



Finansdepartementet - FIN

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 19/02875-4
Arkivkode: 200
Saksbehandler: Torbjørn Eika,
Deres referanse:
Dato: 30.01.2020

Hørings svar - Skattlegging av havbruk NOU 2019:18

Det vises til høringsbrev av 4. november 2019 der det inviteres til å komme med høringsuttalelse til NOU 2019:18 – Skattlegging av havbruk – med frist 4. februar 2020.

KS' syn kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Råde- og forvaltningsretten over lokale naturressurser er en grunnpilar i lokaldemokratiet. Havbruk innebære utnyttning av slike ressurser. KS mener at vertskommuner og vertsfylker må få sin rettmessige inntekt fra denne utnyttelsen.
2. KS mener at de lokale ulemper havbruk innebærer, må kompenseres direkte til berørte kommuner og fylkeskommuner.
3. KS støtter skattlegging av grunnrente i havbruk som en hensiktsmessig beskatningsform. En fleksibel produksjonsavgift kan i praksis fungere som en god grunnrentebeskatning.
4. KS går inn for at dagens system med auksjonering av nye tillatelser videreføres, men må suppleres med en grunnrentebeskatning også av eksisterende tillatelser.
5. Havbruksfondet kan etter KS' mening videreutvikles som instrument til fordeling av inntekter til kommuner og fylkeskommuner som stiller sjøareal tilgjengelig for oppdrett.
6. KS mener at muligheten for kommunal eiendomsskatt for oppdrettsanlegg i sjø må beholdes.

Nærmere begrunnelse for KS' syn

KS vil innledningsvis peke på at Norge har mange verdifulle naturressurser. Hvordan vi utnytter dem og fordeler inntektene er viktig for norsk økonomi og velferden vår.

Grunnrente i havbruk

KS mener at eksistensen av begrensede naturressurser innebærer at det kan være en grunnrente å hente for næringer som utnytter ressursene. Men det er ikke ensbetydende med at den realiseres. I de senere årene har lønnsomheten i havbruk vært svært god, noe som klart indikerer eksistensen av grunnrente i næringen. Verdensmarkedsprisene på laks har vært høy og siste 5-6 års historisk svak krone har bidratt ytterligere til store overskudd i mange oppdrettsselskaper. Størrelsen på og eksistensen av realisert grunnrente i havbruk bestemmes ikke bare av verdensmarkedsprisen og kronekursen, men også av omfanget av biologiske problemer og effektiviteten i organiseringen av virksomheten. Finner man nye

regioner med gunstige vekstvilkår, eller teknologien knyttet til oppdrett på land eller til havs blir effektiv/billig, kan for eksempel prisene fort endre seg og grunnrenta bli borte.

Skatt og effektivitet

Etter KS' oppfatning vil utnyttelse av naturressurser normalt innebære lokale ulemper knyttet til miljø og båndlegging av areal. Skattlegging av det som genererer slike ulemper som rammer andre enn den som forårsaker dem, er den gunstigste av alle typer skatter. KS vil poengtere at en skattlegging som representerer verdsettingen av ulempene bidrar til å gjøre bedriftsøkonomiske beslutninger i tråd med samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og dermed til å øke effektiviteten i økonomien.

En riktig utformet spesialsatt på utnyttelsen av grunnrente har ikke vridningseffekter, og vil ikke redusere investeringene i næringen: Ettersom det bare er grunnrenta som beskattes ekstra og ikke den normale avkastningen, vil prosjekter med positiv grunnrente fremdeles være mer lønnsomme enn normale prosjekter i andre næringer. KS vil peke på at økte offentlig inntekter fra slike skatter kan bidra til å redusere vridende skatter og dermed gjøre «kaka» til fordeling større. Finansieringen av det norske velferdssamfunnet krever imidlertid mye større inntekter enn det en kan ta inn fra aktiviteter som medfører ulemper og fra beskatning av grunnrente.

Skattlegging av og kompensasjon for ulempene havbruk medfører

KS innser at det er utfordrende å finne gode indikatorer for ulempene havbruk påfører andre (kommune, fylkeskommune, lokale bedrifter og innbyggerne), tallfeste sammenhengene og finne de riktige avgiftssatsene. Forholdene vil være forskjellig fra sted til sted og ulempene og verdsettingen av dem kan endres over tid. En må avveie ressursbruken på å lage mest mulig treffende indikatorer med nytten av den økte treffsikkerheten og her vil det åpenbart være svært kostbart å finne «det perfekte». En produksjonsavgift kan da være en kostnadseffektiv skatteform som kan sørge for at havbruksvirksomhetene i noen grad tar hensyn til ulempene de forårsaker i sin tilpasning: Ulempene må isolert sett antas å øke med produksjonens størrelse målt i fysiske termer. En produksjons-/arealavgift fremstår som en relativ enkel måte å få tatt hensyn til ulempene, og virker etter KS' oppfatning derfor attraktiv.

KS synes det er opplagt at avgifter og andre ordninger som tar hensyn til lokale og regionale ulemper knyttet til havbruk bør være en direkte kilde til lokal og regional kompensasjon. Det er urimelig at en kompensasjon for ulemper skal tilfalle andre enn de som har ulempene. Disse inntektene må derfor holdes utenom inntektsutjevningen og ikke behandles som naturressursskatten.

Skattlegging av grunnrenten i havbruk i praksis

Havbrukselskaper er i stor grad organisert slik at de både står for produksjon av viktige innsatsfaktorer og videreforedling. Det kan derfor være vanskelig å tallfeste den reelle grunnrenta. Inntektene og utgiftene knyttet til «verdiskapingen i sjøen», som er der grunnrenta må ha sitt opphav, kan påvirkes av selskapene. KS vil påpeke at de registrerte grunnrenteinntektene dermed kan bli mindre enn det de burde og det kan bli et samfunnsøkonomiske tap av at bedriftene kan komme til å endre måten produksjonen finner sted på – kun for å redusere den målte grunnrenta og dermed skatten. KS mener dette er argumenter for å ta ut mest mulig av grunnrenteskatten fra nye konsesjoner i form av auksjoner. Det store flertallet av eksisterende havbrukstillatelser er det imidlertid betalt lite eller ingen ting for til fellesskapet.

Et alternativ til en grunnrenteskatt er en produksjonsavgift. En produksjonsavgift som bare reflekterer verdien av ulempene som aktiviteten medfører for innbyggerne og kommunen, er imidlertid ingen grunnrenteskatt. En produksjonsavgift som gir et proveny ut over verdsettingen av ulempene, vil derimot bidra til at grunnrenta beskattes. Den vil imidlertid være vridende: Grunnrenteinntektenes andel av produksjonsverdien vil være svært forskjellig - både geografisk og over tid: Lakseprisene endres og vekstvilkår og uheldige hendelser (for eksempel lakselus og alger) innebærer store forskjeller i

grunnrente. KS vil peke på at en universell produksjonsavgift ikke vil ta hensyn til dette, fordi skatten er et visst antall øre per kilo produsert fisk (e.l.) og ikke en andel av overskuddet. En slik beskatning kan dermed medføre at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir realisert fordi de oppfattes som bedriftsøkonomisk ulønnsomme.

KS mener at en fleksibel produksjonsavgift der satsene blant annet er geografisk differensierte og endres i takt med lakseprisen vil kunne bøte på mange av motforestillingene. I en slik fleksibel avgift vil det være mulig å innebygge kompensasjon for ulemper, samtidig som variasjon med lakseprisen bidrar til å gjøre beskatningen grunnrenteaktig. I denne type system kan også visse kostnader gjøres fradragsberettiget. Hvis en slik beskatning innføres mener KS at det bør formaliseres ordninger som ved store kostnadskrevende hendelser gjør det mulig å få ettergitt deler av en slik produksjonsavgift.

KS vil fremheve at det uansett utforming vil være fordeler og ulemper ved ulike måter å skattlegge grunnrente på, som må avveies. En grunnrenteskatt tilsvarende den for vannkraft, eller en beskatning av grunnrente gjennom en grunnrenteaktig produksjonsavgift med om lag samme proveny, vil trolig begge være et samfunnsøkonomisk fremskritt sammenliknet med å ikke skattlegge grunnrente fra eldre tillatelser ut over den ordinære selskapsskatten.

Hvem skal få inntektene fra en grunnrenteskatt?

Et formål med beskatningen av grunnrenter er finansieringen av velferdssamfunnet. Det kan dermed være nærliggende å peke på staten som mottaker. Kommunene utgjør imidlertid en stor og viktig del av velferdssamfunnet, og KS mener at det er gode grunner til at kommunene bør få en betydelig del av disse skatteinntektene direkte. Innføring av grunnrente(lignende) beskatning som utelukkende tilfaller vertskommunene, og som reduser «vridende skatter» tilsvarende, vil imidlertid kunne kritiseres fordi det svekker grunnlaget for offentlig finansierte velferdstjenester i hele landet, også kommunesektoren utenfor vertskommunene.

Insentiver og dekning av faktiske utgifter

Å gi kommunene insentiver for tilrettelegging og dekning av faktiske kommunale kostnader knyttet til tilrettelegging og til driften av oppdrettsanleggene er etter KS' mening tilleggsbegrunnelser for at kommuner og fylkeskommuner bør få en andel av verdiskapingen. Det vil fremme effektiviteten ved at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter kan identifiseres og realiseres, og det er rimelig at faktiske kommunale kostnader blir dekket.

Kommunal eiendomsskatt

Kommunal eiendomsskatt av havbruksanlegg gir en liten direkte inntekt til kommunene. Den kan betraktes som en ordning som gir en liten andel av verdiskapingen eller en beskjedne kompensasjon for ulempe. KS mener at muligheten for eiendomsskatt er viktig i en lokaldemokratisk sammenheng og at dette derfor ikke må endres.

Utvalgets forslag uklar om lokale inntekter

KS avviser utvalgsflertallets forslag om en liten produksjonsavgift som i sin helhet i første omgang skal tilfalle verts-kommuner og fylkeskommuner til erstatning for dagens ordning for inntekter til dem, men innarbeides i inntektssystem og skatteutjevnes. KS mener at kompensasjonen for ulemper knyttet til havbruk bare skal tilfalle de som berøres, og dermed ikke utjevnes mellom alle kommuner. Selv om utvalget ikke er konkret om avgiftens størrelse, er det åpenbart at det legges opp til en reduksjon av kommunesektorens samlede inntekter fra havbruk. Likeledes vil KS avvise flertallets subsidiære forslag om at fordelingen av auksjonsinntektene burde endres betydelig i statlig favør dersom det ikke blir noen endringer i beskatningen.

Inntekter fra havbruk og skatteutjevning

Naturressursskatten inngår i inntektsutjevningen for kommuner og fylker. Det medfører at skattesvake kommuner (skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet) i praksis bare vil motta ca. 5 prosent av kompensasjonen knyttet til havbruksaktivitet i egen kommune, mens øvrige vertskommuner mottar ca. 40 prosent.

Utvalgets flertall vil at alle kommunale inntekter fra havbruk skal være én ordning og behandles på samme måte som naturressursskatten i vannkraft. KS går altså mot dette.

Havbruksfondet

Dagens havbruksfond er ikke et normalt fond: Inntektene fra salg av nye havbrukstillatelser går inn i «fondet» og utbetales samme år eller året etter. 70 prosent går til vertskommune, 10 prosent til vertsfylkene og 20 prosent til staten. Kun en mindre del av inntektene som fordeles til kommunene går til de som klargjør nye områder, mens hoveddelen går til alle som har tilrettelagt lokaliteter til havbruk. I prinsippet kan den enkelte kommunes andel av inntektene oppfattes som proporsjonalt med størrelsen på havbruksaktiviteten (klarert lokalitetsbiomasse) i deres kommune. Inntektene fra Havbruksfondet er ikke del av inntektssystemet, så det skjer ingen omfordeling til kommuner som ikke har havbruk. KS mener at hovedideen med denne måten å fordele auksjonsinntektene fra havbruk, er god. KS vil likevel påpeke at det kan være rom for forbedringer blant annet slik at kommunenes inntektsstrøm blir jevnere over tid.

Lasse Hansen

Helge Eide

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent.](#)