

Dato: 04.02.2020

Høringsuttalelse NOU 2019:18 Skattlegging av havbruksvirksomhet

Norsk Industri konstaterer med skuffelse at et flertall i utvalget ønsker å innføre grunnrenteskatt på oppdrettsnæringen. Et mindretall med representanter for NHO, LO og KS vil ikke dette. NOUen ble nedsatt på bakgrunn av politisk diskusjon i Stortinget om innføring av produksjonsavgift, hvorpå regjeringen i stedet foreslo å utrede en grunnrenteskatt. Det hele ble derfor sendt til utredning i form av en partssammensatt NOU.

Denne NOUen fikk det mest detaljerte og styrende mandatet Norsk Industri har sett på lang tid. Norsk Industri ble invitert inn i referansegruppe til NOU-arbeidet, og har derfor kunnet stille kritiske spørsmål underveis i prosessen. For flertallet i utvalget har disse møtene tilsynelatende hatt minimal betydning for konklusjonene.

Det er hevet over enhver tvil at innføring av en grunnrentebeskatning for havbruksnæringen vil svekke konkurransekraften til næringen vesentlig. I dag er Norge blant de lakseproduserende land hvor kostnadene er relativt lave. Dersom myndighetene skulle innføre en grunnrentebeskatning, vil bildet endres dramatisk. Norge vil gå fra å være et av de ledende land på kostnader til å bli landet hvor kostnadene med å produsere laks ville vært desidert høyest. Ambisjonene om en konkurransedyktig næring som kan femdoble dagens produksjon kan legges i skuffen dersom en grunnrentebeskatning blir vedtatt i Norge.

Utvalget legger til grunn en «superprofitt» i næringen, og dette danner premisset for hvorfor man ønsker en skattlegging på hele 62 %. Utvalget legger til grunn for sitt arbeid den svært solide profitten næringen har opplevd de siste fire årene. De glemmer da at profitten for de siste fire årene har vært ekstraordinær og representerer hele 48 % av næringens profitt siden den spede oppstart for mer enn 50 år siden. Den ekstraordinære profitten har kommet som resultat av enkelthendelser på tilbudssiden, midlertidige biologiske utfordringer og en rekordsvak krone. Når utvalget konkluderer med at en innføring av grunnrente vil føre til en årlig skatteproveny på 7 milliarder kroner, fremstår det derfor som lite realistisk. Å legge denne «superprofitten» til grunn for fremtidig skattlegging av havbruksnæringen er derfor både merkelig og lite fremtidsrettet. Dokumenterte investeringer på land og i andre land vil i årene fremover åpenbart øke tilbudet av laks som dermed vil presse prisene og dermed inntjeningen nedover.

Oppdrettsnæringen investerer årlig store beløp i Norge og må fortsette med det om anleggene og næringen skal kunne videreutvikles. Redusert investeringsvilje er en opplagt konklusjon av særnorsk merbeskatning som grunnrentebeskatning representerer.

Norsk Industri mener norsk havbruksnæring vil stagnere ved å innføre en grunnrentebeskatning. Det er på ingen måte gitt at særskatten vil føre til økte skatteinntekter til den norske stat, gitt utviklingen vist til ovenfor. Investeringsviljen, og kapitalen videre utvikling er avhengig av, vil forvitte under det skatteregimet som utvalget har foreslått. Næringen er ikke immobil som utvalget gir inntrykk av. Og kapitalen, som er global, vil rett og slett finne bedre alternativer i andre land - herunder også landbasert oppdrett. Den store taperen vil være kystkommunene våre gjennom de arbeidsplassene de er så avhengig av, og som samtidig er så vanskelig å gjenskape.

Norsk Industri mener derimot skatteinntektene fra havbruksnæringen kan økes – til tross for en langt mer konkurranseutsatt norsk laksenæring. Dette må skje gjennom å øke skattegrunnlaget gjennom vekst i tråd med ambisjonene norske myndigheter har for næringen. En forutsetning for dette er at norske politikere viderefører og forbedrer konkurransekraften til norsk oppdrettsnæring gjennom gode rammevilkår – og ikke vesentlig svekker den i tråd med utvalgets anbefaling.

Samlet bidrag fra oppdrett til BNP, inklusive ringvirkningseffekter, har økt markant siden 2013 og var i følge en rapport fra Sintef (2019: 00469) på hele 68 milliarder kroner i 2018. Ikke minst ser vi en tiltakende kobling mellom oppdrettsnæringen og leverandørindustrien til olje og gass, og dette er en av flere overordnede grunner til at Norsk Industri er negativ til grunnrenteskatt for oppdrett. Etersom leverandørindustrien over tid trenger flere bein å stå på, slik at vi fremover får videreutvikling fremfor forvitring, har regjeringens tildeling av utviklingstillatelser til oppdrettsnæringen koblet ovennevnte leverandørindustri tett på, da erfaringen med bølger og robuste konstruksjoner fra olje og gass er svært relevant for offshore havbruk. På denne måten skapes en mer robust oppdrettsnæring. Og tilsvarende en mer robust leverandørindustri med flere markeder for kommersiell benyttelse av akkumulert kompetanse.

Kjernen i problemstillingen er at det er full aksept for grunnrenteskatt på immobile næringer som olje og vannkraft. Når myndighetene nå vurderer å ta skrittet over til mobile næringer, er dette for Norsk Industri en sterk prinsipiell politikkendring som til de grader berører konkurranseutsatt industri. Argumentasjonen til flertallet i NOUen, med selektiv historieskriving og hvor begrepet «grunnrente» brukes så vidt og uklart, er så tvilsom sett fra vårt ståsted, at den vil virke svært negativt på investorer som vurderer å investere i Norge innen flere bransjer.

Grunnrente er et vagt begrep når en bransje man vil grunnrentebeskatte ikke er immobil. Flertallet i utvalget har åpenbart liten forståelse for internasjonal konkurranse om investeringsmidler. Den gang lakseoppdrett for det meste var lokalisert til Norge – og primært fjordene - kunne vi forstått at temaet ble diskutert. Nå er det et faktum at næringen ekspanderer raskt i mange land, og at teknologien åpner for etablering lenger til havs og på land. Dette underminerer sterkt den norske fordelene med fjordene som lokasjon. Rapporten dokumenterer også denne teknologiske og internasjonale utviklingen. Det er allerede investert for mange milliarder kroner i lakseoppdrett i utlandet, mye med norsk kapital. Men det virker som om dette er skrevet uavhengig av flertallets konklusjoner, utover at man erkjenner at dette kan føre til redusert grunnrente i fremtiden.

Man glemmer seg bak begrep som «velfungerende kapitalmarkeder» når man tror at ethvert lønnsomt prosjekt i Norge vil bli gjennomført selv om alternativet

i andre land er langt mer lønnsomt. Slik fungerer dessverre ikke verden – det er bare å spørre dem som har skoene på. Skatteforslaget har derfor blitt en teoretisk øvelse, som oversatt til politiske realiteter kan få sterke negative resultater, også langt utover oppdrettsnæringen.

På side 100 skrives det: «*Investeringer i havbruk eller andre næringer i Norge eller i andre land vil i utgangspunktet ikke være gjensidig utelukkende. Selskaper som ønsker å skape størst mulig verdi for eier, vil investere i alle prosjekter som er lønnsomme etter skatt, uavhengig av om det er havbruk i sjøen eller på land, i andre land eller i andre næringer. Velfungerende kapitalmarkeder sørger for at lønnsomme prosjekter blir finansiert.*» Enhver næringsdrivende vil si at dette kun er teori som faller gjennom i praksis. Ellers hadde investeringene i Norge vært langt større. For markedsaktører er kapital og oppfølgingsledelse reelle beskrankninger når investeringer skal foretas.

På side 88 sies det: «*Det generelle utgangspunktet bør være at kapitalavkastning skattlegges mest mulig likt, uavhengig av hvilket objekt det er investert i.*» Dette er Norsk Industri enig i. Men så kommer det to setninger etterpå: «*Et unntak er stedbundne renprofitter (grunnrente), som isolert sett kan skattlegges uten at det vil påvirke investeringsaktiviteten.*» Mye av rapporten ellers dreier seg om renprofitt, som defineres svært vidt og kan omtales omtrent alt. Begrepet «*stedbunden*» er mildt sagt tvilsomt for vår fjordbaserte oppdrettsnæring som er på full fart ut på offshorevann, på land og inn i stadig flere lokasjoner i andre land.

NOUen prøver å bygge dette opp rundt begrepet «*renprofitt*», som forklares svært vidt og akademisk. Renprofitt leder fort over mot grunnrente. NOUen viser til at renprofitt ikke bare knytter seg til stedbundne naturressurser, men også «*foretakspesifikk kunnskap og teknologi*» (side 89). Mellom linjene aner vi da konturene av en beskatning i fremtiden som kan bli foretaksspesifikk?

På side 92 sies det «*Ansatte med særlig kompetanse vil normalt få avlønning i tråd med sin produktivitet. I velfungerende markeder vil dermed ikke slike ansatte gi opphav til renprofitt. Hvis disse likevel gir opphav til renprofitt, vil det skyldes at markedene ikke fungerer optimalt, for eksempel ved at arbeidsgiver har markedsrett i arbeidsmarkedet.*» For Norsk Industri som part i frontfaget, er det interessant at Finansdepartementet kan være sekretariat for slik skriving. Alle som kjenner til den norske samordnete lønnsmodellen vet at norske frontfagsoppgjør innebærer en viss sammentrekning av lønnsstigen, i betydning at de som uten begrensninger kunne oppnå svært høye lønninger, holdes noe igjen, mens de som ligger nederst på stigen, løftes noe. Sitatet over mer enn indikerer at det oppstår renprofitt i de bedriftene hvor lønnsdannelsen i Norge holder noe igjen på de mest ettertraktede arbeidstakerne. Dette blir for teoretisk.

Når vi trekker frem så mange sitater fra rapporten, skyldes det at det snøres sammen på side 90 der det sies rett ut at «*Utvalget vil bruke begrepet grunnrente om alle komponentene som gir opphav til renprofitt.*» Vår vurdering blir da at det er hummer og kanari som legges sammen og blir grunnrente – som deretter skal særlig beskattes. Norsk Industri stiller derfor fundamentale spørsmål ved hele teorien om renprofitt og grunnrente slik det fremstilles i rapporten. Det blir for mye teori og for lite operativt.

Når man i tillegg ramser opp en rekke næringer ulike steder i rapporten (skog, landbruk, reiseliv, reindrift, skipsfart, bergverk mm.), som «*potensielt sett*

kunne vært grunnrentenæringer» (side 91) og attpåtil tilsynelatende åpner for at det finnes grunnrente i enkeltbedrifter, er dette omgjort til en dårlig oppskrift på hvordan man kan innføre politisk risiko for investeringer i Norge.

På side 224 i rapporten viser man til at syv milliarder i statskassa kan bidra til å redusere selskapsskatten med 2,6 prosentenheter. Norsk Industri mener staten er på ville veier om man skal fortsette å redusere den generelle selskapsskatten ved å innføre grunnrenteskatt på ymse næringer med så uklar begrunnelse.

Deler av norsk forvaltning og privat sektor arbeider intenst hver dag for å tiltrekke seg utenlandsk kapital til investeringer i Norge, i realpolitisk erkjennelse av at slik kapital ikke kommer av seg selv. For Norsk Industri blir derfor spørsmålet om grunnrenteskatt for oppdrettsnæringen ikke bare at vi mener det er fundamentalt feil å særskatte en stadig mer mobil næring. Denne skatten blir også et symbol på hva som i så fall kommer etterpå. Kort sagt – hvis man innfører grunnrenteskatt på oppdrettsnæringen, så vil en rekke næringer kunne bli utsatt for lignende skatteregime i årene fremover. Konsekvensene av slikt er dramatisk og er overhodet ikke belyst i rapporten.

Rapporten tar ikke inn over seg at den internasjonale utviklingen siden finanskrisen har gått i retning av stadig mer proteksjonisme. USA har ledet an de siste årene med handelskrig med økende bruk av økte tollsatser. Anlegg nær store kundegrupper i utlandet har åpenbare kostfordeler i forhold til frakt. Risikoen for innføring av økt toll er økt i oppdrettsnæringen, og dette har man opplevd før. Dette er mer alvorlig ettersom WTOs klagemekanismer i realiteten for tiden er satt ut av spill. I en slik situasjon er særnorsk beskatning av en oppdrettsnæring man mener sitter fast i norske fjorder, en virkelighetsbeskrivelse som ligger langt fra realitetene.

Rapporten erkjenner delvis at næringen er i ferd med å etablere seg mer i andre land, mer offshore og mer på land. NOUens flertall greier ikke helt å ta innover seg at det blir et paradoks at man i en slik situasjon med sterkt tiltakende investeringer på land og til havs utenlands, herunder med mye norsk kapital og svært velvillige finansaktører, ønsker å grunnrentebeskatte oppdrettsanlegg i de norske fjordene.

Men:

- Når det gjelder utlandet er det et faktum at ingen andre land så langt vi vet, «tilbyr» grunnrenteskatt.
- For offshore oppdrett erkjenner utvalget på side 93 at *«Med utviklingen av konkurransedyktig offshore oppdrett vil kystfordelene potensielt bli mindre, fordi det er store havområder i en rekke land som da kan brukes til oppdrett.»* Konklusjonen i NOUen blir likevel at *«Det vil kunne oppstå grunnrente i matfiskproduksjon offshore...»* Her rasler utvalget med grunnrenteskatt likevel, eventuelt noe lavere sats?
- For landbasert (og også offshore) skives det deretter *«Samtidig gjør ny teknologi at næringen kan produsere både på land og offshore. Teknologiske endringer som fører til alternative produksjonsformer og intensivert konkurranse, vil ha betydning for størrelsen på grunnrenten.»* Dette må leses som at flertallet i utvalget vil ha grunnrenteskatt også på land, men muligens til lavere sats. Vi konstaterer samtidig at man i sammendraget skriver *«Utvalget har ikke gått nærmere inn på om en grunnrenteskatt bør gjelde for matfiskproduksjon i landbaserte anlegg.»* Vi er spent på hvilke argumenter som brukes overfor oppdrett på land, når dette finner sted på en privat tomt som ikke er til bry for samfunnet på

noen måte. Med slike sitater åpnes det for en type tenking rundt beskatning som bryter kraftig med all politikk til nå. Det er påfallende at man ikke går videre og konstaterer at det vil være helt feil å grunnrenteskatte aktivitet på privat grunn. For det er eneste logiske konklusjonen.

Utvalget bærer preg av lærebøker i samfunnsøkonomi for en lukket økonomi. Det erkjennes for så vidt på side 98 der det står «*En overskuddsskatt på grunnrente omtales normalt som en grunnrenteskatt og vil virke nøytralt i en lukket økonomi.*» Der kunne egentlig rapporten ha stoppet, for næringen man ønsker å særbeskatte, eksporterer for mange titalls milliarder kroner i året og er på full fart over til andre land, til havs og på land. Det er en enorm kontrast mellom erkjennelsen av den teknologiske utviklingen og at investeringene sprer seg - og den «lukket økonomi»-tenkingen som preger flertallets forslag.

Det er tverrpolitisk ønske at oppdrettsnæringen, som er naturlig distriktsbasert, skal få muligheter til å ekspandere med basis i Norge. Det er også erkjent at næringens luseproblemer tilsier kraftige investeringer over tid i nye, mer robuste, teknologiske løsninger. Dette understøttes av regjeringens egen politikk med utviklingstillatelse. Utvalgets flertallskonklusjoner undergraver dermed regjeringens politikk på andre områder.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri

Stein Lier-Hansen
Administrerende direktør (sign.)