

Beskatning og verdiskaping: Tapere og vinnere i kraftsektoren

Strømkundene betaler for kraftnettet. Men hva slags innflytelse har denne kundegruppen? Og hvordan påvirker egentlig vindkraften dette regnestykket?

Av: Svein Roar Brunborg, tidligere embedsmann i OED og sentral i utarbeiding av energiloven

Det nasjonale og lokale strømnettet har en viktig økonomisk rolle i samfunnet. Samfunnets verdiskaping skjer ikke i nettet, men hos de økonomiske virksomheter som er knyttet til det.

Fordeling av strømnettets kostnader må vurderes i lys av de inntekter som nettet skaper for ulike aktører i kraftmarkedet. Kostnadene må fordeles i forhold til den økonomiske nytte strømnettet har for henholdsvis produsenter og ulike strømbrukere. Energilovens formål legger til rette for dette.

Strømnettet er en viktig faktor for økonomisk virksomhet. Kostnaden for infrastrukturen er en forutsetning for de skattbare inntektene som skapes i kraftproduksjonen og hos det næringslivet som er avhengig av strøm. Husholdningene skaper verdier gjennom sin arbeidsinnsats. Det er verdiene som skapes i næringsliv og kraftforsyning som må dekke kostnadene i sentral- og lokalnett.

Innhold

1: Vannkraftens grunnrente (s. 3)

2: Strømkundenes nettleie må reduseres (s. 4)

3: Elsertifikatenes rolle og strømleverandørenes økonomi (s. 4)

4: Grunnrente for vindkraft? (s. 5)

5: Oppsummering og konklusjon om beskatning og kostnadsfordeling (s. 6)

1: Vannkraftens grunnrente

Da energiloven ble vedtatt i 1990 var det et kraftoverskudd og relativt lave strømpriser. Men overskuddet i vannkraften økte gradvis. Fra 1997 innførte Regjeringen en egen type beskatning av vannkraften, kalt grunnrentebeskatning. Denne skatten henter inn deler av de store økonomiske verdiene fra kraftverk bygget på de gunstigste, billigste stedene. Statens inntekter fra

**Det norske folks
"USYNLIGE KRAFTFOND"**
milliarder norske kroner

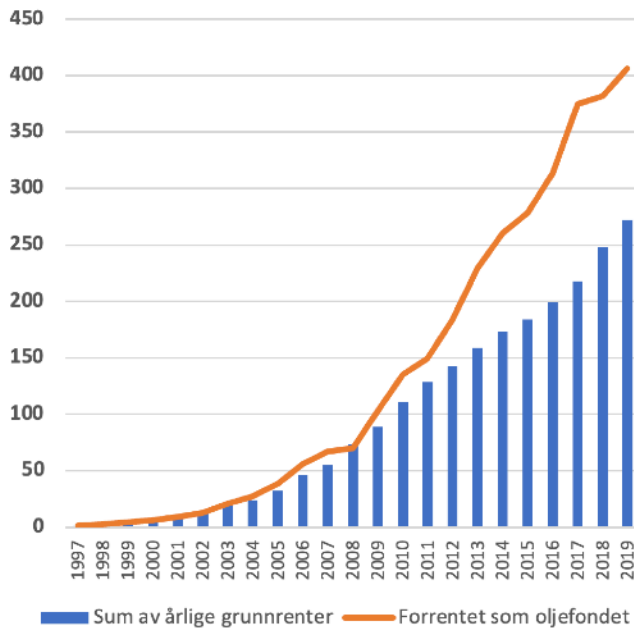


Fig. 1: Illustrasjon fra boka «Energipolitikken er på feil spor!», av dette notatets forfatter. Grunnrenten er basert på Finansdepartementets beregning av grunnrente som grunnlag for grunnrentebeskatningen.

beskatningen av grunnrenten er utformet slik at det ikke svekker lønnsomheten av nye kraftverk. Det er bare «superprofitten» fra de økonomisk mest gunstige anleggene som betaler grunnrenteskatt.

Vannkraftanlegg betaler først grunnrenteskatt når anleggene nedskrives og strømprisen øker over tid. Det kan i noen tilfeller ta mange år før kostnadene utvikler seg slik at et anlegg må betale grunnrenteskatt. Regjeringen aksepterte i 2007 felles beregning av grunnrenten for både nye og gamle anlegg i hvert selskap. Dette førte til at innbetaling av grunnrenteskatt fra selskapenes vannkraft til staten ble utsatt.

Figur 1 viser hvordan grunnrenten har utviklet seg siden ordningen ble innført i 1997. Tallene er basert på Finansdepartementets beregning av grunnrenten som grunnlag for fastsetting av vannkraftens betaling av grunnrenteskatt.

Fram til i dag har vannkraften tilført «felleskassen» over 250 milliarder kroner. Hvis disse pengene hadde blitt forvaltet som et «grunnrentefond», med samme avkastning som oljefondet, hadde det vokst til over 400 milliarder kroner.

Dette er verdier som kunne ha betalt det meste av det strømmettet. Det er eksistensen av strømmettet som danner grunnlaget for salget av kraft til husholdninger og næringslivet som skaper den grunnrenten som gir de store inntektene til staten som skatt og egenkapital i vannkraften.

Figur 2 sammenlikner husholdningenes betaling av nettleie med årlig verdi av den grunnrenten som er skapt av vannkraften fra 1997 og fram til i dag. Årlig grunnrente beskattes av staten, men det meste av verdien blir liggende igjen i kraftselskapene.

Sentralnett og lokale distribusjonsnett binder sammen kunder og produsenter i et felles norsk kraftmarked. Strømmettet er derfor en nødvendig kostnad for å kunne skape den grunnrenten som oppstår i vannkraften.

Strømmettet er en fellesfunksjon for all økonomisk virksomhet i samfunnet og må finansieres av de virksomheter som har størst økonomisk nytte av strømmettet. Statens inntekter fra beskatningen av grunnrenten er utformet slik at det ikke svekker lønnsomheten av nye kraftverk. Betaling for bruken av nettet må i minst mulig grad svekke markedsaktørenes mulighet til å ta gode beslutninger om både kraftutbygging og energiøkonomisering.

2: Strømkundenes nettleie må reduseres

Strømkundene betaler en vesentlig – og økende – andel av nettet som sikrer vannkraftens grunnrenteinntekt. Nettleiens økning skyldes også satsingen på vind- og vannkraft som krever store investeringer for å knytte anleggene til sentralnettet i tillegg til at kundene subsidierer vindkraften med grønne sertifikater.

I næringslivet kan nettkostnadene trekkes fra som en utgift og reduserer både skatt og moms. Husholdningene er ikke næringsdrivende, men deres bruk og betaling for strøm er med på å skape grunnrente i vannkraften. Husholdningenes bidrag til samfunnets verdiskaping er som arbeidstakere i næringslivet.

Husholdningenes nettleie bør avgrenses til administrasjon av handelen med strøm og verdien av tapene i nettet når produsentenes strøm bringes fram til husholdningene. Husholdningenes nettleie burde derfor mer enn halveres.

Kundene betaler både renter for den samlede kapital som er investert i nettet samtidig som det i nettleien er lagt til grunn at kundene, via sin private økonomi, også må betale avskrivninger som over tid skal fornye nettet når det er blitt for gammelt. Det er ulogisk at strømkunder må betale renter på den kapitalen de selv har tilført nettselskapet via avskrivninger.

Det er en nærliggende tanke at strømkundene bør bli eiere av lokalt nett. Da vil nettleiens betaling for avskrivning forrentes over anleggenes levetid i nettselskapet og redusere behovet for opptak av rentebærende lån den dagen nettets anlegg må reinvesteres.

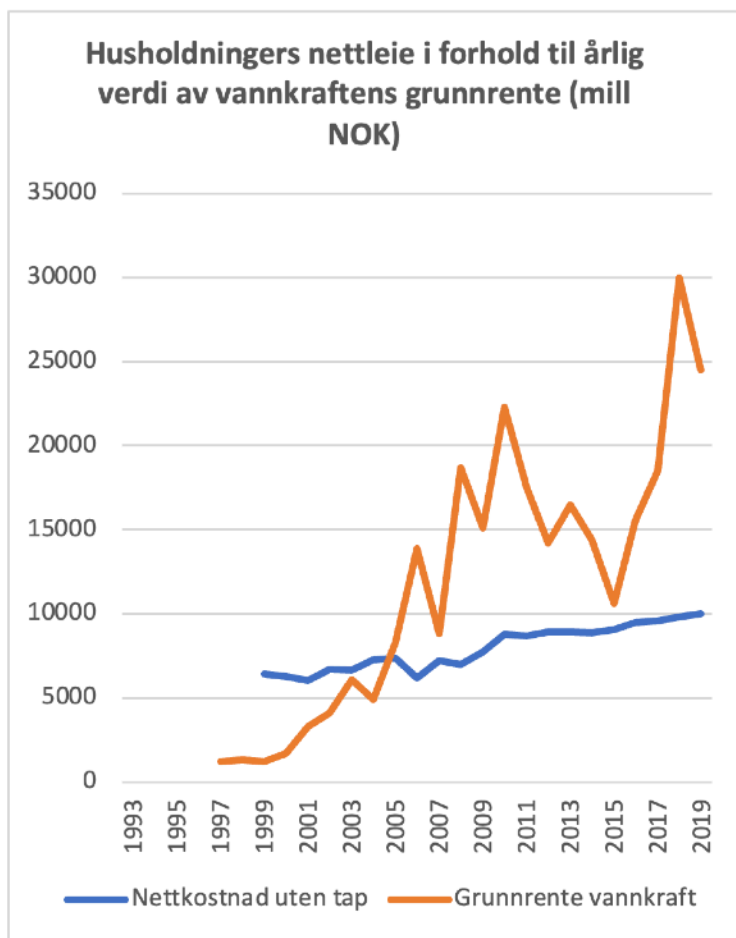


Fig. 2: Årlig grunnrente sammenlignet med husholdningenes betaling for nettleie.

3: Elsertifikatenes rolle og strømleverandørenes økonomi

I 2012 innførte Regjeringen systemet for elsertifikater («grønne sertifikater») som nye vind- og vannkraft (som får konsesjon i perioden 2012 til 2021) kan utstede fram til 2035. Stortinget vedtok samtidig størrelsen på de årlige kvotene som bestemmer kundenes betaling av disse sertifikatene.

Denne subsidierte vann- og vindkraften har Norge forpliktet seg til å fremskaffe som et ledd i et samarbeid med EU gjennom EØS-avtalen og må derfor betraktes som en skatt betalt av strømkundene til fordel for kraftprodusenter og EU.

Prisen på sertifikatene dannes i et eget marked hvor strømleverandørene er et mellomledd mellom fornybar produksjon som kan utstede sertifikater og de strømkundene innen alminnelig forsyning som pålegges kostnaden for sertifikater gjennom nettleien. Husholdningene og næringslivets betaling for sertifikatene er fordelt over årene fra ordningen ble etablert i 2012 fram til subsidieringen avsluttes i 2035 jf figur 3.

Fordeling av strømkundenes betaling for verdi av grønne sertifikater via nettleien

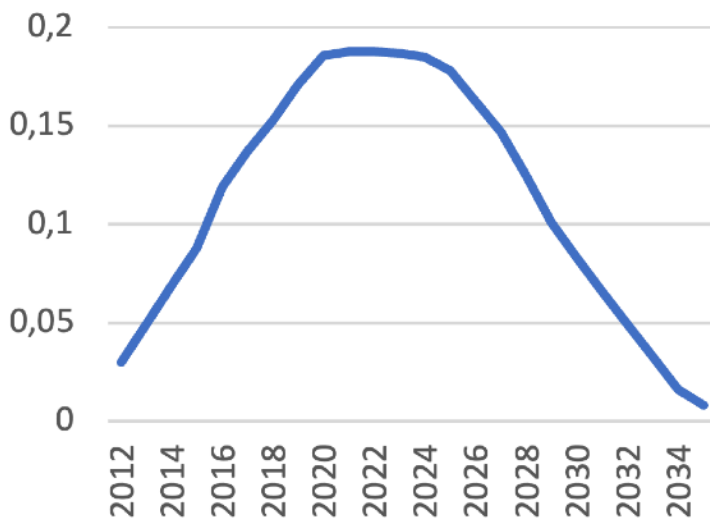


Fig. 3: Årlig variasjon i strømkundenes betaling av grønne sertifikater.

Det er usikkerhet omkring hvor mye av sertifikatenes verdi som i realiteten havner hos produsentene. Markedet for kjøp og salg av kvoter mellom strømleverandørene kan føre til at mye av verdien av sertifikatene havner hos strømleverandørene.

Ved oppstart av ordningen i 2012 ble det angitt at den samlede verdien av norske strømkunders bidrag kunne ligge i området 40-50 milliarder kroner. Denne verdien er nå redusert.

Prisen på de grønne sertifikatene har variert betydelig siden 2012 og er nå meget lav. Med en kvotepris på nivå med gjennomsnittet siden 2012 kan total belastning på strømkundene fra 2012 til 2035 ligge i området 25 milliarder NOK. Øker kvoteprisen til 200 kroner per kvote kan samlet utgift ligge i området 35-40 milliarder kroner.

Forbrukernes andel av sentralnettets kostnader har økt fra 40 prosent på 90-tallet og forventes nå 75 prosent i

løpet av få år, mye som resultat av økt vind- og vannkraft. Mange vindkraftprosjekter er eid av utenlandske investorer. Norske strømkunder subsidierer utenlandske eiere av fornybar energi med egenkapital samtidig som den samme kundegruppen også belastes med de økte kostnadene det norske sentralnettet påføres for å bringe kraften fra subsidierte anlegg fram til kraftmarkedet.

Strømkundenes betaling for grønne sertifikater er en subsidiering av ny produksjon av fornybar energi som svekker strømkundenes egen evne til å finansiere enøktiltak som også kan skaffe til veie tilsvarende mengder fornybar elektrisitet for salg i kraftmarkedet. En slik favorisering av produsenter på bekostning av kjøperne i kraftmarkedet er klart i strid med energilovens prinsipper.

Strømkundenes betaling for sertifikatene tilfører vindkraften egenkapital, men da uten at strømkundene får eierskap til de anleggene som får kapitalen. Det betyr at plikten til å finansiere fornybar kraftproduksjon i realiteten er en beskatning av strømkunder som favoriserer (ofte utenlandske) produsenter av kraft. Dette er sterkt i strid med energilovens formål.

Strømleverandørene fikk en rolle i kraftforsyningen noen år etter at energiloven kom i bruk. NVE etablerte en ordning som bryter med forutsetningene for energiloven hvor strømkundene er gitt en rett til å kjøpe strøm direkte fra spot-markedet på samme vilkår som produsentene. NVE hindrer dette ved å pålegge kundenes kjøp av spot-pris en ekstraavgift (6-7 øre/kWh). Ordningen skaper uklarhet fordi strømprisen kundene må forholde seg til blir en blanding av spot-pris og handel med fremtidspriser. Kundenes avtaler tilfører strømleverandørene økonomiske midler for spekulasjoner, men kundene får ingen oversikt over leverandørenes gevinster.

4: Grunnrente for vindkraft?

Vindkraftanlegg er etablert med ulike vindforhold og varierende kostnader for å tilknyttes det nasjonale sentralnettet. Den teknologiske utviklingen, anlegg med økende høyde og bladlengde, gir økt lønnsomhet for eiere av vindkraft. Vindkraften har i tillegg fått anledning til å avskrive anleggene raskere enn vannkraft. Verdien av vindkraften går til private investorer mens subsidier og økte nettkostnader betales via norske strømkunders nettleie helt fram til 2035.

Grunnrentebeskatning av vannkraften ble innført i 1997, lenge etter at anleggene var gitt konsesjon. Også vindkraftanlegg bør pålegges en slik skatt som fanger opp verdien av ekstremt lønnsomme anlegg i norske natur. Statens eierrett til vannkraft gir utbyggere en tidsbegrenset bruksrett til vassdragene via konsesjoner. Staten eier ikke vind på samme måte som staten eier fallrettigheter i vassdrag, men statens rett til å sette betingelsene for konsesjon og beskatte anlegg er det sentrale og ikke vannet, eller vinden i seg selv.

Vindkraftens tilførsel av strøm til kraftmarkedet kan ha store avvik fra etterspørselen etter strøm. Vindkraftens verdi i kraftmarkedet blir da også et resultat av hvordan vannet i kraftmagasinene disponeres. Verdien av vannet i vannkraftens magasiner har en sentral rolle i utviklingen av strømprisen. Magasinene demper prisvariasjonene for strøm og reduserer risiko for rasjonering av kraft til stor samfunnskostnad i ekstreme år.

Grunnrente for vannkraft beregnes som summen av produksjon av vannkraft multiplisert med den timesbaserte prisen på strøm i spotmarkedet. Overskudd av vindkraft vil senke denne markedsprisen og dermed senke verdien av vannkraftens grunnrente. Vindkraftens økonomiske samspill med vannkraftens magasiner gjør det helt nødvendig å innføre grunnrenteskatt for vindkraft etter samme mønster som for vannkraften for å sikre stabile rammebetingelser og en likebehandling av vind- og vannkraft.

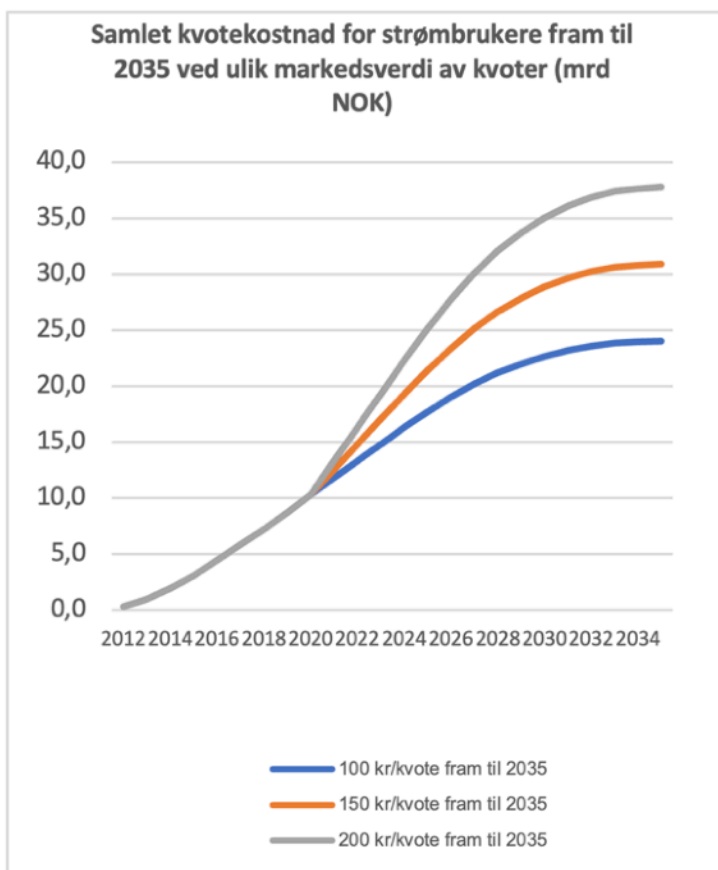


Fig. 4: Mulig utvikling av strømkundenes samlet betaling for grønne sertifikater.

5: Oppsummering og konklusjon om beskatning og kostnadsfordeling

De regler som bestemmer beskatning av kraftproduksjon og fordeling av kostnader for kraftsystemet skaper alvorlig ulik behandling av produsenter og strømbrukere. Det er i strid med energilovens formål om samfunnsmessig utvikling av produksjon, strømmnett og forbruk.

Strømkundenes nettleie belastes kostnader som kommer produsentene til gode. Dette svekker strømkundenes økonomi. Videre svekker dette deres økonomiske evne til selv å gjennomføre tiltak for energiøkonomisering eller tiltak som reduserer bruken av strøm på de tider hvor både strømprisen og belastningen av nettet er høy.

Det er nødvendig med en grundig, politisk gjennomgang av en rekke sider av kraftsystemet for å gjenopprette en samfunnsmessig og økonomiske forsvarlig strømpolitikk;

- Vindkraften må selv betale alle de merkostnadene de påfører det norske kraftsystemet og underlegges en grunnrentebeskatning tilsvarende som for vannkraften.

- Nettets faste kostnader er en nødvendig utgift for at kraftprodusentene kan bringe strømmen fram til de kunder som sikrer lønnsomhet av investeringene, skattbart overskudd hos produsentene og en grunnrente til nytte for fellesskapet.
- Strømnettet er en forutsetning for verdiskaping i næringsliv og kraftproduksjon, husholdningene bidrar til nasjonal verdiskaping gjennom sin jobb i næringslivet.
- Husholdningenes nettleie må reduseres kraftig. De faste nettkostnadene må belastes kraftprodusentene fordi nettet er en forutsetning for produsentenes inntekter.
- Grunnrenten i vannkraften er stor nok til å dekke det meste av faste kostnader i strømnettet.
- Strømkundenes økende andel av sentralnettets faste kostnader er ikke samfunnsmessig forsvarlig fordi produsenter fritas for kostnader som er nødvendig for deres lønnsomhet.
- Elsertifikatene er en subsidiering av kraftproduksjon i strid med energilovens krav til samfunnsøkonomisk effektivitet. Samlet belastning på strømkundene kan i 2035 ligge i område 25 til 40 milliarder kroner og må tilbakeføres til kundene.
- Det må avklares hvor store gevinster strømleverandørene har gjennom sin finansielle handel med strøm, utover det som betales av kundene.