

Torstein Bye og Erik Fjærli

Dagens skattesystem i kraftsektoren – finnes det bedre alternativer?

Rapporter

I denne serien publiseres statistiske analyser, metode- og modellbeskrivelser fra de enkelte forsknings- og statistikkområder. Også resultater av ulike enkeltundersøkelser publiseres her, oftest med utfyllende kommentarer og analyser.

Reports

This series contains statistical analyses and method and model descriptions from the different research and statistics areas. Results of various single surveys are also published here, usually with supplementary comments and analyses.

© Statistisk sentralbyrå, februar 2003
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen,
vennligst oppgi Statistisk sentralbyrå som kilde.

ISBN 82-537-5252-0 Papirversjon
ISBN 82-537-5253-9 Elektronisk versjon
ISSN 0806-2056

Emnegruppe

01.03.10

Design: Enzo Finger Design
Trykk: Statistisk sentralbyrå/210

Standardtegn i tabeller	Symbols in tables	Symbol
Tall kan ikke forekomme	Category not applicable	.
Oppgave mangler	Data not available	..
Oppgave mangler foreløpig	Data not yet available	...
Tall kan ikke offentliggjøres	Not for publication	:
Null	Nil	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	Less than 0.5 of unit employed	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	Less than 0.05 of unit employed	0,0
Foreløpig tall	Provisional or preliminary figure	*
Brudd i den loddrette serien	Break in the homogeneity of a vertical series	—
Brudd i den vannrette serien	Break in the homogeneity of a horizontal series	
Desimalskilletegn	Decimal punctuation mark	,(,)

Sammendrag

Torstein Bye og Erik Fjærli

Dagens skattesystem i kraftsektoren – finnes det bedre alternativer?

Rapporter 2003/3 • Statistisk sentralbyrå 2003

Dagens kraftskattesystem ble innført i 1996. Dette var en periode med store endringer i det norske kraftsystemet. Kraftsektoren ble deregulert i 1991. Dette medførte til dels betydelige endringer i markedsforholdene som selvsagt også hadde betydning for utviklingen i skatteforhold. Norge er også en del av et større nordisk kraftmarked som er under stor endring. Sverige deregulerte i 1996, Finland i 1997, og Danmark er i ferd med å deregulere fram mot 2004 hvor det skal være full liberalisering. Ellers i Europa foregår også en deregulering. Likevel er flere faktorer i ferd med å stabilisere seg og vil antakelig stabilisere seg fram mot 2005. Etterspørselen stiger og kraftmarkedet strammes gradvis til. Dette betyr økende priser, økende lønnsomhet og et økende og mer stabilt skattegrunnlag. Dagens skattesystem har en innebygget fordeling av risikoen gjennom at staten tar grunnrenteskatten og inntektsskatten, mens mange av de andre skattartene som er uavhengige av lønnsomheten i kraftverket tilfaller kommunene. Dette betyr også at staten tar oppsiden når kraftmarkedet strammer seg til og prisene øker. Prisen på strøm og dermed grunnrenten vil også øke som følge av strammere klimapolitikk. Grunnlaget for å vurdere dagens skattesystem, som ble utviklet under et mer ustabil regime, burde derfor være til stede nå når markedet har stabilisert seg og flere viktige utviklingstrekk framstår klarere. Omlegging av skattesystemet i 1996 ble gjennomført med utgangspunkt i en del teoretiske modeller for optimal ressursutnyttelse og optimal beskatning. Samtidig ble systemet svært preget av ivaretagelse av tidligere ordninger og av hensynet til stabile skatteinntekter for kommunene under et ustabil marked. Optimal ressursutnyttelse og optimalt utformet skattesystem for å ivareta dette er hovedpilaren i denne gjennomgangen av skattesystemet. En viser i beregninger til slutt i rapporten at en da kan ivareta hensynet til kommunenes skattegrunnlag også under et sterkt forenklet og mer kostnadseffektivt skatteopplegg.

Prosjektstøtte: Energibedriftenes Landsforening

Innhold

1. Innledning.....	7
2. Konesjonsavgift.....	8
2.1. Formelt grunnlag.....	8
2.2. Begrunnelse	8
2.3. Tilfaller hvem?	8
2.4. Beregningsgrunnlag	8
2.5. Vurdering	8
3. Konesjonskraft.....	10
3.1. Formelt grunnlag.....	10
3.2. Begrunnelse	10
3.3. Tilfaller hvem?	10
3.4. Beregningsgrunnlag	10
3.5. Vurdering	10
4. Næringsfond.....	12
4.1. Formelt grunnlag.....	12
4.2. Begrunnelse	12
4.3. Tilfaller hvem?	12
4.4. Beregningsgrunnlag	12
4.5. Vurdering	12
5. Inntektsskatt.....	13
5.1. Formelt grunnlag.....	13
5.2. Begrunnelse	13
5.3. Tilfaller hvem?	13
5.4. Beregningsgrunnlag	13
5.5. Vurdering	13
6. Naturressursskatt.....	14
6.1. Formelt grunnlag.....	14
6.2. Begrunnelse	14
6.3. Tilfaller hvem?	14
6.4. Beregningsgrunnlag	14
6.5. Vurdering	14
7. Grunnrenteskatt.....	16
7.1. Formelt grunnlag.....	16
7.2. Begrunnelse	16
7.3. Tilfaller hvem?	16
7.4. Beregningsgrunnlag	16
7.5. Vurdering	17
8. Eiendomsskatt.....	18
8.1. Formelt grunnlag.....	18
8.2. Begrunnelse	18
8.3. Tilfaller hvem?	18
8.4. Beregningsgrunnlag	18
8.5. Vurdering	18
9. Hjemfall.....	19

10. Miljøavgift.....	20
11. El. avgiften	21
12. En samlet oversikt over skattarter, grunnlag og begrunnelser	22
13. Kraftskatter i Norge og Norden	24
14. Et alternativt skattesystem med færre skattarter og enklere grunnlag	27
15. Skattesatser i et nytt system med gitt proveny	28
15.1. Provenyberegninger	28
15.2. Modellens datagrunnlag	29
15.3. Beregningene.....	30
16. Er det så enkelt?	34
17. Oppsummering og konklusjoner.....	35
Referanser	36
Tidligere utgitt på emneområdet.....	37
De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter	38

1. Innledning

Utgangspunktet for denne rapporten er en forespørsel fra Energibedriftenes Landsforening om vi kunne lage en gjennomgang av dagens skattesystem for beskatning av kraftverk og vurdere om det kunne være mulig å forenkle dette systemet.

Dagens kraftskattesystem ble innført i 1996. Dette var en periode med store endringer i det norske kraftsystemet. Kraftsektoren ble deregulert i 1991. Dette medførte til dels betydelige endringer i markedsforholdene som selvsagt også hadde betydning for utviklingen i skatteforhold. Norge er også en del av et større nordisk kraftmarked som er under stor endring. Sverige deregulerte i 1996, Finland i 1997, og Danmark er i ferd med å deregulere fram mot 2004 hvor det skal være full liberalisering. Ellers i Europa foregår også en deregulering.

Likevel er flere faktorer i ferd med å stabilisere seg og vil antakelig stabilisere seg ytterligere fram mot 2005. Etterspørselen stiger og kraftmarkedet strammes gradvis til. Dette betyr økende priser, økende lønnsomhet og et økende og mer stabilt skattegrunnlag. Samtidig er skattesystemets risikoprofil skjev ved at staten tar de skattemessige svingningene som følger av varierende lønnsomhet. Det betyr også at staten tar oppsiden som følger av høyere priser, som kan følge både av et strammere marked og av miljøreguleringer.

Etter hvert som kraftmarkedet strammes til, vil det kunne oppstå betydelige svingninger i prisen på kraft i markedet. Dette følger av svingninger i nedbørsforhold og temperaturforhold. Siden viktige skattegrunnlag er basert på markedspris (spotpris) og ikke faktisk realisert pris kan dette skape uheldige skatteeffekter for selskapene i enkelte år.

Grunnlaget for å vurdere dagens skattesystem som ble utviklet under et ustabil regime burde derfor være til stede.

Omlegging av skattesystemet i 1996 ble gjennomført med utgangspunkt i en del teoretiske modeller for optimal ressursutnyttelse og optimal beskatning. Samtidig ble systemet svært preget av ivaretagelse av

tidligere ordninger og av hensynet til stabile skatteinntekter for kommunene under et ustabil marked. Optimal ressursutnyttelse og optimalt utformet skattesystem for å ivareta dette er hovedpilaren i denne gjennomgangen av skattesystemet. Vi forsøker til slutt i rapporten å illustrere hvordan en forenkling kan slå ut i statens og kommunenes skatteinntekter under litt ulike forutsetninger om prisene på kraft framover.

Resten av rapporten er disponert på følgende måte: I kapittel 2 til 10 går vi gjennom 9 forskjellige skattarter, begrunnelsen for dem og gir en vurdering av dem. I kapittel 10 gir vi en vurdering av elektrisitetsavgiften i denne sammenheng. I kapittel 12 gis en samlet oversikt over skattarter og skattegrunnlag. I kapittel 13 diskuteres kort skattesystemet i kraftsektoren i de nordiske landene. I kapittel 14 skisseres et enklere skattesystem med færre skattarter og enklere grunnlag og i kapittel 15 beskriver vi en skatteberegningsmodell og gjennomfører skatteberegninger med det forenklete skattesystemet. I kapittel 16 stiller vi spørsmålet om det er så enkelt. I kapittel 17 trekker vi opp noen konklusjoner.

2. Konesesjonsavgift

Konesesjonsavgiften bestemmes i forbindelse med utbyggingen av et vassdrag.

2.1. Formelt grunnlag

Vassdragsreguleringsloven (se spesielt § 11) og Industrikonesesjonsloven (se §§ 2 og 5) gir grunnlaget for beregning av konesesjonsavgift av vannkraftanlegg til stat og kommuner.

2.2. Begrunnelse

Utgangspunktet for konesesjonsavgiften er at den skal gi en *kompensasjon for skade* og gi tilbake noe av *utbyttet* fra virksomheten. Utbyggingens lønnsomhet og utbyggers økonomi danner grunnlaget for fastsettelse av avgiftssatsen, se nedenfor.

Avgiften er altså ment å gi en kompensasjon for skade på allmenne interesser – i praksis en kompensasjon for forringelse av natur og miljø i forbindelse med utbyggingen. Slike skader av ikke-økonomisk art er ikke gjenstand for erstatning etter de alminnelige ekspropriasjonsregler.

Her finnes altså dels en *miljømessig* begrunnelse og dels en ren *avkastnings*begrunnelse.

2.3. Tilfaller hvem?

Avgiften betales til staten og til de kommunene som det regulerte vassdraget ligger i. Dersom vassdraget strekker seg over flere kommuner blir avgiften fordelt forholdsmessig ut fra kommunens andel av det regulerte vassdraget. Den kommunen som magasinet ligger i tilkjennes en ekstra andel.

Kommunenes andel av konesesjonsavgiften inngår i et fond (sammen med avsetninger i henhold til næringsfond, se nedenfor). Fondene skal nyttes til fremme av næringsvirksomhet i kommunen og bruken av pengene er regulert av vedtekter fastsatt av kommunestyrene og godkjent av fylkesmannen.

Statens andel av konesesjonsavgiften inngår i Statens konesesjonsavgiftsfond. Bruken av disse pengene er regulert av Stortinget. Fondet skal brukes til

vassdragsformål, forskning, erstatning av skade i forbindelse med flom etc.

2.4. Beregningsgrunnlag

Avgiften beregnes ut fra den kraftmengden kraftverket produserer. Utgangspunktet er gjerne et gitt antall naturhestekrefter i kraftverket. Dette kan være en indikator for totalproduksjon og dermed lønnsomhet, men lønnsomheten er også avhengig av årlige tilsigsforhold, variasjoner i priser etc.

Avgiftssatsen blir skjønnsmessig vurdert for hver konesesjon. Ved fastsettelse av avgiftssatsen til kommunene vurderes miljølempen og lønnsomheten i kraftverket. Statens andel av konesesjonsavgiften er mer av fiskal karakter.

Eldre kraftverk har enn høyere sats en nyere kraftverk. Satsen til staten, som er av ren fiskal karakter er gjerne 1/3 av satsen til kommunen (som jo også har en miljømessig begrunnelse). For noen eldre konesesjoner er avgiftssatsen til kommunene nærmere 50 prosent høyere enn for nyere konesesjoner. Avgiftssatsen indeksreguleres hvert 5.år

Siden Staten ikke trenger ervervskonesesjon er statlige utbygginger ikke pålagt vilkår om konesesjonsavgifter. Altså en klar diskriminering av private og kommunale selskaper i forhold til statens selskaper. Både miljøskadene og inntektene er jo uavhengige av eierskap.

Etter at Statskraft SF ble statsforetak blir de nye utbyggingene under selskapet likebehandlet med andre selskaper – det vil si at de blir pålagt konesesjonsavgifter for nye utbygginger.

2.5. Vurdering

Konesesjonsavgiften er pålagt for å gi kommunene kompensasjon for skadeomfang (naturødeleggelser) og samtidig gi noe tilbake av avkastningen fra utnyttelse av naturen. Grunnlaget for lønnsomhetsdelen i konesesjonsavgiften er ikke særlig godt korrelert med lønnsomheten, se for eksempel kapittel 6, der en viser at pris og mengde i kraftmarkedet ofte motvirker hverandre i inntektssammenheng. Høye priser faller

sammen med små mengder og omvendt. . Det trenger heller ikke være noen god sammenheng mellom antall naturhestetekrefter i kraftanlegget og den miljøskaden som skjer. Endelig inneholder denne avgiften en viss form for diskriminering mellom selskaper med kommunale, private og statlige eiere.

En skulle i utgangspunktet tro at tidligere utbygginger var mindre kontroversielle i miljøforstand enn nyere utbygginger, det vil si at det er marginalt stigende, ikke bare økonomiske, men også miljømessige kostnader. Om dette er tilfellet innebærer systemet med konsesjonsavgifter en uønsket stivhet i skattesystemet.

Det er ikke opplagt at indeksering av avgiftsgrunnlaget gir en samfunnsøkonomisk "riktig" utvikling. For det første vil indeksreguleringer ikke alltid samsvare med inntektsutviklingen til enkeltselskaper, jf. kommentar ovenfor om sammenheng mellom pris og mengde. Det hadde derfor vært mer rimelig å benytte overskudd som grunnlag for inntektsdelen av denne avgiften. På den annen side er det grunn til tro at *verdien* av naturskadene vil øke over tid. Miljøet blir et mer og mer knapt gode samtidig som inntektene øker, og dermed vil også betalingsviljen for urørt natur øke. Dette kan peke mot en indeksregulering, men her vil også bruk av overskudd som grunnlag for avgiften fungere tilsvarende. Dette er viktig for den senere vurderingen av en forenkling av skatteopplegget.

3. Konesjonskraft

Konesjonskraft er en avståelse av noe av kraftproduksjonen til eierne av naturgrunnlaget for kraftverket. Det kan virke noe rart å betegne dette som en skattart i kraftsektoren. Grunnen til at avståelsen av konesjonskraft kan sees på som en skatt er at verdien av konesjonskraften settes lavere enn kraftprisen i markedet.

3.1. Formelt grunnlag

Vassdragsreguleringsloven (se spesielt § 12) og industrikonesjonsloven (se §§ 2) gir grunnlaget for beregning av omfanget av konesjonskraftavståelse fra vannkraftanlegg til kommuner.

3.2. Begrunnelse

Formålet med konesjonskraften var å skaffe kommunene tilstrekkelig kraft til alminnelig forsyning til en rimelig pris. Dette kan dermed sies å være en *inntektsmessig begrunnelse*.

3.3. Tilfaller hvem?

Konesjonskraften tilfaller de kommunene som det regulerte vassdraget ligger i. Dersom vassdraget strekker seg over flere kommuner blir konesjonskraften fordelt forholdsmessig ut fra kommunens andel av det regulerte vassdraget. Den kommunen som magasinet ligger i tilkjennes en ekstra andel.

Statens andel av konesjonskraften utgjør inntil 5 prosent av innvunnet kraft. Statens rett til slikt uttak har bare vært utnyttet i noen helt spesiell tilfelle, så i praksis kan en se helt bort fra denne.

3.4. Beregningsgrunnlag

Konesjonærene skal avgjøre inntil 10 prosent innvunnet kraftøkning til kommuner og fylkeskommuner, og inntil 5 prosent til staten. Det er imidlertid en begrensning som sier at kommunene ikke kan ta ut mer enn det som tilsvarer forbruket i alminnelig forsyning innen kommunen. Denne begrensningen henger sammen med begrunnelsen for avståelsen, som var å gi kommunen tilstrekkelig kraft til alminnelig forsyning til en rimelig pris. Fylkeskommunen har en midlertidig rett til å ta ut den konesjonskraften som kommunen ikke tar ut.

Konesjonsloven av 1917 fastsetter maksimalpris på konesjonskraften – se Industrikonesjonsloven §2 post 12 og §23 post 5 og Vassdragsreguleringslovens § 12 post 15. Denne ble endret i 1959 slik at det eksisterer to prisbestemmelser. For konesjoner før 1959 forhandles prisen frem mellom konesjonær og kommunene, med maksimalpris som øvre tak. For konesjoner etter 1959 fastsettes prisen av OED i henhold til selvkost i forhold til et representativt utvalg av kraftverk, dersom ikke konesjonær og kommuner kommer fram til en annen pris.

Totale konesjonskraftforpliktelser i Norge er om lag 8,5 TWh, hvorav 6 TWh er konesjoner etter 1959.

3.5. Vurdering

Det er flere problemer med konesjonskraftsreglene. For det første kan de stride mot intensjonene i den nye energiloven og med dereguleringen av elektrisitetsmarkedet i Norge etter 1991. Hvis konesjonskraften selges til en rimelig pris til egne innbyggere innen alminnelig forsyning (opprinnelig intensjon) betyr det at ikke at all kraft i Norge benyttes der den kaster mest av seg. At prisen er lav betyr jo at andre har en høyere betalingsvillighet, og dermed at samfunnet har en høyere nytte av bruken et annet sted. Altså får vi et samfunnsøkonomisk tap ved denne ordningen. Hvis kommunene ikke selger denne kraften til rimelig pris til egne innbyggere så strider dette mot den opprinnelige intensjonen gjennom konesjonskraftordningen.

Utgangspunktet med å sikre rimelig kraft til sine innbyggere kan tolkes som at en her ville gi egne innbyggere en andel i verdiene som ble skapt i kraftverket. Dette kunne alternativt vært gjort gjennom inntektskatt til kommunen. Så kunne kommunen dele ut penger til innbyggerne i forhold til hvor mye kraft de brukte. En slik link vil imidlertid gi de samme insentivproblemene. En overføring i henhold til andre kriterier ville derfor være bedre.

I og med at konesjonskraften har en fast pris uavhengig av markedet vil verdien av kraftfordelen være avhengig av markedet, og avstanden til samfunnets verdi av ressursen vil øke. Det vil ikke skje en

tilpasning i bruken avhengig av markedsprisen for kraft. Dette betyr en ineffektiv tilpasning i forbruket i kommunen. Verdien av konsesjonskraften vil øke på samme måte som den ville øke gjennom en overskuddskatt.

Et annet forhold er at dette egentlig griper inn i inntektsfordelingssystemet overfor kommunene. Kommunen benytter her interne inntekter til fordeling blant kommunens innbyggere uten at dette kommer til uttrykk i inntektsfordelingssystemet.

Konsesjonskraften er selvsagt en kostnad for bedriften på samme måte som andre kostnader og begrenser dermed det skattemessige overskuddet.

4. Næringsfond

Ved kraftutbyggingsprosjekter har det i en periode vært vanlig at utbygger må sette av en del penger som skal gå til kommunen i form av et næringsfond, som en kompensasjon for de miljølempene kommunen måtte ha ved kraftutbyggingen evt. får at kommunen skulle sikre seg en økonomisk fordel ved kraftutbyggingen. Kommunene ønsker tydeligvis å binde seg til masten ved at en del av inntektene de skal ha fra kraftverket skal inn i et eget næringsfond. Dette begrenser handlingsfriheten med hensyn på valg mellom næringsutvikling, infrastrukturutvikling, og andre offentlige tiltak en kunne benyttet offentlige midler til. Begrensningen vil selvsagt variere over år.

4.1. Formelt grunnlag

Vassdragsreguleringsloven (se spesielt § 12) og industrikonsesjonsloven (se § 2), se også vassdragsloven § 106, gir grunnlaget for beregning av omfanget av konsesjonskraftavståelse fra vannkraftanlegg til kommuner.

4.2. Begrunnelse

Kommunen vil før de går inn på en utbygging sikre seg noen *økonomiske fordeler* og sikre at de får en viss kompensasjon for *miljølempene*.

4.3. Tilfaller hvem?

Dette er en innbetaling til de kommuner som blir berørt av utbyggingen. Innbetalingen går inn i et fond for næringsutvikling sammen med de årlige konsesjonsavgiftsinnbetalingene.

4.4. Beregningsgrunnlag

Utgangspunktet for å beregne størrelsen på innbetalingen til næringsfond er *størrelsen på kraftproduksjon* og de *ulempene* som utbyggingen forårsaker. Innbetalingen til næringsfondet er en engangsutbetaling.

4.5. Vurdering

Næringsfond har dels en inntektsmessig og dels en miljømessig begrunnelse. Den inntektsmessige begrunnelsen som baseres på kraftproduksjon, og ikke verdien av kraftproduksjon, kan sies å være en grunninntekt fra denne produksjonen, mens ekstraintekt gjennom lønnsomhet må tas gjennom andre skatter. Alternativt kunne skattene på overskudd vært satt slik at en minsteinntekt alltid sikres.

Kontant innbetaling er en form for sikring av inntekter fra kraftverket og en sikring for at de får betalt for miljølempene. Siden dette er en del av kraftverkets kostnader, og dermed er fratreggbart for selskapet vil det kun være snakk om en verdisikring for kommunen, og et lån fra kraftverket til kommunen. Nedbetalings-tiden for lånet er avhengig av hvor raskt verket kommer i skatteposisjon og hvor raskt overskuddet overstiger lånet. Dette forflytter risiko mellom aktørene uten at sikringen er verdiberegnet.

5. Inntektsskatt

Alle selskaper i Norge betaler inntektsskatt av overskudd med en sats på 28 prosent. Likebehandling mellom selskaper i næringer tilsier at kraftsektoren også får en inntektsskatt.

5.1. Formelt grunnlag

Skatteloven kapittel 10.

5.2. Begrunnelse

I forbindelse med skatteomleggingen for kraftverk i 1996 ble det lagt vekt på at all næringsvirksomhet skulle få samme kapitalbeskatning. Poenget med dette var at skattesystemet ikke skulle virke vridende mellom investeringer i ulike næringer.

5.3. Tilfaller hvem?

All inntektsskatt tilfaller staten. Noen ganger er imidlertid andre skatteformer samordnet med inntektsskatten. Dette betyr at enkelte skattarter er direkte fradragberettiget, kroner for krone, i inntektsskatteberegningen. Se for eksempel nedenfor om naturressursskatten og ovenfor om næringsfond.

5.4. Beregningsgrunnlag

Skattegrunnlaget er selskapets årlige overskudd. For kraftselskaper eksisterer spesielle avskrivningsregler, som er tilpasset selskapenes økonomiske levetid. Enkelte kapitalarter slik som særskilte driftsmidler avskrives lineært over 40-67 år. Andre kapitalarter, så som anlegg for kraftoverføring, saldoavskrives. Satsen for saldoavskriving har nettopp blitt nedjustert fra 5 prosent til 2 prosent.

Normalt kan kraftselskaper trekke fra gjeldsrenter før overskuddet kommer fram, men dette gjelder ikke offentlige selskaper.

5.5. Vurdering

Inntektsskatten slik den er utformet skal i størst mulig utstrekning ivareta hensynet til lik skatt fra all næringsvirksomhet. Det at det tas spesielle hensyn til avskrivninger i en sektor med svært lang levetid er fornuftig. Samordningen med naturressursskatten virker derimot uheldig i den forstand at en skattart som i utgangspunktet ikke skulle virke vridende på tilpasningen i næringen gjennom fradragmulighetene i en næringsnøytral skatt virker vridende på investeringene.

6. Naturressursskatt

6.1. Formelt grunnlag

Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) Kapittel 18, særlige regler ved skattlegging av kraftforetak. Skattyter som eier kraftverk, eller som er berettiget til uttak av kraft, skal svare naturressursskatt til de kommunene og fylkeskommunene som er tilordnet kraftanleggsformuen i henhold til § 3-3, jf. § 18-7.

6.2. Begrunnelse

Det er tre typer begrunnelser for naturressursskatten. Den ene er at den kan tjene som skatt på selve bruken av naturressursen. Dette kan forstås ut fra at skatten er utformet som en skatt direkte på produksjonen og ikke på inntektene fra produksjonen. Desto mer intensiv bruk - desto mer skatt. Den andre begrunnelsen er at kommunen og fylkeskommunen ønsker *stabile* skatteinntekter uavhengig av lønnsomheten i kraftverket. Dette forflytter risiko ved slike prosjekter fra skatteopprekker til kraftverkseier. Den tredje begrunnelsen, i forlengelsen av den andre, er at en slik skatt vil sikre kommunene en solid skatteinntekt også på kort sikt, selv om dereguleringen av kraftmarkedet gir lavere priser og lavere overskudd.

6.3. Tilfaller hvem?

Naturressursskatt tilfaller kommunene og fylkeskommunene med en viss fordeling mellom disse, se nedenfor.

6.4. Beregningsgrunnlag

Naturressursskatten fastsettes for hvert kraftverk på grunnlag av 1/7 av kraftverkets samlede produksjon av elektrisk kraft for inntektsåret og de seks foregående årene, det vil si et aritmetisk gjennomsnitt av de siste 7 årenes produksjon. Av produksjonen i kraftverk med generatorer som i inntektsåret har en samlet påstempelt merkeytelse under 1 500 kVA, fastsettes ikke naturressursskatt.

Naturressursskatt til kommunen beregnes etter en sats på 1,1 øre pr. kilowatttime. Naturressursskatt til fylkeskommunen beregnes etter en sats på 0,2 øre pr. kilowatttime.

Naturressursskatt kan ikke kreves som fradrag i alminnelig inntekt, men kan kreves fratrukket direkte i utlignet fellesskatt til staten. Dersom naturressursskatten overstiger fellesskatt eller utlignet inntektsskatt til staten for inntektsåret, kan det overskytende fremføres til fradrag senere år med rente som departementet fastsetter i forskrift.

6.5. Vurdering

La oss først se på begrunnelsen om at naturressursskatten vil være en skatt på bruk av ressursen. I et vanlig marked vil produksjonsmengde og overskudd være nært korrelert slik at en her like gjerne kunne benyttet overskudd som skattegrunnlag. I kraftmarkedet er imidlertid ikke denne korrelasjonen på kort sikt nødvendigvis veldig høy. På lang sikt vil det imidlertid være en slik sammenheng. Dessuten vil en aktør (her en kommune) med sikre inntekter på lang sikt kunne lånefinansiere, eventuelt fondsfinansiere, en jevn utgiftsstrøm, hvis kapitalmarkedene fungerer rimelig godt. Noen kommuner kan sikkert historisk ha lånt så mye at de blir regulert av fylkesmannen med tanke på nye store lån. Men dette gjelder neppe kraftkommunene.

Vanligvis er det slik i de fleste markeder at hver enkelt produsent kan sees på som en prisfast kvantumstilpasser. Ved stigende pris i markedet vil produsentene produsere mer og tilby mer i markedet. Flere forhold ved kraftmarkedet tilsier at dette er en for enkel betraktning. Kraftmarkedet er et veldig volatilt marked, det vil si at både tilbud og etterspørsel varierer, svært mye. Dessuten er dette et ekstremt kapitalintensivt marked med historiske store lag mellom beslutninger om investering og faktisk produksjonsmulighet - det vil si en lang investeringsfase. De store kapitalkostnadene betyr dessuten svært lave driftskostnader. Produksjonsutstyret vil dermed være i drift selv med svært lave priser i markedet, da lagerkostnadene i vannkraftsystemet kan være svært høye. Energien kommer uavhengig av bestilling og ekstra lagermuligheter i flomperioder er små. Dette gir produsentene et sterkt insitament til å produsere selv ved lave priser da alternativet er tapt vann, det vil si nullverdi. Alt dette bringer inn en simultanitet i dette

markedet som vi ikke finner i svært mange andre markeder. Simultaniteten medfører at lav pris ofte sammenfaller med høy produksjon og høy pris med lav produksjon. Dette betyr at inntektene i kraftsektoren er betydelig mer stabile enn både prisene og produksjonsvolum. Vi ser av figur 6.1 at i de perioder kraftprisene er høye er kraftproduksjonen lav, og i de perioder kraftprisene er lave er kraftproduksjonen høy. Avkastningen, her definert som driftsoverskudd i prosent av totalkapitalen, er dermed betydelig mer stabil. Ønsket om stabile skatteinntekter skulle dermed tilsi at en skattla overskudd i denne sektoren og ikke kraftproduksjon.

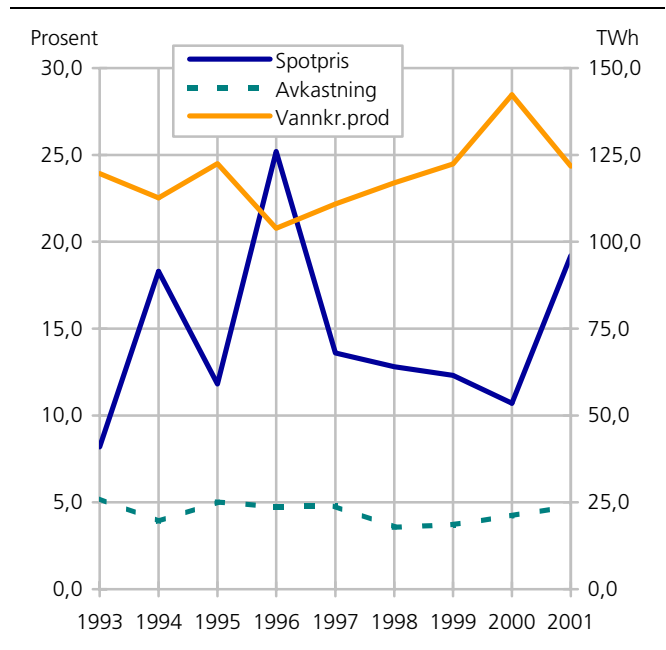
Det en i stedet har valgt som skattegrunnlag her er gjennomsnittlig rullerende kraftproduksjon over 7 år. Hvis det var jevnt skattegrunnlag en var opptatt av kunne en like gjerne valgt avkastning eller overskudd, se figur 6.2. Avkastningen viser en betydelig mer stabil utvikling enn selv gjennomsnitt av kraftproduksjon over en så lang periode som 7 år. Men som nevnt ovenfor, en ujevn skattestrøm kan motsvares av en jevnere utgiftstrøm for kommune enten ved fondering eller ved opplåning.

Dermed framstår den siste begrunnelsen for naturressursskatten tydeligere. Begrunnelsen om stabile skatteinntekter kan umulig være dominerende. Derimot er fordelingen av skatteinntekter mellom stat og kommune viktig på kort sikt i et overgangsmarked - da naturressursskatten er fradragsberettiget i grunnlaget for inntekstskatten. Dette kan i prinsippet staten ta igjen ved en høyere grunnrenteskatteandel, se nedenfor. Igjen kan en stille spørsmål ved hvorfor ikke kommunen kan lånefinansiere dette på annen måte enn gjennom et fastrentelån, som dette virker som, i forhold til staten. Det nærliggende svaret på dette er at staten gjennom denne ordningen har en lav rente på de framførte skattene.

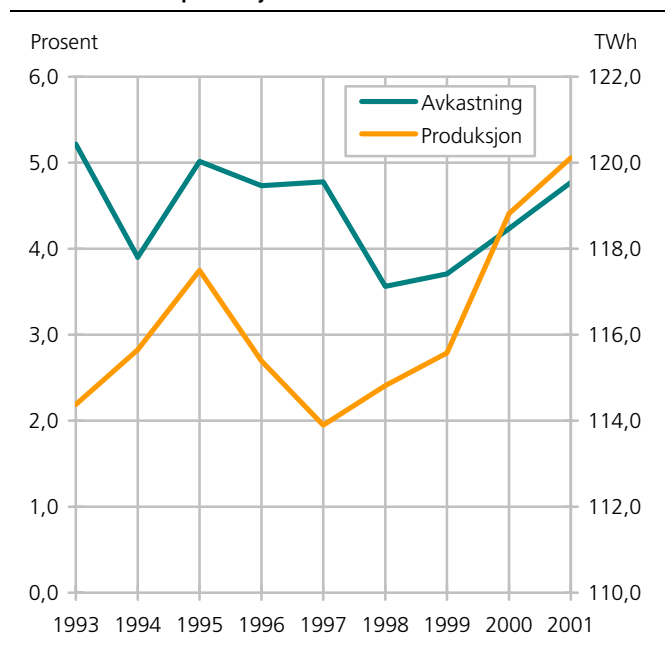
I praksis betyr dette følgende:

- Kraftselskapet må betale naturressursskatt til kommunen uavhengig av lønnsomhet.
- Denne skatten får de trekke fra krone mot krone i inntektsskatten til staten.
- Det selskapene ikke får trukket fra ett år kan de framføre med renter til neste år og oppnå fradrag da.
- For kraftprodusentenes inntekter på lang sikt betyr ikke dette noe.
- I praksis er dette kun en skatteomfordeling mellom stat og kommune/fylkeskommune.
- En del av den ordinære inntektsskatten til staten blir overført til kommunene
- Til gjengjeld kan staten sette en høyere grunnrenteskatteandel til seg for å kompensere for dette
- Skattesystemet blir fylt opp av fram og tilbakeordninger som ikke gir noe annet enn det en normal låneportefølje/fond kunne håndtere like godt.
- Systemet skaper unødig administrasjon

Figur 6.1. Kraftpris, kraftproduksjon og avkastning 1993-2001. Øre/kWh, prosent og TWh



Figur 6.2. Avkastning og 7-års glidende gjennomsnittlige kraftproduksjon



7. Grunnrenteskatt

7.1. Formelt grunnlag

Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) Kapittel 18, særlige regler ved skattlegging av kraftforetak. Skattyter som eier kraftverk, eller som er berettiget til uttak av kraft, skal svare skatt til staten på grunnlag av en grunnrenteinntekt som fastsettes etter bestemmelsene i annet til åttende ledd for hvert kraftverk.

7.2. Begrunnelse

I naturbaserte næringer vil det bli tatt i bruk stadig dyrere og dyrere produksjonskapasiteter. En tar i bruk de billigste først og de dyrere blir tatt i bruk etter hvert som markedet presser prisene opp. Ved en slik prisoppgang vil de billigste kraftverkene få en avkastning utover det normale i andre næringer. Dette er typisk i naturbaserte næringer, som for eksempel vannkraft, olje og gass, virksomhet som benytter begrensede arealer og i primærnæringene. Beskatning av denne meravkastningen gir normalt ikke effektivitetstap i økonomien. Dette er derfor en utmerket skatteform for et samfunn som vil unngå de mest uheldige skattekilene og dermed de samfunnsøkonomiske tapene ved slik beskatning.

7.3. Tilfaller hvem?

Grunnrenteskatten tilfaller i dagens system i sin helhet staten.

7.4. Beregningsgrunnlag

Skatt på grunnrenteinntekt beregnes etter en sats som for det enkelte år vedtas av Stortinget.

Beregningsgrunnlaget for *Grunnrenteinntekten* av løpende inntekt fra kraftvirksomhet framkommer som *brutto salgsinntekter* minus noen nærmere spesifiserte *fradragposter*.

Brutto salgsinntektene er gitt ved:

- Årlige brutto salgsinntekter settes til summen av årets spotmarkedspriser pr. time multiplisert med faktisk produksjon ved kraftverket i de tilhørende

tidsavsnitt. Det er imidlertid spesifisert noen unntak fra dette¹.

- Gevinst ved realisasjon av driftsmiddel som benyttes i kraftproduksjon tillegges brutto salgsinntekter. Bestemmelsene i §§ 14-44 til 14-46 gjelder tilsvarende ved inntektsføring av gevinst som nevnt.

Fradragpostene er gitt ved:

- Påløpte kostnader som har sammenheng med produksjonen ved kraftverket.²
- En friinntekt, tilsvarende gjennomsnittet av de skattemessige verdier av driftsmidlene pr. 1. januar og 31. desember i inntektsåret, herunder ervervet forretningsverdi og immaterielle rettigheter knyttet til kraftproduksjonen i kraftverket, multiplisert med en normrente fastsatt av departementet i forskrift

¹ Kraft som tas ut av kraftverket i henhold til vilkår for konsesjon, verdsettes til oppnådde priser. Kraft som leveres i henhold til langsiktig kjøpekontrakt eller leieavtale inngått før 1. januar 1996 med uavhengig kjøper eller leietaker og med varighet på syv år eller mer, verdsettes til kontraktsprisen. Dette gjelder tilsvarende for kraft levert i henhold til tilsvarende fremtidige kontrakter på vilkår fastsatt av Stortinget, leieavtaler og andre kontrakter som nevnt i samsvar med avgrensninger og retningslinjer fastsatt av departementet i forskrift. Kraft som forbrukes i skattyters produksjonsvirksomhet, og kraft som tas ut av eier og forbrukes i egen produksjonsvirksomhet, herunder selskap i samme konsern, verdsettes til prisen på kraft levert i henhold til Statskrafts 1976-kontrakter. Ulike priser i markedet av denne årsak skaper imperfeksjoner i forhold til et effektivt marked for kraft. Prisreglene er under revisjon.

² Driftskostnader som regulært følger av kraftproduksjonen, herunder arbeidslønn og andre personalkostnader, kostnader til vedlikehold, forsikring, administrasjon, erstatninger til grunneiere, pumping, tap ved realisasjon av driftsmidler som fradragføres etter bestemmelsene i §§ 14-44 til 14-46, og andre produksjonskostnader som er henførbare til kraftverket. Det gis ikke fradrag for salgs-, overførings- eller finanskostnader. Det gis likevel fradrag for kostnader som påløper ved innmating av kraft til nettet. Kostnader som etter sin art faller inn under første punktum, og som er til nytte ved produksjonen i flere kraftverk som skattyter driver, skal fordeles på en måte som er egnet til å gi samsvar mellom kostnadsandel og nytte for hvert kraftverk. Tilsvarende fordeling skal foretas for kostnader som er til nytte både for kraftproduksjon og annen virksomhet som skattyter driver. Det gis også fradrag for konsesjonsavgift samt eiendomsskatt for kraftverket. Endelig kan en trekke fra inntektsårets skattemessige avskrivninger av driftsmidler som er knyttet til kraftproduksjonen.

- Underskudd eller tap i andre inntektskilder kan ikke trekkes fra i positiv grunnrenteinntekt ved et kraftverk.

Dersom fradragene i brutto salgsinntekter fører til at grunnrenteinntekten blir negativ, kan differansen fremføres til fradrag i neste års grunnrenteinntekt. Differansen fremføres med rente. Negativ grunnrenteinntekt ved et kraftverk kan ikke trekkes fra i positiv grunnrenteinntekt ved et annet kraftverk som skattyteren eier, eller i skattyterens øvrige inntekter.

Beregningsgrunnlaget for grunnrenteinntekt ved realisasjon av kraftverk og fallrettighet fastsettes på følgende måte:

- Overdrager skal i realisasjonsåret svare skatt på grunnrente av en gevinst tilsvarende vederlaget, fratrukket summen av skattemessig verdi av driftsmidler som benyttes i kraftproduksjonen, aktiverte kostnader til erverv av vannfall og eventuell negativ grunnrenteinntekt til fremføring, jf. fjerde ledd. Negativ differanse kan tilbakeføres og fratrekkes med tillegg av rente fastsatt av departementet i forskrift i grunnrenteinntekt for samme eller tidligere inntektsår.
- Når kraftverk og fallrettighet overdras til ny eier i løpet av inntektsåret, skal grunnrenteinntekt fastsettes særskilt for overdrager og erverver på grunnlag av den enkeltes forhold. Fradrag for friinntekt etter tredje ledd reduseres forholdsmessig etter hvor stor del av året den enkelte har eid kraft.

Av produksjonen i kraftverk med generatorer som i inntektsåret har en samlet påstemplet merkeytelse under 1 500 kVA, fastsettes ikke grunnrenteinntekt. I kraftverk som deltakerlignes etter en bruttometode, jf. § 10-40 tredje ledd, fastsettes grunnrenteinntekt for hver deltaker.

7.5. Vurdering

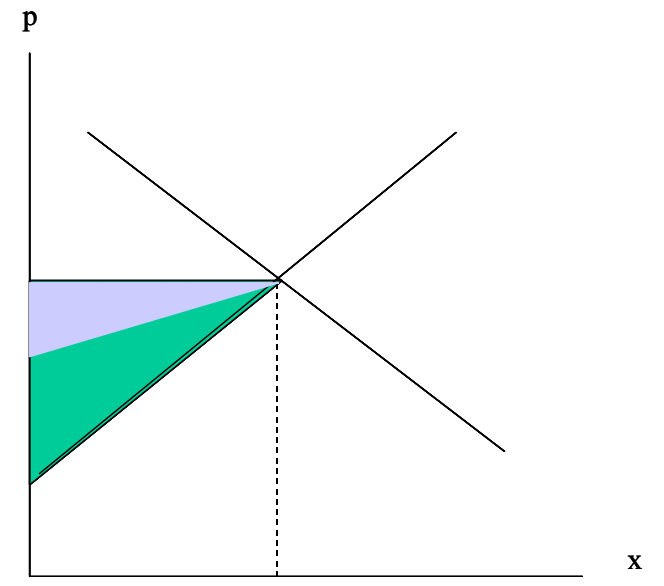
En riktig utformet grunnrenteskatt skal ikke påvirke investeringene. Dette er en skatt på avkastningen utover det normale i næringsvirksomhet. Den merinntekten som skapes er knyttet til utnyttelsen av en begrenset naturressurs.

Figur 7.1 viser prinsippet i et grunnrenteskattesystem. Kraftverkene er rangert etter kostnader (inklusive kapitalkostnader). Markedet sørger for en klarering til pris p_0 . I de billigste kraftverkene oppstår en grunnrente - summen av de to skraverte trekantene i figuren. Vi skattlegger nå grunnrenten, den mørke skraverte trekanten - det betyr at de billigste kraftverkene får stor skatt og de dyreste lavere skatt. På marginen betales ingen grunnrenteskatt - altså berøres ikke investeringene. Dette betyr samtidig at de billigste kraftverkene i prinsippet kan få en ekstremt høy skatt uten at dette behøver å bety noe. Skatt på grunnrente

anses å være en svært god skatteform siden den ikke berører tilpasningen, kun inntektsfordelingen.

Dette er således en meget gunstig beskatningsform og det var et hovedpoeng ved siste skattereform overfor kraftsektoren at denne skulle innføres.

Figur 7.1. Beskatning av grunnrente



8. Eiendomsskatt

8.1. Formelt grunnlag

Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) Kapittel 3, § 3-3. *Stedbunden skattlegging av fast eiendom og virksomhet* der det heter at formue i og inntekt av fast eiendom eller anlegg, samt virksomhet knyttet til fast eiendom eller anlegg, skattlegges i den kommunen hvor eiendommen eller anlegget ligger. Stedbunden skattlegging av vannkraftsektoren omtales blant annet i punkt i) vannfall.

8.2. Begrunnelse

Fast eiendom er ikke flyttbar. En beskatning av fast eiendom vil derfor ikke medføre endringer i omfanget av eksisterende eiendom. Dermed er eiendomsskatt en god skatteform for et samfunn. Eiendomsskatt kan imidlertid påvirke investeringer i eiendommer og den kommer således i klasse med andre skatteformer som gir volumendringer og dermed medfører effektivitetstap.

Eiendomsskatten er begrunnet i at omfanget av eiendommer er omfattende og dermed utgjør et stort potensial som skattegrunnlag. I tillegg kommer at eiendom ikke kan flyttes.

8.3. Tilfaller hvem?

Eiendomsskattene tilfaller de kommuner som vedtar at de skal ha eiendomsskatter. Ikke alle kommuner har eiendomsskatter.

8.4. Beregningsgrunnlag

Skattegrunnlaget for kraftproduksjonsanlegg er lik markedsverdien for kraftverket. For å anslå markedsverdien benyttes en markedspris på kraft. Her benyttes gjennomsnittlig spotmarkedspris siste 5 år. Dette er da en nåverdiberegning av alle framtidige inntekter vurdert til den oppgitte prisen og fratrukket kostnadene ved produksjonen. I fradraget for kostnader inngår også andre skattarter slik som grunnrenteskatten og eiendomsskatten.

Ved beregning av skattegrunnlaget for eiendomsskatt må en si noe om gjenstående levetider. Disse er nettopp regulert.

8.5. Vurdering

Eiendomsskatten overfor kraftverk er begrunnet i at en skal ha en del av verdien som skapes i kraftverket. Alternativt til å benytte nåverdien av anlegget kunne en bruke de løpende overskuddene og tilpasse skattesatsen. I den sammenheng virker eiendomsskatten unødvendig. På den annen side er det et poeng å skille mellom det som er faste ikkeflyttbare inntektsgrunnlag og de grunnlagene som er flyttbare. En kobling mot grunnrentebeskatning ville imidlertid løse dette problemet.

I skattegrunnlaget for eiendomsskatten inngår eiendomsskatten selv som en fradragspost. Dette betyr at skatten må simultanbestemmes og ikke bestemmes ved en direkte utregning av grunnlag og sats.

9. Hjemfall

I kraftsektoren er det egne regler om hjemfall. En kraftprodusent får i forbindelse med utbygging av et vannfall konsesjon til å produsere fra vannfallet i for eksempel 60 år. Deretter hjemfaller anlegget i sin helhet til staten uten vederlag.

Når levetiden på kraftverket er så lang som 60 år har hjemfallsinstituttet marginal betydning på investeringstidspunktet. Alle verdier som kommer etter 60 år vil i en nåverdivurdering være tilnærmet lik null. For eksempel vil en kapitalutgift på 3 mrd kroner og en årlig innbetaling på 213 millioner kroner gi en netto nåverdi på null ved en levetid på 60 år og en rente på 7 prosent. Hvis levetiden settes til 150 år, vil nåverdien være 50 millioner kroner, altså en liten forskjell i forhold til et prosjekt på 3 mrd.

Imidlertid vil hjemfallsinstituttet øke i betydning over tid, det vil si når en nærmer seg hjemfallstidspunkt. For eksempel vil forskjellen på en innbetalingsrekke på 213 millioner kroner på 10 år (10 år til hjemfall) og for en levetid på 150 år være hele 1,5 milliarder kroner. Med en marginalsatt på 60 prosent vil imidlertid forskjellen bli redusert til 600 millioner kroner.

Hjemfallsinstituttet, som det kalles, dreier seg om eiendomsrett til naturressursen på lang sikt. Fossefallene kan ikke flyttes. Dermed kan en si at hjemfallsinstituttet i kombinasjon med et grunnrenteskattesystem burde være unødvendig. Grunnrenteskattesatsen kan settes slik at all verdi av kraftverkets produksjon kom på det offentliges hender. Imidlertid kan en si at hjemfallsinstituttet tar absolutt høyde for fremtidig usikkerhet, mens grunnrenteskatten i mindre grad tar høyde for slik usikkerhet. På lang sikt er uansett alt usikkert.

Hjemfallsinstituttet skaper også en forskjell i lønnsomhet mellom statlige og private aktører.

Hjemfallsinstituttet er for tiden under vurdering og forslaget går ut på at hjemfallsinstituttet skal beholde og utvides slik at det også omfatter offentlig eide verk.

10. Miljøavgift

Mange av skatteartene foran er pålagt av miljømessige årsaker, se for eksempel konsesjonsavgift, konsesjonskraft, næringsfond etc. Denne trekker inntekter ut av selskapene.

Utbyggingen av vannkraftverk er også regulert av miljømessige årsaker. Dette bidrar til at verdien av de vannkraftverkene som bygges ut faktisk blir høyere. Miljøreguleringen får en skyggepris, se for eksempel Strand et al (1993). Denne verdiøkningen får kraftselskapene og den blir gjenstand for beskatning på ulike måter, se over.

11. El. avgiften

Elektrisitetsavgiften er jo ingen skatt på kraftselskaper men en skatt på forbrukerne av kraft. Imidlertid vil det i følge standard økonomisk teori være slik at avgiftsbelastningen fordeles på produsent og konsument avhengig av hvor fleksibel produsenter og forbrukere er når prisene endres.

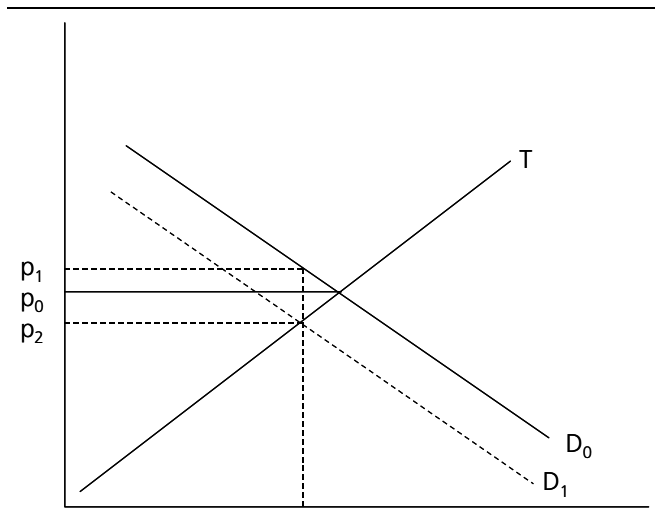
I figur 11.1 har vi framstilt dette ved at vi har en tilbudskurve T og en etterspørselkurve D_0 . I et marked uten avgifter gir dette er selgerpris lik kjøperprisen p_0 . Hvis vi nå legger en avgift på kjøper så vil hans etterspørsel som retter seg mot kraftmarkedet få et negativt skift til D_1 .

Kjøperprisen i markedet vil nå øke til p_1 . Samtidig vil selgerprisen falle til p_2 . Vi ser altså at produsent og kjøper deler belastningen med kjøpsavgiften. I den forstand er også en elektrisitetsavgift en beskatning av kraftverket.

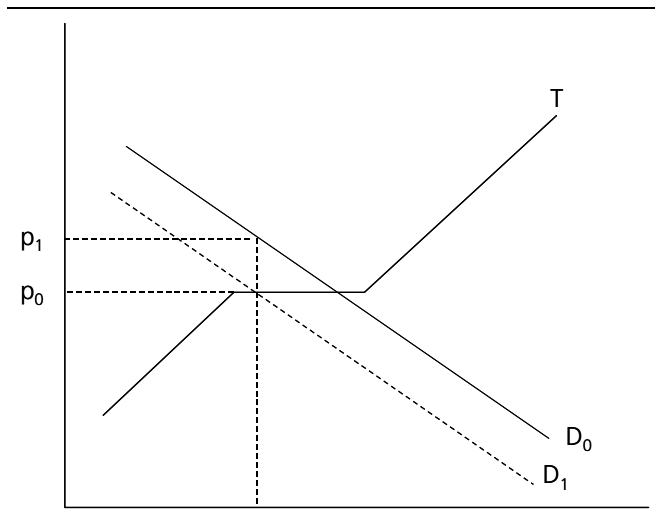
I en stor del av tiden er prisen på kraft fastsatt gjennom handel med utlandet. Da er tilbudskurven flat, se figur 11.2. I dette tilfelle vil kraftprisen være bestemt av utlandet. All avgiftsbelastningen faller på forbrukeren, samtidig som mer kraft går til eksport.

I de perioder Norge er et lukket marked fordeles altså avgiftsbyrden på produsenter og forbrukere. Lagermulighetene for vann vil da bidra til at mer av kraftproduksjonen forskyves i retning av perioder hvor prisen er fastsatt av utlandet. Det vil si at kraftselskapene vil forsøke å vri seg bort fra avgiftsbelastningen.

Figur 11.1. Virkning av el.avgift i et marked med stigende tilbudskurve



Figur 11.2. Virkning av el.avgift i et marked med gitt kraftpris fra utlandet



12. En samlet oversikt over skattarter, grunnlag og begrunnelser

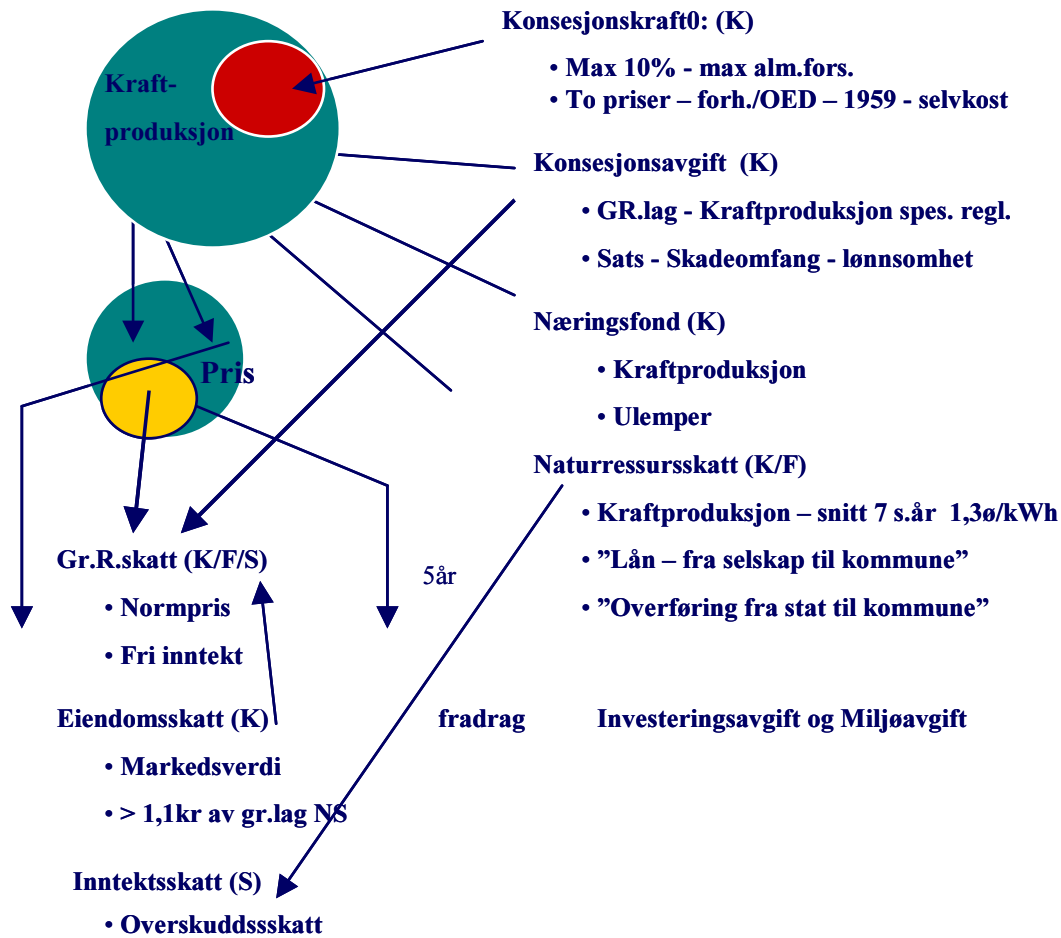
La oss nå forsøke å gi en samlet vurdering av alle skattartene som kraftselskapene står overfor. Tabell 1 gir en slik framstilling med hovedfokus på begrunnelsen for skatten og grunnlaget for beregning av denne. Tabellen gir imidlertid også en oversikt over hvem de ulike skattartene tilfaller og hva som er den formelle begrunnelsen for skatteinnkrevingen.

I figur 12.1 har en forsøkt å stilisere dette skattesystemet. Som det framgår av figuren er det mange skattarter, mange grunnlag og mange koblinger mellom de ulike skattartene.

Tabell 12.1. En oppsummering av skattegrunnlag og skattarter i dagen kraftskattesystem

Skatteart	Begrunnelse	Tilfaller	Grunnlag	Formalia
1)Konsesjonsavgift	1) Kompensasjon for skade 2) Utbytte	1) Kommunen - næringsfond 2) Staten - fond - vassdragsformål etc	1) Kraftproduksjon 2) Skjønnsmessig sats, indeksreguleres hvert 5.år	VL §11 IK § 2 og 5
2) Konsesjonskraft	1) Kraft til rimelig pris	1) Kommunene 2) Staten - ikke brukt	1) Inntil 10 prosent 2) Maks forbruk alm.fors. 3) Makspris	VI §12 IK §2
3) Næringsfond	1) Utbytte 2) Kompensasjon for skade	1) Kommune - næringsfond	1) Kraftproduksjon 2) Skadeomfang	VL §2 IK §2
4) Inntekstskatt	1) Inntekt til stat	1) Staten	1) Overskudd	Skatteloven
5) Naturressurs-skatt	1) Inntekt	1) Kommunen 2) Fylkes-kommunen	2) Kraftproduk-sjonen	Skatteloven kap. 18
6) Grunnrenteskatt	1) Inntekt	1) Stat	1) Merverdien i naturbasert næring	Skatteloven kap.18
7) Eiendomsskatt	1) Inntekt	1) Kommunen	1) Verdiane ved anlegg	Skatteloven kap.3

Figur 12.1. En skisse av dagens skattesystem i kraftsektoren



13. Kraftskatter i Norge og Norden

I St.meld.nr.2 (2000-2001), Revidert nasjonalbudsjett 2001, vedlegg 1 ble det foretatt en sammenligning av kraftskatter i Norge og Norden (unntatt Island). Tabell 2 viser en grov oversikt over skattesystemene i de ulike landene og hva de innebærer av proveny.

Noen hovedforskjeller kommer klart fram av denne tabellen. I Norge er hovedfokus i skattesystemet på diverse avgifter som må betales for å få adgang til å drive kraftproduksjon slik som konsesjonsavgifter, konsesjonskraft, næringsfond, men også på eiendomsskatt, inntektsskatt og grunnrenteskatt. Alle de nordiske landene har ordinær inntektsskatt på kraftproduksjon. Satsen for inntektsskatt er om lag like i de ulike landene, imidlertid er de lavest i Norge og Sverige. Samtlige land har også eiendomsskatt. Igjen er skattesatsen lavest i Norge. I Sverige er beskatningen av kraftverk utover inntektsskatt hovedsakelig en

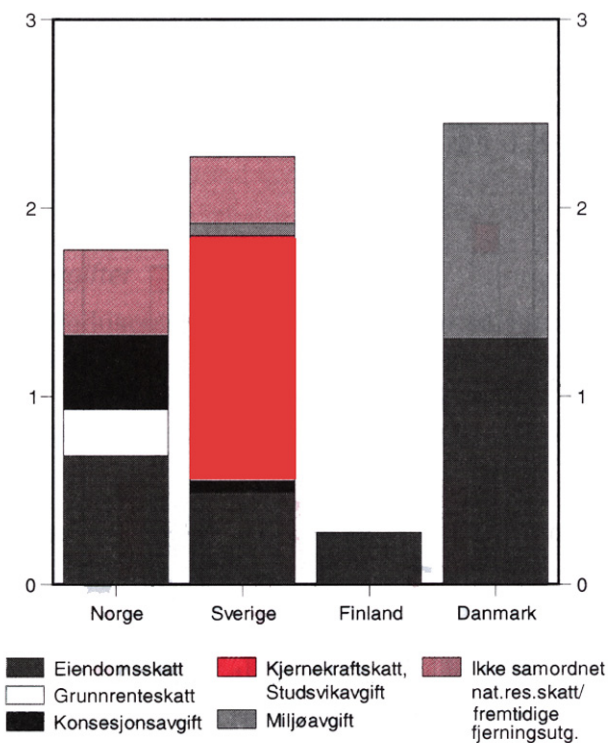
særbeskatning av miljøhensyn. Dette gjelder både for kjernekraften og for kraftverk basert på fossil energi. En har imidlertid ingen spesiell beskatning av vannkraftverk. I Finland har en ingen beskatning utover eiendomsskatt og inntektsskatt. Tidligere hadde også Finland en miljøskatt på fossil basert kraftproduksjon, men denne er nå lagt på forbrukssiden (på tross av at dette ikke er optimalt som virkemiddel i miljø-sammenheng). I Danmark er det ved siden av eiendomsskatt og inntektsskatt også en miljøavgift på produksjon basert på fossile brensler. For Danmark er dette viktig da om lag all deres kraftproduksjon er basert på fossil energi.

Hva betyr så dette samlet for kraftbeskatningen i de ulike landene. Dette er forsøkt illustrert i figur 13.1-13.3 (se St.meld.nr.2 (2000-2001)).

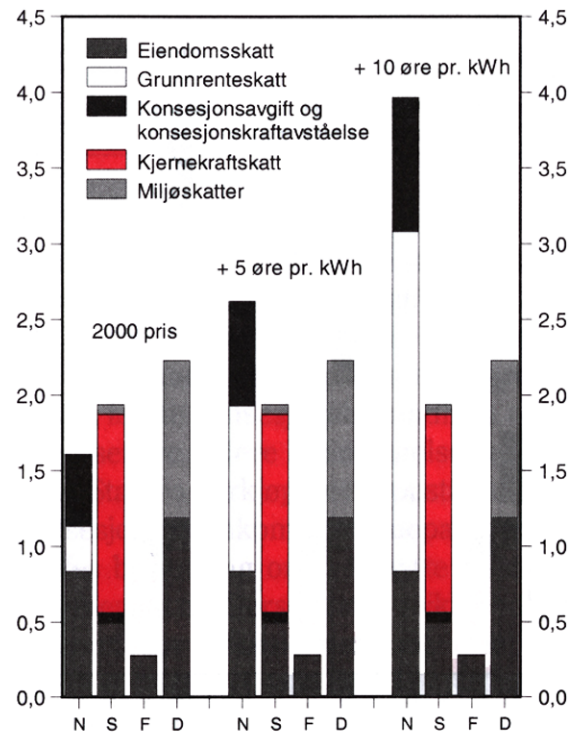
Tabell 13.1. En grov oversikt over skattesystemet i kraftsektoren i de nordiske landene (unntatt Island). 2000

Skattart	Norge		Sverige		Finland		Danmark	
	Sats	M.kr	Sats	M.kr	Sats	M.kr.	Sats	M.kr.
Konsesjonskr.	10 %	+/-						
Konsesjonsavg.		560						
Næringsfond	0,1-1,0 øre/kWh	?						
Naturress.skatt	1,3 øre/kWh	1500						
Grunnrenteskatt	27 %	350						
Eiendomsskatt	0,2-0,7 %	1000	0,50 %		0,5-1,0%		1,6-3,4%	440
Inntektsskatt	28 %	x	28 %		28-29%		32 %	
Investeringsavgift	0							
Kjernekraftskatt			5514 kr/MW	1700				
Studsvikavgift			0,15 øre/kWh	90				
Bygd/fiskeavgift			0,15 øre/kWh	90				
Andelskraft			liten					
Sv./Miljøavgift			0,5-1,3 øre/kWh				1,3-5,1 øre/kWh	
Inv.støtte			15 %	277		370	Komplekst	

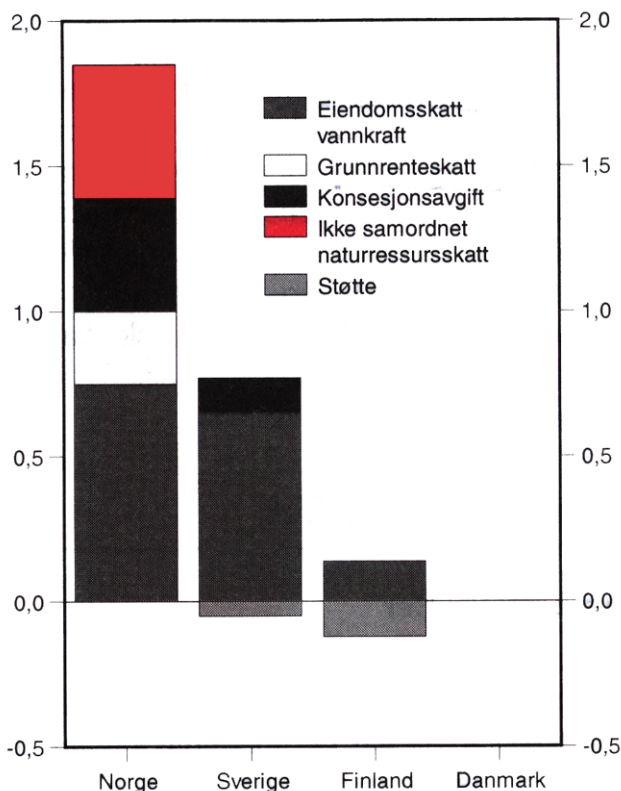
Figur 13.1. Skatt på kraftselskaper i Norden



Figur 13.3. Skatt på kraftproduksjon



Figur 13.2. Skatt og støtte på vannkraftproduksjon



Av figur 13.1 fra St.meld.nr.2 (2000-2001) ser vi at skatten på kraftproduksjon målt i øre/kWh er høyest i Danmark, nest høyest i Sverige og deretter kommer Norge på en tredjeplass. Minst skatt betales av kraftproduksjon i Finland. For Danmark sitt tilfelle ser vi betydningen av miljøskattene på kullkraftverkene. For Sverige ser vi betydningen av en egen kjernekraftavgift, mens for Norge er eiendomsskatten den skatten som betyr mest utenom konsesjonsavgiften, altså er skatt på fremtidig verdi viktigere enn skatt på dagens verdi. Vi merker oss at mye av den innbetalte skatten for norske kraftverk er en enda ikke refundert del av naturressursskatten. Denne får kraftverkene tilbake med renter når de kommer i skatteposisjon for inntektsskatt (jf. samordningsreglene her). For kraftselskapene kan dette dermed ses på som et lån til staten.

Situasjonen for beskatning av vannkraft i de ulike landene, se figur 13.2 - viser at Norge har de absolutt høyeste skattene på slik produksjon. Ser vi bort fra de enda ikke samordnede naturressursskattene er beskatningen om lag dobbelt så høy i Norge som i Sverige. Mer enn halvparten av denne forskjellen er imidlertid konsesjonsavgiften, som jo er en kompensasjon for skade (se begrunnelsen foran) og dermed strengt tatt ikke kan sies å være en skatt men en kostnad ved selve kraftproduksjonen. Den siste biten er grunnrenteskatten, som jo var et hovedpoeng ved det nye skattesystemet - beskatning av ekstraordinær profitt. Det betyr at det her er en skatt på profitt utover det en kan oppnå i andre bransjer. I de andre landene

hvor en ikke har så stort innslag av vannkraft er dermed også skattegrunnlaget lavere.

Året 2000, som disse tallene er fra, var et år med svært lave kraftpriser. Dessuten er kraftmarkedet som tidligere nevnt i omstilling. Markedet strammes gradvis til og prisene i markedet stiger. Siden deler av skattene overfor denne sektoren er inntektsavhengige og ulike inntektsavhengige i de nordiske landene har man i St.meld.nr.2 (2000-2001) også forsøkt å beregne hva skattene vil bli i de ulike landene med gitte satser og økende kraftpriser. Dette er vist i figur 13.3. Vi ser av figuren at hvis prisene i kraftmarkedet stiger med 10 øre/kWh fra 200-nivå (fra om lag 10 øre/kWh til om lag 20 øre/kWh), så vil forskjellen i beskatning mellom landene også øke. Her er det bare den relative forskjellen mellom landene som følge av andre skatter enn inntektskattene, som er sammenlignet siden satsene for inntektskatt er om lag den samme i alle land. Inntektsskattesatsen er lavest i Norge og dette bidrar til at figuren viser en for stor forskjell mellom landene. Samtidig har en antatt gitte eiendomsskatter. Dette bidrar til at forskjellene i figuren er for små. Hovedpoenget her er imidlertid at ved økte kraftpriser vil grunnrenteskatten bli dominerende i det norske kraftsystemet. Da vil skatten øke sterkt. På den annen side er jo hele poenget med et grunnrenteskattesystem å beskatte ekstraordinær avkastning. Siden det norske systemet er et rent vannkraftsystem med svært ulike kostnader vil det være mye grunnrente i systemet når prisen stiger. Det vil si at når grunnrenteskatten øker fra 0,3 øre/kWh i år 2000 til 2,5 øre ved en økning i kraftpris med 10 øre/kWh, så betyr dette av kraftselskapene sitter igjen med nesten 7,5 øre/kWh i ekstra profitt med en slik kraftprisøkning.

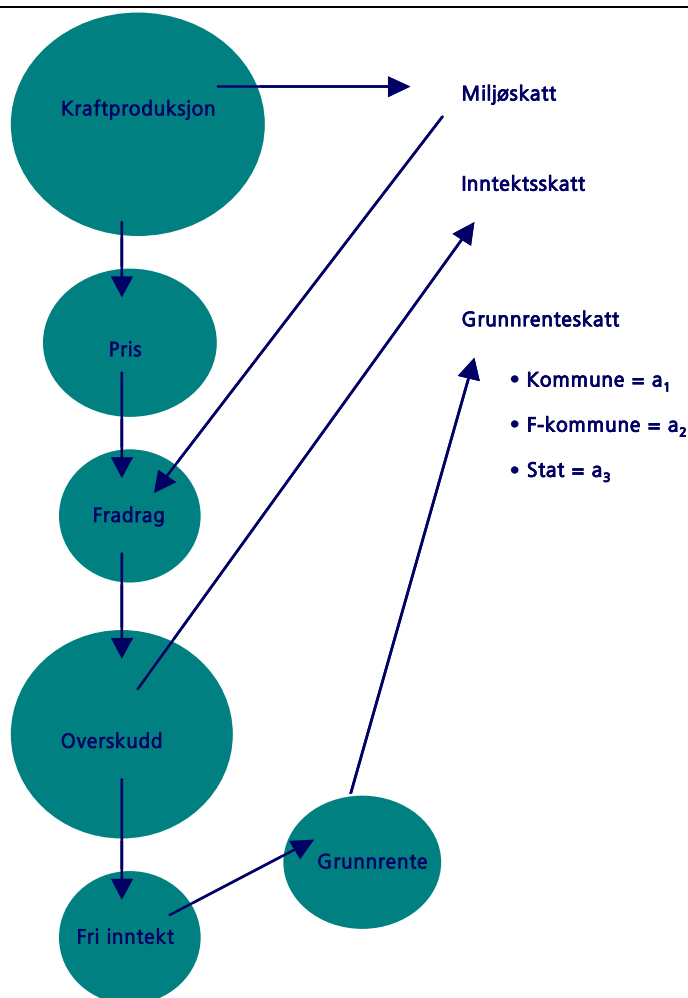
14. Et alternativt skattesystem med færre skattarter og enklere grunnlag

I figuren nedenfor har vi forsøkt å skissere en enklere form for skattesystem som ligner det man har ellers overfor næringsvirksomhet. En tar utgangspunkt i den kraftproduksjon som faktisk finner sted og den pris som oppnås i markedet. Deretter trekker man fra ordinære fradrag, med eventuelt tillegg for en miljøskatt som faktisk betales på kraftproduksjon. Da kommer en fram til ordinært overskudd som beskattes som for andre selskaper. Deretter beregnes en fri inntekt og en grunnrente som i dag. Grunnrentene ilegges en grunnrenteskatt også som i dag.

Dette betyr at mange skattegrunnlag og mange krysskoblinger mellom skattegrunnlag er borte. Det som gjenstår er da å fastsette satsene og fordelingen mellom stat, fylke og kommune (a_1, a_2, a_3).

Spørsmålet er nå om en ved et slikt skattesystem kan sikre kommunene, staten og fylkene den inntekten som de tidligere fikk fra mange skattesatser. Dette er tema for neste kapittel.

Figur 14.1. Et forenklet skattesystem



15. Skattesatser i et nytt system med gitt proveny

Ved alle skatteendringer er myndighetene opptatt av at skattene blir minst like høye som tidligere, og selskapene er opptatt av at skattene ikke blir høyere enn tidligere. La oss nå legge til grunn det forenklete skattesystemet skissert ovenfor og benytte de tidligere inntektsskattesatsene og den tidligere satsen for grunnrenteskatt og se hvordan skatteberegningen vil slå ut.

15.1. Provenyberegninger

Provenyberegningene er utført ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen KRAFTSKATT. Modellen ble opprinnelig utviklet på oppdrag av Finansdepartementet og Nærings- og energidepartementet, som hjelpemiddel for å beregne virkningene på total proveny og fordeling av skatt på kommuner som følge av nytt skatteopplegg overfor kraftsektoren³. Modellen er utformet med utgangspunkt i forslagene i NOU 1992:34, «Skatt på kraftselskap», men kan også beregne skatt etter andre alternativer.

Modellen kan beregne skatt etter takst på kraftverk (vannkraftinntekt, vannkraftformue, eiendom og grunnrente), produksjonsavgifter ("naturressursskatt") og skatt på overskudd for kraftselskaper, samt avgift på linjenett/transformatorstasjoner etter lengde/antall og spenning.

Modellen definerer startverdier for avskrivningsgrunnlag mm. («åpningsbalanse»), etter ulike prinsipper og verdsettelsesmetoder. Det er mulig å gjøre skatteberegninger under alternative forutsetninger om bl.a. kraftsalgsinntekter med utgangspunkt i ulike prisanslag på sommer og vinterkraft, langsiktige kontraktskraft, annen industrikraft etc. I modellen holdes kraftproduksjonen på kraftverksnivå konstant over tid. Dette innebærer at modellen trolig undervurderer skatteprovenyet framover ved at en ikke tar hensyn til at fornying av gamle kraftverk som regel også innebærer økt produksjon og/eller bedre reguleringsevne.

Skattene blir fordelt på skattekommuner etter gjeldende regler. Skattefordelingen kompliseres ved at et kraftverk ofte omfatter flere kommuner og kan ha flere eierselskap, og ved at selskapene ofte har eierinteresser i mange kraftverk.

Modellen har en beregningshorisont på inntil 100 år. Dette gjør det mulig å gjennomføre stiliserte livsløpsanalyser for kraftverkene. Modellen foretar skatteberegninger i fremtiden med utgangspunkt i framførte beregningsgrunnlag. Dette innebærer fram- og evt. tilbakeføring av skattefradrag, framføring av underskudd og framføring av elementer som bestemmer skattegrunnlaget, som priser, reinvesteringer og gjeld. Framskrivning av avskrivningsgrunnlaget for kraftverk foregår ved at hver komponent går ut av avskrivningsgrunnlaget ved nådd skattemessig levetid, og at en ny komponent kommer inn ved nådd økonomisk levetid (driftsmidler utenfor kraftverk framskrives med en fast årlig vekstrate). Økonomiske og skattemessige levetider fastsettes separat, av modellbrukeren. Økonomiske levetider er usikre og vil variere mellom «like» komponenter. For utvalget under ett eller i større grupper av kraftverk vil dette jevne seg ut slik at reinvesteringer i makro vil tendere mot et forventningsmessig riktig anslag, forutsatt at brukeren har brukt et godt anslag på gjennomsnittlige levetider. Det vil imidlertid også være knyttet usikkerhet til anslag på gjennomsnittlige levetider.

For enkeltkraftverk eller enkeltkommuner er det umulig å gi sikre anslag på framtidige skatter det enkelte år, blant annet på grunn av den omtalte usikkerheten om økonomiske levetider og selvsagt også på grunn av usikkerhet om framtidige inntekter, finansiell tilpasning mm. For private verk vil beskatning i kraftverk henge sammen med beskatning i annen virksomhet. Denne virksomheten er ikke med i modellen og dette vil kunne gi misvisende resultater på kommunenivå. På verksnivå vil videre generelle forutsetninger i åpningsbalansen som er beregnet av NVE også tilsi at en ikke kan gi resultater på verks/kommunenivå:

- Fordeling på sommer/vinterkraft brukes som tilnærming til times-priser. Denne tilnærmingen er mer eller mindre god for de enkelte kraftverk.

³ KRAFTSKATT inngår i et omfattende system av skattemodeller som blant annet omfatter LOTTE, med moduler for personbeskatning og trygd, bedriftsbeskatning og fordelingsanalyser.

- Stor usikkerhet omkring innmatingskostnader i nettet for det enkelte verk.
- Modellen har til sammen om lag 3 500 gjennomsnittlige enhetskostnadskomponenter for driftsmidler, fordelt etter type driftsmiddel, årgang og kraftverk. I forhold til virkeligheten er dette likevel en sterk forenkling hvor det kan være store verks-spesifikke forskjeller.
- I anslagene opereres med gjennomsnittlige naturforhold (fjell og grunnforhold, sikring, fundamentering etc).
- Hvert kraftverksprosjekt kan stå overfor ulike markedsmessige forskjeller, anbudsforskjeller, renteforskjeller etc. ved gjenanskaffelse. grunnlaget for modellen tar ikke hensyn til dette.
- Det kan være forskjeller i erstatninger, skjønn også videre ved vannkraftprosjekter. Beregninger av åpningsbalanse neglisjerer dette.
- Fordeling av kostnader mellom flere kraftanlegg er skjematisk.
- Det kan være forskjeller på framskrevet historisk kost og beregnet gjenanskaffelseskostnad på verk.

Av mer formell karakter er selvfølgelig krav om ikke identifikasjon av enkeltforetak eller enkeltkommuner i denne typen analyser svært viktig. På aggregert nivå vil generelle forutsetninger likevel kunne ha generell utsagnskraft da de kan være gyldige for hele eller deler av bransjen som gjennomsnitt. Dette betyr at fordelingskonsekvenser på grupper av kommuner kan analyseres med modellen.

KRAFTSKATT er evaluert av et ekspertutvalg som ble nedsatt av finanskomiteen for å avklare uenighet om beregningsresultatene i Ot prp nr 23. Løkkeutvalget (1996) konkluderte med at KRAFTSKATT er godt egnet til det formål modellen er laget for.

15.2. Modellens datagrunnlag

Vanlige selskapskattemodeller baserer seg oftest på at dataene er hentet fra et kjent selvangivelsesformular og at prinsippene i skattefunksjonen er kjent på forhånd. Videre er det gjerne få skatter som skal beregnes og det er ikke vanlig med beregninger utover et år. I det foreslåtte skattesystemet kan en ikke basere seg på etablerte skattegrunnlagsdata (selvangivelser,

saldoskjemaer etc.). Foruten å beregne skatt ved ulike skattesatser, avskrivningssatser mm., må modellen derfor også konstruere skattegrunnlaget (foreta taksering og konstruere skatteregnskap utfra andre datakilder enn offisielle skatteregnskap).

Datagrunnlaget omfatter i alt 29 kraftselskaper, hvorav 19 offentlige, og 205 kraftverk. De 10 private selskapene inngår i til sammen 3 konserner. I tillegg er det samlet inn data fra 6 brukseierforeninger. De største kraftforetakene er representert i utvalget, som omfatter ca 80 pst. av samlet kraftproduksjon og omlag en tredjedel av nettvirksomheten. Skatter beregnes med utgangspunkt i eierfordelte kraftverksdata, til sammen 257 andeler. Avskrivningsgrunnlaget i kraftverk er gruppert etter komponenttype og anskaffelsesår. Slått sammen etter type og anskaffelsesår er det i alt 3334 komponenter. Hele 196 av de 288 kraftverk som er utbygd etter 1960 er med i modellens beregningsgrunnlag. For kraftverk som er bygd ut før 1960 omfatter modellgrunnlagets kraftverk omlag 28 av omlag 31 TWh. Kraftverk bygd ut etter 1993 er ikke med i grunnlaget. Siden over 80 pst. av produksjonskapasiteten er dekket, vil utvalgsskjevheten være av liten betydning for skatteberegningene. Grunnlagsdataene er samlet inn av Nærings- og energidepartementet og modellens utforming har skjedd i nært samarbeid med oppdragsgiverne, som også har deltatt aktivt i kvalitetssikringsarbeidet.

Tabell 15.1 viser at en stor del av gjenanskaffingskostnadene utgjøres av komponenter med relativt kort levetid. Modellen vil automatisk sørge for en slik fornying i løpet av beregningshorisonten hvis levetiden går ut innen denne perioden.

Tabell 15.2 viser at utbyggingen av ny energi, GWh, har gått ned over tid. Nedgangen er forholdsvis likt fordelt på sommer og vinterkraft. Utbygging av vinterkraft er dyrere enn utbygging av sommerkraft, noe som trekker i retning mindre vinterkraft. På den annen side er vinterkraften bedre betalt, og dette trekker i retning mer vinterkraft. Totalt sett ser det ut til at disse effektene oppveier hverandre.

Tabell 15.1. Fordeling av kraftverkernes gjenanskaffelseskostnad pr. 1992, etteranskaffelsesperiode og NVE-gruppe (rundet ned til nærmeste mill.kr.). Fordelt på eierandeler er totalbeløpet 116,6 mrd. kr., hvorav 103,8 i offentlig eide kraftverk

Periode	-1960	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-	I alt	pst.
Gruppe:									
1 Fyllingsdammer	7 605	6 378	8 033	6 935	7 205	6 152	5 658	47 968	39,46
2 Andre damtyper, rørgater mm.	2 941	896	499	454	748	476	560	6 577	5,41
3 Adkomstanlegg	1 028	569	991	968	389	586	460	4 994	4,11
4 Maskintekn. utr., rør, luker, mm.	6 748	3 574	2 711	3 460	2 426	3 110	2 621	24 653	20,28
5 Elektrotekn. utr.	7 212	3 873	3 047	3 685	3 122	3 836	3 381	28 159	23,16
6 Kraftstasjon i fjell	1 307	1 033	1 311	1 167	900	944	1 116	7 782	6,40
7 Bygg i dagen	828	225	39	80	90	88	86	1 439	1,18
I alt	27 672	16 551	16 634	16 752	14 883	15 194	13 886	12 1574	100
pst.	22,76	13,61	13,68	13,78	12,24	12,50	11,42	100	

Tabell 15.2. Fordeling av middelproduksjonen etter igangsettingstidspunkt og sommer/vinterproduksjon, i GWh. Fordelt på eierselskaper blir totalproduksjonen 89196,57 GWh, hvorav 76213,47 i offentlig eide verk

Periode	-1960	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-	I alt
Sommerprod.	9 742	5 199	4 823	3 840	1 286	2 046	3 050	29 989
Vinterprod.	18 142	10 299	11 744	8 701	2 533	4 194	6 918	62 532
Årsprod.	27 884	15 499	16 567	12 541	3 820	6 240	9 968	92 521

15.3. Beregningene

Privateide kraftselskaper representerer en mye større usikkerhet i modellen enn de offentlig eide, pga. av noe svakere datagrunnlag, spesielt manglende konserndata. Beregningene er derfor foretatt på offentlig eide selskaper (Statkraft, kommunale, interkommunale, fylkeskommunale). Samlet står disse for om lag 65 pst. av totalproduksjonen.

Datagrunnlaget er framført fra 1992 til 2000 etter en referansebane. Framføringene omfatter ikke eventuelle eierskifter, sammenslåinger etc.

15.3.1. Eiendomsskatt

Som en overgangsordning er innføring av nye takseringsregler utsatt til 2001. Etter 2001 skal de nye reglene tre i kraft, dog med en minimumsskatt som skal sikre et visst proveny også om prisene faller under et visst nivå. Den nye eiendomsskatten er altså inntektsavhengig for høye priser men inntektsuavhengig for lave priser. Taksten fastsettes ut fra rullerende 5-års gjennomsnitt. Prisforutsetningene i beregningene er forutsatt å gjelde for alternativer der prisene har stabilisert seg på det oppgitte nivået. Prisforutsetningene må altså forstås som 5-års gjennomsnittspriser.

15.3.2. Konesjonsavgift

Modellen har ikke opplysninger om konesjonsavgifter på kraftverksnivå. Dette inngår i stedet i sekkeposten "driftsutgifter". I St.meld. nr. 2, Revidert Nasjonalbudsjett 2001, anslås konesjonsavgiften til 0,4 øre pr. kWh. i gjennomsnitt. I det alternative skatteopplegget er provenyvirkningene for kommunene av å fjerne konesjonsavgiften derfor lagt inn i modellen som en negativ produksjonsavgift på 0,4 øre. Modellen tar dette med i beregningene slik at skattegrunnlaget øker i alle skattarter der konesjonsavgiften er fradragsberettiget. Gjennomsnittsavgiften kan selvfølgelig gi feil resultat for enkeltverk og enkeltkommuner, men blir tilnærmet riktig i makro og for større grupper av kommuner og kraftverk.

15.3.3. Kalibrering av modellen

Naturressursskatten er en enkel skatt å beregne, idet den utgjør 1,3 øre (1,1 pluss 0,2) per kWh. Vi har derfor valgt å bruke forholdstallet mellom naturressursskatten for kraftverkene i modellen og skattestatistikkens tall for totalprovenyet av naturressursskatten (66 pst) som indikator på om våre framskrivinger av inntekter og utgifter og modellens egne framskrivinger av reinvesteringstkostnader fra 1992 til

Tabell 15.3. Kalibrering av modellen. Referansealternativ 2000, 12 øre/KWh

	A Skatte- statistikk, 2000	B Kraftverk i modellen	C Prosent av total- proveny	D = A x 0,66 ("Fasit")
Naturressursskatt, kommune + fylke	1 495	990 ²⁾	66	990
Inntektsskatt før fradrag for naturressursskatt	2 805	1838	66	1 851
Grunnrenteskatt	460	282	61	305
Eiendomsskatt	980 ¹⁾	615	63	649

¹ Kilde St.meld. nr. 2, Revidert Nasjonalbudsjett 2001

2000 er rimelige. Høyre kolonne i tabell 15.3 viser det forventede provenyet fra modellen dersom alle skattarter fordeler seg med samme prosentatsats som naturressursavgiften. Denne kan sammenlignes med kolonne B, som viser beregnede skatter i modellen under referansealternativet. I den grad det er forsvarlig å bruke andel av totalproduksjonen som veiledende, indikerer resultatet at framskrivingene er rimelige.

15.3.4. Prisalternativer

Referansealternativet viser til de lave prisene for 2000 som også er brukt for å kalibrere modellen. Neste alternativ er 18 øre, som viser til en situasjon der markedet nærmer seg utbyggingskostnaden for ny kraft - det vil si der man i markedet nærmer seg betalingsvilligheten for ny kraft. Det siste alternativet er et høyprisalternativ på 21 øre. Her er prisen så høy at en befinner seg i en situasjon der ny utbygging kan forsvares. De to høyere prisnivåene er forutsatt å øke selskapenes skattemessige salgsinntekter i inntektskattegrunnlaget med hhv. 50 og 75 pst. Dette kan muligens være noe høyt for Statskraft sin del, pga. langsiktige kontrakter. Men samtidig vil en neppe nå slike priser i gjennomsnittet over året i markedet før en nærmer seg den tiden at de fleste av disse kontraktene forfaller.

15.3.5. Alternative skatteregler

I beregningene i tabell 15.4 er dagens 3 kommunale skattarter eiendomsskatt, naturressursskatt og konesjonsavgift og statens inntektsskatt satt opp mot et alternativ der kommunene og staten i utgangspunktet kan dele den statlige inntektsskatten (28 pst) fra kraftproduksjon (ikke kjøp og salg av kraft) og grunnrenteskatten (27 pst.).

I et eksempel har en opprettholdt skattesatsen for inntektsskatt (28%) og grunnrentesats (27%), latt grunnerenteskatten gå til kommunene og fordelt inntektsskatten slik at kommunene får opprettholdt sitt skatteproveny. Summen av alle skatter sier noe om muligheten for både staten og kommunene samlet å opprettholde skatteinntektene. Formålet er å se om, og under hvilke forutsetninger, de to skattartene inntektsskatt og grunnrenteskatt kan generere nok proveny til at det dekker kommunenes skattinntekter i dag, eventuelt potensielle skattinntekter ved alternative priser.

I siste kolonne i tabell 15.4 har en økt grunnrenteskattesatsen slik at totalprovenyet til stat og kommuner opprettholdes. Grunnrenteskatten går fortsatt til kommunene i dette eksemplet, mens en større andel av inntektsskatten går til staten. Tabellen viser hvilken fordelingsnøkkel som må til mellom stat og kommune for at både stat og kommune skal opprettholde sitt skatteproveny.

Fylkeskommunene er holdt utenfor analysen, og for kommunene har vi bare tatt med den delen av kraftselskapenes inntektsskatt som relaterer seg til produksjon av kraft. I referanseprisalternativet utgjør dette 1540 mill. kr. som altså er en del lavere enn totalprovenyet i tabell 15.3.

Resultater

Tabell 15.4 viser resultatet av disse provenyberegningene. Vi ser at med de lave referanseprisene (12 øre/kWh) blir summen av alle skatter ca. 650 millioner kroner mindre enn i referansesystemet (2370 mot 3035). Summen av en inntektsskatt på kraftverk på 25 prosent og en grunnrenteskatt på 27 prosent gir samme skatteproveny som i referansesystemet. I det nye systemet er naturressursskatten bortfalt. Inntektsskatten er nå blitt om lag 1 milliard kroner høyere enn i referansesystemet. Godt og vel dette tilfaller kommunene gjennom at mye av inntektsskatten går til disse i dette alternativet.

Tabell 15.4. Provenytabell

Gj.snittlig årspris alternativer	Referansesystem		Alternativ system		
	Skattart	Skatt	Skattart	Proveny-nøytralt kommuner	Proveny-nøytralt i sum
12 øre/kWh	Eiendomsskatt	615	Inntektsskatt - 25%	1 378	
	Naturressursavgift	840	Grunnrenteskatt	388	
	Konsesjonsavgift	300			
	Sum, kommuner	1 755	Sum	1 766	
	Inntektsskatt, stat	1 838	Inntektsskatt, stat-3%	604	
	Innt.skatt etter samordning	998	Inntektsskatt tot.	1 982	
	Grunnrenteskatt	282			
	Sum Stat	1 280	Sum Stat	604	
	Sum alle skatter samordning	3 035	Sum alle skatter	2 370	
18 øre/kWh	Eiendomsskatt	850	Inntektsskatt - 8%	870	142
	Naturressursavgift	840	Grunnrenteskatt	1 152	1 880
	Konsesjonsavgift	300			
	Sum, kommuner	1 990	Sum	2 022	2 022
	Inntektsskatt, stat	3 374	Inntektsskatt stat 20%	2 717	3 445
	Innt.skatt etter samordning	2 560	Inntektsskatt tot.	3 587	3 587
	Grunnrenteskatt	952			
	Sum Stat	3 512	Sum Stat	2 717	3 587
	Sum etter samordning	5 502	Sum	4 739	5 467
21 øre/kWh	Eiendomsskatt	981	Inntektsskatt - 4%	548	
	Naturressursavgift	840	Grunnrenteskatt	1 624	2 172
	Konsesjonsavgift	300			
	Sum, kommuner	2 121	Sum	2 172	2 172
	Inntektsskatt, stat	4 172	Inntektsskatt stat 24%	3 873	4 421
	Innt.skatt etter samordning	3 332	Inntektsskatt tot.	4 421	4 421
	Grunnrenteskatt	1 386	Grunnrenteskatt stat		228
	Sum Stat	4 718	Sum Stat	3 873	4 649
	Sum etter samordning	6 839	Sum	6 045	6 821

Prisene i det lave prisalternativet er imidlertid svært lave og mange kraftselskaper og kraftverk er ikke i skatteposisjon, selv uten fradrag for konsesjonsavgift og eiendomsskatt. Ved 50 pst. høyere priser (+6 øre - dvs. ved 18 øre/kWh) øker skatteprovenyet fra inntektsskatten og grunnrenteskatten svært mye ettersom mange nye skatteobjekter kommer i skatteposisjon. Nå er de totale skattene i det alternative skattesystemet vel 750 millioner kroner lavere enn i referansesystemet. Skattene fra inntektsskatt og grunnrenteskatt i det alternative skatteopplegget, med eksisterende skattesatser, er imidlertid hele 1,2 milliarder høyere enn tilsvarende skatter i referansesystemet. I dette tilfelle ville det være tilstrekkelig at kommunene fikk grunnrenteskatten og 8 prosentpoeng av inntektsskatten for å opprettholde skatteprovenyet sitt. Her ser vi også at grunnrenteskatten alene dekker nesten 60 prosent av kommuneskattene i referansesystemet (1152 av de 1990). Samlet inntektsskatt er også i dette tilfelle blitt om lag 1 milliard kroner høyere enn i referansesystemet. Av dette tilfaller 870 millioner kommunene gjennom at en del av inntektsskatten fortsatt går til disse.

Hvis vi øker kraftprisene med ytterligere 3 øre, til 21 øre/kWh blir summen av skatter i det alternative skatteopplegget om lag 800 millioner kroner mindre enn i referansesystemet med de gitte satsene. Skattene fra inntektsskatt og grunnrenteskatt i det alternative skatteopplegget, er nå vel 1,3 milliarder høyere enn tilsvarende skatter i referansesystemet. I dette tilfelle ville det være tilstrekkelig at kommunene fikk grunnrenteskatten og 4 prosentpoeng av inntektsskatten for å opprettholde skatteprovenyet sitt. Grunnrenteskatten alene dekker nå nesten 75 prosent av kommuneskattene i referansesystemet (1624 av de 2172). Samlet inntektsskatt er også i dette tilfelle blitt om lag 1,1 milliard kroner høyere enn i referansesystemet. Nå tilfaller bare 550 millioner kroner av dette kommunene for å oppnå provenynøytralitet.

Vi ser altså, av tabell 15.4, at selv uten å endre skattesatsen for inntekt og skattesatsen for grunnrente så vil skatteprovenyet for kommunene bli om lag det samme som tidligere i alle alternativene. Dette betyr at fra kommunenes skattemessige synsvinkel er kompleksiteten i dagens skattesystem bortkastet.

I siste kolonne i tabell 15.4 har vi beregnet hvor mye grunnrenteskatten måtte øke for at det totale provenyet (samlet for stat og kommune) skulle bli uforandret fra referansesystemet. I mellomprisalternativet måtte da grunnrenteskatten økes fra dagens 27 prosent til 44 prosent. Dette betyr at

"marginalskatten" i dagens skattesystem er om lag 71 prosent på dette prisnivået. Hvis kommunene fortsatt skulle motta all grunnrente vil dette bety at nesten all inntektsskatt kunne tilfalle staten. Kun 142 millioner eller 1,3 prosentpoeng av inntektsskatten skulle gå til kommunene.

I tilfellet med 21 øre/kWh ville grunnrenteskatten måtte økes til 40 prosent for at provenynøytralitet skulle oppnås. Da er "marginalskatten" i systemet 67 prosent. Nå vil grunnrenteskatten alene mer enn oppfylle skatteprovenynøytralitet for kommunene. Nesten 4 prosentpoeng av grunnrenten kunne i dette tilfelle tilfalle staten.

La oss anta at skatten fordeles mellom kommuner og stat med de skattesatser for inntektsskatt som gis i tabell 15.4, proveny-nøytralt kommuner. Hvilke fordelings effekter mellom kommuner vil dette få? Tabell 15.5 gir en oversikt over endringen i skatt for de 25 største kommunene sortert etter faktiske skatteinntekter i 1992 under disse forutsetningene (65 prosent av alle skatteinntektene til kommunene fra utvalget i dette året). De lave prisene på 12 øre/kWh sikrer ikke alle de største kraftkommunene uendrede eller høyere inntekter. I dette tilfellet vil 14 av de største komme ut med høyere skatteinntekter, mens 10 kommuner vil komme ut med tap. Den kommunen som taper mest taper 44 prosent av sine skatteinntekter. De andre taperkommunene taper lite. Siden de 25 største kommunene samlet sett kommer om lag uendret ut, betyr dette at resten av kommunene med de laveste skatteinntekter også kommer om lag uendret ut samlet sett. Tilsvarende fordelingsmessige effekter vil en få i de to andre prisalternativene. Det enklere skattesystemet vil dermed få en del fordelingsmessige konsekvenser.

I tabell 15.6 har vi derfor forsøkt å beregne hva som ville skje med fordelingen dersom vi lot hele den siste økningen i grunnrenteskattene tilfalle kommunene. Det betyr at skattene er som i tabell 15.4 under "provenynøytralitet kommuner" med tillegg i kommuneinntekter som er lik forskjellen i grunnrenteskatter i denne kolonnen og kolonnen med provenynøytralitet i sum. Da blir fordelings effektene mellom de 25 største kommunene som i tabell 15.6. Vi ser da at antall tapere er redusert til et minimum. Fortsatt er det imidlertid en del fordelingsmessige konsekvenser. En løsning på dette kunne være å innføre kraftsverksspesifikke grunnrenteskattesatser der dagens fordeling av skatteinntekter lå til grunn.

Tabell 15.5. Proveny, vinnere og tapere ved provenynøytralitet for kommunene (staten tar proveny tap), 25 største kommuner sortert etter faktiske skattinntekter i 1992

Gjennomsnittlig årspris	Eiendomsskatt, naturressursavgift og konsesjons-avgift	Alternativ, grunnrenteskatt og inntektsskatt	Skattesats, kommune, alm. Inntekt	Antall vinnere/tapere	Største tap	Største gevinst
12 øre/kWh	970	1 050	25	14/11	-44%	99%
18 øre/kWh	1 087	1 143	8	15/10	-47%	45%
21 øre/kWh	1 152	1 195	4	14/11	-51%	35%

Tabell 15.6. Proveny, vinnere og tapere ved provenynøytralitet totalt sett (økt kommuneproveny), 25 største kommuner sortert etter faktiske skattinntekter i 1992

Gjennomsnittlig årspris	Eiendomsskatt, naturressursavgift og konsesjons-avgift	Alternativ, grunnrenteskatt og inntektsskatt	Skattesats, kommune, alm. Inntekt	Antall vinnere/tapere	Største tap	Største gevinst
18 øre/kWh	1 087	1 537	8	21/4	-36%	101%
21 øre/kWh	1 152	1 446	4	20/5	-27%	98%

16. Er det så enkelt?

I det eksisterende skattesystemet er fordelingen av skatteinntekter mellom de ulike offentlige myndigheter - kommuner - fylkeskommuner og stat rimelig fastlåst gjennom detaljerte bestemmelser av skattegrunnlag og skattesatser. På denne måten kan en si at kraftkommunene er sikret et visst stabilt minstegrunnlag for sine skatter. En forenkling av skattesystemet er imidlertid en fordel av kostnadseffektivitetsmessige hensyn.

Som beregningene viser så vil et nytt forenklet skattesystem med ordinær inntekstskattesats og dagens grunnrenteskattesats være tilstrekkelig til å sikre skatteinntektene samlet for stat og kommune. Et nytt system ville kreve at hele grunnrenteskatten tilfalt kommunene. I tillegg måtte en del av inntektsskatten tilfalle kommunene. Dette avviker i prinsipp fra resten av skattesystemet, men har ingen effektivitetshemmende egenskaper, så lenge skattesatsen er den samme som i andre sektorer. Dessuten vil jo dette uansett være gjenstand for vurdering i inntektsfordelingssystemet for kommunene slik at det å avsette en inntektskatteandel til kommune burde være ukontroversielt. Ved høyere priser er en slik fordeling unødvendig. Grunnrenteskatten vil alene dekke kommunenes skatteinntekter.

I en situasjon med lave priser ville et nytt forenklet system skape noen fordelingsmessige konsekvenser mellom kraftkommuner. I en mer stabil situasjon vil imidlertid fordelingsaspektet også være rimelig dekket i et forenklet system.

Et problem for kommune som skattemottakere er nok at det vil være lettere for politikere på stortinget å endre satser som kan påvirke kommunenes inntekter enn å endre system i forbindelse med oppgjørene omkring behandlingen av neste års statsbudsjett.

17. Oppsummering og konklusjoner

Ved utformingen av det eksisterende kraftskattesystemet forelå det viktige utredninger omkring hvordan et effektivt kraftskattesystem burde utformes. Skattesystemet bærer da også delvis preg av dette, kanskje først og fremst gjennom innføringen av grunnrenteskatt.

Men dagens system er også preget av flere andre faktorer som ble ansett viktige på tidspunktet for reformen. Dette var først og fremst

- De historiske bindingene mot konsesjonsavgifter, konsesjonskraft, næringsfond etc. som først og fremst var innført av hensyn til skadevirkninger for vertskommunene av kraftutbyggingen og av hensyn til at vertskommunene skulle få noen økonomiske fordele av kraftutbyggingen.
- Et ustabil kraftmarked i forbindelse med dereguleringen i Norge og Norden.
- Skepsis til staten med hensyn på fordeling av skatteinntekter fra kraftverkene.
- Dels manglende forståelse blant politikere og kommuneadministrasjon for hvordan kapitalmarkeder kan brukes til å ta variasjoner i inntekter, og dels manglende fleksibilitet i reglene for kommuners låneopptak med utgangspunkt i varierende inntekter fra kraftverk.

Dette innebar at på tross av de gode intensjonene så ble kraftskattesystemet unødig komplekst. Etter den tid har markedet delvis stabilisert seg etter dereguleringen, dels vil overkapasiteten i systemet være spist opp i løpet av noen år. Dette gjør at det nå kan være naturlig å vurdere systemet og om det kan være grunnlag for endringer.

Rapporten skisserer et sterkt forenklet skattesystem som ivaretar hensynet til enkelhet og effektivitet. Vi ser også at dette systemet godt kan ivareta de samme hensynene til omfang av skatter og fordeling av skatter mellom stat, kommune og fylkeskommune.

Referanser

Bye, T., og E. Fjærli (1996): Kraftbeskatning. *Økonomiske analyser* 4/96. Statistisk sentralbyrå.

Fjærli, E. (1996): Kraftskatt. Modelldokumentasjon. Notat, Statistisk sentralbyrå.

FOR 1987-12-04 nr 945: Forskrift om justering av konsesjonsavgifter, årlige erstatninger og fond m.v. i medhold av vassdragslovgivningen

LOV 1990-06-29 nr 50: Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

LOV 2000-11-24 nr 82: Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

Lov om vassdragsreguleringer. Jfr. lov 24 nov 2000 nr. 82 og lov 12 juni 1931 nr. 1 samt lov 14 des 1917 nr. 16. - Jfr. *tidligere* lov 4 aug 1911 med tilleggslov 20 feb 1913.

LOV 1917-12-14 nr 16: Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.

LOV 1969-06-19 nr 65: Lov om endringer i lov om ervervelse av vannfall, bergverk og annen fast eiendom av 14 desember 1917, lov om vassdragsreguleringer av 14 desember 1917, lov om ervervelse av kalkstensforekomster av 3 juli 1914 og lov om erverv av kvartsforekomster av 17 juni 1949 m.v., og til lov om bygging og drift av elektriske anlegg.

LOV 1983-06-03 nr 51: Lov om endringer i lov av 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk, m.v., lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer, lov av 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene, lov av 23. oktober 1959 om oreigning av fast eieendom og lov av 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar.

LOV 1992-06-19 nr 62: Lov om endringer i vassdragsreguleringsloven m.fl.

Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven). Kapittel 18. Særregler ved skattlegging av kraftforetak

Løkkeutvalget (1996): Utvalg nedsatt av Stortingets finanskomite i forbindelse med behandling av Ot prp nr 23 (1995-96): Rapport. Oslo 15.04.96

NOU 1992:34: Skatt på kraftselskap. Norges Offentlige utredninger

Ot prp nr 23 (1995-1996): Skattlegging av kraftforetak. Finans- og tolldepartementet

St.meld.nr.2 (2000-2001): Revidert nasjonalbudsjett 2001, vedlegg 1. Det kongelige finansdepartement.

Strand, J., A. Carlsen and F. Wenstøp (1993): Implicit environmental costs in hydroelectric development: An analysis of the Norwegian Master Plan for water resources (with A. Carlsen and F. Wenstøp). *Journal of Environmental Economics and Management*, 25, 1993, 201-211.

Tidligere utgitt på emneområdet*Previously issued on the subject***Discussion Papers (DP)**

- 144 T. Bye and T.A. Johnsen: Prospects for a Common, Deregulated Nordic Electricity Market
- 286 F.R. Aune, T. Bye and T.A. Johnsen: Gas power generation in Norway: Good or bad for the climate? Revised version

Rapporter (RAPP)

- 95/18 T. Bye, T.A. Johnsen og M.I. Hansen: Tilbud og etterspørsel av elektrisk kraft til 2020: Nasjonale og regionale fremskrivninger
- 95/34 F.R. Aune: Virkninger på de nordiske energimarkedene av en svensk kjernekraft-utfasing
- 96/16 M.I. Hansen, T.A. Johnsen og J.Ø. Oftedal: Det norske kraftmarkedet til år 2020. Nasjonale og regionale fremskrivninger.
- 2000/26: T. A. Johnsen, F. R. Aune og A. Vik: The Norwegian Electricity Market. Is There Enough Generation Capacity Today and Will There Be Sufficient Capacity in Coming Years?

Sosiale og økonomiske studier (SØS)

- 96 K.H. Alfsen, T. Bye and E. Holmøy: MSG-EE: An Applied General Equilibrium Model for Energy and Environmental Analyses
- 102 T. Bye, M. Hoel and S. Strøm: Et effektivt kraftmarked - konsekvenser for kraftkrevende næringer og regioner

Økonomiske analyser (ØA)

- 96/6 T. Eika og T.A. Johnsen: Virkninger av ubalanse i kraftmarkedet
- 97/3 T.A. Johnsen: Prisutviklingen i spotmarkedet for elektrisitet
- 2/2001: F. R. Aune og T. A. Johnsen: Kraftmarkedet med nye rekorder
- 4/2001: T. Bye, P. M. Bergh og J. I. Kroken: Avkastning i kraftsektoren i Norge

Statistiske analyser (SA)

- 34 Naturressurser og miljø 2000
- 46: Naturressurser og miljø 2001

Notater

- 96/53 F.R. Aune: Konsekvenser av en nordisk avgifts-harmonisering på elektrisitetsområdet.

De sist utgitte publikasjonene i serien Rapporter*Recent publications in the series Reports*

- 2002/16 V.V. Holst Bloch: Brune arealer i tettsteder. En pilotundersøkelse. 2002. 32s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5097-8
- 2002/17 Ø. Kleven: Levekår i Longearbyen. En sammenligning mellom Svalbard og fastlandet. 2002. 70s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5106-0
- 2002/18 N.M. Stølen, T. Køber, D. Rønningen og I. Texmon: Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2020. Modelldokumentasjon og beregninger med HELSEMOD. 2002. 75s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5110-9
- 2002/19 A. Snellingen Bye, G.I. Gundersen og S.E. Stave: Resultatkontroll jordbruk 2002. Jordbruk og miljø. 2002 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5117-6
- 2002/20 A.S. Andersen, E. Birkeland, J. Epland og M. Kirkeberg: Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere, 2001. 2002. 10 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5123-0
- 2002/21 I. Hauge Byberg: Innvandrerkvinner i Norge. Demografi, utdanning, arbeid og inntekt. 2002. 118s. 210 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5126-5
- 2002/22 L. Østby: The Demographic Characteristics of immigrant Population in Norway. 2002. 58s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5128-1
- 2002/23 I. Hauge Byberg: Immigrant women in Norway. 2002. 118s. 210 kr inkl.mva. ISBN 82-537-5131-1
- 2002/24 Ø. Skullerud and S.E. Stave: Waste Generation in the Service Industry Sector in Norway 1999. Results and Methodology based on Exploitation of Wate Data from a Private Recycling Company. 2002. 22s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-5137-0
- 2002/25 L. Vågane: Holdninger til og kunnskap om norsk utviklingskhelp 2001. 2002. 46s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5139-7
- 2002/26 F. Gundersen. FoU og innovasjon i norske regioner. 2002. 91s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5141-9
- 2002/27 T. Bye, M. Greaker og K.E. Rosendahl: Grønne sertifikater og læring. 2002. 25s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5145-1
- 2002/28 B. Andersen, J. Linnerud og P. Schønning: Landbruksbebyggelse 2000. Kvalitetskontroll av informasjon om landbruksbebyggelse ved kobling av registre. 2002. 50s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5165-6
- 2002/29 K. Massey Heide, E. Holmøy, og L. Lerskau: Norsk konkurranseutsatt sektor i et langsiktig perspektiv. 67s. 155 kr inkl.mva. ISBN 82-537-5175-3
- 2002/30 T. Pedersen: Tilpasning på arbeids-markedet for personer som går ut av status som yrkeshemmet i SOFA-søkerregisteret. 2001 og 2002. 39s. 115 kr inkl.mva. ISBN 82-537-5178- 8
- 2002/31 T. Pedersen: Tilpasning på arbeidsmarkedet for deltakere på ordinære arbeidsmarkeds-tiltak i årene 1996-2001. 19s. 115 kr inkl.mva. ISBN 82-537-8181-8
- 2002/32 G.I. Gundersen, O. Rognstad og L. Solheim: Bruk av plantevernmidler i jordbruket i 2001. 2002. 83s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-8188-5
- 2002/33 A. Gillund og A. Thomassen: Produksjonsindeks for og anlegg. Ny beregningsmetode basert på timeverk. 2002 19s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5204-0
- 2002/34 A. Langørgen og D. Rønningen: Kapitalkostnader i kommunene. 2002. 30s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5205-9
- 2002/35 T.Smith, S.E. Stave og J.K. Undelstvedt: Ressursinnsats, utslipp og rensing i den kommunale avløpssektoren. 2001. 2002. 81s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5216-4
- 2003/1 V V. Holst Bloch og M. Steinnes: Fritidshusområder 2002. 2002. 51s. 180 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5220-2
- 2003/2 I. Johansen: Redusert matmoms - en analyse av prisutviklingen i kiosker og bensinstasjoner. 22s. 155 kr inkl. mva. ISBN 82-537-5222-9