

Til: Austrheim kommune

Vår ref.: 41001

Dato: 23.10.2023

Estimerte kommuneutbetalinger

1 Bakgrunn

Dette Notatet beskriver estimerte kommuneutbetalinger i henhold til en modell som Kontali Analyse utarbeidet i perioden 2019-2020. Denne modellen er utvidet og korrigert med de endrede reguleringer, og forslag til reguleringer og skattlegging av lakse-sektoren i Norge. Målsetningen er å kunne estimere utbetalinger til enkelt-kommuner og -fylker, på bakgrunn av de instruksjer og forskrifter som gjelder for skatter og avgifter, samt scenarier på laksepriser og produksjonsvolumer, i henhold til Kontali sine segment-analyser for sektoren.

Rammen for notatet, og kommune-utbetalingene som søkes estimert av denne modellen, er følgende:

- Utbetalinger fra Havbruksfondet (Produksjonsavgift og andel proveny fra MTB-salg)
- Andre utbetalinger eller overføringer til kommunesektoren, som resultat av, eller i form av andel av et grunnrenteproveny og føringer for kommuneandel av dette (Ekstrabevilgninger)

Den 28. mars 2023 la regjeringen fram et lovforslag om grunnrenteskatt i norsk havbruksnæring. Det er lagt fram en proposisjon til Stortinget (Prop. 78 LS (2022-2023) med beskrivelse av lovforslaget for innføring av grunnrenteskatt på havbruk. Lovforslaget er foreslått å tre i kraft fra og med inntektsåret 2023. Innføringen av de nye skatteordningene vil endre dagens utbetalinger til norske havbrukskommuner gjennom både havbruksfondet og kommunenes inntektssystem.

I Stortinget ble det den 25. Mai vedtatt, med flertall fra AP, SP, Venstre og Pasientfokus, en grunnrenteskatt gjeldende fra 01.01.2023 – og med noen endringer fra regjeringens forslag fra den 28. Mars. Flere av disse endringene har effekt kun for skatteobjektene, og marginal eller ingen betydning for kommuneutbetalingene i denne sammenheng, men noen endringer vil også påvirke disse. *Under hvert av punktene under, har vi i uthøvet, blå skrift, skissert hvordan hendelser etter vedtaket (eks. Regjeringens forslag til Statsbudsjett for 2024, og restauksjon av MTB i oktober 2023), vil påvirke modell og resultater ytterligere:*

- Grunnrente- skattesatsen ble redusert fra 35 % til 25 %, som vil påvirke proveny *Her skisserer forslaget til Statsbudsjett en forventning om et proveny på bakgrunn av 2023-inntektene for næringen, på 5 Mrd NOK, før fradrag av innbetalt produksjonsavgift.*
- Økt inntekt til verts-kommuner og -fylker gjennom at disse, gjennom en ekstrabevilgning til Havbruksfondet, skal sikres inntekter som om den økte produksjonsavgiften på kr. 0,90 per kilo vis-vis kr. 0,56 per kilo, hadde blitt innført fra 01. januar 2023. *Inntekter fra produksjonsavgift gjennom 2023, er i det samme budsjettforslaget anslått til å bli 1050 mill NOK (Vår modell beregner denne til 1080 mill NOK, så her er det ikke noe betydelig avvik). I statsbudsjett for 2024, foreslås det å bevilge et beløp på 1197 mill NOK til Havbruksfondet)*

I tillegg har Stortinget som et ledd i dette vedtaket, også sendt flere anmodningsforslag til regjeringen, hvor noen av disse indirekte kan påvirke kommuneutbetalinger.

- Stortinget ber regjeringen sørge for at miljøindikatorer for trafikklys-systemet er på plass fra auksjonsrunden i 2024. *Dette antas å kunne ha innvirkning på både hvor stor andel av tillatelsene som tillates å vokse, redusere kapasiteten eller satt på stand-by. Det kan også påvirke betalingsvilligheten i en auksjon. Her er det ikke noe nytt per medio oktober 2023.*

- Regjeringen bes om å innføre en ordning som gjør at nedtrukken kapasitet som følge av trafikklys-systemet, kan produseres i lukket teknologi. *Dette kan gi et marginalt høyere produksjonsvolum fra 2025 enn i motsatt fall, og kan gi en noe høyere betalingsvillighet på auksjonert MTB. Her er det ikke noe nytt per ultimo oktober 2023, og regjeringen har ikke svart ut anmodningen fra Stortinget ennå.*
- Regjeringen bes frem til statsbudsjett for 2024 å vurdere om det er grunnlag for grunnrenteskatt på havbruk til havs. *Dette vurderes å ikke ha noen innvirkning på proveny eller kommuneutbetalinger på de nærmeste årene. Her gir forslag til Statsbudsjett for 2024, følgende signal fra Regjeringshold. «Det er ikke aktuelt å innføre grunnrenteskatt på havbruk til havs». Dette underbygges med usikkerhet om det noen gang kan forventes en grunnrente i havbruk til havs, i tillegg til at en anser risiko for proveny tap som stort, dersom aktører i en utbyggings- og investeringsfase oppnår fordeler av en grunnrentebeskatning, for så i neste omgang flagge ut når det oppnås inntjening og beskatningsgrunnlag.*

Kontali har med bakgrunn i lovforslaget fra 28. Mars, som ikke er oppdatert eller justert i henhold til Stortingets vedtak, utarbeidet en oppdatert modell for å estimere de samlede utbetalingene til kommunesektoren og enkeltkommuner relatert til skatte- og avgiftsinntekter fra havbrukssektoren.

Proposisjonen fra den 28. Mars var på en rekke områder uklar på detaljer og fortolkninger. Dette er overhodet ikke avklart gjennom vedtaket i Stortinget, ei heller gjennom regjeringens forslag til statsbudsjett. Slike uklarheter og detaljer som det enda ikke er fremlagt en klar beregningsmetodikk eller tydelig fortolkning for, har betydning for både fordelingsprinsipper og grunnrenteprovenyets størrelse fremover. Dette vil igjen påvirke kommuneutbetalinger gjennom foreslåtte ekstrabevilgninger.

De viktigste slike uklarheter, eller ubesvarte spørsmål, nevnes her – sammen med hvilke forutsetninger Kontali har lagt til grunn i modellen.

- Normprisrådets mandat, og hvordan dette rådets vurderinger fra 2024 vil påvirke skattbar bruttoinntekt, og derigjennom proveny. *Kontali forutsetter at det i stor grad blir lagt vekt på at det salgspriser ligger tett opp til de reelle prisene som skatteobjektene har oppnådd, dvs. at kontraktspriser blir hensyntatt, likeså priser for ned-klassede og foredlede produkter hensyntas. Dette er forutsetninger som bare delvis synes hensyntatt i høringsforslaget til Normprisrådets funksjon og mandat som hadde høringsfrist i september 2023. Nedklasset fisk vil nok bli hensyntatt, men det søkes bl.a. å finne en normprisvariant også for kontraktspriser, med basis i fremtidspriser fra et marked for finansielle kontrakter (Fishpool).*
- I hvor stor grad vil skattemyndighetene tillate og akseptere skatteobjektene sine «nye og tilpassede» prinsipper for internprising og profitt-allokering på de ulike verdikjedene. *Kontali legger til grunn at slik fordeling historisk har vært gjort til gunst for sjøfasen, og at en riktigere og mer balansert fordeling, generelt blir akseptert (og dokumentert), og at dette vil bidra til å redusere provenyet.*
- Regjeringens Proposisjon fra 28. Mars skisserer spesifikt for kommunesektorens andel av grunnrenten, at:

Kommunesektorens andel av salgsproveny fra tillatelses-salg, økes fra 40 til 55%

Kommunesektoren «skal få inntekter tilsvarende halvparten av provenyet fra Grunnrenteskatten. Dette oppnås ved å gi en ekstrabevilgning til kommunesektoren i år der grunnrenteskatten er høy. Ekstrabevilgningen fordeles til kommunene etter kostnadsnøkkelen i rammetilskuddet, og fordeles også til fylkeskommunene. Beregningen baseres på grunnrenteskatten året før. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til dette senest i statsbudsjettet for 2024.»

Dette punktet gir rom for ulike tolkninger – med til dels stor effekt for kommuneutbetalinger.

- Er inntektene som stammer fra kapasitets-salg ment inkludert her? I dette tilfellet, vil instruksene for utbetalinger fra Havbruksfondet endres, slik at utbetalingene jevnes ut, og kommuneandelen blir jevnere fra år til år?

- Dersom ikke dette skjer, vil ekstrabevilgninger gis i år uten effekt fra MTB-salg, og utebli i år med denne effekten? Eller ser en for seg at dette – og dermed kommuneandelen jevnes ut i beregningsgrunnlaget?
- Er «halvparten» av grunnrenteproveny, ment å beregnes fra brutto grunnrenteproveny, eller netto (dvs. etter et evt. fradrag av forrige års ekstrabevilgning til kommunesektor kommunenes.). Hvis det er tenkt halvparten av brutto grunnrenteproveny, vil dette beregnes av proveny før eller etter at innbetalt produksjonsavgift (som er direktefradrag i utlignet skatt), er trukket fra hos skatteobjektene?

Kontali legger til grunn at det er brutto grunnrenteproveny som vil bli basis for en slik beregning, og at det vil foretas en utjevning mellom år med og uten proveny fra salg av MTB. Grove og foreløpige beregninger med dette som forutsetning; tilsier ca. 1.000–1.200 mill. NOK til fordeling mellom kommune-sektor (alle kommuner og fylker) gjennom ekstrabevilgning fra året 2025 (annethvert år).

Det har ikke kommet frem nye opplysninger eller avklaringer på dette i forslaget til statsbudsjett. For 2023, vil nok en ekstrabevilgning ikke være aktuelt, ettersom det ikke er noen grunnrenteskatt året før, å beregne dette fra. Med provenyet fra auksjon av restkapasitet MTB i oktober 2023, ville nok dette uansett begrenset en mulig beregning av slik ekstrabevilgning. For 2024, vil nok samlede inntekter (= utbetalinger fra Havbruksfondet fra både salg av kapasitetsjusteringer i 2024, og bevilgning til Havbruksfondet med basis i produksjonsavgift for 2023) - overstige halvparten av beregnet proveny fra grunnrenteskatten for 2023, og dermed ikke gi grunnlag for ekstrabevilgning. Dette er uavhengig om en legger regjeringens anslag på proveny, eller anslag i vår modell til grunn.

Vi forutsetter, og har grunn til å tro at 55 % av inntektene fra høstens rest salg av MTB fra 2022-rundet, vil bli overført til, og utbetalt til kommunesektoren før juli i 2023, etter de skisserte fordelingsprinsippene. Ny instruks til Fiskeridirektoratet er i skrivende stund, ikke klar. Men erfaringer fra utbetalinger fra Havbruksfondet gjort sent på året i 2022, viser at dette likevel kan gjøres, og vi har grunn til å tro at en utbetaling ila 2023, også er Departementets intensjon.

2 Forutsetninger

2.1 Estimerte provenyer og skatteinntekter

2.1.1 Salg og auksjon av tillatelses-MTB

For trafikklysrunden i 2024 forutsettes salg av 27.000 tonn brutto MTB til en gjennomsnittspris på 155.000 NOK/tonn, totalt **4.185 mill. NOK**. For 2026 antas 28.300 tonn brutto MTB-kapasitet omsatt til en gjennomsnittspris på 168.000 NOK/tonn, totalt **4.754 mill. NOK**. For trafikklysrunden i 2028 antas 27.000 tonn brutto MTB-kapasitet omsatt til en gjennomsnittspris på 173.495 NOK/tonn, totalt **4.684 mill. NOK**.

I tillegg har det i oktober 2023, blitt solgt 8 243 tonn MTB, til samlet **1.514 mill. NOK**, der vi forventer at utbetaling til Havbruksfondet **vil skje ila siste kvartal 2023**.

2.1.2 Produksjonsavgift

Produksjonsavgiften ble innført i 2021 med en avgiftssats på 40 øre/kg. Fra 1. januar 2022 ble satsen oppjustert til 40,5 øre/kg. Fra 1. januar 2023 ble satsen ytterligere oppjustert til 56 øre/kg, men i henhold til Regjeringens lovforslag om grunnrenteskatt skal satsen være 90 øre/kg fra og med 1. juli i år. Dette er allerede kommet i forskrift og denne antas økt med 3 øre/kg i de påfølgende årene.

Stortingets anmodning om en ekstrabevilgning til havbruksfondet, som tilsvarer «at produksjonsavgiften på 90 øre var innført fra 1. Januar, forutsettes gjennomført av regjeringen, og at dette beløpet overføres Havbruksfondet i 2. Halvår 2023. Dette tilsvarer ca. **200 mill. NOK**

Det må bemerkes at en ny instruks fra departementet til Fiskeridirektoratet, om utbetalinger fra Havbruksfond – ikke er utarbeidet, og at modellens forutsetninger dermed er tatt fra sist gjeldende instruks.

*Regjeringen har i forslag til statsbudsjett oktober 2023, lagt til grunn en bevilgning på **1.197 mill. NOK** til Havbruksfondet for fordeling på kommunesektoren, og synes å ha tatt inn, og inkludert tillegget fra Stortingets anmodning.*

2.1.3 Grunnrenteskatt

En skatt på grunnrente på 25 %, er innført med virkning fra 01.01.2023, og i stor grad som skissert i lovforslaget, med nevnte endringer. Grunnrenteskattens størrelse vil påvirke kommunesektors utbetaling gjennom ekstrabevilgninger. Det forutsettes opparbeidet et brutto grunnrenteproveny på 5.500 mill. NOK i 2023, 5.500 mill. NOK i 2024, 6.000 mill. NOK for årene 2025 – 2026, og på 6.500 mill. NOK for årene 2027 - 2028. Som beskrevet innledningsvis, og under kapittel 0, er det mange uklare forutsetninger for å kunne gjøre disse beregningene.

Selv om skattesatsen er redusert betydelig fra modellscenario kjørt rett etter lovforslaget, har oppnådde laksepriser også vært betydelig høyere enn forutsett i mars. Dette gjør at forventet grunnrenteproveny ikke reduseres i så stor grad fra den gang. En opprettholdt nivå på bunnfradrag, bidrar også til dette.

Selv om regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett for 2024, selvberegner at provenyet fra 2023 vil være 5.000 mill. NOK (ikke 5.500 mill. NOK som i vår modell, så holder vi fast ved vårt anslag)

2.1.4 Forventede endringer i løpet av senhøsten 2023

Modellen er nå oppdatert med det som er kjent fra Stortingets vedtak, forslag til statsbudsjett, samt resultater fra auksjon av restkapasitet MTB i oktober 2023. Det vil kunne komme endringer i form av et godkjent, Revidert Nasjonalbudsjett.

2.2 Overordnet om fordeling og utbetalinger

Av det totale provenyet fra salg av tillatelses-MTB skal 45% beholdes av staten, mens 55 % overføres til Havbruksfondet. Fra Havbruksfondet forutsettes det i det nye lovforslaget at 20 % av midlene utbetales til fylkeskommuner og 80 % utbetales til havbrukskommunene.

Av de totale utbetalingene fra Havbruksfondet – og den gjeldende instruks om blant annet fordeling, kommer 12,5 % av midlene fra salg av tillatelses-MTB til fordeling blant kommuner som har klarert ny lokalitetsbiomasse innenfor siste toårsperiode, med en øvre grense på 5 mill. NOK til en enkeltkommune. Det eventuelt overskytende beløpet fordeles til alle kommuner basert på andel lokalitets-MTB.¹ Praksisen har vært at denne andelen holdes tilbake i år 1 (salgsåret for nye tillatelser) og etterbetales i år 2 (året før neste salgsår for nye tillatelser). For denne andelen forutsettes det imidlertid i modellen at alle kommuner klarer lik mengde ny lokalitetsbiomasse i toårsperioden og at hele utbetalingen skjer i år 2 (2025 i denne leveransen).

For produksjonsavgiften vil Stortinget gjennom statsbudsjettet bevilge et beløp til Havbruksfondet basert på estimerte inntekter året før. Stortinget står fritt til å bevilge et beløp som er både høyere og lavere enn de samlede inntektene fra produksjonsavgiften. Basert på våre beregninger utgjør Stortingets bevilgninger i 2022 og 2023 om lag 86 % av inntektene fra produksjonsavgiften året før, og vi forutsetter det samme for 2024. For fremtidige bevilgninger har vi i modellen forutsatt en årlig økning på 2,5 % (tilsvarende estimert konsumprisindeks).

¹ Jf. Instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet, kapittel 1, andre avsnitt.

Grunnrenteskatten er en statlig skatt som tilfaller staten. Ifølge lovforslaget er det fortsatt en intensjon om at utbetalinger til kommunal sektor skal utgjøre 50 % av grunnrenteprovenyet. Her er et område hvor både proposisjon og stortingsvedtak fortsatt er uklar på hvordan dette tenkes gjort i praksis, og hvor det henvises at dette vil avklares i egen forskrift. Usikkerheten går blant annet på:

- Vil ekstrabevilgningen bli beregnet høyere i år der det ikke er vesentlige utbetalinger fra Havbruksfondet i forbindelse med auksjonsproveny, eller vil instruksene for Havbruksfondet endres for å få mer stabile, årlige utbetalinger av disse midlene?
- Vil det, dersom kommunesektor i år med utbetalinger av auksjonsproveny fra Havbruksfondet, oppnår en høyere utbetaling enn 50 % av grunnrente provenyet, bli gjort fradrag for dette i neste års beregning, eller er det tenkt at kommunal sektor hvert minimum skal oppnå 50 % av grunnrenteprovenyets nivå?

Ekstrabevilgninger for å sikre at kommunesektoren oppnår utbetalinger tilsvarende 50 % av grunnrenteprovenyet, er fortsatt tenkt omfordelt gjennom kommunesektorens inntektssystem. Det som er nytt fra høringsforslaget i fjor høst, er at ifølge lovforslaget skal også fylkeskommuner skal inngå i disse beregningene. Hvordan fordelingsnøkklene er mellom landets kommuner og fylkeskommuner samlet, forventes bygd inn i modellen inntil statsbudsjettet for 2024 gir større klarhet i dette. Foreløpig har vi forutsatt i scenariet at fylkeskommunenes samlede andel utgjør 20 %, som trekkes fra – før fordeling til kommunene.

- Det kan også stilles spørsmål ved om intensjonen om det med kommunesektors utbetalinger lik 50 % av grunnrenteproveny, menes brutto eller netto (etter fradrag for produksjonsavgift) proveny. Vi antar også at når beregningen av utbetalinger sammenstilt med forrige års grunnrenteproveny, så kan det også være snakk om at dette provenyet er justert for en evt. utbetaling av ekstrabevilgning forrige år.
- De største usikkerhetene knyttet til størrelsen på grunnrenteprovenyet, er selvsagt oppnådde priser og realiserte kostnader og investeringer fremover. Men i tillegg, er det også stor usikkerhet til hvordan næringen evner å fordele slike kostnader mellom grunnrenteskattepliktige og ikke-pliktige deler av virksomhetene. Størrelse på grunnrenteskatteinntektene, er også svært usikre, både i 2023 og fremover, gitt at Normprisrådet ikke er etablert og ei heller gitt et klart mandat. Beregninger av reelle priser i 2023, er også et nytt og uprøvd område.

For beregning av ekstrabevilgninger i dette notatet, jf. Tabell 3, har vi lagt til grunn følgende forutsetninger:

- Kommunal sektors «50 %-andel», beregnes fra et brutto grunnrenteproveny, dvs. slik innbetalingene vil fremstå innbetalt fra næringen. For fylkeskommunenes andel av denne ekstrabevilgningen, har vi foreløpig lagt til grunn samme fordeling som i havbruksfondet dvs. 20 %. Og mellom fylkeskommunene har vi også brukt deres respektive andeler av klart lokalitets-MTB. Dette vil nok være ulikt det som gjelder i inntektsfordelings-systemet.
- Havbruksfondets instruks vil være noenlunde uforandret fremover med tanke på utbetalingstidspunkt, slik at majoriteten av auksjonsprovenyer vil komme til utbetaling hvert andre år (dvs. 2024 og 2026).
- I år der utbetalinger til kommunal sektor overstiger 50 % av foregående års grunnrenteproveny, vil ikke dette ha negativ innvirkning på «samme» beregning påfølgende år. Dette betyr at denne effekten – med våre forutsetninger, slår inn som ekstra utbetalinger gjennom kommunenes inntekts-systemer, med i størrelsesorden 1.230 mill NOK i årene 2025 og 1.380 mill NOK i 2027.

2.3 Austrheim kommunes fordelingsnøkler

Austrheim kommune hadde per 09.10.2023 klarert 7.020 tonn lokalitets-MTB, som på samme tidspunkt utgjorde 0,2% av total lokalitets-MTB. Dette utgjør Austrheim kommunes andel av utbetalingene gjennom Havbruksfondet, herunder beløpene for salg av tillatelses-MTB og produksjonsavgift.

For omfordeling av grunnrenteskatten gjennom ekstrabevilgninger er Austrheim kommunes andel – etter omfordeling og utjevning i kommunesektorens inntektssystem – beregnet til 0,1%.

3 Resultater

Tabell 1 Estimerte produksjonsvolum (1.000 tonn slaktevekt)²

	2023	2024	2025	2026	2027
Produksjonsvolum	1.591	1.667	1.737	1.806	1.855

Tabell 2 Estimerte totale prowenyer (mill. NOK)

	2024	2025	2026	2027	2028
Salg av tillatelses-MTB	4.185		4.754		4.684
Produksjonsavgift	1.378	1.482	1.590	1.682	1.803
Grunnrenteskatt (netto)	5.500	6.000	6.000	6.500	6.500
Totalt	11.063	7.482	12.344	8.182	12.987

**) I tillegg har det i oktober 2023, blitt solgt 8.243 tonn MTB, til samlet 1.514 mill. NOK, der vi forventer at utbetaling til Havbruksfondet vil skje ilt siste kvartal 2023.*

Tabell 3 Estimerte totale beløp til kommunene - eks. stat og fylkeskommuner (mill. NOK)

	2024	2025	2026	2027	2028
Salg av tillatelses-MTB	1.554	288	1.765	327	1.739
Produksjonsavgift (bevilgning)	958	982	1.006	1.031	1.057
Ekstrabevilgning (grunnrenteskatt)		988		1.107	
Totalt	2.512	2.258	2.771	2.465	2.796

Tabell 4 Estimerte utbetalinger til Austrheim kommune

	2024	2025	2026	2027	2028
Salg av tillatelses-MTB	2,9	0,5	3,3	0,6	3,3
Produksjonsavgift (bevilgning)	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Ekstrabevilgning (grunnrenteskatt)		0,6		0,6	
Totalt (netto)	4,7	3,0	5,2	3,2	5,3

² Kilde: Kontali Analyse, produksjonsmodeller for laks og ørret.