

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland,
0134 OSLO

Oslo, 03.08.2021

Deres referanse: 2021/1129

Høring – avgift på landbasert vindkraft

Energi Norge og Norwea viser til Skattedirektoratets høringsbrev av 22. juni med forslag til regler til gjennomføring av avgift på landbasert vindkraft, som varslet i revidert nasjonalbudsjett 2021.

Energi Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, som representerer selskapene som produserer, transporterer og leverer fornybar energi i Norge. Våre 275 medlemsbedrifter står for nesten all kraftproduksjonen og sørger for daglige leveranser til cirka 90 prosent av strøm- og nettkundene i Norge. Vår visjon er at Norge skal ta en global lederposisjon som det første fornybare og fullelektriske samfunnet i verden. Medlemmenes oppdrag til oss er å fremme fornybarnæringens konkurranseevne, for å øke norsk verdiskaping.

Norwea organiserer med om lag 100 medlemmer flertallet av vindkraftaktører i Norge. Medlemsbedriftene dekker hele verdikjeden og omfatter bl.a. nasjonale og internasjonale kraftselskaper, prosjektutviklere, leverandører samt finansielle og akademiske institusjoner. Norwea arbeider for å skape og opprettholde et modent og bærekraftig vindkraftmarked på land i Norge, samt en langsiktig utvikling av havvind.

Innledning / oppsummering:

Vi vil bemerke at høringsfristen er svært knapp og sammenfallende med den periode som er normal sommerferie. Det har derfor vært vanskelig å skaffe god dokumentasjon på konsekvensene ved en slik avgift.

Kommunesektorens og kraftnæringens organisasjoner har flere ganger bedt om en transparent og åpen prosess for innføring av lokal kompensasjon der organisasjonene involveres i spørsmål om utforming og nivå. Selv om mandatet for Skattedirektoratets arbeid og denne høringen er mer begrenset vil vi bemerke at prosessen som helhet ikke innfrir i så måte.

Vi vil i det følgende gi våre synspunkter på forslaget til innføring av produksjonsavgift på landbasert vindkraft, og deretter beskrive et avgiftsopplegg for lokal kompensasjon som vi mener er mer i tråd med Stortingets anmodningsvedtak.

Oppsummeringsvis er våre hovedbudskap:

- Regjeringen bør innføre en naturressursskatt for vindkraft utenom inntekstutjevningen samt en konsesjonsavgift hjemlet i energilovgivningen for nye anlegg. Dette vil være i tråd med anbefalingene fra en samlet kommune- og kraftsektor.
- Forslaget til produksjonsavgift kan, slik det er beskrevet, virke vridende og medføre samfunnsøkonomiske tap.
- Det er urimelig og potensielt skadelig for investortillit og kapitaltilgang at eksisterende anlegg og anlegg som er i utbygging skal omfattes av avgiften.
- Forslaget gir ikke vertskommuner eller utbyggere forutsigbarhet, og det er bl.a. behov for forsikringer om at kommunal kompensasjon bør gå uavkortet til kommunen med de faktiske inngrepene.

- Avgiften må ikke under noen omstendighet knyttes til MW, slik det foreslås. Dette vil kunne bidra til lite effektiv ressursutnyttelse. En eventuell produksjonsavgift må knyttes til kWh og ha et lønnsomhetsbasert element, og derved etablere et interessefellesskap mellom utbygger og vertskommune i retning av effektiv ressursutnyttelse.
- Vi forutsetter at avgiften vil være en fradragsberettiget kostnad ved beregning av skatt på virksomheter.

Produksjonsavgift på landbasert vindkraft vil ha svært negative konsekvenser for samfunnsøkonomi, investortillit og forutsigbarhet for fremtidige konsesjonsprosesser.

Skattedirektoratet foreslår å innføre en produksjonsavgift som skal omfatte vindkraftverk som er konsesjonspliktige, dvs. vindkraftverk med samlet installert effekt over én – 1 – MW eller med flere enn fem vindturbiner. Avgiften foreslås innført som en særavgift og skal omfatte også eksisterende anlegg og anlegg som er i utbygging

Skattedirektoratet beskriver virkningene av en produksjonsavgift slik i høringsnotatet:

- En avgift for vindkraftverk kan føre til at ressurser som er lønnsomme å utnytte for samfunnet, blir ulønnsomme for private aktører som må betale avgiften uavhengig av den faktiske lønnsomheten. Avgiften kan dermed gi et samfunnsøkonomisk tap.
- En særavgift på vindkraft vil være en vridende skatt, og i Meld. St. 2 (2020-2021) ble det derfor vist til at den bør være moderat.
- En særavgift avhenger ikke av lønnsomheten i næringen, den gjør investeringer mindre lønnsomme for selskapene.
- En særavgift vil påløpe også når selskapene går med underskudd.

Dette er en god beskrivelse som Norwea og Energi Norge fullt ut kan slutte seg til, og illustrerer de negative sidene ved en slik produksjonsavgift medfører for samfunnsøkonomien.

Norwea og Energi Norge vil videre særlig fremheve det uheldige ved at avgiften foreslås innført også for eksisterende anlegg og anlegg som er under utbygging:

- Anleggene som rammes er investeringsbesluttet i tillit til stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftssystemet.
- Flere av investeringene har vært basert på forventninger om støtte fra ENOVA eller elsertifikatmarkedet og vil kunne bli ulønnsomme dersom forslaget gjennomføres.
- I tillegg til å være en urimelig konsekvens for aktører som har bidratt til samfunnets klima- og energimål, kan det skade investortillit i miljøer man trenger for omstillingen av samfunnet og/eller øke kapitalkostnader.
- Flere av prosjektene har bundet opp inntektene i langsiktige kraftsalgsavtaler (såkalte PPAer) med kraftforedlende industri. Om disse skulle omfattes vil det kunne redusere appetitten på å inngå slike PPAer i fremtiden, eller medføre økte risikopremier på disse. Hvis en slik avtale ikke tillater at avgiften legges på prisen, vil ikke produsenten ha noen mulighet til å hente inn den ekstra kostnaden i kraftmarkedet, og produsenten får redusert lønnsomhet i prosjektet. Hvis avtalen tillater produsenten å legge avgiften til kontraktsprisen, vil kjøperen få et kostnadstillegg som virker direkte inn på dennes lønnsomhet. I begge tilfeller påvirker avtaleforholdet negativt.

I tillegg til negative virkninger for samfunnsøkonomi og eksisterende anlegg, og anlegg som er i utbygging, representerer forslaget en manglende forutsigbarhet og vil skape usikkerhet også med hensyn til framtidige investeringer. Forutsigbare rammevilkår er viktig for videre utvikling og verdiskaping i næringen. Dette gjelder for potensielle vertskommuner så vel som for utbyggere av

vindkraft. For fremtidige konsesjonsprosesser er det viktig at det finnes ryddige og forutsigbare rammer for hvilken kompensasjon som blir kommunen til del. Enda mer overraskende er forslaget sett i lys av at Stortinget eksplisitt pekte på hensynet til å sikre forutsigbare rammebetingelser i sitt anmodningsvedtak (vedtak nr 147):

"Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021 med en vurdering av hvordan lokal kompensasjon og forutsigbare rammebetingelser for vindkraft kan sikres, for eksempel naturressursskatt, en produksjonsavgift eller en annen hensiktsmessig innretning for alle involverte parter."

Den foreslåtte avgiften er en særavgift som vil inngå i Stortingets årlige budsjettbehandling både hva angår avgiftsgrunnlag og avgiftssats. En slik avgift vil representere usikkerhet både for kommuner og for utbyggere, og vil ikke kunne skape de forutsigbare rammene for forholdet til vertskommuner som behøves for å sikre gode konsesjonsprosesser for vindkraft til elektrifisering og industriell vekst. Det er i så måte særlig lite tillitsvekkende at det fortsatt ikke er avklart hvordan avgiften skal fordeles mellom kommuner. Avgiften bør derfor utredes bedre. For å skape forutsigbarhet for utbyggere, kommuner og kraftkjøpere bør den reguleres i energiloven, og pålegges kraftprodusenten gjennom konsesjonen.

En eventuell produksjonsavgift må baseres på produsert kraftmengde

Skattedirektoratet har, i samråd med NVE, vurdert to alternative modeller, én modell der avgiften baseres på installert effekt (MW) og én modell der avgiften baseres på produsert kraftmengde (kWh). Høringsnotatet viser kort til at man i revidert nasjonalbudsjett også skisserte muligheten for en verdibasert avgift som eventuelt i større grad kunne hensyntatt variasjoner i lønnsomhet. Det fremgår at man ikke har vurdert denne muligheten nærmere. Skattedirektoratet konkluderer med at man bør velge den såkalte effektmodellen med en avgift per MW installert effekt.

I høringsnotatet hevdes det at det å være vesentlige administrative ulemper ved å velge kWh fremfor MW. Vi vil understreke at det finnes gode datasett om kWh som utgjør basis for bl.a. elsertifikatordningen. Fornybarnæringen og nettselskaper er allerede involvert i omfattende rapportering på området, og eventuelle tekniske problemer knyttet til informasjonsutveksling vil være løsbare. I den grad det skulle være krevende å skaffe datasett til veie for NVE må man vurdere å hente informasjonen fra alternative kilder. Bransjen vil også stille seg positiv til å bidra til å opprette rutiner og systemer for å kvalitetssikre nødvendige data dersom dette er ønskelig.

Det vil være svært uheldig om man skulle velge en samfunnsøkonomisk suboptimal utforming av avgiften fordi man ikke lykkes å få på plass informasjonsutveksling innen 01.01.2022. I et slikt tilfelle legger vi til grunn at man heller vil utsette oppstart av ordningen noe for å sikre at den gis en optimal utforming. Vi minner om at Stortinget i forbindelse med behandlingen av vindkraftmeldingen ikke la noen føringer for når kompensasjonsordningen eventuelt skal innføres. Datoen 01.01.2022 må sies å være av sekundær betydning.

Norwea og Energi Norge mener en avgiftsmodell basert på installert effekt (MW) vil være et svært uheldig valg. Skattedirektoratet peker selv på viktige argumenter mot en slik modell:

- En utfordring med installert effekt som avgiftsgrunnlag er at avgiften kan gi en større avgiftsbelastning per produserte enhet for eldre kraftverk ettersom eldre vindkraftverk generelt har dårligere produksjon (lavere brukstid) enn nye (med samme installerte effekt).
- Videre kan den geografiske plasseringen av vindkraftverket ha betydning for produksjonen som følge av variasjoner i vindforhold.
- Siden avgiften er uavhengig av faktisk produksjon vil den ikke ha betydning på marginen for driftsbeslutninger, men den vil virke vridende på investeringsbeslutninger, herunder beslutninger om opprustning/vedlikehold eller nedleggelse.

I praksis betyr et slikt valg av avgiftsmodell at avgiften gir relativt sett størst belastning for vindkraftverkene med dårligst skatteevne. Skattedirektoratet begrunner valget med at effektmodellen er svært enkel å administrere og at den gir forutsigbare inntekter til vindkraftkommunene.

Høringsnotatet gir ikke grunnlag for en slik konklusjon siden den foreslåtte avgiften er en særavgift som skal betales til staten og prinsipper for den etterfølgende fordeling mellom kommunene ikke er en del av høringsnotatet.

I etterkant av forslaget i revidert nasjonalbudsjett om innføring av en moderat produksjonsavgift, har KPMG gjennomført en studie for Norwea og Energi Norge (vedlagt). I denne studien er konsekvensene av å innføre en produksjonsavgift for tre "årsklasser" analysert. Utvalget er lite, men resultatene underbygger noen vurderinger som Skattedirektoratet er innom i høringsnotatet:

- Avkastningen på investeringer i vindkraftanlegg er i utgangspunktet beskjeden, men økende for nyere anlegg.
- Eldre vindkraftanlegg opplever i dag en negativ avkastning.
- En produksjonsavgift vil redusere avkastningen betydelig, for eldre anlegg betyr det i praksis bare at underskuddet økes.
- Mange vindkraftanlegg har dermed ingen skatteevne til å tåle en produksjonsavgift.
- De store variasjonene i lønnsomhet tilsier at en avgift på fremtidige anlegg i stor grad bør være lønnsomhets-/inntektsbasert

Det understrekes flere ganger både i høringsnotatet og i omtalen i revidert nasjonalbudsjett at en slik avgift må være moderat for å begrense uheldige virkninger, uten at nivået omtales nærmere. Det vil først bli foreslått i høstens forslag til statsbudsjett.

Dersom det må velges mellom de to skisserte modellene i høringsnotatet, vil vi sterkt anbefale produksjonsmodellen med en avgiftssats per kWh.

Oppsummert vil Norwea og Energi Norge igjen understreke at innføring av en særavgift på vindkraft vil ha sterkt negative konsekvenser for norsk vindkraftnæring. I det følgende vil vi beskrive en ordning som i større grad følger opp Stortingets anmodningsvedtak og er i tråd med innspillene fra kommune- og kraftsektoren.

Energi Norges og Norweas anbefaling: Lokal kompensasjon bør bygge på en rimelig og forutsigbar verdideling mellom staten, vertskommune og vindkraftprodusent

Vi har notert at Skattedirektoratets mandat for denne høringen er svært avgrenset, men vi vil likevel beskrive en modell for verdideling for vindkraft som er langt bedre egnet både for vertskommuner for vindkraftanlegg og for vindkraftprodusentene.

I likhet med KS og en rekke andre organisasjoner, støtter Norwea og Energi Norge at kommunene skal ha større inntekter fra vindkraften. Det er bred enighet blant organisasjonene, både for kommunene og for næringen, at dette bør skje *gjennom en verdideling der staten bidrar gjennom en naturressursskatt og vindkraftprodusentene gjennom en avgift fastsatt ved tildeling av konsesjon.*

Staten bidrar med verdideling gjennom en naturressursskatt

Elektrifisering av samfunnet og nye industriprosjekter vil kreve betydelig mer fornybar energi i årene som kommer. Det er av overordnet nasjonal interesse å legge til rette for en skånsom utbygging av vindkraft også på land, i tråd med nye konsesjonsregler og i tett samarbeid med kommunene. Gitt dette premisset, er det rimelig at staten bidrar med verdideling av selskapsskatten ved å innføre en naturressursskatt etter samme prinsipp som for vannkraften. For vannkraft er satsen 1,3 øre/kWh der 0,2 øre/kWh går til fylket. Naturressursskatten trekkes fra krone for krone i utlignet selskapsskatt og vil ikke representere noen netto belastning for vindkraftprodusenten, gitt at selskapsskatten overstiger naturressursskatten. En slik naturressursskatt kan derfor også innføres for eksisterende anlegg og

anlegg som er i utbygging For vindkraftprodusenter som i utgangspunktet må notere underskudd, blir riktignok en slik naturressursskatt en ekstra belastning.

Regjeringen viser i revidert nasjonalbudsjett til at naturressursskatten for vannkraft var ment å være kommunenes andel av grunnrenten, og ettersom det ikke innføres grunnrenteskatt for vindkraft er det heller ikke grunnlag for å innføre naturressursskatt. Norwea og Energi Norge mener at dette neppe kan sies å være noe tungtveiende argument: Dersom Stortinget mener at det er av nasjonal interesse å legge til rette for utbygging av mer fornybar energi, og at det derfor er rimelig med en verdideling mellom staten og kommunene, er naturressursskatt et enkelt og egnet virkemiddel for å oppnå dette. En naturressursskatt til vertskommuner for vindkraftanlegg bør gå utenom systemet med inntektsutjevning mellom kommunene, for å kunne fungere som en treffsikker lokal kompensasjon. At kompensasjonen må gå utenom inntektsutjevningen er langt på vei også støttet av kommunesektorens organisasjoner.

Vindkraftprodusenten bidrar med verdideling gjennom en konsesjonsavgift/produksjonsavgift

Vindkraftprodusenten bør også bidra til en verdideling gjennom en avgift som er hjemlet i energiloven og nedfelt i konsesjonsvilkårene. En slik avgift vil da gjelde for nye konsesjoner og være kjent for både kommune og investor når investeringsbeslutning fattes. Dette vil gi både næringen og vertskommunene god forutsigbarhet. Basert på innspillene som er kommet fra kraft- og kommunesektor bør ordningen oppsummeringsvis utformes slik at:

- Den nedfelles i konsesjonsvilkårene for nye prosjekter med hjemmel i energiloven
- Rulleres inn i konsesjonsvilkårene for eksisterende prosjekter dersom disse re-etableres.
- Den ikke er til hinder for realisering av samfunnsøkonomisk gode prosjekter. Dette taler for at avgiften knyttes til kraftproduksjonen og bør ha en lønnsomhetsbasert komponent.
- Ordningen må være enkel, gi god oversikt over økonomien og ha lite potensial for tvister og konflikt.
- Ordningen må i sin helhet gå utenom inntektsutjevningen for å sikre at kommunen som har de faktiske ulempene kompenseres målrettet. Ettersom inntektene fra avgiften skal dekke ulempene som lokalsamfunnet opplever, bør den heller ikke inngå i frie inntekter.

De negative virkninger av en produksjonsavgift listet opp innledningsvis, vil i langt mindre grad gjøre seg gjeldende i en slik modell der staten og vindkraftprodusent deler på å bidra til lokal kompensasjon. Det er en robust og forutsigbar modell for lokal kompensasjon som langt mer treffsikkert svarer på det oppdraget Stortinget ga gjennom det refererte anmodningsvedtaket (vedtak nr 147).

Vi takker for anledningen til å komme med våre synspunktet på denne viktige saken og står til disposisjon for ytterligere diskusjon og oppklaringer.

Vennlig hilsen

Eivind Heløe

Direktør, Energi Norge

Øistein Schmidt Galaaen

Fung. adm. dir., Norwea