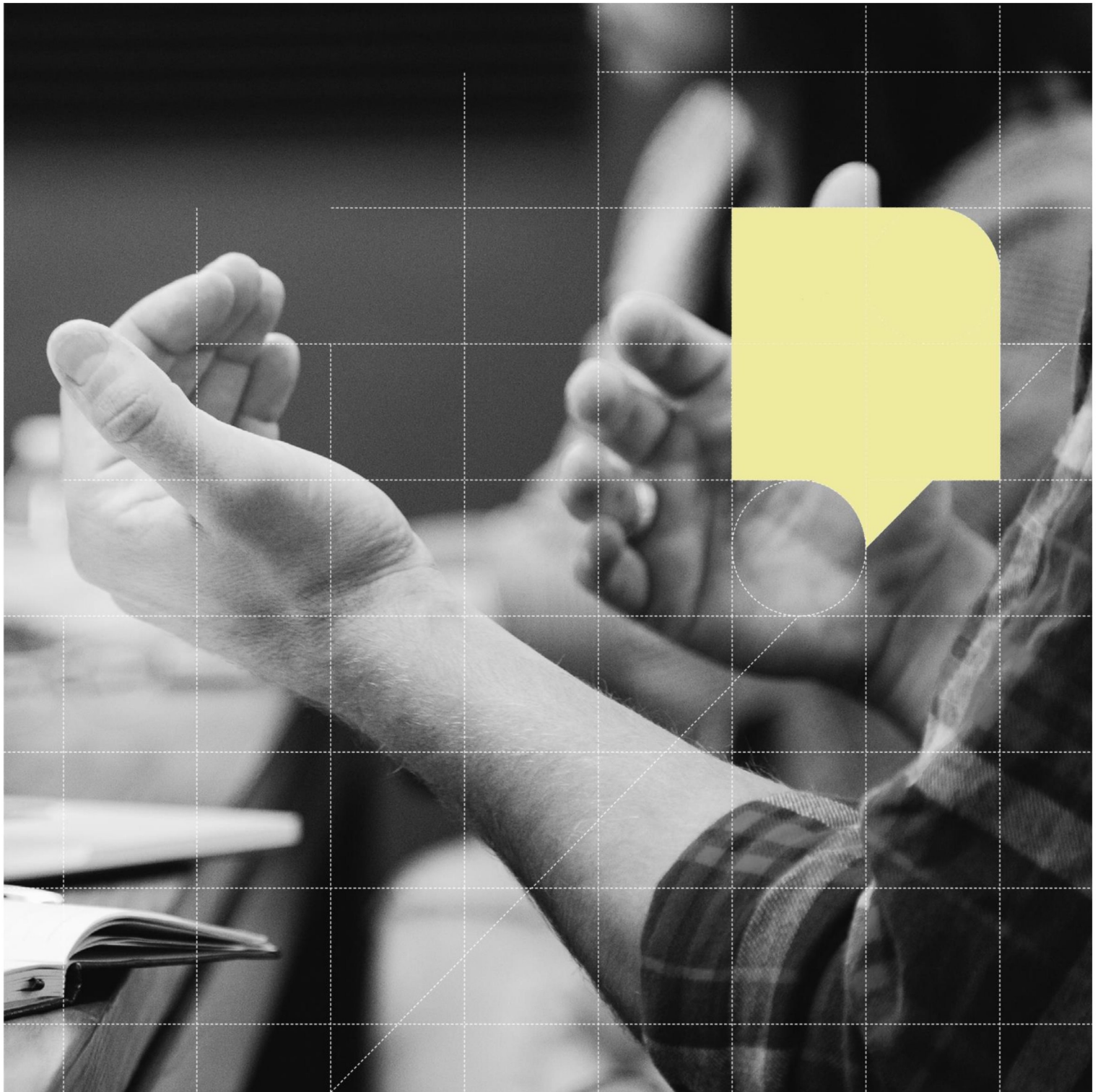


Regelrådets uttalelse

Om: **Grunnrenteskatt på havbruk**

Ansvarlig: **Finansdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet

Deres ref.:
22/4989

Vår ref.:
22/00219

Vår saksbehandler:
Sekretariatet

Dato:
23.12.2022

Uttalelse

Om: **Grunnrenteskatt på havbruk**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Vi viser til Finansdepartementet høring om grunnrenteskatt på havbruk, datert 28.9.2022. Departementet foreslår å innføre en grunnrenteskatt for havbruksnæringen. Departementet foreslår også å øke produksjonsavgiften og innføre en ny naturressursskatt, og at disse gjøres fradragsberettiget i den nye grunnrenteskatten.

Regelrådet tar ikke stilling til om næringen bør skattlegges med en egen særskatt, men vurderer om virkningene av forslaget er utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen.

Departementet beskriver problemet som skal løses og målet som skal nås. Havbruksnæringen er grundig beskrevet og flere av virkningene er tallfestet og eksemplifisert. Regelrådet mener at vurderingen av alternative tiltak er tilstrekkelig utredet for grunnrenteskatten, men savner en vurdering av alternativer til en høyere produksjonsavgift og en ny naturressursskatt. Vi savner også en grundigere vurdering av forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

En grunnrenteskatt skal i utgangspunktet virke nøytralt på investeringsbeslutninger, gitt at utgifter og inntekter fastsettes slik at de i størst mulig grad reflekterer virksomhetenes faktiske utgifter og inntekter. Det skal benyttes normpris i inntektsgrunnlaget. I situasjoner hvor normprisen avviker fra reelle inntekter vil ikke skatten nødvendigvis virke nøytralt på investeringsbeslutninger. Dette er i liten grad problematisert i høringsnotatet. Videre mangler det en utredning av virkningene av økt produksjonsavgift og en ny naturressursskatt for de mindre selskapene i næringen. På bakgrunn av dette mener Regelrådet at utredningen har svakheter.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Finansdepartementet har sendt forslag om grunnrenteskatt på havbruk på høring. Departementet foreslår en grunnrenteskatt utformet som en kontantstrømskatt, slik som i petroleums- og kraftverksbeskatningen. Departementet foreslår at negativ grunnrenteinntekt fremføres og kommer til fradrag i fremtidig inntekt. Den effektive skattesatsen foreslås satt til 40 prosent, i tråd med forslaget fra flertallet i Havbruksskatteutvalget. Grunnrenteskatten avgrenses til ordinære, kommersielle matfisktillatelser for produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Departementet foreslår et bunnfradrag i grunnrenteskatten. Departementet hører to forslag til bunnfradrag på henholdsvis 4 000 tonn og 5 000 tonn maksimal tillatt biomasse.

Departementet foreslår å øke den eksisterende produksjonsavgiften og å innføre en ny naturressursskatt. For de skattepliktige gjøres denne fradragsberettiget i den nye grunnrenteskatten.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådets oppgave er å vurdere utredningskvaliteten knyttet til virkningene for næringslivet. Rådet uttaler seg ikke til spørsmål om fordeling av inntekter mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Regelrådet tar ikke stilling til om det eksisterer grunnrente i næringen, og tar heller ikke stilling til om næringen bør pålegges en særskatt.

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

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Problemet og målet er grundig beskrevet i høringsnotatet. Høringsnotatet bygger i stor grad på utredningen i NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruk* («Havbruksskatteutvalget»), som også gir en grundig beskrivelse av problem og mål. Problem og mål anses som tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet vurderer ulike utforminger av en overskuddsbasert grunnrenteskatt. Det vises til at Havbruksskatteutvalget foreslo en periodisert grunnrenteskatt, men departementet foreslår nå en kontantstrømskatt slik som i petroleum og vannkraft. Departementet har vurdert om faktiske salgspriser eller normpriser bør benyttes for beregning av inntekter og fradrag. Videre er det vurdert hvilke inntekter og fradrag som skal benyttes i beregningen av overskudd. Det utredes også to alternativer til terskelverdi for bunnfradraget. Regelrådet vurderer at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet for grunnrenteskatten.

Departementet har ikke utredet andre måter å fordele inntekter til kommunene på enn høyere produksjonsavgift og en ny naturressursskatt. Dette mener Regelrådet er en svakhet ved utredningen.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet gir en historisk gjennomgang av inntjening i havbruksnæringen. Det gis også en beskrivelse av sammensetningen mellom store og små selskaper i havbruksnæringen. Departementet redegjør også for Havbruksskatteutvalgets beskrivelse av berørt næringsliv fra 2019. Regelrådet mener at beskrivelsen av havbruksnæringen er tilstrekkelig.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene av den foreslåtte grunnrenteskatten er beskrevet kvalitativt og departementet har presentert tallfestede eksempler. Virkninger av det foreslåtte bunnfradrag er diskutert. Departementet har også estimert totalt årlige skatteproveny.

Utvalget har drøftet de administrative byrdene for de skattepliktige. De administrative virkningene for de skattepliktige er ikke forsøkt tallfestet, men departementet legger til grunn at informasjonen som trengs for å beregne grunnrenteskatten allerede rapporteres av selskapene i dag. De administrative byrdene anses derfor som minimale av departementet.

Departementet skriver at den foreslåtte skatten er nøytral i den forstand at prosjekter som er lønnsomme før skatt også vil være det etter skatt. En grunnrenteskatt skal i utgangspunktet virke nøytralt på investeringsbeslutninger, gitt at utgifter og inntekter fastsettes slik at de i størst mulig grad reflekterer virksomhetenes faktiske utgifter og inntekter. Det skal benyttes normpris i inntektsgrunnlaget. I situasjoner hvor normprisen avviker fra reelle inntekter vil ikke skatten nødvendigvis virke nøytralt på investeringsbeslutninger. Virkninger av dette for havbruksnæringen og tilknyttede næringer burde vært vurdert nærmere.

Departementet foreslår også å øke produksjonsavgiften og å innføre en naturressursskatt. Regelrådet mener departementet burde utredet hvilke virkninger denne skatten vil ha for næringslivet, særlig de mindre selskapene som på grunn av bunnfradraget ikke skal betale grunnrenteskatt. Denne skatten vil ikke virke nøytralt, og virkningene av dette burde vært utredet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet merker seg at det foreslås ikraftttredelse 1.1.2023, og høringsfristen er 4.1.2023. Selv om skattlegging av havbruk har blitt utredet tidligere og synspunkter fra næringen og andre berørte er kjent fra tidligere høringsrunder mener Regelrådet at dette er en uheldig bruk av høringsinstituttet.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Departementet foreslår et bunnfradrag for å skjerme de minste selskapene fra den nye skatten. Departementet anslår at det foreslåtte bunnfradraget vil gjøre at et flertall av selskapene i næringen ikke skal betale grunnrenteskatt. Regelrådet mener departementet kunne sagt noe mer om disse selskapene. Regelrådet savner også en utredning av virkningene av forslaget, inkludert økt produksjonsavgift og ny naturressursskatt, for de mindre selskapene. Produksjonsavgiften og naturressursskatten er ikke nøytrale skatter. Den foreslåtte innretningen kan være særlig uheldig i år med uforutsette høye utgifter i næringen. Selskaper som betaler grunnrenteskatt kan trekke fra utgiftene i skattegrunnlaget, mens selskaper som ikke betaler grunnrenteskatt ikke har denne muligheten.

Havbruksskatteutvalget advarte mot et bunnfradrag fordi dette kan gi uheldige tilpasninger. Regelrådet mener det er positivt at departementet kommenterer dette, men mener utredningen på dette punktet har svakheter.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Næringen har gitt hørings svar til NOU 2019: 18 *Skattelegging av havbruk* da denne var på høring i 2019. Det kom inn om lag 45 hørings svar fra ulike næringsaktører tilknyttet havbruksnæringen. Forslaget ble ikke tatt videre til Stortinget, og det finnes derfor ikke en innstilling med en vurdering av høringsinstansenes innspill. I Revidert nasjonalbudsjett 2020 ble det varslet av regjeringen ville fremme forslag om å innføre en produksjonsavgift på laks, ørret og regnbueørret i statsbudsjettet for 2021. Høringsinstansenes innspill til NOU 2019: 18 ble i noen grad adressert i Revidert nasjonalbudsjett 2020. Departementet kunne med fordel ha tatt inn en vurdering av noen av næringens innspill til NOU 2019: 18 i denne høringen. Regelrådet mener også at den flerårige prosessen siden oppnevningen av Havbruksskatteutvalget og frem til dette forslaget kan ha skapt uheldig usikkerhet om rammevilkårene til næringen.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Havbruksnæringen i Norge kan stå ovenfor større internasjonal konkurranse i fremtiden hvis teknologien for oppdrett på land og til havs gjør det mulig å produsere oppdrettsfisk på flere lokasjoner i verden. Regelrådet mener dette kunne vært noe nærmere drøftet i høringsnotatet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at det er foreslått eller planlagt evaluering av forslaget. Regelrådet mener evaluering burde vært vurdert for dette forslaget.

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

Departementet skriver at målet med skatten er at fellesskapet skal få en andel av verdiene som skapes ved utnyttelse av fellesskapets ressurser. 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.

Forslag til grunnrenteskatt vil medfører etterlevelseskostnader, blant annet administrative kostnader, for havbruksnæringen. En grunnrenteskatt skal i utgangspunktet virke nøytralt på investeringsbeslutninger, gitt at utgifter og inntekter fastsettes slik at de i størst mulig grad reflekterer virksomhetenes faktiske utgifter og inntekter. I situasjoner hvor normprisen som benyttes avviker fra reelle inntekter vil ikke skatten nødvendigvis virke nøytralt på investeringsbeslutninger. Dette er i liten grad problematisert i høringsnotatet. Videre mangler det en utredning av virkningene av økt produksjonsavgift og en ny naturressursskatt for de mindre selskapene i næringen. På grunn av disse svakhetene i utredningen kan ikke Regelrådet konkludere med at forslaget er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

Regelrådsmedlem Bjørn Sørgård erklærte seg inhabil, og deltok ikke i behandlingen av saken.