



iLaks.no



Bård Misund. FOTO: Universitetet i Stavanger

Særskatt i havbruksnæringen: Det er bare tiden og

veien igjen

Meninger av **Bård Misund, førsteamanuensis, Handelshøyskolen ved UiS** - 17 januar 2019

Man behøver ikke å vente på Havbruksskatteutvalget endelige rapport, men mye av debatten, konsekvensutredninger og analyser kan gjøres allerede nå, mener Bård Misund i dette leserinnlegget.

Sist uke gikk leder av næringskomiteen Geir Pollestad (Sp) ut i iLaks og mente at [det ligger en klar antydning i mandatet til havbruksskatteutvalget i hvilken retning regjeringen ønsker å gå når det gjelder ekstra beskatning av havbruksnæringen](#). Pollestad mente at Finansdepartementet ønsker kontroll over midler som kommer inn i Havbruksfondet. Mange lokal- og rikspolitikere, og kommuner langs kysten er bekymret for at et nytt skatteregime i havbruk vil bety slutten på Havbruksfondet.

Denne bekymringen er ikke overraskende. Vi tok dette opp i en [kronikk](#) i iLaks i fjor. I denne prosessen med NOU-utredning og etterfølgende politisk behandling vil det være mange dragkamper mellom ulike interessenter og synspunkter. Politikere og næringen vil være uenig om behovet for en særskatt. Stat, kommune og fylkeskommuner vil ha ulike syn på fordeling av skatteinntekter fra oppdrettsnæringen. Havbruk drives langs hele kysten, fra Agder i sør til Finnmark i nord. En særskatt som i det store og hele går til statskassen vil i langt mindre grad komme distriktene til gode enn det som er tilfelle med oppbygging og bruk av Havbruksfondet i dag. Kyst og by vil derfor stå mot hverandre i denne kampen. Fagpersoner vil også være svært uenige i skatteutforming. Det ser vi i høyeste grad i dag i petroleum og vannkraft, hvor debatten er veldig tilspisset.

Statssekretær Jørgen Næsje i Finansdepartementet var raskt på banen og svarte Pollestad på følgende måte [«mandatet inneholder mange viktige spørsmål som jeg mener utvalget først må få utrede selvstendig før vi tar nærmere stilling til disse spørsmålene»](#). Bør politikere og næringsutøvere slå seg til ro med dette svaret?

Tiden og veien

Svaret er helt klart nei. Det legges opp til en veldig stram tidsplan i havbruksskattespørsmålet. Toget kan derfor ha gått før en har kommet seg opp på perrongen. Utvalget skal levere NOU'en 1. November. Det er tidligere meldt at en eventuell særskatt skal innføres allerede i 2020 (ref. Innstilling til Stortinget fra Næringskomitéen nr. 338 S). En stortingsmelding må derfor bli behandlet i Stortinget i vårsesjonen i 2020. Dette tidsløpet innebærer en relativt kort høringsperiode i etterkant av NOU'en. Det vil derfor være veldig knapt med tid for å debattere og eventuelt undersøke effekter av den foreslåtte særskatten hvis en venter til Havbruksskatteutvalget

er ferdig med sitt arbeid.

En må ta debatten nå

Trenger vi å vente på utvalgets endelige rapport? Nei. Mye av debatten, konsekvensutredninger og analyser kan gjøres allerede nå. Mandatet er relativt åpent når det gjelder type særskatt, nivå, fordeling mellom kommuner, osv. Men det går an å gjøre en del kvalifisert gjetning ved å ta utgangspunkt i den informasjonen som er offentlig tilgjengelig (f.eks. Scheelutvalgets utredning, mandatet til havbruksskatteutvalget, pressemeldingen og innstillingen fra Næringskomitéen) og tilsvarende skatt i andre næringer som petroleum og vannkraft. Det er antydning at en særskatt i havbruk vil være basert på vannkraftsbeskatningen, men tilpasset havbrukets særpreg. En kan derfor komme langt bare ved å lese detaljene i vannkraftsskatten. Det er også verdt å nevne at den marginale skattesatsen er på 58.7 prosent i vannkraft (78 prosent i petroleum), og at særskatten har økt i takt med nedgangen i bedriftsskatten de siste årene.

Utforming

Når det gjelder type skatt så skal utvalget velge mellom 1) en produksjonsavgift, 2) en nøytral, periodisert grunnrenteskatt, 3) eller en kombinasjon. Variant 2 er kanskje den som er minst aktuell, og valget vil nok stå mellom en ren produksjonsavgift eller en kombinasjon av produksjonsavgift og periodisert grunnrenteskatt. Produksjonsavgift har vært forsøkt vedtatt to ganger i Stortinget de siste årene, og en kombinasjonsmodell er ikke ulik dagens vannkraftsskattemodell som består av en grunnrenteskatt på overskudd (til staten) og en fast naturressursskatt (til kommune og fylkeskommune). Sistnevnte naturressursskatt var tatt med i vannkraftskatten som en distriktpolitisk gulrot.

Opphavet til grunnrente: Lus og biologi, eller knapphet på konsesjoner?

Det er en del prinsipielle ting som i liten grad er diskutert, men som bør trekkes mer frem i debatten. For det første: finnes det i det hele tatt en grunnrente i havbruk? I lys av den svært gode lønnsomheten i bransjen er det flere som har ment at det bør innføres en grunnrenteskatt i havbruk. Argumentet er at næringen bruker samfunnets ressurser og bør betale for det. Det pekes på at det er knapphet på tillatelser som er årsaken til den ekstraordinære lønnsomheten. Men er dette riktig konkludert? Er det virkelig en knapphet på lokaliteter og knapphet av tillatelser gjennom regulering som er årsaken til den formidable lønnsomheten? Det er imidlertid ting som tyder på at det er lus og andre biologiske utfordringer som er de viktigste årsakene til at veksten i lakseoppdrett har stagnert, både i Norge og internasjonalt. Kontali Analyse rapporterte nylig at kapasitetsutnyttelsen (total biomasse / total MTB-kapasitet) er på rundt 91 prosent, noe som tyder på ubenyttet produksjonskapasitet.

Videre peker både regjerings- og stortingspolitikere på lus, rømning og fiskevelferd som hovedgrunnene til at veksten skal begrenses. Dette er aspekter som gjør at havbruk helt klart skiller seg fra andre grunnrentenæringer som vannkraft og petroleum, hvor det er en

naturressursknapphet som er opphavet til en grunnrente.

En trade-off: Proveny vs. vekst og bærekraft?

Et annet aspekt som bør også frem i debatten er om en grunnrenteskatt er forenelig med de sterke ambisjonene og økende krav til bærekraft som stilles til havbruksnæringen. Næringen kritiseres for å ikke løse de store utfordringene den står ovenfor, de samme utfordringene som har ført til at produksjonsveksten har stoppet opp, og gitt høye priser og god lønnsomhet. For å løse miljøutfordringene og produsere på en mer bærekraftig måte må det investeres i ny teknologi. Ikke nødvendigvis i kjent teknologi, **men i nybrottsarbeid med svært usikkerhet utfall**. Utvilsomt er dette et nødvendig innovasjonsarbeid som kan legge grunnen for en bærekraftig vekst i havbruksnæringen. Politikerne ønsker en femdobling av produksjonen av sjømat, mer bærekraft og nye oppdrettsarter. Dette vil kreve mange titalls milliarder i investeringer. Er de omfattende kravene samfunnet stiller til havbruksnæringen forenlig med en særskatt? Hvis det er utfordringer knyttet til lus, biologi og fiskevelferd som er årsaken til grunnrenten, vil ikke en løsning på disse problemene fjerne hele grunnrenten? Spørsmålet er det er mulig for samfunnet å få i pose og i sekk, dvs. både økte skatteinntekter og vekst og bærekraft. Hvis en grunnrenteskatt legger en demper på investeringsviljen, spesielt i den type investeringer som kreves – risikable og med usikkert utfall, blir det kanskje vanskelig å nå ambisjonene som politikerne har.

Konkurranseskraft

Ikke minst må hvordan en særskatt virker inn på konkurranseskraften til, og mangfoldet av bedrifter i, næringen konsekvensanalyseres. Siden FOS-konkursen på begynnelsen av 1990-tallet har det vært en formidabel konsolidering i bransjen. I dag kontrolleres 70 prosent av produksjonen av de 10 største oppdrettsselskapene. Ikke minst, de største opererer også i de andre produksjonslandene, og kan i prinsippet enkelt øke sin produksjon utenlands. Hvis de biologiske og miljøutfordringene løses, hvorfor skal veksten skje i Norge? Hvordan vil en særskatt påvirke konkurransesituasjonen og ikke minst sysselsetningen langs vår langsstrakte kyst? Et tilleggsspørsmål er om en skatt vil påvirke forholdstallet mellom store og storbybaserte bedrifter med utenlandsk eierskap, og mindre familieideoppdrettere med sterk lokal forankring. Uten tvil vil de største oppdrettsselskapene ha mye større muligheter til å tilpasse seg en særskatt enn de små har. Blir beskatningen for hard vil kanskje de minste selskapene kaste inn håndkledet og bli kjøpt opp av de store globale børsnoterte oppdrettsselskapene med mange eiere utenfor landets grenser.

Nøytralitet

Nøytralitet vil være et viktig element i utredningen. Nøytralitet innebærer at et investeringsprosjekt som er lønnsom før skatt også vil være det etter skatt. Vil en særskatt, for eksempel type vannkraftskatt, være nøytral i praksis? Meningene er delte, og det går hett for seg i debatten rundt særskatten i både vannkraft og petroleum. Vannkraftsbransjen har nettopp levert fra seg et høringssvar i den pågående kraftskattutredningen som forteller om at manglende investeringer

fordi skatten ikke er nøytral. I tillegg mener Energi Norge at skattemodellen kan i noen tilfeller føre til effektive skattesatser over 100 prosent siden særskatteregimet ikke tilstrekkelig skjermer normalavkastningen. Den samme type debatten går også i petroleumsbransjen. [Interesseorganisasjonen Norsk Olje & Gass hevder at endringer i særskatten \(ikke nivået\) vil ha en svært negativ effekt på investeringene i oljebransjen.](#)

Computer says no

I debattene rundt petroleums- og vannkraftsbeskatningen ser en at Finansdepartementet svarer kritikerne med at særskattene i teorien er nøytral, og derfor ikke vil påvirke investeringene. Etter 20 år med til dels heftig debatt er dette synet fortsatt gjenstand for stor faglig uenighet. Kritikerne hevder at skatten ikke er nøytral og dermed påvirker investeringene på en negativ måte, mens tilhengerne av særskattene hevder at den er nøytral og en trenger derfor ikke bekymre seg for en påvirkning på bedriftenes investeringsbeslutninger. Denne debatten er i høyeste grad også relevant for sjømatnæringene hvis det blir en periodisert grunnrenteskatt.

Det er bare tiden og veien igjen. Siden havbruksnæringen skiller seg ut fra andre næringer med grunnrentebeskatning taler dette for grundige analyser av en del prinsipielle ting som opphavet en grunnrente, mulig trade-off mellom særskatt og bærekraftig vekst, og effekter av en særskatt på investeringer, sysselsetning, stor vs. små bedrifter, og konkurransekraft. Faren er stor for at diskusjonene og analysene blir for teoretiske, noe som vil utestenge de fleste fra debattene. Særskatt bør derfor høyt opp på agendaen og samtidig ned på jorda.

Bård Misund jobber sammen med en forskningsgruppe ved Universitetet i Stavanger som forsker på rammevilkår og beskatning i sjømatnæringene. Forskningen er finansiert av Norges Forskningsråd og Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfinansiering (FHF). Mer informasjon om prosjektene finnes her: [NFR Fish Tax](#), [FHF Grunnrenteskatt i havbruk](#), og [FHF Havbruksforvaltning2030](#).

DEL

