

Arkivsaknr 20/00895-1
Saksbehandler Anita Irene Andresen

Saksgang
Formannskapet

Møtedato
21.01.2020

Høringsuttalelse vedrørende skattelegging av havbruksvirksomhet

Innstilling til vedtak:

1. Tromsø kommune ønsker å bidra til regjeringens vekst i havbruksnæringen. Dette forutsetter at kommunen får forutsigbare inntekter fra oppdrettsnæringen som fremmer lokal verdiskapning og bærekraftig vekst.
2. Tromsø Kommunes innspill slik det fremgår av denne saken sendes som høringsuttalelse til Finansdepartementet på NOU 2019:18 Skattelegging av havbruk.
3. Tromsø Kommune slutter seg til den del av høringsuttalelsen fra Nettverk for fjord og kystkommuner om at inntekter fra skattelegging av havbruksnæringen skal tilføres kommunene gjennom et Havbruksfond.
4. Tromsø kommune vil ha en skatteleggingsmodell der kommunene tilføres midler fra havbruksnæringen gjennom arealleie, en arealavgift på nye arealtildelinger og en produksjonsavgift.

Britt Elin Steinveg
Kommunedirektør

Magne Amundsen
Konst.Stabssjef Seksjon for plan og utvikling

Hva saken gjelder

Bakgrunn

Regjeringen Solberg oppnevnte 7. september 2018 et partssammensatt utvalg som skulle vurdere hvordan skattesystemet for havbruk bør utformes for å bidra til at fellesskapet får en andel av grunnrenten, også fra eksisterende tillatelser.

Utvalget la 4. november 2019 frem sin utredning for Finansdepartementet. Høringsbrevet ble sendt ut høsten 2019 med høringsfrist 4. februar 2020. De kystkommuner som per i dag mottar inntekter fra Havbruksfondet står ikke på Fiskeridepartementets høringsliste, men det presiseres at alle kan sende høringsvar. Link til [Høringsinstanser](#).

Tromsø Kommune er en av de kystkommunene som har hatt inntekter fra Havbruksfondet. I perioden 2017 – 2019 hadde kommunen inntekter på kr. 33 781 309,- det er derfor av stor betydning for kommunen hvordan skatteleggingen av havbruk utformes.

Havbruksfondet ble opprettet i 2016 for å ivareta hensynet til kommuner som legger til rette for oppdrettsnæringen og bidra til en bedre fordeling av inntektene mellom de kommuner som avsetter areal. Målsetningen var at flere kommuner ville bidra til vekst og synliggjøre at oppdrettsnæringen bidrar i lokalsamfunnet.

Inntektene til Havbruksfondet kommer fra salg av oppdrettskonsesjoner - veksten i havbruksnæringen avgjør inntektene i fondet. I 2018 ble 2,7 milliarder kroner fra havbruksfondet fordelt på rundt 160 kommuner og ti fylkeskommuner, ifølge Fiskeridepartementet. 20 % av inntekten selv går til staten, mens de resterende 80 prosentene tilfaller kommuner og fylkeskommuner. Av disse 80 prosentene er fordelingen 87,5 prosent til kommunene og 12,5 prosent til fylkeskommunene. Det skal videre holdes av 12,5 % av Havbruksfondet, som skal fordeles blant kommuner som har klarert ny lokalitets-MTB (maksimalt tillatt biomasse) innenfor siste toårsperiode, med en øvre grense på 5 millioner kroner til en enkeltkommune. Det eventuelt overskytende beløpet fordeles på alle kommuner basert på andel av lokalitets-MTB (Kilde: [Fiskeridirektoratet - Havbruksfondet](#)).

Saksutredning

Havbruksutvalgets mandat

Utvalget skal vurdere hvordan skattesystemet for havbruk bør utformes for å bidra til at fellesskapet får en andel av grunnrenten, også for eksisterende tillatelser. Samtidig bør skattesystemet utformes slik at selskapene har insentiver til å gjennomføre lønnsomme investeringer. Det legges til grunn at havbruk, på lik linje med andre næringer, fortsatt skal være omfattet av den ordinære inntektsskatten. Utvalget er bedt om å vurdere ulike former for ekstrabeskatning av havbruksnæringen, herunder grunnrenteskatt og produksjonsavgift:

1. En nøytral grunnrenteskatt¹ kan utformes som en kontantstrømskatt med umiddelbare fradrag for investeringskostnader eller som en periodisert skatt der investeringsfradrag fordeles utover i tid gjennom avskrivninger. Avskrivning av investeringskostnaden i grunnrenteskatten er isolert sett en ulempe for investor sammenlignet med direkte utgiftsføring. For å kompensere for denne ulempen kan det gis en såkalt friinntekt som skal skjerme kostnaden ved å binde kapital, både egenkapital og gjeld.

¹ Grunnrente, den inntekt man kan få av å eie jord og andre naturherligheter som skog, fjorder, kyst, fosser med mer. Grunnrenten trer klarest frem når grunnen ikke brukes av eieren, men leies bort mot en godtgjørelse

2. En produksjonsavgift kan utformes som en kvantumsavgift der det betales en avgift per kilo produsert fisk fra oppdrettsanlegg eller som en verdiavgift på brutto omsetning. Slike bruttoavgifter vil i utgangspunktet ikke avhenge av lønnsomheten i virksomheten. Det kan eventuelt vurderes om det bør være mulighet for å gi fritak eller utsettelse for å betale avgift for eksempel når bedrifter går med underskudd.

Utredningen av en ekstraskatt skal avgrenses til produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Utvalget bes om å utrede minst tre ulike forslag. Det ene forslaget skal være en nøytral, periodisert grunnrenteskatt (punkt 1), og det andre forslaget skal være produksjonsavgift (punkt 2). Utvalget bes også om å vurdere om en kombinasjon av grunnrenteskatt og produksjonsavgift kan være hensiktsmessig. Utvalget kan eventuelt også utrede flere modeller. Eventuelle ytterligere forslag bør være overskuddsbaserte inntektsskattemodeller² basert på anerkjente prinsipper for grunnrentebeskatning.

Forslagene må være gjennomarbeidet og inneholde konkrete lovforslag. Utvalget må vurdere om det vil anbefale en ekstraskatt på næringen og eventuelt komme med et anbefalt alternativ, herunder forslag til skattesatser. Skattesystemet for havbruk bør så langt som mulig bidra til at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme før skatt, også er lønnsomme etter skatt. På den andre siden bør investeringer som er ulønnsomme før skatt, også være ulønnsomme etter skatt. På den måten vil selskapene ha incentiver til å gjennomføre investeringer som er lønnsomme for samfunnet. Eksempelvis kan for høye fradrag føre til at ulønnsomme investeringer blir lønnsomme etter skatt.

Utvalget er bedt om å legge til grunn prinsippene fra skattereformen og det nye systemet for kapasitetsjusteringer³ (trafikklyssystemet) til grunn for sin utredning. Utvalget skal videre vurdere hvordan de ulike alternativene for ekstrabeskatning på havbruk vil virke sammen med systemet for kapasitetsjusteringer, herunder auksjoner.

Havbruksutvalgets rapport

Utvalget har i rapporten *NOU 2019:18 Skattelegging av havbruksvirksomhet* utredet ulike forslag til skatteregime som kan benyttes til en ekstrabeskatning av havbruksnæringen. Utvalget har videre gitt en beskrivelse av havbruksnæringen, internasjonale konkurranseforhold og presentert empiriske analyser av grunnrenten innen havbruksnæringen.

Utvalgets hovedfunn

- Hensynet til et effektivt skattesystem og legitim fordeling av grunnrenten fra utnyttelse av fellesskapets ressurser taler for at næringer hvor det genereres slik grunnrente bør særbeskattes.
- Prinsipielle drøftelser og empiriske analyser tilsier at naturgitte fortrinn og reguleringer har gitt opphav til en betydelig grunnrente i havbruksnæringen.
- Både effektivitetshensyn og samfunnsmessige fordelingshensyn taler for at også fellesskapet får en andel av grunnrenten i havbruksnæringen. I hovedtrekk er utvalget enige om hvordan en overskuddsbasert grunnrenteskatt og en produksjonsavgift kan utformes for å hente inn en andel av grunnrenten til fellesskapet.

² En overskuddsbasert grunnrenteskatt innebærer at fellesskapet får en andel av grunnrenten også i eksisterende konsesjoner.

³ Veksten i næringen reguleres ut fra en trafikklyssystemet hvor kysten deles inn i 13 produksjonsområder. Ut fra en vurdering av lusepåvirkning mellom havbruk og villaks gis disse rødt (nedtrekk i produksjon), gult (stand by) eller grønt (6% vekst). Det gjennomføres vekstvurderinger annethvert år. Veksten selges fra myndighetene annethvert år, og inntektene går til Havbruksfondet.

- Utvalget er også enige om at en bør bruke auksjoner ved tildeling av alle nye tillatelser og gå bort fra at deler av veksten tildeles til fastpris. Det sikrer effektiv fordeling av tillatelser og sørger for at fellesskapet får en større andel av grunnrenten.
- Utvalget er delt i spørsmålene om hvorvidt det skal innføres en ny skatt, og hvilken modell som skal benyttes, for å hente inn grunnrente også fra eksisterende tillatelser. Flertallet består av utvalgets leder, Ulltveit-Moe, og medlemmene Andvord, Armstrong, Christiansen, Noss og Nøstbakken. Mindretallet består av medlemmene Fossli, Haugen og Moen.

Flertallets forslag

Flertallets forslag balanserer flere forhold. Fellesskapet får en andel av grunnrenten som skapes ved å bruke fellesskapets ressurser. Det legger til rette for stabile og forutsigbare rammebetingelser for næringen, samtidig som det også gir stabile og forutsigbare inntekter til kommunene.

- Flertallet foreslår at grunnrente i havbruksnæringen hentes inn gjennom en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt på 40 %. En slik skatt har vi gode erfaringer med fra petroleums- og kraftsektoren. En overskuddsbasert grunnrenteskatt vil tilpasse seg lønnsomheten i næringen i motsetning til en produksjonsavgift, som ikke avhenger av lønnsomheten. Skatten tar dermed høyde for svingninger i lønnsomheten på grunn av sykdommer (biologi), teknologi og markedsforhold. En produksjonsavgift må derimot betales selv om bedriften går med underskudd. En overskuddsbasert grunnrenteskatt vil sørge for at fellesskapet også får en andel av grunnrenten fra eksisterende tillatelser, der 97 pst. er tildelt gratis eller til under markedspris.
- Flertallet foreslår at en overskuddsbasert grunnrenteskatt fordeles mellom stat og kommune gjennom en fradragsberettiget produksjonsavgift som går til vertskommunene. Selskapene kan trekke fra produksjonsavgiften mot utlignet skatt på alminnelig inntekt. Avgiften fordeler da skatteinntekter mellom stat og kommune, men gir ingen ekstrabelastning for selskapene.
- Flertallet foreslår enkelte mindre forenklinger i det samlede skattesystemet for havbruk. Eiendomsskatten på oppdrettsanlegg i sjø bør avvikles forutsatt at det innføres en ekstrabeskatning av havbruksnæringen. Markeds- og forskningsavgiften er vridende skattlegging av eksport og bør også avvikles.

Flertallets forslag sørger for stabile og forutsigbare inntekter til kommunene, bidrar til å opprettholde en nær kobling mellom vertskommuner og havbruksnæringen og gir kommunene insentiver til å tilrettelegge for næringen. Skatteinntektene vil svinge i takt med lønnsomheten i næringen, men det vil være staten, og ikke kommunesektoren, som må bære denne risikoen. Staten er bedre rustet til å håndtere slike svingninger i skatteinntekter enn kommunesektoren. I likhet med naturressursskatten i kraftverksbeskatningen bør produksjonsavgiften inngå i skatteutjevningen i kommunenes inntektssystem.

Mindretallets forslag

- Mindretallet mener det ikke bør innføres en grunnrenteskatt for havbruksnæringen, og at dagens modell for innhenting av grunnrente gjennom auksjoner av ny produksjonskapasitet bør videreføres.
- Mindretallet mener det må vurderes om Havbruksfondet også skal tilføres et proveny gjennom en moderat produksjonsavgift dersom veksten i havbruksnæringen avtar og

proveny fra tildeling av ny kapasitet ikke gir forutsigbare og stabile inntekter til vertskommunene.

- Mindretallet foreslår å opprettholde eiendomsskatten på oppdrettsanlegg i sjø og mener markeds- og forskningsavgiften må vurderes gjennom en separat evaluering på selvstendig grunnlag.

For et mer utfyllende sammendrag kan du lese [kapittel 1 i utredningen](#).

Nettverk for fjord og kystkommuner (NFKK)

NFKK er et nettverk for fjord- og kystkommuner som siden starten i 2009 har arbeidet for at kommunene skal ha en rimelig inntekt basert på det beslag av areal som oppdrettsnæringen har i de kommunale sjøområdene. Dette har gitt resultater i form av opprettelsen av Havbruksfondet som gir 70 prosent av inntektene fra kjøp av vekst til kommunene.

NFKK uttalte følgende under sin samling i november 2019;

«Havbruksskatteutvalget leverte 4. november 2019 sin utredning om beskatning av havbruksnæringen. Utvalget ble oppnevnt for å utrede regjeringens forslag om en statlig grunnrenteskatt, men enda mer for å sikre at vertskommunene skulle få sin rimelige andel av avkastningen fra havbruksnæringen slik det framgår av forliket i Stortinget juni 2018. Flertallet foreslår at den statlige grunnrenteskattesatsen for havbruk settes til 40 prosent. Med dette anslås at det kan hentes inn sju milliarder kroner årlig til staten. Sekundært anbefaler flertallet å endre praksis for dagens ordninger med auksjoner slik at 80 prosent av auksjonsinntektene tilfaller staten.

Staten taper kommunene

NFKK mener havbruksskatteutvalgets flertall har fremmet en modell som vil medføre at staten vil tappe kommunene for kapital og ressurser gjennom å vri skatteinntekter fra distriktene i favør andre næringer og sentrale områder. Forslaget vil videre hemme verdiskapingen og utviklingen av bærekraftig norsk sjømatproduksjon langs kysten. Dette innebærer at de nasjonale ambisjonene om en betydelig vekst i sjømatnæringene vil bli vanskeligere å oppnå. NFKK mener at skattesystemet for havbruk må utformes slik at det stimulerer til langsiktighet og størst mulig lokal verdiskaping. Bærekraftig utvikling av norsk sjømatproduksjon avhenger av et best mulig samspill mellom vertskapskommunene og næringene.

Sjømatproduksjon trenger kompetente arbeidstakere, og arbeidstakerne trenger gode lokalsamfunn som tilbyr gode skoler, trygge skoleveier, godt barnehagetilbud, et rikt kulturliv, idrettsarenaer og kritisk samfunnsinfrastruktur m.m. Sjømatnæringen må bidra i utviklingen av dette, det er en samfunnskontrakt de har for å kunne drive produksjon av sjømat langs kysten og i det kommunale sjø allmenningen.

Moderat produksjonsavgift

NFKK mener at dagens særskattemodell med auksjoner av ny produksjonskapasitet bør videreføres, og at inntektene må fordeles slik Stortinget har vedtatt. I tillegg må Havbruksfondet suppleres med en moderat produksjonsavgift som skal gå til vertskommunene. Innføring av en produksjonsavgift vil også stimulere til at kystkommunene i større grad kan legge til rette for ny næringsutvikling, nye arbeidsplasser og tilflytting. NFKK er imidlertid åpen for at auksjonsprinsippene bør forbedres.

NFKK støtter mindretallet i Havbruksskatteutvalget, men forventer og krever at storting og regjering kommer med en konkret avklaring og beslutning knyttet til innføringen av «en marginal produksjonsavgift» som går til vertskommunene, og da som supplement til det vedtatte Havbruksfondet. Det vises her til det som har vært framlagt og debattert i Stortinget.

Et slikt krav forventer NFKK å få avklart med støtte fra næringen. Avgiftsstørrelsen som har vært foreslått og debattert er i ordets rette betydning «marginal», og den vil gjelde alle, ikke bare dem som frivillig benytter seg av statens salg av flere og utvidede produksjonsrettigheter i den kommunale sjøallmenningen.

Næringens støtte vil også styrke båndene til vertskommunene, og dermed bidra til motivasjon og incitament som medfører tilrettelegging og videreutvikling av oppdrettsnæringen. For staten vil dette utvilsomt være til stor nytte som bidrag til å oppfylle nasjonale målsettinger om bærekraftig vekst i oppdrettsnæringen og levende lokalsamfunn.» Kilde: [Høringsuttalelse fra NFKK](#)

Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) har kommet til enighet med Sjømat Norge og Norsk Industri om et felles forslag om å innføre en arealleie for oppdrettsnæringen:

«Sjømat Norge, Norsk Industri og NFKK har et felles ønske om at havbruksnæringen skal bidra til å oppfylle nasjonale målsettinger om en bærekraftig vekst i matproduksjonen som sikrer arbeidsplasser og ringvirkninger langs kysten. For å lykkes med dette må det investeres betydelige beløp i årene fremover og derfor må kapitalen som skapes langs kysten reinvesteres der. NFKK, Sjømat Norge og Norsk Industri er enig i at det ikke må innføres noen statlig grunnrentebeskatning for havbruksnæringen. Vi er enig om at kommunene må sikres forutsigbare inntekter for å sette av areal til produksjon av laks og ørret. Det mener vi kan gjøres ved at Havbruksfondet, der inntektene kommer fra salg av konsesjoner, skal ligge fast, men at fondet gjøres om til et reelt fond. I tillegg bør fondet fylles på ved at kommunene tilføres en moderat arealleie/avgift basert på produksjonen på havbrukslokalitetene. Målet er å sikre felleskapet en rimelig andel av verdiskapingen ved at vertskommunene oppnår stabile og forutsigbare inntekter basert på de avgiftsnivåer som allerede er diskutert i Stortinget. Vi ønsker å ha en god dialog med de ulike partiene slik at en kan finne gode omforente løsninger som sikrer bosetting og næringsutvikling i kyst Norge.»

Vurderinger

Havbruksnæringen er en viktig kystnæring med høy verdiskaping og stort potensiale for vekst– spesielt i Nord-Norge. For å lykkes med vekststrategien må det være et samspill mellom næringen og kommunene hvor vekst og verdiskaping både i bedriftene og i samfunnet står i fokus. Regjeringen ønsker vekst i havbruksnæringen og målet er en 5-dobling av verdiskapingen i næringen innen 2050. En lang kystlinje er vårt fortrinn i kampen om økt verdiskaping, men for å få tilgang til dette fortrinnet bør regjeringen spille på lag med kommunen om tilrettelegging for vekst. For kommunene handler dette om langsiktighet og forutsigbarhet – både i tilrettelegging av areal og i forventede inntekter av den tilrettelegging kommunene gjør. Bærekraftig utvikling av norsk sjømatproduksjon avhenger av et best mulig samspill mellom vertskapskommunene og næringene, der næringen bidrar til å skape lokal aksept og flere arbeidsplasser langs kysten og næringens bruk av areal gir inntekter til de kystsamfunn som avser disse arealene.

Tromsø kommune mener at skatteleggingen av havbruk må innrettes slik at den bidrar til en bærekraftig vekst og videreutvikling av næringen. Videre må skatteleggingen utformes slik at det stimulerer til langsiktighet og størst mulig lokal verdiskaping samtidig som inntektene blir mer forutsigbare.

Tromsø Kommune ser for seg en skattelegging av havbruksnæring gjennom en tredelt modell med en grunnrente beskatning på arealleie 50 % og en arealavgift for tildeling av nye arealer på 25 % samt en utvidelse av dagens ordning med en produksjonsavgift på kapasitetsvekst på 25 % (salg av konsesjoner). Målet er at dette skal gi kommunen stabile og forutsigbare inntekter på 32 millioner årlig.

Konklusjon

Kommunedirektørens anbefaling:

1. Tromsø kommune ønsker å bidra til regjeringens vekst i havbruksnæringen. Dette forutsetter at kommunen får forutsigbare inntekter fra oppdrettsnæringen som fremmer lokal verdiskapning og bærekraftig vekst.
2. Tromsø Kommunes innspill slik det fremgår av denne saken sendes som høringsuttalelse til Finansdepartementet på NOU 2019:18 Skattelegging av havbruk.
3. Tromsø Kommune slutter seg til den del av høringsuttalelsen fra Nettverk for fjord og kystkommuner om at inntekter fra skattelegging av havbruksnæringen skal tilføres kommunene gjennom et Havbruksfond.
4. Tromsø kommune vil ha en skatteleggingsmodell der kommunene tilføres midler fra havbruksnæringen gjennom arealleie, en arealavgift på nye arealtildelinger og en produksjonsavgift.

Vedtakskompetanse

Formannskapet

Vedlegg