

Til:	Småkraftforeninga v/Knut Olav Tveit
Fra:	THEMA Consulting v/Adrian Mekki, Åsmund Jenssen, Lars Byenstuen og Sander Nordhagen
Dato:	18. desember 2025
Referanse:	Delleveranse i prosjekt om konsekvenser for småkraftverk av redusert nedre grense i grunnrenteskatten for vannkraft

Fordelingsvirkninger av redusert nedre grense i grunnrenteskatten for vannkraftverk

Oppsummering

I forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2026 sendte regjeringen på høring forslag om at nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten på vannkraft reduseres fra 10 000 kVA til 1 500 kVA. Forslaget har omfattende konsekvenser for eiere og investorer i småkraftverk.

En viktig konsekvens av forslaget er omfordelingen av verdiene i dagens portefølje av småkraftverk. Dette notatet dokumenterer en analyse av disse fordelingsvirkningene. Vi beregner konsekvensene for inntekter i et enkeltår og verdioverføringen på lengre sikt.

I et enkeltår vil konsekvensene forekomme gjennom endring i skatte- og avgiftsinntekter. Vi estimerer at forslaget øker statens proveny i 2027 netto om lag 380 mill. kroner, som følge av inntekter fra grunnrenteskatten på lag 540 mill. kr,¹ fratrasket naturressursskatt til kommuner (om lag 130 mill. kr) og fylkeskommuner (om lag 25 mill. kr), som trekkes fra i fastsatt skatt til staten av alminnelig inntekt tilsvarende sum.²

Redusert nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten vil medføre store verdi-

overføringer på lengre sikt. Vi belyser konsekvensene ved å beregne nåverdien av kontantstrømmene til de ulike interessentene. For eiere av kraftverkene tilsvarer dette verdien av eierskapet. For de øvrige kontantstrømmene (fra f.eks. skatter og avgifter) tilsvarer det verdien i dag av de framtidige inntektene. Tabell 1 oppsummerer resultatene. Tabellen viser endring i nåverdi av kontantstrømmer til de berørte aktørene for de neste 60 årene (2027–2087).

Tabell 1: Verdioverføring, som endring i nåverdi av kontantstrømmer 2027–2087, alle småkraftverk

Interessent	Absolutt (mill. kr)	Relativ (%)
Stat	18 388	118 %
Kommune	-6 458	-50 %
Fylkeskommune	-41	-7 %
Grunneier	-4 756	-57 %
Øvrige eiere	-7 133	-83 %

Vi estimerer en verdioverføring til staten på om lag 18 mrd. kroner netto, som følge av økte inntekter fra grunnrenteskatten (24 mrd. kr i nåverdi), fratrasket redusert skatt på alminnelig inntekt (som følge av naturressursskatten) og reduserte verdier av statlig eierskap i sektoren.

¹ Anslaget er sensitivt for fradrag i grunnrenteinntekten knyttet til reinvesteringer i eksisterende verk. Vi har benyttet en flat, konstant profil som er representativ på lang sikt, men som på kort sikt – og i enkeltår slik som 2027 – kan være mindre treffsikkert. I tillegg er forutsetninger om driftskostnader, innmatingstariffer og skattemessig inngangsverdi, som vi går nærmere inn på under.

² Vi forutsetter at alle avtaler om falleie er i form av bruttoavtaler. Konsekvensen av forutsetningen er at kompensasjon til grunneiere (som eier fallrettighetene) er uendret. Det er verdt å påpeke at dette er en streng forenkling, gjort for å beregne effektene på porteføljenivå. Antakelsen kan avvike fra realiteten for enkelte kraftverk. Den faktiske fordelingseffekten på grunneierkompensasjon avhenger av utforming av eksisterende avtaler (som f.eks. kan være utformet som nettoavtaler slik at effekten fordeles mellom grunneier og kraftverkseier) og reforhandlinger om nye (f.eks. i tilfeller der forbehold om fordeling av skatteeffekter er inkludert i avtalen).

Kommunenes verdier halveres ettersom verditapet på kommunens eierskap i småkraftverk er betydelig større enn økte de inntektene fra naturressursskatten. (Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt er uendret.)

Videre vil fylkeskommunen komme omtrent likt ut med forslaget. Det skyldes at økte inntekter fra naturressursskatten er omtrent like verditapet på fylkenes eierskap i småkraftverk.

For grunneierne medfører forslaget et tap i verdier i eierskap, ettersom vi her antar at kompensasjon for utnyttelse av fall er uberørt. Vi estimerer tapet til om lag 5 mrd. kroner, over en halvering av nåverdien av grunneieres samlede kontantstrøm før nedre grense reduseres.

Øvrig eierskap påføres et verditap på over 80 prosent.

Innledning

Småkraftverk, definert som kraftverk med installert effekt under 10 MW, betaler i dag selskapsskatt og eiendomsskatt, men ikke grunnrenteskatt og som hovedregel heller ikke andre særskatter som naturressursskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

I forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2026 sendte regjeringen på høring forslag om å senke nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten på vannkraft fra 10 000 kVA til 1 500 kVA. Forslaget er i tråd med anbefalingene fra Kraftskatteutvalget (NOU 2019: 16) og Skatteutvalget (NOU 2022: 20). Ifølge høringsnotatet vil forslaget medføre at om lag 275 kraftverkseiere av 800 kraftverk mellom 1 500 og 9 999 kVA vil bli nye grunnrenteskattepliktige.

Forslaget har omfattende konsekvenser for de berørte eierne og driften av deres kraftverk. Det vil blant annet ha fordelingsvirkninger mellom kommuner, stat, kraftverkseier og grunneier. I tillegg vil det påvirke den finansielle situasjonen i prosjektene og framtidige investeringer i småkraftverk.

I dette notatet belyser vi fordelingsvirkningene av forslaget. Innledningsvis beskriver vi metoden for analysen. Deretter beskriver vi datagrunnlaget og forutsetninger som er gjort. Til slutt gjennomgår vi resultatene.

Notatet er utarbeidet på oppdrag fra Småkraftforeninga.

Overordnet metode

Vi gjør en kontantstrømanalyse, hvor vi konstruerer en kontantstrøm for hele porteføljen av småkraftverk i drift i 2025, slik det foreligger i NVEs kraftverksdatabase (definert etter dagens terskler, dvs. fra og med 1,5 MW til 10 MW).

Estimatene gjøres altså for den eksisterende porteføljen småkraftverk. Metoden hensyntar ikke eventuelle nyinvesteringer i småkraftverk etter 2025.

Datagrunnlag og forutsetninger

Kraftverksdatabase

Vi tar utgangspunkt i NVEs kraftverksdatabase, som inneholder 1 845 kraftverk totalt, hvorav 755 av dem er oppgitt med maks ytelse mellom 1,5 og 10 MW, her definert som småkraftverk.

Småkraftporteføljen består av kraftverk som har eldste kraftproduserende del tilbake til 1901 (Fritzøe) og nye kraftverk idriftsatt sommeren 2025.

Produksjonsvolumet (GWh) i kontantstrømsanalysen antas konstant lik midlere årsproduksjon i 2025 ut analyseperioden. Totalt utgjør dette 11 250 GWh, fordelt på budområdene NO1 (9 %), NO2 (26 %), NO3 (28 %), NO4 (20 %) og NO5 (17 %).

27 småkraftverk har en midlere årsproduksjon som tilsier at de er pålagt å betale konsesjonsavgift. Det utgjør totalt 1 322 GWh.

Kostnader

Investeringskostnader

Balanseverdiene estimeres basert på en kombinasjon av den historiske utbyggingskurven (GWh/år) fra kraftverksdatabasen. Utbyggingen hvert år tillegges en investeringskostnad (kr/kWh) som tar utgangspunkt i erfaringstall fra Småkraftforeninga. Vi benytter en investeringskostnad lik 5,7 kr/kWh for alle kraftverk idriftsatt fra 2015 til 2025 og 4,2 kr/kWh for alle år før 2015, i 2025-kroner. (Forutsetningen er hentet fra et arbeid om *Samfunnsnyttan av småkraft* gjennomført av THEMA for Småkraftforeninga i 2025.) Vi justerer de reelle investeringskostnadene til løpende verdier med SSBs prisindeks for førstegangsomsetning innenlands (PIF), som går tilbake til 1926, som er høyt korrelert med NVEs egne kostnadsindeks som går tilbake til 1982 (THEMA-

rapport 2025-13). For kraftverkene eldre enn 1926 holder vi indeksen konstant.

Videre benytter vi standardforutsetninger avskrivningstider: vi fordeler driftsmidlene inn to kategorier: 67 og 40 års lineær avskrivning. Fordelingen gjøres slik at gjennomsnittlig avskrivningstid er lineært 45 år, som er i tråd med erfaringstall fra næringen. Forutsetningen vil si at vi ser bort ifra driftsmidler som saldoavskrives, som vi antar har liten betydning for resultatene.

Reinvesteringer

Vi legger til grunn faste årlige reinvesteringer lik 0,8 prosent av kraftverkens opprinnelige anleggskapital. Vi antar at alle reinvesteringer er i driftsmidler med 40 års lineær avskrivning.

Driftskostnader

Antakelsene om driftskostnader tar utgangspunkt i NVEs estimat av drifts- og vedlikeholdskostnader for småkraftverk på 6 øre/kWh. Ifølge NVE inkluderer drifts- og vedlikeholdskostnadene arbeidskraft, materiell, transport og andre varer og tjenester (f.eks. forsikringer, serviceavtaler og balanseringskostnader). NVEs anslag inkluderer ikke kostnader for grunnerstatninger, falleie, konsesjonsavgift, skatter, avskrivninger, produksjonsrelaterte nettkostnader og punkttariffer/innmatingsavgift.

For produksjonstariffer (fastledd) benytter vi Statnetts fastsatte tariffer og prognoser fram til 2035. Vi legger til grunn konstant nivå deretter, reelt. Vi forenkler til null i marginaltap (energiledd).

For naturressursskatt forutsetter vi gjeldende satser til kommune og fylkeskommune.

For konsesjonsavgiften benytter vi en sats lik 0,7 øre/kWh, som tilsvarer gjennomsnittlig betalt konsesjonsavgift for alle kraftverk som betaler det i 2023 (THEMA-rapport 2025-13).

Forventninger om falleie

Vi forutsetter at kostnader til leie av fall er lik 5 prosent av bruttoinntektene.

Det er verdt å påpeke at faktiske avtaler om falleie i for enkeltverk vil avvike fra denne forutsetningen, men at den er representativ for småkraftporteføljen som helhet.

Etter innspill fra Småkraftforeninga antar vi at alle småkraftverk idriftsatt etter år 2000 har en avtale om falleie.

Skattemodell

Dagens skattemodell for småkraftverk

Småkraftverk betaler i dag selskapsskatt og eiendomsskatt, men ikke grunnrenteskatt og som hovedregel heller ikke andre særskatter som naturressursskatt, konsesjonskraft og konsesjonsavgifter.

Eiendomsskattesatsen er på inntil 0,7 prosent (som bestemmes av kommunen). Skattegrunnlaget er løpende nedskrevet skattemessig verdi.

Skattesatsen i selskapsskatten er 22 prosent. Fradragsberettiget i selskapsskattegrunnlaget er driftskostnader, falleie, eiendomsskatt, konsesjonsavgift og skattemessige avskrivninger. Hoveddelen av driftsmidlene i vannkraftverk avskrives over 40 og 67 år lineært. For en liten andel av driftsmidlene er det saldobaserte avskrivninger.

Vi hensyntar i beregningen at noen småkraftverk betaler konsesjonsavgift, som avvik fra hovedregelen.

Grunnrenteskatt for småkraftverk

Vi legger til grunn at en eventuell grunnrenteskatt for småkraft utformes etter samme mønster som dagens grunnrenteskatt for storskala vannkraft slik det er skissert i høringsnotatet. Det vil si en kontantstrømskatt, hvor investeringer i nye driftsmidler etter skatten er innført kommer til fradrag umiddelbart. Det vil også si at negativ grunnrenteinntekt kan samordnes med positiv grunnrenteinntekt i samme selskap, og at skatteverdien av eventuell negativ grunnrenteinntekt etter samordning vil komme til utbetaling (og ikke framføres).

Videre antar vi at grunnrenterelatert selskapsskatt er fradragsberettiget, sammen med driftskostnader og eiendomsskatt. Kostnader til falleie (eller eide fallrettigheter) er ikke fradragsberettiget, og opprinnelsesgarantier inngår i grunnrenteinntekten.

Til slutt antar vi at en eventuell skatteendring for småkraft begrenser seg til grunnrenteskatten. Det vil si at eiendomsskatten baseres på skattemessig verdi som i dagens regler for småkraft. Dette er også i tråd med høringsnotatet.

Vi antar at småkraftverk vil betale naturressursskatt på samme vis som store vannkraftverk. Dette er også i tråd med høringsnotatet.

Kraftpris

Prisbanen er hentet fra NVEs basisprognoser i deres langsiktige kraftmarkedsanalyse fra 2025, for enkeltårene 2030, 2035, 2040 og 2050. For årene før 2030 har vi lagt til grunn de samme terminprisene som Finansdepartementet har bruk i høringsnotatet.

Etter 2050 har vi antatt konstant realpris ettersom prognosen ikke går lengre enn det. For år med manglende observasjoner antar vi en lineær utvikling. Forutsetningen tilsvarer en langsiktig forventet kraftpris lik omkring 60 øre/kWh, vektet etter produksjon fra småkraftverk pr. budområde.

I praksis vil oppnådd pris for kraftverkene ikke være lik spotprisen på grunn av avvikende produksjonsprofil. Vi har tatt høyde for denne effekten ved å legge til grunn at småkraftverkene oppnår en kraftpris på 77 prosent av spotprisen. Antakelsen er basert på høringsnotatet, som refererer til NVEs anslag for verdifaktor for vannkraft under 10 MW.

Vi ser bort ifra inntekter som følger av salg av opprinnelsesgarantier.

Øvrige forutsetninger

I beregningen av nåverdien benytter vi en diskonteringsrente lik 7 prosent nominelt etter skatt. Dette er i tråd med erfaringstall for avkastningskrav i bransjen (i gjennomsnitt av industrielle og finansielle eiere).

Vi analyserer nåverdien over en periode på 60 år, med 2027 som startår.

Vi legger til grunn en friinntektsrente etter skatt lik 3,1 prosent. Dette tilsvarer en langsiktig forventning om statskasseveksler med rente lik 4,0 prosent før skatt, i tråd med dagens tiårige statsobligasjoner.

Analyse og resultater

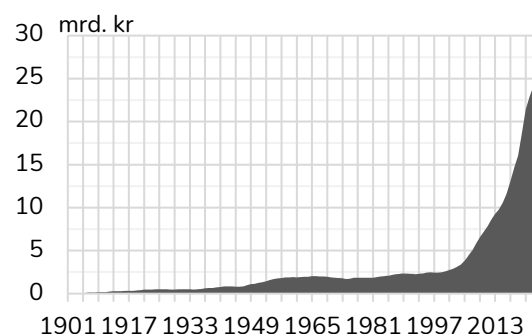
I det videre gjennomgår vi analysen og resultatene fra den. Vi starter med å beskrive de aggregerte balanseverdiene for dagens portefølje av småkraftverk, som legger grunnlaget for åpningsbalansen og friinntektsgrunnlaget. Deretter gjennomgår vi de estimerte skatte- og avgiftsinntektene med og uten

grunnrenteskatt. Til slutt viser vi de estimerte verdi-overføringen med og uten grunnrenteskatt.

Åpningsbalanse

Figur 1 viser estimert utvikling i aggregerte balanseverdier for hele porteføljen av småkraftverk. For 2027, altså innføringsåret for en eventuell grunnrenteskatt, tilsvarer det en åpningsbalanse lik 26,3 mrd. kroner.

Figur 1: Aggregerte balanseverdier småkraftverk



Skatter og avgifter i innføringsåret

Tabell 2 viser sentrale resultater for analysen for det eventuelle innføringsåret for redusert nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten, 2027, slik det er foreslått i høringsnotatet.

Tabellen viser at dagens portefølje av småkraftverk genererer inntekter fra salg til spotpris på i overkant av 4 mrd. kroner. Av dette tilfaller om lag 150 mill. kr til grunneiere gjennom kompensasjon for fallrettigheter, gitt antakelsen om brutto falleieavtaler og at omkring 70 prosent av kraftvolumet er underlagt slike avtaler. Videre estimerer vi at gitt åpningsbalansen vist over vil småkraftverk i sum ha en friinntekt lik 800 mill. kr.

Vi estimerer at kommunenes inntekter fra småkraft er omkring 180 mill. kroner fra eiendomsskatt. Ved redusert grense for naturressursskatten øker inntekten med 130 mill. kroner til omkring 320 mill. kroner.

Innføring av naturressursskatt gir inntekter til fylkeskommunen lik 25 mill. kroner.

Statens inntekter fra skatter og avgifter på småkraftverk er i utgangspunktet i overkant av 420 mill. kroner fra selskapsskatten. Hvis nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten reduseres

vil det medføre et økt proveny netto om lag 380 mill. kroner, som følge av inntekter fra grunnrenteskatten på lag 540 mill. kr, fratrasket naturressursskatt til kommune (om lag 130 mill. kr) og fylkeskommune (om lag 25 mill. kr), som trekkes fra i fastsatt skatt til staten av alminnelig inntekt tilsvarende.

Tabell 2: Sentrale resultater for 2027 (mill. kr), uten og med grunnrenteskatt og naturressursskatt

Element	uten	med	endring
Inntekter spotpris	4 048	4 048	-
Falleie	144	144	-
Friinntekt	-	800	-
Eiendomsskatt	184	184	-
Naturressursskatt_K	-	132	132
Naturressursskatt_F	-	25	25
Selskapsskatt	421	264	-157
Grunnrenteskatt	-	540	540

Sammenlignet med Finansdepartementets estimater i høringsnotatet viser våre resultater et noe lavere proveny til staten, som kan skyldes flere ulike forutsetninger. For eksempel kan det hende at estimatene i høringsnotatet ikke hensyntar innmatingstariffer, dersom NVEs driftskostnader benyttes som ikke inkluderer dette. Det utgjør i så fall omkring 300 mill. kroner som er fradragsberettiget i grunnrenteinntekten. Videre oppgir ikke departementet hvilken skattemessig inngangsverdi de legger til grunn. Gitt friinntektens betydning, spesielt de første årene etter innføring, kan andre anslag på åpningsbalansen påvirke provenyestimatet. Vi antar derimot at friinntektsrenten vi legger til grunn ikke avviker særlig fra departementets forutsetninger. Andre anslag på balansen vil også ha påvirkning på eiendomsskatten, men det er av mindre betydning. Det fremkommer ikke av høringsnotatet om departementet antar reinvesteringer i eksisterende kraftverk. I våre beregninger utgjør det om lag 650 mill. kr som kommer til direkte fradrag i grunnrenteinntekten.

For naturressursskatten estimerer vi like inntekter som departementet.

Verdioverføring

Tabell 3 viser estimerte verdioverføringer mellom de ulike interessentene i småkraftverk ved redusert nedre grense i grunnrenteskatten og naturressursskatten.

Resultatene er oppgitt som nåverdien av de relevante kontantstrømmene de neste 60 år, med og uten reduserte nedre grense.

Fordeling av eierskap er basert på NVEs oversikt over eierskap til kraftverk. NVEs oversikt er basert på deres kraftverksdatabaser og Skatteetatens aksjonærregister. NVE oppgir at endringer i eierskap siden slutten av 2024 ikke er inkludert i statistikken. Vi har lagt til en antakelse om at kategorien «norsk privat» eierskap er grunneiere, etter innspill fra Småkraftforeninga.

Tabell 3: Endring nåverdi kontantstrøm 2027–2087 (mrd. kroner)

Kontantstrøm	uten	med	endring
Grunnrenteskatt	-	23.8	23.8
Selskapsskatt	12.5	9.7	-2.8
Statlig eierskap	3.1	0.5	-2.6
Sum stat	15.6	34.0	18.4
Eiendomsskatt	2.3	2.3	-
Naturressursskatt	-	2.3	2.3
Kommunalt eierskap	10.5	1.8	-8.8
Sum kommuner	12.9	6.4	-6.5
Naturressursskatt	-	0.4	0.4
Fylkeskommunalt eierskap	0.6	0.1	-0.5
Sum fylker	0.6	0.5	-0.0
Eierskap	5.7	0.9	-4.8
Falleie	2.6	2.6	-
Sum grunneiere	8.3	3.5	-4.8
Offentlig investeringsfond	0.3	0.0	-0.2
Utenlandsk eierskap	8.3	1.4	-6.9

Vi estimerer at verdien av egenkapitalen (eierskapet) reduseres med 83 prosent.³ Estimatet bygger på en antakelse om at alle kraftverkene er finansiert med 50 prosent gjeldsandel, og at alle eierkategoriene opererer med samme andel. Forutsetningene er ment å representere et gjennomsnitt for bransjen ettersom

³ Det er verdt å gjenta her at vi forutsetter lik diskonteringsrente for alle kontantstrømmer, som vi si at vi antar at alle eiere har likt avkastningskrav. I realiteten kan de være ulike.

vi beregner på porteføljenivå. Vi estimerer at verdien av totalkapitalen reduseres med 42 prosent.

Tabellen viser at statens inntekter fra grunnrenteskatten t.o.m. 2087 estimeres til 24 mrd. kroner i nåverdi. Statens netto verdiendringer er omkring 18 mrd. kroner når vi justerer for lavere selskapsskatt og lavere verdi av statens eierandel i småkraftverk (11 pst.).

Verdiene til kommunen reduseres med i underkant av 7 mrd. kroner netto, gitt en økning i naturressursskatt og reduksjon i eierskap i sektoren (37 pst.).

Fylkeskommunen endrer omkring likt ut med en kombinasjon av økte inntekter fra naturressursskatten og redusert verdi av eierskap (2 pst.).

Verdien for grunneieres (norsk privat) eierskap i småkraftverk (20 pst.) reduseres i underkant av 5 mrd. kroner som følge av tiltaket.

Øvrige eiere – offentlige investeringsfond og utenlandske eiere – får reduserte verdier med omkring 7 mrd. kroner.