

Hørings svar: Grunnrenteskatt på havbruk

KS viser til høringsbrev av 28. september 2022 der det inviteres til å komme med høringsuttalelse til forslaget om å innføre grunnrenteskatt på havbruk med virkning fra og med 1. januar 2023.

Hovedpunkter i KS' vurdering

KS stiller seg positiv til at felleskapet av innbyggere tilføres inntekter ved utnyttelse av lokale naturressurser gjennom grunnrentebeskatning. En avgjørende forutsetning må være at grunnrentebeskatningen utformes slik at det bare er grunnrenten som beskattes ut over vanlig selskapskatt, og at samfunnsøkonomiske tap på grunn av bedriftenes tilpasning til det nye skatteregimet minimeres.

Det er rimelig at skatt på grunnrenteinntekter fra utnyttelse av lokale naturressurser deles mellom stat og kommune, og at noe av ekstraintektene til kommunesektoren deles mellom vertskommuner/-fylker og hele kommunefellesskapet. KS mener imidlertid at inntektene som som tilfaller havbrukskommunene må bli høyere enn det som følger av forslaget. De nye inntektene som tilføres kommunesektoren må gi en reell økning til vertskommunene og sektorens reelle frie inntekter og ikke bare erstatte øvrige skatteinntekter og rammetilskudd.

Forslaget

Forslagets hovedelement er en grunnrenteskatt på 40 prosent på havbruk med laks mm., på overskuddet ut over en normalavkastning av innsatsfaktorene, men med et bunnfradrag basert på en biomasse på 4-5.000 tonn. Inntektene foreslås delt likt mellom staten og kommunesektoren.

Kommunenes inntekter knyttet til den nye skatten kommer gjennom produksjonsavgiften og noen nye mekanismer: En naturressursskatt og en ekstrabevilgning. Produksjonsavgiften og naturressursskatten er oppgitt å gi en inntekt for henholdsvis havbrukskommunene- og fylkeskommunene og kommunesektoren samlet på om lag 750 mill. kroner hver i 2024. Størrelsen på ekstrabevilgningen (325 – 400 mill. kroner) skal fastsettes slik at kommunesektorens samlede inntekt fra disse tre elementene utgjør halvparten av grunnrenteskatten.

Både produksjonsavgiften og naturressursskatten foreslås fradragsberettiget i utligningen av grunnrenteskatten, og vil dermed ikke innebære noen ekstra skattebyrde ut over selskapskatt og grunnrenteskatten.

Det er ikke foreslått endringer i hvordan inntektene fra tildeling/auksjoner av nye tillatelser/utvidet kapasitet fordeles. Kommuner og fylkeskommuner med havbruk skal fra og med 2022 ha 40 prosent av disse inntektene. Men forslaget vil ha betydning for hvor store disse inntektene blir, i og med at tillatelsene blir mindre verdt når grunnrenta beskattes direkte og ikke bare indirekte gjennom kjøp av tillatelser.

Realøkonomiske virkninger for næringen

En teoretisk perfekt grunnrenteskatt burde ha minimale effekter på investeringer og produksjon i en næring. Det er verdien av naturressursen som produksjonsfaktor i havbruk som skal skattlegges.

Dette kan ikke måles perfekt, og i praksis er det verdiskapingen i merdene som overstiger en normalavkastning av arbeid og kapital som forsøkes skattlagt. Man står da over for flere typer utfordringer.

Hvis man bruker priser på innsatsfaktorer og produksjon oppgitt av den enkelte virksomhet, kan de manipuleres gjennom kunstige priser/vertikalt eierskap. Grunnrenteskatt kan imidlertid også stimulere til skattemotiverte tilpasninger som innebærer samfunnsøkonomiske tap, for eksempel ved å la settefiske vokse seg uoptimalt stor før den settes ut i merdene, eller avvike fra det mest effektive slaktetidspunktet.

I forslaget poengteres at en skal bruke normpriser for å unngå manipulering av prisene. Det bør vurderes også å gjelde for prisene på havbruksspesifikke manipulerbare innsatsfaktorer. Et opplegg med normpriser vil ikke bedre situasjonen når det gjelder samfunnsøkonomisk ulønnsomme tilpasninger i produksjonen.

Næringen peker nå på at havbruksbedriftene ikke er villig til å inngå fastprisavtaler i frykt for å måtte svare grunnrenteskatt for en inntekt de ikke har hatt, dersom normprisen blir høyere enn den avtalte fastprisen. Det er også pekt på utfordringer knyttet til kvalitetsforskjeller på fisken. KS forutsetter at disse praktiske utfordringene blir løst i den forstand at de ikke gir store samfunnsøkonomiske tap.

Fordelingen av inntekter fra særskilt beskatning av havbruk

I den foreslåtte ordningen er havbrukskommunene, som i dag, sikret inntekter gjennom produksjonsavgiften, som foreslås økt noe, og salg av tillatelser. Kommunesektorens del av disse inntektene skal som i dag i sin helhet gå til vertskommunene og -fylkeskommunene. De helt nye elementene, naturressursskatten og ekstrabevilgningen skal derimot helt eller delvis gå til kommunefellesskapet.

På samme måte som for vannkraft skal naturressursskatten inngå i skatteutjevningen. Det innebærer at skattesvake kommuner (under 90 prosent av landsgjennomsnittet) reelt sett vil motta om lag 5 prosent av skatteinntekten som de mottar gjennom de vanlige mekanismene i Havbruksfondet. Øvrige havbrukskommuner vil reelt motta om lag 40 prosent av «sin del» av naturressursskatten. Utjevning av skatteinntekter gjennom inntektssystemet innebærer at naturressursinntekten i stor grad erstatter overføringer fra andre kommuner for de som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet, mens deler av naturressursskatten for de som ligger over landsnittet trekkes inn til omfordeling til hele kommunefellesskapet.

Ekstrabevilgningen som sammen med produksjonsavgiften og naturressursskatten skal sikre at kommunesektoren samlet mottar halvparten av grunnrenteskatten, skal fordeles ved hjelp av nøklene i rammetilskuddet. Det betyr at den enkelte vertskommune vil motta det samme som alle andre kommuner regnet per innbygger av denne inntekten (og altså korrigert for «utgiftsbehov»).

Størrelse på bunnfradrag

Departementet ber høringsinstansene ta stilling til hvorvidt bunnfradraget skal settes til 4000 eller 5000 tonn biomasse. Som departementet skriver i høringsnotatet må et slikt bunnfradrag ses på som en sjablonmessig kompensasjon for historiske kjøp av oppdrettstillatelser som ikke har gitt fradragsrett. Innføring av et bunnfradrag og størrelsen på dette vil være en avveining mellom på den ene siden slike rimelighetshensyn og på den annen side hensyn til proveny fra grunnrenteskatt og omgåelsesmuligheter gjennom oppsplitting av selskaper. Det vises også til omtalen av dette i den nylig framlagte NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem.

KS tar ikke stilling til størrelsen på bunnfradrag. Vi vil imidlertid vise til diskusjonen om selve tallgrunnlaget for beregning av bunnfradrag i høringsvaret fra Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK).

Virkninger av forslaget for kommunesektoren samlet

Kommunesektoren samlet mottar i dag bare det havbrukskommunene mottar av de offentlige inntektene spesifikt knyttet til havbruk. Isolert sett vil sektoren dermed få økte inntekter med dette forslaget siden sektoren skal få halvparten av grunnrenteskatten. Sektorens inntekter fra salgsinntektene av tillatelser vil imidlertid reduseres siden tillatelsene blir mindre verdt når grunnrenta beskattes. Salg av nye tillatelser gjennom auksjoner kan sies å innebære en automatisk beskatning av all fremtidig grunnrente knyttet til de ulike tillatelsesområdene – i fravær av direkte beskatning av grunnrenta. Med dette utgangspunktet, og sett over tid, kan man si at det prinsipielt sett nye med den foreslåtte grunnrenteskatten i hovedsak er å beskatte grunnrenta fra tidligere ervervede tillatelser. Inntektene fra nye tillatelser vil, som følge av gjennomføringen av forslaget, dermed reduseres tilsvarende (nå)verdien av framtidig grunnrenteskatt.

Over tid vil forslaget isolert sett gi økte inntekter for kommunesektoren lik halvparten av provenyet fra grunnrenteskattene på tidligere gitte tillatelser. I tillegg kommer økte inntekter ved at halvparten av grunnrenteskatten fra produksjonen knyttet til nye tillatelser over tid overstiger det isolerte tapet som følge av at salgsinntektene for nye tillatelser reduseres når grunnrenteskatten blir innført.

Provenyet fra eksisterende produksjonsavgift inngår i grunnrenteskatten – og gir dermed isolert sett et tap på om lag 500 millioner kroner årlig. Dette må imidlertid forventes å være langt mindre enn grunnrenteskatten fra gamle tillatelser slik at sektoren samlet vil tjene på det. En kritisk forutsetning er dog at de økte inntektene fra naturressursskatten og ekstrabevilgningen ikke reduserer de ordinære inntektsrammene til kommunesektoren tilsvarende ved at samlet inntektsvekst holdes uendret.

Samlede virkninger av forslaget for havbrukskommuner

Mens havbrukskommunene – og fylkeskommunene i dag får hele kommunesektorens proveny av havbruksinntekter, innebærer forslaget at deler av inntektene i framtiden deles med kommunefellesskapet. Det de får beholdt udelt er produksjonsavgiften anslått til 750 millioner kroner, 250 millioner kroner mer enn i dag og 40 prosent av salgsinntektene av tillatelser. Tapet er 40 prosent av reduksjonen i salgsinntekter. Det må veies opp mot økningen i produksjonsavgiften og det de vil motta av grunnrenteskatten gjennom de nye mekanismene. Inntektsstrømmen vil bli jevnere ettersom grunnrenteskatten er basert på den løpende produksjonen. Salgsinntektene fra tillatelser vil etter hvert også skrumpe inn etter hvert som det blir færre aktuelle nye områder for havbruk og til slutt bli borte. Kommuner og fylkeskommuner som i dag har havbruksinntekter, vil samlet over tid trolig komme bedre ut av det, med den formodentlig evigvarende strømmen av grunnrenteskatt.

Det som er helt sikkert er at havbrukskommunene enkeltvis ikke kommer likt ut med forslaget, ettersom det de reelt sett vil motta vil påvirkes av skatteinntektsnivået i kommunen og antall innbyggere (behovsjustert).

Den foreslåtte grunnrenteskatten vil åpenbart redusere inntekten til mange eiere av havbruksselskap kraftig. Selv om grunnrenteskatt ikke skulle påvirke investeringsnivået eller aktiviteten i den havbruksrelaterte virksomheten, kan en ikke utelukke at reduserte inntekter vil redusere investeringer i annen lokal næringsvirksomhet. Lokale havbrukseiere kan tenkes å måtte øke avkastningskravene til lokale investeringer når inntektene deres reduseres. Lavere inntekter kan også

innebære mindre pengebruk lokalt i form av rent konsum samt sponning av idrettslag og annen allmennyttig virksomhet. Reduserte inntekter og formue til lokale eiere vil også redusere skatteinntektene til havbrukskommunene direkte. For skattesvake kommuner vil denne effekten være ganske svak ettersom om lag 95 prosent av reduksjonen vil bli erstattet av utjevningssmidler fra kommunefellesskapet. For øvrige kommuner vil tapet reelt sett bli større, om lag 40 prosent av reduksjonen i lokale skatteinnbetalinger.

På kort sikt kan mange havbrukskommuner komme til å tape på endringen. KS mener derfor at havbrukskommunene må få økt inntektene fra grunnrenteskatten på havbruk. Det kan gjøres på ulike måter:

1. Kommunesektorens samlede andel av grunnrenteskatten kan økes og dermed gi rom for å øke satsen for produksjonsavgiften
2. Produksjonsavgiften kan økes og ekstrabevilgningen reduseres
3. Produksjonsavgiften kan økes og naturressursskatten reduseres

En økning av naturressursskatten mot tilsvarende reduksjon av ekstrabevilgningen vil også gi netto økte inntekter til havbrukskommunene, men i svært beskjeden grad på grunn av inntektsutjevningen av skatten. KS understreker at vi prinsipielt er for at naturressursskatt – også fra havbruk – bør inngå i inntektsutjevningen av kommunesektorens skatteinntekter.