

NOU

Norges offentlige utredninger **2006: 4**

Rederiskatteutvalget

Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. desember 2004.
Avgitt til Finansdepartementet 7. mars 2006.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0869-6
ISBN 978-82-583-0869-7

Lobo Media AS

Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon 17. desember 2004 ble det oppnevnt et utvalg for å foreta en gjennomgang av beskatningen av rederinæringen. Rederiskatteutvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 7. mars 2006

Guttorm Schjelderup
leder

Gudrun Bugge Andvord

Erling Holmøy

Lars Håkonsen

Lone Semmingsen

Ida Skard

Harry Veum

Hallvard Rue

Tore Fugelsnes
Michael Riis Jacobsen
Grete Pettersen
Terje Woldbeck

Innhold

1	Mandat og sammendrag	9			
1.1	Mandat og sammensetning	9	4.3.7	Låneforbudet	39
1.2	Avgrensning av arbeidet i forhold til mandatet	10	4.3.8	Krav til virksomhet	39
1.3	Sammendrag av utredningen	11	4.3.9	Inntreden i ordningen	40
1.4	Referanseliste	14	4.3.10	Skattepliktig finansinntekt	41
2	Utenriks sjøfart og maritim sektor	15	4.3.11	Tillegg ved høy egenkapital	41
2.1	Utenriks sjøfart	15	4.3.12	Utdeling av utbytte	42
2.1.1	Verdiskaping, sysselsetting og eksport	15	4.3.13	Tonnasjeskatt	42
2.1.2	Lønnsomhet	17	4.3.14	Konsernbidrag	43
2.1.3	Realkapital og investeringer	19	4.3.15	Uttreden	43
2.1.4	Internasjonal mobilitet	22	4.3.16	Avgrensning mot annen næring- internprising	44
2.2	Maritim sektor for øvrig	24	4.4	Andre støtteordninger	45
2.3	Referanseliste	26	4.5	Skattereformen 2004–2006 – fritaksmetoden og skjermings- metoden	47
3	Sjøfartspolitik og arbeid mot skadelig skattekonkurransen	27	4.5.1	Fritaksmetoden	47
3.1	EUs sjøfartspolitik	27	4.5.2	Særlig om fritaksmetoden og selskaper innenfor rederiskatteordningen	48
3.2	ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren	28	4.5.3	Skjermingsmetoden	48
3.2.1	Innledning	28	4.6	Reglene om beskatning av NOKUS- selskaper	48
3.2.2	Støtten må gjelde sjøtransportsektoren	28	4.6.1	Innledning	48
3.2.3	Flaggkrav mv.	29	4.6.2	Hvilke selskaper som omfattes	49
3.2.4	Maksimal tillatt støtte	29	4.6.3	Norsk kontroll	49
3.3	Norsk sjøfartspolitik	29	4.6.4	Lavskattland	50
3.3.1	Skipsfartsmeldingen	29	4.6.5	Forholdet til skatteavtaleland	50
3.3.2	Soria Moria-erklæringen	30	4.6.6	Ligningen av aksjonærene	50
3.4	Den svenske tonnasjeskatteutred- ningen	30	4.6.7	Underskudd og tilgang på regnskaps- bilag	51
3.5	Internasjonalt arbeid mot skadelig skattekonkurransen	30	4.6.8	Utbytte fra NOKUS-selskap	51
3.5.1	OECD	30	4.6.9	Salg av aksjer	52
3.5.2	EU: Adferdskodeksen og Primaloro- rapporten	32	4.6.10	Indirekte eie	52
3.5.3	WTO og subsidier	33	4.7	Referanseliste	52
3.6	Referanseliste	33	5	En sammenligning av den norske rederiskatteordningen med andre europeiske rederiskatteordninger	54
4	Statsstøtte og regelverk	34	5.1	Innledning	54
4.1	Innledning	34	5.2	Endelig skattefrihet eller utsatt beskatning	54
4.2	Samlet støttenivå	34	5.3	Hva slags virksomhet selskapet kan utøve	54
4.3	Rederiskatteordningen	35	5.4	Hvilke skattesubjekter som kan velge rederibeskatning	55
4.3.1	Inntektsbeskatningen av sjøfartsvirksomhet i Norge – en historisk oversikt	35	5.5	Virksomhet innenfor rederiskattesystemet	55
4.3.2	Kort om den gjeldende rederiskatteordningen	37	5.5.1	Sjøtransporttjenester	55
4.3.3	Krav til selskaper innenfor ordningen	37	5.5.2	Særlig om utleie og innleie av skip ...	55
4.3.4	Kvalifiserende eiendeler	37	5.5.3	Virksomhet tilknyttet skipsfartsvirksomheten	56
4.3.5	Lovlige eiendeler	38	5.5.4	Ansatte	56
4.3.6	Reinvesteringsadgang	38			

5.6	Beskatning av rederiselskapet	56	6.12.4	Næringsklynger	82
5.6.1	Beskatning ved inntreden i ordningen	56	6.12.5	Reverseringsproblemer ved overgang til ordinær beskatning av rederi- virksomhet	82
5.6.2	Tonnasjeskatt	57	6.12.6	Miljø, sikkerhet og kriseberedskap .	82
5.6.3	Finansinntekter og -utgifter	57	6.12.7	Administrative kostnader og internprisingsproblemer	83
5.6.4	Overkapitalisering	58	6.12.8	Mindretallets konklusjon	83
5.6.5	Beskatning ved uttreden fra rederi- skatteordningen	58	6.13	Referanseliste	83
5.7	Referanseliste	59			
6	Prinsipper for næringspolitikk i en liten åpen økonomi	60	7	Alternative modeller for beskatning av skipseiende selskaper. Øvrige støtteordninger for sjøfart	86
6.1	Skattesystemets hovedoppgaver	60	7.1	Innledning	86
6.2	Samfunnsøkonomisk begrunnelse for favorisering av enkelt næringer	60	7.2	Den gjeldende norske rederiskatteordningen	86
6.3	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping	62	7.2.1	Skattekreditt og investorfordel	87
6.4	Konkurransenøytralitet	63	7.2.2	Rederiskatteordningen i et inter- nasjonalt perspektiv	89
6.5	Næringsklynger	65	7.3	Ordinær skattlegging av rederivirksomhet	91
6.5.1	Klyngeskapende mekanismer	65	7.4	En norsk rederiskatteordning med endelig skattefritak mv.	92
6.5.2	Empiri om sjøfartsvirksomhet og næringsklynger	65	7.4.1	Nærmere om en overgang til en skattefrihetsordning for rederi- virksomhet	93
6.5.3	Politikkanbefalinger fra tidligere utvalg	66	7.4.2	Nærmere om endringer i bestemmel- sene om lovlig virksomhet for selskaper innenfor ordningen	93
6.6	Skattelegging og mobile skatte- grunnlag	67	7.5	Skattereformen og fritaksmetoden ...	94
6.6.1	Skattekonkurransen	68	7.5.1	Fritaksmetodens betydning	94
6.6.2	Skattelegging av kapital i en åpen økonomi	68	7.5.2	Incentiver til å investere i skipseiende selskaper i utlandet	95
6.7	Skattefavorisering for å hindre ned- bygging av konkurranseutsatt sektor	70	7.6	Kort om øvrige støtteordninger for sjøfart	96
6.7.1	Markedssvikt	70	7.6.1	Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget	96
6.7.2	Valg av virkemiddel	71	7.6.2	Reduserte miljøavgifter, merverdiavgift og taxfree-ordningen.	98
6.7.3	Selektiv favorisering av utenriks sjøfart	72	7.7	Oppsummering og vurdering	98
6.8	Miljø, sikkerhet og internasjonal påvirkningskraft	72	7.8	Mindretallets merknader til kapittel 7. Forslag til en ny rederiskatteordning ..	99
6.8.1	Miljøutslipp	73	7.9	Referanseliste	101
6.8.2	Internasjonal påvirkningskraft	73	8	Endringer i NOKUS-reglene	102
6.9	Kriseberedskap	74	8.1	Innledning og sammendrag	102
6.10	Administrative kostnader og intern- prising	75	8.2	Regler om CFC-beskatning inter- nasjonalt	103
6.11	Flertallets vurdering	75	8.3	Forslag til endringer i NOKUS- reglene	103
6.11.1	Likebehandling av næringer	75	8.3.1	Innledning	103
6.11.2	Markedssvikt	76	8.3.2	Hvilke selskaper og innretninger som omfattes av NOKUS-reglene	104
6.11.3	Utflytting og reversibilitet	79	8.3.3	Passive og aktive inntekter	105
6.11.4	Konklusjon	79			
6.12	Mindretallets merknader til kapittel 6	79			
6.12.1	Generelt om bruk av teoretisk- økonomiske modeller som grunnlag for næringspolitikk	79			
6.12.2	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping	80			
6.12.3	Skattekonkurransen og mobile skattefundamenter.	81			

8.3.4	Definisjonen av lavskattland	106	9.2.2	Skattefavorisering av sjøfartsnæringen kan ikke begrunnes ut fra markedssvikt	114
8.3.5	Krav om kontroll	107	9.2.3	Næringer bør likebehandles skattemessig	115
8.3.6	Gjennomføringen av beskatningen. Fradrag for andel av underskudd	108	9.2.4	Avvikling av støtteordningene gir samfunnsøkonomiske gevinster	115
8.3.7	Administrative forhold	108	9.3	Utflytting av sjøfartsvirksomhet	116
8.4	Forholdet til EØS-avtalen	108	9.4	Omstillingskostnader og provenyvirkninger	117
8.5	Forholdet til skatteavtalene	109	9.5	Oppsummering	119
8.5.1	Selskaper mv. hvis inntekt ikke er av hovedsakelig passiv karakter	109	9.6	Referanseliste	119
8.5.2	Særlig om Singapore-avtalens bestemmelse om utbyttebeskatning....	111			
8.6	Mindretallets merknader til kapittel 8 .	111	10	Mindretallets oppsummering og konklusjoner	120
8.7	Referanseliste	111	10.1	Referanseliste	123
9	Flertallets oppsummering og konklusjon	113	Vedlegg		
9.1	Innledning	113	1	Statsstøtte til skipsfart: Skatteutgifter og tilskudd.....	124
9.2	Begrunnelser for flertallets anbefaling	114	2	En enkel modell for NOKUS-beskatning.....	129
9.2.1	Utenriks sjøfart har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet	114			

Kapittel 1

Mandat og sammendrag

1.1 Mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon 17. desember 2004 ble det nedsatt et utvalg med følgende mandat:

«1. Innledning

Beskatningen av norsk næringsvirksomhet bygger på prinsippet om skattemessig likebehandling av ulike næringer, investeringer og spareformer. Slik nøytralitet er viktig for at ressursene skal brukes der de gir høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning. I St. meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform la Regjeringen fram forslag om endringer i skattessystemet i tråd med dette nøytralitetsprinsippet.

For rederinæringen ble det i 1996 etablert et eget skatteregime som alternativ til den ordinære skatteordningen. I rederiskatteordningen betaler selskapet ikke skatt av det løpende overskuddet, men svarer i stedet en tonnasjeskatt for fartøyene. Netto finansinntekter beskattes likevel løpende med 28 pst. skatt. Rederiskatteordningen er basert på en modell med utsatt skatt. Selskap i ordningen vil derfor ha en latent skatteforpliktelse som forfaller ved utdeling av ubeskattet inntekt eller dersom selskapet trer ut av ordningen. Deler av næringen omfattes dessuten av støtteordninger for sjøfolk. I vedlegget er det gitt en kort oversikt over skatte- og avgiftsregler mv. som spesielt berører rederinæringen.

Skaugeutvalget (NOU 2003: 9) la vekt på at internasjonalt konkurransedyktige rammebetingelser for næringslivet bør sikres gjennom likebehandling og at skattereglene generelt bør være så gode at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft. Skaugeutvalget foreslo likevel ikke å fjerne de særskilte rederiskattereglene nå under henvisning til at en burde avvente utviklingen i andre land av hensyn til forutsigbarhet omkring rammebetingelsene.

I Skipsfartsmeldingen, St.meld. nr. 31 (2003–2004), signaliserte Regjeringen at den går inn for «at tonnasjeavgiften harmoniseres i forhold til europeisk nivå. Det er også behov for en større grad av harmonisering av det norske rederiskattesystemet med EU-nivå, jfr. ordningene i blant annet Danmark, Nederland og Storbritannia. Dette omfatter også en vurdering av

de endringene som ble gjort i rederibeskatningen i 2000, herunder reglene for behandling av valutagevinster og finansaktiva... Målet med disse endringene er at den norske tonnasjeskatteordningen igjen skal fremstå som konkurransedyktig og attraktiv for norske rederier, som også vil være i samsvar med det som var intensjonen ved innføringen i 1996.» På bakgrunn av dette foreslo Regjeringen i budsjettet for 2005 flere lettelser i rederibeskatningen, herunder reduksjon av tonnasjeskatten, jf. vedlegg 1.

I skattemeldingen ble det ikke foreslått endringer i de særlige skattereglene for rederiene, men det ble påpekt at forskjellen i skattenivå innenfor og utenfor rederiskatteordningen gjør det viktig å sikre klare regler for hva som omfattes av ordningen og ikke.

Rederinæringen vil imidlertid også påvirkes av skattereformen. Det gjelder bl.a. forslaget om å redusere formuesskatten med sikte på avvikling og forslaget om at utbytter og gevinster på aksjer skal være skattefrie innenfor selskapssektoren. Denne metoden (fritaksmetoden) kan bl.a. medføre at finansielle aksjeinntekter som i dag skatlegges løpende innenfor ordningen, vil bli fritatt for beskatning. Fritaksmetoden vil gjelde alle aksjeinntekter som norske selskapsaksjonærer har fra andre EØS-land. Det vil derfor ikke påløpe ytterligere norsk skatt ved eventuelle gevinster og utbytter fra datterselskaper i EØS-land til et norsk morselskap. Fritaksmetoden kan medføre at norske rederier velger å drive virksomhet fra andre EØS-land med gunstigere rederibeskatning enn Norge, mens eierselskapet forblir i Norge.

Fritaksmetoden sammen med forslaget om lempeligere beskatning av valutasingninger fremsatt i budsjettet for 2005, medfører at viktige finansposter ikke lenger vil inngå i skattegrunnlaget netto skattepliktige finansinntekter, jf. vedlegg 1.

2. Nærmere om mandatet

Med utgangspunkt i prinsippene for det generelle skatte- og avgiftssystemet, og de retningslinjer og forslag som følger av skattemeldingen og budsjettokumentene for 2005, skal utvalget vurdere den samlede beskatningen av rederinæringen samt vurdere eventuelle endringer i

reglene. Utvalget må ta utgangspunkt i skipsfartsmeldingen og en helhetlig vurdering av skattepolitikken og næringspolitikken, herunder at kapital og arbeidskraft i Norge bør kanaliseres dit de kaster mest av seg. Utvalget skal bl.a. vurdere de norske rammebetingelsene for rederivirksomhet i forhold til ordninger i andre europeiske land. Dette må også ses i sammenheng med de ordinære reglene, herunder gevinst- og utbytteskattereglene i de utvalgte landene.

Utvalget må særskilt vurdere om de endringene som foreslås i skattereformen, tilsier endringer i rederiskattereglene. Utvalget skal bl.a. vurdere om reglene gir tilstrekkelig vern av de alminnelige skattegrunnlagene i andre næringer og i hvilken grad regelverket gir muligheter for uheldige tilpasninger, vridninger i kapitalbruken og skatteomgåelser.

Utvalget må vurdere de administrative og økonomiske konsekvensene av eventuelle endringsforslag. Rederiskattereglene er kompliserte, medfører omfattende avgrensings- og tolkningsspørsmål og krever særskilt ligning og kontroll. Eventuelle forslag bør derfor også vurderes i lys av målet om enklere regler som lett kan håndheves. Gjennom EØS-avtalen er Norge underlagt EUs regler for offentlig støtte til næringslivet. Videre har EU-kommisjonen og ESA revidert sine retningslinjer om statsstøtte til skipsfartsnæringen. Eventuelle forslag må være innenfor rammen av disse reglene.

Utvalget skal levere sin innstilling til Finansdepartementet innen 1. desember 2005.»

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor Guttorm Schjelderup, Bergen, Norges Handelshøyskole, leder
- Advokat Gudrun Bugge Andvord, Oslo
- Forsker Erling Holmøy, Oslo, Statistisk sentralbyrå
- Førsteamanuensis Lars Håkonsen, Bø, Høgskolen i Telemark
- Underdirektør Lone Semmingsen, Oslo, Finansdepartementet
- Ekspedisjonssjef Ida Skard, Oslo, Nærings- og handelsdepartementet
- Advokat Harry Veum, Oslo, Telenor ASA

Utvalgets sekretariat har bestått av rådgiver Hallvard Rue, Finansdepartementet (sekretariatsleder fra mai 2005); rådgiver Kristian Oppebøen, Finansdepartementet (sekretariatsleder til og med mai 2005); rådgiver Tore Fugelsnes, Finansdepartementet (til desember 2005); rådgiver Michael Riis Jacobsen, Finansdepartementet (fra desember

2005); underdirektør Grete Pettersen, Nærings- og handelsdepartementet og seniorrådgiver Terje Woldbeck, Sentralskattekontoret for storbedrifter.

På grunn av det omfattende mandatet fikk utvalget utsatt tidsfristen fra 1. desember 2005 til 1. mars 2006. Utvalget har i perioden 13. januar 2005 til 24. februar 2006 avholdt 18 møter. Norges Rederiforbund deltok på møte med utvalget 12. mai 2005. Forbundet har også kommet med skriftlige innspill, som utvalget har gjort seg kjent med og vurdert.

1.2 Avgrensning av arbeidet i forhold til mandatet

Utvalgets flertall (medlemmene Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) vil peke på at mandatets ordlyd kan gis ulik tolkning avhengig av hvilken vektlegging man velger. På den ene siden vises det til Skaugeutvalget, skattemeldingen og nøytralitetshensynet som det bærende prinsipp for beskatningen. På den annen side viser mandatet til skipsfartsmeldingen og behov for å harmonisere det norske rederiskattenivået med EU-nivået. Det brede perspektivet som trekkes opp i Skaugeutvalget og skattemeldingen, snevres altså inn av skipsfartsmeldingen, som gir svært konkrete føringer for sjøfartspolitikken. Etter flertallets oppfatning er det ikke konsistens mellom disse to føringene i mandatet.

Flertallet har vurdert og gjort seg kjent med premissene i skipsfartsmeldingen, og har notert seg de målene for sjøfartspolitikken som stilles opp her. I skipsfartsmeldingen er det et uttalt mål å sikre norsk privat eierskap i sjøfartsnæringen, noe som i følge meldingen er en sentral forutsetning for å opprettholde og videreutvikle det norske maritime miljøet. Skipsfartsmeldingen impliserer at rederiskatteordningen videreføres, og at den harmoniseres med tilsvarende regler i andre land. Målet med en slik harmonisering er at den norske tonnasjeskatteordningen igjen skal fremstå som konkurransedyktig og attraktiv for norske rederier.

I mandatet heter det blant annet at utvalget skal vurdere den samlede beskatningen av rederinæringen, og at de norske rammebetingelsene for rederivirksomhet skal vurderes. Utvalgets flertall tolker dette bredt, det vil si at mandatet ber utvalget om å vurdere behovet for lempelige skatteregler for rederivirksomhet, og hvilket omfang næringsstøtte eventuelt bør ha. Utvalgets flertall har derfor tatt utgangspunkt i en helhetlig vurde-

ring av skattepolitikken og næringspolitikken, med vekt på at kapital, arbeidskraft og andre ressurser bør kanaliseres dit de kaster mest av seg. Der det er konflikt mellom konklusjonene fra skipsfartsmeldingen og mer generelle retningslinjer for nærings- og skattepolitikken, har flertallet lagt vekt på en samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering.

Flertallet viser videre til at det i mandatet er angitt at utvalget skal vurdere den samlede beskatningen av rederinæringen samt vurdere eventuelle endringer i reglene, og vurdere om skattereformen tilsier endringer i rederiskattereglene. Utvalget skal blant annet vurdere om reglene gir tilstrekkelig vern av de alminnelige skattegrunnlagene i andre næringer, og i hvilken grad regelverket gir muligheter for uheldige tilpasninger, vridninger i kapitalbruken og skatteomgåelser. I lys av dette har flertallet vurdert mulige endringer i de norske skattereglene for å hindre skattetilpasninger i form av kapitalflukt fra norske rederiselskaper til rederiselskaper i utlandet, herunder innstramminger i NOKUS-reglene. Utvalgets flertall vil påpeke at beskatningen av rederivirksomhet ikke kan ses uavhengig av beskatningen av annen virksomhet. Problemstillingen vedrørende kapitalflukt til lavskatteregimer i utlandet er generell, og flertallets skisse til endringer i NOKUS-reglene er derfor utformet med sikte på anvendelse også for andre næringer. Dette vil også være mer i tråd med et generelt prinsipp om likebehandling av ulike næringer, enn et forslag med virkning bare for sjøfartsnæringen. Etter flertallets oppfatning ligger skissen til endringer i NOKUS-reglene innenfor mandatets ordlyd.

Utvalgets flertall har ikke utarbeidet konkrete lovforslag i tråd med tilrådingene. I denne sammenheng vil utvalget peke på at mandatet ikke krever en slik detaljeringsgrad, og at ressursene og tiden utvalget har hatt til rådighet har begrenset hvilken detaljeringsgrad som har vært mulig.

Medlemmene Ida Skard og Harry Veum viser til at utvalget i henhold til mandatet «må ta utgangspunkt i Skipsfartsmeldingen og en helhetlig vurdering av skattepolitikken og næringspolitikken, herunder at kapital og arbeidskraft i Norge bør kanaliseres dit de kaster mest av seg». Disse medlemmer viser til at det var bred politisk enighet om hovedmålsettingene i skipsfartsmeldingen da den ble stortingsbehandlet våren 2004. Disse medlemmer har derfor funnet at det er naturlig å ta utgangspunkt i målsettingene uttalt i denne meldingen.

Disse medlemmer har heller ikke funnet at det nødvendigvis er noen motstrid mellom hensynet til

en samfunnsmessig optimal ressursallokering og en aktiv skipsfartspolitik. I denne forbindelse finner disse medlemmer det viktig å påpeke at generelle samfunnsøkonomiske modeller for innretning av næringspolitikken må tilpasses både de nasjonale og internasjonale faktiske og legale rammevilkår som modellene skal fungere innenfor, for å kunne gis en optimal innretning. Slike rammevilkår kan det være små muligheter for å endre innen en rimelig tidsramme. Det vises til at det i mandatet er påpekt at utvalget blant annet skal vurdere de norske rammebetingelsene for rederivirksomhet i forhold til ordninger i andre europeiske land, og at utvalget særskilt må vurdere om de endringene som foreslås i skattereformen tilsier endringer i rederiskattereglene.

Disse medlemmer viser til at flertallet i utvalget har valgt å foreslå en generell utvidelse av anvendelsesområdet for reglene om NOKUS-beskatning av norske eiere av selskaper i lavskattelend. Medlemmene Ida Skard og Harry Veum vil peke på at flertallets forslag til omlegging av NOKUS-reglene vil omfatte norsk næringsvirksomhet etablert i land med et lavt skattenivå, selv om slik lokalisering ikke er skattemotivert. Flertallets forslag er heller ikke begrenset til å gjelde rederivirksomhet, men skal i prinsippet gjelde alle typer virksomhet eiet fra Norge. Mindretallet oppfatter mandatet slik at utvalget skal vurdere om endringene som ble gjennomført med skattereformen tilsier endringer i rederiskattereglene, og ikke hvorvidt skattereformen bør følges opp med endringer i de generelle skattereglene. En generell omlegging av NOKUS-reglene ligger etter disse medlemmers vurdering derfor utenfor utvalgets mandat. Mindretallet har derfor ikke kommentert flertallets forslag på dette punktet nærmere.

1.3 Sammendrag av utredningen

Rederiskatteutvalget legger i denne utredningen frem forslag til endringer i beskatningen av rederivirksomhet. Nedenfor følger en oversikt over hovedpunktene i utredningen.

I *kapittel 1* gjøres det rede for utvalgets mandat, sammensetning og arbeid.

I *kapittel 2* gir utvalget først en beskrivelse av verdiskaping, sysselsetting og eksport i utenriks sjøfart. Deretter beregnes det lønnsomhetsindikatorer for utenriks sjøfart og enkelte andre næringsgrupper for å sammenligne lønnsomheten mellom disse næringsgruppene. Den internasjonale mobiliteten i utenriks sjøfart benyttes gjerne som begrunnelse for særlig lempelig beskatning av

næringen. Derfor diskuteres den internasjonale mobiliteten knyttet til skip og flaggstat, skips-eiende selskaper, øvrig rederivirksomhet og de personlige eiere av rederivirksomhet.

Gjennom vare- og tjenestekryssløp grenser utenriks sjøfart mot en rekke andre virksomheter og næringer i maritim sektor. Det har vært hevdet at rederiene utgjør en særlig viktig del av maritim sektor. I avsnitt 2.2 gjennomgås derfor verdiskaping, sysselsetting, eksport og internasjonal mobilitet i de deler av maritim sektor som antas å bli berørt av eventuelle endringer i aktivitetsnivået i norsk utenriks sjøfart.

I *kapittel 3* gis det en omtale av sjøfartspolitikken i EU, EØS og Norge. Videre omtales arbeidet mot skadelig skattekonkurranse innenfor rammene av EU, OECD og WTO.

I *kapittel 4* beskrives støtteordninger for sjøfart, herunder den særlige rederiskatteordningen. Det er også gitt en beskrivelse av regelverk med særlig betydning for utvalgets innstilling, nemlig to viktige elementer i skattereformen 2004-2006, fritaksmetoden og skjermingsmetoden, samt NOKUS-reglene.

I *kapittel 5* er det foretatt en sammenligning av den norske rederiskatteordningen og en del andre europeiske rederiskatteordninger. Sammenligningen viser at den viktigste forskjellen mellom den norske ordningen og de fleste ordningene i EU, er at den norske ordningen er skatteutsettende, mens de fleste av de øvrige EU-landenes ordninger gir et varig skattefritak. En annen viktig forskjell er at selskaper innenfor den norske ordningen som hovedregel ikke kan utøve annen virksomhet enn utleie og drift av skip i fart og visse innretninger for bruk i petroleumsvirksomhet, mens det i de fleste andre europeiske rederiskatteordninger ikke stilles bestemte krav til hva slags virksomhet selskaper kan utøve.

I *kapittel 6* drøftes skattesystemets hovedoppgaver, og hvordan skattesystemet bør utformes slik at samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering oppnås.

Flertallet (Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) legger til grunn at hensynet til norsk verdiskaping tilsier at de politisk bestemte rammevilkårene i utgangspunktet må være like for alle næringer. Flertallet går imot konkurransenøytralitet som et generelt prinsipp for næringspolitikk.

Videre gjøres det i kapitlet rede for begrepet markedssvikt, og for hva som må til for at næringspolitiske tiltak og inngrep bør benyttes som et tiltak mot markedssvikt. Tiltak som næringsstøtte

bør etter flertallets oppfatning være knyttet til markedssvikt, og bør bare gjennomføres der det er klart at dette leder til en mer effektiv samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse.

Flertallet diskuterer hvilke typer markedssvikt som eventuelt kan begrunne skattefavorisering av rederinæringen. Herunder drøftes mulig markedssvikt knyttet til næringsklynger, konkurranse mellom land om mobile skattefundamenter, makroøkonomisk markedssvikt, sikkerhet og miljø, samt kriseberedskap. Etter en vurdering av mulige former for markedssvikt knyttet til sjøfart, kommer flertallet til at det ikke foreligger en samfunnsøkonomisk begrunnelse for næringsstøtte til sjøfartsvirksomhet.

Mindretallet (Ida Skard og Harry Veum) mener at teoretisk-økonomiske modeller er viktige som rettesnorer for innretningen av næringspolitikken, men at det kan være grunn til å utvise varsomhet med å trekke for bastante generelle politikkbefalinger ut fra ulike forskningsteorier. Dette gjelder særlig når de samfunnsøkonomiske konsekvensene er usikre, samtidig som de anbefalte tiltakene kan vise seg vanskelig å reversere senere.

Disse medlemmene mener at det ikke er sannsynliggjort samfunnsøkonomiske gevinster ved en omlegging til ordinær beskatning av skipsfart. En generell henvisning til nøytralitetsprinsippet er etter disse medlemmers vurdering ikke en tilstrekkelig begrunnelse for en slik omlegging. Etter mindretallets oppfatning er det grunn til å tro at omfanget av rederivirksomhet vil bli betydelig redusert ved en omlegging til ordinær beskatning. Dette kan medføre omstillingskostnader og reduserte skatteinntekter i Norge.

Mindretallet viser til at skattekostnaden er en svært viktig lokaliseringsfaktor for rederinæringen. Skattekonkurranse er et globalt problem, som bør finne sin løsning gjennom globale tiltak. En ensidig økning av skattenivået i Norge kan vise seg å medføre en høy kostnad for Norge, samtidig som det ikke er grunnlag for å tro at andre land vil øke sitt skattenivå tilsvarende.

Mindretallet viser videre til at forhold knyttet til blant annet kryssløpsammenhenger, miljø og sikkerhet gir argumenter for å videreføre særlige skatteregler for sjøfartsvirksomhet.

I *kapittel 7* omtaler utvalget ulike alternativer for beskatning av rederivirksomhet i Norge. Alternativene som omtales er videreføring av den gjeldende rederiskatteordningen, innføring av en skattefritetsordning etter mønster av andre europeiske lands rederiskatteordninger, og en avvikling av rederiskatteordningen med overgang til

ordinær beskatning for sjøfartsselskaper. På bakgrunn av drøftelsen i kapittel 6, anbefaler utvalgets flertall (Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) en avvikling av rederiskatteordningen med overgang til ordinær beskatning for skipseiende selskaper. Flertallet mener at en avvikling av rederiskatteordningen med overgang til ordinær beskatning for skipseiende selskaper vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster, blant annet i form av at ressurser som kapital og arbeidskraft allokeres til mer lønnsom virksomhet, noe som også vil gi et økt skatteproveny. Flertallet mener at en overgang til ordinær beskatning ikke bør medføre at det gis fritak for opptjente skattekreditter for selskaper innenfor dagens ordning.

Videre drøfter flertallet forhold knyttet til skattetilpasninger i form av kapitalflukt til lavskatteregimer for sjøfart i andre land. Flertallet legger til grunn at både en videreføring av den gjeldende rederiskatteordningen, og en avvikling av ordningen med overgang til ordinær beskatning, vil gi incentiver til slik kapitalflukt. Dette har særlig sammenheng med fritaksmetoden, som gjør det lettere for næringen å unngå norsk beskatning, ved å legge skipsinvesteringer til selskaper i land med mer lempelig rederibeskatning. Mulighetene for skattetilpasninger i form av kapitalflukt til lavskatteregimer innebærer at en trolig ikke fullt ut vil oppnå de samfunnsøkonomiske gevinster som ligger i en reallokering av ressurser fra sjøfartsnæringen til mer lønnsom virksomhet.

Det gis også en kort omtale av øvrige støtteordninger for sjøfart.

Mindretallet (Ida Skard og Harry Veum) viser til at utvalget etter mandatet, i tillegg til en helhetlig vurdering av skattepolitikken og næringspolitikken, skal ta utgangspunkt i skipsfartsmeldingen. Etter skipsfartsmeldingen var det en målsetting at det skal være attraktivt å eie og drive skipsfart fra Norge. Disse medlemmene mener at dette forutsetter innføring av en ny modell for beskatning av rederivirksomhet i Norge, etter mønster av tonnasjeskatteordningene i EU-landene (bortsett fra Finland). Disse medlemmer viser også til at innføring av fritaksmetoden for aksjeinntekter i skattereformen 2004–2006 har gjort det mer lønnsomt for norske rederier å benytte tonnasjeskatteordninger i andre EU-land.

En tonnasjeskattemodell etter mønster fra EU-landene innebærer blant annet at skattepliktig inntekt av rederivirksomheten i selskapene skal fastsettes på bakgrunn av skipenes nettotonnasje, og at selskaper innenfor ordningen skal kunne drive annen virksomhet som skal beskattes ordinært. På

denne måten vil en også legge til rette for opprydding og forenkling i selskapsstrukturene, samtidig som en unngår restriksjoner på den kommersielle handlefriheten til rederiene.

Mindretallet mener det er naturlig å stille et krav til kommersiell og strategisk drift av skipene i Norge for å komme inn under ordningen. Når det gjelder latente skatteforpliktelser ved inntreden i den nye ordningen, mener mindretallet at disse bør videreføres, men nedskrives lineært, for eksempel over en periode på 10 år.

Når det gjelder flertallets forslag vedrørende øvrige støtteordninger, er mindretallet i tvil om dette ligger innenfor utvalgets mandat. I alle tilfeller er forslagene ikke tilstrekkelig utredet i forhold til konsekvenser for virksomhet og sysselsetting i Norge. Disse medlemmene ønsker ikke å konkludere på foreliggende grunnlag.

I *kapittel 8* drøfter utvalgets flertall (Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) tiltak for å motvirke kapitalflukt til lavskatteregimer for sjøfart i utlandet, jf. omtalen av dette i *kapittel 7*. Flertallet tar utgangspunkt i situasjonen for rederinæringen, men konstaterer at problemstillingen er av generell karakter, og anbefaler at tiltakene i prinsippet gjøres gjeldende uavhengig av næring. Flertallet foreslår en utvidelse av anvendelsesområdet for de gjeldende NOKUS-reglene, slik at det ikke lenger skal stilles krav om minst 50 prosent norsk eierskap eller kontroll, og slik at eiere av selskaper mv. som omfattes av en skatteavtale skal kunne omfattes av NOKUS-reglene også der selskapets inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Flertallet understreker at en gjennomføring av forslagene i *kapittel 8* ikke er en nødvendig forutsetning for flertallets anbefaling om å avvikle rederiskatteordningen.

Mindretallet (Ida Skard og Harry Veum) mener at forslaget om en generell utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene ligger utenfor utvalgets mandat, og gir derfor bare noen korte kommentarer til dette forslaget.

I *kapittel 9* kommer utvalgets flertall (Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) med sin oppsummering og konklusjon.

Utvalgets flertall konkluderer med at rederiskatteordningen, tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget bør avvikles. Videre foreslår flertallet en utvidelse av virkeområdet for NOKUS-reglene. Avviklingen av rederiskatteordningen, tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget bør

imidlertid gjennomføres uavhengig av om anvendelsesområdet for NOKUS-reglene utvides.

I *kapittel 10* kommer utvalgets mindretall (Ida Skard og Harry Veum) med sin oppsummering og konklusjon.

Mindretallet støtter ikke flertallets konklusjoner, og tilrår at den gjeldende rederiskatteordningen legges om til en tonnasjeskattemodell etter mønster av de øvrige europeiske rederiskatteordningene (bortsett fra Finland). Disse medlemmene ønsker ikke å konkludere vedrørende flertallets forslag om endringer vedrørende sjømannsfradrag, refusjons- og nettolønnsordning.

1.4 Referanseliste

NOU 2003: 9 Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet (Skaugeutvalget).

St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform (skattemeldingen).

St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer (skipsfartsmeldingen).

Kapittel 2

Utenriks sjøfart og maritim sektor

Dette kapitlet gir først en beskrivelse av verdiskaping, sysselsetting og eksport i utenriks sjøfart. Deretter beregnes kapitalavkastningsrater for utenriks sjøfart og enkelte andre næringsgrupper for å sammenligne lønnsomheten av investeringer mellom disse næringsgruppene. Beskrivelsen er i hovedsak basert på Nasjonalregnskapet. Den internasjonale mobiliteten i utenriks sjøfart benyttes gjerne som begrunnelse for særlig lempelig beskatning av næringen. Derfor diskuteres den internasjonale mobiliteten knyttet til skip og flaggstat, skipseiende selskaper, øvrig rederivirksomhet og de personlige rederieierne.

Gjennom vare- og tjenestekryssløp grenser utenriks sjøfart mot en rekke andre virksomheter og næringer i maritim sektor. Det har vært hevdet at rederiene utgjør en særlig viktig del av maritim

sektor. I avsnitt 2.2 gjennomgås derfor omfanget av de deler av maritim sektor utenom rederivirksomhet som kan antas å bli berørt av endret rederibeskatning.

2.1 Utenriks sjøfart

2.1.1 Verdiskaping, sysselsetting og eksport

Tabell 2.1 gir et bilde av produksjon og ressursbruk i utenriks sjøfart sammenlignet med andre næringer i 2004. Produksjonen i utenriks sjøfart utgjorde om lag 95 mrd. kroner dette året. Målt ved produksjonsverdien har næringen om lag samme størrelse som verkstedsindustrien.

En nærings bruttoprodukt beregnes ved å trekke verdien av produktinnsats fra verdien av

Tabell 2.1 Produksjon, bruttoprodukt og sysselsetting. Totalt for næringer, Fastlands-Norge og utvalgte næringer. Løpende priser, personer og normalårsverk 2004¹

	Produk- sjon ² Mrd. kroner	Brutto- produkt ² Mrd. kroner	Personer, tusen	Sysselsatte ³
				Normal årsverk, tusen
Totalt for næringer	2 832	1 544	2 296	1 953
Fastlands-Norge (ekskl. offentlig forvaltning)	1 936	894	1 503	1 316
Jordbruk og skogbruk	31	16	66	54
Fiske, fangst og fiskeoppdrett	23	8	14	14
Utvinning av råolje og naturgass, inkl. tjenester	394	338	29	28
Industri	516	158	267	249
Nærings- og nytelsesmiddelindustri	119	29	52	48
Metallindustri	54	14	13	13
Verkstedindustri	100	38	68	66
Bygging av skip og oljeplattformer	47	16	30	29
Bygge- og anleggsvirksomhet	184	68	136	131
Hotell- og restaurantvirksomhet	45	21	66	52
Utenriks sjøfart	95	25	41	40

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

² Produksjon og bruttoprodukt er regnet i basisverdi, det vil si at produktsubsidier er inkludert, men ikke merverdiavgift eller andre produktskatter. Basisverdi er altså den verdien som produsenten sitter igjen med for et produkt, etter at han har betalt merverdiavgift og andre produktskatter, og mottatt eventuelle produktsubsidier fra det offentlige.

³ Lønnstakere og selvstendige.

Tabell 2.2 Utviklingen i bruttoproduksjon, bruttoprodukt og sysselsetting i utenriks sjøfart. 1970-2004.¹ Faste 2000-priser. Mrd. kroner²

	1970	1980	1990	2000	2004 ¹
Bruttoproduksjon ³	48,3	54,9	73,7	85,5	74,9
Bruttoprodukt ³	14,9	23,8	24,1	26,0	17,1
Sysselsetting, 1000 normalårsverk	55,9	39,0	39,2	43,6	40,3

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

² Avrundet til nærmeste 100 mill. kroner.

³ Produksjon og bruttoprodukt er regnet i basisverdi, det vil si at produktsubsidier er inkludert, men ikke merverdiavgift eller andre produktskatter som kjøpere av produktet betaler. Basisverdi er altså den verdien som produsenten sitter igjen med for et produkt, etter at han har betalt merverdiavgift og andre produktskatter, og mottatt eventuelle produktsubsidier fra det offentlige.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

produksjonen. Bruttoproduktet kan tolkes som et uttrykk for verdien av den ressursbruken som er knyttet til innsats av arbeidskraft og realkapital. Begrepet kan også tolkes som næringens bidrag til landets forbruksmuligheter, nå eller senere, og brukes derfor ofte som mål på næringens bidrag til økonomiens samlede verdiskaping.¹ Målt i løpende priser var bruttoproduktet i utenriks sjøfart 24,9 mrd. kroner i 2004. Dette tilsvarte 1,5 prosent av BNP og 2,1 prosent av bruttoproduktet i næringene ekskl. utvinning av råolje og naturgass. Andelen av samlet sysselsetting (normalårsverk) var 2 prosent i 2004.

Tabell 2.2 belyser utviklingen i aktivitetsnivået i utenriks sjøfart etter 1970. Både bruttoproduksjon, bruttoproduktet målt i faste priser, samt sysselsettingen viser et markert fall etter 2000, noe som tyder på redusert aktivitet i næringen. Bruttoproduktet i faste priser falt med 34,4 prosent fra 2000 til 2004. Sysselsettingen falt med om lag 3300 normalårsverk. Mellom 1980 og 2000 økte bruttoproduksjonen i faste priser med om lag 56 prosent, mens bruttoproduktet i faste priser lå relativt stabilt. Dette skyldes trolig blant annet økning i bruken av innleide skip. Leie av skip inngår i produktinnsatsen. Tallene viser at bruttoproduktet gir et meget misvisende bilde av endringen i produksjonen i utenriks sjøfart. Sysselsettingen i utenriks sjøfart utgjorde om lag 40 000 personer/normalårsverk i 2004, om lag det samme som i 1980. Tallene inkluderer både nordmenn og utlendinger på norske skip, uavhengig av om vedkommende har bopel i Norge. Samlet sysselsetting i næringen falt med om lag 2600 personer fra 1998 til 2004, ifølge nasjonalregnskapstall.

Av Norges Rederiforbunds sysselsettingsundersøkelser fremgår det at det per 1. februar 2005 var ansatt vel 12 000 nordmenn på skip i utenriks fart i norsk eie eller drift. I tillegg er det om lag 5000 nordmenn sysselsatt i administrative stillinger på land, herunder enkelte nordmenn sysselsatt i utlandet. Antall nordmenn på norskeide skip har gått noe ned fra 2000, da det var knapt 16 000 norske sjøfolk på norskeide skip. I perioden 1995–2005 har det gjennomsnittlig vært om lag 14 000 norske sjøfolk på norskeide skip. Av vel 37 000 utlendinger på norskeide skip i utenriksfart var det flest filippinere, polakker, indere og russere.

Ifølge Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) falt sysselsettingen i sjøtransport med 3000 personer fra 1998 til 2004, og utgjorde i første halvår 2005 totalt 23 000 personer. Tallene fra AKU og Rederiforbundet er ikke direkte sammenlignbare, blant annet fordi AKU-tallene også kan fange opp utlendinger med bopel i Norge.

Utenriks sjøfart har gjennom historien hatt overskudd i utenlandsk valuta, og dermed bidratt til å finansiere nødvendig import til Norge. Tabell 2.3 viser eksport- og importverdien av frakttjenestene i 2004, og sammenholder disse med tilsvarende tall for andre vare- og tjenestegrupper.² Eksportverdien av bruttofrakter var om lag 79 mrd. kroner i 2004. Det utgjorde om lag 79 prosent av næringens bruttoproduksjonsverdi, og om lag 10,8 prosent av samlet eksportverdi (om lag 20 prosent av samlet eksportverdi ekskl. eksport av olje og gass). I 2004 var importverdien av sjøfartstjenester vel 39 mrd. kroner, tilsvarende om lag 8 prosent av samlet importverdi. Netto bidro nettoeksporten av frakttjenestene i utenriks sjøfart med vel 39 mrd. kroner til et samlet eksportoverskudd på vel 240

¹ For å måle bidraget til landets forbruksmuligheter, burde kapital slit i prinsippet trekkes fra bruttoproduktet. Grunnen til at dette sjelden gjøres er at kapital slit ikke måles direkte, men anslås sjablonmessig.

² Eksport og import av frakttjenester i utenriks sjøfart inkluderer ikke eksport og import av skip eller netto betalt utbytte og renter til utlandet.

Tabell 2.3 Import og eksport. Utvalgte vare- og tjenestegrupper. Løpende priser. Mrd. kroner. 2004¹

	Import	Eksport
I alt	489,6	730,9
Produkter fra jordbruk, skogbruk og fiske	9,3	10,1
Råolje og naturgass, inkl. tjenester	8,6	336,9
Industriprodukter	306,6	194,4
Nærings- og nytelsesmidler	17,2	22,8
Metaller	33,2	48,8
Verkstedprodukter	121,0	51,9
Skip og oljeplattformer (nybygde og eldre)	7,4	7,5
Utenriks sjøfart ²	39,5	79,0

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

² Import er driftsutgifter til utlandet (ekskl. bunkers), eksport er verdi av bruttofrakter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

mrd. kroner i 2004. I gjennomsnitt var eksportoverskuddet knyttet til utenriks sjøfart vel 36 mrd. kroner i perioden 2001–2003.

2.1.2 Lønnsomhet

Lønnsomhetsindikatorer skal si noe om avkastningen på en gitt investering. For å gjøre lønnsomhetsmålet sammenlignbart med rentesatser, kan den uttrykkes ved en kapitalavkastningsrate. Denne er definert som forholdet mellom driftsresultatet og verdien av realkapitalbeholdningen i næringen. Driftsresultatet måler bidraget til

avkastningen fra selve produksjonen, og defineres i nasjonalregnskapet som forholdet mellom driftsresultatet og verdien av realkapitalbeholdningen i næringen. Systematiske forskjeller i kapitalavkastningsrater mellom næringer kan skyldes ulikheter i risiko, ulike reguleringer overfor ulike bransjer, etableringshindringer, ulik grad av grunnrente knyttet til bransjen mv. (jf. Økonomisk utsyn, Økonomiske analyser 1/2005 Statistisk sentralbyrå, side 55–56).

Tabell 2.4 viser hvordan kapitalavkastningsrater for utenriks sjøfart er avledet fra nasjonal-

Tabell 2.4 Sammenhengen mellom produksjon og lønnsomhet i utenriks sjøfart. 2000 og 2004.¹
Løpende priser. Mrd. kroner

	2000	2004
Produksjon ²	85,5	95,3
- Produktinnsats	59,5	70,4
= <i>Bruttoprodukt</i> ²	26,0	24,9
- Kapitalslit	11,3	10,8
= <i>Nettoprodukt</i>	14,7	14,1
- Næringsskatter	0,2	0,2
+ Næringssubsidier	0,1	0,7
= <i>Faktorinntekt</i>	14,7	14,6
- Lønnskostnader	10,9	11,1
= <i>Netto driftsresultat (A)</i>	3,8	3,5
 <i>Kapitalbeholdning (B)</i>		
<i>Netto kapitalavkastningsrate i prosent (=100*A/B)</i>	111,5	117,5
	3,4	3,0

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

² Produksjon og bruttoprodukt er regnet i basisverdi, det vil si at produktsubsidier er inkludert, men ikke merverdiavgift eller andre produktskatter som kjøperne av produktet betaler. Basisverdi er dermed den verdien som produsenten sitter igjen med for et produkt, etter at han har betalt merverdiavgift og andre produktskatter, og mottatt eventuelle produktsubsidier fra det offentlige.

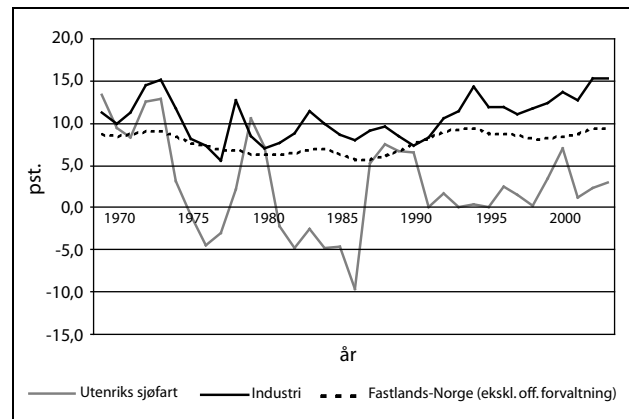
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

regnskapstall for inntekter og kostnader. Kapitalavkastningen er beregnet før skatt på overskudd. Dette er det relevante målet når formålet er å belyse den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, fordi skatt betalt fra næringen til den norske stat er en overføring mellom to innenlandske sektorer, og dermed ingen netto kostnad for det norske samfunnet sett under ett. Også netto subsidier til næringen burde i prinsippet vært trukket fra driftsresultatet når formålet med beregningen er å vise avkastningen knyttet til næringens egen virksomhet. En slik korreksjon vil ha stor betydning for jordbruksnæringen, mens den spiller en ubetydelig rolle for utenriks sjøfart, jf. tabell 2.4.

For utenriks sjøfart er det viktig at avkastningen i selve produksjonsvirksomheten kun baseres på inntekter og kostnader knyttet til frakttjenestene. Rederienes inntekter fra kjøp og salg av skip skriver seg ikke fra denne produksjonsvirksomheten, og bør derfor ikke inkluderes i driftsresultattallene når formålet er å belyse avkastningen av selve fraktvirksomheten. Det samme gjelder finansinntekter, herunder omvurderinger av ulike aktiva. Nasjonalregnskapets tall for driftsresultatet inkluderer kun inntekter og kostnader knyttet til fraktvirksomheten. Begrepsmessig er derfor kapitalavkastningsrater basert på nasjonalregnskapstall velegnet for sammenligninger av lønnsomhet før skatt i ulike næringer. De kan også sammenlignes med avkastningen før skatt på finansielle fordringer.

Nasjonalregnskapets anslag på realkapital er beheftet med betydelig usikkerhet. Blant annet presenterer Raknerud og Rønningen (2004) en metode for beregning av beholdningene av driftsmidler i industrien som gir betydelig lavere tall enn tilsvarende nasjonalregnskapstall. Lavere kapitaltall vil isolert sett øke kapitalavkastningsraten. Det hefter usikkerhet også ved denne metoden, og analysen er ikke gjennomført for utenriks sjøfart. Det som er relevant for utvalgets vurderinger er imidlertid det relative forholdet mellom kapitalavkastningsraten i utenriks sjøfart og andre næringer. En generell nedvurdering av tallene for kapitalbeholdninger vil ikke endre dette bildet.

Gjennomsnitt av historiske kapitalavkastningsrater brukes ofte som et anslag på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en liten tilleggsinvestering i næringen, det vil si på marginalavkastningen. Dette kan være misvisende i forhold til lønnsomheten av spesifikke nyinvesteringer, fordi gjennomsnittstallene for næringen kan skjule store forskjeller mellom ulike typer fraktvirksomhet og fraktruter. I tillegg kan forventet fremtidig lønnsomhet være systematisk forskjellig fra hva man



Figur 2.1 Netto kapitalavkastningsrate før selskapskatt for industri, Fastlands-Norge ekskl. offentlig forvaltning og utenriks sjøfart 1970-2004.¹ Prosent

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

har opplevd i tidligere år. Dette tilsier at gjennomsnittstall for hele utenriks sjøfart har liten informasjonsverdi for konkrete investeringsbeslutninger i næringen. I dette kapitlet er imidlertid formålet å belyse strukturelle trekk ved lønnsomheten som indikerer hva avkastningen kan forventes å være ved en generell ekspansjon av næringen. Videre bør en basere vurderingene på tall for flere år for å fjerne betydningen av mer eller mindre tilfeldige år-til-år variasjoner.

Figur 2.1 viser utviklingen i netto kapitalavkastningsrate for utenriks sjøfart, industri og næringene i hele Fastlands-Norge over perioden 1970-2004 basert på nasjonalregnskapstall. Den gjennomsnittlige årlige kapitalavkastningsraten for denne perioden var 2,6 prosent i utenriks sjøfart. Dette er vesentlig lavere enn i norsk industri og i næringene i Fastlands-Norge (ekskl. offentlig forvaltning) samlet, hvor tilsvarende rater var henholdsvis 10,7 og 7,9 prosent. Figuren viser at fluktuationene i kapitalavkastningsratene er redusert i årene etter 1990. I perioden 1990-2004 var gjennomsnittlig årlig kapitalavkastningsrate 2,5 i utenriks sjøfart, mens den var 11,8 prosent i industri og 8,7 i Fastlands-Norge.

Utvalget tolker kapitalavkastningsratene som et uttrykk for at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av investeringer i utenriks sjøfart er vesentlig lavere enn den tilsvarende avkastningen som kan oppnås ved alternative plasseringer både innenlands og i utlandet. Dette har trolig sammenheng med den internasjonale skattefavouriseringen av sjøfart. Over tid har dette generert investeringer til sjøfart, utover det man ville fått uten skatte-

favorisering. Den økte fraktkapasiteten har presset fraktratene og lønnsomheten ned. Resultatet har blitt en global overinvestering i skip vurdert ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Avkastningen før skatt er blitt så lav at næringen er avhengig av dagens svært lave beskatning for at avkastningen etter skatt skal kunne konkurrere med den som kan oppnås ved alternative plasseringer.

2.1.3 Realkapital og investeringer

Antall skip og tonnasje

Utenriksflåten består av skip i handelsflåten som går i fart mellom Norge og utlandet, eller mellom havner i utlandet. Om lag 90 prosent av den norske utenriksflåten er aldri innom norske havner, se skipsfartsmeldingen side 16. Hele flåten registrert i Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) regnes inn under utenriksflåten. Utenriksflåten

består også av enkelte fartøy registrert i Norsk ordinært skipsregister (NOR), se boks 2.1 i skipsfartsmeldingen. Imidlertid består norskeid utenriksflåte også av skip under fremmed flagg. Ifølge Norges Rederiforbund var 53 prosent av norskeide skip i internasjonal flåte registrert under norsk flagg per 1. januar 2006.³ Dette inkluderer tonnasje eid av nordmenn bosatt i utlandet. Den norskeid flåten var den sjetteste største i verden per 1. juli 2005, målt i dødvekttonn. Målt i antall skip var den norske flåten nummer fem på verdensbasis.⁴

Tabell 2.4 viser samlet antall skip og samlet tonnasje i norskeid utenriksflåte per 1. januar i år 2000 og 2005. I statistikk fra Norges Rederiforbund defineres norskeid utenriksflåte som alle skip over 100 bruttotonn registrert i Norsk internasjonalt skips-

³ Kilde: Norges Rederiforbunds kvartalsrapport nr. 1 2006

⁴ Kilde: Institute of Shipping Economics and Logistics, August/September 2005

Boks 2.1 Kapitalavkastning beregnet på grunnlag av regnskapsstatistikk

Kapitalavkastningsrater, uttrykt ved totalrentabilitet, kan også beregnes på grunnlag av regnskapsstatistikk. Totalrentabilitet er definert som summen av resultat før ekstraordinære poster og finanskostnader i prosent av totalkapitalen. Figur 2.2 viser totalrentabilitet før skatt, beregnet av Statistisk sentralbyrå for ikke-finansielle aksjeselskaper i utenriks sjøfart, industri og Fastlands-Norge. Over perioden 1995–2004 var årlig gjennomsnittlig totalrentabilitet 5,7 prosent i utenriks sjøfart, mens den var 6,8 prosent i industri og 6,5 prosent i Fastlands-Norge.

Det er flere årsaker til at totalrentabilitet beregnet fra regnskapsstatistikken vil avvike fra kapitalavkastningsratene basert på Nasjonalregnskapet. Et forhold er at finansinntekter knyttet til blant annet kjøp og salg av skip og omvurderinger av valutafordringer og aksjeposter, inkluderes i totalrentabiliteten. I tråd med diskusjonen over, bidrar dette til å svekke totalrentabilitetens relevans når det gjelder å belyse lønnsomheten av fraktvirksomheten i utenriks sjøfart. Det er grunn til å tro at dette er den viktigste årsaken til at totalrentabiliteten jevnt over ligger høyere enn kapitalavkastningsraten basert på nasjonalregnskapstall. I tillegg anslås kapitalslitet på en annen måte i regnskapsstatistikken enn i Nasjonalregnskapet, og leder for de fleste næringer til at totalkapitalen i regnskapsstatistikken ligger til dels betydelig lavere enn Nasjonalregn-

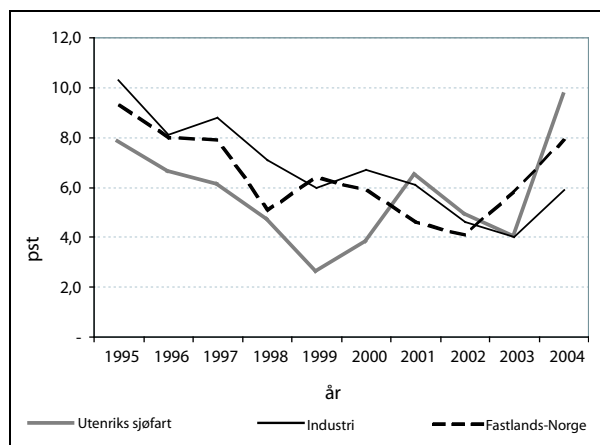
skapets korresponderende kapitaltall, se Raknerud og Rønningen (2004).

I Økonomisk Utsyn over året 2004 nevnes i tillegg følgende forskjeller i prinsippene som regnskapsstatistikken og Nasjonalregnskapet bygger på:

- Ulike periodiseringsprinsipper knyttet til for eksempel varelagerendringer og kostnadsføring vs. aktivering av utgifter, fører til ulike mål på produksjon av varer og tjenester.
- Ulik definisjon av realinvesteringer. I Nasjonalregnskapet regnes alt utstyr og inventar med varighet over ett år som realinvesteringer.
- Ulik definisjon av lønnskostnader. I Nasjonalregnskapet er lønnskostnadene mer omfattende enn i regnskapsstatistikken. I regnskapsstatistikken føres for eksempel noen lønnsposter som forskning og utvikling og aktiverte investeringsarbeider.
- Ulik virksomhetsavgrensning. Nasjonalregnskapet gir et anslag på den totale aktiviteten innenfor hver enkelt næring, mens regnskapsstatistikken bare omfatter ikke-finansielle aksjeselskaper i næringen.

Samlet mener utvalget at kapitalavkastningsrater basert på nasjonalregnskapstall belyser samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utenriks sjøfart bedre enn totalrentabilitet basert på regnskapsstatistikken.

boks 2.1 forts.



Figur 2.2 Totalrentabilitet før selskapskatt.¹ Ikke-finansielle aksjeselskaper i industri, Fastlands-Norge og utenriks sjøfart.² 1995-2004. Prosent

¹ Totalrentabilitet er summen av ordinært resultat før skatt og rentekostnader i prosent av sum gjeld og egenkapital.

² Fastlands-Norge inkluderer ikke-finansielle aksjeselskaper i alle næringer unntatt olje- og gassutvinning, rørtransport og utenriks sjøfart.

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) oppnevnte i 2000 en arbeidsgruppe som skulle vurdere ulike lønnsomhetsmål, jf. NOU 2000: 25 vedlegg 6. For å få belyse lønnsomhetsutvikling best mulig, anbefaler arbeidsgruppen at man benytter lønnsomhetsindikatorer basert både på Nasjonalregnskapet

(kapitalavkastningsrater) og på regnskapsstatistikken (totalrentabilitet i kombinasjon med driftsresultatmargin). Både totalrentabilitet og kapitalavkastningsrater er i henhold til arbeidsgruppen godt egnet til å sammenligne lønnsomhet mellom næringer. Arbeidsgruppen påpekte imidlertid at siden driftsresultatet beregnes residualt i Nasjonalregnskapet, kan kapitalrentabiliteten være beheftet med usikkerhet. Videre påpekte arbeidsgruppen at nivået på totalrentabiliteten påvirkes av rentenivået, og at man derfor bør relatere denne indikatoren til det nominelle rentenivået ved sammenligning over tid.

Når formålet med lønnsomhetsindikatorerne er å belyse samfunnsøkonomisk avkastning knyttet til produksjonen i utenriks sjøfart, er imidlertid disse argumentene av mindre betydning. Finansinntekter kan spille en viktig rolle for selskap i næringsgruppen utenriks sjøfart, og det er ikke denne typen inntekter som er av interesse for å analysere lønnsomheten i sjøfart. Videre vil ikke residualberegning av driftsresultat nødvendigvis redusere kvaliteten på tallene. Kapitalslit er sjablonmessig anslått i Nasjonalregnskapet, mens tilsvarende tall i regnskapsstatistikken er basert på bedriftenes skjønnsmessige plassering av kapitalvarer i relativt vide intervaller for kapitalslitrater. Regnskapsstatistikens tall for kapitalslit har derfor neppe høyere kvalitet enn tilsvarende tall i Nasjonalregnskapet.

register (NIS), skip i Norsk ordinært skipsregister (NOR) i utenriksfart, samt skip registrert under utenlandsk flagg hvor minst 50 prosent av eierinteressene er norske (skattepliktige til Norge). Av samlet flåte per 1. januar 2005 var 225 av skipene registrert i NOR, 692 i NIS, mens 697 av skipene gikk under utenlandsk flagg. I 2000 var en noe større andel av flåten registrert i NIS (757 skip) og

NOR (283 skip), med tilsvarende lav andel registrert i utenlandske registre (620 skip).

Ifølge Statistisk sentralbyrås statistikk for sjøtransport var 54 prosent av tonnasjen i NIS eid av utenlandske selskap i 2004. En del av disse utenlandske selskapene kan være eid av nordmenn, men man kan følgelig ikke utelukke at en vesentlig andel av skip registrert i NIS er på utenlandske hender. Rederiforbundets kategorisering av alle

Tabell 2.5 Norskeid utenriksflåte pr. 1. januar 2000 og 2005. Antall skip og tonnasje

	2000	2006	Endring i prosent
Antall skip	1 660	1 642	-1,08
herav registrert i NOR	283	242	-14,49
herav registrert i NIS	757	629	-16,91
herav under utenlandsk flagg	620	771	24,35
Samlet tonnasje (mill. dødvekttonn ¹)	50,1	37,1	-25,95

¹ Dødvekttonn definerer den største vekten skipet kan bære av last og beholdninger.

Tabell 2.6 Skip og tonnasje omfattet av den norske rederiskatteordningen. Antall skip og mill. nettotonn. 1996–2003

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Antall skip	400	1 234	1 218	1 199	1 129	1 085	1 054	1 105
Mill. nettotonn ¹	4,2	12,5	15,0	12,6	11,2	9,2	8,1	6,8

¹ Nettotonn er en måleenhet med utgangspunkt i skipets lastevolum og grunnlaget for utregningen av tonnasjeskatt. Nettotonn er ikke direkte sammenlignbart med måleenheten dødvekttonn.

Kilde: Sentralskattekontoret for storbedrifter

skip registrert i NIS som norskeid kan følgelig virke noe misvisende.

En annen størrelse av interesse for vurderingen av den norske rederiskatteordningen er utviklingen i antall fartøyer og tonnasje som lignes innenfor ordningen. Utviklingen i antall skip og tonnasje innenfor ordningen i perioden 1996–2003 er gjengitt i tabell 2.5. Av tabellen ser man at det har vært en jevn nedgang i både antall skip og tonnasje siden 1998.

Realkapital og investeringer

Antall skip og samlet tonnasje fanger ikke nødvendigvis opp omstillinger i næringen, for eksempel satsing i nisjemarkeder med mer eller mindre teknisk avanserte skip. Verdien på realkapitalen i utenriks sjøfart kan samvariere med antall norskeid skip eller samlet norskeid tonnasje, men vil i tillegg fange opp omstillinger i næringen i den grad de reflekteres i prisene på realkapitalen.

Tabell 2.6 viser verdien av realkapital og investeringer i fast realkapital for utenriks sjøfart målt i løpende priser for årene 1998–2004 basert på nasjonalregnskapstall. Ifølge Nasjonalregnskapet hadde fast realkapital i utenriks sjøfart i 2004 en verdi på om lag 117 mrd. kroner, det vil si om lag 2,7 prosent av samlet realkapital i Norge.

Kapitalbeholdningen slik den beregnes i Nasjonalregnskapet inkluderer alle skip med direkte norsk eierskap. Norsk eierskap defineres ut fra nasjonaliteten til skipets eier, det vil si at foretaket som eier skipet er registrert i Norge. Som hovedprinsipp skal den norske eierandelen være minst 50 prosent for at skipet skal regnes som norsk. Dette gjelder uavhengig av hvilket flagg skipet seiler under. Skip som flagger ut til utenlandske registre vil dermed fortsatt regnes som norsk realkapital i Nasjonalregnskapet så lenge eierskapet er norsk. Hvis også eierskapet overføres til utlandet vil dette registreres som en nedgang i norsk skipskapital.

Investeringene bestemmer utviklingen i realkapitalbeholdningen over tid. Siden realkapital slites ned, vil en del av investeringene gå med til å erstatte nedslitt realkapital, for eksempel kan nye skip erstatte utrangerte skip. Eventuelle investeringer utover kapitalslitet vil øke realkapitalbeholdningen.

Ifølge Nasjonalregnskapet er kapitalslitet i utenriks sjøfart i størrelsesorden 10 mrd. kroner per år. Tabell 2.6 viser utenriks sjøfart for årene 1998–2004. Investeringene i fast realkapital har variert mer enn kapitalslitet over perioden. Realkapitalbeholdningen har økt fra 2003 til 2004, målt i løpende priser. Volumendringen samme år

Tabell 2.7 Investeringer, kapitalslit og realkapitalbeholdning i utenriks sjøfart. Løpende priser i mrd. kroner og årlig volumendring i prosent

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
Bruttoinvestering i fast kapital							
Mrd. kroner	16	13	18	12	4	9	11
Volumendring i prosent	20,2	-13	18,8	-38,6	-65,6	135,5	18,8
Kapitalslit							
Mrd. kroner	88	88	111	116	103	99	118
Volumendring i prosent	-7,8	5,5	5,3	-1	0	-7	-2,8
Fast realkapital							
Mrd. kroner	9	9	11	12	11	10	11
Volumendring i prosent	-5,2	4	3	0	-7,1	-1,7	0,2

¹ Tall for 2004 er foreløpige.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

var også svakt positiv (0,2 prosent), men volumendringen de foregående årene har i hovedsak vært negativ.

2.1.4 Internasjonal mobilitet

Skip og flaggstat

«Utflagging» av skip i utenriksflåten innebærer at norske skip overføres fra de norske skipsregistre NOR og NIS til utenlandske skipsregistre. I ESAs retningslinjer for statstøtte til sjøtransportsektoren er det et uttalt mål å fremme innflagging eller gjeninnflagging til EØS-landenes registre. I skipsfartsmeldingen fremgår det at det er et mål at Norsk internasjonalt skipsregister (NIS) skal være attraktivt for norske rederier og kvalitetssjøfart verden over, jf. meldingen side 100. I henhold til NIS-rapporten (2004) bør det være et mål å doble NIS-flåten, jf. rapporten side 28.

Valget av flaggstat eller skipsregister har ikke betydning for lokaliseringen av næringens *realressurser*. Dette innebærer at verken lokaliseringen av kapitaleierne (herunder hvor næringens nettoinntekter kanaliseres), arbeidskraft, eller leverandører av produkter og tjenester påvirkes direkte av skipenes flagg. Videre har ikke flaggstat eller skipsregister betydning for skatteplikt til Norge.

Gjennom flaggstatkontrollen får nasjonale myndigheter bedre anledning til å følge opp kravene til sikkerhet, miljø og arbeidsforhold, og dette kan være en begrunnelse for målet at norske skip i større grad skal registreres i NOR eller NIS. Videre oppgis det i skipsfartsmeldingen at norsk flagg er viktig for å sikre drifts- og hovedkontorfunksjon i Norge. Da NIS ble opprettet i 1987 var bakgrunnen en økende utflagging til bekvemmelighetsland og økt bruk av sjøfolk fra lavkostland. Opprettelsen av NIS førte til en betydelig økning av skip under norsk flagg.

Ved å ha en stor flåte under norsk jurisdiksjon, øker også mulighetene for å påvirke utviklingen i internasjonalt regelverk for sikkerhet, miljø og arbeidsforhold på skip i internasjonale fora som International Maritime Organisation (IMO), International Labour Organisation (ILO), samt EU og European Maritime Safety Agency (EMSA). Dette oppgis som begrunnelse for ønsket om å doble NIS-flåtens størrelse i NIS-rapporten (2004)⁵, men også i skipsfartsmeldingen vises det til NIS' betyd-

ning for innflytelse i IMO, ILO og EU. Sammenhengen mellom rederiskatteordningen og ønsket om økt internasjonal påvirkningskraft er nærmere drøftet i kapittel 6.8.2.

I NIS-rapporten (2004) fremgår det at det de senere årene har vært en utflagging fra NIS til utenlandske registre. Registerne som har mottatt flest norske skip, er de åpne, kommersielle registerne i Bahamas, Panama, Liberia og Marshall Islands. Det fremgår i rapporten på side 25–26 at

«Rederiforbundet understreker at flaggvalget for rederen for det vesentligste er motivert av vedkommende skipsregisters servicenivå, kostnadsnivå (gebyrer), kvalitet og at det er viktig at flaggstaten ikke opererer med nasjonale særkrav, men forvalter et regelverk basert på internasjonalt regelverk. Flagg kan sammenlignes med en handelsvare der ulike skipsregistre konkurrerer om en kundemasse som er hele verdensflåten.

[...]

Arbeidsgruppen har hatt et møte med representanter fra Anders Wilhelmsen & Co, som er store eiere i cruiserederiet RCCL og som har seks cruiseskip registrert i NIS i dag. Størstedelen av cruiseflåten til RCCL er registrert i Bahamas. De fremhevet sterkt at et meget vesentlig element ved rederienes valg av skipsregister er serviceinnstillingen til registret og flaggstatsmyndigheten, for så vidt gjelder nyregistrering av nybygg og også ved den oppfølgende kontroll. Deres syn er at de tjenestene som en flaggstat yter, er som en hvilken som helst vare og at det registeret som tilbyr det beste produktet, er det registeret som vinner konkurransen.»

Sitatene fra NIS-rapporten (2004) tyder på at rederienes valg mellom ulike skipsregistre har vært basert på rene kommersielle avveininger, som servicenivå, kostnadsnivå, kvalitet og eventuelle særkrav. Som tidligere nevnt viser Statistisk sentralbyrås statistikk for sjøtransport at 54 prosent av tonnasjen i NIS var eid av utenlandske selskap i 2004. For utenlandske eiere av NIS-skip gjelder krav om drift (teknisk eller kommersiell) fra Norge og oppnevning av rettslig representant her.

Den norske rederiskatteordningen var frem til juli 2005 fullstendig flaggnøytral. Dette innebærer at selskaper innenfor rederiskatteordningen frem til dette tidspunktet fritt har kunnet eie skip registrert under utenlandsk flagg. Fra juli 2005 er det innført enkelte krav til flaggføringen for skip innenfor den norske rederiskatteordningen. Flaggkravet er knyttet til samlet registrert flåte under EØS-lands flagg, jf. omtalen av ESAs retningslinjer for

⁵ Rapport fra en arbeidsgruppe opprettet som ledd i oppfølgingen av skipsfartsmeldingen. Arbeidsgruppen hadde som mandat å «gjennomgå regelverk og administrasjon med sikte på å legge bedre til rette for at NIS-registret skal være et konkurransedyktig og attraktivt kvalitetsregister for norske og utenlandske rederier».

statsstøtte i avsnitt 3.2 og den norske rederiskatteordningen i avsnitt 4.3. Selskap innenfor rederiskatteordningen kan imidlertid fortsatt uhindret eie skip registrert i andre EØS-registre. Videre kan selskap innenfor ordningen i samme relative grad som per 1. juli 2005 eie skip registrert i land utenfor EØS-området.

Skipene er mobile eiendeler, og det er lite som hindrer omregistrering mellom ulike lands flagg. Flaggkravene i retningslinjene for statsstøtte til sjøtransporttjenester i EØS-området begrenser til en viss grad mobiliteten mot land utenfor EØS. Innenfor EØS-området har imidlertid ikke flaggkravene betydning for mobiliteten.

Skipseiende selskaper

Rederiskatteordningen er avgrenset mot annen virksomhet, ved at det kun er selskaper som (direkte eller indirekte) eier skip som kan lignede etter rederiskattereglene. De skipseiende selskapene kan ikke ha ansatte. Det er et vilkår at selskapet er et aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, stiftet i henhold til den norske aksjeloven eller allmennaksjeloven.

De skipseiende selskapene eier kun mobile eiendeler. Siden selskapene ikke kan ha ansatte, begrenser ikke den immobiliteten som gjerne assosieres med arbeidskraft mobiliteten i de skipseiende selskapene. Man kan derfor legge til grunn at de skipseiende selskaper innenfor rederiskatteordningen i utgangspunktet er mer mobile enn annen næringsvirksomhet i Norge.

I rederiskatteordningen er løpende driftsinntekter i utgangspunktet skattefrie. Opparbeidet ubeskattet inntekt i selskapet skal imidlertid komme til beskatning ved utdeling av utbytte, uttreden av ordningen eller ved likvidering av selskapet. Selskapene opparbeider seg på denne måten en latent skatteforpliktelse som i mange tilfeller kan komme til beskatning om det skipseiende selskapet flytter sin virksomhet til utlandet. Skatteforpliktelsen vil forfalle til betaling dersom relokaliseringen innebærer at det rederibeskattede selskapet ikke lenger har kvalifiserende eiendeler, eller dersom selskapet velger å tre ut av ordningen. Det at den latente skatteforpliktelsen kan forfalle til betaling ved flytting til utlandet, kan til en viss grad svekke incentivene de skipseiende selskapene innenfor rederiskatteordningen har til å flytte ut av Norge. Dette kan kanskje også forklare hvorfor ikke enda flere skipseiende selskaper allerede har flyttet sin virksomhet til land med lempeligere rederiskatteordninger enn den norske.

Øvrig rederivirksomhet

De skipseiende selskapene innenfor rederiskatteordningen inngår gjerne i en større selskapsstruktur hvor det også inngår selskaper som driver med andre virksomhetsområder, som skipsadministrasjon, ledelse, mannskap, drift, forsikring, regnskap og finansiering. Slike andre virksomhetsområder kan ikke skattlegges innenfor den norske rederiskatteordningen, men skattlegges etter ordinære regler. I utgangspunktet er det ingen egenskaper ved disse selskapene som tyder på at de er mer mobile enn mange andre typer næringsvirksomhet i Norge.

I denne sammenhengen nevnes det at det ikke er slik at alle selskapene innenfor et rederikonsern må være skattemessig lokalisert i samme land. Et skipseiende selskap kan være lokalisert i ett land, mens ledelse, administrasjon og annen tilknyttet virksomhet kan være lokalisert i et annet eller flere andre land. Det er flere rederikonsern som i dag har deler av virksomheten sin lokalisert i Norge, mens andre deler av virksomheten er lokalisert i utlandet.

I utenlandske rederiskatteordninger er det i større og mindre utstrekning stilt krav til «aktiv rederivirksomhet» for å kunne være omfattet av ordningene. Slike virksomhetskrav kan omfatte strategisk og kommersiell skipsadministrasjon og kontroll av skip. Det gjelder slike virksomhetskrav i rederiskatteordningene i blant annet Nederland, Tyskland og Storbritannia. Dersom norske skipseiende selskaper flytter til utlandet, kan virksomhetskravene bidra til at selskap som driver virksomhet med direkte tilknytning til den skipseiende virksomheten flytter med. Som lagt til grunn over, er slike selskaper med direkte tilknytning til de skipseiende selskapene i utgangspunktet ikke mer mobile enn mange andre typer næringsvirksomhet i Norge. Virksomhetskravene kan derfor til en viss grad bremse utflyttingstakten for de skipseiende selskapene fra Norge.

I motsatt retning trekker at det i forbindelse med den siste revisjonen av ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransporttjenester ble åpnet for statsstøtte til virksomhet knyttet til skipsadministrasjon. Dersom dette implementeres i utenlandske rederiskatteordninger, kan incentivene til å flytte slik virksomhet til utlandet øke.

Eier

Høy beskatning av utbytte og formue kan bidra til at personlige eiere flytter. Eierens skattemessige bosted trenger imidlertid ikke å være bestemmende for selskapets, virksomhetens eller syssel-

settingens lokalisering. Innenfor gjeldende rederiskatteordning stilles det ikke krav til eierens skattemessige bosted. En personlig eier kan altså flytte til land med lempelig beskatning av utbytte og formue, og fortsatt eie skipseiende selskaper innenfor ordningen. Rederieierens internasjonale mobilitet kan derfor ses isolert fra selskapenes mobilitet.

For en investor er det den samlede kapitalbeskatningen av selskapet og eieren som har betydning for kapitalkostnaden knyttet til investeringen. Dersom en personlig eier tar ubeskattet inntekt ut av sitt rederiselskap vil det først påløpe ordinær overskuddsskatt på selskapets hånd. Fra 2006 vil det i tillegg påløpe utbytteskatt på eierens hånd dersom utbetalt utbytte overstiger skjermingsfradraget. Samlet vil eierbeskatningen av kapitalinntekten da på marginen utgjøre vel 48 prosent for utbytte ut over skjermingsfradraget i Norge. Skjermingsfradraget innebærer imidlertid at gjennomsnittsskatten blir lavere. I tillegg til overskuddsskatten og utbytteskatten, vil en formuende eier måtte svare formuesskatt i Norge.

En persons skattemessige bosted i Norge opphører fra og med det inntektsåret han tar fast opphold i utlandet, og godtgjør at han eller hans nærstående verken disponerer bolig i Norge eller oppholder seg i Norge mer enn 61 dager (i én eller flere perioder) i løpet av inntektsåret. En person som har bodd i Norge i minst ti år, anses imidlertid ikke for utflyttet før etter utløpet av det tredje inntektsåret etter det året han tar fast opphold i utlandet. Reglene om opphør av skattemessig bosted etter intern norsk rett har mindre betydning for personer som flytter til land Norge har skatteavtale med, fordi de fleste land har interne regler som innebærer at en person blir skattemessig bosatt der før det etter intern norsk rett foreligger utflytting. I slike tilfeller vil det være skatteavtalenes bestemmelser som avgjør hvilket land personen er bosatt i.

I henhold til Norges skatteavtaler er en skattyter normalt bosatt i den staten han disponerer fast bolig. Har han fast bolig i flere stater, skal han anses for bosatt i den staten hvor han har de sterkeste personlige og økonomiske interesser (sentrum for livsinteressene). I denne vurderingen tas det hensyn til hvor han har sin familie, sosiale relasjoner, yrkesutøvelse, oppholdsdager osv. Hvis det ikke kan fastslås hvor han har sentrum for livsinteressene, eller hvis skattyteren ikke har fast bolig i noen av statene, skal han anses for bosatt i den staten han har «vanlig opphold». I praksis vil det da være av betydning i hvilken av statene han oppholder seg flest dager, sett over tid.

Det er vanlig å legge til grunn at personer – både som eier av virksomhet og som sysselsatt i

virksomhet – er immobile relativt til andre faktorer som f.eks. finanskapital. Dette skyldes en persons tilknytning til sitt bosted gjennom familie, venner, språk, utdanning mv. Det er i utgangspunktet ikke grunn til å tro at dette i mindre grad gjelder for rederiereiere enn for eiere av annen næringsvirksomhet. I den grad rederiereiere har sterkere incentiver til å flytte til utlandet enn andre, må dette skyldes at gevinsten ved flytting er større for denne gruppen, for eksempel fordi rederiereierne er mer formuende enn andre, eller mottar større utbytteutbetalinger enn andre.

2.2 Maritim sektor for øvrig

Som all annen næringsvirksomhet, er utenriks sjøfart knyttet sammen med andre næringer ved at den kjøper produkter fra andre næringer og selger fraktjenester som inngår i andre næringers produktinnsats. Denne typen sammenheng mellom næringer kalles vare- og tjenestekryssløp. Dette er ikke den sammenhengen mellom næringer som gir grunnlag for begrepet næringsklynge. Spesielt er kjøp og salg av varer og tjenester mellom bedrifter noe kvalitativt annet enn kunnskapsspredning mellom næringer. Det vises til kapittel 6.5 for en nærmere gjennomgang av klyngemekanismer innenfor maritim sektor og relevansen av disse for næringspolitikk overfor rederinæringen.

Relevansen av kryssløpsvirkninger mellom sjøfart og andre næringer for utvalgets arbeid, er bare knyttet til mulige omstillinger i norsk næringsliv ved en eventuell reduksjon i norsk rederivirksomhet. Store omstillinger kan ha samfunnsøkonomiske kostnader, særlig på kort sikt, knyttet til blant annet arbeidsledighet. De kan også komme i konflikt med politiske mål innenfor blant annet distriktspolitikken. Betydningen av omstillinger er vurdert i kapittel 7. Imidlertid har kryssløpsvirkninger og omstillinger i seg selv ikke noe med markedssvikt å gjøre, og kan derfor ikke begrunne en særlig næringspolitikk eller skattepolitikk, jf. diskusjonen i kapittel 6. Videre er det ingen spesielle grunner til at markedene for innsatsvarer og tjenester skulle være mer utsatt for markedssvikt enn andre markeder.

Begrepet «maritim sektor» er definert i skipsfartsmeldingens kapittel 3 (side 36 til 43) til å bestå av rederier (innenriks, utenriks og offshore), entreprenører, verftsindustrien, skipsutstyrsindustrien, fiskeflåten, maritim tjenesteyting, herunder skipsfinansiering, skipsmegling, forsikringsselskaper, skipsklassifisering, samt juridisk kompetanse ved Universitetet i Oslo. Jakobsen og

Tabell 2.8 Bruttoprodukt og sysselsetting for bygging og reparasjon av skip.¹ 1998–2004²

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ²
Produksjon, løpende mrd. kroner	23,0	19,5	18,7	22,9	23,6	19,7	17,9
Bruttoprodukt, løpende mrd. kroner.	6,2	5,1	4,6	5,6	5,8	5,1	4,4
Sysselsetting, 1000 personer	16,9	15,0	14,0	14,4	14,2	11,4	9,7

¹ Omfatter bygging og reparasjon av skip, båter og fritidsbåter.

² Tall for 2004 er foreløpige.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Nasjonalregnskapet

Goldeng (2005) definerer maritim næring som all virksomhet knyttet til innenriks og utenriks sjøfart og skipsbygging, det vil si rederivirksomhet, skipsmegling, finansiering, forsikring, klassifisering, sjørett, verft, utstysleverandører og skipsdesignere. Definisjonen omfatter også produksjon av rigger og utstyr til petroleumsvirksomheten. Med en så vid definisjon av maritim sektor rapporterer Jakobsen og Goldeng (2005) at sektorens samlede bruttoprodukt og sysselsetting i 2004 til henholdsvis 63 mrd. kroner og 90 000 personer.

For utvalgets arbeid må en relevant definisjon av maritim sektor utover rederivirksomhet ta utgangspunkt i hvilke næringer og bransjer som vil berøres indirekte av endringer i rederibeskatningen. Avgrensningen av maritim sektor i skipsfartsmeldingen og i Jakobsen og Goldeng (2005) er åpenbart for vid i forhold til et slikt formål. Det er ingen grunn til å tro at leverandørindustrien til petroleumsvirksomheten påvirkes av endringer i rederibeskatningen, og man kan se bort fra endringer i etterspørselen fra fiskerinæringen. Trolig vil også aktivitetsnivået i innenriks sjøfart være relativt upåvirket av endret beskatning av utenriks sjøfart.

Det er mer sannsynlig at skipsbygging, produksjon av utstyr og skipsdesign, samt tjenesteyting knyttet til skipsmegling, finansiering, forsikring og klassifisering kan påvirkes av skjerpet rederibeskatning.

Bruttoproduksjonsverdien og bruttoproduktet innenfor næringsgruppen *Bygging og reparasjoner av skip*⁶ utgjorde henholdsvis 17,9 og 4,4 mrd. kroner i følge foreløpige nasjonalregnskapstall for 2004, jf. tabell 2.7. Antall sysselsatte er redusert fra knapt 17 000 personer i 1998 til knapt 10 000 personer i 2004. Tall fra Norges Rederiforbund viser at den norske kontraktmassen for skip utgjorde 48 mrd. kroner per 1. juli 2005.

Kryssløpsvirkningen mellom norske rederiers skipsinvesteringer og aktiviteten i norsk skipsbyggingindustri er kritisk avhengig av importandelen i skipsinvesteringene. Ifølge Norges Rederiforbund bygges 26 prosent av nye skip under norsk flagg i Norge, mens Sør-Korea bygger om lag 17 prosent. Importandelen, regnet i prosent av samlet tonnasje (DWT) er imidlertid hele 97 prosent, noe som reflekterer at ordrene på norske verft gjelder små skip. Importandelen i produktinnsatsen i sjøfart er også langt høyere enn i økonomien for øvrig. Ifølge nasjonalregnskapstall utgjorde importen 71 prosent av produktinnsatsen i sjøfartsnæringen (både innenriks- og utenriks) i 2002, mot 21 prosent for norsk økonomi totalt.

Utvalget har ikke funnet tall for produksjon av skipsutstyr og tjenesteyting knyttet til utenriks sjøfart.⁷

Selv om både bygging av skip, skipsutstyr og sjøfartsrelaterte tjenester har norske rederier som kunder, er det usikkert i hvilken grad et eventuelt endret omfang av norsk rederivirksomhet vil påvirke aktiviteten i disse bransjene. For det første er den internasjonale konkurransen i disse markedene allerede hard. Det betyr for det første at norske rederier i utgangspunktet allerede benytter utenlandske leverandører. For det andre betyr det at disse norske bransjene eksporterer sine produkter, og trolig ikke står i et avhengighetsforhold til norske rederier. Utflytting av norske rederier vil derfor ikke nødvendigvis redusere etterspørselen etter norske innsatsvarer. Videre innebærer ikke kryssløpsvirkningene mellom rederiene og leve-

⁶ Nasjonalregnskapet oppgir tall for bygging og reparasjoner av skip og oljeplattformer. Statistisk sentralbyrå har skilt ut tall for produksjon, bruttoprodukt og sysselsetting for undergruppen bygging og reparasjoner av skip.

⁷ Utvalget har notert seg at Jakobsen og Goldeng (2005) anslår bruttoproduktet blant maritime utstysprodusenter til knapt 12 mrd. kroner, og sysselsettingen i denne næringsgruppen til vel 24 000 personer i 2004. Samme kilde anslår bruttoproduktet og sysselsetting innenfor maritim tjenesteyting til henholdsvis vel 13 mrd. kroner og vel 19 000 personer i 2004. Disse tallene omfatter imidlertid også leveranser til blant annet petroleumsvirksomheten, og de har derfor liten relevans i forhold til mulige ringvirkninger av endringer i omfanget på rederinæringen i Norge. Det er dessuten betydelige metodiske problemer knyttet til konstruksjonen av data i rapporten fra Jakobsen og Goldeng (2005).

randørnæringene at leverandørnæringene er like mobile som de skipseiende selskapene, eller at de vil flytte med dersom rederiene flytter sin virksomhet til utlandet. Spesielt er det liten grunn til å tro at de tjenesteytende virksomhetsområdene som retter seg mot utenriks sjøfart er mer mobile enn annen tjenesteytende virksomhet i Norge.

2.3 Referanseliste

Jakobsen, E.W. og E.B. Goldeng (2005): «Maritim verdiskaping - økonomisk analyse av næringsutvikling i perioden 1994-2004.» *Menon-rapport 5/2005*.

NIS-rapporten (2004): «NIS med fokus på service og kvalitet». Rapport fra en arbeidsgruppe.

Norges Rederiforbunds kvartalsrapport nr. 1 2006.

Raknerud, A. og D. Rønningen (2004): «Kapitaltilgang og produktivitet i norsk industri 1993-2002: Revurderinger i lys av mikrodata», *Økonomiske analyser 2/2004*, Statistisk sentralbyrå.

Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert ulike lønnsomhetsmål. NOU 2000: 25, *Etter inntektsoppgjørene 2000, rapport nr. 2, 2000 fra TBU, vedlegg 6*.

St. meld. nr. 31 (2003-2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer (skipsfartsmeldingen).

Økonomisk utsyn over året 2004, Økonomiske analyser 1/2005, Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 3

Sjøfartspolitik og arbeid mot skadelig skattekonkurransen

3.1 EUs sjøfartspolitik

Dette kapitlet er skrevet med utgangspunkt i skipsfartsmeldingen, EUs hvitbok om transportpolitikken frem til 2010 og EU-kommisjonens retningslinjer for offentlig støtte til sjøtransport av 17. januar 2004.¹

EU er verdens største handelsmakt med 36 prosent av verdenshandelen med varer i 2002. Sjøtransport sto for om lag 90 prosent av transportene av EUs handel med omverdenen, og for 41 prosent av handelstransporten mellom og innenfor EU-land.

Rederier i EU-landene disponerte i 2002 om lag 35 prosent av verdensflåten. Kun en tredel av flåten var registrert i EU-land, og andelen skip under EU-flagg ble halvert fra tidlig på 80-tallet frem til 2002. Sjøfartsnæringen i EU sysselsatte 155 000 sjøfolk på skip under EU-flagg. En viktig målsetting for EUs sjøfartspolitik er å øke flåten under EU-flagg. EU-utvidelsen i 2004 medførte at den EU-registrerte flåten økte fra 100 mill. dødvekttonn (DWT) til om lag 180 mill. DWT. Andelen av verdensflåten som er registrert i EU-land økte da fra 12 prosent til 22 prosent. En årsak til dette er den store flåten registrert på Malta og Kypros. Om lag 70 prosent av flåten som er registrert her er eid av rederier i land som var EU-medlemmer allerede før utvidelsen. Om lag to tredeler av den EU-kontrollerte flåten er etter utvidelsen registrert under EU-flagg.

EU har utviklet et felles regelverk for å sikre miljø og sikkerhet til sjøs, og dette har gitt grunnlag for at EU-landene koordinerer sine holdninger og opptreden i forhold til internasjonale organisasjoner, særlig i FNs sjøfartsorganisasjon International Maritime Organization (IMO). Fokus på sikkerhet og miljø ved sjøtransport har vært økende i de senere årene, blant annet som følge av tankskipsulykker med oljesøl, som Erika-ulykken i 1999 (utenfor kysten av Frankrike) og Prestige-ulykken i 2002 (utenfor kysten av Spania).

EU-kommisjonen la 4. september 2001 frem en såkalt hvitbok om EUs transportpolitikk frem til 2010, med utgangspunkt i betydningen av en effektiv transportsektor for den økonomiske utvikling. Hvitboken inneholder en samlet fremstilling av utfordringene EU står overfor i transportsektoren, med særlig vekt på å redusere miljøbelastninger, fjerne flaskehalsene i transportsystemet og styrke sikkerheten. Hvitboken fremhever økt bruk av jernbane, sjøtransport og innenlandske vannveier for å avhjelpe kapasitetsproblemer ved veitransport. Dette fremheves som spesielt viktig i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004 med de baltiske land Estland, Latvia og Litauen, samt Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia, Malta og Kypros.

På sjøfartsområdet inneholder hvitboken forslag om styrking av sikkerheten til sjøs, blant annet ved opprettelse av et europeisk sjøfartsdirektorat, European Maritime Safety Agency (EMSA). Direktoratet ble opprettet i 2002. Videre legges det opp til å stimulere til økt bruk av nærsjøfart, blant annet ved etablering av såkalte «motorveier til sjøs».² Det legges opp til økt bruk av EU-flagg og en gjennomgang og revisjon av EUs retningslinjer for offentlig støtte til sjøtransport.

EUs statsstøtteregelverk forbyr i utgangspunktet offentlig støtte til næringsvirksomhet som er eller kan være konkurransevridende, i den grad handelen mellom EU-landene påvirkes. Det er imidlertid gitt flere unntak fra dette utgangspunktet. Blant annet kan støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder etter forholdene anses som lovlig støtte, jf. EU-traktatens artikkel 87. Rederiskatteordningene i EU-landene er godkjent med hjemmel i denne traktatsbestemmelsen.

EU-kommisjonen har publisert egne retningslinjer for anvendelsen av statstøttereglene for sjøtransportsektoren. Av retningslinjene fremgår det at land utenfor EU tiltrekker seg skip og skipseide selskaper gjennom gunstige skattemessige ordninger. Det understrekes at det ikke finnes

¹ Se St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer, «European transport policy for 2010: Time to decide» samt «Commission communication C(2004) 43 – Community guidelines on State aid to maritime transport».

² Med nærsjøfart menes sjøtransport av gods eller passasjerer mellom havner i Europa og havner i tilknyttede land.

effektivt internasjonalt regelverk for å bremse slik skattekonkurransen mellom EU og tredjeland. Derfor anses det som den beste fremgangsmåten å bedre konkurranseevnen til EU-registrerte skip i forhold til skip under bekvemmelighetsflagg, det vil si å delta i skattekonkurransen mot tredjeland. Imidlertid fremgår det at støtteordninger i et EU-land rettet mot næringen ikke må gå på bekostning av økonomien i andre EU-land, og ikke må påvirke konkurranansen mellom disse landene. Retningslinjene forsøker altså på denne måten å begrense skattekonkurransen innenfor EU. EUs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren har som mål å:

- Gjøre en sikker, effektiv og miljøvennlig sjøtransport bedre.
- Fremme innflagging eller gjenflagging til EU-landenes registre.
- Medvirke til å konsolidere det maritime miljøet etablert i EU-landene, samtidig som flåtens generelle konkurranseevne på verdensmarkedet opprettholdes.
- Opprettholde og forbedre den maritime ekspertisen, og beskytte og fremme sysselsettingen blant europeiske sjøfolk.
- Medvirke til å fremme nye tjenester innenfor nærsjøfart.

Retningslinjene gir anvisning på hvordan en støtteordning til sjøtransportsektoren må være utformet for at den skal kunne anses å være lovlig etter EU-regelverket om statsstøtte. EU(EF)-retningslinjer for støtte til maritim transport ble første gang publisert i 1989, de er senere revidert i 1997 og 2004, og gjelder nå frem til 2011.³ Det foreligger etter det utvalget kjenner til ikke planer om å utvikle EUs praksis vedrørende statsstøtte for sjøtransportsektoren. Dersom behovet for støtte reduseres eller opphører, vil imidlertid nødvendige tilpassinger i retningslinjene gjennomføres i god tid, jf. retningslinjene punkt 12 «Final remarks».

3.2 ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren

3.2.1 Innledning

I likhet med EUs regler forbyr bestemmelsene om statsstøtte i EØS-avtalen i utgangspunktet all konkurransevridende statsstøtte til næringsdrivende. Forbudet gjelder i den grad statsstøtten påvirker

handelen mellom EØS-landene. Regelverket inneholder imidlertid flere bestemmelser om unntak fra forbudet mot statsstøtte. Et unntak følger av avtalens artikkel 61 nr. 3 bokstav c. Etter denne bestemmelsen kan støtte som har til formål å lette utviklingen av enkelte næringsgrener eller på enkelte økonomiske områder, anses forenlig med EØS-avtalens funksjon, dersom støtten ikke endrer vilkårene for samhandelen i et omfang som strider mot felles interesser. Den norske rederiskatteordningen er godkjent med hjemmel i denne bestemmelsen.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har utarbeidet retningslinjer for anvendelse av EØS-avtalens statsstøtteregler på sjøtransportsektoren. Retningslinjene bygger på og korresponderer i det vesentlige med EU-kommisjonens retningslinjer for statsstøtte. Et eget kapittel om statsstøtte til sjøtransportsektoren, herunder særlige retningslinjer for statsstøtte til denne sektoren i form av skattetiltak, ble føyd til ESAs retningslinjer i 1997 (retningslinjenes kapittel 24A). Retningslinjene åpner for tildeling av driftsstøtte til denne sektoren i større grad enn det som ellers er tilfelle. Retningslinjene gir anvisning på hvilke kriterier statsstøtte til sjøtransportsektoren må oppfylle for at ESA skal godkjenne statsstøtten etter EØS-avtalens artikkel 61 nr. 3 bokstav c. ESA godkjente den norske rederiskatteordningen i 1998. Også senere endringer i ordningen er godkjent av ESA.

EU-kommisjonens og ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren ble revidert i 2004, og de reviderte retningslinjene gjelder frem til 2011. De reviderte retningslinjene viderefører i stor grad retningslinjene fra 1997. Det ble imidlertid gjort visse endringer som nødvendiggjorde endringer i den norske rederiskatteordningen.

Retningslinjene oppstiller en rekke krav til støtteordningene for at de skal kunne anses å være i samsvar med statsstøtteregelverket. Nedenfor følger en beskrivelse av noen hovedpunkter i kravene retningslinjene stiller til skattetiltak som kan godkjennes, særlig med tanke på rederiskatteordninger. Retningslinjene stiller enkelte krav til rapportering, samt oppfyllelse av internasjonale standarder og EØS-standarder for sikkerhet, miljø og arbeidsmiljø. Fremstillingen nedenfor bygger på ESAs reviderte statsstøtteretningslinjer fra 2004.

3.2.2 Støtten må gjelde sjøtransportsektoren

Etter retningslinjene kan en støtteordning bare gjelde for skattytere som driver virksomhet innenfor sjøtransportsektoren, som nærmere definert i

³ Retningslinjene ble opprinnelig utarbeidet på grunnlag av dokumentet «Towards a New Maritime Strategy», COM(96) 81, March 1996.

rådsforordning (EØF) nr. 4055/86 og rådsforordning (EØF) nr. 3577/92. Dette innebærer at en rederiskatteordning bare kan gjelde for skattytere som driver sjøtransport av gods og passasjerer. I tillegg vil drift av taubåter og mudringsfartøyer på visse vilkår kunne kvalifisere.

Ifølge ESAs retningslinjer kan ordninger der skattytere driver annen type virksomhet ved siden av sjøfartsvirksomheten godtas, men inntekt fra annen virksomhet må da beskattes etter de ordinære skattereglene. For slike tilfeller stiller retningslinjene krav til at regnskapsføringen skal være gjennomiktig, for å hindre at næringsstøtten skal spres til annen virksomhet.

3.2.3 Flaggrkrav mv.

Et mål for statsstøtteretningslinjene for sjøtransportsektoren er å opprettholde EØS-flåtens generelle konkurranseevne på verdensmarkedet. Et skattetilskudd skal derfor i hovedregelen bare omfatte EØS-registrerte skip. Også flaggnøytrale støtteordninger kan godkjennes i særskilte tilfeller, men bare under visse forutsetninger. Etter revisjonen av retningslinjene i 2004 må følgende vilkår være oppfylt:

- Selskap innenfor støtteordningen må opprettholde eller øke prosentandelen EØS-registrerte skip fra og med vedtagelsen av de nye retningslinjene. Dette gjelder ikke dersom selskapet har minst 60 prosent EØS-registrerte skip. Kravet om at selskapene må opprettholde eller øke andelen EØS-registrerte skip gjelder heller ikke så lenge den samlede prosentandelen EØS-registrerte skip i vedkommende land er opprettholdt eller har økt i løpet av en treårsperiode.
- Tiltaket må gjelde hele flåten som drives av et rederi som er hjemmehørende og selskapskattepliktig i et EØS-lands område. Det er en forutsetning at det kan påvises at administrasjonen av alle berørte fartøyer faktisk utføres fra EØS-området, og aktivitetene bidrar vesentlig til den økonomiske aktiviteten og sysselsettingen i EØS-området.

3.2.4 Maksimal tillatt støtte

Når det gjelder selskapsbeskatningen fremgår det av retningslinjene at ESA kun vil godkjenne ordninger hvor skattebelastningen er i rimelig overensstemmelse med skattebelastningen i ordninger som allerede er godkjent. Satsene for tonnasjeskatten i den norske rederiskatteordningene gir fra og med 2005 en løpende skattebelastning som om lag

tilsvarer gjennomsnittet av nivået på satsene i tonnasjeskatten i Storbritannia, Danmark og Nederland.

I tillegg til den ovennevnte begrensning for selskapsbeskatningen innebærer retningslinjene en begrensning når det gjelder det totale støttenivået til næringen, slik at samlet støtte, uansett støtteform, maksimalt kan utgjøre summen av de skatter og avgifter som ville blitt utlignet på selskaper og ansatte i næringen etter ordinære skatteregler.

3.3 Norsk sjøfartspolitik

3.3.1 Skipsfartsmeldingen

Regjeringen Bondevik II la frem skipsfartsmeldingen i april 2004 (St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer). Meldingen søkte å gi en bred fremstilling av utfordringene for norsk sjøfart, og en presentasjon av Regjeringens tiltak. I sjøfartsmeldingen legges det til grunn at sjøfart er en viktig del av norsk næringsvirksomhet, og at den bidrar direkte og indirekte til verdiskapingen i Norge. For at disse bedriftene også i fremtiden skal bidra til vekst og verdiskaping, mente Regjeringen Bondevik II at det er viktig at sjøfart og de maritime næringer fortsatt har en forankring i Norge. Det ble derfor ansett som ønskelig å beholde hovedkontorer og eierskap i Norge, samt å satse på videreutvikling av kompetanse og innovasjon i sjøfarten og de maritime næringer.

I skipsfartsmeldingen fastslås det at skattenivået for sjøfartsvirksomhet er viktig for beslutninger om lokalisering og utvikling av virksomheten i Norge. For en rekke større sjøfartsland både i og utenfor Europa er sjøfartsvirksomhet i dag svært lavt beskattet sammenlignet med andre næringer. Dette var bakgrunnen for at den norske rederiskatteordningen ble innført i 1996.

I skipsfartsmeldingen gikk Bondevik II-regjeringen inn for at tonnasjeskatten skulle harmoniseres i forhold til europeisk nivå. Det ble også gitt uttrykk for at det var behov for en større grad av harmonisering av det norske rederiskattesystemet med ordningene i EU-land som blant annet Danmark, Nederland og Storbritannia. Målet med endringene var ifølge skipsfartsmeldingen at den norske rederiskatteordningen skulle fremstå som konkurransedyktig og attraktiv for norske rederier.

I skattemeldingen (St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform) ga Bondevik II-regjeringen uttrykk for støtte til Skaugeutvalgets synspunkt om at skattemessig likebehandling av næringer bør være et bærende prinsipp i skattesystemet, jf.

NOU 2003: 9. Likevel ble det i skattemeldingen uttalt (jf. side 52):

«Hensynet til rederinæringens internasjonale rammevilkår kan likevel tilsi at en i liten grad skattlegger denne næringen. EU har også etablert egne retningslinjer på dette området som legger til rette for svært lav rederibeskatning, og som gjelder fram til 2011. Forskjell mellom skattenivå innenfor og utenfor rederiskatteordningen gjør at det er viktig å sikre klare regler for hva som omfattes og ikke.»

På bakgrunn av skipsfartsmeldingen ble det i forbindelse med statsbudsjettet for 2005 gjennomført en del lettelse i rederiskatteordningen. Blant annet ble satsene for tonnageskatten redusert slik at det samsvarer med gjennomsnittet av satsene i Storbritannia, Danmark og Nederland. Videre fikk selskaper innenfor ordningen anledning til å ha en egenkapitalandel på 70 prosent (mot tidligere 50 prosent) før selskapene omfattes av reglene om skattlegging ved høy egenkapitalandel.

3.3.2 Soria Moria-erklæringen

Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005 danner det politiske grunnlaget for Stoltenberg II-regjeringen. I erklæringen uttales det blant annet:

«Norsk skipsfartsnæring har lange tradisjoner. Skipsfarten og den maritim næringen bidrar til viktige kompetansearbeidsplasser langs hele kysten. Norge må ha ambisjon om å være verdensledende nasjon innen maritim forskning, kompetanseutvikling og nyskaping. Gjennom gode og stabile rammevilkår vil vi bidra til å sikre arbeidsplasser og vekst i de maritime næringer.»

I erklæringen heter det at regjeringen blant annet vil gjennomføre utvidelser og tilpasninger i refusjonsordningen for sjøfolk (nettolønnsordningen). Det fremgår også av erklæringen at regjeringen vil gjennomgå de norske skattereglene for sjøfartsvirksomhet, og følge opp rederiskatteutvalgets innstilling.

3.4 Den svenske tonnageskatteutredningen

Den svenske tonnageskatteutredningen overleverte 24. februar 2006 sin innstilling til den svenske regjeringen (SOU 2006:20 Tonnageskatt). I utredningen foreslås at Sverige innfører et system med tonnasjebeskatning av sjøfart.

Den svenske tonnageskatteutredningen ble nedsatt 25. november 2004. Av utredningens man-

dat («komittdirektiv») følger det blant annet at oppdraget for utredningen er «att utreda förutsättningarna för att införa ett system med s.k. tonnageskatt för sjöfartsnäringen». I mandatet heter det videre: «Utredaren skall även om nackdelarna med ett sådant system väger över redovisa ett utarbetat förslag med lagtext.»

Tonnageskatteutredningen redegjør for det svenske «sjöfartsklustret», og gir uttrykk for at tonnageskatt er hensiktsmessig for å oppnå et mål om å bevare og øke sjøfartsvirksomhet i Sverige (jf. utredningens side 104–107). Utredningen har ikke vurdert betydningen av statsstøtte til sjøtransportsektoren sett i forhold til et mål om samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering.

3.5 Internasjonalt arbeid mot skadelig skattekonkurranse

Dersom land konkurrerer om å tiltrekke seg mobile bedrifter og næringer, kan det føre til at skatten på mobile skattefundamenter bys ned. Dette fenomenet kalles gjerne for skattekonkurranse, og er nærmere omtalt i utredningens avsnitt 6.6.1. Det foregår arbeid mot skadelig skattekonkurranse innenfor rammen av både OECD og EU.

3.5.1 OECD

OECD-rådet godkjente 8. april 1998 en rapport om skadelig skattekonkurranse («Harmful Tax Competition») med 19 anbefalinger samt retningslinjer til medlemslandene om hvordan disse bør forholde seg til skadelig skattekonkurranse. Rapporten retter seg både mot skadelige skatteparadiser i ikke-medlemsland og skadelige favoriserende skatteregimer i OECD-landene og deres tilknyttede jurisdiksjoner. Søkelyset er særlig rettet mot geografisk mobile virksomheter, slik som aktiviteter av finansiell karakter og annen tjenesteyting.

I rapportens kapittel 2 angis hvilke momenter som skal tas i betraktning ved vurderingen av om et skatteregime utgjør skadelig skattekonkurranse. Hovedmomentene ved denne vurderingen er som følger:

«a) No or low effective tax rates

A low or zero effective tax rate on the relevant income is a necessary starting point for an examination of whether a preferential tax regime is harmful. A zero or low effective tax rate may arise because the schedule rate itself is very low or because of the way in which a country defines the tax base to

which the rate is applied. A harmful preferential tax regime will be characterised by a combination of a low or zero effective tax rate and one or more other factors set out in this Box and, where relevant, in this section.

b) «Ring fencing» of regimes

Some preferential tax regimes are partly or fully insulated from the domestic markets of the country providing the regime. The fact that a country feels the need to protect its own economy from the regime by ring-fencing provides a strong indication that a regime has the potential to create harmful spillover effects. Ring-fencing may take a number of forms, including:

- a regime may explicitly or implicitly exclude resident taxpayers from taking advantage of its benefits.
- enterprises which benefit from the regime may be explicitly or implicitly prohibited from operating in the domestic market.

c) Lack of transparency

The lack of transparency in the operation of a regime will make it harder for the home country to take defensive measures. Non-transparency may arise from the way in which a regime is designed and administered. Non-transparency is a broad concept that includes, among others, favourable application of laws and regulations, negotiable tax provisions, and a failure to make widely available administrative practices.

d) Lack of effective exchange of information

The lack of effective exchange of information in relation to taxpayers benefiting from the operation of a preferential tax regime is a strong indication that a country is engaging in harmful tax competition.»

I medhold av rapporten ble det opprettet et forum som skulle vurdere rapportens retningslinjer opp mot konkrete potensielle skadelige skatteparadiser og skatteregimer. På bakgrunn av arbeidet i Forumet, vedtok OECD-rådet en rapport i juni 2000 om «*Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*». Rapporten inneholdt en liste over 47 skatteordninger og -regimer som ble ansett som potensielt skadelige.

Den norske rederiskatteordningen var ett av skatteregimene på listen. Det skyldes at OECD hadde innvendinger til at den norske rederiskatteordningen i liten grad gjelder for lokal kysttrafikk langs norskekysten.⁴ OECDs foreløpige vurdering var at ordningen hadde et konkurranseskadelig trekk fordi «hjemmemarkedet» var beskyttet, jf. «ring-fence»-kriteriet.

Etter fremleggelsen av rapporten i juni 2000 utarbeidet OECD nærmere kriterier for anvendelsen av retningslinjene fra 1998 på enkelte typer skatteregimer, jf. «*Consolidated application note: Guidance in applying the 1998 report to preferential tax regimes*». I rapportens kapittel 8 fremgår det hvordan retningslinjene om skadelige favoriserende skatteregimer skal anvendes på sjøfartsområdet. Om anvendelsen av «ring-fence»-kriteriet heter det blant annet:

«324. Third, the non-extension of benefits available for international shipping to domestic shipping does not raise a ring fencing issue in the many cases where these two segments of the shipping industry are different in a substantive way. The ring fencing analysis is only concerned with a different tax treatment of the same or similar activities. As the Chapter on ring fencing makes clear, ring fencing is not concerned with cases where a preferential tax rate is granted for one particular activity but not granted for another, different, activity. Where the activities being compared are substantively different and the necessary comparability is lacking, a difference in tax treatment does not raise a ring fencing issue.

325. In undertaking a comparability analysis, in the case of shipping activities, a number of factors are relevant in determining whether activities, particularly international and domestic activities, are different, thus allowing for a different taxation treatment without offending the ring fencing criterion. These fall into two broad groups. In general, the first group of factors looks to the type of ship involved or the kinds of operation it engages in to determine if a different activity is involved. Such factors include:

- Whether the vessel is seagoing. The operation of fjord, river or harbour ferries, of vessels on inland waterways or Inshore Traffic Zones are distinct activities from that of operating seagoing vessels. It is also possible to distinguish vessels under a specified amount of gross registered tons under this heading.
- Whether vessels are engaged in the transportation of goods and passengers. Fishing vessels, dredgers and research vessels can be distinguished in this regard as can vessels which are used purely to provide accommodation, such as flotels.

⁴ Etter forskrift til skatteloven gjelder den norske tonnasje-skatteordningen ikke for skip i innenriks fart under 100 brutto registertonn og ferger og passasjerfartøy i rutetrafikk mellom norske havner med seilingsdistanse under 300 nautiske mil.

- Whether vessels are engaged in servicing particular industries such as the offshore oil and gas industry.
- Whether different types of ships are involved and whether there are different requirements as regards crew training and qualifications. For example, specialist vessels such as factory ships or pipe laying ships are engaged in distinct activities from ships engaged in the transportation of goods and passengers.

326. The second group of factors recognises that there are in some countries natural features that uniquely affect the domestic shipping market and thus distinguish it from the international shipping market. Due consideration must therefore be given to these country specific situations arising from geographically specific structural disadvantages that result in public service needs. Such situations include cases where:

- transportation by sea or other waterways is an integral part of the otherwise land based domestic transportation infrastructure (e.g., ferries);
- provision of maritime public services is made under contract or as part of licensing requirements due to particular public service needs in relation to transport capacity, frequencies and fares, especially in less developed regions.»

Med støtte i uttalelsene ovenfor hevdet Norge at skip i lokal kysttrafikk var holdt utenfor rederiskatteordningen fordi slike skip utgjorde en integrert del av den landbaserte infrastrukturen. Slik virksomhet skiller seg vesentlig fra den virksomheten som omfattes av rederiskatteordningen.

I februar 2004 la OECD frem rapporten «The 2004 Progress Report». Her konkluderte OECD med at den norske rederiskatteordningen ikke utgjorde et skadelig skatteregime. Heller ingen av de andre skatteregimene for sjøfart som OECD vurderte, ble ansett som skadelige. Det gis ingen nærmere begrunnelse for dette i rapporten utover følgende kommentar:

«The shipping regimes identified as potentially harmful in 2000 have, on the basis of the further guidance developed in the shipping application note, been determined not to be harmful. The application note elaborates on the preferential regime criteria in the context of the particularities of the shipping industry. For example, the ring fencing criterion is only concerned with different tax treatment for the same or similar activities. The note provides guidance to assist in determining when shipping activities are comparable (e.g. fishing vessels and vessels engaged in the transport of

passengers or goods are not comparable). None of these regimes raised any transparency or exchange of information concerns...

...The Guidelines for dealing with harmful preferential tax regimes provide for the possibility that any country may request that the Forum examine any measure, whether its own or another country's. In accordance with this provision, the Forum also undertook reviews of a number of new regimes that have been introduced since the identification of potentially harmful preferential regimes in 2000. Specifically, a number of tonnage tax regimes for shipping activities that were introduced since 2000 by Belgium, Denmark, Finland, France, Ireland, Spain and the United Kingdom have been examined. In addition, the Netherlands Advance Pricing Agreement/Advance Tax Ruling Practice and the Belgium Advance Tax Rulings Practice were also considered. These regimes are not considered by the Forum to constitute harmful tax practices.»

3.5.2 EU: Adferdskodeksen og Primalororapporten

I EU vedtok Rådet 1. desember 1997 en resolusjon rettet mot medlemslandene om en kodeks for adferd i virksomhetsbeskatningen (Adferdskodeksen). Kodeksen er ikke juridisk bindende for medlemslandene. Kodeksen omfatter og retter seg mot tiltak og ordninger innenfor medlemslandenes virksomhetsbeskatning som i vesentlig grad påvirker, eller som er egnet til å påvirke, lokaliseringen av virksomhet innenfor EU.

Som potensielt skadelig tiltak innenfor kodeksen anses ordninger som medfører et vesentlig lavere effektivt skattenivå enn det som i alminnelighet gjelder for medlemslandet. Et slikt lavere nivå kan være et resultat av lav formell skattesats, utformingen av skattegrunnlaget eller andre relevante faktorer. Adferdskodeksen nevner følgende momenter som bør tas i betraktning ved vurderingen av om et tiltak eller en ordning er skadelig:

- Om fordelene bare tilstås utenlandshjemmehørende skattytere eller for transaksjoner som foretas med utenlandshjemmehørende.
- Om fordelene er inngjerdet (ring-fenced) fra det innenlandske markedet, slik at de ikke påvirker det nasjonale skattegrunnlaget.
- Om fordelene tilstås subjekter selv uten noen reell økonomisk aktivitet eller vesentlig nærvær i det landet medlemslandet som yter fordelene.
- Om reglene for fastsetting av nettoinntekten for virksomheten innenfor et multinasjonalt kon-

- sern avviker fra internasjonalt aksepterte prinsipper, særlig regler som er omforent i OECD.
- Om skattetiltakene mangler åpenhet (transparens), herunder om skattereglene praktiseres lempelig på administrativt nivå på en ikke-transparens måte.

Kodeksen inneholder en såkalt «Standstill»-bestemmelse hvor medlemslandene forplikter seg til å ikke innføre nye skatteordninger som kan være skadelige. Videre inneholder kodeksen en såkalt «Rollback»-bestemmelse der landene forplikter seg til å gjennomgå eksisterende ordninger med sikte på avvikling i henhold til en nærmere fastlagt revisjonsprosess.

I medhold av kodeksen ble det opprettet en adferdskodeks-gruppe under ledelse av Dawn Primaloro. Gruppen skulle vurdere skatteordninger opp mot kodeksens bestemmelser. Gruppen avga sin endelige rapport til ECOFIN-rådet den 29. november 1999. Som vedlegg til den endelige rapporten følger en liste over 66 skatteordninger som inneholder trekk som anses skadelige, basert på kriteriene i adferdskodeksen.

Primaloro-gruppen vurderte flere gunstige skatteordninger for rederiselskaper, herunder rederiskatteordningen i Nederland. Ingen av disse skatteordningene ble ansett som skadelige. Om støtte til sjøfartssektoren heter det i rapporten:

«61. The Group took account of the acknowledgement in the Council Resolution of 1 December 1997 of the need to consolidate the competitiveness of the European Union and the Member States at international level. In its discussion the Group recognised the great importance of this issue to its assessment of certain of the measures related to the shipping industry. The Group agreed that shipping was a global market and that the Community faced strong global competition.

62. Opinion was divided between members of the Group as to whether or not such shipping measures should be found harmful. Some Member States considered that these measures should not be found harmful and that the application of the rollback provision in Paragraph D of the Code would have a detrimental effect on EU based shipping business and on the competitiveness of the EU and Member States at an international level. Others thought

that the measures should be assessed as harmful but that in its deliberations the Council should take account of the issues of competitiveness by requiring rollback only if wider international action was taken on similar measures.»

3.5.3 WTO og subsidier

Avtalen om subsidier og utjevningsavgifter under WTO gjelder i utgangspunktet for alle medlemsland. Avtalen definerer nærmere hva som skal forstås med subsidier og etablerer prosedyrer og regler for bruk av utjevningstiltak. Subsidier inndeles i to hovedgrupper: Forbudte subsidier og subsidier det kan treffes mottiltak mot. Avtalen omfatter i utgangspunktet alle varer inkludert landbruk og fisk. Det er imidlertid en egen unntaksklausul for subsidier til landbruket med referanse til landbruksavtalen i WTO.

WTOs avtale om subsidier og utjevningsavgifter omfatter ikke tjenester. Interessen for arbeidet med å utvikle et regelverk for å regulere subsidier på tjenestområdet har vært svært lav blant medlemslandene. Sjøfart har foreløpig ikke blitt inkludert i tjenesteavtalen i WTO på en fullverdig måte, og bare et mindretall av medlemslandene har så langt tatt på seg forpliktelser i denne sektoren.

3.6 Referanseliste

- European transport policy for 2010: Time to decide (2001).
- OECD (1998): «Consolidated application note: Guidance in applying the 1998 report to preferential tax regimes».
- OECD (1998): «Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue».
- OECD (2000): «Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices».
- Rapport til ECOFIN-rådet (1999): «Code of Conduct (Business Taxation)» (Primaloro-rapporten).
- SOU 2006:20 Tonnageskatt.
- St.meld. nr. 29 (2003–2004) Om skattereform (skattemeldingen).
- St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer (skipsfartsmeldingen).

Kapittel 4

Statsstøtte og regelverk

4.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives de eksisterende støtteordningene for norsk sjøfart. Kapitlet innledes med en beskrivelse av det samlede støttenivået for sjøfartsvirksomhet i Norge (jf. avsnitt 4.2). Deretter beskrives de ulike støtteordningene nærmere. Det legges særlig vekt på å beskrive støtteordningen i form av lempelige skatteregler for skipseide selskaper – rederiskatteordningen (jf. avsnitt 4.3). De øvrige støtteordningene for sjøfart gis en kort omtale i avsnitt 4.4.

I kapitlet gis det også en omtale av andre regler som har særlig betydning for utvalgets utredning. Først gis det i avsnitt 4.5 en kort beskrivelse av to viktige elementer i skattereformen 2004–2006, fritaksmetoden og skjermingsmetoden, som har betydning for sjøfartsnæringens muligheter til å gjennomføre skattetilpasninger i form av kapitalflukt til lavskatteregimer for sjøfart i andre land. Deretter omtales de gjeldende reglene for beskatning av NOKUS-selskaper, jf. avsnitt 4.6. Omtalen av NOKUS-reglene har sammenheng med at utvalgets flertall i utredningens kapittel 8 anbefaler endringer i disse reglene for å motvirke skattetilpasninger i form av kapitalflukt til lavskatteregimer for blant annet sjøfart i utlandet.

4.2 Samlet støttenivå

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere de samlede rammebetingelsene for rederivirksomhet i Norge. Den samlede næringsstøtten sjøfartsvirksomheten mottar er av stor betydning for rammebetingelsene. Nest etter jordbruk er sjøfartsvirksomheten den næringen som samlet mottar mest næringsrettet støtte i Norge.

Det er gitt en rekke unntak og særordninger i form av skatte- og avgiftsregler som bidrar til å redusere de offentlige inntektene. Skattelettelse som følger av unntaksordninger og særregler, betegnes skatteutgifter. Finansdepartementet presenterer i nasjonalbudsjettet hvert år et anslag på sentrale skatteutgifter.

For å identifisere de ulike skatteutgiftene, må det eksisterende skatte- og avgiftssystemet vurderes opp mot et referansesystem. Avvik fra referansesystemet som ikke kan begrunnes ut fra et overordnet formål med skatte- og avgiftssystemet, omtales enten som en skatteutgift eller som en skattesanksjon. Skatteutgiften settes lik de skatteinntektene som det offentlige taper som følge av at ulike skattytere, eller ulike typer aktiviteter, skattlegges mer lempelig enn i referansesystemet (inntektstapsmetoden). Metoden innebærer at det ikke tas hensyn til atferdsendringer. I vedlegg 1 er det gjort nærmere rede for hvordan skatteutgiftene knyttet til sjøfart er beregnet i nasjonalbudsjettet for 2006, jf. St.meld. nr. 1 (2005–2006) kapittel 4.

I tabell 4.1 fremgår samlet støtte til sjøfart i 2005 gjennom særordninger innenfor skatte- og avgiftssystemet. Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk er medregnet. Samlet støtte til næringen anslås til vel 5 mrd. kroner i 2005. Beregningene er hentet fra nasjonalbudsjettet for 2006. Av dette utgjør om lag 1,6 mrd. kroner tiltak for å redusere arbeidskraftskostnadene i næringen.

Noen av anslagene i tabellen nedenfor avviker fra anslagene slik de fremkommer i nasjonalbudsjettet for 2006. Årsaken til dette er at det er den isolerte virkningen av særordninger for *sjøfart* som er medregnet her. Eksempelvis er det bare skatteutgiften knyttet til taxfree-handel om bord på skip som er medregnet, det vil si at taxfree-handel på flyplasser og om bord på fly er ekskludert.

Utvalget bemerker at de anslåtte skatteutgiftene knyttet til særskilte skatte- og avgiftsregler for rederinæringen ikke nødvendigvis samsvarer med det faktiske provenytapet knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene. På dette punktet avviker skatteutgifter fra direkte utgifter over statsbudsjettet.

Når det gjelder skatteutgiften knyttet til rederiskatteordningen, som er anslått til 1480 millioner kroner for 2005, vises det til at utvalgets flertall legger til grunn at en opphevelse av den særskilte rederiskatteordningen med overgang til ordinær

Tabell 4.1 Særskilte skatte- og avgiftsregler for sjøfartsnæringen samt tilskuddsordningene. Beregnet skatteutgift og budsjettbelastning, 2005, mill. kroner

Særskilte skatte- og avgiftsregler	kroner
Den særlige rederiskatteordningen	1480
Sjømannsfradrag i alminnelig inntekt	350
Skattefrie naturalytelser for sjøfolk	205
Fritak for eller redusert CO ₂ - og SO ₂ -avgift	580
Taxfree-salg om bord på ferger mv.	1300
Høy avskrivings-sats i innenriks sjøfart	65
Tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk	1060
Sum	5040

beskatning ikke nødvendigvis innebærer at en fullt ut oppnår et økt skatteproveny for det offentlige tilsvarende de beregnede skatteutgiftene, jf. avsnitt 7.5.

Utvalget påpeker også at inntektstapet knyttet til taxfree-salget, anslått til 1300 millioner kroner for 2005, kun knytter seg til andre støttemottagere enn selskaper innenfor rederiskatteordningen. Det skilles ikke mellom norskeide og utenlandskeide ferger som trafikkerer norske havner. Se for øvrig omtalen av dette i vedlegg 1.

4.3 Rederiskatteordningen

4.3.1 Inntektsbeskatningen av sjøfartsvirksomhet i Norge – en historisk oversikt

Rederibeskatningen før skattereformen 1992

Før skattereformen 1992 ga skattereglene generelt store muligheter for å opparbeide skattekreditter, særlig gjennom periodiseringsreglene. Dette gjaldt både på inntekts- og utgiftssiden. På utgiftssiden kunne selskapene blant annet avskrive skip med 25 prosent. Dette innebar at de skattemessige avskrivningene oversteg det faktiske verdifallet på skipene, som er anslått til om lag 10 prosent, jf. omtalen i vedlegg 1. Ved salg av skip kunne beskatningen av gevinsten (forskjellen mellom salgssum og skattemessig nedskrevet beløp) utsettes i inntil 8 år. Alternativt kunne gevinsten nedskrives på nyinvesteringer i skip innen utløpet av de 8 årene. Gevinsten ville da komme til beskatning gjennom lavere skattemessige avskrivninger på det nye skipet.

Skatteloven hadde i tillegg regler om avskrivning av kontrakter som var meget gunstige for sjøfartsvirksomhet. Reglene innebar blant annet at selgeren i kontraktsåret fortsatt kunne avskrive på

det solgte, men ikke leverte driftsmidlet, samtidig som kjøperen i det samme året kunne foreta kontraktavskrivning på det samme driftsmidlet. Det var også adgang til å foreta avsetninger til klassifisering av skip. Den sistnevnte regel gjorde det mulig å få fradrag for forventede klassifikasjonskostnader i fire år før omkostningene faktisk ble pådratt. Slike kostnader kunne utgjøre betydelige beløp.

Sjøfartsvirksomhet er en kapitalintensiv næring. De nevnte skattereglene førte derfor til et lavt samlet skattenivå for næringen til tross for at de formelle skattesatsene var høye (noe over 50 prosent). Skattereglene medførte også at næringen hadde et lavt skattenivå i forhold til mindre kapitalkrevende landbasert virksomhet.

Rederibeskatningen i perioden 1992 til 1996

I forbindelse med skattereformen 1992 ble det foretatt en rekke endringer i skattesystemet som fikk stor betydning for beskatningen av sjøfartsvirksomhet. Et hovedhensyn bak reformen var å få et mer nøytralt skattesystem, med bredere skattegrunnlag og lavere formelle skattesatser. Det nøytrale skattesystemet med et mest mulig likt skattenivå for alle typer virksomhet, hadde som formål å bidra til størst mulig samlet avkastning av norskeid kapital. Skattesystemet skulle utformes slik at forskjeller i avkastningen etter skatt mellom ulike investeringsalternativer skulle reflektere forskjeller i avkastningen før skatt. I tillegg var et det et viktig mål at skatt skulle betales av reell inntekt.

Det ble derfor foretatt betydelige innstramminger i periodiseringsreglene. Avskrivningssatsene ble redusert til hva man forutsatte var nærmere en faktisk, økonomisk verdiforringelse, avsetninger til dekning av fremtidige tap og utgifter forsvant, og gevinster ble raskere skattlagt gjennom føring på gevinst- og tapskonto. Etter skattereformen skulle det ikke gjelde særlige periodiseringsregler for sjøfartsvirksomheten. Ordningen med avsetninger til klassifisering av skip og adgangen til å avskrive kontrakter ble derfor opphevet.

På denne måten ble skattegrunnlaget bredere enn tidligere. Til gjengjeld ble skattesatsen redusert fra noe over 50 prosent til 28 prosent for selskaper. Sjøfartsvirksomheten ble langt på vei underlagt de samme skattemessige rammevilkår som gjaldt for annen type virksomhet.

I denne perioden gjaldt det i utgangspunktet ingen særlige ordninger for rederier, bortsett fra adgangen til å avsette til selvassuransfond som har eksistert helt siden 1970 og eksisterer fremdeles (bestemmelsen finnes nå i skatteloven § 8-6).

Sjøfartsvirksomheten fikk likevel en fordel av at avskrivningssatsen på skip som ble satt til 20 prosent, noe som ble antatt å være mer enn faktisk verdireduksjon. Aarbakkegruppen foreslo i NOU 1989: 14 en avskrivningssats for skip mv. på 10 prosent, som den mente representerte et godt anslag på gjennomsnittlig reelt årlig verdifall. Til tross for dette, fremmet daværende regjering et forslag om en avskrivningssats på 14 prosent for skip. Regjeringen ønsket på denne måten å styrke norsk sjøfarts internasjonale konkurransevne, og begrunnet den høye satsen med at det ble tatt et visst hensyn til skipsfartens internasjonale karakter, og at enkelte land hadde en avskrivningssats på skip som klart ligger høyere enn det økonomiske verdifall. Stortinget ønsket å støtte næringen ytterligere, og vedtok en avskrivningssats på 20 prosent. Skattereformen betydde likevel en skattemessig innstramning i forhold til tidligere for sjøfartsvirksomheten.

Innføringen av rederiskatteordningen i 1996

I forbindelse med utarbeidelse av maritim melding (St.meld. nr. 28 (1995–1996)) nedsatte handelsministeren en idé- og ressursgruppe som foreslo et system blant annet med kontraktsavskrivninger og utsatt inntektsføring av gevinster som langt på vei ville ført rederibeskatningen tilbake til det som gjaldt før skattereformen 1992. Regjeringen Brundtland III fulgte ikke opp dette forslaget, da det ville bryte med det nøytralitetsprinsipp som skattereformen bygde på. I stedet foreslo Regjeringen i Ot.prp. nr. 36 (1995–1996) en ytterligere økning i avskrivningssatsen for skip til 23 prosent. Til tross for at Regjeringen la stor vekt på å opprettholde prinsippet fra skattereformen om nøytralitet i skattesystemet, der ulike næringer i størst mulig grad skulle likebehandles, la den vekt på at internasjonal sjøfart til en viss grad sto i en slik særstilling når det gjaldt skattemessige rammebetingelser som konkurransefaktor, at det var grunn til å fra-vike prinsippet om likebehandling. Denne økningen i avskrivningssatsen, sammen med forslaget om en refusjonsordning for sjøfolk på skip registrert i NIS (Norsk internasjonalt skipsregister), var etter Regjeringens oppfatning tilstrekkelig til å ivareta konkurransedyktigheten for sjøfartsvirksomheten i Norge.

Mindretallet i finanskomiteen, som representerte et flertall på Stortinget, la i Innst. O. nr. 81 (1995–1996) til grunn at Regjeringens forslag ikke ville være tilstrekkelig til å gi næringen konkurransedyktige rammevilkår. Medlemmene viste blant annet til at:

«[...]konkurransevilkårene i internasjonal skipsfart er betydelig skjerpet de seinere årene ved at stadig flere sjøfartsnasjoner nå fører en offensiv politikk gjennom gunstige skatteregler og ulike tiltakspakker for å tiltrekke seg ny maritim næringsvirksomhet. Norges sterke maritime posisjon i verdensmarkedet henger nøye sammen med et bredt spekter av utviklet kompetanse og praktisk erfaring i ulike virksomheter, institusjoner og tjenestetilbud som til sammen representerer et unikt næringsmiljø. Mulighetene for å videreutvikle denne maritime kompetansen og sikre et fortsatt sterkt norsk eierskap i maritim virksomhet, er avhengig av at rammebetingelsene for næringen ikke er vesentlig dårligere enn i konkurrentlandene. Disse medlemmer finner at Regjeringens forslag ikke vil være tilstrekkelig for å ivareta viktige behov i norsk maritim næringsvirksomhet og gi norsk skipsfart konkurransedyktige rammevilkår. Disse medlemmer fremmer derfor et eget forslag til skipsfartsbeskatning som er egnet til å gi nødvendig konkurransevne. En statisk betraktning av tapte skatteinntekter ved en omlegging til en lavere skipsfartsbeskatning gir ikke rett bilde av de faktiske valgmuligheter skipsfartsnæringen står overfor og kan derfor heller ikke brukes som en begrunnelse for noen overvelting av skattebelastninger fra mobile til immobile skatteobjekter. Disse medlemmer legger forøvrig til grunn en pragmatisk tilpasning av skattebestemmelsene for skipsfarten i forhold til de internasjonale rammebetingelsene næringen konkurrerer under.»

De samme medlemmene fremmet på denne bakgrunn forslag til nye regler for beskatning av sjøfartsvirksomhet som gikk ut på at det som hovedregel ikke skulle svares skatt på overskudd så lenge dette ble beholdt i selskapet. I stedet for ordinær overskuddsbeskatning skulle det innføres en tonnasjeskatt tilsvarende den ordning som var innført i Nederland fra 1. januar 1996. Det ble ikke drøftet eller begrunnet nærmere av disse medlemmene hvorfor en valgte en tonnasjeskattemodell, eller om andre alternativer var vurdert. De nye reglene som ble foreslått baserte seg på et forslag fra Norges Rederiforbund fra april 1996.

Ved lov 28. juni 1996 nr. 48 ble det i skatteloven inntatt enkelte bestemmelser vedrørende hovedprinsippene for beskatning av sjøfartsvirksomhet basert på ovennevnte forslag. Stortinget anmodet deretter Regjeringen om å legge frem forslag til utfyllende lov- og forskriftsbestemmelser basert på nærmere angitte retningslinjer. Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 11 (1996–97) avvek på flere sentrale punkter fra Stortingets retningslinjer. Min-

dretallet i finanskomiteen holdt imidlertid i Innst. O. nr. 37 (1996-97) fast ved Stortingets tidligere vedtak på de vesentligste punkter og foreslo selv endringer i de foreslåtte lovtekstene fra departementet. Disse endringene blir deretter vedtatt ved lov 20. desember 1996 nr. 110, med virkning fra og med inntektsåret 1996.

4.3.2 Kort om den gjeldende rederiskatteordningen

Den norske rederiskatteordningen ble innført med virkning fra og med inntektsåret 1996, og bygger på at inntekter fra drift av nærmere definerte fartøyer ikke skal skattlegges før midlene tas ut av selskapet eller selskapet trer ut av ordningen. Den norske rederiskatteordningen er derfor skatteutsettende, og innebærer ikke et skattefritak.

Som inntekt fra drift av fartøy regnes også all utleie av fartøy. Ordningen gjelder ikke for tjenester som skipsmanagement og lignende, og slik virksomhet må derfor eventuelt legges i eget selskap utenfor ordningen. Skatteutsettelsen gjelder ikke finansinntektene i selskapet, som skattlegges løpende også i den tiden selskapet er innenfor ordningen.

Selskaper innenfor ordningen svarer en tonnageskatt til staten, beregnet etter selskapenes netto-tonnasje. Tonnageskatten er svært lav, sett i forhold til selskapenes kapital og inntjeningspotensial, og denne skatten har derfor liten betydning.

Fartøyene må eies av et norskregistrert aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, enten direkte, eller indirekte gjennom et deltakerlignet selskap eller et NOKUS-selskap (norskkontrollert utenlandsk selskap). Med virkning fra og med 1. juli 2005 stilles det visse krav til flaggføringen for fartøyer innenfor ordningen. Det er ingen bindings-tid, det vil si at selskapene kan tre inn i og ut av ordningen når de selv måtte ønske det. Uttreden fra ordningen medfører imidlertid at det skal gjennomføres et inntektsoppgjør.

Nedenfor under punkt 4.3.3 til 4.3.16 gis en nærmere beskrivelse av den gjeldende rederiskatteordningen.

4.3.3 Krav til selskaper innenfor ordningen

Det er bare *norskregistrerte* aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper som kan kreve ligning etter reglene i den særskilte rederiskatteordningen. Et norskregistrert aksjeselskap eller allmennaksjeselskap innenfor ordningen kan dog eie andeler i deltakerlignede selskaper eller aksjer i NOKUS-selskaper, jf. avsnitt 4.6. Også den forholdsmessige

andelen av inntekt i slike selskaper som eies av et selskap innenfor ordningen, vil derfor kunne bli lignet etter reglene i rederiskatteordningen.

4.3.4 Kvalifiserende eiendeler

Et selskap innenfor ordningen må eie skip i fart eller hjelpefartøy til bruk i petroleumsvirksomhet, enten direkte eller indirekte gjennom underliggende selskaper.

Skip i fart

Med skip i fart menes de fleste fartøyer i nasjonal og internasjonal fart. Hva som ikke regnes som skip i fart, er regulert i § 8-11-1 i Finansdepartementets forskrift til skatteloven:

- skip under 100 brutto registertonn,
- skip uten eget fremdriftsmaskineri, med mindre skipet drives i tilknytning med skip i fart med eget driftsmaskineri,
- skip som vesentlig går i fart på norske innsjøer og elver,
- skip i stasjonær virksomhet og havnetrafikk, eller annen virksomhet over begrenset fartsområde hvor utseilt distanse ikke overstiger 30 nautiske mil,
- losjiskip eller skip som brukes som arbeidsplattformer, misjonsskip, teaterskip o.l. i eller mellom norske havner,
- lystfartøy, representasjonsfartøy, skyssfartøy o.l.,
- fiske- og fangstfartøy i den tid fartøyet brukes til fiske og fangst,
- ferger eller passasjerfartøy i rutetrafikk mellom norske havner når rutens distanse mellom første og siste anløpssted er under 300 nautiske mil.

For skip i utenriksfart gjelder ikke begrensningene med hensyn til størrelse og fartsområde.

Hjelpefartøy til bruk i petroleumsvirksomhet

Med virkning fra og med inntektsåret 2006 er det gjort enkelte endringer i rederiskatteordningen som følge av at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har endret sine retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren. Endringene innebærer at flyttbare innretninger som produksjonsskip og bore-rigger ikke lenger er lovlige eiendeler innenfor rederiskatteordningen. For hjelpefartøyer til bruk i petroleumsvirksomhet er det ikke gjort endringer, det vil si at slike fartøyer fortsatt er lovlige

eiendeler innenfor ordningen i samme utstrekning som tidligere.

Indirekte eie av fartøyer

Skip i fart og hjelpefartøy kan enten eies direkte eller gjennom et underliggende aksjeselskap som for egen del fyller betingelsene for å være innenfor ordningen, av et deltakerlignet selskap (kommandittselskap, ansvarlig selskap, selskap med delt ansvar, eller indre selskap), eller av et NOKUS-selskap. Eierandelen i slike underliggende selskaper må være minst 3 prosent, og de underliggende selskapene må oppfylle ordningens krav med hensyn til eiendeler og drift. Disse selskapene må følgelig eie fartøy direkte eller indirekte, ikke eie «ulovlige» eiendeler, og bare drive virksomhet med egne og innleide skip. Til og med inntektsåret 2001 måtte deltakerlignede selskaper og NOKUS-selskaper eie skip direkte.

Flaggkrav

Med virkning fra og med 1. juli 2005 ble det innført flaggkrav i den norske rederiskatteordningen. Dersom et selskap innenfor ordningen har mindre enn 60 prosent EØS-flaggandel på skipene, regnet etter nettotonnasjen, må andelen EØS-tonnasje ikke reduseres i forhold til hva selskapet hadde per 1. juli 2005. Flaggkravet skal ikke gjelde på selskapsnivå når samlet EØS-flaggandel på nettotonnasje innenfor den norske rederiskatteordningen ikke er redusert det foregående året. Taubåter og fartøyer som frakter utvunnet materiale fra mudringsvirksomhet skal uansett ha EØS-flagg.

Nybyggingskontrakt

I praksis er også en bindende kontrakt om bygging av nytt fartøy regnet som kvalifiserende eiendel. En slik nybyggingskontrakt kan derfor inngås av et nystiftet selskap som kan være innenfor ordningen fra stiftelsen av selskapet.

4.3.5 Lovlige eiendeler

Et selskap innenfor ordningen kan i tillegg til å eie fartøy direkte eller indirekte, også eie finansaktiva. I hovedregelen kan selskaper innenfor ordningen ikke eie aksjer i ikke-børsnoterte selskaper, andeler i deltakerlignede selskaper og finansielle instrumenter som gir rett til kjøp og salg av slike finansaktiva.

Finansaktiva kan omfatte mange slags verdipapirer, men vil som oftest være kontanter, bankinn-

skudd, fordringer og børsnoterte aksjer (uansett hvilken børs de er notert på). Som finansaktiva regnes også finansielle instrumenter som gir rett til kjøp og salg av slike finansaktiva.

Forbudet mot å eie aksjer i ikke-børsnoterte selskaper gjelder ikke aksjer i underliggende rederibeskattede aksjeselskaper, samt NOKUS-selskaper som oppfyller kravene i rederiskatteordningen med hensyn til eiendeler og drift. På samme måte gjelder forbudet mot å eie andeler i deltakerlignede selskaper ikke andeler deltagerlignede selskaper som oppfyller de nevnte vilkår.

Mange rederiselskaper driver sine skip i fellesskap med andre rederier, for blant annet å kunne tilby en mer effektiv frakt av varer og kunne garantere nok kapasitet til større kontrakter. Et slikt poolsamarbeid kan lett få karakteren av et selskap. Også andel i et slikt poolsamarbeid kan eies av et selskap innenfor ordningen.

Et selskap innenfor ordningen kan ikke eie andre eiendeler enn de som er nevnt ovenfor. De eiendeler selskaper innenfor ordningen ikke kan eie, betegnes ofte som «ulovlige eiendeler».

4.3.6 Reinvesteringsadgang

Et selskap innenfor ordningen må til enhver tid eie minst en kvalifiserende eiendel, det vil si enten et direkte eid fartøy, eller minimum en 3 prosent andel i et underliggende rederibeskattet aksjeselskap eller deltakerlignet selskap. Eier selskapet flere kvalifiserende eiendeler, kan det fritt selges slike eiendeler. Dersom selskapet selger alle sine kvalifiserende eiendeler, har selskapet ett års frist til å anskaffe minst én ny kvalifiserende eiendel.

Hva som må gjenanskaffes

Den gjenanskaffede kvalifiserende eiendelen behøver ikke være av samme art som den solgte. Som reinvestering innen fristen regnes også inngåelse av bindende kontrakt om nybygging av fartøy. Hvor den kvalifiserende eiendel er andel i et deltakerlignet selskap, og dette selskapet for eksempel selger sitt direkte eide fartøy, vil det være tilsvarende reinvesteringsfrister for dette selskapet.

Manglende reinvestering

Oppfylles ikke reinvesteringsplikten, må selskapet tre ut av ordningen 1. januar i det året den kvalifiserende eiendel ble solgt. Er det et deltakerlignet selskap som ikke har reinvestert, og eierselskapet ikke har annen kvalifiserende eiendel, er det eierselskapet som må tre ut av ordningen 1. januar i det år det

deltakerlignede selskapet solgte sin eneste kvalifiserende eiendel. I slike tilfeller kan eierselskapet selv oppfylle vilkårene ved å erverve annen kvalifiserende eiendel innen fristen. Men andelen i det deltakerlignede selskapet som ikke har reinvestert vil bli en «ulovlig» eiendel etter utløpet av fristen på ett år. Eierselskapet vil i slike tilfeller ha ytterligere to måneders frist til å kvitte seg med den ulovlige eandelen for å unngå tvungen uttreden av ordningen.

Gjentatt bruk av reinvesteringsregelen

Etter reinvestering må selskapet eie en pliktig eiendel i minst to år, det vil si at selskapet ikke kan benytte reinvesteringsadgangen mer enn én gang i løpet av en toårsperiode. Brytes dette vilkåret, må selskapet tre ut av ordningen 1. januar i det år den første kvalifiserende eiendel ble avhendet. Denne regelen gjelder ikke ved ufrivillig realisasjon, for eksempel ved forlis.

4.3.7 Låneforbudet

For å unngå at selskapets eiere disponerer selskapets ubeskattede midler uten at det er tatt ut som utbytte, er det for et selskap innenfor ordningen ikke adgang til å yte lån til beslektet selskap eller person utenfor ordningen. Fra og med inntektsåret 2000 er det heller ikke tillatt å stille sikkerhet til fordel for et beslektet selskap eller en person utenfor ordningen, selv om lånet eller garantien er gitt på markedsmessige vilkår.

Hva er beslektet selskap eller person

Som beslektede regnes selskaper og personer som har direkte eller indirekte eierinteresser i selskapet, eller selskaper som slik skattyter har direkte eller indirekte eierinteresser i. Det samme gjelder til slik skattyters nærstående, det vil si skattyters foreldre, ektefelle, ektefelles foreldre, barn, barnebarn, samboer eller samboers foreldre.

Forretningsmessig mellomværende

Låneforbudet gjelder ikke forretningsmessige mellomværende, for eksempel hvor et beslektet tjenesteytende selskap har et midlertidig mellomværende, så lenge dette mellomværende gjøres opp så ofte som det er vanlig mellom tilsvarende ubeslektede selskaper, og mellomværendet ikke har karakter av å være et lån.

Lån fra deltakerlignede selskaper

Lån eller garantier fra deltakerlignede selskaper hvis eiere helt eller delvis lignes etter reglene i ord-

ningen, til et selskap eller person utenfor ordningen, er bare i strid med låneforbudet dersom låntaker er beslektet som beskrevet over med en deltaker innenfor ordningen.

4.3.8 Krav til virksomhet

Et selskap innenfor ordningen kan ikke drive annen virksomhet enn utleie og drift av egne og innleide fartøyer. Et selskap kan ha innleide fartøyer som enten drives av selskapet eller leies videre ut på «bareboat»-basis eller timecharter, så lenge selskapet har minst en kvalifiserende eiendel, det vil si direkte eller indirekte eierskap til et fartøy.

Annen frakt enn sjøtransport

Det forekommer at det skipseiende selskap inngår avtaler om frakt «fra dør til dør». Selskapet henter varen fra selgers fabrikk eller lager, og frakter det helt frem til mottakers lager. I tillegg til selve sjøtransporten vil fraktinntekten derfor gjelde noe landfrakt. Særlig vil dette gjelde for containerskip hvor rederiets container stilles til kundens disposisjon, og rederiet står for frakt av containeren fra avsender til skipet, ombordlasting, sjøfrakt og lossing, samt landfrakten til mottaker. Rederier med en slik virksomhet må skille ut landfrakten i et eget selskap utenfor ordningen, som også blir eier av containerne. Grensedragningen mellom landfrakt og sjøfrakt har ikke gitt særlige problemer i praksis.

Virksomhet i form av kjøp og salg av aksjer mv.

Opptjent kapital innenfor ordningen kan ikke tas ut av ordningen uten beskatning. Selskaper innenfor ordningen kan derfor ha opparbeidet seg en betydelig kapital, som det kan være aktuelt å investere for eksempel i børsnoterte aksjer, som lett kan realiseres dersom behovet for kapital krever det. Etter omstendighetene kan det reises spørsmål om forvaltningen av slik kapital vil kunne være i strid med forbudet mot annen virksomhet for selskaper innenfor rederiskatteordningen. Det er ikke gitt regler som regulerer forholdet mellom finansaktiva og realaktiva i et rederibeskattet selskap. Eventuell inntekt av slik virksomhet har imidlertid frem til innføringen av fritaksmetoden vært løpende skattepliktig.

Forbud mot egne ansatte

Et selskap innenfor ordningen kan ikke ha ansatte. Alle tjenester selskapet trenger må derfor kjøpes

av selskaper utenfor ordningen. Dette kan være tjenester som teknisk og kommersiell management, og omfatter bemanning, teknisk drift, regnskap og administrasjon, befraktning, operasjon med mer. Også mannskapene om bord på skipene må leies inn til det skipseiende selskapet innenfor ordningen.

Inntekt fra petroleumsvirksomhet

Et selskap innenfor ordningen kan i hovedregelen ikke ha inntekt fra virksomhet som er nevnt i petroleumsskatteloven § 1. Dette gjelder undersøkelse etter og utnyttelse av undersjøiske petroleumskomster og dertil knyttet virksomhet og arbeid, herunder rørledningstransport av utvunnet petroleum.

Fra og med inntektsåret 2006 er flyttbare innretninger i form av produksjonsskip, borerigger mv. ikke lenger lovlig eiendeler innenfor rederiskatteordningen. For hjelpefartøyer til bruk i petroleumsvirksomhet er det ikke gjort endringer, det vil si at selskaper innenfor ordningen fortsatt kan eie slike fartøyer, og drive virksomhet med dem, også på norsk sokkel. Hjelpefartøyer i form av entreprenørskip vil imidlertid fortsatt måtte leies ut til selskaper utenfor ordningen eller driftes på utenlandsk sokkel.

4.3.9 Inntreden i ordningen

Et aksjeselskap som fyller vilkårene for å kunne lignedes etter rederiskatteordningen, kan tre inn i ordningen fra 1. januar i det år selskapet selv velger. For et nystiftet selskap vil inntreden kunne skje i stiftelsesåret.

Krav om inntreden i ordningen

Selskapet må fylle vilkårene for hele inntredenåret, eventuelt fra stiftelsesdatoen. Krav om å tre inn i ordningen skjer ved at selskapet leverer ligningspapirer som bestemt for ordningen til Sentralskattekontoret for storbedrifter for vedkommende år.

Etablering av konto for skattlagt inntekt

I og med at den norske rederiskatteordningen er skatteutsettende og ikke skattefri, må selskapets skattemessige verdier ved inntreden i ordningen fastsettes. De skattemessige verdier ved inntreden må deles inn i på den ene side innbetalt kapital, og på den annen side opptjent og beskattet kapital. Sistnevnte verdi registreres på selskapets *konto for tilbakeholdt skattlagt inntekt*, og vil representere hva selskapet kan dele ut som utbytte uten

beskatning. Summen av kontoen og innbetalt kapital vil utgjøre inngangsverdien ved det inntektsoppgjør som skal foretas ved uttreden av ordningen. Både kontoen og innbetalt kapital må vedlikeholdes i den perioden selskapet er innenfor ordningen.

Konto for tilbakeholdt skattlagt inntekt ved inntreden i ordningen beregnes med utgangspunkt i selskapets regnskapsmessige verdier, og utgjøres av selskapets regnskapsmessige egenkapital redusert med innbetalt kapital og korrigert for egenkapitalandelen av midlertidige forskjeller mellom regnskap og skatt.

Inntredenbeskatning

For å unngå at et selskap blir holdt utenfor ordningen så lenge skipene er nye og saldoavskrivningene høye, og deretter trer inn i ordningen når saldoavskrivningene blir lave, er det etablert en ordning med inntredenbeskatning når fartøyene ved inntreden er ervervet for mindre enn 8 år siden.

I slike tilfeller vil differansen mellom den faktiske saldoavskrivningen og en beregnet lineær avskrivning på 4 prosent for alle årene fra og med kjøpsåret (tidligst 1997) til og med det siste året før inntreden, bli skattlagt det første året selskapet er innenfor rederiskatteordningen. På denne måten blir gunstige saldoavskrivninger før inntreden reversert ved inntreden. Dersom selskapet har fremførbart underskudd på inntredetidspunktet, kan slikt underskudd redusere den beregnede differansen, fordi selskapet i et slikt tilfelle ikke har fått effektivt fradrag for hele saldoavskrivningen før inntreden.

Inntredenbeskatning beregnes også for den andelen av et fartøy som eies indirekte gjennom et deltakerlignet selskap. Eventuelle fremførbare underskudd på grunn av fradragsrammen som aksje- eller allmennaksjeselskapet måtte ha ved inntreden, kan på tilsvarende måte redusere det tillegget som skriver seg fra det deltakerlignede selskapet.

Inntredenbeskatning kan også påløpe for et aksje- eller allmennaksjeselskap som allerede er innenfor ordningen, når det overføres fartøyer eller andeler av fartøyer til slikt selskap ved bruk av reglene om konserninterne overføringer.

Gevinst- og tapskonto ved inntreden

Dersom et selskap ved inntreden har positiv gevinst- og tapskonto, det vil si en latent skattepliktig gevinst, skal slik gevinst fortsatt inntektsføres med 20 prosent av saldo årlig, etter de alminnelige

reglene om inntektsføring av gevinst- og tapskonto.

4.3.10 Skattepliktig finansinntekt

Et selskap innenfor rederiskatteordningen er fritatt for skatteplikt på alminnelig inntekt, bortsett fra netto finansinntekter. Dette innebærer en utsettelse av beskatningen av ordinære inntekter fra sjøfart, det vil si netto fraktinntekter og utleieinntekter fra egne og innleide fartøyer. Som inntekt fra sjøfart regnes også gevinst ved salg av skip og skipsandeler. I avsnitt 7.2.1 er diskuteres skattekreditten som oppnås innenfor rederiskatteordningen nærmere.

Netto finansinntekt

Finansinntekten er definert som renteinntekter, gevinster ved realisasjon av aksjer, gevinster som følge av kurssvingninger på valuta, og andre finansielle inntekter, med mindre skattefritak følger av fritaksmetoden i skatteloven § 2-38. Tilsvarende utgifter og tap er fradragsberettiget. Gevinst eller tap ved avhendelse av andeler i deltakerlignede selskaper, aksjer i NOKUS-selskaper og aksjer i underliggende aksjeselskaper innenfor rederiskatteordningen skal ikke påvirke finansinntekten.

Beregningen av skattepliktig finansinntekt og tap følger de alminnelige reglene i skatteloven. Valutavariasjoner knyttet til eiendeler følger skatteplikten for vedkommende eiendel. Hele gevinsten eller tapet knyttet til salg av skip og eventuelle andre aktiva som er knyttet til selve sjøfartsvirksomheten, er derfor unntatt fra løpende beskatning eller fradrag, mens valutaelementet knyttet til finansielle aktiva hvor salget medfører skattepliktig finansinntekt eller fradragsberettiget tap, skal skattlegges som en del av gevinsten eller dette tapet.

Begrenset skatteplikt/fradragsrett for valutasingninger og renteutgifter

Når det gjelder gevinst eller tap som følge av kursvingninger på fordringer og gjeld i utenlandsk valuta, samt renteutgifter, skal disse fordeles mellom finansinntektene og driftsinntektene tilsvarende forholdet mellom den bokførte verdien av finansaktiva og realaktiva. Bare den andelen som etter en forholdsmessig fordeling faller på den bokførte verdien av finansaktiva, skal inntektsbeskattes eller fradragsføres.

Ved klassifiseringen fordeles aksjer eller andeler i underliggende rederibeskattede selskaper mellom finansaktiva og realaktiva etter samme for-

hold som ved ligningen av det underliggende selskap.

Deltakerlignede selskaper

Skattemessig finansinntekt beregnes i deltakerlignet selskap som om dette selskapet var eget skattesubjekt. Resultatet fordeles deretter på deltakerne innenfor ordningen etter eierandel. Det beregnes ikke fradragsramme for kommandittister innenfor ordningen. Dersom det deltakerlignede selskapet også har deltakere utenfor ordningen, må selskapet også få beregnet skattemessig inntekt etter reglene for ordinær beskatning, som fordeles forholdsmessig mellom deltakerne utenfor ordningen etter eierandel.

Underskudd på finansinntekt

Underskudd på finansinntekt fremføres til fradrag i eventuelle senere års positive finansinntekt i selskapet. Negativ finansinntekt kan avregnes mot tillegg for høy egenkapital, men ikke mot inntekt fastsatt ved inntreden i ordningen, løpende inntektsføring av gevinst- og tapskonto eller inntektsføring ved utdeling av ubeskattet inntekt.

Ajourhold av konto for tilbakeholdt skattlagt inntekt

Konto for tilbakeholdt skattlagt inntekt må reguleres mens selskapet er innenfor ordningen. Dette skjer ved at beskattet inntekt minus skatt øker kontoen. Dette gjelder både inntredenbeskatningen, eventuell løpende beskatning av gevinst- og tapskonto og netto finansinntekt, samt eventuelt tillegg for høy egenkapital, se nedenfor. Også mottatt beskattet utbytte fra datterselskaper innenfor ordningen som er tatt fra beskattet kapital øker kontoen, det samme gjelder mottatt konsernbidrag. Avsatt utbytte og konsernbidrag tatt fra beskattet kapital reduserer kontoen.

Inntekter og utgifter som omfattes av fritaksmetoden, så som utbytte på børsnoterte aksjer og gevinst/tap ved salg av aksjer, skal likevel korrigere kontoen. Dermed sikres at inntekter som omfattes av fritaksmetoden heller ikke kommer til beskatning ved utdeling til aksjonær som beskattes etter ordinære regler eller ved uttreden fra rederiskatteordningen.

4.3.11 Tillegg ved høy egenkapital

I og med at bare den del av renteutgiftene som etter en forholdsmessig fordeling faller på finansaktiva, kan fradragsføres mot finansinntekten, vil

mesteparten av renteutgiftene ikke komme til fradrag før ved uttreden av ordningen. Dette vil kunne gi incentiver til full egenkapitalfinansiering i selskaper innenfor ordningen. Det vil da være aksjonærene utenfor ordningen som foretar opplåningen, og renteutgiftene kommer effektivt til fradrag i skattegrunnlaget på aksjonærenes hender.

For å unngå tilpasninger som nevnt, gjøres det et inntektstillegg for selskaper innenfor ordningen dersom egenkapitalprosenten er for høy. Inntektstillegget settes til den delen av regnskapsmessig egenkapital som utgjør mer enn 70 prosent av summen av gjeld og egenkapital, multiplisert med en normrente.

Normrenten skal være lik årsgjennomsnittet av renten på norske statsobligasjoner med tre års løpetid tillagt et risikotillegg på 0,5 prosentpoeng. Normrenten for inntektsåret 2005 er 3,4 prosent. Tidligere ble normrenten beregnet på grunnlag av årsgjennomsnittet som nevnt både for inneværende inntektsår og de to foregående inntektsår. Dette medførte i praksis at normrenten avvek fra dagens rentenivå.

4.3.12 Utdeling av utbytte

Som for et ordinært beskattet selskap skal utdelt utbytte tas fra beskattet kapital. Slik er det også for et selskap som lignes etter rederiskatteordningen. Dersom utdelingen overstiger selskapets opptjente og beskattede kapital, skal det overskytende beskattes ved avsetningen eller utbetalingen.

Beregning av skattepliktig beløp

For et ordinært beskattet selskap vil utdeling av utbytte som overstiger selskapets opptjente og beskattede kapital resultere i korreksjonsskatt. I et rederibeskattet selskap finner vi opptjent og beskattet kapital direkte på konto for skattlagt inntekt. En avsetning eller utdeling ut over konto-

ens saldo medfører beskatning ikke bare av overskytende beløp, men av overskytende beløp oppgrosset til et beløp før beregnet skatt. Et overskytende beløp på 10 000 kroner vil medføre et skattegrunnlag på 10 000 kroner dividert med 0,72, det vil si 13 888 kroner.

Utdeling til morselskap innenfor ordningen

En utdeling til et annet selskap innenfor ordningen vil ikke medføre beskatning selv om utdelingen er hentet fra ubeskattet kapital. Dersom halvparten av aksjonærene i eksempelet foran også er innenfor ordningen, blir skattegrunnlaget 6944 kroner (det vil si $(10\,000 \text{ kroner} * 0,5) : 0,72$).

Føringen på konto for skattlagt inntekt

For det utdelende selskap skal den del av utdelingen som tas fra beskattet kapital redusere konto for beskattet inntekt. For et mottakende selskap innenfor ordningen skal kontoen i dette selskapet økes tilsvarende.

Innløsning av enkeltaksje

Også innløsning av enkeltaksje anses som utdelt utbytte med det beløp som overstiger innbetalt beløp. Dette gjelder også den innløsende aksjonær.

4.3.13 Tonnasjeskatt

Det skal svares tonnasjeskatt av alle fartøyer som eies av selskaper innenfor ordningen etter satser som fastsettes av Stortinget i det årlige skattevedtak. Tonnasjeskatt skal også svares av innleide fartøyer når eieren ikke er skattepliktig til Norge for inntekten ved utleien. Det skal ikke svares tonnasjeskatt for innleid fartøy dersom utleier svarer tonnasjeskatt for det samme fartøyet.

Tabell 4.2 Satser for tonnasjeskatten, pr. dag pr. 1000 nettotonn. 1996 til 2006. Løpende kroner

	Første 1000 nettotonn	Deretter opp til 10 000 nettotonn	Deretter opp til 25 000 nettotonn	Deretter over 25 000 nettotonn
1996 og 1997	0	18	12	6
1998 og 1999	0	36	24	12
2000 og 2001	0	72	48	24
2002, 2003 og 2004	0	50	33	16
2005 og 2006	0	18	12	6

Tonnasjeskatt skal svares per dag som skipet eies eller i tilfelle leies av et selskap innenfor ordningen. Har fartøyet vært sammenhengende ute av drift på grunn av verkstedopphold, opplag eller lignende, skal tonnasjeskatt ikke svares for denne perioden.

Satser for tonnasjeskatt

Tonnasjeskatt svares på grunnlag av skipets netto-tonnasje. Satsene har variert en del siden rederiskatteordningen ble innført.

Nettotonnasjen skal avrundes til nærmeste hele tusen tonn. Dette vil si at det ikke svares tonnasjeskatt for et fartøy inntil 1500 nettotonn. Tonnasjeskatten kommer i tillegg til både løpende beskatning av finansinntekten, utbyttebeskatningen og gevinst/tapsberegningen ved uttreden, og representerer derfor en ekstraskatt eller en kostnad for å få utsatt beskatning av driftsinntekten. Tonnasjeskatten reduserer ikke konto for skattlagt kapital, og vil derfor indirekte komme til fradrag ved uttreden.

Satsene for beregning av tonnasjeskatt er lave, og denne skatten har derfor relativt sett liten betydning for skattebelastningen for rederiselskapene. Den norske tonnasjeskatten er for 2006 anslått til om lag 0,6 prosent av driftsoverskuddet i rederinæringen, jf. avsnitt 7.2.2. Tonnasjeskatten sikrer imidlertid at skatten for rederiselskapene overstiger det minimumsnivå som er forutsatt i ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren, jf. avsnitt 3.2.4.

Miljødifferensiering av tonnasjeskatten

Tonnasjeskatten kan fra og med inntektsåret 2000 reduseres med inntil 25 prosent dersom fartøyet oppfyller visse miljøkrav. Miljøkravene er knyttet til utslipp til luft av nitrogenoksider og svoveloksider (alle skip), operasjonelle utslipp til sjø av kloakk og søppel (passasjerskip), og ulykkesutslipp til sjø av last (tankskip) og bunkersolje (alle skip). Utslipp til luft går dels på måling av eksos, dels på svovelinnholdet i brennstoffet man bruker.

Det er selskapet selv som utarbeider miljødeklarasjonen, som blir kontrollert og attestert av Sjøfartsdirektoratet. En godkjent miljødeklarasjon har 5 års levetid.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det per 20. januar 2006 er registrert 320 skip med miljødeklarasjoner i Sjøfartsdirektoratets database.

I 2003 førte miljødifferensieringen til en reduksjon i tonnasjeskatten på om lag 2 mill. kroner.

4.3.14 Konsernbidrag

Det er bare adgang til å yte konsernbidrag mellom selskaper innenfor ordningen i den utstrekning konsernkravet i skatteloven § 10-4 er oppfylt, og beløpet ligger innenfor grensene i aksjeloven.

Konsernbidraget skal primært redusere konto for skattlagt kapital, og skal øke mottakers konto tilsvarende. Konsernbidraget er ikke fradragsberettiget for yter og heller ikke skattepliktig for mottaker, og er derfor ikke inntektsutjevner innenfor ordningen.

4.3.15 Uttreden

Frivillig uttreden

Etter den norske ordningen kan selskapene fritt tre inn i ordningen fra 1. januar i et inntektsår, og selskapene kan også frivillig tre ut av ordningen fra 1. januar i et inntektsår når en ønsker det. Årsakene til frivillig uttreden kan være flere, for eksempel kan selskapet gå med underskudd, som en ønsker å nyttiggjøre seg i andre deler av konsernet. Også likvidasjon av et selskap innenfor ordningen medfører uttreden og uttredenbeskatning.

Deltakerlignede selskaper

Det er bare *skattesubjektet* (aksje- eller allmennaksjeselskapet) som kan lignedes under ordningen. Det kan derfor også bare være *skattesubjektet* som kan tre ut av ordningen. Men inntekt knyttet til andeler i et deltakerlignet selskap som skattesubjektet eier, vil også lignedes etter reglene for ordningen i den periode skattesubjektet er innenfor. Det deltakerlignede selskapet kan derfor ikke *for egen del* tre inn og ut av ordningen. Dersom skattesubjektet trer ut av ordningen vil imidlertid også deltakers andel i det deltakerlignede selskapet bli gjenstand for uttredenbeskatning.

Brudd på vilkårene

Ved brudd på rederiskatteordningens regler om lovlige eiendeler, lovlig virksomhet og forbudet mot lån og sikkerhetsstillelse, må selskapet tre ut av rederiskatteordningen. Dette gjelder også når brudd på vilkår foreligger i et underliggende selskap.

Gjenopprettingsadgang

Selskapet slipper tvungen uttreden dersom brudd på vilkår blir rettet innen to måneder etter at bruddet oppsto. Gjenopprettingsadgangen gjelder ikke forbudet mot inntekt fra virksomhet som omfattes av petroleumsskatteloven § 1.

Uvesentlige brudd på vilkårene eller brudd som skyldes forhold utenfor selskapets kontroll, kan fra og med inntektsåret 2005 i tillegg rettes innen to måneder etter at selskapet oppdaget eller burde ha oppdaget bruddet.

For noen brudd på vilkårene gjelder en regel om at man bare kan rette brudd på reglene én gang innenfor en periode på tre år. Dette gjelder forbudet mot lån og garantier, bestemmelsene om ulovlig virksomhet, og forbudet mot ansatte. Slik begrensning gjelder ikke bestemmelsene om lovlige eiendeler.

Beregning av gevinst ved uttreden

Rederiskatteordningen innebærer ikke skattefrihet, men en utsatt beskatning. Dette vil si at netto driftsinntekt som ikke blir løpende beskattet i selskapet, vil bli skattlagt når den deles ut til aksjonærer utenfor ordningen eller når selskapet trer ut av ordningen.

Ved uttreden fra rederiskatteordningen skal det foretas et inntektsoppgjør. Utgangsverdien ved dette inntektsoppgjøret skal som hovedregel settes til *markedsverdi* for selskapets eiendeler. Med de krav til eiendeler som reglene setter, vil utfordringen ved berdssettelsen stort sett knytte seg til hva som er markedsverdien av skip. Verdssettelse av skip er imidlertid ofte et krav i forbindelse med finansiering og forsikring av skipene, hvor gjennomsnittet av verdianslag fra flere uavhengige meglere ofte blir brukt.

Også selskapets aksjeportefølje skal være med blant de eiendeler som skal verdsettes ved uttreden av ordningen. Ved innføringen av fritaksmetoden for aksjegevinster mv. fra og med 26. mars 2004, ble gevinst ved salg av visse aksjer mv. skattefritt også for rederibeskattede selskaper. For å unngå skattlegging ved uttreden skal verdien av slike aksjer mv. ved uttreden settes til skattemessig kostpris, ikke til omsetningsverdi, slik at beregnet gevinst/tap ved uttreden ikke omfatter aksjeporteføljen.

Som inngangsverdi ved beregning av gevinst eller tap ved uttreden fratrekkes saldoen på konto for skattlagt inntekt på tidspunktet for uttreden. Som en del av inngangsverdien regnes også skattemessig innbetalt kapital, som ikke er medtatt på kontoen.

Hva representerer gevinst eller tap ved uttreden

Beregnet gevinst (eller tap) ved uttreden vil etter dette ikke bare inneholde hva selskapet har fått utsatt beskatning for av driftsinntekter mens selskapet var innenfor ordningen. En eventuell verdiøkning av selskapets aktiva (unntatt aksjer mv. som omfattes av fritaksmetoden) vil også bli tatt med i beregnet uttredelsesgevinst eller -tap. I tillegg vil de skattemessige reserver som selskapet eventuelt hadde ved inntreden være med.

Særlig skattesystemet før 1992 ga rederiene store muligheter for å opparbeide skattekreditter gjennom diverse skatteutsettende regler som for eksempel høye avskrivningssatser og kontraktsavskrivninger på kostbare skip, samt reglene om nedskrivning av gevinster ved salg av driftsmidler når man reinvesterte salgssummen. Disse skattemessige reservene ble frosset på konto for skattlagt inntekt ved inntreden i ordningen, og vil dermed våkne til liv igjen ved uttreden. For de eldre og større rederiene kan dette antas å være betydelige beløp.

Overgang til ordinær beskatning

Inngangsverdien for selskapets eiendeler i det første året med ordinær ligning vil være den samme verdien som legges til grunn for beregning av uttredelsesgevinsten. Når det gjelder fartøyene vil selskapet med dette øke avskrivningsgrunnlaget og de årlige avskrivninger vesentlig. Samtidig skal eventuell gevinst ved uttreden føres på selskapets gevinst- og tapskonto. Gevinsten vil med dette bli skattlagt med 20 prosent årlig, mens avskrivningssatsen på skip er 14 prosent.

Skatteposisjoner som selskapet måtte ha hatt ved inntreden vil ikke fremkomme som egne skatteposisjoner etter uttreden. Hele det latente skatteansvaret fremkommer på den samlede gevinst- og tapskonto som blir etablert ved uttreden.

4.3.16 Avgrensning mot annen næring – internprising

For å komme inn under ordningen må selskaper kjøpe alle tjenester som det skipseiende selskapet trenger. Kjøpes disse tjenestene av uavhengige selskaper, vil prisene for disse tjenestene være fastsatt etter markedsprinsipper. Svært ofte er det imidlertid rederiet selv som tar seg av tjenesteytingen, gjennom konsernforbundne, ordinært beskattede selskaper. De forskjellige skatteregimer som selskapene er underlagt gir incentiver til å sette prisen på slike tjenester lavt, for å øke fortjenesten i

det rederibeskattede selskapet på bekostning av fortjenesten i det ordinært beskattede selskapet.

Aktuelle tjenester til et selskap innenfor ordningen vil være teknisk og kommersiell skipsadministrasjon, regnskap, ledelse og administrasjon.

Et annet område for internprising er innleie og utleie av fartøyer mellom beslektede selskaper innenfor og utenfor ordningen. Slik prissetting kan være vanskelig å kontrollere i ettertid fordi fraktrater og dermed leieverdier kan variere meget over tid, og påvirkes av en lang rekke faktorer. Det normale er imidlertid at fartøyer leies mellom beslektede selskaper som begge er innenfor ordningen, eller at det ene selskapet er hjemmehørende i utlandet og derfor også har minimal skatt. I sistnevnte tilfelle kan det imidlertid være gunstig med en høy leie til utenlandsk bortleier, for å føre kapital med latent skatteansvar til et skattefritt område.

Utleie av fartøyer mellom selskaper innenfor og utenfor ordningen kan også forekomme på norsk sokkel, hvor et selskap innenfor ordningen ikke kan drive virksomhet som omfattes av petroleumsskatteloven § 1.

De alt overveiende tilfellene av innleie og utleie av skip foregår imidlertid mellom ubeslektede selskaper.

Internprisspørsmålet er omtalt under avsnitt 6.10.

4.4 Andre støtteordninger

Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk

Tilskuddsordningene er overslagsbevilgninger som fastsettes i årlige budsjettvedtak i Stortinget. Stortinget fastsetter tilskuddets størrelse og hvilke skip og sjøfolk som skal være innenfor ordningen. På denne bakgrunn fastsetter Nærings- og handelsdepartementet regelverket for ordningen, jf. forskrift 21. desember 2005 nr. 1720 om forvaltning av tilskudd til sysselsetting av sjøfolk.

Tilskuddsordningene har to ulike utforminger, avhengig av hvilke skip som er omfattet av ordningen:

a) En refusjonsordning for en prosentvis andel av rederiets lønnsutgift for visse grupper av sjøfolk på aktuelle skip. Med lønnsutgift menes brutto utbetalt lønn til sjøfolkene. Lasteskip, passasjerskip og slepebåter som driver transport utenfor havnene og ikke er i petroleumsvirksomhet, mottar 12 prosent refusjon. Enkelte spesialskip i petroleumsvirksomhet og brønnbåter mottar refusjon på 9,3 prosent. I tillegg gis en tilleggsrefusjon til enkelte opplæringsstillinger.

b) En nettolønnsordning med refusjon av rederiets innbetaling av skattetrekk, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for visse grupper av sjøfolk på aktuelle skip. Med «skattetrekk» menes alt forskuddstrekk i lønnsutbetalinger, noe som innebærer at refusjonsbeløpet vil avhenge av forhold som for eksempel den ansattes formuesforhold. Ordningen gjelder for passasjerskip i utenriksfart i NOR og for skip i petroleumsvirksomhet i NOR. Det må være gjennomsnittlig to opplæringsstillinger per skip.

Som refusjonsberettigede sjøfolk regnes sjøfolk som er skattemessig bosatt i Norge eller annet EØS-land, og er skattepliktig til Norge for inntekt vunnet om bord, og har rett til sjømannsfradrag etter skatteloven § 6-61 og har fått inntekten innberettet til Pensjonstrygden for sjømenn.

Det kan stilles vilkår om at rederiet deltar i tiltak for opplæring av sjøfolk og «bidrar til en positiv utvikling for næringen», jf. forskriftens § 4.

Fra 1. juli 2006 vil NOR-skip i ordningen med prosentvis refusjon gå over i nettolønnsordningen. Samtidig vil gjeldende nettolønnsordning for passasjerskip i NOR i utenriksfart avgrenses til å gjelde sikkerhetsbemanningen i henhold til skipenes alarminstruks.

I 2005 ble det bevilget 1110 mill. kroner til ordningen og for 2006 er det bevilget 1225 mill. kroner. Ved utgangen av 2005 var om lag 9300 sjøfolk omfattet av tilskuddsordningene.¹

Sjømannsfradraget

Sjøfolk har etter gjeldende regler krav på et særskilt fradrag i alminnelig inntekt med 30 prosent av inntekt om bord på skip i fart, jf. skatteloven § 6-61 første ledd. Fradraget er begrenset til 80 000 kroner, og reduserer dermed skatten med maksimalt 22 400 kroner. Med sjøfolk menes i denne sammenheng personer som har arbeid om bord på skip i fart som hovedbeskjeftigelse såfremt arbeidet varer til sammen minst 130 dager i samme inntektsår, jf. skatteloven § 6-61 annet ledd. I 2003 var det om lag 19 300 personer med sjømannsfradrag. Gjennomsnittlig fradrag var på knapt 70 000 kroner, med en skatteverdi på vel 19 000 kroner.

Reduserte miljøavgifter

Etter Stortingets avgiftsvedtak for 2006 gis det fritak for CO₂-avgift og svovelavgift for mineralolje til bruk i utenriks sjøfart. Fritaket gis i forbindelse med bunkringen, det vil si at mineraloljen kjøpes uten avgift. Det er et vilkår at fartøyet skal til uten-

¹ Kilde: Nærings- og handelsdepartementet

landsk havn eller andre faste anlegg til havs utenfor norsk økonomisk sone mv.

Mineralolje til bruk i godstransport i innenriks sjøfart ble tidligere belastet med redusert CO₂-avgift og supplyflåten fikk redusert CO₂- og svovelavgift. De reduserte satsene ble opphevet med virkning fra og med 1. januar 2006, det vil si at mineralolje til disse anvendelsene nå belastes med full CO₂- og svovelavgift.

Taxfree-ordningen

Taxfree-ordningen innebærer støtte til sjøfartsnæringen (fergerederier) og luftfartsnæringen. Toll- og avgiftsfri («taxfree») tildeling av proviant for salg om bord i passasjerfartøyer i Norden er regulert ved forskrift 10. februar 2004 nr. 394 om proviantering av toll- og avgiftsfrie varer for salg om bord på ferger i nordisk trafikk.

Når det gjelder adgangen til toll- og avgiftsfri tildeling trekker forskriftens § 3 et skille mellom passasjerfartøyer i såkalte «korte ruter» og «andre ruter». Etter forskriftens § 2 nr. 4 anses «korte ruter» som: «Fartøysruter mellom norske havner fra og med Risør i vest til svenskegrensen i øst, og svenske havner fra og med norskegrensen i nord til Lysekil i sør.» Passasjerfartøy i ruter utenfor denne sonen anses som «andre ruter».

Hovedregelen for passasjerfartøyer i «kort rute» (for eksempel Fredrikstad - Strömstad) er at slike passasjerfartøyer kun kan proviantere tobakkvarer, samt sjokolade- og sukkervarer, jf. § 3 nr. 1 bokstav a. På «andre ruter» (for eksempel Oslo-Kiel) kan passasjerfartøyer i tillegg proviantere alkoholholdige drikkevarer med alkoholstyrke inntil 60 volumprosent, parfyme, kosmetikk og toalettartikler, jf. § 3 nr. 1 bokstav b.

Toll- og avgiftsetaten kan etter særskilt søknad på visse vilkår dispensere fra begrensningene i forskriftens § 3, og tillate at fartøyer i «kort rute» får proviantere som for «andre ruter», jf. forskriftens § 7. Dette gjelder fartøyer som går i rute mellom norsk havn fra og med Risør i vest til og med Sandefjord i øst og svensk havn fra og med Strömstad i nord til og med Lysekil i sør, som går i helårs rute-trafikk etter en fast, regelmessig rutetabell, har kapasitet til å transportere gods og kjøretøy i betydelig omfang og hvor det er lagt til rette for tilfredsstillende tollkontroll. Slik dispensasjon er gitt for Color Lines rute mellom Sandefjord og Strömstad.

Merverdiavgift

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands omsetning av varer og tjenester. Avgiften

skal beregnes i alle omsetningsledd. Retten til å fradragføre inngående merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester medfører at avgiften ikke belastes de avgiftspliktige virksomhetene. Merverdiavgiften er derfor i hovedsak en beskatning av forbruk.

Det er gitt enkelte fritak for merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester. Med fritak menes at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift (nullsats) av omsetningen, samtidig som det er full fradragsrett for inngående avgift.

Et slikt avgiftsfritak er for det første gitt for levering av varer og tjenester til bruk for utenlandske skip, jf. merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 1 bokstav a. Dette avgiftsfritaket gjelder ikke for utenlandske lystfartøyer. Begrunnelsen for fritaket er at utenlandske skip ellers ville foreta langt færre anskaffelser fra norske næringsdrivende, og heller gjøre sine innkjøp i land med gunstigere regler.

Avgiftsfritaket for skip omfatter også leveringer i Norge til bruk for norske skip som går i utenriks fart, jf. merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 2. Fritaket er begrunnet ut fra målsettingen om å likestille utenriksflåten avgiftsmessig med utenlandsk sjøfart, samt å stille norske leverandører av varer og tjenester likt med utenlandske aktører.

Det skal heller ikke betales merverdiavgift av omsetning og utleie av visse typer skip, samt utstyr som leveres sammen med skipet, jf. merverdiavgiftsloven § 17 første ledd nr. 1 bokstav a og b og nr. 3 bokstav a. Avgiftsfritaket gjelder også levering av varer og yting av tjenester i forbindelse med reparasjon, vedlikehold, nybygging og ombygging av skipene, jf. merverdiavgiftsloven § 17 første ledd nr. 2. Også her er begrunnelsen først og fremst sjøfartens internasjonale stilling.

Avgiftsfritakene har vært med på å sikre avgiftsfrie leveranser av fartøy, vedlikehold og lignende. Tidligere var en av de viktigste konsekvenser av et avgiftsfritak med nullsats at også investeringsavgiften falt bort. Etter at investeringsavgiften, som var en særnorsk avgift, ble opphevet med virkning fra og med 1. oktober 2002, har fritakene fått mindre praktisk betydning. Dette fordi innenriks varetransport, og fra og med 1. mars 2004 også innenriks persontransport, er avgiftspliktige tjenester. Rederiene, som andre registrerte næringsdrivende, vil dermed uansett ha fradragsrett for inngående merverdiavgift på alle anskaffelser som gjelder slik omsetning.

Likviditetsmessig er det imidlertid en fordel for kjøper (rederiet) at det gis fritak ved omsetning i stedet for at merverdiavgiften fradragføres på vanlig måte. I forbindelse med store investeringer vil dette kunne utgjøre betydelige beløp.

Forhøyet avskrivningssats

Skip og fartøyer kan i dag saldoavskrives med en sats på 14 prosent, jf. skatteloven § 14-41 første ledd bokstav e. Saldoavskrivninger på 14 prosent vil gjelde for skip og fartøyer som skattlegges etter de ordinære skatteregler. I Ot.prp. nr. 1 (2001-2002) punkt 3.6 uttales det at satsen på 14 prosent medfører en skattekreditt, ettersom empiriske undersøkelser gir grunnlag for å hevde at det faktiske verdifallet er godt under 10 prosent.

Skattefrie naturalytelser for sjøfolk

Frem til og med inntektsåret 2005 var hyretillegg (skattefrie kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land) skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekning av private kostutgifter skattepliktig. I henhold til tariffavtalen mellom Norsk Sjøoffisersforbund og NHO utgjør hyretillegget om lag 16 500 kroner i året.

Videre hadde sjøfolk, fiskere og ansatte på sokelen et særskilt skattefritak for fri kost frem til og med inntektsåret 2005. For andre arbeidstakergrupper er fri kost som hovedregel skattepliktig.

Med virkning fra og med 2006 er begge disse fritakene opphevet. Regjeringen har imidlertid varslet at ordningene vil gjennomgås på nytt i forbindelse med revidert budsjett for 2006.

4.5 Skattereformen 2004–2006 – fritaksmetoden og skjermingsmetoden

To viktige endringer i forbindelse med skattereformen 2004–2006 er innføringen av skjermingsmetoden og fritaksmetoden. Disse endringene er to hovedelementer i nye regler for beskatning av aksjonærer, deltagere i næringsvirksomhet og selvstendig næringsdrivende. Nedenfor beskrives hovedtrekkene i skjermingsmetoden og fritaksmetoden. Innføringen av fritaksmetoden kan øke mulighetene og incentivene for norske skattytere til å investere i skipseiende selskaper og andre selskaper hjemmehørende i utlandet. Dette forholdet er drøftet i utredningens avsnitt 7.5. Utvalgets flertall gir her uttrykk for at de økte tilpasningsmulighetene som følge av fritaksmetoden gjør det nødvendig å iverksette tiltak for å hindre kapitalflukt til utlandet. Slike mulige tiltak er beskrevet i kapittel 8.

4.5.1 Fritaksmetoden

Fritaksmetoden innebærer at såkalte aksjeinntekter, det vil si aksjegevinster og -utbytte, som tilfaller

selskapsaksjonærer i hovedregelen er fritatt for skatt. Tilsvarende gis det ikke fradrag for tap. Fritaksmetoden ble innført med virkning fra og med 1. januar 2004 for utbytte og med virkning fra og med 26. mars 2004 for aksjegevinster og -tap.

Fritaksmetoden erstattet RISK- og godtgjørelsesreglene som tidligere gjaldt for selskapsaksjonærer, og siktemålet var å unngå at aksjeinntekter blir skattlagt flere ganger i eierkjeder med selskaper (kjedebeskatning). Et hovedanliggende ved innføringen av fritaksmetoden var å sikre at selskapsbeskatningen i Norge er i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, herunder EØS-avtalens krav om ikke-diskriminering av investeringer i norske selskaper fra andre EØS-land. Innføringen av fritaksmetoden for selskapsaksjonærer er i samsvar med en internasjonal trend, hvor godtgjørelsesmetoden som metode for å unngå kjedebeskatning avvikles, og erstattes med fritaksmetoder.

Fritaksmetoden skal som hovedregel også gjelde for såkalte grenseoverskridende inntekter. Dette gjelder utbytte til og fra utlandet, samt gevinst på aksjer i utenlandske selskaper. Derigjennom likebehandles aksjeinntekt fra hhv. norske og utenlandske selskaper. Siden formålet med fritaksmetoden er å unngå kjedebeskatning av inntekter, er det innført begrensninger knyttet til metodens anvendelse på grenseoverskridende inntekt, med sikte på å forhindre uønskede tilpasninger over landegrensene:

For det første gjelder fritaksmetoden ikke for aksjeinntekter fra utenlandsk selskap mv. hjemmehørende i lavskattland utenfor EØS. Lavskattedefinisjonen er den samme som i NOKUS-reglene, jf. skatteloven § 10-63, som gir anvisning på at land hvor den alminnelige inntektsskatt på selskapets samlede overskudd utgjør mindre enn to tredjedeler av den skatten selskapet hadde blitt ilignet i Norge, skal anses som lavskattland. Denne avgrensningen gjelder ikke investeringer i lavskattland innenfor EØS-området, det vil si at fritaksmetoden gjelder for aksjeinntekter fra lavskattland innenfor EØS-området. Finansdepartementet har imidlertid varslet at en vil vurdere denne problemstillingen nærmere.²

For det andre gjelder fritaksmetoden ikke for inntekt og tap på porteføljeinvesteringer i selskaper hjemmehørende utenfor EØS-området. Med porteføljeinvesteringer menes at skattyteren over et nærmere definert tidsrom (avhengig av om det dreier seg om gevinst, tap eller utbytte) har eid mindre enn 10 prosent av kapitalen og hatt minst

² Jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) på side 68.

10 prosent av stemmene som kan avgis på generalforsamlingen i selskapet mv. (Se skatteloven § 2-38 tredje ledd.) Avgrensningen mot porteføljeinvesteringer utenfor EØS er begrunnet med at det ved slike investeringer kan være vanskelig å dokumentere at investeringen ikke er gjort i et lavskattland som definert i skatteloven § 10-63.³

4.5.2 Særlig om fritaksmetoden og selskaper innenfor rederiskatteordningen

De særlige reglene for beskatning av rederivirk-somhet er gjennomgått under avsnitt 4.3 ovenfor. Utbytte som deles ut fra selskap innenfor rederiskatteordningen til selskap som lignes etter de ordinære skattereglene, vil omfattes av fritaksme-toden på vanlig måte. Dette innebærer at utbyttet er fritatt fra beskatning på det mottakende selska-pets hånd. Dersom utbyttet består av ubeskattet inntekt i rederiselskapet (det vil si den del av inn-tekten i rederiselskapet som er omfattet av utsatt beskatning), vil utdelingen være skatteutløsende for det utdelende rederiselskapet.

Videre omfatter fritaksmetoden ordinært beskat-tet selskapsaksjonær som realiserer gevinst på aksje i selskap innenfor rederiskatteordningen. Tilsva-rende vil aksjetap ikke gi rett til fradrag. Vederlaget som kan oppnås ved salg av aksjer i selskaper innen-for rederiskatteordningen vil være påvirket av det latente skatteansvaret som ligger i selskapet, slik at fritaksmetoden ikke medfører at den underliggende sjøfartsinntekten fritas fra beskatning.

Finansinntekter som opptjenes av selskaper innenfor rederiskatteordningen er i utgangspunk-tet underlagt ordinær beskatning. Innføring av fri-taksmetoden medfører at selskaper innenfor rede-riskatteordningen fritas fra beskatning for visse finansinntekter, på samme måte som ordinært lig-nede selskaper. Dette vil i hovedregelen gjelde for utbytte og gevinst på børsnoterte aksjer. Samtidig er fradragetsretten for tilsvarende aksjetap bortfalt. Også gevinst og tap på derivater med børsnoterte aksjer som underliggende objekt, vil som hovedre-gel bli unntatt fra skatteplikt/fradragrett. Unntak kan gjelde i tilfeller der det børsnoterte selskapet er hjemmehørende utenfor EØS, jf. unntaket for lavskattland og porteføljeinvesteringer som er omtalt under avsnitt 4.5.1 ovenfor.

Det er gitt enkelte særregler knyttet til regule-ring av konto for beskattet inntekt, inntektsoppgjør ved uttreden og overgangsregler ved innføringen av aksjonærmodellen for personlige aksjonærer 1. januar 2006. Disse reglene omtales ikke her.

4.5.3 Skjermingsmetoden

Skjermingsmetoden er en felles betegnelse på de nye reglene for beskatning av aksjonærer mv., del-takere i deltakerlignede selskaper og selvstendig næringsdrivende som er innført med virkning fra og med inntektsåret 2006 (aksjonærmodellen, del-takermodellen og foretaksmodellen.) Metoden innebærer at avkastning av kapital som er investert i virksomhet skal beskattes hos personlig eier, men med fradrag for en skjerming tilsvarende en fast-satt normalavkastning.

Skjermingsmetoden for personlige aksjonærer mv. kalles aksjonærmodellen. Modellen er en uttaksmo-dell, hvor avkastning utover skjermings-fradraget beskattes som alminnelig inntekt. Aksjo-nærmodellen har gjort det mulig å avvikle RISK- og godtgjørelsesreglene for aksjonærer mv. som omfattes av modellen. Også delingsmodellen er avvirket.

Aksjonærmodellen omfatter ikke selskapsak-sjonærer. Begrunnelsen er at en vil unngå kjede-beskatning der aksjeinntekter innvinnnes gjennom en kjede av selskaper. For aksjeinntekter som tilfal-ler selskapsaksjonærer gjelder i hovedregelen fri-taksmetoden, jf. avsnitt 4.5.1.

Der personlig aksjonær innvinner aksjeinntek-ter på aksjer som er omfattet av fritaksmetoden, vil den samlede beskatningen av inntektene som er opptjent i selskapet bli på 48,16 prosent, for så vidt gjelder aksjeinntekter utover skjermingsfradraget.

Aksjonærmodellen får anvendelse for aksjeinn-tekter til personlige norske aksjonærer fra utenland-ske selskaper som kan likestilles med norske sel-skaper som omfattes av aksjonærmodellen. Sammen med avviklingen av RISK- og godtgjørel-sesreglene, innebærer dette en likestilling i beskat-ningen av aksjeinntekter til personlige norske aksjo-nærer fra hhv. norske og utenlandske selskaper.

4.6 Reglene om beskatning av NOKUS-selskaper

4.6.1 Innledning

Reglene om beskatning av NOKUS-selskaper følger av skatteloven §§ 10-60 til 10-68. NOKUS-reglene ble innført med virkning fra og med inntektsåret 1992, og innebærer at et aksjeselskap eller en selvstendig innretning som er hjemmehørende i et lavskattland, og kontrolleres eller eies direkte eller indirekte med minst 50 prosent av norske skattytere, skal «deltakerlignes». Dette vil si at de norske aksjonærene skal beskattes for sin forholdsmessige andel av det utenlandske selskapets resultat. For å unngå dob-

³ Jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) på side 70.

beltbeskatning på selskapsaksjonærs hånd skattlegges ikke utbytteutdelinger som ligger innenfor tidligere skattlagt inntekt fra selskapet, og det tas hensyn til den løpende skattleggingen i aksjonærens inngangsverdi for aksjene.

NOKUS-reglene får anvendelse også når det utenlandske selskapet er hjemmehørende i et land innenfor EØS. For norske selskapsaksjonærer gjelder fritaksmetoden for investeringer i selskaper hjemmehørende i EØS. Mottatt utbytte er dermed skattefritt, og selskapsaksjonæren skattlegges ikke for gevinst og gis ikke fradrag for tap ved salg av aksjene.

Etter at aksjonærmodellen ble innført med virkning fra og med inntektsåret 2006, skal personlig aksjonær i NOKUS-selskap i tillegg til løpende beskatning også skattlegges for utbytte og gevinster, redusert med skjermingsfradraget.

4.6.2 Hvilke selskaper som omfattes

NOKUS-reglene omfatter aksjeselskap og likestilt selskap eller sammenslutning, dvs. selskap hvor deltakerne har begrenset deltakeransvar, og som derfor er selvstendige skattesubjekter etter norsk intern rett. Videre omfatter reglene annen selvstendig innretning eller formuesmasse som kontrolleres av norsk skattyter, eller som norsk skattyter har direkte eller indirekte fordeler av, som for eksempel trustar.

Reglene gjelder ikke for deltakere i utenlandske ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, selskaper med delt ansvar, partrederier osv. Dette er selskaper som *ikke* er egne skattesubjekter og hvor deltakerne følgelig lignede for sine forholdsmessige andeler av selskapets formue og inntekt, jf. prinsippet om global skatteplikt for norske skattesubjekter. Norske skattyteres overskuddsandel fra slike selskaper vil derfor normalt bli skattlagt dersom selskapet er hjemmehørende i et land som Norge ikke har skatteavtale med. Dersom selskapet er hjemmehørende i, og/eller virksomheten drives i et land som Norge har skatteavtale med, vil imidlertid skatteavtalen kunne være til hinder for norsk beskatning. For eksempel vil norske deltakere ikke kunne beskattes i Norge for inntekt fra deltakerlignet selskap som driver internasjonal sjøfart, når selskapets «virkelige ledelse» befinner seg i den annen stat, og skatteavtalen med den annen stat inneholder en bestemmelse lik artikkel 8 i OECDs mønsterskattavtale. Det samme gjelder for annen virksomhet dersom denne virksomheten medfører fast driftssted i virksomhetslandet og Norge anvender unntaksmetoden som metode for å unngå dobbeltbeskatning.

4.6.3 Norsk kontroll

NOKUS-reglene stiller krav om norsk kontroll av et utenlandsk selskap eller en utenlandsk innretning. Kontrollkravet er begrunnet til dels med at NOKUS-beskatning synes rimelig der de norske deltakerne, sammen eller alene, har slik kontroll over selskapet at de har avgjørende innflytelse på disponeringen av selskapets midler, og til dels med at deltakerne skal ha mulighet til å fremskaffe nødvendige opplysninger for å utfylle ligningspapirene osv.

Ved vurderingen er det det reelle eierforhold og den reelle kontroll som er avgjørende. Kontroll oppnås dersom minst 50 prosent av selskapets eller innretningens andeler eller kapital direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av norske skattytere både ved årets inngang og ved årets utgang.

Kontroll foreligger typisk ved at norske skattytere har stemmeflertall. Kontroll kan også foreligge der norske aksjonærer gjennom aksjonæravtale, vedtekter, fullmakter og lignende har avgjørende innflytelse over andeler som formelt eies av utlendinger. Også indirekte kontroll gjennom et annet selskap skal medregnes, dersom det mellomliggende selskapet eies eller kontrolleres av norske skattytere med minst 50 prosent.

Opprinnelig var kravet til norsk kontroll at norske skattytere til sammen eide minst 50 prosent ved årets utgang. For å hindre at et selskap med mange aksjonærer vekslet mellom å bli NOKUS-beskattet og ikke når norske aksjonærer eide rundt 50 prosent av aksjene, ble reglene endret med virkning fra og med inntektsåret 1996.

Norsk kontroll foreligger nå som nevnt dersom norske skattytere til sammen eier eller kontrollerer 50 prosent eller mer både ved årets inngang og ved årets utgang. Norsk kontroll foreligger også dersom selskapet eller innretningen ble ansett som norsk-kontrollert året før, untatt dersom mindre enn halvparten av andelene eller kapitalen kontrolleres av norske skattytere både ved inntektsårets begynnelse og utgang. Eies eller kontrolleres minst 60 prosent ved årets utgang, skal det alltid anses å foreligge norsk kontroll. Dersom det verken eies eller kontrolleres minst 40 prosent av andelene eller kapitalen ved inntektsårets utgang, skal det aldri anses å foreligge norsk kontroll.

Ved avgjørelsen av om norsk kontroll foreligger, medregnes samtlige eierandeler som eies/kontrolleres av norske skattytere uten hensyn til størrelsen. Det er ikke krav om at de norske skattyterne må opptre i fellesskap for at de skal ses samlet ved avgjørelsen av om norsk kontroll foreligger.

4.6.4 Lavskattland

Etter skatteloven § 10-63 regnes som lavskattland et land hvor den alminnelige inntektsskatt på selskapets eller innretningens samlede overskudd utgjør mindre enn to tredjedeler av den skatt selskapet mv. ville ha blitt ilignet dersom det hadde vært hjemmehørende i Norge.

Ved vurderingen er det ikke den konkrete forskjell for et selskap i det enkelte inntektsår som er avgjørende. Det må i stedet foretas en mer generell sammenligning av forskjellen i nivået på den alminnelige inntektsskatt i Norge og i den annen stat for denne typen selskaper. Om selskapet i et enkelt år skulle komme til å betale en skatt i sin hjemstat som er mindre enn to tredjedeler av den skatt selskapet ville blitt ilignet i Norge, vil dette ikke være ensbetydende med at det er hjemmehørende i et lavskattland.

Ved sammenligningen av skattenivået skal man se på forskjellen mellom de *effektive* skattesatsene. Det fremgår av forarbeidene at høye avskrivnings-satser og avsetningsmuligheter skal tas hensyn til når forskjellen skal beregnes, det vil si at *skattekredittene* skal tillegges betydning. I praksis ser man ved Sentralskattekontoret for storbedrifter på de effektive skattesatsene over en treårsperiode.

Det er videre skatt som selskapet betaler til den stat hvor selskapet er hjemmehørende, som avgjør om selskapet er hjemmehørende i et lavskattland. Dersom selskapet har en filial som beskattes i et tredjeland, blir denne skatten ikke regnet med.

I forskrift til skatteloven § 10-63 er det gitt bestemmelser om land som uten nærmere vurdering skal anses som lavskattland og hvilke land som uten nærmere vurdering ikke skal anses som lavskattland. For land som ikke er nevnt i forskriften må det fremdeles foretas en vurdering i hvert enkelt tilfelle.

4.6.5 Forholdet til skatteavtaleland

Når det utenlandske selskapet mv. er omfattet av en skatteavtale som Norge har inngått, er NOKUS-reglens anvendelse begrenset til selskaper som oppbeærer inntekter av hovedsakelig passiv karakter, jf. skatteloven § 10-64. Passiv inntekt vil for det første kunne omfatte inntekter fra ulike typer passiv kapitalforvaltning, som plassering av penger i bank, fond eller i andre typer verdipapirer. Også andre typer av verdiforvaltning omfattes dersom den vesentligste delen av virksomheten består i å passivt oppbevare avkastning av kapital.

Et selskap hvor virksomheten består i å leie ut driftsmidler eller lignende, uten at det forutsetter aktivitet av betydning, antas å oppbevare inntekter

av hovedsakelig passiv karakter, der utleievirksomheten har et meget begrenset omfang. Et eksempel kan være utleie av skip eller oljerigger uten mannskap (bareboat-utleie).

Det er omfanget av den virksomhet som utøves som er avgjørende. Holdingselskaper vil ikke uten videre kunne anses å oppbevare passive inntekter. Dersom selskapet har en aktiv styringsfunksjon, vil selskapet kunne anses å drive aktiv virksomhet. Er selskapet opprettet i et lavskattland kun for å forvalte inntekter fra datterselskaper hjemmehørende i land med høyt skattenivå, vil løsningen kunne være den motsatte. Det samme gjelder selskaper som fungerer som gjennomstrømningsselskaper. Med gjennomstrømningsselskap menes selskap som hovedsakelig forestår viderefremføring av en inntektsstrøm.

Selskap som driver bankvirksomhet vil som hovedregel drive aktiv virksomhet. Selv om banker driver kapitalforvaltning vil likevel inntekter fra slik virksomhet neppe kunne sies å være av passiv karakter. Det vil imidlertid kunne oppstå grensespørsmål når det gjelder såkalt «financial banking».

En forutsetning for at anvendelsesområdet for NOKUS-reglene skal være begrenset etter skatteloven § 10-64, er at virksomheten drives i et skatteavtaleland og at skatteavtalen får virkning i forhold til det aktuelle utenlandske selskapet mv. Dette forutsetter for det første at selskapet mv. anses som bosatt/hjemmehørende i dette landet i skatteavtalens forstand, det vil si at det er alminnelig skattepliktig («liable to tax») på grunnlag av domisil, bosted, plass for selskapets ledelse mv. jf. artikkel 4(1) i OECDs mønsterskatteavtale. Videre forutsetter det at selskapets/innretningens virksomhet ikke er særskilt unntatt fra avtalens materielle skattebestemmelser (såkalt Limitation of Benefit). Er disse forutsetningene ikke oppfylt, vil NOKUS-beskatning kunne gjennomføres også overfor selskap mv. som driver aktiv virksomhet.

4.6.6 Ligningen av aksjonærene

Beskatningen skjer på de norske aksjonærenes hånd. Det er deltakerne som er skattesubjektene, og ikke NOKUS-selskapet. Men fastsettelsen av den skattepliktige NOKUS-inntekten skjer for NOKUS-selskapet *som om* dette var skattesubjektet, og resultatet fordeles deretter på aksjonærene etter eierandel.

Det tas utgangspunkt i selskapets regnskap i den stat selskapet er hjemmehørende, og deretter omarbeides dette etter norske skatteregler, for å fastsette skattepliktig inntekt. I praksis føres også skatteregnskapet i den utenlandske

valuta, før omregningen til norske kroner skjer etter kursen ved inntektsårets utgang. Valutaendringer i løpet av året i forhold til norske kroner blir det derfor ikke tatt hensyn til. Dette betyr også at kursendringer i forhold til norske kroner ikke skal hensyntas når den skattepliktige nettoinntekten fastsettes. Agio og disagio i forhold til et tredjelands valuta vil imidlertid påvirke inntekten, beregnet etter norske regler for hvordanagio og disagio skal påvirke det skattemessige resultatet.

Det blir etter dette viktig å fastslå *hvilken* valuta regnskapet skal føres i. Utgangspunktet må være valutaen i det land selskapet er hjemmehørende. Mange skipseiende selskaper er imidlertid registrert i land som ikke krever regnskapsplikt for slike selskaper. Videre kan mange land være politisk og økonomisk ustabile, og ha svært høy inflasjon. Når selskaper har de fleste av sine transaksjoner i US-dollar, vil agioelementet mellom US-dollar og den lokale valuta gi helt urimelige utslag, dessuten vil ofte selskapenes eneste befattning med vedkommende land være at et skip er registrert der, og muligens at selskapet har en stedlig representant. I de fleste slike tilfeller vil derfor regnskapet være ført i US-dollar, som representerer den valuta som de fleste fraktinntektene oppbæres i, og som også i mange tilfeller vil være den valuta som lån opptas i. I praksis er det godtatt at regnskapet føres i den valuta som benyttes i selskapets interne regnskap, når det er denne valuta de fleste transaksjoner skjer i.

De norske deltakerne i et NOKUS-selskap plikter å levere vanlig nærings- og selskapsoppgave som skal omfatte *hele* selskapets virksomhet, ikke bare den andel som skal henføres til de norske deltakerne. Det er deltakeroppgavene som begrenser den norske skatteplikten til den andel som skal henføres til de norske aksjonærene.

Videre er skjemaene lagt opp slik at alle postene i skjemaet skal føres i *utenlandsk* valuta. Man slipper derfor å omregne hver enkelt post i skjemaet til norske kroner. Omregningen til norske kroner etter kursen ved inntektsårets utgang skjer derfor bare en gang, nemlig for det skattemessige resultatet.

Det er eierandelene ved årets utgang som er avgjørende for hvem som skal skattlegges, og hva de skal skattlegges for. Et norsk skattesubjekt som selger sine aksjer i desember, skal ikke skattlegges for noen del av selskapets resultat i salgsåret. En norsk aksjonær som erverver disse aksjene i desember, skal skattlegges for sin andel av *hele* årsresultatet i selskapet, basert på eieran-

delen ved årets utgang. Han blir med dette skattlagt også for inntekt som er oppbåret før han kjøpte aksjen.

4.6.7 Underskudd og tilgang på regnskapsbilag

I forarbeidene til NOKUS-reglene ble det vurdert om fradrag for underskudd bare skulle kunne fremføres og fradras i eventuell senere positiv inntekt fra samme selskap. Årsaken var at mangel på kontrollmuligheter kunne føre til at fiktive underskudd kunne komme til fradrag i Norge. Det ble imidlertid gitt adgang til fremføring i annen inntekt. Dette fordi hensynet til symmetri tilsa at når man skattla aksjonæren for andel av overskudd, måtte man også gi fradrag for andel av underskudd i aksjonærens øvrige inntekt.⁴

Både for fremføring i inntekt fra samme selskap og fremføring i annen inntekt ble det satt som vilkår at aksjonæren kunne garantere at regnskap og bilag kunne framlegges på ligningsmyndighetenes begjæring.

Fra og med inntektsåret 2003 er det ikke lenger adgang til fradrag for andel av underskudd fra NOKUS-selskap i aksjonærens øvrige inntekt. Årsaken til endringen var i følge forarbeidene at en slik adgang kunne åpne for skattemotiverte tilpasninger, og at fradrag i øvrig inntekt kunne medføre svært kompliserte beregninger av fradragsramme.⁵ En fradragsramme innebærer at aksjonæren ikke kan få fradrag i øvrig inntekt ut over det han skattemessig risikerer å tape.

Av kontrollhensyn er fremføringsadgangen for tidligere opparbeidet underskudd fremdeles avhengig av at aksjonæren kan garantere en framleggelse av underliggende regnskapsmateriale på ligningsmyndighetenes begjæring.

4.6.8 Utbytte fra NOKUS-selskap

Norske deltakere i NOKUS-selskaper beskattes løpende for selskapets inntekt uavhengig av om inntekten deles ut som utbytte eller ikke. Utbytte skal derfor ikke beskattes i den utstrekning det samlede utbyttet ligger innenfor den samlede inntekten som er blitt løpende beskattet.

En personlig aksjonær skal imidlertid beskattes både løpende *og* for utdelt utbytte ut over et skjermingsfradrag.

⁴ Jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) side 81–82.

⁵ Jf. Ot.prp. nr. 93 (2002–2003) side 3–4.

4.6.9 Salg av aksjer

For selskapsaksjonær vil salg av aksjer i et NOKUS-beskattet selskap hjemmehørende innenfor EØS ikke være skattepliktig. Når NOKUS-selskapet er hjemmehørende i et land utenfor EØS, vil salget av aksjene være skattepliktig. Gevinst eller tap vil utgjøres av differansen mellom salgssummen og kjøpesummen for aksjene. En selskapsaksjonær vil få kostprisen regulert med endringen i selskapets skatlagte kapital i sin eiertid. Kostprisen blir oppregulert med hva aksjonæren er skatlagt for, og redusert med hva han har mottatt i utbytte. På den måten vil en selskapsaksjonær ikke bli skatlagt for den del av verdiøkningen på aksjen som skyldes inntekt som han tidligere er blitt skatlagt for.

Personlig aksjonær vil alltid bli skatlagt ved salg av aksjer i et NOKUS-selskap. Kostprisen vil fra og med inntektsåret 2006 ikke lenger bli korrigert for hva han har blitt skatlagt for, men vil i stedet bli tillagt eventuell rest av skjermingsfradrag etter aksjonærmodellen. Dette er samme fremgangsmåte og prinsipp som for personlige deltakere i ansvarlige selskaper mv.

4.6.10 Indirekte eie

Når indirekte eie skjer gjennom et mellomliggende utenlandsk aksjeselskap som ikke er et NOKUS-selskap, skal andel av inntekt lignede direkte hos norsk eier. Andelens størrelse er den norske aksjonærens indirekte eierinteresse, dvs. den direkte eierinteresse i det mellomliggende selskapet multiplisert med dette selskapets eierinteresse i NOKUS-selskapet.

Dersom det mellomliggende selskapet i et slikt tilfelle selger sine aksjer i NOKUS-selskapet, skjer det ingen beskatning, fordi det mellomliggende selskapets inntekt ikke er skattepliktig til Norge. Det er først når aksjene i det mellomliggende selskapet blir solgt, at beskatning skjer. En selskapsaksjonær vil måtte korrigere inngangsverdien for disse aksjene med endringen i skatlagt kapital i NOKUS-selskapet, mens en personlig aksjonær får rest av skjermingsfradrag beregnet av kostprisen på de direkte eide aksjene på vanlig måte.

Dersom også det mellomliggende selskapet er et NOKUS-selskap, skal også dette selskapet lignede «som om det var» et norsk skattesubjekt. Dette vil si at det mellomliggende selskapet skal ta med andel av inntekt fra det underliggende selskapet i den utstrekning inntekten er positiv. Denne inntekten blir en del av egen skattemessig inntekt som skal bringes videre opp til norsk aksjonær. Denne fremgangsmåten har som effekt at et

underskudd i det nederste selskapet ikke vil kunne bringes opp til det mellomliggende selskapet, men vil stå som et fremførbart underskudd på det mellomliggende selskapets hånd. Er overskudd kan derimot bringes opp og derved kunne redusere et skattemessig underskudd i det mellomliggende selskapet. Dersom overskuddet i det nederste selskapet overstiger underskuddet i det mellomliggende selskapet, vil det bare være netto overskudd som bringes videre til norsk aksjonær.

Dersom norsk selskapsaksjonær selger aksjene i det mellomliggende selskapet, vil endringen i skatlagt kapital, som skal korrigere inngangsverdien på hans aksjer, representere det netto overskudd han faktisk har blitt lignet for, inklusive det overskudd som skriver seg fra det nederste selskapet. Utdelt utbytte som reduserer inngangsverdien er det utbytte som har tilflytt den norske aksjonæren.

Dersom det mellomliggende selskapet selger aksjene i det nederste selskapet først, vil det også ved fastsettelsen av skattemessig inntekt i det mellomliggende selskapet bli beregnet gevinst eller tap ved aksjesalget på vanlig måte. Dette vil si at inngangsverdien som dette selskapet har på aksjene vil bli korrigert for endringen i skatlagt kapital i det nederste selskapet. Beskatningen av gevinsten vil automatisk øke skatlagt kapital i det mellomliggende selskapet, som skal hensyntas når den norske aksjonæren eventuelt senere selger aksjene i dette selskapet.

Også når den norske aksjonæren er en personlig skattyter, antas gevinst- og tapsberegningen i det mellomliggende selskapet å måtte skje på den måten som er beskrevet ovenfor. Uten en korreksjon av kostprisen i det mellomliggende selskapet ville inntekten i det nederste selskapet bli skatlagt to ganger som løpende inntekt hos den norske deltakeren. Når den norske deltakeren selger aksjene i det mellomliggende selskapet, vil imidlertid beskatningen skje på vanlig måte etter aksjonærmodellen, med en korreksjon av kostprisen bare for eventuell rest av skjermingsfradrag.

4.7 Referanseliste

-
- Innst. O. nr. 37 (1996–1997) Innstilling fra finanskomiteen om endringer i skipsfartsbeskatningen. NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – En skisse til reform (Aarbakkegruppen).
 - OECD (2005): «Model Tax Convention on Income and on Capital – Condensed Version» (OECDs mønsterskatteavtale).

Ot.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte- og avgiftsopplegget 2002 – Lovendringer.
Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – Lovendringer.
Ot.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte- og avgiftsopplegget 2006 – Lovendringer.
Ot.prp. nr. 11 (1996–1997) Oppfølging av nytt skattesystem for rederiselskaper.

Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) Oppfølging av skatte-reformen 1992.
Ot.prp. nr. 36 (1995–1996) Endringer i skipsfartsbeskatningen.
Ot.prp. nr. 93 (2002–2003) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv.
St.meld. nr. 1 (2005–2006) Nasjonalbudsjettet 2006.
St.meld. nr. 28 (1995–1996) Maritim melding.

Kapittel 5

En sammenligning av den norske rederiskatteordningen med andre europeiske rederiskatteordninger

5.1 Innledning

I den senere tid har flere europeiske land innført særskilte skatteregler for rederiselskaper. Hellas var tidlig ute, og har i flere år hatt et gunstig skatteregime for rederiene. I 1995 innførte Nederland en særskilt rederiskatteordning for rederiselskaper med virkning fra og med inntektsåret 1996. I 1996 ble også den norske rederiskatteordningen innført. Siden den gang har blant annet EU-landene Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Belgia, Danmark, Finland, Spania, Irland og Italia innført særskilte rederiskatteordninger. I Sverige ble en utredning om tonnageskatt overlevert til Finansdepartementet 24. februar 2006 (SOU 2006:20 Tonnageskatt). Utredningen foreslår at Sverige innfører en tonnageskatteordning på linje med ordningene i majoriteten av sjøfartsnasjonene i EU (jf. omtalen av utredningen i avsnitt 3.4).

Som det redegjøres for i dette kapitlet, avviker den norske ordningen fra den nederlandske på flere punkter. De fleste andre europeiske lands rederiskatteordninger har imidlertid likhetstrekk med den nederlandske ordningen. Den finske ordningen har derimot likhetstrekk med den norske, idet den også bygger på en modell med utsatt skatt. Nedenfor følger en gjennomgang av enkelte likheter og forskjeller mellom enkelte utvalgte europeiske rederiskatteordninger.

Et fellestrekk ved ordningene er at de er frivillige, det vil si at selskapene kan velge mellom ordinær selskapsbeskatning og rederibeskatning. I flere av ordningene gjelder det imidlertid en bindingstid på 10 år for valg av rederibeskatning eller ordinær beskatning, se nærmere under avsnitt 5.2.

Intensjonen bak særskilte skatteregler for rederier er at de skal øke lønnsomheten etter skatt i rederibeskattet virksomhet. En slik skattefavorisering krever detaljerte avgrensingsregler. Disse gjennomgås i avsnittene 5.3 til 5.5.

5.2 Endelig skattefrihet eller utsatt beskatning

Inntekter som opptjenes av selskap innenfor den norske rederiskatteordningen er i hovedregelen fritatt for løpende beskatning, men selskapene plikter å svare en særskilt skatt beregnet på grunnlag av skipenes nettotonnasje. Skattefritaket gjelder bare så lenge inntekten holdes innenfor rederiskatteordningen. Når et særskilt beskattet rederiselskap deler ut ubeskattet inntekt til eiere utenfor rederiskatteordningen, beskattes inntekten med 28 prosent på selskapets hånd. Ved uttreden fra rederiskatteordningen skal det foretas et inntektsoppgjør som medfører at selskapets ubeskattede inntekter kommer til beskatning. Den norske ordningen innebærer således en utsatt beskatning av driftsinntektene.

I flere andre europeiske rederiskatteordninger erstatter tonnageskatten i sin helhet overskuddsbeskatning av selskapene. Det betyr at det ikke påløper ytterligere beskatning av selskapet ved utdeling av utbytte eller ved uttreden fra ordningen. Rederiskatteordningene i Nederland, Danmark, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia og Irland er alle utformet på denne måten. For å unngå at selskapene velger rederibeskatning i år selskapet går med overskudd, og ordinær selskapsbeskatning i år selskapene går med underskudd, er det innført krav om at selskapene må velge mellom rederibeskatning og ordinær beskatning for en periode på 10 år.

5.3 Hva slags virksomhet selskapet kan utøve

Den norske rederiskatteordningen stiller krav til hvilke eiendeler selskaper innenfor ordningen kan eie (lovlige og ulovlige eiendeler, jf. omtalen i kapittel 4.3), og hva slags virksomhet selskapet kan utøve. Selskapet kan som hovedregel ikke utøve annen virksomhet enn utleie og drift av skip

i fart og hjelpefartøyer for bruk i petroleumsvirksomhet. Dersom selskapet bryter vilkårene for rederibeskatning, og bruddet ikke rettes før utløpet av visse frister, må selskapet tre ut av ordningen. Selskapets ubeskattede inntekter, herunder inntekter opptjent mens selskapet har vært innenfor ordningen, kommer da til beskatning ved at gevinsten føres på selskapets gevinst- og tapskonto.

I de fleste andre europeiske rederiskatteordninger stilles det ikke bestemte krav til hva slags virksomhet selskapet kan utøve. Selskapene kan både drive sjøfartsvirksomhet og annen type virksomhet. Det er imidlertid kun sjøfartsvirksomheten som kan underlegges rederibeskatning. Annen type virksomhet beskattes etter de ordinære skattereglene i vedkommende land. I disse rederiskatteordningene skilles det som hovedregel ikke mellom lovlige og ulovlige eiendeler som i den norske ordningen, men mellom eiendeler tilknyttet rederibeskattet virksomhet og eiendeler tilknyttet ordinært beskattet virksomhet.

5.4 Hvilke skattesubjekter som kan velge rederibeskatning

Den norske rederiskatteordningen er begrenset til aksjeselskaper som er stiftet i henhold til aksjeloven, og allmennaksjeselskap som er stiftet i henhold til allmennaksjeloven. Selskaper innenfor ordningen kan imidlertid på visse vilkår eie fartøyer gjennom deltakerlignede selskaper, og norsk-kontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS-selskaper), og i den forstand omfatter ordningen også andre selskaper enn norske aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper.

Andre europeiske rederiskatteordninger er normalt ikke begrenset til aksjeselskaper stiftet i hjemlandet. Som eksempel kan nevnes den danske ordningen. Denne ordningen omfatter for det første aksjeselskaper (og andre selskaper hvor ingen av deltagerne hefter personlig for selskapets forpliktelser) som er hjemmehørende i Danmark. Med dette menes at selskapets ledelse må ha sitt sete i Danmark. Den danske ordningen gjelder i tillegg for selskaper som utøver rederivirksomhet gjennom et fast driftssted i Danmark, og hvor selskapet er hjemmehørende i et EU-land.

5.5 Virksomhet innenfor rederiskatteordningen

5.5.1 Sjøtransporttjenester

Typiske sjøtransporttjenester som kan underlegges rederibeskatning er transport av gods eller passasjerer til havs. Alle de europeiske rederiskatteordningene omfatter slik virksomhet, herunder den norske ordningen. På den annen side er det en del virksomhet som klart faller utenfor anvendelsesområdet til rederiskatteordningene. Dette gjelder blant annet for lystfartøyer og fiske- og fangstfartøyer.

Den norske rederiskatteordningen omfatter transport av personell eller forsyninger med skip og drift av taubåter, forsyningsfartøyer eller andre hjelpefartøyer for bruk i petroleumsvirksomhet. Eksempler på hjelpefartøyer er ankerhåndteringsfartøyer, beredskapsfartøyer, dykkerskip, seismiske skip og brannslukningsskip. Enkelte av disse fartøytypene inngår også i andre europeiske rederiskatteordninger.

5.5.2 Særlig om utleie og innleie av skip

Selskap innenfor den norske rederiskatteordningen må i utgangspunktet eie en kvalifiserende eiendel (skip i fart eller hjelpefartøyer for bruk i petroleumsvirksomhet), enten direkte eller indirekte. Indirekte eie kan skje gjennom et underliggende rederibeskattet selskap, eller gjennom et deltagerlignet selskap eller NOKUS-selskap. Det er tilstrekkelig at selskapet eier 3 prosent av aksjene eller andelene i det underliggende selskapet. Utover dette kan selskapet drive rederivirksomhet med innleid flåte. Det har ingen betydning om skipene er leid inn med eller uten besetning.

Selskap innenfor den norske ordningen kan også leie ut skip til andre selskaper innenfor og utenfor ordningen. Det er ikke oppstilt begrensninger med hensyn til hvor stor andel av selskapets flåte som kan leies ut.

I flere europeiske rederiskatteordninger gjelder det strengere krav til innleie og utleie av skip. Ved utleie av skip innenfor den danske ordningen stilles det krav om at leietakeren benytter skipet i virksomhet som omfattes av rederiskatteloven. Skip utleid uten besetning godtas kun dersom leieperioden begrenses til 3 år, og bakgrunnen for utleien er en forbigående overskuddskapasitet hos det eiende selskap. Samme skip kan bare leies ut uten besetning én gang.

Innenfor den danske rederiskatteordningen gjelder det også begrensninger for leie av skip med

besetning. Hvis den innleide flåten med besetning er mer enn fire ganger så stor som eid flåte, skal inntekter fra den overskytende innleide flåten underlegges ordinær beskatning. Innleid flåte uten besetning likestilles i denne sammenheng med eid flåte.

Også i den britiske og den nederlandske rederiskatteordningen er det oppstilt begrensninger med hensyn til innleie og utleie av skip.

5.5.3 Virksomhet tilknyttet skipsfartsvirksomheten

Den norske ordningen er hovedsakelig begrenset til inntekter fra drift av egne og innleide skip og hjelpeskip for bruk i petroleumsvirksomhet. Også gevinster/tap ved realisasjon av slike fartøyer er unntatt fra løpende beskatning.

De fleste europeiske rederiskatteordninger omfatter inntekter fra drift av egne og innleide skip, samt gevinst og tap ved realisasjon av skip. Et unntak er den danske ordningen hvor gevinst ved realisasjon av skip er underlagt ordinær beskatning.

De fleste europeiske ordningene omfatter videre en del virksomhet nært tilknyttet rederivirksomheten. Som eksempel kan nevnes at den nederlandske ordningen omfatter inntekter fra skipsmekling, inntekter fra lasting og lossing og managementinntekter (teknisk, nautisk og kommersiell management) fra drift av egne, innleide eller andres skip. Et annet eksempel er den danske ordningen hvor følgende virksomhet inngår i rederiskattegrunnlaget:

- anvendelse av containere
- drift av lasting, lossing, og vedlikeholdsaktiviteter
- drift av billettkontorer og passasjerterminaler
- drift av kontorfasiliteter
- salg av varer til forbruk om bord
- en beregnet markedsleie av rederens egen anvendelse av lokaler om bord
- leieinntekt ved utleie av lokaler om bord

5.5.4 Ansatte

Et særtrekk ved den norske ordningen er at selskap innenfor ordningen ikke kan ha egne ansatte. De rederibeskattede selskapene må derfor leie inn arbeidskraft fra ordinært beskattede selskaper utenfor ordningen. Arbeidsinnsats for selskap innenfor ordningen kan bare forestås av foretak som er utenfor ordningen. I andre europeiske rederiskatteordninger kan selskapene normalt ha egne ansatte.

5.6 Beskatning av rederiselskapet

5.6.1 Beskatning ved inntreden i ordningen

Norge

Ved inntreden i den norske ordningen skal det foretas et inntektsoppgjør på selskapets hånd. Inntekten skal fastsettes som differansen mellom foretatte saldoavskrivninger (14 prosent) og beregnede lineære avskrivninger (4 prosent). Inntekten skattlegges i sin helhet i det året selskapet trer inn i ordningen.

Dersom selskapets gevinst- og tapskonto er positiv ved inntreden i ordningen, skal beløpet inntektsføres etter reglene i skatteloven §§ 14-45 og 14-47 også etter at selskapet har trådt inn i ordningen (det vil si at minst 20 prosent av saldoen skal inntektsføres årlig). Plikten til inntektsføring gjelder alle gevinster av eiendeler som etter skatteloven § 14-44 tredje ledd skal føres på gevinst- og tapskonto. Det er således uten betydning om vedkommende eiendel ville ha vært en lovlig eiendel innenfor ordningen.

Storbritannia

Inntreden i den britiske rederiskatteordningen utløser ingen særskilt beskatning på selskapets hånd. Det er imidlertid gitt regler om at en andel av selskapets meravskrivninger (differansen mellom skattemessige avskrivninger og faktisk verdifall) før inntreden i ordningen, kommer til beskatning dersom eiendelen realiseres mindre enn 7 år etter at selskapet trådte inn i rederiskatteordningen. Det skattepliktige beløpet reduseres gradvis mellom år 1 og år 7. Det gjelder en særregel for realisasjon av kvalifiserende skip: Den skattepliktige gevinsten kan nedskrives på nyinvesteringer på skip innen en bestemt tidsperiode. Tidsperioden begynner ett år før realisasjonen av skipet, og utløper to år etter realisasjonen.

Under det ordinære britiske skattesystemet kan beskatning av gevinst ved realisasjon av skip utsettes med inntil 6 år. Som et alternativ kan gevinsten nedskrives på nyinvesteringer i skip innen 6 år. Gevinsten vil da komme til beskatning gjennom lavere skattemessige avskrivninger på det nye skipet. Ved inntreden i ordningen kan det være at selskapet har en realisert gevinst som er utsatt i henhold til disse reglene. Inntreden i seg selv utløser ingen særskilt beskatning av slik gevinst, og gevinsten vil normalt kunne nedskrives på nyinvesteringer i skip før utløpet av fristen på 6 år.

Danmark

Heller ikke i Danmark er det gitt særskilte regler om beskatning av selskapet ved inntreden i ordningen. Meravskrivninger på skip før inntreden i ordningen vil kunne komme til beskatning dersom skipet realiseres mens selskapet er underlagt rederibeskatning. Det skattepliktige beløpet vil imidlertid reduseres eller falle bort dersom selskapet reinvesterer i nye skip før utløpet av året etter realisasjonsåret.

Nederland

Inntreden i den nederlandske rederiskatteordningen utløser ingen særskilt beskatning på selskapets hånd. Selskapet skal likevel foreta en særskilt beregning av differansen mellom eiendelens markedsverdi og bokførte verdi på tidspunktet for inntreden i ordningen. Dette beløpet, sammen med andre skattekreditter tilknyttet skipsfartsvirksomheten ved inntreden i ordningen, vil tas til beskatning dersom selskapet trer ut av rederiskatteordningen før utløpet av en bindingsperiode på 10 år.

5.6.2 Tonnasjeskatt

I de fleste europeiske rederiskatteordningene blir den skattepliktige inntekten knyttet til rederivirksomheten ikke beregnet som forskjellen mellom selskapets skattepliktige inntekter og fradragsberettigede utgifter, slik som under ordinær selskapsbeskatning. I stedet beregnes det et skattegrunnlag basert på selskapets nettotonnasje. Rederiskatteordningene innebærer således at selskapets skattepliktige inntekt er uavhengig av selskapets faktiske driftsresultat, og tonnasjeskatt oppkreves også i de år hvor rederivirksomheten går med underskudd.

Fra og med inntektsåret 2005 tilsvarer satsene i den norske tonnasjeskatten gjennomsnittet av nivået i Storbritannia, Danmark og Nederland, se Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) avsnitt 15.2. Satsene i den norske tonnasjeskatten er nå tilbake på det samme *nominelle* nivået som de hadde i 1996, da rederiskatteordningen ble innført. Den nominelle reduksjonen i tonnasjeskattesatsene fra 2004 til 2005 var på over 60 prosent, noe som innebærer at de *reelle* satsene er vesentlig lavere enn de var i 1996.¹

¹ Jf. avsnitt 4.3.13 og 7.2.2.

Den norske beregningsmåten for tonnasjeskatt er forskjellig fra andre europeiske ordninger. I Norge beregnes skatten direkte på grunnlag av nettotonnasjen. I de europeiske ordningene beregnes det først et skattegrunnlag basert på nettotonnasjen, som så beskattes med selskapsskattesatsen i vedkommende land.

Et særtrekk ved den norske ordningen er at tonnasjeskatten ikke kan samordnes med underskudd fra annen skattepliktig inntekt (netto finansutgifter). I andre europeiske rederiskatteregimer er utgangspunktet at tonnasjeskatten kan samordnes med underskudd fra annen virksomhet.

5.6.3 Finansinntekter og -utgifter

Norge

Finansinntekter opptjent av selskap innenfor den norske rederiskatteordningen er i utgangspunktet underlagt løpende beskatning med 28 prosent. Tilsvarende kostnader og tap er fradragsberettiget. Som følge av fritaksmetoden er imidlertid aksjeinntekter mv. nå for en stor del fritatt for beskatning.

Gjeldsrenter skal fordeles mellom de skattepliktige finansinntektene og de foreløpig skattefrie driftsinntektene, tilsvarende forholdet mellom finansaktiva og realaktiva i den regnskapsmessige balansen. Gevinster og tap som følge av kurssvingninger på fordringer og gjeld i utenlandsk valuta skal fordeles på tilsvarende måte som gjeldsrenter.

Danmark

I Danmark skal nettofinansinntekter alltid beskattes etter skattelovgivningens alminnelige bestemmelser, det vil si med 28 prosent inntektsbeskatning. Dersom selskapet har nettofinansutgifter skal disse fordeles forholdsmessig mellom den rederibeskattede virksomheten og den øvrige virksomheten. Fordelingen skal baseres på regnskapsmessig verdi av aktiva knyttet til den rederibeskattede virksomheten, og regnskapsmessig verdi av øvrige aktiva. Den delen av finansutgiftene som fordeles til den rederibeskattede virksomheten er ikke fradragsberettiget.

Valutakursgevinster og -tap skal holdes utenfor beregningen av nettofinansinntekter og -utgifter. Disse skal i stedet fordeles og beskattes etter de samme reglene som gjelder for nettofinansutgifter.

Storbritannia

I Storbritannia er det gitt en regel om at finansutgifter skal fordeles mellom den rederibeskattede virksomheten og den ordinært beskattede virksomheten på en rimelig måte. Det er selskapene som i utgangspunktet bestemmer hvilken fordelingsnøkkel som skal benyttes ved fordelingen av finansutgiftene, men ligningsmyndighetene kan overprøve dette. Dersom en for stor andel av finansutgiftene er allokert til den ordinært beskattede virksomheten, vil selskapet bli nektet fradrag for en andel av utgiftene.

Nederland

I Nederland vil finansinntekter normalt ikke anses som inntekter fra sjøfartsvirksomheten, og slike inntekter vil derfor i hovedregelen underlegges beskatning etter ordinære regler. Unntak gjelder for renter på likvide midler som kan anses som driftskapital i sjøfartsvirksomheten.

Det gis ikke fradrag for finansutgifter som knytter seg til driftsmidler i den rederibeskattede virksomheten. Selskaper som krever fradrag for andre finansutgifter må dokumentere særskilt at utgiftene knytter seg til annen virksomhet enn den rederibeskattede virksomheten.

5.6.4 Overkapitalisering

I den norske ordningen beregnes det et inntektstillegg ved for høy egenkapital i rederibeskattede selskaper. Regelen har sin bakgrunn i at rederiskatteordningen stimulerer til full egenkapitalfinansiering i det rederibeskattede selskapet, mens nødvendig opplåning skjer på aksjonærenes hender, hvor renteutgifter fullt ut kommer til fradrag. For å unngå slik overkapitalisering av rederibeskattede selskaper, må selskaper med egenkapital over 70 prosent av totalkapitalen inntektsføre et beløp i skattegrunnlaget netto finansinntekter. Dette inntektstillegget beregnes kun for den delen av egenkapitalen som overstiger 70 prosent av totalkapitalen.

I Danmark er det gitt en tilsvarende regel om overkapitalisering. Her kreves det at egenkapitalen ikke utgjør mer enn to tredeler av summen av egenkapital og fremmedkapital i det rederibeskattede selskapet.

I Storbritannia er det som nevnt over gitt en regel om at finansutgifter skal fordeles mellom den rederibeskattede virksomheten og den ordinært beskattede virksomheten på en rimelig måte.

Denne regelen vil komme til anvendelse blant annet ved overkapitalisering av den rederibeskattede virksomheten.

Det er ikke gitt regler om overkapitalisering i den nederlandske rederiskatteordningen.

5.6.5 Beskatning ved uttreden fra rederiskatteordningen

Som nevnt tidligere, skal det ved uttreden fra den norske rederiskatteordningen foretas et inntektsoppgjør som medfører at selskapets ubeskattede inntekter kommer til beskatning. Utgangsverdien ved inntektsoppgjøret fastsettes i hovedregelen til markedsverdien av selskapets eiendeler med fradrag for gjeld, mens inngangsverdien settes lik beskattet kapital i selskapet. Tonnasjeskatten inngår ikke i posten beskattet kapital, og tonnasjeskatten innebærer derfor en ekstraskatt for å oppnå skatteutsettelse på driftsinntektene.

De fleste europeiske rederiskatteordningene bygger på endelig skattefrihet, og ikke utsatt beskatning. Selskapene kan i disse ordningene velge å tre ut ved utløpet av bindingsperioden på 10 år. I slike tilfeller foretas det intet særskilt inntektsoppgjør på selskapets hånd.

I visse tilfeller må selskapet tre ut av ordningen før utløpet av bindingsperioden på 10 år. Det kan blant annet skyldes at selskapet ikke lenger utøver relevant sjøfartsvirksomhet. Konsekvensene ved uttreden før utløpet av bindingsperioden er forskjellige i de ulike landene.

I *Nederland* skal meravskrivninger og andre skattekreditter opparbeidet før inntreden i ordningen tas til beskatning dersom selskapet trer ut av ordningen før utløpet av bindingsperioden.

I *Storbritannia* påløper det i enkelte tilfeller en såkalt «exit charge». Dette gjelder når selskapet av skattemessige årsaker sørger for at det ikke lenger er kvalifisert for rederibeskatning før utløpet av tiårsfristen. «Exit charge» innebærer at selskapet belastes med ordinær skatt på kapitalgevinster på driftsmidler i sjøfartsvirksomheten som er innvunnet de siste seks årene før datoen for uttreden, som om selskapet ikke hadde vært rederibeskattet. Det gis ikke fradrag for tilsvarende kapitaltap. «Exit charge» innebærer videre at en andel av meravskrivningene før inntreden i ordningen kan komme til beskatning.

I *Danmark* gjelder det ingen særskilte regler om beskatning av ubeskattede inntekter ved uttreden fra ordningen før utløpet av bindingsperioden på 10 år. Det skal imidlertid foretas et inntektsopp-

gjør slik at eventuell utsatt skatt knyttet til overavskrivninger før inntreden i ordningen kommer til beskatning.

5.7 Referanseliste

Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – Lovendringer.
SOU 2006:20 Tonnageskatt.

Kapittel 6

Prinsipper for næringspolitikk i en liten åpen økonomi

6.1 Skattesystemets hovedoppgaver

Skatter og avgifter er lovpålagte overføringer av midler fra privat til offentlig sektor. Beskatningen blir gjerne tillagt følgende tre funksjoner, se for eksempel NOU 1996: 17 (Bergoutvalget) side 37:

1. En fiskal funksjon: Skatte- og avgiftsinntektene skal finansiere og skape realøkonomisk rom for offentlig sektors virksomhet.
2. En inntektsomfordelende funksjon: Beskatningen skal påvirke inntektsfordelingen, slik at forskjeller i inntekt og velferd mellom personer reduseres.
3. En markedskorrigerende funksjon: Enkelte skattearter kan i visse tilfeller bidra til bedre ressursutnyttelse gjennom å korrigere for markedssvikt.

Skattesystemet blir også brukt til å fremme andre mål, som å motvirke svingninger i den økonomiske aktiviteten, eller som særskilt støtte til ulike næringer eller grupper av skattytere. Selv om skatte- og avgiftssystemet er tiltenkt mange funksjoner, er hovedoppgaven å finansiere offentlig sektor. De omfattende oppgavene som pålegges offentlig sektor, forklarer hvorfor skatte- og avgiftsnivået som andel av BNP er relativt høyt i Norge.

Beskatningen av norsk næringsvirksomhet bygger på prinsippet om skattemessig likebehandling av ulike næringer, investeringer og spareformer. Slik nøytralitet er viktig for at ressursene skal brukes der de gir høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning. Skattereglene bør også være enkle å forstå og minst mulig kostbare å administrere.

Med næringspolitikk menes politiske tiltak gjennom skattesystemet, direkte overføringer eller andre reguleringer med det formål å påvirke næringsstrukturen og ressursallokeringen i næringsvirksomhet i et land. En slik definisjon gjør næringspolitikk til et vidt begrep.

Gjeldende rederiskatteordning er et næringspolitisk tiltak ved at den påvirker utenriks sjøfart direkte, og annen virksomhet indirekte. Siden rederiskatteordningen gir lavere skatt enn ordinær selskapsbeskatning, fungerer ordningen som

næringsstøtte: Den privatøkonomiske lønnsomheten av investeringer i utenriks sjøfart økes relativt til alternative ikke-favoriserte investeringer. Dermed påvirkes ressursbruken og verdiskapingen i Norge. I dette kapitlet drøftes om næringsstøtte til utenriks sjøfart, herunder den skattemessige favoriseringen, gir en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

6.2 Samfunnsøkonomisk begrunnelse for favorisering av enkelt næringer

En rekke norske og utenlandske utredninger om skattereformer har med solid støtte i internasjonal samfunnsøkonomisk forskning, konkludert med at skattesystemet bør utformes slik at de investeringsprosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet realiseres. Derfor ble det i skattereformen 1992 lagt stor vekt på å utforme et skattesystem basert på likebehandling av skattesubjekter, brede skattegrunnlag, lave satser, nøytralitet og symmetri, se for eksempel Aarbakkegruppen (jf. NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform) avsnitt 1.3. Disse grunnprinsippene støttes og er ytterligere belyst i Bergoutvalget og NOU 2003: 9 (Skaugeutvalget). Skaugeutvalget uttaler på side 57 at skattereformen 1992 har bidratt til at investeringenes bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhet i større grad samsvarer, og at dette trolig har bidratt til en markert økning i den gjennomsnittlige avkastningen på realkapitalen i markedstret virksomhet i perioden etter skattereformen.¹

Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere gjennom begrunnelsene for anbefalingene som er gitt av de andre utvalgene nevnt over, men vil understreke at premisset for at samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhetsrangering skal sammenfalle i uregulerte markeder er at markedene fungerer effektivt. Boks 6.1 illustrerer

¹ Modellbaserte studier av 1992-reformen sannsynliggjør også at den førte til velferdsøkninger, se for eksempel Holmøy og Vennemo (1995).

tapet ved skattefavorisering av en næring i en åpen økonomi med effektive markeder. Eksemplet viser at en investor alltid vil velge investeringer som gir høyest avkastning etter skatt, og at skattefavorisering derfor gir en annen sammensetning av investeringene enn den som er mest lønnsom for samfunnet. For øvrig kan et smalere skattegrunnlag og en høyere skattesats for dette skattegrunnlaget i seg selv innebære et effektivitetstap og dermed lavere verdiskaping. Forutsatt at samfunnet har behov for et gitt nivå på skatteinntektene, vil favorisering av enkelte næringer lede til høyere beskatning av andre norske skattytere. Denne ekstra-beskatningen av det gjenværende skattegrunnlaget er potensielt mer effektivitetsvridende enn annen beskatning.

Når uregulerte markeder ikke fører til den ressursallokeringen som er samfunnsøkonomisk mest lønnsom, foreligger det markedssvikt. Markedssvikt skyldes ulike typer eksterne virkninger knyttet til forbruk og produksjon, ufullstendig informasjon, imperfekt konkurranse, stordriftsfordeler og kollektive goder. Ved markedssvikt gir ikke markedsprisene de riktige signalene om alternativkostnader ved en bestemt økonomisk aktivitet.²

En hovedoppgave for næringspolitikken bør være å legge til rette for velfungerende markeder. Det betyr at næringspolitikken bør korrigere ulike former for markedssvikt, og at virkemidlene i størst mulig grad bør rettes mot årsaken til markedssvikt.

Et mye brukt begrep er næringsnøytralitet. *Med en næringsnøytral næringspolitikk mener utvalget en politikk innrettet slik at den bidrar til å realisere de investeringsprosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet.* I tråd med denne definisjonen vil utvalget påpeke at det er sterkt misvisende å karakterisere en næringsnøytral næringspolitikk som passiv: Den er aktiv ved at den korrigerer markeder, men overlater til velfungerende markeder å avgjøre hvem som er vinnere og tapere i kampen om knappe ressurser. En slik næringspolitikk vil selvsagt påvirke næringsstrukturen siden graden av markedssvikt er ulikt fordelt mellom forskjellige bransjer og næringer. Eksempelvis vil miljøavgifter ramme forurensende næringer, mens støtte til forskning og utvikling (FoU) vil stimulere FoU-intensive næringer mest. Likevel er næringspolitikken likebehandlende og ikke-favoriserende, siden det er markedssviktens omfang og

karakter som bestemmer valget og doseringen av virkemidler.

Selv om enkelte markeder ikke er velfungerende, bør man ikke nødvendigvis innføre en politikk med stor grad av offentlig styring (sentraldirigering). En slik politikk har ikke gitt gode resultater i de land som har forsøkt det. Det er kostnader knyttet til offentlige inngrep og reguleringer, og et for stort omfang av inngrep kan lede til styringsvikt. Både teori og empiri indikerer at en markedsstyrt økonomi har vesentlige fordeler fremfor en økonomi med utstrakt bruk av administrative inngrep og reguleringer. Derfor bør det stilles strenge krav til informasjon om markedssvikt før næringspolitiske tiltak og inngrep benyttes. Markedssvikten må være påviselig, og det må sannsynliggjøres at offentlige inngrep fører til en løsning som er vesentlig bedre enn om markedssvikten får eksistere ukorrigert.

Det finnes en rekke næringspolitiske tiltak som favoriserer enkelt næringer, som for eksempel jordbruksstøtte, samferdselsinvesteringer og differensierte merverdiavgiftssatser. Noen slike tiltak er rettet mot forhold som er direkte knyttet til markedssvikt, eksempelvis miljøavgifter, og disse tiltakene er konsistente med en næringsnøytral politikk. Men det finnes også favorisering av enkelt næringer som kan lede til at investeringsprosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme gjennomføres. Offentlige tiltak må vurderes på bakgrunn av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster. I en slik vurdering kan det ikke vektlegges at det allerede eksisterer selektive tiltak som fører til lavere samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet: Dette er ikke en tilstrekkelig god begrunnelse til å innføre nye selektive tiltak som reduserer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.³

Skal den skattemessige favoriseringen av utenriks sjøfart ha en samfunnsøkonomisk begrunnelse, må næringsstøtten være begrunnet i markedssvikt. Utvalget har diskutert hvilke typer markedssvikt som kan være aktuelle for denne næringen, og har kommet til at de grovt kan deles inn i følgende kategorier:

1. *Mekanismer som skaper næringsklynger.*

Aktiviteten i en næring kan øke lønnsomheten i næringen eller i andre næringer gjennom eksternaliteter som ikke fanges opp av markedsmechanismene.

² Skaugeutvalget gir på side 127 en kort gjennomgang av de vanligste formene for markedssvikt.

³ I skattesystemet finnes det også unntak fra den ordinære næringsbeskatningen som ikke er i strid med målet om å bidra til høyest mulig verdiskaping. Beskatningen av grunnrenten opptjent i petroleums- og vannkraftnæringene er eksempler på særskilt næringsbeskatning som har en solid samfunnsøkonomisk begrunnelse.

2. *Konkurransen mellom land og mobile skattegrunnlag.*

Skattepolitikken i for eksempel EU-landene er ikke utformet slik at den tar hensyn til virkningen den måtte ha på norske bedrifter og næringer. Norge kan på denne måten påføres en fiskal eksternalitet. Et sentralt spørsmål er om Norge kan og bør motvirke effekten av denne eksternaliteten.

3. *Makroøkonomisk markedssvikt.*

Forbigående svært høye petroleumsinntekter kan føre til for rask nedbygging av øvrig konkurranseutsatt næringsliv i den forstand at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til å bygge opp sektoren igjen kan være store. Spørsmålet er dels om dette er et reelt problem for norsk økonomi, dels om et slikt problem tilsier støtte til utenriks sjøfart fordi den er en valutaskapende næring.

4. *Miljø og sikkerhet.*

Det kan være miljø- og sikkerhetsmessige forhold knyttet til sjøfart som ikke tilstrekkelig ivaretas av markedsmekanismene.

5. *Kriseberedskap.*

Dersom norsk eierskap til handelsflåten gir bedre kriseberedskap, kan det argumenteres for at det er positive eksterne virkninger knyttet til eierskapet.

Relevansen og betydningen av disse mulige områdene for markedssvikt gjennomgås i avsnittene 6.5 til 6.9. Før dette, undersøkes det hvilke virkninger næringsstøtte har hatt på utenriks sjøfart ved å studere utenriks sjøfart i relasjon til norsk industri i avsnitt 6.3. I avsnitt 6.4 diskuteres innholdet i begrepet «konkurransenøytral næringspolitikk». Dette begrepet og den politikken som assosieres med det spiller en betydelig rolle i debatten om næringspolitikken, ikke minst i relasjon til utenriks sjøfart. Spesielt søker avsnitt 6.4 å avklare om en konkurranseøytral næringspolitikk er i strid med målet om å realisere de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene og dermed maksimere verdiskapingen i samfunnet. Avsnitt 6.10 gjør rede for administrative kostnader knyttet til en nærings-spesifikk beskatning og skattemotivert internprising.

Avsnitt 6.11 gir flertallets vurdering av de argumentene som kan reises for og mot næringspolitisk favorisering av utenriks sjøfart i forhold til en ikke-favoriserende og ikke-diskriminerende næringspolitikk. På bakgrunn av dette konkluderer flertallet om rederiene fortsatt bør gis særlig gunstige skatteregler. Mindretallets oppsummering og konklusjon er gitt i avsnitt 6.12.

6.3 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping

Skattefavourisering av én næring vil øke lønnsomheten etter skatt, og dermed øke investeringsaktiviteten i denne næringen, jf. boks 6.1. Over tid er det rimelig å anta at det investeres så mye at avkastningen etter skatt i den skattefavouriserte næringen tilsvarende avkastningskravet etter skatt i andre næringer. Det betyr at avkastningen før skatt i den favouriserte næringen presses ned og dermed vil være lavere enn avkastningen før skatt i andre næringer.

I kapittel 2 er lønnsomheten i utenriks sjøfart sammenlignet med lønnsomheten i industrinæringene og næringene i hele Fastlands-Norge. Den gjennomsnittlige årlige kapitalavkastningsraten for perioden 1970–2004 er på bakgrunn av nasjonalregnskapstall anslått til 2,6 prosent i utenriks sjøfart. Dette er vesentlig lavere enn i norsk industri og i næringene i Fastlands-Norge (ekskl. offentlig forvaltning) samlet, hvor tilsvarende rater var henholdsvis 10,7 prosent og 7,9 prosent. Det har vært relativt store fluktasjoner i kapitalavkastningsratene i perioden, men disse er redusert i årene etter 1990. I perioden 1990–2004 var gjennomsnittlig årlig kapitalavkastningsrate 2,5 prosent i utenriks sjøfart, mens den var 11,8 prosent i industri og 8,7 prosent i Fastlands-Norge (ekskl. offentlig forvaltning). De beregnede nettokapitalavkastningsratene tyder på at investeringene i utenriks sjøfart realisert i denne perioden i gjennomsnitt har gitt vesentlig lavere avkastning før skatt enn andre næringsinvesteringer.

Sjøfartsvirksomhet har i nesten hele denne perioden vært tilgodesett med ulike skattefavouriserende ordninger, mens industrien i hovedsak har vært underlagt ordinær selskapsbeskatning. Ulik eksponering for risiko kan neppe forklare forskjellen. Den lavere kapitalavkastningen før skatt i utenriks sjøfart relativt til annen næringsvirksomhet er for øvrig også påpekt i Jakobsen (2004) side 17.

Dersom det ikke foreligger markedssvikt i en næring, vil avkastningen før skatt være et godt mål på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I så fall tyder lav avkastning før skatt i utenriks sjøfart på at den lempelige skatleggingen av næringen fører til et samfunnsøkonomisk tap.

Boks 6.1 Eksempel på ineffektiv ressursbruk ved skattemessig forskjellsbehandling.

Anta at en investor kan velge mellom å investere én mrd. kroner i innenlandsk realkapital eller i utenlandske verdipapirer. Gitt at det ikke foreligger markedssvikt, vil den samfunnsøkonomiske avkastningen være målt ved avkastningen før skatt. Finansinvesteringen gir 7 prosent årlig avkastning før skatt, det vil si 70 mill. kroner, mens investeringen i realkapital gir en årlig avkastning på 6 prosent, det vil si 60 mill. kroner før skatt. For enkelhets skyld skal vi se bort fra risiko. Finansinvesteringen er altså den mest samfunnsøkonomiske lønnsomme av de to investeringene.

Det forutsettes at avkastningen på finansinvesteringen skattlegges med 28 prosent, mens avkastningen fra investeringen i realkapital er skattefri. Skattesystemet diskriminerer dermed finansinvesteringer relativt til realkapitalinvesteringer. Slik sett er skattesystemet ikke nøytralt siden det favoriserer visse typer investeringer (her: realkapitalinvesteringer). Etter å ha betalt 28 prosent skatt på avkastningen fra finansinvesteringen, vil investoren sitte igjen med 50,4 mill. kroner, eller vel 5 prosent per år. Velger investoren derimot realkapitalinvesteringen, vil han sitte igjen med hele avkastningen på prosjektet på 60 mill. kroner, eller 6 prosent per år. Investoren er opptatt av å oppnå størst mulig avkastning på sin kapital, og vil derfor sammenligne avkastningen *etter skatt* på de to investeringsmulighetene. Investorer vil altså velge investeringen i realkapitalen fremfor finansinvesteringen, fordi den etter skatt gir en meravkastning på (60 - 50,4) mill. kroner = 9,6 mill. kroner. Med dette valget går samfunnet glipp av en avkastning på (70 - 60) mill. kroner = 10 mill. kroner hvert år. Dersom skattesystemet hadde vært nøytralt, ville de to investeringsprosjektene blitt skattlagt på samme måte. Da ville investorene ut fra egeninteresse valgt den investeringen som er mest lønnsom for samfunnet, det vil si finansinvesteringen.

6.4 Konkurransenøytralitet

Prinsippet om næringsnøytralitet holdes ofte opp mot prinsippet om konkurransenøytralitet, som to ytterpunkter for næringspolitikken. Skaugeutvalget omtaler på side 113 konkurransenøytralitet

som «noe som i praksis synes å innebære at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare (de beste) rammebetingelsene for de samme næringene i «land det er naturlig å sammenligne seg med». Skaugeutvalget pekte på at konkurransenøytralitet i sin ytterste konsekvens vil innebære at man gir avkall på nasjonal skattepolitikk og lar skattereglene dikteres av skatteregler i utlandet. NOU 2005: 4 (Industriutvalget) uttaler på side 21 at man som hovedregel bør unngå å forskjellsbehandle enkeltbedrifter og næringer, og viser til at det er mange eksempler på at selektive støtteordninger har utsatt nødvendige omstillinger. Likevel mener industriutvalget at man «i konkrete saker må være villig til å vurdere om Norge skal svare på tiltak som benyttes i aktuelle konkurrentland». Industriutvalget åpner altså for konkurransenøytralitet i enkelttilfeller, men at det må kunne godtgjøres at eventuelle selektive tiltak gir et samfunnsøkonomisk bedre resultat enn man kan oppnå med generelle tiltak.

EØS-avtalens forbud mot statsstøtte gjelder i utgangspunktet for alle næringer som er omfattet av EØS-avtalen, og omfatter enhver form for støtte, herunder lempeligere skatteregler enn andre næringer. Imidlertid er det gitt unntak for statsstøtte til sjøtransportsektoren, herunder utenriks sjøfart, jf. omtalen i kapittel 3. Konkurransenøytralitet for *alle* næringer kan raskt komme i konflikt med EØS-regelverkets forbud mot statsstøtte, for eksempel om man velger å sammenligne rammevilkårene i Norge med land utenfor Europa, eller dersom man velger ulike land som sammenligningsgrunnlag for ulike næringer.

Hvis man skal bruke konkurransenøytralitet som et generelt prinsipp for næringspolitikken, er det nødvendig å konkretisere begrepet «en konkurransenøytral næringspolitikk». En slik konkretisering innebærer blant annet å besvare følgende spørsmål:

1. *Skal utlandets valg av rammevilkår bestemme norsk næringspolitikk selv i tilfeller der det gir en mindre effektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk?*

Dette spørsmålet går rett i kjernen av den næringspolitiske debatten. Rendyrket konkurransenøytralitet innebærer at man svarer ja på et slikt spørsmål, og at politisk bestemte rammevilkår i Norge følger rammevilkårene i andre land. Hvis dette fører til at én næring favoriseres og at dette ikke kan begrunnes ut fra målet om å realisere de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene, vil politikken redusere den samlede verdiskapingen, jf. avsnitt 6.2. Et eksempel på dette er at Norge

ikke innfører grønne skatter rettet mot lokal forurensning fordi andre land ikke gjør det. Lokal forurensning er imidlertid et lokalt problem som også må løses lokalt, det vil si på nasjonalt plan uten hensyn til hva andre land foretar seg. Ut fra samfunnsøkonomiske hensyn burde man derfor innføre grønne skatter for å begrense lokal forurensning uavhengig av hva andre land foretar seg. På denne måten konfronteres forurenseren med miljøkostnadene knyttet til virksomheten.

2. *Skal likhet i rammebetingelser gjelde hvert enkelt element i rammebetingelsene, eller er det den samlede effekten av politikken på lønnsomhet som er avgjørende?*

Sammenligning av utvalgte elementer i en samlet politikk kan gi et misvisende bilde av politikkenes samlede effekt på lønnsomheten i ulike næringer. Samtidig er en vurdering av de samlede virkningene i praksis meget krevende å foreta, selv for ett enkelt land.⁴ Gode og regelmessig oppdaterte internasjonale sammenligninger er i praksis umulig å fremskaffe.⁵ For øvrig vil det nesten alltid være mulig å finne forskjeller mellom land på enkeltområder. Det skaper stort spillerom for særinteresser og bidrar til uoversiktlig, ustabilitet og mer administrasjon.

3. *Hvilke andre land skal norsk næringspolitikk sammenligne seg med?*

Hver enkelt næring vil svare sine konkurrentland på dette spørsmålet. Industriutvalget mener Vest-Europa er det riktige sammenligningsgrunnlaget, siden disse landene i dag omfatter Norges viktigste handelspartnere. Et annet alternativ er EU-landene, siden EU definerer mye av mulighetsområdet for økonomisk politikk. De internasjonale handelsstrømmene og lokaliseringssincentivene er i rask endring,

⁴ I Norge forsøkte man på 1990-tallet å beregne den samlede lønnsomhetseffekten av en rekke ulike former for direkte og indirekte næringsstøtte gjennom såkalte Effective Rates of Assistance (ERA), se for eksempel Holmøy, Hægeland, Olsen og Strøm (1993), eller Holmøy og Hægeland (1999). Beslektet er Finansdepartementets beregninger av skatteutgifter og næringsrettet støtte i nasjonalbudsjettene.

⁵ Det bør i denne forbindelse nevnes at såkalt referansetesting ikke representerer noe godt svar på det man her spør etter. Referansetesting slik den hittil er blitt presentert, blant annet i Referansetestingutvalget, gir nettopp en serie partielle sammenligninger av ulike elementer i nærings- og skattepolitikken. Den inneholder ingen beregning av hvordan de enkelte elementene påvirker lønnsomheten, og følger heller ingen sammenveining av de ulike elementenes samlede lønnsomhetseffekt. Det vises til Holmøy, Hægeland og Rosendahl (2002) for en kritisk vurdering av referansetesting som verktøy i utformingen av næringspolitikken.

og verken «konkurrentland» eller «viktige handelspartnere» er konstante begreper. Regelverket i de landene man velger å sammenligne seg med vil også utvikle seg. Stadige endringer i norske rammevilkår som følge av endringer i ett eller flere andre land kan lett komme i konflikt med hensynet til stabile rammevilkår.

4. *Hvilken næringsinndeling skal benyttes i kartleggingen og utformingen av rammebetingelser?*

I prinsippet vil de fleste virksomheter ønske å tilhøre en næring med særlig gunstige rammevilkår. Dette gir rom for opportunistisk oppførsel og lobbyisme. I tillegg er det også en vanskelig oppgave å trekke opp absolutte retningslinjer for kategorisering av næringer. Skal man for eksempel ta utgangspunkt i industrien som helhet eller hver enkelt industrigren når sammenligningen av rammevilkår med utlandet gjennomføres? Enkeltelementer i rammevilkårene kan ha svært ulik betydning for ulike næringsgrupper. Eksempelvis vil gunstige kraftkontrakter være langt viktigere for metallindustriens lønnsomhet enn for lønnsomheten i hele industrien sett under ett.

5. *Skal næringspolitikken kompensere for forskjeller i lønnsomhet som ikke skyldes rammebetingelser fastlagt gjennom politikk?*

Et tungtveiende argument mot en isolert sammenligning av politisk bestemte rammevilkår er at mange viktige rammebetingelser ikke bestemmes av politikk. For de fleste bedrifter vil også forhold som produktivitet, lønn, markedsadgang, markedsnærhet samt priser på produkter og innsatsfaktorer være avgjørende for lønnsomheten.⁶ Hovedårsaken til at såkalte lavkostland, som for eksempel Kina, har lavere produksjonskostnader enn de fleste andre land, er ikke en spesiell næringspolitikk eller særlig gunstige skatteregler. Forklaringen er at lønningene er lave i forhold til produktiviteten.

I utgangspunktet har ingen av de fem hovedspørsmålene noen enkle svar. Snarere viser de at problemstillingene knyttet til konkurransenøytralitet er komplekse og at en slik politikk er vanskelig å operasjonalisere og forsvare. Forsøk på å besvare spørsmålene avdekker store svakheter ved den prinsipielle begrunnelsen for en konkurransenøytral politikk. Siden politikken ikke springer ut av en

⁶ Med innsatsfaktorer menes arbeidskraft, kapital og andre produksjonsmidler som omsettes og prises i et marked. Slike innsatsfaktorer er per definisjon knappe, og prisen som oppstår i markedet avspeiler innsatsfaktorens relative knapphetsverdi.

ambisjon om å realisere de prosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan den føre til en mindre effektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk. Selv om det tilfeldigvis skulle være slik at en konkurransenøytral politikk innebar bruk av et tiltak som korrigerer markedssvikt og dermed fører til at avviket mellom bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet blir mindre, vil en slik politikk per definisjon overlate til andre lands myndigheter å dosere tiltaket. Det vil normalt skje uten hensyn til betydningen av markedssviktens omfang og virkning i det aktuelle norske markedet. En konkurransenøytral politikk fratar altså nasjonen selvråderett i sentrale deler av nærings- og skattepolitikken. Det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til en konkurransenøytral politikk vil dessuten forsterkes ved at den skaper avskjermingsproblemer mot andre næringer, og ikke gir den stabilitet og forutsigbarhet som kreves av et skattesystem.

Videre vil en konkurransenøytral politikk kunne stimulere til økt lobbyvirksomhet. I dette ligger det at de private aktørene bruker tid og ressurser på å påvirke utformingen av næringspolitikken, noe som går på bekostning av å drive verdiskapende virksomhet. Lobbyvirksomhet kan være skadelig både for den enkelte næring som mottar støtte og økonomien som helhet. Kostnadene knyttet til lobbyvirksomhet kan overstige verdien av den direkte næringsstøtten, se Johansen (1979). I et internasjonalt miljø som baserer sin næringspolitikk på konkurransenøytralitet, vil incentivene til å drive lobbyvirksomhet øke vesentlig. Årsaken til dette er at dersom lobbyister får gjennomslag for sitt syn i ett enkelt land, vil det få konsekvenser for alle andre land som sammenligner sine egne politisk bestemte rammevilkår med dette landet. Dette øker også det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til en konkurransenøytral politikk. Empirisk økonomisk forskning viser for øvrig at land med store naturressurser er mer utsatt for lobbyvirksomhet og styringssvikt enn land med dårligere ressursgrunnlag, jf. Sandmoutvalget (se avsnitt 5.4, side 19), Gelb mfl. (1988) og Stevens (2003). Dette tilsier at norsk økonomi kan være spesielt utsatt for lobbyvirksomhet.

6.5 Næringsklynger

6.5.1 Klyngeskapende mekanismer

I skipsfartsmeldingen fremholdes det at rederiene i Norge utgjør «kjernen i det norske maritime miljøet, særlig ved å være internasjonalt krevende kunder overfor andre deler av klyngen», jf. St.meld. nr. 31 (2003–2004) side 36. Slik begrepet

«det norske maritime miljøet» er brukt her kan det forstås som at det eksisterer en næringsklynge innenfor de maritime næringene. Næringsklynger kan defineres som stordriftsfordeler på næringsnivå, altså stordriftsfordeler som kan realiseres selv om ikke all produksjon foregår i én og samme bedrift. Enhetskostnadene for hver enkelt bedrift i klyngen vil være lavere jo større den samlede produksjonen i klyngen er. Her har man altså å gjøre med en eksternalitet, og de klyngeskapende mekanismene er positive eksternaliteter som ikke fanges opp av markedet. De klyngeskapende effektene er kvalitativt forskjellig fra ringvirkninger, for eksempel at nyetableringer i én næring øker omfanget av varekryssløp, det vil si gjensidige leveranser av varer mellom bedriftene. Slike ringvirkninger representerer ingen eksternalitet, og berettiger uansett ikke spesielle næringspolitiske inngrep.

De klyngeskapende mekanismene er enten rene eksternaliteter eller pekuniære eksternaliteter. *Rene eksternaliteter* er direkte virkninger mellom bedrifter, som for eksempel kunnskapsoverføringer mellom rederier. Man kan tenke seg at de ansatte i rederier som er lokalisert samme sted møtes oftere på fritiden, på bransjetreff eller lignende, og at det tillater uformell kunnskapsflyt mellom rederiene som øker den samlede lønnsomheten i alle rederiene sett under ett. De *pekuniære eksternalitetene* virker gjennom markedene bedriftene opererer i. For eksempel kan bedriftene i en næring få lavere kostnader ved å lokalisere seg i et område der tilgangen på innsatsvarer er god. Samtidig blir produksjonen av innsatsvarer mer lønnsom jo flere kjøpere det finnes i nærheten. Dette innebærer at antall produsenter av innsatsvarer blir større jo flere bedrifter som bruker innsatsvarene det er i området. På den måten kan etablering av bedrifter føre til at kostnadene for alle bedriftene blir lavere (se Bergoutvalget side 29). Et annet eksempel er stordriftsfordeler på innsatsvarer nivå. Gjennom å generere et stort lokalt marked for innsatsvarer kan tilbyderne av innsatsvarer gjøre nytte av stordriftsfordeler, i tillegg til at man kan få et mer effektivt marked for innsatsvarer på grunn av økt konkurranse ved økt volum.

6.5.2 Empiri om sjøfartsvirksomhet og næringsklynger

Det er begrenset empirisk informasjon om hvorvidt utenriks sjøfart er del av en næringsklynge. Midelfart og Steen (1999, 2001) er empiriske studier som forsøker å verifisere om det eksisterer eksternaliteter og dermed klynger i norsk maritim

sektor. Disse to studiene konkluderer med at det er svært svake (om noen) klyngemekanismer i maritim sektor, og at disse klyngemekanismene er knyttet til verftsindustri med underleverandører snarere enn til sammenhengen mellom utenriks sjøfart og andre deler av maritim sektor. Studiene indikerer imidlertid at man skal være varsom med å benytte næringsklynger som argument for skattefavourisering av utenriks sjøfart.

Reve og Jakobsen (2001) hevder at den norske maritime næringsklyngen, som i hovedsak omfatter verft og rederier, oppfyller kriteriene for å være en sterk næringsklynge.⁷ Videre hevder de at det er behov for en fortsatt målrettet næringsklyngepolitikk, med sikte på å styrke klyngemekanismene, som innovasjonstakt og samarbeid på tvers av rederier. Dessuten hevder de at det er viktig at man beholder de gunstige økonomiske rammebetingelsene. Det siste er ikke særskilt begrunnet, men må forstås som begrunnet ut fra næringsklyngens antatte styrke, som angivelig indikerer et sterkt vekstpotensiale.

6.5.3 Politikk anbefalinger fra tidligere utvalg

Både pekuniære og rene eksternaliteter i næringsklynger innebærer markedssvikt, og kan derfor begrunne særlig næringspolitikk. Gitt at det er urealiserte stordriftsfordeler forbundet med geografisk samlokalisering av en næring, bidrar det positivt til landets realinntekt at næringen samlokaliseres. Fordi næringsklynger er forbundet med positive eksternaliteter, kan det samlede aktivitetsnivået i en klynge ende opp på et lavere nivå enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Markedssvikten kan imidlertid elimineres dersom bedriftene i klyngen selv klarer å samordne seg slik at de tar hensyn til eksternaliteten. Det betyr at hvis næringsklynger skal ha behov for særlige næringspolitiske tiltak, må det både sannsynliggjøres at det eksisterer klyngeskapende mekanismer og at det samtidig er koordineringssvikt internt i næringen. Det er ikke opplagt hvordan bedriftene skal lykkes i en slik koordinering, men

det er heller ikke opplagt at myndighetene vil klare det.

Økt økonomisk integrasjon kan gi opphav til sterkere økonomisk spesialisering. For eksempel kan en internasjonal næring der produksjonen foregår i to næringsklynger på grunn av handelshindre, bli en ustabil likevekt. En liten økning i produksjonen i den ene av klyngene vil kunne gi et skred, der det blir stadig mer lønnsomt å relokalisere fra den klyngen i det ene landet til klyngen i det andre landet. I den nye likevekten vil det bare være én næringsklynge, og all produksjon vil være flyttet til denne ene klyngen. Dette gjelder selv om ingen av klyngene i utgangspunktet hadde et produktivmessig fortrinn fremfor den andre. I en situasjon der to eller flere land konkurrerer om å tiltrekke seg en næringsklynge vil den optimale politikken for å vinne konkurransen om klyngen, bestå i å redusere selskaps- og næringsbeskatningen for klyngen.

Dersom en næringsklynge allerede er etablert i et land blir det mer kostbart for hver enkelt bedrift i klyngen å flytte ut av klyngen, fordi den mister den positive effekten klyngeeksternaliteten har på lønnsomheten. Bedriftene i en stabil næringsklynge blir på denne måten mindre mobile enn bedrifter utenfor en næringsklynge. Bedrifter i næringsklynger kan derfor i prinsippet skattlegges noe hardere enn annen næringsvirksomhet, uten at det har negative effektivitetsvirkninger.

Bergoutvalget redegjorde for klyngeskapende mekanismer og hvilken relevans disse har for næringspolitikken, jf. kapittel 5.⁸ Bergoutvalget mener det er to tungtveiende grunner mot særlig lempelig skattemessig behandling av næringsklynger. Den første er faren for manipulasjon og incentivene en slik politikk vil gi næringer til å iverksette tiltak slik at de fremstår som en næringsklynge (herunder lobbyvirksomhet). Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved slike tiltak kan bli høy, og den grunnleggende årsaken er at det i praksis er umulig for myndighetene å skaffe den nødvendige informasjonen for å etterprøve om det faktisk foreligger klyngeeffekter eller ikke, jf. Bergoutvalget side 56. I prinsippet kan derfor alle næringer hevde at de er klyngenæringer. Det er følgelig en betydelig risiko for at samfunnet alt i alt kommer dårligere ut sammenlignet med at myndighetene ikke iverksetter særlige tiltak rettet mot antatte næringsklynger. Den andre årsaken til å ikke

⁷ I en serie forskningsprosjekter er forskjellige norske næringer undersøkt med hensyn til i hvilken grad de er næringsklynger, se for eksempel Reve og Jakobsen (2001) for en oppsummering. Arbeidene er basert på næringsklyngeteorien assosiert med Porter (1990). Denne teorien er ikke økonomisk teori i vanlig forstand, men en generalisering av empiriske studier av hva som gjør en næring i en region eller et land konkurransedyktig over tid på et større marked. Nøkkelfaktorene er konkurranse, samarbeid, innovasjonspress og kunnskapsutvikling, «Porters diamant».

⁸ Bergoutvalget påpekte at både Porters og Krugmans klyngeteori betoner verdien av klynger og viktigheten av konkurranse. Til tross for ulike metodiske utgangspunkt mener Bergoutvalget at konklusjonene for næringspolitikken er sammenfallene for de to teoriretningene.

iverksette næringspolitiske støttetiltak rettet mot miljøer som hevder de er næringsklynger, er den asymmetrien som finnes mellom eksisterende og potensielle næringsklynger. Representanter for potensielle næringsklynger og «ufødte næringer» vil være få og svake sammenlignet med pressgrupper fra etablerte, antatte næringsklynger. En klyngestimulerende politikk kan dermed lett bli strukturbevarende og fortrenge ny virksomhet.

Bergoutvalget frarår altså særlig skattemessig behandling av næringsklynger. Dette medfører implisitt at man også bør være forsiktig med å skatlegge etablerte, stabile næringsklynger hardere enn annen næringsvirksomhet. Dette kan begrunnes med at det er informasjonsproblemer knyttet til hvor stor lokaliseringsrenten er i en etablert, stabil næringsklynge, og dermed stor usikkerhet knyttet til når forhøyet skatlegging fører til at næringsklyngen blir ustabil og flytter.

Skaugeutvalget støtter Bergoutvalgets konklusjon om at eventuelle klyngeeffekter ikke tilsier at en bør gå bort fra prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen. I Skaugeutvalgets begrunnelse vises det både til mangelfull informasjon om eksistensen av næringsklynger og kostnader knyttet til lobbyvirksomhet. Videre påpeker Skaugeutvalget at analyser viser at kostnadene ved å delta i en form for internasjonal konkurranse om å tiltrekke seg nye næringsklynger, lett vil kunne overstige den økningen i verdiskaping som etableringen av slike nye klynger vil gi. Kostnadene ved å holde på etablerte, men internasjonalt mobile, næringsklynger vil imidlertid normalt være lavere, da tilstedeværelse av klyngen i seg selv gir et konkurransefortrinn.

Flertallet mener at Skaugeutvalgets konklusjon om at utenriks sjøfart fortsatt skal skattefavouriseres strider mot den sterke argumentasjonen som føres mot at utenriks sjøfart (eller andre næringer) skal skattefavouriseres. I Skaugeutvalgets utredning gjøres det meget klart at skattefavourisering kun kan begrunnes dersom det foreligger markedssvikt. Flertallet tolker Skaugeutvalget slik at de likevel begrunner en videreføring av skattefavouriseringen av utenriks sjøfart med at sannsynligheten for at andre land avvikler sine ordninger i nær fremtid er til stede. Det vil da være uheldig om norske rederier flytter ut i mellomtiden. Det er ikke sannsynliggjort at EU eller andre land i nær fremtid skal avvikle sine ordninger, og utvalget kjenner heller ikke til at det foreligger planer om å avvikle mulighetene for statstøtte til sjøtransportsektoren.

Politikkanbefalingene fra økonomisk geografi er foreløpig få. Fremstående forskere innenfor økonomisk geografi advarer mot å trekke konklusjoner for tidlig fra et umodent forskningsfelt. I

Fujita, Krugman og Venables (2001) heter det på side 349:

«In the previous history of attempts to bring increasing returns into economics, most notably in the case of the new trade theory, there was something of a rush on the part of outsiders to hijack the new theories on behalf of interventionist policies. It later became apparent that this was premature: the policy implications of the new ideas were far more subtle in practice than the crude neomercantilism on whose behalf they were invoked. There will surely be important policy implications from the new economic geography, but we want the field on a solid theoretical and empirical footing before it begins speculating about potential interventions.»

Sitatet innebærer at det er for tidlig å bruke teoriene om markedssvikt knyttet til næringsklynger som grunnlag for økonomisk politikk. Det innebærer også at man skal være spesielt på vakt for utredningsprosjekter og lignende som er finansiert av grupper av næringsdrivende eller andre lobbygrupper som for eksempel konkluderer med at én eller flere næringer er del av en spesielt viktig næringsklynge og at dette berettiger selektiv næringsstøtte.

6.6 Skattelegging og mobile skattegrunnlag

Frie kapitalbevegelser mellom land og muligheten for konkurranse mellom land om mobile skattegrunnlag har ført til økt oppmerksomhet rundt skatleggingen av internasjonalt mobil kapital. Kapital kan deles inn i finansinvesteringer og bedrifters investeringer i realkapital. Finansinvesteringer anses for å være svært mobile internasjonalt, mens realkapital er mobil i varierende grad avhengig av flyttekostnader etc. For den enkelte bedrift vil investeringsbeslutninger ofte ha sammenheng med behov for å fornye eller øke produksjonskapasiteten. Bedrifter med nedslitte produksjonsanlegg er i prinsippet mer mobile internasjonalt enn bedrifter som nettopp har investert i nye anlegg. Dette illustrerer at skillet mellom ulike næringers mobilitetsgrad avhenger av tidsaspektet. På lengre sikt kan man betrakte all realkapital som finanskapital. Selv næringer som oppfattes som immobile kan over tid flytte sin realkapital ved å la den slites ned, og heller foreta nyinvesteringer i andre land. Selv i situasjoner hvor investeringer er knyttet til stedbundne naturressurser finnes det

ofte alternativer som gjør at bedrifter på sikt, enten kan reinvestere eller å flytte produksjonen.

Et selskap som skal foreta en investering, kan i de fleste tilfeller velge mellom å investere hjemme eller i utlandet. Bedriften må også velge hvilket omfang investeringen skal ha. En bedrift som har som mål å maksimere sitt overskudd, vil ønske å etablere seg i det landet som gir størst overskudd etter skatt. Hvis overskudd før skatt er det samme i alle land, vil lokalisering avgjøres av hvilket land som har den laveste gjennomsnittsskatten. Gjennomsnittsskatten vil avhenge av skattereglene, herunder de nominelle skattesatsene, avskrivningssatser, mulighetene for fremføring av tap etc.

6.6.1 Skattekonkurranse

Dersom land konkurrerer om å tiltrekke seg mobile bedrifter og næringer, kan det føre til at skatten på mobile skattegrunnlag bys ned. Dette fenomenet kalles gjerne for skattekonkurranse. Alt annet likt fører skattekonkurranse til lavere skatteinntekter for landene som deltar i konkurransen.⁹ Årsaken til dette er at skatten på mobile skattegrunnlag blir for lav fordi hvert enkelt land ikke tar hensyn til hvordan egen skattepolitikk påvirker andre lands skattegrunnlag og skatteinntekter. På denne måten representerer skattekonkurranse en fiskal eksternalitet. Dersom det enkelte land hadde tatt hensyn til eksternaliteten, ville skattene blitt satt høyere.¹⁰

Dreyer Lassen og Sørensen (2002) finner indikasjoner på skattekonkurranse blant europeiske land i skattleggingen av visse typer arbeidskraft og i rederinæringen. Dette trekker i retning av at den norske rederiskatteordningen er et ledd i en pågående internasjonal skattekonkurranse. Det blir da et spørsmål om norske myndigheter kan og bør motvirke effekten av denne eksternaliteten. Internasjonal skattekonkurranse er ikke markedssvikt i en næring, men markedssvikt som følge av nasjonal politikk. Den beste måten å korrigere for denne typen markedssvikt, er å harmonisere eller koordinere nasjonale skattenivåer gjennom overnasjonale organisasjoner. Dette er reflektert blant annet i multilaterale initiativer fra OECD og EU på

1990-tallet, hvor hensikten har vært å begrense skattekonkurranse i bedriftsbeskatningen, se for eksempel European Commission (1997) og OECD (1998).

Dersom markedssvikten ved skattekonkurranse skal korrigeres av norsk næringspolitikk, bør politikken rettes mot å få andre land, og da spesielt EU, til å heve sine skattesatser gjennom politisk påvirkning. EUs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren er et unntaksregime som bryter med helheten i EUs næringspolitikk og med EUs generelle holdning til statsstøtte.

6.6.2 Skattelegging av kapital i en åpen økonomi

Et hovedspørsmål i utvalgets mandat er om man skal ha lavere skatt på kapitalavkastningen i utenriks sjøfart enn på annen kapital i Norge. Mer generelt er dette et spørsmål om kapitalbeskatningen skal differensieres etter hvor internasjonalt mobilt et skattegrunnlag er, og hvor følsom lokaliseringsbeslutningen er for endringer i skattenivået.

Vridende beskatning av innsatsfaktorer fører til et velferdstap for samfunnet, fordi skattene får bedriftene til å tilpasse seg på en annen måte enn det de ellers ville gjort, jf. for eksempel Diamond og Mirrlees (1971). Det at skattesystemet ikke fungerer nøytralt fører til at verdien av ulike innsatsfaktorens produktivitet på marginen (grenseproduktivitet) kan bli ulik mellom næringer og dermed at det investeres for mye i prosjekter med lav samfunnsøkonomisk avkastning. Skattesystemet bør derfor i minst mulig grad påvirke bedriftenes faktorbruk. En følge av dette er at innsatsfaktorer som er lite skattesensitive er mer egnede skatteobjekter enn innsatsfaktorer som er svært skattesensitive. Denne innsikten har spesiell relevans i vellykkede markeder.

Et land som skattlegger mobile innsatsfaktorer (som kapital) høyt kan risikere at bedriftene flytter sin kapital til utlandet hvis beskatningen der er lempeligere. Slik skattemotivert kapitalflukt representerer et effektivitetstap dersom kapitalens produktivitet før skatt er høyere hjemme enn ute. I utformingen av skattepolitikken bør en bestrebe seg på å minimere slike effektivitetstap. En vanlig antakelse er at internasjonalt mobile innsatsfaktorer er mer skattesensitive enn innsatsfaktorer som i liten grad er mobile. Derfor vil effektivitetstapet (for gitt skatteinntekt) være lavere hvis mobile innsatsfaktorer skattlegges lempeligere.

Ulike typer realkapital kan ha ulik mobilitet på kort og mellomlang sikt. På lang sikt vil imidlertid

⁹ Se Zodrow og Mieszkowski (1986) og Wilson (1986). For en oversikt over denne litteraturen, se Wilson (1999).

¹⁰ Hvis det offentlige tilbyr investeringsgoder (infrastruktur etc.) i tillegg til offentlige konsumgoder, og offentlige investeringsgoder påvirker produktiviteten til bedrifter positivt, kan offentlig infrastruktur kompensere for et høyt skatteinivå. Det følger da at skattekonkurranse kan gi et for lavt tilbud av offentlige konsumgoder (helsetjenester mv.), mens tilbudet av investeringsgoder ikke nødvendigvis vil påvirke negativt, se Wilson (1999).

all mobil kapital være slitt ned. Når denne skal reinvesteres vil den i praksis være like mobil som finanskapital. I et langsiktig perspektiv må derfor all realkapital anses som like mobil og grunnlaget for å differensiere beskatningen etter kapitalmobilitet faller bort.

Et kortsiktig perspektiv på kapitalmobilitet kan imidlertid tale for at skattepolitikken bør differensieres etter forskjeller i mobilitet. Det er flere årsaker til at man ikke anbefaler slik differensiering i praksis. For det første kan skattefavourisering av næringer som man antar er mobile på kort sikt, føre til at det på lang sikt investeres for mye i disse næringene og for lite i næringer som fremstår som mindre mobile. På sikt kan dermed avkastningen i slike næringer før skatt nærme seg avkastningen etter skatt i andre næringer. Den kortsiktige gevinsten av skattefavouriseringen kan da bli oppveid av det langsiktige tapet som følger av overinvestering.

For det andre vil myndighetene aldri ha perfekt informasjon om næringers mobilitet. Ulik skattlegging av næringer vil derfor måtte basere seg på forhold som den enkelte bedrift og næring kan påvirke. For en næring kan det lønne seg å bruke ressurser på å fremstille seg som mer mobil enn den virkelig er, hvis lettelsene i beskatning kompenserer for kostnadene knyttet til slike tilpasninger. For samfunnet representerer slike aktiviteter et rent tap siden de ikke er knyttet til produktiv virksomhet. For det tredje vil skattelette føre til høyere skatter på andre mindre mobile aktiviteter, og dette øker kostnadene knyttet til å skatlegge disse næringene.¹¹ For det fjerde er det ofte administrative kostnader og avgrensingsproblemer knyttet til å håndheve differensiert beskatning. Disse kostnadene er ofte stigende med omfanget av differensieringen.

Diskusjonen over viser at myndighetene står overfor et dilemma i skattepolitikken når næringslivet har mer informasjon om egen mobilitet enn myndighetene. En respons som kan være optimal fra myndighetenes side, er å føre en politikk som reduserer den privatøkonomiske lønnsomheten en næring har av å fremstille seg som mer mobil enn den egentlig er. Det kan gjøres ved å skatlegge den mest mobile næringen høyere enn hva som ellers ville vært optimalt. En slik politikk vil gjøre det mindre attraktivt for andre næringer å investere i mobilitet av skattemessige årsaker, og vil øke

skattepotensialet i næringer som er mindre mobile.

En rekke empiriske studier har forsøkt å verifisere om det eksisterer konkurranse om mobile skattegrunnlag og i hvilken grad dette har slått ut i skattepolitikken. Et generelt trekk ved skattereformene i OECD-landene de siste 20 år er at skattleggingen av kapital har blitt lempeligere, mens skatten på arbeidskraft har økt.¹² Slikt sett kan man si at skattesystemene differensierer beskatningen. Imidlertid har beveggrunnen for den mer lempelige skattleggingen av kapital i mange land ikke vært mobilitetshensyn, men andre forhold. For eksempel var skattereformen i Norge i 1992, hvor skattsatsen på kapital ble redusert fra ca. 50 prosent til 28 prosent, ikke motivert ut i fra mobilitetshensyn, men ønsket om et skattesystem som realiserte de investeringer som var samfunnsøkonomisk mest lønnsomme.

I de senere år har problemstillingen knyttet til internasjonal konkurranse om mobile skattegrunnlag blitt aktualisert, i og med den store veksten i bedrifters investeringer i utlandet. Reduksjonen i både nominelle og effektive skattesatser er illustrerende for utviklingen. I 1985 var gjennomsnittlig kapitalskattesats blant OECD-landene 51,1 prosent, mens den i 1999 hadde falt til 38,1 prosent.¹³ I 2005 hadde gjennomsnittet falt ytterligere til 29 prosent. Samtidig viser studier for et utvalg av OECD-land at den effektive gjennomsnittsskatten har sunket i perioden 1983–2000.¹⁴ Det er den effektive gjennomsnittsskatten som har betydning for hvor attraktivt et land er for direkteinvesteringer. Gjennomgående reduksjoner i denne skatten er en indikasjon på skjerpet konkurranse om mobil kapital.

Den eksisterende empiriske litteraturen om skattekonkurranse gir ingen politikk anbefalinger om differensiert kapitalbeskatning. Det er en innsikt fra denne litteraturen at man ikke har klart å anslå hvor skattesensitiv kapital egentlig er.¹⁵ Det er altså ikke slik at man med holdepunkt i empirisk forskning kan avlede ulike skattesatser for kapital basert på grad av internasjonal mobilitet. For øvrig vil et skattesystem som systematisk diskriminerer mellom ulike næringer avhengig av næringenes mobilitet være i strid med statsstøttereglene som

¹¹ Kostnaden det her er snakk om knytter seg til at det samfunnsøkonomiske tapet øker overproportjonalt med økt skattesats. Redusert skatt i et marked som leder til en tilsvarende økning i et annet marked innebærer dermed et netto samfunnsøkonomisk tap.

¹² Se for eksempel Winner (2005), jf. også Devereux, Lockwood og Redoano (2003) og Besley, Griffith og Klemm (2003).

¹³ Uveid gjennomsnitt – se Sørensen (2000).

¹⁴ Se Devereux, Griffith og Klemm (2003). Studien omfatter 22 land.

¹⁵ Se Devereux og Griffith (2002) for en oppsummering av den empiriske litteraturen og begrunnelse for denne konklusjonen.

gjelder i EØS-området. Sjøtransporttjenester har imidlertid unntak fra disse generelle reglene, jf. kapittel 3.

Over tid må avkastningen av investeringer etter skatt i ett land gi like god avkastning som i andre land. Avkastningen avhenger ikke bare av skatt, men også av en rekke andre forhold som for eksempel faktorproduktivitet, offentlig infrastruktur og markedsadgang. Norsk næringslivs konkurranseevne er derfor avhengig av å ha gode generelle rammebetingelser også på andre områder enn skatt. Skattesystemet bør først og fremst være nøytralt og likebehandle investeringer. I tråd med dette er den norske bedriftsbeskatningen utformet slik at de formelle skattesatsene er lave og skattegrunnlagene er bredest mulig.

6.7 Skattefavorisering for å hindre nedbygging av konkurranseutsatt sektor

Et argument som ofte fremføres i den næringspolitiske debatten er at valutaskapende produksjon (det vil si produksjonen i den såkalte konkurranseutsatte delen av næringslivet) har en særlig samfunnsøkonomisk verdi sammenlignet med produksjon i skjermet sektor, og at dette i visse tilfeller berettiger næringspolitisk favorisering. Et eksempel på dette finner vi i skipsfartsmeldingen der det på sidene 25 og 26 fremgår at sjøfartens sentrale rolle i norsk økonomi reflekteres av blant annet næringens andel av Norges eksportinntekter, som har ligget mellom 35 prosent og 50 prosent i perioden 1870-1970. Videre heter det i meldingen at «Deler av skipsfartens eksportinntekter ble riktignok benyttet til å dekke næringens utgifter og skipskjøp i utlandet, men det er likevel klart at skipsfartens bidrag var av vesentlig betydning for Norges utenrikshandel og økonomiske utvikling.» Utenriks sjøfart utgjør altså en betydelig del av konkurranseutsatt sektor når den måles i eksportverdi. Eksportverdien knyttet til bruttofrakter i utenriks sjøfart var om lag 79 mrd. kroner i 2004, tilsvarende knapt 11 prosent av samlet eksportverdi og om lag 20 prosent av samlet eksportverdi eksklusive olje og gass, jf. omtalen i avsnitt 2.1.

I velfungerende markeder og med fri internasjonal handel følger det av standard handelsteori at det aldri kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å subsidiere eller skattefavorisere eksporttrettet virksomhet (selv om det i enkelte tilfeller kan være optimalt med importrestriksjoner). Subsidiert av en næring som står overfor gitte priser på verdensmarkedet vil lede til overproduksjon og en

overføring av profitt fra eksportlandet til importlandet. Dersom hjemlige produsenter har markedsrett på verdensmarkedet, eventuelt gjennom samarbeid med produsenter i andre land, kan det derimot være optimalt fra et nasjonalt perspektiv å eksportere *mindre* enn det frikonkurranseløsningen skulle tilsi, for eksempel gjennom å innføre eksportrestriksjoner.

Hvorvidt man kan benytte sjøfartens høye eksportandel og valutaskaping som utgangspunkt for en argumentasjon om næringspolitisk eller skattemessig favorisering av utenriks sjøfart, avhenger av svarene på følgende spørsmål:

1. Foreligger det en form for markedssvikt som fører til at konkurranseutsatt sektor blir for liten?
2. Dersom en slik markedssvikt foreligger, hvilket virkemiddel bør brukes for å korrigere den? Spesielt: Er skatte- og næringspolitikken velegnede virkemidler?
3. I hvilken grad er selektiv favorisering av utenriks sjøfart en del av en slik politikk?

De følgende tre avsnittene svarer på disse spørsmålene.

6.7.1 Markedssvikt

På lang sikt må det være balanse i handelen med utlandet.¹⁶ Det krever at verdien av etterspørselen etter konkurranseutsatte produkter, det vil si produkter som også kan produseres utenlands, over tid må være lik verdien av produksjonen av konkurranseutsatte produkter. Dette krever at norske lønninger eller kronkursen tilpasser seg slik at en tilstrekkelig stor produksjon i konkurranseutsatt sektor blir bedriftsøkonomisk lønnsom. Dette ligger til grunn for at en rekke utredninger, herunder Holden-I og Holden-II utvalgene, anbefaler at lønnsveksten i en åpen økonomi som den norske følger den såkalte «hovedkursen» som tilsvarende lønnsveksten i lønnsvevnen i konkurranseutsatt sektor. Ingen land kan over lang tid ha løpende ubalanse i handelen med utlandet. Når en utvikling preget av importoverskudd skal snus til eksportoverskudd, må man i realiteten snu et overforbruk i forhold til landets produksjon til det motsatte. Dette er en økning i finansiell sparing som må understøttes av bedret konkurranseevne overfor utlandet for at konkurranseutsatt sektor skal finne det lønnsomt å sysselsette arbeidskraft og andre ressurser som

¹⁶ Langsiktig balanse i utenrikshandelen betyr her at nåverdien av importverdi er lik nåverdien av eksportverdi pluss allerede akkumulert netto utenlandsformue.

fristilles fra konsumrettede næringer. Det krever en svekkelse av reallønnsveksten. Det kan skje gjennom lavere nominell lønnsvekst eller ved svekket kronekurs som gjør importerte varer dyrere. I praksis har det vist seg at det er betydelige tregheter og kostnader for den enkelte og samfunnet forbundet med de upopulære omstillingene som lavere forbruks- og lønnsvekst innebærer.¹⁷

Problemene knyttet til å snu underskudd i utenrikshandelen kan synes lite aktuelle i Norges situasjon, som er preget av store eksportoverskudd og voksende utenlandsformue. Debatten om norsk økonomisk politikk har imidlertid siden midten av 1970-årene vært meget bevisst at store, men forbigående, valutagaver, som for eksempel petroleumsinntekter, kan fortrenge større deler av konkurranseutsatt sektor enn det disse inntektene gir grunnlag for på lang sikt. Dette har skjedd i flere land. Konsentrasjonen i tid av oljeinntektene kan skape gale oppfatninger av hvilket rom det er for lavere vekst i tradisjonelt konkurranseutsatt næringsliv. Lønnsveksten kan da bli sterkere enn det hovedkursen tilsier. Dessuten kan frie kapitalbevegelser gjøre valutakursen mer avhengig av finansielle porteføljevalg enn av langsiktige trender for handelsbalansen. Nedbygging av næringer kan være en prosess som er vanskelig å reversere dersom nøkkelkompetanse går varig tapt. Konkurranseutsatt sektor er typisk preget av kapital- og kunnskapsbasert produksjon der slik irreversibilitet kan gjøre det vanskelig å gjenoppbygge næringer fra lave nivåer. Klyngemekanismer kan forsterke slike problemer.

I sum kan man si at store omstillingsproblemer knyttet til (gjen)oppbygging av konkurranseutsatt sektor representerer en form for markedssvikt. Det er liten grunn til å tro at slike problemer ikke kan gjøre seg gjeldende i Norge. Land som Sverige, Finland og Nederland har erfart slike smertefulle omstillinger. Spørsmålet om slike omstillinger vil bli nødvendige i Norge krever langsiktige fremskrivninger. Beregninger presentert i Holmøy og Heide (2004) og i Holden-II utvalget peker på at utviklingen i konkurranseutsatt sektors produksjon er svakere enn det som kan opprettholdes på lang sikt ut fra et krav om langsiktig balanse i utenrikshandelen. Eventuelle problemer knyttet til store underskudd på driftsbalansen overfor utlandet ligger langt frem i tid på grunn av rask uttapping av petroleum og renteinntekter. Overforbruket av forbigående petroleums- og renteinntekter

kan føre til at nedbyggingen av konkurranseutsatt sektor kommer svært langt i Norge før omstillinger presser seg frem. De kan derfor bli meget kostbare. Dette tilsier aktsomhet overfor den løpende konkurranseevnen.

6.7.2 Valg av virkemiddel

Mange land har støttet sin konkurranseutsatt sektor gjennom ulike former for støtte til konkurranseutsatte bedrifter, herunder ulike former for proteksjonisme. Den vanlige samfunnsøkonomiske vurderingen fraråder slike tiltak. Svak konkurranseevne er et makroøkonomisk problem som best løses ved makroøkonomiske virkemidler. Holdenutvalgene viser her til at inntektspolitikken må få lønnsdannelsen i tråd med hovedkursmodellen. Både Holdenutvalgene og Skaugutvalget fraråder at man bruker skatte- og næringspolitikk selektivt for å begunstige enkelte næringer, uavhengig av om disse er del av konkurranseutsatt sektor. Rederiskatteutvalget slutter seg til disse prinsipielle vurderingene.

Det kan imidlertid innvendes mot denne anbefalingen av generelle virkemidler at den i større grad beskriver hva som *burde* skje enn det som *faktisk vil* skje. Når sysselsettingen i konkurranseutsatt sektor utgjør en stadig mindre del av samlet sysselsetting, er det fare for at lønnsdannelsen vil dikteres av andre krefter enn lønnsvevnen i konkurranseutsatt sektor. Videre kan valutakursen som nevnt være påvirket av mange andre krefter enn hensynet til en tilstrekkelig konkurranseevne. Spørsmålet er da om man i fravær av virkemidler som virker direkte og raskt på konkurranseevnen kan legitimere nærings- og skattepolitikk som nest-best-løsninger for å hindre for sterk reduksjon i konkurranseevnen. En slik politikk bør i så fall betraktes som en form for *stabiliseringspolitikk* der man er opptatt av balansen mellom konkurranseutsatt og skjermet produksjon i tillegg til arbeidsledighet.

I denne forbindelse kan det også reises spørsmål om ikke den vanlige formen for stabiliseringspolitikk favoriserer skjermet sektor på bekostning av konkurranseutsatt sektor. Særlig er dette tilfellet når arbeidsledighet har sitt utspring i svake internasjonale konjunkturer eller en for høy særnorsk kostnadsvekst. En ekspansiv *finanspolitikk* vil sysselsette de ledige i skjermet sektor. Når finanspolitikken lykkes i å eliminere arbeidsledighet, har den samtidig fjernet den markedsmekanismen som over tid kunne sørget for lavere lønnsvekst og gjort det lønnsomt for konkurranseutsatt sektor å absorbere de arbeidsledige. Siden lønning

¹⁷ Problemene knyttet til reindustrialisering etter en for sterk nedbemanning av konkurranseutsatt industri, kalles ofte Hollandsk syke.

gene typisk er lite fleksible nedover, kan den lønns(vekst)dempende effekten av en kontraktiv finanspolitikk bli svak. I tillegg har det i praksis vist seg politisk vanskeligere å stramme til finanspolitikken enn å gjøre den mer ekspansiv. Aktiv bruk av finanspolitikken kan dermed over tid bidra til en høyere lønnsvekst og en svakere utvikling i konkurranseutsatt sektor enn det man ville fått ved en nøytral stabiliseringspolitikk. Også en *pengepolitikk* basert på et inflasjonsmål kan svekke konkurranseevnen dersom det er høy kostnadsvekst som skaper problemer med å nå inflasjonsmålet. I en slik situasjon vil sentralbanken redusere inflasjonen ved å heve renten. Men den resulterende appresieringen av den norske kronen vil forsterke svekkelsen av konkurranseevnen. I tillegg vil en politikk med sterkt svingende valutakurs i seg selv betraktes som negativt av eierne av konkurranseutsatte bedrifter. På denne bakgrunn kan det argumenteres for at tiltak som midlertidig bedrer konkurranseevnen kun representerer en nøytralisering av en stabiliseringspolitikk som systematisk favoriserer skjermet sektor.

Slike tiltak vil måtte rettes direkte inn mot lønnsomheten i konkurranseutsatt sektor i form av støtte eller gunstige skatteordninger. EØS-avtalen begrenser bruken av slike virkemidler, men det er også viktige argumenter mot å utnytte de valgmuligheter myndighetene fortsatt har. Det kan være minst like vanskelig å reversere bruken av slike støtteordninger som det er å reversere ekspansiv finanspolitikk. I så fall kan resultatet bli varig støtte som hindrer samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillinger. Støtte gitt for å stabilisere konkurranseevnen vil nærmest per definisjon gis til eksisterende bedrifter. Den vil dermed systematisk diskriminere etablering av ny virksomhet. Som alle andre støtteordninger, vil også tiltak av midlertidig karakter skape grobunn for lobbyvirksomhet som har som hensikt å fremstille sine interesser som særlig støtteberettiget. Det er heller ikke opplagt at en skatte- eller næringspolitisk støtte til konkurranseutsatte sektorer vil virke etter hensikten. Økningen i lønnsnivået gjennom støtte kan raskt bli spist opp av lønnsøkninger, slik at støtten utnyttes til å styrke konkurranseevnen på arbeidsmarkedet fremfor produktmarkedet. Dersom det er lav kapitalavkastning eller lav etterspørsel som er årsaken til at næringen bygges ned, vil ikke støtten endre denne utviklingen.

6.7.3 Selektiv favorisering av utenriks sjøfart

Selv om en stiller seg positiv til en stabiliseringspolitikk som i større grad vektlegger hensynet til

konkurranseevne, er det vanskelig å begrunne selektiv favorisering av bestemte næringer innenfor konkurranseutsatt sektor. Favorisering av disse næringene vil isolert sett innebære at man pålegger andre sektorer, herunder øvrige deler av konkurranseutsatt sektor, en større del av byrden med å finansiere offentlig sektor. Hvis man gjennom politikk ønsker å styrke konkurranseutsatt sektor, bør også det skje gjennom tiltak som likebehandler alle eksisterende og potensielle næringer innenfor konkurranseutsatt sektor. Plukking av vinnere innenfor konkurranseutsatt sektor er en oppgave som markedet løser bedre enn politikere og byråkrater. I tillegg kommer økt sannsynlighet for samfunnsøkonomisk sløsing knyttet til lobbyvirksomhet som stimuleres av en selektiv næringspolitikk.

Spesielt er det vanskelig å begrunne favorisering av utenriks sjøfart. For det første er ikke eventuell videreføring av den nåværende skattemessige favoriseringen et spørsmål om et *midlertidig* stabiliseringstiltak, men et spørsmål om bidrag til varig vern av *næringens* konkurranseevne. Lave kostnader og gunstige rammebetingelser i andre land er trolig et varig fenomen, mens det er både sannsynlig og ønskelig at norske lønnskostnader vil forbli høye innenfor de rammer balanse i utenriksøkonomien setter. For det andre er de eventuelle problemene med å snu nedbygging av næringer mindre for sjøfart enn for andre næringer, nettopp fordi realkapitalen og virksomheten er meget mobil også på kort sikt.

6.8 Miljø, sikkerhet og internasjonal påvirkningskraft

En stadig økende veitrafikk har skapt betydelige miljøproblemer. I St. meld. nr. 21 (2004-2005) Miljøvernmeldingen uttales følgende: «Sjøtransport anses som en miljøvennlig transportform. Sjøtransport er et energieffektivt transportmiddel ut fra energibruk pr. godsenehet pr. kilometer». I tillegg kommer reduserte kapasitetsproblemer knyttet til vei- og jernbanenett. I EUs transportpolitikk inngår et mål om å flytte godstransport fra vei til skip og jernbane, ut fra miljø- og kapasitetshensyn. Utvidelsen av EU har særlig aktualisert dette. I Norge er tilsvarende mål skissert i Nasjonal transportplan.¹⁸ Norge er gjennom EØS-avtalen med i Marco Polo-programmet, som gir støtte til oppstart av nye transportløsninger som bidrar til å overføre

¹⁸ St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015, på side 54.

last fra vei til sjø, indre vannveier og jernbane. Programmet har en finansiell ramme på 100 mill. euro for årene 2003–2007. EU arbeider også med å etablere såkalte «Motorways of the seas», det vil si sjøtransportkorridorer der skip skal kunne transportere varer effektivt uten flaskehals og forsinkelser. Marco Polo-programmet vil sammen med investeringer i infrastruktur som havner og terminaler styrke transportforbindelsene mellom EU-land samtidig som miljøutslippene reduseres.

Optimal utforming av virkemiddelbruk innebærer at kostnadene knyttet til eksterne effekter som forurensning mv. bør betales av den som forårsaker eksterne effekter. Utvalget slutter seg til dette overordnede prinsippet. I det følgende diskuteres det hvorvidt det gitt et slikt overordnet prinsipp, er ønskelig med særskilte støtteordninger for sjøfart (eller andre næringer) for å oppnå målsetningene knyttet til energibruk og miljøutslipp.

6.8.1 Miljøutslipp

Gitt at energi- og drivstoffprisene i alle næringer reflekterer de faktiske samfunnsøkonomiske marginalkostnadene, vil det ikke være behov for særskilte tiltak på næringsnivå. Generell virkemiddelbruk der ulike former for miljøskader legges til energi- og drivstoffprisene ved hjelp av avgifter eller omsettelige kvoter vil sørge for at alle næringer står overfor priser som belaster brukerne med de miljøskader bruken forårsaker. Dette vil *indirekte* innebære en favorisering av de mest energieffektive og miljøvennlige transportformene (jernbane og sjøtransport), siden disse vil ha lavere energibruk og utslipp per utførte transportkilometer. En slik virkemiddelbruk er i tråd med det utvalget ellers anbefaler i avsnitt 6.2, der det fremgår at virkemidlene må rettes mest mulig direkte inn mot årsaken til markedssvikt. I dette tilfellet består markedssvikten i at energi- og drivstoffbruk i utgangspunktet forårsaker miljøutslipp som brukeren – uten avgifter eller kvotepriser – ikke tar hensyn til. Ved hjelp av avgifter eller omsettelige kvoter kan slike eksterne virkninger internaliseres i prisene brukerne står overfor.

En alternativ innfallsvinkel kan være å stimulere de mest energieffektive og minst forurensende transportformene med ulike støtteordninger, for dermed å oppnå en tilsvarende vridning fra de mest forurensende transportformene til de minst forurensende transportformene. Dette vil imidlertid kreve enten direkte utbetalinger eller tapte skatteinntekter for det offentlige. Motsatt vil avgifts- eller kvotealternativet gi inntekter til det offentlige.¹⁹ Dermed kan nivået på andre skatter

og avgifter som reduserer den samfunnsøkonomiske effektiviteten settes ned. Dette har blitt omtalt i litteraturen som en «dobbeltegevinst» knyttet til miljøavgifter: En oppnår både korleksjon av eksterne virkninger og et lavere nivå på andre effektivitetsdempende skatter og avgifter.²⁰ Samlet er derfor alternativet med internalisering av eksterne virkninger ved hjelp av avgifter eller omsettelige kvoter det best tenkelige virkemiddel gitt målene for miljø- og skattepolitikken. Subsidier eller støtte til næringer ut fra miljøhensyn blir dermed å karakterisere som et mindre effektivt virkemiddel, som generelt bør unngås med mindre man av ulike grunner er forhindret fra å angripe problemet på den mest effektive måten.

Sjøtransport gir også opphav til andre direkte miljøutslipp som ikke knytter seg til drivstoffbruk. Det kan for eksempel dreie seg om utslipp av spillolje og ferskvann fra skip, eller utslipp som følge av havarier og grunnstøtinger. Slike miljøproblemer reduseres først og fremst ved hjelp av lover og reguleringer. Rederier kan også gjøres erstatningspliktige, og får dermed økonomiske incitamenter til å minimere sine utslipp gjennom å redusere sannsynligheten for havari eller å redusere konsekvensene av at et havari inntreffer. Videre er oppbygging av beredskap med oppsamlingsutstyr langs kysten et tiltak rettet mot slike miljøproblemer. Støtte til utenriks sjøfart gjennom næringsstøtte som den lempelige rederiskatteordningen, synes imidlertid som et lite målrettet virkemiddel og lite effektivt for å løse slike miljøproblemer.

6.8.2 Internasjonal påvirkningskraft

Teknisk regelverk for sikkerhet og miljø i utenriks sjøfart utvikles og vedtas i stor utstrekning i internasjonale organer. Dette ivaretar sikkerhets- og miljøhensyn, og forhindrer tekniske handelshindre og konkurranse basert på substandard-skip. Gjennom arbeidet i FNs sjøsikkerhetsorganisasjon IMO og andre internasjonale organisasjoner arbeides det med å styrke og utvikle globalt regelverk. Gjennom internasjonalt samarbeid om havnestatskontroll arbeides det med regler og systemer som

¹⁹ Sidestillingen av avgifter og omsettelige kvoter forutsetter at det offentlige selger de omsettelige kvotene.

²⁰ Dobbeltegevinsten har hatt ulike fortolkninger i litteraturen og har generelt vært omstridt, jf. Grønn skattekommissjon avsnitt 3.2.2 og 8.12. I den betydningen utvalget her bruker begrepet, er det imidlertid ukontroversielt: Avgifter eller auksjonerte omsettelige kvoter gir høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn dersom den samme utslippsreduksjonen oppnås på en slik måte at staten ikke får inntekter, eksempelvis ved å tildele gratis omsettelige kvoter, jf. Håkonsen (2001). Dette tilsvarer også det Goulder (1995) har kalt «the weak version» av dobbeltegevinsthypotesen.

skal sørge for at skip overholder de internasjonale reglene.

EU har et uttrykt ønske om en økt andel av verdensflåten under EU-flagg, blant annet for å få bukt med miljø- og sikkerhetsproblemer knyttet til sjøfart. Det skyldes at et lands innflytelse i internasjonale organisasjoner som IMO og ILO, som fastsetter sikkerhets- og kompetansekrav, avhenger av størrelsen på nasjonale skipsregistre. Gjennom flaggstatkontrollen får nasjonale myndigheter bedre anledning til å følge opp kravene til sikkerhet, miljø og arbeidsforhold.

I skipsfartsmeldingen side 12 heter det blant annet:

«Det er viktig å arbeide for at NIS-registeret skal fremstå som et konkurransedyktig register. Det har hatt stor betydning for næringen at NIS har vært et register med mange skip, eiet og drevet fra Norge. Registerets størrelse og omdømme har gitt Norge stor innflytelse i IMO, ILO og EU. Regjeringens målsetting er at det fortsatt skal være attraktivt å registrere skip i Norge. En arbeidsgruppe med representanter fra brukere og myndigheter vil gjennomgå regelverk og administrasjon med sikte på å legge bedre til rette for at NIS-registeret skal være et konkurransedyktig og attraktivt kvalitetsregister for norske og utenlandske rederier.
[...]

Norges sterke internasjonale posisjon som stort skipsfartsland gir muligheter til å påvirke forhold utenfor Norge, og til å sikre våre interesser langs norskekysten. Det gir også forpliktelser når det gjelder miljø og sikkerhet til sjøs. NIS-registeret har imidlertid vist en viss nedgang i antall skip og tonnasje.»

Arbeidsgruppen som ble opprettet som følge av uttalelsene i skipsfartsmeldingen gjengitt over, uttaler i sin rapport at det er en forutsetning å ha et stort antall skip registrert i norsk register for å øve innflytelse på utformingen av regelverket for internasjonal sjøfart, jf. NIS-rapporten (2004). Videre heter det i rapporten på side 28:

«Et av de største flaggene i Europa er det greske på til sammen nesten 1000 skip og over 32 mill GT. Det bør følgelig være et mål for Norge å ha et register som er større enn dette. I dag er NOR og NIS på til sammen 22 mill GT, fordelt på over 1550 skip og fiskefartøy. NIS alene er på 17,6 mill GT. Det bør være en målsetting å doble NIS-flåten for å gi Norge mest mulig tyngde som den største sjøfartsnasjon i EU/EØS.»

En stor flåte under norsk flagg synes som en svært kostnadskreven strategi for å få økt innfly-

telse i internasjonale organisasjoner. Et ønske om bedre ivaretagelse av miljøhensyn i internasjonale bestemmelser bør heller ivaretas gjennom å søke allianser og arbeide sammen med andre nasjoner med sammenfallende syn på dette området.

Også i forhold til målet om økt innflytelse i internasjonale organisasjoner gjennom en betydelig norsk flåte synes næringsstøtte til utenriks sjøfart som et lite målrettet og effektivt virkemiddel. I rederiskatteordningen er det fra og med 1. juli 2005 stilt visse krav til å opprettholde andelen skip under EØS-flagg, men ikke til andelen skip under *norsk* flagg.²¹ En dobling av tonnasje innenfor den norske rederiskatteordningen ville derfor ikke nødvendigvis doblet tonnasje under norsk flagg eller Norges innflytelse i internasjonale organisasjoner. I denne sammenhengen vises det til at rederiene i stor grad velger flaggstat ut fra rene kommersielle hensyn, jf. omtalen i avsnitt 2.1.4.

6.9 Kriseberedskap

Norge må være forberedt på å møte kritiske situasjoner av ulik art. Det kan hevdes at eierskap over skip og sjøtransportvirksomhet kan bidra til å ivareta beredskapskapshensyn i tilfelle krig og andre kritiske situasjoner. Dersom norsk eierskap til handelsflåten gir bedre kriseberedskap, kunne det argumenteres for at det er positive eksterne virkninger knyttet til eierskapet.

I skipsfartsmeldingen er det foretatt en gjennomgang av forhold rundt sjøtransportsektoren i forbindelse med krisehåndtering, jf. meldingens avsnitt 5.7.2. Her pekes det blant annet på at det sikkerhetspolitiske risikobildet er bredere og mer sammensatt enn før. Kriser i fredstid og begrensede (regionale) konflikter har fått en større betydning, mens tidligere tiders storkrigsscenario har fått mindre betydning.

Sjøtransportnæringens betydning som virkemiddel for å ivareta beredskapskapshensyn må ses i sammenheng blant annet med det endrede risikobildet. Dagens transportbehov i krisesituasjoner vil trolig innebære at det vil være aktuelt å benytte et mindre volum, men mer spesifikk tonnasje fra det sivile. På denne bakgrunn kan trolig dagens krisehåndtering i større grad baseres på markedet for sjøtransporttjenester, eller på nasjonale eller flernasjonale beredskapskontrakter. I tillegg kan ulike former for samarbeid mellom myndighetene og næringen benyttes. I denne sammenhengen

²¹ Det ville trolig ikke vært lovlig å ha et krav om en andel norskregistrerte skip i rederiskatteordningen.

kan det nevnes at norsk rekvisisjonslovgivning ikke har vært brukt i noen internasjonale krisesituasjoner i de senere år.

Selv om de skipseiende selskapene er skattemessig hjemmehørende i Norge medfører ikke dette nødvendigvis at skipene lettere kan benyttes i en krisesituasjon. Om lag 90 prosent av den norske handelsflåten er aldri innom norske havner, jf. skipsfartsmeldingen side 16. Det kan følge-
lig ta tid før disse skipene kan bidra beredskapsmessig i Norge. Utvalget er ikke kjent med i hvilken grad Norge kan ha behov for beredskapsmessig sjøtransport andre steder i verden, og i hvilken grad norsk flåte befinner seg på disse stedene.

Det vises for øvrig til det som er sagt om krisehåndtering i skipsfartsmeldingen avsnitt 5.7.2. På bakgrunn av det overnevnte synes næringsstøtte gjennom en særlig lempelig skatteordning for utenriks sjøfart ikke som et egnet virkemiddel for å ivareta beredskapsmessige behov.

6.10 Administrative kostnader og internprising

Administrasjonen og håndhevelsen av et særskilt og komplisert regelverk krever særlig kompetanse og ressurser. Blant annet av denne grunn er ligningen av alle selskaper innenfor rederiskatteordningen lagt til Sentralskattekontoret for storbedrifter. Dersom de skipseiende selskapene tilbakeføres til ordinær beskatning, vil de ressursene som brukes ved ligningen av selskapene innenfor ordningen kunne finne annen anvendelse.

Særlige skatteordninger for én enkelt næring skaper forskjeller i skattenivå innenfor og utenfor særordningen. Dette åpner for skattearbitrasje gjennom internprising, for eksempel i et konsern som driver virksomhet både innenfor og utenfor den skattefavorede næringen. Målet med en slik skattemotivert internprising er å flytte overskudd som skulle vært ordinært beskattet inn i den lempelig beskattede virksomheten.

Internprisingsspørsmål knyttet til selskaper innenfor den særlige rederiskatteordningen kan gjelde flere typer transaksjoner. Et eksempel er kjøp av tjenester fra selskaper utenfor ordningen. Et selskap innenfor rederiskatteordningen kan ikke ha egne ansatte, og må derfor kjøpe tjenester, særlig i form av kommersiell og teknisk skipsadministrasjon. Et annet eksempel er salg og utleie av skip som skjer mellom beslektede selskaper innenfor og utenfor rederiskatteordningen.

Utvalget har ikke opplysninger som gir grunnlag for å si noe om hvor stor betydning internpri-

singsspørsmål knyttet til selskaper innenfor rederiskatteordningen har i praksis. Generelt er det imidlertid slik at særlige skatteordninger medfører et økt kontrollbehov og en risiko for tap av skatteinntekter gjennom feilaktig internprising.

6.11 Flertallets vurdering

Utvalgets flertall, bestående av Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen, trekker følgende konklusjoner på grunnlag av drøftingen i kapittel 6.

6.11.1 Likebehandling av næringer

I avsnitt 6.2 drøfter utvalget samfunnsøkonomiske begrunnelser for å favorisere en enkeltnæring. Flertallet legger til grunn at skatte- og næringspolitikken bør innrettes slik at den bidrar til høyest mulig verdiskaping i Norge. Det tilsier en politikk utformet slik at de investeringsprosjekter som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet realiseres. Hensynet til norsk verdiskaping krever da at de politisk bestemte rammevilkårene i utgangspunktet må være like for alle næringer. Dette er et viktig generelt prinsipp, fordi favorisering av én næring i skatte- eller næringspolitikken innebærer overføring av ressurser til den favoriserte næringen fra andre næringer. En selektiv skatte- og næringspolitikk er derfor i realiteten en politikk som diskriminerer alle andre næringer enn den man velger å favorisere. På linje med en rekke tidligere utvalg (Bergoutvalget, Sandmoutvalget og Skaugeutvalget), mener flertallet at skatte- og næringspolitikken må baseres på ikke-diskriminerende og ikke-favoriserende prinsipper.

I avsnitt 6.4 drøfter utvalget konkurransenøytralitet som et grunnprinsipp for næringspolitikken. Med konkurransenøytralitet menes at hver enkelt næring skal ha minst like gode rammebetingelser som tilsvarende næringer i et nærmere definert utvalg land. Prinsippene om ikke-diskriminering og ikke-favorisering innebærer at flertallet går mot en konkurransenøytral næringspolitikk på et generelt grunnlag. Rendyrket konkurransenøytralitet innebærer at man mister nasjonal styring over nærings- og skattepolitikken, som i dag er viktige politikkområder. I seg selv mener flertallet at dette er tilstrekkelig til å avvise konkurransenøytralitet som et grunnprinsipp. Det er dessuten en rekke uavklarte spørsmål knyttet til hvordan en konkurransenøytral politikk skal føres, og de næringsdrivende vil gis økte incentiver til å drive lobbyvirksomhet om all næringspolitikk skal

være konkurransenøytral. Videre kan konkurransenøytralitet for alle næringer raskt komme i konflikt med EØS-regelverkets forbud mot statsstøtte, for eksempel om man velger å sammenligne rammevilkårene i Norge med land utenfor Europa, eller dersom man velger ulike land som sammenligningsgrunnlag for ulike næringer.

Selv om ESAs statsstøtteretningslinjer åpner for statsstøtte til sjøtransportsektoren, mener flertallet at dette i seg selv ikke er et godt nok argument for å basere næringspolitikken rettet mot utenriks sjøfart på et prinsipp om konkurransenøytralitet. Etter flertallets oppfatning må en særlig skatte- eller næringspolitikk rettet mot utenriks sjøfart være basert på en samfunnsøkonomisk begrunnelse. For øvrig vil flertallet påpeke at praktiseringen av EU- og EØS-regelverkene om statsstøtte ikke er konstant og upåvirket av lobbyvirksomhet. Dette innebærer at selv om sjøtransporttjenester i dag er en av et fåtall næringer som kan motta direkte statsstøtte, kan dette i prinsippet endres over tid.

6.11.2 Markedssvikt

I velfungerende markeder uten vridende skatter vil relative priser avspeile ulike varers og tjenesters reelle samfunnsøkonomiske verdi, slik at samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet er sammenfallende. Da vil prismekanismen føre til at ressursene brukes der de kaster mest av seg. I en slik situasjon vil investorenes valg av investeringsprosjekter basert på privatøkonomisk lønnsomhet, være sammenfallende med det resultatet som en samfunnsøkonomisk kalkyle vil gi. Også med et fullstendig nøytralt skattesystem vil de privatøkonomiske mest lønnsomme investeringsprosjektene være de som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Dersom man skal avvike fra prinsippet om likebehandling av næringer må det derfor skyldes at markedene ikke fungerer godt nok. Dette innebærer at en samfunnsøkonomisk begrunnelse for særlig lempelig beskatning av utenriks sjøfart må ta utgangspunkt i markedssvikt som er spesielt knyttet til denne næringen. Generelt vil ikke skatt være et egnet virkemiddel til å motvirke eventuell markedssvikt i en næring. Ofte vil direkte støtte i form av overføringer eller andre ordninger være mer målrettet enn skattelette. Slike ordninger kan som regel i større grad rettes inn mot årsaken til at markedssvikten oppstår. Direkte støtteordninger vil også typisk være gjenstand for en mer reell politisk prioritering enn hva som ofte er tilfelle med skattefavorisering. Dette skyldes hovedsakelig at

særordninger i skattesystemet ikke underlegges den samme årlige budsjettbehandlingen som direkte støtteordninger. Videre kan det skyldes at kostnaden knyttet til skattefavorisering (skatteutgiften) ofte er usikker.

Utvalget har diskutert hvilke typer markedssvikt som eventuelt kan begrunne skattefavorisering av utenriks sjøfart, og har drøftet markedssvikt knyttet til: (i) Mekanismer som skaper næringsklynger, (ii) Konkurransen mellom land om mobile skattegrunnlag, (iii) Makroøkonomisk markedssvikt, (iv) Miljø, sikkerhet og internasjonal påvirkningskraft, samt (v) Kriseberedskap. Flertallets konklusjoner på disse punktene følger nedenfor.

«Den maritime klyngen»

I avsnitt 6.5 gjennomgås teori og empiri knyttet til næringsklynger, med spesiell vekt på sjøfartsnæringen. I noen tilfeller kan etableringen av en næring, direkte eller indirekte, bidra til å øke verdiskapingen i andre bedrifter. Slike ekte klyngekapende mekanismer er eksterne effekter mellom bedriftene. Dette er noe annet enn rene varekryssløp, det vil si gjensidig kjøp og salg av produkter mellom bedrifter. Kjøp og salg av varer mellom bedrifter (varekryssløp) har ingenting med svikt i disse markedene å gjøre, og berettiger derfor heller ikke næringspolitiske inngrep. Likevel er det ikke uvanlig at en næring som ønsker skattelette eller andre særfordeler, bruker slike kryssløpsvirkninger på sysselsetting og produksjon som argument.

Utvalget har diskutert om det er slik at eksistensen av næringsklynger tilsier en særlig skatte- og næringspolitikk rettet mot klyngene. Hvis myndighetene hadde hatt full informasjon om eksisterende og potensielt nye næringsklynger, ville en optimal skatte- og næringspolitikk vært ordninger rettet direkte mot markedssvikten i næringsklyngene. En slik politikk krever imidlertid informasjon som er lite etterprøvbart for myndighetene. Næringspolitikken kan derfor ikke baseres på at myndighetene har full informasjon om næringsklynger. Se for øvrig diskusjonen i Bergoutvalgets avsnitt 5.5.

I likhet med en rekke andre utvalg mener flertallet at verdiskapingen i Norge reduseres av en særlig nærings- og skattepolitikk rettet mot næringsklynger. Det skyldes i hovedsak tre forhold. Det første er faren for manipulasjon og incentivene en slik politikk vil gi næringer til å iverksette tiltak slik at de fremstår som en næringsklynge. Det kan være store samfunnsøkonomiske kostna-

der knyttet til slik uproduktiv virksomhet. Det andre er hensynet til næringsstrukturen. Per definisjon vil myndighetene alltid vite noe om eksisterende næringer og bransjer, men nesten ingenting om næringer som er i emning. Det kan lede til en politikk som enten segmenterer eksisterende strukturer, eller som gir seg utslag i at myndighetene forsøker å «plukke vinnere» med utgangspunkt i eksisterende næringer. Begge deler er trolig skadelig for norsk økonomi. For det tredje må skattelette til utvalgte næringer finansieres av høyere skatt på andre skattegrunnlag, noe som vil øke den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å trekke inn et gitt skatteproveny, fordi kostnaden ved å øke beskatningen øker overproposjonalt med økningen i skattesatsen.

Et annet og mindre vesentlig spørsmål – gitt de sterke anbefalingene fra flertallet i dette utvalget og anbefalingene fra andre utvalg om ikke å føre en særlig nærings- og skattepolitikk for klynger – er om rederiene er en del av en maritim næringsklynge. Det legges ofte til grunn at rederiene er kjernen i den maritime sektoren i Norge, for eksempel gjennom å være krevende kunder overfor andre deler av miljøet, se for eksempel skipsfartsmeldingen side 36 og Jakobsen og Goldeng (2005) side 7. Det har videre vært hevdet at dersom rederiene flytter sin virksomhet fra Norge, vil det føre til at resten av den maritime sektoren flytter ut eller forvitrer.

Oppfatningen om at rederiene er kjernen i det maritime miljøet synes bare å kunne springe ut av en hypotese om at det er positive eksterne effekter for andre deler av maritim sektor knyttet til det å ha skipseieende selskaper skattemessig lokalisert i Norge. Informasjonen om eksistensen av en næringsklynge i maritim sektor er mangelfull, men den informasjonen som finnes trekker i retning av at det ikke kan påvises klyngeskapende mekanismer mellom rederier og andre deler av maritim sektor. Flertallet mener derfor at det som gjerne omtales som «den maritime klyngen» i hovedsak dreier seg om varekryssløp mellom bedrifter, og ikke om markedssvikt og klyngeskapende mekanismer.

Maritim sektor slik den er definert i Jakobsen og Goldeng (2005) og skipsfartsmeldingen, er en svært sammensatt gruppe av næringsgrener. Det er diskutabelt om det er meningsfylt å undersøke en så vidt sammensatt gruppe som én næring, slik Jakobsen og Goldeng (2005) gjør. Eksempelvis er innenlandsk fergetrafikk, fiskerivirksomhet samt virksomhet som i første rekke er knyttet til olje- og gassutvinning delvis omfattet av definisjonen av maritim sektor. Videre er mange av eksemplene som benyttes i rapporten bedrifter hvor store deler

av omsetningen er rettet mot eksportmarkedet, noe som innebærer at disse virksomhetene i liten grad står i et avhengighetsforhold til norske rederier.²² Videre er det betydelige metodiske problemer knyttet til utvelgelsen av selskaper som inngår i datagrunnlaget i Jakobsen og Goldeng (2005). Dette svekker rapportens utsagnskraft. Flertallet mener ovennevnte innebærer at rapporten har liten relevans for utvalgets arbeid.

Skattlegging og mobile skattegrunnlag

I avsnitt 6.7 har utvalget diskutert om konkurransen mellom land om å tiltrekke seg mobile næringer og spesielt om EUs lavskatteregimer for sjøfart, kan begrunne en lempelig beskatning av norsk utenriks sjøfart. Flertallet finner grunn til å minne om at mange næringer i Norge kan finne land utenfor Norge som har en mer lempelig skattlegging av kapital, og at utenriks sjøfart i denne sammenhengen ikke står i en særstilling. Sammenligninger gjort av Skaugeutvalget viser at norsk kapitalbeskatning ligger omtrent på europeisk gjennomsnittsnivå. Flere land, både i og utenfor Europa, har lavere selskaps- og eierbeskatning enn Norge. Norge bør generelt ikke innrette sine skatteregler etter beskatningen i lavskatteland. Det som er viktig for Norge er at bedrifter på sikt får en avkastning etter skatt på sine investeringer som er minst like god som avkastningen ute. Dette oppnås gjennom et samspill mellom samfunnsforhold og bedriftsspesifikke forhold hvor også skatt spiller en rolle, men hvor faktorproduktivitet, faktorpriser, markedsadgang og markedsnærhet har avgjørende betydning.

Flertallet mener at man ikke bør differensiere kapitalbeskatningen etter ulik mobilitetsgrad. Det skyldes at på lang sikt er all kapital like mobil internasjonalt. Dette er godt illustrert ved en rekke norske industrikonserns valg av nyinvesteringer i utlandet fremfor i Norge. På denne måten må all realkapital anses som finanskapital når den skal reinvesteres, og grunnlaget for å differensiere beskatningen etter kapitalmobilitet faller således bort. Også på dette punktet er flertallets anbefalinger i tråd med Skaugeutvalgets anbefaling.

Skattefavourisering av sjøfart for å hindre nedbygging av konkurranseutsatt sektor

I den næringspolitiske debatten hevdes det ofte at valutaskapende næringer står for en særlig verdifull form for verdiskaping, og at dette tilsier gun-

²² I skipsfartsmeldingen på side 40 opplyses det at halvparten av omsetningen fra det maritime miljøet er eksport.

stige rammevilkår for slike næringer. I lys av at utenriks sjøfart er en valutaskapende næring, har utvalget i kapittel 6.7 diskutert om dette synet kan gis en samfunnsøkonomisk begrunnelse.

Generelt mener flertallet at en nærings evne til å skape valuta i seg selv ikke er et godt mål på næringens betydning for norsk økonomi, og dette kan heller ikke brukes som argument for å støtte denne næringen. I denne forbindelse vil flertallet peke på at innenlandsk produksjon som erstatter import, eller kapitalinntekter fra utenlandske investeringer, i like stor grad bidrar til balanse i utenrikshandelen som eksporterende næringer.

Flertallet har vurdert spørsmålet om støtte til utenriks sjøfart kan begrunnes som et ledd i en politikk som styrker konkurranseutsatt sektor ved å besvare tre spørsmål:

1. Foreligger det en form for markedssvikt som fører til at konkurranseutsatt sektor blir for liten? Et bekreftende svar på dette spørsmålet er avgjørende, fordi flertallet generelt mener at markedssvikt er et nødvendig (men ikke tilstrekkelig) vilkår for næringspolitiske inngrep.
2. Dersom en slik markedssvikt foreligger, er skatte- og næringspolitikken velegnede virkemidler?
3. I hvilken grad er selektiv favorisering av utenriks sjøfart en del av en slik politikk?

Flertallet påpeker at petroleumsformuen representerer en stor valutagave som isolert reduserer behovet for annen konkurranseutsatt virksomhet. Flertallet erkjenner likevel at det er en reell fare for at innfasingen av petroleumsinntektene i norsk økonomi kan skje for raskt, i den forstand at nedbyggingen av øvrig konkurranseutsatt sektor går for langt i forhold til balansen i økonomien på lang sikt. Det problematiske ved en slik utvikling ligger først og fremst i at den har vist seg vanskelig å reversere. Det skyldes blant annet at det er vanskeligere å bremse lønnsveksten enn å øke den. Dette gjelder spesielt når det er et politisk mål å holde arbeidsledigheten så lav som mulig. Samtidig indikerer svingningene i valutakursen i globaliserte kapitalmarkeder at denne prismekanismen ikke tilstrekkelig raskt og entydig sørger for langsiktig balanse i utenrikshandelen. Stivheter i lønnsdannelsen og i den reelle valutakursen er former for markedssvikt.

Flertallet mener imidlertid at eventuell markedssvikt i valuta- og arbeidsmarkedene ikke gir entydige politikimplikasjoner. Flertallet peker på at det kan være vanskelig å reversere tiltak for å opprettholde konkurranseevnen, selv om tiltakene i utgangspunktet er ment å være midlertidige.

Faren er derfor stor for at denne type politikk kan hindre omstilling og virke konserverende på næringsstrukturen. Flertallet støtter altså på generelt grunnlag Skaugeutvalgets anbefaling om *ikke* å bruke skatte- og næringspolitikken til å påvirke næringsstrukturen.

Flertallet mener videre at dersom stabiliseringspolitikken skulle endres slik at den la større vekt på generell bedring av konkurranseevnen overfor utlandet, bør selektiv favorisering av utenriks sjøfart uansett ikke inngå som en del av en slik politikk. I denne sammenhengen vil flertallet påpeke at spørsmålet om favorisering av utenriks sjøfart må anses som et spørsmål om en permanent og strukturbevarende politikk, ikke som et spørsmål om midlertidig støtte i en forbigående svak konjunktursituasjon. Varig favorisering av denne næringen vil innebære at man pålegger andre sektorer en større del av byrden med å finansiere offentlig sektor. Selektiv favorisering av utenriks sjøfart er med andre ord en implisitt diskriminering av øvrige deler av konkurranseutsatt sektor. En politikk som ønsker å styrke konkurranseutsatt sektor bør derfor innrettes slik at man likebehandler alle eksisterende og potensielle næringer innenfor sektoren.

Miljø, sikkerhet og kriseberedskap

Utvalget har drøftet om det kan være miljømessige begrunnelser for å gi støtte til utenriks sjøfart. I EUs transportpolitikk inngår et mål om å flytte godstransport fra vei til skip og jernbane ut fra miljø- og kapasitetshensyn. Utvidelsen av EU har særlig aktualisert dette. I Norge er tilsvarende mål skissert i Nasjonal transportplan. Flertallet mener at subsidier eller annen støtte til næringer ut fra miljøhensyn er et mindre effektivt virkemiddel enn å innrette miljøpolitikken direkte mot de forhold som skaper miljøproblemer.

Utvalget har også diskutert om støtte til utenriks sjøfart kan begrunnes ut fra et norsk ønske om innflytelse i internasjonale organisasjoner for derigjennom å fremme miljø- og sikkerhetsstandarder, blant annet for skip og besetning. I denne diskusjonen har flertallet kommet til at næringsstøtte neppe er et hensiktsmessig virkemiddel for å øke innflytelsen på den internasjonale utviklingen i en næring. Løsningen må heller være å søke allianser og arbeide sammen med andre nasjoner med sammenfallende syn på disse problemområdene.

Det kan tenkes at norsk eierskap til handelsflåten gir bedre kriseberedskap, og at det dermed er positive eksterne virkninger for Norge som nasjon knyttet til det å ha en stor flåte i norsk eie.

Fremtidig krisehåndtering kan imidlertid trolig hovedsakelig baseres på markedet for sjøtransporttjenester, eller på nasjonale og flernasjonale beredskapskontrakter. En indikator på dette er at norsk rekvisisjonslovgivning ikke har vært brukt i noen internasjonale krisesituasjoner i fredstid. Flertallet mener dessuten at skatte- og næringspolitikken ikke er et egnet virkemiddel for å ivareta hensynet til kriseberedskap. I den grad forsvars- og beredskapsmessige forhold tilsier noe annet, vil det ligge utenfor utvalgets mandat å vurdere dette.

6.11.3 Utflytting og reversibilitet

Flertallet betviler ikke at den internasjonale mobiliteten er stor for sjøfartsvirksomhet, og at det er lett å flytte skip og skipseiende selskaper til andre land. Men dette innebærer også at det er lett å flytte skip tilbake til Norge. Selv om rederiene flytter ut, vil Norge fortsatt kjøpe sjøtransporttjenester. Dette innebærer at havneanlegg og distribusjonsanlegg holdes intakt selv om rederiene lokaliseres til andre land. En *reestablering* av norskbaserte rederier vil derfor være mulig uten store flyttekostnader. De konsekvensene endrede skatteregler eller andre næringspolitiske rammevilkår har for internasjonal lokalisering av rederier, er i så fall mer reversible enn for andre næringer som presumptivt er mindre mobile.

Skaugeutvalget uttaler på side 160:

«Dersom andre land, herunder EU, i nær fremtid avvikler sine særordninger for skipsfarten, kan det være uheldig om en forutgående avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet kan videre tilsi at en bør være avventende i en slik situasjon, ettersom hyppige endringer i rammebetingelsene i seg selv er uheldige.

Utvalget antar for øvrig at en snarlig avvikling kan føre til at deler av rederinæringen flytter utenlands. En eventuell avvikling av reglene antas derfor ikke å øke skatteinntektene vesentlig.»

Flertallet tolker Skaugeutvalget slik at de begrunner en videreføring av skattefavoriseringen av utenriks sjøfart med at sannsynligheten for at andre land avvikler sine ordninger i nær fremtid er til stede. Det vil da være uheldig om norske rederier flytter ut i mellomtiden og at hjemflytting er vanskelig om rammebetingelsene endres. Flertallet finner dette resonnementet noe mangelfullt, siden Skaugeutvalget betraktet sjøfart som en særlig mobil næring.

6.11.4 Konklusjon

Flertallet mener at næringspolitikken og skattepolitikken må være basert på prinsipper om ikke-favorisering og ikke-diskriminering av næringer. Dette innebærer blant annet at flertallet avviser konkurransenøytralitet som et bærende prinsipp for næringspolitikken. Dette gjelder også for utenriks sjøfart, selv om ESAs statstøtteretningslinjer åpner for statsstøtte til sjøtransportsektoren. Etter flertallets oppfatning må ethvert særlig tiltak for en eller få utvalgte næringer, ha som formål å realisere samfunnsøkonomiske gevinster. Etter en samlet vurdering av mulige former for markedssvikt knyttet til sjøfart, kan flertallet ikke se at det foreligger en slik samfunnsøkonomisk begrunnelse for næringsstøtte til sjøfartsvirksomhet. Utvalgets flertall foreslår derfor i kapittel 7 en overgang til ordinær beskatning.

Hvis man i strid med flertallets anbefaling likevel ønsker å opprettholde næringsstøtte til sjøfart, tilrår flertallet at slik støtte gis gjennom direkte tilskudd i stedet for gjennom gunstige skatteregler. Også i en slik situasjon mener flertallet altså at rederiskatteordningen bør avvikles. I de fleste tilfeller vil det være mer målrettet, effektivt og transparent å yte støtte til en næring gjennom direkte overføringer enn gjennom særlige skatteregler. Direkte overføring til selskapene vil i større grad enn den gjeldende rederiskatteordningen inngå i den helhetlige prioriteringen og behandlingen som kjennetegner den ordinære budsjettprosessen. ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøtransportsektoren tillater ulike former for næringsstøtte. Det er imidlertid en forutsetning at næringsstøtten er på nivå med de ordningene som er godkjent, og at den samlede næringsstøtten ikke overstiger den skatten næringen ville betalt under ordinær beskatning. Utvalgets flertall legger til grunn at det kan utformes en ordning med direkte støtte innenfor disse begrensningene.

6.12 Mindretallets merknader til kapittel 6

6.12.1 Generelt om bruk av teoretisk-økonomiske modeller som grunnlag for næringspolitikk

Medlemmene Ida Skard og Harry Veum viser til at teoretisk-økonomiske modeller er viktige som rettesnorer for innretningen av næringspolitikken. Modellene kan imidlertid være basert på forutsetninger som ikke alltid er i samsvar med de til enhver tid gjeldende nasjonale og internasjonale faktiske og legale rammevilkår. Dette kan for

eksempel skyldes at modellene ikke alltid tar tilstrekkelig hensyn til effektene av nye skatteregler, herunder skattyternes mulighet for tilpasninger til disse. Rammevilkårene kan selvsagt påvirkes og tidvis endres, men mulighetene for dette er ofte begrenset innen en rimelig tidshorisont.

Videre er det grunn til å utvise varsomhet med å trekke for bastante generelle politikkanbefalinger ut fra ulike forskningsteorier. Dette gjelder særlig fordi slike politikkanbefalinger kan være vanskelig å reversere senere, dersom konsekvensene av politikken skulle bli annerledes enn forutsatt.

6.12.2 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og verdiskaping

Ut fra økonomisk teori kan en, for å oppnå høyest mulig samfunnsøkonomisk lønnsomhet, ta utgangspunkt i at næringspolitikken og skattesystemet bør virke mest mulig nøytralt. En forutsetning for dette er at det eksisterer velfungerende markeder og at det ikke er andre såkalte eksternaliteter. Ved den praktiske politikutformingen vektlegges det imidlertid ofte andre hensyn i tillegg til næringsnøytralitet.

Eksempelvis har kraftkrevende industri fordeler av gunstige energikontrakter, forskningsintensive bedrifter nyter godt av offentlige utgifter til forskningen, og primærnæringene har fordeler av kvote- og konsesjonsordninger og skatteordninger. Videre gir differensierte merverdiavgiftssatser fordeler for visse næringer, veiutbygging gir fordeler for bedrifter som er avhengig av transport osv. Disse eksemplene er sannsynligvis i varierende grad forenlig med næringsnøytralitet og effektiv samfunnsøkonomisk ressursbruk.

Sjøfart skattlegges i dag lempeligere enn annen næringsvirksomhet. For mindretallet er spørsmålet hvilke konsekvenser en kan forvente dersom denne beskatningen avvikes med overgang til ordinær beskatning. En slik omlegging bør etter disse medlemmers vurdering kun finne sted dersom det kan påvises klare samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til en slik omlegging. En generell henvisning til at nøytralitetsprinsippet tilsier en likebehandling av næringene, er etter disse medlemmers vurdering ikke en tilstrekkelig begrunnelse for en slik omlegging.

Mindretallet peker på at det er betydelig usikkerhet knyttet til de forventede realøkonomiske gevinster ved å avvike rederiskatteordningen med overgang til ordinær beskatning. Et sentralt spørsmål er hvor den kapitalen som i dag er allokert eller kan tenkes å bli allokert til norske rederier vil

finne sin anvendelse dersom rederiene blir gjenstand for økt beskatning. En kan tenke seg at kapitalen fortsatt allokteres til norske rederier, til rederier i utlandet eller til annen virksomhet i Norge eller utlandet.

Etter disse medlemmers vurdering er det grunn til å tro at omfanget av redериinvesteringer i Norge vil bli vesentlig redusert ved overgang til ordinær beskatning av rederiaktivitet. Dette skyldes at den forventede avkastningen for en investor ved alternative investeringer vil være høyere.

Dersom omfanget av rederiinvesteringer i Norge som følge av en overgang til ordinær beskatning blir redusert, er det lite sannsynlig at kapitalen vil bli reinvestert i virksomhet i Norge, idet det neppe er grunnlag for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv. Det vises til at Sandmo-utvalget på side 26 konkluderer med at det «ikke er tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital til norsk næringsliv». Prosjekter med tilstrekkelig lønnsomhet blir således i utgangspunktet finansiert.

Selv om det på makronivå er tilstrekkelig kapital tilgjengelig, kan det likevel på grunn av markedssvikt være enkelte samfunnsmessige lønnsomme prosjekter som ikke får tilstrekkelig finansiering. Sandmo-utvalget uttaler på side 26: «Dersom markedssvikt gir lav kapitaltilgang bør dette eventuelt løses ved ordninger rettet mot den spesifikke markedssvikten, ikke med generell økt kapitaltilgang for en næring.» Selv om problemstillingen for Sandmo-utvalget er hvorvidt en slik markedssvikt knyttet til kapitaltilgang bør løses ved å opprette et fond som skal øke kapitaltilgangen, antar disse medlemmene at argumentet om at slike problemer best løses ved ordninger som er rettet mot den spesifikke markedssvikten har mer generell gyldighet. Det er derfor etter mindretallets vurdering ikke grunnlag for å hevde at eventuell kapital som ikke (lenger) vil bli investert i rederiaktivitet ved overgang til ordinær beskatning, vil finne alternativ anvendelse innenfor de områder som i dag på grunn av markedssvikt skulle mangle tilstrekkelig kapitaltilgang.

Skattefavourisering til rederiaktiviteten innebærer en form for støtte til næringen, gitt at det ordinære skattenivået er referansenivået for måling av næringsstøtte. Selv om næringen på denne måten kan sies å motta næringsstøtte, innebærer dette likevel at staten mottar et netto skatteproveny fra næringen, da summen av skatteinntekter fra næringen overstiger null. Gitt at kapitalen som i dag er investert i næringen ikke i nevneverdig grad fortrengrer kapitaltilgangen til andre prosjek-

ter i Norge, vil staten dermed lide et netto proveny-
tap ved en overgang til ordinær beskatning av
rederinæringen med derav følgende redusert
investeringsnivå innenfor næringen.

Siden det samlet sett ikke er grunnlag for å
hevde at det er knapphet på kapital i norsk
næringsliv, kan det argumenteres for at kapital
som ikke blir investert i rederinæringen i Norge
etter overgang til ordinær beskatning vil finne
alternativ anvendelse i utlandet i form av finansin-
vesteringer fra Norge. Disse medlemmer kan ikke
se at en slik alternativ anvendelse av kapitalen i
utlandet nødvendigvis vil gi samfunnsmessige
gevinster i Norge. Virksomhet, herunder arbeids-
plasser, i tilknytning til slike investeringer vil pri-
mært finne sted i lokaliseringslandet. Videre vil
finansinntekter fra denne virksomheten normalt
være omfattet av fritaksmetoden for aksjeinntek-
ter, og dermed være fritatt for beskatning i Norge
hos selskapsaksjonærer.

Mindretallet viser også til faren for betydelige
omstillingskostnader knyttet til avvikling av sjø-
fartsvirksomhet, særlig i distriktene, på kort og
mellomlang sikt.

6.12.3 Skattekonkurrans og mobile skatte- fundamenter.

Medlemmene Ida Skard og Harry Veum viser til at
skattekostnaden er en svært viktig lokalisering-
faktor for rederivirksomhet. Dette ligger til grunn
for at EU-kommisjonen har tillatt statsstøtte til
rederinæringen i sine retningslinjer for statsstøtte
til sjøtransport, og dette er også bakgrunnen for at
flere EU-land i de senere år har innført såkalt ton-
nasjeskatteordninger for skattlegging av sjøfarts-
virksomhet. For eksempel ble det i forbindelse
med innføringen av tonnasjebeskatning i Storbri-
tannia i 2000, i en uavhengig utredning avgitt til det
britiske Finansdepartementet (Chancellor of the
Exchequer), uttalt følgende:²³

«It is accepted by all those I have consulted,
including Government Departments, that with-
out a user-friendly and virtually tax exempt
environment there is no real prospect of achie-
ving the aim of Government Policy to revive the
industry. A tonnage-based form of corporation
tax is the means proposed to achieve this fiscal
environment. Evaluation of it was at the core of
my terms of reference.

[...]

But concern for a strong shipping industry
is not just rooted in nostalgia. For with the
growth of world trade, the shipping industry is
continuing to expand globally. Not surpris-
ingly, many countries prize a successful ship-
ping industry and want a share in this growth.
Competition is intense, even if conducted in a
more prosaic way than in the days of buccane-
ers and Man o'Wars. It springs from low cost
flag convenience, from high quality industry in
some Far Eastern countries, and increasingly,
with the benefit of new tonnage tax regimes,
from other members of the European Union,
including recently and notably the Nether-
lands. The location of ownership, flagging
(registration) and management activities is
very «footloose», since it can easily be trans-
ferred from one country to another. This makes it
vital to have regard to the fiscal regimes in
other countries if we want to maintain a
successful shipping industry in the UK.»

Den type skattekonkurrans som eksisterer fra
land med lav beskatning generelt, og lav rede-
riskatt spesielt, har stor betydning for lokalisering
av mobile skattefundamenter. Det kan argue-
teres for at vi fra norsk side bør påvirke andre land til
å heve skattesatsene, som et alternativ til selv å
tilby næringen konkurransedyktige rammevilkår.
Skattekonkurrans er imidlertid et globalt pro-
blem, som etter mindretallets syn må finne sin lø-
sning gjennom globale tiltak. En avvikling av stats-
støtte til sjøfart må således finne sin løsning innen-
for rammen av WTO-forhandlingene. I denne sam-
menhengen kan vi fra norsk side spille en aktiv
rolle.

Mindretallet kan ikke se at det foreligger til-
strekkelige forventede samfunnsøkonomiske
gevinster til at Norge alene skal ta belastningen
knyttet til å øke skattene på svært mobile skatteba-
ser. Næringen vil da bli påført en betydelig konkur-
ranseulempe, frem til det tidspunkt flertallet av
andre nasjoner har avviklet sine ordninger. Dette
kan vise seg å medføre en høy kostnad for Norge i
form av redusert virksomhet i Norge og tapte skat-
teinntekter fra næringen og tilknyttet virksomhet.
Det er dessuten ikke sannsynlig at en ensidig
økning av skattenivået på sjøfartsnæringen i Norge
vil medføre at andre land øker skattenivået tilsva-
rende. Mindretallet vil i denne sammenheng vise
til at det den 24. februar i år ble lagt frem en utred-
ning med forslag til en tonnasjeskattmodell i Sve-
rige, noe som viser at økt beskatning av sjøfart ikke
er aktuell politikk i andre sjøfartsnasjoner.²⁴

²³ Independent Enquiry Into A Tonnage Tax, July 1999, A
Report by The Lord Alexander of Weedon QC.

²⁴ Jf. avsnitt 3.4.

6.12.4 Næringsklynger

Mindretallet viser til at mens enkelte studier taler for at det eksisterer klyngeeffekter i rederivirksomhet, spesielt mellom rederiene og den øvrige del av den maritime virksomheten, er det andre studier som hevder at det ikke kan påvises slike effekter. Dette taler for å utvise forsiktighet med hensyn til å trekke for bastante konklusjoner eller politikk anbefalinger ut ifra antatte klyngeteorier på dette feltet.

Mindretallet viser likevel til at det i en rapport utarbeidet i 2001 av Policy Research Corporation NV i Nederland på oppdrag av EU-kommisjonen (Study on the Economic Impact of Maritime Industries in Europe), er lagt til grunn vesentlige positive økonomiske ringvirkninger fra nasjonal rederivirksomhet på andre deler av økonomien i 15 EU-land, samt Norge. Den direkte verdiskapingen fra maritime næringer er anslått til ca. 1 prosent av BNP i Europa. 33 prosent av verdiskapingen i maritim sektor ble innbetalt til de nasjonale regjeringer i form av skatter og avgifter. Tilsvarende rapporter er også utarbeidet for belgiske og nederlandske myndigheter i forbindelse med at rederiskattordninger ble innført i disse landene.

Ut fra den bransjemessige inndelingen i nasjonalregnskapet er det vanskelig å anslå størrelsen på den maritime sektor i Norge eksakt. I kapittel 2 er det redegjort for studien som er gjennomført av Jakobsen og le Bruyn Goldeng (Menonrapporten, 2005). I denne anslås størrelsen på verdiskaping og sysselsetting for maritim sektor i Norge. I 2004 var samlet sysselsetting ca. 90 000 personer og samlet verdiskaping ca. 63 mrd. kroner. En betydelig andel av både sysselsetting og verdiskaping skjer i distriktene. Selv om det kun er deler av sektoren som er relevant i forhold til utenriks sjøfart, og selv om det kan være noe usikkerhet knyttet til tallene, gir rapporten en indikasjon på omfanget av maritimt tilknyttede bedrifter i Norge. I rapporten hevdes det blant annet:

«Rederiene er kjernen i det maritime miljøet i Norge. Med det mener vi at rederiene gir et viktig bidrag til resten av næringen og langt på vei er en forutsetning for en videre utvikling av disse. Rederiene fyller mange viktige roller: De er store kunder for verft, utstysprodusenter og maritime tjenesteytere, de utøver et kontinuerlig innovasjonspress på sine kunder, bidrar til å bringe leverandører og samarbeidspartnere ut på internasjonale markeder, og de bidrar til økt kunnskapsnivå og til mer spesialisert kompetansemiljø og vare- og tjenestetilbud. Dessuten representerer redere et betydelig privat Eiermiljø som bidrar til å øke dynamikken i

norsk næringsliv. Det siste er en av de viktigste kildene til produktivitetsvekst i et lands økonomi».

Menonrapporten viser således at det er kryssløpssammenhenger og synergieffekter mellom rederier og leverandører. Avhengigheten ser hovedsakelig ut til å gå fra produsenter/leverandører til rederiene.

Mindretallet viser til at det uansett tilstedeværelsen av eventuelle klyngeeffekter, eksisterer kryssløpssammenhenger der rederiene har et aktivt kundeforhold til maritime tjeneste- og utstysprodusenter, og at rederiene som krevende kunder også gir verdifulle bidrag til utvikling av nye produkter.

6.12.5 Reverseringsproblemer ved overgang til ordinær beskatning av rederivirksomhet

Mindretallet viser til omtalen i avsnitt 6.7.1. Disse medlemmer legger til grunn at det vil være vanskelig å reversere en nedbygging av sjøfartsnæringen i Norge dersom dette i ettertid skulle bli ønskelig. Dette skyldes blant annet at den kostnaden som i særlig grad er knyttet til valg av lokalisering av virksomheten, det vil si skattekostnaden, i de fleste andre maritime nasjoner i dag i praksis er null. Man vil derfor mangle finansielle virkemidler for å oppnå ønsket reversering. Det er videre grunn til å anta at maritim kompetanse som i dag er sentral for det maritime miljøet, vil være forvitret/forsvunnet på et eventuelt senere ønsket reverseringstidspunkt. Nedbygging av næringen som en følge av overgang til ordinær beskatning fremstår således som en lite reversibel politikk.

6.12.6 Miljø, sikkerhet og kriseberedskap

Mindretallet vil peke på at det i praksis har vist seg vanskelig kun gjennom avgifter og prising av omsettelige utslippskvoter å oppnå energi- og drivstoffpriser som i alle næringer reflekterer de miljøskader næringen forårsaker. Hensynet til miljøet kan tilsa at man også vurderer alternativ virkemiddelbruk. Disse medlemmer viser til at hensynet til en sikker, effektiv og miljøvennlig transport er angitt som en av hovedmålsettingene i EU-kommisjonens retningslinjer for statsstøtte til sjøtransport. I St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006-2015 er det angitt som en sentral målsetting å effektivisere veitransporten samtidig som det legges til rette for overgang av godstransport til sjø og bane.

Mindretallet vil videre vise til at eierskap over skip og sjøtransportvirksomhet kan bidra til å ivareta beredskapskapshensyn i tilfelle krig og andre kritiske situasjoner, jf. blant annet gjeldende rekvisisjonslovgiving, som gir den norske stat adgang til å ekspropriere skip dersom de enten er registrert i Norge eller eies av norske selskaper som driver rederivirksomhet fra Norge. Flåtens størrelse vil også være av betydning i forhold til norske forpliktelser overfor allierte samarbeidspartnere.

Det forhold at norsk rekvisisjonslovgivning ikke har vært brukt i noen av de internasjonale krisesituasjoner etter den annen verdenskrig, og at dagens krisehåndtering har vært basert på markedet for sjøtransporttjenester, eller på nasjonale eller flernasjonale beredskapskontrakter, innebærer ikke at disse forholdene er uten betydning ved den samlede vurderingen av næringens betydning for Norge.

6.12.7 Administrative kostnader og internprisingsproblemer

Internprising er generelt sett en aktuell problemstilling i forhold til særskatteregimer. Etter det mindretallet er kjent med, har det imidlertid ikke vist seg å være så store kontrollproblemer knyttet til internprising for selskaper innenfor den særskilte rederiskatteordningen som først antatt. Dette blant annet fordi selskaper som omfattes av rederiskatteordningen er norske skattesubjekter med regnskapsplikt etter norske regler. Norske skattemyndigheter har dermed en vid anledning til å kontrollere og følge opp internprisingen mellom særskatteselskaper og ordinært beskattede norske selskaper.

Disse medlemmer vil peke på at internprising er et kontrollproblem også overfor ordinært beskattet virksomhet, særlig hvor den ordinært skattlagte virksomheten har aktivitet i utlandet. Oppgaven for kontrollvirksomheten blir da å fordele skattefundamentene korrekt mellom selskapene og de ulike landene. Som et hjelpemiddel for å sikre korrekt allokering mellom landene har OECD utarbeidet anbefalte retningslinjer for selskapene og de ulike lands skattemyndigheter, kalt OECDs Transfer Pricing Guidelines. Disse retningslinjene tillegges stor betydning i norsk internrett.

Etter disse medlemmers vurdering er det grunn til å anta at et skatteregime som gjør det gunstigere å etablere skipseiende selskap i utlandet, herunder innføring av ordinær beskatning av norske rederiselskaper, vil øke kontrollproblemene knyttet til internprising. Kontrollproblemene

for norske ligningsmyndigheter vil være større ved transaksjoner mellom et norsk og et utenlandsk selskap enn mellom to norske, idet tilgangen på regnskapsinformasjon fra den utenlandske enheten ikke er like lett tilgjengelig som fra norske selskaper.

Disse medlemmer viser også til at flertallets forslag om utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene må antas å øke ligningsmyndighetenes kontrollbehov, siden flere eiere av selskaper i utlandet kan komme inn under ordningen.

6.12.8 Mindretallets konklusjon

Mindretallet mener at en på bakgrunn av generelle økonomisk-teoretiske modeller bør være varsom med å legge om et skattesystem når de tilsiktede samfunnsmessige effektene av omleggingen fremstår som svært usikre, samtidig som en slik politikk vil kunne vise seg vanskelig å reversere. Det er ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at det vil oppstå samfunnsøkonomiske gevinster ved en omlegging til ordinær beskatning innenfor gjeldende skatteregime. De samfunnsøkonomiske effektene av en utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene fremstår som svært usikre, og er i alle tilfeller ikke tilstrekkelig utredet.

Eventuelle effekter på kort og mellomlang sikt vil snarere være knyttet til omstillingskostnader, spesielt i distriktene, der mange maritime bedrifter og mye av sysselsettingen er lokalisert. Videre vil skatteinntekter fra rederivirksomheten falle bort. Dersom overgang til ordinær beskatning medfører skattetilpasning i form av utflytting av eierne i tillegg til selskapene, vil også skatt på utbytte, formuesskatt og skatt på forbruk falle bort. Mindretallet viser dessuten til at virkninger for miljø, sikkerhet, kriseberedskap og ikke minst kryssløpsammenhenger med andre maritime vare- og tjenestebedrifter, er argumenter som taler for å legge til rette for å opprettholde sjøfartsvirksomhet i Norge.

Mindretallet mener på denne bakgrunn at det ikke vil oppnås samfunnsøkonomiske gevinster av betydning ved overgang til ordinær beskatning av rederivirksomhet, med derav følgende nedbygging av sjøfartsnæringen i Norge.

6.13 Referanseliste

Besley, T., R. Griffith og A. Klemm (2001): «Fiscal reaction functions». Mimeo.

- Devereux, M.P. og R. Griffith (2002): «The impact of corporate taxation on the location of capital: a review», *Swedish Economic Policy Review*.
- Devereux, M.P., B. Lockwood og M. Redoano (2001): «Do countries compete over corporate tax rates?». Mimeo.
- Diamond, P. A. og J. A. Mirrlees (1971): «Optimal taxation and public production, I: production efficiency, II: Tax rules», *American Economic Review* 61, 8–17 og 261–278.
- Dreyer Lassen, D. og P.B. Sørensen (2002): «Financing the Nordic Welfare States: The Challenges of Globalization to Taxation in the Nordic Countries». Rapport til Nordisk Ministerråd.
- European Commission (1997): «Towards tax coordination in the European Union: a package to tackle harmful tax competition». Document COM (97) 495 final.
- European Commission (2001): «Study on the economic Impact of maritime Industries in Europe». Policy Research Corporation NV.
- Fujita, M., P. Krugman og A.J. Venables (2001): «The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade». The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
- Gelb, A. mfl. (1988): «Oil Windfalls - Blessing or Curse? A World Bank Research Publication». New York, Oxford University Press.
- Goulder, L.H. (1995): «Environmental taxation and the «double dividend»: A reader's guide», *International Tax and Public Finance* vol. 2, s. 155–182.
- Holmøy, E., T. Hægeland, Ø. Olsen og B. Strøm (1993): «Effektive satser for næringsstøtte», *Rapporter fra SSB 1993/31*.
- Holmøy, E. and T. Hægeland (1999): «Effective Rates of Assistance for Norwegian Industries», *The Review of Income and Wealth* 45, 1, 1999, 99–116.
- Holmøy, E., T. Hægeland og K.E. Rosendahl (2002): «Best i test, men hva så? Kommentarer til NOU 2001: 29?», *Økonomisk Forum* nr. 2.
- Holmøy, E. og H. Vennemo (1995): «A General Equilibrium Assessment of a Suggested Reform in Capital Income Taxation», *Journal of Policy Modelling*, Vol. 17 (6).
- Håkonsen, L. (2001): «Grønne skattereformer og doble gevinster – hva har 10 års forskning lært oss?», *Aa.Ø.Røvik (red.): Energi og miljø ved et tidsskille – samfunnsfaglige perspektiver fra forskningsprogrammet SAMRAM, Norges Forskningsråd*.
- Independent Enquiry Into A Tonnage Tax, July 1999. A Report by The Lord Alexander of Weedon QC.
- Jakobsen, E.W. (2003): «Attracting the winners: the competitiveness of five European maritime industries». Kolofon forlag.
- Jakobsen, E.W. (2004): «Seile sin egen sjø. Er det viktig å beholde rederiene i Oslo-området?». Menon.
- Jakobsen, E.W. og E.B. Goldeng (2005): «Maritim verdiskaping - økonomisk analyse av næringsutvikling i perioden 1994-2004.», *Menon-rapport 5/2005*.
- Johansen, L. (1979): «The bargaining Society and the inefficiency of bargaining», *Kyklos*, vol. 32, 497–522.
- Kapitaltilgang og økonomisk utvikling, rapport fra ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke, Finansdepartementet, Oslo, juni 2004 (Sandmoutvalget).
- Midelfart Knarvik, K.H. og F. Steen (1999): «Self-reinforcing Agglomerations? An empirical industry study», *Scandinavian Journal of Economics* 101(4), 515–532.
- Midelfart Knarvik, K.H. og F. Steen (2001): «Vertical industry linkages: Sources of productivity gains and cumulative causation?», *Review of Industrial Organization* 21, 3–20.
- NIS-rapporten (2004): NIS med fokus på service og kvalitet, rapport fra en arbeidsgruppe, 10. september 2004.
- NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – En skisse til reform (Aarbakkegruppen).
- NOU 1996: 17 I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi (Bergoutvalget).
- NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting (Grønn skattekomisjon).
- NOU 2000: 21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping (Holden-I).
- NOU 2001: 29 Best i test (Referansetestingsutvalget).
- NOU 2003: 9 Skatteutvalget – forslag til endringer i skattesystemet (Skaugutvalget).
- NOU 2003: 13 Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs (Holden-II).
- NOU 2005: 4 Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus (Industriutvalget).
- OECD (1998): «Harmful tax competition: An emerging global issue».
- OECD (2001): «Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations».
- Porter M.E. (1990): «Competitive Advantage of Nations», Macmillan.
- Reve, T. og E.W. Jakobsen (2001): «Et verdiskapende Norge». Universitetsforlaget 2001.

- Salvanes, K.G og S.E. Førre (2003): «Effects on Employment of Trade and Technical Change: Evidence from Norway», *Economica* 70, 293–329.
- St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer. (skipsfartsmeldingen).
- St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøvernstilstand.
- St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015.
- Stevens, P. (2003): «Resource impact: Curse or blessing? A literature survey.», *The Journal of Energy Literature* IX 3–42.
- Sørensen P.B. (2000): «The case for international tax co-ordination reconsidered», *Economic policy* 15, 431–472.
- Wilson, J.D. (1986): «A theory of interregional tax competition», *Journal of Public Economics* 69, 229–247.
- Wilson, J.D. (1999): «Theories of tax competition», *National Tax Journal* 52, 269–304.
- Winner, H. (2005): «Has tax competition emerged in the OECD countries? Evidence from panel data», *International Tax and Public Finance* 12, 667–687.
- Zodrow, G.R. og P. Mieszkowski (1986): «Pigou, tibout, property taxation, and the underprovision of local public goods», *Journal of urban Economics* 19, 356–370.

Kapittel 7

Alternative modeller for beskatning av skipseiende selskaper. Øvrige støtteordninger for sjøfart

7.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives alternative modeller for beskatning av skipseiende selskaper. Først omtales dagens norske rederiskatteordning i avsnitt 7.2. Deretter omtales innføring av ordinær beskatning for rederivirksomhet i Norge, jf. avsnitt 7.3. Et tredje alternativ er å innføre en skattefrihetsordning for sjøfartsvirksomhet i Norge etter mønster av rederiskatteordninger i andre europeiske land, jf. avsnitt 7.4. I avsnitt 7.5 drøftes virkningene av en videreføring av dagens rederiskatteordning eller innføring av ordinær beskatning av rederivirksomhet for ressursbruken og skatteprovenyet, herunder betydningen av at de skipseiende selskapene har høy mobilitet på kort sikt, og betydningen av den nylig innførte fritaksmetoden for beskatning av aksjeinntekter i selskapssektoren. I avsnitt 7.6 gis en kort omtale av øvrige støtteordninger for sjøfart. I avsnitt 7.7 evalueres de tre ulike modellene for beskatning av skipseiende selskaper.

7.2 Den gjeldende norske rederiskatteordningen

I avsnitt 4.3 er det gitt en nærmere beskrivelse av den norske rederiskatteordningen. Kort forklart innebærer ordningen at skipseiende selskaper kan unntas fra løpende overskuddsbeskatning av inntekter fra sjøfartsvirksomhet, men at det vil påløpe skatt på selskapenes hånd ved utdeling av slike inntekter som utbytte, og ved utreden fra ordningen. Det er bare skipseiende selskaper som kan skattlegges etter de særlige reglene.¹ Sammenlignet med løpende selskapsbeskatning vil verdien for selskapet av skatteutsettelsen avhenge dels av hvor mye som årlig utbetales som utbytte, dels av hvor lenge skattebetalingen utsettes (lengden på skatteutsettelsen), og dels av eiers diskonteringsrente. For investorer i rederiselskaper er det sum-

men av skatter på kapital som er relevant for å beregne den totale skattebyrden på investert kapital. Dette inkluderer selskapsbeskatning, utbyttebeskatning og formuesbeskatning.

Skatteutsettelsen for overskuddet fra drift og utleie av skip gjelder bare så lenge overskuddet beholdes i det rederibeskattede selskapet. Dette kan oppnås ved at midlene reinvesteres i eiendeler som er lovlige innenfor ordningen, for eksempel i nye skip, børsnoterte aksjer, kontanter eller bankinnskudd, se avsnitt 4.3.4 og 4.3.5 for en nærmere oversikt. Avkastningen fra reinvestering i skip blir ikke løpende beskattet. Dersom midlene reinvesteres i finansielle eiendeler innenfor ordningen, vil avkastningen fra dette beskattes ordinært som finansinntekt. Valg av investeringsobjekt påvirker følgelig verdien av skatteutsettelsen. Rederiskatteordningen gir derfor sterke incentiver til å reinvestere i rederibeskattet virksomhet. Om midlene tas ut av ordningen som utbytte, påløper 28 prosent selskapsskatt. Fra 2006 vil det også påløpe 28 prosent utbytteskatt på utbetalt utbytte til personlig aksjonær utover skjermingsfradraget

I den grad selskapene investerer i virksomhet innenfor rederiskatteordningen, vil det ikke utløse overskuddsskatt. Dersom aksjonærene ønsker å investere i annen virksomhet enn den som er omfattet av rederiskatteordningen, må overskuddet tas ut av det skipseiende selskapet og beskattes ordinært. Følgelig kan man gjennomføre investeringer i skip uten overskuddsbeskatning, men når overskuddet for eksempel benyttes til eiendomsinvesteringer på land, vil det påløpe skatt. Det forhold at overskuddsskatt utløses som følge av investeringer utenfor rederiskatteordningen, fremstilles gjerne av næringen som en uheldig side ved ordningen. Begrensningene i muligheten til å investere ubeskattede midler i virksomhet utenfor ordningen er imidlertid innført for å redusere virkningen av ordningen for næringsvirksomhet som skal beskattes ordinært. Det er i utgangspunktet skipsfartsvirksomhet (eie og drift av skip) som er støtteberettiget gjennom ordningen, og følgelig er det også bare investeringer i slik virksomhet som kan

¹ Ordningen gjelder også innleie av skip, forutsatt at selskapet også er eier av skip.

Boks 7.1 Innelåsing av kapital som følge av rederiskatteordningen

Innelåsing av kapital i en næring er uheldig dersom det leder til overinvesteringer i næringen i den forstand at den marginale avkastningen av kapitalen før skatt blir lavere enn avkastningen før skatt ved en alternativ anvendelse av kapitalen. Skattefavourisering av en næring vil typisk lede til innelåsing, hvilket er tilfelle i rederinæringen. Denne boksen viser at innelåsing oppstår som følge av at den løpende overskuddsbeskatningen er for lav i næringen, og at et endelig skattefritak ikke vil redusere eller fjerne innelåsingseffektene. Med andre ord påvirkes ikke tidspunktet for utdeling fra selskapet eller uttreden av rederiskatteordningen av utbytteskatten (skatt som påløper på selskapet ved utdeling eller uttreden).

La k betegne skattesatsen på kapitalinntekter generelt og k^* overskuddskatten i selskapet. Verdien av 1 krone etter utbytteskatt a som tas ut av selskapet i dag, kan plasseres til en alternativ avkastning i . Verdien av dette beløpet i år t er:

$$(1) \quad [1 + i(1 - k)]^t$$

Dersom aksjonæren i stedet lar beløpet stå i selskapet til avkastning r vil verdien etter t perioder være:

$$(2) \quad \frac{1}{1 - a} [1 + r(1 - k^*)]^t (1 - a) = [1 + r(1 - k^*)]^t$$

Det fremgår uten videre at (2) er uavhengig av a . Altså spiller ikke det ingen rolle for uttakstidspunktet om skatteutsettelsen (utbytteskatt, $a > 0$) erstattes med skattefritak (ingen utbytteskatt, $a = 0$). Derimot avhenger uttrykkene av k , k^* , r og i .

Dersom k^* er lavere enn k vil det lønne seg å utsette uttakstidspunktet, gitt at $r = i$. Jo lenger man utsetter, jo lavere blir skatten i (2) i forhold til (1). Det er dette som skaper innelåsing i rederisektoren, og problemet kan bare løses ved å øke k^* , altså beskatningen av overskuddet i selskapet.

Det faktum at rentabiliteten i rederinæringen er lav sammenlignet med andre næringer ($r < i$) er riktignok en følge av innelåsing, men reduksjonen i lønnsomhet bidrar til å begrense innelåsing og overinvesteringene i næringen.

gjøres med skattefrie midler. Den begrensede investeringsadgangen betegnes gjerne feilaktig som innelåsing av kapital i ordningen. Tvert i mot er det den manglende løpende overskuddsbeskatningen som fører til innelåsing av kapital i ordningen, og skattleggingen av overskudd som investeres i annen virksomhet *reduserer* følgelig innelåsingseffektene i rederiskatteordningen. Dette er nærmere gjennomgått i boks 7.1.

7.2.1 Skattekreditt og investorfordel

Fordelene av en skatteutsettende ordning relativt til en ordning med endelig skattefritak avhenger av diskonteringsrenten, tidshorizonten, utbytteutbetalingenes størrelse og hvordan tilbakeholdt over-

skudd investeres innenfor ordningen. En ordning med endelig skattefritak vil redusere den effektive beskatningen av rederivirksomhet. I boks 7.2 er det vist hvordan skattekreditten kan beregnes. Den nåværende rederiskatteordningen fører til at man kan investere driftsoverskuddet fra virksomhet innenfor ordningen i skip og oppnå skatteutsettelse også på avkastningen fra denne investeringen. Meravkastningen for en personlig investor som følge av denne fordelene kan illustreres med et eksempel. Anta at en investor kan velge mellom å investere 100 mill. kroner i et ordinært beskattet selskap eller i et rederibeskattet selskap. Dersom han velger å investere i et *rederibeskattet* selskap, kan hele den årlige avkastningen reinvesteres innenfor rederiskatteordningen, slik at 28 prosent

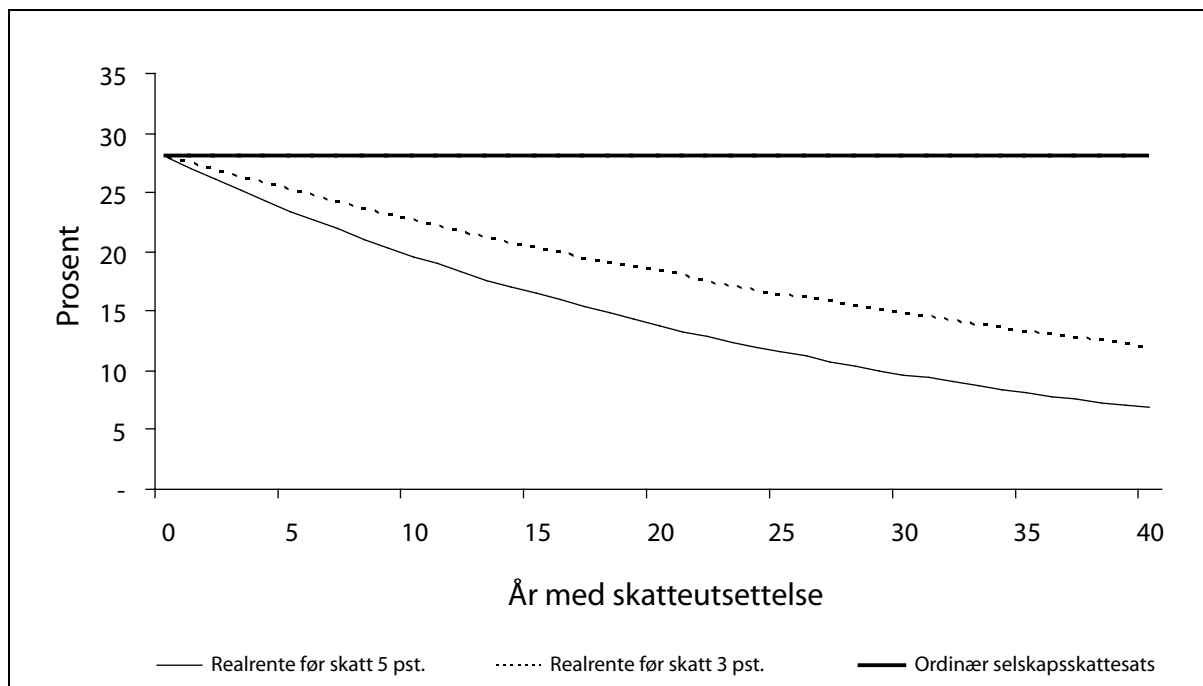
Boks 7.2 Effektiv selskapsskattesats etter skatteutsettelsens varighet

Muligheten til å utsette skatt på driftsoverskudd innebærer en lettelse i den effektive beskatningen (skatte kreditt), og kan illustreres med et eksempel: Dersom utbetalingen av et utbytte på 1 mill. kroner utsettes med N år, kan den utsatte skatten på 280 000 kroner dekkes ved at eier «i dag» setter av $[280\,000 / (1 + \text{rente etter skatt})^N]$ kroner. Dette beløpet er mindre enn 280 000 kroner, og differansen uttrykker skatte kredittens verdi. Verdien av skatte kreditten er større desto større renten etter skatt er, og desto lenger utbetalingen av utbytte utsettes. Figur 7.1 illustrerer denne effekten. Det er lagt til grunn to situasjoner med hhv. 5 prosent og 3 prosent realrente før skatt som gir hhv. 3,6 prosent og 2,2 prosent realrente etter skatt. Figuren viser at den personlige investor kan redusere den effektive selskapsskattesatsen vesentlig ved å utsette innbetalingen av skatt på overskudd for et gitt år. Dersom investoren velger å utsette innbetaling av selskapsskatt fra år 0 med eksempelvis 20 år, kan han i en situasjon med 5

prosent realrente før skatt finansiere dette ved i år 0 å sette av et beløp som tilsvarer om lag 14 prosent av overskuddet. Dette vil etter 20 år ha forrentet seg til skattekravet fra overskuddet i år 0. Implisitt vil derfor i dette tilfellet en skatteutsettelse i 20 år innebære en selskapsskattesats på om lag 14 prosent i stedet for ordinær selskapsskattesats på 28 prosent. I dette tilfellet vil altså skatte kredittens verdi være om lag halvparten av beløpet som under ordinær selskapsbeskatning forfalt til betaling i år 0, her om lag 140 000 kroner.

Eksemplet i figur 7.1 viser hvordan verdien av skatte kreditten og dermed den effektive selskapsskatten avhenger av tidshorisonten før overskuddet tas ut som utbytte.¹ Hvis man antar uendelig tidshorisont er verdien av skatte kreditten så stor at den effektive skattesatsen er tilnærmet lik null.

¹ Det er ikke tatt hensyn til at formuesskatten også kan påvirke verdien av skatte kreditten.



Figur 7.1 Implisitt selskapsskattesats ved skatteutsettelse etter skatteutsettelsens varighet

overskuddsskatt først påløper for selskapet når investoren velger å ta ut utbytte. Det ordinært beskattede selskapet betaler derimot løpende 28 prosent selskapsskatt på overskuddet, slik at det er avkastningen etter selskapsskatt som reinvesteres frem til året for utbytteutbetaling.

Tabell 7.1 viser beregnet meravkastning ved å velge rederiinvesteringen for en investeringsperiode på 10 år og en investeringsperiode på 20 år. Beregningsmessig er det lagt til grunn en realavkastning før skatt på 5 prosent for begge investeringsalternativene. Videre er det tatt hensyn til 28

Tabell 7.1 Skattekredittens betydning for avkastning etter skatt. Investering over 10 år og 20 år i ordinært beskattet virksomhet og i rederibeskattet virksomhet

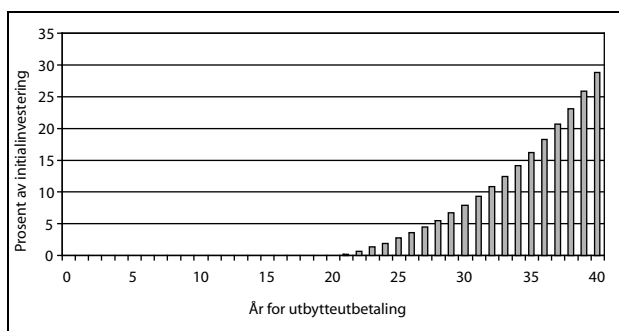
Investeringsperiode	Ordinært beskattet selskap		Rederibeskattet selskap	
	10 år	20 år	10 år	20 år
Samlet avkastning for personlig investor. Mill. kr.	36,7	87,7	38,5	98,5
Årlig avkastning etter skatt. Prosent	3,17	3,20	3,33	3,49

prosent utbytteskatt på utbytte over skjermingsfradrag. Skjermingsrenten er beregningsmessig satt til 2 prosent p.a. Det er tatt hensyn til at det rederibeskattede selskapet betaler tonnasjeskatt.² Etter 10 år vil samlet avkastning etter skatt være 38,5 mill. kroner for rederiinvesteringen, mens investeringen i ordinært beskattet virksomhet over samme periode gir 36,7 mill. kroner, det vil si en meravkastning på 1,8 mill. kroner. Etter 20 år har meravkastningen knyttet til rederiinvesteringen økt til 10,8 mill. kroner.

Som tabell 7.1 viser, øker verdien av skattekreditten over tid. Dette illustreres også i figur 7.2, som viser meravkastningen i prosent av initialinvesteringen for ulike antagelser om investeringslengde. Både tabellen og figuren er basert på de samme forutsetningene om investeringsbeløp, årlig avkastning, skjermingsrente osv. Mens tabellen viser øyeblikksbilder av meravkastningen ved rederiinvestering, viser figuren utviklingen over en lengre tidsperiode. Figuren viser at investoren vil oppnå en meravkastning på over 80 prosent av initialinvesteringen hvis han velger å investere i rede-

ribeskattet virksomhet i 40 år fremfor å investere i ordinært beskattet virksomhet. Selv om rederiselskapet betaler tonnasjeskatt og må betale overskuddsskatt når utbytte tas ut fra virksomheten, gir en slik adgang til å utsette beskatningen likevel betydelig lempning i effektiv beskatning av rederiinvesteringen, og derfor større avkastning etter skatt for en personlig investor.

I beregningene er det lagt til grunn at realavkastningen før skatt er 5 prosent for både investeringer i ordinært beskattet og i rederibeskattet virksomhet. Antakelsen er gjort ene og alene for å illustrere skattefavouriserings effekt. Imidlertid vil skattefavourisering av én enkelt næring føre til at avkastningen før skatt i denne næringen er lavere enn i ordinært beskattede næringer. Gjennomgang av tilgjengelig statistikk i kapittel 2 viser at lønnsomheten i utenriks sjøfart er lavere enn for blant annet industri. Ved å legge til den lavere avkastningen før skatt på rederiinvesteringen i eksempelet over, vil avkastningen etter skatt i prinsippet bli lik for begge investeringsalternativene. I eksempelet over og med en investeringsperiode på 20 år vil en avkastning før skatt på 4,6 prosent på rederiinvesteringen gi samme avkastning etter skatt som den ordinært beskattede investeringen.



Figur 7.2 Meravkastning i prosent av initialinvestering ved investering i rederivirksomhet etter antall år før utbytteutbetaling

² Tonnasjeskatten anslås å gjøøre om lag 0,6 prosent av årlig overskudd fra drift av skip for selskap innenfor rederiskatteordningen. Anslaget er gjort på grunnlag av SSBs regnskapsstatistikk og skattestatistikk for rederiselskaper og satsene i tonnasjeskatten som gjelder i 2006.

7.2.2 Rederiskatteordningen i et internasjonalt perspektiv

Det er en rekke forskjeller mellom den norske rederiskatteordningen og rederiskatteordningene i andre europeiske land. Dette er nærmere diskutert i kapittel 5. Ved å sammenligne den samlede kapitalbeskatningen på investors hånd, kan man få et inntrykk av hvor høy beskatningen av denne typen virksomhet er i ulike land. Tabell 7.2 viser maksimal formell skattesats i 2005 for rederibeskattet virksomhet og personlig investor i rederivirksomhet i Norge og i enkelte andre land. Tall for Norge for 2006 er tatt med i parentes. Den samlede formelle skattesatsen for personlig investor er beregnet for eier som er bosatt i samme land som det landet selskapet er skatte-

Tabell 7.2 Maksimale formelle skattesatser¹ for selskapsoverskudd i rederier og for personlig investor i enkelte europeiske land. 2005-regler. Prosent

Land	Skatt på driftsoverskudd når dette tas ut av rederibeskattet selskap	Skatt på utbytte til personlig investor (alle næringer)	Skatt i alt på utbytte til personlig investor fra rederibeskattet selskap
	t_r	t_u	$t_r + (1-t_r/100) * t_u$
Norge	28	0 (28) ²	28 (48,16) ²
Finland	26	16	37,8
Nederland	0	30	30
Storbritannia	0	25	25
Danmark	0	43	43
Tyskland	0	22,2	21,2
Frankrike ³	0	33,9	33,9
Italia	0	17,6	17,6
Belgia	0	15	15
Irland	0	42	42
Uveid gjennomsnitt		24,5 (27,3)	29,4 (31,4)

¹ For land med progressiv beskatning av overskudd og utbytte er det oppgitt høyeste marginalskattesats. For rederivirksomhet er det angitt skattesats for selskapet for overskudd som tas ut av rederiskatteordningen.

² Fra 2006 innføres det utbytteskatt i Norge. Skatten utgjør 28 prosent av utbetalt utbytte utover skjermingsgrunnet, og gir en maksimal formell skattesats på 48,16 prosent for utbytte til personlig eier.

³ Sist oppdaterte tall for Frankrike er fra 2004.

Kilde: OECD Tax Database, tabell II.4, Overall statutory tax rates on dividend income og Finansdepartementet

messig hjemmehørende i. Dette er en god illustrasjon når man ønsker å sammenligne skatetrykket mellom land, men tar ikke hensyn til en situasjon der en norsk person eier selskap hjemmehørende i utlandet.

Tabellen rendyrker forskjellene i nominelle skattesatser mellom ordinært beskattet virksomhet og rederier i utvalgte europeiske land. Dette innebærer at forhold knyttet til avskrivninger, støtteordninger, internprising mv. ikke er tatt hensyn til. Videre innebærer det at verdien av skattekreditten i den norske (og den finske) rederiskatteordningen ikke fremkommer av tabellen. De fleste andre europeiske rederiskattesystemer innebærer endelig fritak for beskatning av inntekter fra sjøfart. Når utbytte fra virksomheten tas ut på personlig eiers hånd gjelder imidlertid ordinære regler for utbyttebeskatning. Formuesskatt er ikke inkludert i beregningene. Av landene i tabellene er det, foruten Norge, kun Frankrike som har formuesskatt.³

Tabell 7.2 viser at den norske samlede maksimale formelle skattesatsen for utbetalt utbytte til personlig eier fra rederibeskattet virksomhet lå under gjennomsnittet for de utvalgte landene i 2005, med 28 prosent, mot 29,4 prosent som gjen-

nomsnitt for gruppen. Utsettelse av utbetaling av utbytte og dermed utsettelse av skatteinbetalingen, ville gi en ytterligere lavere *effektiv* skattesats for personlig eier. Den norske rederiskatteordningen skilte seg følgelig ikke vesentlig fra andre lands rederiskatteordninger i 2005, når en tar hensyn til skattleggingen av bedrift og eier sett under ett.

Skjermingsmetoden som er innført fra 2006, øker den maksimale formelle skattesatsen i kapitalbeskatningen. Maksimal samlet marginalskatt på selskapsoverskudd og utbytte som er skattepliktig til Norge blir 48,16 prosent fra 2006 (mot 28 prosent i 2005). Den gjennomsnittlige skattesatsen vil imidlertid bli lavere pga. skjermingen som fører til at det bare er avkastning utover det som tilsvarende en risikofri alternativavkastning som ekstrabeskattes. Også formuesskatten er økt fra 2006, men dette er det ikke tatt hensyn til i tabellen.

Endringene fra og med inntektsåret 2006 fører trolig til at den samlede effektive gjennomsnittlige skattesatsen for personlig investor er høyere i Norge enn i andre europeiske land. Hvis investorene ikke tar ut beløp som overstiger skjermingsfradraget, vil imidlertid den effektive skattesatsen være uendret for uttaket. Som vist i kapittel 2 er avkastningen for skatt lavere i sjøfart enn i industri, noe som kan tyde på at utbytteutbetalingene fra denne næringen i mindre grad vil overstige skjer-

³ Bunnfradraget i Norge er 200 000 kroner mens det i Frankrike er 732 000 euro (vel 5,7 mill. kroner).

mingsfradraget, og dermed heller ikke vil belastes med utbytteskatt.

I tabell 7.2 er det sett bort fra tonnasjeskatt. Nivået på den norske tonnasjeskatten er om lag på gjennomsnittet av tonnasjeskatten i Storbritannia, Danmark og Nederland, se St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- avgifts- og tollvedtak, side 42, og anslås til om lag 0,6 prosent av driftsoverskuddet i rederinæringen i 2006.⁴ Den innbyrdes rangeringen av landenes samlede beskatning av rederivirksomhet vil derfor neppe påvirkes av at tonnasjeskatt er utelatt fra beregningene. I sammenligningen er det også sett bort fra særregler i de ulike rederiskatteordningene. Særreglene har i varierende grad betydning for skattebelastningen for rederiselskaper. Det er imidlertid ikke praktisk mulig å ta hensyn til slike forskjeller i en oversikts-tabell.

7.3 Ordinær skattlegging av rederivirksomhet

Utvalgets flertall går inn for å avvikle den gjeldende rederiskatteordningen. Dette innebærer overgang til ordinær løpende overskuddsbeskatning for selskapene som i dag er innenfor ordningen, på linje med andre næringer. Dette er i tråd med et generelt prinsipp om likebehandling av næringer, investeringer, inntektsformer og organisasjonsformer. Gjennomgangen i kapittel 6 viser at utvalgets flertall ikke har funnet samfunnsøkonomiske grunner for at sjøfart skal ha lempeligere beskatning enn andre næringer. Tvert imot bidrar skattefavoriseringen av næringen til innelåsing av kapital, slik at avkastningen før skatt i næringen er lavere enn for andre næringer.

Sett i lys av at lønnsomheten av sjøfartsinvesteringer er vesentlig lavere før skatt enn i for eksempel industrien (jf. omtalen av nettokapitalavkastningsrater i kapittel 2), mener flertallet at en omstilling fra rederivirksomhet til annen virksomhet vil bidra til at samfunnets ressurser kaster mer av seg.

Effektivitet i bruken av knappe innsatsfaktorer

Gitt forutsetningen om at det ikke foreligger markedsvikt som begrunner særlige skatteregler for en næring, er det i følge standardteorien for optimal beskatning slik at man skal unngå vridende beskatning av vare- og tjenesteproduksjon. Dette

betyr at beskatningen må innrettes slik at en oppnår en best mulig samlet faktorbruk og at det ikke er mulig å øke den samlede avkastningen ved å omdisponere faktorbruken. Skattefavoriseringen av sjøfartsvirksomhet er vridende og fører til at faktorbruken i denne næringen er større enn hva den ellers ville vært, noe som går på bekostning av annen virksomhet. Den samlede avkastningen av innsatsfaktorene kan dermed økes ved å omallokere bruken av dem. Når skattegrunnlagene er internasjonalt mobile, og mulighetene for grunnrentebeskatning og indirekte beskatning av konsum er begrenset, kan det være optimalt å differensiere beskatningen etter hvor følsomme skattegrunnlagene er overfor endringer i skattesatsene. Rederinæringen er en meget mobil næring, også på kort sikt, og dette har vært brukt som argument for lav skatt på næringens kapitalavkastning. Utvalget har diskutert dette argumentet i kapittel 6, og flertallet har funnet at det ikke holder som argument for skattefavorisering av rederinæringen.

Flertallet mener at det er potensial for en samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til en bedre utnyttelse av realkapitalen. Eksisterende realkapital i sjøfartsvirksomheten består av aktiva (skip) som neppe har en alternativ anvendelse som kan gi høyere avkastning før skatt. Derimot kan skipene selges til utlandet og dermed forholdsvis raskt omdannes til finansiell kapital. Denne kan plasseres i utlandet eller brukes til å finansiere ny realkapital i Norge. Det er derfor mulig å redusere den norskeide kapitalbeholdningen i skipsfartsnæringen raskere enn i mindre mobile næringer hvor endringer i kapitalbeholdningen i større grad avhenger av graden av kapitalslit.

Flertallet mener at ordinær beskatning over tid vil påvirke fremtidige investeringer i næringen og dermed oppbyggingen av ny realkapital på en slik måte at Norges formue i form av realkapital og finansielle fordringer på utlandet får en høyere samfunnsøkonomisk avkastning. I den grad realkapital bygges opp i mer lønnsomme næringer i Norge, vil avkastningen av landets samlede realkapital øke.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av å overføre realkapital fra sjøfart til annen virksomhet vil imidlertid begrenses av mulighetene for å foreta nye investeringer i skattefavoriserte næringer i utlandet. Dersom investeringstakten i skattefavorisert sjøfartsvirksomhet kan opprettholdes fullt ut ved å etablere skipseiende selskap i utlandet, vil man ikke oppnå en slik endring i kapitalakkumulasjonen. Utvalgets flertall foreslår derfor å utvide NOKUS-reglene slik at investeringer i sjøfartsvirksomhet i land med lav eller ingen skatt for denne

⁴ Anslaget er gjort på grunnlag av SSBs regnskapsstatistikk og skattestatistikk for rederiselskaper og satsene i tonnasjeskatten som gjelder i 2006.

næringen skatlegges løpende etter norske regler. Dette forslaget er nærmere beskrevet i kapittel 8.

Selv om utenriks sjøfart er en meget kapitalintensiv næring, har dagens skatteordninger også ført til at næringen bruker mer arbeidskraft enn det som er optimalt fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. I tillegg til at selve rederivirksomheten er skattefavourisert, er lønnsutgiftene i næringen direkte subsidiert både gjennom tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget. Dette innebærer at arbeidskraft har en lavere avkastning i sjøfartsvirksomhet enn i andre næringer hvor bedriftene i tillegg til konkurransedyktig lønn etter skatt til de ansatte, også har en inntjening som dekker ordinær beskatning. Omallokering av arbeidskraft fra sjøfartsvirksomhet til andre, mer lønnsomme alternativer, har etter flertallets oppfatning entydig positive samfunnsøkonomiske virkninger.

En naturlig konsekvens av utvalgsflertallets vurderinger er at tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk (refusjonsordningen og nettolønnsordningen) samt sjømannsfradraget bør avvikles. Utvalgets flertall mener at nordmenn kun skal arbeide som sjøfolk i den grad de er internasjonalt konkurransedyktige uten norsk subsidiering av lønnskostnadene. I den grad norske sjøfolk innehar spesielt verdifull kompetanse eller er spesielt produktive relativt til utenlandske sjøfolk, vil de norske sjøfolkene være konkurransedyktige. Etter flertallets syn foreligger det ikke andre særlige forhold som skiller sjømannsyrket fra andre yrkesgrupper som er utsatt for internasjonal konkurranse.

Latente skatteforpliktelser for selskaper innenfor rederiskatteordningen

Den gjeldende rederiskatteordningen gir ikke endelig skattefritak, men en skatteutsettelse. Selskap som lignes innenfor rederiskatteordningen har derfor opparbeidet latente skatteforpliktelser. Tall innhentet fra Sentralskattekontoret for storbedrifter viser at de latente skatteforpliktelsene samlet kan utgjøre mellom 10 og 15 milliarder kroner.⁵ En avvikling av rederiskatteordningen bør derfor følges av overgangsregler som gir anvisning på hvordan disse skatteforpliktelsene skal behandles.

Utvalgets flertall mener at det ikke vil være i tråd med forutsetningene for rederiskatteordningen å gi overgangsregler som innebærer et permanent fritak for hele eller deler av de latente skatte-

⁵ Størrelsen er nominelle, og bygger på de regnskapsmessige verdiene i rederiselskapene, ikke antatte virkelige verdier.

forpliktelsene ved en avvikling av ordningen. Det vil i en slik situasjon være naturlig å se hen til overgangsregler som er gitt i beslektede tilfeller, herunder avviklingen av skattekreditter i forbindelse med skattereformen 1992. Overgangsreglene som ble gitt i forbindelse med skattereformen 1992 gikk i hovedsak ut på en utsatt periodisering av opparbeidede skattekreditter.⁶

Det bør også ses hen til overgangsreglene som ble vedtatt for riggselskaper som måtte tre ut av rederiskatteordningen fra og med inntektsåret 2006. Disse reglene ga selskapene en lempeligere periodisering av den skattepliktige gevinsten ved uttreden, ved at gevinsten og avskrivningsgrunnlaget kunne samordnes. I Ot.prp. nr. 1 (2005–2006) uttaler Finansdepartementet i denne forbindelse (på side 79):

«Overgangsregelen som foreslås innebærer ikke et permanent fritak for skatt av den beregnede gevinsten for selskapene, men gir en gunstigere tidfesting av gevinsten. Etter departementets oppfatning er det ikke i tråd med forutsetningene for rederiskatteordningen å gi overgangsregler som innebærer et permanent fritak for hele eller deler av den beregnede skattepliktige gevinsten.»

Det ovennevnte innebærer at overgangsreglene ved en avvikling av rederiskatteordningen må regulere periodiseringen av skatteinnbetalingene. I denne sammenhengen kan den nærmere utformingen av overgangsregler som er gitt i andre tilfeller der det er gjennomført en overgang fra skatteutsettelse til skatteplikt gi veiledning.

7.4 En norsk rederiskatteordning med endelig skattefritak mv.

Et alternativ til ordinær beskatning av skipseiende selskaper er å innføre en tonnasjeskatteordning etter mønster av de fleste andre europeiske rederiskatteordningene. Dette vil innebære at skatteutsettelsen for inntekter fra sjøfart erstattes med en ordning der inntekter fra sjøfart er varig fritatt for ordinær beskatning.⁷ Dette vil medføre at det ikke

⁶ Skattekreditter som forelå ved innføringen av rederiskatteordningen i 1996, kunne videreføres for selskaper som gikk inn i ordningen. I tillegg kommer skattekreditter som er opparbeidet innenfor rederiskatteordningen.

⁷ I stedet for ordinær inntektsskatt pålegges selskapene en tonnasjeskatt. Formelt sett innebærer en tonnasjeskatteordning etter mønster av de fleste andre europeiske ordningene derfor ikke et skattefritak. Satsene for beregning av tonnasjeskatt er imidlertid lave, og denne skatten har derfor relativt sett liten betydning for skattebelastningen for rederiselskapene, jf. avsnitt 4.3.13.

lenger foreligger skattemessige incentiver til å flytte virksomheten ut av Norge, av den art som er omtalt i avsnitt 7.5 nedenfor.

En utflytting av de skipseiende selskapene kan til en viss grad føre til at virksomhet med tilknytning til de skipseiende selskapene flyttes ut av Norge. Dette har blant annet sammenheng med at det i flere andre lands rederiskatteordninger er stilt krav om at teknisk og kommersiell drift og administrasjon må utføres av selskaper hjemmehørende i samme land som det tonnasjebeskattede selskapet. En utflytting av teknisk og kommersiell drift og administrasjon, og eventuelt annen virksomhet med tilknytning til de skipseiende selskapene, kan på kort sikt føre til omstillingskostnader. Det er mulig at innføring av en rederiskatteordning med endelig skattefritak til en viss grad kan bremse utflytting av tilknyttet virksomhet. Det vises til den evaluering av de ulike alternativene for rederibeskatning som foretas i avsnitt 7.7 nedenfor.

Den viktigste forskjellen mellom den eksisterende norske rederiskatteordningen og de fleste andre europeiske rederiskatteordningene er at den norske ordningen innebærer en skatteutsettelse for inntekter fra sjøfart, mens de fleste andre europeiske ordningene innebærer at inntekter fra sjøfart er varig fritatt for ordinær beskatning. En annen viktig forskjell er at selskaper innenfor andre europeiske rederiskatteordninger kan drive andre typer virksomhet ved siden av rederivirksomheten. Nedenfor omtales en mulig tilpasning til andre europeiske rederiskatteordninger på disse to punktene.

Endringer som nevnt må notifiseres til og godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) før de kan iverksettes.

7.4.1 Nærmere om en overgang til en skattefrikretsordning for rederivirksomhet

For selskaper som trer inn i rederiskatteordningen etter en innføring av en skattefrikretsordning, antas endringen å kunne gjennomføres ved enkle tilpasninger i de gjeldende bestemmelsene om særlig rederibeskatning i skatteloven kapittel 8. De særlige bestemmelsene om konto for tilbakeholdt skattlagt inntekt og bestemmelsene om beskatning ved utdeling av ubeskattet inntekt vil være uaktuelle for selskaper som omfattes av en skattefrikretsordning. Bestemmelsene om beskatning ved uttreden fra ordningen må endres. En mulighet er å erstatte reglene om beskatning ved uttreden med regler om at det skal skje en beskatning av ubeskattet inntekt ved uttreden fra ordningen

før utløpet av et visst antall år. Dette er ordningen i for eksempel i Storbritannia. For øvrig antas det at bestemmelsene i den gjeldende rederiskatteordningen i hovedsak kan videreføres i en skattefrikretsordning.

For selskaper som allerede er innenfor den gjeldende rederiskatteordningen, må det tas stilling til hvordan en eventuell overgang til en skattefrikretsordning skal gjennomføres. Slik utvalgets flertall ser det, bør det ved en eventuell innføring av en skattefrikretsordning vedtas overgangsbestemmelser som sikrer at allerede opparbeidede skattekreditter videreføres for selskaper som trer inn i den nye ordningen.

7.4.2 Nærmere om endringer i bestemmelsene om lovlig virksomhet for selskaper innenfor ordningen

Bestemmelsene om lovlig virksomhet for selskaper innenfor den gjeldende norske rederiskatteordningen kan innebære ulemper, sammenlignet med øvrige europeiske og ikke-europeiske rederiskatteordninger. Selskaper innenfor den norske ordningen kan ikke drive annen virksomhet enn virksomhet definert som rederivirksomhet. Dette innebærer at virksomhet som står i sammenheng med rederivirksomheten, men som ikke er en del av denne, må drives i selskaper utenfor ordningen. Som eksempel kan nevnes at en virksomhetsutøver som vil tilby transporttjenester som omfatter transport både til sjøs og over land, må legge sjøtransport- og landtransportvirksomheten i forskjellige selskaper. Dette kan innebære administrative ulemper for virksomhetsutøveren. For eksempel må avtaler om kombinert land- og sjøtransport omfatte flere enn to parter.

Formålet med bestemmelsene om lovlig virksomhet innenfor ordningen er å gjerde inn rederivirksomheten på en måte som hindrer at skattebegunstigelsen av rederivirksomheten får virkning også for annen virksomhet. I andre lands rederiskatteordninger er inngjerdingsproblemet løst på andre måter enn i den norske ordningen, ved at det kan drives andre typer virksomhet innenfor selskapene, men slik at inntekt fra annen virksomhet beskattes etter ordinære regler.

En ordning der det kan drives annen type virksomhet innenfor et selskap som beskattes etter den særlige rederiskatteordningen reiser spørsmål om hvordan inntekter og kostnader skal fordeles mellom rederivirksomheten og annen virksomhet. Utvalget går ikke nærmere inn på hvordan en slik fordeling eventuelt skal gjennomføres, men vil peke på at det kan tenkes flere løsninger på dette

punktet, herunder ulike kombinasjoner av typeinndeling, sjablonmessig fordeling og skjønsmessig fordeling av inntekter og kostnader. Det pekes videre på at lignings- og kontrollmessige forhold tilsier at det i en slik ordning må stilles særlige krav til regnskapsføring og dokumentasjon. Videre er det rimelig å anta at en slik avgrensning medfører økte administrative kostnader, i alle fall i en overgangsfase. Om en rederiskatteordning etter mønster av andre europeiske ordninger generelt er vanskeligere å administrere enn den norske ordningen, har utvalget ikke vurdert.

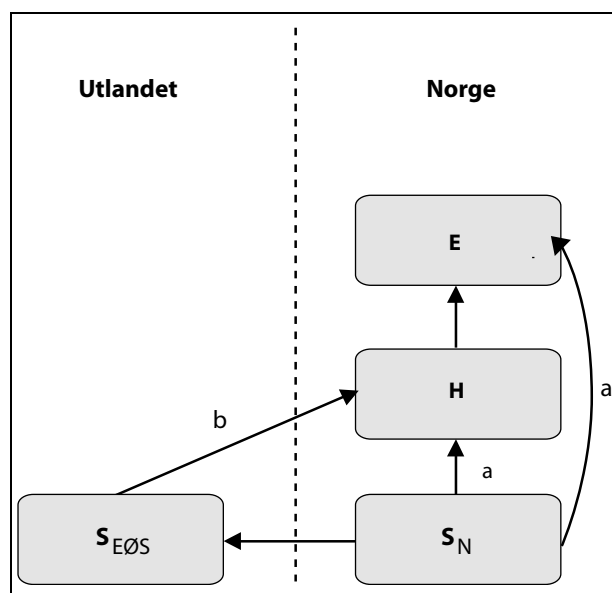
7.5 Skattereformen og fritaksmetoden

7.5.1 Fritaksmetodens betydning

I avsnitt 4.5.1 er det gitt en beskrivelse av fritaksmetoden for beskatning av aksjeinntekter i selskapssektoren. Fritaksmetoden ble innført med virkning fra og med 1. januar 2004 for utbytte, og med virkning fra og med 26. mars 2004 for aksjegevinster og -tap. Fritaksmetoden innebærer kort beskrevet at utbytte og gevinst på aksjer mv. som innvinnes av en selskapsaksjonær er skattefritt. Skattefritaket gjelder for aksjer mv. i selskaper hjemmehørende i EØS-området, og for direkteinvesteringer i aksjer mv. i selskaper hjemmehørende i land utenfor EØS som ikke er definert som et lavskattland.^{8,9}

Med fritaksmetoden unngås at aksjeinntekter beskattes flere ganger i en eierkjede med flere norske selskaper (kjedebeskatning). Videre vil fritaksmetoden hindre dobbeltbeskatning av norske investeringer foretatt i utlandet. Metoden fører imidlertid til at det ikke lenger er nøytralitet i beskatningen av innenlandske og utenlandske investeringer sett fra investors ståsted.

Innføringen av fritaksmetoden kan bidra til at de samfunnsøkonomiske effektene av en overgang til ordinær beskatning av rederivirksomhet som omtales i avsnitt 7.3 reduseres. Dette fordi fritaks-



Figur 7.3 Organisering av sjøfartsvirksomhet før og etter fritaksmetoden

E = norsk eier, H = norsk holdingselskap, S_N = skipseiende norsk datterselskap, S_{EØS} = skipseiende EØS-datterselskap.

metoden gjør det lettere for næringen å unngå norsk ordinær beskatning, ved å legge skipsinvesteringer til selskaper i land med mer lempelige rederibeskatningsordninger.

Figur 7.3 illustrerer problemstillingen. Eiere og selskaper tilknyttet sjøfart med lokalisering i Norge er organisert som vist i strukturen til høyre for å tilfredsstille vilkårene i den norske rederiskatteordningen. Inntekter i et norsk skipseiende selskap S_N er da fritatt for løpende overskuddsskatt. For å unngå beskatning må disse inntektene reinvesteres innenfor rederiskatteordningen. Ved uttak fra det skipseiende selskap S_N til enten H eller E (markert a i figuren), vil utbetalingen fra S_N utløse skattlegging med ordinær selskapsskatt.

Med en annen organisering, kan en norsk reder nyttiggjøre seg andre lands særskatteordninger for rederivirksomhet. Dette kan gjennomføres ved å opprette et nytt skipseiende selskap i utlandet. Dette er illustrert i fig. 7.3 ved datterselskapet S_{EØS}. Etter innføring av fritaksmetoden kan ubeskattet inntekt fra S_{EØS} overføres skattefritt som utbytte til en norsk selskapsaksjonær som for eksempel H (markert b i figuren). Disse inntektene kan reinvesteres fritt, det vil si til både nye sjøfartsinvesteringer og andre investeringer, uten at det utløses skatteplikt. Kun ved endelig utdeling av utbytte til norsk personlig eier vil det bli skatteplikt – og da bare for utbytte som overstiger skjermings-

⁸ Med direkteinvestering menes at skattyteren over et nærmere definert tidsrom (avhengig av om det dreier seg om gevinst, tap eller utbytte) har eid minst 10 prosent av kapitalen og hatt minst 10 prosent av stemmene som kan avgis på generalforsamlingen i selskapet mv. Se skatteloven § 2-38 tredje ledd.

⁹ Lavskattland er i skatteloven § 10-63 definert som land hvor den alminnelige inntektsskatt på selskapets eller innretningens samlede overskudd utgjør mindre enn to tredjedeler av den skatten selskapet eller innretningen ville ha blitt ilignet dersom det/den hadde vært hjemmehørende i Norge. I forskrift til skatteloven § 10-63 er det gitt bestemmelser om land som uten nærmere vurdering skal anses som lavskattland og land som uten nærmere vurdering ikke skal anses som lavskattland.

fradraget. Samtidig vil man unngå ordinær norsk skatt på selskapsinntekter siden selskapet er lokalisert ute.

Før fritaksmetoden ble innført, ble investeringer i utlandet bare favorisert i de tilfellene hvor effektiv beskatning i utlandet var lavere enn i Norge (gitt at investeringen ikke var foretatt i et lavskattland slik at NOKUS-reglene kom til anvendelse). Det skyldtes at overskuddet på utenlandsinvesteringen først ble fullt beskattet når inntekten ble tatt som utbytte til norsk selskapsaksjonær, mens innenlandsk selskapsoverskudd ble skattlagt løpende. Dette innebar en skattefordel i form av en skattekreditt for utenlandsinvesteringer av samme karakter som i rederiskatteordningen. Forskjellig effektiv skatt i Norge og utlandet skapte altså en skattekil mellom investeringer hjemme og ute, og dette ga incitament til overinvesteringer ute, og dermed en samfunnsøkonomisk ineffektiv allokering av kapital.

Skjermingsmetoden og fritaksmetoden øker altså skattekil mellom investeringer i Norge og i utlandet. Konsekvensene av dette er at det kan være vanskelig å opprettholde en høyere effektiv selskapsbeskatning i Norge enn i andre land. Det er likevel slik at skatt kun er en av mange faktorer som har betydning for beslutninger om lokalisering. Gode generelle rammebetingelser for næringsvirksomhet i Norge er derfor viktig for å ikke miste skattegrunnlag til utlandet når de skattemessige forholdene isolert sett er mindre gunstige enn i enkelte andre land.

7.5.2 Incentiver til å investere i skipseiende selskaper i utlandet

Både en videreføring av den gjeldende norske rederiskatteordningen, og en avvikling av ordningen med overgang til ordinær beskatning, vil innebære at beskatningen av rederiselskaper på selskapsnivå er gunstigere for selskaper hjemmehørende i andre land enn for selskaper hjemmehørende i Norge. En rekke land i Europa og ellers i verden har særlige rederiskatteordninger som innebærer liten eller ingen beskatning på selskapsnivå. Dette kan føre til at norske investorer i sjøfartsvirksomhet velger å tilpasse seg slik at virksomheten kommer inn under et lempelig skatteregime for sjøfart i et annet land.

Det er vanskelig å vite i hvilken grad norske investorer vil gjøre bruk av utenlandske lavskatteregimer for sjøfartsinvesteringer dersom norsk rederibeskatning ikke harmoniseres med rederibeskatningen i andre europeiske land. Mulighe-

tene til å dra fordel av lav beskatning av skipseiende selskaper i utlandet avhenger av en rekke faktorer. Når det gjelder forhold spesielt knyttet til skatt vil blant annet følgende være av betydning:

– *Skatteavtaler med tredjeland*

Etter artikkel 8 i OECDs mønsterskatteavtale skal sjøfartsinntekter beskattes bare i den stat hvor den virkelige ledelse av foretaket har sitt sete. Dersom det skipseiende selskapet er hjemmehørende i et land som i stor utstrekning har skatteavtaler med tredjeland som bygger på mønsterskatteavtalens artikkel 8, vil en unngå at inntekten fra sjøfartsvirksomheten blir skattepliktig til flere land enn det skipseiende selskapets hjemland.

– *NOKUS-beskatning*

Investeringer i lavskattland vil kunne rammes av NOKUS-beskatning. Etter gjeldende regler foretas det imidlertid ikke beskatning etter NOKUS-reglene for eiere av selskaper og innretninger som omfattes av en skatteavtale, der selskapets eller innretningens inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Investeringer i skipseiende selskaper i skatteavtaleland går derfor normalt klar av NOKUS-beskatning.

– *Kildeskatt på utbytte*

Der et selskap eller en personlig skattyter hjemmehørende i Norge eier et skipseiende selskap i utlandet, vil det kunne påløpe kildeskatt ved utbytteutdeling til den norske skattyteren. Dette vil avhenge av interne regler i det aktuelle landet, og av en eventuell skatteavtale med Norge.

– *Beskatning av mottatt utbytte i Norge*

Frem til skattereformen 2004–2006 var utbytte mottatt fra selskap i utlandet skattepliktig til Norge med 28 prosent. Det ble imidlertid gitt kredit i norsk skatt for kildeskatt betalt av utbyttet i utlandet, og på visse vilkår hadde en norsk aksjonær krav på kredit for underliggende selskapskatt betalt i datterselskaps hjemstat. Innføringen av fritaksmetoden for beskatning av utbytte i selskapssektoren gjør at utbytte i hovedregelen kan tas hjem til norsk selskapssektor uten beskatning i Norge. Innføringen av skjermingsmetoden for beskatning av utbytte til personlig eier fører til at utbytte i hovedregelen kan tas hjem til norsk personlig eier av selskap i utlandet med samme beskatning i Norge som utbytte fra selskap hjemmehørende i Norge.

De ovennevnte forholdene gir grunn til å anta at selskaper og personer har incentiver til å investere

i selskaper i utlandet, særlig der følgende kriterier er oppfylt:

- Lav eller ingen beskatning på selskapsnivå i det aktuelle landet.
- Det aktuelle landet har skatteavtaler med tredjeland basert på mønsteravtalens artikkel 8.
- Ingen NOKUS-beskatning.
- Lav eller ingen kildebeskatning på utbytte fra det aktuelle landet.
- Fritaksmetoden får anvendelse på inntekter fra den aktuelle investeringen i utlandet.

Det følger av det ovennevnte at innføringen av fritaksmetoden for beskatning av utbytte og gevinster i selskapssektoren er av stor betydning for muligheten til å gjøre bruk av lavskatteregimer i utlandet. De tidligere reglene innebar i utgangspunktet en beskatning av utbytte fra selskaper i utlandet til norske eiere som alminnelig inntekt på eierens hånd, det vil si med 28 prosent. Det ble gitt kredit for skatt betalt på utbyttet i utlandet og etter omstendighetene for underliggende selskapskatt. Reglene sikret imidlertid at inntekt opptjent i selskaper i utlandet ble beskattet med minst 28 prosent, selskaps- og utbyttebeskatning sett under ett. (Enkelte unntak kunne følge av at Norges beskatningsadgang var begrenset i henhold til skatteavtale med kildestaten.)¹⁰ Skattereformen 2004–2006 og innføringen av fritaksmetoden kan innebære, i tilfeller der fritaksmetoden får anvendelse, at inntekt opptjent i selskaper i utlandet ikke underlegges annen beskatning enn den selskaps- og kildebeskatning som eventuelt påløper i utlandet.¹¹ Som gjort rede for i avsnitt 2.1 er det grunn til å anta at sjøfartsvirksomhet er mobil, også på kort sikt. Tilgjengelige lavskatteregimer for rederivirksomhet i utlandet, sammen med innføringen av fritaksmetoden, skaper særlige utfordringer når det gjelder å bevare skattefundamentet og hindre utflytting for denne næringen.

Ettersom fritaksmetoden får anvendelse blant annet på investeringer i selskaper innenfor lavskatteregimer i EØS-området, vil norske investorer ved å investere i selskaper hjemmehørende i EØS-området kunne oppnå at den totale beskatningen knyttet til selskapsoverskuddet ikke overstiger den skatt som ilegges på selskapsnivå i lavskatteregimer innenfor EØS-området. I Ot.prp. nr. 1 (2004–

2005) på side 66–68 drøftet Finansdepartementet muligheten for å avgrense fritaksmetoden mot lavskattland innenfor EØS. Departementet fant at det var vanskelig å sikre at utbytte fra selskaper hjemmehørende i lavskattland innenfor EØS alltid reflekterte en lav beskatning av den underliggende inntekten. Det ble også pekt på en rekke problemstillinger knyttet til å gi adgang til å dokumentere beskatningen av den underliggende inntekten. For å unngå en usikker side mot EØS-avtalen ble det derfor lagt til grunn at fritaksmetoden inntil videre burde gis anvendelse for inntekt på investeringer i lavskattland innenfor EØS. Det ble imidlertid varslet at Finansdepartementet ville utrede muligheten for å unnta slike inntekter fra fritaksmetoden nærmere.

I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) på side 65 omtalte Finansdepartementet NOKUS-reglene, og ga uttrykk for at disse reglene er egnet til å forhindre skattetilpasninger av den art som er omtalt i det ovennevnte. Departementet varslet at en tar sikte på en gjennomgang av NOKUS-reglene, blant annet for å vurdere en mulig utvidelse av virkeområdet. Departementet ga imidlertid uttrykk for at det av praktiske grunner ikke er mulig å utvide reglens anvendelsesområde til å omfatte utenlandsinvesteringer med relativt lav norsk eierinteresse. Dette fordi det vil være urimelig å pålegge slike aksjonærer de dokumentasjonskrav som NOKUS-reglene forutsetter, og fordi NOKUS-beskatning kan medføre likviditetsproblemer for aksjonær som ikke har kontroll over selskapets utbyttepolitikk.

7.6 Kort om øvrige støtteordninger for sjøfart

7.6.1 Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget

Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk og sjømannsfradraget er omtalt i avsnitt 4.4. Disse ordningene innebærer en subsidiering av lønnskostnadene for sjøfolk som er skattepliktige til Norge. Etter flertallets syn foreligger det ikke særlige forhold, for eksempel knyttet til at norske sjøfolk har spesielt verdifull kompetanse eller er spesielt produktive relativt til utenlandske sjøfolk, som skiller sjømannsyret fra andre yrkesgrupper som er utsatt for internasjonal konkurranse. Utvalgets flertall går derfor inn for å avvike tilskuddsordningene og sjømannsfradraget. Det vises til omtalen av dette i kapittel 9.

¹⁰ For eksempel følger det av skatteavtalen med Singapore at utbytte fra selskap i Singapore på visse vilkår skal være unntatt fra beskatning i Norge.

¹¹ Det ses her bort eventuell NOKUS-beskatning, og fra den beskatning som etter skjermingsmetoden eventuelt påløper på gevinst og utbytte til personlig aksjonær mv.

Boks 7.3 Eksempel på fritaksmetodens betydning for kapitalbeskatningen

Fritaksmetoden innebærer at et selskap lokalisert i et EØS-land (eventuelt i et høyskatteland utenfor EØS) kan overføre utbytte til norsk selskapsaksjonær uten at det utløser utbytteskatt. Dette innebærer full kildebeskatning av selskapsoverskudd. Skattekiln som da oppstår, utgjøres av forskjellen i selskapskatt mellom Norge og utlandet. Denne skattekiln er større enn skattekiln som oppstår ved utsatt beskatning (skatte-kreditten). Dette kan vises i et eksempel (basert på avsnitt 6.6.2 i NOU 1996: 17 på side 47):

Anta at en norsk personlig aksjonær investerer 1 krone i et norsk selskap lokalisert i Norge, og at overskuddet etter skatt (28 prosent) reinvesteres i 9 år. Den årlige avkastningen før skatt antas å være 20 prosent. Det investerte beløpet og avkastningen etter skatt tas ut som utbytte i år 10. *Før fritaksmetoden og skjermingsmetoden* ble innført, ville investoren sitte igjen med 3,839 kroner etter skatt. Dette tilsvarer en årlig avkastning etter skatt på 14,4 prosent. Alternativt kan den norske personlige aksjonæren investere 1 krone i et innenlandsk holdingselskap, som plasserer beløpet videre i sitt heleide utenlandske datterselskap. For enkelhets skyld ses det bort fra utenlandsk skatt på overskudd, siden en rekke europeiske særskatteregimer for sjøfart innebærer tilnærmet skattefrihet. *Før fritaksmetoden* ble innført ville samme avkastning før skatt og tilsvarende investeringsatferd ført til at investoren satt igjen med 4,738 kroner etter at hele det investerte beløpet og avkastningen tas hjem og beskattes med 28 prosent i år 10. Hele beløpet kunne så utbetales skattefritt som utbytte til nordmannen. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig avkastning etter skatt på 16,8 prosent. Med disse skattereglene ville nordmannen være indifferent mellom å investere 1 krone innenlands med 20 prosent avkastning før skatt, og å investere 1 krone gjennom holdingselskapet i utlandet med 17,3 prosent avkastning før skatt.

Med fritaksmetoden og skjermingsmetoden vil utbetalt utbytte til den personlige aksjonæren beskattes med 28 prosent over skjerming for begge investeringsalternativer. For den innenlandske investeringen vil nordmannen sitte igjen med 3,106 kroner når den samlede investeringen og overskuddet tas ut etter 10 år. Den gjennomsnittlige årlige avkastningen etter skatt er da redusert til om lag 12 prosent.

Når utbyttet fra det utenlandske selskapet tas hjem til det norske holdingselskapet, vil det ikke lenger bli beskattet. Den personlige aksjonæren vil da sitte igjen med 4,79 kroner etter utbytteskatt når det investerte beløpet og hele avkastningen tas ut etter 10 år. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig avkastning etter skatt på vel 16,9 prosent.

For investeringen innenlands vil både marginalskatten og gjennomsnittsskatten øke når skjermingsmetoden og fritaksmetoden innføres. For utenlandsinvesteringen vil derimot marginalskatten på utenlandsinvesteringen være uforandret, mens gjennomsnittsskatten blir noe lavere pga. skjermingen. Samlet fører omleggingen til at skattekiln mellom Norge og utlandet øker med 2,5 prosentpoeng.

For at nordmannen skal være indifferent mellom innenlandsinvesteringen med 20 prosent avkastning, og en investering i utlandet gjennom holdingselskap, er det tilstrekkelig at avkastningen før skatt er 14,4 prosent i utlandet, det vil si en reduksjon på 2,9 prosentpoeng sammenlignet med situasjonen før innføringen av skjermingsmetoden og fritaksmetoden.

Tabell 7.3 Avkastning etter skatt for innenlandsk og utenlandsk investering før og etter innføringen av skjermingsmetoden og fritaksmetoden. Eksempel. Prosent

	Innenlandsk investering	Utenlandsk investering
Før fritaksmetoden og skjermingsmetoden	14,40 pst.	16,83 pst.
Med fritaksmetoden og skjermingsmetoden	12,00 pst.	16,98 pst.

Beregningsmessig er det lagt til grunn en skjermingsrente på 2 prosent for hele perioden. Skjermingsgrunnlaget er gitt ved investeringen på 1 krone fremført med skjermingsrenten i 10 år.

Skjermingsmetoden og fritaksmetoden øker altså skattekiln mellom investeringer i Norge og i utlandet, og størrelsen på skattekiln avgjøres av differansen mellom utlignet skatt i Norge og i utlandet. Konsekvensene av dette er at det kan være vanskelig å opprettholde en høyere effektiv selskapsbeskatning i Norge enn i andre land når de skattemessige forholdene er den viktigste faktor for lokalisering.

7.6.2 Reduserte miljøavgifter, merverdiavgift og taxfree-ordningen.

Som omtalt i avsnitt 4.4 gis det fritak for CO₂-avgift og svovelavgift for mineralolje til bruk i utenriks sjøfart. Taxfree-ordningen innebærer støtte til sjøfartsnæringen (fergerederier) og luftfartsnæringen. Når det gjelder merverdiavgift, er det gitt enkelte fritak ved levering av varer og tjenester til bruk for skip, og ved omsetning og utleie av visse typer skip, utstyr mv. Utvalget har ikke utredet de nevnte ordningene, men etter flertallets oppfatning er det grunn til å stille spørsmål vedrørende ordningene, sett i forhold til de prinsippene for utforming av skattesystemet som er omtalt i kapittel 6. Flertallet anbefaler derfor at det foretas en nærmere vurdering av om det er grunn til å videreføre ordningene.

7.7 Oppsummering og vurdering

Den norske rederiskatteordningen bør etter flertallets oppfatning avvikles, slik at selskapene som i dag er innenfor ordningen underlegges ordinær selskapsbeskatning. Flertallets viktigste innvending mot ordningen er at den innebærer skattefavourisering av sjøfartsvirksomhet, uten at det foreligger samfunnsøkonomiske grunner som tilsier en slik favorisering. Flertallet har i kapittel 6 vurdert om ulike former for markedssvikt kan begrunne skattefavourisering, men har ikke funnet vesentlige forhold som tilsier dette. Flertallet mener tvert imot at skattefavourisering av rederinæringen innebærer en ikke-optimal anvendelse av samfunnets ressurser, og at det derfor er samfunnsøkonomisk lønnsomt at ressurser reallokeres til alternative næringer med høyere avkastning.

Utvalgets flertall har i avsnitt 7.3 redegjort for hvordan ordinær beskatning av sjøfartsvirksomhet vil være god samfunnsøkonomi, fordi innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital som benyttes i næringen vil bli brukt i andre og mer lønnsomme næringer.

Den gjeldende norske rederiskatteordningen skaper innelåsing av kapital i næringen. Utvalgets flertall har registrert at dette brukes som et argument for å innføre fullstendig skattefritak i næringen, slik at kapitalen kan tas ut og reinvesteres i annen næringsvirksomhet. Innelåsingseffekten har imidlertid ingenting med beskatningen ved uttak å gjøre, men skyldes utelukkende at det løpende overskuddet i næringen beskattes lavere enn avkastningen i andre næringer, jf. boks 7.1. Denne innelåsingseffekten er uheldig, fordi over-

investering i næringen medfører at det blir gjennomført prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Denne innelåsingseffekten vil ikke begrenses av at den skatteutsettende ordningen erstattes med et endelig skattefritak. Tvert imot vil dette kunne lede til at kapitalakkumulasjonen i næringen vil tilta fordi skattefavouriseringen øker.

Utvalgets flertall har vurdert i hvilken grad en videreføring av dagens rederiskatteordning, eller en avvikling av ordningen med overgang til ordinær beskatning, vil føre til utflytting av rederiselskaper. Flertallet finner det sannsynlig at en videreføring av dagens rederiskatteordning eller innføring av ordinær beskatning, kombinert med tilstedeværelsen av gunstige skatteregimer i utlandet (blant annet innenfor EØS-området) og stor mobilitet i næringen, kan medføre en utflytting av skips-eiende selskaper. Fritaksmetoden, som ble innført i forbindelse med skattereformen 2004–2006, vil antagelig bidra til å forsterke dette.

Dersom norske investorer i sjøfartsvirksomhet, blant annet som følge av fritaksmetoden, kan nyttiggjøre seg lavskatteregimene for sjøfart i andre land, vil de samfunnsøkonomiske gevinster som følge av en bedre kapitalallokering ikke nødvendigvis kunne realiseres fullt ut.

Utvalgets flertall kan på den annen side ikke se at en utflytting av sjøfartsvirksomhet i seg selv vil ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tilgangen på sjøfartstjenester vil neppe bli dyrere eller dårligere som følge av utflytting. Tvert imot kan Norge kjøpe sjøfartstjenester til lavere priser fordi disse subsidieres av andre land. Utvalgets flertall tror heller ikke tilstøtende næringer som verfts- og leverandørindustri vil bli mindre konkurransedyktige som følge av at hele eller deler av sjøfarten ikke lenger drives i selskaper hjemmehørende i Norge.

Utvalgets flertall vil også peke på at en rekke andre næringer kan påberope seg de samme karakteristika som sjøfartsnæringen. For eksempel er det nærliggende å tro at næringer som luftfart og andre former for transportvirksomhet er like mobile som sjøfartsnæringen, og i like stor grad kan hevde å tilhøre viktige næringsklynger. Sjøfartsnæringen står derfor etter flertallets mening ikke i en særstilling som berettiger særskilt støtte på bekostning av andre næringer.

Utflytting av skipseieende selskaper kan til en viss grad tenkes å medføre at også virksomhet i form av management og annen virksomhet tilknyttet sjøfart flyttes ut. Dette har til dels sammenheng med at rederiskatteordninger i enkelte andre land stiller krav om at teknisk management mv. av skip

i selskaper innenfor ordningen må utføres av selskaper hjemmehørende i samme land. Etter flertallets vurdering er det ikke grunn til å anta at øvrig virksomhet i maritim sektor (det vil si annen virksomhet enn teknisk drift og administrasjon) vil påvirkes i særlig grad av en utflytting av skipseiende selskaper.

Sjøfartsvirksomhet er en internasjonal næring hvor lønnsomheten før skatt bestemmes av priser som fastsettes på verdensmarkedet. Det er også et gjennomgående trekk internasjonalt at næringen tilgodeses gjennom svært lempelige skatteregler. Lav kapitalkostnad for investeringer i sjøfart som følge av skattefavourisering vil gi incentiver til overinvestering i sjøfartsvirksomhet, og påfølgende lav lønnsomhet i næringen. Dette tilsier at den relativt lave avkastningen før skatt for sjøfartsinvesteringer ikke er særegen for Norge, men at den lave lønnsomheten skyldes global overinvestering i skip på bekostning av annen realkapital. Utvalget har imidlertid ikke undersøkt lønnsomheten i sjøfartsinvesteringer i andre land.

Den relativt sett lavere avkastningen før skatt for sjøfartsinvesteringer vil i en likevektssituasjon akkurat motsvares av verdien av den internasjonale skattesubsidieringen av næringen. Netto kapitalavkastningsrate før skatt er markert lavere i utenriks sjøfart enn i industri og næringene i Fastlands-Norge, som i hovedsak har vært underlagt ordinær selskapsbeskatning. I perioden 1990–2004 var årlig nettokapitalavkastningsrate 2,5 prosent i utenriks sjøfart, mens den var 11,8 prosent i industri og 8,7 prosent i Fastlands-Norge (ekskl. offentlig forvaltning). Imidlertid er kapitalavkastningsraten i utenriks sjøfart fortsatt lavere enn i de ordinært beskattede næringene også om man tar hensyn til gjennomsnittlig selskapsskatt og tonnasjeskatt.¹² Både fra et nasjonalt og et globalt synspunkt er det derfor ikke grunn til å videreføre skattefavouriseringen av sjøfartsvirksomhet.

Utvalgets flertall har også vurdert en ny rederiskatteordning i Norge med endelig skattefritak, etter mønster av de fleste andre europeiske ordningene. En slik ordning ville kunne innebære at incentivene til utflytting av skipseiende selskaper svekkes. Men en slik ordning vil i enda større grad enn den gjeldende norske rederiskatteordningen innebære skattefavourisering av sjøfartsvirksomhet. En økt støtte til rederinæringen vil kunne forsterke det samfunnsøkonomiske effektivitetstap

som favoriseringen av næringen medfører. Selv om innføring av en skattefritaksordning kan tenkes å til en viss grad motvirke mulige effekter i form av en utflytting av virksomhet med tilknytning til virksomheten i de skipseiende selskapene, er dette etter flertallets vurdering av ikke av en slik betydning at det bør få som konsekvens at det innføres en rederiskatteordning med endelig skattefritak etter mønster av andre europeiske land.

Som i den gjeldende norske rederiskatteordningen, vil det i en rederiskatteordning med endelig skattefritak etter mønster av andre europeiske ordninger foreligge avgrensingsproblemer mht. å hindre at skattefritaket også får virkning for andre næringer. Dette illustrerer at avgrensing er et generelt problem med skattefavourisering av enkelt næringer. Skillet mellom skattebegunstig og ikke skattebegunstig virksomhet som nødvendigvis må gjøres i en rederiskatteordning medfører administrativt merarbeid for skattytere og ligningsmyndigheter. Dette gjelder for dagens norske rederiskatteordning, og vil også gjelde ved innføring av en rederiskatteordning etter mønster av andre europeiske ordninger. En avvikling av rederiskatteordningen vil derimot innebære en forenkling av skattesystemet.

Mulighetene til å benytte utenlandske lavskatteregimer for sjøfart kan begrense de samfunnsøkonomiske gevinstene ved å avvikle rederiskatteordningen. For å motvirke skattetilpasninger er det hensiktsmessig å vurdere tiltak som hindrer mulighetene til å unngå ordinær overskuddsbeskatning ved investering i sjøfartsvirksomhet i utlandet. Dette er nærmere diskutert i kapittel 8.

7.8 Mindretallets merknader til kapittel 7. Forslag til en ny rederiskatteordning

Rederiskatteutvalgets medlemmer Ida Skard og Harry Veum viser til sine merknader til kapittel 6, hvor det fremgår at disse medlemmene mener at det ikke kan oppnås samfunnsøkonomiske gevinster av betydning ved en omlegging av skattepolitikken som innebærer en nedbygging av skipsfartsvirksomhet i Norge. I mandatet til Rederiskatteutvalget fremgår det at utvalget, i tillegg til en helhetlig vurdering av skattepolitikken og næringspolitikken, skal ta utgangspunkt i skipsfartsmeldingen. Det fremgår av skipsfartsmeldingen at det er en målsetting om at det skal være attraktivt å eie og drive skipsfart fra Norge. Dette var det også bred enighet om ved Stortingets behandling av meldingen. Disse medlemmer

¹² Det er lagt til grunn effektiv gjennomsnittlig selskapsskattesats på 25,5 prosent (i tråd med tabell 4.6 i Skaugutvalget), samt effektiv tonnasjeskattesats i perioden på om lag 2,7 prosent av driftsoverskudd, jf. SSBs skattestatistikk for rederiselskaper for årene 1997–2003.

mener at en nødvendig forutsetning for å kunne nå disse målsettingene er at rederinæringen får en konkurransedyktig skatteordning i Norge.

Disse medlemmene vil også vise til at rederiene kan foreta skattemessige tilpasninger i form av relokalisering av rederivirksomheten til gunstigere skatteregimer i utlandet. Innføringen av fritaksmetoden som beskatningsmodell for selskaper har i vesentlig grad gjort det enklere for rederiene å foreta slike tilpasninger enn det som var tilfellet tidligere, ved at norske rederiselskaper kan overføre sin rederivirksomhet til tonnasjeskatte regime i andre europeiske land. Relokalisering til utlandet var imidlertid en mulighet også forut for innføringen av fritaksmetoden.

Slike tilpasningsmuligheter bidrar til at de realøkonomiske gevinstene av en overgang til ordinær beskatning vil være usikre, og kommer i tillegg til de forholdene som er omtalt i mindretallets merknader i kapittel 6. Relokalisering til utlandet vil etter mindretallets vurdering føre til redusert tilknyttet virksomhet i Norge, idet bruk av utenlandske tonnasjeskatteordninger normalt forutsetter at rederiene i tillegg til skip også overfører strategisk og kommersiell drift til de aktuelle landene. Når strategisk og kommersiell drift av skipene overføres til utlandet, antar disse medlemmer at dette kan få betydning for lokaliseringen av også annen maritim virksomhet som har tilknytning til den utflyttede delen av næringen. Omstillingskostnadene på kort og mellomlang sikt vil kunne bli store, særlig i distriktene.

Disse medlemmer viser til at utvalgets flertall foreslår en utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene. Dette forslaget reiser en rekke problemstillinger av både prinsipiell og juridisk art som det etter disse medlemmers vurdering ligger utenfor dette utvalgets mandat å vurdere.

For disse medlemmer blir det etter dette et spørsmål om hvilken innretning en modell for særskilt skattelegging av rederiene bør ha. Skattemodellen bør gis en innretning som i tillegg til å være konkurransedyktig bidrar til å fremme nasjonale målsettinger for skipsfarten, herunder krav om at selskapene drives strategisk og kommersielt fra Norge. Videre må skattemodellen gis en utforming som gjør den enklest mulig å administrere både for skattytere og skattemyndigheter.

Uheldige virkninger av den gjeldende rederiskatteordningen

Mindretallet vil vise til at gjeldende rederiskatteordning gir restriksjoner på bruken av kapital innenfor ordningen, ved at utdelinger fra et det rederibeskattede selskapet utløser en særskilt skatt på det

utdelende selskapets hånd i tillegg til ordinær utbyttebeskatning hos personlig aksjonær.

Disse medlemmer vil også vise til at den gjeldende rederiskatteordningen inneholder en rekke formelle krav som begrenser den kommersielle handlefriheten til rederiene, uten at disse begrensningene alltid kan begrunnes i behovet for å unngå uheldige skattemessige tilpasninger. Begrensningene ligger blant annet i at ordningen har svært strenge krav til hvilken virksomhet rederiselskapene kan drive, samt til lovlige eiendeler innenfor ordningen, sett i sammenheng med et svært strengt sanksjonsregime ved brudd på bestemmelsene. I mange tilfeller begrenses investeringer som har klar sammenheng med ordinær rederivirksomhet. Dette gjelder for eksempel management og teknisk drift, men også annen nært tilknyttet virksomhet. Dersom slik virksomhet ved en feiltakelse foretas innenfor rederiskatteordningen, vil selv en svært liten feil kunne utløse betydelige sanksjoner. Slike strenge formelle krav knyttet til virksomhet og eiendeler er ikke tatt inn i de øvrige europeiske rederiskatteordningene.

Disse forholdene gjør etter mindretallets vurdering den gjeldende rederiskatteordningen uegnet til å nå de skipsfartspolitiske målsettingene som er uttalt i skipsfartsmeldingen med tilslutning av et bredt flertall i Stortinget.

Mindretallets vurderinger og forslag til skattemodell

Mindretallet foreslår at det innføres en modell for beskatning av rederivirksomhet lokalisert i Norge tilsvarende de øvrige tonnasjeskatteordningene i Europa (bortsett fra ordningen i Finland). Dette innebærer at den skattepliktige inntekten i selskaper innenfor ordningen skal fastsettes på basis av nettotonnasjen til skip innenfor ordningen. Det bør legges til rette for oppryddinger og forenklinger av selskapsstrukturen innenfor næringen, ved at samme selskap både kan ha inntekter omfattet av den beregnede tonnasjeinntekten og drive annen virksomhet som skal skattlegges ordinært. Dette vil sikre at ordningen blir tilstrekkelig kommersielt fleksibel. Den samlede skattepliktige inntekten i selskapet, dels beregnet på basis av nettotonnasjen og dels ordinært, bør slås sammen til ett skattegrunnlag og skattlegges som alminnelig inntekt. Dette vil være i samsvar med det som er vanlig i de øvrige europeiske ordningene. Det bør ikke finne sted noen ytterligere beskatning av selskapet ved utdeling til selskapsaksjonær, jf. den generelle fritaksmetoden for aksjeinntekter. Utdelinger til personlige aksjonærer bør skattlegges etter de ordinære reglene for slike utdelinger, jf. aksjonærmo-

dellen for skattlegging av utbytte til personlig aksjonær.

Disse medlemmer vil videre vise til at det vil være naturlig å stille krav til virksomhet i Norge for å komme inn under en ny rederiskatteordning. Dette kan gjøres gjennom krav til strategisk og kommersiell drift fra Norge av de skip som er omfattet av ordningen. Det er i denne delen av rederivirksomheten vi finner maritim spesialkompetanse, som også er viktig i forhold til maritime tjeneste- og utstyrproducenter.

Et slikt krav er i samsvar med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Det fremgår av ESAs retningslinjer for statsstøtte til sjøfartsvirksomhet at en flaggnøytral ordning kan godkjennes dersom det stilles krav til strategisk og kommersiell drift. Flere EU-land har allerede innført slike regler. Managementvirksomhet (fra drift av egne, innleide eller andres skip) er særskilt omtalt i ESAs retningslinjer for statsstøtte, der det fremgår at slik virksomhet også omfattes av adgangen til særskilt beskatning.

Disse medlemmer viser også til gjeldende flaggkrav etter ESAs retningslinjer for statsstøtte, som må ivaretas også innenfor mindretallets forslag til ny rederiskatteordning.

For en nærmere beskrivelse av utformingen av rederiskatteordningen, vises til omtalen av dette i pkt 7.4 ovenfor.

Håndtering av utsatte skatteforpliktelser i gjeldende rederiskatteordning

Utvalgets mindretall foreslår at utsatte skatteforpliktelser i et selskap på tidspunktet for inntreden i den nye tonnasjeskattemodellen videreføres, men at det innføres en bindingstid for det inntredende selskapet, for eksempel en periode på 10 år. Utsatte skatteforpliktelser videreført innenfor den nye skattemodellen foreslås nedskrevet lineært over bindingstiden. Adgangen til å videreføre utsatte skatteforpliktelser innenfor den nye tonnasjeskattemodellen foreslås å gjelde både for selskaper som lignes innenfor den særskilte rederiskatteordningen i dag, og for rederiselskaper som lignes ordinært.

Videreføring av eksisterende skatteforpliktelser uten beskatning ble også lagt til grunn da nåværende rederiskattordning ble innført i 1996.¹³ Videre er mindretallets forslag til håndtering av

eksisterende skatteforpliktelser i tråd med den løsningen som er valgt i en rekke andre land ved innføring av tonnasjebeskatning, blant annet i Nederland og Danmark.

Uttreden før bindingstiden har uløpt, vil da medføre at den gjenværende delen av forpliktelsene kommer til beskatning. Det foreslås at en slik eventuell beskatning på grunn av uttreden forut for utløpet av bindingstiden gjennomføres ved føring av det skattepliktige beløpet over en gevinst- og tapskonto, jf. gjeldende skattelov § 14-45. Forslaget vil omfatte alle former for utsatte skatteforpliktelser i et selskap på inntredetidspunktet, det vil si uavhengig av om selskapet som trer inn i den nye fritaksordningen er undergitt ordinær beskatning eller om selskapet har vært underlagt beskatning etter gjeldende særskatteordning for rederiselskaper.

Særlig om øvrige støtteordninger for sjøfart.

Mindretallet er i tvil om flertallets forslag vedrørende øvrige støtteordninger for sjøfart ligger innenfor utvalgets mandat. Dette gjelder særlig de ordningene som ikke er en del av skattesystemet, idet utvalgets oppgave har vært å vurdere beskatningen av rederinæringen. Forslagene vil ha virkning for langt flere rederier og sjøfolk enn de som omfattes av dagens rederiskattordning. Flertallets forslag om endringer på «øvrige støtteområder» er ikke tilstrekkelig utredet i forhold til konsekvenser for virksomhet og sysselsetting i Norge. Det er heller ikke foretatt noen vurdering av ordningene i forhold til innretningen i andre europeiske land. Mindretallet tar flertallets forslag til etterretning, men ønsker ikke å konkludere på foreliggende grunnlag.

7.9 Referanseliste

NOU 1996: 17 I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi (Bergoutvalget).

Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer.

St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for budsjetterminen 2005.

¹³ Med virkning for overgangsårene 1996 og 1997.

Kapittel 8

Endringer i NOKUS-reglene

8.1 Innledning og sammendrag

I kapittel 7 anbefaler utvalgets flertall (Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen) at dagens særskatteregime for sjøfartsnæringen avvikles. Dette innebærer at selskapene som i dag er innenfor rederiskatteordningen skal beskattes etter de ordinære skattereglene. Som nevnt i avsnitt 7.5, vil både en videreføring av den gjeldende norske rederiskatteordningen, og en avvikling av ordningen med overgang til ordinær beskatning, innebære incentiver til å flytte sjøfartsvirksomhet til selskaper i land med gunstigere beskatning av slik virksomhet. I kapittel 8 presenteres flertallets forslag til endringer i skattereglene for å motvirke skattetilpasninger blant annet av den art som er omtalt i avsnitt 7.5.

Utvalgets flertall foreslår endringer i NOKUS-reglene, som anvendes overfor eiere av norskkontrollerte selskaper mv. i lavskattland.¹ Hensikten er å gjøre reglene til et mer effektivt virkemiddel mot skattetilpasninger i form av kapitalflukt til lavskatteregimer for blant annet sjøfart i utlandet. Endringene vil innebære at kravet til norsk eierskap eller norsk kontroll av selskapet reduseres, og at eiere av selskaper og innretninger som omfattes av en skatteavtale skal kunne NOKUS-beskattes også der selskapets eller innretningens inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Flertallet mener også at det bør vurderes å senke kravet til skattenivå i utlandet, som etter gjeldende regler er satt til to tredjedeler av skattenivået i Norge. Etter flertallets oppfatning er det videre grunn til å vurdere om reglene også skal gjelde for eiere av selskaper og innretninger som er hjemmehørende i Norge.

Rederiskatteutvalgets mandat innebærer at utvalget skal vurdere den samlede beskatningen av rederinæringen, samt vurdere eventuelle endringer i reglene. En avvikling av rederiskatteordningen, i kombinasjon med endringer i reglene om beskatning av eiere av NOKUS-selskaper som omtalt i kapitlet her, er etter flertallets vurdering

det beste alternativet for beskatning av rederivirksomhet.

Utvalgets flertall vil påpeke at beskatningen av rederivirksomhet ikke kan ses uavhengig av beskatningen av annen virksomhet. Problemstillingen vedrørende kapitalflukt til lavskatteregimer i utlandet er generell, og endringene som foreslås i kapittel 8 er egnet til å motvirke skattetilpasninger også for andre næringer enn rederinæringen. Selv om forhold knyttet til rederinæringen, herunder næringens mobilitet og tilstedeværelsen av lavskatteregimer i andre EØS-land, gjør regler for å motvirke kapitalflukt særlig aktuelt for denne næringen, vil de hensyn som taler for tiltak mot kapitalflukt gjøre seg gjeldende også for andre næringer. De forslag som presenteres nedenfor er derfor utformet med sikte på anvendelse også for andre næringer. Dette vil også være mer i tråd med et generelt prinsipp om likebehandling av ulike næringer, enn et forslag med virkning bare for sjøfartsnæringen. På bakgrunn av utvalgets mandat er likevel særlige spørsmål knyttet til reglenes anvendelse for rederinæringen, og særlige hensyn som gjør seg gjeldende for denne næringen, omtalt spesielt.

I skattemeldingen (St.meld. nr. 29 (2003–2004) om skattereform) ble det foreslått en fritaksmetode for skattemessig behandling av aksjeinntekter i selskapssektoren (jf. meldingens kapittel 10). Finansdepartementet drøftet i meldingen spørsmålet om tilpasningsmuligheter som følge av en innføring av en fritaksmetode, herunder spørsmålet om å utvide anvendelsesområdet for NOKUS-reglene.

I forbindelse med innføringen av fritaksmetoden ga Finansdepartementet uttrykk for at NOKUS-reglene innenfor sitt virkeområde vil forhindre skattetilpasninger i form av flytting av virksomhet til lavskattland. I Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) uttales det blant annet (jf. proposisjonens side 65):

«Innenfor sitt virkeområde vil NOKUS-reglene forhindre at fritaksmetoden gir incentiver til grenseoverskridende tilpasninger som omtalt i punkt 6.5.4.1. Departementet tar sikte på en gjennomgang av NOKUS-reglene, herunder lavskattlanddefinisjonen i skatteloven § 10-63,

¹ En beskrivelse av de gjeldende NOKUS-reglene er gitt i avsnitt 4.6.

for blant annet å vurdere mulig utvidelse av virkeområdet.

Av praktiske grunner kan imidlertid ikke NOKUS-reglene utvides til å omfatte utenlandsinvesteringer med relativt lav norsk eierinteresse. Det vil være urimelig å pålegge minoritetsaksjonærer de dokumentasjonskrav som NOKUS-beskatning forutsetter, samtidig som NOKUS-beskatning kan medføre likviditetsproblemer for aksjonær som ikke har kontroll over selskapets utbyttepolitikk.»

Det er foreløpig ikke kommet noen oppfølging fra Finansdepartementet på dette punktet. Etter flertallets oppfatning innebærer det en vesentlig svakhet ved skattereformen 2004–2006 at det er innført en vidtrekkende fritaksmetode for beskatning av aksjeinntekter mv. i selskapssektoren, uten at det samtidig er gjennomført nødvendige begrensninger eller tiltak for å hindre skattetilpasning i form av kapitalflukt til lavskatteregimer i og utenfor EØS-området.

I avsnitt 8.3 beskrives flertallets forslag til endringer i NOKUS-reglene nærmere. Forslaget er ment som en skisse til nye regler, og det forutsettes en nærmere utredning av hvordan reglene skal utformes. Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen og skatteavtalene er omtalt i avsnittene 8.4 og 8.5.

8.2 Regler om CFC-beskatning internasjonalt

Den internasjonale utviklingen, herunder liberaliseringen av verdenshandel og finansmarkeder, har gjort oppmerksomheten rundt spørsmål om skatteplanlegging i form av kapitalflukt til lavskattland større. Ettersom skattereglene i de fleste land innebærer et skille mellom aksjonær og selskap som skattesubjekt, vil skattytere kunne dra nytte av et lavere skattenivå i utlandet ved å investere i gjennom selskaper i lavskattland. Inntekten vil da i utgangspunktet ikke beskattes (utover beskatningen i lavskattlandet) før den eventuelt deles ut til eieren som utbytte, og bare i den grad utbyttet er skattepliktig ved denne utdelingen.

Opprettelse av basisselskaper i lavskattland er en kjent form for skattetilpasning. Fremgangsmåten er at det opprettes et selskap i et lavskattland (basisselskapet) som driver den inntektsskapende virksomheten. I utgangspunktet skal selskapsinntekten skattlegges i basisselskapet, mens eiere i høyskatteland beskattes for utbytte og gevinst på eierandelene. En annen fremgangsmåte er å legge et holdingselskap i et lavskattland, som eier selska-

per i andre land der den aktive virksomheten drives.

Et tiltak for å forhindre kapitalflukt til selskaper i lavskattland er såkalte CFC-beskatningsordninger.² Ordningene går ut på at eiere som alene eller sammen med andre eiere i hjemlandet kontrollerer eller eier en viss andel av selskaper i lavskattland, beskattes løpende for en forholdsmessig andel av overskuddet i disse selskapene, uten hensyn til om overskuddet deles ut som utbytte fra selskapene. CFC-reglene hindrer dermed at hjemmehørende skattytere oppnår skattecreditt ved å investere i selskaper i lavskattland og så unngå eller utsette betaling av utbytte.

Det er stor variasjon i utformingen av de forskjellige elementene i CFC-ordningene. Et felles trekk ved ordningene i de fleste land er imidlertid at de er rettet inn mot inntekter av nærmere definerte typer, navnlig inntekter av passiv karakter og/eller basisselskapsinntekter (jf. avsnitt 8.3.3. nedenfor). Utbytteutdelinger blir ikke skattlagt i den utstrekning dette ligger innenfor den inntekt som er beskattet etter CFC-reglene.

I USA ble CFC-regler innført i 1962, og senere har en rekke andre land innført lignende regler. De fleste av verdens viktige kapitaleksporterende land og de fleste medlemmer av OECD har i dag innført CFC-regler. OECD har anbefalt sine medlemsland å innføre CFC-regler.³ I Norge ble NOKUS-reglene innført med virkning fra og med inntektsåret 1992.

Også innenfor sjøfartsvirksomhet har eierskap via selskaper i lavskattland vært brukt som en metode for å oppnå skattefrihet. Ettersom inntekter fra internasjonal sjøfart faller utenfor anvendelsesområdet for flere lands CFC-ordninger, er bruk av selskaper i lavskattland særlig aktuelt for slik virksomhet.

8.3 Forslag til endringer i NOKUS-reglene

8.3.1 Innledning

Som gjort rede for i avsnitt 7.5, har skattereformen 2004–2006, herunder innføringen av fritaksmetoden for beskatning av aksjeinntekter (aksjeutbytte og aksjegevinster) i selskapssektoren, bidratt vesentlig til å gjøre det mulig for norske skattytere å nyttiggjøre seg et lavt nivå på selskapsbeskatning.

² CFC er en forkortelse for Controlled Foreign Company. En omfattende redegjørelse for CFC-beskatningsordningene i 19 land er gitt i Cahiers de droit fiscal international Vol. LXXXVib (2001).

³ Jf. OECD-rapporten "Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue" (1998), side 40, Chapter 3 avsnitt II 1.

gen i andre land, ved å investere i selskaper hjemmehørende i utlandet. Rederiskatteordningene i andre land, særlig i EU, innebærer, sammen med fritaksmetoden, fravær av NOKUS-beskatning og de øvrige forhold som er nevnt i avsnitt 7.5, incentiver for norske investorer til å legge sjøfartsvirksomhet til selskaper hjemmehørende i land der skattereglene for sjøfart er gunstigere enn i Norge. En avvikling av den norske rederiskatteordningen vil øke skattebelastningen for investeringer i sjøfart i selskaper hjemmehørende i Norge, og det må antas at dette gir ytterligere incentiver til kapitalflukt til rederiselskaper i utlandet.

Formålet med NOKUS-reglene er å hindre skattemotivert kapitalflukt til selskaper i land med ingen eller lav beskatning. NOKUS-reglene hindrer at hjemmehørende skattytere oppnår skattekreditt ved å investere i selskaper i lavskattland og så unnlate eller utsette betaling av utbytte til Norge. Etter innføringen av fritaksmetoden får NOKUS-reglene økt betydning. Som beskrevet i avsnitt 7.5 gjør fritaksmetoden det etter omstendighetene mulig for norske selskapsinvestorer å tilpasse seg slik at den totale beskatningen knyttet til selskapsoverskudd ikke overstiger den skatt som belastes på selskapsnivå i lavskatteregimer.⁴ NOKUS-reglene kan motvirke slik tilpassing, innenfor disse reglenes anvendelsesområde.

Dagens NOKUS-regler omfatter imidlertid ikke eiere av selskaper omfattet av skatteavtaler, hvis selskapets inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Inntekter fra utleie og drift av skip kan normalt ikke anses som passive inntekter.⁵ Dette innebærer at selskaper som ligned innenfor særlige skattefrihetsordninger for rederiselskaper i skatteavtaleland normalt ikke kan ligned etter NOKUS-reglene. NOKUS-reglene vil derfor ikke i sin nåværende utforming være egnet til å forhindre kapitalflukt til lavbeskattede rederiselskaper i disse landene. Utvalgets flertall mener på denne bakgrunn at det bør gjennomføres endringer i NOKUS-reglene, blant annet slik at sjøfartsvirksomhet som eies fra Norge i større grad kan omfattes av reglene.

Som utvalgets flertall har vist i avsnitt 7.3, må det antas at en overgang til ordinær beskatning av rederivirksomhet, sammenlignet med videreføring av den gjeldende ordningen, eller overgang til en skattefrihetsordning etter mønster av andre europeiske rederiskatteordninger, vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst i form av bedre ressursut-

nyttelse og økte skatteinntekter. En utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene vil kunne bidra til at samfunnsøkonomiske gevinster i ytterligere grad realiseres ved en avvikling av rederiskatteordningen. Utvalgets flertall vil imidlertid understreke at en gjennomføring av de tiltak mot kapitalflukt i form av endringer i NOKUS-reglene som presenteres i dette kapitlet ikke er en nødvendig forutsetning for flertallets anbefaling om å avvikle rederiskatteordningen. Gode grunner tilsier en avvikling av ordningen uten hensyn til om det samtidig gjennomføres en utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene eller andre tiltak for å hindre kapitalflukt til utenlandske lavskatteregimer for rederivirksomhet. Det vises til flertallets oppsummering og konklusjon i kapittel 9.

Som nevnt i avsnitt 8.1 er problemstillingen vedrørende kapitalflukt til lavskatteregimer i utlandet generell, og de hensyn som taler for tiltak mot kapitalflukt gjør seg gjeldende også for andre næringer enn sjøfartsnæringen. I omtalen av forslaget til endrede NOKUS-regler tas det derfor utgangspunkt i at endringene bør få virkning også for andre typer virksomhet enn sjøfartsvirksomhet.

8.3.2 Hvilke selskaper og innretninger som omfattes av NOKUS-reglene

De gjeldende reglene om NOKUS-beskatning omfatter i utgangspunktet eiere av alle typer selskaper som ikke underlegges deltakerliggning i Norge. Dette vil i hovedsak gjelde aksjeselskaper og dermed likestilte selskaper, jf. skatteloven § 10-1. Reglene gjelder også for skattytere som alene eller sammen med andre direkte eller indirekte kontrollerer annen selvstendig innretning eller formuesmasse hjemmehørende i lavskattland, og som skattyteren direkte eller indirekte har fordeler av, jf. skatteloven § 10-60 annet punktum.

Utvalgets flertall legger til grunn at de endringer i NOKUS-reglene som foreslås i innstillingen her, i hovedsak ikke medfører behov for endringer i anvendelsesområdet for NOKUS-reglene mht. hvilke selskaps- og innretningstyper som kan gi grunnlag for NOKUS-beskatning av eierne.

Etter flertallets oppfatning er det imidlertid grunn til å vurdere om NOKUS-reglene også skal gjelde for eiere av selskaper og innretninger som er *hjemmehørende i Norge*. Dette blant annet fordi Norge i enkelte skatteavtaler anvender unntaksmetoden for virksomhetsinntekter, slik at fortjeneste fra et fast driftssted i den annen stat etter skatteavtalen ikke kan beskattes i Norge. Videre følger det av flere av våre skatteavtaler at interna-

⁴ Se nærmere om forutsetningene for dette i avsnitt 7.5.2.

⁵ Jf. avsnitt 4.6.5.

sjonal sjøfart bare skal kunne beskattes i den stat der selskapets «virkelige ledelse» befinner seg.⁶ Dette innebærer at norske skattytere etter omstendighetene kan ha mulighet til å gjøre bruk av lavskatteregimer for sjøfart og annen næringsvirksomhet i andre land, blant annet ved å legge virksomheten i et deltagerlignet selskap eller et fast driftssted i dette landet. NOKUS-beskatning av eiere av selskaper som er hjemmehørende i Norge som deltar i lavbeskattet næringsvirksomhet i utlandet, eller utøver slik virksomhet gjennom et fast driftssted i utlandet, kan hindre slike tilpasninger.

For øvrig bemerker utvalgets flertall at det bør tas hensyn til forholdene som er omtalt i forrige avsnitt i det videre arbeidet for å hindre kapitalflukt, gjennom lovgivning og ved forhandling av skatteavtaler.

En endring slik at NOKUS-reglene også skal gjelde for eiere av selskaper og innretninger som er hjemmehørende i Norge kan også ha betydning for reglenes forhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser, jf. avsnitt 8.4.

En endring slik at eiere av norske selskaper mv. kan omfattes av NOKUS-reglene vil reise spørsmål om hva som skal utgjøre det relevante sammenligningsgrunnlaget ved vurderingen av om et selskap eller en innretning hjemmehørende i Norge er lavbeskattet. Normalt skal den effektive beskatningen av virksomheten sammenlignes med beskatningen av tilsvarende virksomhet i Norge. Et slikt sammenligningsgrunnlag vil imidlertid innebære at reglene normalt ikke får anvendelse for eiere av selskaper som er hjemmehørende i Norge og underlagt særlig gunstige skatteregler her. Dette fordi det relevante sammenligningsgrunnlaget for vurderingen av om det foreligger lav beskatning ikke vil være det ordinære selskappsskattenivå i Norge, men skattenivået for den aktuelle næringsen.

8.3.3 Passive og aktive inntekter

De gjeldende NOKUS-reglene får ikke anvendelse på eiere av selskaper og innretninger som omfattes av en skatteavtale, med mindre selskapets eller innretningens inntekter hovedsakelig er av passiv karakter, jf. skatteloven § 10-64. Denne begrensningen ble innført av hensyn til antatte begrensninger som følge av skatteavtalene.⁷ Utvalgets flertall mener at anvendelsesområdet for NOKUS-reglene

må utvides, slik at eiere av selskaper og innretninger som omfattes av skatteavtaler skal kunne NOKUS-beskattes også der selskapets eller innretningens inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Forholdet til Norges forpliktelser etter skatteavtalene er drøftet i avsnitt 8.5.1 nedenfor.

De fleste CFC-ordninger i andre land er spesielt innrettet mot særlige typer inntekt.⁸ Dette gjelder såkalte passive inntekter og inntekter fra basis-selskaper.⁹ Passive inntekter omfatter typisk inntekter i form av renter, utbytte, leieinntekter, royalty og kapitalgevinster. Inntekter fra basisselskaper er inntekter som ikke er passive, men som likevel omfattes av CFC-ordningene i ulike land. Som eksempler på basisselskapsinntekter kan nevnes ulike typer inntekter fra handel og tjenestevirksomhet i land utenfor CFC-selskapets hjemland, og inntekter fra internasjonal transportvirksomhet. Et felles trekk ved inntekter som gir grunnlag for CFC-beskatning i de forskjellige lands ordninger er at inntektene gir særlig gode muligheter til skatetilpasninger av den art som er omtalt i avsnitt 8.2 ovenfor. Avgrensningen mellom passive inntekter og basisselskapsinntekter på den ene side og inntekter fra aktiv virksomhet på den annen side, varierer fra land til land. Når det gjelder inntekter fra internasjonal sjøfart spesielt, nevnes at slike inntekter i større eller mindre grad omfattes eller har vært omfattet av CFC-beskatning i flere land.¹⁰ Spørsmålet om hvilke inntektstyper som omfattes av de ulike lands CFC-ordninger må ses i sammenheng med utformingen av landenes CFC-ordninger for øvrig.

I noen land er avgrensningen mot passive inntekter og basisselskapsinntekter gjennomført slik at hvis inntekter av denne typen overstiger en viss andel av selskapets totale inntekter, beskattes eierne for sin andel av selskapets totale inntekter. I andre land omfattes bare den andel av inntektene i CFC-selskapet som er passive inntekter og/eller basisselskapsinntekter av CFC-beskatningen.

NOKUS-reglene omfatter i utgangspunktet alle typer inntekt, slik at NOKUS-beskatning skal skje uten hensyn til inntektenes karakter. Det er imidlertid som nevnt ovenfor gjort unntak der det aktuelle selskapet eller den aktuelle innretningen er omfattet av en skatteavtale, og selskapets eller innretningens inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter, slik dette begrepet er definert i norsk intern rett.¹¹ I slike tilfeller skal det ikke skje

⁶ Jf. OECDs mønsterskateavtale artikkel 8 punkt 1. Se også avsnitt 4.6.2.

⁷ Jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) på side 75.

⁸ Jf. Cahiers de droit fiscal international Vol. LXXXVIb (2001) på side 49 flg.

⁹ I engelsk terminologi brukes uttrykkene «passive income» og «base company income».

¹⁰ Dette gjelder for eksempel USA og Japan.

NOKUS-beskatning overhodet. Der inntekten i selskapet eller innretningen er av hovedsakelig passiv karakter, vil all inntekt i selskapet eller innretningen gi grunnlag for NOKUS-beskatning.

Utvalgets flertall legger til grunn at kapitalflukt til lavskattland som utelukkende eller i hovedsak er skattemotivert, særlig er aktuelt for inntekter av passiv karakter. Problemene knyttet til skattemotivert kapitalflukt og beskyttelse av det norske skattegrunnlaget knytter seg imidlertid også til andre typer inntekter enn passive inntekter. Utvalgets flertall mener derfor at NOKUS-reglene bør endres på dette punktet, slik at de innrettes mot flere typer inntekter, også for eiere av selskaper og innretninger som omfattes av en skatteavtale. Blant annet bør NOKUS-reglene etter flertallets oppfatning innrettes mot inntekter fra internasjonal sjøfart, også for eiere av selskaper og innretninger som omfattes av skatteavtaler.

CFC-regelverkene er i flere land avgrenset mot inntekter av typisk aktiv og stedbunden karakter, så som inntekter fra industri og lignende. Det har vært anført som et argument mot NOKUS-beskatning av slike inntekter at dette kan innebære at norske aktører vil stille svakere i konkurransen med andre aktører, for eksempel når det gjelder industriinvesteringer i lavskattland.¹² Utvalgets flertall mener at hensynet til å unngå skattemotiverte investeringer og kapitalplasseringer i utlandet taler for NOKUS-beskatning også av inntekter fra virksomhet som nevnt. I prinsippet mener flertallet derfor at NOKUS-beskatning bør gjennomføres uten hensyn til hva slags type inntekt som oppbevares av det aktuelle NOKUS-selskapet eller den aktuelle NOKUS-innretningen.

Flertallet antar likevel at en praktisk tilnærming kan være at NOKUS-reglenes anvendelsesområde i forhold til eiere av selskaper og innretninger som omfattes av en skatteavtale i første omgang utvides noe, men ikke gjøres helt uavhengig av inntektstype. NOKUS-reglene kan da i større grad bevare sin karakter av å være regler som beskytter mot skattetilpasninger i form utflytting av særlig mobile skattegrunnlag. Dette kan også gjøre det lettere å tilpasse reglenes anvendelsesområde i forhold til mulige begrensninger som følge av skatteavtaler (jf. nærmere under avsnitt 8.5 om dette). Denne tilnærmingen innebærer den gjeldende definisjonen av passive inntekter i skatteloven § 10-64 erstattes med en ny definisjon av passive inntekter og basisselskapsinntekter.

¹¹ Jf. avsnitt 4.6.5.

¹² jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) på side 75.

Den nærmere avgrensning av hvilke inntekter som skal omfattes av definisjonen av passive inntekter og basisselskapsinntekter må skje blant annet på bakgrunn av en vurdering av hvor utsatt de ulike inntektstypene er for skattetilpasninger i form av kapitalflukt, og på bakgrunn av eventuelle begrensninger i skatteavtaler.

Ved avgrensingen av hvilke inntekter som skal omfattes av definisjonen av passive inntekter og basisselskapsinntekter bør det også ses hen til hvilket krav NOKUS-reglene stiller til skattenivået i utlandet, jf. avsnitt 8.3.4 nedenfor. Jo lavere kravet til skattenivå i utlandet settes, jo flere typer inntekter vil kunne omfattes.

Inntekter fra internasjonal sjøfart kan og bør omfattes av definisjonen av passive inntekter og basisselskapsinntekter.

8.3.4 Definisjonen av lavskattland

Dagens NOKUS-regler gjelder for eiere av selskaper og innretninger i såkalte lavskattland. Lavskattland er i skatteloven § 10-63 definert som land hvor den alminnelige inntektsskatt på selskapets eller innretningens samlede overskudd utgjør mindre enn to tredjedeler av den skatten selskapet eller innretningen ville ha blitt ilignet dersom det/den hadde vært hjemmehørende i Norge. I forskrift til skatteloven § 10-63 er det gitt bestemmelser om land som uten nærmere vurdering skal anses som lavskattland, og om land som uten nærmere vurdering ikke skal anses som lavskattland.

Etter flertallets oppfatning kan det være hensiktsmessig å se NOKUS-reglenes krav til skattenivå i utlandet i sammenheng med hvilke inntektstyper NOKUS-reglene er innrettet mot. Under avsnitt 8.3.3 anbefaler utvalgets flertall en utvidelse av NOKUS-reglenes anvendelsesområde for eiere av selskaper og innretninger som omfattes av skatteavtaler, slik at eierne skal kunne NOKUS-beskattes også der selskapets eller innretningens inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Flertallet antar likevel i avsnitt 8.3.3 at en praktisk tilnærming kan være at NOKUS-reglenes anvendelsesområde i forhold til eiere av selskaper og innretninger som omfattes av skatteavtaler i første omgang utvides noe, men ikke gjøres helt uavhengig av inntektstype. Dette fordi NOKUS-reglene da i større grad kan bevare sin karakter av å være regler som beskytter mot skattetilpasninger i form utflytting av særlig mobile skattegrunnlag.

Det må antas at incentivene til skattetilpasninger i form av kapitalflukt øker både med forskjellen i skattenivået mellom Norge og utlandet, og med

mobiliteten for den aktuelle inntektstypen. Jo lavere krav som settes til skattenivå i utlandet, jo flere inntektstyper kan NOKUS-reglene derfor innrettes mot, uten at de mister sin karakter av å være regler som motvirker skattetilpasninger. Når kravet til skattenivå i utlandet senkes, vil utenlandsinvesteringer som ikke er hovedsakelig skattemotiverte lettere kunne unngå NOKUS-beskatning. Som omtalt nedenfor under avsnitt 8.5.1, kan også forholdet til skatteavtalene tilsi at definisjonen av lavskattland gjøres noe snevrere, slik at et noe lavere beskatningsnivå aksepteres enn tilfellet er i dag.

8.3.5 Krav om kontroll

Etter de gjeldende NOKUS-reglene stilles det krav om norsk kontroll av et utenlandsk selskap eller en utenlandsk innretning. Kravet om kontroll innebærer som hovedregel at norske skattytere til sammen direkte eller indirekte må eie eller kontrollere minst 50 prosent av det aktuelle selskapet eller den aktuelle innretningen, både ved inntektsårets begynnelse og utgang.¹³ Der det foreligger norsk kontroll, vil norske eiere skattelegges for en forholdsmessig andel av selskapets eller innretningens overskudd. Kravet om minst 50 prosent eierandel eller kontroll er begrunnet til dels med hensynet til at skattyterne skal ha mulighet til å oppfylle de krav til dokumentasjon ordningen forutsetter, og til dels med at løpende beskatning etter NOKUS-reglene synes mer rimelig i tilfeller der de norske skattyterne kan kontrollere utdelingene fra selskapet eller innretningen.¹⁴

Utvalgets flertall legger til grunn at effektive regler om NOKUS-beskatning forutsetter at reglene må gjelde også der norske skattytere eier eller kontrollerer mindre enn 50 prosent av et selskap. Blant annet av praktiske hensyn må det likevel settes som vilkår for NOKUS-beskatning at norske skattytere, direkte eller indirekte, har en viss kontroll i det aktuelle selskapet.

Det kan tenkes en rekke ulike måter å utforme kravet til kontroll- og/eller eierandel i NOKUS-reglene. Kravene til eierskap og kontroll kan gjøres kumulative eller (som i de gjeldende NOKUS-reglene) alternative. I andre lands CFC-regler er det valgt ulike løsninger, og krav til eier- og/eller kontrollandel i flere land satt lavere enn 50 prosent.¹⁵

Dagens NOKUS-regler stiller ikke krav til de enkelte norske skattyteres eier- og/eller kontrol-

landel i selskapet. Der det foreligger minst 50 prosent norsk eierskap eller kontroll, vil alle norske eiere beskattes, uten hensyn til hvor liten eier- og kontrollandel de har. Når anvendelsesområdet for NOKUS-reglene utvides, kan administrative byrder knyttet til gjennomføringen av reglene øke. Utvalgets flertall mener at det kan være grunn til å vurdere om det bør innføres et krav om en minste eier- eller kontrollandel for de enkelte eiere som skal beskattes etter NOKUS-reglene.

Kravet til eier- og/eller kontrollandel må fastsettes etter en avveining av ulike hensyn, herunder hensynet til den praktiske gjennomføringen av ligningen, hensynet til skattyternes mulighet til å skaffe til veie nødvendig informasjon og påvirke utbytteutdelinger, og hensynet til reglenes effektivitet. Kravet må også ses i sammenheng med utformingen av NOKUS-reglene for øvrig, herunder hvilke inntektstyper reglene er innrettet mot (jf. avsnitt 8.3.3), og hvilket krav som stilles til skattenivået i utlandet for å unngå NOKUS-beskatning (jf. avsnitt 8.3.4).

Som nevnt antar utvalgets flertall at hensynet til en effektiv NOKUS-beskatning innebærer at kravet må settes lavere enn kravet til eier- eller kontrollandel som følger av gjeldende regler. Et utgangspunkt for vurderingen kan være prosentandelen som er avgjørende i forbindelse med fritaksmetodens avgrensning mellom direkteinvesteringer og porteføljeinvesteringer. Etter fritaksmetoden er det avgjørende om skattyteren over et nærmere angitt tidsrom (avhengig av om det dreier seg om gevinst, tap eller utbytte) har eid minst 10 prosent av kapitalen og hatt minst 10 prosent av stemmene som kan avgis på generalforsamlingen i selskapet mv., jf. skatteloven § 2-38 tredje ledd. En mulighet kan etter flertallets oppfatning være at det stilles krav om en viss eier- og/eller kontrollandel på individuelt nivå, kombinert med et krav til samlet norsk eier- og/eller kontrollandel. Som etter gjeldende NOKUS-regler må det være eierandelen som avgjør hvilken andel av selskapets overskudd som skal ligge til grunn for beskatningen av eieren.

De gjeldende NOKUS-reglene omfatter annen selvstendig innretning eller formuesmasse hjemmehørende i lavskattland som skattyter alene eller

¹³ Kontrollkravet er nærmere omtalt under avsnitt 4.6.3.

¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) på side 76–77.

¹⁵ Som eksempel nevnes at i Sverige og Danmark får CFC-regler anvendelse ved 25 prosent individuelt eierskap. I Finland stilles krav om 10 prosent individuelt eierskap, men her stilles det i tillegg krav om at finske skattytere til sammen eier minst 50 prosent. Frankrikes CFC-regler får anvendelse ved 10 prosent individuelt eierskap. Kravet til kontroll og/eller eierskap i de ulike lands CFC-ordninger må imidlertid ses i sammenheng med utformingen av ordningene for øvrig.

sammen med andre direkte eller indirekte kontrollerer, og som skattyteren direkte eller indirekte har fordeler av, jf. skatteloven § 10-60 annet punktum. Etter forarbeidene skal en slik formuesmasse anses som norsk-kontrollert dersom halvparten av de som har innflytelse over hvordan innretningens kapital skal anvendes, er skattepliktige til Norge, eller dersom minst halvparten av de som har fordeler av innretningen er skattepliktige til Norge.¹⁶ Utvalgets flertall legger til grunn at et endret krav om eier- eller kontrollandel for selskaper kan gis tilsvarende anvendelse for selvstendige innretninger og formuesmasser.

8.3.6 Gjennomføringen av beskatningen. Fradrag for andel av underskudd

NOKUS-beskatning gjennomføres ved at eier hjemmehørende i Norge blir beskattet for en andel av selskapets skattemessige resultat. Resultatet fastsettes etter norske skatteregler, som om selskapet var skattepliktig (til Norge). Inntekten som beregnes inngår i eierens alminnelige inntekt. Utvalgets flertall foreslår ikke endringer i måten den løpende beskatningen gjennomføres på. Dette innebærer blant annet at norske skattytere må omarbeide det utenlandske regnskapet til et norsk «skatteregnskap».

Når det gjelder utdelinger fra NOKUS-selskap skal utbytte til en selskapsaksjonær ikke beskattes i den utstrekning utbyttet ligger innenfor den inntekt som er skattlagt i medhold av NOKUS-reglene, jf. skatteloven § 10-67 første ledd. Dersom en investering i et NOKUS-selskap omfattes av fritaksmetoden, noe den vil gjøre for eksempel dersom NOKUS-selskapet er hjemmehørende i et EØS-land, vil utbytte til en selskapsaksjonær være skattefritt. Utbytte til personlige aksjonærer omfattes av aksjonærmodellen, jf. skatteloven § 10-67 annet ledd.

Fra og med inntektsåret 2003 er det ikke lenger adgang til fradrag for andel av underskudd fra NOKUS-selskap i aksjonærens øvrige inntekt. Fradrag for andel av underskudd kan imidlertid fortsatt fremføres til fradrag i inntekt som beregnes fra NOKUS-selskapet. Fremføringsadgangen for andel av underskudd er avhengig av at aksjonæren på anmodning kan garantere fremleggelsen av bilag. Årsaken til endringen var etter forarbeidene at en slik adgang kunne åpne for skattemotiverte tilpasninger, og at et fradrag i øvrig inntekt kunne medføre svært kompliserte beregninger av fradragssamme.¹⁷ En fradragssamme vil si at aksjo-

næren ikke kan få fradrag i øvrig inntekt ut over det han skattemessig risikerer å tape. Utvalgets flertall mener at begrensningen i adgangen til underskuddsfremføring bør videreføres. Etter endringene som foreslås i kapitlet her vil imidlertid NOKUS-reglene kunne omfatte norske aksjonærer selv om disse i fellesskap ikke har dominerende innflytelse i selskapet. I slike tilfeller vil det kunne være vanskeligere for norske aksjonærer å garantere en fremleggelse av regnskapsmateriale på ligningsmyndighetenes begjæring. Kontrollhensyn tilsier likevel at fremføringsadgangen for underskudd også her bør være avhengig av at aksjonæren kan garantere en slik fremleggelse. Det antas å være få tilfeller i praksis hvor aksjonæren ikke kan garantere dette.

8.3.7 Administrative forhold

NOKUS-selskapene er ikke knyttet til noen spesiell kommune i Norge, mens aksjonærene kan være bosatt eller hjemmehørende i forskjellige kommuner. Det er nødvendig at ett enkelt ligningskontor samordner fastsettelsen av inntekten fra det enkelte selskapet. Blant annet av denne grunn har Sentralskattekontoret for storbedrifter fått kompetansen til å fastsette inntekt fra NOKUS-selskapene.¹⁸ Det må antas at en utvidelse av NOKUS-reglens anvendelsesområde som omtalt i dette kapitlet kan medføre at antallet tilfeller som omfattes av disse bestemmelsene vil bli en del større enn i dag. Dette selv om de nye reglene til dels er ment å ha en forebyggende karakter. Endringene kan derfor medføre et visst merarbeid for skatteetaten.

8.4 Forholdet til EØS-avtalen

De gjeldende NOKUS-reglene omfatter eiere av selskaper hjemmehørende i EØS, så vel som eiere av selskaper hjemmehørende utenfor EØS. NOKUS-reglene reiser spørsmål om forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.¹⁹ Spørsmålet om NOKUS-reglens lovlighet i forhold til EØS-avtalen har nylig vært oppe i en sak for ligningsnemnda ved Sentralskattekontoret for storbedrifter. Ligningsnemnda kom til at EØS-reglene ikke hindrer NOKUS-beskatning.²⁰

¹⁶ Jf. Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) på side 77.

¹⁷ Jf. Ot.prp. nr. 93 (2002–2003) på side 3–4.

¹⁸ Jf. Ot. prp nr. 16 (1991–92) på side 87.

¹⁹ De aktuelle bestemmelsene i EØS-avtalen er særlig artikkel 31 om fri etableringsrett og artikkel 40 om fri bevegelighet for kapital.

²⁰ 1994-508LN. Vedtaket er påklaget til overligningsnemnda.

Det pågår i flere EØS-land en diskusjon vedrørende nasjonale CFC-reglers lovlighet i forhold til fellesskapsrettens bestemmelser om fri bevegelighet. I saken vedrørende Cadbury Schweppes²¹, som er forelagt for EF-domstolen, er det reist spørsmål om britiske CFC-regler er i strid med EF-reglene.

Spørsmålet om NOKUS-reglene er i samsvar med EØS-avtalen må i utgangspunktet vurderes konkret på bakgrunn av de norske reglene. Utfallet i saken vedrørende Cadbury Schweppes vil likevel gi veiledning for de vurderinger som må gjøres i forhold til de norske reglene. Dette gjelder uten hensyn til om NOKUS-reglene beholdes i sin nåværende form eller endres.

Etter flertallets oppfatning vil spørsmålet om NOKUS-reglernes lovlighet i forhold til EØS-avtalen ikke stille seg vesentlig annerledes som følge av en gjennomføring av de endringene flertallet skisserer i innstillingen her. Flertallets forslag om en endring av bestemmelsen i skatteloven § 10-64, slik at eiere av selskaper mv. som omfattes av skatteavtaler skal kunne omfattes av NOKUS-reglene også der selskapets inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter, kan imidlertid gjøre EØS-problemstillinger mer aktuelle enn i dag.

Flertallet legger til grunn at det under enhver omstendighet må foretas en vurdering av om det er nødvendig å gjøre endringer i ulike deler av NOKUS-regelverket når dom i saken vedrørende Cadbury Schweppes foreligger. På denne bakgrunn ser flertallet det ikke hensiktsmessig å foreta en nærmere drøftelse av det fellesskapsrettslige spørsmålet om forholdet mellom nasjonale CFC-regler og fellesskapsrettens bestemmelser om fri etableringsrett og fri bevegelighet for kapital.

Flertallet legger for øvrig til grunn at lovligheten av Norges og andre lands CFC-regler sett i forhold til EØS-avtalen vil avhenge av den konkrete utformingen av reglene. Utvalgets flertall viser til at det i avsnitt 8.3.2 er gitt uttrykk for at det kan vurderes om nye regler for beskatning av eiere i lavbeskattede selskaper også skal gjelde for eiere av selskaper hjemmehørende i Norge. Flertallet viser også til at det kan vurderes å innføre en ordning hvor skattytere som omfattes av NOKUS-reglene kan velge mellom å bli beskattet løpende for selskapets overskudd, eller etter en uttaksmo-
dell hvor skattecreditten rentebelastes slik at innelåsningseffekten fjernes. Dette kan tenkes å ha betydning for de problemstillinger som reiser

seg i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Flertallet bemerker videre at uten hensyn til utviklingen i fellesskapsretten vil NOKUS-reglene fortsatt kunne gjøres gjeldende for eiere av selskaper hjemmehørende i land utenfor EØS. Problemene knyttet til kapitalflukt til lavskatteregimer, som er beskrevet i avsnitt 7.5, får en særlig betydning for investeringer i selskaper i EØS-området, ettersom fritaksmetoden får anvendelse på aksjer i selskaper innenfor lavskatteregimer i EØS. Likevel er det behov for mer effektive NOKUS-regler for å motvirke kapitalflukt til lavskatteregimer også utenfor EØS-området. Dette gjelder for eksempel lavskatteregimer for sjøfart.

I forarbeidene til fritaksmetoden varslet Finansdepartementet en gjennomgang av spørsmålet om fritaksmetodens anvendelse for inntekter på investeringer i lavskattland innenfor EØS, i sammenheng med en gjennomgang av NOKUS-reglene og kreditreglene, samt under iakttagelse av den videre utviklingen av fellesskapsretten.²² Utvalgets flertall legger til grunn at det uansett er nødvendig å gjennomføre tiltak for å motvirke skatetilpasning i form av kapitalflukt til lavskatteregimer i og utenfor EØS-området. Manglende muligheter mht. innstramminger i NOKUS-reglene overfor eiere av selskaper hjemmehørende i EØS vil aktualisere andre tiltak, så som en innsnevring av fritaksmetodens anvendelsesområde.

Når det gjelder tiltak mot kapitalflukt til lavskatteregimer i og utenfor EØS-området, må det etter flertallets oppfatning i alle tilfelle arbeides mot skattekonkurranse innenfor sjøfart og andre næringer, innenfor rammen av EØS og OECD. Dette gjelder blant annet i forbindelse med adferdskodeksen (jf. avsnitt 3.5.2) og i forbindelse med statsstøtteretningslinjene for sjøtransport (jf. avsnitt 3.1 og 3.2).

8.5 Forholdet til skatteavtalene

8.5.1 Selskaper mv. hvis inntekt ikke er av hovedsakelig passiv karakter

Etter gjeldende regler kan NOKUS-beskatning ikke anvendes overfor aksjonærer i selskaper som omfattes av en skatteavtale, med mindre selskapets inntekter er av hovedsakelig passiv karakter, jf. skatteloven § 10-64. En viktig grunn til at en valgte å avgrense virkeområdet for NOKUS-reglene på denne måten, var at en ønsket å forsikre seg om at anvendelsen av reglene ikke skulle

²¹ Jf. sak C196/04 Cadbury Schweppes.

²² Jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) på side 68.

komme i strid med internasjonale forpliktelser i henhold til skatteavtalene, jf. Ot.prp. nr. 16 (1991-92) side 75.

OECDs mønsterskatteavtale bygger på at for tjeneste ved forretningsvirksomhet bare skal kunne beskattes i den staten selskapet er hjemmehørende, med mindre selskapet har et fast driftsted i den annen stat, jf. artikkel 7 punkt 1. For internasjonal sjøfart bygger mønsterskatteavtalen på at fortjeneste bare kan beskattes i den stat selskapets «virkelige ledelse» befinner seg, jf. artikkel 8 punkt 1. Helt siden CFC-lovgivning først ble introdusert, har det derfor vært reist spørsmål om slik lovgivning er forenlig med skatteavtaler som bygger på OECDs mønsterskatteavtale, og hvor vidtrekkende denne lovgivningen eventuelt kan være, uten å komme i konflikt med skatteavtalens grunnleggende prinsipper.

Internasjonalt har det vært, og er det, ulike oppfatninger om dette. Et stort flertall av OECDs medlemsland er i dag likevel av den oppfatning at CFC-lovgivning ikke er prinsipielt uforenlig med prinsippene mønsterskatteavtalen. Dette er kommet tydelig til uttrykk i kommentarene til OECDs mønsterskatteavtale, fra og med 2003-utgaven, der det i kommentarene til artikkel 1 punkt 23 heter:

«The use of base companies may also be addressed through controlled foreign companies provisions. A significant number of Member and non-member countries have now adopted such legislation. Whilst the design of this type of legislation varies considerably among countries, a common feature of these rules, which are now internationally recognised as a legitimate instrument to protect the domestic tax base, is that they result in a Contracting State taxing its residents on income attributable to their participation in certain foreign entities. It has sometimes been argued, based on a certain interpretation of provisions of the Convention such as paragraph 1 of article 7 and paragraph 5 of Article 10, that this common feature of controlled foreign companies legislation conflicted with these provisions. For the reasons explained in paragraph 10.1 of the Commentary on Article 7 and 37 of the Commentary on Article 10, that interpretation does not accord with the text of the provisions. It also does not hold when these provisions are read in their context. Thus, whilst some countries have felt it useful to expressly clarify, in their conventions, that controlled foreign companies legislation does not conflict with the Convention, such clarification is not necessary. It is recognised that controlled foreign companies legislation structured in

this way is not contrary to the provisions of the Convention.»

Nederland, Sveits, Belgia, Irland og Luxembourg har i merknad til artikkel 1 gitt uttrykk for at de ikke deler denne oppfatningen.

Det er nylig avsagt to dommer der nasjonale CFC-regler er vurdert i forhold til forpliktelser nedfelt i skatteavtale. Utfallet ble forskjellig. Frankrikes Conseil d'Etat (høyeste instans i skattesaker) la i en dom av 28. juni 2002 til grunn at skatteavtalen mellom Frankrike og Sveits var til hinder for at franske CFC-regler kunne anvendes i forhold til Sveits. Høgsta Forvaltningsdomstolen i Finland kom i en dom av 20. mars 2002 til at anvendelse av finsk CFC-lovgivning overfor et selskap etablert i Belgia (koordinasjonssenter) ikke var i strid med skatteavtalen mellom Finland og Belgia.

Ved innføring av ny CFC-lovgivning i Sverige i 2003 ble forholdet til skatteavtalene vurdert. En konkluderte med at den foreslåtte lovgivningen ikke var i strid med Sveriges forpliktelser etter skatteavtalene, se Prop. 2003/04:10 side 97-101.

Utvalgets flertall legger til grunn at skatteavtaler som bygger på OECDs mønsterskatteavtale oppstiller visse skanker for hvor vidtrekkende en nasjonal CFC-lovgivning kan være uten å komme i konflikt med avtalens prinsipper, når det ikke er tatt forbehold ved avtaleinngåelsen. Etter flertallets syn er det viktig at NOKUS-lovgivningen ikke utformes eller anvendes på en slik måte at det kan reises berettigede innvendinger om lovligheten i forhold til skatteavtalene. Flertallet stiller seg imidlertid tvilende til at det av denne grunn er nødvendig å avgrense reglens virkeområde overfor selskap mv. som er etablert i land Norge har skatteavtale med, til enheter som hovedsakelig har inntekter av passiv karakter, jf. skatteloven § 10-64. Etter utvalgets syn kan skatteavtalene ikke innebære noe entydig forbud mot anvendelse av NOKUS-lovgivning overfor selskaper mv. med aktiv virksomhet, hvis andre sider ved skatteregimet i lokaliseringsstaten gir Norge legitime grunner til å anvende et nasjonalt beskyttelsestiltak som NOKUS-lovgivning.

Flertallet viser i denne sammenheng til at NOKUS-reglene etter innføring av fritaksmetoden kan tillegges et annet beskyttelsesformål enn det som ellers har vært vanlig for CFC-regimer. Det primære formål med CFC-lovgivning har normalt vært å motvirke mulighetene for å oppnå skattekreditt ved å utsette utbetaling av et (forutsetningsvis) skattepliktig utbytte til aksjonærene i hjemstaten. Med fritaksmetoden, slik den i dag

er utformet, kan NOKUS-lovgivning også ivareta et annet formål, nemlig å sikre at det utbyttet som tas hjem til Norge uten ytterligere skattlegging, er undergitt en viss beskatning i utlandet. Behovet er særlig til stede ved utdeling fra selskap mv. hjemmehørende i EØS-land, hvor fritaksmetoden etter dagens regler ikke stiller krav til det skatteinivået som det utdelende selskap er undergitt. Utvalgets flertall antar at ovennevnte forhold kan berettige at NOKUS-lovgivning i enkelte tilfeller også kan anvendes overfor selskaper mv. med aktiv virksomhet. Flertallet utelukker imidlertid ikke at det i så fall kan være nødvendig å gjøre andre innstramminger eller begrensninger i virkeområdet for reglene, herunder vurdere om definisjonen av «lavskattland» skal gjøres noe snevrere, slik at noe lavere beskatningsnivå aksepteres enn tilfellet er i dag. Det vises til avsnitt 8.3.4 ovenfor.²³

Utvalget viser også til at OECD-kommentarene nå, i større grad enn før, synes å åpne for at også aktiv virksomhet omfattes. Det vises til at OECDs Skattekommité ved 2003-revisjonen av kommentarene til mønsterskatteavtalen unnlot å videreføre den tidligere formulering i punkt 26 til artikkel 1, der en uttrykkelig hadde frarådet å anvende CFC-lovgivning overfor virksomhet av aktiv karakter og som har en klar økonomisk forankring til den annen stat.

Som nevnt i avsnitt 8.3.3 vil flertallet foreslå at skatteloven § 10-64 oppheves/endres, og at departementet vurderer eventuelle tilpasninger i regelverket slik at også selskaper med mer aktiv virksomhet generelt, og sjøfartsvirksomhet spesielt, kan omfattes av NOKUS-lovgivningen.

8.5.2 Særlig om Singapore-avtalens bestemmelse om utbyttebeskatning

I skatteavtalen med Singapore er det gitt bestemmelser om at når dividender utdeles fra et selskap hjemmehørende i Singapore til et selskap som er hjemmehørende i Norge, og som eier direkte eller indirekte minst 25 prosent av aksjekapitalen i det førstnevnte selskap og kontrollerer en tilsvarende andel av stemmene i selskapet, skal slike dividender være unntatt fra skatt i Norge. Artikkel 24 punkt 2c i Singapore-avtalen lyder slik:

²³ De særlige tonnasjeskatteordningene for rederivirksomhet i og utenfor EØS-området innebærer at det ikke belastes skatt på selskapsnivå utover tonnasjeskatt, og må derfor uansett antas å falle inn under definisjonen av lavskattland, forutsatt at den norske rederiskatteordningen avvikes.

«Where dividends are paid by a company which is a resident of Singapore to a company which is a resident of Norway, and which owns directly or indirectly not less than 25 per cent of the share capital of the first-mentioned company and controls such part of the voting rights of the company, then such dividends shall be exempt from tax in Norway.»

Utvalgets flertall legger til grunn at den nevnte skatteavtalebestemmelsen ikke er til hinder for NOKUS-beskatning av eiere av selskaper hjemmehørende i Singapore. Det vises til at Sentralskattekontoret for storbedrifter i en forhåndsuttalelse av 29. juli 2005 har lagt til grunn at artikkel 24 (2) (c) i Singapore-avtalen ikke er til hinder for NOKUS-beskatning.²⁴ I brev av 28. februar 2006 til Sentralskattekontoret for storbedrifter har Finansdepartementet gitt tilslutning til denne oppfatningen.

8.6 Mindretallets merknader til kapittel 8

Rederiskatteutvalgets mindretall, medlemmene Ida Skard og Harry Veum, viser til at flertallet i utvalget har valgt å vurdere en generell utvidelse av anvendelsesområdet for reglene om NOKUS-beskatning av norske eiere av selskaper i lavskattland. Disse medlemmer peker på at en omlegging av NOKUS-reglene vil omfatte norsk næringsvirksomhet etablert i land med et lavt skatteinivå, selv om slik lokalisering ikke er skattemotivert. Flertallets forslag er heller ikke begrenset til å gjelde rederivirksomhet, men skal i prinsippet gjelde alle typer virksomhet eiet fra Norge. Mindretallet oppfatter mandatet slik at utvalget skal vurdere om de endringer som ble gjennomført med skattereformen 2004–2006 tilsier endringer i rederiskatte-reglene, og ikke hvorvidt skattereformen bør følges opp med endringer i de generelle skattereglene. En generell omlegging av NOKUS-reglene ligger etter disse medlemmers vurdering derfor utenfor utvalgets mandat. Mindretallet har derfor ikke kommentert flertallets forslag på dette punktet nærmere.

8.7 Referanseliste

Cahiers de droit fiscal international Vol. LXXXVIIb (2001): Limits on the use of low-tax regimes by multinational businesses: current measures and emerging trends.

²⁴ SFS2005-609

Internasjonal skipsfartsbeskatning: Rapport utarbeidet av Norges Rederiforbund 22. november 2005 (Norges Rederiforbunds hjemmeside).

OECD (1998): «Harmful Tax Competition - An Emerging Global Issue».

OECD (2005): «Model Tax Convention on Income and on Capital – Condensed Version» (OECDs mønsterskatteavtale).

Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer.

Ot.prp. nr. 16 (1991–1992) Oppfølging av skattereformenten 1992.

Ot.prp. nr. 93 (2002–2003) Om lov om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv.

Kapittel 9

Flertallets oppsummering og konklusjoner

9.1 Innledning

Utvalgets flertall, bestående av Guttorm Schjelderup, Gudrun Bugge Andvord, Erling Holmøy, Lars Håkonsen og Lone Semmingsen, tilrår at:

- Skattefavoriseringen av sjøfartsvirksomhet i Norge, i form av rederiskatteordningen, nettolønnsordningen, refusjonsordningen og sjømannsfradraget, avvikles.
- Anvendelsesområdet for NOKUS-reglene utvides for å motvirke skattetilpasninger i form av at norskeid virksomhet etableres i lavskatteregimer for blant annet sjøfart. Avviklingen av skattefavoriseringen av rederinæringen bør imidlertid gjennomføres uavhengig av om anvendelsesområdet for NOKUS-reglene utvides.
- Dersom man i strid med utvalgets flertalls anbefaling ønsker å opprettholde favoriseringen av rederinæringen, bør dette gjøres ved direkte tilskudd i stedet for ved gunstige skatteregler.

Utvalget har dokumentert at avkastningen før skatt i sjøfartsnæringen er lavere enn i andre næringer, og flertallet mener at skattesystemet ikke må bidra til at ressurser fortsatt låses inne i denne næringen. Næringspolitikken og skattesystemet bør virke slik at de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene blir gjennomført. I velfungerende markeder bør nærings- og skattepolitikken ikke påvirke aktørenes tilpasninger, men være mest mulig nøytral. En slik politikk legger til rette for høyest mulig verdiskaping i Norge. Etter flertallets vurdering kan verken EUs sjøfartspolitik, markedssvikt knyttet til næringsklynger, skattekonkurranse og næringens mobilitet, fare for at konkurranseutsatt sektor blir for liten eller hensyn til miljø, sikkerhet og kriseberedskap begrunne skattefavorisering av sjøfartsvirksomhet.

Økt beskatning vil trolig medføre at omfanget av norsk sjøfartsvirksomhet reduseres. Utvalgets flertall vil understreke at man her står overfor et godt eksempel på at det som er fordelaktig for en enkelt næring ikke nødvendigvis er fordelaktig for det norske samfunnet. En omstilling der ressurser

over tid overføres fra sjøfartsvirksomhet til andre næringer innebærer en samfunnsøkonomisk gevinst. Denne gevinsten er av samme type som den Norge og andre land historisk har høstet når arbeidskraft har flyttet fra primærnæringer til industri og tjenesteyting. Slike omstillinger er nettopp hensikten med flertallets forslag.

For Norge er det ikke god samfunnsøkonomi å opprettholde en stor sjøfartsnæring som må skattefavoriseres for å være konkurransedyktig. Norge vil kunne få en samfunnsøkonomisk gevinst hvis vi selv importerer tjenester som andre land subsidierer, og i stedet bruker egne ressurser på områder der avkastningen før skatt er høyere.

Utvalgets flertall viser til at kostnadene på kort sikt knyttet til de aktuelle omstillingene vil være beskjedne, sammenlignet med de omstillingene som løpende finner sted i andre deler av norsk økonomi. Den delen av maritim sektor som i første rekke berøres av den foreslåtte skatteskjerpelsen, utgjør en liten andel av de sysselsatte i det norske arbeidsmarkedet. Antallet årsverk i denne sektoren er langt lavere enn det antall årsverk som hvert år berøres av kontinuerlige omstillinger, der noen bransjer vokser og andre bygges ned. Flertallet vil også peke på at dagens skattefavorisering av sjøfartsvirksomhet diskriminerer annen næringsvirksomhet. Næringsstøtten øker aktiviteten i rederinæringen, som dermed trekker knappe ressurser bort fra annen næringsvirksomhet. Samtidig må byrden med å finansiere velferdsstaten fordeles på færre skattytere, noe som øker skattebelastningen for andre ordinært beskattede næringer.

Tilpasninger i form av at norskeid sjøfartsvirksomhet legges til lavskatteregimer for sjøfart i utlandet, kan redusere gevinstene knyttet til omstilling av næringen. Fritaksmetoden, som ble innført forbindelse med skattereformen 2004-2006, kan gjøre det lettere å gjennomføre skattetilpasninger som nevnt. For å motvirke slike tilpasninger foreslår flertallet en utvidelse av virkeområdet for de såkalte NOKUS-reglene, slik at norske eiere av virksomhet innenfor lavskatteregimer for blant annet sjøfart i utlandet skal beskattes løpende for en andel av selskapets overskudd.

9.2 Begrunnelser for flertallets anbefaling

9.2.1 Utenriks sjøfart har lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Utenriks sjøfart er en kapitalintensiv næring. I kapittel 2 har utvalget sammenlignet kapitalavkastningsrater før skatt i utenriks sjøfart og andre norske næringer. Kapitalavkastningen før skatt dekker både avkastningen etter skatt til norsk eier og den delen av avkastningen som tilfaller fellesskapet gjennom skatt til den norske stat. Avkastningen før skatt har i mange år ligget 3-4 ganger høyere i Fastlands-Norges næringsliv enn i utenriks sjøfart. I perioden 1990-2004 var gjennomsnittlig årlig kapitalavkastningsrate 11,8 prosent i industri og 8,7 prosent i Fastlands-Norge, mens den var kun 2,5 prosent i utenriks sjøfart.

Utvalgets flertall mener at den lave kapitalavkastningen før skatt i utenriks sjøfart er et naturlig resultat av at de fleste sjøfartsnasjoner har skattefavisert sjøfarten gjennom mange år. På kort sikt gir lavere beskatning økt avkastning for investor. Dette trekker mer kapital til næringen. På lang sikt øker fraktkapasiteten, noe som presser ned fraktraten og reduserer lønnsomheten. Den lave lønnsomheten gjør næringen avhengig av skattefavisering for å kunne gi konkurransedyktig avlønning til kapitaleiere og arbeidskraft. Den internasjonale skattefaviseringen har derfor gitt en global overinvestering i skip sett i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Utvalgets flertall mener på denne bakgrunn at det er sannsynlig at investeringer i utenriks sjøfart fortsatt vil gi systematisk lavere lønnsomhet enn annen virksomhet, gitt videreføringen av lavskatteregimer i utlandet.

Også arbeidsinnsatsen i sjøfart gir lavere inntekter for samfunnet enn i de fleste andre norske næringer. Dette skyldes refusjons- og nettolønnsordningen og særfradraget for sjøfolk. Til tross for at andre næringer ikke har disse ordningene, kan ikke sjøfartsnæringen tilby en timelønn etter skatt som er systematisk høyere enn ellers. Dette reflekterer at inntjeningen før skatt, og dermed den samfunnsøkonomiske avkastningen av arbeidsinnsatsen, er lavere i utenriks sjøfart enn i andre næringer.

9.2.2 Skattefavisering av sjøfartsnæringen kan ikke begrunnes ut fra markedssvikt

Særlige næringspolitiske tiltak kan begrunnes i tilfeller hvor det eksisterer markedssvikt, og hvor det samtidig er klart at offentlige inngrep gir en mer effektiv ressursbruk. Med markedssvikt

menes her alle forhold som fører til at markedsprisene ikke fullt ut reflekterer den samfunnsmessige verdien av ulike varer, tjenester og innsatsfaktorer.

Utvalget har vurdert om ulike typer markedssvikt kan begrunne skattefavisering av sjøfartsvirksomhet, og har i denne forbindelse også sett hen til begrunnelsene for skattefaviseringen av næringen i EU. Utvalgets flertall har ikke funnet noen samfunnsøkonomisk begrunnelse for skattefavisering av næringen.

Mobilitet og skattekonkurranse

Utvalgets flertall mener at økt konkurranse om å tiltrekke seg mobil kapital og mobiliteten i sjøfartsvirksomheten ikke gir grunnlag for skattefavisering av næringen. Mange selskaper og institusjonelle investorer i andre næringer kan i like stor grad som selskaper og investorer i sjøfartsvirksomhet flytte kapital mellom land og investere i lavskatteland. Stort sett all kapital er mobil i et lengre perspektiv. Av økonomisk teori følger det ulike politikkanbefalinger knyttet til hvordan mobil kapital skal skattlegges, men det er en bred og faglig godt begrunnet oppfatning at den økonomiske politikken fungerer best hvis myndighetene har et langt tidsperspektiv. I et lengre perspektiv er det ikke faglig grunnlag for å differensiere mellom ulike typer kapital basert på et mobilitetsargument. Videre er skatt bare én faktor av betydning for lokaliseringen av investeringer. Andre faktorer, som offentlig infrastruktur, bostedspreferanser, tilgang på kvalifisert arbeidskraft, nærhet til kunder og leverandører og kostnader i vid forstand, har også betydning for valg av investeringssted. Økt mobilitet møtes derfor bedre med gode generelle rammebetingelser og generelt lave formelle skattesatser på overskudd.

Utvalgets flertall mener at utformingen av skattesystemet ikke bør baseres på såkalt «konkurransenøytralitet». Dette er et prinsipp som vil kunne lede til ustabilitet i rammevilkårene, og flertallet mener at Norge som regel vil tjene på å *ikke* produsere varer og tjenester hvor tilsvarende produksjon blir subsidiert i andre land. Skattefavisering senker prisene på disse varene eller tjenestene. Norge kan derfor tjene på å importere subsidierte produkter fra utlandet heller enn å forsøke å skape like rammevilkår for tilsvarende produksjon i Norge.

Næringsklynger

Flertallet kan ikke anbefale en særskilt skattepolitikk for å støtte opp om eventuelle næringsklynger.

Dette er også i tråd med anbefalingene fra forskningen rundt næringsklynger. Sterke klynger kjennetegnes av en positiv egendynamikk som bedriftene selv tar hensyn til. Det er videre vanskelig for myndighetene å plukke ut støtteberettigede klynger. Problemet forsterkes av at støtte til enkelte klynger kan gi andre næringer oppfordring til å fremstille seg som en klynge. Det er i praksis vanskelig å etterprøve i hvilken grad dette er tilfellet. Favorisering av klynger vil bety støtte til enkelte av de eksisterende næringer, og dette vil i praksis skje på bekostning av omstilling og nyskaping i næringslivet.

Den informasjonen som finnes om eventuelle klyngemekanismer innenfor maritim sektor, trekker i retning av at det ikke kan påvises klyngeskapende mekanismer mellom rederier og andre deler av maritim sektor. Flertallet mener derfor at det som gjerne omtales som «den maritime klyngen» i hovedsak dreier seg om kjøp og salg av varer og tjenester mellom bedrifter (varekryssløp). Stort omfang av varekryssløp berettiger ikke skattefavourisering, og er snarere et tegn på at markedene er velfungerende enn at det foreligger markedsvikt.

9.2.3 Næringer bør likebehandles skattemessig

Utvalgets flertall mener det er et viktig prinsipp at skattesystemet skal likebehandle skattytere dersom det ikke er samfunnsøkonomiske grunner til forskjellsbehandling. Utvalgets flertall kan ikke se at det foreligger noen samfunnsøkonomisk begrunnelse for å avvike fra dette prinsippet for sjøfartsvirksomhet. Da bør heller ikke skattesystemet eller næringspolitikken skape inntrykk av at slike grunner eksisterer. Generelt er det slik at skattefavourisering av en næring øker næringens aktivitetsnivå og gjør det mer kostbart for andre næringer å tiltrekke seg ressurser.

Skattefavourisering kan gi motiver til ressurskrevende lobbyvirksomhet for å utvide skattefordelene, blant annet ved at andre næringer og skattytere gis incentiver til lobbyvirksomhet for å komme inn under særordninger. Et argument som benyttes i denne lobbyvirksomheten er at næringen ikke er konkurransedyktig uten subsidier på grunn av lave priser på verdensmarkedet. Kostnaden ved at lobbyistene vinner frem med et slikt argument er særlig stor, nettopp fordi det er kostbart å binde opp ressurser i en næring med lav avkastning. Dette skaper en ond sirkel hvor subsidieringen i seg selv gjør næringen avhengig av ytterligere subsidiering.

Ressursbruken knyttet til lobbyvirksomhet innebærer også samfunnsøkonomiske kostnader i seg selv, samtidig som slik virksomhet uthuler skattegrunnlag og fører til lavere skatteinntekter. Skattefavourisering som ikke er prinsipielt forankret, blir også lett et ustabil element i skattesystemet med skiftende politisk oppslutning. De stadige endringene i dagens rederiskatteordning er et godt eksempel på dette. Mangelen på stabilitet i skattesystemet gjennom skiftende politiske prioriteringer skaper usikkerhet om hvordan fremtidig avkastning vil bli skattlagt. For å hindre dette er det viktig at skatte- og næringspolitikken har en god prinsipiell forankring. Unntak fra generelle regler bør være knyttet til markedsvikt, og bør bare gjennomføres der det er klart at særregler leder til en mer effektiv samfunnsøkonomisk ressursutnyttelse.

9.2.4 Avvikling av støtteordningene gir samfunnsøkonomiske gevinster

En bedre utnyttelse av samfunnets ressurser

Som nevnt innledningsvis mener flertallet at ordinær beskatning av rederivirksomhet kan gi rom for en bedre anvendelse av landets ressurser, fordi innsatsfaktorer som arbeidskraft og kapital mv. kan sysselsettes i næringer hvor avlønningen før skatt er høyere. Skattefavouriseringen av en næring fortrenger annen lønnsom virksomhet, og allokeringen av innsatsfaktorer blir dermed ikke optimal sett i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt. Videre vil følgene av selektiv skattefavourisering forsterkes av at skattebyrden fordeles på færre skattytere. Det innebærer høyere skatter på et smalere skattegrunnlag. Effektivitetstapet som følge av skattlegging øker progressivt med høye skattesatser og smale skattegrunnlag. I tillegg vil verdien av skattemessige tilpasninger og lobbyvirksomhet øke når skattesatsene er høye. Dette er grunnlaget for det viktige prinsippet i det norske skattesystemet om lavest mulig satser og bredest mulig skattegrunnlag.

Skattefavouriseringen av utenriks sjøfart har økt aktivitetsnivået og sysselsettingen i næringen. I tillegg er lønnsutgiftene direkte subsidiert gjennom refusjonsordningen, nettolønnsordningen og særfradraget for sjøfolk, noe som ytterligere er med på å øke etterspørselen etter arbeidskraft. Arbeidskraft er en knapp ressurs for norsk økonomi. Avkastningen av arbeidskraft er høyere i andre næringer, som kan tilby konkurransedyktig lønn etter skatt til sine ansatte, og har en inntjening som dekker ordinær beskatning. Omstilling av arbeidskraft fra sjøfartsvirksomhet til andre, mer lønn-

somme alternativer, har derfor etter flertallets oppfatning klart positive samfunnsøkonomiske virkninger. Slike gevinster kan også knyttes til andre knappe innsatsfaktorer som benyttes i næringen.

Flertallet mener at det også er en samfunnsøkonomisk gevinst knyttet til en bedre utnyttelse av realkapitalen. Eksisterende realkapital i sjøfartsvirksomheten består av aktiva (skip) som kan selges til utlandet og dermed forholdsvis raskt omdannes til finansiell kapital. Denne kan plasseres i utlandet eller brukes til å finansiere ny realkapital i Norge. Det er derfor mulig å redusere den norske kapitalbeholdningen i sjøfartsnæringen raskere enn i mindre mobile næringer hvor endringer i kapitalbeholdningen avhenger sterkere av graden av kapitalslit.

Flertallet mener at ordinær beskatning over tid vil påvirke investeringer i næringen, og dermed oppbyggingen av ny realkapital, på en slik måte at kapitalakkumuleringen for samfunnet samlet sett vil få en bedre innretning. I den grad dette medfører at ny realkapital bygges opp i mer lønnsomme næringer i Norge, vil avkastningen av landets samlede realkapital øke.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av å overføre realkapital fra sjøfart til annen virksomhet vil imidlertid begrenses av mulighetene for å foreta nye investeringer i skattefaviserte næringer i utlandet. Dersom investeringstakten i skattefavisert sjøfartsvirksomhet kan opprettholdes fullt ut ved å etablere skipseiende selskap i utlandet, vil man ikke oppnå en slik endring i kapitalakkumuleringen. Utvalgets flertall foreslår derfor å utvide NOKUS-reglene slik at investeringer i sjøfartsvirksomhet i land med lav eller ingen skatt for denne næringen skattelegges løpende etter norske regler, se nærmere omtale av dette nedenfor.

Særlig om ordningene for sjøfolk

En naturlig konsekvens av utvalgets konklusjon om at sjøfartsvirksomhet ikke bør skattefaviseres, er at refusjonsordningen, nettolønnsordningen og sjømannsfradraget også bør avvikles. Flertallet kan ikke se at det foreligger særlige forhold som skiller sjømannsyrket fra andre yrkesgrupper utsatt for internasjonal konkurranse. Det er derfor ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse for å subsidiere sjøfartsnæringen for at de skal ansette norske sjøfolk. Norske sjøfolk vil bli ansatt i den grad de innehar verdifull kompetanse eller er tilstrekkelig produktive til å forsvare at de mottar en normal lønn. Dersom det ikke er tilfelle, vil det innebære en samfunnsøkonomisk gevinst for Norge dersom disse sjøfolkene finner seg annet arbeid. Dette blir

særlig tydelig i en situasjon der det kan bli mangel på arbeidskraft i flere sektorer i Norge, slik at frigjort arbeidskraft fra sjøfarten dermed raskt kan komme over i annet arbeid.

9.3 Utflytting av sjøfartsvirksomhet

Fritaksmetodens betydning

Fritaksmetoden som ble innført i Norge i forbindelse med skattereformen 2004–2006, innebærer at overskudd fra selskaper som omfattes av fritaksmetoden kan overføres skattefritt som utbytte til selskapsaksjonærer. Fritaksmetoden gjør det lettere for norske selskaper å nyttiggjøre seg lavskatteregimer i utlandet. Siden sjøfartsvirksomhet er en internasjonalt mobil næring, og lavskatteregimer for næringen er globalt utbredt, er denne problemstillingen spesielt aktuell for sjøfartsvirksomhet. Flertallet vurderer denne formen for skattetilpasning som uheldig, fordi den reduserer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av mobile investeringer fra et nasjonalt synspunkt, og reduserer mulighetene til å skattelegge mobil kapital.

Flertallet mener at høyere formell beskatning av sjøfartsvirksomhet i Norge gjennom innføring av ordinær beskatning av skipseiende selskaper, trolig kan medføre at både eksisterende og fremtidige investeringer i sjøfartsvirksomhet vil legges til utlandet gjennom utenlandske lavbeskattede rederiselskaper eid av et norske holdingselskaper.

Fritaksmetoden innebærer i stor grad overgang til kildebeskatning av kapitalavkastning. Dette øker betydningen av skatt som beslutningsvariabel i lokaliseringssammenheng, og øker kostnadene ved å skattelegge kapital i Norge. Utvalgets flertall mener at en konsekvent residensbeskatning er å foretrekke fremfor kildebeskatning gjennom fritaksmetoden. Residensbeskatning innebærer at avkastningen på norske investeringer i utlandet skattelegges på samme måte som avkastningen på norske investeringer i Norge. Investoren vil da velge de investeringsprosjektene som har høyest lønnsomhet før skatt. Et residensbasert skattesystem vil derfor gi høyere verdiskaping enn et kildebasert system som fritaksmetoden.

NOKUS-beskatning

For å motvirke tilpasningsmulighetene som er omtalt over, mener flertallet at anvendelsesområdet for reglene om beskatning av eiere av norsk-kontrollerte selskaper i lavskatteland (NOKUS-reglene) bør utvides. I korte trekk innebærer fler-

tallets forslag at kravet til eier- eller kontrollandel i NOKUS-reglene senkes, samtidig som eiere av selskaper mv. som omfattes av en skatteavtale skal kunne NOKUS-beskattes også der selskapets inntekter ikke er av hovedsakelig passiv karakter. Blant annet bør inntekter fra internasjonal sjøfart omfattes av NOKUS-reglene, uten hensyn til om inntektene opptjenes i selskaper hjemmehørende i skatteavtaleland.

I tråd med flertallets prinsipielle standpunkt om at skattefavorisering av én næring må begrunnes med at det gir økt verdiskaping for samfunnet som helhet, bør en slik utvidelse av NOKUS-reglene i prinsippet også gjelde inntekter fra andre næringer som er ordinært beskattet i Norge, men som benytter utenlandske lavskatteregimer. Næringens mobilitet og eksistensen av lavskatteregimer for sjøfart fører imidlertid til at en utvidelse av NOKUS-reglene i tråd med det flertallet skisserer, i praksis vil ha større betydning for sjøfartsvirksomhet enn for andre næringer, i alle fall på kort sikt.

Flertallets skisse til en utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene innebærer i realiteten residensbeskatning av særlig mobile investeringer som benytter lavskatteregimer. Dette vil redusere incentivene til skattemotivert flytting av virksomhet fra Norge, fordi de effektive skattesatsene blir like for investeringer foretatt i Norge og i utlandet. Dette innebærer også at man kan forvente ytterligere samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som følge av at rederiskatteordningen avvikles.

Det understrekes at flertallets forslag om ordinær selskapsbeskatning for sjøfartsvirksomhet ikke er betinget av at de skisserte endringene i NOKUS-reglene gjennomføres. Selv om ordinær selskapsbeskatning av norsk sjøfartsvirksomhet isolert kan medføre utflytting, er dette etter flertallets syn ikke et forhold som tilsier at man skal fra-vike det viktige prinsippet om skattemessig likebe-handling av ulike næringer.

Virkninger for rederieiere

Ordinær beskatning vil trolig medføre at omfanget av norsk sjøfartsvirksomhet reduseres. Størrelsen på denne omstillingen avhenger blant annet av forskjellen i skatt mellom Norge og de utenlandske lavskatteregimene. Dersom man forutsetter at eier og selskap er skattemessig hjemmehørende i samme land, er summen av norsk utbytteskatt og selskapskatt omtrent på gjennomsnittet av summen av utbytteskatt og selskapskatt for selskaper innenfor rederiskatteordninger i EU-landene

(såfremt ikke utbytte overstiger skjermingsfradraget), jf. avsnitt 7.2.2. Formuesskatten kan imidlertid tilsa at eier lokaliserer seg utenfor Norge. Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i formuesskatten, men flertallet vil likevel påpeke at formuesskatt har stor betydning for internasjonalt mobile skattegrunnlag.

Virkninger for maritim sektor for øvrig

Virksomhetskrav i andre lands rederiskatteordninger kan føre til at virksomhet med direkte tilknytning til rederivirksomheten, slik som skipsadministrasjon, følger skipseiende selskaper som flytter til utlandet. Den tilknyttede virksomheten har imidlertid begrenset omfang i Norge, og utvalgets flertall mener at en eventuell omstilling av arbeidskraft og andre ressurser sysselsatt i slik virksomhet kan skje uten vesentlige kostnader for samfunnet.

Annen virksomhet i maritim sektor (jf. omtalen av maritime tjenesteytere og maritime utstyrsprodusenter i kapittel 2) har svært varierende tilknytning til rederivirksomhet, og det er ikke grunn til å tro at denne virksomheten er mer internasjonalt mobil enn annen internasjonalt rettet næringsvirksomhet i Norge. Utvalgets flertall har ikke funnet empirisk belegg for at sjøfartsvirksomheten er del av en større maritim næringsklynge. Etter flertallets vurdering er det derfor liten grunn til å frykte stor grad av utflytting av slik virksomhet.

9.4 Omstillingskostnader og prove-nyvirkninger

Omstilling fra sjøfartsvirksomhet til andre næringer

Eventuelle omstillingsproblemer i forbindelse med overgang til ordinær beskatning av rederiselskaper er først og fremst knyttet til lavere etterspørsel etter arbeidskraft i sjøfart og andre deler av maritim sektor. På kort sikt kan det skape omstillingsproblemer i form av arbeidsledighet.

Norges Rederiforbunds sysselsettingsstatistikk viser at det pr. 1. februar 2005 var sysselsatt om lag 12 000 nordmenn på skip i utenriks fart i norsk eie og drift. Overgang til ordinær beskatning av inntekt fra utenriks sjøfart kan berøre disse arbeidstakerne direkte. Indirekte kan overgang til ordinær beskatning også ha effekt for enkelte av de 5000 som er sysselsatt i administrative stillinger på land, selv om disse er under ordinær beskatning. Det skyldes at i den grad skipseiende selskaper er mobile og flytter ut, vil virksomhetskrav i andre lands rederiskatteordninger kunne føre til at

noen av de 5000 arbeidsplassene knyttet til skipsadministrasjon flyttes ut.

Utvalgets flertall finner det riktig å peke på at næringen selv trolig vil vise til store ringvirkninger for øvrige deler av maritim sektor som følge av flertallets forslag. For eksempel definerer Jakobsen og Goldeng (2005) maritim næring som all virksomhet knyttet til innenriks og utenriks sjøfart og skipsbygging, slik at sektorens samlede sysselsetting er på 90 000 personer. Et slikt tall er urealistisk som anslag på sysselsettingsvirkninger i sektoren som følge av en overgang til ordinær beskatning av utenriks sjøfart. Tallet inkluderer en rekke sektorer som ikke tilhører de deler av maritim sektor som påvirkes direkte eller indirekte av endret rederibeskatning. Viktigst er det at tallene også omfatter deler av sysselsettingen i norsk olje- og gassvirksomhet med tilstøtende offshorevirksomheter, norsk kystfiske, samt fergesamband med tilhørende administrasjon. Dette er imidlertid eksempler på næringer som er stedbundne, og det er liten grunn til å tro at lønnsomheten eller aktiviteten i disse sektorene påvirkes av endret rederibeskatning.

Annen virksomhet i maritim sektor, som skipsverft, maritime tjenesteytere og maritime utstyrproducenter (jf. omtalen i kapittel 2) har svært varierende tilknytning til norsk rederivirksomhet. Norske skip i utenriksfart bygges for eksempel i stor grad i utlandet. Det betyr at norske verft i svært liten grad berøres av skjerpet beskatning av utenriks sjøfart. Tjeneste- og utstyrsløseleverandører opererer i internasjonale markeder. På samme måte som at rederne bygger sine skip der hvor det er mest lønnsomt, kjøper de maritimt utstyr der hvor de får mest igjen for pengene. Verken rederiene eller de maritime leverandørene kunne ha overlevd dersom det ikke lå slike lønnsomhetsvurderinger til grunn. Det er lite sannsynlig at tjeneste- og utstyrsløseleverandørene har fått oppdrag i ren velvilje både nasjonalt og internasjonalt. Snarere beviser deres eksistens at virksomhetene er internasjonalt konkurransedyktige, og derfor uavhengige av hvordan inntekter fra norsk utenriks sjøfart skattlegges. Samtidig vil flertallet fremheve at de relevante virkningene av overgang til ordinær beskatning av utenriks sjøfart trolig vil være små for maritim sektor sammenlignet med den normale løpende omstillingen i norsk økonomi (se Salvanes og Førre (2003) for en oversikt over løpende omstillinger i norsk økonomi).

Flertallet mener at diskusjonen over illustrerer at en næring kan påberope seg behov for støtte ved å fremstille seg som en viktig del av en stor næringsklynge. Næringen vil gjerne hevde at store

verdier står på spill for samfunnet dersom den ikke sikres tilstrekkelig gode rammevilkår. Slike påstander er gjerne vanskelige eller kostbare å etterprøve. Generelt bør man derfor være skeptisk til datamateriale som er spesielt sammensatt for eller av en næring når det benyttes for å underbygge påstander om eksistensen av en viktig næringsklynge.

Generelt mener flertallet at næringspolitikk og annen politikk bør brukes til å minimere omstillingskostnader. Dette innebærer imidlertid ikke at man bør minimere omfanget av samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillinger, som uansett vil tvinge seg frem.

Provenyvirkninger

Overgang til ordinær beskatning av norske skipseiende selskaper kan til en viss grad medføre økte skatteinntekter fra denne typen selskaper. Dette vil imidlertid avhenge av i hvilken grad de skipseiende selskapene benytter seg av muligheten til å lokalisere seg i andre land med lavskatteregimer for sjøfart. Hvor mange selskaper og skip som vil la seg beskatte i Norge etter ordinære regler, avhenger blant annet av hvilken effekt virksomhetskrav i andre lands lavskatteregimer vil ha, og i hvilken grad skipseiende selskap har særlige preferanser for fortsatt å være lokalisert i Norge. Avvikling av rederiskatteordningen vil videre føre til at inntektene fra den norske tonnasjeskatten faller bort (anslått til i størrelsesorden 30 mill. kroner årlig gitt satsene for 2006).

De skisserte endringene i NOKUS-reglene vil kunne bidra til en ytterligere økning i skatteinntektene fra sjøfartsvirksomhet. I denne sammenheng viser flertallet til at skatteutgiften knyttet til rederiskatteordningen var anslått til i størrelsesorden 1,5 mrd. kroner i 2005. De skisserte endringene i NOKUS-reglene kan også føre til økte skatteinntekter fra eiere av annen lavbeskattet næringsvirksomhet i utlandet. Flertallet har ikke hatt mulighet til å vurdere slike provenyvirkninger nærmere.

Overgang til ordinær selskapsbeskatning av skipseiende selskaper kan føre til en betydelig engangsinntekt for det offentlige. Dette skyldes at den norske rederiskatteordningen er skatteutsettende, og ikke gir endelig skattefritak. Selskapene som i dag beskattes innenfor rederiskatteordningen har opparbeidet seg latente skatteforpliktelse i størrelsesorden 10-15 mrd. kroner. Utvalgets flertall mener at man ved overgang til ordinær selskapsbeskatning for skipseiende selskaper ikke bør gi endelig skattefritak for denne skatteforpliktelsen. Overgangsreglene bør altså bare regulere

tidfestingen for innbetalinger av skatteforpliktelsen.

9.5 Oppsummering

Utvalgets flertall mener hensynet til likebehandling av næringer og muligheten for samfunnsøkonomiske gevinster innebærer at skattefavoriseringen av rederinæringen bør avvikles. Ordinær beskatning av skipseiende selskaper er nødvendig for at skattesystemet skal bidra til at landets ressurser benyttes på en best mulig måte. Verken EUs sjøfartspolitik, markedsvikt, skattekonkurransen, næringens mobilitet, fare for nedbygging av konkurranseutsatt sektor eller hensyn til miljø, sikkerhet eller kriseberedskap kan begrunne skattefavoriseringen av rederinæringen. Skattefavorisering av næringen i et globalt perspektiv har drevet lønnsomheten av sjøfart ned. Dette innebærer etter flertallets syn at Norge bør bruke arbeidskraft og kapital i andre og mer lønnsomme næringer, og dra nytte av at andre land velger å subsidiere næringen slik at Norge får billigere tilgang på sjøfartstjenester.

Mulighetene til å plassere sjøfartsvirksomhet i lavskatteregimer i utlandet vil imidlertid kunne redusere de samfunnsøkonomiske gevinstene

knyttet til å avvikle skattefavoriseringen. For å motvirke dette anbefaler utvalgets flertall en utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-reglene. En slik utvidelse vil bidra til at det blir mulig for Norge å oppnå en effektiv skattlegging av overskudd fra investeringer i mobil kapital.

Næringsstøtte til sjøfartsvirksomhet er utbredt i mange land. Fra et globalt perspektiv fører slik særbehandling til en mindre samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering. Utvalgets flertall mener derfor at Norge bør arbeide for å dempe internasjonal skattekonkurransen og for å avvikle selektiv næringsstøtte i fora som OECD og EØS. Norge vil stilles friere og få økt troverdighet i en slik rolle dersom man avvikler de eksisterende norske særordninger for sjøfartsvirksomhet.

9.6 Referanseliste

- Jakobsen, E.W. og E.B. Goldeng (2005): «Maritim verdiskaping - økonomisk analyse av næringens utvikling i perioden 1994-2004.», *Menon-rapport 5/2005*.
- Salvanes, K.G og S.E. Førre (2003), «Effects on Employment of Trade and Technical Change: Evidence from Norway», *Economica* 70 (2003), side 293-329.

Kapittel 10

Mindretallets oppsummering og konklusjoner

Utvalgets mindretall, bestående av Ida Skard og Harry Veum, tilrår at gjeldende rederiskatteordning legges om til en tonnaskattmodell tilsvarende de øvrige europeiske ordningene.

Mindretallet viser til at utvalget i henhold til mandatet «må ta utgangspunkt i Skipsfartsmeldingen og en helhetlig vurdering av skattepolitikken og næringspolitikken, herunder at kapital og arbeidskraft i Norge bør kanaliseres dit de kaster mest av seg». Disse medlemmene viser til at det var bred enighet om hovedmålsettingene i skipsfartsmeldingen da den ble behandlet i Stortinget våren 2004, og har lagt disse målsettingene til grunn.

Disse medlemmer viser til at rederinæringen er en internasjonalt svært mobil næring, og at konkurransedyktige rammebetingelser er avgjørende dersom en ønsker å opprettholde en nasjonalt forankret rederinæring. Dette synet ligger til grunn for EUs skipsfartspolitik, samt innføringen av særskilte rederiskatteordninger i de fleste skipsfartsnasjonene i Europa. Det sentrale spørsmålet for mindretallet har vært hvorvidt det bør innføres en rederiskatteordning i Norge på linje med de øvrige europeiske skipsfartsnasjonene, eller om det kan sannsynliggjøres samfunnsmessige gevinster ved en omlegging til ordinær beskatning av rederivirksomhet.

Mindretallet kan ikke se at det er sannsynliggjort at det samlet sett kan oppnås samfunnsøkonomiske gevinster ved en omlegging til ordinær beskatning av rederivirksomhet. Blant annet er det grunnlag for å anta at det på makronivå ikke er knapphet på kapital i Norge i dag, slik at rederiinvesteringer ikke fortrenger andre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. I Sandmo-utvalget konkluderes det med at det ikke er tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital til norsk næringsliv, bortsett fra i tilfeller med markedssvikt. Slike tilfeller må eventuelt løses ved ordninger rettet mot den spesifikke markedssvikten.

Videre viser mindretallet til at det innenfor gjeldende skatteregime er adgang for norske investorer til å foreta rederiinvesteringer uten beskatning i andre land, herunder innenfor EØS-området. Aksjeinntekter (utbytte og gevinster) fra investeringer i andre EØS-land kan mottas skattefritt av norske selskapsaksjonærer. Det er dermed grunn til å tro at strengere beskatning av rederiinvesteringer i Norge enn i andre EØS-land vil vri investeringene bort fra Norge. Incentiver til å foreta rederiinvesteringer i andre land foreligger allerede innenfor gjeldende skatteregime for skipsfart i Norge, men vil øke betydelig ved overgang til ordinær beskatning av skipsfart Norge.

For å motvirke skattetilpasning i form av rederiinvesteringer til andre land, kunne man tenke seg økt skattlegging av utenlandsinvesteringer i form av et utvidet anvendelsesområde for reglene om NOKUS-beskatning. Effektene av en slik utvidelse fremstår imidlertid som svært usikre, og er i alle tilfeller ikke tilstrekkelig utredet. Dels er spørsmålet i hvilken grad det prinsipielt sett er ønskelig å NOKUS-beskatte aktiv næringsvirksomhet i andre land på investors hånd i Norge, dels er det betydelig usikkerhet knyttet til om slik skattlegging er forenlig med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og inngåtte skatteavtaler.

Mindretallet legger også til grunn at en politikkomlegging som innebærer en nedbygging av rederinæringen i Norge kan vise seg å være vanskelig å reversere på et senere tidspunkt dersom det skulle være ønskelig. Siden de samfunnsøkonomiske gevinstene av en slik politikk er lite sannsynliggjorte, bør en også av denne grunn være varsom med slike anbefalinger. På kort og mellomlang sikt vil det være fare for betydelige samfunnsmessige omstillingskostnader, særlig i distriktene, knyttet til en nedbygging av rederinæringen i Norge, samtidig som det vil medføre tap av både direkte og indirekte skatteinntekter fra næringen.

Mindretallet viser til at statstøtte til rederivirksomhet i form av lav skatt er et globalt problem som må løses gjennom globale tiltak. Disse medlemmer kan ikke se at det foreligger sannsynliggjorte samfunnsmessige gevinster som tilsier at Norge ensidig skal påta seg belastningen knyttet til å øke skattene på svært mobile skattebaser.

På denne bakgrunn konkluderer mindretallet med at den gjeldende norske rederibeskatningen bør legges om til en tonnaskattmodell tilsvarende de øvrige europeiske rederiskattemodeller.

lene. Dette innebærer at skattepliktig inntekt fastsettes ut ifra nettotonnasje av skip som omfattes av ordningen, og at det ikke påløper ytterligere beskatning på det utdelende selskapets hånd ved utdeling av utbytte. Utbyttet beskattes hos mottaker etter de ordinære skattereglene for dette. Mindretallet foreslår videre at det settes krav til strategisk og kommersiell drift fra Norge innenfor rammene av EØS-avtalen, samt at flaggkravene i gjeldende rederiskatteordning videreføres.

Mindretallet tar flertallets forslag om en avvikling av sjømannsfradrag, refusjons- og nettolønnsordning til etterretning. Forslagene vil ha virkning for langt flere rederier enn de som omfattes av dagens rederiskatteordning. Virkningene av forslagene er ikke tilstrekkelig utredet, og mindretallet ønsker ikke å konkludere på det foreliggende grunnlag.

Maritime næringers størrelse og betydning

Mindretallet viser til omtalen av totalrentabilitet for utenriks sjøfart i kapittel 2. Totalrentabiliteten for skipsfart avviker ikke vesentlig fra de tall man finner for industrien, mens kapitalavkastningsraten viser noe lavere tall. Utslagene på lønnsomhetsindikatorne har sammenheng med hvordan disse er sammensatt. Vektlegging av ulike lønnsomhetsindikatorer vil avhenge av hva man ønsker å belyse.

Ut fra den bransjemessige inndelingen i nasjonalregnskapet er det vanskelig å tallfeste den samlede maritime sektor i Norge direkte ut fra offisiell statistikk. Den maritime sektorens størrelse er imidlertid søkt kartlagt i flere utredninger, både i Norge, i EU samlet og i enkelte EU-land. Skipsfartens betydning for den øvrige maritime sektoren er bakgrunnen for innføringen av særskilte rederiskatteordninger i flere EU-land.

I Menorrapporten (2005) anslås samlet sysselsetting i maritime sektor i Norge til 90 000, med en verdiskaping på 63 mrd. kroner i 2004. Selv om ikke alle deler av de maritime næringene som er behandlet i rapporten er like relevante sett i forhold til de rederiene som vil være omfattet av en tonnaskatteordning, viser rapporten likevel avhengighet i form av kryssløpssammenhenger. Som krevende kunder med blant annet høy maritim kompetanse gir rederiene verdifulle bidrag til utvikling av nye produkter i leverandørindustrien.

Internasjonalt regelverk – rammebetingelser

På skipsfartsområdet er det etablert internasjonale regelverk som regulerer krav til blant annet skip og mannskap. Særlig gjelder dette innen IMO og

ILO. Regelverk for markedsadgang og konkurransevilkår for internasjonal skipsfart er under forhandling i WTO. Videre har EU etablert en egen skipsfartspolitik som blant annet innebærer krav til rask implementering av IMO-/ILO-regelverk i EU, og som gir frihet til å yte tjenester både i internasjonal fart og i innenriksfart. Gjennom EØS-avtalen er også norsk skipsfart underlagt EU-reglene.

Ut fra et ønske om å fjerne konkurransevridende nasjonale tiltak rettet mot næringslivet, har EU innført et generelt forbud mot statsstøtte, som Norge er omfattet av gjennom EØS-avtalen. Skipsfart utgjør et unntak fra dette forbudet. Unntaket er begrunnet i målet om en sikker, effektiv og miljøvennlig skipfart, å fremme innflagging eller gjeninnflagging til EU-registre, å bedre flåtens konkurransevne på verdensmarkedet og å opprettholde og forbedre den maritime kompetansen innefor EU. Støtten kan ikke overstige det som skulle vært innbetalt i form av skatter fra næringen, uten støtteordninger. Internasjonal skipsfart er i praksis skattlagt svært lavt, samtidig som skatleggingen skjer på basis av nettotonnasjen av skipene. Slik beskatning tilbys både av typiske lavskatteland og av tradisjonelle industriland. EU har gjennom unntaket i statsstøtte-regelverket lagt til rette for at skipsfart innenfor EU kan drives som en tilnærmet skattefri næring på samme måte som i land utenfor EU.

Skattepolitikken i andre land, herunder EU-landene, er ikke utformet slik at den tar hensyn til virkninger på norsk virksomhet, og Norge kan tenkes å bli påført fiskale eksternaliteter. Et sentralt spørsmål er om Norge bør ta hensyn til slike forhold ved utformingen av sin skattepolitikk. Dersom man velger å ikke ta hensyn til slike eksternaliteter, kan Norge bli påført ulemper som følge av høyere skatter enn andre land på svært mobile skattebaser. Mindretallet kan ikke se at det foreligger samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til en ensidig økning av skattene på skipsfartsvirksomhet i Norge som oppveier for slike ulemper.

Statsstøtte til skipsfart er et globalt fenomen som må løses gjennom globale tiltak.

WTO-regelverket om statsstøtte gjelder foreløpig kun for varer. Forhandlinger om tilsvarende regler for tjenester er igangsatt. En avvikling av statsstøtte til skipsfart må således etter mindretallets vurdering finne sin løsning innenfor rammen av WTO-forhandlingene.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdiskaping og indirekte virkninger

Mindretallet viser til at teoretisk-økonomiske modeller er en viktig rettesnor for innretningen av

næringspolitikken. Modellene kan imidlertid være basert på forutsetninger som ikke alltid er i samsvar med de til en hver tid gjeldende nasjonale og internasjonale faktiske og legale rammevilkår. Rammevilkårene kan selsvagt påvirkes/ændres, men muligheten for dette er ofte begrenset innen en rimelig tidshorisont.

Videre er det grunn til å utvise varsomhet med å trekke for bastante generelle politikkanbefalinger ut fra ulike teoretiske modeller. Dette gjelder særlig fordi slike politikkanbefalinger kan være vanskelig å reversere senere, dersom konsekvensene av politikken skulle bli annerledes enn forutsatt.

Mindretallet kan ikke se at en omlegging til ordinær beskatning av rederivirksomhet samlet sett vil gi samfunnsøkonomiske gevinster av noen betydning. Mindretallet viser i denne forbindelse til Sandmo-utvalget som konkluderer med at det «ikke er tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital til norsk næringsliv». Selv om det på makronivå er tilstrekkelig kapital tilgjengelig, kan det likevel på grunn av markedsvikt være enkelte samfunnsmessige lønnsomme prosjekter som ikke får tilstrekkelig finansiering. Mindretallet forstår Sandmo-utvalget slik at dette eventuelt bør håndteres ved ordninger rettet mot den spesielle markedsvikten, noe også dette mindretallet legger til grunn.

På denne bakgrunn konkluderer mindretallet med at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i norsk næringsliv generelt er eller vil bli finansiert, og at rederiinvesteringer ikke fortrenge andre samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i Norge. Kapital som forventes frigjort fra rederiinvesteringer ved overgang til ordinær beskatning antas derfor hovedsakelig å bli investert i utlandet, snarere enn i alternative realinvesteringer i Norge. Finansplasseringer i utlandet vil gi en begrenset sysselsettingseffekt og begrensede skatteinntekter til Norge.

I tillegg til at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved overgang til ordinær beskatning er lite sannsynliggjort, vil mindretallet peke på at en overføring av norsk rederivirksomhet til utlandet kan gi betydelige omstillingskostnader både på kort og mellomlang sikt. Dette vil særlig kunne ramme en del distriktsonråder, der andelen maritim sysselsetting er relativt høy. I tillegg vil skatteinntekter fra rederiene forsvinne. Provenyet fra rederibeskattede selskaper utgjorde for inntektsåret 2004 om lag 350 mill. kroner.¹ Dersom økt skattlegging

medfører at også eierne av rederiselskapene flytter utenlands, vil også skatt på utbytte, formuesskatt og skatt på forbruk forsvinne.

Mindretallet viser til at mens enkelte studier taler for at det eksisterer klyngeeffekter i maritim sektor, er dette ikke like sannsynliggjort i andre studier. Uansett finnes det betydelige kryssløpsammenhenger mellom rederier og maritime tjeneste- og utstyrproducenter. En nedbygging av norsk sjøfartsvirksomhet vil derfor lett kunne få negative virkninger også for øvrige maritime næringer.

Mindretallet viser videre til at utenriks sjøfart utgjør en betydelig del av konkurranseutsatt sektor målt i eksportverdi. Dersom næringen nedbygges, kan det være betydelige reverseringsproblemer knyttet til et eventuelt senere ønske om å bygge opp igjen næringen.

Hensynet til sikker, effektiv og miljøvennlig transport er angitt som en av hovedmålsettingene for EU-kommisjonens statsstøtteregler for sjøtransport. Hensynet til miljøet tilsier at en også vurderer andre virkemidler enn avgifter for å stimulere til miljøvennlig sjøtransport.

Skipsfarten har tradisjonelt hatt stor betydning i beredskapssammenheng. Selv om trusselbildet er endret, er det fortsatt behov for denne type beredskap, både nasjonalt og i NATO-sammenheng. Et stort antall skip med norsk base vil øke effektiviteten i en beredskapssituasjon. Det forhold at skip i utenriks sjøfart kun sjelden besøker norske havner, er uten betydning i denne sammenheng, da det avgjørende vil være hvorvidt skipene er undergitt norsk kontroll.

Mindretallet legger til grunn at problemstillingen knyttet til kontroll og internprising ikke vil bli redusert ved overgang til ordinær beskatning, på grunn av tilpasninger i form av lokalisering til utlandet. Videre vil en eventuell utvidelse av anvendelsesområdet for NOKUS-beskatning kunne gi økte kontrollproblemer og etterlevelseskostnader for skattytere og ligningsmyndigheter.

Mindretallets forslag til skattemodell

Mindretallet foreslår at det innføres en rederiskattordning i Norge på linje med øvrige europeiske land. Dette innebærer en modell med endelig årlig tonnasjebeskatning basert på nettotonnasjen. Mindretallet foreslår videre at det tonnasjebeskattede selskapet skal kunne drive annen virksomhet enn den som er omfattet av den beregnede tonnasjeskatten. På denne måten vil en også legge til rette for opprydding og forenkling i selskapsstrukturene, samtidig som en unngår restriksjoner på den

¹ For 2005 ble det vedtatt lettelse i tonnasjeskatten mv. som i statsbudsjettet for 2005 er anslått til om lag 110 mill. kroner.

kommersielle handlefriheten til rederiene. Virksomhet som ikke omfattes av den beregnede tonnasje-skatten, skal i en slik ordning skattlegges ordinært.

Aksjeinntekter, det vil si aksjeutbytte og aksjegevinster, fra selskap underlagt tonnasjebeskatning forutsettes skattlagt på vanlig måte.

Mindretallet foreslår videre å knytte krav til strategisk og kommersiell drift fra Norge til en ny tonnasje-skattemodell. Flaggkravet innenfor gjeldende ordning videreføres i den nye tonnasje-skatteordningen.

Ved innføring av den gjeldende rederiskatteordning i 1996, ble opparbeidede skattekreditter overført til selskaper innenfor den ordningen uten beskatning. Mindretallet foreslår tilsvarende at opparbeidede skattekreditter under gjeldende rederiskatteordning overføres uten skattlegging ved inntreden i den nye tonnasje-skatteordningen, og at det etableres en bindingstid, eksempelvis 10 år, for selskaper omfattet av ordningen. Også rede-

riselskaper som ikke er omfattet av den gjeldende rederiskatteordningen bør kunne overføre skattekreditter inn i den nye ordningen uten beskatning. Ved uttreden fra ordningen før utløpet av bindingstiden tas en forholdsmessig andel av skattekredittene til beskatning.

10.1 Referanseliste

Independent Enquiry Into a Tonnage Tax, July 1999, A Report by The Lord Alexander of Weedon QC.

Jakobsen, E. W. og E. B. Goldeng (2005): «Maritim verdiskaping – økonomisk analyse av næringens utvikling i perioden 1994-2004.», *Menon-rapport 5/2005*.

Kapitaltilgang og økonomisk utvikling, rapport fra ekspertgruppe som har vurdert Norges kapitalstyrke, Finansdepartementet, Oslo, juni 2004 (Sandmoutvalget).

Vedlegg 1

Statsstøtte til skipsfart: Skatteutgifter og tilskudd

Av Lone Semmingsen

Innledning

I skatte- og avgiftsreglene er det en rekke unntak og særordninger som bidrar til å redusere de offentlige inntektene. Tap av skatte- og avgiftsinntekter som følge av unntaksordninger og særregler har fått betegnelsen skatteutgifter. Tilsvarende kan det i skatte- og avgiftssystemet også finnes skattesanksjoner, dvs. at det i noen tilfeller ilegges en skatt eller avgift som er høyere enn det som følger av et generelt og ensartet regelverk. Skatteutgiftene og skattesanksjonene er dermed et uttrykk for at det er muligheter for større grad av likebehandling i skatte- og avgiftssystemet.

Begrepet «skatteutgift» ble offisielt introdusert første gang i 1968, da USA la fram sitt første skatteutgiftsbudsjett. I 1984 publiserte OECD for første gang en rapport som presenterte 11 av medlemslandenes erfaringer med beregning av skatteutgifter. Mange land publiserer jevnlig oversikter over skatteutgifter. I Nasjonalbudsjettet 1999 ble en slik oversikt publisert for første gang for Norge. Etter dette har Finansdepartementet årlig presentert en oversikt over skatteutgifter og -sanksjoner i nasjonalbudsjettene.

Hensikten med å presentere en oversikt over skatteutgifter er ikke å gi en vurdering av hvorvidt den enkelte skatteutgiften er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppfylle et gitt mål. Skatteutgifter kan på samme måte som direkte overføringer og reguleringer, være uttrykk for politiske prioriteringer. For eksempel kan skatteutgiftene knyttet til de særskilte skatte- og avgiftsreglene for Nord-Troms og Finnmark ses i sammenheng med målet om spredt bosetning. Tilsvarende må flere av skatteutgiftene knyttet til næringsbeskatningen betraktes som en økonomisk overføring til utvalgte næringer. Denne overføringen kunne alternativt komme over budsjettets utgiftsside.

Det samlede nivået på offentlige utgifter blir i de årlige budsjettene vurdert og det blir prioritert mellom ulike områder. Siden skattesystemets innretning ikke på samme måte tas opp til generell vurdering årlig, er ikke dette i samme grad tilfelle

med skatteutgifter. Ved å beregne omfanget og sammensetningen av skatteutgiftene, kan man gi de besluttende myndighetene et mer fullstendig bilde av det offentliges engasjementet på ulike områder. Skatteutgiftene kan på denne måten supplere utgiftsanslagene når bruken av offentlige ressurser på forskjellige områder vurderes.

Beregningsmetode og referansesystem

I likhet med de fleste andre land benytter Finansdepartementet *inntektstapsmetoden* for å beregne skatteutgifter. Inntektstapsmetoden går ut på å anslå de skatteinntektene det offentlige taper på grunn av en særordning. Metoden tar ikke hensyn til endringer i atferd. Det er f.eks. sannsynlig at opphevelse av en særordning for en næring og påfølgende økt skatt for næringen, vil medføre at bedriftenes disposisjoner endres slik at skattegrunnlaget reduseres.

En skatteutgift kan generelt erstattes av et subsidium. Virkningene på offentlige budsjetter av å innføre et subsidium vil være det samlede subsidiebeløpet etter at næringen har tilpasset seg. Inntektstapsmetoden som brukes for å beregne skatteutgiftene, der en tar utgangspunkt i den tilpasningen som har skjedd etter at skatteutgiften er innført, gir dermed det samme beregnede inntektstapet som om en i stedet hadde gitt et direkte subsidium.

Hvis en fjerner en subsidieordning for en næring, vil offentlige budsjetter styrkes med et beløp tilsvarende subsidiebeløpet. Hvis en ekvivalent skatteutgift for en næring oppheves, vil man normalt få tilsvarende provenyvirkning, dvs. skatteutgiften beregnet ved inntektstapsmetoden. Provenyvirkningen vil imidlertid være todelt: For det første vil skatteinntektene fra de bedriftene som mister skatteutgiften øke. Men siden disse bedriftene reduserer sin produksjon som følge av skatteøkningen, blir den økte skatten fra dem lavere enn den beregnede skatteutgiften. Tilpasningen fører imidlertid til at disse bedriftene legger beslag på

mindre ressurser enn tidligere. Hvis disse ressursene flyter over i andre innenlandske næringer som er underlagt ordinære skatteregler, vil den samlede skatteøkningen tilsvare skatteutgiften.

For å identifisere de ulike skatteutgiftene og skattesanksjonene, må det eksisterende skatte- og avgiftssystemet vurderes mot et referansesystem. Avvik fra referansesystemet som ikke kan begrunnes med et overordnet formål i skatte- og avgiftssystemet, regnes som en skatteutgift eller -sanksjon. Hva som defineres som en skatteutgift er avhengig av hva som anses å være sammenligningsgrunnlaget. Finansdepartementet benytter et referansesystem som bl.a. bygger på følgende forutsetninger:

- Normen for bedrifts- og kapitalbeskatningen er at den faktiske avkastningen av investeringer og plasseringer skal skattlegges med en flat sats på 28 pst.
- Normen for fradrag er basert på at inntekter og fradrag behandles symmetrisk. Dette innebærer bl.a. at når renteinntektene er skattepliktige, er renteutgifter også fradragsberettiget i referansesystemet.
- Alle fordeler vunnet ved arbeid skal skattlegges som arbeidsinntekter. Det gjelder både avlønning i form av kontant lønn og naturalytelser.
- Miljøavgifter er en del av referansesystemet, og særskilte unntak fra disse avgiftene regnes som en skatteutgift.
- Referansesystemet for fiskale avgifter er at alt konsum av en varegruppe skal skattlegges etter samme sats. Det skal derimot ikke legges fiskale avgifter på produserte innsatsfaktorer (vektlegging av produksjonseffektivitet).
- For skatter og avgifter med en differensiert satsstruktur er det som hovedregel lagt til grunn at skatteutgiften beregnes i forhold til den generelle skatte- eller avgiftssatsen.

Særskilte skatte- og avgiftsregler for skipsfart

Tabellen nedenfor viser skatteutgiften som følge av de særskilte skatte- og avgiftsregler for skipsfartsnæringen, samt den budsjettmessige belastningen som følger av tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk. Samlet gir summen av skatteutgifter og direkte budsjettbelastning en indikasjon på støttenivået til næringen, anslått til om lag 5 mrd. kroner i 2005. Anslagene er hentet fra Nasjonalbudsjettet for 2006, der skatteutgifter for 2005 er publisert.¹

Det følger av inntektstapsmetoden at det ikke nødvendigvis er slik at hele den anslåtte skatteutgiften tilfaller en norsk aktør i næringen, for eksempel et rederiselskap, som støtte eller som en gevinst. Eksempelvis vil skatteutgiften knyttet til taxfree-ordningen på ferger i utenriksfart oppstå som følge av handel både på norske og danske ferger. Videre vil en andel av gevinsten tilfalle eierne av forretninger om bord på ferger og en andel tilfaller de reisende.

Som et mål på hva særordningene for næringen koster samfunnet og den vridningen støtten gir i ressursbruken, er det uansett hele skatteutgiften som følge av ordningen som er det relevante målet. I forhold til belastningen på offentlige budsjetter er det uten betydning om støtte til en næring tilfaller produsenten i form av økt overskudd eller forbrukeren i form av lavere priser.

Det kan være samspillseffekter mellom ulike skatteutgifter. Dette innebærer at den samlede virkningen av å oppheve flere skatteutgifter samtidig kan være forskjellig fra summen av de

¹ I nasjonalbudsjettene publiseres skatteutgiften knyttet til sjømanns- og fiskerfradragene samlet, og til forhøyet avskrivningssats for skip og fiskefartøy samlet. I tabell 1 oppgis imidlertid de isolerte skatteutgiftene knyttet til sjømannsfradraget og til forhøyet avskrivningssats for skip.

Tabell 1.1 Særskilte skatte- og avgiftsregler for skipsfartsnæringen samt tilskuddsordningene for sysselsetting. Beregnet skatteutgift og budsjettbelastning, 2005, mill. kroner

Støtteordning	Kroner
Den særskilte rederibeskatningen	1 480
Sjømannsfradrag i alminnelig inntekt	350
Skattefrie naturalytelser for sjøfolk	205
Fritak for eller redusert CO ₂ - og SO ₂ -avgift	580
Taxfree-salg om bord på ferger mv.	1 300
Høy avskrivningssats i innenriks sjøfart	65
Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk (Nettolønn og refusjon)	1 060
Sum	5 040

Kilde: Finansdepartementet

anslåtte enkeltvirkningene. Det er eksempelvis åpenbart et samspill mellom sjømannsfradraget i alminnelig inntekt og tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk: Dersom sjømannsfradraget oppheves, vil utgiftene til tilskudd øke (gitt at tilskuddsordningene videreføres i samme form).

Rederiskatteordningen

I beregning av skatteutgiften for 2005 for rederiskatteordningen er det lagt til grunn at prisjustert gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat før skatt for rederier innenfor ordningen i perioden 2000–2003 tilsvarer om lag hva et korrekt skattemessig resultat for 2005 ville ha vært med økonomiske korrekte avskrivningssatser mv. En slik gjennomsnittsbetraktning basert på regnskapsmessig resultat for flere år, korrigerer for at inntektene i næringen er konjunkturavhengige. Det er lagt til grunn at dette gir et riktigere bilde av den langsiktige skatteutgiften enn om man baserer beregningen på resultatet for ett enkelt år. Beregningsmetoden som er benyttet må ses i lys av tilgjengelig datamateriale.

Skatt på gjennomsnittlig prisjustert regnskapsmessig resultat ble så anslått til knapt 1,8 mrd. kroner i 2005. Skatteutgiften for 2005 er så beregnet som differansen mellom anslått skatt på gjennomsnittlig prisjustert regnskapsmessig resultat og hva rederiselskapene innenfor ordningen faktisk betalte i skatt i 2003 prisjustert til 2005 (knapt 350 mill. kroner, inkl. tonnasjeskatt). Det er videre tatt hensyn til at lettelsene i rederiskatteordningen i budsjettet for 2005 (om lag 60 mill. kroner). Samlet gir dette en skatteutgift på knapt 1,5 mrd. kroner i 2005.

Det understrekes at beregningen av skatteutgift knyttet til rederiskatteordningen skal ta utgangspunkt i et økonomisk korrekt skattemessig resultat. Det innebærer bl.a. at det skal benyttes de avskrivningssatsene som best reflekterer faktisk økonomisk verdifall på driftsmiddelet, ikke de skattemessige avskrivningssatsene når de avviker fra faktisk økonomisk verdifall. Dersom man hadde benyttet den skattemessige avskrivningssatsen for skip i beregningen, ville det innebære at den forhøyede avskrivningssatsen ble ansett som en del av referansesystemet.

Ved å benytte regnskapsmessig resultat ved beregning av skatteutgiften har man implisitt antatt at de regnskapsmessige avskrivningene reflekterer skipenes faktiske økonomiske verdifall. Det finnes få empiriske anslag for økonomisk depresiering på ulike typer realkapital, men Rakne-

rud, Rønningen og Skjerpen (2003)² argumenterer for at de regnskapsmessige avskrivningene inneholder informasjon om faktisk økonomisk verdifall på driftsmiddelet.

Den norske rederiskatteordningen innebærer ikke endelig ettergivelse av skatt. Skatten forfaller til betaling når rederiselskapet utbetaler utbytte eller dersom selskapet trer ut av ordningen. Det blir korrigerert for skatt på utbetalt utbytte ved at det selskapene betaler i skatt på uttak fra selskapet, trekkes fra den beregnede skatten på gjennomsnittlig regnskapsmessig resultat. Nåverdien av den latente skatteforpliktelsen er beregningsmessig satt til 0.

Sjømannsfradraget

Sjøfolk har etter gjeldende regler krav på et særskilt fradrag i alminnelig inntekt med 30 pst. av inntekt om bord på skip i fart. Fradraget er begrenset til 80 000 kroner, og reduserer dermed skatten med maksimalt 22 400 kroner. Det er et vilkår at sjømannen arbeider 130 dager om bord i et kvalifisert fartøy. Skatteutgiften knyttet til sjømannsfradraget er beregnet ved hjelp av SSBs skattemodell LOTTE, og anslås til om lag 350 mill. kroner i 2005.

Av selvangivelsesstatistikken fremgår det at knapt 20 000 sjøfolk mottok sjømannsfradraget i 2003. Det samlede fradraget var da på vel 1,3 mrd. kroner med en skatteverdi på om lag 375 mill. kroner. Avviket mellom anslaget i LOTTE og selvangivelsesstatistikken skyldes at LOTTE er basert på et utvalg skattytere.

Skattefrie naturalytelser for sjøfolk³

Etter gjeldende regler er hyretillegg (skattefrie kostgodtgjørelse til sjøfolk for perioden på land) skattefritt. For andre arbeidstakergrupper er slik godtgjørelse til dekking av private kostutgifter skattepliktig. I henhold til tariffavtalen mellom Norsk Sjøoffisersforbund og NHO utgjør hyretillegget om lag 16 500 kroner i året. Skatteutgift knyttet til hyretillegget er anslått til i størrelsesorden 135 mill. kroner i 2005. Anslaget er basert på selvangivelsesstatistikk og opplysninger i LTO-registeret.

Etter gjeldende regler har sjøfolk, fiskere og ansatte på sokkelen et særskilt skattefritak for fri kost. For andre arbeidstakergrupper er fri kost

² Discussion Paper no. 365, SSB, 2003

³ Skattefritakene for hyretillegg og fri kost for ansatte på sokkelen er opphevet med virkning fra og med 2006. Regjeringen har imidlertid varslet at ordningene vil gjennomgås på nytt i forbindelse med revidert budsjett for 2006.

som hovedregel skattepliktig. Den isolerte skatteutgiften knyttet til det særskilte skattefritaket for fri kost for sjøfolk, anslås på usikkert grunnlag til 70 mill. kroner i 2005. Anslaget er basert på antall sjøfolk i utenriks fart og Skattedirektoratets verdsettelsesregler for fri kost.

Redusert utslippsavgift på SO₂ og CO₂

På visse vilkår har skip og fartøy, fritak eller reduserte satser for særavgiftene på utslipp av SO₂ og CO₂.

- Skip og fartøy i utenriks fart har fritak for avgift på utslipp av både SO₂ og CO₂.
- Skip og fartøy i *innenriks godstrafikk* eksklusive supplyflåten hadde til og med 2005 redusert sats på utslipp av CO₂, men full sats på utslipp av SO₂. Det var et vilkår at skipet eller fartøyet var registrert i Norsk Ordinært Skipsregister (NOR). *Supplyflåten* i innenriks fart hadde til og med 2005 redusert sats både på utslipp av CO₂ og SO₂.

Skatteutgiften knyttet til fritak for eller redusert CO₂- og SO₂-avgift er anslått til om lag 580 mill. kroner. Anslaget er beregnet på grunnlag av avgiftssatser for 2005, forbrukstall for mineralolje, refusjon av redusert sats av CO₂-avgifter og utslippstall av CO₂ og SO₂. Data er hentet fra SSB, Toll- og avgiftsdirektoratet og Norsk Petroleumsinstitutt.⁴

For beregning av skatteutgiften knyttet til CO₂-avgiften, er det tatt utgangspunkt i den generelle avgiftssatsen på mineralolje som er på 0,52 kroner pr. liter olje i 2005, og den reduserte satsen på 0,31 kroner pr. liter olje i 2005.

⁴ Mineralolje til bruk i godstransport i innenriks sjøfart ble tidligere belastet med redusert CO₂-avgift og supplyflåten fikk redusert CO₂- og svovelavgift. De reduserte satsene ble opphevet fra 1. januar 2006, dvs. at mineralolje til disse anvendelsene nå belastes med full CO₂- og svovelavgift. De beregnede skatteutgiftene knyttet til miljøavgiftsunntak for sjøtransportsektoren er imidlertid basert på 2005-regler.

Skatteutgiften knyttet til SO₂-avgift er beregnet på grunnlag av avgiftssatsen som er 0,07 kroner pr. liter olje for hver påbegynt 0,25 prosent vektandel svovel i 2005. Den reduserte avgiftssatsen er 0,03 kroner pr. liter olje for hver påbegynt 0,25 prosent vektandel svovel i 2005.

Taxfree-ordningen

Fergeselskaper har full adgang til taxfree-salg av brennevin, vin, sjokolade, sigaretter mv. på lange ruter. På kortere ruter er det i utgangspunktet kun adgang til taxfree-salg av sjokolade og sigaretter. Det er imidlertid gitt dispensasjon til fullt taxfree-salg på enkelte kortere ruter (f.eks. Sandefjord-Strømstad). En geografisk linje trukket mellom Risør og Lysekil definerer skillet mellom lange og kortere ruter. Ferges som går mellom havner innenfor denne geografiske linjen opererer kortere ruter, mens ferger som krysser linjen opererer lange ruter.

Det er grunn til å tro at taxfree-ordningen øker antallet fergeruter og antallet avganger for den enkelte fergerute mellom Norge og utlandet. Dersom rettigheten til å selge taxfree hadde blitt auksjonert ut, ville trolig fergerederiene vært villige til å betale for rettigheten. Dessuten inneholder trolig prisene på taxfree-varer en høyere avanse enn prisene på tilsvarende avgiftsbelagte varer. Videre bidrar taxfree-ordningen i seg selv til å øke antall passasjerer som reiser med ferge, noe som gir økte billettinntekter og økt salg av varer og tjenester om bord. På denne bakgrunnen er det rimelig å inkludere taxfree-ordningen i en oversikt over særlig gunstige skatteregler for skipsfartsnæringen. Dette gjelder selv om deler av den avgiftsfrie omsetningen foregår på utenlandske ferger, og selv om passasjerene mottar en del av gevinsten knyttet til avgiftsfritaket.

Statistikk fra Transportøkonomisk institutt viser at om lag 3,3 mill. passasjer, herav 2,4 mill. nordmenn, kom fra utlandet med ferge i 2004. Av dette antas at om lag 2 mill. handler taxfree. Som et anslag legges det til grunn at hver av disse handler

Tabell 1.2 Skatteutgifter knyttet til miljøavgiftsunntak for sjøtransportsektoren i 2005. Mill. kroner

CO ₂ -avgift	
Innenriks godstransport, herunder supplyflåten, redusert sats	120
Utenriks skipsfart, fritak	310
SO ₂ -avgift	
Supplyflåten i innenriks fart	20
Utenriks skipsfart, fritak	130
Sum fritak og redusert sats for CO₂- og SO₂-avgift	580

Kilde: Finansdepartementet

1 liter brennevin, 1 liter vin og 200 sigaretter. Med gjeldende norske avgiftssatser tilsvarer dette et inntektstap for staten på i størrelsesorden 1,3 mrd. kroner pr. år. Inntektstapsmetoden innebærer også her at vi ikke tar hensyn til tilpasninger. Det er grunn til å tro at tilpasning har spesielt stor betydning for denne ordningen, og at skatteutgiften knyttet til taxfree-ordningen er vesentlig høyere enn provenyøkningen av å avvikle ordningen. Ved beregningen av provenyvirkningen vil det tas hensyn til at taxfree-omsetningen ikke i sin helhet vil erstattes av innenlandsk, avgiftsbelagt omsetning.

Forhøyet avskrivningssats

Dersom den skattemessige avskrivningssatsen er høyere enn hva faktisk økonomisk verdifall tilsier, regnes det som en skatteutgift. Motsatt må det regnes om en skattesanksjon om avskrivningssatsene er lavere enn faktisk økonomisk verdifall. Den skattemessige avskrivningssatsen for skip og fartøy er satt til 14 pst. pr. år. Denne avskrivningssatsen er trolig høyere enn årlig faktisk økonomisk verdifall på skip og fartøy, som er fastsatt til 10 pst. pr. år.⁵

En for høy avskrivningssats gir ikke en endelig skattelettelse, men fordelen er utelukkende knyttet til periodiseringen av skattebelastningen. Skatteutgiften knyttet til avskrivningssatsen for skip og fartøyer er derfor beregnet som nåverdien av skatteutsettelsen som følge av at avskrivningssatsene overstiger anslått faktisk verdifall på investeringer foretatt i 2005. I beregningene er det lagt til grunn et faktisk økonomisk verdifall for skip på

⁵ En reell depresieringsrate på skip og fartøy er estimert til 7,5 pst., se C.R. Hulten og F.C. Wykoff, *The Measurement of Economic Depreciation, i Inflation and the Taxation of Income from Capital*, The Urban Institute Press, Washington DC, 1981. Det bør imidlertid legges nominelle depresieringsrater til grunn for avskrivningssatsene. Aarbakkeutvalget viste også til at norsk klima og geografi kunne føre til at skip og fartøy slites fortere i Norge enn i USA, og foreslo derfor en avskrivningssats på 10 pst., se NOU 1989: 14. I nasjonalregnskapet benyttes det depresieringsrater på 10 pst. for skip (med levetid på 20 år) og 6,7 pst. for fiskebåter (med levetid på 30 år). En nærmere gjennomgang av avskrivningssatser og analyser av økonomisk verdifall er gitt i Ot.prp. nr. 1 (2001–2002) Skatte- og avgiftsopplegget 2002 – lovendringer.

10 pst. og en diskonteringsrente på 6 pst. Diskonteringsrenten er en nominell rente før skatt, som en grov beskrivelse kan si består av en risikofri rente på 2 pst. tillagt 2 prosentpoeng for inflasjon og 2 prosentpoeng for risiko.⁶ På dette grunnlaget anslås skatteutgiften til om lag 65 mill. kroner i 2005.

For å unngå dobbeltregning må en skille mellom investeringer i skip i selskaper innenfor og utenfor rederiskatteordningen. Det er ikke mulig på gjøre dette på grunnlag av saldostatistikken eller nasjonalregnskapstall, og departementet har derfor kun regnet skatteutgiften knyttet til skip i innenriks fart da disse i praksis ikke omfattes av rederiskattereglene. Avgrensingen til investeringer i skip i innenriksfart innebærer imidlertid en viss undervurdering av skatteutgiften knyttet til forhøyet avskrivningssats. Dette skyldes at enkelte rederier, som fergerederiene i utenriksfart, har valgt å stå utenfor rederiskatteordningen. Disse rederiene nyter godt av forhøyet avskrivningssats på skip uten at dette reflekteres i anslaget på skatteutgiften. Videre er heller ikke skatteutgiften knyttet til avskrivninger på rigger inkludert i beregningene.

Tilskuddsordningene for sysselsetting av sjøfolk

Tilskuddsordningene er overslagsbevilgninger som fastsettes i årlige budsjettvedtak i Stortinget, og blir gjengitt i årlig tildelingsbrev fra departementet til tilskuddsforvalter. Midler til ordningene bevilges over kapittel 909 og postene 70, 71 og 72. Regjeringen fastsetter tilskuddets størrelse og hvilke skip og sjøfolk som skal omfattes på grunnlag av Stortingets vedtak. I 2005 var det samlet bevilget 1060 mill. kroner til tilskuddsordningene til sysselsetting av sjøfolk.

⁶ Det benyttes en rente før skatt for å ta hensyn til statens skattetap knyttet til forhøyet avskrivningssats. Den isolerte fordelen for bedriften av høy avskrivningssats beregnes ved hjelp av en rente etter skatt. Differansen mellom statens skattetap og fordelen for bedriften er den ekstra skatten staten får inn når bedriften reinvesterer fordelen den har gjennom høy avskrivningssats, og avkastningen fra denne reinvesteringen skattlegges.

Vedlegg 2

En enkel modell for NOKUS-beskatning

Av professor Guttorm Schjelderup
Norges Handelshøyskole

Vi skal i dette eksemplet se på implikasjonen av å innføre NOKUS-beskatning. Eksemplet vil også søke å få fram sammenhengen mellom bedrifts- og personbeskatningen, samt hvordan bedriftens investeringsatferd påvirkes av NOKUS-beskatning. Modellen vi skal benytte forutsetter full sikkerhet og en bedrift som er eid av en enkelt konsument. Konsumenten har preferanser over konsum i to perioder som vist ved nyttefunksjonen

$$(1) \quad U = U(c_1, c_2)$$

For enkelthelts skyld skal vi anta at konsumenten i første periode har en inntekt Y_1 som kan benyttes til konsum, investering hjemme (k_h) eller ute (k_u), og finansiell sparing (s):

$$(2) \quad c_1 = Y_1 - k_u - k_h - s$$

Konsumet i annen periode gis av avkastningen etter skatt på sparingen og investeringene. Skatten på spareavkastningen (r) er τ . Investeringene gir en avkastning i hvert land gitt ved produksjonsfunksjonen $x_i = f(k_i)$, $i = h, u$. I begge land er det slik at en andel δ av den investerte kapital slites ned og den gjenstående kapitalbeholdningen $(1 - \delta)$ selges i annenhåndsmarkedet. Bedriftens samlede inntekter i periode 2 er lik verdien av produksjonen i hvert land pluss restverdien av kapitalbeholdningen, $\pi_i = f(k_i) + (1 - \delta)k_i$, minus skatt på bedriftsoverskuddet, $t_i \pi_i$ hvor $\pi_i = f(k_i) - a_i k_i$, er skattemessig overskudd og a_i angir den skattemessige avskrivningssatsen.¹

Kildebeskatning

Dersom avkastningen av investeringene kun skattlegges der hvor de er foretatt, har vi kildebeskatning. I dette tilfellet kan vi skrive overskuddet i annen periode av investeringene hjemme og ute slik:

$$\Pi = (\pi_h - t_h \tilde{\pi}_h) + (\pi_u - t_u \tilde{\pi}_u)$$

Overskuddet etter skatt i annen periode, Π , kan gis en fortolkning i relasjon til aksjonærmodellen og fritaksmetoden. Siden selskapsoverskuddet etter skatt (Π) fra utlandet kan overføres til eieren uten ytterligere beskatning, kan man betrakte modellen som et spesialtilfelle hvor selskapsoverskuddet ligger under skjermingsbeløpet (altså at det ikke oppstår utbytteskatt for personlig aksjonær).²

Budsjettbetingelsen for annen periode er nå

$$(3) \quad c_2 = s[1 + r(1 - \tau)] + \Pi$$

Ved å substituere likning (1) inn i likning (3) får vi en samlet budsjettbetingelse over de to periodene for eieren av bedriften gitt ved likningen

$$(4) \quad c_1 + \frac{c_2}{1 + r(1 - \tau)} = Y_1 - k_h - k_u + \frac{\Pi}{1 + r(1 - \tau)}$$

Budsjettbetingelsen (4) angir at nåverdien av konsumet over de to periodene (venstresiden av likningen) må være lik initialinntekten minus realinvesteringskostnadene pluss nåverdien av investeringene i produksjonskapital etter skatt (høyresiden av likningen). Det er verdt å merke seg at den intertemporale budsjettbetingelsen viser oss at bedriftens inntekter skal diskonteres med eierens

¹ Vi kan fortolke investeringene i bedriften som egenkapital og overskuddet etter selskapskatt som skattefritt utbytte. Hovedkonklusjonene fra modellen ville ikke blitt endret hvis vi hadde bygd ut modellen slik at vi tok med gjeldsfinansiering av investeringene.

² Modellen er for enkel til å fange opp forhold knyttet til kapitalgevinst siden vi har satt prisen på produksjon og kapital lik en. Modellen kan lett utvides til å ta hensyn til slike forhold. De ekstra komplikasjoner dette medfører påvirker ikke hovedkonklusjonen, men reduserer leservennligheten vesentlig.

alternativavkastning, dvs. avkastningen på finansinvesteringen etter skatt.

Ved å maksimere nyttefunksjonen i (1) gitt den intertemporale budsjettbetingelsen (4) kan det vises at konsumentens marginale substitusjonsrate mellom konsum i dag og i fremtiden må tilfredsstillende vilkåret

$$(5) \quad \frac{\frac{\partial U}{\partial c_2}}{\frac{\partial U}{\partial c_1}} = \frac{1}{1+r(1-\tau)}$$

Likning (5) angir at den marginale tidsprefranseraten mellom konsum i dag og i fremtiden skal være lik prisen på nåtidskonsum uttrykt i enheter av prisen på fremtidskonsum.

Den optimale innsatsen av kapital investert hjemme og ute gis ved førsteordensbetingelsene

$$(6) \quad \frac{\partial f(k_i)}{\partial k_i} = \frac{1}{(1-t_i)} [r(1-\tau) + \delta - a_i t_i] \quad i = h, u$$

Førsteordensbetingelsene viser at samspillet mellom bedriftsbeskatningen og den personlige skatt på renteinntekten innebærer et element av kapitalsubsidiert eller -beskatning, og at det kan være mer eller mindre kostbart å investere ute avhengig av den relative størrelsen på nasjonale skatteparametre. Ved å betrakte likning (6) ser vi hvilke føringer vi må legge på skattesystemet dersom det ikke skal påvirke investeringsatferden. Hvis de skattemessige avskrivningssatsene er lik det virkelige kapitalslitet ($\delta = a_h = a_u$), og alle skattesatsene er like ($t_h = t_u = \tau$), vil bedriftens beslutninger være upåvirket av skattesystemene. I dette tilfellet endres førsteordensbetingelsene i (6) til

$$(7) \quad \frac{\partial f(k_i)}{\partial k_i} = r + \delta$$

Fra (7) ser vi at ingen av skatteparametrene inngår i bedriftens tilpasningsbetingelse. Bedriften investerer nå inntil verdien av kapitalens grenseproduktivitet (venstresiden i likningen) er lik alternativkostnaden av å plassere beløpet i finansmarkedet (høyresiden i likningen). Alternativkostnaden er hva bedriften kunne oppnådd i finansmarkedet (r) pluss kapitalslitet (δ).

NOKUS-beskatning

Fritaksmetoden innebærer en overgang til kildebeskatning av kapitalinntekt. Det skyldes at over-

skudd opptjent i utenlandsk datterselskap kan overføres skattefritt til norsk selskapsaksjonær (morselskap). Et alternativ til kildebeskatning av selskapsoverskudd er å skattlegge investoren løpende i hjemlandet for inntekt opptjent ute (såkalt NOKUS-skattlegging). Dette er en metode for å innføre residensbeskatning av inntekter opptjent i utenlandske selskaper som er norskkontrollerte. Hensikten med å innføre NOKUS-beskatning er å gjøre kapitalen mindre skattesensitiv ved at man ikke kan utnytte lavskattelend ute. Et annet anliggende er om det også er mulig ved et slikt system å få til en individuell investeringsatferd som er optimal fra et nasjonalt synspunkt.

Fra et nasjonalt synspunkt burde investeringene – dersom skattesystemet ikke påvirker bedriftens tilpasning – foretas i et slikt omfang at de reflekterer alternativkostnaden ved investeringene. Ved nøytral skattlegging innebærer det at bedriften bør investere inntil kapitalens grenseproduktivitet akkurat tilsvarer alternativkostnaden gitt ved rentetapet (r) og kapitalslitet (δ). Denne tilpasningen forutsetter at skattemessige kostnader er lik bedriftens virkelige kostnader. For investeringer ute er det annerledes. Siden investeringer ute ilegges skatt i kildelandet, representerer skatten ute en ekstra kostnad som øker alternativkostnaden for samfunnet ved slike investeringer. Ideelt sett burde skattesystemet og en NOKUS-modell kunne ivareta et slikt hensyn, noe vi skal undersøke nærmere i fortsettelsen.

Dersom vi innfører en NOKUS-modell hvor skattemessig overskudd fra utlandet er gitt i henhold til hjemlandets skatteregler, har vi i realiteten en modell som reflekterer en slags konsolidert bedriftsbeskatning. I denne type modell vil hjemlandets definisjon av hva som er skattemessig overskudd gjelder for alle typer inntekt opptjent ute. I dette tilfellet får vi følgende uttrykk for verdien av kapitalinvesteringene:

$$\Pi^2 = (\pi_h - t_h \tilde{\pi}_h) + (\pi_u - t_u \tilde{\pi}_u) - t_h (\tilde{\pi}_u^h - t_u \tilde{\pi}_u)$$

Det første og andre leddet angir overskuddet etter skatt hjemme og ute, mens det siste leddet angir hjemlandets skattlegging av utenlandsinntekten. Skattbar inntekt ute er definert ved hjemlandets avskrivningssats slik at inntekten opptjent ute blir den samme som den ville vært hadde inntekten vært opptjent hjemme dvs. $\tilde{\pi}_u^h = f(k_u) - a_h k_u$. Samtidig får bedriften trekke fra skatten som er betalt i utlandet. Skatt betalt ute er altså å betrakte som en skattemessig fradragsberettiget kostnad.

Det kan nå vises at vilkårene for bedriftens optimale investeringer gis ved

$$(8) \quad \frac{\partial f(k_h)}{\partial k_h} = \frac{1}{(1-t_h)} [r(1-\tau) + (\delta - a_h t_h)]$$

$$\frac{\partial f(k_u)}{\partial k_u} = \frac{1}{(1-t_h)(1-t_u)} [r(1-\tau) + \delta - t_h a_h - a_u t_u (1-t_h)]$$

Med positive skattesatser og avvik i definisjonen av avskrivningssatser fra virkelig kapitalslit, vil tilpasningene påvirkes av skattesystemet og kan gi over- eller underinvesteringer avhengig av det relative forholdet mellom de ulike parametere i modellen.

For å sammenlikne egenskapene ved denne modellen med kildebeskatning skal vi som før anta at skattesatsene mellom de to landene er forskjellige ($t_u \neq t_h$), at skattemessige avskrivninger er lik virkelige avskrivninger (a) i begge land ($a_h = a_u = a$), og at skatten på personlig renteinntekt er lik selskapsskatten hjemme ($t_h = \tau$).

Førsteordensvilkårene i (8) blir nå:

$$(9) \quad \frac{\partial f(k_h)}{\partial k_h} = r + \delta$$

$$\frac{\partial f(k_u)}{\partial k_u} = \frac{r}{(1-t_u)} + \delta$$

Fra (9) sees at investeringsatferden hjemme ikke påvirkes av skattesystemet og at tilpasningen er den samme som under kildebeskatning. Nøytralitetsegenskapen skyldes at skattemessig over-

skudd er lik virkelig overskudd. Dermed investerer bedriften inntil verdien av kapitalinnsatsen er lik alternativkostnaden (før skatt). For investeringen i utlandet vil tilpasningen bli annerledes. Det skyldes den skattemessige behandlingen av utenlandsinntekten. Ved å la bedriften få trekke fra skatt betalt ute mot hjemlandets skatt på utenlandsinntekten, får skattesystemet fram den ekstra kostnad skattlegging ute representerer for samfunnet. Et NOKUS-system som er utformet som over gjør altså at investor internaliserer skatten ute i sin investeringsbeslutning. Dette sees ved å betrakte første ledd på høyre side som nå er $r/(1-t_u)$. Rentekostnaden er nå skalert opp slik at den tar høyde for skattebelastningen ute og den ekstra kostnad dette representerer.³ Det betyr at det er mer kostbart å investere ute enn hjemme, og ekstrakostnaden tilsvarer akkurat skatten ute. Fra (9) sees også at for lavskatteregimer hvor skatten ute er null, vil skattesystemet ikke påvirke beslutninger verken hjemme eller ute, og tilpasningene blir identiske. I en slik situasjon spiller det ingen rolle om systemet hadde gitt kredit for skatt betalt ute eller om skatten ute var fradragsberettiget fordi i begge tilfeller er summen null.

Oppsummert kan en si at en utforming av et system for NOKUS-beskatning hvor man ikke gir kredit for skatt betalt ute, men hvor skatt betalt ute er en fradragsberettiget kostnad gir nasjonal effektivitet i investeringene. En NOKUS-modell med full konsolidering av skattemessige inntekter ut i fra hjemlandets regnskapsprinsipper har altså gunstige egenskaper fra et nasjonalt synspunkt.

³ Siden det er sammenfall mellom personskatten på renter og selskapsskatten, nulles disse mot hverandre, men den utenlandske kildeskatten kommer som en tilleggskostnad på rentekostnaden på investeringen ute.