



Rapport 2018/26 | For Sjømat Norge



Grunnrente og grunnrentebeskatning i havbruk

Haakon Vennemo og Inger Lande Bjerkmann

Dokumentdetaljer

Tittel	Grunnrente og grunnrentebeskatning i havbruk
Rapportnummer	2018/26
ISBN	978-82-8126-379-6
Forfattere	Haakon Vennemo og Inger Lande Bjerkmann
Prosjektleder	Haakon Vennemo
Kvalitetssikrer	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Sjømat Norge
Dato for ferdigstilling	6. september 2018
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Havbruk, skatt, grunnrente

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Rapporten Grunnrente og grunnrentebeskatning i havbruk er i hovedsak skrevet i mai 2018. Vi takker Sjømat Norge for et interessant oppdrag og kontaktperson Sverre Johansen for gode diskusjoner og viktige innspill. Vi takker også selskapene som har levert inn tallgrunnlaget.

6. september 2018

Haakon Vennemo
Prosjektleder
Vista Analyse AS

Innhold

1	Innledning	7
2	Noen prinsipielle betraktninger om grunnrente	8
2.1	Hva er grunnrente? Før og nå	8
2.2	Argumenter for grunnrente i havbruk	9
2.3	Argumenter mot grunnrente i havbruk	9
2.4	Argumenter mot grunnrenteskatt, selv ved grunnrente	12
3	Praktiske konsekvenser av grunnrenteskatt i havbruk.....	14
3.1	Kort om friinntekten, samordning og negativ grunnrente	14
3.2	Hvordan en grunnrenteskatt i havbruksnæringen kan tenkes utformet	15
3.3	Anslag på grunnrenteskatt for tre oppdrettsselskap	17
4	Avsluttende kommentarer.....	19
	Referanser	20
	Vedlegg: Grunnrenteskatten for vannkraftverk	21
Figurer		
Figur 3.1	Anslått grunnrenteskatt som andel av beregnet brutto inntekt for et lite, et middels og et stort oppdrettsselskap. Prosent. 2017.....	17
Figur 3.2	Anslått grunnrenteskatt i tretten lokaliteter	18
Tabeller		
Tabell 3.1:	Anslått markedspris fersk fisk (laks) per kilo. Gjennomsnitt 2017	16
Tabell 4.1	Beregning av grunnrenteinntekten (skattegrunnlaget) i grunnrenteskatten på vannkraftverk ¹	22

1 Innledning

I Revidert nasjonalbudsjett 2018 varsler regjeringen en mulig grunnrenteskatt på havbruk, fordi *havbrukskonsesjoner gir beskyttet rett til næringsutøvelse og opphav til en ekstraordinær avkastning (grunnrente)*. En andel av grunnrenten bør derfor tilfalle fellesskapet (s.58). Næringskomiteen på Stortinget har i innstilling 1. juni i år gått inn for å nedsette et partssammensatt utvalg som skal utarbeide en NOU som behandler ulike former for beskatning av havbruksnæringen, herunder produksjonsavgift og grunnrentebeskatning/ressursrenteavgift.

En grunnrenteskatt i havbruk er interessant både prinsipielt og praktisk. Dette notatet er todelt. Kapittel 2 drøfter det prinsipielle: Hvilke prinsipielle argumenter kan anføres for og mot grunnrente i havbruk? Hvis det finnes grunnrente, bør det innføres grunnrenteskatt? Kapittel 3 drøfter det praktiske: Hvilke følger kan det få for næringens skattebyrde dersom det innføres en grunnrenteskatt etter mønster av kraftverksbeskatningen? Hvilke spørsmål er særlig viktig å avklare i arbeidet frem mot et konkret forslag?

Meningen er ikke å gi et endelig svar på spørsmålene, men å trekke fram momenter som kan peke i ulike retninger.

2 Noen prinsipielle betraktninger om grunnrente

2.1 Hva er grunnrente? Før og nå

Vi nærmer oss problemstillingen gjennom først å peke på hva grunnrente er. Uten en klar forestilling om hva grunnrente er, kan man ikke svare på om det finnes grunnrente i havbruk.

Det vi kaller grunnrente har mange navn, noe som i seg selv antyder at begrepet ikke er helt lett å få tak på. På norsk brukes uttrykkene grunnrente og ressursrente om hverandre (NOU 2016:26). På engelsk brukes uttrykket *pure rent*, eller *resource rent*, eller *Ricardian rent*. En definisjon på grunnrente kan være *Income received from the use of a resource whose supply, in the long run, is totally unresponsive to its price because it can neither be produced nor destroyed by its consumers.*¹ På norsk vil vi kalle innsatsfaktorer som «neither can be produced nor destroyed» for *faste*.

Dersom en aktivitet gir grunnrente i tillegg til vanlig rente, blir den målte avkastningen på kapital høyere enn normalt. Aktiviteten gir ekstraordinær avkastning. Et begrep for slik uvanlig høy eller ekstraordinær avkastning er renprofitt. Det vil med andre ord ofte være sammenheng mellom grunnrente og renprofitt. Superprofitt er et annet navn på renprofitt.

Sammenhengen mellom grunnrente og renprofitt vanskeliggjøres imidlertid av at det er mulig å ha renprofitt uten grunnrente. Dette kalles da monopolprofitt. Det er også mulig å ha *potensiell* grunnrente uten renprofitt, noe bl.a. NOU 2016:26 hevder er tilfellet i (tradisjonelt) fiskeri.

En situasjon der det oppstår grunnrente, og som samtidig assosierer til begrepet «grunn» eller jord, kan være den følgende: Tenk på en folketom dal. De første menneskene som flytter til dalen, bosetter seg på de mest fruktbare områdene, som gjerne er i bunnen, kanskje nær en elv. Snart begynner de å selge mat og tjene gode penger. Ryktet går om dalens fruktbarhet, og flere flytter inn. De beste jordene er tatt, og de neste som flytter inn må nøye seg med noe dårligere jord. Etter hvert blir det fullt i dalbunnen, og folk bosetter seg oppover dalsiden der jorda er skinnere. De siste som kommer, tjener knapt til livets opphold. Forskjellen i inntekt mellom bonden i dalbunnen på god jord og han som bor øverst i dalsiden, skyldes jordas kvalitet, det er en fast faktor, som gir grunnrente. Bildet av bøndene som bosetter seg oppover dalsiden, stammer fra Ricardo (1817).

I havbruk har også lokalitetene forskjellig kvalitet. De beste lokalitetene kan da gi grunnlag for en ekstra inntekt, en grunnrente. Det er med andre ord ikke det forholdet at havbruket bruker havareal som i seg selv gir grunnrente, like lite som Ricardos bønder får grunnrente av at de bruker jord i seg selv. I begge tilfeller er det den stedsspesifikke forskjellen i kvalitet mellom lokaliteter, den faste faktoren, som er kilden, og ved fri etablering vil den siste, «marginale» produsenten ikke få grunnrente.

¹ Hentet fra <http://www.businessdictionary.com/definition/pure-rent.html>.

I norsk havbruk har grunnrenten en kilde til, nemlig konsesjonene. Siden konsesjonene er begrenset, blir de en fast faktor som gir konsesjonseieren inntekt, altså grunnrente.² Motstykket til denne grunnrenten er at konsesjonene har verdi. I dagens situasjon kan konsesjonene være den viktigste kilden til grunnrente, viktigere enn lokalitet, men dette er et empirisk spørsmål.

Størrelsen på grunnrenten i havbruk er usikker. Som kjent skal nye konsesjoner auksjoneres, og myndighetens resonnement er antagelig enkelt: Dersom det er grunnrente oppnår auksjonen en god pris, dersom det ikke er særlig grunnrente, oppnår den en dårlig pris. Det kan også være verdt å merke seg at en riktig innrettet grunnrenteskatt vil innbringe null i proveny når auksjonssummen inngår i kostnadsgrunnlaget. Det er fordi auksjonen allerede har uttømt grunnrenten.

2.2 Argumenter for grunnrente i havbruk

Det kan være argumenter for og mot at det forekommer grunnrente i havbruk. Argumentet for grunnrente er at næringens inntekt i noen grad stammer fra avkastningen fra en gratis ressurs: Havlokaliteten, og konsesjonen (selv om sistnevnte ikke alltid er gratis). Dette, forsterket av det faktum at næringen har hatt renprofitt i flere år, er trolig Finansdepartementets grunnlag for å foreslå en grunnrenteskatt. Et tilleggsmoment kan være at næringen etter manges mening belaster havmiljøet uten å betale for det. Denne belastningen følger riktignok produksjonen (og er derfor en del av bakgrunnen for forslaget om produksjonsavgift, som ble fremmet av SV i form av et Rep 8-forslag i april 2018), men en avgift eller skatt på grunnrente kan være et nest-best virkemiddel mot miljøbelastning. All den tid en grunnrenteskatt ideelt sett ikke påvirker produksjonen, er det imidlertid begrenset hvor mye en kan påberope seg miljøargumentet. Den varslede NOU-en skal drøfte både grunnrenteskatt og produksjonsavgift nærmere.

Et argument for grunnrenteskatter fra Regjeringens side er trolig hensynet til effektiv beskatning. Riktig utformede grunnrenteskatter er såkalt nøytrale og påvirker ikke selskapenes investeringsbeslutninger. De gir dermed ikke noe effektivitetstap ved beskatning. Inntekter fra grunnrenteskatter kan igjen bidra til et lavere omfang på andre vridende skatter i økonomien, og det samlede effektivitetstapet knyttet til skattlegging kan reduseres. Se også avsnitt 3.1, der vi forklarer grunnrenteskatten i tilknytning til den såkalte friinntekten.

2.3 Argumenter mot grunnrente i havbruk

Argumentene for grunnrentebeskatning har vært mye fremme i diskusjonen om havbruk. Argumentene mot har vært mindre fremme, i hvert fall fra fagøkonomisk hold. De kan oppsummeres i følgende stikkord:

Argumenter mot grunnrente i havbruk:

- Risikotaking
- Annenhåndssalg
- Innovasjon
- Konkurransen fra utlandet

² Hvis vi har behov for det, kan vi kalle denne formen for grunnrente en regulatorisk rente, siden den faste faktoren det er snakk om, er en regulering.

Argumenter mot grunnrenteskatt i havbruk, selv om det skulle finnes grunnrente:

- Lokal næringsutvikling
- Dobbeltbetaling og problemer med å gjøre grunnrenteskatten nøytral

2.3.1 Risikotaking

De første som rykker inn på et område eller begynner med en ny virksomhet, er ikke kjennetegnet ved at de har mer informasjon enn andre. Deres kjennetegn er at de er villig til å ta større risiko. De er entreprenører som er villige til å prøve noe uprøvd. Først etterpå viser det seg at området var fruktbart eller mer generelt, at virksomheten de startet opp, viste seg å gi grunnrente. De neste som rykker inn på et område har noe mer informasjon enn de første, de tar noe mindre risiko, og får noe dårlige lokalitet og noe lavere grunnrente. Ved fri etablering vil som sagt den siste etablereren ikke tjene grunnrente, men han tar heller ingen risiko.

Grunnrente er derfor ofte vanskelig å skille fra entreprenørens belønning for risiko. I havbruk er det liten tvil om at de første som etablerte seg, beveget seg inn i det ukjente. De stod overfor store muligheter, men også store potensielle problemer, og det var et begrenset antall foregangsbedrifter som turte å satse. Den høye inntekten vi ser i dag, kan være en realisasjon av den positive oppsiden i deres risikoregnestykke, istedenfor grunnrente.

Dette settes på spissen når lakseprisene øker. Dersom lakseprisene øker uventet, dvs. utenfor det utfallsrommet for priser som entreprenørene la til grunn da de foretok sin satsings- og investeringsbeslutning, vil man kalle inntekten for grunnrenteinntekt. Men dersom prisene øker, men det er innenfor utfallsrommet, vil man kalle inntekten for en vellykket realisasjon av investeringsbeslutning som i forventning bare ga normal lønnsomhet. Det er vanskelig å skille mellom de to situasjonene i praksis.

En ideell grunnrenteskatt som innføres i forkant av beslutningene er nøytral og påvirker ikke beslutningene, heller ikke beslutningen om å ta risiko. Men i praksis er det for havbrukets vedkommende snakk om å innføre en grunnrenteskatt når produksjonen er i gang. Det *kan* forstås som en ekstrabeskatning av en vellykket realisasjon, som «kapper oppsiden». Det må uansett skilles mellom den situasjonen at man har grunnrenteskatt i utgangspunktet, og den at man ikke har det.

For nye prosjekter i dag er situasjonen noe annerledes enn den var opprinnelig. I dag er det flere som vil kjøpe konsesjoner enn det er konsesjoner til salgs, og av dette oppstår en grunnrente det virker fornuftig å auksjonere bort. Fra et teoretisk ståsted er auksjoner et godt egnet virkemiddel for å trekke inn grunnrente, særlig når godet som selges ikke har noen standardverdi og hvor kjøperen kan ha mer informasjon om godets verdi enn selgeren. En riktig utformet auksjon vil indikere kjøpers forventninger om lønnsomheten ved å få godet.

2.3.2 Annenhåndssalg

La risikoargumentet ligge og si som så at de første som kommer til Ricardos fruktbare dal, opplever å høste grunnrente. Etter en stund blir en av gårdene med fruktbar jord, solgt. En rimelig antagelse er at salgsprisen er lik den neddiskonterte verdien av fremtidig produksjon. Det betyr at for den nye eieren er grunnrenten borte. Han har betalt for grunnrenten gjennom prisen, på samme måte som en auksjon kan utløse grunnrentebetaling ved første gangs etablering. En eventuell grunnrenteskatt bør følgelig

legges på salgssummen, ikke på den nye eierens fremtidige inntekt. En grunnrenteskatt på fremtidig inntekt vil jo gjøre forretningen til et rent tap for ham.

Parallellen til havbruk er blant annet de børsnoterte selskapene. RNB (2018) bruker aksjeverdistingning som indikasjon på fremtidig grunnrente. Man kan like gjerne argumentere motsatt: Aksjeverdistingning er en indikasjon på eiere som realiserer grunnrente. Kjøperne av disse aksjene har ingen grunnrente i vente. I tillegg til selskapenes aksjer, blir også konsesjoner omsatt. I RNB (2018) diskuterer Finansdepartementet grunnrente på tidligere konsesjoner. Blant nåværende eiere av tidligere konsesjoner finnes noen opprinnelige eiere, men også nyere eiere som har kjøpt aksjer og konsesjoner til markedspris. En eventuell grunnrenteskatt bør så langt som mulig ta hensyn til dette bildet, og skattlegge grunnrenten der den ender opp.

2.3.3 Innovasjon

Anta at jorda nederst i dalen i Ricardos eksempel i utgangspunktet ikke var noe særlig mer produktiv enn jorda oppover dalsiden. Men etter intensive studier fant etter hvert bøndene nederst dalen fram til nye irrigasjonsmetoder som kunne utnytte elva som fløt gjennom den. Med ett ble den nederste delen av jorda langt mer fruktbar enn jorda oppover dalsidene. Er dette grunnrente? Eller er det belønning for innovasjon som samfunnet trenger? Det er i hvert fall ikke åpenbart at inntekten i dette tilfellet skyldes *use of a resource whose supply, in the long run ... can neither be produced nor destroyed by its consumers*. Bøndenes innovasjon er har jo tvert imot økt *supply*.

I den skisserte situasjonen virker det alt i alt som «grunnrenten» egentlig er avkastning av innovasjon. Hva så med nye irrigasjonsmetoder som ikke skyldes bøndenes innsats, men som kommer mer eller mindre gratis til dem fra andre steder? En ny teknologi er hyllevare og øker avkastningen radikalt? Innstramminger i konsesjonssystemet? Det bør man nok kalle grunnrente, i hvert fall hvis de nye metodene eller reguleringene ligger utenfor utfallsrommet investorene la til grunn. Motsatt kan innovasjoner blant konkurrenter redusere grunnrente.

Problemstillingen er høyst aktuell. Havbruk er full av innovasjoner som gjør det mulig å øke produksjonen langt utover det man opprinnelig trodde. Noen lokaliteter kan dra mer nytte av innovasjoner enn andre, slik at det også endrer seg hvem som høster mest grunnrente. Dersom noen lykkes med landanlegg kan for eksempel grunnrentebildet endres. I praksis kan det ofte være svært vanskelig å skille mellom grunnrente, som bør skattlegges ekstra, og avkastning av egen og andres innovasjon.

De effektivitetsmessige siden av å skattlegge innovasjon er parallelle med å skattlegge risikotaking, noe som ikke er så rart siden innovasjon som regel gir usikkert resultat. Som i tilfellet risikotaking kan det være grunn til å skille mellom en aktivitet som ikke har grunnrenteskatt i utgangspunktet, og en aktivitet som har grunnrenteskatt. Dersom det allerede finnes grunnrenteskatt kan innovasjonsutgiften ofte trekkes fra og i teorien blir da ikke beslutningen om innovasjon påvirket av skatten. Men en forskjell fra andre næringer er likevel at beskatningen av innovasjon er høyere i grunnrentenæringen.

2.3.4 Konkurransen fra utlandet

I Ricardos eksempel fortsetter innflyttingen i dalen inntil bøndene befolker mye av fjellsiden. Anta så at matproduksjonen i landet åpnes for konkurranse med utlandet. I utlandet finnes det mange lokaliteter

av samme type som de beste jordstykkene hos oss. Prisene faller og over tid er det bare bøndene på de beste jordstykkene som klarer seg. Grunnrenten blir konkurrert bort. Vi ser ikke lenger meravkastning.

I den norske debatten om grunnrentebeskatning av havbruk har flere vært bekymret for at de høye inntektene til norske oppdrettere er midlertidige, blant annet på grunn av konkurransen fra utlandet. Med grunnrenteskatt kan selskapene vurdere å flytte virksomhet ut, eller i hvert fall konsentrere sine investeringer til utlandet. Denne bekymringen er mindre alvorlig så lenge det er flere som ønsker konsesjoner hjemme enn det er konsesjoner tilgjengelig. Så lenge det er flere som ønsker konsesjoner enn det er konsesjoner tilgjengelig, vil ikke en investering ute fortrenge en hjemme. Hjemme er investeringene bestemt av konsesjonene. Faren for å «flytte ut» er per i dag neppe det fremste argumentet mot grunnrenteskatt. Vi ser imidlertid at store ressurser brukes på å utvikle landbasert oppdrett i USA, Danmark og andre steder. Dersom denne satsingen lykkes vil den stede ved å drive i norsk farvann falle bort, og oppdrett blir en mobil virksomhet som lett kan «flytte ut».

Likevel er det klart at investeringer i utlandet er med på å drive prisene ned, og dermed avkastningen i bransjen ned, slik at grunnrenten kan være midlertidig. Prisbildet fremover bestemmes imidlertid av en lang rekke forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Hvorvidt grunnrenten er midlertidig er et interessant empirisk spørsmål. Blant annet av denne grunn vil nok Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet følge nøye med på hva prisen blir når konsesjoner auksjoneres. Generelt vil auksjonsprisene bli lavere hvis bransjen virkelig tror at grunnrente er midlertidig. Midlertidig grunnrente vil redusere verdien av konsesjonen, og dette vil reflekteres i prisene, altså beløpet som gir uttrykk for hva bransjen er villig til å betale for konsesjonene. Motsatt hvis bransjen egentlig tror grunnrenten er varig. I denne sammenheng kan det være verdt å peke på at den varslede utredningen av en grunnrenteskatt i næringen isolert sett kan påvirke størrelsen på grunnrenten framover og dermed auksjonsprisene. For å begrense grunnrenteskattens virkning på kommende auksjoner har myndighetene varslet at auksjonsbeløpet skal inngå i grunnlaget for friinntekten slik at det over tid gis fradrag for auksjonsbeløpet i grunnrenteskatten.

2.4 Argumenter mot grunnrenteskatt, selv ved grunnrente

De neste momentene legger til grunn at det finnes grunnrente, men trekker likevel i retning av å være forsiktig med grunnrenteskatt.

2.4.1 Lokal næringsutvikling

Som vi antydte over, er de fleste fagfolk enige om at det finnes potensiell grunnrente i alminnelig fiskeri, men at den ikke er realisert. Blant annet hevdes et slikt standpunkt i NOU (2016:26). Den potensielle grunnrenten i fiskeri begrunnes i at fiskeressursen er begrenset. Når grunnrenten ikke er realisert, skyldes det at i fiske, ulikt jordstykkene til Ricardo, så vil enhver ny etablering redusere avkastningen til de som allerede er i markedet. De «første» fiskerne kan derfor oppleve en grunnrente, men den spises opp av de som kommer etterpå. Grunnrenten har i realiteten finansiert en lite effektiv fiskeflåte og flere fiskere enn det som økonomisk sett var nødvendig. NOU (2016:26) hevder at dette er en bevisst politikk og egentlig et uttrykk for at grunnrenten brukes til lokal og regional utvikling. Det er imidlertid ikke bare fiskeri som er regional av natur. Også havbruk er en kystnæring der eventuell grunnrenteinntekt brukes lokalt til å skape nye arbeidsplasser og økonomisk vekst. En grunnrenteskatt kan tappe kysten og regionene for krefter til slik utvikling.

2.4.2 Dobbelbetaling og problemer med å gjøre grunnrenteskatten nøytral

Ifølge økonomisk teori vil den prisen en konsesjon oppnår i en velfungerende auksjon, være lik markedets bedømmelse av fremtidig grunnrente. Dersom denne auksjonspremien trekkes fra i grunnlaget for en perfekt grunnrenteskatt, så skal den neddiskonterte verdien av grunnrenteskatten være null. Dersom den blir forskjellig fra null, er det et tegn på at skatten i praksis ikke er perfekt innrettet (eller auksjonen ikke var fullt ut velfungerende). Det er svært mange detaljer i en praktisk grunnrenteskatt, knyttet til hvilke utgifter som kan trekkes fra, internprising, periodisering av kapitalutgifter, og selskapenes diskonteringsrente, som gjør det klart at skatten i praksis ikke blir nøytral som er det teoretiske «perfekte» utgangspunktet. Avvik fra det perfekte kan slå ut enten til gunst eller ugunst for selskapene, det er vanskelig å avgjøre på forhånd.

Næringen har påpekt at i tillegg til auksjonspris må det være mulig å trekke fra innbetalt konsesjonsavgift. En konsesjonsavgift av noe størrelse kan ses som en delinnbetaling av grunnrente.

3 Praktiske konsekvenser av grunnrenteskatt i havbruk

I Revidert nasjonalbudsjett 2018 varsler Regjeringen at Finansdepartementets utredning av en grunnrenteskatt på havbruk skal baseres på modellen for grunnrenteskatt på vannkraftverk. For interesserte lesere forklarer vi i vedlegget hvordan grunnrenteskatten på vannkraftverk er bygget opp. I vannkraftens grunnrenteskatt inngår den såkalte friinntekten. I tillegg er det innført en samordningsadgang mellom kraftverk i samme konsern, og en utbetaling av eventuell negativ grunnrente etter samordning. Vi innleder med å gi en kort innføring i disse viktige begrepene.

3.1 Kort om friinntekten, samordning og negativ grunnrente

Den enkleste formen for en nøytral skatt er en kontantstrømskatt. I en kontantstrømskatt gis det umiddelbart fradrag for skatteverdien av investeringskostnaden og netto kontantstrøm beskattes løpende. I en slik skatt vil staten altså løpende ta en andel (lik skattesatsen) av inntekter og kostnader, og staten blir sånn sett en slags finansiell medeier i prosjektet. Dermed tar staten en andel av nåverdien av kontantstrømmen fra prosjektet og skatten virker nøytralt på finansierings- og investeringsbeslutninger.

Et alternativ til en kontantstrømskatt er en periodisert grunnrenteskatt, slik som grunnrenteskatten på vannkraft. I stedet for at skatteverdien av investeringene utbetales i investeringsåret, skal investeringskostnadene periodiseres gjennom avskrivninger. Avskrivning (i motsetning til umiddelbar utbetaling) er en ulempe for investor fordi kapitalen bindes opp i vannkraftprosjektet. Vi kan se det som om investor gjennom vannkraftprosjektet «tvinges» til å gi staten et lån. Staten betaler avdrag ved at selskapet får fradrag for avskrivninger. Den delen som til ikke er avskrevet, utgjør gjenværende lån til enhver tid. Denne kapitalen skal investor ha renter på. Det er dette som utgjør friinntekten, altså gjenværende (skattemessig) verdi av driftsmidler multiplisert med en rente. Hvis renten er satt riktig, vil en periodisert grunnrenteskatt virke på samme måte som en kontantstrømskatt. Finansdepartementet argumenterer for at det er sikkert for investor at «lånet» vil tilbakebetales, og derfor er det også riktig å bruke en risikofri rente.

En forutsetning for at grunnrenteskatten skal virke nøytralt er at den er symmetrisk, dvs. at positive og negative utfall behandles likt skattemessig. Fradragene i grunnrenteskatten kan føre til at grunnrenteinntekten (skattegrunnlaget) blir negativ. I grunnrenteskatten på vannkraft er det innført en samordningsadgang som innebærer at all negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk kan samordnes med positiv grunnrenteinntekt i andre kraftverk som skattyter eier eller som inngår i samme skattemessige konsern. Dersom grunnrenteinntekten etter samordning blir negativ, utbetales skatteverdien av den negative grunnrenteinntekten fra staten.³

³ Samordningsadgangen ble innført i 2007 og gjelder ikke negativ grunnrenteinntekt oppstått forut for inntektsåret 2007. Slik gammel negativ grunnrente kan fremføres med rente til fradrag i neste års positive grunnrenteinntekt beregnet ved kraftverket.

3.2 Hvordan en grunnrenteskatt i havbruksnæringen kan tenkes utformet

Vi vet ikke hvordan en eventuell grunnrenteskatt i havbruksnæringen vil se ut, men basert på grunnrenteskatten for vannkraft, gjengitt i vedlegget, kan vi gjøre noen vurderinger. Regjeringen har signalisert at en eventuell grunnrenteskatt vil omfatte laks, ørret og regnbueørret, men for enkelhets skyld ser vi kun på laks i eksempel-beregningene.

3.2.1 Beregningsenhet

Som nevnt over er det enkelte kraftverk beregningsenhet i grunnrenteskatten på vannkraftverk. Vi vet ikke på hvilket nivå en eventuell grunnrenteskatt for havbruksnæringen vil fastsettes, men det kan være naturlig å tenke seg at lokalitetsnivå (anleggsnivå) er tilsvarende kraftverksnivå. En lokalitet kan omfatte flere konsesjoner.

Produksjon av kraft varierer med nedbør, snøsmelting og andre naturgitte faktorer. Produksjon av laks i en lokalitet vil naturlig nok variere mer enn kraftproduksjon i et kraftverk. Det skyldes at hvert anlegg har fisk som er på forskjellige stadier i laksens livssyklus. I tillegg vil utfordringer med lus og annen sykdom kunne slå inn i enkelte år. I beregningene har vi forsøkt å illustrere at grunnrenteinntekten kan variere mellom lokaliteter ved å inkludere lokaliteter der laksen er på ulike stadier i sin livssyklus. For å få inntrykk av eventuell skattebelastning for hele selskapet har vi også inkludert anslag på samlet grunnrenteskatt for hele selskapet (den delen av selskapet som driver oppdrett).

3.2.2 Brutto grunnrenteinntekt

Brutto grunnrenteinntekt skal tilsvare markedsverdien av fisken i hver lokalitet. Det er altså ikke faktiske salgsinntekter som er interessant, men slaktevolum (antall kilo sløyd vekt) multiplisert med en markedspris. Også i kraftskatten er hovedregelen at spotmarkedspriser skal brukes. Hvis ikke markedspriser tas i bruk kan det lønne seg å selge laks til underpris dersom kjøper og selger har et interessefellesskap, og på den måten uthule skattegrunnlaget.

I kraftskatten beregnes brutto grunnrenteinntekt (salgsinntekter) som summen av årets spotmarkedspriser per time multiplisert med den faktiske produksjonen som har foregått i tilhørende tidsperiode (skattyter er pliktig til å måle kraftproduksjon time for time). Det er usikkert hvilken rapporteringsfrekvens det blir for en eventuell grunnrenteskatt på oppdrett. I vårt regneeksempel har vi lagt til grunn årlige tall (årlig volum og gjennomsnittspris), men i praksis vil en faktisk grunnrenteskatt trolig kreve oftere innrapportering enn årlig.

Brutto grunnrenteinntekt består dermed av antall kilo sløyd vekt produsert i inntektsåret multiplisert med markedsprisen. Vi har valgt å bruke Statistisk sentralbyrås (SSB) eksportpris med noe fradrag. SSBs eksportpris (FOB) er verdien av laksen ved passering av norsk grense inkl. kostnader ved å transportere varen dit. Toll, merverdiavgift og andre avgifter inngår ikke, men eksportøren betaler markedsavgift- og forskningsavgift, så dette inngår. Vi bruker derfor SSBs eksportpris fratrukket markedsavgift og forskningsavgift samt eksportørens frakt-, forsikringskostnader og marginer. Markedsavgift og forskningsavgift utgjør 0,3 pst. av avgiftsgrunnlaget, altså om lag 0,20 kroner per kilo. Basert på informasjon fra selskapene anslås at eksportørens kostnader til frakt og marginer til sammen utgjør om lag 1,5 kroner per kilo. Markedsprisen blir dermed som vist under.

Tabell 3.1: Anslått markedspris fersk fisk (laks) per kilo. Gjennomsnitt 2017

Priskomponenter	Pris
SSBs eksportpris, gjennomsnitt 2017, fersk fisk	61,31 kroner
Markedsavgift og forskningsavgift	- 0,20 kroner
Fraktkostnad og margin	- 1,50 kroner
Anslått markedspris	= 59,61 kroner

Kilde: Vista Analyse

NASDAQs pris for fersk laks er også et alternativ. I 2017 var denne 59,98 kroner per kilo for fersk laks. Det er mulig at det er denne Regjeringen vil bruke ved en eventuell grunnrenteskatt.

3.2.3 Brutto fradrag i grunnrenteinntekten

Det vil gis fradrag for alle driftskostnader som har tilknytning til oppdrett. Driftskostnader vil trolig inkludere lønn og andre personalkostnader, vedlikeholdskostnader, forsikringskostnader, administrasjonskostnader, og andre produksjonskostnader som kan henføres til lokaliteten. Kostnader som ikke kan henføres til oppdrettsvirksomhet må holdes utenfor, f.eks. kostnader knyttet til industri og prosessering, samt finanskostnader. I kraftskatten er kostnader til transport ikke fradragsberettiget, med unntak av innmatingskostnader som er kostnaden ved å mate kraften inn på nettet (den er sjablongmessig anslått). I oppdrettsnæringen blir det tilsvarende at kostnader til transport fra oppdrettslokaliteten til slakteriet der fisken sløyes og pakkes, skal være fradragsberettiget, mens øvrige transportkostnader ikke kan fradragsføres. Konesjonsavgifter vil være fradragsberettiget på lik linje som i kraftskatten. Betaling for tidligere konsesjoner har vi ikke kartlagt i tallinnhentingene fra selskapene, men slik betaling bør være fradragsberettiget. Det blir tilsvarende auksjonsbeløpet for kommende auksjoner, som Regjeringen har signalisert at skal være fradragsberettiget.

Kostnader som er knyttet til flere lokaliteter eller til annen virksomhet enn oppdrett må fordeles forholdsmessig (på en måte som er egnet til å gi samsvar mellom kostnadsandel og nytte for hver enkelt lokalitet eller for hver lokalitet og annen virksomhet). I kraftskatten har grensdragningen av hvilke kostnader og hvor stor andel av kostnadene som er fradragsberettiget skapt utfordringer for likningsmyndighetene og selskapene.

I oppdrettsnæringen er fôrkostnader den klart største driftskostnaden, og utgjør drøyt halvparten av samlede driftskostnader. Ellers er det kostnader knyttet til smolt, reparasjon og vedlikehold av anlegg samt overvåkning. Dette er kostnader som etter vår oppfatning vil kunne fradragsføres i en eventuell grunnrenteskatt. Brønnbåtkostnader (frakting av fisken til slaktested) samt kostnader til slaktning og pakking vil trolig også være fradragsberettiget. Det samme gjelder kostnader til avlusing, forsikring og eiendomsskatt.

3.2.4 Friinntekt, samordning og negativ grunnrente

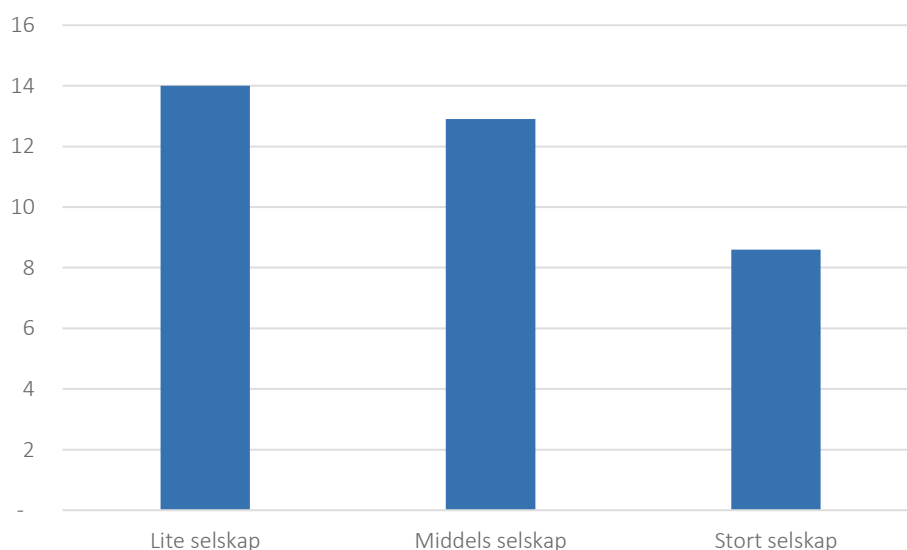
Friinntekten vil trolig beregnes helt tilsvarende som i grunnrenteskatten på vannkraftverk. Dersom beregningsenheten blir lokalitet er det også trolig at samordning mellom lokaliteter vil tillates. Videre må skatteverdien av eventuell negativ grunnrente etter samordning enten utbetales eller fremføres til senere år med rente.

3.3 Anslag på grunnrenteskatt for tre oppdrettsselskap

3.3.1 Beregninger på selskapsnivå

Vi har fått tallgrunnlag på selskapsnivå fra tre oppdrettsselskap, et lite, et middels og et stort. Tallgrunnlaget er hentet fra regnskapet for 2017. Basert på dette har vi beregnet brutto grunnrenteinntekt, fradrag og friinntekt og dermed skattegrunnlaget (netto grunnrenteinntekt) og anslått grunnrenteskatt i de tre selskapene. I beregningene har vi brukt en skattesats på 34,3 pst. som var gjeldene skattesats i grunnrenteskatten for vannkraftverk for 2017. I absolutte størrelser betaler det middels store selskapet mer enn det lille og det store mer enn det middels store. Hvis vi ser på grunnrenteskatt som andel av brutto inntekt, får vi imidlertid et litt annet bilde, se Figur 3.1. Både det lille og det middels store selskapet betaler en høyere andel av inntekten enn det store selskapet i grunnrenteskatt. Den mest nærliggende forklaringen på dette er den nære sammenhengen mellom betalt grunnrenteskatt i ett enkeltår og hvor i produksjonssyklusen de enkelte lokalitetene som selskapet rår over, er kommet. I våre beregninger har det lille selskapet én lokalitet som slaktet i 2017, mens det middels og det store selskapet har flere lokaliteter som både er slaktet, ikke slaktet og delvis slaktet i 2017. Ettersom inntektene er forbundet med slakting, mens mesteparten av kostnadene løper uavhengig av slaktingen, får produksjonssyklusen naturlig nok utslag på beregnet grunnrenteskatt. Det kan dermed være grunn til å studere nærmere hvordan grunnrenteskatten vil slå ut på lokalitetsnivå.

Figur 3.1 Anslått grunnrenteskatt som andel av beregnet brutto inntekt for et lite, et middels og et stort oppdrettsselskap. Prosent. 2017



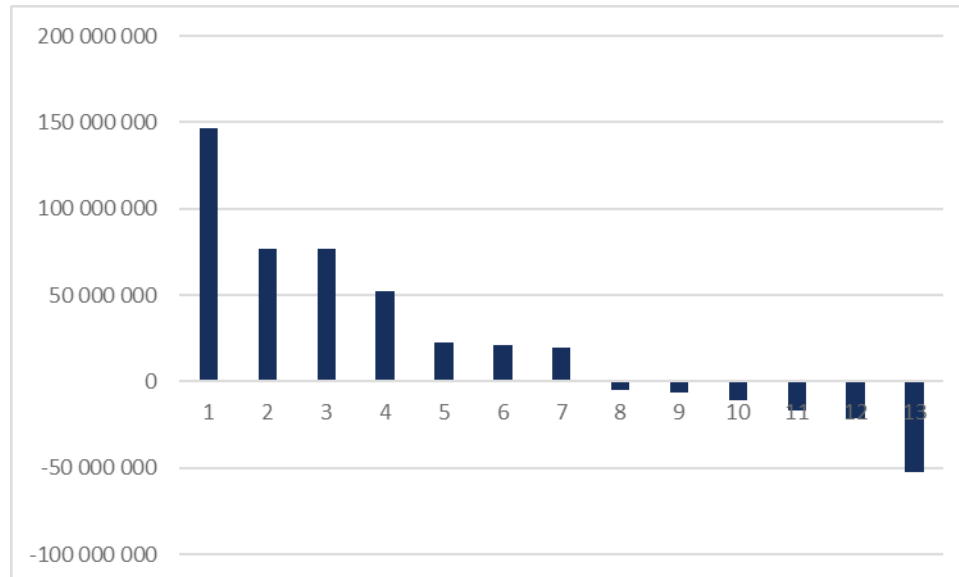
Kilde: Vista Analyse

3.3.2 Beregninger på lokalitetsnivå

For å illustrere at en eventuell grunnrenteskatt vil variere betydelig fra år til år dersom den beregnes på lokalitetsnivå, har vi anslått grunnrenten i noen lokaliteter for hvert selskap. Til sammen har vi fått tallgrunnlag for 13 lokaliteter i fire selskap.

Figur 3.2 viser beregnet grunnrenteskatt for alle. Vi ser at den varierer mellom 150 millioner og minus 50 millioner kroner. Halvparten av lokalitetene får negativ beregnet grunnrenteskatt. Det er lokaliteter som ikke er slaktet i 2017 og som følgelig ikke har hatt inntekter.

Figur 3.2 Anslått grunnrenteskatt i tretten lokaliteter



Kilde: Vista Analyse

Figur 3.2 aktualiserer spørsmålet om hvordan negativ grunnrenteskatt skal behandles. Som nevnt i avsnitt 3.1 forutsetter en nøytral grunnrenteskatt at negative og positive utfall behandles likt (en symmetrisk skatt). Hvis grunnrenteskatten på havbruk skal bygges opp etter mønster fra grunnrenteskatten på vannkraft, og lokalitet blir beregningsenheten, er det naturlig å tenke seg at myndighetene vil åpne for samordning av negativ grunnrente mellom lokaliteter i samme skattemessige konsern og at skatteverdien av eventuell negativ grunnrente etter dette, vil utbetales. Alternativet er at negativ grunnrente fremføres til senere år med rente. Fremføringen må i så fall være tidsbegrenset og gjelde uansett om produksjonsvirksomheten er oppført. Ved salg må negativ grunnrente enten gjøres opp med selger eller overføres til kjøper. Hvis skattyter har full sikkerhet for å kunne utnytte negativ grunnrenteinntekt vil renten for fremføring trolig settes lik en risikofri rente.

4 Avsluttende kommentarer

Vi har nå drøftet noen momenter for og mot forekomsten av grunnrente i havbruk, og ønskelighet av grunnrenteskatt dersom det finnes grunnrente. Dette har vi supplert med beregninger av en grunnrenteskatt etter mønster av vannkraftverk. Resonnementer og beregninger har en foreløpig karakter og er preget av at notatet er gjort ferdig på kort tid og bør kvalitetssikres i videre analyser. Vista Analyse vil understreke at beregninger og resonnementer må brukes på eget ansvar.

Beregningene vi har utført, peker blant annet på at det er store forskjeller i skatteposisjon avhengig av hvor en lokalitet er i oppdrettssyklusen. Dette bør være et moment å vurdere videre. Det reiser spørsmål om samordning og fremføring som er avhengig av å finne en god løsning. Også spørsmålet om hvilke fradrag som skal inn, og om man eventuelt kan trekke fra for blant annet konsesjoner kjøpt i annenhåndsmarkedet mot at selgeren av konsesjonen belastes grunnrenteskatt, er interessant å følge opp videre.

Førsteamanuensis Mads Greaker ved Universitetet OsloMet har anslått det han mener er den ekstra fortjenesten oppdrettere får ved å bruke en begrenset naturressurs til å produsere mat. Med utgangspunkt i SSBs tall fra Nasjonalregnskapet har han tatt salgsinntekter og trukket fra kostnader og normal avkastning, og summert oppdretternes renprofitt. Ifølge Greaker var grunnrenten i lakseoppdrett 27 mrd. kroner i 2016. For den videre diskusjonens del bør det være interessant å søke å forene disse tallene med bransjens tall for omsetning og overskudd. Nasjonalregnskapets tall for havbruk bygger på regnskapstall fra næringen, og et interessant spørsmål er hvordan næringens regnskaper er bearbeidet inn i Nasjonalregnskapet.

Referanser

Innst. 338 S (2017-18): Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen: Dokument 8:192S (2017-18).

Meld. St. 2 (2017-18): Revidert nasjonalbudsjett 2018.

NOU (2016:26): Et fremtidsrettet kvotesystem

Ricardo, D. (1817): On the principles of political economy and taxation. London: John Murray.

Vedlegg: Grunnrenteskatten for vannkraftverk

Grunnrenteskatten for vannkraftverk beregnes for det enkelte kraftverk, selv om flere kraftverk eies av samme eier. Grunnrenten fastsettes som en normert markedsverdi av det enkelte kraftverks produksjon i inntektsåret fratrukket driftsutgifter, konsesjonsavgift, eiendomsskatt og avskrivninger. I tillegg gis det fradrag for friinntekt, som presisert i avsnitt 3.1.

Med noen forenklinger kan beregningen av grunnrenten for vannkraftverk stilles opp som vist i Tabell 4.1.⁴ *Brutto grunnrenteinntekt* fastsettes som hovedregel ved produksjon multiplisert med spotmarkedspris (produksjonen måles time for time i hvert kraftverk og multipliseres med tilhørende spotmarkedspris), men for enkelte leveranser brukes faktisk oppnådd pris eller kontraktspris.

Brutto fradrag i grunnrenteinntekten inkluderer alle kostnader som har eller vil få sammenheng med produksjonen i kraftverket. Dette inkluderer kostnadene som er listet opp i tabellen (og inkluderer kostnader som er pådratt i byggetiden). Driftskostnadene inkluderer bl.a. lønn og andre personalkostnader, vedlikeholdskostnader, forsikringskostnader, administrasjonskostnader, erstatning til grunneiere, innmatingsavgift og andre produksjons- og reguleringskostnader som kan henføres til kraftverket. Kostnader vedrørende overføring eller distribusjon av kraft, markedsføring og salg samt finanskostnader (herunder gjeldsrenter) er ikke fradragsberettiget.

I enkelte tilfeller leier eier av kraftverket fallrettigheter fra en grunneier. For å sikre at hele grunnrenten kommer til beskatning får kraftverkseier verken fradrag for leiekostnader eller fradrag i form av friinntekt og avskrivninger knyttet til eide fallrettigheter. Inntekter fra utleie av fallrettigheter beskattes ikke med grunnrenteskatt på grunneiers hånd.⁵ Dersom en åpnet for å gi fradrag for leie av fallrettigheter på kraftverkseiers hånd, ville dette føre til at deler av grunnrenten ikke kom til beskatning.

Fradragene i brutto grunnrenteinntekt kan føre til at *grunnrenteinntekten blir negativ*. Det er derfor innført en samordningsadgang som innebærer at all negativ grunnrenteinntekt i et kraftverk kan samordnes med grunnrenteinntekt i andre kraftverk som skattyter eier eller som inngår i samme skattemessige konsern. Dersom grunnrenteinntekten etter samordning blir negativ, utbetales skatteverdien av den negative grunnrenten fra staten.⁶ Ved positiv grunnrenteinntekt blir denne multiplisert med gjeldende skattesats, 35,7 prosent i 2018 (34,3 i 2017).

⁴ Driftsstøtte til produksjon av ny vannkraft, inntekt fra utstedte el-sertifikater og gevinst ved realisasjon av driftsmidler som inngår i kraftproduksjonen skal inngå i brutto grunnrenteinntekt. Kostnader til pumping av kraft og tap ved realisasjon av driftsmidler inngår i brutto fradrag.

⁵ Før 2011 var anskaffelsesverdier på fallrettigheter en del av friinntektsgrunnlaget, men fra 2011 ble dette endret. Dette ble begrunnet med at friinntekten skal hindre at risikofri avkastning av investeringen blir beskattet med grunnrenteskatt. Ettersom vannfallet er selve opphavet til grunnrenten burde den ikke inngå i friinntektsgrunnlaget, og en fjerning ble uttalt som nødvendig for å unngå skattemotivert uthuling av grunnrenteskatten (Prop. 1 LS (2010-2011) Skatter og avgifter 2011, side 84).

⁶ Samordningsadgangen ble innført i 2007 og gjelder ikke negativ grunnrenteinntekt oppstått forut for inntektsåret 2007. Slik gammel negativ grunnrente kan fremføres med rente i til fradrag i neste års positive grunnrenteinntekt beregnet ved kraftverket.

Friinntekten skal hindre at normalavkastningen blir ilagt grunnrenteskatt (det er kun meravkastningen eller grunnrenten som skal beskattes). Friinntekten beregnes ved å multiplisere skattemessig kapital (skattemessig verdi av driftsmidler) med en risikofri normrente. Ettersom friinntekten er basert på hele den skattemessige nedskrevne kapitalen (uavhengig av om den er gjelds- eller egenkapitalfinansiert) er det ikke ytterligere fradrag for finanskostnader (gjeldsrenter vil f.eks. ikke være fradragsberettiget). Normrenten i kraftskatten fastsettes til årsgjennomsnittet av renten på statskasseveksler med 12 måneders løpetid. Finansdepartementet fastsetter og kunngjør normrenten i januar året etter inntektsåret. Normrenten for inntektsåret 2017 er fastsatt til 0,4 prosent. Vannkraftbransjen er misfornøyd nivået på normrenten og mener det er alt for lavt.

Tabell 4.1 Beregning av grunnrenteinntekten (skattegrunnlaget) i grunnrenteskatten på vannkraftverk¹

A	Brutto grunnrenteinntekt	Årsproduksjon i kraftverket multiplisert med tilhørende spotmarkedspriser
B	Brutto fradrag i grunnrenteinntekten	Driftskostnader Konsesjonsavgift Eiendomsskatt Avskrivninger
C	Friinntekt	Skattemessig verdi av driftsmidler multiplisert med en normrente
A-B-C	Grunnrenteinntekt	

¹ Oppstillingen er noe forenklet. Det er flere poster som inngår både i brutto grunnrenteinntekt og brutto fradrag. I brutto grunnrenteinntekt er spotmarkedspris hovedregelen, men for visse kraftleveranser verdsettes kraften til faktisk oppnådd pris eller kontraktspris.



Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no