

Havbruksskatteutvalget:

Foreslår ekstraskatt på 40 prosent



Advokat
Tone Kaarbø
Partner advokatfirmaet Ræder AS

Ekstraskatten foreslås ilagt gjennom en grunnrenteskatt, slik kraftsektoren og petroleumssektoren også har. Ekstraskatten skal fordeles mellom stat og kommune gjennom en produksjonsavgift. Samtidig foreslås avvikling av eie-domsskatt på oppdrettsanlegg i sjø.

Delt i synet på grunnrentebeskatning

Utvalget har vært partssammensatt og det er derfor ikke overraskende at utvalget er delt i sitt syn på om og hvordan en ekstrabeskatning av havbruksnæringen skal skje. Utvalget har vært enige om at næringer der det genereres en grunnrente, bør ekstrabeskatnes. Prinsippet om at fellesskapet skal ha en andel av avkastningen ved utnyttelse av fellesskapets ressurser kjenner vi fra tidligere gjennom grunnrentebeskatning av både petroleums- og kraftsektoren.

Utvalget har videre vært enige om at det er en grunnrente i havbruksnæringen. Grunnrenten i havbrukssektoren er knyttet dels til at det er en begrenset mengde lokaliteter på verdensbasis egnet for havbruk, dels er det en regu-

leringsrente ved at det er begrensninger på hvor mange tillatelser som kan gis som følge av miljøreguleringer. Samspill mellom regulering og naturgitte forhold kan bidra til at grunnrenten realiseres.

På bakgrunn av analyser anslås grunnrenten å utgjøre ca. 20 milliarder kroner årlig. Utvalgets flertall mener at fellesskapet bør få en andel av grunnrenten i havbruksnæringen. Mindretallet mener det ikke bør innføres en grunnrenteskatt for havbruksnæringen, og at dagens modell for innhentning av grunnrente gjennom auksjoner av ny produksjonskapasitet bør videreføres.

I hovedtrekk er utvalget enige om hvordan en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt kan utformes for å hente inn en andel av grunnrenten til fellesskapet. Det anbefales at dette kombineres med en produksjonsavgift som medfører at grunnrenteskatten kan fordeles til vertskommunene basert på fordelingsnøkler som benyttes for Havbruksfondet.

Utvalget er også enige om at en bør bruke auksjoner ved tildeling av alle nye tillatelser og gå bort fra at deler av veksten tildeles til fastpris. Det sikrer effektiv fordeling av tillatelser og sørger for at fellesskapet får en større andel av grunnrenten.

Utvalget er delt i spørsmålene om hvorvidt det skal innføres en grunnrenteskatt, og hvilken modell som skal benyttes, for å hente inn grunnrente også fra eksisterende tillatelser.

Grunnrenteskatt som for vannkraftverk

Hvem er grunnrenteskattepliktig?

Det foreslås at den som driver virksomhet basert på akvakulturtillatelse til kommersielt matfiskoppdrett av laks, ørret og sjøørret i sjøvann, både kystnært og offshore, skal være grunnrenteskattepliktig. Utvalget har ikke gått nærmere inn på om en grunnrenteskatt bør gjelde for matfiskproduksjon i landbaserte anlegg.

Flertallet anbefaler at grunnrenten hentes inn gjennom en overskuddsbasert periodisert grunnrenteskatt, slik grunnrenteskatten også er innrettet i petroleums- og kraftsektoren. En overskuddsbasert grunnrenteskatt vil være tilpasset virksomheten over tid og mellom selskaper og vil ikke ha den uheldige effekten på investeringer som en brutto produksjonsavgift vil ha.

Det foreslås at tidspunktet for beregning av grunnrenteskattepliktig inntekt, skal være idet fisken tas opp av merden. Dette begrunnes med at det er frem til dette tidspunktet at knappe naturressurser utnyttes og at aktørene har tillatelser som gir opphav til grunnrente.

Grunnlag for beregning av grunnrenteskatt

Modellen som foreslås, er utformet etter mal av grunnrenteskatten for vannkraftverk. Det foreslås at det skal tas utgangspunkt i normpriser ved fastsettelse av inntekten, og at alle påløpte kostnader som har sammenheng med den grunnrenteskattepliktige havbruksvirksomheten, bør være fradragsberettiget i brutto salgsinntekter. Det foreslås videre at selskapene skal gis full sikkerhet for utnyttelse av

skattefradragene ved at negativ grunnrenteinntekt kan (i) fremføres med rente mot positiv grunnrenteinntekt eller (ii) kan samordnes mot positiv grunnrenteinntekt i annet konsernselskap eller (iii) kan utbetales ved opphør av havbruksvirksomhet.

Ettersom det i en periodisert skattemodell gis fradrag for investeringskostnader gjennom avskrivninger, bør det gis fradrag for en friinntekt, som skal gi en rentekompensasjon for at det ikke umiddelbart gis fradrag for investeringskostnaden, men at fradrag utsettes og skjer gjennom årlige avskrivninger. Ettersom selskapene gis full sikkerhet for fradragene, legges det opp til at friinntektsrenten skal fastsettes til en risikofri rente før skatt. De samme prinsippene er lagt til grunn ved grunnrentebeskatning av kraftverk.

Det anbefales at det lovreguleres eksplisitt hvilke inntekter og kostnader som skal inngå ved beregningen av grunnrenteskatt, slik det også er gjort ved fastsettelse av grunnrenteskatt for vannkraftverk.

Grunnrenteskattesats 40 prosent

Det foreslås at skattesatsen for grunnrenteskatt i havbruksnæringen skal settes til 40 prosent. Det anslås å gi et proveny på sju milliarder kroner. Til sammenligning er grunnrenteskattesatsen for vannkraftnæringen 37 prosent.

Omfordeler inntekter fra stat til kommune

Det foreslås at grunnrenteskatten skal omfordeles fra stat til vertskommunene gjennom en fordelingsmekanisme. Denne mekanismen baserer seg på en produksjonsavgift som er fradragsberettiget krone for krone i utlignet skatt på alminnelig inntekt. Produksjonsavgiften vil ikke gi noen ekstra skattebelastning for selskapene, men skal altså omfordele skatteinntektene fra stat til kommune. Inntekten fra produksjonsavgiften går til kommunene mens de statlige skatteinntektene reduseres tilsvarende. Ved fordelingen av inntekter til vertskommunene foreslås at det benyttes samme prinsipp som ved for-

deling av auksjonsproveny mv. gjennom Havbruksfondet.

Til sammenligning er det en tilsvarende fordelingsmekanisme som fordeles inntekter fra stat til kommune og fylkeskommune gjennom naturressurs-skatten for kraftforetakene.

Vil benytte auksjoner ved utdeling av tillatelser

Rent historisk har en stor del av tillatelsene til å drive fiskeoppdrett vært tildelt gratis eller til administrativt fastsatte verdier som har vært under markedspris. Fra 2002 ble det innført adgang til å kreve vederlag ved tildeling av nye tillatelser og fra 2009 kan det tas vederlag for kapasitetsutvidelser på eksisterende tillatelser. I 2018 ble en tredjedel av kapasitetsveksten innen oppdrett av laks og ørret tildelt til fastpris. To tredjedeler ble i 2018 tildelt gjennom auksjon.

Anbefaling om auksjoner ved fremtidige tillatelser

En auksjon er et markedsbasert fordelingsystem der aktøren med det høyeste budet får tilslaget. Auksjoner er i dag etablert som en mekanisme for innhenting av grunnrente fra havbruksnæringen. Inntektene fra tildelingene av nye tillatelser (enten dette skjer via fastpris eller auksjoner) fordeles i dag med 20 prosent til staten og 80 prosent til kommunene. Kommunal sektors andel fordeles gjennom et Havbruksfond.

Utvalget mener at tildeling av fremtidige tillatelser i sin helhet bør skje som auksjoner, og at en helt skal gå bort fra tildelinger til fastpris. Med rett utforming anses auksjoner å være en effektiv og transparent tildelingsmekanisme som legger til rette for at tillatelser allokeres til de næringsaktørene som har størst betalingsvillighet for tillatelsene. Det antas at aktører med størst betalingsvillighet for tillatelsene er de som kan skape størst verdier av tillatelsene.

Auksjonsinntekter til fremtidige generasjoner

Auksjoner kan hente inn store deler av nåverdien av forventet fremtidig

grunnrente i form av et engangsbeløp, og det kan argumenteres med at inntektene derfor også bør komme fremtidige generasjoner til gode, og ikke bør deles ut umiddelbart. Utvalgets flertall foreslår på denne bakgrunn at auksjonsinntekter fra tildelinger av ny kapasitet kanaliseres til staten, og at inntektene tilflyter Statens pensjonsfond utland eller forvaltes etter en tilsvarende modell. Det vil i så fall sørge for at også den delen av grunnrenten som tas inn gjennom kapasitetstildeling, kommer fremtidige generasjoner til gode.

Kommunene skal i stedet for å motta inntekter fra nytildelinger av tillatelser, sikres inntekter gjennom omfordeling av grunnrenteskatten.

Eiendomsskatt foreslås avvirket

Eiendomsskatten på havbruk foreslås avvirket, forutsatt at det innføres en grunnrenteskatt i havbruksnæringen.

Markeds- og forskningsavgiften foreslås avvirket

Den eksisterende markeds- og forskningsavgiften har effekt som en bruttoavgift og er uavhengig av lønnsomheten i bedriften. En slik bruttoavgift har uheldige virkninger og vil kunne virke vridende på investeringer. Denne foreslås derfor avvirket.

Den uheldige effekten av bruttoskatteordninger var også begrunnelsen til kraftskatteutvalgets forslag om å fjerne konsesjonsavgift og konsesjonskraft, samt endre innretningen av eiendomsskatten for storkraftverk.

Høringsfrist

Flere av de politiske partiene har vært negative til innføring av ekstraskatt i havbruksnæringen, selv før innstillingen ble lagt frem. Innstillingen ble samme dag som den ble fremlagt, sendt på høring med tre måneders høringsfrist. Det innebærer at høringsinnspill må sendes innen 4. februar 2020.