

GRUNNRENTESKATT PÅ SMÅKRAFTVERK

1 INNLEDNING

I høringsnotat 15. oktober 2025 ("Høringsnotatet") har regjeringen foreslått å redusere innslagspunktet for grunnrenteskatt på vannkraftverk fra 10 000 kVA til 1 500 kVA.

En klar forutsetning for å ilegge grunnrenteskatt på en næring, er at den aktuelle næringen oppebærer ekstraordinær avkastning (grunnrente) som følge av at man utnytter et knapphetsgode. Det er alminnelig antatt at vannkraftproduksjon som sådan genererer grunnrente, men stor regulerbar vannkraft skiller seg klart fra vannkraftproduksjon i små vannkraftverk uten videre reguleringssevne. Ved å senke innslagspunktet for grunnrenteskatt, vil regjeringen innføre 45 % tilleggsbeskatning av en næring som ikke er ekstraordinært lønnsom, noe som bryter med hele grunnpremisset for grunnrenteskatt.

Thommessen bistår flere kraftselskaper, investorer og banker i tilknytning til vannkraft og ser på nært hold det prinsipielt betenkelige ved regjeringens forslag og vi vil i det følgende gjøre nærmere rede for dette. Det finnes en rekke andre innvendinger mot regjeringens forslag, men vi fokuserer kun på dette her.

2 GRUNNRENTE OG GRUNNRENTESKATT

2.1 Grunnrente er ekstraordinær avkastning

Grunnrente er betegnelsen på en ekstraordinær avkastning (dvs. avkastning utover normalavkastning) som oppstår fordi man utnytter en naturressurs (et knapphetsgode). I NOU 1992:34 *Skatt på kraftforetak* formulerer det såkalte Rødseth-utvalget dette slik:¹

"Den kapitalavkastning utover avkastningen i andre næringer som oppstår fordi det er gitt tilgang på utbyggbare vassdrag, kalles grunnrente."

I statsbudsjettet for 2021 – med henvisning til Kraftskatteutvalget (NOU 2019:16) – brukes en tilsvarende definisjon:²

"Grunnrenten er definert som den inntekten som stammer fra å utnytte en naturressurs som blir igjen etter at alle nødvendige innsatsfaktorer har fått sin markedsmessige avlønning."

I sin nye bok *Grunnrenten – naturens supergave*, oppsummer professor emeritus Erling Eide dette på tilsvarende måte (og poengterer samtidig at definisjonen er nærmest identisk med det engelskmannen Thomas Malthus formulerte allerede i 1815):

*"Grunnrente er kort sagt et overskudd som oppstår i en næring etter at arbeidskraft og kapital har fått en normal avlønning og alle andre innsatsfaktorer er betalt."*³

Også Statistisk Sentralbyrå definerer grunnrenten som avkastningen av arbeid og kapital utover hva som er normalt i andre næringer.

¹ Rødseth-utvalget; NOU 1992:34 *Skatt på kraftforetak* s 17-18 og 169 punkt 3.2 og 16.1

² Prop. 1 LS (2020-2021) *Skatter, avgifter og toll 2021* punkt 7.2 s 146

³ Eide, Erling, *Grunnrenten – naturens supergave* (2025), s 14

2.2 Grunnrenteskatt forutsetter grunnrente

Formålet med grunnrenteskatt er at *ekstraordinær* avkastning fra naturressurser bør komme hele samfunnet til gode, slik finansdepartementet selv formulerer det i Høringsnotatet:

*"Formålet med grunnrenteskatter er å sikre fellesskapet en andel av den ekstraordinære avkastningen i stedbundne virksomheter der det over tid forventes grunnrente."*⁴ (våre understrekninger)

Også Erling Eide poengterer dette i sin nye bok *Grunnrenten – naturens supergave*:

*"Nå mener mange at naturens supergave er gitt oss alle og ikke til den som av historiske grunner har fått anledning til å utnytte ressursen. Grunnrenten bør derfor overføres til fellesskapet, enten ved offentlig eierskap eller ved beskatning."*⁵ (vår understrekning)

Rødseth-utvalget var også inne på disse forutsetningene da de vurderte om grunnrenteskatt kunne komme på kant med Grunnlovens § 105:

*"Det tilhøvet at grunnrenta er ei varig kjelde til avkastning ut over normalavkastning, gjer at ein særskatt på kraftverksinntekter ikkje vert ramma av grl. § 105. Føresetnaden er at særskatten ikkje vert satt så høyt at det er tale om konfiskasjon. Konklusjonen må derfor vera at det ikkje er grunnlovsmessige hindringar for ein særskatt på kraftverksinntekter som trekkjer inn delar av grunnrenta til det offentlege."*⁶

Det er således ikke tvilsomt at *forutsetningen* for grunnrenteskatt er at man står overfor en næring med ekstraordinær avkastning som følge av tilgang til en begrenset naturressurs og at *formålet* med skatten er å sikre fellesskapet en andel av denne *grunnrenten* (dvs den ekstraordinære avkastningen) men *ikke* en andel av normalavkastningen. Det fremstår muligens åpenbart, men grunnrenteskatt forutsetter med andre ord at det finnes en grunnrente å beskatte.

Derfor må en riktig utformet grunnrenteskatt utformes slik at den treffsikkert skattlegger den ekstraordinære avkastning i form av grunnrente – men heller ikke mer. Forutsetningene for dette er oppsummert slik i Prop. 1 LS (2020-2021) punkt 7.4.3:

"For at grunnrenteskatten skal være nøytral, må alle relevante kostnader trekkes fra med et beløp som i nåverdi tilsvarer den faktiske kostnaden, og alle inntekter må beskattes til en verdi som tilsvarer nåverdien av den faktiske inntekten. Det innebærer blant annet at selskapene må få fradrag for 100 pst. av investeringskostnaden målt som nåverdi, verken mer eller mindre."

Dersom man underlegger en næring uten ekstraordinær avkastning en riktig utformet grunnrenteskatt, vil den ikke gi noe skatteproveny, all den tid det ikke foreligger noen grunnrente å beskatte.

Det fremheves ofte at en riktig utformet grunnrenteskatt virker investeringsnøytralt, dvs. at investeringer som er lønnsomme før skatt, også er lønnsomme etter skatt. At en grunnrenteskatt er investeringsnøytral, er imidlertid ikke noe selvstendig grunnlag for å innføre en slik tilleggsbeskatning på en næring uten grunnrente. I såfall ville man med samme begrunnelse kunne innført en tilsvarende tilleggsbeskatning på *alle* næringer så lenge næringene fremdeles var (marginalt) lønnsomme etter skatt. Det er derfor viktig å

⁴ Høringsnotat, punkt 4.1

⁵ Eide, Erling, *Grunnrenten – naturens supergave* (2025), s 54 punkt 6.2

⁶ Rødseth-utvalget s 171 punkt 16.3.

ikke forveksle investeringsnøytralitet med spørsmålet om det faktisk foreligger en grunnrente å beskatte. For å være nøytral må altså grunnrenteskatten kun ramme grunnrenten. Erling Eide formulerer dette slik:⁷

"Årsaken til at en grunnrenteskatt ikke fører til vridninger, er at den kun påvirker renprofitten [grunnrenten]. En rasjonell produsent vil uansett søke å gjøre renprofitten størst mulig, selv om staten stikker av med en del av den."

Og videre:

"I praksis vil nøytraliteten avhenge av at myndighetene ikke begår (vesentlige) feil i beregningen av grunnrenten. Som forklart ovenfor, er grunnrenten avkastning på investeringer utover investors alternativavkastning. Grunnrenten er den delen av avkastningen som overstiger avkastningen av en sammenlignbar investering (med samme risiko). Men hvis myndighetene tar utgangspunkt i et avkastningskrav som er lavere enn det avkastningskravet investorene legger til grunn, vil den beregnede grunnrenten bli høyere enn det investorene regner med [...] og skatten på den beregnede grunnrenten kan bli så høy at investeringene blir ulønnsomme slik investorene ser det."

Dersom skattegrunnlaget for grunnrenteskatten ikke bare omfatter grunnrenten men også investors alternativavkastning – og særlig dersom det ikke en gang foreligger grunnrente – er man nettopp i en situasjon hvor det begås feil i beregningen av grunnrenten som skal beskattes, slik at skatten ikke blir nøytral.

På prinsipielt grunnlag lar det seg derfor ikke forsvare å innføre grunnrenteskatt på en næring som ikke oppbærer noen grunnrente, selv om næringen utnytter et knapphetsgode og selv om skatten utformes investeringsnøytralt i den forstand at en investering er lønnsom både før og etter skatt.

3 REGJERINGENS FORESLÅR GRUNNRENTESKATT PÅ KRAFTVERK UTEN GRUNNRENTE

I Høringsnotatet er det foreslått å senke innslagspunktet for grunnrenteskatt fra 10 000 kVA til 1 500 kVA, noe som innebærer at småkraftverk (installert effekt under 10 MW) tilleggsbeskattes med en effektiv skattesats på 45 %. For at en slik skattlegging skal være legitim, må disse kraftverkene (som beskrevet over) generere ekstraordinær avkastning (grunnrente), dvs. avkastning utover normalavkastningen.

I Høringsnotatet punkt 2.4 går departementet nærmere gjennom lønnsomheten i småkraftverk sammenlignet med andre produksjonsteknologier og da særlig stor vannkraft.

Gjennomgangen underbygger imidlertid ikke at småkraftverk generelt genererer grunnrente. Tvert imot viser departementets gjennomgang av tallmaterialet fra NVE først og fremst at stor vannkraft som følge av reguleringsevne generelt er klart mer lønnsomt enn småkraft. NVE har beregnet verdifaktoren for stor vannkraft til 125 %, dvs at stor vannkraft generelt oppnår 125 % av de langsiktige kraftprisene. Verdifaktoren for småkraft er på den annen side beregnet til 77 %. Småkraft og stor vannkraft må med andre ord vurderes som separate næringer i forhold til lønnsomhet og dermed også i forhold til grunnrenteskatt.

Videre legger departementet i Høringsnotatet punkt 2.4.5 til grunn NVEs anslag over fremskrevne levetidskostnader for både småkraft og stor vannkraft, blant annet basert på observerte byggekostnader de siste årene. Justert for verdifaktorene (jf over) beregner NVE så en *verdifaktorjustert levetidskostnad* for stor

⁷ Eide, Erling, *Grunnrenten – naturens supergave* (2025), s 56 og 57

vannkraft på 35 øre/kWh i 2025-kroner og for småkraft på 58 øre/kWh i 2025-kroner. Dette innebærer slik departementet fremstiller det at mens det for stor vannkraft vil være tilstrekkelig med en langsiktig kraftpris på 35 øre/kWh i 2025-kroner for å være lønnsom, vil småkraft ha behov for 58 øre/kWh i 2025-kroner.

Når det gjelder fremtidige kraftpriser, legger departementet til grunn NVEs *Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2025*. NVE anslår her fremtidige kraftpriser i 2025-kroner i de forskjellige prisområdene i 2030, 2035, 2040 og 2050 i tre prisscenarier (Høy, Lav og Basis). Dersom man tar utgangspunkt i Basis-scenariet, fremgår det at kraftprisen i alle prisområdene allerede i 2035 vil ligge mellom 52 og 60 øre/kWh og i 2040 vil prisene ligge mellom 55 og 60 øre/kWh. Dersom man sammenligner disse prisene med NVEs anslag for verdifaktorjustert levetidskostnad på 58 øre/kWh for småkraft, tilsier dette at slike småkraftverk i et slikt prisscenario på generelt grunnlag vil være ulønnsomme eller i beste fall marginalt lønnsomme. Under enhver omstendighet, er det ingenting i disse anslagene som tilsier at småkraftverk oppbærer noen grunnrente.

I en rapport utarbeidet av Thema Consulting i januar 2026⁸ pekes det også på at NVEs metodikk for å beregne levetidskostnader undervurderer levetidskostnadene ved blant annet å ikke hensynta reelle kostnader som innmatingstariff (til nettet) og eiendomsskatt, noe som etter Themas anslag vil øke den verdifaktorjusterte levetidskostnaden for småkraftverk fra 58 til 62,4 øre/kWh. Dette reduserer den antatte lønnsomheten i forhold til NVEs prisscenarier ytterligere.

Tallgrunnlaget som departementet selv legger frem i Høringsnotatet viser således en stor forskjell i lønnsomheten mellom stor vannkraft (som idag er underlagt grunnrenteskatt) og småkraft som regjeringen nå foreslår å inkludere i beskatningen. Mens stor vannkraft på generelt grunnlag åpenbart har ekstraordinær avkastning (grunnrente), fremstår småkraft i beste fall marginalt lønnsomt og til tider direkte ulønnsomt. Høringsnotatet underbygger således på ingen måte at det på generelt grunnlag finnes grunnrente i småkraft og den grunnleggende forutsetningen for grunnrenteskatt mangler dermed. Det faktum at stor vannkraft er ekstraordinært lønnsomt, endrer ikke dette.

Tallmaterialet i Høringsnotatet trekker således klart i retning av at en reduksjon av innslagspunktet for grunnrenteskatt vil medføre at en næring (småkraft) som bare genererer normalavkastning vil bli underlagt grunnrenteskatt. Dette stemmer godt med vurderingen fra flere aktører i markedet. Dette er særlig problematisk fordi reglene om grunnrenteskatt på vannkraft ikke utformet slik at normalavkastningen skjermes fra grunnrenteskatt, slik at all avkastning fra vannkraftverket utover risikofri rente beskattes som grunnrente selv om denne avkastningen ikke overstiger normalavkastningen. Da er vi nettopp inne i situasjonen som Erling Eide advarer mot (jf over), hvor myndighetene beregner grunnrenten feil (inkluderer normalavkastning) og grunnrenteskatten dermed ikke virker nøytralt. Dette strider klart mot den grunnleggende forutsetningen for grunnrenteskatt.

Oslo, 15. januar 2026



Bendik Christoffersen
Advokat (H)



Finn Backer-Grøndahl
Advokat (H)

⁸ Vurdering av lønnsomhet i småkraftnæringen, Thema Consulting v/ Mekki, Jenssen, Byenstuen, Nordhagen, 9. januar 2026