
Saknr: 2020/1607-1
Saksbehandlar: Trond Olav Wahl

Saksgang

Utval	Utv.saknr.	Møtedato
Hovudutval for næring, naturressursar og innovasjon		13.02.2020
Fylkesutvalet		14.02.2020

Høyringsfråsegn - Skattlegging av havbruksverksemd

Forslag til innstilling

1. Havbruksnæringa er ei av få lønsame næringar som kan gje busetting, arbeidsplassar og inntekter i dei mest distriktsprega områda innan Vestland fylkeskommune. Svekking av marginar i næringa vil bremse initiativ og investeringslyst. Vestland fylkeskommune rår difor frå eit skattleggingsregime som reduserer vilje til satsing på berekraftig havbruksvekst.
2. Fylkesutvalet meiner at det ikkje bør innførast statleg grunnrenteskatt av akvakulturnæringa, då dette kan hindre naudsynte investeringar i innovasjon for auka berekraft.
3. Vestland fylkeskommune ynskjer å stø oppunder ein variert eigarstruktur som gjev rom for både store og små aktørar. Forslaget om skattlegging av havbruksverksnæringa kan verke negativt for dei små verksemdene ved at dei i mindre grad kan flytte kostnader internt i konsern, og dermed får relativt høgare skattetrykk.
4. Fylkesutvalet meiner kommunane må sikrast føreseielege inntekter for å setje av areal til produksjon av matfisk av laks og aure, der målet er å sikre fellesskapet ein rimeleg del av verdiskapinga ved at vertskommunane oppnår stabile inntekter.

Samandrag

Regjeringa oppnemnde 7. september 2018 eit utval som har vurdert korleis skattesystemet for havbruk bør utformast for at overskot frå oppdrettsnæringa i større grad skal bidra til fellesskapet. Resultatet føreligg i form av NOU 2019: 18 «Skattlegging av havbruksvirksomhet». Dette saksframlegget omhandlar hovudtrekka. Saka er på høyring, men kommunar og fylkeskommunar er ikkje høyringsinstansar. Vestland fylkeskommune ønskjer likevel å kome med eigne merknader.

Fleirtalet i det regjeringsoppnemnde utvalet som har vurdert skattlegginga av havbruk, tilrår å innføre ein statleg grunnrenteskatt på havbruksinntekter i tillegg til vanleg selskapsskatt. Det er også framlegg om at auksjonsinntektene for nye konsesjonar for havbruk skal gå til staten, og at kommunesektoren skal bli kompensert ved at det vert innført ei produksjonsavgift som skal gå til vertskommunane. Skatteinntektene frå produksjonsavgifta er foreslått lagt inn i kommunesektorane sitt inntektssystem og inngå i skatteutjamninga.

Samla sett vert det anslått at gjennomføring av framlegget kan gje skatteinntekter på om lag 7 mrd. kroner årleg.

Ressursrente eller grunnrente er omgrep som vert nytta for å vise til den ekstraordinære avkastninga som kan oppstå ved å utnytte ei avgrensa ressurs som produksjonsområde i sjø. NOU-rapporten forslår at ei grunnrente/skatt på 40 prosent av overskotet i havbruk skal gå til staten. Vidare at kommunane skal få inntekt gjennom ei produksjonsavgift frå etablert og ny oppdrettsverksemd. Det er foreslått at eksisterande ordningar som havbruksfondet for skatt på ny produksjon og eigedomsskatten i sjø vert avslutta.

Inntektene i næringa er for tida rekord høge. Like vel er akvakultur framleis ei risikabel næring der utøvarane sjølve står for alt produksjonsutstyr, risiko og nesten alle innsatsfaktorane. Produksjonen er i hovudsak flyttbar og lokalitetsstruktur er i stadig endring. Produksjonskostnadene for laks er høg og stigande i motsetning til mønsteret ein ofte ser i annan industriell produksjon. Mykje av dette er knytt til svært høge kostnader for å halde nede nivået av lakselus. Svak kronekurs og stor etterspurnad i marknaden har gitt rekordhøg laksepris som har kompensert for høg produksjonskost. Dette er faktorar som kan endre seg raskt og det er viktig at næringa i periodar har høge marginar som buffer for uventa endringar i kostnader og marknader.

Havbruksnæringa har unike fortrinn og er tungt forankra med produksjon og leverandørverksemd i distrikta, og basert på viktige kunnskapsmiljø i byane. Innan Vestland fylkeskommune er det eit mål å sikre framtidig berekraftig vekst i lys av omstilling og potensielt reduserte inntekter frå olje- og gassnæringane.

Store havbrukskonsern er ofte fullintegrerte og har til dømes fôrproduksjon, klekkeri, salsapparat med meir i tillegg til sjølve matfiskproduksjonen. Dette gjer anledning til å flytte overskot mellom verksemdar internt slik at det skattbare overskotet vert redusert. Det kan bety at mindre familieeigde verksemdar med berre produksjon relativt sett kan verte hardare skattlagt.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
Fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor ingen handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Finansdepartementet sende ut «NOU2019:18 Skattlegging av havbruksnæringa» på høyring 04.11.2019. Fylkeskommunane stod ikkje oppført som høyringspart, men fylkesrådmannen vel likevel å legge fram ei sak.

Regjeringa Solberg oppnemnde utvalet 7. september 2018. Utvalet fekk i mandat å vurdere korleis skattesystemet for havbruk bør utformast for å bidra til at fellesskapet får ein del av grunnrenta, også frå eksisterande løyve. I mandatet går det fram at skattesystemet også bør utformast slik at selskapa har insentiva til å gjennomføre lønsamme investeringar. Utvalet er bedne om å vurdere ulike formar for å krevje skatt, inkludert grunnrenteskatt og produksjonsavgift.

I tillegg er utvalet bedne om å vurdere korleis skatteinntektene frå det samla skattesystemet for havbruk, inkludert inntekter frå tildeling av nye løyve til å drive havbruksverksemd, skal fordelast mellom kommunesektor og stat. Blant anna skulle utvalet vurdere korleis kommunane sin del av inntektene kan bli meir stabile og føreseielege.

Utvalet slår fast at naturgitte fortrinn i tillegg til reguleringar har gitt grunnlag for ein betydeleg grunnrente i havbruksnæringa. Ein meiner derfor at både av omsyn til eit effektivt skattesystem og rettferdig fordeling at også fellesskapen bør få ein del av grunnrenta i næringa. Utvalet meiner at grunnrenta i havbruksnæringa må takast inn på ein måte som i størst mogleg grad tar omsyn til variasjonar i lønsemd.

Utvalet som står bak rapporten er delt i eit fleirtal og eit mindretal i synet på skattlegging av havbruk.

Noreg har med sin lange kystline naturgitte føresetningar for produksjon av m.a. laks og aure. Sjøområda ved kysten kjenneteiknast av gode temperatur, straum og oksygen tilhøve for oppdrett.

Havbruksnæringa nyttar havressursar som tilhøyrar fellesskapet. Havbruksløyver er gjeve av staten og gir rett til næringsutøving. Det er derfor rimeleg at fellesskapet får ein del av den ekstraordinære avkastninga som vert skapt ved å utnytte denne ressursen.

Naturgitte fortrinn og reguleringar har gitt opphav til reinprofitt i havbruksnæringa. Reinprofitt eller ekstraordinær avkastning er det overskotet ei verksemd sitt igjen med etter at alle innsatsfaktorar i produksjonen har fått sin marknadsmessige avlønning. Reinprofitt kan oppstå når det er knappheit på ein innsatsfaktor, til dømes stadeigne naturressursar, reguleringar, marknadskrefter eller foretaksspesifikke kunnskap og teknologi.

For naturressursbaserte næringar som petroleums- og kraftsektoren har det over tid vore brei semje om at ein stor del av grunnrenta skal tilfalle fellesskapet. Prinsippet om at fellesskapet skal ha ein del av avkastninga ved utnytting av fellesskapet sine ressursar, har tent Noreg godt.

Havbruk i Noreg

Frå starten på 70-talet har næringa utvikla seg med store teknologiske nyskapingar, høg produksjon og fleire regulatoriske tilhøve. På 90-talet vart det produsert om lag 150 000 tonn matfisk av laks, aure og regnbogeaure, medan det i 2018 blei produsert om lag 1,3 mill. tonn. I dag står Vestland fylke for om lag 23% av denne produksjonen.

Noreg er det landet i verda kor det vert produsert mest oppdretta laksefisk, og heile 95 % av norsk lakseproduksjon blir eksportert. Med dagens opne merdbaserte teknologi er det berre eit fåtal stader i verden kor dei naturgitte tilhøva gjer det mogleg med effektiv produksjon av laks i sjø.

Lønnsemda i næringa har i periodar vore høg, avhengig av valutakurs, etterspurnad og biologiske tilhøve.

Totalrentabiliten gjev uttrykk for avkastning på den totale kapitalen i ein verksemd. I norsk lakseoppdrett var totalrentabiliteten i 2017 på 28,8%. I 2002 og 2003 var totalrentabiliteten negativ. Investeringane i oppdrettsnæringa har vore aukande, noko som skyldast både teknologiutvikling og automatisering, men det har og vore investeringar i utstyr for å forebygge og handsame mellom anna lakselus, nye fôrflåtar, arbeidsbåtar, overvakingsutstyr. I takt med lønnsemda i næringa har og verdien på selskapa auka stort.

Veksten i næringa vert i dag regulert ut frå i kor stor grad lakselus frå oppdrettslaks påverkar villaksen. Dette er vist gjennom eit «trafikklyssystem» for ulike soner langs kysten. Der det er «grønt lys» vert det tildelt auka produksjon. Deler av inntekta frå salet av denne produksjonskapisteten går til oppdrettskommunar og fylke gjennom Havbruksfondet

Havbruksfondet er ei relativ ny ordning og bidrar til ein betre fordeling av inntektene mellom kommunar som har avsett areal til havbruk. 60% av inntektene går til vertskommunane ut frå mengde fisk produsert i kommunen, 10% til vertskommunane ut frå tilrettelegging av nytt areal, 10% til fylka ut frå same vurdering og 20% til staten. Dei to fylka Hordaland og Sogn og Fjordane saman med kommunane fekk til saman utbetalt om lag 750 mill. frå fondet i 2018.

Utvalet sine hovudfunn:

Omsynet til eit effektivt skattesystem og legitim fordeling av grunnrenta frå utnytting av fellesskapets ressursar talar for at næringar kor det genererast slik grunnrente bør skattast. Grunnrente kan defineres; «I NOU 1992:34 (Rødseth-utvalget) som ligger til grunn for kraftverksbeskatningen, er grunnrente beskrevet som «den kapitalavkastningen ut over avkastningen i andre næringer som oppstår fordi det er gitt tilgang på utbyggbare vassdrag». Grunnrenten for vannkraftprodusenter er altså den meravkastningen eller ekstraordinære avkastningen som skyldes utnyttelsen av en knapp naturressurs, nemlig utbyggbare vannfall.»

Prinsipielle drøftingar og empiriske analyser tilseier at naturgitte fortrinn og reguleringar har gitt opphav til ein monaleg grunnrente i havbruksnæringa.

Både effektivitetsomsyn og samfunnsmessige fordelingsomsyn talar for at også fellesskapet får ein del av grunnrenta i havbruksnæringa.

I hovudtrekk er utvalet einige om korleis ein overskotsbasert grunnrenteskatt og ei produksjonsavgift kan utformast for å hente inn ein del av grunnrenta til fellesskapet. Utvalet er også einige om at ein bør bruke auksjonar ved tildeling av alle nye løyver og gå bort frå at deler av veksten tildelast til fastpris. Det sikrar effektiv fordeling av løyve og sørger for at fellesskapet får ein større del av grunnrenta.

Utvalet er delt i spørsmåla om det skal innførast ein ny skatt, og kva for modell som skal nyttas, for å hente inn grunnrente også frå eksisterande løyve.

Utvalet har vurdert tre moglege modeller for fordeling av inntekter frå havbruksnæringa

- gjennom statsbudsjettet og Statens pensjonsfond utland
- gjennom dagens Havbruksfond og moglege justeringar i dette
- gjennom en overskotsbasert grunnrenteskatt kombinert med ein produksjonsavgift (naturressursskatt)

Fleirtalet sitt forslag

Fleirtalet sitt forslag balanserer fleire høve. Fellesskapet får ein del av grunnrenta som vert skapt ved å bruke fellesskapet sine ressursar. Det legg til rette for stabile og føreseielege rammetilhøve for næringa, samstundes som det også gjev stabile og føreseielege inntekter til kommunane.

Fleirtalet foreslår at grunnrente i havbruksnæringa vert henta inn gjennom ein overskotsbasert, periodisert grunnrenteskatt. Denne er sett til 40% etter mal frå grunnrenteskatten for vasskraft. Ein overskotsbasert grunnrenteskatt vil tilpasse seg lønnsmda i næringa i motsetning til ei produksjonsavgift, som ikkje avheng av lønnsmda. Skatten tar dermed høgde for svingingar i lønnsmda på grunn av sjukdommar (biologi), teknologi og marknadstilhøva. Ein produksjonsavgift må derimot betalast sjølv om verksemda går med underskot. Ein overskotsbasert grunnrenteskatt vil syte for at fellesskapet også får ein del av grunnrenta frå eksisterande løyve der 97 pst. er tildelt gratis eller til under marknadspris.

Fleirtalet foreslår vidare at ein overskotsbasert grunnrenteskatt vert fordelt mellom stat og kommune gjennom ei frådragsberettig produksjonsavgift som går til vertskommunane. Verksemda kan trekke frå produksjonsavgifta mot utlikna skatt på vanleg inntekt. Avgifta fordeler da skatteinntekter mellom stat og kommune, men gjer inga ekstrabelasting for verksemdene.

Fleirtalet foreslår enkelte mindre forenklingar i det samla skattesystemet for havbruk. Eigedomsskatten på oppdrettsanlegg i sjø bør avviklast føreset at det vert innført ein ekstra skatt

av havbruksnæringen. Marknads- og forskingsavgifta er vridande skattlegging av eksport og bør også avviklast. Fleirtalet sitt forslag syt for stabile og føreseielege inntekter til kommunane, bidrar til å oppretthalde ein nær kopling mellom vertskommunar og havbruksnæringa og gir kommunane insentiv til å tilrettelegge for næringa. Skatteinntektene vil svinge i takt med lønnsmda i næringen, men det vil være staten, og ikkje kommunesektoren, som må bære denne risikoen. Staten er betre rusta til å handtere slike svingingar i skatteinntekter enn kommunesektoren. Som med naturressursskatten i kraftverksbeskatninga bør produksjonsavgifta inngå i skatteutjamninga i kommunanes inntektssystem.

Mindreatalet sitt forslag:

Mindreatalet meiner det ikkje bør innførast i en grunnrenteskatt for havbruksnæringa, og at dagens modell for innhenting av grunnrente gjennom auksjonar av ny produksjonskapasitet bør vidareførast.

Mindreatalet meiner det må vurderast om Havbruksfondet også skal tilførast eit proveny gjennom ein moderat produksjonsavgift dersom veksten i havbruksnæringa søkk og proveny (utbytte i samband med staten sine inntekter) frå tildeling av ny kapasitet ikkje gjer føresegelege og stabile inntekter til vertskommunane.

Mindreatalet foreslår å oppretthalde eigeidoms-skatten på oppdrettsanlegg i sjø og meiner marknads- og forskingsavgifta må vurderast gjennom ein separat evaluering på sjølvstendig grunnlag.

Vedtakskompetanse

Fråsegner på vegne av Vestland fylkeskommune vert å leggje fram for fylkesutvalet. Dersom fylkesutvalet ynskjer å uttale seg om aktuelle saker og tema, kan fylkesutvalet vedta ei fråsegn om dette på vegner av Vestland fylkeskommune.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ei endring av dagens ordning med skattlegging av havbruksnæringa kan få store økonomiske konsekvensar for kommunane som har oppdrettsanlegg innanfor sine grensar.

Fleirtalsframlegget legg opp til at staten skal få større deler av inntektene, og at alle kommunar skal bli tilgodesett gjennom skatteutjamningsordninga. På pluss-sida vil forslaget om ei produksjonsavgift gje føreseielege og meir stabile inntekter til kommunane, men på eit lågare nivå enn i dag. Dersom havbruksfondet forsvinn kan kommunane og fylkeskommunane risikere å få overført mindre midlar frå staten.

Kommunane må sikrast føresegelege inntekter for å sette av areal til produksjon av laks og aure. Dette kan bli gjort ved at Havbruksfondet, der inntektene kjem frå sal av konsesjonane, skal ligge fast, men at fondet vert gjort om til eit reelt fond. I tillegg bør det vurderast om fondet ska fyllast på ved at kommunane vert tilført ei moderat arealleie/avgift basert på produksjonen på havbrukslokaltetane.

Klima: Ikkje relevant

Folkehelse: Ikkje relevant

Regional planstrategi: Ressursar i tilknytning til kyst, fjord og hav har tradisjonelt hatt mykje å seie for fylket. Vestland har ei svært lang kystline. Utnytting av kystnære farvatn til tradisjonelt fiske, akvakultur og nye artar kan utviklast vidare innfor berekraftige rammer.

Konklusjon

Fylkesrådmannen tilrår til at Vestland fylkeskommune ikkje støtter fleirtalsframlegget om å innføre ein grunnrenteskatt for havbruksnæringa. Det kan vurderast innføring av ei produksjonsavgift for å sikra vertskommunane og fylka meir føreseielege inntekter.