



## Nivå på grunnrenteskattesats på havbruksvirksomhet

*Utarbeidet på oppdrag fra Kverva AS*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Samfunnsøkonomisk utredning

*Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for offentlig sektor og for private aktører som er berørt av offentlige tiltak og reguleringer.*

*Vi er et av landets ledende samfunnsøkonomiske og konkurranseøkonomiske miljøer. Kombinasjonen av disse fagområdene gir oss en unik posisjon til å vurdere økonomiske og konkurransemessige forhold i ulike næringer, samt samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkninger av tiltak og reguleringer.*

*Nivå på grunnrenteskattesats på havbruksvirksomhet /2022-114*

*© Oslo Economics, 22. desember 2022*

*Kontaktperson:*

*Rolf Sverre Asp / Partner*

*rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812*

*Foto/illustrasjon: iStock.com/MariusLtu*

# Innhold

<b>Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning og mandat</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget	6
1.2 Mandat	6
1.3 Leseveiledning	6
<b>2. Finansdepartementets forslag til utforming av grunnrenteskatt og skattesats</b>	<b>7</b>
2.1 Bakgrunn for lovforslag	7
2.2 Nærmere om forslag til utforming av grunnrenteskatt og skattesats	7
<b>3. Generelt om grunnrenteskatt og forutsetninger for nøytralitet</b>	<b>9</b>
3.1 Grunnrente er ekstraordinær avkastning	9
3.2 Forutsetninger for en nøytral grunnrenteskatt	10
3.3 En for høy skattesats vil være vridende	11
3.4 Teoretisk og faktisk grunnrenteskatt har et ulikt skattegrunnlag	12
<b>4. Størrelsen på grunnrenten i havbruk er svært usikker</b>	<b>13</b>
<b>5. Havbruksskatteutvalgets forslag til skattesats er ikke tilstrekkelig utredet</b>	<b>15</b>
5.1 Det foreligger ikke et relevant grunnlag for anbefalt skattesats	15
5.2 Rødseth-utvalget og Finansdepartementet advarte mot skattevridning ved en høy grunnrenteskattesats på vannkraft	16
<b>6. Konklusjon</b>	<b>17</b>
<b>7. Referanser</b>	<b>18</b>

# Sammendrag og konklusjoner

*I Finansdepartementets høringsnotat om grunnrenteskatt på havbruk av 28. september 2022 foreslås en effektiv skattesats på 40 prosent av overskuddet knyttet til oppdrettsvirksomhet av laks, ørret og regnbueørret i sjø. Anbefalingen er i tråd med skattesatsen som foreslås av flertallet av Havbruksskatteutvalget (NOU 2019:18).*

*I denne rapporten vurderer vi grunnlaget for Finansdepartements og Havbruksskatteutvalgets anbefaling til skattesats, og drøfter konsekvenser for samfunnsøkonomisk effektivitet ved en for høy grunnrenteskattesats.*

## **En grunnrenteskatt kan være nøytral, men et høyt nivå fører til risiko for utilsiktet skattevridning**

Motivasjonen bak en særskatt i form av en grunnrenteskatt er at næringen oppnår en form for meravkastning eller «renprofitt» utover «normalavkastning» som følge av eksklusiv tilgang til en knapp eller regulert naturressurs av økonomisk verdi. Grunnrenteskatten er dermed en måte for staten å kreve «leie» for havbruksnæringens bruk av fellesskapets naturressurser.

En nødvendig (men ikke tilstrekkelig) betingelse for en nøytralt utformet grunnrenteskatt er at skattegrunnlaget er avgrenset til meravkastningen (grunnrenten), slik at normalavkastningen skjermes fra særskatten. Skattegrunnlaget for den foreslåtte grunnrenteskatten inkluderer imidlertid *all avkastning* – både normalavkastning og meravkastning/grunnrente. Dette er en kilde til potensiell utilsiktet skattevridning.

En høy skattesats på havbruksnæringens overskudd skaper risiko for at også normalavkastning skattlegges. Dette vil i så fall bety at forventet avkastning etter skatt vil være lavere enn i næringer uten grunnrente. Skatten er da ikke nøytralt utformet og gir utilsiktet skattevridning med negative konsekvenser for verdiskapning i havbruksnæringen.

## **Størrelsen på grunnrenten innen havbruk er usikker**

For å slå fast at den foreslåtte grunnrenteskatten faktisk vil være nøytral er det nødvendig med presis kunnskap om den faktiske størrelsen på næringens meravkastning.

Empiriske analyser utført av SSB, basert på nasjonalregnskapsdata, indikerer en gjennomsnittlig grunnrente i havbruksnæringen. Den estimerte grunnrenten er imidlertid svært volatil og fremstår som mer usikker enn den estimerte grunnrenten i vannkraft. Ettersom SSBs empiriske analyser viser at nivået på grunnrenten i havbruk er svært usikker, er øker risikoen for skattevridning med andelen av overskuddet i næringen som blir skattlagt.

## **Skattesatsen på 40 prosent er i praksis ikke utredet av Finansdepartementet eller Havbruksskatteutvalget**

Nivået på grunnrenteskatten er ikke utredet. Finansdepartementet har foreslått en skattesats på 40 prosent av overskuddet – i tråd med Havbruksskatteutvalgets anbefaling. Anbefalingen er basert på følgende resonnement fra Havbruksskatteutvalget:

*«Utvalget foreslår at grunnrenteskattesatsen for havbruk settes til 40 pst, slik at man henter inn om lag like stor andel av grunnrenten i havbruksnæringen som i vannkraftnæringen.» (NOU 2019:18, p. 223)*

Utvalgets resonnement er imidlertid feil. Et likt skattnivå mellom to grunnrentenæringer vil skattlegge en *ulik andel av grunnrenten* i de to næringene. Det er videre ingenting som tilsier at grunnrenten er tilnærmet lik i vannkraft- og havbruksnæringen.

Utover ovennevnte resonnement foreligger det verken i Havbruksskatteutvalgets utredning eller i Finansdepartementets høringsnotat analyser eller drøftelser vedrørende nivået på grunnrenteskattesatsen. Finansdepartementet og Havbruksskatteutvalget har heller ikke drøftet potensielle utilsiktede negative samfunnsøkonomiske konsekvenser av en for høy skattesats.

### Risiko for utilsiktet skattevridning ved høy skattesats ble vektlagt i tilsvarende utredning om vannkraft på 90-tallet

I 1995 fremmet Finansdepartementet et lovforslag om en grunnrenteskatt på vannkraft. Et viktig grunnlag for lovforslaget var Rødseth-utvalgets utredning, tre år tidligere (NOU: 1992:34 *Skatt på kraftselskap*). I Rødseth-utvalgets utredning heter det blant annet at:

*«Normalavkastninga til eit verk bør ikkje skattleggjast hardare enn normalavkastninga i andre bedrifter.»*  
(NOU 1992:34, p. 170).

I Finansdepartementets lovforslag om grunnrenteskatt på vannkraft fra 1995, ble mulige konsekvenser av å sette en for høy skattesats drøftet. Departementet konkluderte med at daværende skattesats **ikke** burde settes høyere enn 30 prosent grunnet usikkerhet rundt nøytraliteten til den foreslåtte grunnrenteskatten.

*«En høy skattesats vil, alt annet likt, bidra til å forsterke utslagene av at utformingen av skatten på grunnrenten i praksis ikke alltid vil treffe grunnrenten eksakt. Jo høyere skattesats, desto større er den skattemessige effekten av eventuelle unøyaktigheter»* (Finansdepartementet, 1995, p. 120).

Vurderingene om skattesats på vannkraft som ble gjort på 90-tallet er generelle, og er derfor også gyldige for spørsmålet om skattesats på grunnrenteskatt i havbruksnæringen.

### Usikker grunnrente og risiko for skattevridning tilsier en lavere skattesats

Ettersom størrelsen på grunnrenten i havbruksnæringen er usikker, og konsekvensene av vridning ved en høy skattesats kan være negative, taler dette for å sette en lavere marginalsattesats av overskuddet i havbruksnæringen. Dette kan gjøres ved å redusere den prosentvise satsen eller å skjerme en rimelig andel av overskuddet for å sikre at normalavkastningen ikke rammes av grunnrenteskatten.

En reduksjon i skattesatsen kan finansieres ved å gjennomføre andre endringer i innretningen av skatten, for eksempel å redusere eller fjerne bunnfradraget.

# 1. Innledning og mandat

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget

Regjeringen sendte 28. september et forslag på høring om å innføre grunnrenteskatt på havbruk. Forslaget omfatter produksjon av laks, ørret og regnbueørret og innebærer at grunnrenten skattlegges med en effektiv sats på 40 prosent. Provenyet er anslått til mellom 3,6 og 3,8 milliarder kroner i 2023. Skatten er foreslått innført fra 1. januar 2023.

Lovendringen som skatten skal hjemles i er sendt på høring med høringsfrist 4. januar 2023. For eiere av akvakulturtillatelser for laks, ørret og regnbueørret er det derfor sentralt å benytte høringsrunden til å belyse ulike sider ved regjeringens forslag.

Kverva AS (majoritetsaksjonær i Salmar ASA) har bedt Oslo Economics om å utrede og vurdere et sett med samfunnsøkonomiske problemstillinger knyttet til regjeringens forslag.

Oppdraget for Kverva har foreløpig resultert i fire rapporter som belyser ulike sider ved regjeringens forslag til grunnrenteskatt.

I tillegg til denne rapporten er tema for de øvrige rapportene:

- Bunnfradrag i grunnrenteskatt på havbruk (Oslo Economics, 2022-115)
- Produksjonsavgift i havbruk (Oslo Economics, 2022-116)
- Eksportavgiftene og eksporten av laks og ørret (Oslo Economics, 2022-117)

## 1.2 Mandat

Denne rapporten redegjør for Oslo Economics' analyser av regjeringens forslag til en

grunnrenteskattesats på 40 prosent i havbruksnæringen.

Mandatet for dette deloppdraget var som følger:

- *Hva er bakgrunnen for en skattesats på 40 prosent?*
- *Er skattesatsen på 40 prosent blitt tilstrekkelig utredet?*
- *Hva er de faglige begrunnelsene for en skattesats på 40 prosent?*

## 1.3 Leseveiledning

I kapittel 2 redegjør vi for Finansdepartementets forslag med hensyn til form og nivå.

I kapittel 3 diskuteres forutsetninger for en nøytral utformet grunnrenteskatt. Vi viser så hvordan en høy skattesats vil kunne redusere investerings- og produksjonsbeslutninger og dermed være vridende (ikke nøytral).

I kapittel 4 redegjør vi for de empiriske undersøkelsene om størrelsen på grunnrenten i ulike næringer, som er lagt til grunn av Havbruksskatteutvalget og Finansdepartementet.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hva Havbruksskatteutvalget og Finansdepartementet har lagt til grunn i deres anbefaling om en grunnrenteskattesats på 40 prosent. Kapitlet redegjør videre for hvilke vurderinger som ble lagt til grunn på skattesats for anbefalinger om innføring av en grunnrenteskatt på vannkraftnæringen i 1995.

Basert på ovennevnte redegjørelser og drøftelser konkluderer vi i kapittel 6.

## 2. Finansdepartementets forslag til utforming av grunnrenteskatt og skattesats

*I dette kapitlet redegjøres det for Finansdepartementets forslag til grunnrenteskatt for havbruk med hensyn til form og nivå.*

### 2.1 Bakgrunn for lovforslag

I 2018 oppnevnte Solberg-regjeringen Havbrukskattutvalget for å vurdere ulike former for skattlegging av havbruksvirksomheten, deriblant en grunnrenteskatt. Havbrukskattutvalget trekker frem at Norge har naturlige fortrinn for oppdrett av laks i sjø og at tilgangen på gode lokaliteter for produksjon av laks er begrenset. Grunnet at lokaliteter som er særlig egnet til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er begrenset og stedbunden, oppstår det en renprofitt i havbruksnæringen i Norge. Denne renprofitten består av en grunnrente som skyldes at det er begrenset med gode lokaliteter for oppdrett på verdensbasis, og en reguleringsrente grunnet miljøreguleringer som begrenser produksjonsmengden i Norge (NOU 2019:18). Ettersom 80 prosent av havbruksstillatelsene historisk sett har blitt tildelt vederlagsfritt, har fellesskapet i liten grad mottatt en del av grunnrenten i havbruksnæringen (NOU 2019:18).

På bakgrunn av dette har regjeringen foreslått en grunnrenteskatt på havbruksvirksomhet som skal innføres fra og med 1. januar 2023. Det er foreslått at den effektive skattesatsen settes til 40 prosent. Skatten skal omfatte produksjon av laks, ørret og regnbueørret. Finansdepartementet forslår også at det innføres et bunnfradrag som har en verdi på enten 54 og 68 millioner kroner for alle selskaper, slik at kun de største aktørene betaler grunnrenteskatt. Forslaget er per dags dato på høring, og høringsfristen er 4. januar 2023 (Finansdepartementet, 2022a).

### 2.2 Nærmere om forslag til utforming av grunnrenteskatt og skattesats

#### 2.2.1 Kontantstrømskatt med mål om nøytralitet

Finansdepartementet forslår at grunnrenteskatten på havbruk skal utformes som en kontantstrømskatt, i likhet med grunnrenteskatten på petroleums- og vannkraftnæringen (Finansdepartementet, 2022b).

En kontantstrømskatt vil innebære at skattegrunnlaget baseres på bedriftenes driftsinntekter fratrukket driftskostnader, og investeringskostnader vil kunne fradragsføres umiddelbart. Finansdepartementet viser til at umiddelbare fradrag for investeringskostnader er fordelaktig for selskapene ettersom det skaper en likviditetsfordel, sammenlignet med en periodisert grunnrenteskatt (Finansdepartementet, 2022b). Dette skyldes at en periodisert grunnrenteskatt innebærer at investeringskostnader avskrives over flere år, noe som medfører at skattecreditorene får en stor andel av verdiskapingen i startfasen av et prosjekt, mens selskapet får en større andel mot slutten av investeringsens levetid (NOU 2019:18). Dette kan anses som en likviditetsulempe for investoren. I tillegg er det en likviditetsfordel for investoren at gjennom en kontantstrømskatt vil investoren ikke komme i grunnrenteskatteposisjon før de går med et eventuelt overskudd.

Utformingen til den foreslåtte grunnrenteskatten vil bety at selskapene som utgjør skattebasen umiddelbart vil kunne fradragsføre investeringskostnader som oppstår etter at skatten er innført. Departementet foreslår i første omgang at negativ grunnrenteskatt skal fremføres, for deretter å kunne fradragsføres mot fremtidig positiv grunnrenteinntekt. Dermed vil den negative grunnrenteinntekt fremføres med en rente slik at fradragene faller i verdi over tid. Finansdepartementet foreslår at renten skal baseres på en risikofri rente og at den skal fastsettes årlig av Finansdepartementet (Finansdepartementet, 2022b).

Den foreslåtte kontantstrømskatten vil medføre at staten fungerer som en passiv partner i bedriftens investeringer, hvorav staten dekker en andel lik grunnrenteskatten ved eventuelle underskudd, og mottar en tilsvarende andel dersom selskapet går med overskudd. Ettersom skattegrunnlaget vil være basert på selskapenes faktiske kontantstrøm fra prosjekter, og staten tar en like stor andel av investeringskostnadene som overskuddet i et prosjekt, forklarer utvalget at kontantstrømskatten ikke påvirke investeringsbeslutningene til aktørene i havbruksnæringen (NOU 2019:18).

Dermed vil internrenten<sup>1</sup> til prosjektet være upåvirket av skatten. Utvalget konkluderer dermed med at prosjekter som er lønnsomme å gjennomføre før innføring av grunnrenteskatt, vil også være lønnsomme etter innføringen av grunnrenteskatten.

En nøytralt utformet kontantstrømskatt vil heller ikke øke risikoen for selskapene ettersom staten tar en del av risikoen ved å dekke en andel av et eventuelt underskudd. En nøytralt utformet kontantstrømskatt skal dermed ikke påvirke investeringsrisikoen til selskapene. Som Havbruksskatteutvalget påpeker, så forutsetter dette at staten faktisk utbetaler negativ grunnrenteskatt til selskapet dersom det skulle gå med endelig tap (NOU 2019:18).

En kontaktstrømskatt vil også kun være nøytral dersom skattesatsen er fast over investeringens levetid (NOU 2019:18). Dette ettersom en økning i skattesatsen vil bety at fremtidige inntekter som oppstår som følge av investeringen vil skattlegges med en høyere sats,

sammenlignet med størrelsen på det umiddelbare fradraget på investeringen.

### 2.2.2 Marginal skattesats på 40 prosent

Finansdepartementet foreslår en effektiv skattesats på 40 prosent (Finansdepartementet, 2022b). Med en selskapskatt på 22 prosent, vil næringen få en effektiv marginalsatt på 62 prosent

En skattesats på 40 prosent er i henhold til forslaget fra flertallet i Havbruksskatteutvalget. Utvalget la til grunn at det var naturlig med en skattesats på 40 prosent ettersom grunnrenteskatten på havbruksnæringen er utformet etter mal for grunnrenteskatten for vannkraftverk. Av den grunn så flertallet det som naturlig å basere skattesatsen på havbruk ved å se hen til skatteregimet for vannkraftnæringen<sup>2</sup>, hvor de samlede særskattene på grunnrenten i vannkraftnæringen utgjorde ca. 40 prosent (NOU 2019:18).

---

<sup>1</sup>**Internrenten** er den diskonteringsrenten som gjør at nettonåverdien av en investering er lik 0. Det er også et mål på den relative avkastningen på kapital som investeres i et prosjekt. Dersom internrenten er større enn avkastningskravet til investoren, vil prosjektet ha positiv netto nåverdi og være lønnsomt å gjennomføre.

<sup>2</sup> Selve grunnrenteskattesatsen på vannkraftnæringen var satt til 37 prosent i 2019. Men Havbruksskatteutvalget trekker frem at næringen i tillegg har regler for eiendomsskatt, konsesjonsavgift og avstår konsesjonskraft. Dermed er nivået på de **samlede særskattene på grunnrenten i vannkraftnæringen er på rundt 40 prosent** (NOU 2019:18).



### 3. Generelt om grunnrenteskatt og forutsetninger for nøytralitet

I dette kapitlet diskuteres forutsetninger for en nøytral utformet grunnrenteskatt. Vi diskuterer hvordan det teoretiske skattegrunnlaget for en grunnrenteskatt avviker fra det faktiske skattegrunnlaget. Dette innebærer at en for høy skattesats kan skattlegge normalavkastning, og ikke bare grunnrenteinntekt. Skatten vil i slike tilfeller kunne endre beslutninger om både investeringer og produksjon. Risikoen for at skatten er vridende øker når skattesatsen er høy.

#### 3.1 Grunnrente er ekstraordinær avkastning

Grunnrenten i en næring er definert som en «renprofitt» eller «meravkastning» over hva som er normal avkastning grunnet tilgang til en knapp naturressurs av økonomisk verdi. Rødseth utvalget definerte grunnrenten slik:

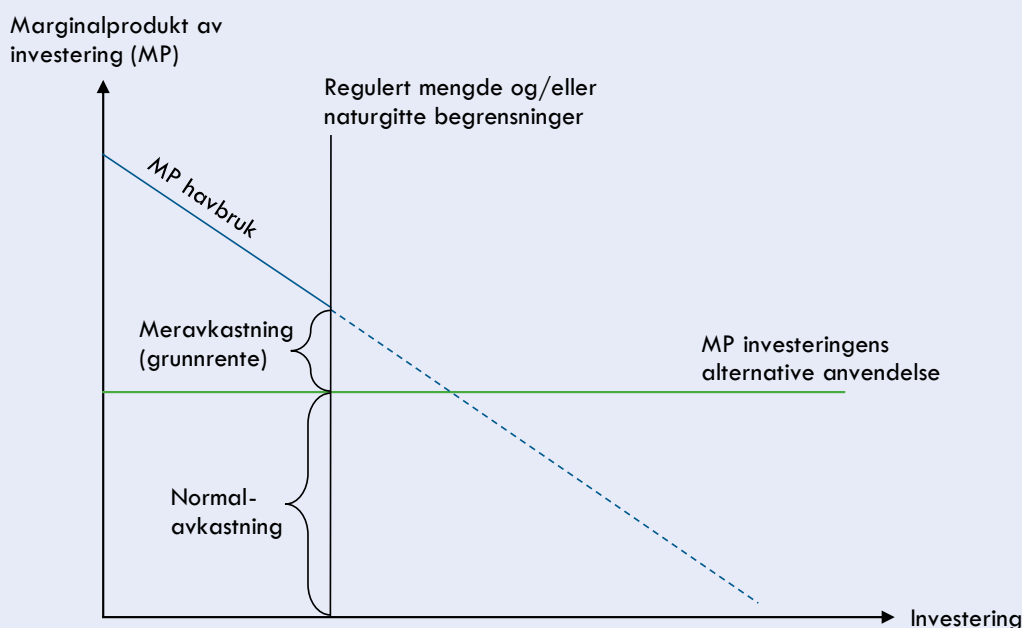
«Grunnrenta er avkastning ut over normal avkastning på arbeid og kapital, som oppstår fordi det i produksjonen vert nytta ein knapp naturressurs.» (NOU 1992:34)

Grunnrenten oppstår både fordi ulike lokasjoner har ulike naturgitte forhold som kan gi opphav til ekstraprofitt. Grunnrenten (eller reguleringsrenten) oppstår også fordi det er begrenset tilgang på naturgitte forhold, og at denne begrensingen er formalisert gjennom reguleringer.

Den regulerte mengden produksjonstillatelser regulerer også det potensielle produksjonsvolumet. Denne begrensningen gir marginer ved produksjon av fisk som er merkbart høyere enn i sammenlignbare næringer uten tilsvarende begrensninger. I Figur 3-1 har vi illustrert at det fastsettes en regulert mengde produksjonsvolum, som begrenser mengden investeringer i næringen.

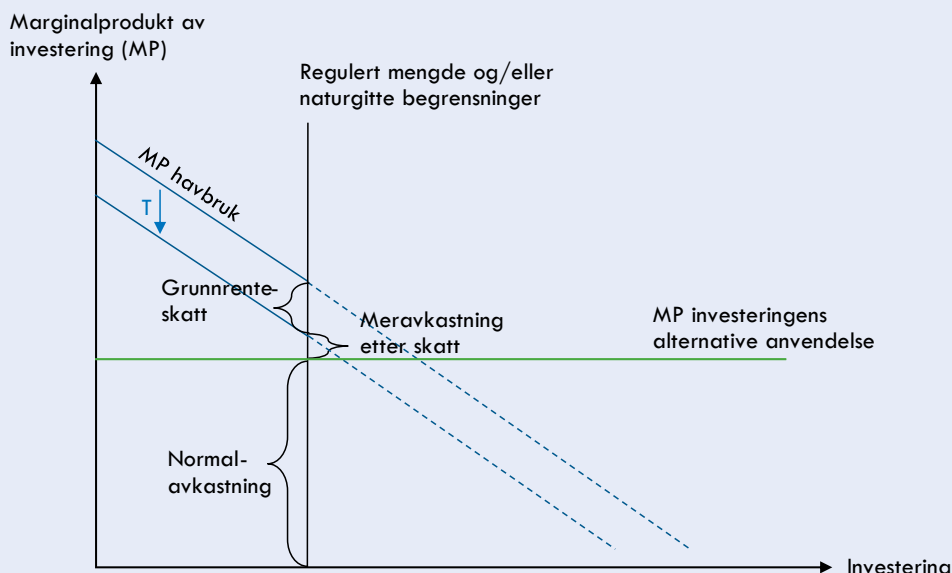
Figur 3-1 illustrerer at når produksjonsvolumet, og følgelig investeringene i næringen begrenses, oppstår det en meravkastning. I havbruksnæringen får eierne for siste krone investert en større avkastning enn det som kan forventes i øvrige næringer med «normale»

Figur 3-1: Illustrasjon av grunnrente som meravkastning eller renprofitt



Illustrasjon: Oslo Economics. Forklaring: Mengden investeringer er gitt på den horisontale akse og marginalproduktet av investeringene er gitt på den vertikale akse. Marginalproduktet til investeringer i havbruk er fallende med mengden investeringer, illustrert ved den blå linjen. Marginalproduktet til investeringer uten kvantumsreguleringer er illustrert ved den blå stiplede linjen. Investorene har en alternativ anvendelse av sin kapital. Dette kan være investeringer i havbruk i andre land, i andre næringer, eller i verdipapirer. Normalavkastningen inkluderer eventuelle risikopåslag.

**Figur 3-2: En riktig utformet grunnrenteskatt er nøytral (påvirker ikke investeringer eller produksjonsbeslutninger) så lenge mindre enn 100 prosent av grunnrenten beskattes**



Illustrasjon: Oslo Economics. Forklaring: I figuren ilegges en skatt på grunnrenteinntekt. Dette er illustrert som et negativt skifte i marginalproduktivtetskurven. Så lenge skiftet i marginalproduktivtetskurven er mindre enn størrelsen på grunnrenten skatlegges kun grunnrenten. Når det kun er meravkastningen/grunnrenten som skatlegges vil ikke beslutninger om investeringer eller om produksjon endres.

marginer. Differansen mellom faktisk avkastning og normal avkastning (som kan inkludere et risikopåslag) blir da meravkastningen eller grunnrenten.

Dersom det ikke hadde eksistert begrensninger på produksjonstillatelser ville selskapene ha produsert mer, og flere aktører ville ha etablert seg i markedet. Prisene på produsert sjømat ville falt. Dette ville pågått helt til forventet avkastning i næringen var slik som i andre næringer, eller i andre land i samme næring.

Det er imidlertid ingen tvil om at det i næringen også er en normalavkastning. Investoren vil ta hensyn til flere forhold når man skal definere hva som er normal avkastning. Risikoen ved investeringer i sjømatnæringen er et slikt forhold. Alternative anvendelser av kapitalen er også relevant. For et internasjonalt sjømat-selskap vil alternative investeringer for eksempel være investeringer i havbruk i andre land. For andre typer investorer vil det være investeringer i andre næringer. Ulike typer investorer vil kunne ha ulike marginalprodukt av alternative investeringer.

Hva meravkastningen eller grunnrenten blir avhenger også av faktorer som investorene ikke har kontroll over. For eksempel dersom det tildeles nye tillatelser vil meravkastningen ved eksisterende produksjonskapasitet falle. Det samme gjelder hvis prisene synker som følge av at man har etablert ny produksjonskapasitet i utlandet.

Det er verdt å merke seg at en slik meravkastning også kan oppstå av andre årsaker enn tilgang til knappe naturressurser. Enhver bedrift som har varig markedsmakt, vil ha en tilsvarende meravkastning. Meravkastning er dermed ikke noe som er unikt for de

såkalte grunnrentenæringene – og vil f.eks. være å finne hos alle bedrifter med markedsmakt av betydning (f.eks. naturlige monopoler, næringer med høye etableringsbarrierer, selgere av sterke merkevarer mv.).

### 3.2 Forutsetninger for en nøytral grunnrenteskatt

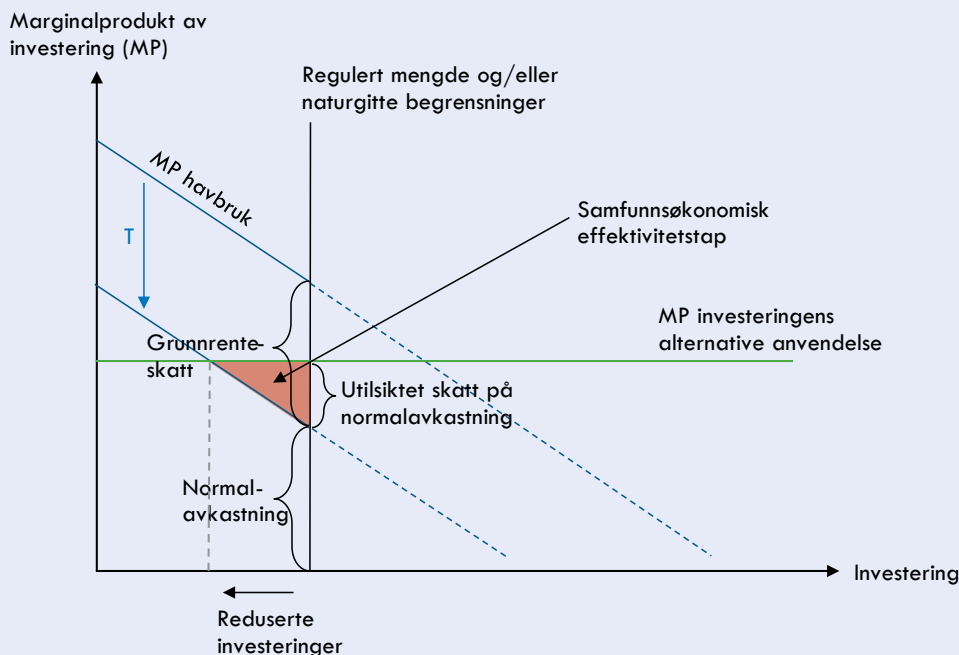
Hensikten med en grunnrenteskatt er at aktører som driver med næringsvirksomhet og benytter fellesskapets knappe naturressurser skal betale fellesskapet for bruk av naturressursen.

Grunnrente kan hentes inn på flere måter. Et eksempel er gjennom auksjoner. I praksis er det mulig å hente inn hele grunnrenten gjennom auksjoner. Slike auksjoner benyttes i flere bransjer. For eksempel innen mobilkommunikasjon auksjonerer staten bort eksklusiv rett til bruk av frekvenser (som er en knapp ressurs). Auksjoner har også blitt benyttet ved at konsesjoner til ny produksjonskapasitet har blitt auksjonert ut igjennom auksjoner i 2018, 2020 og 2022.

Skattlegging er en annen måte å hente inn grunnrente på. Grunnrenteskatten er en særskatt. Særskatter brukes allerede i vannkraft- og petroleumssektoren i form av en ekstraordinær skatt på overskudd.

Under bestemte forutsetninger er grunnrenteskatten nøytral. Dette vil si at den ikke påvirker beslutninger om produksjon eller investeringer. Dette er i så fall en samfunnsøkonomisk effektiv type skatt som kun medfører en tilsiktet overføring av overskudd fra næring til stat.

Figur 3-3: En grunnrenteskatt vil være vridende hvis skattegrunnlaget er større enn grunnrenten



Illustrasjon: Oslo Economics. Forklaring: Figuren illustrerer at når skattesatsen settes høyt, vil skifte i marginalproduktkurven etter skatt gjøre at noen investeringer i havbruk blir mindre lønnsomme enn marginalproduktet til investeringenes alternative anvendelse. Normalavkastningen i havbruk vil da skattes hardere enn normalavkastningen i andre næringer. Dette gjør at investeringer vil reduseres i havbruket til fordel for de alternative investeringene. Som resultat oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, hvor investeringer kunne blitt gjennomført med en høyere avkastning enn de investeringene som faktisk realiseres.

Forutsetningen bak en nøytral grunnrenteskatt er at det kun er meravkastningen som beskattes – og at øvrig avkastning skjermes fra særskatten.

Så lenge avkastningen etter skatt fortsatt er høyere enn avkastningen på alternative investeringer, vil investeringen fortsatt være lønnsom å gjennomføre (men likevel mindre lønnsom enn uten skatt). I så tilfelle vil ikke investeringsbeslutninger påvirkes.<sup>3</sup>

Dette illustreres også i Figur 3-2. En grunnrenteskatt reduserer marginalavkastningen, men er fortsatt på et nivå der marginalavkastningen på marginen er høyere enn alternativavkastningen. Investeringer som er lønnsomme uten grunnrenteskatt er dermed også lønnsomme med grunnrenteskatt. Dette betyr at skatten er ikke-vridende eller nøytral. En grunnrenteskatt vil dermed være nøytral så lenge meravkastningen/grunnrenten ikke beskattes mer enn 100 prosent.

### 3.3 En for høy skattesats vil være vridende

Dersom man beskatter mer enn bare grunnrenten, vil man i praksis pålegge næringen en ekstraordinær skatt på normalavkastningen. Da vil grunnrentenæringen ende opp med en lavere

marginalavkastning etter skatt enn avkastningen man får ved å investere i alternative næringer, og det vil dermed være mer lønnsomt for noen investorer å flytte kapitalen sin til de alternative næringene uten grunnrenteskatt. Dette vil føre at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke blir realisert. At samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer ikke blir realisert, medfører et effektivitetstap.

Samfunnsøkonomiske effektivitetstap betyr at for den samme mengden investeringer kunne vi oppnådd mer avkastning, enn den man oppnår etter effektivitetstapet. Konkret betyr dette redusert verdiskaping i næringen, noe som får konsekvenser for arbeidsplasser, produktivitet og lønnsnivå på sikt. For samfunnet betyr dette samlet lavere verdiskaping enn man kunne oppnådd med samme mengde ressurser.

I denne sammenhengen er det ikke relevant for resultatet om grunnrenten er utformet som en kontantstrømskatt ettersom avkastning etter skatt for alternative investeringer fortsatt vil være høyere.<sup>4</sup>

At grunnrenteskatten kan være vridende dersom skattegrunnlaget er større enn grunnrenten er illustrert i Figur 3-3. Figuren illustrerer at skiftet i marginalproduktivitet ved investeringer i havbruk etter skatt, gjør at normalavkastningen skattlegges. Dette vil føre til at investeringene reduseres helt frem til

<sup>3</sup> Se f.eks. Scheel-utvalget (NOU 2014:13): «Ettersom kontantstrømskatten er en skatt på renprofitt vil den heller ikke virke vridende på marginale investeringsbeslutninger.» (NOU 2014:13, s. 127)»

<sup>4</sup> Se også diskusjon rundt nøytralitet av kontantstrømskatt dette fra Scheel-utvalget (vår utheving):

«Omlagging til kontantstrømskatt vil ikke i seg selv påvirke den formelle, marginale skattesatsen, og følgelig ikke påvirke insentivene til å flytte overskudd fra Norge til andre land. Dersom skattesatsen økes i en provenynøytral reform, vil insentivene til overskuddsflytting øke.» (NOU 2014:13, s. 127)

marginalavkastningen i havbruk etter skatt er lik investorenes alternative anvendelse. Effektivitetstapet, den røde trekanten, er differansen mellom avkastningen samfunnet kunne fått i havbruk og den avkastningen man får i den alternative anvendelsen.

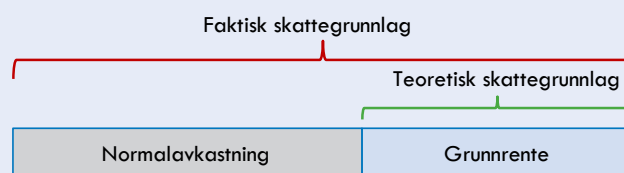
Et viktig premiss for diskusjonen om investeringer er at kapital er en begrenset ressurs, og at investeringer alltid har en alternativ anvendelse. Man kan derfor ikke forvente at investorer vil investere helt frem til nåverdien av fremtidige investeringer er marginalt høyere enn null.

### 3.4 Teoretisk og faktisk grunnrenteskatt har et ulikt skattegrunnlag

Den teoretiske grunnrenteskatten er en skatt der man isolerer et selskap sin meravkastning/renprofitt og skattlegger en andel av denne – mens selskapets normalavkastning ikke berøres og skattlegges identisk med øvrige næringer.

Et selskap og en nærings overskudd og avkastning kan observeres på samme måte som all annen skattepliktig aktivitet – men **skillet mellom meravkastning og normalavkastning kan ikke presist isoleres**. Det er derfor heller ikke mulig å sikre at skattegrunnlaget kun

**Figur 3-4: Ulikt teoretisk og faktisk skattegrunnlag gjør det mulig at også normalavkastning skattlegges**



Illustrasjon: Oslo Economics

inkluderer meravkastningen og ikke også næringens normalavkastning. Dette er illustrert Figur 3-4.

Den praktiske innretningen av en grunnrenteskatt er en **ekstraordinær skatt på selskapenes overskudd**. Dette skiller seg fra det teoretiske skattegrunnlaget (kun ekstraordinært overskudd). Dette gir potensiale for at det faktiske skattegrunnlaget også inkluderer normalavkastningen. Potensialet for en slik «for høy» skatt er større når prosentsetningen av overskuddet øker.

Generelt innebærer dette at det foreligger en risiko for at en grunnrenteskatt er vridende dersom man faktisk ikke kan være sikkert på størrelsen av næringens grunnrente/meravkastning.

## 4. Størrelsen på grunnrenten i havbruk er svært usikker

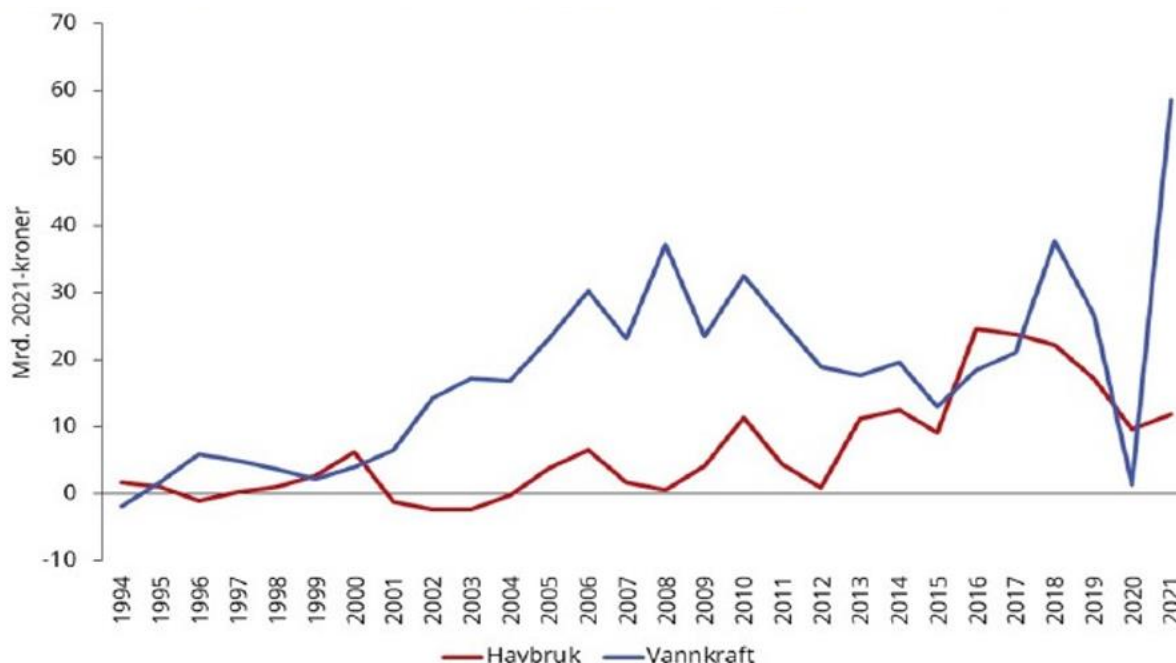
Vi redegjør for SSBs empiriske undersøkelser om størrelsen på grunnrenten i ulike næringer, som er lagt til grunn av Havbruksskatteutvalget og Finansdepartementet. Estimater for grunnrenten innen havbruket fremstår som langt mer usikre enn for vannkraft. Dette tilsier at risikoen for en vridende beskatning ved en høy marginal skattesats er større innen havbruk enn vannkraft.

Estimater på størrelsen på grunnrenten («ressursrente») i havbruket og andre næringer har blitt utarbeidet av Greaker og Linholdt (2022) ved SSB, basert på nasjonalregnskapsdata. Estimater for samlet grunnrente innen havbruk og vannkraft er gjengitt i Figur 4-2 for perioden 1994-2021.<sup>5</sup> Mens estimatet på grunnrenten i vannkraft ligger på et stabilt positivt

nivå til tross for vesentlig variasjon over tid, er den estimerte grunnrenten på havbruk mellom 1994 og 2012 i flere år nær null, og til og med negativ.<sup>6</sup> Fra 2013 og frem til i dag har imidlertid den estimerte grunnrenten for havbruk vært på et høyt nivå som følge av høye markedspriser, og dermed høye marginer.

Ettersom vannkraft og havbruk er næringer av ulik størrelse, er ikke den anslåtte grunnrenten direkte sammenlignbar i forhold til aktiviteten i næringen. Figur 4-4 viser SSBs estimerte ressursrente som en andel av næringenes bruttoprodukt (definert som verdi av produksjon fratrukket produktinnsats – omtrent samlet dekningsbidrag i næringene). Mens man for vannkraft ser en relativt stabil ressursrente

Figur 4-2: Faksimile fra (Greaker & Linholdt, 2022). Anslag på grunnrente i havbruk og kraftproduksjon i perioden 1994 - 2021.



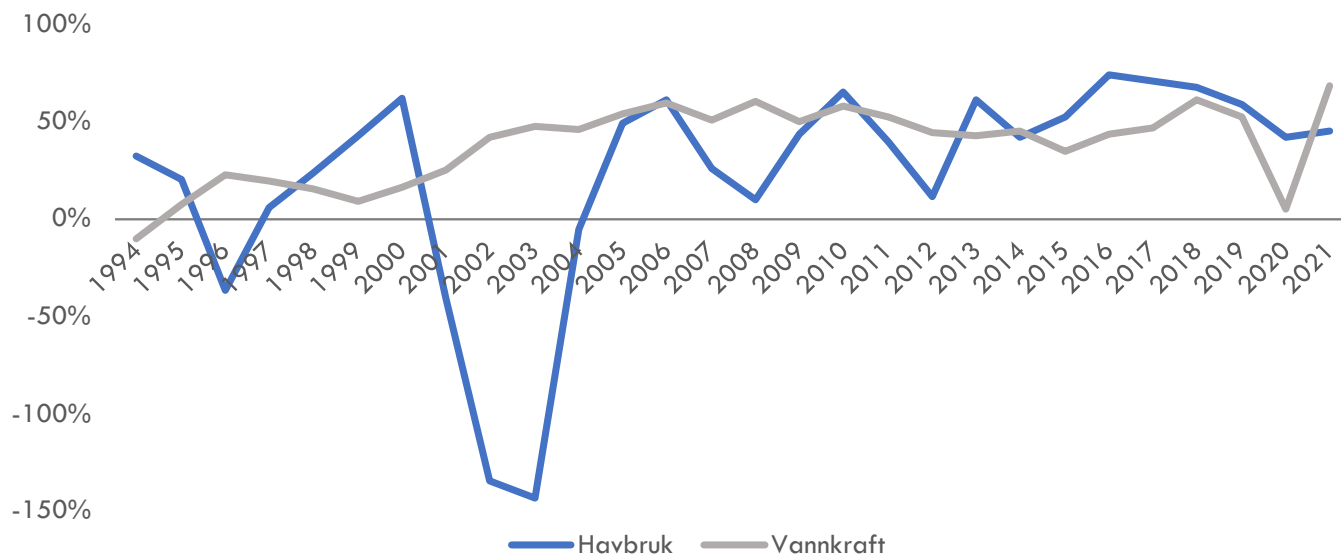
Kilde: (Greaker & Linholdt, 2022)

<sup>5</sup> Nivåene mellom estimatet på vannkraft og havbruk er ikke helt sammenlignbare ettersom vannkraft er en større næring med større totalomsetning.

<sup>6</sup> Vi er ikke i denne rapporten bedt om å gå etterprøve Greaker og Linholdt (2022) sine analyser av grunnrenten. Vi legger imidlertid merke til at analysen baserer seg på en

rekke forutsetninger som kan problematiseres. Estimater av grunnrenten baserer seg på antakelser om definisjonen av arbeidskapital, alternativ avkastning på kapital, risikopåslag samt aggregerte og usikre data. Det fremstår derfor som usikkert om grunnrenten faktisk er positiv i perioder der SSB har estimert positive, men lave verdier.

Figur 4-4: Estimert ressursrente som andel av estimert bruttoprodukt



Kilde: Oslo Economics basert på data fra Greaker og Lindholdt (2022)

som andel av bruttoproduktet, svinger den estimerte ressursrenten for havbruket betydelig mer. Dette indikerer at nivået på grunnrenten innen havbruk er mer usikker og mer sensitiv til prisvariasjoner, enn det som er tilfelle i vannkraft. Dette kan trolig forklares ved at driftsmarginen i havbruket er mer sensitiv til prisvariasjoner enn det som er tilfelle i vannkraft. Dette fordi havbruksnæringen, i motsetning til vannkraftnæringen, har høye varekostnader. Samtidig løper varekostnadene på et annet tidspunkt enn salgsinntektene. Dermed står man overfor en risiko for å selge varen med tap, eventuelt ulønnsomme marginer ved større prisfall ettersom produksjonsbeslutningene har blitt tatt under andre prisforventninger.

Havbruket står videre overfor en rekke typer risikoer for negative tilbuds- og etterspørselssjokk, som i liten grad gjelder vannkraftnæringen. Dette gjelder blant annet markedsadgang til utenlandske markeder, produksjonsvekst i andre land<sup>7</sup>, og biologiske og miljømessige trusler knyttet til lus og alger. Dette er risikomomenter som påvirker både størrelsen på grunnrenten og avkastningskravet i næringen.

Når størrelsen på grunnrenten innen havbruk er usikker, er det også høyst usikkert om skatten kun vil skattlegge grunnrenten og ikke normalavkastningen i havbruksnæringen. En høy skattesats på et usikkert skattegrunnlag gir derfor en høy risiko for en vridende grunnrenteskatt.

<sup>7</sup> F.eks. havbruk i Skottland, Færøyene, Island, Chile, Canada mv. samt potensiell konkurranse fra landbasert produksjon. Økt produksjon av substitutter til oppdrettsfisk

kan også påvirke nivået på grunnrenten. Slike substitutter kan være villfisk eller proteiner fra annen landbruksproduksjon.

## 5. Havbruksskatteutvalgets forslag til skattesats er ikke tilstrekkelig utredet

I dette kapitlet redegjør vi for hva Havbruksskatteutvalget og Finansdepartementet har lagt til grunn i deres anbefaling om en grunnrenteskattesats på 40 prosent. Kapitlet redegjør videre for hvilke vurderinger som ble lagt til grunn på skattesats ved innføring av en grunnrenteskatt på vannkraftnæringen i 1995.

### 5.1 Det foreligger ikke et relevant grunnlag for anbefalt skattesats

Havbruksskatteutvalget anbefalte en skattesats på 40 prosent. Finansdepartementet har lagt dette til grunn for sitt forslag til skattesats uten videre drøfting i høringsnotatet. Utvalgets anbefaling om en særskatt på 40 prosent av overskuddet er ikke underbygget med relevant dokumentasjon eller analyser. Etter vår vurdering er derfor ikke nivået på grunnrenteskattesatsen utredet tilstrekkelig godt.

I Havbruksskatteutvalgets rapport finner vi kun ett avsnitt der den anbefalte skattesatsen på 40 prosent drøftes: (NOU 2019:18, side 223):

*Vannkraftnæringen står overfor en grunnrenteskatt på 37 pst. Næringen har i tillegg særlige regler for eiendomsskatt, og må betale konsesjonsavgift og avstå konsesjonskraft. Samlet sett tilsier dette at særskattene på grunnrenten i vannkraftnæringen utgjør i*

*størrelsesorden 40 pst. Utvalget foreslår at grunnrenteskattesatsen for havbruk settes til 40 pst, slik at man henter inn om lag like stor andel av grunnrenten i havbruksnæringen som i vannkraftnæringen. (NOU 2019:18, p. 223)*

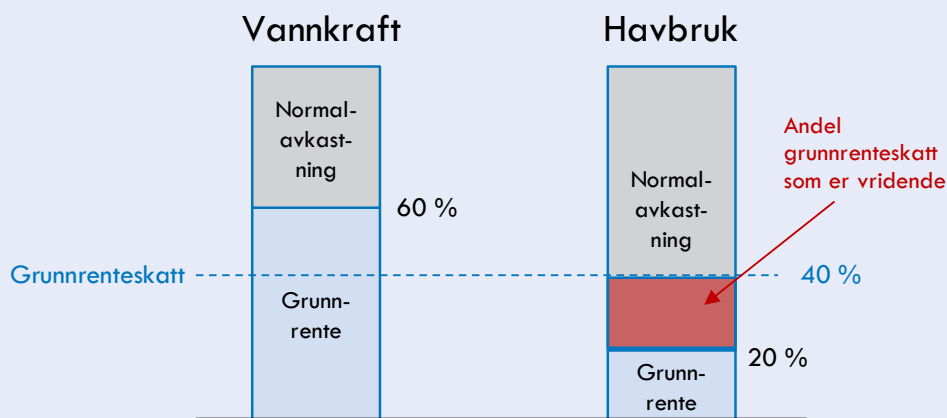
Anbefalingen synes å være basert på et prinsipp om likebehandling mellom havbruk og vannkraft. Resonnementet om at en lik skattesats henter inn om lag like stor andel av grunnrenten i de to næringene er imidlertid feil. Dette er fordi skattegrunnet for grunnrenteskatten er bedriftenes overskudd – ikke grunnrenten.

En lik skattesats på overskuddet mellom to næringer vil etter all sannsynlighet innebære at man henter inn en ulik andel av grunnrenten i de to næringene. Det er videre lite som tyder på at grunnrenten utgjør en lik andel av overskuddet innen havbruk og vannkraft. Anbefalingen er dermed ikke i tråd med prinsippet om å «hente inn en om lag like stor andel av grunnrenten».

Det må antas at dagens skattesystem med en høyere grunnrenteskatt på petroleum enn vannkraft nettopp skyldes at olje- og gassnæringen har en betydelig høyere grunnrente enn vannkraftnæringen, som forsvarer en høyere skattesats på overskuddet innen olje- og gass.

Utover ovennevnte resonnement foreligger ingen analyser eller drøftelser verken i Havbruksskatteutvalgets utredning eller i Finansdepartementets høringsnotat med hensyn til nivå av grunnrenteskatt. Finansdepartementet og

Figur 5-1: Talleksempel som illustrerer hvordan en lik skatt på overskudd vil kunne være nøytral i en grunnrentenæring og vridende i en annen



Havbruksskatteutvalget har heller ikke drøftet potensielle utilsiktede negative samfunnsøkonomiske konsekvenser av en for høy skattesats. Nivået på grunnrenteskatten er derfor i praksis ikke utredet.

### 5.1.1 Eksempel

Figur 5-1 gir et eksempel på hvordan en lik skattesats basert på overskudd kan gi vridning i en grunnrentenæring og ikke en annen. I eksemplet er skattesatsen satt til 40 prosent av overskuddet. Dersom meravkastningen i vannkraft er 60 prosent av overskuddet for vannkraft, men 20 prosent for havbruk – så vil en lik særskatt på overskudd være nøytral for vannkraft og vridende for havbruk ettersom havbruksskatten også skattlegger normalavkastningen. Dersom man legger talleksemlene i figuren til grunn vil en likbehandling mellom vannkraft og havbruk tilsi en skattesats på 13,3 prosent av overskuddet for havbruk. Dette ville gitt en lik skatt tilsvarende 2/3 av grunnrenten for begge næringer.

## 5.2 Rødseth-utvalget og Finansdepartementet advarte mot skattevridning ved en høy grunnrenteskattesats på vannkraft

I 1995 sendte Finansdepartementet inn et lovforslag om en grunnrenteskatt på vannkraft, som baserte seg på utredningen til Rødseth-utvalget (Finansdepartementet, 1995).

Rødseth-utvalget argumenterte for at normalavkastningen til vannkraftnæringen ikke bør skattlegges hardere enn den alternative avkastningen investorene ellers kunne oppnådd i en næring uten grunnrenteskatt (vår utheving):

*«Normalavkastninga til eit verk bør ikkje skattleggjast hardare enn normalavkastninga i andre bedrifter. For at normalavkastninga skal vera friteken for grunnrenteskatt, må noverdien av dei summene som er fritekne for grunnrenteskatt minst vera lik investeringskostnaden» (NOU 1992:34, p. 170).*

Dersom grunnrenteskatten er nøytralt utformet ved at normalavkastningen til investorene skjermes fullstendig, vil dette bety at selve skattesatsen kan være høy.

*«Dersom skatten på grunnrenten er utformet slik at skatten virker helt nøytral og at normalavkastningen er fullt ut skjermet, kan det argumenteres for at skattesatsen bør være svært høy» (Finansdepartementet, 1995, p. 120).*

Hvis derimot skattegrunnlaget som brukes for å beregne grunnrenteskatten ikke tilsvarer den faktiske grunnrenten kan normalavkastningen til investorene bli skattlagt. Dersom grunnrenteskatten ikke er nøytral, vil skattevridninger oppstå og investeringsbeslutningene til investorene kan påvirkes.

En for høy skattesats vil forsterke de negative skattevridningene. Finansdepartementet vektla dette i stor grad når de drøftet skattesatsen på vannkraft i lovforslaget sitt (vår utheving):

*«En høy skattesats vil, alt annet likt, bidra til å forsterke utslagene av at utformingen av skatten på grunnrenten i praksis ikke alltid vil treffe grunnrenten eksakt. Jo høyere skattesats, desto større er den skattemessige effekten av eventuelle unøyaktigheter» (Finansdepartementet, 1995, p. 120).*

I tillegg trakk Finansdepartementet frem andre uheldige vridninger som kan oppstå som følge av en for høy særskatt på grunnrenten, utover den ordinære overskuddsbeskatningen (Finansdepartementet, 1995). Blant annet ble det trukket frem av Finansdepartementet at en høyere grunnrenteskattesats gir sterkere motiver for skatteyter til å fradragføre kostnader som ikke er relevante i grunnrenteinntekten. Departementet trekker også frem at skatteyter kan få insentiv til å unndra inntekter fra grunnrentebeskatningen. Videre kan en for høy skattesats svekke insentiver til å ha en kostnadseffektiv drift, ettersom skattekreditorer vil motta en større del av overskuddet når satsen øker.

Finansdepartementet konkluderer dermed at det er en avveining mellom forholdene nevnt ovenfor, og at en høyere skattesats medfører at en større del av verdiskapningen fra en naturressurs tilfaller fellesskapet. På bakgrunn av dette foreslo Finansdepartementet at grunnrenteskattesatsen ikke bør settes høyere enn 30 prosent (Finansdepartementet, 1995).

Flertallet i Finanskomiteen som behandlet lovforslaget til Finansdepartementet foreslo derimot at skattesatsen skulle settes enda lavere enn det som ble foreslått av departementet, og la til grunn en skattesats på 27 prosent (Finanskomiteen, 1996). Sistnevnte skattesats var også den som til slutt ble vedtatt og trådte i kraft i 1997.

Vårt poeng i denne sammenhengen er derfor at dersom det er usikkerhet rundt nøytraliteten til den foreslåtte grunnrenteskatten, så tilsier dette at selve skattesatsen bør settes lavere. Dette vil minimere risikoen for uheldige skattevridningene som kan oppstå som følger av en ikke-nøytral skatt.



## 6. Konklusjon

*For å redusere risikoen for negative konsekvenser ved en ikke-nøytral grunnrenteskatt bør den marginale skattesatsen settes lavere enn Finansdepartementets forslag. Den marginale skattesatsen kan reduseres uten å redusere skatteprovenyet.*

Dersom en grunnrenteskatt ikke er nøytral, vil skatten vri havbruksnæringens investerings- og produksjonsbeslutninger. Dette vil ha negative konsekvenser for verdiskapningen i næringen og skatteprovenyet.

En grunnrenteskatt kan være nøytral dersom normalavkastningen er fullt ut skjermet (ikke skattlegges). Etersom grunnrenten ikke kan observeres direkte og skattegrunnlaget inkluderer all avkastning (normalavkastning og ekstraordinær avkastning), vil risikoen for en vridende beskatning der også normalavkastning skattlegges øke jo høyere skattesatsen settes.

Risikoen for utilsiktet vridning ved høy skattesats ble vektlagt da grunnrentebeskatning ble innført på vannkraft på 90-tallet. I Havbrukskatteutvalgets utredning i 2019 og Finansdepartementets høringsbrev med forslag om en grunnrenteskattesats

på 40 prosent, er ikke nivået i praksis blitt utredet. Utvalget og departementet har heller ikke utredet eller drøftet konsekvenser av mulighetene for vridning ved en høy skattesats. Fraværet av en slik utredning fremstår som vesentlig svakhet ved Finansdepartementets høringsnotat.

Størrelsen på grunnrenten i havbruk er usikker, og en eventuell vridende beskatning kan ha særlige negative konsekvenser for verdiskapningen innen havbruket. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv fremstår det derfor som fornuftig at skattesats settes på et lavere nivå enn det som nå er foreslått. Dette kan gjøres gjennom å redusere den prosentvise satsen eller å skjerme en rimelig andel av overskuddet for å sikre at normalavkastningen ikke rammes av grunnrenteskatten.

En slik tilnærming vil også være i tråd med prinsippene som ble lagt til grunn da grunnrenteskatten ble innført for vannkraftsnæringen på 90-tallet.

Dersom det er ønskelig at skatteprovenyet skal være mellom 3,65 og 3,8 milliarder kroner, kan dette finansieres ved å justere innretningen av skatten. Skattegrunnlaget kan for eksempel økes ved å redusere eller fjerne bunnfradraget per selskap som er foreslått til 54 eller 68 millioner kroner per selskap.

## 7. Referanser

Finansdepartementet, 1995. *Ot. prp. nr. 23 (1995-96) - Skattlegging av kraftforetak*, Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet, 2022a. *Høring - Grunnrenteskatt på havbruk*. [Internett]  
Available at:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-grunnrenteskatt-pa-havbruk/id2929159/?expand=horingsnotater>

Finansdepartementet, 2022b. *Saksnr. 22/4989: Høringsnotat - Grunnrenteskatt på havbruk*, Oslo: Finansdepartementet.

Finanskomiteen, 1996. *Innst. O. nr. 62 (1995-1996): Innstilling fra finanskomiteen om skattlegging av kraftforetak*, Oslo: Finanskomiteen.

Greaker, M. & Linholdt, L., 2022. *Ressursrenten i naturressursnæringene i Norge 1884-2021*, s.l.: Statistisk sentralbyrå rapport 2022/23.

NOU 1992:34, 1992. *Skatt på kraftselskap*, Oslo: Finans- og tolldepartementet.

NOU 2014:13, 2014. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, s.l.: s.n.

NOU 2019:18, 2019. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, Oslo: Finansdepartementet.

Oslo Economics, 2022-115. *Bunnfradrag i grunnrenteskatt på havbruk*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022-116. *Produksjonsavgift i havbruk*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022-117. *Eksport og eksportavgifter fra havbruk*, Oslo: Oslo Economics.

oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo