

Høringsnotat om maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk

1. Innledning og bakgrunn

I Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter 2011 ble virkningene av å fjerne maksimums- og minimumsreglene beskrevet. Samtidig ble det varslet en høring der berørte parter, først og fremst vertskommuner, eierkommuner og kraftprodusenter, ville bli trukket inn, og at saken ville presenteres i statsbudsjettet for 2012.

Finansdepartementet har hatt et møte med berørte parter i januar i år. På møtet deltok representanter fra Energi Norge, LVK, Samarbeidende kraftfylker, Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Småkraftforeninga og Distriktenes energiforening. I etterkant av møtet har departementet mottatt enkelte innspill.

I et innspill til departementet tar Energi Norge bl.a. opp rentens betydning for verdsettelsen av kraftverk. Departementet vil omtale også dette spørsmålet i det følgende.

Kommunene kan velge å skrive ut eiendomsskatt på verk og bruk, herunder kraftproduksjonsanlegg.¹ Eiendomsskatt kan skrives ut på inntil 0,7 pst. av eiendomsskattegrunnlaget. For vannkraftanlegg skal anleggenes formuesverdi (ligningsverdi) legges til grunn ved eiendomsskatteutskrivningen.

For kraftverk med en påstemplet merkeytelse over 10 000 kVA beregnes eiendomsskattegrunnlaget som en nåverdi over uendelig tid av sjablonmessig anslått nettoinntekt. Nettoinntekten anslås til gjennomsnittlige, normerte salgsinntekter fratrukket driftskostnader, eiendomsskatt, grunnrenteskatt og fremtidig investeringsbehov. Skattegrunnlaget kan imidlertid ikke være lavere eller høyere enn henholdsvis 0,95 kroner per kWh og 2,35 kroner per kWh av anleggets gjennomsnittlige produksjon over en periode på sju år (minimums- og maksimumsreglene). Dersom kraftverket har vært i drift i færre enn sju år, legges gjennomsnittet for disse årene til grunn.

For kraftverk under 10 000 kVA (småkraftverk) beregnes eiendomsskatten på grunnlag av skattemessig nedskrevet verdi av investeringene, dvs. skattemessig verdi per 1. januar i ligningsåret. Minimums- og maksimumsreglene gjelder ikke kraftverk som verdsettes etter de forenklete takseringsreglene.

Finansdepartementet er i skatteloven § 18-5 sjette ledd annet punktum gitt hjemmel til å fastsette diskonteringsrenten som benyttes i nåverdiberegningene i verdsettelsen av kraftverkene. Renten skal reflektere et tilnærmet markedsbasert avkastningskrav, fastsatt som en risikofri rente tillagt et risikotillegg som skal reflektere risikoen ved investeringer i vannkraftanlegg.

I avsnitt 2 beskrives bakgrunnen for innføring av maksimums- og minimumsreglene og bestemmelsene om diskonteringsrenten. I avsnitt 3 gis et bilde av statlige, kommunale og fylkeskommunale inntekter fra kraftsektoren, og i avsnitt 4 beskrives virkninger ved en ev.

¹ "Verk og bruk" omfatter i hovedsak produksjonsanlegg for varer, herunder kraftproduksjon. Kommuner kan velge å skrive ut eiendomsskatt bare på verk og bruk, dvs. uten å inkludere annen næringseiendom.

avvikling av maksimums- og minimumsreglene for vertskommuner, kraftselskap og staten. Finansdepartementets vurdering og tilrådning finnes i avsnitt 5.

2. Historikk

I forbindelse med kraftskattereformen, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-1996) og Innst. O. nr. 62 (1995-1996), sluttet Stortinget seg til å iverksette eiendomsskatteloven § 8 for kraftanlegg.

Opprinnelig skulle de nye verdsettelsesreglene for kraftanlegg få virkning for eiendomsskatten fra og med 1999. Iverksettelsen ble imidlertid utsatt i to omganger, til 2001, på grunn av administrative forhold og diskusjon knyttet til provenyvirkingen av de nye reglene. I Nasjonalbudsjettet 2000 ble eiendomsskatten fra kraftverk anslått til om lag 600 mill. kroner med de nye reglene, mens anslaget med de gamle reglene var på om lag 1 mrd. kroner. Årsaken til at de nye reglene ville gi en reduksjon i inntektene, var hovedsakelig lave kraftpriser, og at de nye verdsettelsesreglene i større grad enn tidligere skulle gjenspeile kraftverkernes lønnsomhet.²

De nye verdsettelsesreglene for kraftproduksjonsanlegg innebar at et tilnærmet markedsbasert avkastningskrav ble lagt til grunn for fastsettelsen av diskonteringsrenten. Fordi det i liten grad forelå opplysninger om oppnådd avkastning i kraftforetakene, ble prisen på risiko fastsatt på grunnlag av informasjon om gjennomsnittlig avkastningskrav på aksjemarkedet fra Oslo Børs. Risikotillegget ble på dette grunnlaget fastsatt til 4 prosentpoeng.

Stortinget anmodet regjeringen Bondevik I om å foreslå justeringer i reglene slik at utlignet eiendomsskatt skulle bli om lag 1 mrd. kroner. Våren 2000 fremmet regjeringen Stoltenberg I forslag til slike justeringer, jf. Ot.prp. nr. 47 (1999-2000). Justeringene innebar blant annet at det ble innført en minimumsverdi på eiendomsskattegrunnlaget tilsvarende 0,5 kroner per kWh. Videre ble det vedtatt at all kraft, unntatt konsesjonskraft, for eiendomsskatteformål skulle verdsettes til spotmarkedspriser. Det innebar at de særskilte verdsettelsesreglene for langsiktige kontrakter og kraft brukt i egen produksjonsvirksomhet, som Stortinget hadde vedtatt i forbindelse med kraftskattereformen, ble opphevet i eiendomsskatten.

For å imøtekomme Stortingets forutsetninger om økte eiendomsskatteinntekter til vertskommunene ble også risikotillegget i diskonteringsrenten redusert fra 4 pst. til 3 pst. I Ot.prp. nr. 47 framgår det at dette etter Finansdepartementets vurdering var en enkel metode for en sjablonmessig økning av formuesverdien, og dermed en økning av eiendomsskattegrunnlaget. I tillegg ble også minste gjenstående levetid for eksisterende driftsmidler i beregning av fradrag for kostnader til framtidig utskifting av driftsmidler økt.

Til tross for disse endringene ble det likevel anslått at kommunenes eiendomsskatteinntekter høsten 2000 ville bli lavere enn Stortingets forutsetninger. For å sikre kommunene eiendomsskatteinntekter på om lag 1 mrd. kroner ble minimumsverdien nå økt fra 0,5 kroner per kWh til 1,1 kroner per kWh, jf. Ot.prp. nr. 24 (2000-2001).

Eiendomsskatte reglene for kraftverk lå så fast fram til budsjettet for 2004, da det ble vedtatt at minimumssatsen i eiendomsskatten skulle settes ned fra 1,1 kroner per kWh til 0,95 kroner per kWh. Begrunnelsen for reduksjonen var i hovedsak at minimumssatsen hadde uheldige virkninger på investeringsincentivene i vannkraft. Samtidig ble det vedtatt å innføre en maksimumsgrense på 2,35 kroner per kWh. Maksimumsverdien ble bl.a. innført for å oppnå en

² Kraftprisene i perioden 1998-2000 var mellom 10 og 12 øre per kWh i gjennomsnitt (løpende priser).

større grad av symmetri i eiendomsskatten og på den måten forbedre investeringsincentivene. I St.prp. nr. 1 (2003-2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak heter det bl.a.:

Isolert sett vil minimumsverdien kunne redusere investeringsincentivene i kraftproduksjon. Dette gjelder både ny- og reinvesteringer. Dette skyldes at minimumsverdien bidrar til at eiendomsskattegrunnlaget for enkelte kraftverk blir høyere enn de ordinære lønnsomhetsbaserte eiendomsskattereglene tilsier. For en investor vil dette bl.a. innebære at den samlede skattebelastningen ved lave priser relativt sett blir høyere enn ved høyere priser der kraftverkene i hovedsak blir beskattet etter ordinære regler. Dette innebærer at skattesystemet ikke behandler dårlige utfall (ved lave priser) og gode utfall (ved høye priser) symmetrisk. Isolert sett kan dette innebære at investeringer som er lønnsomme før skatt, ikke blir lønnsomme etter skatt.

Både minimums- og maksimumsverdien beregnes på bakgrunn av 1/7 av kraftverkets samlede produksjon av elektrisk kraft for inntektsåret og hvert av de seks foregående årene. Fra og med eiendomsskatteåret 2008 skal videre beregningen av minimums- og maksimumsreglene ta utgangspunkt i antall år kraftverket faktisk har vært i drift. Tabell 1 viser utviklingen i minimums- og maksimumsverdien over tid.

Tabell 1 Utvikling i maksimums- og minimumsgrenser i eiendomsskatten. Kroner per kWh

| Årstall | Minimumsgrense | Maksimumsgrense |
|-----------|----------------|-----------------|
| 2001-2003 | 1,1 | - |
| 2004-2011 | 0,95 | 2,35 |

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2 viser andel av kraftverk som får eiendomsskatten beregnet etter maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatteårene 2007 - 2011. Tabellen viser at innenfor en kort tidsperiode har andelen kraftverk beregnet etter maksimums- og minimumsreglene endret seg betydelig. Med eiendomsskattegrunnlaget som ligger til grunn for eiendomsskatten i 2011, anslås det at om lag 88 pst. av kraftverkene vil ligge på maksimumsgrensen, mens i underkant av 4 pst. vil ligge på minimumsgrensen.

Tabell 2 Prosentandel av kraftverk beregnet etter maksimums- og minimumsreglene.¹
Eiendomsskatteår 2007 – 2011

| Eiendomsskatteår | Minimumsgrensen | Maksimumsgrensen |
|------------------|-----------------|------------------|
| 2007 | 20 | 44 |
| 2008 | 11 | 74 |
| 2009 | 4 | 76 |
| 2010 | 5 | 83 |
| 2011 | 4 | 88 |

¹ Anslagene er usikre. Beregningene er basert på Sentralskattekontorets elektroniske data, noe som innebærer at data for kraftselskap som har levert skjema på papir, ikke inngår i grunnlaget. Kvalitetssikrede data for tidligere år er ikke tilgjengelig elektronisk.

Kilde: Sentralskattekontoret for storbedrifter og Finansdepartementet.

3. Inntekter fra kraftsektoren til kommuner, kraftselskap og staten

I 2010 var det over 220 kommuner som mottok inntekter fra kraftvirksomhet. Både staten, vertskommuner og til dels fylkeskommuner har de siste årene fått betydelig økte skatteinntekter fra kraftforetak. Tabell 3 viser bl.a. at grunnrenteskatten som tilfaller staten, har økt med vel 4 mrd. kroner siden 1997. Også vertskommunenes inntekter fra kraftsektoren (dvs. eiendomsskatt, hoveddelen av konsesjonskraft, konsesjonsavgift og naturressursskatt) har økt betydelig.

Tabell 3 Skatteinntekter mv. fra kraftforetak (nominelle størrelser).¹ Mill. kroner

| | 1997 | 2001 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inntektsskatt ² | 3 031 | 8 096 | 3 424 | 5 823 | 4 325 | 5 000 | 3 204 |
| Grunnrenteskatt | 335 | 887 | 2 234 | 3 757 | 2 635 | 5 623 | 4 531 |
| Naturressursskatt | 1 324 | 1 577 | 1 551 | 1 551 | 1 499 | 1 557 | 1 551 |
| <i>Til kommuner</i> | 1 120 | 1 334 | 1 312 | 1 312 | 1 268 | 1 317 | 1 312 |
| <i>Til fylkeskommuner</i> | 204 | 243 | 239 | 239 | 231 | 240 | 239 |
| Formuesskatt | | 7 | 2 | 5 | 3 | 3 | 8 |
| Skattefradrag ³ | -1 706 | -6 289 | -1 706 | -1 314 | -1 127 | -2 809 | -1 573 |
| Eiendomsskatt (grunnlagsår) | 1 010 | 900 | 1 700 | 1 900 | 1 950 | 2 030 | 2 030 |
| Konsesjonsavgift | 570 | 568 | 640 | 642 | 646 | 661 | 691 |
| <i>Til staten</i> | ... | 110 | 125 | 125 | 126 | 133 | 134 |
| <i>Til kommuner</i> | ... | 458 | 515 | 517 | 520 | 528 | 557 |
| Verdien av konsesjonskraft ⁴ | 40 | 530 | 1 220 | 2 590 | 1 150 | 2 330 | 1 780 |
| <i>Til kommuner</i> | 30 | 350 | 800 | 1 710 | 760 | 1 540 | 1 170 |
| <i>Til fylkeskommuner</i> | 10 | 180 | 420 | 880 | 390 | 790 | 610 |
| Sum skatter mv. | 4 604 | 6 276 | 9 065 | 14 954 | 11 081 | 14 395 | 12 222 |

¹ Tabellen er basert på inntektsåret da skatten beregnes, men skatten betales året etter med unntak av eiendomsskatten som betales to år etter.

² Beløpet inkluderer samlet inntektsskatt for foretak som driver produksjon, overføring eller distribuering av kraft. Beløpet overvurderer derfor inntektsskatten knyttet til kraftproduksjon. Beløpet er brutto inntektsskatt, dvs. før skattefradrag jf. nedenfor.

³ Godtgjørelsesfradrag, kreditfradrag og naturressursskatt.

⁴ I anslaget er det lagt til grunn at volum konsesjonskraft er 8,5 TWh årlig. Anslaget er ikke korrigert for innmatingskostnader som kommunene må dekke. Det er heller ikke korrigert for kommunenes uttaksprofil. Fordelingen av konsesjonskraft til kommuner og fylkeskommuner bygger på anslag fra Energi Norge og Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Skattedirektoratet, Energi Norge, Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar og Finansdepartementet.

Verdien av konsesjonskraft anslås å ha økt betydelig fra 2001 til 2009, jf. tabell 2. For 2010 er verdien av konsesjonskraft anslått til om lag 2 740 mill. kroner, en økning på nesten 1 mrd. kroner. Økningen skyldes i hovedsak prisøkningen på kraft. Kommunens uttak av konsesjonskraft er begrenset til behovet for kraft til alminnelig forsyning. Hvis konsesjonskraftmengden overstiger kommunens behov, blir resten midlertidig fordelt til fylket hvor kraftanlegget ligger. Energi Norge anslår at fylkene mottar vel 30 pst. av konsesjonskraften, dvs. vel 2,8 TWh per år. LVK anslår at fylkene mottar om lag 3 TWh årlig. I tabell 2 har departementet lagt til grunn at fylkeskommunene mottar 2,9 TWh årlig.

Kommunene mottar også inntekter fra naturressursskatten og konsesjonsavgifter.

Vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven sier bl.a. at konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver kommune til et fond som anvendes etter bestemmelse av fylkestinget

eller kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis anvendes til utbygging av næringsliv i distriktet. Kommunenes inntekter fra konsesjonsavgiftene har de siste årene ligget på om lag 530 mill. kroner, mens kommunenes inntekter fra naturressursskatten har ligget på om lag 1 300 mill. kroner. De øvrige inntektene fra konsesjonsavgiftene og naturressursskatten tilfaller hhv. staten og fylkeskommunene. Finansdepartementet anslår at vertskommunenes samlede inntekter fra kraftselskapene utgjorde om lag av 5 mrd. kroner i 2009. Tilsvarende anslag for fylkeskommunene er om lag 850 mill. kroner i 2009.

Kommuner og fylkeskommuner mottar også inntekter fra kraftsektoren gjennom eierskap. I regnskapene til kommunene og fylkeskommunene vil inntekter fra utbytte fremkomme, men regnskapstallene vil inkludere utbytte både fra kraftsektoren og andre sektorer.

Energi Norge har, på bakgrunn av kraftselskapenes kvartalsregnskap t.o.m. tredje kvartal 2010, anslått at kraftselskapene i alt vil utbetale om lag 4,6 mrd. kroner i utbytte til eierkommuner og i noen grad fylker i 2011. Videre har Energi Norge anslått utbytte fra kraftselskapene til eierkommuner og fylker til om lag 4 mrd. kroner både i 2010 og 2009. Finansdepartementets undersøkelser tyder også på at om lag 150 kommuner og i underkant av ti fylkeskommuner mottok utbytte i 2010 på i størrelsesorden 4 mrd. kroner.

Kommuner og fylkeskommuner kan ha utbytteinntekter fra selskap i andre sektorer i tillegg til kraftsektoren. Dessuten kan renter på ansvarlige lån gi inntekter. Det er en prinsipiell forskjell mellom skatteinntekter og utbytte. Skatteinntekter innkreves med hjemmel i lov, mens utbytte er vederlag for kapitalinnsats i næringen. Dette innebærer at man ikke uten videre kan sammenlikne utbytte og skatteinntekter.

4. Virkninger ved ev. opphevelse av maksimums- og minimumsreglene

I Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter 2011 anslo departementet at en eventuell oppheving av maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatteåret 2010 vil øke eiendomsskatteinntektene til kraftkommunene med om lag 840 mill. kroner. Eiendomsskatten er fradragsberettiget ved beregning av ordinær inntektsskatt og grunnrenteskatt, slik at kommunenes inntektsøkning ville motsvares av et direkte provenytap for staten på om lag 490 mill. kroner. For kraftverkseierne ble netto skattebelastning samtidig anslått til om lag 350 mill. kroner. Etersom staten også eier betydelige deler av norsk kraftproduksjon gjennom Statkraft, vil det samlede provenytapet for staten være høyere. I Prop. 1 LS (2010-2011) ble det anslått til om lag 640 mill. kroner. Den resterende inntektsøkningen til vertskommunene, anslått til om lag 200 mill. kroner, skyldes økt eiendomsskatt for kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftverk (160 mill. kroner) og privat eide kraftverk (40 mill. kroner).

I etterkant av at Prop. 1 LS (2010-2011) ble fremmet for Stortinget har Finansdepartementet fått tall for formuesverdi i 2009 som gir grunnlaget for å beregne virkninger i eiendomsskatteåret 2011. For å anslå virkningene for eiendomsskatteåret 2012 har departementet framskrevet formuesverdiene fra 2009 til 2010. Tabell 5 viser virkninger av en eventuell oppheving av maksimums- og minimumsreglene i 2010, 2011 og 2012 for vertskommunene, staten og kraftverkene. Departementet understreker at beregningene er usikre, særlig beregningene for 2012 ettersom de er basert på framskrivninger av grunnlaget. Det er særlig anslaget for nåverdien av kostnader til fremtidig utskifting av driftsmidler som er usikkert. Departementet har illustrert provenyvirkningene på grunnlag av to tilfeller for utvikling i nåverdien av fremtidige utskiftingskostnader, et tilfelle der nåverdien av fremtidige utskiftingskostnader ikke

endres fra 2009 til 2010, og et tilfelle der nåverdien av fremtidige utskiftingskostnader dobles. Den faktiske verdien vil etter Finansdepartementets vurdering ligge mellom de to anslagene. For 2012 er derfor provenyanslagene oppgitt som et intervall, der det nedre anslaget er gitt ved høyeste verdi av anslaget på fremtidige utskiftingskostnader (dobling), mens det øvre anslaget er gitt ved laveste verdi av anslaget på fremtidige utskiftingskostnader (ingen endring).

Tabell 5 Anslag på økt eiendomsskatt til kommuner og provenytap ved fjerning av maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk. Mill. kroner

| | Eiendomsskatteår | | | |
|---|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | |
| | | | nedre anslag | øvre anslag |
| 1. Økt eiendomsskatt til kommunene | 840 | 1 170 | 2 675 | 3 330 |
| 2. Statens provenytap | 640 | 890 | 2 035 | 2 530 |
| <i>Fra grunnrenteskatt og ordinær skatt</i> | <i>490</i> | <i>680</i> | <i>1 550</i> | <i>1 930</i> |
| <i>Fra eierskapet i Statkraft¹</i> | <i>150</i> | <i>210</i> | <i>485</i> | <i>600</i> |
| 3. Økt skattebelastning for kraftverk (ekskl. Statkraft) (1-2) | 200 | 280 | 640 | 800 |
| <i>Kommunalt og fylkeskommunalt eide kraftverk</i> | <i>160</i> | <i>225</i> | <i>510</i> | <i>640</i> |
| <i>Privateide kraftverk</i> | <i>40</i> | <i>55</i> | <i>130</i> | <i>160</i> |

¹ Utbytte til staten kan bli lavere avhengig av fastsettelse av utbytte fra Statkraft. Staten har imidlertid også et tap knyttet til ev. lavere avsetning til egenkapital.

Kilder: Finansdepartementet og Skattedirektoratet.

Kommunenenes anslåtte eiendomsskatteinntekter og statens anslåtte provenytap øker betydelig fra 2011 til 2012. Hovedgrunnen til at anslagene øker er lavere rente og i noen grad økte kraftpriser. Lavere rente gir normalt høyere nåverdi av et kraftverk i verdsettelsen.³

I tabell 5 oppgis statens faktiske provenytap knyttet til en eventuell fjerning av maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk. I beregningene er det lagt til grunn at gammel, negativ grunnrente etter hvert fases ut og at alle kraftselskap er i skatteposisjon for overskuddbeskatning (eventuelt at de får utnyttet framførbart underskudd). Det vil kunne ta noe tid før gammel, negativ grunnrente er faset ut, men statens samlede provenytap vil over tid likevel bli om lag som anslått. Staten utbetaler negativ grunnrente oppstått etter 1. januar 2007, slik at staten uansett pådrar seg et provenytap uavhengig av om kraftselskapet har positiv eller negativ grunnrente.

En avvikling av maksimums- og minimumsreglene vil også ha betydning for framtidige utbytter til eierkommunene. Isolert sett betyr avvikling et inntektstap for eierkommunene.

I Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter 2011 presenterte også Finansdepartementet hvordan økningen i eiendomsskatteinntektene fra kraftverk ville blitt fordelt mellom de enkelte vertskommunene. Beregningene var basert på eiendomsskatteåret 2010. Departementet har gjort tilsvarende beregninger for eiendomsskatteåret 2011. Dersom maksimums- og minimumsreglene ble opphevet i 2011 ville eiendomsskatten økt med om lag 1 170 mill. kroner.

³ Renten for inntektsårene 2008, 2009 og 2010, som tilsvarer eiendomsskatteårene 2010, 2011 og 2012, var henholdsvis 5,1 pst., 4,7 pst. og 3,3 pst.

Denne økningen ville fordele seg på i underkant av 200 kommuner. Tabell 6 viser hvordan økningen ville blitt fordelt på kommuner med ulik andel korrigerede, frie inntekter. Tabellen viser at nesten 90 pst. av økningen i eiendomsskatten ville tilfalt kommuner med korrigerede, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, over landsgjennomsnittet. Det er videre noen få kommuner som ville fått særlig store økninger. Beregningene viser at ti kommuner ville fått om lag 37 pst. (433 mill. kroner) av den samlede anslåtte økningen. I beregningene har departementet lagt til grunn at eiendomsskatt skrives ut med en sats på 0,7 pst. av eiendomsskattegrunnlaget.

Tabell 6 Anslått økning i eiendomsskatteinntekter i 2011 ved en fjerning av maksimums- og minimumsreglene i eiendomsskatten for kraftverk fordelt på kommuner etter korrigerede, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, som andel av landsgjennomsnitt

| Frie inntekter | Andel av økningen |
|-----------------------|--------------------------|
| Over 140 pst. | 36 |
| 111-140 pst. | 38 |
| 101-110 pst. | 15 |
| 90-100 pst. | 11 |
| 90 pst. og under | 0 |
| Sum | 100 |

Kilde: Finansdepartementet, Skattedirektoratet, Kommuneproposisjonen 2011.

Også når en ser på økningen i eiendomsskattegrunnlag per innbygger er fordelingen mellom enkeltkommuner skjev. For de ti kommunene der eiendomsskatten ville økt mest per innbygger ved avvikling av maksimums- og minimumsreglene i 2011, anslås gjennomsnittlig økt eiendomsskatt til nesten 22 000 kroner per innbygger. Til sammenlikning var landsgjennomsnittet for korrigerede, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, 35 358 kroner per innbygger i 2009. Den totale økningen i eiendomsskatten ved oppheving av maksimums- og minimumsreglene i 2011 (1 170 mill. kroner) ville gitt om lag 420 kroner per innbygger dersom økningen ble fordelt over alle innbyggere i landet.

5. Finansdepartementets vurdering og forslag

Maksimums- og minimumsreglene

Som vist i avsnitt 4 vil en ev. avvikling av maksimums- og minimumsreglene ha store proveny- og fordelingsmessige virkninger. For 2012 anslår Finansdepartementet at avvikling av reglene gir staten et provenytap på minst 2 mrd. kroner. Samtidig vil vertskommunenenes inntekter fra eiendomsskatten øke med minst 2,7 mrd. kroner.

Finansdepartementets beregninger viser videre at en stor del av de økte eiendomsskatteinntektene ville tilfalt noen få kommuner. Basert på eiendomsskatteåret 2011 ville om lag 37 pst. av de økte inntektene gått til ti kommuner, og nesten 90 pst. ville gått til kommuner med korrigerede, frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft, over landsgjennomsnittet. En avvikling av maksimums- og minimumsreglene er derfor i stor grad en omfordeling av midler

fra staten til noen få kommuner. Avvikling vil derfor isolert bidra til å øke inntektsforskjellene mellom kommunene.

De store økonomiske virkningene for staten og fordelingen mellom kommunene taler mot en avvikling av maksimums- og minimumsreglene. Videre taler virkningene på incentivene til investeringer i kraftsektoren for en videreføring av maksimumsregelen, siden lønnsomhetsbaserte fiskale ordninger (konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt) kan ha negativ effekt på selskapenes incentiver til å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer. Maksimumsregelen vil altså normalt begrense de negative investeringsvirkningene av eiendomsskatten. Minimumsregelen kan derimot forsterke eiendomsskattens negative effekt på investeringsincentivene.

Maksimums- og minimumsreglene etablerer en korridor for eiendomsskatten. Korridoren sikrer forutsigbarhet og stabilitet både for vertskommuner, eierkommuner, kraftselskapene og staten. I perioder med høye renter og lave kraftpriser vil minimumsverdien sikre vertskommunene inntekter, og i perioder med lave renter og høye kraftpriser vil maksimumsverdien danne en øvre grense for eiendomsskatt kraftverkene må betale. Etter en samlet vurdering mener Finansdepartementet at det er hensiktsmessig at denne korridoren for eiendomsskatt på kraftverk beholdes. I dag beregnes eiendomsskatteverdien for de fleste kraftverk etter maksimumsregelen, mens svært få beregnes etter minimumsregelen. Over tid kan imidlertid dette variere med svingninger i rentenivå og kraftpriser. Man kan ikke legge til grunn at dagens svært lave rentenivå vil vedvare. Samtidig har kraftprisene hittil i 2011 vært høye. Over tid kan derfor minimumsgrensen få økt betydning i verdsettelsen av kraftverk.

Maksimums- og minimumsreglene har stått nominelt uendret siden 2004. Grenser i skattesystemet som ikke justeres, vil over tid ikke reflektere samme realverdi. På dette grunnlaget foreslår Finansdepartementet at maksimums- og minimumsreglene justeres i årene framover. En slik løsning vil balansere argumentene mot nominelt uendrede grenser på den ene siden, og hensynet til budsjett- og fordelingsvirkninger på den andre siden. Løsningen innebærer at vertskommunene i årene framover vil få en større del av en ev. inntektsøkning i kraftsektoren sammenliknet med dagens system. Finansdepartementet vil komme tilbake til omfanget av justeringen i 2012 i budsjettet for 2012.

Kapitaliseringsrenten for verdsettelse av kraftanlegg

I Ot.prp. nr. 47 (1999-2000) ble risikotillegget i kapitaliseringsrenten for verdsettelse av kraftanlegg redusert fra 4 pst. til 3 pst. Bakgrunnen for nedjusteringen var ønsket om å øke eiendomsskatten til kommunene opp til 1 mrd. kroner, i tråd med anmodningen fra Stortinget, jf. omtalen i avsnitt 3. Eiendomsskatteinntektene fra kraftanlegg til kommunene i 2011 er over 2 mrd. kroner. Finansdepartementet vil vurdere å foreslå en økning av risikotillegget i kapitaliseringsrenten.

Opprinnelig ble prisen på risiko fastsatt på grunnlag av informasjon om gjennomsnittlig avkastningskrav på aksjemarkedet fra Oslo Børs, der risikotillegget ble fastsatt til 4 prosentpoeng. Dette er i tråd med beregningsmetoden og parametere fra vedlegg 2 i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2005). I en rapport utarbeidet på oppdrag fra Energi Norge, argumenteres det med at risikotillegget bør ligge i intervallet 5-5,5 prosent.⁴ I sin rapport legger imidlertid Gjølberg og Johnsen (2007) til grunn et tilsvarende

⁴ "Kapitaliseringsrenten i formuesverdberegningen", Thema, 2011.

risikotillegg på 5,7 prosent for vannkraft.⁵ Finansdepartementet ber om høringsinstansenes synspunkter på en heving av risikotillegget.

Når det gjelder den risikofrie renten argumenteres det for, i rapporten utarbeidet for Energi Norge, at en langsiktig, nøytral rente er det beste alternativet ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. I en rapport utarbeidet for LVK argumenteres det for at dagens system gir for store svingninger i diskonteringsrenten.⁶ Finansdepartementet har merket seg innspillene og vil ev. vurdere om det er grunnlag for å gå nærmere inn på dette.

⁵ Gjørberg og Johnsen (2007): "Investeringer i produksjon av fornybar energi: Hvilket avkastningskrav bør Enova SF legge til grunn".

⁶ "Diskonteringsrenten mv. i beregningsgrunnlaget for eiendomsskatt på vannkraftverk", Prof. Bjarne Jensen, 21.03.2011.

Vedlegg

Tabell 1 De ti kommunene med anslått størst økning i eiendomsskatteinntekter ved avvikling av maksimums- og minimumsreglene. Eiendomsskatteåret 2011

| Kommune | Økning i eiendomsskatt (mill. kroner) | Frie inntekter 2009 inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft (pst. av landsgjns.) | Frie inntekter 2009 ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft (pst. av landsgjns.) |
|------------|--|--|---|
| Suldal | 89 | 175 | 110 |
| Odda | 50 | 130 | 103 |
| Tinn | 49 | 130 | 102 |
| Sirdal | 48 | 243 | 135 |
| Luster | 38 | 140 | 102 |
| Rana | 36 | 104 | 98 |
| Hemnes | 31 | 133 | 103 |
| Eidfjord | 31 | 280 | 130 |
| Bykle | 31 | 333 | 156 |
| Vinje | 29 | 156 | 108 |
| Sum | 433 | | |

Kilder: Finansdepartementet, Skattedirektoratet og Kommuneproposisjonen 2011.

Tabell 2 De ti kommunene med anslått størst inntektsøkning per innbygger i 2011 ved avvikling av maksimums- og minimumsreglene

| Kommune | Økning per innbygger (kroner) | Frie inntekter 2009 inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft (pst. av landsgjns.) | Frie inntekter 2009 ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraft. (pst. av landsgjns.) |
|--|----------------------------------|--|--|
| Modalen | 37 648 | 285 | 149 |
| Eidfjord | 32 096 | 280 | 130 |
| Bykle | 31 000 | 333 | 156 |
| Sirdal | 26 823 | 243 | 135 |
| Suldal | 23 220 | 175 | 110 |
| Forsand | 19 244 | 199 | 114 |
| Tydal | 17 569 | 198 | 112 |
| Sørfold | 13 312 | 163 | 111 |
| Aurland | 9 398 | 204 | 116 |
| Åseral | 8 513 | 191 | 118 |
| Landsgjennomsnitt indeks (kroner) | | 100 (33 358) | 100 (33 904) |

Kilder: Skattedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.