
NOTAT

Formål:	Innspill høring om grunnrenteskatt småkraftverk
Fra:	Jarle Schelander
Dato:	9. januar 2026
Ansvarlig advokat:	Jarle Schelander

GRUNNRENTESKATT VED SMÅKRAFTENS PRIVATEIDE FALL

1 Innledning

Etter gjeldende regler om grunnrenteskatt på vannkraftverk er innslagspunktet for grunnrenteskatt satt til kraftverk med installert effekt over 10 000 kVA (ca. 10 MW, som vil bli brukt i det følgende). I høringsnotat av 15. oktober 2025 ("**Høringsnotatet**") foreslo regjeringen å senke innslagspunktet til 1 500 kVA (ca. 1,5 MW). Vannkraftverk over 10 MW omtales normalt som storkraft, og verk mellom 1,5 og 10 MW omtales som småkraft. Grunnrenteskatten på vannkraft gir i dag en effektiv skattesats på 67 %. Det er 45 prosentpoeng over den alminnelige skattesatsen på 22 % som gjelder for selskaper og næringer uten grunnrenteskatt.

I denne forbindelse er vi bedt om å gi en vurdering av det anførte grunnlaget for grunnrenteskatt, herunder særlig Regjeringens anførsel om at grunnrenteskatt kan sees som en leie ved bruk av fellesskapets ressurser, og sammenligningen med grunnrenteskatt for petroleum og stor vannkraft.

I det følgende viser vi hvordan politikken rundt norsk vassdragsforvaltning og lovverket som springer ut av denne politikken er delt inn i et tosporet system, der fellesskapet ved det offentlige er eller vil bli eier av vannressursene for storkraften, men der grunneierne er og skal kunne forbli eiere av småkraften. Reglene om grunnrenteskatt på vannkraft har helt naturlig fulgt denne utviklingen.

2 Oppsummering

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 ikke fellesskapets ressurser.

Gjennom 2000-tallet ble dette tosporede systemet forsterket og sementert. Grensen for det private eierskapet til småkraften ble 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 felleiemodell der grunneiere kunne leie ut vannfallene til kraftutbygging. På den annen side ble det offentlige eierandel i storkraften forsterket, og muligheten til å leie ut storkraft til private gjennom foregrepte 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.

Kraftverkseierne, som er utpekt som skattesubjekter for grunnrenteskatten, vil i mindre grad oppnå en grunnrente i form av en ekstraordinær avkastning ved småkraft. 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 ilegge 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.

3 Generelt om grunnrenteskatt – og overordnet om småkraft

I Høringsnotatets pkt 1 beskrives og forklares grunnrenteskatter på følgende måte:

"I Norge har flere næringer eksklusiv tilgang til verdifulle naturressurser, som vannkraft og landbasert vindkraft, petroleum samt havbruk. Denne tilgangen gjør at slike stedbundne næringer over tid kan oppnå ekstraordinær avkastning, såkalt grunnrente. Grunnrenteskatt på stedbundne ressurser kan utformes slik at den ikke svekker selskapenes investeringsinsentiver. Virksomheten kan dermed skattlegges relativt høyt. Prinsippet om at fellesskapet skal ha en andel av avkastningen ved utnyttelsen av fellesskapets naturressurser, har tjent Norge godt."

For småkraft, og særlig for nyere småkraft, er vannressursene i stor grad eiet privat, av grunneierne i de aktuelle vassdragene. Kraftverkene bygges normalt ut ved egne selskap. I noen tilfeller kan grunneierne også være på eiersiden i selskapet som eier kraftverkene, men ofte vil kraftverkene bygges og drives av egne uavhengige selskap. Kraftverkets rett til vannressursen er avtalt gjennom en avtale om leie av fallet. Falleien er normalt fastsatt slik at kraftselskapet oppnår en normalavkastning på sin investering og drift, hvoretter grunneierne får en del av fremtidig avkastning utover denne normalavkastningen. Falleieavtalene er ofte utformet slik at de er tidsbegrenset til noen tiår, og slik at grunneierne ved utløpet av avtalen kan overta kraftverket, også omtalt som "privat hjemfall". De har da mulighet til å drive videre selv, eller fortsette med en ny avtale basert på utleie.

Småkraftverkene vil normalt sett ha begrenset magasinering og reguleringsmulighet. De direkte konsekvensene av å etablere et kraftverk vil derfor først og fremst være knyttet til det aktuelle vannfallet.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om småkraften utnytter fellesskapets naturressurser, på samme måte som det er lagt til grunn for petroleumsbeskatning, og grunnrenteskatt på havbruk og stor vannkraft. I det følgende vurderes prinsippet om at fellesskapet skal ha en andel av fellesskapets ressurser, og hvordan dette prinsippet har vært førende for reguleringen av vassdragsressursene i Norge gjennom et århundre, samt hvordan prinsippet har vært en del av begrunnelsen for grunnrentebeskatning.

4 Beskatning som leie ved utnyttelse av fellesskapets ressurser

Grunnrente innen vannkraftsektoren ble opprinnelig beskrevet som en ekstraordinær avkastning, som over tid overstiger den normalavkastning som kan oppnås i andre næringer. Den ekstraordinære avkastningen er forklart med at det er gitt tilgang til utbygging av en begrenset mengde vannfall. Den ekstraordinære avkastningen er forklart med at de rimeligste utbyggingene ble gjort tidlig, i et annet marked. Ved et stadig økende kraftbehov, vil prisen på kraft settes til marginalkostnaden ved utbygging av ny kraft, som gjennomgående vil være høyere enn for de først utbygde verkene. Fra forarbeidene til grunnrenteskattereglene, Ot.prp.nr.23 (1995–1996) siteres fra pkt 9.1:

"Vannkraft er en av Norges viktigste naturressurser, og produksjon av vannkraft kan gi grunnrente. Rødseth-utvalget definerer grunnrente i vannkraftsektoren slik (NOU 1992:34, s. 169):

«Den kapitalavkastningen utover avkastningen i andre næringer som oppstår fordi det er en gitt tilgang på utbyggbare vassdrag, kalles grunnrente.»

Det er særlig to forhold som ligger bak grunnrenteskatten. For det første at det er felles naturressurser, der fellesskapet kan forvente et særskilt vederlag for utnyttelsen av denne ressursen. For det andre at staten bør motta denne skatten. Grunnrenteskatten er en form for leie av felles ressurser, som staten bør forvalte på vegne av fellesskapet. Fra Ot.prp.nr.23 (1995–1996) pkt. 9.1 siteres:

"Departementets prinsipielle utgangspunkt er at det er staten som skal disponere skatteprovenyet fra grunnrenten ettersom vannkraften er en nasjonal ressurs som bør komme hele samfunnet til gode. Kommunene og fylkeskommunene får dessuten en andel av grunnrenten gjennom de øvrige delene av skattesystemet."

Prinsippet om at fellesskapet kan forvente en særskilt leie, betalt til staten som forvalter på fellesskapets vegne, gjør seg ikke gjeldende der eierskapet til vannressursene er privat. Der er det i stedet grunneier som kan forvente en slik leie, noe som typisk gjøres i form av felleieavtaler.

- 5 Det tosporede system – storkraften skal kontrolleres og eies av fellesskapet. Småkraften er underlagt privat eiendomsrett, og eies og kontrolleres av grunneier.

5.1 Konsolideringsmodellen for stor kraft

Helt fra tidlig på 1900-tallet har det vært en omforent politikk der større utbygde fall skulle anses som fellesskapets ressurser. Industrikonsesjonsloven, nå vannfallrettighetsloven (lov-1917-12-14-16), fastslår at utbygging av vannkraft krevde konsesjon fra det offentlige, der det ble satt vilkår om hjemfall til staten etter typisk 60-80 år. Utbyggerens eierperiode gir mulighet til å få dekket investeringen og en viss avkastning på investeringene. Men hjemfallet tilbake til fellesskapet, der et fungerende og godt vedlikeholdt kraftverk faller tilbake til fellesskapet uten vederlag, ble sett som et vederlag for å ha fått anledning til å utnytte fellesskapets ressurser. Der hvor avkastningen før hjemfallet overstiger normalavkastningen, kan en slik ekstraordinær avkastning betales som et ekstra vederlag, en leie, til fellesskapet ved staten. Det er ikke hjemfall der hvor kraftverkene eies mer enn 2/3 av offentlige eiere, direkte eller indirekte, men også disse må betale leie til det større nasjonale fellesskapet i form av grunnrenteskatt til staten.

Etter en avgjørelse i EFTA-domstolen ble reglene strammet til, blant annet med en stopp for foregrepne hjemfall med ny utleie tilbake til den private parten. I forarbeidene til innstrammingene er systemet med konsesjon og hjemfall beskrevet og forklart, og det er særlig pekt på at dette er knyttet opp mot at ressursene er fellesskapets eiendom, se Ot.prp.nr.61 (2007–2008) 3.1.1:

"Det grunnleggende grep i loven fra 1917 er at det kreves konsesjon fra myndighetene for å erverve vannfall eller kraftverk. Videre bygger loven på en grunntanke om at vannkraftressursene er fellesskapet eiendom, og derfor i prinsippet bør være offentlig eiet. I den grad private gis adgang til å erverve vannfall eller kraftverk etter loven § 2, har det for slike erverv bare vært adgang i loven for myndighetene til å gi tidsbegrensede konsesjoner med vilkår om hjemfall til staten ved utløpet av konsesjonsperioden. Slik sett har formålet med loven siden starten vært å sikre fremtidig offentlig eierskap."

I Ot.prp.nr.61 (2007–2008) pkt 3.2.2 pekes det særskilt på det langsiktige formålet med å sikre offentlig eierskap og at fellesskapet skal kunne forvalte utnyttelsen:

"Et av formålene med industrikonsesjonsloven fra 1917 var å skape offentlig eierskap på sikt. Dette er langt på vei oppnådd med 88 prosent offentlig eierskap. Det konsoliderte regelverket

som nå fremmes skal sikre dette offentlige eierskapet, og slutføre prosessen som ble startet for snart hundre år siden. Offentlig eierskap er en overordnet målsetning tuftet på et historisk grunnlag som bygger på at en av de mest sentrale naturressurser for landet skal tilligge fellesskapet og allmennheten ved utnyttelse."

I Ot.prp.nr.61 (2007–2008) 3.2.1 oppsummeres ordningen med konsesjon og hjemfall som vederlag til fellesskapet for bruk av fellesskapets ressurser:

"Ved endringsloven fra 1969 kom det inn et vilkår om at private selskaper bare skal kunne gis konsesjon når det foreligger særlige omstendigheter, jf. nåværende § 2 første ledd. Begrunnelsen for denne innstrammingen var et ønske om å markere det offentliges sentrale stilling for kraftforsyningen. Departementets forslag ble behandlet av industrikomiteen i Innst.O. XI (1968-69). På side 8 heter det:

«Om hjemfallsretten har det under forberedelsen av lovrevisjonen vært noe delte meninger. Et flertall i konsesjonslovkomiteen mener hjemfallsprinsippet bør opprettholdes uendret. Landets vannfall er, ifølge flertallet naturverdier som hele samfunnet skal kunne nyte godt av, og ved privat utnyttning av vannkraft er det ikke urimelig av samfunnet krever et visst vederlag.»"

Synspunktet om at storkraften er fellesskapets ressurser, og at systemet med privat utbygging etter konsesjon med påfølgende hjemfall er et vederlag til fellesskapet, har store likheter med synspunktene bak grunnrenteskatten. For småkraften er imidlertid prinsippet om privat eierskap og privat utbygging holdt fast ved og styrket.

5.2 Småkraft – Privat eierskap tilrettelagt for falleiemodellen.

5.2.1 *Rettslig utgangspunkt – grunneierne eier vannfallene*

Utgangspunktet for vannfallrettighetsloven, tidligere industrikonsesjonsloven, er grunneiernes private eiendomsrett til vassdragene. Vannressursloven (lov-2000-11-24-82) § 13 første og andre ledd fastslår at utgangspunktet er at vassdraget tilhører grunneierne, og at grunneierne har rett til å utnytte vannkraften:

"Vassdrag tilhører eieren av den grunn det dekker, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold. [...]]"

Eierne på hver side av et vassdrag har lik rett til utnyttning av vannkraften, om ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag."

Grunneiernes eierskap til vassdragene følger en svært lang rettstradisjon i Norge, og kan spores helt tilbake til Gulatingsloven fra før år 1000. Prinsippene er videreført i Magnus Lagabøtes landslov av 1274, Christian Vs Norske Lov av 1667 og i vassdragslovene av 1887, 1940 og 2000. Dette systemet, som det også er spor av i Sverige og Danmark, skiller seg fra Europa for øvrig, som er preget av romerrettens regulering der vassdragene er eiet av fellesskapet. Prinsippet har vært gjennomgått og vurdert flere ganger, og hver gang er det tradisjonelle norske prinsippet videreført.

Forskjellen på de norske prinsippene og romerrettens prinsipper er beskrevet slik i NOU 1994:12 om

ny lov om vassdrag og grunnvann pkt. 11.1.1 og 11.1.2:

"Utenom Norden er det vanlige utgangspunkt at vassdragene tilhører det offentlige. [...] Romerretten har trolig hatt en dominerende innflytelse på dette området. Etter romersk rett var utgangspunktet at alle vassdrag med årssikker vannføring tilhørte allmennheten [...]"

De nordiske land bygger på privat eiendomsrett eller råderett til vassdragene. Dette gjelder også for Danmark, selv om dansk vassdrags-lovgivning ellers på mange punkter er forskjellig fra vår."

Det historiske grunnlaget for de norske reglene ble beskrevet slik:

"Historisk har retten til å utnytte vassdragene utviklet seg ut fra den bruken som har vært utøvet gjennom tidene. De gamle norske reglene om retten til å utnytte vassdrag tar gjerne utgangspunkt i en konkret bruk, retten til fiske. I Gulatingsloven slås det fast at retten til fiske ligger til strandeierne, og at grensen mellom eiere på hver side går midt i vassdraget. Loven inneholder også en bestemmelse som forutsetter at andre enn strandeieren fra gammelt av kan ha rett til vann og fiske. Magnus Lagabøters Landslov viderefører stort sett disse reglene i en bestemmelse om lakseelver og fangstredskaper. Den samme regel finnes i Christian den Femtes Norske Lov, som også har bestemmelser om andre forhold enn fiske i Bok V Cap. 11 Om Vand, Vejdesteder og Fiskeri. Ved innføringen av vassdrags-loven av 1887 ble det lagt til grunn at disse reglene gir uttrykk for en tidlig utviklet privat eiendomsrett til vassdrag".

Prinsippet var gjenstand for en grundig politisk debatt i Stortinget før vedtakelsen av vassdragsloven av 1887. Statsminister Johan Sverdrup argumenterte for det tradisjonelle norske synet om grunneierens eiendomsrett til vassdragene. I forhandlinger i Lagtinget 1887 er han gjengitt på at det motsatte syn ville være en tilnærming til:

"den romerske Ret dette, og jeg tror, at vi gjør bedre i å holde os til vor gamle norske Ret."

I "Ute av syne, ute av sinn - Om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett", Solli, Gunnhild Storbekkrønning, 2021, pkt 3.2.1 er diskusjonene før 1887-loven beskrevet slik:

"I Lagtinget gikk blant andre Johan Sverdrup sterkt inn for grunneierens rett, og han mente at man ellers ville begå «et attentat» overfor den gamle nasjonale rettsregel om grunneierens eiendomsrett til fordel for en romerrettslig regel om vassdragene som samfunnseie. Utfallet av diskusjonen ble vassdragsloven 1887 § 1, som fastslo at grunneieren er «eiendomsberettiget til det vand, som findes paa grunden, være sig indsø, elv eller bæk». Eiendomsretten til vannet var knyttet til grunnen. [...] Etter denne reguleringen er det klart at det romerrettslige prinsippet om at vassdragene står under allmennhetens rådighet, aldri slo gjennom i norsk rett."

Det er derfor sikker norsk rett, utviklet gjennom mer enn 1000 år med norsk rettsutvikling, at grunneierne eier vassdragene.

Ved utbygging av storkraft modifiseres dette utgangspunktet kraftig ved hjemfallsinstituttet. Hvis grunneier lar vassdraget inngå i vannkraftproduksjon, vil kraftverket hjemfalle til staten. Storkraften vil derfor tilfalle det offentlige, og vil være under felleskapets kontroll og interesse. Ot.prp. nr.54 (2003–2004) omtales nærmere nedenfor, men i dens pkt. 3.2.1 ble også forholdet mellom offentlig og privat eierskap til vassdragsressursene omtalt:

"Den langvarige striden om konsesjonslovgivningen og hjemfallsinstituttet må sees på bakgrunn av den norske vassdragsretten. Mens hovedregelen i Europa for øvrig har vært at vassdrag av noen betydning er i offentlig eie, har Norge hatt privat eiendomsrett til vassdragene. Det private eierskap til vassdragene viste seg å være uforenlig med myndighetenes målsetting om å ivareta samfunnsmessige og nasjonale hensyn knyttet til elektrifisering og kraftintensiv industri. Konsesjonslovene representerte en betydelig modifikasjon av den private råderetten. Gjennom hjemfallsinstituttet ville store deler av vannkraften på lang sikt komme over i offentlig eie."

5.2.2 *Småkraft – privat eierskap styrket for å legge bedre til rette for privat utbygging gjennom en falleiemodell. Endring fra 1 000 nat. hk til 4 000 nat. hk.*

For de minste kraftverkene har andre hensyn vunnet frem. For kraftverk under 1 000 nat.hk., har det aldri vært hjemfall. Denne grensen ble i 2004 hevet til 4 000 nat. hk., gjennom en endring av industrikonsesjonsloven, nå vannfallrettighetsloven. Endringen skulle legge bedre til rette for økt utbygging av småkraft og økte investeringer og næringsliv i distriktene. Endringen ble sett i sammenheng med andre forenklinger for småkraften, herunder forenklinger i konsesjonsbehandlingen. Dette er blant annet omtalt i Ot.prp.nr.54 (2003–2004) pkt 2.1:

"Bakgrunnen for forslagene er ønsket om forenklinger i konsesjonsbehandlingen, og å legge til rette for utbygginger av små vannkraftverk. [...] Regjeringen ønsker å legge til rette for at utbygging av små vannkraftverk skal bidra til vår energiproduksjon. En slik utbygging vil være en del av utmarksstrategier til erstatning for inntektsbortfall i jord- og skogbruk som påpekt av energi- og miljøkomiteen ved behandlingen av vannressursloven og i Stortingsmeldingen om vasskrafta og kraftbalansen, jf Ot.prp.nr.39 (1998–1999) og Innst.O.nr.101 (1999–2000), og St.meld.nr.37 (2000–2001) og Innst.S.nr.263 (2000–2001).

[...] For å gjøre saksbehandlingen i saker om utbygging av småkraftverk mer effektiv, er NVE nå delegert kompetanse til å fatte vedtak for utbygginger med installert effekt opp til 5 MW og som bare behandles etter vannressursloven. En heving av konsesjonsgrensen etter industrikonsesjonsloven § 1 vil føre til en ytterligere forenkling av saksbehandlingen.

Dagens grense på 1000 naturhestekrefter medfører at erverv av relativt små vannfall er konsesjonspliktige, og må pålegges konsesjon med vilkår blant annet om konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og hjemfall. En økning av konsesjonsgrensen vil øke lønnsomheten, og gi et bedre økonomisk insentiv til utbygging av mindre vannkraftanlegg".

I pkt. 3.4 ble det ytterligere presisert at det var ønskelig å legge til rette for økt småkraftutbygging. Det ble presisert at økt småkraftutbygging var politisk ønskelig, for å få mer tilgang til ren kraft, for næringsutvikling i distriktene og for økt beredskap ved lokal kraftoppdekning. Det ble også presisert at endringene ville muliggjøre utleie av fall fra grunneierne, uten å måtte selge fallene:

"I dag er det ikke aktuelt med nye, større prosjekter som griper inn i urørt natur som er viktig for miljøet. Utfordringene er endret. Det er nå en stadig større satsing på mindre vannkraftprosjekter ved utbygging av såkalte mikro-, mini- og småkraftverk. For å bidra til lokal kraftoppdekning og næringsutvikling, ønsker regjeringen å legge til rette for utbygging av små vannkraftanlegg.

[...] En heving av konsesjonsgrensen vil øke antallet konsesjonsfrie erverv av vannfall. Disse ervervene vil ikke pålegges konsesjon med vilkår om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Dette vil også gi rom for økt lønnsomhet ved små vannkraftutbygginger, og styrke incentivene til å investere i slike prosjekter.

[...] Den foreslåtte grensen må ses i sammenheng med det øvrige forenklingsarbeidet for saksbehandlingen av mindre vannkraftanlegg. NVE er nå delegert kompetanse til å fatte vedtak for utbygginger med installert effekt opp til 5 MW og for mindre reguleringer (inntil 500 naturhesterkrefter), og som kun behandles etter vannressurslovens regler. [...]

Etter industrikonsesjonsloven § 5 kan vannfall som er konsesjonspliktige kun leies ut når fallrettighetene innehas av staten, statsforetak eller norske kommuner og fylkeskommuner. En heving av konsesjonsgrensen vil gjøre det mulig for private grunneiere å leie ut vannfall med kraftgrunnlag inntil 4000 naturhesterkrefter. Dette vil legge forholdene bedre til rette for små vannkraftutbygginger uten at ressursen skilles fra eiendommen for godt. Grunneiere kan også leie ut fallrettighetene til et selskap hvor de selv er sterkt inne på eiersiden, men hvor fordelingen av risiko og kapital spres på alle deltakerne i selskapet."

Samtidig ble grensen for grunnrenteskatt økt fra 1 500 kVA til 5 500 kVA. I forarbeidene til endringen forklares økningen med endringene i reglene om konsesjonsbehandling og hjemfall, og det pekes på at en økning av innslagspunktet for grunnrenteskatt ville føre til at flere utbygginger blir lønnsomme. Fra forarbeidene til endringene i grunnrenteskattereglene vises det til de øvrige grepene som er gjort for å tilrettelegge bedre for småkraft, og at en endring av skattereglene vil bidra i samme retning, se Ot.prp.nr.1 (2003–2004) pkt 10.4.2:

"I høringsnotat av 29. november 2002 om forslag til endringer i industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven, har Olje- og energidepartementet foreslått å heve grensen for konsesjonsplikt ved erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall, jf industrikonsesjonsloven § 1, fra 1.000 naturhesterkrefter til 4.000 naturhesterkrefter. Dette innebærer en økning i konsesjonsgrensen målt i installert effekt fra i underkant av 1 MW til om lag 5 MW (omregningen fra naturhesterkrefter til MW er gjort på bakgrunn av 27 utvalgte kraftverk). I høringsnotatet begrunnet Olje- og energidepartementet forslaget med et behov for å legge til rette for økt bygging av småkraftverk."

I pkt. 10.4.4 pekes det på at det er ønskelig å legge til rette for økt småkraft, og at en endring av innslagspunktet vil gjøre flere prosjekter lønnsomme.

"Hovedbegrunnelsen for å foreslå en heving av de nedre grensene for fastsettelse av grunnrenteinntekt og naturressursskatt, er at en slik skattemessig gunstig behandling av kraftverk under 5 MW isolert sett vil gi økte incentiver til investeringer i små kraftprosjekter, ved at lønnsomheten etter skatt øker ved slike prosjekter. Dersom en ønsker å stimulere til økt utbygging av mindre kraftverk, kan en heving av de nedre grensene derfor bidra til dette.

Videre vil det etter departementets syn være en fordel om ulike grenser for fastsettelser mv. for kraftverk innenfor skattesystemet og konsesjonsreglene i størst mulig grad er samordnet, når ikke andre hensyn taler for å opprettholde forskjellene.

En heving av grensene kan også redusere de administrative kostnadene knyttet til skattene. Dette gjelder spesielt for kraftverk eid av privatpersoner og selskaper som kun eier småkraftverk."

Skattereglene fulgte derfor konsolideringsmodellens grenser. For storkraften, hvor øvrig regelverk legger opp til at ressursene skal tilhøre det offentlige og fellesskapet, representert ved et vederlag til staten, var det også en grunnrenteskatt. For de mindre kraftverkene ble det lagt til rette for økt utbygging med fortsatt privat eierskap, og økt mulighet til å beholde fallene under privat eie. Her var det ikke grunnrenteskatt.

5.3 Endrede regler for konsesjonsbehandling opp til 10 MW, endret grense for grunnrenteskatt opp til 10 MW

Som vist ovenfor ble grensen for grunnrenteskatt hevet til 5 500 kVA da konsesjons- og hjemfallsreglene ble økt fra 1 000 nat. hk. til 4 000 nat. hk. Begrunnelsen for begge økningene var at dette ville være distriktpolitisk ønskelig, det ville gi en bedre beredskap lokalt og det ville gi mer utbygging av kraft, fordi flere småkraftprosjekter ville bli lønnsomme. I dette lå det også en erkjennelse av at grunnrenteskatten, selv om den er forsøkt utformet nøytralt, vil påvirke lønnsomheten av ulike prosjekter.

For småkraftverk uten regulering vil det ikke være et entydig forhold mellom naturhestekrefter og installert effekt. Flere småkraftverk kan derfor ha installert effekt over 5,5 MW, og samtidig være under 4 000 nat. hk.

For bedre å tilrettelegge for småkraft, ble det innført en forenklet konsesjonsprosess for verk under 10 MW. I 2015 ble innslagspunktet for grunnrenteskatt flyttet etter, og økt til 10 MW. Endringen ble meldt inn til ESA for en vurdering etter statsstøttereglene. ESA konkluderte i brev av 23.06.2015 med at det ikke var statsstøtte. Som begrunnelse viste ESA blant annet til at økningen av innslagspunktet for grunnrenteskatten var et av flere grep som ble tatt for kraftverk under 10 MW, hvor andre grep blant annet var innføring av hurtigspor for konsesjonsbehandling. Endringen av grunnrenteskattereglene var dermed også her et ledd i å legge til rette for mer småkraft. Fra ESAs begrunnelse siteres:

"CSA has come to this conclusion based on the finding that the intended amendment to Article 18-3(10) of the Norwegian tax act in a general manner raises the threshold for when the resource rent tax on hydroelectric plants is triggered from 5 500 kVA to 10 000 kVA. It appears that the justification for the amendment is administrative considerations - to alleviate smaller hydro plant owners from the burden of dealing with complex tax rules. It is CSA's understanding that the increase should be seen in conjunction with the wider regulatory framework for small hydropower plants, and specifically the threshold of 10 000 kW triggering a simplified licensing procedure for hydroelectric plants. On this basis, CSA has come to the preliminary conclusion that the notified amendment is not selective, neither de jure nor de facto"

Også her ble grunnrenteskattereglene sett i sammenheng med øvrige grep for å legge til rette for økt småkraftutbygging.

5.4 Falleiemodellen

Falleiemodellen ble omtalt som en ønsket modell ved endringene i vannfallreguleringsloven i 2004, se omtalen fra Ot.prp.nr.54 (2003–2004) pkt. 3.4 inntatt over. Denne modellen ble også omtalt særskilt

under Stortingsbehandlingen, se Innst. O. nr. 75 (2003-2004):

"Flertallet vil påpeke at dagens konsesjonsgrense vanskeliggjør grunneierbasert utnyttelse av små vannfall. For en grunneier kan selv en liten vannkraftutbygging være så kapitalkrevende at han ikke vil ta den økonomiske risiko utbyggingen vil medføre. Hvis fallet kan utnyttes til mer enn 1.000 naturhesterkrefter, er grunneier etter gjeldende regler henvist til å selge fallrettighetene for å realisere verdien disse har i vannkraftsammenheng. Vannfall som trenger konsesjon kan ikke leies ut av private. En heving av konsesjonsgrensen vil gjøre det mulig for grunneiere å leie ut vannfall med kraftgrunnlag inntil 4.000 naturhesterkrefter. Lovforslaget i Ot.prp. nr. 54 (2003–2004) vil derfor legge forholdene til rette for at grunneiere kan realisere verdien av sine vannfall ved tidsbegrenset bortleie og slik at eiendomsretten beholdes."

Denne utleiemodellen er i stor grad benyttet ved nyere utbygging av småkraft. Kraftverkseierne, normalt selskaper som påpekt i Ot.prp. nr. 54 (2003-2004), inngår en fallelieavtale med grunneier. I avtalen er det fastsatt en løpende fallelie, og et hjemfall ved avtalens utløp. Hjemfallet er her til grunneierne, og ikke til staten. Vederlaget for utnyttelsen av vannressursen består også her av to elementer, en løpende leie og hjemfallet, og som for storkraften betales dette vederlaget til den som skal kunne forvalte og utnytte ressursen. Men i motsetning til for storkraften, så tilhører ikke ressursene i småkraften fellesskapet, men den enkelte grunneieren. Det er da ikke rom for en ytterligere "leie" betalt til staten. Hvis det i en slik modell i tillegg innføres en grunnrenteskatt til staten, må kraftverkseieren betale en grunnrenteskatt, som skal være et uttrykk for fordelingen av å leie en naturressurs, til en annen part enn eier av ressursen. Betalingen for leie vil i tilfelle komme dobbelt opp, for det betales allerede en leie til eieren av ressursen gjennom fallelie og det private hjemfallet.

5.5 Sammenligning med begrunnelsen for øvrige grunnrenteskatter

5.5.1 *For småkraften gjelder andre hensyn enn ved storkraft, petroleum og havbruk.*

Høringsnotatet viser til reglene om grunnrentebeskatning av petroleumsutvinning, havbruk og storkraft. Høringsnotatet viser også flere steder til NOU 2019:16, som også behandlet innslagspunkt for grunnrenteskatten. I NOU 2019:16 pkt. 6.5.12 er begrunnelsen for grunnrenteskatt oppsummert slik:

"I petroleumssektoren og kraftsektoren har myndighetene lagt vekt på å trekke inn en stor del av grunnrenten til fellesskapet. Begrunnelsen har blant annet vært at:

- Inndragning av grunnrente i petroleums- og kraftsektoren har stor legitimitet fordi avkastningen skriver seg fra bruken av en begrenset ressurs som samfunnet stiller til disposisjon.
- Med internasjonale kapitalmarkeder og mobile skattegrunnlag må en større del av skattebyrden bæres av de mer immobile faktorene, hvorav naturressursene utgjør en helt immobil del.
- Grunnrentenæringer kan gi fellesskapet høye skatteinntekter uten samfunnsøkonomisk tap. Inntekter fra nøytrale grunnrenteskatter reduserer også behovet for skatter som ville medføre et samfunnsøkonomisk tap".

Det første punktet det vises til er vederlagssynspunktet for utnyttelsen av fellesskapets ressurser. For petroleum, havbruk og storkraft er prinsippet om en leie eller et vederlag for utnyttelse av fellesskapets

ressurser dekkende. I det følgende går vi gjennom hovedpunktene i reguleringen av eierskapet til ressursene. For ny og nyere småkraft er dette prinsippet ikke dekkende. For de andre næringene er det fellesskapets ressurser som utnyttes, og grunnrenteskattene kan begrunnes i et vederlagssynspunkt. For ny og nyere småkraft tilhører vannressursene grunneierne, og vederlaget betales til eierne av de lokale eiendommene, gjennom falleieavtalene. En grunnrenteskatt for småkraften kan ikke begrunnes i det samme vederlagssynspunktet.

5.5.2 Særskatt på petroleum

Det å se grunnrenteskattene som en form for leie eller vederlag for å benytte felles ressurser illustreres ved særskatt på petroleum, regulert i petroleumsskatteloven (lov-1975-06-13-35). Petroleumsskatteloven må forstå i lys av petroleumsløven (lov-1996-11-29-72) som i § 1-1 fastslår at utvinnbare ressurser på sokkelen tilhører den norske stat:

"Den norske stat har eiendomsrett til undersjøiske petroleumforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltning".

Staten kan gi konsesjon til selskaper som ønsker å utvinne petroleum. Ved slik utvinning overføres eierskapet fra staten til oljeselskapet, jf. § 3-3:

"Kongen i statsråd kan på nærmere bestemte vilkår tildele utvinningstillatelse. En utvinningstillatelse kan omfatte en eller flere blokker eller deler av blokker.[...]

En utvinningstillatelse gir enerett til undersøkelse, leteboring og utvinning av petroleumforekomster på områder som omfattes av tillatelsen. Rettighetshaver blir eier av den petroleum som produseres."

Petroleumsløven har enkelte egne vederlagshjemler, blant annet om produksjonsavgift/royalty, men disse har ikke vært benyttet på flere tiår. Oljeselskapene betaler en særskatt på inntektene fra sokkelvirksomheten, hvor staten mottar 78 %, og oljeselskapene sitter igjen med 22 %. Her fremstår grunnrenteskatten (særskatten) som et vederlag for den offentlig eide ressursen. Oljeselskapene betaler ikke noe vederlag for selve naturressursen til private parter.

5.5.3 Grunnrenteskatt på havbruk

For grunnrenteskatt på havbruk, jf. skatteloven kap. 19, er synspunktet om leie av fellesskapets ressurser fremtredende. I territorialfarvannet strekker den private eiendomsretten seg ut til marbakken eller to meters dyp. Arealene utenfor tilhører fellesskapet, inkludert de områdene som benyttes ved oppdrett. Det kreves tillatelse fra myndighetene for å kunne benytte arealene til havbruksvirksomhet. Grunnrenteskatten på havbruk ilegges på innehaver av visse tillatelser etter akvakulturloven (lov-2005-06-17-79), og akvakulturlovens forskrifter. For tiden tildeles for eksempel nye laksetillatelser etter et trafikklyssystem, der økt produksjonskapasitet kun tildeles i områder departementet mener tåler en økning.

Økt tillatt produksjon tildeles til noen av søkerne, typisk mot et vederlag enten i form av en fastpris pr tonn eller etter en auksjon blant søkerne. Vederlaget til fellesskapet, representert ved staten, er dermed delt i to. Først vederlag direkte som et vederlag for tillatelsene ved tildeling, og så i form av

grunnrenteskatt etter tildeling. Havbruksselskapene betaler ikke noe vederlag for selve naturressursen til private parter.

5.5.4 Grunnrenteskatt på stor vannkraft

Reglene for stor vannkraft er gjennomgått over, der gjennomgangen har vist hvordan reguleringen tar utgangspunkt i at vannressursene er fellesskapets ressurser, med regulering av konsesjon og hjemfall i vannfallrettighetsloven, tidligere industrikonsesjonsloven.

Mer enn 93 % av storkraften eies av det offentlige (tall fra NOU 2019:16). Det er også i større grad et sammenfall av eierskap til fallrettighetene og kraftverket, dels på grunn av rimelige erverv langt tilbake, dels på grunn av ekspropriasjon. Her har staten ansett seg som den rette mottaker av vederlag for å bruke den felleseide naturressursen, og også her kan grunnrenteskatten sees ut fra et vederlagssynspunkt, som en form for leie.

For storkraften vil det også oftere forekomme magasinering og/eller regulering, slik at den fysiske påvirkningen av et kraftverk påvirker flere på en sterkere måte. I NOU 2019:16 pkt. 3.2 er det påpekt at 3/4 av den installerte kapasiteten i Norge er knyttet til regulerbar vannkraft. Et synspunkt om vederlag for bruk av felleseide ressurser kan også omfatte en oppfattet ulempe i form av naturinngrep, selv om grunnrenteskatten ikke er knyttet direkte til dette. Også dette momentet vil uansett være forskjellig for den typiske storkraften og den typiske småkraften. I Ot.prp. nr. 54 (2003–2004) pkt. 3.4 ble forskjellene for småkraften påpekt:

"Olje- og energidepartementet anser utbygginger som utnytter mindre enn 4000 naturhestekrefter, i de fleste tilfeller er relativt lite konfliktfylte og med begrensede miljøulemper. Dette har blant annet sammenheng med at slike anlegg som regel etableres uten reguleringer. "

5.6 Sammenligning med småkraft

For småkraften er både partsforholdet og det offentliges interesser annerledes enn for de øvrige næringene. For småkraften, og særlig for ny småkraft, er det i stor grad private grunneiere som eier vannressursen, og en privatrettslig avtale hvor avkastningen utover normalavkastningen fordeles mellom kraftselskapet og grunneier. Det vil heller ikke bli noe offentlig eierskap ved hjemfall til staten, grunnet reguleringen av konsesjons- og hjemfallsreglene.

En ekstra beskatning, der skatt til staten økes fra 22 % til 67 %, kan for småkraften ikke begrunnes i utnyttelse av fellesskapets ressurser og et vederlagssynspunkt. Tvert imot, den falleien som kraftverkene allerede betaler i vederlag til grunneierne, gjør at ny og nyere småkraft beholder en mindre andel av en eventuell ekstraordinær avkastning.

I tillegg til dette, så ble det fra 2011 lovfestet av falleie ikke kan fradras ved beregningen av grunnrenteinntekt. Frem til lovendringen ble fradrag for falleie akseptert av skattemyndighetene. Dette er et grep som vil ramme ny og nyere småkraft, bygget ut etter falleiemodellen, jevnt over hardere enn det rammer storkraften. Grunnet manglende fradrag for falleie vil en reduksjon av innslagspunktet til et lavere nivå enn 10 MW innebære at mange småkraftverk vil bli grunnrentebeskattet for en nettoinntekt de ikke har.

For kraftverk med en falleieavtale som overfører grunnrente til grunneier, vil kraftselskapet dermed grunnrentebeskattes for en høyere grunnrente enn det selv realiserer. Dette er gjennomgående et mindre problem for storkraften, som i større grad har kontroll over fallrettighetene, eller eventuelt betaler en leie etter gamle avtaler som ikke gjenspeiler grunnrenten. For disse er synspunktene fra petroleumsbeskatningens vederlagssynspunkt mer treffende. For den privateide småkraften er imidlertid dette et større problem, fordi de betaler ut hele eller deler av grunnrenten gjennom falleien.

Så vidt vi kan se, er det ingen dypere vurdering eller gjennomgang i Høringsnotatet av de gjennomgående forskjellene i eierskap mellom småkraft og storkraft. Det er heller ingen omtale eller gjennomgang av hvordan den utbredte bruken av falleiemodellen vil slå spesielt uheldig ut ved en innføring av grunnrenteskatt på småkraft.