse ble forklart relativt mer inngående i deres vurdering av nøytraliteten i grunnrenteskatt. Det er finansdepartementet sin utregning som til slutt er av betydning, men andre aktører kan komme med verdifulle innslag i prosessen. Kraftskatteutvalget (2019) hadde mandat fra Regjeringen og Finansdepartementet til å vurdere nettopp dette på vegne for dem. Alle aktører bruker tilnærmet samme metode, med utgangspunkt i at den er så å si feilfri. Som vist er det også denne som brukes i internasjonal regnskapssammenheng ved SEEA (SSB, 2022, s. 8). Dette medfører at tallet som en finner er det samme i Norge og i internasjonal regnskapssammenheng, og det vil være en så korrekt utregning som det er mulig å få, som følge av dét. Spørsmålet blir videre om fradragene er beregnet riktig og med det trukket fra like korrekt. De fradragsberettigede kostnader er naturlig å anta er korrekt beregnet, grunnet bokføringstall som Skatteetaten har tilgang på. I tillegg har myndighetene tall på lønnskompensasjonen og de ulike skattene, som konsesjonsavgift og eiendomsskatt, som skal trekkes fra. Kapitalslitet kunne ved en periodisert grunnrenteskatt bli vurdert med den sjablongmessige diskonteringen av realkapitalen. Dette er likevel en administrativ snarvei for å unngå for store kostnader, og noen vil kunne få korrekt beregnet rente, mens andre vil ligge under og over til en viss grad. Hvis vi antar at dette ikke medfører vridning, har vi til slutt en helt korrekt beregnet grunnrente, og vi kan med sikkerhet si at grunnrenteskatten i norsk kraftproduksjon er nøytral ved utregning, og nøytral i teorien. Det er på den andre side andre aspekter å vurdere ved grunnrenteskattens nøytralitet i praksis. I neste deler vil andre antakelser og hensyn belyses og drøftes.

Selv om utregning av bruttoinntekt er hovedregelen og gjelder for de fleste kraftverk, er det likevel unntak. Unntaket gjelder langsiktige kontrakter med allerede fastsatt kraftpris og konsesjonskraft, som ikke skal utregnes ved hjelp av den rådende spotmarkedspris for kraft

produsert og konsumert av én aktør, gjerne i industrisammenheng. I disse to sammenhenger tas det utgangspunkt i kontraktene ved utregning av det som da blir en slags bruttoinntekt. Deretter fratrekkes de ledd som begrenser grunnrente på samme måte som en har sett til nå (Finansdepartementet, 2022, s. 32). Ved disse kontrakter kan en gi en god pris til seg selv, og dermed slippe grunnrenteskatt. Det kan dermed sies å være to insentiv til å ønske slike kontrakter, ved den nye endringen.

## **7 Nøytralitetsdel 3 - Antakelsene bak Kraftskatteutvalget sin nøytralitetskonklusjon**

Kraftskatteutvalget (2019) har gjort en av de større analysene på grunnrenteskatt de senere år. Deres vurderinger kan sies å ha vært toneangivende i debatten, som nevnt. Med utgangspunkt i flere samfunnsøkonomiske antakelser, har Kraftskatteutvalget (2019) vurdert hvorvidt grunnrenteskatten virker nøytralt for vannkraft med det som den gang var en periodisert grunnrenteskatt. Disse kriterier har blitt vurdert at må holde for at grunnrenteskattens nøytralitet består. Det kan se ut til at de fleste antakelser her er en aversjon av kriteriene for fri konkurranse, hvor disse må gjelde for at grunnrenteskatten er i tråd med samfunnsøkonomiske prinsipper, slik at grunnrenteskatten virker slik en samfunnsøkonomisk nøytral skatt skal. Dette er dermed også en fin anledning til å diskutere flere av de samfunnsøkonomiske antakelser som legges til grunn ved en samfunnsøkonomisk analyse. Det må være på plass rasjonelle, risikonøytrale og optimerende markedsaktører, samt mange kjøpere og selgere i de frie og velfungerende markedene de operer i (NOU 2019: 16, s. 106). Ved at dette er tilfellet, skal det være tilstrekkelig kapital gjennom fri sparing og låneopptak i markedet. Dermed vil investeringer gjennomføres effektivt, og risiko vil justeres for på enkleste og beste mulig vis. Det vil videre ikke være kredittrisiko eller regulatorisk risiko. Til slutt må ekstraordinær risiko som er til stede kompenseres av staten og det må være erkjent null risiko for mislighold (NOU 2019: 16, s. 106). Alle disse vil videre bli vurdert i deres respektive deler. Til slutt vil oppfyllelse av disse kriterier legge grunnlaget for at utregningen er korrekt. Hvis disse antakelser ikke holder, vil en kunne ha blant annet en feilsatt diskonteringsrente ved periodisering, og med det vridning.

Jeg vil argumentere for at flere av antakelsene ikke er essensielle antakelser for å vurdere nøytralitet ved en kontantstrømskatt. Ved en periodisert skatt var imidlertid disse kriterier viktigere. Selv om vi i dag har kontantstrømskatt, ansees det her likevel som fornuftig å gå inn på antakelsene deres. Kraftskatteutvalget (2019) sin konklusjon baserte nemlig Skatteutvalget (2022) seg på i deres vurdering av nøytralitet i grunnrenteskatten. Dette kan sies å være med god grunn, da arbeidet med å vurdere nøytraliteten allerede var grundig gjort. Det er imidlertid slik at skattemodellen da hadde endret seg fra å være en periodisert skatt til en kontantstrømskatt, og forutsetningene hadde dermed også endret seg.. Hvis antakelsene lagt til grunn er viktige for nøytraliteten, særlig ved en periodisert skatt, og antakelsene ikke er oppfylte, vil en ikke kunne konkludere med at grunnrenteskatten er helt nøytral ved et slikt skattesystem. Det kan bli vanskelig å anerkjenne den endelige konklusjonen, hvis dette er tilfellet. Følgelig vil konklusjonene til to utvalg som har vurdert grunnrenteskattens nøytralitet kunne være feilaktige, og en kan ikke med sikkerhet bygge videre på samme vurderinger og si hvorvidt grunnrenteskatten i kraftsektoren er nøytral. Dette kan en argumentere for hvis det er slik at antakelsene, som snart vil forklares, spiller en stor rolle for grunnrenteskattens nøytralitet. Antakelsene som nå vil vurderes, konkluderte Kraftskatteutvalget (2019) med var oppfylte. Alle kriterier lagt til grunn vil nå forklares og vurderes i hvert sitt delkapittel.

### **7.1 Rasjonelle og optimerende markedsaktører**

Hvorvidt det stemmer at de ulike markeders aktører handler rasjonelt, er et spørsmål det råder stor uenighet om i den samfunnsøkonomisk litteratur. Helander (2015) argumenterer for at mennesket ikke er rasjonelt, og følgelig ikke styres hovedsakelig av fornuft, men av følelser. Hvis dette stemmer, må dette tas med i betraktning både når en investerer, men også når en analyserer investeringsbeslutningene ved en periodisert skatt. Kraftskatteutvalget (2019) sitt flertall er derimot av den oppfatning at aktørene i kraftmarkedet handler rasjonelt og det forutsettes derfor at dette kriteriet står, i deres vurdering av dette punktets betydning for nøytralitet. Når det gjelder kraftinvesteringer, vil den langsiktigheten som er gjeldende for slike prosjekter nødvendigvis være et resultat av korrekte netto nåverdivurderinger utfra informasjonen til rådighet. Det er av betydning at dette legges til grunn, selv om det er enkelte aktører som handler mindre rasjonelt for

å optimere sin avkastning. Det er ikke mulig å ha et optimalt skattesystem som ikke innehar denne antakelsen. Hvis skatten legger til rette for at dette ikke er tilfellet, vil insentivene kunne gå en annen vei enn ønskelig, og en vil få et ikke-samfunnsøkonomisk optimalt overskudd (NOU 2019: 16, s. 106-108). I tillegg til å være rasjonelle, må aktørene også være optimerende når det gjelder sin egen økonomiske nytte, ikke ikke-relevante faktorer utenfor dem selv. Det vil si at målene de optimerer omhandler kun dem selv; noe annet vil være vanskelig å modellere og analysere. Dette kriteriet ser i utgangspunktet ut til å være et av de som er mest korrekt. Investorer ønsker å få mest mulig ut av sin kapital, og forsøker å plassere dem følgelig der de får mest avkastning.

## **7.2 Risikonøytralitet opprettholdt ved veldiversifisering**

Hvordan risikoen gjenspeiler seg i et kraftprosjekt sammenlignet med andre potensielle prosjekter er videre viktig å implementere i vurderingen av nøytralitet. Hvor mye kapital et selskap besitter i forhold til investeringsbeløpet vil bestemme hvor mye risiko selskapet tar. Risiko som er til stede i et prosjekt som anses som lite i forhold til investeringselskapets kapital vil kunne ansees som ikke-risikabel, men for et mindre selskap vil samme prosjekt være ansett som risikabelt (NOU 2019: 16, s. 107). Når Skatteetaten vurderer risikoen for den gitte investor ved en periodisert skatt, er det ikke administrativt ønskelig å gå inn for å se på den enkelte investors risiko, men ha et samlet estimat, en sjablong, for hvordan risikoen gjenspeiler seg (NOU 2019: 16, s. 107). Ulik risiko for investorer er vanskelig å justere for, og kostnadene ved å forsøke å gjøre det vil kunne være for store. Samtidig sies det at kraftprodusenter bruker sjablongmessig risikoanslag ved egne prosjekter, da det kan være vanskelig å måle eksakt hvilken risiko en selv tar ved en investering (NOU 2019: 16, s. 108). Hvis vi kompenserer den nødvendige risikoen for den gjennomsnittlige investor ved sjablong, vil det være noen som ikke investerer fordi de ikke har kapitalen til å ta slik risiko, mens de med mest kapital vil bli kompensert for en risiko de ikke har tatt. Idéen er at til sammen vil det likevel produseres slik som ellers ville vært tilfellet ved korrekt risikojustering for hver enkelt investor.



At den gitte investor er veldiversifisert er et viktig krav ved risikohåndteringen. Det følger rasjonalitetskriteriet fra tidligere, fordi å diversifisere sin kapital reduserer risikoen for den gitte investor. Ved å diversifisere sine investeringer forsøker investor å eliminere risiko for porteføljen totalt sett. Den risikoen som oppleves i ett prosjekt, balanseres ut av den lave risikoen i et annet (NOU 2019: 16, s. 109-110). Det er imidlertid slik at ikke alle investorer er like veldiversifiserte som Kraftskatteutvalget (2019) legger til grunn i sin vurdering. Hvis investor har lokale interesser, er arbeidende i det gitte selskap eller har andre interesser som gjør at vedkommende har mer kapital i ett selskap enn i andre, vil ikke veldiversifiseringskriteriet holde for disse det gjelder, og dette kriteriet blir tilsvarende svekket (NOU 2022: 20, s. 198). Det er en avveining i bestemmelse av porteføljesammensetning hvorvidt investor ønsker mest mulig diversifisering, som gir lav risiko, men ikke den største avkastning, eller mindre diversifisering, med høyere risiko og avkastning. For å få høy avkastning velger investorer dermed mindre diversifisering, og forsøker å justere for risikoen på andre måter (NOU 2019: 16, s. 110). Et eksempel på hvordan investor justerer for risiko er ved å velge de prosjekter som har en viss statlig økonomisk støtte ved subsidier, fremfor de prosjekter som ikke har det. Fornybar kraft er et område som gjerne får slik støtte.

Prisen på kapital må justeres for risikoen den gitte kapital innehar. Kapital som kan brukes ett sted, hvor tidene er usikre og risikoen er høy, vil ikke kunne brukes et annet sted hvor tidene er sikre og risikoen er lav. Årsaken er at en del kapital er spesialtilpasset den produksjonen som skal utføres. Følgelig er risikoen annerledes mellom typene næring, og prisen for kapital som brukes i utregning av en potensiell grunnrente av skattemyndighetene, må være forskjellig mellom disse næringene (NOU 2019: 16, s. 107). Dette er vanskelig å iverksette i praksis, med det som kan tenkes å være store administrative kostnader ved å forsøke å justere for slike forskjeller. Derfor er ikke dette noe som myndighetene justerer for, og det benyttes istedenfor den såkalte sjablongen for periodiseringen gitt ved det som kalles friinntektsrenten.

En investor kan enten være risikonøytral, -avers eller -søkende. Jeg forutsetter i vurderingen at de fleste er risikonøytrale og dermed veldiversifiserte hvis de også er rasjonelle aktører. Vi kan altså ikke utelukke muligheten for at det vil være vridning som

følge av at denne antakelsen ikke holder med grunnlag i andre risikopreferanser enn det Finansdepartementet legger til grunn, som følge av at det er det Kraftskatteutvalget (2019) forutsetter.

Selv om veldiversifisering sies å være en viktig antakelse, kan det argumenteres at det ikke er diversifisering i seg selv som er viktig, men at investorene er i sektorer som ikke har grunnrenteskatt, i tillegg til å investere i en gitt grunnrente. En stor del av Oslo Børs, er imidlertid Oljeselskaper. Dette viser at det ikke er mulig å diversifisere helt optimalt hvis kapitalen skal holde seg i Norge.

### **7.3 Velfungerende markeder**

Kraftskatteutvalget (2019, s. 113) sier at det er viktig for en nøytral skatt at de relevante markedene er velfungerende. Kriteriene for fri konkurranse må derfor være til stede i kredittmarkedet, aksjemarkedet, og generelt i kraftbransjen. For at denne antakelsen skal holde, må derfor de andre antakelsene også holde. Likevekten på kraftbørsen på de ulike lokasjoner bestemmer de daglige strømprisene. Norsk kraftproduksjon er koblet til det europeiske strømmettet, og prisen til den enhver tids etterspørsel og tilbud settes i ulike strømrregioner rundt omkring i Europa. Ettersom markedet er sammenknyttet, har det som skjer i det europeiske kraftmarkedet påvirkning på norske priser gjennom import og eksport, alt etter hvem som trenger strøm. Gjennom kraftutvekslingsbørsen Nord Pool AS handler vi strøm med våre naboland. Prisene settes i markedet utfra likevekten mellom etterspørsel og tilbud. Det er kapasitetsbegrensninger i kraftnettet, som gjør at det ikke blir fri flyt av kraft til samme pris alle steder, da en mindre andel av strømmen produsert ett sted, blir overført til et annet.

Det kan argumenteres for at markedet likevel ikke er så fritt som det trenger å være for at denne antakelsen holder. Vridende skatter reduserer det samfunnsøkonomiske overskuddet, og tar oss bort fra fri konkurranse-likevekten. Eierskapet i vannkraften er delvis privat, men i stor grad offentlig eid (Energifakta, 2019). Vindkraften har på den andre side mer privat eierskap. Offentlig inngripen i et privat marked vil i utgangspunktet

medføre en markedsfeil. Tilgang til kapital er essensielt for at markeder skal være velfungerende. Det er diskutert hvorvidt det er fri flyt av kapital i kraftbransjen. NOU 2018: 5-utvalget stiller seg bak NOU 2014:13-utvalget vurdering ved spørsmålet om hvorvidt Norge har velfungerende kapitalmarkeder (NOU 2018: 5, s. 13). Kapitalmarkedene i Norge vurderes som effektive, da etterspørrende aktører i kapitalmarkedet får kjøpt ønskelig kapital så lenge de er villige til å betale det tilbyder av kapitalen ber om.

#### **7.4 Kredittrisiko – blir fradragene utbetalt?**

Kredittrisiko er diskutert ved Kraftskatteutvalget (2019). En slik risiko vil her si at myndighetene ikke gjør som avtalt ved kompensering for den negative grunnrenten i sin helhet. Det kan vurderes om det er kredittrisiko, ved at den gitte stat ikke holder avtalen slik at fradragene ikke blir utbetalt i sin helhet. Dette konkluderer utvalget med at ikke er tilfellet for den likvide og pliktoppfyllende norske stat, selv om det går flere tiår før alt betales ut i sin helhet (NOU 2019: 16, s. 111). Kredittrisiko var det større usikkerhet ved før på grunn av den periodiserte utbetalingen av en andel av negativ grunnrente. Ved kontantstrømskatt er det enda lavere risiko ettersom staten betaler alt med én gang og ikke over tid. Kredittrisiko kan sies å være et mindre realistisk kriterium i Norge enn andre land, særlig med omleggingen til en kontantstrømskatt, hvor det ikke er fare for en feilsatt friinntektsrente.

#### **7.5 Regulatorisk risiko**

Kriteriet som ved en kontantstrømskatt kan sies å være av størst betydning i dette kapitlet, er spørsmålet om den regulatoriske risikoen ved investeringer i en grunnrentenæring. Risikoen kan her være i forhold til endret skattesystem, eller endring i skattesatsen. Her ser vi på skiftende forhold hos reguleringsmyndighetene som kan påvirke resultatet til kraftselskapet. Et eksempel på en slik endring er de stadig utskiftende regjeringer i et kraftverks levetid, som alle har sine politiske mål i forhold til beskatning som de ønsker å oppnå. Kraftskatteutvalget (2019) konkluderte med at det

ikke var en regulatorisk risiko i Norge ved en periodisert grunnrenteskatt. Dette var begrunnet med at de skiftende regulatoriske og politiske forhold vil kunne gå begge veier og nuller hverandre ut. Ved at grunnrenteskatten virker inn på det ekstraordinære overskuddet eller underskuddet med dekning på begge sider av bedriftens balanse i regnskapet, skal ikke en endring påvirke investeringsbeslutningene, da en får tilsvarende det en må gi opp av overskuddet. Hvis det ikke hadde vært slik, ville de administrative kostnadene ved å forsøke å beregne en slik risiko kunne gjøre beregningen ulønnsom, med tanke på at det er vanskelig å beregne hva som kommer til å skje politisk i framtiden (NOU 2019: 16, s. 111-112). Risbakken & Riisnæs (2023) mener på den andre side at det er for stor risiko med tanke på de politiske endringer som har vært og som kommer.

Investorer og kraftforetak er ikke sikre på om den eventuelt nøytrale kontantstrømskatten vi har i dag vil være gjeldende i framtiden. Som vi har sett, har skattesystemet for grunnrente blitt endret jevnlig de siste tiår, noe som kan øke den opplevde risikoen. Videre, hvis aktørene er klar over at det vil kunne komme endringer, må denne risikoen kompenseres for på et vis for å opprettholde samme investeringsnivå, da en vil vri seg bort fra investeringsobjektet. Når risikoen i et slikt tilfelle ikke blir kompensert, vil skatten derfor ikke være nøytral. På den andre side kan det være en negativ regulatorisk risiko i like stor grad som det er en positiv regulatorisk risiko. Det som menes med dét, er at de regulatoriske endringene kan gå den andre veien også, ved at skattesatsen blir lavere ved skiftende regjeringer, hvor overskuddet blir beskattet lavere enn investeringen ble fradragsført. Trenden de siste år taler imot dette, men det er også mulig at vi har nådd et toppunkt i grunnrenteskattesatsen, og at den vil fra nå av gå tilbake igjen.

Det er altså ingen som vet helt klart hvilken retning politikken vil ta fremover. Risikostyring er en viktig del av investorers beslutningstaking. Det er likevel ikke mulig å justere for usikkerhet ved LCOE, ifølge Ioannou et al. (2017). I neste nøytralitetsdel vil det vurderes om grunnrenteskattesatsen må holdes konstant gjennom et kraftverks levetid. Her vil den regulatoriske risikoen spille en rolle. Den regulatoriske risikoen er gjerne det som nøytraliteten slutt faller på ved en kontantstrømskatt. Denne risikoen kan argumenteres å ennå være til stede ved en periodisert skatt, da slike endringer kan gjøre at kraftverkene kommer dårligere ut ved en senere anledning. Imidlertid vil fradragene også øke tilsvarende, da ikke alle fradrag har blitt betalt ut ennå ved en periodisert grunnrenteskatt. Den regulatoriske risikoen kan sies å være et kriterium som

kraftskatteutvalget (2019) undervurderte ved sin vurdering av de samfunnsøkonomiske antakelser som de mente måtte holde for en nøytral periodisert grunnrenteskatt. Hvis en tenker at investor har en konkav nyttefunksjon og er til dels risikoavers, vil den negative risikoen påvirke investeringer mer enn den positive risikoen. For en risikoavers aktør ville en i samme situasjon ikke hatt noe risiko, da positiv og negativ risiko ville nullet hverandre ut. Regulatorisk risiko er imidlertid til stede ved alle statlige påvirkninger, men det er uvanlig at slik risiko blir justert for. Med tanke på dét, samt at en legger til grunn risikonøytrale investorer, kan det sies å ikke være aktuelt å kompensere for regulatorisk risiko ved en slags risikorente. Som vil videre belyses i neste nøytralitetsdel, er det et forhold som blant annet gjør den regulatoriske risikoen høyere enn tidligere antatt.

Det ser ut til at antakelsene lagt til grunn ved Kraftskatteutvalget (2019) sin vurdering holder. Ved en kontantstrømskatt er ikke lenger disse like viktige faktorer når en vurderer nøytraliteten, som følge av at en unngår periodisering. Det kan imidlertid være flere forhold som virker inn på nøytralitet. I neste del vurderes det som kan tenkes å være de mest tydelige forhold for nøytraliteten, samt andre momenter ved beskatningen som kan være aktuelt å vurdere.

## **8 Nøytralitetsdel 4 - Andre forhold som kan virke inn på nøytralitet**

Nå vil det vurderes andre forhold som kan være av betydning når nøytralitet ved grunnrenteskatt i kraftsektoren skal vurderes. Jeg vil ta for meg hvordan tidspunktet for innføringen av skatten vil påvirke investeringsbeslutninger, vridende forhold ved samhandling med andre skatter og hvordan skattesatsen kan være av betydning for nøytraliteten. Til slutt vil jeg her spørre meg hvorfor ikke grunnrenteskatten er planlagt høyere enn effektive 40 prosent, hvis Finansdepartementet (2022) mener at grunnrenteskatten er nøytral. Det kan være andre forhold de har vurdert som ikke har kommet godt nok fram i deres høringsnotat på landbasert vindkraft.

## 8.1 Var tidspunktet for innføring feil?

Det kan være en regulatorisk risiko i kraftbransjen som forklart i nøytralitetsdel 3. Risbakken & Riisnæs (2023) har beskrevet investorers synspunkt på den planlagte innføringen av grunnrenteskatt i vindkraft. Den oppleves som uventet og utelukkende negativ for de fremtidige kontantstrømmer, og dette er årsaken til den dårlige mottagelsen. Dette kan medføre en vridning på kort sikt, men også på lengre sikt, hvis det er hold i påstandene. Verdens største investeringsselskap, Blackrock, som tidligere har investert 5 milliarder kroner i vindkraftnæringen, sier at grunnrenteskatten i norsk vindkraft kom «plutselig og uforventet» og vil «motvirke nye investeringer». Risbakken & Riisnæs (2023) viser videre til Blackrock som sier at det er en lånegrad i deres investeringer på opptil 7 prosent, noe som har gitt en avkastning på 5 prosent. Taaleri er et annet større investeringsselskap med investeringer i norsk vindkraft som, ifølge Risbakken & Riisnæs (2023), stiller seg kritiske til innføringen av grunnrenteskatt. De planlegger tilsynelatende ikke å investere mer kapital i vindkraft som følge av økt risiko ved innføringen av skatten, da risikoen allerede var høy. Å påvirke investeringsbeslutninger som allerede har blitt gjennomført er de særlig kritiske til. Rabobank er en tredje forvalter som i denne sammenheng stiller seg undrende til skatten. De påstår at selskaper i verste fall kan gå konkurs som følge av den, og at mislighold av gjeld er å forvente. Dette som følge av de langsiktige kontrakter i kraftmarkedet, eksempelvis på lokasjonene Tonstad og Tellenes (Risbakken & Riisnæs, 2023). Det er imidlertid mulig å argumentere mot det ovenpoengterte. Grunnrenteskatten i vindkraft burde ikke komme som en overraskelse, med tanke på at Kraftskatteutvalget (2019) mente at det burde gjøres en vurdering angående innføringen av grunnrenteskatt på vindkraft, på et tidspunkt da det verken var blitt gjort en slik analyse på offentlig plan, eller blitt innført en slik skatt i denne næringen (NOU 2019: 16, s. 154-155). Videre vil langtidskontrakter legges til grunn i bruttoinntekten, som vist, og med det vil ikke det være negativ vridning her heller. Hvis vridningen går en vei, kan det argumenteres for at det vil være en positiv vridning, da en ordning hvor lavere priser enn markedspris kan legges til grunn for bruttoinntekten kan sies å være en lukrativ ordning, samtidig som investeringene blir fradragsført direkte.

Det blir et tap for investorer som følge av skatten. Det vil likevel ikke lønne seg å selge seg ut, da en ennå har en positiv grunnrente. Etter skatten er innført er det fortsatt lønnsomt å beholde sin kapitalposisjon, da nåverdien ikke lenger er påvirket. En får mindre grunnrente, og kan bli sur som følge av det. Da kan en komme med en trussel for å forsøke å påvirke politikken. Det er imidlertid også tenkelig at selv om det er en stor aktør, kan de handle mindre rasjonelt og trekke seg ut av norsk vindkraft. Mest sannsynlig blir de værende, da nåverdien per krone investert er den samme som før, som vi har sett i kapittel 5.1.

Det kan være av betydning hvilket tidspunkt grunnrenteskatten innføres, eller vedtas innført (NOU 2022: 20, s. 377). De investorer som fikk fradragene ved startfasen av det gitte prosjekt, kan ha solgt seg ut etter at investeringene ble gjennomført, og de som står igjen som eiere blir dermed skattlagt uten at de fikk fradragene. Skatteutvalget (2022, s. 28) fremhever derfor at følelsen av det de kaller urimelighet vil kunne være til stede hvis grunnrenteskatten innføres etter investeringene, da det ikke vil være tilbakevirkende kraft. I utgangspunktet vil imidlertid ikke dette medføre vridning, og det er flere grunner til dette. For det første er det fremdeles en ekstraordinær avkastning til stede, og ved 100 prosent effektiv skatt er en fremdeles indifferent mellom å beholde investeringene eller selge seg over til en annen næring, uten at det vil gi en relativt høyere avkastning. For det andre vil den som kjøper eierandeler i selskapet være klar over hvordan selskapet vil skattlegges. Skatteutvalget (2022, s. 377) nevner også vurderinger i forhold til rimelighet overfor eierne. Urettferdighet vil imidlertid ikke virke vridende og derfor ikke redusere det samfunnsøkonomiske overskuddet. Å fradragføre investeringer ved et prosjekt som aldri blir lønnsomt, er derimot samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Dette resultatet gjelder når vi ser utelukkende på det ulønnsomme prosjektet og ikke hvordan en slik skattepolitikk påvirker det som er mulige lønnsomme prosjekter. Hvilket tidspunkt en bør innføre grunnrenteskatt er vanskelig å si, men å skape minst mulig sjokk vil være veien å gå i skattepolitikken. Én måte å gjøre det på kan være ved å iverksette grunnrenteskatter i alle potensielle grunnrenter allerede i dag (Holtmark & Schreiner, 2023).

Skatteutvalget (2022, s. 378-379) kommer imidlertid med en annen løsning på problemene som kan oppstå ved en eventuell vridning ved grunnrenteskatt, og det er ved å auksjonere bort grunnrenter. Å auksjonere vil her si å selge fra seg grunnrenten til den aktør som er villig og kan betale det største beløp. Ved en slik ordning vil den ekstraordinære avkastningen prises inn, gitt at vilkårene for fri konkurranse til dels holder, slik at prisen vil ligge mellom det som ville vært tilfellet uten at det var en grunnrente og perfekt prising ved en grunnrente. En slik ordning vil med andre ord kunne fungere nøytralt. Det er også mulig å kombinere auksjoner med grunnrenteskatt. Da vil en imidlertid oppleve at prisen går ned tilsvarende det markedet forventer at avkastningen vil reduseres med en grunnrenteskatt på toppen av en pris som vil være høyere enn ved en tilsvarende auksjon uten grunnrente eller potensiell grunnrente. Vi har imidlertid sett at i oljenæringen ble det vedtatt å ikke auksjonere bort grunnrenten, men i stedet skattlegge den. Hvis vi hadde auksjonert bort oljenæringen på 70-tallet, kan det argumenteres for at ikke prisen ville representert de inntekter som staten har fått inn og vil få inn i framtiden.

## **8.2 Vridende skatter**

I dette kapitlet blir høyprisfradraget brukt som eksempel på for hvordan en vridende skatt som ikke fradragføres fra bruttoinntekten kan gjøre det totale skattetrykket vridende, selv om grunnrenteskatten er nøytral. Høyprisbidraget som eksempel ble vist i kapittel 3.3. Vridningen skjer ved at det samlede skattetrykket blir for stort når overskuddsskatten blir kombinert med vridende bruttoskatter. Høyprisbidraget ble innført høsten 2022 og tilsier at all kraft solgt over 70 øre/kWh skal skattlegges med en sats på 23 prosent for kraftverk med installert effekt over 10 MW, slik som for grunnrenteskatten, og som er konsesjonspliktige, hvor vindkraftverk i utgangspunktet kan være konsesjonspliktige, men ha en installert effekt under 10 MW (Skatteetaten, 2023). Hvorvidt kraften har blitt solgt til en pris høyere enn 70 øre/kWh utregnes ved et kraftverks gjennomsnittlige spotprisgrunnlag for inntektene den gitte måned delt på total produksjon i samme tidsrom. Dette gir mulighet for overskuddsflytting. Hvis en har et annet selskap å selge eller låne fra kan en gjøre dette. Eierne ved eksempelvis Hydro, som har rimelige avtaler for sine aluminiumsverk, kan tenkes å slippe unna med



høyprisbidraget på kraftproduksjonen, som de ikke ville gjort basert på spotpriser. Fornybar Norge (2022) poengterer at vi har kraftproduksjon i Norge som kun er operativ når det er nettopp priser over 70 øre/kWh. Vi ønsker å satse på pumpekraft i Norge for å utvide vår regulerende vannkraftproduksjon forbi det vannmagasinene i utgangspunktet kan produsere hvis vi utnytter den resterende kapasiteten. Det er slik at pumpekraften blir brukt når det er lave strømpriser, slik at vannkraften kan produseres når prisene går opp igjen. Gevinsten kommer av den høye kraftprisen som en kan få.

Også andre skatter for selskaper med grunnrente kan muligens gjøre det totale skattetrykket vridende. De skatter og avgifter som er vridende for kraftproduksjon er ifølge Kraftskatteutvalget (2019) konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt.

Forskjellen er at disse skatter har vært gjeldende for vannkraft tidligere, og vannkraftprodusentene er klar over at skattetrykket er høyt i deres bransje. Vindkraftprodusentene har derimot ikke hatt disse vridende skattene tidligere. Å innføre dem samtidig som grunnrenteskatten var planlagt å innføres kunne, med samme begrunnelse som for høyprisbidraget, potensielt gjøre det totale skattetrykket vridende ved at samlet skattetrykk ble for stort. Vindkraftprodusentene ville imidlertid, ved nyhetene om endringene vedtatt i høst vært klar over at ved innføringen av grunnrenteskatt, som kan argumenteres å ha vært forventet, ville de også bli ilagt disse skatter som vannkraften har hatt og vil fortsette å ha.

### **8.3 Grunnrenteskatt nedre grense**

Et område hvor det ser ut til å være en klar vridning på grunn av grunnrenteskatten, er ved nedre grense for installert effekt. De kraftverkene som kan generere kraft i nærheten av nedre grense vil som regel ha et insentiv til å holde seg under denne grensen for å slippe all grunnrenteskatt, istedenfor å ligge rett over og måtte betale grunnrenteskatt. De kraftverkene som ligger nær den nedre grensen har et insentiv til å nedskalere sin produksjon for å slippe å betale grunnrenteskatt, og i et slikt tilfelle vil skatten være vridende. Grunnrenten i vannkraft og vindkraft er i utgangspunktet gjeldende for alle

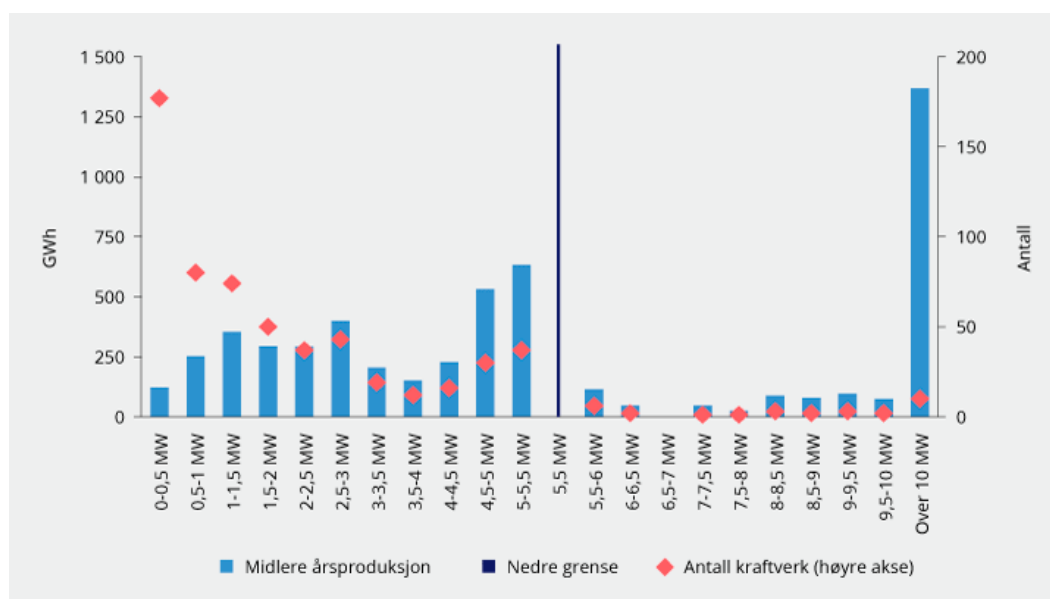
kraftverk. LCOE for kraftverk under 10 MW er lavere enn for større kraftverk, som i dag er regnet med i grunnrenteskatten, slik vi så i kapittel 3 (NVE, u. å.). Det vil si at den ekstraordinære avkastningen i øre/kWh, som er gapet mellom LCOE og kraftpris, er større i mindre kraftverk enn i større. Det må derfor være en god grunn til at grensen er så høy. Derfor har Kraftskatteutvalget (2019) og Skatteutvalget (2022) anbefalt en nedre grense til 1,5 MW. Kraftskatteutvalget (2019) har vurdert hvordan en eventuell nedre grense på 1,5 MW vil medføre vridning opp mot 3 MW, mens den daværende grensen på 10 MW som installert effekt hadde vridningsinsentiv opp mot 20 MW. Når forslaget om å sette grensen til 10 MW ble lagt fram, økte søknadstallet til NVE angående endringen av installert effekt i kraftverk. De som tidligere var under grensen ønsket da å produsere mer, mens de som var like over den nye grensen ønsket å produsere mindre (NOU 2019: 16, s. 122-123). Dette taler for å sette grensen ytterligere ned, og utvalget har fremmet et forslag om å sette nedre grense på 1,5 MW. Det vil likevel bli kostnader knyttet til en slik endring, gjennom økt administrasjon (NOU 2019: 16, s. 122-123). Forslaget om en nedre grense på 1,5 MW ble aldri vedtatt, og det er i 2023 ennå 10 MW som er grensen for om vannkraftproduksjonen kan ansees som en grunnrente eller ikke. Skatteutvalget (2022) følger samme argumentasjon som Kraftskatteutvalget (2019), og anbefaler å innføre en nedre grense på 1,5 MW. (NOU 2022: 20, s. 384-385). Også Energikommisjonen (2023) stiller seg bak denne anbefalingen.

Hvis det ikke hadde vært for de administrative kostnadene ved å inkludere alle kraftverk i grunnrentebeskatningen, kan en argumentere for at den nedre grensen burde bli anbefalt til 0 MW istedenfor den faglige anbefalingen på 1,5 MW. De administrative kostnadene under 1,5 MW vurderes derimot som større enn skatteinntektene ved å inkludere alle kraftverk, som samtidig vil fjerne den vridningen som også vil finne sted under denne nedre grensen. Årsaken til den faglige anbefalingen å inkludere også mindre kraftverk er grunnrenten som er til stede. I vindkraft, slik som for vannkraft, anbefales det å sette en nedre grense istedenfor å ikke ha noen grense for å unngå de store administrative kostnadene ved inkludering av alle små kraftverk, og som ville ha overgått inntektene i grunnrenteskatt fra disse kraftverkene (Finansdepartementet, 2022, s. 22-23). Ifølge Kraftskatteutvalget (2019) vil det ikke være lønnsomt å fjerne nedre grense helt. Hvis dette gjøres, hvor all kraft blir vurdert som en mulig grunnrente, vil de administrative kostnadene ved å kontrollere hvert kraftverk kunne bli større enn skatteinntektene. Det

er nemlig mange små kraftverk som ligger under 1,5 MW, som en ser av siste tabell ovenfor. Derfor anbefaler utvalget en nedre grense på 1,5 MW istedenfor en nullgrense. På denne grensen er det likevel snakk om store beløp, og ligger gjerne opp mot 150 000 000 kroner i investeringer for det gitte kraftverk i denne produksjonsskala.

Solberg-regjeringen i sin tid, og nå Støre-regjeringen, har valgt å overse de faglige anbefalingene ved nedre grense, og den nedre grensen beholdes på 10 MW. I høringsnotatet til Finansdepartementet før skatteåret 2023 anbefales imidlertid nedre grense for vindkraft på 10 MW (Finansdepartementet, 2022, s. 23). Dette er langt lavere enn faglig anbefalt nedre grense for installert effekt. på 1,5 MW. Finansdepartementet (2022) anbefaler at nedre grense settes til 10 MW for vindkraft, slik som for vannkraft. De administrative kostnader som følger ved å inkludere alle kraftverk under 10 MW frem til eksempelvis 1,5 MW vurderes av departementet å overgå skatteinntektene som oppnås ved en slik endring i nedre grense for vannkraft, og nå også for vindkraft. Samme grense var gjeldende, og forblir slik, for produksjonsavgift og for å være med i konsesjon for vannkraft og vindkraft, hvor 10 MW er nedre grense; samme argumenter vedrørende administrative kostnader er gjeldende for disse nedre grensene. Uten denne forutsetningen, kan det argumenteres for at nedre grense ville blitt satt ned, da et av målene er å få størst mulige skatteinntekter, og størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd. Det er mulighet for å skattlegge grunnrente ved lavere produksjon enn 10 MW i installert effekt, men kun hvis kraftverket har ved konsesjon vært oppgitt med en effekt på 10 MW eller mer (Finansdepartementet, 2022, s. 22-24). Det kan imidlertid sies at de administrative kostnadene mellom 1,5 MW og 10 MW ikke er like store eller større enn grunnrenteinntektene ved å inkludere disse kraftverkene, men dette har ikke avhandlingen tatt for seg.

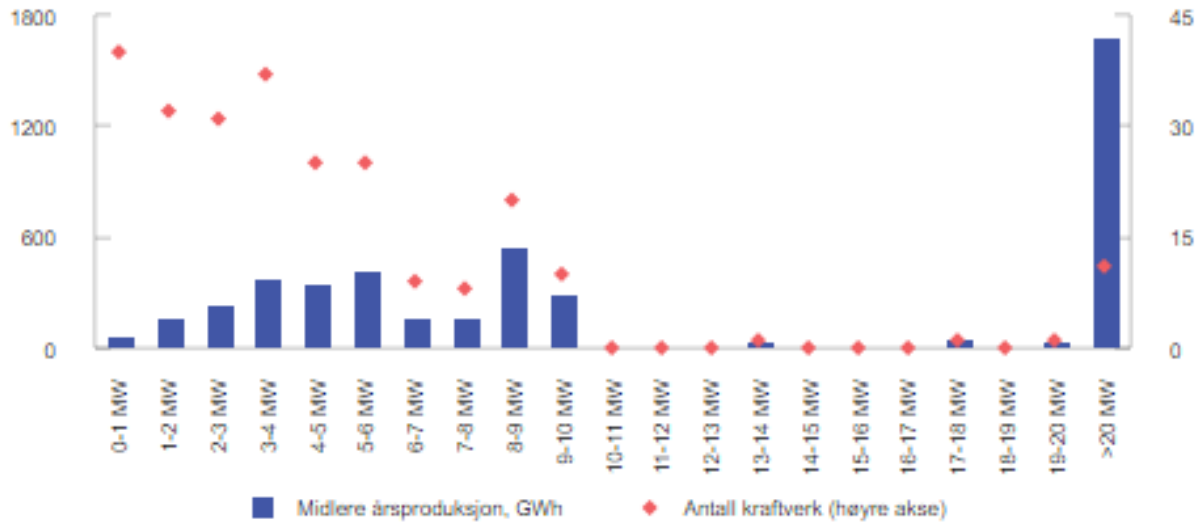
**Figur 8.3.1**



Kilde: NOU 2019: 16

I tabellen ovenfor fra Kraftskatteutvalget (2019) kan vi se hvordan vridningen har sett ut i kraftsektoren ved en tidligere nedre grense på 5,5 MW. De røde firkantene viser antallet kraftverk ved ulik installert effekt. De blå firkantene viser hvor mye disse kraftverkene produserer. Vi ser at det er få kraftverk mellom nedre grense og 10 MW og de som befinner seg i dette intervallet produserer relativt lite. Samtidig er det flere kraftverk like under nedre grense, som i sin tur produserer relativt mye. Nedenfor har Skatteutvalget (2022) en tilsvarende, men oppdatert tabell til nedre grense ved 10 MW, som her ikke vises i figuren ved en vertikal svart strek som i forrige tabell. Det samme resultatet ser vi at er tilfellet her, med en opphopning av kraftverk like under grensen og få kraftverk her mellom 10 MW og 20 MW. Mellom 10 MW og 13-14 MW er det eksempelvis ingen årsproduksjon, målt i GWh, som kommer av at det er 0 kraftverk i drift, utfra tabellen.

**Figur 8.3.2**



Kilde: NOU 2022: 20

Kraftskatteutvalget (2019) anbefalte avslutningsvis i sin utredning å se nærmere på hvorvidt grunnrenteskatten, istedenfor å være gjeldende for det gitte kraftverk, skal virke for det samlede kraftselskap (NOU 2019: 16, s. 154). Ved dagens metode risikeres det vridning i produksjon for større selskap med flere vannkraftverk med den hensikt å betale minst mulig skatt. Denne vridningen vil kunne skje ved at det produseres under 10 MW et sted hvor kraftverket er like over nedre grense, og et annet sted hvor kraftverket er nærmere 20 MW, produseres det mer hvis mulig. Bruttoinntekten til selskapet er det samme uten denne tilpasningen, da det har produsert like mye kraft som de ville gjort uten nedre grense og muligheten til å bytte produksjonen et sted med et annet, men nettoinntekten er større ved mindre betalt grunnrenteskatt. Denne regulerbare muligheten vil naturligvis ikke være til stede ved vindkraft når de innlemmes i grunnrenteskatten. Strøm må nemlig konsumeres samtidig som det produseres, og ulike kraftproduksjonsformer må håndtere dette problemet på ulikt vis. En grense på 1,5 MW vil gjøre en slik vridning i produksjon vanskeligere.

## 8.4 Overskuddsflytting

Overskuddsflytting er vridning av overskudd gjennom transaksjoner ut fra selskapet. Det vil si at overskuddet flyttes på for å unngå beskatning i størst mulig grad, slik at en ikke nødvendigvis betaler skatt i Norge. Større kraftselskaper har gjerne drift innenfor flere distribusjonsledd, ikke bare den rene kraftproduksjonen som en ønsker å skatte av. Større investorer har videre en porteføljesammensetning som gjør at de kan flytte rundt på kapitalen, og ved at en andel er plassert i skatteparadis, vil en ikke kunne spore den. På samme måte er det insentiv til å flytte på overskuddet i kraftselskaper for å unngå å unngå å skattlegges relativt mer. En god del av norsk vindkraftproduksjon sine investorer har muligens tilholdssted i skatteparadiser, men vi vet ikke hvor stor andelen faktisk er, som følge av innsynsbegrensningen.

Det som skal bli et overskudd flyttes på gjennom eksempelvis lån til andre deler av en eiers portefølje, før det blir bokført, slik at en slipper å skatte eller skatte like mye av det. Måten dette blir gjort på kan være ved at et selskap skaper et fiktivt underskudd ved å ta opp større lån med relativt høy rente i eget selskap som er plassert i et skatteparadis, hvor ingen utenforstående har innsyn. Rentene vil være fradragsberettigede ved utregning av grunnrente, og dette kan være kostnader av en slik størrelse av grunnrenten forsvinner. Ifølge en tidligere avsløring av Figved et al. (2019) er det overskuddsflytting i norsk landbasert vindkraft. Dette følger av den relativt høye utenlandske eierandelen som kommer av at det har vært relativt lavere skatter i vindkraft enn andre norske næringer, som har skapt en positiv investeringseffekt fra utlandet mot denne sektoren. Istedenfor at overskudd, inkludert ekstraordinær overskudd, havner i Norge, går overskuddet, gjennom utenlandske eiere, potensielt til skatteparadiser. Dette er derimot ikke ulovlig virksomhet. Gjennom frie kapitalmarkeder står investorer fritt til å velge hvor hen vil flytte sin kapital, og da vil en ved to like investeringsobjekt velge det objekt med lavest skatt, både når det gjelder investering, og hvor en ønsker å legge gevinsten etter vel gjennomført investering med god avkastning. Pengene flyttes fra de lavt beskattede eller ikke-beskattede Cayman-øyene, til vestlig relativt lavt beskattede Irland, før de investeres i Norge. Kapitalen som gjenstår ved nettoprofitten flyttes i neste omgang tilbake samme vei som kapitalen kom fra. I følge Figved et al. (2019) går ikke NVE inn på hvordan kapital kommer inn og ut av Norge, da det er utenfor deres jurisdiksjon; hvem som helst kan investere i Norge og trekke pengene ut igjen for å investere prosjekter gjennom skatteparadiser, som den norske stat fra et etisk perspektiv ikke ville ønsket å ta del i, men som de blir en del av indirekte gjennom slik

virksomhet som dagens skattesystem legger opp til. Det som derimot kan vise seg å være ulovlig, er å internt flytte penger i et større globalt investeringselskap, for å få det til å se ut som det er et underskudd, eller ikke et ekstraordinært overskudd, der hvor dette egentlig er tilfellet. Dette gjøres ved å gi lån mellom foretak med samme eier med en særlig høy rente. Dette gis det videre fradrag for i utregning av skatt, slik at det som egentlig ikke er et underskudd, men et overskudd, ser ut som noe som må fradragsføres. Resultatet er at det ikke betales den skatt som skulle lagt igjen i Norge, før de samme investorer flytter kapitalen igjen mot det sted med potensialet for relativt høyest avkastning.

Børresen et al. (2014) forklarer utgangspunktet for overskuddsflytting. De viser til at overskuddsflytting virker vridende og belønner de foretak som utfører slik aktivitet, fremfor de som ikke flytter på sitt overskudd. Selv om skattemyndighetene er klar over denne bedriftsadferd, er det ikke mye som kan gjøres for å begrense det. Dette følger blant annet av at vårt medlemskap i EØS forplikter oss til å ha så frie og lite kontrollerte markeder som mulig, og for å rette på overskuddsflyttingen, må vi gripe inn i markedet og forstyrre det. Det er vanskelig å måle hvor mye overskuddsflytting som skjer fordi det er manglende tilgjengelig informasjon, uoversiktlige eierskap og administrative kostnader ved å forsøke å finne ut av det. I et forsøk på å løse dette problemet anbefaler Finansdepartementet (2022, s. 28) å inkludere de indirekte inntektene som kraftprodusentene får i utregningen av grunnrente. Slike indirekte inntekter kan være salgsinntekter fra opprinnelsesgarantier og elsertifikater En annen løsning på overskuddsflytting kan være å likestille gjeld med egenkapital, slik at ikke gjelden blir drivende på overskuddets størrelse, og dermed heller ikke på hvor mye skatt bedriften i siste ledd der produksjonen skjer, må betale (Børresen et. al, s. 193).

Overskuddsflytting er ikke i seg selv vridende i investeringer. Grunnrenteskatteinntektene vil derimot ikke være like store som de ville vært uten overskuddsflytting fordi den effektive grunnrenteskatten for de som driver overskuddsflytting er lavere enn den som er tiltenkt. Produksjonen og investeringene vil fortsatt finne sted, men det som skjer når gevinsten skal hentes, endres på.

## 8.5 Skattesatsens betydning for nøytralitet

Hvilken skattesats som er satt kan være av betydning for nøytraliteten til skatten. Dette vil nå vurderes, og også hvorvidt skattesatsen muligens vil virke vridende hvis den er for høy. I tillegg sies det at skattesatsen må være konstant ved en kontantstrømskatt. Dette vil vurderes videre.

Det er ikke mulig å ha en høyere effektiv skattesats enn 100 prosent, da en ikke kan skattlegges mer enn en tjener inn. På den andre siden er det de som mener at grunnrenteskatten virker vridende, og at hvor vridende den er avhenger av skattesatsen; ved lav skattesats er den lite vridende, mens ved høy skattesats er den veldig vridende. Ifølge Husøy (2022) er Møgstad, M. én av dem som mener at grunnrenteskatten ikke er helt nøytral. Han sier at grunnrenteskatten til dels er nøytral, men ikke fullstendig. Videre poengterer Møgstad at det ikke vil være mulig å sette en grunnrenteskattesats på 99 prosent eller 100 prosent uten at det vil forekomme vridning i investeringer. Begrensingene kan en se ved høye skattesatser. Ved 99 prosent kan en investere 1 prosent og fortsatt få store inntekter. Ved 100 prosent er det en ren statlig bedrift, men ikke statlig kontrollert. Møgstad påstår at lavere skattesatser vil medføre mindre vridning, slik at hvor mye vridning det er, følger skattesatsen. Dette kommer av at innsatsen som kreves for å produsere en grunnrente ikke er fradragsberettiget i utregningen av grunnrente. En kan argumentere mot det siste poenget, da negativ grunnrente også får høyere skattesats. På den andre side vil de investeringer som er gjennomgått ved innføring av grunnrente ikke bli kompensert ved vindkraft. Likevel vil det ikke være vridninger ved disse investeringer, og fremtidige investeringer vil fremdeles få fradrag for negativ grunnrente.

Hvis grunnrenten er regnet ut feil, kan det være aktuelt å ha en noe lavere skattesats for å kompensere for dette. Det medfølger av at en for høy grunnrenteskattesats vil kunne påvirke det vanlige overskuddet, som vil gjøre det mindre attraktivt å investere i grunnrenten enn andre steder. Da vil en ikke ønske å ha en for høy skattesats, fordi det vil virke vridende. Det kan argumenteres for at dette er tilfellet ved valg av skattesats. På den andre side, hvis skattesatsen er satt for lavt ved en nøytral skatt, vil vi gå glipp av store skatteinntekter, noe som vil begrense det samfunnsøkonomiske overskuddet. Vi ønsker derfor å balansere disse hensyn i en optimal skattlegging av grunnrente, og ha en skatt som ligger mellom disse ytterpunkter.



### **8.5.1 Konstant skattesats ved kontantstrømskatt**

Kontantstrømskatten skal i teorien kun være nøytral hvis skattesatsen satt fra start holder seg konstant gjennom kraftverkets levetid. Dette gjelder imidlertid ved nye investeringer og ikke det som allerede har blitt gjort. Dette resultatet har blitt vist at kommer av at negativ og positiv grunnrentes skal skattlegges likt slik at kontantstrømmen forblir upåvirket. Hvis skattesatsen reduseres vil det bli en positiv vridning i investeringer i grunnrenten, mens hvis den øker vil det være en negativ vridning. En investor kan, med tanke på det skattesatsøkningene som har vært i vannkraft over nedre grense, konkludere med at det vil være økning i fremtiden også. Er det usikkert om grunnrente kommer, vil det være vridning. Hvis investor derimot ikke tror at det kommer en grunnrenteskatt når hen investerer, og grunnrenteskatten kommer etter investering, vil det ikke være noe vridning, da kontantstrømmenes nåverdi er uendret etter skatt. Det samme resultatet får en hvis skattesatsen øker etter at en har investert i en grunnrente med grunnrenteskatt. Dette er en regulatorisk risiko, og løsningen er at skatten kommer uten forvarsel, slik at en ikke har mulighet til å tilpasse seg. Det er en økt investeringsrisiko når dette er tilfelle, som gjør kontantstrømskatten for grunnrente vridende ved at avkastningskravet for slike investeringer vil øke tilsvarende (Nøstbakken & Selle, 2020, s. 46). Skattesatsen kan for øvrig også endre seg motsatt vei. Dette kan skje ved press fra næringslivsaktørene om å senke skattesatsen utover i et kraftverks levetid. Holtsmark & Schreiner (2023) argumenterer for denne utfordringen ved en kontantstrømskatt. De økonomiske insentivene til å legge press på politikerne for å få lavere skattesats vil være tilstrekkelig til at skattesatsen vil kunne senkes. Dette vil videre være tilfellet når det er en positiv sannsynlighet for at slikt press vil kunne være suksessfullt. Det kan medføre økt investering i grunnrentenæringen, som vil kunne bevege seg forbi samfunnsøkonomisk optimal mengde produsert i markedet. Dette scenariet kan tenkes å lettere skje ved en ved en periodisert grunnrenteskatt. Det medfølger av at en kontant utbetaling i investeringsåret, istedenfor over flere tiår diskontert gjør at ikke investeringene blir påvirket ved at skattesatsen reduseres i andelen som staten står for (NOU 2022: 20, s. 375). Dermed er ikke lenger staten medinvestor i henhold til hva en kan legge i begrepet, hvor andelen fradragsført av investeringen skal gi samme andel av gevinsten. I dette tilfelle vil staten dekke kostnadene i startfasen, men ikke ta tilsvarende gevinst i innhøstingsfasen (Holtsmark & Schreiner, 2023). Det kan altså bli endring i skattesatsen de neste år den ene eller andre vei, og

grunnrenteskatten vil med det ikke lenger være nøytral fordi det vil være vridning gitt hvilken vei endringen går.

Korrekt negativ grunnrenteskatt kan en argumentere for er det viktigste kriteriet for at nøytralitet skal holde ved en kontantstrømskatt. Investeringene i kraftsektoren er større enn i andre næringer, da de er særlig realkapitalintensive. Dermed vil den store gevinsten gjerne komme mot kraftverkets siste leveår, når kostnadene har blitt så lave at det har blitt en grunnrente. Staten og private investorer diskonterer framtiden ulikt, og sistnevnte er mindre tålmodig for å få pengene sine tilbake, enn en passiv statlig eier vil være. Hvis underskudd ved investering utbetales, med én gang eller med korrekt beregnede renter senere, vil det ta bort risikoen som kunne eksistert ved å investere (NOU 2000: 18, s. 39-40).

Hvis en kontantstrømskatt blir innført etter investering, uten at investeringskostnader blir fradragført med samme skattesats, eller ikke i det hele tatt, vil endringen i kontantstrømmen være negativ (Holtmark & Schreiner, 2023). På den andre side vil fradragføring for alle investeringer i en anerkjent grunnrentenæring kunne koste staten mer enn det gir. Hvis flere av prosjektene ikke utvikler seg til å bli en grunnrente, vil staten investere i mange prosjekter uten gevinst, og den andelen som blir grunnrenter til slutt vil potensielt ikke gjøre opp for dette tapet. Hvis målet er mest mulig kraftproduksjon, vil ikke dette hensynet veie like tungt.

Når vindkraft blir innlemmet i grunnrentebeskatningen, vil det ikke kunne gis tilbakevirkende kraft mer enn loven tillater. Paragraf 97 i Norges grunnlov tilsier at lover ikke kan ha tilbakevirkende kraft. Dette gjelder blant annet skatteendringer (Lovdata, u. å.). Tilbakevirkende kraft kan tillates, hvis det skjer fra og med signalet om at lovendringen snarlig vil vedtas. Imidlertid er det få kraftverk som nå blir bygget ut, sammenlignet med tidligere år. Det kan derimot sies at det ikke vil være vridning, på tross av dette. De som allerede har investert vil ikke legge ned driften når de endelig har nådd gevinstfasen i kraftverkets levetid.

Det vil videre være andre forhold som kan virke vridende, selv ved en nøytral grunnrenteskatt. I denne delen av analysen vil det gås gjennom hva som kan medføre vridning i investeringer, til tross for en korrekt utregnet grunnrenteskatt, med antakelser som holder. Holtmark &

Schreiner (2023) poengterer at hvis en investor tror det vil bli en grunnrenteskatt i en potensiell grunnrente som vedkommende har interesser i, vil en vente med å investere til skatten kommer. Dette gjør en for å få de høye fradragene. Hvis Dette vil medføre en potensiell vridningsmekanisme bort fra mulige grunnrenter. Samtidig vet vi at en grunnrentenæring har en høyere avkastning enn næringer som ikke har en grunnrente. Det vil fremdeles være mer lønnsomt å investere i grunnrentenæringen hvis avkastningen per investerte krone er høyere der. Det er viktig at en grunnrenteskatt innføres i alle grunnrenter samtidig, for å hindre en vridning bort fra den beskattede grunnrente, til den ikke-beskattede grunnrente. Hvis ikke dette er tilfellet, vil skatten virke vridende (Holtmark & Schreiner, 2023).

## **8.6 Hvorfor er ikke skattesatsen 100 prosent hvis den er ansett som nøytral?**

Det kan sies å ikke komme godt nok fram hvorfor grunnrenten er satt som den er. Finansdepartementet (2022) forklarer hvorfor de endret grunnrenteskatten i vannkraft som vist i kapittel 3.3 ved byttet over til en sekvensiell skatt fra en parallell skatt. Den var imidlertid effektivt sett ikke endret i dette tilfellet, da de endret skattesatsen for at skattetrykket skulle være det samme som før, ved tilsvarende marginalsatt.

Finansdepartementet (2022) konkluderer med at grunnrenteskatten er nøytral, men vil ikke anbefale en effektiv skattesats på 100 prosent eller i nærheten av det, da 40 prosent skattesats er et stykke unna dette. Dette kan tale for at de egentlig ikke mener grunnrenteskatten er helt nøytral, men vil virke vridende ved et for høyt nivå. På den andre side kan det argumenteres for at hvis grunnrenteskatten virker negativt vridende på investeringer i en viss grad, må grunnrenteskattesatsen settes lavere enn 100 prosent tilsvarende hvor sterkt vridende den er. Fram til denne skattesats er den nøytral fordi det fram til dette er skatt på en avkastning som en ikke finner de fleste andre steder. Ved 100 prosent grunnrenteskatt er en investor indifferent mellom å investere i grunnrenten og investere et annet sted. Som vi så i forrige avsnitt kan det ved 100 prosent grunnrenteskatt også være positiv vridning grunnet tilsvarende fradrag av investeringer. Alle med kapital vil kunne sies å ville investere gratis i et prosjekt. De vil ikke få noen ekstraordinær avkastning, men den vil være gitt ved alternativavkastningen en kan få utenfor grunnrente.

I det ovennevnte har det ikke blitt poengtert at ved 100 prosent grunnrenteskattesats vil staten stå for hele investeringen fordi de vil dekke 100 prosent av grunnrenten. Ved en slik skattesats kan staten ta over hele prosjektet selv, istedenfor å lyse det ut til private aktører. Det vil være administrative kostnader som en unngår ved å ta over prosjektet selv. I tillegg kommer en unna de problemer som har blitt nevnt med tanke på innhenting av positiv grunnrente ved samme skattesats som en har fradragsført for negativ grunnrente. På den andre side, kan en si at det private næringsliv vet mer om bransjen og vil gjennomføre bedre investeringer enn staten, samtidig som det kan være at privat virksomhet drives mer effektivt enn ren offentlig produksjon av samme gode. En ser følgelig at det ikke er insentiv til staten å ha 100 prosent grunnrenteskatt. Å ha en grunnrenteskattesats som ligger midt mellom disse hensyn, mellom 40 prosent og 50 prosent, kan ansees som et godt kompromiss. Dette kan være forklaringen til valg av grunnrenteskattesats i kraftbransjen.

## **9 Diskusjon**

De fire nøytralitetsdelene bygger på hverandre. At grunnrenteskatten er nøytral i teorien, er med utgangspunkt i en korrekt utregnet grunnrente. Det er flere antakelser som tidligere har vært lagt til grunn, og som har blitt vurdert gjeldende for kraftbransjen. Det er faktorer som en kunne gått videre inn på, og jeg vurderte det som jeg anså å være andre viktige forhold. De momenter avhandlingen har tatt for seg vil nå oppsummeres og diskuteres. Vider vil det vurderes hvorfor det er forskjell i grunnrenteskatten mellom vannkraft og vindkraft. Etter vi har gjort dette, har vi kommet til konklusjonen i avhandlingen.

En ser at i teorien vil en grunnrenteskatt i form av en kontantstrømskatt være nøytral. Omleggingen fra periodisert skatt gjør utregningen enklere og antakelsene bak trenger ikke å være på plass i samme grad som før. Slik en så fra nåverdien til kontantstrømmene før og etter skatt, er grunnrenteskatten nå helt nøytral ved en konstant skattesats. Hvorvidt antakelsene til Kraftskatteutvalget (2019) stemmer, er dermed av underordnet betydning. Grunnrenteskatten er nøytral ved at den utformes i tråd med de samfunnsøkonomiske prinsipper. Aktørene må med

det også følge disse prinsipper hvis de ønsker å maksimere sin profitt. Det kan videre diskuteres hvorvidt de gjør det. Det har oppstått andre problemer de senere år, ettersom flere områder har blitt endret på. Langtidskontraktene gjør det fortsatt lønnsomt å selge til høyest mulige pris, men en har et mindre insentiv til det ved disse kontraktene. Dermed vil langtidskontraktene ha kontraktsfestede priser under spotmarkedspris ved beregning av bruttoinntekten. Dette er uheldig, da det ikke gir et insentiv til å få den høyeste prisen mulig ved kontraktsinngåelse, noe som vil gi en lavere bruttoinntekt, lavere grunnrente og til slutt lavere grunnrenteskatt. Det kan hende regjeringen har tenkt på noe som vi ikke kan se ved en vanlig samfunnsøkonomisk analyse.

Det er praktiske begrensinger ved det en kan finne ut i teorien. Det som er lagt til grunn kan til dels være feil ved at en ikke har full informasjon til rådighet. Analysen av nøytralitet tar utgangspunkt i samfunnsøkonomisk teori. Som Osmundsen (2019) påpeker, er det ikke nødvendigvis fri tilgang til kapital. Alle investeringsobjekt må derfor vise for en potensiell investor at det er et mer lønnsomt prosjekt enn alternativene. Ved å innføre eller øke grunnrenteskatten i Norge, kan det gjøres relativt mindre attraktivt å investere her sammenlignet med tilsvarende andre europeiske fornybare kraftprosjekter. Det en får igjen per investerte krone endres imidlertid ikke, slik vi så i nøytralitetsdel 1. Dette kommer av at fradragene betales ut i sin helhet uten risiko for feil. Hvis avkastningen i markedet er en gitt prosent er den også samme prosent etter skatt. Osmundsen (2019) sitt argument vedrørende kapitalbegrensning er derfor mindre relevant, da det ikke påvirker nåverdien ved kontantstrømmene.

## **9.1 Høyere grunnrenteskattesats i vannkraft enn den planlagte skattesats i vindkraft?**

Vannkraftverk har 5 prosent høyere effektiv grunnrenteskattesats enn den planlagte skattesatsen for vindkraftverk. De vil stille på ellers like skattevilkår i kraftnæringen. Det som skiller dem er levetid, regulerbar eller ikke-regulerbar produksjon og kostnadene. Hvis vi forutsetter at vind- og vannkraftprodusenter møter noenlunde samme kraftpriser i markedet i dag, vil det være større grunnrente per krone investert i vindkraft enn i vannkraft grunnet de lavere kostnadene. Det er med andre ord en større grunnrente per vindkraftverk enn per vannkraftverk

hvis alle møter samme pris, og dette taler for å ha samme skattesats. Det er på den andre side ikke slik at vindkraft og vannkraft nødvendigvis opererer på samme tid. I dag varierer imidlertid prisene med hvor mye det blåser, og prisene vann- og vindkraftverk møter i markedet er ikke de samme. Som vist, vil kraftprisene som vindkraftprodusentene vil få i markedet i fremtiden være enda lavere i forhold til vannkraft enn forholdet er i dag. Dette er noe som kan ha blitt tatt med til etterretning ved valg av ulik skattesats. På den andre side var 2023 tenkt å være det første året med grunnrenteskatt i vindkraft, og som argumentert, kan det være aktuelt å prøve seg fram i skattepolitikken. Det forutsettes at begrunnelsen er av faglig art, selv om det ikke er lett å få innsikt i hva som tippet vektskålen når beslutningen ble tatt. Med en kontantstrømskatt vil dette ikke være like lett, hvis en ønsker å ikke oppleve vridning som følge av at skattesatsen øker. Finansdepartementet (2022) sin begrunnelse av grunnrenteskattesats kan oppleves å være lite informerende. Når det gjelder Norges kraftfremtid, er det viktig at vi får mer regulerbar kraft, som vannkraft, og kanskje ikke like mye mer ikke-regulerbar kraft, som vindkraft. Dette kommer av at vindkraft bygges ut i stort omfang ellers i Europa. Hvis grunnrenteskatten kan brukes til å fjerne vridende skatter, kan en argumentere for å i første rekke fjerne disse skatter i vannkraftproduksjonen for å få bygget ut de resterende tilnærmet 30 TWh av norsk vannkraft. De senere årene har vannkraftinvesteringene stagnert, og det kan være nødvendig med en skattereform for å få bygget ut de siste ikke-vernede vassdrag. Når dette er gjort, kan en vurdere om effekten var som ønskelig og om en tilsvarende politikk kan være aktuelt for vindkraft. Før denne tid, vurderes det i neste kapittel hvordan en slik reform kan påvirke effektiviteten.

## **9.2 Kan den økte grunnrenteskatten bli brukt til å fjerne vridende skatter?**

Om de vridende skatter kan fjernes, både for vann- og vindkraft, vil det nå tas stilling til. I dette delkapittelet vil det også vurderes kort om grunnrenteinntektene vil bli av en slik størrelse at andre næringer kan få fjernet en andel av de vridende skatter. I dag har både vannkraft og vindkraft andre skatter for selskaper med grunnrente, som kan argumenteres å være vridende. Det vil være mulig å bruke grunnrenteskatten til å fjerne disse vridende skatter i kraftproduksjon. Dette kan muligens gjøres også i andre markeder hvis grunnrenteskatteinntektene overstiger verdien av de vridende skatter i kraftbransjen. Hvis det politiske målet er å få så store skatteinntekter som mulig, samtidig som en maksimerer det samfunnsøkonomiske overskuddet, har en ved innføringen av en nøytral grunnrenteskatt klart å øke skatteinntektene betraktelig uten å påvirke det

samfunnsøkonomiske overskuddet negativt. Jeg har tidligere nevnt de vridende skattene i norsk kraftproduksjon. Disse skattene påvirker samfunnsøkonomien negativt fordi nyttetapet til investorene er større enn skatteinntekten til staten. Vi ønsker også å få bygget ut mer kraft, og disse skattene legger en demper på dette målet. Grunnrenteinntekten staten får kan i neste omgang brukes til å fjerne vridende skatter hvis summert grunnrenteskatt i enten vind- eller vannkraft er ekvivalent eller større enn summen av de vridende skattene. I vindkraft var det, før den tiltenkte grunnrenteskatten i 2023, ikke slike vridende skatter. Selv om selve grunnrenteskatten er utsatt med ett år gjelder det ikke disse andre skatter.

I tillegg til at grunnrenteskatten kan brukes til å fjerne de vridende skattene, kan den også brukes til å øke de vridende skattene (Holtsmark & Schreiner, 2023). Dette vil kunne være tilfellet hvis ikke politikken er konsekvent. Hvis det mulige scenariet med lavere skattesats etter at driften har startet opp enn det som var lagt til grunn ved investeringsfasen inntreffer, vil underskuddet det medfører måtte dekkes inn på et vis. Vridende skatter er med det forventet å måtte økes i et slikt tilfelle (Holtsmark & Schreiner, 2023).

Hvis grunnrenteskatten vil kunne være til dels vridende, vil dette også kunne sies å tale for å fjerne vridende skatter ved kraftproduksjonen, gitt at nøytraliteten fremdeles er høyere enn ved de antatt mer vridende skattene. Ved å fjerne de mer vridende skattene gjennom å øke en til dels vridende grunnrenteskatt, vil det produseres mer og skatteinntektene vil bli høyere. Det kan følgelig anbefales å fjerne de vridende skattene i kraftproduksjon uavhengig av hvor nøytral grunnrenteskatten er, da en overskuddsskatt er mindre vridende enn bruttoskatter.

## 10 Konklusjon

Er det altså slik at grunnrenteskatten i kraftsektoren er nøytral? Som vi har sett er det flere utfordringer ved utforming av en nøytral grunnrenteskatt, og det vi legger til grunn i teorien viser ikke alltid hele bildet. Det er imidlertid vanskelig å si hva det er teorien ikke har lagt til grunn, som en kan justere for ved praktiske hensyn. Jeg er av den oppfatning at grunnrenteskatten ved en kontantstrømskatt er i prinsippet utformet nøytralt, men at tidspunkt for innføring av grunnrenteskatt uten tilbakevirkende kraft og en stadig endret skattesats vil kunne virke vridende når en investerer med utgangspunkt i disse endringene. Det er videre klart at den nedre grensen for installert effekt er satt for høyt og her ser en at det er vridning for å komme under nedre grense for kraftverk som ligger like over grensen. Resultatet fra nøytralitetsdel 1, med den enkle fremvisningen av hvordan kontantstrømmene blir påvirket, står sterkt. Forutsetningene for formlene er få, og lite kan potensielt være feil her. Mye av diskusjonen videre blir derfor av mindre betydning. En ser at kontantstrømskatten er en nøytral skatt uavhengig av antakelsene som Kraftskatteutvalget (2019) la til grunn, hva skattesatsen er, og hva som kan være annerledes i praksis. Ved det sistnevnte punkt, kan det imidlertid være andre vurderinger som spiller inn, som jeg ikke har evnet å se eller ta for meg i denne avhandlingen. For videre arbeid, vil jeg anbefale en større vurdering av de utfordringer som kan dukke opp i praksis. Med utgangspunkt i det avhandlingen har kommet fram til, anbefaler jeg ved næringer det kan oppstå grunnrente, å ha grunnrenteskatten på plass fra start slik den er tenkt å være på lang sikt, med en skattesats som vil holde seg kontant gjennom de neste tiår. En faglig anbefalt nedre grense på 1,5 MW i installert effekt er også anbefalt å iverksette i kraftbransjen.



## 11 Litteraturliste

- Aldersey-Williams, J., & Rubert, T. (2019). Levelised cost of energy—A theoretical justification and critical assessment. *Energy policy*, 124, 169-179. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.10.004>
- Birkelund, H., Arnesen, F., Hole, J., Spilde, D., Jelsness, S., Aulie, F., & Haukeli, I. (2021). *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2021-2040*. Rapport (Norges vassdrags-og energidirektorat).
- Bøeng, A. C., & Bye, T. (1999). Avkastning i kraftsektoren i Norge. <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/178722>
- Børresen, M., Pilgaard, M., & Bjørneby, M. (2014). Nasjonalrapport for Norge. *Nordic Tax Journal*, 2014(2), 173-194. [Nasjonalrapport for Norge \(sciencedo.com\)](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1568496814000173)
- Bye, T., Bergh, P. M., & Holstad, M. (2010). Lønnsomhetsutviklingen i norsk kraftsektor etter dereguleringen i 1991. <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/178746>
- Energifakta Norge. (2019). *Eierskap i kraftsektoren*. <https://energifaktanorge.no/om-energisektoren/eierskap-i-kraftsektoren/>
- Figved, S., Fredriksen, I. & Kleppe, K. A. (2019). *Vindparadiset*. <https://www.tv2.no/spesialer/longread/vindparadiset>
- Finansdepartementet. (2022). *Høringsnotat – grunnrenteskatt på landbasert vindkraft*. Oslo: Finansdepartementet
- Fuglestad, E. M., & Almås, R. (2021). Tilbake til grunnrentelandet: –ei idéhistorisk utgreiing om grunnrenteskatt som prinsipp. *Nytt norsk tidsskrift*, 38(3), 208-218. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-03-04>
- Helander, E. *Det rasjonelle mennesket*. Nordnet. <https://www.nordnet.no/blogg/det-rasjonelle-mennesket/>
- Heldal, I. & Kaarbø, T. (2022). *Skjerpet skatt på havbruk, vann- og vindkraft*. [https://www.revregn.no/journal/2022/8/m-2479/Skjerpet skatt p%C3%A5 %C2%ADhavbruk, vann- og vindkraft](https://www.revregn.no/journal/2022/8/m-2479/Skjerpet%20skatt%20p%C3%A5%20havbruk,%20vann-og%20vindkraft)

- Holtmark, K. & Schreiner, R. (2023). *Skattlegging av grunnrente*. <https://www.samfunnsokonomene.no/asset/Utgaver/2023/02/Samf-2023-02.pdf>
- Husøy, E.R. (2022). *Professor kritiserer grunnrenteskatten: -Helt avgjørende for diskusjonen*. Hentet fra: <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/5BGPoe/professor-kritiserer-grunnrentesatsen-helt-avgjoerende-for-diskusjonen>)
- Ioannou, A., Angus, A., & Brennan, F. (2017). Stochastic prediction of offshore wind farm LCOE through an integrated cost model. *Energy Procedia*, 107, 383-389.
- Lovdata. (u. å.). *Tilbakevirkende kraft*. Hentet fra [Grunnloven \(lovdata.no\)](https://lovdata.no)
- Modigliani, F., & Miller, M. H. (1958). The cost of capital, corporation finance and the theory of investment. *The American economic review*, 48(3), 261-297.
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2022a). *Hvor mye kraft kan vi få ved oppgradering og utvidelse av kraftverkene?*. Hentet fra <https://www.nve.no/nytt-fra-nve/nyheter-energi/hvor-mye-kraft-kan-vi-fa-ved-oppgradering-og-utvidelse-av-kraftverkene/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2022b). *Kraftproduksjon*. <https://www.nve.no/energi/energisystem/kraftproduksjon/>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2023). *Eierskap i norsk vann- og vindkraft*. [Eierskap i norsk vann- og vindkraft - NVE](https://www.nve.no/energi/energisystem/eierskap-i-norsk-vann-og-vindkraft)
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (u. å.). *Kostnader for kraftproduksjon*. <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/kostnader-for-kraftproduksjon/>
- Nøstbakken, L., Selle, S. F., & SELLE, N. O. F. (2020). Vil grunnrenteskatt i havbruk hindre videre vekst i næringen?. *SAMFUNNSØKONOMEN*, 44. <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/04/Samfunnsokonomene-nr-5-2020.pdf>
- NOU 2014: 13. (2014). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2018: 05. (2018). *Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang til kapital*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- NOU 2019: 16. (2019). *Skattlegging av vannkraftverk*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2022: 20. (2022). *Et helhetlig skattesystem*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2023: 03. (2023). *Mer av alt - raskere*. Oslo: Olje- og energidepartementet
- Osmundsen, P. (2019). På høy tid med kontantstrømskatt. *Skatterett*, 38(2), 105-121.

Regjeringen. (2022a). *Grunnrenteskatt på vindkraft*. Hentet fra [Grunnrenteskatt på vindkraft - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Regjeringen. (2022b). *Havvind*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/gront-industri/loft/havvind/id2920295/>

Regjeringen. (2022c). *Overskuddene fra naturressursene skal fordeles bedre*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/overskuddene-fra-naturressursene-skal-fordeles-bedre/id2929123/>

*Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1984-2021: Greker, Mads/ uLindholt, Lars*. [Oslo]: Statistisk sentralbyrå.

Risbakken, K. & Riisnæs, I.G. (2023). *Amerikansk gigant fyrer løs mot regjeringen om grunnrenteskatt*. <https://www.dn.no/politikk/grunnrentebeskatning/blackrock/rabobank/amerikansk-gigant-fyrer-los-mot-regjeringen-om-grunnrenteskatt/2-1-1420123>

Skatteetaten. (2022). Skatte-ABC 2021/2022. Skattedirektoratet Juridisk avdeling: Oslo

Skatteetaten. (2023). *Årsrundskriv for avgift på kraftproduksjon*. Skattedirektoratet Juridisk avdeling: Oslo

Skatteetaten. (u. å.). *Vannkraft*. <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/bransjer-med-egne-regler/vannkraft/>

Winje, A. E., Hernes, S., Grimsby, G., & Jakobsen, E. W. (2019). Verdiskapingspotensialet knyttet til utviklingen av en norskbasert industri innen flytende havvind. *Menon-publikasjon nr. 69/2019*. [2019-69-Verdiskapingspotensialet-knyttet-til-utviklingen-av-en-norskbasert-industri-innen-flytende-havvind-1.pdf \(menon.no\)](https://www.menon.no/2019-69-Verdiskapingspotensialet-knyttet-til-utviklingen-av-en-norskbasert-industri-innen-flytende-havvind-1.pdf)