



Universitetet
i Stavanger

**Bård Misund, Petter Osmundsen, Ragnar Tveterås, Benn
Folkvord, Ragnar Nystøyl, Knut Henrik Rolland**

Delrapport 3 – Skattesone – Kontrollkostnader, næringsstruktur og muligheter for skattetilpasning

RAPPORT NR. 89, UNIVERSITETET I STAVANGER –
FEBRUAR 2020

ISSN 0806-7031 (trykt)
2387-6662 (elektronisk)
ISBN 978-82-7644-908-2
Rapport nr. 89, Universitetet i Stavanger
Universitetet i Stavanger
N-4036 Stavanger
Norge
www.uis.no

Grunnrenteskatt i havbruk – Et kunnskapsgrunnlag

Delrapport 3

Skattesone – Kontrollkostnader, næringsstruktur og muligheter for skattetilpasning

Delprosjektrapport til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering (FHF) prosjekt 901526 «Grunnrenteskatt i havbruk – Et kunnskapsgrunnlag», et prosjekt finansiert av FHF[§].

Bård Misund, Petter Osmundsen, Ragnar Tveterås og Benn Folkvord[¶]
Universitetet i Stavanger

Ragnar Nystøyl[#], Knut Henrik Rolland[#]
Kontali Analyse AS

18. februar 2020

[§] Fiskeri- og havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) er et statlig aksjeselskap eid av Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD). Misund, Osmundsen og Tveterås er også finansiert av Norges Forskningsråds programområde SKATT.

[#] Kontali Analyse AS er et analyseselskap med sjømat som spesialfelt. Kontali Analyse (Ragnar Nystøyl og Knut Henrik Rolland) har bidratt inn i prosjektet med historiske produksjons- og prisdata, regnskapsdata, oversikter på industristruktur, kostnads- og lønnsomhetsanalyser. Kontali Analyse har også bistått prosjekt-teamet med bakgrunnsinformasjon og forståelse for sektordynamikk, drivkrefter og operasjonelle vinklinger, og har bidratt spesielt på analysene av verdikjeder og næringsstruktur i kapittel 14 og 15.

[¶]Benn Folkvord har utelukkende vært ansvarlig for juridiske betraktninger i prosjektet, og har skrevet kapittel 16.

Fagråd

I tillegg til prosjektdeltagerne har prosjektet hatt et fagråd. Fagrådets rolle har vært å gi faglige innspill og tilbakemeldinger til prosjektet. Fagrådet har bestått av Stein Ivar Steinshamn (NHH), Mads Greaker (OsloMet), Alex Vassbotn (Steinvik Fiskefarm), Odd Strøm (Nova Sea), Niels Georg Holm (Cermaq), og Sverre Johansen (Sjømat Norge). I tillegg har Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD) og Finansdepartementet blitt invitert til å delta i fagrådet. FHF har hatt en observatørrolle på møtene i fagrådet.

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	6
2. Verdikjeden til havbruk - kontroll- og administrasjonskostnader.....	7
2.1 Verdikjeden i havbruk	7
2.2 Sammenligning av verdikjedene til vannkraft, petroleum og havbruk.....	8
2.3 Næringsstruktur og eierskap i norsk lakseoppdrett.....	10
2.4 Tilgang på kapital i havbruksnæringen.....	14
2.5 Eierskap og verdikjede i vannkraft	17
2.6 Eierskap og verdikjede i petroleum.....	17
2.7 Internprisingsproblemer: Sammenligning av markeder og prisfastsettelse i petroleum, vannkraft og havbruk	19
2.8 Interprisingsproblemer i havbruk: Heterogene innsatsfaktorer og produksjonskostnader i endring	23
2.9 Skattetilpasning.....	27
2.10 Kontrollkostnader	28
3. Juridiske betraktninger rundt et skatteregime for havbruk.....	30
3.1 Innledning.....	30
3.2 Grunnrenteskatt mv.	30
3.3 Kontantstrøm- eller overskuddsbasert skatt i havbruk – rettslige perspektiv.....	32
3.4 Subjektene.....	37
3.5 Beregningsgrunnlag for grunnrenteskatt.....	37
3.6 Nedre grense for grunnrenteskatt	38
3.7 Friinntekt	40
3.8 Skatt på alminnelig inntekt i havbruk.....	41
3.9 Avskrivninger	41
3.10 Tilknytningsvurderinger	42
3.11 Gevinstbeskatning.....	42
3.12 Grensen mellom vedlikehold og påkostning.....	42
3.13 Asymmetriske renter og hybridkapital	43
3.14 Administrative kostnader.....	43
3.15 Alternativer eller tillegg til grunnrenteskatt mv.	44
3.16 Konklusjoner	48
4. Konklusjoner	50
5. Referanser	51

1. Sammendrag

En grunnrenteskatt i havbruk lik den som finnes for vannkraft eller petroleum, vil kreve etablering av en egen skattesone som omringer aktiviteten en ønsker å skattlegge med en særskatt. Da vil det oppstå forskjeller i marginal skattesats mellom aktivitetene i skattesonen og de utenfor. Incentiver for skattetilpasninger vil oppstå, noe som vil uthule et grunnrenteskatteregime, og vil føre til tapte skatteinntekter for samfunnet. For å motvirke dette kan skattemyndighetene iverksette kontrollmekanismer som vil redusere omfanget av skattetilpasning. Ulempen er at slike kontrollmekanismer og økt administrasjon vil være kostbart, ikke bare for skattemyndighetene, men også for bedriftene som ilegges særskatter. Høye kontrollkostnader vil redusere hvor mye av grunnrenten som samfunnet kan hente inn gjennom særskatter.

I dette notatet ser vi nærmere på hvilke faktorer som kan påvirke størrelsen på kontrollkostnadene, slik som grad av vertikal integrering, bruk av normpriser og –kostnader, internprisingsproblemer og muligheter/incentiver for oppkjøp av større deler av verdikjeden for å kunne skjule inntekter/kostnader i skattesonen.

Sammenlignet med petroleum og vannkraft er havbruk karakterisert av:

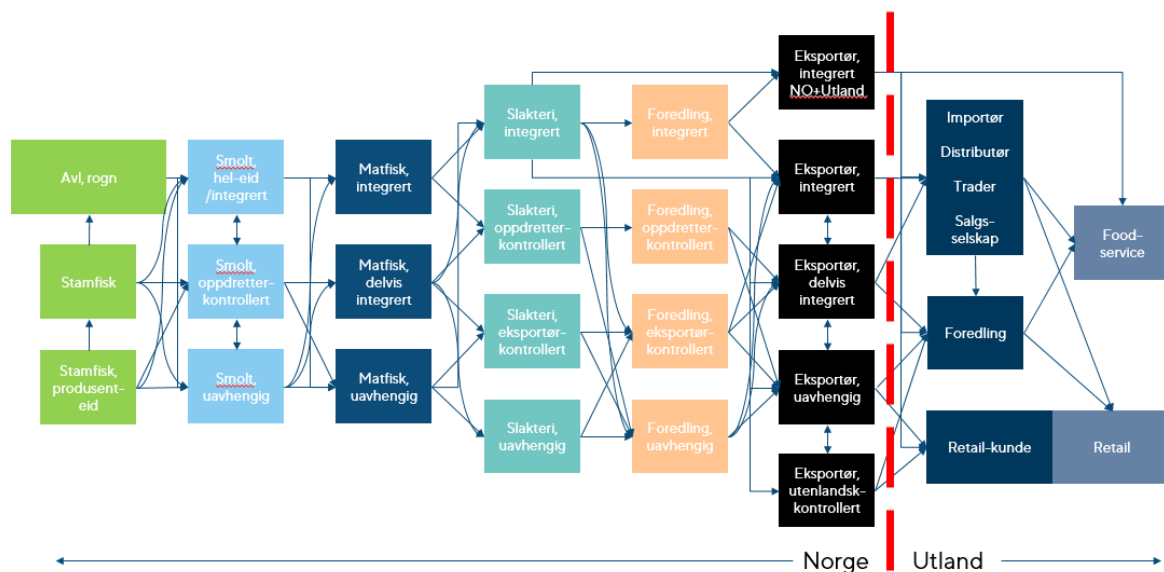
- Komplisert verdikjede
- Høy grad av vertikal integrasjon
- Mangel på eierskapsregulering og bruk av tredjepartspriser
- Mangel på god prisinformasjon
- Høy grad av heterogenitet i innsatsfaktorene (smolt, fôr, o.l.) og kostnadsnivå i endring (nivå og sammensetning)
- Generelt lav lønnsomhet for leverandører gjør de følsom for oppkjøp av oppdrettere

Dette er elementer som kan gjøre det mer komplisert å innføre en egen skattesone i havbruk enn i vannkraft og petroleum. Resultatet kan være formidable kontroll- og administrasjonskostnader som vil redusere hvor mye av grunnrenten som kan hentes inn til samfunnet.

2. Verdikjeden til havbruk - kontroll- og administrasjonskostnader

2.1 Verdikjeden i havbruk

Figur 2.1 viser verdikjeden for havbruk, og illustrerer stor variasjon i eierskap langs kjeden. Mer detaljert informasjon om eierskap langs verdikjeden er dokumentert i kapittel 3. Pilene viser leveranser av laksefisk i ulike stadier og produktformer mellom ledd i verdikjeden. Den omfatter ikke laksefôr, brønnbåttjenester o.a. innsatsvarer som ville gjort figuren enda mer komplisert. Det pilene viser er at det er svært mange mulige veier for laksefisk og lakseprodukter fra smolt til ferdig produkt. Figuren viser også at det er store muligheter for å variere mellom leveranser internt i integrerte verdikjeder og leveranser i markeder med ulik likviditet og transparens.



Figur 2.1. Verdikjeden i havbruk. Kilde: Kontali Analyse AS.

2.2 Sammenligning av verdikjedene til vannkraft, petroleum og havbruk

Det er kun to næringer i Norge som beskattes som grunnrentenæringer, og dette er petroleum og vannkraft. Petroleum, vannkraft og havbruk er tre vidt forskjellige næringer mht. organisering av verdikjeden, grad av vertikal integrering, eierskap, sammensetning og rollen til leverandørene, samt reguleringer av eierskap og prising av tjenester/varer mellom ledd i verdikjedene (f.eks. regulerte priser / tredjepartsprising). I dette kapitlet vil vi kort beskrive de ulike næringene og sammenligne dem mht. grad av vertikal integrering, bruk av regulerte tredjepartspriser, og eierskapsregulering.

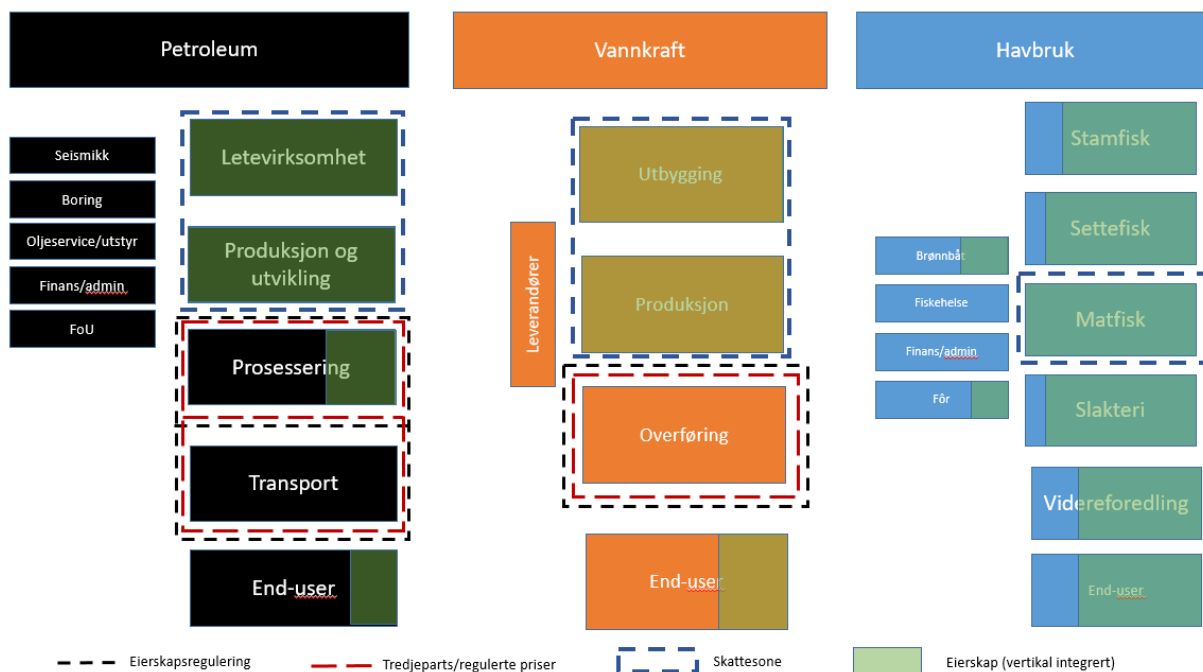
Petroleum

Det er stor variasjon i graden av vertikal integrasjon i verdikjeden i oljesektoren. Det finnes en rekke vertikalt integrerte selskaper slik som Equinor, Exxon, Royal Dutch/Shell, Total osv., i tillegg til mer spesialiserte bedrifter, f.eks. rene E&P-selskaper (exploration & production). Letevirksomhet og produksjonsaktivitet drives ofte av de samme oljeselskapene, som kjøper inn spesialiserte tjenester som seismikk, boring, oljeservice, osv., fra egne uavhengige leverandørselskaper. Prosessering av hydrokarboner skjer enten hos selskaper eid av oljeselskapene (f.eks. Equinors raffinerivirksomhet) eller i egne uavhengige prosesseringselskaper, slik som i naturgassprosessering. Kårstø i Rogaland er et slikt gassprosesseringsanlegg. Gassled (eid av oljeselskaper, staten og andre aktører) eier Kårstø, Gassco (eid av staten) er operatør, og Equinor er technical service provider. Dette gjør at det er stor transparens i rollefordelinger i driften av dette leddet i verdikjeden. Prisingen av tjenester er regulert og skjer etter armlengdes-avstand-prinsippet. Dette gjelder også i transportleddet av den prosesserte gassen fra Kårstø til nordvest-Europa. Transportpriser er regulerte helt ut til sluttkunden.

Sammenligning av verdikjedene for petroleum, vannkraft, og havbruk

Figur 2.2 sammenligner verdikjedene for petroleum, vannkraft og havbruk. Verdikjedene til petroleum og vannkraft er kjennetegnet av armlengdes avstander mellom leverandører og produksjonsleddet (i skattesonen) og prosessering / transport, sterk eierskapsregulering i deler av kjeden, høy grad av offentlig/statlig eierskap i verdikjeden, og at regulerte priser / tredjepartspriser dominerer mellom ledd i verdikjeden.

I petroleum er letevirksomheten og produksjon- og utvikling plassert i en egen skattesone med 56% særskatt (i tillegg til 22% ordinær selskapskatt). Skattemodellen for letevirksomheten er litt annerledes enn for produksjon og utvikling. Det kan gå mange år fra oljeselskaper finner olje- og gassreserver til de kan produseres og genererer positive kontantstrømmer. For å gjøre det lettere for nye selskaper å etablere seg på norsk sokkel innførte Stortinget en leterefusjonsordning som gir oljeselskaper som går med underskudd anledning til å få refundert skattefradraget påfølgende år i stedet for over en lengre tidsperiode. Dette blir av og til feilaktig omtalt som subsidiering. Selskapene vil få skattefradragene for letekostnadene uansett. Leterefusjonsordningen gjør at skattefradragene kommer umiddelbart i stedet for over tid, og for staten har det mindre betydning om oljeselskapene får skattefradragene på forskudd eller skattefradrag med rentekompensasjon på et senere tidspunkt, f.eks. når funnet kommer i produksjon.



Figur 2.2. Sammenligning av verdikjedene til petroleum, vannkraft og havbruk mht. eierskapsregulering, tredjeparts/regulerte priser, plassering av skattesone og omfang av vertikal integrasjon.

Som nevnt over så er det stor grad av transparens langs verdikjeden til petroleum. Enkelte ledd slik som prosessering og transport er regulert av myndighetene, både mht. eierskap og prising av tjenester. Et godt eksempel finner vi i verdikjeden for naturgass. Våtgass prosesseres til tørrgass og kondensat på egne prosesseringsanlegg (f.eks. Kårstø). Tørrgassen sendes i rørledninger til UK, Frankrike, Belgia og Tyskland. Gassprosesseringen og rørtransporten til Europa organiseres av Gassco (Technical Service Provider). Kostnadene for transport av gass er tariffbasert. Det er egne offentlig tilgjengelig tariffen for rørsystemet¹.

Verdikjeden for vannkraft ligner på mange måter på naturgass. Skattesonen er plassert rundt utbygging og produksjon av vannkraft for vannkraftselskaper over en viss størrelse. Kraftproduksjonen og kraftomsetningen er konkurranseutsatte virksomheter. Imidlertid er overføringen (transmisjon og distribusjon) av elektrisiteten fra produksjonsleddet til sluttbruker, som er et naturlig monopol en strengt regulert nettvirksomhet. Selv om det er nettselskapene som setter tariffene kundene deres må betale for å få tilgang til strømmettet, så er de overordnede prinsippene for tarifferingen strengt regulert av myndighetene.

Havbruk er kjennetegnet av høy og økende grad av vertikal integrering og fravær av regulering av priser og eierskap langs verdikjeden. Det er ingen form for regulering av priser eller kostnader slik som en finner i transport av naturgass og kraft.

Regulering av eierskap og priser langs verdikjeden, slik en ser i petroleum og vannkraft, gjør det enklere å etablere en egen skattesone. En skattesone vil gi incentiver til å flytte kostnader

¹ <https://www.gassco.no/en/our-activities/capacity-management/gassled-tariff-areas/>

inn og inntekter ut av skattesonen. Tariffbaserte priser og kostnader langs verdikjeden vil redusere en bedrifts mulighet til å tilpasse inntekter og kostnader. Det samme gjelder eierskapsregulering langs verdikjeden.

2.3 Næringsstruktur og eierskap i norsk lakseoppdrett

Dette kapitlet beskriver næringsstrukturen i havbruk med fokus på eierskapet langs verdikjeden. Andelen som er eid av matfiskleddet blir estimert for hvert av leddene i verdikjeden.

Stamfisk/avl

Ser man på tillatelser til å produsere stamfisk, er 78% av totalkapasiteten majoritetseid av oppdrettere. Aquagen utgjør den største uavhengige aktøren.

Når det gjelder rognvalg, er Aquagen den dominerende i Norge. Aquagen er eid av tyske EW Group, som er et strategisk holdingselskap som har en omfattende internasjonal virksomhet innenfor forretningsområdene genetikk, farmasi og ernæring, hovedsakelig knyttet til den globale landbruks- og havbruksnæringen. SalmoBreed eies av britiske Benchmark Holdings, og tilhører divisjonen Benchmark Genetics, som i dag består av selskaper som leverer ulike produkter og tjenester innenfor avl og genetikk. Både Aquagen og SalmoBreed er derfor uavhengige produsenter som ikke er majoritetseid av oppdrettere. Disse to representerer en estimert andel av solgte rognkorn i Norge på 75%, det vil si at den resterende delen på 25% er oppdretter-kontrollert (Mowi og Salmar).

Smolt

I Norge er det ca. 165 aktive lokasjoner eller anlegg som produserer settefisk til bruk i matfiskproduksjon av laks og/eller ørret. De ulike lokasjonene drives av ulike selskap, hvor størrelse, eierstruktur og tilknytning varierer. Noen selskap eier og driver f.eks. kun én lokasjon, mens i andre ender er fullintegrerte selskap mellom settefisk og matfisk, hvor den største aktøren innehar tillatelse og drift på 27 ulike settefisk-lokaliteter.

Vurderingen om en produsent er integrert eller uavhengig kan defineres på ulike måter. Som basis har vi forutsatt at integrerte smoltprodusenter er anlegg som er integrert eller del av det AS som driver matfiskoppdrett, eller er et selskap som er majoritets-eid av et oppdretts-selskap med matfiskkonsesjoner. Det betyr at en produsent her regnes som uavhengig, selv om flere matfiskselskaper samlet har aksjemajoritet, så lenge ikke en enkelt matfiskaktør har majoritetseierskap.

Med denne fordelingsmetoden stod de uavhengige selskapene for 23 – 24 % av faktiske smoltleveranser (målt i antall individer) i 2018.

Vi anslår at av de ca. 165 smoltanleggene totalt, så er knappe 40 lokasjoner drevet av til sammen 34-35 uavhengige smoltprodusenter, eller smoltgrupperinger.

De resterende ca. 125 anleggene, er integrert i ca. 35 matfiskselskaper eller matfiskgrupperinger.

Flere av de smoltanleggene som ved metoden over blir definert som uavhengige, er hel- eller majoritetseid av «matfiskselskaper». Det betyr at ingen har majoritet, men smoltanleggene er «matfiskkontrollert». Dersom dette blir brukt som kriterium, vil antall anlegg og andel av smoltleveransene, falle til 27-28 anlegg, og ca. 12 % av leveransene.

Antall integrerte anlegg, og andel av integrerte leveranser vil da øke til ca. 135 – 140 anlegg, og 87- 88 % av antall produserte smolt i 2018.

Samtidig, vil en del integrerte selskapene også selge deler av produksjonen i det frie markedet, både blant større matfisk-selskaper, og kanskje spesielt i noen grupperinger som har matfiskproduksjon, men hvor smoltproduksjonen er større enn behovet til det integrerte matfisk-leddet.

Hensyntar en dette, vil andelen smolt som omsettes utenfor integrerte kanaler øke fra 23-24% til noe over 25 % ved den første definisjonen, og opp til ca. 15 %, dersom en tar utgangspunkt i andelen på 12 % levert av «ikke oppdretter-eide» anlegg. Beskrivelser av selskapsstrukturer og antall anlegg endres ikke i dette tilfellet.

Slakteri

Nærmere 50 slakterier utgjør slaktekapasiteten i Norge. De aller fleste av disse er kontrollert av oppdrettere; estimert andel av slaktevolumet i 2018 som er majoritetseid av oppdretter er 91%.

Største slakteri (Salmars Innovamar) står for omtrent 10% av totalt volum, det vil si mer enn 100 000 tonn (sløyd vekt) årlig. Anlegget på Frøya slakter også for andre aktører, men mesteparten er egne volumer. Trenden er at de største oppdretterne er helintegrerte med egne slakterier, noe gir en høy integrasjonsgrad i dette leddet.

Videreforedling

Av det totale slaktevolumet av laks og ørret i Norge i 2018 på 1 186 000 tonn (sløyd vekt), gikk 245 000 tonn til videreforedling, tilsvarende en andel på 21%. Volumene til videreforedling har ligget stabilt i overkant av 20% de seneste årene. Største aktør (Mowi) står for anslagsvis knappe 30% av det totale volumet.

Innenfor videreforedling ser vi også at mesteparten av volumene er integrerte av oppdretter, dog er andelen noe lavere enn for slakteri-leddet. Andelen av foredlingsvolumet som er helintegrert av oppdretter, estimeres til 73%.

I tillegg har flere aktører etablert videreforedlingsaktivitet utenlands. Eksempler på dette er Mowis virksomheter i Polen og Frankrike og Lerøy Seafood i Nederland og Sverige.

End-user (Salg/eksport)

I dette leddet ser man også høy grad av integrasjon. De største oppdretterne har integrerte salgslodd, dette gjelder eksempelvis for Mowi, Lerøy Seafood, Salmar og Mitsubishi (Cermaq). Andre produsenter er helt eller delvis integrert gjennom eierskap i salgsselskaper, f.eks. Grieg Seafoods eierskap i Ocean Quality. Man ser også mange salgsselskaper som er opprettet av

en rekke produsenter som har gått sammen på eiersiden. Seaborn er et eksempel på dette. Dette gir en høy grad av integrasjon også her; 74% av volumet er majoritetseid av oppdrettere.

Vi ser også i dette leddet at verdikjeden krysser landegrenser. Både Mowi, Lerøy Seafood og Salmar er etablert med salgsselskaper i utlandet. Ocean Quality, eid av Grieg Seafood og Bremnes Seashore, har salgsvirksomhet i Canada. 49% av eksportvolumet fra Norge er estimert andel solgt av selskaper som har foredling og/eller salg utenlands. Dette gir et ytterligere uttrykk av høy integrasjonsgrad, og ikke minst, den høye kompleksiteten som er i næringa.

Fôr

Fôrleverandører til norsk lakseoppdrett har historisk vært dominert av tre aktører: Biomar, EWOS, og Skretting. EWOS var heleid av oppdretteren Cermaq fram til 2013, da Altor og Bain Capital kjøpte opp fôrselskapet (EWOS er senere kjøpt av Cargill). Fôrsegmentet gikk da fra å ha 1/3 selskaper som var helintegret av oppdretter, til å være 100% uavhengig. I tillegg til disse store, selger Polarfeed og færøyske Havsbrun fôr til laksenæringa i Norge.

Bransjen har vært kjennetegnet av tøff konkurranse og lave marginer for de uavhengige fôrprodusentene. Dette bildet forsterket seg i oktober 2014, da Marine Harvest (nå Mowi) etablerte egen fôrproduksjon gjennom Marine Harvest Fish Feed. Dermed falt den største kjøperen ut fra etterspørselssiden, noe som førte til ytterligere marginskvis for fôrprodusentene.

I dag ser vi et landskap der tre aktører er uavhengige, mens Mowi Fish Feed står for mesteparten av fôret som brukes i Norge. Mowi sto for 21% av slaktevolumet av laksefisk i Norge i 2018. Med nesten full selvforsyning av fôr i Mowi i Norge, snakker vi om en oppdretter-eid andel på rundt 20% i fôrleddet. Ser man på andel av omsetning i 2017, utgjorde oppdretter-eid andel (Mowi) 15% av segmentet.

Med denne strukturen i segmentet, kan selskaper med integrert fôrproduksjon få en stor fordel hvis fôr holdes utenfor skattesonen. Det vil da eksistere insentiver til å sette en høy internpris og høy verdi på fôret.

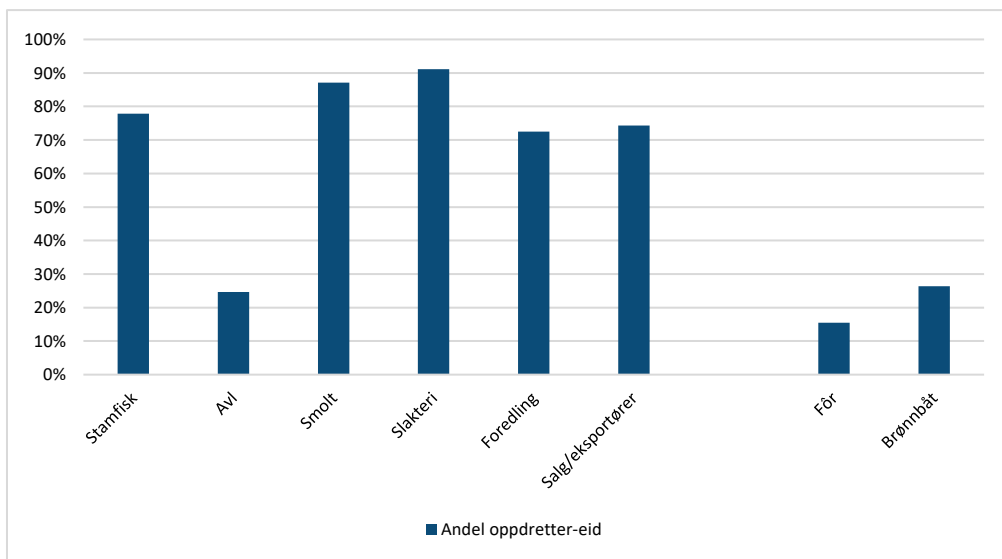
Brønnbåt

20 norske selskaper utgjør den norske brønnbåt-flåten, der Sølvrans, Rostein, Norsk Fisketransport og Frøy er de største aktørene. Her er det en rekke uavhengige aktører, 26% av totalomsetning i 2017 er fra aktører som er majoritets-eid av oppdrettere (f.eks. Nordlaks, NTS inkluderes også da de har oppdrettsvirksomhet). Det er lave etableringsbarrierer og relativt enkelt for oppdrettere (selv, eller å gå sammen) å bygge egne brønnbåter. Mange av disse selskapene har operasjoner utenlands, eksempelvis Norsk Fisketransport, som gjennom NTS er integrert med matfiskprodusenten Midt-Norsk Havbruk. Disse karakteristikkene gir muligheter for skattetilpasning og belyser kompleksitet. I tillegg gjør brønnbåtselskapene mange flere tjenester enn å transportere fisk, f.eks. tjenester knyttet til avlusing av fisk, som har blitt stadig viktigere og representerer stadig større kostnader de siste årene. Dette forsterker kompleksiteten i denne delen av verdikjeden.

Oppsummering

Det går igjen i de fleste leddene i verdikjeden at oppdretterne per dags dato har veldig høy grad av kontroll. Graden av integrasjon er gjennomgående høy i de fleste leddene, og dermed er det store muligheter og insentiver til å drive skattetilpasning ved å flytte profitt ut av en ev. skattesone. I tillegg har man foredling og salg utenlands, som gir muligheter for skattetilpasning. Det er også veldig stor kompleksitet i verdikjeden i havbruk, som gir ytterligere vanskeligheter med å administrere en kontroll over næringen. Når det gjelder leverandører til oppdrett, er integrasjonsgraden lavere, hvilket i dag vil gi et mindre mulighetsrom for skattetilpasning. Imidlertid er det et gjennomgående trekk at det er lave barrierer for oppdretterne å etablere egne leverandørtjenester, noe eksemplene fra brønnbåttjenester og fôrbransjen illustrerer.

Figur 2.3 viser estimert andel som er majoritets-eid av oppdrettere i ulike ledd i verdikjeden.



Figur 2.3. Andel av oppdrettereierskap langs verdikjeden til havbruk.

2.4 Tilgang på kapital i havbruksnæringen

Finansiering og tilgangen på kapital i havbruksbransjen har endret seg over tid. I starten måtte oppdretterne finansiere driften selv. Etter hvert som næringen vokste ble banker og leverandører viktige finansiører av varige driftsmidler og varelager (biomasse). Spesielt førkreditter fra førselskaper var en viktig finansieringskilde. Det tar ca. 1,5-2 år fra fisken settes i sjø til den slaktes. Fisken må føres opp til slaktestørrelse for verdiene kan realiseres, noe som innebærer en betydelig kapitalbinding i biomasse. Denne balanseposten har typisk blitt finansiert gjennom leverandørgjeld (inkl. førkreditter) og annen kortsiktig gjeld, ofte fra banker.

På slutten av 90-tallet ble oppdrettsbransjen også interessant for investorer på børs. I 1997 ble Pan Fish børsnotert som det første oppdrettsselskapet. I oppdrettskrisen 2001-2003 ble selskapet refinansiert som følge av de lave lakseprisene. I perioden etter 2003 har en rekke flere oppdrettsselskaper blitt børsnotert i Norge, se tabell 2.1.

Tabell 2.1. Børsnoteringer (OSE) i oppdrett (verdier i millioner kroner)

Selskap	Land	Børsnotert år	Markedsverdi 30.6.2019	Eiendeler 31.12.2018
MOWI	Norge	1997	102.924	49.876
Salmar	Norge	2007	42.023	15.136
Lerøy	Norge	2002	33.625	28.373
Bakkafrost	Færøyene	2010	23.256	7.536
Austevoll Seafood ²	Norge	2006	18.153	37.955
Grieg Seafood	Norge	2007	13.210	8.142
Norway Royal Salmon	Norge	2011	7.891	4.091
Salmones Camancha	Chile	2018	4.937	5.837
NTS	Norge	1992	4.574	5.969
The Scottish Salmon Company	UK	2011	4.327	2.705
Pan Fish	Norge	1997	Tatt av børs	Tatt av børs
Fjord Seafood	Norge	2000	Tatt av børs	Tatt av børs
Cermaq	Norge	2005	Tatt av børs	Tatt av børs
Lighthouse Caledonia	UK	2007	Tatt av børs	Tatt av børs
Marine Farms	Norge	2006	Tatt av børs	Tatt av børs
Samlet			254.930	165.619

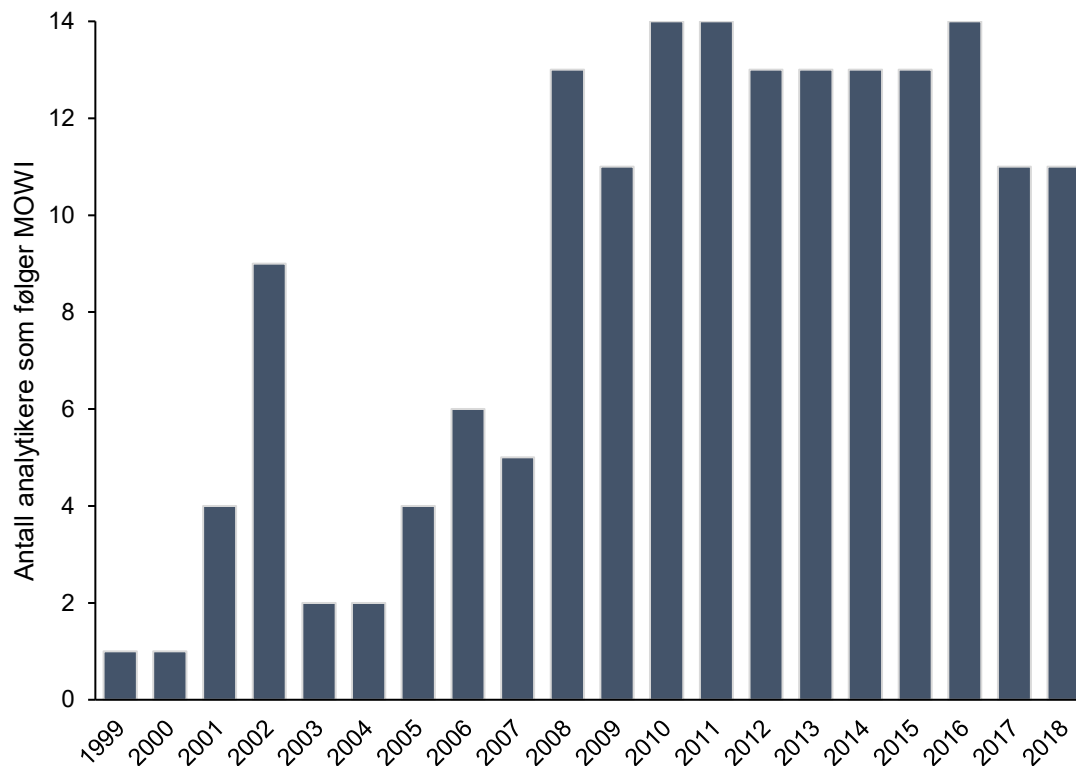
Interessen på børsen har vært formidabel og markedsverdiene på de børsnoterte oppdrettsselskapene har mangedoblet seg (Figur 2.4), spesielt siden 2012.

² Austevoll Seafood eier 52.69% av Lerøy Seafood Group og markedsverdien til Austevoll Seafood inkluderer også verdien av investeringen i Lerøy Seafood Group.



Figur 2.4. Sjømatindeksen på Oslo Børs 2002-2019. Kilde: Oslo Børs / Misund og Nygård (2018).

Årsakene bak økningen i markedsverdier er i stor grad økte laksepriser. Men økt lønnsomhet forklarer ikke alt. Ifølge Misund og Nygård (2018) kan kun 5% av 38% årlig avkastning mellom 2012 og 2018 forklares av høyere laksepriser. Andre viktige drivere bak den høye avkastningen er historisk underprising av oppdrettsaksjer, økt interesse blant investorer. Ikke minst har finansanalytikerne hatt en viktig rolle. Antall analytikere som gjorde analyser av oppdrettsbransjen ble tidoblet. Forskning viser at finansanalytikere kan ha en viktig rolle å formidle kunnskap om en bransje til investorer. Misund og Nygård (2018) viser at sammenhengen mellom finansiell informasjon og markedsprising av lakseaksjene har styrket seg, og økt analytikerdekning kan være en viktig årsak til reprising av sektoren, figur 2.5.



Figur 2.5. Analytikerdekning av oppdrettselskaper (Kilde: Misund og Nygård, 2018).

Det er ikke bare norske oppdrettsselskaper som er børsnotert på Oslo Børs. Flere utenlandske selskaper fra Chile, UK og Færøyene er også notert her. I 2005 ble en handelsplass for handel av fiskederivater, Fish Pool, etablert i Bergen, og eies 97% av Oslo Børs. Nasdaq Commodities står for clearing av laksefutureskontraktene. Lakseprisvolatiliteten er på nivå med oljeprisen og risikostyring med derivater kan redusere den store markedsrisikoen oppdretterne står overfor.

Det er derfor god grunn til å hevde at Oslo/Bergen representerer et finansielt nav for internasjonale sjømatbedrifter. Slike finansielle nav gjør det enklere for havbruksselskaper, både i Norge og internasjonalt, å skaffe finansiering av drift, investeringer og oppkjøp, både egenkapital og gjeldsfinansiering.

Investeringsnivået i havbruk har mangedoblet seg de siste 10 årene, mye drevet av høy lønnsomhet og biologiske utfordringer knyttet til sykdom og lus. Den høye ekstraordinære lønnsomheten har vært en viktig finansieringskilde for de økte investeringene. En fortsatt høy lønnsomhet kan derfor være en viktig finansieringskilde for investeringene de nærmeste årene for de små og mellomstore selskapene som ikke har tilgang til børsmarkeder.

Mye taler for at investeringer i ny teknologi må finansieres med egenkapital. Banker vegrer seg for å finansiere investeringer i lukket teknologi på grunn av den høye risikoen. En høy lønnsomhet vil være derfor være en svært viktig kilde til finansiering for ny teknologi som kan redusere luse, rømmings- og sykdomsproblemene i havbruk.

2.5 Eierskap og verdikjede i vannkraft

Vertikal integrasjon

EUs energimarkeder har de siste tiårene vært gjennom omfattende strukturelle endringer. Inntil begynnelsen av 1990-tallet dominerte monopoler de fleste av de elektrisitets- og gassmarkedene i EU. Medlemslandene iverksatte en dereguleringsbølge gjennom tre sentrale liberaliseringsdirektiver i 1996/1998 (liberaliseringspakke 1), 2003 (liberaliseringspakke 2) og 2007 (liberaliseringspakke 3)³. Hensikten var å styrke konkurransen i energimarkedene i Europa. Resultatet var:

- Etablering av likvide handelsplasser/markeder for både naturgass og elektrisitet,
- Separasjon ("*ownership unbundling*") mellom de delene av verdikjeden som er utsatt for konkurranse (tilførsel til kunder) og de delene som ikke er det (f.eks. drift av transportnettverk). Monopoler måtte skille ut og selge seg ned/ut av systemoperatørene slik at disse ble uavhengige,
- Økt tilgang til nettverk og infrastruktur for tredjeparter,
- Økt mulighet for bytte av leverandører.

Siden Norge er en del av EUs indre energimarked (som del av EØS-avtalen), har EUs energiliberalisering hatt konsekvenser for eierskap og grad av vertikal integrasjon også i Norge. Det er et klart skille mellom produsentleddet og transportnettverket (strømnettet). Statnett SF er et statsforetak og har ansvar for å bygge og drive det sentrale strømnettet i Norge (operatør)⁴. Statnett eier over 90 prosent av sentralnettet, og staten eier omtrent 98 prosent av transmisjonsnettet (som driftes av Statnett som operatør).

Eierskap

Offentlig eierskap dominerer i kraftsektoren. Kommunesektoren og staten eier omtrent 90 prosent av produksjonskapasiteten i kraftsektoren i Norge⁵. Staten eier 35 prosent gjennom Statkraft SF. Det er 225 produksjonsselskaper, hvorav 94 driver kun med kraftproduksjon. De ti største selskapene eier sytti prosent av produksjonskapasiteten. I transmisjonsleddet er det 120 selskaper.

2.6 Eierskap og verdikjede i petroleum

Vertikal integrering

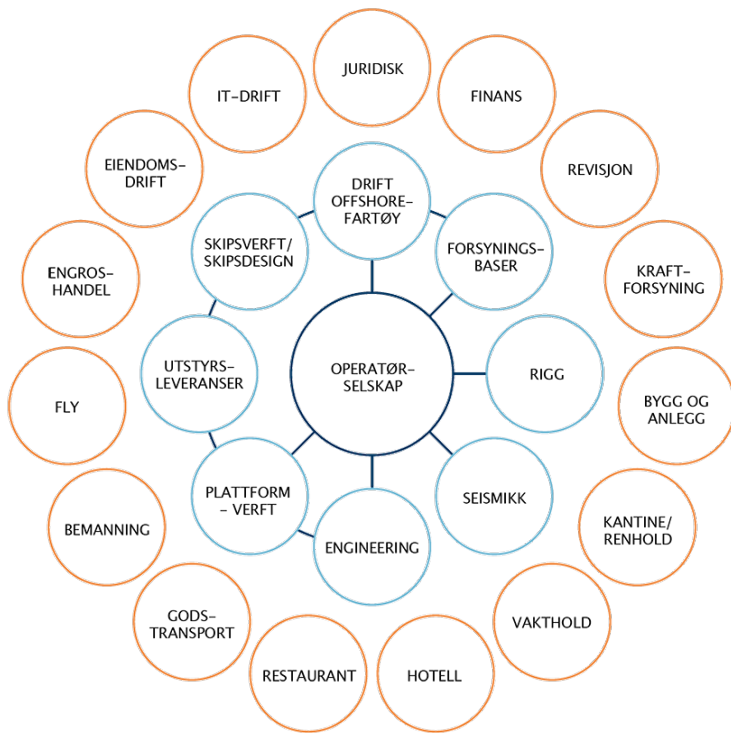
På norsk kontinentalsokkel er det et mangfold av både store integrerte selskaper og små uavhengige produsenter. Det er en betydelig leverandørindustri, og består av over 1100 selskaper⁶. Figuren under viser mangfoldet av leverandørindustrien i petroleumssektoren.

³ http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview_en.html

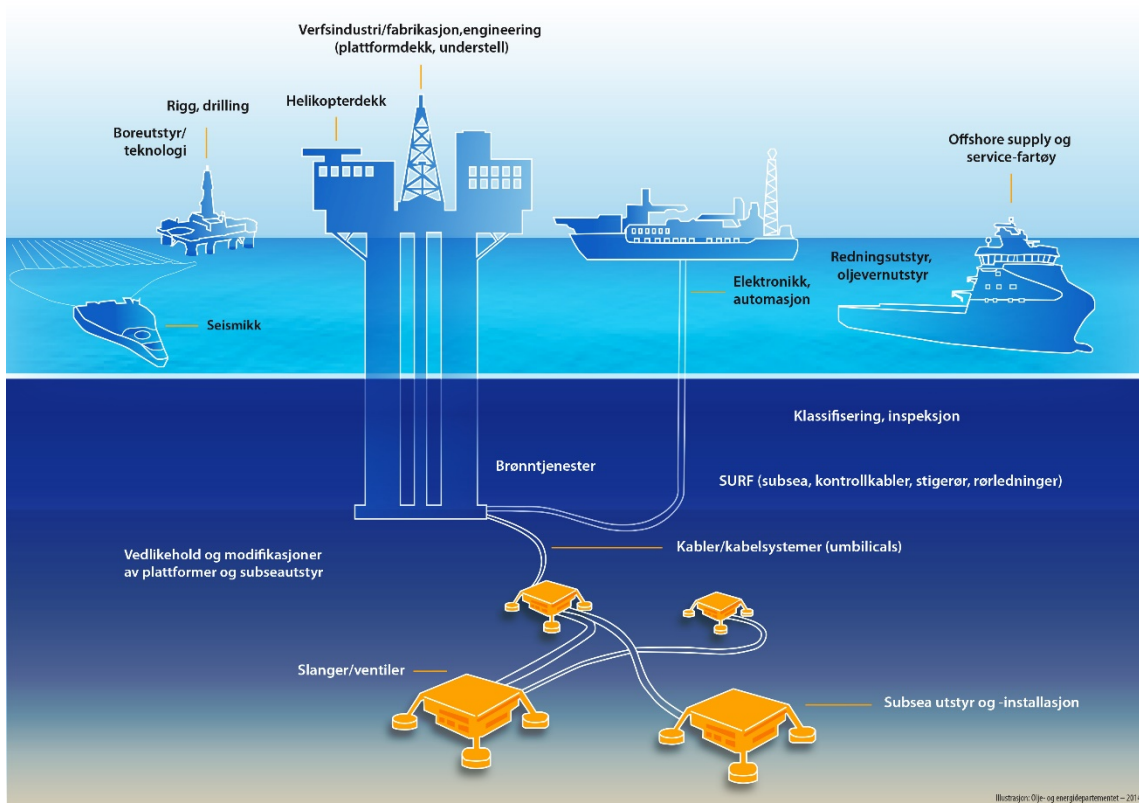
⁴ <https://energifaktanorge.no/om-energisektoren/statlig-organisering/>

⁵ <https://energifaktanorge.no/om-energisektoren/eierskap-i-kraftsektoren/>

⁶ <https://www.norskpetroleum.no/utbygging-og-drift/leverandorindustrien/>



Figur 2.6. Leverandørindustrien i petroleumssektoren. Kilde: Norsk Petroleum⁷.



Figur 2.7. Leverandørindustrien i petroleumssektoren. Kilde: Norsk Petroleum⁸.

⁷ <https://www.norskpetroleum.no/utbygging-og-drift/leverandorindustrien/>

⁸ <https://www.norskpetroleum.no/utbygging-og-drift/leverandorindustrien/>

Petroleumssektoren er en internasjonal industri, med stort innslag av internasjonale aktører, både i produsentleddet og i leverandørleddet. Det er stort mangfold og konkurranse på norsk sokkel⁹. Før 2000 var norsk sokkel dominert av noen få aktører, men de siste 20 årene har antall selskaper økt, og ikke minst større bredden blant aktørene. Tre justeringer i rammebetingelser trekkes frem som viktig for denne utviklingen; prekvalifiseringsordningen, TFO-ordningen og leterefusjonsordningen¹⁰.

Eierskap

På norsk sokkel er det totalt 39 lete- og produksjonsselskap (per 31.12.2018), hvorav 25 som operatører og 14 som rettighetshavere¹¹. De fleste selskapene har hovedkvarter utenfor Norge, og et fåtall er norske. Det viktigste, Equinor ASA, er eid 67 prosent av den norske stat. I tillegg eier staten Petoro AS som har ansvar for statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) og rettighetshaver for statens eierskap i utvinningstillatelser, felt, rørledninger og landanlegg¹², og Gassco AS som er en uavhengig operatør av gasstransportsystemet knyttet til norsk sokkel. Olje- og energidepartementet forvalter statens eierskap i Equinor, Petoro og Gassco. Staten, gjennom sitt eierskap i Petoro og Equinor, eier også 45-50% av Gassled, som er eier av rørledningssystemet på norsk sokkel, og kobler produksjon/prosessering med markedene i nordvest-Europa.

2.7 Internprisingsproblemer: Sammenligning av markeder og prisfastsettelse i petroleum, vannkraft og havbruk

«Med internprising menes vilkår og priser knyttet til transaksjoner og mellomværende mellom selskap/innretninger med interessefelleskap (transfer pricing)»¹³. Internprising er et av de mest aktuelle temaene innen beskatning og et stort problem, spesielt i internasjonal beskatning¹⁴. Internprisingsproblemer vil undergrave effektiviteten til et skattesystem. For å redusere de negative effektene av skattetilpasning kan en bruke normpriser for å fastsette inntektene i havbruk. Normpriser er delvis innført for petroleum (kun råolje) og vannkraft. For å redusere muligheten for manipulering av kostnadene kan sjablongregler brukes.

Prisfastsettelse i petroleum

Prisingen av petroleum (råolje, naturgass og oljeprodukter) er stort sett transparent, med stor grad av markedsprising. Råoljefutures er de mest likvide råvarefutureskontraktene som eksisterer. Kontraktene handles globalt på svært likvide markeds plasser som f.eks. på New York Mercantile Exchange, eller The Intercontinental Exchange i London. Det samme gjelder naturgass. I tillegg finnes det gode likvide forwardmarkeder for gass i Europa, f.eks, National Balancing Point (NBP), Title Transfer Facility (TTF), Zeebrugge hub (ZEE), Point d'échange de gaz (PEG), GasPool og NetConnect Germany (NCG.) Det finnes flere såkalte *price assessment*

⁹ <https://www.norskpetroleum.no/utbygging-og-drift/aktorbildet/>

¹⁰ <https://www.norskpetroleum.no/utbygging-og-drift/aktorbildet/>

¹¹ <https://www.norskpetroleum.no/fakta/selskap-utvinningstillatelse/>

¹² <https://www.norskpetroleum.no/rammeverk/rammeverkstatlig-organisering-av-petroleumsvirksomheten/>

¹³ <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/bransjer-med-egne-regler/internprising/>

¹⁴ <https://www.dagsavisen.no/debatt/skattemilliarder-forsvinner-et-enormt-problem-1.458882>

selskap som Argus¹⁵, Platts¹⁶ og ICIS Heren¹⁷, som beregner og rapporterer priser på de fleste petroleumsproduktene. Det er derfor høy grad av transparens i prisfastsettelsen og bred tilgang til uavhengig og markedsbaserte priser.

Normpriser i petroleum

For beregning av overskuddet til oljeselskapene brukes normpriser for råolje. Disse prisene fastsettes av et eget normprisråd¹⁸, regulert av en egen forskrift¹⁹. Normprisene fastsettes for hver dag, og for hvert oljefelt²⁰. Med andre ord, råolje produsert på Ekofiskfeltet har en egen daglig normpris.

Til tross for at det finnes likvide og transparente gassmarkeder i Europa og standard regulerte transportariffer i Gassled og i Europa, beregnes det ikke egne normpriser for naturgass. Naturgass (tørrgass) er et veldig homogent produkt, og i prinsippet vil det være relativt enkelt å etablere normpriser for naturgass. Årsaken til at det ikke beregnes normpriser for naturgass er at det er en høy grad av kontraktsalg, som kan være komplekse. Historisk har gassalgskontrakter stort sett vært indeksert mot oljeprodukter (Gas oil og fuel oil), men de siste årene har kontraktsprisingen i økende grad blitt indeksert mot priser i likvide gassmarkeder. Den høye andelen av kontraktsprisingen, kombinert med innbakte opsjoner (fleksibilitet mht. prisindeks, marked/leveransepunkt og volum), gjør at det kontraktsprisene vil variere fra spotmarkedsprisen for naturgass, og det er ikke hensiktsmessig å bruke normpriser.

Prisfastsettelse i vannkraft

Prisfastsettelsen i vannkraft er transparent og effektiv, både for spot for futuresmarkedet. Mekanismene for prisfastsettelse er godt kjente²¹. Nord Pool er den primære markedsplassen for elektrisitet i Norge og Norden.

I tillegg til spotmarkedet tilbyr Nasdaq Commodities Exchange ²² handel med futureskontrakter med elektrisitet som underliggende aktivum. Også dette markedet er relativt likvid og med transparent prisfastsettelse.

Normpriser i vannkraft

Nord Pool priser brukes som grunnlagt for normpriser i vannkraft. Salgsinntekten til vannkraftanlegg beregnes som produktet av timespriser og faktisk produksjon ved anlegget. Det er noen få unntak, som f.eks. bruke av langsiktige leveringsavtaler.

¹⁵ <https://www.argusmedia.com/en>

¹⁶ <https://www.spglobal.com/platts/en>

¹⁷ <https://www.icis.com/explore/commodities/energy>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/petroleumsprisradet--og-fastsetting-av-n/id661459/>

¹⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1976-06-25-5>

²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/olje-og-gass/petroleumsprisradet--og-fastsetting-av-n/id661459/>

²¹ <https://www.nordpoolgroup.com/the-power-market/Day-ahead-market/Price-formation/>.

²² <https://business.nasdaq.com/trade/commodities/index.html>

Prisfastsettelsen i havbruk

Prisfastsettelsen for oppdrettet laksefisk er veldig forskjellig fra petroleum og kraft. Det finnes seks ulike «prisnoteringer» for norsk laks. Disse er:

- NASDAQ-Index
- SSB; FOB Eksportpris (Månedsbasis)
- SSB; FOB Eksportpris (Ukesbasis)
- Fiskeridirektoratet – Gjennomsnittlig salgpris per år (fra Akvakulturstatistikk)
- Fiskeridirektoratet – Gjennomsnittlig salgpris per år (fra lønnsomhetsundersøkelsen)
- Farmers Index (Benchmarkingsystem spotpris fra et utvalgt av oppdrettere / Kontali Analyse AS)

I tillegg kommer Fish Pool sin indeks for beregning av gevinst/tap på futureskontrakter. Fish Pool index er et vektet snitt av en rekke av de overnevnte prisene.

NASDAQ-Index

Denne indeksen eksisterer kun for laks, ikke for de andre laksefiskene som regnbueørret, sjøørret eller sjørøye. Den fanger heller ikke opp kontraktspriser, som også påvirker den gjennomsnittlige eksportprisen. Indeksen gjelder kun eksport til europeiske markeder (med bilfrakt). I perioder med spesielt høye priser, er spot-prisen betydelig høyere enn gjennomsnittlig oppnådde priser, på grunn av kontraktsprisingen. Indeksen inneholder både første- og annenhåndsomsetning. De største svakhetene ved denne indeksen er at den reflekterer kun en liten del av eksporten, og kun bilfrakt-segmentet – noe som over tid kan føre til systematisk økende avvik fra en total gjennomsnittlig spotpris for alle markeder. I tillegg er nok indeksen ganske avhengig av handel på Fish Pool. Selv om Fish Pool har eksistert siden 2005 er omsetningen veldig lav i forhold til den totale produksjonen av laks i Norge. Likviditeten er særdeles svak, noe som er poengtert i flere akademiske fagfelleverderte artikler. Asche et al. (2016a, 2016b) og Chen og Scholtens (2019) finner at kontraktene på Fish Pool mangler sentrale egenskaper som kjennetegner vellykkede futuresbørser. NASDAQ står for clearingen for Fish Pool futures kontraktene. Hvis Fish Pool terminerer handel med laksefutures vil det ikke være et behov for å utarbeide NASDAQ-indeksen, og da må denne forventes å opphøre.

SSB-priser

SSB-prisene skal omfatte all eksport av laks. Ulempen med SSB-prisene er at de inkluderer både spot og kontraktssalg, noe som gjør at det kan oppstå avvik mellom NASDAQ-indeksen og SSB-prisen i perioder med prisøkning eller -fall. Andelen kontraktssalg hos de store oppdretterne kan være betydelige, opp mot 20-50% av total omsetning²³. Videre er ikke SSB-prisene inndelt i størrelseskategorier.

Fiskeridirektoratets beregnede priser

Fiskeridirektoratets priser beregnes årlig, og er derfor ikke relevant for løpende beregning av spotpriser.

²³ <https://sysla.no/fisk/hoy-kontraktsandel-pa-salget-dempet-salmar-resultatet/>

Farmers Index

Farmers Index beregnes på samme måte som NASDAQ. Denne innrapporteres fra en gruppe mellomstore oppdrettere uten eget eksportledd. Det er ikke tilsvarende formelle rutiner knyttet til revisjon som for NASDAQ-Index, og historisk noe lavere dekning. Denne indeksen offentliggjøres heller ikke på samme måte som NASDAQ-index. I likhet med NASDAQ omfatter denne kun laks, og ikke ørret.

Oppsummerende kommentarer

Spotprisindeksene gjelder kun for superior laks. Andre kvaliteter prises til en rabatt ift. superior laks. Det kan være store svingninger i andel superior i selskapene som følge av sykdom, luseangrep, lusebehandling, kjønnsmodning, osv. Nedgraderingene skyldes ofte biologiske sjokk/mekanismer som oppdretterne har liten kontroll over.

Det er også en trend mot økt salg av skreddersydd laks og bruk av andre sertifiseringer eller standarder som prises forskjellig fra standard norsk klassifisering, som f.eks. økologisk sertifisert, ASC, BAP, Global Gap, Label Rouge og Qualité Fume. I senere tid har det også vært en diskusjon om kvalitetssorteringen av laks. Flere oppdrettere har tatt til orde for en gjennomgang og mulig endring av klassestandarder. Siden kvalitetssortering av laks er basert på visuell inspeksjon av laksen, kan en endring i metoden for kvalitetssorteringen føre til et mer komplekst og uoversiktlig system med laksepriser. Et skattesystem basert på normpriser for beregning av salgsinntekter kan gi insentiver til å endre systemet for kvalitetssortering.

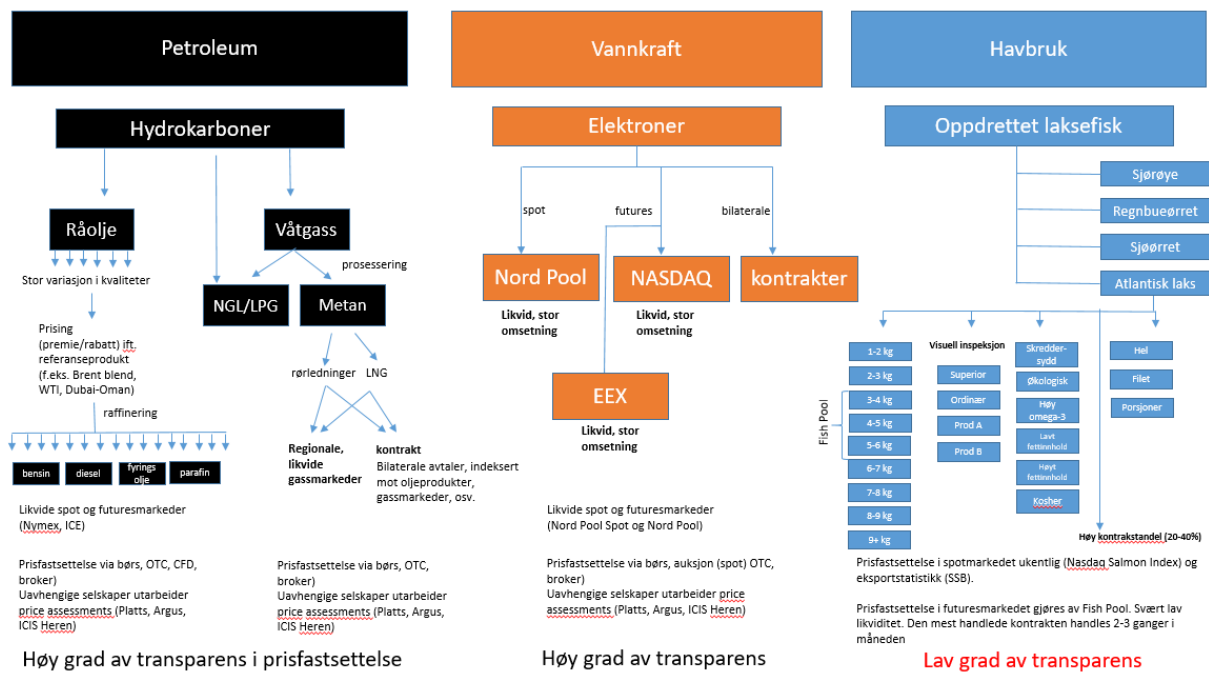
En betydelig del av omsetningen av laks skjer på kontrakt, noe som påvirker volatiliteten (Oglend, 2013). Lakseprisvolatiliteten er betydelig²⁴, og har vært kraftig økende de siste 10 årene (Oglend, 2013; Bloznelis, 2016; Misund, 2018a). Økende kontraktshandel vil redusere volumer i spotmarkedet, noe som øke usikkerheten i spotprisestimatene (Oglend, 2013).

Spotmarkedet for laks er svært forskjellig fra råolje, oljeprodukter, naturgass og elektrisitet. Det er dokumentert at den er svært volatil, og basert på et tynt beregningsgrunnlag. SSB-prisen er et langt bedre estimat på lakseprisen, men fanger opp både spot og kontraktssalg, slik at den er lite egnet som en normpris.

Konklusjonen er at det vil være svært vanskelig å etablere et system med normpriser i havbruk. Naturgass er et eksempel på et produkt som selges i markeder med høy transparens og likviditet. Her er ikke normpriser brukt. Årsaken er den høye kontraktsandelen og kompliserte kontrakter. I havbruk er det lav transparens i «spotmarkedet» og det er utstrakt bruk av kontrakter. Når en ikke har klart å etablere normpriser for naturgass er det lite trolig at det er mulig å etablere et system med normpriser for oppdrettet laksefisk.

Figuren 2.8 oppsummerer og sammenligner prisfastsettelsen for salgspriser i markedene for petroleum, vannkraft og havbruk.

²⁴ <https://www.dn.no/havbruk/laksepriser/lakseoppdrett/sjomat/advarer-om-skummel-laksepris/2-1-352214>



Figur 2.8. Oversikt over prisfastsettelsen for salg priser i petroleum, vannkraft og havbruk.

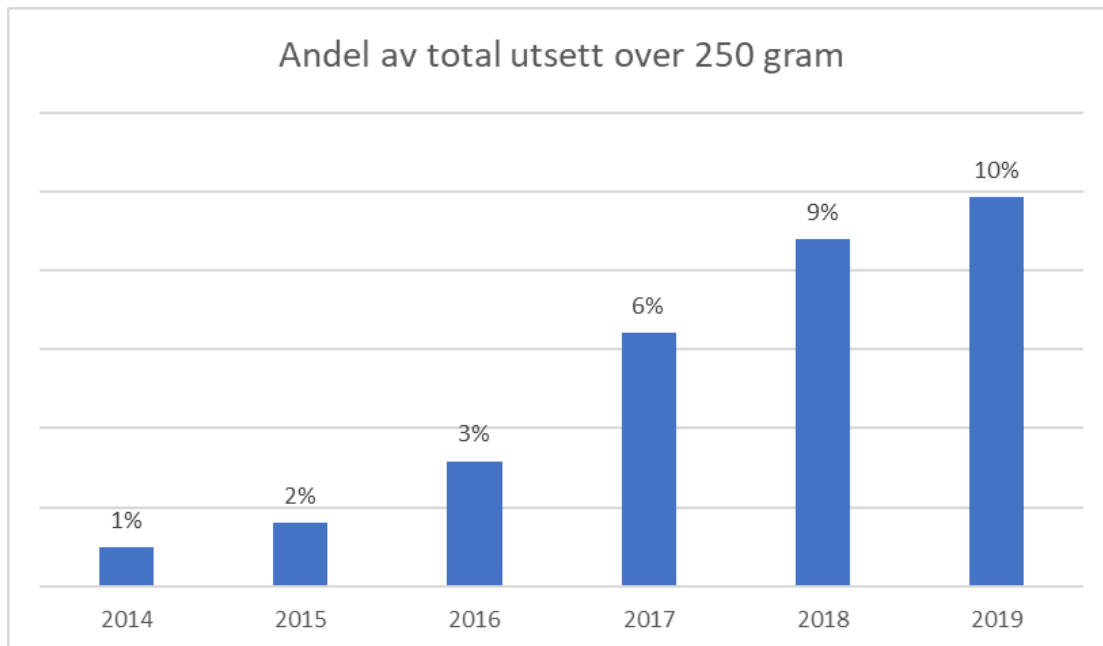
2.8 Interpriseringsproblemer i havbruk: Heterogene innsatsfaktorer og produksjonskostnader i endring

Det er stor grad av vertikal integrasjon i havbruksnæringen. For å unngå internpriseringsproblemer kan en bruke sjablongbestemte kostnader. Det er store utfordringer knyttet til å bruke sjablongregler for kostnader i havbruk. For det første er det store variasjoner i produksjonskostnader som følge av biologiske sjokk. Sykdom, luseangrep, kjønnsmodning, rømning osv. fører til at produksjonskostnadene øker siden de påløpte kostnadene fordeles over et lavere salgsvolum. Empiriske studier dokumenterer stor variasjon i produksjonskostnader mellom oppdrettere, og at denne variasjonen endrer over tid. Det er ikke alltid de samme selskapene som har de høyeste produksjonskostnadene. Videre er oppdrettsnæringen i en omstillingsfase som følge av miljøutfordringer og økte krav fra myndighetene. De siste årene har det blitt investert store beløp i postsmolt for at laksen skal kunne oppholde seg kortere i sjøfasen. Dette har gjort at smoltkostnadene har økt. Videre har andre typer kostnader, som f.eks. lusebehandlingskostnader, økt. I tillegg har produksjonskostnaden doblet seg de siste 10 årene. Med andre ord, både kostnadsnivåer og andelen av de ulike kostnadsartene har endret seg betydelig, og forventes å endre seg videre på bakgrunn av de store omveltningene oppdrettsbransjen går gjennom. Under vil vi vise utviklingen av to av de viktigste innsatsfaktorene, nemlig smolt og fôr.

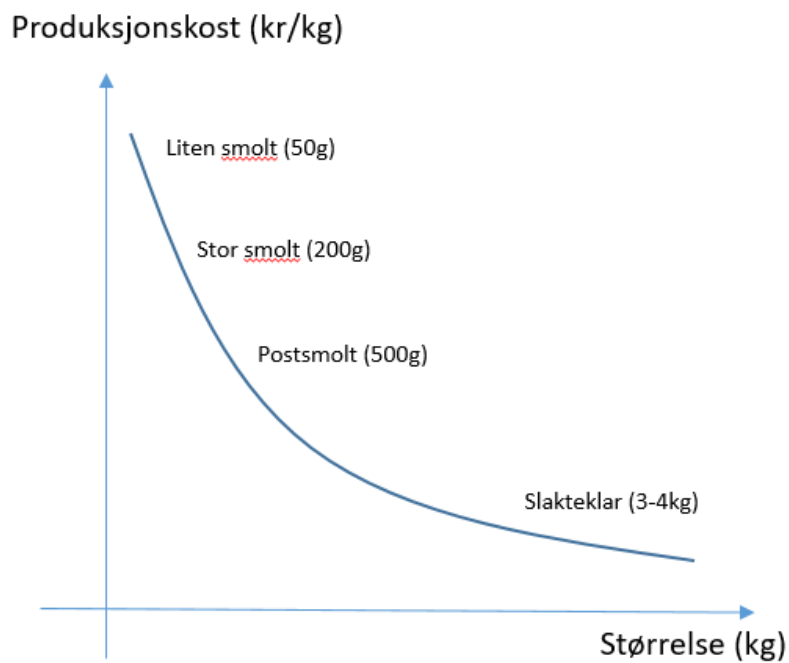
Eksempel 1: Smolt

Figuren under viser endringen i smoltkostnaden de siste årene. Figur 2.9 dokumenterer en økende andel av stor smolt. Denne utviklingen forventes å fortsette på bakgrunn av de store investeringene i postsmoltanlegg som gjøres. Men ikke all smolt vil selges som postsmolt, og i fremtiden vil det være større variasjon i størrelsen på smolten som selges. Smolten prises etter størrelsen (vekt), noe som gjør at prisen ville variere over vektclassene. Figur 2.10 viser at produksjonskostnaden per kg for smolt vil falle som funksjon av økende smoltvekt. Prisen

på smolten vil derfor variere med vekten på smolten, og produksjonskostnadene vil variere mellom selskaper avhengig av teknologi, sykdom, osv. Det blir derfor svært vanskelig å etablere sjablongregler for smolt.



Figur 2.9. Andel av smolt som er større enn 250 gram. Kilde: Kontali Analyse.



Figur 2.10. Produksjonskostnad som funksjon av fiskestørrelse.

Eksempel 2: Fiskefôr

Fiskefôr er en av de viktigste innsatsfaktorene i oppdrett av laksefisk og fôrkostnaden er den største posten i produksjonskostnaden. Fiskefôr består av en rekke ingredienser som soyamel, fiskemel, fiskeolje, vitaminer, fargestoffer, mineraler, bindestoff, osv. Fiskefôr er i dag en veldig heterogen kategori, og innholdet av de ulike komponentene i fôret variere stort mellom ulike fôrtyper. I tillegg tilsettes fiskefôr en rekke funksjonelle ingredienser som skal gi en bestemt virkning, f.eks. sykdomsforebygging, luseforebygging, styrking av immunforsvar, raskere tilvekst. Kundespesifikke eller skreddersydde fôr er også en viktig kategori. Gjennom å endre på fôrsammensetningen kan en påvirke laksens kvalitetsattributter. Krav fra sluttkunden om et høyt innhold av omega-3 fettsyrer i laksen kan oppnås ved at oppdretteren bruker et fôr med høyt innhold av omega-3 fettsyrer. Noen kunder krever at det brukes økologiske råvarer.

Eksempelvis markedsfører Skretting mange ulike standard fôrtyper, i tillegg til kundespesifikke og skreddersydde fôrtyper til laksefisk:

- 13 ulike fôrtyper (matfisk) til laks
- 5 funksjonelle fôrtyper til laks
- 4 medisinfôrtyper til laks
- 6 ulike fôrtyper (matfisk) til regnbueørret
- 1 funksjonell fôrtype til regnbueørret
- 1 medisinfôrtype til regnbueørret
- 2 ulike fôrtyper (matfisk) til røye

Konkurrentene Biomar og EWOS har også stort produktspekter. Produktspekteret av fôrtyper vil endre seg over tid som funksjon av endret kunnskap om ernæring og tilgang til råvarer. Eksempler er fra våtfôr til tørrfôr, fra lav fett til høyenergifôr, fra fiskeolje/-mel til soya/raps til insekter).

En rekke miljøorganisasjoner og politikere ønsker at oppdrettere i fremtiden skal anvende mindre av råvarer som fiskemel, fiskeolje og soya²⁵ og erstatte disse med alternative fôringredienser som insektsmel, treflis og alger. Fôrprodusentene er godt i gang med å utvikle alternative fôringredienser, og insektsmel²⁶ og algeolje²⁷ er allerede i bruk. Fremtidens fôrsammensetning vil derfor være forskjellig fra dagens sammensetning. Det vil derfor være svært vanskelig å etablere enkle sjablongregler for fiskefôr.

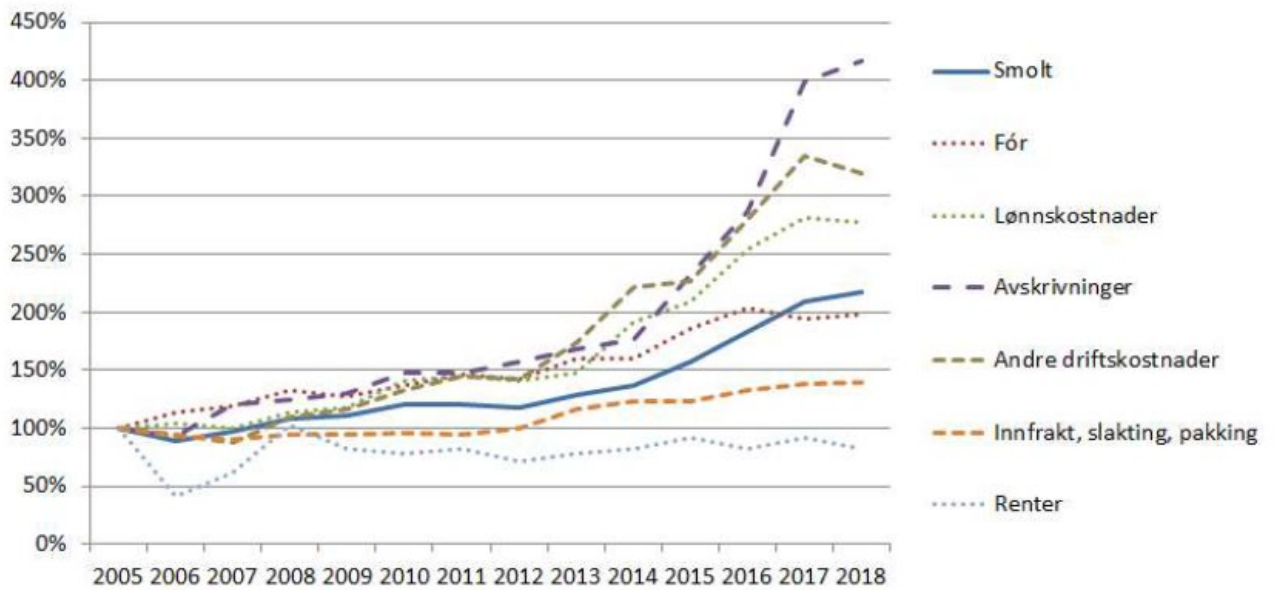
Kostnader på økende trend

Kostnadsutviklingen i oppdrett er på sterk oppadgående trend (se figur 2.11), noe som er utfordrende for utarbeiding av sjablongregler for kostnader.

²⁵ <https://ilaks.no/sv-ber-stortinget-forby-importert-soya-i-laksefor/>

²⁶ <https://ilaks.no/nordlaks-kjoper-forste-forsendelse-av-kommersielt-for-basert-pa-insektmel/>

²⁷ <https://ilaks.no/hele-vart-2018-utsett-gar-pa-algeolje/>



Figur 2.11. Kostnadsutvikling for matfiskoppdrett. Kilde: Kontali (2019).

Siden 2015 har det vært kraftig nedgang i bruk av kjemiske lusemidler pga. resistens. Det har vært en overgang til ikke-medikamentelle metoder. Behandlingene er ikke 100% effektiv og det er fortsatt store utfordringer. Direkte kostnader er estimert til 4-5 mrd kr per år. I tillegg kommer indirekte kostnader i form av økt dødelighet, spesielt stor fisk. Kostnadene må ved økt dødelighet fordeles over færre kilo. På inntektssiden gjør luseutfordringene at fisken må slaktes ved lavere slaktevekter. Typisk vil det være en prisrabatt på de minste pristørrelsene, slik at inntektssiden også blir påvirket i negativ retning.

I fremtiden kan produksjonskostnadene øke ytterligere. Som nevnt tidligere kan flere miljøparametre bli inkludert i framtidige utgaver av trafikklssystemet, slik som organiske utslipp, rømming og dødelighet, slik som nevnt i stortingsmeldingen miljømessig bærekraftig og forutsigbar vekst. Samtidig er det økende press på oppdrettselskap fra samfunnet om å produsere mer bærekraftig. Eksempelvis har enkeltkommuner fattet eller ytret ønske om egne vedtak på lukkede teknologi som kan øke kostnadene ytterligere. I tillegg vil global oppvarming endre på lønnsomheten til oppdrettsnæringen. Luseproblemene kan derfor øke i fremtiden (Valberg og Lee, 2019), noe som kan føre til ytterligere økning i produksjonskostnadene.

2.9 Skattetilpasning

Her skal vi gi et eksempel på full skattetilpasning, gitt dagens næringsstruktur, og insentivene en skattesone vil ha for skattetilpasning. Dette er et tenkt eksempel basert etter innføring av en overskuddsskatt i havbruk med en skattesone for matfiskleddet.

Tenkt eksempel: Fullstendig skattetilpasning

En skattesone for særskatt vil gi insentiver til skattetilpasning gjennom økt selskapsintegrering. Dette kan skje gjennom oppkjøp av andre selskaper, eller via andre former for restrukturering. Det kan oppstå kompliserte krysseierskap, kanskje også med eierskap gjennom skatteparadiser. Det er i dag et utbredt samarbeid mht. innkjøp av tjenester, samlokalisering, osv., i tillegg til krysseierskap. Hovedkvarterene til de integrerte selskapene kan bli lokalisert i sentrale strøk. Selskapene vil være fullintegrerte (stamfisk, settefisk, postsmolt, matfisk, slakteri, videreforedling og salg). Det er i dag høy grad av vertikal integrering i verdikjeden så overgangen til full integrasjon fremstår ikke som svært vanskelig å oppnå. De få uavhengige selskapene som finnes i deler av verdikjeden, f.eks. settefiskanlegg kjøpes opp. I overskuelig fremtid vil smolt være et svært heterogent produkt, og det vil være vanskelig å finne markedspriser eller standardpriser, spesielt hvis selskapene er vertikalt integrert.

I dag er det en økt satsning og produksjon av post-smolt som produseres på land. Postsmolt kan produseres på størrelser opp mot 1-2 kg. Kiloprisen vil være en funksjon av vekten på smolten, men vil være vanskelig å estimere for utenforstående. Videre kan en tenke seg at alle uavhengige fôrprodusenter kjøpes opp. Eventuelt at hvert av de fire store selskapene etablerer sin egen fôrproduksjon. I 2014 startet MOWI siden egen fôrproduksjon og forsvant som kunde for de etablerte førselskapene innen kort tid. I dag har oppdretterne stor forhandlingsmakt overfor fôrprodusentene, noe som gjenspeiles i den svake lønnsomheten i denne sektoren. Barrieren for å etablere sin egen fôrproduksjon er overkommelig, som eksempelet med MOWI tydeliggjør. I tillegg er fôr et svært heterogent og skreddersydd produkt som det er vanskelig å finne markedspriser eller standardpriser for. Videre er det en utvikling mot nye og dyrere fôrkomponenter, som gjør at fôr vil bli enda mer heterogent i fremtiden.

En kan også tenke seg oppdretterne in-sourcer servicetjenester som fiskehelse, brønnbåt, FoU, osv. Selskaper slik som Nordlaks AS er i dag ferd med å bygge sin egen flåte av brønnbåter. Bruk av brønnbåter muliggjør også muligheten for å flytte disse inn i rederiskattesystemet, med svært lav skatt.

På salgssiden kan en også tenke seg at oppdretterne selger all produksjon på kontrakt (utenfor marked), slutter å rapportere priser til NASDAQ, slutter å bruke Fish Pool-børsen (som er grunnen til at NASDAQ-Indeksen eksisterer), og selger all fisken sin selv (ikke behov for eksportører). Videre kan kvalitetsklassifiseringssystemet endres og gjøres mer komplisert, som åpner opp for mer uoversiktlige priser og prisdannelse.

Resultatet av et slikt tenkt tilfelle er fullintegrering med svært store internprisingsproblemer. Det blir vanskelig å etablere normpriser og sjablongregler for kostnader. Selskapenes fokus,

med vannkraftmodellen (59% marginalsatt), vil være på skattetilpasning for å redusere den skattbare grunnrenten. Fraværet av både eierskapsregulering i verdikjeden samt tredjeparts/regulerte priser slik som finnes i petroleum/vannkraft vil betydelig øke omfanget av internprisingsproblemene.

Deler av grunnrenten vil også gå til å betale konsulenter, advokater og finanstjenester i sentrale strøk. For å redusere skattetilpasningen vil skattemyndighetene iverksette dyre kontrollmekanismer, som fører til at bedriftene må fylle ut omfattende skattemeldinger. I dag må vannkraftselskaper fylle ut skattemeldinger på opptil 1500-1600 sider som følge av et komplisert skattesystem. Erfaringene fra vannkraft og petroleum er at internprisingsproblemene resulterer i et høyt antall rettsvister, som øker behovet for advokater med spesialisering i skatterett. De økte kontrollmekanismene og komplisert skattesystem vil kreve økt antall ansatte i havbruksbedriftene. På grunn av kompleksiteten i arbeidsoppgavene vil disse nyansettelsene hovedsakelig skje i sentrale strøk.

2.10 Kontrollkostnader

Muligheten for skattetilpasning vil føre til at det må iverksettes mekanismer for å unngå en uthuling av skattesystemet. Figur 2.12 sammenligner kilder til kontrollkostnader for petroleum og vannkraft, og hva det kan være rimelig å forvente for havbruk.

Petroleum	Vannkraft	Havbruk
Oljeskattekontor - 45 ansatte - Lokalisert i Oslo	Sentralskattekontor for storbedrifter - 69 ansatte (Moss) - Lokalisert i Moss	Trolig Sentralskattekontoret for storbedrifter Lokalisert i Moss
Klagenemnda for petroleumsskatt	Omfattende rapportering - Skattemeldinger på 1500-1600 sider	Trolig mer omfattende rapportering enn i vannkraft Skattemeldinger på >1500-1600 sider
Petroleumsprisrådet		
Noe muligheter for skattetilpasning - Delvis vertikal integrasjon - Høy grad av transparens i prisfastsettelsen - Stor grad av tredjepartsprising / armlengdes priser - Eierskap langs verdikjeden delvis regulert	Noe muligheter for skattetilpasning - Delvis vertikal integrasjon - Høy grad av transparens i prisfastsettelsen - Stor grad av tredjepartsprising / armlengdes priser - Eierskap langs verdikjeden regulert	Store muligheter for omfattende skattetilpasning - Stor grad av vertikal integrasjon - Heterogene innsatsfaktorer - Lav grad av transparens i prisfastsettelsen - Fravær av tredjepartsprising / armlengdes priser - Store muligheter for oppkjøp av leverandører / egen etablering
Store internprisingsproblemer Stort antall rettsaker (advokater, konsulenter osv.)	Internprisingsproblemer Stort antall rettsaker (advokater, konsulenter, osv.)	Store internprisingsproblemer Stort antall rettsaker (advokater, konsulenter, osv.)

Figur 2.12. Administrasjons- og kontrollkostnader for grunnrentebeskatning i petroleum og vannkraft, og mulig organisering for havbruk.

En grunnrenteskatt i havbruk vil innebære at det etableres en egen skattesone. Siden det vil være forskjeller i skattesatser innenfor og utenfor skattesonen vil bedriftene ha incentiver til å flytte overskudd ut av skattesonen.

Administrasjon av en overskuddsbasert særskatt, for å forhindre ulike former for skattetilpasning, kan bli svært kostbart for samfunnet. Det er svært nyttig å få kunnskap om hvor store ressurser som brukes av myndigheter og private selskaper i petroleum og vannkraft

knyttet til særskatter. Det er en betydelig ressursbruk både på offentlig og privat side, med involvering revisorer og jurister. Dette kan forsvares i petroleum hvor man tar inn i størrelsesorden et par hundre milliarder i skatter, og i kraftindustrien hvor internprisingsutfordringene er betraktelig mindre enn de vil være i havbruk. Men kan det forsvares for en næring hvor man kan ta inn en håndfull milliarder i særskatt? Særskatt på overskudd kan spesielt favorisere store og multinasjonale selskaper fordi de i større grad kan drive skattetilpasning i mange dimensjoner.

Det er spesielle forhold i norske fjorder og tilhørende regulering som er grunnlaget for grunnrenten, og som derfor er aktuelt for inkludering i et eget særskatteregime. All tilstøtende aktivitet, som smoltproduksjon, forproduksjon, slakterier m.v. vil fortsatt ligge i landskatteregimet. Dette vil skape svært store kontrollproblemer, og kontrollkostnadene og næringsvridningene disse forårsaker må veies opp mot den grunnrentebeskatningen som kan vurderes som realistisk over tid. Utviklingen i skattbar grunnrente vil avhenge av blant annet økningen i kostnader for å sikre en bærekraftig produksjon og det faktum at teknologiutviklingen vil øke mulighetene for etablering i konkurrentland.

Her kan man innvende at det også er kontrollproblemer knyttet til petroleumsvirksomheten. Det er riktig, men provenyopotensialet er mye større innen petroleumssektoren. Det er også en rekke forhold som vil gjøre kontrollproblemene mye større innen oppdrett. Kontrollproblemene er håndterbare innen petroleumssektoren fordi det praktiseres stor grad av outsourcing, fordi det er likvide, globale markeder å benytte som prisingsreferanse (normpris), og fordi oljeprosjekter drives fram av interessentskap der partnerne kontrollerer for strategisk internprising i de tilfellene der operatørselskapet har interessefelleskap med leverandør-bedrifter. Ingen av disse forholdene er tilstede innen oppdrett. Tvert imot, det er utstrakt vertikal integrasjon og illikvide markeder. Norske skattemyndigheter har dårlig erfaring med skattlegging av næringer som kontrollerer hele verdikjeden, eksempelvis riggnæringen og Google. En moderat royalty avgift knyttet til omsetning kan være et relevant alternativ.²⁸ Færøyene har innført en slik skatt for oppdrettsnæringen. For å begrense problemene med grunnrentebeskatning i perioder med lav lønnsomhet er omsetningsavgiften gradert i forhold til lakseprisen.

²⁸ Med royalty menes en bruttoavgift som enten er en prosent av omsetning, eller som et fast beløp per krone produksjonskapasitet, produksjon, ol. En produksjonsavgift vil være en type royalty.

3. Juridiske betraktninger rundt et skatteregime for havbruk

3.1 Innledning

Nøytralitet var den grunnleggende målsetningen bak den største og mest fundamentale skattereformen i nyere tid. Denne ble gjennomført i 1992 og bygger på NOU 1989:14. Nøytralitetsmålsetningen er etter denne reformen etablert som et helt grunnleggende prinsipp og en grunnleggende målsetning bak norske skatteregler – alle sentrale endringer som er gjennomført senere (herunder 2006 reformen) bygger på målsetningen. Det klare rettslige utgangspunktet er altså sammenfallende med det samfunnsøkonomiske, nemlig at skattereglene skal være nøytrale – herunder næringsnøytrale. Å skattlegge enkelte bransjer eller næringer hardere enn andre krever derfor i norsk rettstradisjon ganske konkrete og klare grunner. Drøftelsen av særskatt i havbruk i det følgende bygger på dette grunnpremisset.

Det er usikkert om det foreligger varig grunnrente i havbruk. I dette kapittelet ses det imidlertid på utformingen av eventuell grunnrenteskatt og alternativer samt supplement til denne under forutsetning av at det er grunnrente i næringen. En forutsetning det altså er uklart om er riktig. Fremstillingen forutsetter at grunnrente foreligger om man har ekstraordinær avkastning over tid som følge av en eller annen form for begrensning, typisk naturlige begrensninger, krav om konsesjon osv. Fremstillingen bruker således et vidt grunnrentebegrep, ikke det snevrere grunnrentebegrepet som forutsetter at en begrenset resurs utnyttes.

I havbruksutvalgets mandat har man vurdert grunnrenteskatt og produksjonsavgift, eventuelt kombinasjoner av dette. Denne analysen har derfor et hovedfokus på disse. Grunnrenteskatt er klart mer teknisk komplisert enn produksjonsavgift og analysen av førstnevnte er derfor mest omfattende.

Temaene som tas opp har også en ganske klar distriktspolitisk side. Det er grunn til å tro at grunnrenteskatt mv. på havbruk på samme måte som på kraft vil få betydning for kommunenes inntekter. Det er fordeler og ulemper med dette. Men en ekstraskatt kan dels ses som en kompensasjon for naturinngrep og bruk av kommunens resurser. På den annen side er det for kraftskatt hevdet at enkelte kommuner får urimelig store inntekter. En tilsvarende problemstilling vil altså oppstå ved havbruk og det må finnes en balanse. At en viss andel av skatte- eller avgiftsinntekter likevel bør gå direkte til involverte kommuner synes imidlertid klart nok.

I det følgende diskuteres rettslige utfordringer ved utforming ved grunnrenteskatt i havbruk. Diskusjonen vil måtte få et visst hypotetisk preg ettersom man ikke i detalj vet hvordan slike regler vil utformes. Fremstillingen baseres i stor grad på utformingen og erfaringene fra reglene om særskatt for kraftselskap.

3.2 Grunnrenteskatt mv.

Generelt om grunnrenteskatt og kort om prinsippene for skattlegging av kraftverk

Det gis her en kort oversikt over reglene om skattlegging av kraftverk ettersom skattlegging av havbruk bør baseres på erfaringer fra kraftsektoren. Norsk skatterett og alle land det er

naturlig å sammenligne seg med bygger på varianter av overskuddsskatt. Med overskuddsskatt siktes til at et selskaps overskudd skattlegges løpende og mens fradrag normalt gis etter hvert som objekt faller i verdi via avskrivninger mv. Overskuddsbasert skatt ses gjerne som et alternativ til kontantstrømskatt, se nærmere nedenfor. Grunnrenteskatt utformes normalt som en overskuddsskatt, slik det for eksempel er gjort for kraftverk og petroleum.

Kraftverk ilegges ordinære selskapsskatt på overskudd med en skattesats på 22 prosent som alle andre norske virksomheter, i tillegg kommer følgende skatter:

- Grunnrenteskatt, skattesats 37 % (Sum overskuddsskatt 22 % + 37 = 59 %)
- Eiendomsskatt (andre virksomheter kan ha dette, men særregler her, beregnes med visse fradrag på nåverdi av kontantstrøm)
- Naturressursskatt (1,3 øre pr kWh, 1,1 øre til kommune, 0.2 øre til fylkeskommune, gir fradrag i skatt på alminnelig inntekt, ikke en skattebelastning for selskapene)
- Konesjonsavgift og konsesjonskraft (størrelsen varierer)

Grunnrenteskatt beregnes delvis basert på sjablong ettersom grunnlaget for denne er påstemplet kapasitet på generatorer, og ikke faktisk produksjon. Man baserer som hovedregel beregnet inntekt på spotpriser. Det gis avskrivninger, men disse beregnes for særskilte driftsmidler (generatorer, dammer, tunneler osv.) ikke etter hovedreglene (saldoavskrivninger), men beregnes lineært og over lang tid (inntil 67 år). Øvrige driftsmidler avskrives etter vanlige regler.

I tillegg til avskrivninger gis det fradrag for en friinntekt før grunnrenteskatten beregnes. Friinntekten beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av skattemessige verdier som multipliseres med en normrente som skal tilsvare risikofri alternativavkastning. Normrentens størrelse er kontroversiell og fastsettes etter gjeldene rett lik renten på 12 måneders statskasseveksler.

Reglene om grunnrenteskatt er kompliserte og administrativt kostbare. Derfor gjelder ikke reglene mindre kraftverk. Nedre grense er satt ved kraftverk som har en påstemplet maksytelse på mindre enn 10 kilowattamper (kVa). Erfaringer har imidlertid vist at denne grensen har gitt ganske store tilpasninger, dette er bakgrunnen for at kraftsskattutvalget foreslår at grensen settes på 1,5 kVa, jf NOU 2019:16 pkt. 8.5.8. En tilsvarende nedre grense bør sannsynligvis også fastsettes for havbruk, men erfaringene fra kraft viser altså at dette er utfordrende. Generelt må det antas at havbruk er en mer sammensatt og kompleks bransje enn kraftbransjen. Dette har blant annet sammenheng med at kraftbransjen og produktet kraft er mer homogent produkt enn havbruksbransjen. Dermed kan fastsettelse av grense bli mer krevende innenfor havbruk enn for kraft.

3.3 Kontantstrøm- eller overskuddsbasert skatt i havbruk – rettslige perspektiv

Hva er kontantstrømskatt?

Land det er naturlig å sammenligne seg med, bygger stort sett på overskuddsbasert skatt – ikke kontantstrømskatt. Dette kan det være gode grunner til. Formålet her er å undersøke om dette også gjelder kontantstrømskatt som mange samfunnsøkonomer argumenterer for å innføre. Kontantstrømskatt har særlig den senere tid vært omdiskutert både i norsk og andre lands rett, særlig i USA. Et forslag fra Trump-administrasjonen om kontantstrømskatt (kjent som «Ryan blueprint») var kontroversielt og kritisert fra fagmiljø. Forslaget ser nå ut til å være forkastet. Dette er et forslag der negativ kontantstrøm gir utbetaling. En mer moderat form for kontantstrømskatt er direkte utgiftsføring av investeringer uten refusjon, der negativ skattebalanse framføres med rente. Dette er innført for oljevirksomheten i Mexico-golfen og for oljevirksomheten på britisk sokkel. Det er også en del av det såkalte havbruksskatteutvalgets mandat å vurdere innføring av kontantstrømskatt i havbruk, men mange argumenterer for at skatteformen også skal innføres mer generelt i skatteretten.

Hovedforskjellen mellom kontantstrømskatt og overskuddsskatt ligger i ulike tidfestingsregler: Overskuddsbasert skatt, som også norsk rett bygger på, innebærer at et beregnet overskudd (eller underskudd) skattlegges etter vanlige tidfestingsregler. Viktigst er at en rekke utgifter aktiveres og fradrag gis over tid via avskrivningsreglene. Selv om det ikke er helt sammenfall i selve tidfestingen, bygger altså skattereglene og regnskapsreglene på det samme grunnsystem.

Kontantstrømskatt beskrives ofte som en skatt på kontantoverskudd. Beskatningsformen innebærer at alle former for kostnader i sin helhet umiddelbart fradragsføres, og at skatteverdien av disse utbetales til skattyter. Det er denne formen som kommenteres i det følgende, ikke ordningen med direkte utgiftsføring og framføring av underskudd med rente. Dette gjelder selv om det ikke foreligger en endelig kostnad – oppofrelse. Negativ kontantstrøm gir altså utbetaling fra staten, positiv kontantstrøm gir skatteplikt. Kontantstrømskatt er på sett og vis en ekstremvariant av kontantprinsippet kjent fra tidfestingsreglene i skatteretten. Prosjekt og aktiviteter vil typisk ha en periode i starten med underskudd som gir fradrag og utbetaling fra stat, og deretter en periode med overskudd som gir skatteinntekter (høstingsfase). Det som beskrives og drøftes her, er kontantstrømskatt og overskuddsbasert skatt i ren form; det må imidlertid understrekes at det finnes mellomformer.

Sett at det investeres 100 i et nytt driftsmiddel. Med kontantstrømskatt vil dette umiddelbart gi en utbetaling på 22 fra staten til skattyter. Eventuelle inntekter skattlegges i fremtiden om og når disse faktisk mottas av skattyter. Med overskuddsbasert skatt vil investeringer på 100 løpende fradragsføres ved avskrivninger.

Kontantstrømskatt kompliseres av at finansielle inntekter og utgifter vanligvis holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Det innebærer at finansielle kostnader – typisk renter – ikke gir utbetaling av skatteverdi.

I norsk rett har man kontantstrømskatt etter den såkalte leterefusjonsordningen i petroleumsskattelovens § 3 C. Kontantstrømskatt skal også vurderes for havbruk, i tillegg er det diskutert om man bør innføre kontantstrømskatt for kraftproduksjon.

Kontantstrømskatt er teoretisk mer nøytralt enn overskuddsbasert skatt. Hovedformålet i det følgende er å vise at årsaken til at man likevel nesten aldri bruker kontantstrømskatt, hverken nasjonalt eller internasjonalt, har sammenheng med at denne skaper store praktiske utfordringer, store tilpasningsmuligheter mv.

Hovedsvakheten med overskuddsbasert skatt: tidfestingsulempe

En grunnleggende svakhet med overskuddsbasert skatt er at fradrag ikke gis samme år som kostnader påløper. Dette gir skattyter både en likviditetsulempe og en nåverdiulempe. Disse ulempene skaper vridninger/skattemessige incentiv som kan hindre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekt. Her er det imidlertid grunn til å minne om at skatt og avgifter alltid gir incentiv til ikke å investere; slik sett er det ikke noe spesielt med overskuddsbasert skatt.

Sett at det investeres 100 og dette gir en årlig avkastning på 10. Her får skattyter ved kontantstrømskatt en likviditetsbelastning på 70,2 (investering på 100 – skatteverdi investering 22 + skatt på 2,2 – inntekt på 10). Hadde man heller benyttet overskuddsskatt, ville skattyter fått en likviditetsbelastning på 90 (investering på 100 – inntekt på 10; avskrivning blir større enn overskudd og det blir ikke betalbar skatt). I tillegg er nåverdien på fremtidige avskrivninger lavere enn om det var gitt fradrag for investeringen med det samme. Det er altså noe større investeringsincentiv ved kontantstrømskatt. Her må det imidlertid påpekes at man ved overskuddsbasert skatt får avskrivninger og derfor lavere fremtidig skatt enn ved kontantstrømskatt. Dermed blir ikke forskjellene i incentiv så store over tid.

Jo høyere skattesatsen er, desto større blir tidfestingsulempen for skattyter. Særlig gjelder dette etter petroleumsskatteloven hvor skattesatsen er 78 %, og etter reglene om skattlegging av kraftforetak i skattelovens kap. 18 hvor skattesatsen er 59 %. Periodiseringsulempen er også avhengig av avskrivningsperiode. Også her er kraftforetak illustrerende med avskrivningsperioden på 67 år for visse driftsmidler, jf. sktl. § 18-6. Den såkalte friinntekten er et tilleggsfradrag som gis både etter petroleumsskatteloven og for kraftforetak for å kompensere for periodiseringsulempen.

Hovedsvakhetene med kontantstrømskatt

Ettersom alle bransjer og alle selskapsformer (med unntak for refusjonsordningen etter petroleumsskatteloven) samt regnskapsretten bygger på overskuddsbasert skatt, taler ganske tungtveiende systemhensyn mot kontantstrømskatt. Ulike system skaper alltid utilsiktede effekter og tilpasningsmuligheter, og er i det hele mer ressurskrevende.

Når kontantstrømskatt gir skattyter en likviditetsfordel, gir den stat og kommune en tilsvarende likviditetsulempe. Skatteinntekter vil kunne variere til dels sterkt med konjunkturer. Variable skatteinntekter kan naturligvis utjevnes ved det offentliges låneopptak. Like utfordrende som lave skatteinntekter enkelte år kan høye inntekter andre år være. Unormalt høye inntekter enkelte år gir ikke uten videre optimal bruk av disse – særlig ikke i alle kommuner. Likviditetseffekten er altså kontantstrømskattens styrke og svakhet: Styrke ved at den gir litt sterkere skattemessige incentiv til å investere, svakhet ved at den gir det

offentlige en likviditetsbelastning og at det vil knyttes større usikkerhet til skatteinntekter. Dette er håndterbart for petroleumsnæringen, der provenyet går inn i Oljefondet. For lokale skatteinntekter fra havbruk vil svingende inntekter helt klart være en problemstilling.

Skattereglene endres jevnlig – det synes å ligge i fagets natur og er ikke til å unngå. Endringer vil gi ekstrautfordringer ved kontantstrømskatt, særlig ved endringer av skattesats. Det oppstår asymmetri i skattyters favør om skattesatsen reduseres, og tilsvarende asymmetri i skattyters disfavør om den økes. Problemet oppstår også ved ordinære avskrivninger, men ikke i samme grad. En mulig løsning på dette er å la skattesatser ligge fast for prosjekter, investeringer eller virksomheters levetid. En slik ordning er ganske upraktisk, det vil oppstå et stort antall avgrensingsproblem og administrative utfordringer.

Flertallet av nystartede virksomheter i næringslivet mislykkes – de går aldri med overskudd. Ved kontantstrømskatt med refusjonsordning vil i realiteten stat og kommune være ufrivillig kreditor som taper sitt kapitalinnskudd. Hvor stort provenytapet blir, er uklart. Klart er det imidlertid at dette må kompenseres ved økte skatteinntekter, mest nærliggende ved økt skattesats på alminnelig inntekt. Regelen i gjeldende rett er at dersom et skattesubjekt taper sin investering og ikke har inntekter dette kan avregnes mot, vil fradraget gå tapt. Man kan ikke uten særhjemmel gi bort eller flytte skatteposisjoner mellom ulike skattesubjekt. Et viktig unntak fra dette er konsernbidrag hvor man på ganske strenge vilkår, herunder et krav om mer enn 90 % eierandel, kan flytte skatteposisjoner i konsern.

Viktigst er kanskje at kontantstrømskatt vil gi sterke tilpasnings- og omgåelsesincentiv. Styrken av tilpasnings- og omgåelsesincentivet er avhengig av størrelsen på skattesats. I grove trekk vil det oppstå sterke incentiv til å plassere kostnader i ett selskap og kontantstrøm i et annet. Dette kan skje på en rekke måter, typisk ved feilprising i konsern, gjerne på tvers av landegrenser. Det er også sterke incentiv til å allokere kostnader som ikke har tilknytning til virksomhet med kontantstrømskatt, inn i virksomheten. Det kan tenkes tilfeller hvor det etableres selskap som foretar betydelige tilpasninger som gir utbetalinger. Selskapet legges så ned og innmat selges, kanskje ut av landet, og det blir aldri norsk kontantstrømskatt. Omgåelser kan foretas på en rekke andre måter, som ikke gjennomgås i detalj her. Utfordringer ved internprising vil man også ha i et ordinært skattesystem om man innfører en høy særskatt. Refusjonsordning vil imidlertid øke problemene. Kontantstrømskatt uten refusjon, dvs at man tillater direkte utgiftsføring, vil fjerne omgåelsesincentivet man i har til å omklassifisere investeringer som driftsutgifter.

Ettersom kontantstrømskatt holder finansielle pengestrømmer utenfor skattegrunnlaget, vil det også oppstå risiko for at selskapene kamuflerer reelle inntekter som finansinntekter, og at finanskostnader kamufleres som reelle utgifter. Også her er det altså en rekke avgrensingsproblem og tilpasningsmuligheter.

Erfaringer fra reglene om leterefusjon i petroleumsskattelovens § 3 c, som kan gi utbetaling på inntil 78 %, viser at det oppstår en rekke grenseproblem og tilpasninger. Det er for eksempel flere saker om hva som kan klassifiseres som letekostnader. Illustrerende er en nemndsavgjørelse som konkluderer med at kostnader til forstudier ved et universitet ikke kan klassifiseres som letekostnad. Avgrensninger er også diskutert i forarbeidene; det ble blant annet uttalt i Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) s. 122: «Direkte utgifter til undersøkelse etter

petroleumsforekomster på sokkelen vil typisk være utgifter til kartlegging og analyse av eventuelle petroleumsforekomster, anskaffelse av data, seismologiske og geofysiske undersøkelser, boring av undersøkelsesbrønner og visse avgrensningsbrønner, samt andre direkte kostnader knyttet til undersøkelsesaktiviteten.» Uttalelsen viser ganske tydelig at en rekke avgrensningsproblemer vil oppstå dersom kontantstrømskatt innføres på enkelte områder. Tilsvarende vil oppstå ved kontantstrømskatt på andre områder.

En annen problemstilling som diskuteres i forarbeidene til refusjonsordningen, er tilfeller hvor skattyter driver flere typer aktiviteter, altså virksomhet dels innenfor og dels utenfor området for kontantstrømskatt. For refusjonsordningen er ikke dette tillatt. Dette gir vridninger og ikke-optimal selskaps- eller virksomhetsstruktur. Tilsvarende vil gjelde om kontantstrømskatt innføres på flere områder.

Når kontantstrømskatt gir direkte utbetaling, er det risiko for både omgåelse og direkte unndragelse i ulike former. Det vil være et betydelig kontrollbehov – større enn for overskuddsbasert skatt. Kontantstrømskatt vil derfor være administrativt krevende og kostbart. Hvor kostbart er vanskelig å fastslå, men det er grunn til å tro at det er et betydelig antall årsverk dersom kontrollen skal være effektiv. Her er det også grunn til å understreke at refusjonsordningen innen petroleum gjelder ganske få skattytere, altså selskaper. I tillegg er det et ganske særegent felt ved at en antar at investeringer og eventuelle funn har store positive økonomiske ringvirkninger for samfunnet. Utgangspunktet for ordningen var å stimulere til konkurranse på sokkelen. Høyt skattenivå medførte at store selskaper ikke ville satse på sokkelen, og innføring av leterefusjon reduserte etableringshindringer og sikret tilfang av nye selskaper på norsk sokkel som senere gjorde betydelige funn. Det er viktig med stort tilfang av ideer i letefasen og nye letemodeller ga høy verdiskapning for staten. Det skal presiseres at det var refusjonsordningen som medførte kontrollproblemer, som ble håndtert, ikke direkte utgiftsføring som oljebransjen alltid har hatt for leteutgifter.

De spesielle omstendighetene som ligger bak leterefusjonsordningen kan ikke sies å være til stede for havbruksnæringen, og investeringsrefusjon anses ikke egnet for denne bransjen.

Særreglene om fradrag for FoU i skattelovens §§ 16-40 og 16-41 har visse likheter med kontantstrømskatt. Etter reglene om FoU gis det i tillegg til vanlig skattemessig fradrag ekstrafradrag for godkjente FoU-utgifter. Fradraget gis ikke som etter vanlige regler i inntekt, men i skatt. Erfaringene med FoU-reglene er delte. Mye tyder på at reglene benyttes i ganske stor skala ved skatteplanlegging, og skal nå være et satsingsområde for skatteetatens kontroll.

Det er omdiskutert om kontantstrømskatt kan være i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte. Utbetaling av skatteverdi til selskap er en overføring av verdier fra stat til visse virksomheter, som i utgangspunktet er statsstøtte. Statsstøtte er imidlertid bare i strid med EØS-avtalen og EU-retten når denne diskriminerer visse avgrensede grupper, jf. ESAs uttalelse datert 20. mars 2019. Man sier gjerne at statsstøtte er lovlig så lenge denne ikke er selektiv. ESA besluttet å ikke åpne sak når leterefusjonsordningen ble klaget inn, da denne ikke er selektiv. For bransjer og områder som er mer stedbundne, kan dette muligens stille seg annerledes. Det er også omdiskutert i hvilken grad EØS-avtalen gjelder for havbruk.

Innføring av kontantstrømskatt vil være praktisk krevende. Igangværende prosjekt og virksomheter kan ikke underlegges kontantstrømskatt uten videre. I så fall må alle driftsmidler verdsettes ved inntreden hvorpå skatteverdien av disse utbetales fra staten. Dette vil innebære en stor likviditetsbelastning og er neppe politisk eller praktisk realistisk. Et alternativ er at en ny kontantstrømskatt bare vil gjelde nye investeringer. Her må det trekkes en grense mellom gamle og nye investeringer. Det oppstår også spørsmål om hvordan oppgraderingskostnader på eksisterende driftsmidler skal behandles. Disse bør sannsynligvis ikke inkluderes i en eventuell kontantstrømskatt – det blir teknisk krevende. Enda verre er det med inntekter. Man må skille mellom inntekter som har sitt opphav i eldre investeringer, og inntekter som har sitt opphav i nye investeringer. Dette kan vise seg å være svært vanskelig. Krevende er det også om man skulle innføre regler om uttreden av en kontantstrømskatteordning. Dette er først og fremst aktuelt om det skulle vise seg at ordningen ikke har de tilsiktede virkningene og lovgiver ønsker å gå tilbake til vanlige regler om en overskuddsbasert skatt. Det riktige her vil være at alle driftsmidler i virksomheten verdsettes og at skattyter så tilbakebetaler en eventuell restverdi. Dette er bare aktuelt så lenge periodisert kontantstrømskatt overstiger tidligere skattemessige verdier. En slik løsning vil også åpenbart være krevende, dels fordi verdsettingen vil bli omfattende, vanskelig og utpreget resurskrevende, dels fordi tilbakebetaling av tidligere refundert investering kan være likviditetsmessig vanskelig. Konklusjonen er at dersom kontantstrømskatt først innføres, vil det være særdeles krevende å reversere ordningen.

Når kontantstrømskatt ikke er vanlig internasjonalt, vil det oppstå utfordringer ved drift av grenseoverskridende virksomhet og ved flytting av denne. Det vil også her oppstå sterke tilpasningsincentiv og vanskelige avgrensingsproblemer. Et komplekst spørsmål er også hvordan rett til skattlegging skal fordeles internasjonalt når skattepliktige har aktivitet og investeringer i flere land. Hovedløsningen ved kontantstrømskatt synes å være at skattlegging kun skjer i det landet omsetning skjer. Uansett variant blir fordelingen av kostnader og inntekter mellom land vanskelig. Se for eksempel Martin Will som viser hvordan mange land vil få negativt proveny med kontantstrømskatt.

Kontantstrømskatt er diskutert innført flere ganger, men ulike utvalg konkluderer normalt ganske klart med at skatteformen ikke bør innføres. Se for eksempel NOU 2000:18 «Skattlegging av petroleumsvirksomhet» punkt 1.7.6. hvor utvalget kort avviser kontantstrømskatt. Se tilsvarende i NOU 2014: 13 «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi» punkt 5.3.1. Her diskuteres også ulike varianter av kontantstrømskatt.

Internasjonal litteratur synes å være ganske delt. På den ene siden synes i grove trekk en teoretisk/modellbasert litteratur å være ganske positiv til skatteformen. På den andre side er den mer praktisk orienterte litteraturen ganske negativ til kontantstrømskatt. Se for eksempel Avi-Yonah og A. Clausing som konkluderer slik om et forslag til kontantstrømskatt i USA:

«It is incompatible with our WTO obligations, it is incompatible with our tax treaties, and it will not eliminate the problems of income shifting and inversions it is designed to address. In addition, these proposals generate vexing technical problems that are not easily fixed as well as significant political problems. Finally, due to the tax rates that have been proposed, the plan is likely to generate large revenue losses and a less progressive tax system. We conclude by recommending better tax policy solutions to our current corporate tax problems.»

Kontantsstrømskatt: konklusjon

Overskuddsbasert skatt er nesten enerådende som beregningsgrunnlag for skatt – både nasjonalt og internasjonalt – dette er det gode grunner til, først og fremst fordi kontantstrømskatt gir sterke tilpasnings- og omgåelsesincentiv. Kontantstrømskatt med refusjon skaper store og uoversiktlige problem både ved innføring og eventuell avvikling. Sist, men ikke minst vil kontantstrømskatt være administrativt krevende. Selv om kontantstrømskatt er teoretisk mer nøytral enn overskuddsbasert skatt, er nok det motsatte tilfellet i praksis.

3.4 Subjektene

Særskatt i havbruk må gjelde alle organisasjonsformer. Dette er nødvendig for å sikre nøytralitet og innebærer at man ikke kan organisere seg bort fra grunnrenteskatt mv. Dermed vil denne gjelde både for privat og offentlig eid virksomhet, for alle selskapsformer, herunder aksjeselskap, ulike former selskap med deltakerfastsetting, stiftelser osv.

For kraftverk er ikke skattlegging av grunnrente avgrenset til hvert enkelt selskap, men til hvert enkelt kraftverk. Et skattesubjekt/selskap kan eie flere kraftverk. Dette virker kompliserende ettersom det er et ganske åpenbart behov for samordning både når flere kraftverk eies av samme selskap, men også i konsern, se NOU 2019:16 pkt. 8.4.4. Fra og med 2007 er det for kraft gitt anledning til å samordne negativ grunnrente i konsern.

Tilsvarende problemstilling vil oppstå i havbruk. Erfaringene fra kraft tyder ganske klart på at det bør være skattlegging per selskap. Dette vil imidlertid skape utfordringer dersom et selskap er skattepliktig i flere kommuner en da må fordele proveny mellom kommuner. Dette må det utarbeides en fordelingsregel for.

Skattleggingen kompliseres av at ulike ledd i verdikjeden kan være på ulike hender. For kraftverk er det for eksempel særlig praktisk at dette leier fallrettigheter. Her vil deler av grunnrente gå til eier av fallrett ved at dette reflekteres i leien. Dersom beregningsgrunnlaget ikke tar hensyn til leie vil deler av grunnrenten flyttes til eier via leieinntekt. Tilsvarende problemstilling oppstår i havbruk. Eiendomsrett til ulike deler av verdikjeden kan i prinsippet splittes opp, gjerne i flere selskap og gjerne både med og uten interessefelleskap mellom selskapene. Særregler om skatt i havbruk må ta hensyn til at verdikjede kan deles opp.

Særskatt på selskap med deltakerfastsetting skaper ekstra utfordringer ettersom selskapet ikke er skattesubjekt. Her skattlegges deltakerne for sin andel av selskapets overskudd. Det vil altså sannsynligvis måtte bli en eller annen form for særskatt på eiernes hånd. Hvor praktisk det er med deltakerfastsetting i havbruk er uklart, men eventuelle regler må tilpasses også dette.

3.5 Beregningsgrunnlag for grunnrenteskatt

Kraftforetak anses for å være velegnet for grunnrenteskatt ettersom disse er stedbundne. Dette kan være en forskjell på produksjon av kraft og havbruk. Havbruk kan i motsetning til kraftproduksjon lettere flyttes.

En utfordring med grunnrenteskatt på kraft er sterkt svingende kraftpriser og dermed sterkt svingende proveny. Ytterpunkter her er inntektsåret 2001 hvor ordinær inntektsskatt fra kraftforetak var 8,096 mrd. mens tilsvarende inntekter for 2015 var 1.321 mrd.

Tilsvarende svingninger og tilsvarende utfordringer vil kunne forekomme i havbruk. Alternative modeller som glatter slike svingninger forekommer, men det er i strid med alminnelige prinsipp for skattlegging og vil gi likviditetsmessige utfordringer for virksomhetene og dermed ikke en ordning som uten videre kan anbefales.

Et grunnproblem ved alle former for særskatt, herunder grunnrenteskatt er å avgrense disse mot annen inntekt. Det er sjelden helt klare grenser mellom ulike virksomheter og inntektstyper. Grensedragningen kan ha stor betydning, og vil være praktisk krevende. Det er illustrerende at Skatteklagenemnda i en avgjørelse fra 2018 konkluderer med at aktivitet på visse båter er underlagt rederiskatt etter ordningen i skattelovens § 8-11 til 8-20. Dette gjelder også båter hvor transport, slakting og til dels bløgging gjennomføres på båten. Dermed kan deler av havbruksvirksomhet være underlagt rederiskatteordningen. Aktivitet som er underlagt rederiskatteordningen er som utgangspunkt skattefri. Dette innebærer at det blir null i skatt for deler av havbruk som faller innenfor rederiskatteordningen og høy skatt for de deler som omfattes av en eventuell ordning med skatt på grunnrente. Dette vil gi en ekstrautfordring man ikke har ved kraftskatt.

3.6 Nedre grense for grunnrenteskatt

I prinsippet bør all grunnrente skattlegges. Imidlertid er særregler om skatt på grunnrente administrativt krevende. Dette innebærer – noe avhengig av utformingen av eventuelle regler – at det kanskje bør settes en nedre grense for grunnrenteskatt mv. Se nærmere Rødseth-utvalget pkt. 13.2.3. og 7.5.5. hvor nedre grense begrunnes i administrative hensyn og hensynet til å begrense taksering. Tilsvarende kan gjelde for havbruk. Dette er avhengig av hvordan eventuelle regler for havbruk utformes, herunder hvor mange skattytere som omfattes. Se også tilsvarende drøftelse i Ot.prp. nr. 22 (1996-97) kap 3.

Et tilleggsargument for en grense er at en eventuell grunnrente kan være lavere eller fraværende for små anlegg. Dette er antatt å gjelde kraftverk og det er nærliggende å anta at det samme gjelder havbruk. Superprofitt kan være synkende desto mindre et anlegg er.

For kraftskatt er grensen satt etter påstemplet kapasitet og er for tiden 10 000 kilovoltampere (kVa). Grensen var tidligere 1 500 kVa før den ble hevet til 5 500 kVa og deretter til 10 000 kVa. Fastsettelsen av grensen har vist seg å være kontroversiell, det er grunn til å tro at det samme vil gjelde en tilsvarende grense for havbruk.

Man kunne se for seg at man for havbruk fastsatte grensen etter samme prinsipp som ved kraftskatt. I prinsippet kunne man beregnet produksjonskapasitet på et anlegg. Dersom anlegg hadde en produksjonskapasitet som var lavere enn en nærmere fastsatt grense kunne disse være unntatt grunnrenteskatt. Tungtveiende praktiske innvendinger taler mot et slikt alternativ. Det vil være vanskelig å beregne kapasitet, og denne vil jevnlig endres. I tillegg vil det oppstå ganske sterke incentiv til å utforme anlegg slik at man kommer under grensen. Det

vil altså skapes incentiv til å utforme anlegg på en måte som ikke er samfunnsøkonomisk optimal.

Nedre grense kan baseres på omsetning eller overskudd. Heller ikke disse er spesielt godt egnet, man kan tilpasse seg begge. Andre alternativer er egenkapital, gjerne sysselsatt kapital. Heller ikke dette er særlig godt egnet ettersom det vil gi vanskelige måleproblem og tilpasningsmuligheter. Gjerne ved at kapitalen deles mellom flere selskap. Også andre måter å fastsette nedre grense på kan tenkes.

Felles for ulike metoder å fastsette nedre grense er betydelig risiko for tilpasninger og administrative kostnader. Å fastsette en nedre grense for havbruk er betydelig mer krevende enn for kraftverk hvor man bruker påstemplet effekt.

Ikke bare må det tas stilling til størrelsen på nedre grense. Det må også tas stilling til beregningssubjekt. Dette skaper et grunnleggende problem: Er beregningsenheten for omfattende vil effektiv nedre grense bli for høy. Er beregningsenhet for snever blir det en for høy terskel. For kraft har dette skapt problem og reglene er her endret. Etter gjeldene rett er beregningsenhet hvert enkelt kraftverk. Ikke selskap eller konsern. Reglene åpner imidlertid for samordning av negativ grunnrenteskatt fra et kraftverk med et annet kraftverk eid av samme selskap. Heller ikke her finnes en problemfri løsning for havbruk. Utgangspunktet bør nok likevel være at nedre grense beregnes pr. selskap. Da unngår man noen samordningsproblem og man slipper å avgrense hva som er ett og flere anlegg. Ulempen med denne løsningen er at den gir incentiv til å dele opp selskap og anlegg.

Erfaringene fra kraftbransjen viser at selv om det er fastsatt en nedre grense er det problem med tilpasninger, jf NOU 2019:116 pkt 8.5. Erfaringer fra kraftbransjen viser at nedre grense gir incentiv som medfører at prosjekter ikke blir samfunnsøkonomisk optimale. Det vil for eksempel kunne etableres kraftverk med effekt rett under 10 kVa for å unngå grunnrenteskatt. Det samfunnsøkonomisk optimale er likevel ofte å bygge kraftverk med høyere effekt. Dette innebærer at samfunnet går glipp av ressurser/kraft som følge av uheldige skattemessige incentiver.

Tilpasninger for kraftverk skjer på flere måter. Tilpasninger er både omtalt i media og skal være observert av NVE. Stort sett alle bygginger av mindre kraftverk de senere år er under 10 kVa. Observasjonene harmonerer godt med modeller som viser at det i intervallet mellom 10 og 15-20 kVa ikke vil lønne seg å foreta utbygginger pga. skattebelastningen. Incentiver til oppdeling i flere kraftverk vil imidlertid strekke seg lenger enn 20 kVa. Flere kraftverk oppgir for eksempel at de plomberer generatorer slik at maksimal effekt blir lavere enn 10 kVa (nedskalering). Tilsvarende tilpasninger forekommer ved nybygging eller rehabilitering. Tilsvarende er det eksempler på at man unnlater å bygge ut kapasitet for å ikke komme over 10 kVa-grensen. Erfaringer skal også vise at man istedenfor å bygge ett kraftverk hvilket ville være det mest effektive heller bygger to eller flere. Selv om dette er lønnsomt for selskapene er det samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Selskapene produserer mindre kraft per investerte krone. Like eller lignende tilpasningsincentiv og tilpasningsmuligheter må man anta at vil oppstå også for havbruk. Typisk ved at en produksjonsavgift får effekt over et gitt nivå.

Fastsettelsen av nedre grense kan gjøres på flere måter. Ved kraftskatt er denne altså satt til et bestemt punkt basert på påstemplet effekt. Dette har som vist ovenfor gitt betydelige tilpasningsproblemer. Alternativt kan grensen fastsettes gradert slik at tilpasningseffektene ikke blir like sterke knyttet til et bestemt punkt. En slik glidende grense er imidlertid ikke uproblematisk ettersom det også her er tilpasningsincentiv som riktignok er mer glidende. En slik glidende grense vil også bidra til komplikasjoner og tekniske utfordringer. Et tredje alternativ er å fjerne grensen, men heller ikke dette er uten videre en god løsning ettersom det vil gi uforholdsmessig store administrative kostnader for små havbruksaktører.

Som drøftelsen ovenfor viser er det imidlertid vanskelig å fastsette nedre grense for grunnrente på en god måte, uavhengig av hvordan denne settes vil det oppstå komplikasjoner. Dels som følge av tilpasningsmuligheter, uheldige incentiver som lett gir ikke optimal struktur og dels som følge av behov for samordning i konsern.

3.7 Friinntekt

Et spørsmål er om man før beregning av en eventuell grunnrenteskatt bør gi fradrag for en såkalt friinntekt. Både etter petroleumsskatteloven og etter reglene om skattlegging av kraftverk gis det et slikt fradrag. For kraftverk gis det et slikt fradrag etter skattelovens § 18-3 tredje ledd bokstav b., beregningsgrunnlag for friinntekt settes lik gjennomsnittet av skattemessige verdier i inntektsåret. Dette multipliseres for kraft med en normrente fastsatt av departementet i forskrift.

Størrelsen på friinntekten for både kraft og petroleum er kontroversiell. Etter gjeldende rett bygger rentesatsen på statsveksler med 12 måneders løpetid for kraft. Enkelte argumenterer for at rentesatsen bør bygge på statsveksler med lenger løpetid. Det kan synes som om mye av denne uenigheten i realiteten bunner i uenighet og friinntektens begrunnelse.

Den rettslige begrunnelse bak friinntekten er at denne skal kompensere for ulempen ved at fradrag på kostnader gis i fremtiden (ulempen ved avskrivninger). Det er verd å merke seg at systemet ellers i skatteretten (med unntak for aksjonærmodellen og petroleumsskatt) er at det ikke gis kompensasjon for ulempe ved at fradrag gis i fremtiden. Dette kan gi betydelige ulemper ettersom investeringer i f.eks. fast eiendom i mange tilfeller avskrives med 2 % eller ikke avskrives i det hele tatt (for eksempel tomteinvesteringer). Det er i utgangspunktet noe uklart hvorfor det skal gis fradrag for friinntekt for kraftforetak, men ikke ellers i skatteretten. Forskjellen kan fremstå som inkonsekvent. Årsaken er prosjektøkonomisk, se Osmundsen (2019). Den ligger i at høy særskatt kombinert med lav friinntekt kan gi effektiv skatteprosent på over 100 prosent, som våre beregninger av havbrukprosjekter har vist. Friinntekten skal skjerme normalavkastningen mot særskatt og dersom dette settes for lavt eller fjernes får ikke selskapene godtgjort sine avkastningskrav og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan bli liggende. Petroleum og vannkraft er svært kapitalintensive, har store oppstartinvesteringer og lange ledetider. Sammen med relativt høye avkastningskrav gjør lav eller ingen friinntekt at nåverdien av lønnsomme prosjekter blir negativ. Utviklingen innen havbruk går mot samme struktur på kontantstrømmen og vi vil ha samme utfordring her.

Storbritannia og USA har innført direkte utgiftsføring uten refusjon for oljevirkosomheten for å trekke til seg flere selskaper. Selskaper med høye avkastningskrav krever kort tilbakebetalingstid av sine investeringer, noe som lettere oppfylles ved utgiftsføring.

Det bærende prinsipp for fastsettelse av beregningsgrunnlag må være symmetri. I den grad avkastning på et objekt skattlegges med grunnrenteskatt må kostpris på objektet inngå.

Beregning av friinntekt er en kompliserende faktor. Fra et rettslig perspektiv taler derfor mye for at friinntekten bør fjernes. Dette vil innebære en skatteskjerpelse, men den kan sjablongmessig kompenseres ved en tilsvarende reduksjon i skattesatsen for grunnrente. Et slikt system vil være enklere, og mindre administrativt krevende og uten nevneverdig provenymessig betydning. For grunnrentenæringer der særskattesatsen er høy vil imidlertid provenytapet være betydelig. Å tillate direkte utgiftsføring uten refusjon vil imidlertid innebære en betydelig forenkling og samtidig sikre nøytralitet. Da kan man ta vekk friinntekten og med det hele diskusjonen om hva som er korrekt avkastningskrav.

3.8 Skatt på alminnelig inntekt i havbruk

De vanlige reglene om alminnelig inntekt gjelder for havbruk og skal i utgangspunktet ikke vurderes ved eventuell innføring av skatt i havbruk. Grunnrenteskatt eller produksjonsavgift vil likevel henge nøye sammen med de vanlige reglene – altså skatt på alminnelig inntekt. Dermed kan det være grunn til å også se på om deler av disse reglene bør revideres i sammenheng med eventuell annen revidering/innføring av nye regler. Lovgiver står fritt til å gjøre dette hvilket altså også kan være naturlig. I dette kapitlet diskuteres derfor enkelte av reglene som gjelder for skatt på alminnelig inntekt – altså gjeldene rett – særlig med fokus på om også deler av dette bør revideres.

Reglene om skatt på alminnelig inntekt kan også ha stor betydning ettersom en eventuell særskatt innen havbruk kan bygge på dette som beregningsgrunnlag. En ordning hvor en bruker alminnelig inntekt fratrukket friinntekt som så skattlegges særskilt er et nærliggende alternativ.

3.9 Avskrivninger

De vanlige reglene om avskrivninger gjelder for havbruk. Et grunnleggende prinsipp er at avskrivninger bør reflektere eiendelers levetid. På kraftskatt er det for mange driftsmidler avskrivningstid på 67 år, noe som er uvanlig lenge. Dette har sammenheng med at dammer, tunneler ol. har lang levetid. Tilsvarende lang levetid har man ikke for driftsmidler i havbruk – her er avskrivningsperioden vesentlig kortere. Ved revideringen av reglene om havbruk kan det være naturlig å også vurdere om de alminnelige avskrivningsreglene bør justeres. Det faller utenfor rammene av denne fremstillingen, men man bør vurdere å kartlegge levetiden på anlegg i havbruk empirisk. Dersom denne ikke samsvarer med empirisk levetid bør avskrivningsreglene justeres. Mens avskrivningene på kraft er lineære brukes saldoavskrivninger i havbruk. Saldoavskrivninger vil normalt bedre reflektere faktisk verdifall. Lineære avskrivninger er uvanlig og det er vanskelig å se at det er gode grunner til at man skulle gå over til lineære avskrivninger for havbruk.

For helhetens skyld nevnes også at avskrivningsreglene unntaksvis brukes for å stimulere enkelte bransjer. Her er det særlig aktuelt å peke på vindkraft som har en avskrivningsperiode på fem år, jf sktl. § 14-51. Levetiden på vindkraft er vesentlig lenger. Det antas imidlertid å være aktuelt med slike stimulerende tiltak innen havbruk. Særreglene for vindkraft er også planlagt avvirket.

Havbruksvirksomhet særpreges av at disse gjerne eier immaterielle eiendeler som kan ha høye verdier. Hvordan disse klassifiseres kan ha svært stor betydning for størrelsen på avskrivningene, eller om det i det hele tatt blir avskrivninger. Er for eksempel en virksomhet kjøpt er det typisk uklart i hvilken grad man har betalt for konsesjoner eller goodwill. Har man kjøpt goodwill vil denne avskrives med 20 % per år, mens konsesjoner som hovedregel ikke avskrives. Klassifiseringen som altså har stor betydning for avskrivninger vil kunne ha tilsvarende stor betydning for en eventuell særskatt. Et kjent eksempel på problemstillingen er saken fra Rt 2005 side 1461 (Firda Sjøfarmer) hvor Høyesterett måtte ta stilling til i hvilken grad vederlag ved oppkjøp innen havbruk var betaling for konsesjoner (ikke avskrivning) eller vederlag for goodwill (20 % avskrivning). Dommen viser at det må foretas en konkret og ganske vanskelig vurdering. Klassifiseringen kan få større betydning ved innføring av særskatt innen havbruk.

3.10 Tilknytningsvurderinger

Det har vist seg å ofte komme på spissen om det er tilstrekkelig tilknytning mellom kostnad og virksomhet innen havbruksnæringen. Ikke mindre enn to dommer fra Høyesterett behandler problemstillingen Rt 2015 1068 (Kverva) og HR-2018-00580-A (Salmar). Begge sakene er fra Frøya og i begge tilfellene er spørsmålet om relativt generelle bidrag til lokalsamfunnet hadde tilstrekkelig tilknytning til økonomisk aktivitet. Sakene viser at det oppstår vanskelige grensetilfeller, betydningen av også denne problemstillingen vil kunne øke ved innføring av særskatt.

3.11 Gevinstbeskatning

I kraftsektoren har man særregler i skattelovens § 9-3 syvende ledd om at kraftanlegg kan selges skattefritt om dette skjer samlet sammen med fallrettigheter. Tilsvarende regler har man ikke for andre bransjer og det er vanskelig å se hvorfor man skal ha en slik særregel som bare gjelder en bransje. Utgangspunktet må være næringsnøytralitet: Med mindre det kan påvises en konkret og god begrunnelse bør alle bransjer likebehandles. Dette gjelder også havbruk og det er neppe spesielle forhold her som kan begrunne en slik særregel.

I dette bildet må det også påpekes at det i stor grad er anledning til å omorganisere og selge virksomhet skattefritt etter andre regler i gjeldene skatterett. Her nevnes særlig at aksjer eid av selskap som hovedregel kan selges skattefritt etter fritaksmetoden og at fusjoner og fisjoner kan gjennomføres skattefritt.

3.12 Grensen mellom vedlikehold og påkostning

Grensen mellom vedlikehold og påkostning har stor skattemessig betydning ettersom vedlikeholdskostnader gir direkte fradrag. Påkostninger aktiveres og fradrag gis via avskrivninger. Grensen får større betydning på områder med særskatt ettersom skattebelastningen her er høyere. Grensen har vært særlig problematisk innen kraftskatt. Det har for eksempel vært omdiskutert og behandlet i flere nemndsavgjørelser om kostnader til

oppgradering av dammer etter den såkalte dam-forskriften skal klassifiseres som påkostning eller vedlikehold. Spørsmål om grensen mellom påkostning eller vedlikehold vil oppstå innen havbruk og betydningen av spørsmålet må antas å bli større ved innføring av særskatt. Her må det imidlertid påpekes at det primært er lange avskrivningsperioder som medfører at klassifisering har så stor betydning. Mens det for kraftskatt kan dreie seg om avskrivningsperioder på inntil 67 år vil disse være vesentlig kortere innen havbruk. Grensen mellom påkostning og vedlikehold vil derfor sannsynligvis skape mindre problem ved innføring av eventuell særskatt innen havbruk enn det den gjør for kraft i dag.

3.13 Asymmetriske renter og hybridkapital

For kraftforetak har det vært en ganske betydelig tilpasningsmulighet ved at disse gjeldsfinansieres. Bakgrunnen for dette er at reglene om rentefradrag gir asymmetriske effekter ved offentlig eierskap. Kraftforetakene får fradrag for sine renteutgifter, mens mottaker er skattefri dersom denne er det offentlige. I realiteten fungerer langt på vei slike renteutbetalinger realøkonomisk som utbytteutbetaling med fradrag. Se saken fra Rt 2007 s 360 (Lyse) for et eksempel på en slik tilpasning. Ettersom havbruk ikke på samme måte er underlagt offentlig eierskap vil neppe samme tilpasningsmulighet og problemstilling oppstå her. I tillegg vil skattelovens § 6-41 bidra til å hindre denne type asymmetriske effekter.

Kraftforetakene er ofte finansiert ved hybridkapital som selskapene selv ønsker klassifisert som gjeld ettersom det gir rentefradrag. Det har derfor oppstått en rekke saker hvor det er omtvistet hvordan hybridkapital skal klassifiseres. Senest i Høyesterettsdommen fra HR-2017-350-A (Rauma Energi).

3.14 Administrative kostnader

Skatteetatens elektroniske system for fastsetting av skatt er generelt utformet og ikke tilpasset reglene om grunnrenteskatt mv. for kraft. Tilsvarende må antas å gjelde eventuell særskatt på havbruk. Det er liten grunn til å tro at skatteetatens elektroniske system vil tilpasses havbruk så lenge dette ikke er gjort for kraftskattereglene som har eksistert lenge. Grunnen til dette ser ut til å være at egne system ikke prioriteres fordi ulike former for særskatt gjelder et relativt lite antall skattepliktige. At skatteetatens elektroniske system ikke tilpasses skaper praktiske utfordringer og merkostnader for både skattepliktige og skattemyndigheter. Rapporteringen må i betydelig grad skje manuelt og er derfor resurskrevende. Det er illustrerende at enkelte kraftverks skattemeldinger med vedlegg kan være så omfattende som 1500-1600 sider og at disse må sendes i fysisk/papir-format. De administrative/samfunnsøkonomiske kostnadene er således ikke ubetydelige.

Det må også tilføyes at det er særlig komplisert å håndtere personlige eiere i kraftsektoren. Her vil rapporteringen være utpreget manuell og resurskrevende. Disse rapporteringsproblemene og de tekniske utfordringene her har vært kjent i lang tid, men det har så langt ikke vist seg mulig å løse disse. Tilsvarende vil gjelde personlige eiere ved eventuell særskatt i havbruk.

For kraftskatt er det utarbeidet egne skjema (RF-1153, RF 1152 og RF 1161) for beregning av grunnrenteskatt, naturressursskatt og formuesverdi mv. Detaljeringsnivåer er langt høyere for kraftskatt, men også for petroleumsskatt enn for andre områder. Dette har sammenheng med en rekke særregler som følge av de ulike særskattene. Også det at skatt beregnes på

kraftverksnivå, ikke selskapsnivå virker kompliserende. Dette innebærer at det må utarbeides flere skatteberegninger per selskap. De administrative kostnadene for kraftbransjen begrenses ved at særskatten bare gjelder kraftverk over 10 kVa-grensen.

Områder med grunnrenteskatt er høyskatteområder, dermed er det ekstra kontrollbehov. Tilsvarende legges til grunn av lovgiver, se for eksempel Ot. Prp. 1 LS (2017-2018) s 283. Ettersom skattefastsettingen for kraftverk er så kompleks er disse underlagt sentral fastsetting av skatt, se også Ot prp. nr. 1 (2003-2004) pkt. 10.6. For kraftskatt er det anslått at skatteetaten trenger 7-8 ekstra årsverk. På petroleumsskattekontoret er det om lag 50 ansatte (selv om dette ikke lenger formelt er et eget kontor). For 2017 var det totalt 72 petroleumsselskap, og av disse var 22 i skatteposisjon. Ovennevnte er personer som i utgangspunktet er dedikert til å arbeide med særskatt. I tillegg vil en rekke personer i etaten arbeide med reglene fordi særskatteregimene ikke lever i et vakuum, da ulike felt henger sammen. De ulike særskatteregimene kan for eksempel få betydning for merverdiavgift, alminnelig skatterett osv.

Det finnes etter det vi kjenner til ingen undersøkelse eller beregning som viser særskatteregimenes kostnad for bedriftene. At disse er vesentlige er imidlertid neppe særlig tvilsomt. Det er skattyterne som må utarbeide grunnlaget for, underlagene for og selve skattemeldingen med vedlegg. Skattemyndighetene har først og fremst en kontrollfunksjon. De samfunnsøkonomiske kostnadene som følge av særskattereglene må derfor være langt høyere enn antallet årsverk brukt i skatteetaten.

Kompleksiteten ved beregningen av særskatter for kraftverk har resultert i et relativt høyt antall rettstvister. Tilsvarende risiko er det ved særskatt i havbruk om dette gjøres for komplekst. Der verserer til enhver tid en rekke klagesaker og rettstvister. I underkant av 50 saker hvor kraftverk er part er behandlet av Høyesterett. Kun et fåtall av sakene som ankes slipper inn til behandling i Høyesterett slik at antallet saker her er påfallende høyt. Det høye antallet saker fra Høyesterett er en ganske tydelig pekepinn på omfanget av saker i underinstanser. Hvor mange klagesaker eller dommer i underinstanser reglene har resultert i er imidlertid umulig å fastslå ettersom bare deler av disse publiseres. Publikasjoner fra Sentralskattekontoret for storbedrifter tyder imidlertid på at det dreier seg om et ganske omfattende antall.

3.15 Alternativer eller tillegg til grunnrenteskatt mv.

Eiendomsskatt

Det er etter gjeldene rett adgang til å ilegge anlegg eiendomsskatt. Eiendomsskatten er en kommunal skatt og vedtas av kommunestyret etter lov om eiendomsskatt fra 1975. Skattesatsen for eiendomsskatt skal settes mellom 2 og 7 promille av fastsatt verdi, jf eiendomsskattelovens § 11.

Skattlegging av havbruk er lagt på vei spesialregulert i lovens § 4 annet ledd:

«Flytande anlegg i sjø for oppdrett av fisk, skjell, skalldyr og andre marine artar vert jamnstelt med næringsseigedom og anlegg nemnde i andre leden fjerde punktum, når anlegget har vore stasjonert i kommunen i over 6 månader i året før skatteåret. Eigedomsskatt vert då skriven

ut sjølv om anlegget ikkje var stasjonert i kommunen 1. januar i skatteåret. Verdsetjinga av anlegget skjer jamvel etter tilhøva denne datoen. Til slikt anlegg vert rekna dei fysiske installasjonane som merder, flytemodul, fôringsmaskin, fôringslager, opphaldsrom og sanitæranlegg og liknande, samt anker, lodd og liknande til forankring.»

Tidligere hadde både forankring og avstand til land betydning for eiendomsskatt i havbruk. Dette skapte en rekke problemstillinger. Dette er bakgrunnen for at reglene om eiendomsskatt for havbruk ble endret i 2009 slik at disse faktorene ikke lenger har betydning. Reglene innebærer nå som hovedregel likebehandling mellom havbruk og annen næringsvirksomhet. Vilkåret om at anlegget må være stasjonert i minst seks måneder har til hensikt å sikre at dette ikke skattlegges i færre kommuner samtidig, men kan unntaksvis medføre at det ikke blir eiendomsskatt i noen kommuner. Om dette er praktisk er imidlertid noe uklart.

Anlegg på både land og sjø verdsettes da etter reglene for næringseiendom. Ettersom det dreier seg om en kommunal skatt kan eiendomsskatt bidra til å gjøre havbruk mer attraktivt for kommunene.

Det er selve anlegget som inngår i eiendomsskattegrunnlag. Verdien av løsøre, konsesjoner, goodwill båter osv. inngår ikke. Dette innebærer at store deler av verdiene i havbruk – ofte de største – ikke inngår i eiendomsskattegrunnlaget.

For havbruk vil man etter gjeldende rett som hovedregel verdsette anlegg til substansverdi. Denne omfatter altså ikke verdier som goodwill, konsesjoner osv. og er normalt langt lavere enn virkelig verdi. Eiendomsskattegrunnlaget skal tilsvare objektiv omsetningsverdi, jf eiendomsskattelovens § 8 A-2 og begrenses til fast eiendom jf § 4. For kraftskatt bygger man på en annen løsning. Her bygger man på en lønnsomhetsberegning, jf eiendomsskattelovens § 8A, sktl § 4. Man bygger i grove trekk på gjennomsnittlige salgsinntekter som korrigeres for driftskostnader, grunnrenteskatt og så oppjusteres med en kapitaliseringsrente. Diskonteringsrenten som brukes for å beregne nåverdi av fremtidig kontantstrøm er stadig omdiskutert og kontroversiell. Renten har til hensikt å kompensere for risikofri alternativavkastning. Renten er nå fastsatt til 4,5 % i forskrift. En riktig beregning av verdi vil også ta hensyn til nåverdi av fremtidig utskiftingskostnad (som trekkes fra etter beregning av nåverdi av fremtidig kontantstrøm). Denne beregningen er komplisert og for kraftverk kontroversiell. Både beregning av levetid og utskiftingskostnad er omdiskutert. Erfaringer fra kraftsektoren viser at verdsettelse basert på lønnsomhetsberegninger medfører at kommuners inntekter kan variere betydelig dersom kraftprisene svinger. For å begrense dette er det satt et intervall, og går nåverdien av kontantstrøm utenfor dette settes verdien basert på kraftpriser og produksjon. Erfaringene fra kraftsektoren viser også at regelverket er resurskrevende. Det er behov for spesialkompetanse og det oppstår uklarheter som gjerne gir tvister. I tillegg er det oppstått spørsmål om hva som er ett, og hva som er to kraftverk både ved oppgradering, men også i andre sammenhenger.

Verdien som brukes for å beregne eiendomsskattegrunnlag for kraftverk ligger mye nærmere virkelig verdi enn modellen som brukes etter dagens regler for havbruk. Erfaringene fra kraft viser imidlertid at reglene gir utfordringer. Både verdsetting og avgrensninger av formuesobjektet har gitt opphav til en rekke tvister. I tillegg er reglene endret flere ganger.

Kraftverk som ikke omfattes av reglene om grunnrenteskatt, altså de som har en lavere effekt enn 10 000 kVa er ikke omfattet. Her fastsettes eiendomsskattegrunnlaget til substansverdi. Tilsvarende verdi brukes som grunnlag ved beregning av formuesskatt. De ulike reglene om eiendomsskatt for store og små kraftverk bidrar til å forsterke vridninger og forskjeller som de øvrige reglene – særlig reglene om grunnrente gir.

Erfaringene fra kraftanlegg viser også at det oppstår problemstillinger med hensyn til kommunenes innsyns og klagerett på verdsettingen. Det er flere ganger vurdert om kommuner skal ha klagerett på verdsetting, men dette er avvist av Stortinget. Temaet er imidlertid fortsatt diskutert.

Eventuell endring av reglene for eiendomsskatt for havbruk vil på samme måte som for kraft måtte resultere i en detaljert rapporteringsplikt for skattyter. Etter Finansdepartementets forskrift til skatteloven § 18-5-12 skal også opplysninger om fremtidige utskiftningskostnader rapporteres. Rapporteringen skaper problem fordi skatteetatens system ikke er dimensjonert for denne type spesialopplysninger. Det oppstår da merkostnader for skatteetaten, men først og fremst for selskapene. Selv om skattyter etter skatteforvaltningsforskriftens § 8-1-2(2) er pålagt å levere elektronisk er altså ikke systemene tilpasset dette. Erfaringer viser at regler som fraviker systemet ellers gir tekniske utfordringer og etter gjeldene rett ikke fungerer tilfredsstillende.

Fra og med eiendomsskatteåret 2019 skal produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner som hovedregel tas ut av eiendomsskattegrunnlaget, jf Ot. prp. 1, LS (2017-2018 pkt. 7.1.). Dette innebærer at det vil kunne bli en klar lemping i eiendomsskattegrunnlaget for havbruk. Det kan da fremstå som ganske inkonsekvent å innta dette i eiendomsskattegrunnlaget via en lønnsomhetsbasert beregning. På den andre side vil regelendringen svekke kommunenes skattegrunnlag.

Hovedinnvendingen mot eiendomsskatt er den samme som ved formuesskatt. Det oppstår en likviditetsbelastning uavhengig av kontantstrøm og overskudd ved anlegget. Eiendomsskatt kan derfor i mange tilfeller være i strid med et av de mest grunnleggende skatterettslige prinsipp, nemlig skatteevneprinsippet. I tillegg krever eiendomsskatt administrative ressurser og kan skape en del usikkerhet. Mot disse hensyn står hensynet til kommunalt proveny. Eiendomsskatt er altså egentlig ikke noe spesielt for havbruk og en revidering av disse reglene bør som utgangspunkt følge en eventuell revidering av reglene om eiendomsskatt mer generelt. Skattarten hører likevel med i bildet som viser totalbelastningen i bransjen.

Konsesjonsavgift

For kraftverk har man konsesjonsavgifter som er en årlig avgift til stat og kommune. Disse betales for konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven § 14 eller vannfallsrettighetsloven § 8. Tanken bak avgiftene er at disse skal kompensere for skade og ulempe som følge av naturinngrep. Tilsvarende kompensasjon kan det være nærliggende å gi i havbruk. Tanken bak disse avgiftene er imidlertid også at særlig kommunene skal ha en andel av verdiskapningen.

Konsesjonsavgiften betales imidlertid uavhengig av om kraftverket har overskudd eller ikke. Det innebærer at selv om kraftverket er av en eller annen grunn ikke er i drift, f. eks. grunnet havari må det likevel betales avgift. Fordelen med dette er at avgiften uansett mottas av

kommunene, og at det er enkelt å beregne denne. Ulempen er naturligvis at den kan ramme uforholdsmessig hardt og gi en likviditetsbelastning for kraftverket. Tilsvarende vil gjelde innen havbruk.

Avgifter fordeles mellom kommuner etter NVEs retningslinjer, noe som ofte skaper uenighet. Avgifter må fordeles mellom magasineringskommune, overføringskommune og elvekommune. Tilsvarende fordelingsproblem oppstår neppe innen havbruk.

En tilsvarende avgift kan vurderes innført for havbruk. Denne må i så fall utformes slik at beregningsgrunnlaget fastsettes sjablongmessig, men kan gjerne ta hensyn til naturinngrep og miljøpåvirkning. Kvantifisering av sistnevnte er vanskelig og må utformes sjablongmessig.

Konsesjonskraft

Konsesjonskraft leveres fra kraftverk til kommuner med inntil 10 % av kraftgrunnlaget. Konsesjonskraft er historisk begrunnet og beregnes etter lovverk fra 1917. Den historiske begrunnelsen var å sikre kommune og innbyggere kraft. På tross av at denne begrunnelsen ikke lenger kan brukes eksisterer fortsatt ordningen. Konsesjonskraft reguleres av vannfallsrettighetsloven og vassdragsreguleringsloven. Kraften leveres til en forhåndsavtalt pris som ofte gir en fordel til kommunene.

Fastsettelsen av prisgrunnlaget er resurskrevende og baseres på to prisregimer. I grove trekk vil differansen mellom selvkost og markedsverdi utgjøre kommunenes inntekter. Dagens system er uoversiktlig, komplisert og tidkrevende å forvalte. Dette er bakgrunnen for at ordningen foreslås opphevet i NOU 2019:16 pkt. 10.4.

En tilsvarende ordning anbefales ikke innenfor havbruk. Grunnen til at ordningen ikke er opphevet for kraftverk synes å være historiske årsaker samt at det er politisk vanskelig å oppheve denne.

Naturressursskatt

Naturressursskatt er en bruttoavgift på produksjon av kraft for kraftverk etter skattelovens § 18-2. Naturressursskatten er pr. i dag 1,3 øre pr. kWh (1,1 til kommune og 0,2 til fylkeskommune). For å hindre for store svingninger i skattleggingen – både av hensyn til kommune og skattepliktige – beregnes naturressursskatt av de siste 7 års gjennomsnittlige produksjon. En eventuell produksjonsavgift for havbruk kan baseres på gjennomsnittlig omsetning i en gitt periode, det vil på samme måte som i havbruk bidra til å jevne ut skattebelastningen.

Kraftforetakene kan trekke naturressursskatten fra grunnlaget for beregning av grunnrente og er dermed i betydelig grad en overføring fra stat til kommune. Dette innebærer også at naturressursskatten ikke er en økonomisk belastning for kraftforetaket. Dersom det innføres en tilsvarende skatt for havbruk uten at et innføres grunnrenteskatt vil skattetyperen være en direkte økonomisk belastning (i motsetning for kraftskatt).

Formuesskatt

Formuesskatt betales ikke av selskap, men av fysiske personer. Verdien på selskapsandeler inngår i grunnlaget for beregning av fysiske aksjonærs formuesskatt og belastningen kan da

i noen grad veltes over på selskapet ettersom investorers avkastningskrav økes. Dette vil også gjelde ved indirekte eierskap via holdingselskap mv. Kraftverk eies i stor grad av det offentlige som ikke betaler formuesskatt og det er dermed begrenset hvor stor belastningen av formuesskatt blir. Offentlig eierskap er ikke like fremtredende for havbruk og belastningen kan derfor bli større her. Dette avdempes i den grad det dreier seg om eiere som er skattemessig hjemmehørende i utlandet fordi disse ikke betaler norsk formuesskatt. Ettersom bare fysiske personer som er skattemessig hjemmehørende i Norge skattlegges med formuesskatt favoriserer reglene også utenlandske eiere.

Spørsmål omkring konsesjoner og formuesskatt er omdiskutert i næringen. I havbruk er ofte verdien av konsesjoner betydelig og det vil ha stor betydning om disse inngår i grunnlaget for formuesskatt. Utgangspunktet er at alle verdier, herunder immaterielle verdier inklusive konsesjoner inngår i grunnlaget for beregning av formuesskatt. Etter skattelovens § 4-2, første ledd b) er det imidlertid gjort unntak for «tidsbegrensede bruksretter». Denne bestemmelsen er forstått slik at tidsbegrensede konsesjoner omfattes av unntakene og derfor ikke inngår i grunnlaget for beregning av formuesskatt. Konsesjoner som ikke er tidsbegrenset inngår derimot i grunnlaget for beregning av formuesskatt. Dette innebærer at skillet mellom tidsbegrenset og ikke-tidsbegrenset konsesjon har stor betydning for formuesskatt. Løsningen følger av skattelovens system og er også lagt til grunn i Skatte-ABC:

«Akvakulturtillatelse er normalt å anse som en ikke-tidsbegrenset rettighet som regnes med til den skattepliktige formuen dersom den er ervervet etter 1997. Formuesverdien settes til omsetningsverdien.»

Se også tilsvarende løsning i dommen fra Utv. 2010 s. 1645 TRD hvor det er lagt til grunn at en tidsbegrenset strukturvote (for havfiske) var skattefri, fordi det dreide seg om tidsbegrenset bruksrett.

3.16 Konklusjoner

Innføring av særskatt i havbruk må ses i sammenheng med andre skatteformer som er beskrevet ovenfor. I utgangspunktet gjelder de alminnelige reglene, men med enkelte særlige utfordring. Eventuell endringer av skattereglene for havbruk bør i et rettslig perspektiv, dersom alternativene er overskuddsbasert skatt eller kontantstrømskatt, gjøres i form av overskuddsbasert skatt – ikke kontantstrømskatt med refusjon som gir sterke tilpasnings- og omgåelsesincentiv. Refusjonsordning skaper store og uoversiktlige problem både ved innføring og eventuell avvikling. Sist, men ikke minst vil den være administrativt krevende. Selv om kontantstrømskatt er teoretisk mer nøytral enn overskuddsbasert skatt, kan nok det motsatte være tilfellet i praksis.

Uavhengig av hvilken form for særskatt som innføres bør det vurderes en nedre grense, særlig for en eventuell grunnrenteskatt. Dette er imidlertid krevende. Dels som følge av tilpasningsmuligheter, uheldige incentiv som lett gir ikke optimal struktur og dels som følge av behov for samordning i konsern.

Det kan vurderes innført en form for eiendomsskatt som minner om den man har for kraftverk – altså basert på en eller annen form for kontantstrømskatt. Hovedinnvendingen mot eiendomsskatt er imidlertid den samme som ved formuesskatt. Det oppstår en likviditetsbelastning uavhengig av kontantstrøm og overskudd ved anlegget. I tillegg krever

eiendomsskatt administrative ressurser og kan skape en del usikkerhet. Eiendomsskatt basert på kontantstrøm synes ikke spesielt for havbruk og en revidering av disse reglene bør som utgangspunkt følge en eventuell revidering av reglene om eiendomsskatt mer generelt.

En form for konsesjonsavgift eller naturressursskatt lignende de som brukes for kraftskatt kan vurderes innført for havbruk. Denne bør i så fall utformes slik at beregningsgrunnlaget fastsettes sjablongmessig, men kan gjerne ta hensyn til naturinngrep og miljøpåvirkning. Kvantifisering av sistnevnte er vanskelig og bør utformes sjablongmessig.

En av hovedgrunnene til at reglene om kraftskatt skal revideres er uheldige incentiver og administrative kostnader. Når erfaringene herfra viser at det er vanskelig å løse problemene og at det stadig er endringer i reglene bør man være yters varsom med å innføre tilsvarende regler i havbruk. Erfaringene fra kraft kan taler mot å innføre et komplisert og administrativt krevende system som i kraftsektoren. Sett fra et mer teknisk rettslig perspektiv bør det heller innføres en mer sjablongbasert avgift. En slik avgift bør være enklest mulig, og bør sannsynligvis til en viss grad baseres på brutto-omsetning. En mer treffsikker avgift som i større grad baseres på nettoomsetning vil i større grad gi tilpasningsincentiv og være mer administrativt krevende. En mer bruttobasert avgift vil også kreve lite av skatteetatens elektroniske system og kan enkelt kobles mot skattemelding.

4. Konklusjoner

En grunnrenteskatt vil kreve etablering av en egen skattesone for den delen av verdikjeden som omfatter grunnrentenæringen. Høyere skattesats innenfor skattesonen vil gi insentiver for skattetilpasning. I havbruk vil en høy grad av vertikal integrering, lite transparent prissetting, lite eierskapsregulering, ingen prisregulering langs verdikjeden, gjøre det utfordrende å etablere en egen skattesone for matfiskproduksjon av laks sammenlignet med andre naturressursbaserte næringer. En skattesone vil innebære et betydelig kontrollapparat med tilhørende administrasjonskostnader for å redusere bedriftenes muligheter for å flytte overskudd ut av skattesonen. Jo større muligheter for skattetilpasning, jo større vil kontroll- og administrasjonskostnader være. Disse utfordringene vil være mindre ved en omsetningsavgift.

5. Referanser

Asche, F., Misund, B. og A. Oglend (2016a). The spot-forward relationship in the Atlantic salmon market. *Aquaculture Economics & Management* 20(2), 222-234.

Asche, F., Misund, B. og A. Oglend (2016b). Determinants of the Atlantic salmon futures risk premium. *Journal of Commodity Markets* 2(1), 6-17.

Bloznelis, D. (2016). Salmon price volatility: A weight-class-specific multivariate approach. *Aquaculture Economics & Management* 20(1), 24-53.

Chen, X. og B. Scholtens (2019). The spot-forward relationship in the Atlantic salmon market. *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture* 27(2), 142-151.

Misund, B. (2018a). Volatilitet i laksemarkedet. *Samfunnsøkonomen* 132, 41-54.

Misund, B. og R. Tveterås (2019). Et blått taktskifte. Samlede behov for investeringer mot 2030 og 2050. UiS Rapport.

Oglend, A. (2013). Recent trends in salmon price volatility. *Aquaculture Economics & Management* 17(3), 281-299.

Valberg, V. og J. Lee (2019). Economic Effects of Global Warming: The Impact on the Life Cycle of Salmon Lice, With Knock-on Effects on Aquaculture and Angling Tourism. University of Stavanger master thesis. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2623385>.



Universitetet
i Stavanger

Februar 2020

ISSN 0806-7031 (trykt)

2387-6662 (elektronisk)

ISBN 978-82-7644-908-2

Rapport nr. 89, Universitetet i Stavanger

Universitetet i Stavanger

N-4036 Stavanger

Norge

www.uis.no

Utfordre.
Utforske.