

Høringsinnspill til Finansdepartementet sitt forslag om senket innslagspunkt for grunnrenteskatt på kraftverk

Småkraftforeninga viser til Finansdepartementets høringsnotat 15. oktober 2025 hvor det foreslås å senke nedre grense for grunnrente- og naturressursskatt for små vannkraftverk fra 10 000 kVA (10 MVA) til 1 500 kVA (1,5 MVA). Småkraftforeninga er av en rekke grunner sterkt imot forslaget og vil i det nedenstående, med tilhørende vedlegg, begrunne dette.

Innhold

Sammendrag.....	2
Om Småkraftforeninga	3
Utviklingen av småkraftverk.....	3
Om småkraftmodellen	4
Om nedskalering av kraftverk.....	6
Nedskalering.....	6
Tilpasning	7
Fallene i småkraften er private	8
Konsekvenser av forslaget for nye utbygginger	9
Økonomiske konsekvenser.....	11
Småkraft - en økonomisk marginal bransje.....	11
Fordelingsvirkninger til fordel for staten	12
Konkursrisiko.....	12
Avslutning.....	13

Sammendrag

Småkraftforeninga er sterkt kritisk til regjeringens forslag om å senke innslagspunktet for grunnrenteskatt til 1,5 MVA. Oppsummert vil vi anføre følgende:

- Forslaget vil føre til mindre utbygging av fornybar vannkraft — ikke mer slik regjeringen tror. Det vil bli bygget mellom 1,4 og 2,7 mindre kraft med 2,0 som midtpunktsestimat. Dette fordi grunnrenteskatten ikke er investeringsnøytral siden kostnader som falleie og letetekostnader ikke er fratrekkbare.
- Regjeringens antagelse om omfattende nedskalering av kraftverk er ikke forankret i konkrete tall eller dokumentert på andre måter. De 8 tilfellene vi finner av nedskalering til under 10 MVA har uten unntak skjedd i tett dialog med og etter tillatelse fra Energidepartementet. Det har gitt 321 GWh ny vannkraft som ellers ikke hadde blitt bygget grunnet ulønnsomhet etter grunnrenteskatt. Fremover kan spørsmålet om optimal teknisk-økonomisk tilpasning av ny vannkraft enkelt løses gjennom konsesjonssystemet.
- Vannfallene i småkraften er private og ikke fellesskapets ressurser. Tidligere regjeringer har aktivt lagt til rette for privat utnyttelse — uten grunnrenteskatt. Det er urimelig å endre på dette nå i etterkant. Skatter med denne type «tilbakevirkende kraft» skaper mistillit til myndighetene. Det er uheldig.
- Grunnrenteskatt gir store fall i egenkapitalverdien for småkraftverk. Effekten er betydelig i alle budområder. For det typiske kraftverket vil verdien av egenkapitalen reduseres med 73 prosent dersom det er plassert i Midt- eller Nord-Norge. I Sør-Norge er tilsvarende effekt en reduksjon på 66 prosent. Mange steder vil aktørene få betalingsproblemer og økt konkursrisiko. Manglende fradrag for reelle rentekostnader og falleie spiller tungt inn her.
- Forslag flytter verdier bort fra distrikts-Norge til staten på 18,4 milliarder kroner. Tapet for kommuner og fylkeskommuner blir på 6,5 milliarder, mens eierne av private kraftverk taper 11,9 milliarder kroner. Her taper private grunneiere med eget kraftverk 4,8 milliarder direkte mens lokale falleiere vil måtte bære stor deler av resten av tapet siden de skal overta kraftverk med privat avtalt hjemfall etter hvert som dagens leieavtaler utløper.
- Bruker man departementets egne anslag for kostnader og inntekter for småkraftverk er alle nye utbygginger ulønnsomme — om man hensyntar alle kostnader. Dette vil mest sannsynlig også gjelde småkraftverk bygd de siste årene.

Om Småkraftforeninga

Småkraftforeninga, (heretter SF), er en interesseorganisasjon for småkraftverkseiere over hele landet. Småkraftverk er definert som kraftverk opp til 10 MW installert effekt. Vi har drøyt 400 medlemmer med kraftverk i drift. Noen av disse har opptil flere kraftverk i portefølje, så alt i alt representerer foreninga det aller meste av den moderne småkraften i Norge, med godt over 700 kraftverk i samlet portefølje, i all hovedsak kraftverk fra etter 2000. Vi har i tillegg medlemmer som ikke har egne kraftverk og en del bedrifter som støttemedlemmer.

For ordens skyld bruker vi i stor grad MW som begrep og ikke MVA når vi snakker om kraftverkstørrelser. Vi er godt kjent med at det er en viss forskjell, men ikke større enn at dette er akseptabelt i en slik gjennomgang som vi har gjort, og sammenfallende også med regjeringens egen bruk i høringsnotatet. I tillegg er NVEs kraftverksdatabase, som vi stor grad har brukt til å hente ut data. basert på kraftverk med installert effekt og ikke ytelse som størrelsesparameter.

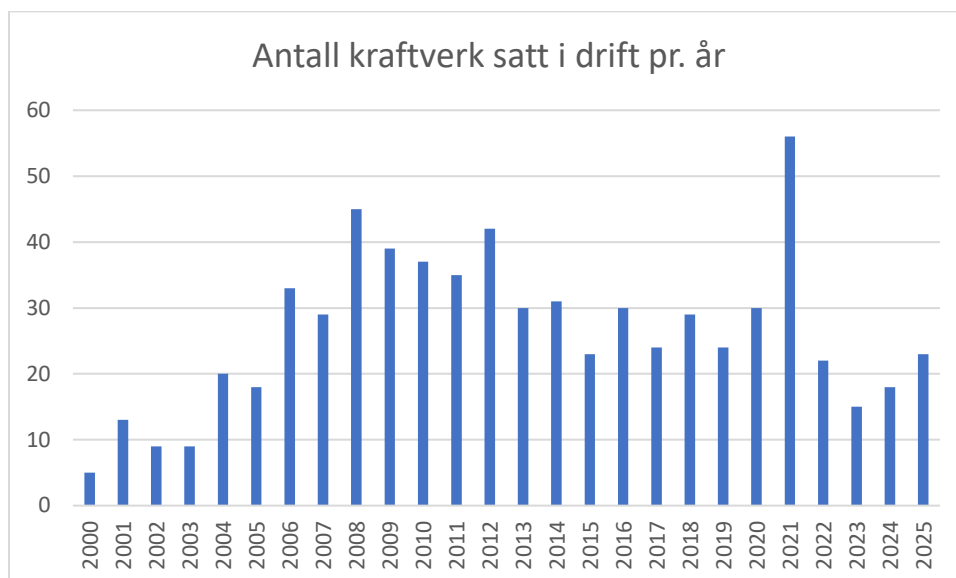
Utviklingen av småkraftverk

Før tusenårsskiftet var småkraftutbygging hovedsakelig et offentlig anliggende, selv om det ble bygget et og annet privat kraftverk, stort sett da mini- eller mikrokraftverk. Til tross for at energiloven som ble innført i 1991 åpnet opp for at også private grunn- og fallrettseiere kunne utvikle og bygge egne småkraftverk, ble det ikke noe særlig fart i privat utbygging før vi rundet 1000-årsskiftet.

Innføring av ny vannressurslov i 2001, og etter hvert forenklinger i lovverk, delegering av myndighet og en uttalt strategi fra Regjeringen Bondevik, v./statsråd Einar Steensnæs om å satse på småkraftutbygging satte fart på private initiativ. Her kan også i tillegg nevnes heving av grensa for grunnrentebeskatning fra 1500 kVA til 5500 kVA i 2004 som et viktig moment i den storstilte satsingen som fant sted. Det samme var heving av grensa for konsesjonsplikt etter det som den gang het industrikonsesjonsloven, fra 1000 nat.hk til 4000 nat.hk slik at en unngikk problematikk med hjemfall til staten, men snarere la til rette for privat hjemfall ved utleie av fallrettigheter.

Etter hvert kom også forslaget om en støtteordning for småkraftverk på banen, i første omgang omtalt som grønne sertifikater for mini- og mikrokraftverk, mens det til slutt etter en lang prosess endte med et felles sertifikatmarked mellom Norge og Sverige for all ny energiproduksjon.

Summen av forenklinger og uttalte satsinger gjorde dermed at det oppsto et momentum for utvikling av småkraftverk, og dette har vedvart helt frem til nå, jf. figur 1 nedenfor.



Figur 1: Antall småkraftverk, 1-10 MW, satt i drift i det enkelte år. Kilde NVEs kraftverksdatabase

Med tanke på at det tar noe tid å først utvikle et prosjekt, for så å søke og deretter bygge, ble det naturlig nok først noen år med rask vekst fra starten i 2000 før det har stabilisert seg på mellom 20 og 40 kraftverk hvert år. Grunnen til det svært høye antallet kraftverk satt i drift i 2021 er naturligvis at 31.12.2021 var siste frist for å få rett til deltakelse i det norsk-svenske sertifikatmarkedet.

Et av de siste grepene de ulike regjeringene har gjort for ytterligere satsing på småkraftverk er å heve innslagspunktet for grunnrentebeskatning fra 5500 kVA opp til 10 000 kVA i 2015, en beslutning som også dagens regjeringsparti stemte for. Det grepet i seg selv utløste en stor aktivitet. Siden 2015 er det bygget ca. 2,4 TWh ny vannkraft i spennet 5,5 MW til 10 MW, kraft som trolig ikke ville blitt realisert, i hvert fall i et langt mindre omfang, om ikke grensa hadde blitt hevet.

Alt i alt er det siden 2000 bygget nesten 700 småkraftverk med en produksjonskapasitet på omtrent 8,5 TWh. Dette er bygget i tillit til at myndighetenes tilrettelegging over tid for mer småkraftutbygging, både for å styrke den enkelte grunneier og distriktene og for å få frem mer fornybar energi, ikke med et pennestrøk skal utraderes.

Om småkraftmodellen

Som vi nå har vist så er det fra myndighetenes side lagt til rette og stimulert til at private skal kunne utnytte sine egne ressurser, altså ikke fellesskapets ressurser som grunnrentebeskatning er basert på.

I starten var det mange private fallrettseiere som satset og bygget alene eller sammen med andre. Flere offentlige kommunale og fylkeskommunale kraftselskaper engasjerte seg også i utvikling av småkraftverk, det samme gjorde Statkraft som sammen med sine regionale hel- eller deleide kraftselskaper, dannet selskapet Småkraft AS.

Flere av de offentlige aktørene har senere trukket seg ut av markedet, og en del småkraftverk er overdratt til private aktører. Likevel er fortsatt en vesentlig del av norsk småkraft eid av det offentlige. Det meste er dette eldre kraftverk fra før 2000, men noe er også bygget i nyere tid. Alt i alt er det omlag 50 % offentlig eid produksjon fra småkraftverk. Mange av disse offentlige eierne, kommuner og fylkeskommuner, vil oppleve å få reduserte inntekter fra sine småkraftverk i og med at en del av overskuddet vil gå til staten, på bekostning av sårt tiltrengte midler i mange kommuner og fylker.

Vi har i de senere årene sett en utvikling der en del av de kraftverkene som i første omgang ble utviklet av lokale grunn- og fallrettseiere nå overdras til private selskaper, selskap som gjerne har institusjonelle investorer som bakenforliggende eiere, både norske og utenlandske. Det er flere grunner til at private trekker seg ut, men en vesentlig årsak er at lønnsomheten ikke er god nok, veid mot risikoen og kompleksiteten i å drifte kraftverk. Når grunnrentebeskatning er innrettet slik at det er den ekstraordinære lønnsomheten i bransjen som skal beskattes, så treffer ikke dette når vi ser hvor mange som sliter med lav lønnsomhet, ikke minst, men slett ikke bare, i de to nordligste prisområdene.

I småkraftbransjen har det over tid vært to spor for utvikling av nye småkraftverk. Den ene er at fallrettseierne har utviklet og bygget sine kraftverk selv, gjerne gjennom et eget etablert aksjeselskap.

Den andre, og etter hvert dominerende modellen, er at fallrettseier(e) leier ut fallretten for en periode, 60 år er vanlig, til en profesjonell aktør med kapitalsterke fond i ryggen. I leieperioden får fallrettseier utbetalt fallrettsleie, og når leieperioden er utløpt så tilbakefaller kraftverket til fallrettseier mot den laveste av skattemessig nedskrevet verdi og bokført verdi. Fallrettseier kan da velge å drive kraftverket videre selv, eller leie det ut for en ny periode til en profesjonell aktør.

Som nevnt så ble grensa for hjemfall hevet fra 1000 nat.hk. til 4000 nat.hk. i 2004, og i stedet for at kraftverket da faller tilbake til staten, faller det tilbake til fallrettseier som har den private eiendomsretten til fallet. Dette har vært en villet politikk fra myndighetene.

Vi regner med at bak den moderne småkraften står det anslagsvis 7000 falleiere som enten har bygget kraftverk i egen regi eller i samarbeid med større, profesjonelle aktører som bygger opp porteføljer med kraftverk.

Thema Consulting Group, heretter omtalt som TCG, har gjort en analyse av hva den moderne småkraften har bidratt med av verdiskapning i tidsrommet 2000 - 2024. Rapporten er vedlagt som vedlegg 1 — Samfunnsnytte av småkraft. Rapporten dokumenterer at i perioden har småkraftutbygging gitt 35 mrd. kr i nasjonal verdiskapning, 20 mrd. kr i samlede skatter og avgifter til det offentlige og 6 mrd. kr i falleie til fallrettseiere og grunneiere. I tillegg har ringvirkningene av en utbygging gitt et estimert anslag på 20 600 årsverk i samme periode.

Småkraftmodellen og satsingen på utvikling av småkraftverk har altså både gitt ca. 8,5 TWh i fornybar energi siden 2000, gode økonomiske ringvirkninger og et stort antall årsverk grunnet utbyggingsaktiviteten og etter hvert tilsyn, drift og vedlikehold av kraftverkene. En utvikling initiert av staten, og i et godt samarbeid mellom fallrettseiere og i mange tilfelle eksterne investorer/utbyggere. Selv om tallene er store, er likevel ikke inntjeningen i bransjen som helhet

særsilt oppsiktsvekkende, og uansett ikke på et slikt nivå at noen kan tenkes å omtale den som ekstraordinær.

Om nedskalering av kraftverk

I tillegg til at staten mener at det ikke er noen rasjonell grunn til at kraftverk under 10 MW ikke skal betale grunnrenteskatt, vier de en god del av begrunnelsen sin for innføring med at en grense på 10 MW har gitt et betydelig innslag av tilpasning ved at mange kraftverk ikke er bygget ressursmessig optimalt. En slik tilpasning kan skje enten ved nedskalering av et anlegg med over 10 MW installert effekt, eller at et kraftverk ikke blir søkt med installert effekt over 10 MW.

Vi viser ellers til Småkraftforeningas notat om dette, vedlegg 2 - om nedskalering av kraftverk til under 10 MVA, for mer utdyping. Her er det kun hovedpunktene fra notatet som er tatt med.

Nedskalering

Det er rett som det står i høringsnotatet at det har foregått en viss nedskalering av kraftverk som har fått konsesjon og skal bygges. Siden 2015, da grensa ble hevet til 10 MVA, er det 8 kraftverk med konsesjon som har nedskalert fra konsesjonsgitt installert effekt over 10 MW til at de har bygget i intervallet 9-10 MW, (en rett under 9 MW). Dette har de gjort etter først å ha søkt myndighetene om tillatelse til slik nedskalering. Departementet har da i hvert enkelt tilfelle gjort en vurdering der de veier tappt produksjon sammen med og opp mot andre fordeler og ulemper, typisk at det blir noe mer vann igjen i elva.

Disse 8 kraftverkene hadde da opprinnelig en planlagt produksjon på ca. 392 GWh, mens de nå etter å ha blitt nedskalert har en produksjon på ca. 321 GWh, En reduksjon på ca. 70 GWh. I tillegg måtte et av anleggene (Mork kraftverk i Lærdal) uansett trekke inntaket et stykke nedover for i det hele tatt å ha mulighet til å oppnå lønnsomhet. Av de 70 GWh så skyldes om lag 10 GWh denne reduksjonen i fallhøyde, så reelt har det forsvunnet ca. 60 GWh, (tilsvarende 3 store småkraftverk) grunnet nedskalering til under 10 MW. Realiteten er likevel at disse høyst sannsynlig ikke ville blitt bygget dersom de hadde måttet betale grunnrenteskatt.

SF mener derfor at i stedet for å si at samfunnet har tappt 60 GWh/år i fornybar energiproduksjon så har vi vunnet 321 GWh som eller ikke ville blitt realisert.

Så vil vi til slutt i dette avsnittet om nedskalering også vise til hva statsråd Aasland selv svarte på spørsmål i Stortinget om omfanget av nedskalering 10.11.2025:

«...Generelt sett er det flere årsaker til nedskalering av kraftverk. Noen av de aktuelle utbygde kraftverkene hadde planlagt samlet generatorytelse i overkant av 10 MVA, men detaljprosjekteringen kan ha avdekket at prosjektene av ulike tekniske årsaker ikke kunne få utnyttet den samlede installerte ytelsen. For enkelte prosjekter kan dette skyldes oppdatert hydrologisk grunnlag, tilgjengelig kapasitet i nettet og andre anleggstekniske forhold. For enkelte prosjekter kan nedskaleringen ha vært en ren skattemessig tilpasning, ev. i kombinasjon med de nevnte forholdene....»

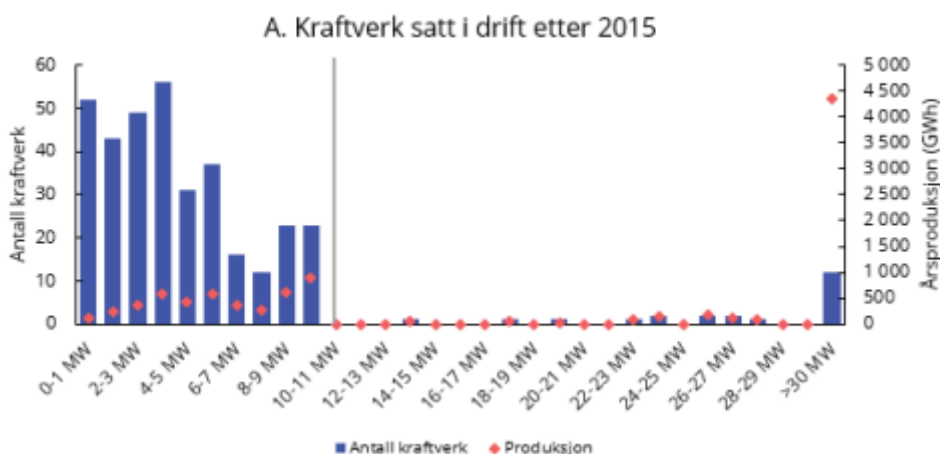
SF har ikke funnet spor av disse nyansene i høringsnotatet hvor det bare blir påstått at det foregår en utbredt tilpasning til skattegrensa på 10 MW. Dette til tross for at statsråden selv

erkjenner at det kan være andre motiver enn rent skattemessige tilpasninger som utløser en endringssøknad.

Tilpasning

Bortsett fra de 8 nedskalerte kraftverkene som omtalt foran, er det noen andre som også er bygget i intervallet 9-10 MW i tiden etter 2015. Dette har både skatteutvalget (2022) og nå Finansdepartementet i høringsnotatet brukt som «bevis» på at det foregår en storstilt tilpasning uten å dokumentere at disse skulle vært bygget større. Figur 2 nedenfor er hentet fra høringsnotatet, (figur 4.2 A) og skal understøtte departementets påstand om at det foregår en tilpasning til 10 MW grensa.

Vi er enig i at det kan se slik ut ved første øyekast, i og med at det er svært lite som er bygget over 10 MW. Det som imidlertid departementet unnlater å nevne er at ingen av de konsesjonsgitte nye småkraftverkene i intervallet 9-10 MW og satt i drift etter 2015 var kjent med den grensa på søknadstidspunktet. Den gang de søkte var grensa på 5,5 MVA. SF mener det er helt urimelig å anta at disse søkerne skulle tilpasse seg en grense som ikke fantes på det tidspunktet de søkte.



Figur 2: Kraftverk sortert etter installert effekt og satt i drift i tiden etter 2015

Det kan være at noen, for å spare tid, søkte opp mot 10 MW for å unngå tidstap ved behandling av søknaden i departement og regjering i stedet for at NVE kunne gi konsesjon. Det ville i så fall gitt tappt kraftproduksjon i og med at NVE ikke hadde vedtaksmyndighet for kraftverk med effekt over 10 MW. Det har de nå etter lovendring i august 2025, så den problemstillingen er uansett ikke lenger reell.

Både nedskaleringer og tilpasninger er for øvrig noe som myndighetene kan gjøre noe med gjennom konsesjonssystemet, både med et høyere fokus på søknader som ligger opp mot 10 MW og ved søknader om å få redusert installert effekt i ettertid. Dette er etter vårt syn langt mer næringsvennlig og samfunnsmessig akseptabelt fremfor å ramme en hel næring basert på feilaktige premisser. Gitt at vedtaksmyndigheten for alle kraftverk nå ligger hos NVE er en

sikret en konsistent vurdering fra myndighetene i dette spørsmålet. Se ellers vedlegg 3 - notat fra Småkraftforeninga — hvordan håndtere tilpasning til 10 MVA grensa.

Fallene i småkraften er private

Regjeringen skriver i høringsnotatet at vannfallene at «Prinsippet om at fellesskapet skal ha en andel av avkastningen ved utnyttelsen av fellesskapets naturressurser, har tjent Norge godt.» Her ligger det en alvorlig feilslutning. Vannfallene i småkraften er private og tilhører ikke fellesskapet. Tvert imot er utviklingen av den moderne småkraften siden starten på 2000-tallet tuftet nettopp på privat eierskap. Myndighetene har her hatt en villet politikk hvor grensen for grunnrenteskatt er hevet — nettopp for å tilrettelegge for at lokale grunneiere kan utnytte sine egne vannfall. Grunneierne kan da enten bygge ut selv eller leie ut tidsbegrenset med privat avtalt hjemfall.

Vi viser her til vedlagte notat fra advokatfirmaet Wikborg Rein, Vedlegg 4 - Grunnrenteskatt ved privateide fall.

Gjennom en rettsutvikling som kan spores tilbake til Gulatingsloven fra før år 1000, bygger norsk rett på at grunneierne eier vannfallene. For kraftutbygging er dette nyansert tilbake til konsesjonslovene fra tidlig 1900-tall, der det har blitt et eiermessig skille mellom storkraft, som anses som fellesskapets ressurser, og småkraft, der det er lagt til rette for at vannressursene fortsatt skal kunne eies privat. For småkraften har et førende hensyn for lovgiver vært at vannressursene skal kunne forbli en del av grunneierens eiendom også etter utbygging, til bruk til kraftproduksjon. Disse småkraftressursene er etter vårt syn ikke fellesskapets ressurser og skal da heller ikke behandles som det. Gjennom 2000-tallet ble dette tosporede systemet forsterket og sementert. Grensen for det private eierskapet til småkraften ble som tidligere nevnt økt fra 1000 til 4000 nat. hk. gjennom endringer i industrikonsesjonslovens grenser for konsesjon og hjemfall til staten. En ønsket konsekvens av denne endringen var å tilrettelegge for en falleiemodell der grunneiere kunne leie ut vannfallene til kraftutbygging.

På den annen side ble det offentliges eierandel i storkraften forsterket, og muligheten til å utnytte storkraft for private gjennom foregrepne hjemfall ble avskåret. Falleiemodellen for småkraft skulle legge til rette for økt utbygging av småkraft. Økt utbygging ville også øke investeringene i distriktene, og sikre en bedre beredskap med økt kraftproduksjon nærmere forbruket. For å bidra til økt utbygging av småkraft ble også konsesjonsreglene for småkraften endret, og innslagspunktet for grunnrenteskatt ble endret tilsvarende. En reduksjon av innslagspunktet for grunnrenteskatt vil motvirke de øvrige virkemidlene som er gjennomført for å øke utbyggingen av småkraft, og det vil føre til ulike innslagspunkter for de ulike regelsettene. Ved falleiemodellen betaler kraftselskapene leie til den privatrettslige eieren av vannressursen. Ved utløpet av leieavtalen tilfaller kraftverket grunneieren, ved privat hjemfall. Med en slik modell er det ingen naturlig konsekvens at det i tillegg skal betales et særskilt vederlag til fellesskapet for leie av den samme ressursen.

Falleieavtalen med grunneierne er en nødvendig forutsetning for å etablere ny småkraftproduksjon, og vil typisk føre til at småkraftverkene i langt mindre grad kan realisere en ekstraordinær avkastning. På den annen side vil småkraftverkene ved en grunnrenteskatt

risikere å betale grunnrenteskatt på en inntekt de ikke har, fordi det nå er lovfestet at falleie ikke kan fradragsføres som en kostnad ved beregning av grunnrenteinntekten. Petroleum på kontinentalsokkelen, arealene i fjordene og vannressursene som benyttes til storkraften er fellesskapets ressurser. Dette er også lagt til grunn ved reguleringen av disse ressursene, som uttrykker at dette er fellesskapets ressurser forvaltet av staten, der det er opp til staten å gi tillatelse til å utnytte disse ressursene. En grunnrenteskatt til staten kan derfor sees som et vederlag til fellesskapet for utnyttelsen av fellesskapets ressurser. Dette prinsippet gjør seg ikke gjeldende for småkraften, som de siste 20 årene er bygget ut ved bruk av private ressurser, mot et vederlag for bruken av disse ressursene ved privatrettslige falleieavtaler. Det å legge en grunnrenteskatt i tillegg til den privatrettslige avtalen, kan ikke begrunnes i et vederlagssynspunkt for bruk av fellesskapets ressurser, og synes å stride med begrunnelsen bak grunnrenteskattene for øvrig. Så vidt vi kan se, er det ingen nærmere vurdering av de gjennomgående forskjellene i eierskap mellom småkraft og storkraft i høringsnotatet. Det er heller ingen nærmere vurdering av hvordan den utbredte bruken av falleiemodellen vil slå spesielt uheldig ut ved en innføring av grunnrenteskatt på småkraften.

Oppsummert mener SF at å innføre grunnrenteskatt på småkraftverk står i strid med det som har vært en villet offentlig politikk i snart 25 år. Vi mener det er urimelig først å oppfordre grunneierne til å bygge småkraft for så å inndra store deler av verdiene. Det er også prinsipielt feil med grunnrenteskatt på privat eiendom.

Konsekvenser av forslaget for nye utbygginger

Etter SF sitt syn vil en innføring av grunnrentebeskatning innebære en stor endring for nye utbygginger. Det så vi allerede umiddelbart etter at forslaget ble kjent i oktober 2025. Det ble tilnærmet full stans i nye investeringsbeslutninger, stans av prosjekter der bygging av kommet i gang og generelt en stor usikkerhet blant aktørene som umiddelbart satte seg på gjerdet i påvente av forslagets skjebne.

TCG har gjort en egen analyse, vedlegg 5 - Thema notat - konsekvenser av redusert grense i grunnrenteskatten for fremtidige investeringer i vannkraftverk. Her viser de til at de forventer at mellom 1,1 TWh og 2,3 TWh av småkraftpotensialet som ellers ville vært lønnsomt å bygge ut, vil bli skrinlagt, med 1,7 TWh som et midtpunktestimat. Dette fordi fallrettsleie ikke er fradragsberettiget og når denne inngår i skattegrunnlaget for grunnrentebeskatning blir dette en svært belastende utgiftspost. I tillegg kommer andre kostnader som ikke er fradragsberettiget og som er tyngende, slik som kostnader til prosjektutvikling. Om en legger til dette vil mengden lønnsom småkraft reduseres med ytterligere 0,3 TWh.

Etter Finansdepartementets mening vil en senket grense for grunnrenteskatt vil gi mer kraft. TCG har tilbakevist det i dette notatet hvor de dokumenterer at grunnrenteskatten svekker investeringsincentivene i småkraftverk og dermed vil gi mindre kraft. Denne virkningen er større enn virkningen av at noen få kraftverk dimensjoneres med større kapasitet som følge av endret grense.

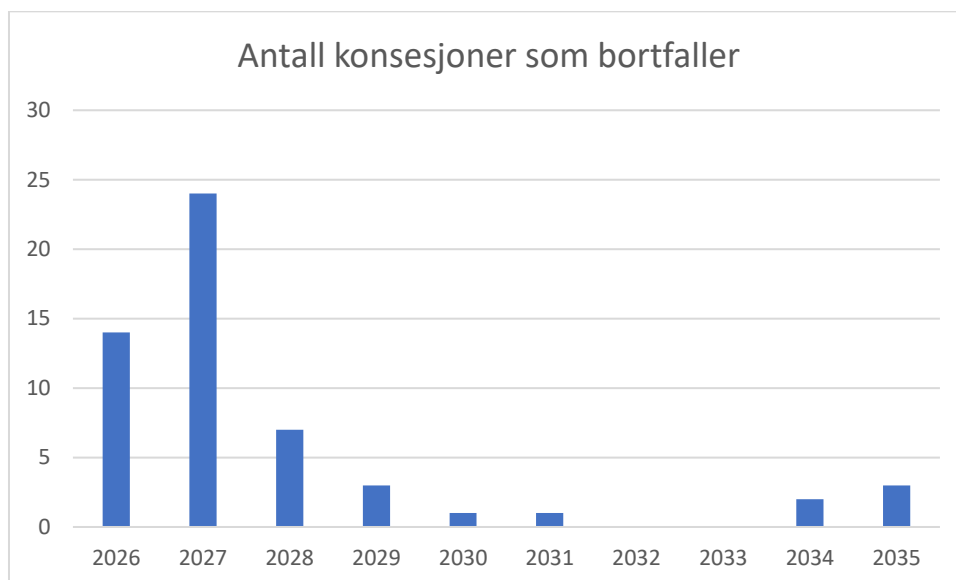
Vi kan også se det ut fra NVEs oversikt over kraftverk mellom 5,5 og 10 MW som er satt i drift etter at grensa ble hevet i 2015. Fra at det knapt ble satt i drift kraftverk over 5,5 MW i tidsrommet 2004-2014, så har det fra 2015 blitt satt i drift ca. 90 kraftverk med en produksjon på om lag 2,4 TWh. Hvor mye av dette som ikke hadde blitt bygget om grensa fortsatt hadde vært 5,5 MVA vet en ikke sikkert, men det kan ikke være tvil om at svært mange av disse GWh-ene ikke hadde vært en realitet. Konsekvensene vil etter vårt syn derfor bli stikk motsatt av hva departementet forfekter. Senket grense for grunnrenteskatt gir ikke mer kraft. Tvert imot. Tapet av de få GWh som kunne vært utnyttet i et ressursmessig optimalt scenario, men som ikke blir det, må veies opp mot alle de GWh som blir realisert på grunn av at småkraftverk ikke må betale grunnrenteskatt.

Noe av motivasjonen hos Finansdepartementet for senket grense er at det er en påstått høy lønnsomhet i bransjen. TCG har imidlertid sett på de forutsetningene som departementet har lagt til grunn i høringsnotatet, jf. Vedlegg 6 — Thema-notat - Vurdering av LCOE for småkraft. Denne viser at med departementets forutsetninger så er etablering av nye småkraftverk ulønnsomme allerede med dagens skatteregime og dermed faller en av bjelkene i departementets argumentasjon fullstendig. Når vi tillegg vet at også for eksisterende kraftverk er konsekvensene svært alvorlige, se kapittel lenger ned om konkursrisiko, så har hele forutsetningen om systematisk meravkastning, eller «grunnrente» i bransjen smuldret vekk.

Som nevnt så satte utbyggerne seg umiddelbart på gjerdet i det forslaget om senket grense ble kjent. Selv om opposisjonspartienes (og flertallets) felles opptreden og innsending av dok. 8-forslaget har fått hjulene litt i gang igjen, råder det fortsatt en viss usikkerhet blant aktørene om hva som vil skje. Institusjonelle investorer kan se seg om etter andre markeder med mer forutsigbare rammevilkår enn hva de opplever med det norske skattesystemet. Banker vil ta en noe høyere rentesats begrunnet i forhøyet risiko og redusert verdi på kraftverkene og prosjekter som er marginalt lønnsomme i dag vil ikke bli realisert.

Som departementet trolig er kjent med, så er det også en stor leverandørkjede tilknyttet småkraftutbygging. Både leverandører av elmek-pakker, ventiler etc, tunnelborefirma, bygningsentreprenører osv. vil få sterkt redusert oppdragsmengde. Om vi tar utgangspunkt i TCG sitt tall på 2 TWh i redusert småkraftutbygging, og en gjennomsnittlig utbyggingskost på 5 kr/kWh, hvilket er et svært moderat anslag, så går samfunnet glipp av 10 mrd. kr. i investeringer.

Til sist her vil vi påpeke at konsesjoner har en viss «holdbarhetsdato». I første omgang gis en konsesjon for et småkraftverk med en frist på 5 år for oppstart av byggearbeid. Denne fristen kan forlenges med inntil 5 nye år. Det er for tiden 55 småkraftverk med effekt mellom 1,5 og 10 MW med gyldig konsesjon. De aller fleste av disse har allerede fått innvilget utsatt frist og må derfor begynne bygging innen fristen hvis de skal unngå at konsesjonen bortfaller. Som vi har vært inne på har mange av utbyggerne inntil videre inntatt en avventende holdning i påvente av hva som blir endelig utfall i denne saken. Samtidig så er det allerede i første halvår 2026 flere konsesjoner som vil bortfalle hvis de ikke blir påbegynt, se figur 3 nedenfor.



Figur 3: Antall konsesjoner som bortfaller. Det er her forutsatt at alle har fått fristforlengelse

De aller fleste av konsesjonene som har utløp i 2026, har det i første halvår, hvorav flere allerede i februar. Konsekvensene av en beslutning om ikke å trekke høringen eller skrinlegge forslaget umiddelbart når høringsfristen er gått ut, er at tillatelser for flere kraftverk bortfaller. Utfallet av saken er allerede gitt, så av hensyn til å opprettholde aktiviteten i småkraftnæringa mener SF at forslaget må skrinlegges umiddelbart.

Økonomiske konsekvenser

På oppdrag for SF har TCG bl.a. analysert konsekvensene for småkraftbransjen ved en innføring av grunnrenteskatt på nye småkraftverk under 10 MVA. Tallene viser at nye etableringer er økonomisk marginale og det er god grunn til å stille spørsmål ved om det i det i hele tatt finnes systematisk «grunnrente» eller meravkastning i småkraft. Konsekvensene for bransjen vil med sikkerhet bli alvorlige — både for eksisterende verk, se kapittel nedenfor om konkursrisiko, og nybygg. Forslaget innebærer økt konkursfare og en betydelig verdioverføring til fordel for staten.

Småkraft - en økonomisk marginal bransje

Nye investeringer i småkraft er ikke lønnsomt, ifølge høringsnotatet fra Finansdepartementets egne anslag — dersom alle kostnadselementer hensyntas, se vedlegg 6 - THEMA-notat - Vurdering av LCOE for småkraft.

Tabell 1 i dette notatet, vedlegg 6, oppsummerer den svært illustrerende analysen. Basert på høringsnotatets anslag, hvis vi sammenligner levetidskostnad med forventninger om langsiktig kraftpris, er småkraft i beste fall marginalt lønnsomt i gjennomsnitt, med inntekter i intervallet 56-61 øre/kWh og kostnader på 58 øre/kWh. Det fremkommer i tabellen at kostnadene da overstiger inntektene i NO4. I de øvrige budområdene er differansen positiv, men liten.

Variasjonen i kostnadene, som nevnt over, tilsier at de billigste prosjektene kan være mer lønnsomme.

Ved deretter å justere for unøyaktighetene i LCOE-anslagene ved å inkludere alle relevante kostnadselementer, er nye småkraftverk ulønnsomme. Resultatet gjelder for alle budområder. Dette gjelder selv om vi ser bort fra falleie til grunneier — som jo er en absolutt forutsetning for å få benytte private vannfall.

Analysen over er fremoverskuende, men vil likevel treffe godt på det meste av småkraft som er bygd de siste årene. Man kan i denne sammenheng spørre seg om hvorfor det bygges småkraft i det hele tatt. Det er fordi bransjen nok har litt lavere kapitalkostnader og bygger mer effektivt enn det LCOE-tallene fanger opp. I tillegg er kanskje noen av investorene villige til å tape penger i de første årene fordi de tror på høyere kraftpriser på sikt.

Oppsummert tilsier tallene over at småkraft er en marginal bransje hvor det ikke er grunnlag for å innhente grunnrenteskatt. Konsekvensene av grunnrenteskatt blir alvorlige.

Fordelingsvirkninger til fordel for staten

Regjeringens forslag innebærer en overflytting av verdier fra distrikts-Norge til staten på 18,4 milliarder kroner — basert på endringer kontantstrømmer fra småkraftverk, se vedlegg 7 - THEMA-notat - Fordelingsvirkninger av grunnrenteskatten for småkraft. Tapet for kommuner og fylkeskommuner blir på 6,5 milliarder, mens eierne av private kraftverk taper 11,9 milliarder kroner. Av det private eierskapet taper grunneiere 4,8 milliarder direkte. I tillegg vil det ligge verdier i det øvrige private eierskapet som på lengre sikt vil tilfalle grunneierne fordi leiekontraktene vil utløpe og kraftverkene tilfalle grunneierne som privat avtalt hjemfall.

Vi mener det er urimelig med en slik verdioverføring fra distrikts-Norge til en finansielt sett allerede svært sterk stat. Det er kritikkverdig og faglig svakt at dette ikke er analysert og konsekvensvurdert i høringsnotatet.

Konkursrisiko

Innføring av grunnrenteskatt på småkraft vil gi økt konkursrisiko i store deler av bransjen. Dette fordi reduksjonen av egenkapital kan komme helt opp i 100 prosent mens mange kan få negativ kontantstrøm over flere år.

Vi viser her til vedlegg 8 - THEMA-notat - Konkursrisiko for småkraft ved innføring av grunnrenteskatt. Hovedfunnene fra analysen viser at innføring av grunnrenteskatt gir store fall i egenkapitalverdien for småkraftverk. Effekten er betydelig i alle budområder. For det typiske kraftverket estimerer Thema at verdien av egenkapitalen reduseres med 73 prosent dersom det er plassert i Midt- eller Nord-Norge. I Sør-Norge er tilsvarende effekt en reduksjon på 66 prosent.

Videre viser en sensitivitetsanalyse at verdireduksjonen er størst for kraftverk med høy gjeldsgrad. For eksempel vil nær hele verdien av egenkapitalen bortfalle, med mer enn 90 prosent reduksjon, hvis gjeldsandelen overstiger 60 prosent for et kraftverk i NO4. I tillegg er verk med høye falleiesatser mer eksponert for redusert verdi på egenkapital. Analysene viser videre at grunnrenteskatten øker sannsynligheten for at småkraftselskaper får negativ kontantstrøm de nærmeste årene, noe som kan føre til finansielle problemer. Årsaken er at

fallet i egenkapitalverdi kan utløse økte rentekostnader som følge av brudd på lånevilkår. Det gjelder særlig for kraftverk med høye investeringskostnader og høy gjeldsandel, eventuelt høye kostnader til falleie eller drift (eller kombinasjoner av alle disse faktorene). Effekten er sterkest i Midt- og Nord-Norge der de forventede kraftprisene er lavere enn i Sør-Norge de neste årene. For et relativt nytt kraftverk i Nord-Norge (NO4), kan for eksempel innføring av grunnrenteskatt medføre 5-7 flere år med negativ kontantstrøm, avhengig av rentepåslag. Flere år med negativ kontantstrøm som følge av innføring av grunnrenteskatt innebærer økt risiko for konkurs med mindre selskapet kan hente inn ny kapital eller trekke på kontantbeholdningen.

SF mener det er kritikkverdig at konkurrisiko ikke er belyst i regjeringens høringsnotat. Vi mener det er helt urimelig dersom regjeringen forutsetter at eierne må inn med betydelig mer egenkapital for å ha råd til å betale grunnrenteskatt. Det er heller ikke rimelig å innføre en skatt som innebærer at store deler av bransjen risikerer konkurs.

Avslutning

Både i 2019 (NOU 2019:16 Skatting av vannkraftverk) og i 2022 (NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem) ble det fra to ulike skatteutvalg nedsatt av regjering foreslått å senke grensa for grunnrenteskatt, med samme begrunnelse da som nå, at fellesskapet skal ha en del av den ekstraordinære avkastningen som småkraftverk gir, og at det foregår en storstilt tilpasning til grensa på 10 MVA, slik at det er en dårlig ressursmessig utnyttelse av vannfallene.

Begge gangene er forslaget blitt avvist, og Småkraftforeninga synes det er beklagelig at regjeringen igjen fremmer et forslag som to ganger på kort tid er lagt i skuffen. Vi er både skuffet og overrasket over regjeringens forslag som vil filleriste en næring med økt skatting fremfor å legge mer til rette for økt produksjon av distriktsvennlig, fornybar energi. Et forslag som to ganger i løpet av få år har blitt avvist av myndighetene

Forslaget vil innebære at en rekke småkraftverk vil få vesentlig svekket økonomi, og noen vil utvilsomt gå konkurs. Det er heller ikke lagt frem noen holdbar begrunnelse for at forslaget vil gi mer produksjon. Tvert imot, så vil potensialet for fremtidige utbygginger reduseres med 2 TWh ifølge beregninger TCG har gjort.

Regjeringens forslag har skapt stor usikkerhet i bransjen og allerede sterkt redusert aktivitet. Dette vil vedvare helt til forslaget helt og fullt er lagt død fra regjeringens side. Frem til det risikerer vi stopp i utbygginger, oppsigelser eller permisjoner i leverandørbedrifter og bortfall av konsesjoner da byggefristen overskrides.

Når vi i tillegg vet at innføring av grunnrenteskatt på privat utbygde småkraftverk er prinsipielt feil, at det ikke er ekstraordinær lønnsomhet i småkraftnæringa som helhet og at resonnementet om at et kraftverk som er lønnsomt uten grunnrenteskatt også er lønnsomt med grunnrenteskatt er feilslått, så er det ingen grunn til å gå videre med forslaget.

Småkraftforeninga ber derfor regjeringen om umiddelbart skroter forslaget om senket grense for grunnrentebeskatning slik at skadeomfanget begrenses.

Oslo 15.01.2026

For Småkraftforeninga

Knut Olav Tveit

Daglig leder

Øystein Grundt

Spesialrådgiver vannkraft

Vedlegg som egne filer:

Vedlegg 1: THEMA rapport - Samfunnsnytte av småkraft

Vedlegg 2: Småkraftforeninga — Om nedskalering av kraftverk til under 10 MVA

Vedlegg 3: Småkraftforeninga — Hvordan håndtere tilpasning til 10 MVA grensa

Vedlegg 4: Wikborg Rein notat — Grunnrenteskatt ved privateide fall

Vedlegg 5: Thema notat — Konsekvenser av grunnrenteskatten

Vedlegg 6: Thema notat — Vurdering av LCOE for småkraft

Vedlegg 7: Thema notat — Fordelingsvirkninger av grunnrenteskatten for småkraft

Vedlegg 8: Thema notat — Konkursrisiko for småkraft ved innføring av grunnrenteskatt