

# Regelrådets uttalelse

**Om:** NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruk

**Ansvarlig:** Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Finansdepartementet

<b>Deres ref.:</b>	<b>Vår ref.:</b>	<b>Dato:</b>	<b>Vår saksbehandler:</b>
19/4419	19/00242	3.2.2020	Sekretariatet

## Uttalelse fra Regelrådet

**Om:** NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruk

**Konklusjon:** Forslaget er tilstrekkelig utredet

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Et utvalg har utredet om det eksisterer grunnrente i havbruksnæringen, og om denne bør skattlegges. De har videre utredet flere mulige skattemodeller. Et flertall i utvalget anbefaler at det innføres en periodisert, overskuddsbasert grunnrenteskatt.

Regelrådet tar ikke stilling til om det eksisterer grunnrente i næringen, men merker seg at utvalget har utredet spørsmålet om grunnrente på en grundig måte. Regelrådet tar heller ikke stilling til om næringen bør skattlegges, men vurderer om virkningene av forslaget er utredet godt nok. Regelrådet vurderer også om den foreslåtte skatten kan ha unødvendig store kostnader eller andre uheldige virkninger for næringslivet, spesielt de mindre virksomhetene.

Utvalget har gitt en grundig beskrivelse av næringen. Utvalget har utredet flere skattemodeller og ulike utforminger av disse, og vist til reguleringen i andre land. Utredningen av de skattefaglige problemstillingene av prinsipiell karakter holder et høyt faglig nivå.

Regelrådet mener utvalget har levert en grundig utredning som er et godt utgangspunkt for videre arbeid hvis man ønsker å innføre en skatt på næringen. Både en overskuddsbasert skatt og en produksjonsavgift kan ha uheldige virkninger for næringen ut over den økte skattekostnaden. Det gjelder blant annet konkurransevirkninger, og da særlig for de mindre virksomhetene. En overskuddsbasert skatt har høyere administrative kostnader enn en produksjonsavgift. På den andre siden tar ikke en produksjonsavgift hensyn til lønnsomheten i virksomhetene og kan bli tung å bære ved dårlig lønnsomhet, særlig for mindre virksomheter. Gitt at næringen skal skattlegges, legger Regelrådet til grunn at det ikke er andre skattesystemer som med sikkerhet kan gi lavere kostnader for næringslivet over tid og gitt det samme skatteprovenyet, enn det flertallet i utvalget foreslår.

Uansett valg av skattemodell bør myndighetene tilstrebe å redusere de administrative kostnadene knyttet til skatteinnkrevingen, og vurdere om det er mulig å gjøre forenklinger for næringslivet og tilpasninger for mindre virksomheter.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Joar Grimsbu  
nestleder av Regelrådet

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## 1. Om forslaget som er sendt på høring

I september 2018 satte Regjeringen Solberg ned et utvalg som skulle vurdere skatt på havbruk. Utvalget har hatt som mandat å vurdere hvordan skattesystemet for havbruk bør utformes for å bidra til at felleskapet får en andel av grunnrenten, også for eksisterende tillatelser. Mandatet understreket at forslaget skulle utformes slik at selskapene fortsatt ville ha incentiver til å gjennomføre lønnsomme investeringer. Utvalget ble eksplisitt bedt om å vurdere to former for ekstrabeskatning, grunnrenteskatt og produksjonsavgift, og en kombinasjon av disse. Utvalget kunne vurdere andre skattemodeller

Utvalget har utredet flere ulike skatteregimer, både en periodisert overskuddsskatt, en kontantstrømsbasert overskuddsskatt og en produksjonsavgift. Utvalget har laget utkast til lovtekst for alle de tre forslagene til skatteregimer.

Et flertall i utvalget anbefaler følgende skattemodell:

- En overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt på 40 prosent.
- Benytte auksjon ved tildeling av alle nye tillatelser.
- At det ikke bør tildeles kapasitet gjennom utviklingstillatelser eller andre spesialordninger.
- Å avvikle eiendomsskatten på oppdrettsanlegg i sjø (forutsatt at det innføres en ekstrabeskatning av havbruksnæringen).
- Å avvikle markeds- og forskningsavgiften.

Utvalgets mindretall foreslår:

- At dagens modell for indirekte grunnrentebeskatning gjennom auksjoner på ny produksjonskapasitet bør videreføres.
- At eiendomsskatt på sjøanlegg videreføres.
- Markeds- og forskningsavgiften vurderes gjennom en separat evaluering på selvstendig grunnlag.

## 2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Forslaget har store konsekvenser for havbruksnæringen, og annen næring tilknyttet denne. Forslaget kan ha ulike virkninger for store og små aktører i næringen. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om forslaget.

## 3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

### 3.1. Avgrensning av Regelrådets uttalelse i saken

Regelrådets oppgave er å vurdere utredningskvaliteten knyttet til virkningene for næringslivet. Regelrådet tar ikke stilling til om det eksisterer grunnrente i næringen. Regelrådet tar heller ikke stilling til om næringen bør pålegges ekstrabeskatning.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet.

### 3.2. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Virkningene av de ulike skattesystemene er beskrevet kvalitativt og utvalget har presentert tallfestede eksempler. Det er anslått et fribeløp for den periodiserte skatten. Utvalget har også estimert totalt årlige skatteproveny. Utvalget har drøftet de administrative byrdene for de skattepliktige av både flertallets og mindretallets forslag. De administrative virkningene for de skattepliktige er ikke forsøkt tallfestet. Utvalget mener flertallets forslag om en periodisert overskuddsskatt vil medføre begrensede administrative byrder. Mindretallet mener imidlertid at deres forslag vil være enklere å administrere og kontrollere.

### 3.3. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Havbruksnæringen i andre land og internasjonale konkurranseforhold er grundig gjort rede for i et eget kapittel i utredningen. Utvalget skriver at hele 95 prosent av norsk lakseproduksjon blir eksportert. Virkningene av forslagene for ulike aktører i næringen er adressert flere steder i utredningen, se en nærmere drøfting av dette i avsnitt 3.6.

Utvalget skriver at næringen har investert betydelig i nye havbruksteknologier både på land og offshore. Regelrådet mener en mer utfyllende utredning av fremtidige konkurransevirkninger i lys av internasjonal konkurranse, innovasjon og teknologiske endringer kunne styrket beslutningsgrunnlaget ytterligere.

### 3.4. Forenkling for næringslivet

Utredningen inneholder ikke konkrete forslag til forenklinger. Flertallets forslag om overskuddsskatt vil innebære administrative byrder for næringslivet, sannsynligvis spesielt i forbindelse med fastsetting av skattegrunnlaget det første året skatten innføres. Flertallet i utvalget anbefaler normpriser for beregning av inntekt, mens de foreslår å legge faktiske kostnader til grunn for fastsetting av kostnader. Utvalget skriver at sjablongfradrag vil være enklere å benytte i beregningen av grunnrenteskattepliktig skattegrunnlag enn faktiske kostnader. Kombinasjonen av sjablongfradrag på kostnadssiden og normpris på inntektssiden vil gi et tilnærmet fullstendig administrativt fastsatt skattegrunnlag. Utvalget anbefaler imidlertid ikke denne modellen da den har ulike virkninger på ulike aktører og vil virke vridende. Utvalget skriver at: *"for at en løsning med sjablongfradrag skal være forenkling må sjablongen være anvendelig for hele næringen"*. Utvalget har sett på kostnadsnivået i næringen, og skriver at dette varierer relativt mye mellom oppdrettere og regioner. Det gjør bruken av sjablong problematisk på flere måter.

Regelrådet kan ikke se at utvalget har foreslått andre konkrete forenklinger for flertallets forslag til skattesystem. Ved en endelig utforming av skattesystem bør departementet vurdere om det kan gjøres forenklinger for næringslivet, for eksempel om det er enkelte kostnadselementer som kan fastsettes sjablongmessig uten å virke vridende. Uansett valg av skattemodell bør myndighetene tilstrebe å redusere de administrative kostnadene knyttet til skatteinnkreving. Dette kan blant annet gjøres ved å tilstrebe at de samme opplysningene kreves inn bare en gang og at kontakt mellom myndighetene og næringslivet skjer gjennom heldigitale og brukervennlige løsninger.

### 3.5. Digitalisering

Med en overskuddsbasert skatt må virksomhetene beregne et nytt skattegrunnlag. Noen av opplysningene rapporterer virksomhetene allerede i dag, men det er sannsynlig at virksomhetene må rapportere flere opplysninger. Det fremgår ikke av utredningen hvordan rapporteringen skjer i dag eller hvordan den er tenkt med et nytt skattesystem. Regelrådet oppfordrer myndighetene til å legge til rette for enklest mulig rapportering gjennom brukervennlige og heldigitale systemer.

### 3.6. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Utvalget har gitt en grundig beskrivelse av næringen. En betydelig del av produksjonskapasiteten i næringen er konsentrert blant noen store børsnoterte multinasjonale selskaper, men det finnes samtidig flere relativt sett mindre aktører. Utvalget finner ikke grunnlag for at det skal være en nedre terskel for grunnrenteskatteplikten, og argumenterer for at en nedre grense kan gi uheldige virkninger. Regelrådet kan ikke se at andre kompenserende tiltak for mindre virksomheter er vurdert. Andre aktuelle tilpasninger for mindre virksomheter kunne vært vurdert. I utredninger i Storbritannia<sup>1</sup> brukes en egen fremgangsmåte for konsekvensutredning rettet mot små virksomheter der man vurderer åtte ulike tilpasninger, blant annet forlenget overgangsperiode, tidsavgrensede unntak, informasjon, råd eller opplæring og finansiell kompensasjon.

Utvalget skriver at størrelsen på grunnrenten kan variere betydelig mellom år, blant annet som følge av biologisk risiko som gir betydelige svingninger i lønnsomheten. Små, lokale selskaper vil ha en betydelig økonomisk risiko drevet av biologisk risiko.

Utvalget skriver at flertallets forslag vil føre til at betalingsvilligheten i auksjonene av nye tillatelser vil bli redusert. Det vil ha en positiv effekt på konkurransen og gjøre det enklere for nye og mindre kapitalsterke aktører å vinne frem.

Regelrådet har merket seg at flertallet advarer sterkt mot mindretallets forslag, om dette skriver de *"små aktører kan videre ha mindre evne til å bære en produksjonsavgift i dårlige tider som følge av dårligere likviditet. I verste fall kan en produksjonsavgift medføre at små aktører ikke klarer å opprettholde driften dersom lønnsomheten synker, og man får en mer monopolisert næring med få, store aktører"*.

### 3.7. Alternative tiltak

Utvalgets mandat var å utrede minst tre ulike forslag til skattesystem. Det ene forslaget skulle være en nøytral, periodisert grunnrenteskatt, det andre forslaget skulle være en produksjonsavgift og det tredje en kombinasjon av de to. Utvalget kunne også utrede andre modeller, disse burde da være overskuddsbaserte inntektsskattemodeller basert på anerkjente prinsipper for grunnrentebeskatning. Utvalget har utredet de alternativene de er spurt om i mandatet, inkludert en kontantstrømsbasert overskuddsskatt.

Utvalget har videre utredet ulike utforminger av de ulike modellene, og sammenlignet de ulike modellene med hverandre. For overskuddsbasert skatt er det drøftet om det bør benyttes faktiske priser eller normpriser for beregning av inntekter og fradrag, og hva som bør inngå i inntekter og fradrag. For produksjonsavgift er det gjort rede for seks mulige avgiftsgrunnlag.

Utvalget har gjort rede for offentlige reguleringer og skattesystemer i andre land med havbruksnæring.

Regelrådet vurderer at utvalget, innenfor sitt mandat, gjennomgående har vurdert alternative løsninger og varianter på en grundig måte.

### 3.8. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Utvalget har drøftet utfordringer med fastsetting av skattegrunnlag og mulige problemer med overskuddsflytting med en overskuddsbasert skatt. I utformingen av endelige skatteregler bør myndighetene utrede disse problemstillingene videre. Det vil trolig også være et behov for dialog med næringen, overvåking og oppfølging i de første årene skatten innføres. På den måten kan uheldige effekter som oppdages forsøkes korrigeres for.

---

<sup>1</sup> Se [Regulatory Policy Committee Small and Micro Business Assessment \(SaMBA\) guidance](#).

For liste over tilpasninger for mindre virksomheter se tabell 1 side 8 i [Small and Micro Business Assessments](#)

En annen forutsetning for at utvalgets forslag til grunnrenteskatt skal være en nøytral skatt, er velfungerende kapitalmarkeder. Regelrådet oppfatter at utvalget mener eventuell ineffektivitet i kapitalmarkedet ikke bør løses gjennom skattesystemet. Regelrådet anerkjenner dette som et teoretisk utgangspunkt, men mener at også vurderinger rundt kapitaltilgang og eiernes insentiver og situasjon er momenter å ta med i det videre arbeidet med skattesystemet for havbruksnæringen, slik at man sikrer at målene oppnås i praksis. Regelrådet har tidligere påpekt dette i [uttalelsen til NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk](#). Regelrådet merker seg at utvalget argumenterer for at størrelsen på friinntekten har mindre betydning for grunnrenteskatten i havbruksnæringen sammenlignet med vannkraftnæringen.

Departementet har ikke sagt noe om videre prosess eller eventuelt ikrafttredelse i høringsbrevet.

### 3.9. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Utvalget ble i mandatet bedt om å arrangere konsultasjonsmøter med et forum av representanter invitert av Finansdepartementet. Forumet besto blant annet av representanter for næringen (Sjømatbedriftene, Sjømat Norge, NHO, Norsk Industri). På denne bakgrunn mener Regelrådet at departementet har lagt til rette for tidlig involvering av berørt næringsliv i henhold til utredningsinstruksen pkt. 3-1.

## 4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

I denne saken vurderer Regelrådet om skattleggingen som foreslås ser ut til å være utformet slik at målet med forslaget oppnås. Regelrådet ser særlig på om skatteordningen pålegger næringslivet unødvendige rapporteringer, vil føre til uheldige vridninger eller på andre måter ikke er effektiv ut fra målsettingen.

Utvalget har utredet både en overskuddsbasert skatt og en produksjonsavgift, og ulike utforminger av disse. Begge formene for beskatning kan ha uheldige effekter for næringslivet, men på ulike måter. En overskuddsbasert skatt vil trolig innebære høyere administrative kostnader for virksomhetene, særlig det første året, sammenlignet med en ren produksjonsavgift. Utvalget vedkjenner også dette. Produksjonsavgiften tar ikke hensyn til lønnsomheten og vil kunne bli tung å bære for virksomhetene i perioder der lønnsomheten faller, særlig for mindre virksomheter. Med en produksjonsavgift kan man komme i en situasjon der virksomhetene går i underskudd, men allikevel må betale skatt, dette vil ikke skje med en overskuddsskatt. Et flertall i utvalget anbefaler en overskuddsbasert skatt. Dette er i tråd med prinsipper for et effektivt skattesystem.

En overskuddsbasert skatt vil reduseres eller falle bort hvis det skjer endringer i næringen som gjør at grunnrenten reduseres eller faller bort, den er således mer robust for teknologisk utvikling og andre fremtidige endringer enn en produksjonsavgift. Videre er ulempene med en overskuddsbasert skatt i noe grad lettere å forutsi og kommer i større grad ved innføringen av skatten. Ulempene ved en produksjonsavgift er noe vanskeligere å forutsi, da de avhenger av utvikling i fremtidige utgifter.

Fastsetting av inntekter og kostnader basert på normpriser eller sjablong vil kunne redusere noe av den administrative byrden, men kan samtidig gjøre skatten mindre følsom for forskjeller mellom aktører og lokaliteter, og at skatten responderer dårligere på fremtidige utvikling som myndighetene ikke har tatt høyde for.

Regelrådet mener at flertallets forslag til skattesystem medfører økte administrative kostnader for næringen. Andre skattesystemer med lavere administrative kostnader kan imidlertid gi andre uheldige virkninger for næringen. Gitt at næringen skal skattlegges, legger Regelrådet til grunn at det ikke er andre skattesystemer som med sikkerhet kan gi lavere kostnader for næringslivet over tid og gitt det samme skatteprovenyet, enn det skattesystemet flertallet i utvalget foreslår.

*Regelrådets leder Sandra Riise erklærte seg inhabil, og deltok ikke i behandlingen av saken.*