

# Grunnrenteskatt for havbruk til havs – prinsipielle betraktninger

Dato: 28. august 2023

Forfatter: Oddbjørn Grønvik og Leo Grünfeld

***I dette notatet, som er skrevet på oppdrag for Utror, drøfter vi argumenter for og mot innføring av grunnrenteskatt på havbruk til havs.***

## Er det grunnlag for en grunnrenteskatt for havbruk til havs?

Det eksisterer mange definisjoner på begrepet grunnrente. Torvik-utvalget<sup>1</sup> definerer grunnrente som en del av det bredere begrepet *renprofitt*, som igjen defineres som en ekstraordinær avkastning som et selskap sitter igjen med «etter at alle innsatsfaktorer i produksjonen har fått sin markedsmessige avlønning, også etter at alternativavkastningen på investert kapital er trukket fra». Utvalget peker på at det er mange kilder til slik renprofitt, for eksempel eierskap til varemerker, markedsrett, tilgang til knappe naturressurser, myndighetsbestemte reguleringer eller konsesjoner mm. Dette er en veldig vid definisjon som i praksis favner svært mye næringsvirksomhet, men når man snakker om grunnrenter er det ofte den ekstraordinære avkastningen som knytter seg til knappe naturressurser og/eller reguleringer man sikter til, som i petroleums- og vannkraftnæringen.

Når det gjelder grunnrente i kystnært havbruk (eller mer presist lakseoppdrett i sjø) kan man litt forenklet si at det dreier seg om den delen av den ekstraordinære avkastningen man kan få innen havbruk som knytter seg til de stedbundne fordelene av å produsere laks i sjøen i Norge. Det er flere slike fordeler, og det er i praksis et samspill mellom geografisk betingede fordeler og regulatoriske forhold. Det geografiske elementet knytter seg til at det er fysisk begrenset hvor i landet og i verden man kan etablere havbruk med så gode produksjonsforhold som man har i Norge. Det regulatoriske knytter seg til at det av flere årsaker er lagt begrensninger på hvor mange og store produksjonstillatelser som tildeles. Man kan ikke uten videre øke egen produksjon av laks uten nødvendige offentlige tillatelser, og dette gir opphav til en særskilt høy avkastning, gitt det rådende kostnadsbildet i produksjonen samt etterspørselen etter laks i markedet.

Innen skatteøkonomien er man opptatt av grunnrenter fordi de i utgangspunktet er gode skatteobjekter. Fordi grunnrenta er stedbundet, kan den skattlegges relativt kraftig til lavere *vridningskostnader* enn andre aktiviteter i økonomien, gitt at skatten utformes riktig. I praksis impliserer dette at det å kreve inn et gitt skatteproveny fra grunnrenter påfører økonomien mindre skade enn et tilsvarende skatteproveny innkrevd gjennom arbeidsgiveravgift, inntektsskatt, merverdiavgift, alminnelig selskapsskatt med mer. En riktig utformet grunnrenteskatt har i teorien en lavere samfunnsøkonomisk kostnad enn andre skatter og avgifter, og er derfor ettertraktede skatteobjekter. Hva som er en riktig utformet grunnrenteskatt er et komplisert spørsmål, men i økonomiske miljøer er det bred enighet om at de bør være overskuddsbaserte, nøytrale og i størst mulig grad

---

<sup>1</sup> NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

treffe grunnrenta. At de er nøytrale innebærer blant annet at det skal være en symmetri hvor staten refunderer underskudd i like stor grad som de krever inn overskuddene. Det gjør staten i praksis til en medinvestor i prosjektene, og samtidig som staten tar en større del av overskuddene, er den med på å bære underskudd i mer kostnadskrevende perioder av et prosjekt.

For havbruk til havs, blir det prinsipielle spørsmålet om man har en lignende grad av geografisk stedbundethet og regulatorisk knapphet som – sammen med kostnadsbildet – kan gi opphav til en ekstraordinær avkastning.<sup>2</sup> Hvis dette er tilfellet, vil havbruk til havs ut fra skatteøkonomiske prinsipper være et egnet skatteobjekt.

Når det gjelder knapphetsfaktoren, er det slik vi ser det grunn til å tro at det vil foreligge en slik knapphet for havbruk til havs, i alle fall på mellomlang sikt. Av land som rår over havområder hvor det kan produseres oppdrettslaks, har Norge kommet klart lengst i regelverksutviklingen. Det innebærer også at når de første tillatelsene tildeles, vil slike tillatelser kun være utstedt i Norge i en tid framover.

Det går an å hevde at det ikke er noen arealknapphet for havbruk til havs, men det er ikke åpenbart at det er riktig. Selv om de aktuelle havområdene er store, er det i realiteten betydelig og tiltagende interesse for disse fra andre næringer som petroleum, havvind, fiskeri med mer. Det er ikke gitt at havbruk til havs er forenlig med petroleumsaktivitet i nærheten, f.eks. på grunn av seismikkaktivitet som kan påvirke fiskens velferd. Fiskerinæringen har også behov for arealer, og det samme gjelder annen sjøtransport. Poenget er at det med dagens kunnskap er det ukjent i hvilken grad havarealene vil være en knapphetsfaktor. Det er ikke heller slik at alle havområder i verden er egnet for oppdrett av laks. Et av de mest avgjørende poengene er temperaturer som er i det ønskede spennet gjennom hele året, og dette innsnevrer antallet aktuelle havområder relativt kraftig. Også i kystnært havbruk er det mange områder som kunne vært tatt i bruk for å øke produksjonen, både i Norge og i andre land, men som av en rekke årsaker ikke er gjort tilgjengelig for næringen. Dette illustrerer at arealknapphet ikke bare er en funksjon av hvor mye tilgjengelig areal som finnes i teorien, men hvor mye som blir tilgjengeliggjort i praksis.

Det andre forholdet som er relevant, er kostnadsbildet. Det er usikkert om havbruk til havs blir lønnsomt på sikt, ettersom kostnadene er heftet med betydelig usikkerhet. Det får man ikke klarhet i før man har prøvd – og det kan ta mange år med forholdsvis store underskudd før man vet med sikkerhet. Det innebærer også at innføring av en grunnrenteskatt medfører en risiko for provenytap for staten. Det er strengt tatt ikke et krav om at en næring må gå med overskudd for at det skal være en grunnrentenæring,<sup>3</sup> men det er grunn til å tro at staten vil ønske sikre utsikter til overskudd før de ønsker å innføre en grunnrenteskatt.<sup>4</sup> Dette perspektivet er ut fra et

---

<sup>2</sup> Det er strengt tatt ikke en nødvendig forutsetning at man skal ha ekstraordinær lønnsomhet for at noe skal kunne omtales som en grunnrente. En næringsaktivitet som for eksempel holdes i live eller har et større omfang gjennom subsidiering kan sågar gi opphav til negativ grunnrente. Som ledd i utformingen av skatte- og avgiftssystemet er det imidlertid åpenbart de positive grunnrentene man er interessert i.

<sup>3</sup> Jordbruksnæringen har eksempelvis generert en betydelig negativ grunnrente i mange år, se Greaker og Lindholdt (2022). Gjennom en rekke støtteordninger drives næringen videre, på tross av at den «ekstraordinære avkastningen» som uttrykker grunnrenten i næringen er negativ.

<sup>4</sup> I en uttalelse fra Finansdepartementet fra mai 2023 heter det at «Grunnrenteskatt er velegnet for næringer hvor det er påvist grunnrente og som er immobil og ikke kan flyttes enkelt over landegrensene. Ingen av disse kriteriene passer for havbruk til havs. Det vil kreve en nærmere utredning å gi et tilfredsstillende anslag på forventet proveny fra å inkludere havbruk til havs i den foreslåtte grunnrenteskatten på havbruk» <https://www.intrafish.no/politikk/derfor-vil-ikke-regjeringen-ha-grunnrente-pa-havbruk-til-havs/2-1-1447853> [Hentet 23.08.2023]

nøytralitetshensyn svært uheldig, ettersom det etablerer en forventning om at staten ikke er med på å ta risikoen i en utviklingsperiode, men at de kan komme inn og ta del i overskuddet når risikoen er tatt og lønnsomhet er påvist. Da beholder næringsaktørene nedsiderisikoen, mens det oppstår en mulighet for at oppsiden reduseres. Dette gir svekkede insentiver til investorer om å ta sjansen på investeringsprosjekter i havbruk til havs. Å eliminere denne risikoen er i seg selv et argument for å innføre grunnrenteskatt på havbruk til havs, eller i alle fall å være tydelig på at man vil refundere kostnader med tilbakevirkende kraft dersom det vil bli innført en grunnrenteskatt på havbruk til havs.

Dersom det ikke oppnås lønnsomhet i havbruk til havs på sikt, vil provenyknostnaden være begrenset til 25 % av tapene (vi legger til grunn at det vil benyttes samme skattesats for havbruk til havs som kystnært havbruk, spesielt fordi det vil oppstå utfordringer med skattetilpasning dersom man opererer med ulike skattesatser for næringer som produserer det samme produktet<sup>5</sup>) som tas helt til man slutter å investere. Hvis det foretas investeringer og påløper et nettunderskudd på i alt 20 milliarder kroner og lønnsomhet aldri oppnås, blir statens kostnad 5 milliarder kroner. Det er verdt å ha med seg at nedsiden for staten i praksis vil være begrenset. På et eller annet tidspunkt vil kostnadene slutte å løpe om det ikke oppnås lønnsomhet, for investorene vil slutte å finansiere videre aktivitet. Havbruk til havs blir med andre ord ikke et uendelig tapssluk, selv om tapene kan bli store. Dette beror til syvende og sist på hvor lenge investorene vil være villige til å fortsette å ta sjansen på havbruk til havs-prosjekter i en situasjon hvor man sliter med å oppnå lønnsomhet.

## Risiko for skatteomgåelse

En potensiell risiko med grunnrenteskatt på havbruk til havs er at nybygde anlegg, som har nytt godt av kostnadsrefusjoner i den investeringstunge oppstartsfasen, flyttes over til andre havområder etter ferdigstilling og slik sett unngår grunnrenteskatten i den perioden hvor anleggene genererer overskudd. På den måten vil aktørene nyte godt av grunnrenteskattens kostnadsdeling, men omgå den økte beskatningen av det ekstraordinære overskuddet. Hvis det finnes andre land med havbruk til havs-regimer og egnede lokaliteter og som ikke har grunnrenteskatt (eller en mildere beskatningsform), kan dette være en lønnsom tilpasning fra enkeltaktørene. Da fungerer grunnrenteskatten i praksis som en subsidie, og fører både til et provenytap for staten, men potensielt også til at ulønnsomme prosjekter realiseres. For å unngå slike tilpasninger, vil det være viktig å ramme inn grunnrenteskatten riktig og å begrense muligheten for skatteomgåelse/skatteunndragelse. Det er her viktig å trekke lærdom fra mange års erfaringer med petroleumsskatten, hvor tilsvarende avgrensnings- og flytteproblematikk har oppstått flere ganger.

## Oppsummering

Hvorvidt havbruk til havs er egnet som objekt for grunnrentebeskatning er et relativt komplisert spørsmål som vi ikke har grunnlag for å trekke konklusjoner om i dette notatet. Over peker vi likevel på at det er argumenter som trekker i begge retninger, men at det trolig er mulig å innrette beskatningen slik at man reduserer risiko for flytting av overskudd etter en refusjonsperiode. Samtidig er den potensielle nedsiden for staten ved å

---

<sup>5</sup> Med ulike skatteregimer oppstår et insentiv til å «flytte» fisk mellom skatteregimer for å plassere overskuddet der den mildeste beskatningen ligger. Dette er i seg selv et argument for å innføre grunnrenteskatt på havbruk til havs.

innføre en skatt begrenset, ettersom det er en grense for hvor store underskuddene kan bli før investeringene – og dermed også behovet for skatterefusjoner – stanser.

En stor fordel med grunnrenteskatt på havbruk til havs, er at det langt på vei løser myndighetenes behov for vederlag ved tildeling av tillatelser. Prisingen av havbruk til havs-tillatelser er et uavklart punkt, som skal løses i den enkelte tildelingsrunde. Med en grunnrenteskatt på plass, vil vederlagsspørsmålet – som primært har en fordelingsside, og ikke en samfunnsøkonomisk side – være løst. Hvis grunnrenteskattesatsen tilsvarer den andelen av grunnrenta man mener det er rimelig at bør tilfalle fellesskapet ved staten, er det ikke behov for å kreve inn mer vederlag ved tildeling.

Dette er i sum argumenter som trekker i retning av at det kan være hensiktsmessig å innføre en grunnrenteskatt på havbruk til havs. Som et minimum bør myndighetene uansett presisere at de – dersom det en dag vil bli innført en grunnrenteskatt på havbruk til havs – gir en kostnadsrefusjon med tilbakevirkende kraft. Dette kan bidra til å redusere investorers frykt for begrenset oppside som ikke motsvares av en symmetrisk reduksjon i nedsiden, og igjen øke sannsynligheten for at lønnsomme havbruk til havs-prosjekter blir realisert.