

Proveny fra grunnrenteskatt på havbruk til havs – en scenarioanalyse

Dato: 26. august 2023

Forfatter: Oddbjørn Grønvik

På oppdrag for Biomarint Forum mfl. har Menon Economics designet scenarier hvor vi anslår det potensielle skatteprovenyet fra en grunnrenteskatt på havbruk til havs.

Oppsummering

Vi har utarbeidet en modell som illustrerer hvordan ulike scenarier for lønnsomhet i havbruk til havs kan påvirke statens skatteproveny fra næringen i en situasjon med og uten grunnrenteskatt. Vi analyserer et prosjektløp hvor det først gjennomføres en pilotfase i noen år. Deretter kan næringsaktørene velge om de vil investere i en ny generasjon anlegg. Den andre generasjonen innebærer en oppskalering av produksjonen med betydelig flere anlegg. De fire scenariene vi analyserer er definert slik:

- Scenario 1: Pilotfasen er ulønnsom, mens andre generasjon oppnår moderat lønnsomhet
- Scenario 2: Pilotfasen går omtrent i null, mens andre generasjon blir svært lønnsom
- Scenario 3: Pilotfasen er ulønnsom. Man tar sjansen på å skalere opp havbruk til havs i en andre generasjon, men lønnsomhet oppnås ikke.
- Scenario 4: Pilotfasen er så ulønnsom at andre generasjon ikke realiseres

Scenario 1 og 2 innebærer begge at man lykkes med å oppnå lønnsomhet i havbruk til havs, og at staten har en provenygevinst av å innføre grunnrenteskatt på havbruk til havs fra begynnelsen, sammenlignet med å kun ha alminnelig selskapsskatt. I de to scenariene vi har designet, er statens provenygevinst av å innføre en grunnrenteskatt henholdsvis 19 og 34 milliarder kroner over 30 år, eller rundt 0,65 eller 1,1 mrd. kroner per år i snitt. Prosjektene vil imidlertid generere underskudd i investeringsfasen, og staten er med på å bære disse underskuddene hvis det innføres en grunnrenteskatt. Scenario 3 og 4 innebærer at man ikke lykkes med å oppnå lønnsomhet. I disse scenariene vil staten ha en provenykostnad av å innføre grunnrenteskatt. I scenario 3 blir netto provenykostnad for staten i størrelsesorden 5,5 mrd. kroner, mens i scenario 4 blir kostnaden 3,4 mrd.

Om havbruk til havs blir lønnsomt eller ikke er heftet med usikkerhet. Scenariene vi har designet har til hensikt å synliggjøre hvordan statens skatteproveny kan utvikle seg under ulike lønnsomhetsbaner. En viktig innsikt, som særlig kommer til uttrykk i modellens scenario 4, er at statens potensielle nedside av å innføre grunnrenteskatt på havbruk til havs er begrenset. Dersom det ikke oppnås lønnsomhet i havbruk til havs på sikt, vil provenykostnaden være begrenset til 25 % av tapene som tas helt til man slutter å investere. Hvis det foretas investeringer og påløpes et nettounderskudd på i alt 20 milliarder kroner og lønnsomhet aldri oppnås, blir statens kostnad 5 milliarder kroner. På et eller annet tidspunkt vil kostnadene slutte å løpe om det ikke oppnås lønnsomhet, for investorene vil slutte å finansiere videre aktivitet. Havbruk til havs blir med andre ord ikke et uendelig tapssluk, selv om tapene kan bli store. Dette beror til syvende og sist på hvor lenge investorene vil være

villige til å fortsette å ta sjansen på havbruk til havs-prosjekter i en situasjon hvor man sliter med å oppnå lønnsomhet.

Overordnet gjennomgang av scenariene

Scenarioanalysen innebærer at det først bygges fire pilotanlegg (som representerer fire ulike aktører). Anleggene har alle en produksjonskapasitet på 20 000 tonn i året, men det er en oppskaleringfase. Investeringskostnaden fordeler seg over tre år før produksjonen starter opp i pilotfasen. Investeringene i andre generasjon starter opp etter fem år, og det bygges nå 20 nye anlegg (fem nye per aktør). Investeringen fordeler seg over tre år, og oppskaleringen i produksjonen går over to år til maksimal produksjon oppnås. Tabellen under gjengir noen nøkkeltall fra scenarioanalysen.

Tabell 0-1: Nøkkeltall fra scenarioanalysene

		Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
		Pilot	Andre generasjon	Pilot	Andre generasjon	Pilot	Andre generasjon	Pilot	Andre generasjon
Akkumulert skatte-proveny 2024-2053	Uten grunnrenteskatt (mill. kr)	694	16 424	2 900	27 849	-	-	-	-
	Med grunnrenteskatt (mill. kr)	1 376	34 262	6 029	58 949	-3 846	-1 923	-3 436	-
Antall år fra investeringsstart til overskudd (før nåverdijustering)		20	6	6	3	Ulønnsomt	Ulønnsomt	Ulønnsomt	-
Beregnet nåverdi av investeringen (per anlegg)	Før skatt (mill. kr)	-803	276	161	960	-2 796	-1 174	-2 940	-
	Uten grunnrenteskatt (mill. kr)	-841	110	-60	650	-2 796	-1 174	-2 940	-
	Med grunnrenteskatt (mill. kr)	-572	74	-41	441	-1 900	-798	-1 998	-
Internrente (hvilket avkastningskrav kreves for lønnsomhet)	Før skatt	3,7 %	11,3 %	10,1 %	16,7 %	negativ	negativ	negativ	-
	Uten grunnrenteskatt	1,9 %	9,8 %	7,2 %	14,5 %	negativ	negativ	negativ	-
	Med grunnrenteskatt	1,9 %	9,8 %	7,2 %	14,5 %	negativ	negativ	negativ	-

I **scenario 1** er pilotgenerasjonen ikke lønnsom ut fra et nåverdiperspektiv, men gjennom livsløpet (25 år) genereres det likevel et visst skatteproveny både med og uten grunnrenteskatt. Andre generasjon er i et nåverdiperspektiv moderat lønnsomt (nåverdien målt som andel av investeringen er før skatt ca. 10 % av investeringskostnaden), og gjennom levetiden (fram til 2053) genereres et ganske stort skatteproveny. Uten grunnrenteskatten er skatteprovenyet på ca. 17 mrd. kroner gjennom hele leveperioden. Med grunnrenteskatt blir provenyet på ca. 36 milliarder kroner. I dette scenariet blir statens skatteproveny med andre ord omtrent 19 milliarder kroner høyere, eller rundt 650 millioner per år i snitt, dersom det innføres en grunnrenteskatt på havbruk til havs.

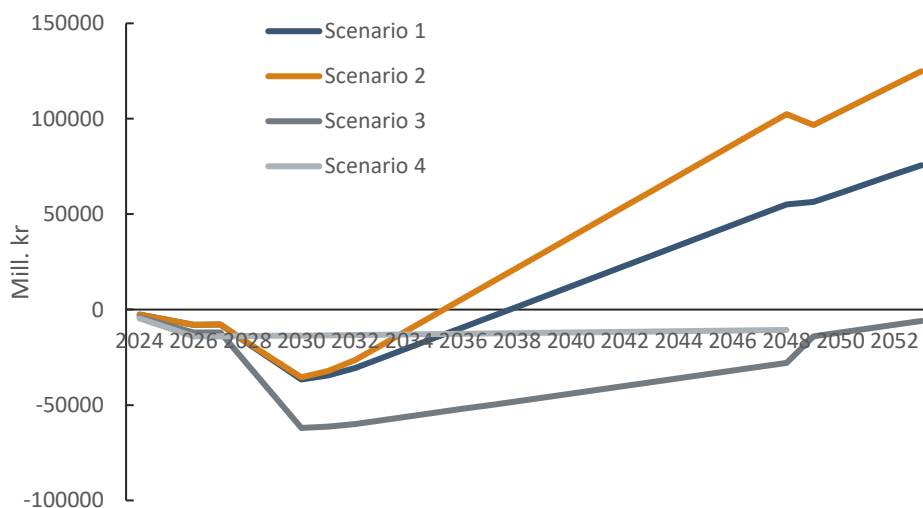
I **scenario 2** går pilotgenerasjonen omtrent i null målt i nåverdi. Andre generasjonen oppnår imidlertid betydelig lønnsomhet og god avkastning, målt i nåverdi omtrent 65 % av investeringskostnaden per anlegg. I dette scenariet er overskuddet og skatteprovenyet betydelig. Uten grunnrenteskatt beløper det seg samlet sett til omtrent 31 milliarder, eller ca. 1 milliard i året. Med grunnrenteskatt blir provenyet ca. 65 milliarder kroner, eller drøyt 2 milliarder i året.

I **scenario 3** er det ikke lønnsomhet i pilotfasen, men investorene tar sjansen på å oppnå lønnsomhet i andre generasjon. Det lykkes de ikke med, og underskuddet per anlegg før skatt (andre generasjon) målt i nåverdi blir ca. 1,2 milliarder kroner, eller ca. 50 % av den antatte investeringskostnaden i dette scenariet. I dette scenariet oppnås aldri lønnsomhet, ettersom det framførte underskuddet dominerer den marginalt positive kontantstrømmen når prosjektet driftes i full skala. Derfor er skatteprovenyet uten grunnrenteskatt null. Med grunnrenteskatt vil staten derimot pådra seg en kostnad på grunn av kostnadsrefusjon, og den beregnede provenykostnaden er ca. 5,5 milliarder kroner gjennom prosjektets levetid.

I **scenario 4** er pilotfasen såpass lite vellykket at investorene ikke velger å igangsette oppskaleringen med andre generasjon. I dette scenariet er derfor tapet noe lavere enn i scenario 3, på tross av at pilotfasen er dobbelt så ulønnsom. Den beregnede provenykostnaden for staten er 3,5 milliarder kroner.

De følgende tre figurene viser utviklingen i EBIT og skatteproveny med og uten grunnrenteskatt for de fire scenariene. Nullåret for investeringene er satt til 2024, som også er tidspunktet hvor tidsbegrensningene i tillatelsene begynner å løpe. Prosjekthorisonten er dermed 25 år fra og med 2024 for pilotanleggene. I alle scenariene antar vi at andre generasjon starter i 2029 og at horisonten for disse prosjektene stanser i 2053.

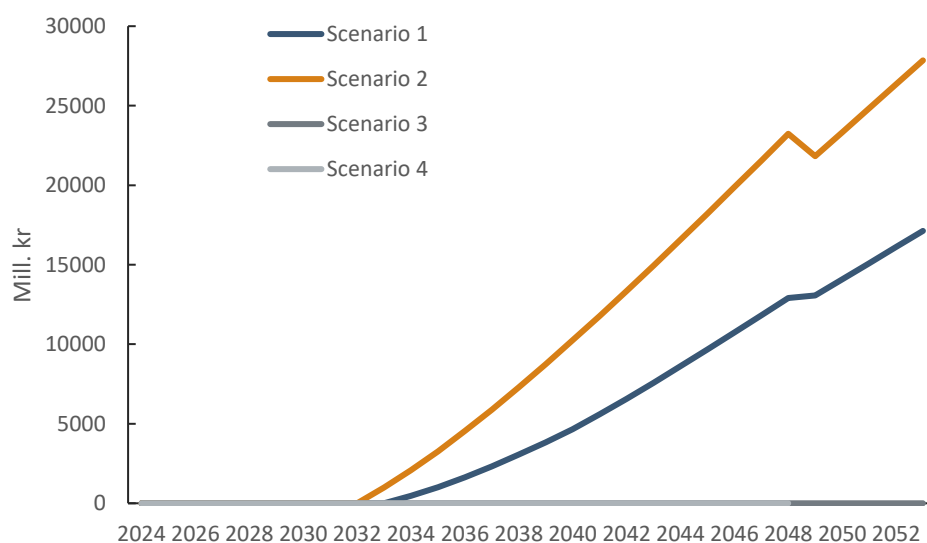
Figur 0-1: Akkumulert EBIT i de fire scenariene



Figuren viser at prosjektet oppnår en netto positiv kontantstrøm i henholdsvis 2035 og 2037 i scenario 1 og 2. Scenario 3 og 4 oppnår ikke lønnsomhet.

Den neste figuren viser utviklingen i skatteproveny gjennom levetiden til prosjektene dersom det ikke er innført en grunnrenteskatt.

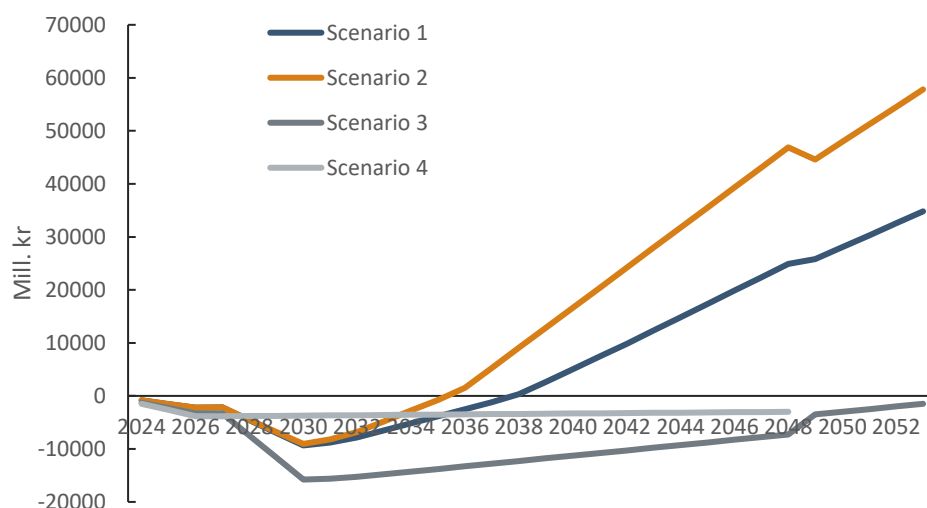
Figur 0-2: Akkumulert skatteproveny i de fire scenariene (uten grunnrenteskatt)



I scenario 1 og 2 er det framførte underskuddet nedbetalt i henholdsvis 2033 og 2032, og prosjektene vil heretter generere et skatteproveny. Knekkpunktet mot slutten representerer slutten på levetiden til pilotanleggene som her tas ut av drift. I scenario 3 og 4 havner selskapet aldri i skatteposisjon ettersom de framførte underskuddene dominerer inntjeningen. I disse scenariene får dermed havbruk til havs ingen skatteeffekt.

Den neste figuren viser utviklingen i skatteproveny gjennom levetiden til prosjektene dersom det blir innført en grunnrenteskatt.

Figur 0-3: Akkumulert skatteproveny i de fire scenariene (med grunnrenteskatt)



I disse scenariene vil prosjektene i utgangspunktet generere et negativt skatteproveny (altså at staten refunderer underskudd) ettersom investeringene er store og kommer i starten av prosjektets levetid. I de tre første

scenariene tiltar dette underskuddet fra 2028 hvor den andre generasjonen av anlegg blir bygget, men i alle disse tre eksemplene (også scenario 3) genereres det en positiv kontantstrøm når anleggene er i drift, som øker skatteprovenyet. I scenario 2 har prosjektene akkumulert et skatteoverskudd fra og med 2035, mens i scenario 1 inntreffer dette først i 2027. I scenario 3 og 4 ender staten opp med et akkumulert underskudd, ettersom havbruk til havs ikke blir lønnsomt.

Gjennomgang av forutsetningen i modellen og scenariene

I dette kapitlet forklares forutsetningene i modellen vår nærmere. Vi redegjør i tillegg nærmere for forutsetningene som er gjort i de ulike scenariene som analyseres.

Om modellen

Vi har bygd en modell som baserer seg på en to-trinns oppskalering hvor det først gjennomføres en pilotfase med bygging av et fåtall produksjonsenheter til relativt høye investeringskostnader. Deretter kan aktørene ta stilling til om de velger å gjennomføre en andre generasjon hvor det bygges flere anlegg til en relativt sett lavere kostnad.

Analysen innebærer i alle scenarier at det først bygges fire pilotanlegg (som representerer fire ulike aktører). Anleggene har alle en produksjonskapasitet på 20 000 tonn i året, men det er en oppskaleringsfase. Investeringskostnaden fordeler seg over tre år før produksjonen starter opp i pilotfasen. Investeringene i andre generasjon starter opp etter fem år, og det bygges nå 20 nye anlegg (fem nye per aktør). Investeringen fordeler seg over tre år, og oppskaleringen i produksjonen går over to år til maksimal produksjon oppnås. Ved full produksjon innebærer det at det i alt produseres 480 000 tonn fisk per år fra anleggene i modellen. Det tilsvarer til sammenligning snaut en tredel av dagens produksjon fra kystnært havbruk. Prosjektene har en levetid på 25 år fra investeringsstart. Første år er satt til 2024, som innebærer at pilotprosjektene driftes til og med 2048. Andre generasjonsanleggene driftes til og med 2053.

Vi har forutsatt at det benyttes en avskrivningssats på 14 % for anleggene (saldogruppe e i statens avskrivningssatser). Dette har betydning for framføringen av det skattemessige underskuddet fra investeringskostnadene. Ved beregning av prosjektenes nåverdi, har vi lagt til grunn et avkastningskrav på 7,5 %.

Prisforutsetningene vi har gjort i eksemplene vil vi betegne som moderate og konservative. I de lønnsomme scenariene har vi lagt til grunn historiske priser (fra 2021) justert for utviklingen i markedsforventninger om fremtidspriser (basert på Fish Pools forwardpriser). I de ulønnsomme scenariene legger vi til grunn en lavere pris. Vi presiserer også at prisforutsetningene baserer seg på tallgrunnlaget i Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse, som igjen er basert på fiskens rundvekt. Markedspriser fastsettes som regel basert på HOG (head on, gutted), altså fiskens sløydvekt. Iht. offisielle omregningsfaktorer innebærer det en vektforskjell på ca. 20 %. Dette må tas høyde for når man sammenligner prisforutsetningene i våre scenarier med relevante markedspriser.

Scenario 1: Moderat lønnsomhet

Tabellen under gjengir forutsetningene som er gjort i scenario 1:

SCENARIO 1			
	Pilot	Andre generasjon	Kommentar
Capex (mill)	2000	1500	Pilotkost tilsvarer ca. 25 % økning fra 2021-estimat til SAO for Smart Fish Farm
År med capex	3	3	
Første produksjonsår	4	8	
Tonn per år ved full drift (rund vekt)	20 000	20 000	
Første investeringsår	0	5	
Oppskaleringsperiode (ingen oppskalering=1, ett "trinnår" = 2 osv)	4	3	
Opex (kr per kg)	56	51	Pilotkost tilsvarer 30 prosent økning fra konvensjonell produksjon iht. Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse for 2021
Antall anlegg	4	20	
Laksepris	62,6	62,6	Pris tilsvarer gjennomsnittspris i lønnsomhetsundersøkelsen for 2021 justert for utvikling i forwardpris (gjennomsnittlig forwardpris for 2027 i 2023 delt på gjennomsnittlig forwardpris for 2025 i 2021)

Scenario 2: Høy lønnsomhet

SCENARIO 2			
	Pilot	Andre generasjon	Kommentar
Capex (mill)	2000	1500	Samme investeringskostnader som i scenario 1.

År med capex		3	3	
Første produksjonsår		4	8	
Tonn per år ved full drift (rund vekt)	20 000		20 000	
Første investeringsår		0	5	
Oppskaleringsperiode (ingen oppskalering=1, ett "trinnår" = 2 osv)		4	3	
Opex (kr per kg)		50	45	Vesentlig kostnadsforbedring fra scenario 1. Pilotfasen 20 % dyrere enn snittet i kystnært havbruk, andre generasjon 7 % dyrere. Dette kan reflektere særlig gode biologiske prestasjoner til havs sammenlignet med kystnær produksjon, som langt på vei veier opp for økte logistikk-kostnader mm.
Antall anlegg		4	20	
Laksepris		62,6	62,6	Samme pris som i scenario 1

Scenario 3: Moderat underskudd

SCENARIO 3			
	Pilot	Andre generasjon	Kommentar
Capex (mill)			Pilotkost tilsvarer ca. 90 % økning fra 2021-estimat til SAO for Smart Fish Farm. Andre generasjon ca. 15 % billigere å bygge enn pilotfasen.
		3000	2500
År med capex		3	3
Første produksjonsår		4	8
Tonn per år ved full drift (rund vekt)	20 000		20 000
Første investeringsår		0	5

Oppskaleringsperiode (ingen oppskalering=1, ett "trinnår" = 2 osv)	4	3	
Opex (kr per kg)	55	50	Omtrent samme kostnadsbilde som i scenario 1, marginalt bedre kostnader.
Antall anlegg	4	20	
Laksepris	55	55	Betydelig lavere pris enn i scenario 1 og 2.

Scenario 4: Høyt underskudd i pilotfasen, andre generasjon realiseres ikke

SCENARIO 4			
	Pilot	Andre generasjon	Kommentar
Capex (mill)	3500		Pilotkost tilsvarer ca. 120 % økning fra 2021-estimat til SAO for Smart Fish Farm. Andre generasjon gjennomføres ikke.
År med capex	3		
Første produksjonsår	4		
Tonn per år ved full drift (rund vekt)	20000		
Første investeringsår	0		
Oppskaleringsperiode (ingen oppskalering=1, ett "trinnår" = 2 osv)	4		
Opex (kr per kg)	56		Samme opex som i scenario 1.
Antall anlegg	4		
Laksepris	58		Noe lavere laksepris enn i scenario 1 og 2, men høyere enn i scenario 3.