



Produksjonsavgift i havbruk

Utarbeidet på oppdrag for Kverva AS

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for offentlig sektor og for private aktører som er berøres 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.

Produksjonsavgift i havbruk/2022-116

© Oslo Economics, 22. desember 2022

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Ansvarlig partner

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

Foto/illustrasjon: iStock.com/MariusLtu

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning og mandat	5
1.1 Bakgrunn for oppdraget	5
1.2 Mandat	5
1.3 Leseveiledning	5
2. Provenyeffekter av ulike satser på produksjonsavgift	6
3. Virkninger på samfunnsøkonomisk effektivitet av produksjonsavgift	7
3.1 Utvalgets vurdering av en produksjonsavgift	7
3.2 Grunnrente oppstår som følge av kvantumsregulering	8
3.3 Havbrukskatteutvalgets resonnement om effektivitetstap av bruttobeskatning er gjort under uriktige forutsetninger	9
4. Referanser	10

Sammendrag og konklusjoner

Havbruksskatteutvalget anbefalte i sin utredning at grunnrenten i Havbruksnæringen burde innhentes gjennom en periodisert grunnrenteskatt (NOU 2019:18). Havbruksskatteutvalget la til grunn at å innhente grunnrenten gjennom en produksjonsavgift er mindre gunstig, ettersom bruttoskatter kan gi uønskede skattevridninger.

I denne rapporten anslår vi hvilken sats på produksjonsavgiften som hadde gitt et skatteproveny på mellom 3,65 og 3,8 milliarder kroner. Videre drøfter vi hvorvidt deler av grunnrenten kan innhentes gjennom en produksjonsavgift uten at skattevridninger oppstår.

En produksjonsavgift mellom 2,50 og 2,60 vil generere et skatteproveny på 3,6-3,8 milliarder kroner, gitt matfiskproduksjonsnivået i 2021

Produksjonsavgiften utgjør i dag 40,5 øre per produserte kilo laks, ørret og regnbueørret. Dette medfører et skatteproveny på om lag 590 millioner kroner i 2022, i henhold til innrapporterte tall fra Fiskeridirektoratet (2022) for produksjon av matfisk i 2021.

Finansdepartementet anslår at den foreslåtte grunnrenteskatten vil generere et skatteproveny på mellom 3,65 og 3,8 milliarder kroner. Dersom det er ønskelig å innhente et tilsvarende skatteproveny gjennom en produksjonsavgift, måtte produksjonsavgiften økes til mellom 2,50 og 2,60 kroner per kilo produserte fisk.

Anslaget tar utgangspunkt i produksjonsvolumet i 2021, og forutsetter at det ikke skjer tilpasninger i næringen som følge av en stor økning i avgiften. Hvorvidt slike avgifter endrer produksjonsbeslutningene kommer an på avgiftens størrelse, prisene på verdensmarkedet og den enkelte bedrifts kostnadsstruktur.

Det er mulig å hente inn deler av grunnrenten i havbruket gjennom en produksjonsavgift uten store negative konsekvenser for samfunnsøkonomisk effektivitet

Produksjonsavgiften er en bruttoskatt på kvantum produsert fisk. Havbruksskatteutvalget argumenterte for at en produksjonsavgift vil skape vridninger i oppdrettsselskapenes investerings- og produksjonsbeslutninger, slik at samlet produksjon reduseres.

Havbruksskatteutvalgets argumenter passer best i situasjoner med lav marginal lønnsomhet. Utvalget drøfter ikke hvordan grunnrenten eller «reguleringsrenten», som oppstår grunnet begrensninger på tillatelser til matfiskproduksjon, påvirker forholdet mellom bruttoskatter og produksjons- og investeringsbeslutninger.

En produksjonsavgift som er mindre enn grunnrenten vil ikke påvirke produksjons- og investeringsbeslutninger, og vil følgelig ikke skape samfunnsøkonomiske effektivitetstap. Årsaken til dette er at begrensningene som settes av oppdrettstillatelsene medfører at en moderat produksjonsavgift kun reduserer reguleringsrenten i markedet, men bedriftene får fremdeles dekket sine marginale produksjonskostnader etter skatt.

I prinsippet er det mulig å ta inn hele grunnrenten i form av en produksjonsavgift. I praksis er det imidlertid vanskelig å beregne størrelsen på grunnrenten, og dermed vil det også være vanskelig å sette et riktig nivå på avgiften. Forutsatt at myndighetene kun ønsker å hente ut en andel av grunnrenten, kan det være hensiktsmessig med en lav produksjonsavgift, uten at dette gir store skattevridninger.

Dersom lønnsomheten i næringen endres gjennom et skift i etterspørselen kan man risikere at produksjonsavgiften blir høyere enn grunnrenten. Dette vil medføre at produksjon som ellers er samfunnsøkonomisk lønnsom ikke blir lønnsomt for bedriften etter avgiften.

Dersom det er vanskelig å få politisk gjennomslag for å redusere avgifter kan avgiftsnivået «bite seg fast» på et for høyt nivå, selv om det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere produksjonsavgifter. Fastsettelse av for høye avgifter gjennom årlige statsbudsjett kan føre til ustabile rammevilkår for havbruksnæringen.

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.

Denne rapporten drøfter provenyeffekter av en høyere sats på dagens produksjonsavgift, og hvilke skattevridninger som kan oppstå som følge av produksjonsavgiften.

Tema for de øvrige rapportene er:

- Nivå på grunnrenteskattesats på havbruk (Oslo Economics, 2022-114)
- Bunnfradrag i grunnrenteskatt på havbruk (Oslo Economics, 2022-115)
- Eksport og eksportavgifter fra havbruk (Oslo Economics, 2022-117)

1.2 Mandat

Denne rapporten redegjør for Oslo Economics sine analyser av økt produksjonsavgift på havbruksnæringen.

Mandatet for dette deloppdraget var som følger:

- *Hva måtte produksjonsavgiften være for å gi et proveny som tilsvarer provenyanslaget til Finansdepartementet på mellom 3,65 og 3,8 milliarder kroner?*

Analysen som følger av problemstillingen gitt i mandatet, bygger på forutsetningen om at en høyere produksjonsavgift ikke medfører skattevridninger. Av den grunn var det naturlig å drøfte videre i rapporten:

- *Hvilke skattevridninger oppstår som følge av en produksjonsavgift?*

1.3 Leseveiledning

Rapporten er bygget opp som følger:

I kapittel 2 redegjør vi kort anslag på provenyeffekter av ulike avgiftssatser på produksjonsavgiften.

I kapittel 3 drøfter vi produksjonsavgiftens effekt på en grunnrentenæring. Kapitlet tar utgangspunkt i Havbruksskatteutvalgets vurdering på effekten av en bruttoskatt i et frikonkurransemarked. Videre drøfter vi effekten av en produksjonsavgift når det settes begrensninger på mengden produksjon i markedet.

2. Provenyeffekter av ulike satser på produksjonsavgift

Produksjonsavgiften er en skatt per kilo produserte fisk. Med produsert fisk menes sløyd fisk, og avgiften må belastes først når fisken er slaktet (Skatteetaten, u.d.).

For å beregne provenyeffekter av ulike satser på produksjonsavgiften bruker vi data tilgjengelig fra Fiskeridirektoratet (2022), som viser innrapporterte tall på antall tonn fisk som er tatt ut av merdene og slaktet i 2021. Videre bruker vi Skatteetatens (u.d.) omregningsfaktor for å omregne antall tonn produsert fisk i rundvekt, til antall tonn kilo slaktet fisk. Denne faktoren er 0,889 for laks og 0,881 for regnbueørret.

Tabell 2-1 viser antall tonn produsert fisk i rundvekt, og antall tonn produsert og slaktet fisk. Totalt legger vi til grunn et anslag på totalt slaktet laks og regnbueørret på 1 485 902 tonn i 2021.

Dersom vi legger til grunn dagens sats på produksjonsavgift, som utgjør 40,5 øre, vil det samlede provenyet fra produksjonsavgiften i 2021 tilsvare et skatteproveny på ca. 591 millioner kroner. Av dette vil produksjonsavgiften på regnbueørret utgjøre om lag 30 millioner kroner, og avgiften på laks vil utgjøre om lag 561 millioner kroner.

Finansdepartementet har anslått at den foreslåtte grunnrenteskatten vil generere et skatteproveny på mellom 3,65 milliarder kroner og 3,8 milliarder kroner, avhengig av om bunnfradraget vil utgjøre 54 eller 68 millioner kroner (Finansdepartementet, 2022). Dersom produksjonsavgiften skal hente inn et tilsvarende skatteproveny måtte avgiftssatsen økt betraktelig.

Vi bruker anslaget på antall tonn produsert laks og regnbueørret i 2021, og øker satsen på produksjonsavgiften for å finne et proveny som tilsvarer provenyet til den foreslåtte grunnrenteskatten. I Tabell 2-2 viser vi estimert proveny fra produksjonsavgiften gitt ulike avgiftssatser. Beregningene er gjort under forutsetning om at skatten ikke medfører skattevridninger blant oppdrettsselskapene. Det vil si at det forutsettes at selskapene fortsetter å produsere samme volum som innrapportert til Fiskeridirektoratet i året 2021 (Fiskeridirektoratet, 2022)

En produksjonsavgift på 2,50 kroner per kilo produsert fisk vil gi et skatteproveny på ca. 3,65 milliarder kroner. Dersom produksjonsavgiften økes ytterligere til 2,60 kroner per kilo produserte fisk vil skatteprovenyet utgjøre ca. 3,8 milliarder.

Tabell 2-1: Innrapporterte tall på uttak av slaktet fisk totalt i 2021. Tall i tonn, oppgitt i rundvekt.

	Laks	Regnbueørret	Totalt
Produsert fisk, rundvekt	1 557 739	84 077	1 641 816
Produsert fisk, slaktet	1 384 830	74 072	1 485 902

Kilde: Fiskeridirektoratet (2022)

Tabell 2-2: Estimert proveny av ulike produksjonsavgiftssatser på antall tonn produsert fisk i 2021, oppgitt i millioner kroner

Avgiftssatser (kroner per kilo)	Inntekter laks	Inntekter regnbueørret	Samlet proveny
0,40	554	30	584
0,80	1 108	59	1 167
1,20	1 662	89	1 751
1,40	1 939	104	2 042
1,80	2 493	133	2 626
2,20	3 047	163	3 210
2,50	3 462	185	3 647
2,60	3 601	193	3 793

Kilde: Estimater utarbeidet av Oslo Economics Merknad: Estimaten er utarbeidet ved å bruke antall kilo innrapporterte fisk fra 2021 til Fiskeridirektoratet, omregnet til slaktet vekt. Alle anslagene er avrundet til nærmeste million.

3. Virkninger på samfunnsøkonomisk effektivitet av produksjonsavgift

Vi redegjør for effektivitetsvirkninger av en produksjonsavgift på havbruk. Ettersom kvantum allerede er regulert, vil negative vridningseffekter ved en produksjonsavgift kunne være av begrenset omfang. En stor andel av grunnrenten kan derfor antakelig hentes inn gjennom en produksjonsavgift uten store negative konsekvenser for samfunnsøkonomisk effektivitet.

3.1 Utvalgets vurdering av en produksjonsavgift

Produksjonsavgiften er en bruttoskatt som ilegges kvantum slaktet laks, ørret og regnbueørret rapportert inn til Fiskeridirektoratet av det enkelte oppdrettsselskapet. Produksjonsavgiften er uavhengig av markedsprisen og produksjonskostnadene ved oppdrett av de ulike fiskeartene, og tar derfor ikke hensyn til lønnsomheten til oppdrettsselskapene.

Havbruksskatteutvalget argumenterer for at produksjonsavgiften, i motsetning til en nøytralt utformet grunnrenteskatt, vil kunne medføre vridninger i investerings- og produksjonsadferden til oppdrettsselskapene (NOU 2019:18). Investeringsprosjekter og produksjon som er lønnsomt å gjennomføre før produksjonsavgiften ilegges, behøver dermed ikke å være lønnsomme etter at

produksjonsavgiften innføres. Påstanden er dermed at produksjonsavgiften ikke er nøytral.

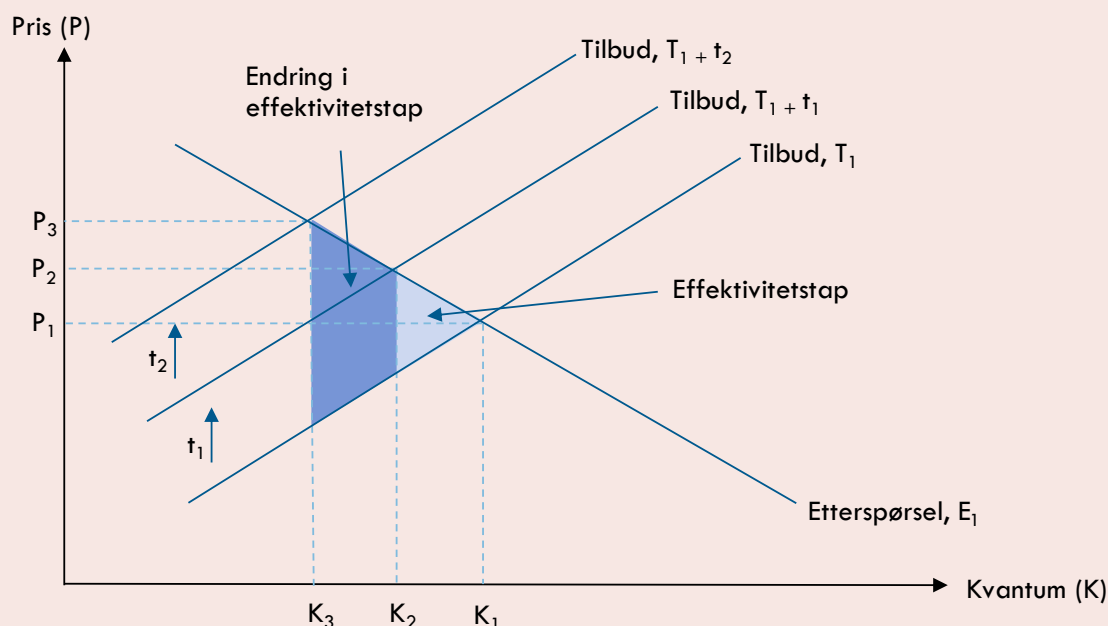
Utvalget argumenterer for at en bruttobeskatning av produksjon gir et **samfunnsøkonomisk effektivitetstap**. Effektivitetstapet oppstår fordi bruttobeskatningen gir en differanse mellom prisen konsumentene betaler og de reelle kostnadene av å produsere varen.

Vi har gjengitt Havbruksskatteutvalgets figur i vår Figur 3-1 (NOU 2019:18, p. 86). I fravær av en skatt vil produsentene fortsette å produsere varen helt til den marginale kostnaden av å produsere den siste enheten er lik den marginale betalingsvilligheten i markedet. Dette gir et kvantum produsert lik K_1 og pris lik P_1 .

Når en bruttoskatt lik t_1 må produsentene ilegge skatten på produksjonskostnadene sine, noe som fører at prisen øker til P_2 for konsumentene. Med en produksjonsavgift vil det være noen konsumenter som ikke ønsker å betale prisen etter avgift. Dermed faller en del av etterspørselen bort, og noen produsenter vil slutte å produsere ettersom det ikke lenger er lønnsomt. Produksjonen reduseres til kvantumet K_2 – som gir et effektivitetstap lik den lyseblå trekanten mellom kvantum K_1 og K_2 der det ikke produseres til tross for at betalingsvilligheten er større enn kostnaden ved å produsere varene.

Våre beregninger i kapittel 2 viser at produksjonsavgiften må økes fra 0,40 kroner til om

Figur 3-1: Havbruksskatteutvalgets illustrasjon av effektivitetstap ved bruttobeskatning



lag 2,6 kroner per kilo produsert fisk for å gi et tilsvarende proveny som grunnrenteskatten foreslått av Finansdepartementet. Dette er under forutsetningen av at det ikke oppstår skattevridninger.

Dersom vi antar at vi er i en situasjon hvor oppdrettselskapene produserer så mye at det er null profitt på den siste produserte enheten (K_1) til prisen (P_1), ville en drastisk øking i avgiften antagelig ha effekter på bedriftenes produksjonsbeslutninger. Endrede beslutninger ville ført til samfunnsøkonomisk effektivitetstap og lavere proveny til staten.

Dersom staten ønsker å dekke inn det tapte provenyet ved den reduserte produksjonen må produksjonsavgiften antagelig blitt økt mer enn 2,60 kroner per produserte kilo fisk.

3.2 Grunnrente oppstår som følge av kvantumsregulering

Havbrukskatteteutvalget drøfter vridningseffekter som oppstår som følge av en bruttoskatt, med utgangspunkt i et fritt marked hvor produsert kvantum bestemmes av det punktet hvor den marginale betalingsvilligheten til konsumentene er lik den marginale produksjonskostnaden til produsentene.

Utgangspunktet for produksjonsavgiften er at det allerede foreligger en antatt grunnrente, ettersom det

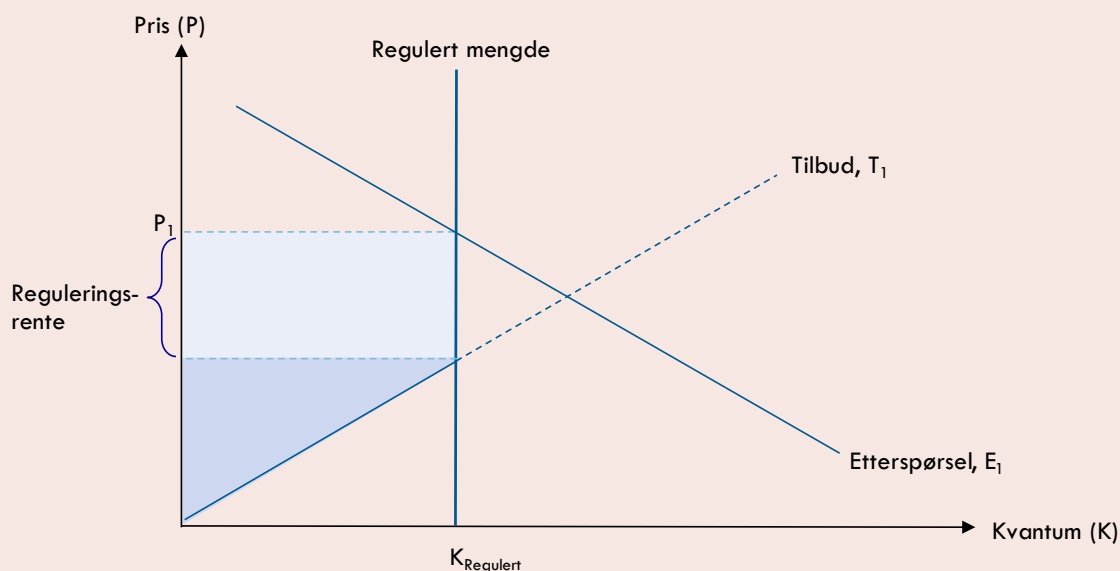
er en begrenset mengde lokasjoner på verdensbasis til å drive med oppdrett, og at antall tillatelser til å drive med matfiskproduksjon er begrenset av miljøhensyn.

Utgangspunktet vil derfor ikke være et standard markedskryss med fri konkurranse, men en markedstilpasning som vist i Figur 3-2. Figuren er inspirert av Havbrukskatteteutvalgets Figur 5.8, som illustrerer hvordan grunnrente i havbruksnæringen oppstår som følge av at myndighetene setter begrensninger for antall tonn produsert fisk gjennom å begrense antall tillatelser (NOU 2019:18, p. 96).

Figur 3-2 viser hvordan et begrenset antall konsesjoner til matfiskproduksjon setter en begrensning for oppdrettselskapene, og kvantum K_{Regulert} vil være det største kvantumet som kan produseres. Dette bruker vi som referansepunktet i figuren.

Det begrensede kvantumet gir en pris lik P_1 . Så lenge mengden tillatelser er tilstrekkelig lav sammenliknet med den uregulerte likevekten vil det oppstå en reguleringsrente, som er en form for grunnrente (NOU 2019:18).¹ Størrelsen på reguleringsrenten er angitt i Figur 3-2 ved det lyseblå rektangelet, hvorav produsentene oppnår en margin over marginalkostnad som følge av at myndighetene har satt en begrensning på produksjonen.

Figur 3-2: Effekten av regulert mengde produksjon i markedet



Illustrasjon: Oslo Economics

¹ Dette er også under en forutsetning om at produksjonsvolumet på det globale markedet er lavt ettersom det er en begrensning på mengden gode

lokaliteter til produksjon, slik at ikke etterspørselen etter laks, ørret og regnbueørret blir dekket av andre internasjonale produsenter.

3.3 Havbrukskatteutvalgets resonnement om effektivitetstap av bruttobeskatning er gjort under uriktige forutsetninger

Når myndighetene innfører en produksjonsavgift lik t_1 vil tilbudskurven til produsentene skifte opp. Myndighetene vil nå hente inn skatteprovenyet som er lik arealet av det røde rektangelet t_1 i Figur 3-3. Produsentene sitte igjen med sitt ordinære produsentoverskudd (den nederste trekanten). Så lenge produksjonsavgiften ikke settes til et veldig høyt nivå, vil oppdrettselskapene fremdeles motta en reguleringsrente, men den vil være mindre med produksjonsavgiften.

I prinsippet vil det være mulig å ta inn hele grunnrenten i form av en produksjonsavgift. I praksis vil det være vanskelig å beregne hva grunnrenten faktisk er, og dermed vil det være vanskelig å sette en korrekt avgift. Forutsatt at myndighetene kun ønsker å hente ut en liten andel av grunnrenten kan det være hensiktsmessig å bruke en produksjonsavgift.

Så lenge myndighetene krever en produksjonsavgift som medfører at de aldri tar mer av overskuddet enn det som tilsvarer reguleringsrenten, slik den er innført i Figur 3-3 vil ikke pris eller kvantum i markedet bli påvirket. Det er først når produksjonsavgiften settes så høyt at den er større enn reguleringsrenten, at samlet produksjon i markedet reduseres – slik at skatten blir vridende.

Havbrukskatteutvalget har ikke i sin utredning NOU 2019:18 drøftet tilstrekkelig at det er mulig å hente inn noe av grunnrenten i havbruksnæringen gjennom

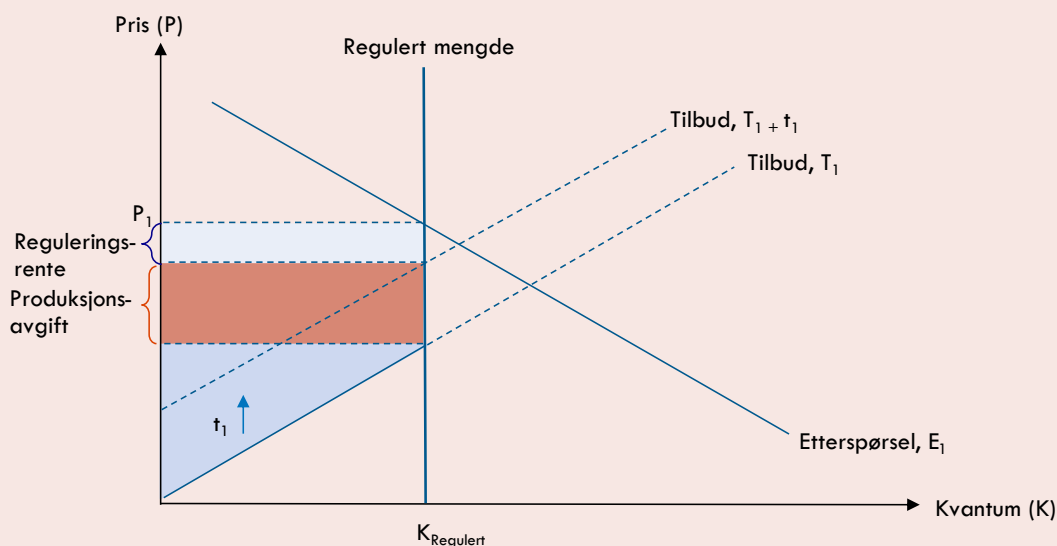
produksjonsavgiften, uten å skape vridningseffekter i adferden til produsentene.

Det er imidlertid flere forhold som gjør det praktisk vanskelig å sette en produksjonsavgift som er utformet på en måte som ikke medfører et samfunnsøkonomiske tap.

En ikke-vridende produksjonsavgift forutsetter at provenyet fra avgiften er lavere enn reguleringsrenten. Nivået på reguleringsrenten kan imidlertid svinge. Forhold som priser i de internasjonale markedene, og antall tillatelser til å produsere, enten i Norge eller i utlandet, kan påvirke næringens lønnsomhet. Dersom man på grunn av endringer i disse forholdene får et fall i lønnsomhet som gjør at produksjonsavgiften overstiger reguleringsrenten kan man komme i en situasjon hvor produksjonsavgiften blir vridende på beslutninger om produksjon og investeringer. Dette vil medføre at produksjon som er samfunnsøkonomisk lønnsom før innføringen av avgiften, ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt etter innføringen av avgiften. En ikke-vridende produksjonsavgift er derfor mest egnet dersom den sikter mot å ta inn en del av grunnrenten, ikke hele.

I tillegg kan det oppstå byråkratiske utfordringer dersom myndighetene må tilpasse produksjonsavgiftsnivået basert på hva lønnsomheten i markedet er, og det kan være vanskelig å få politisk gjennomslag for å sette ned avgifter. Dette kan medføre at produksjonsavgiftsnivået «biter seg fast» på et for høyt nivå, selv om det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere produksjonsavgifter. Årlige forhandlinger om hva produksjonsavgiften skal være kan også være et usikkerhetsmoment for oppdrettselskapene.

Figur 3-3: Innføring av en produksjonsavgift i et marked med regulert kvantum



4. Referanser

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

Fiskeridirektoratet, 2022. Biomassestatistikk etter fylke - Uttak av slaktet fisk fordelt på art 2005-2022 (Fylke). [Internett]

Available at:

https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Biomassestatistikk/Biomassestatistikk-etter-fylke/_/attachment/download/cef24361-1d2c-4f0a-8575-71644d6f9d79:429952e70d32a418fc9d4af52218405a42c799be/biostat-uttak01-flk-20221124.xlsx

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

Oslo Economics, 2022-114. 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.

Skatteetaten, u.d. Avgift på produksjon av fisk. [Internett]

Available at: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/fisk/>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo