

GAA
GAA00681

Oslo, 14. juni 2006

Det kongelige Finansdepartement
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
05/351 SA HRU

Vår ref.
/

HØRING NOU 2006:4 – REDERISKATTEUTVALGET

Vi viser til Finansdepartementets brev av 15. mars 2006 med frist for høringsmerknader satt til 14. juni 2006. Norges Rederiforbund gir herved sine kommentarer til Rederiskatteutvalgets innstilling.

Rederiforbundet mener Norge bør etablere en aktiv politikk for å bli et attraktivt lokaliseringsland for norsk og internasjonal skipsfart og offshorekapital. Med utgangspunkt i den kunnskap, bredde og internasjonale posisjon den norsk maritime næringen innehar, vil en slik politikk sikre en langsiktig verdiskaping og sysselsetting, ikke minst i distriktene.

Dette hoveddokumentet gir Norges Rederiforbunds syn på Rederiskatteutvalgets innstilling. Enkelte deler av Rederiskatteutvalgets vurderinger og forslag har vært gjenstand for en betydelig faglig utredning fra vår side. Disse utredningene følger som vedlegg til hoveduttalelsen. Konklusjonene er inntatt i dette hoveddokumentet.

1 Snarlig overgang til konkurransedyktig europeisk rederibeskatning er nødvendig for maritim vekst og utvikling

Norges Rederiforbund registrerer at Rederiskatteutvalgets medlemmer er enige om norsk skipsfarts særegne globale utfordring: Internasjonal skipsfartsvirksomhet skattlegges ikke. Uten konkurransedyktige vilkår vil det ikke være mulig å opprettholde en skipsfartsvirksomhet drevet og eiet fra Norge.

Det er videre enighet i utvalget om at en avvikling av dagens ordninger for skipsfarten vil føre til en relativt rask nedbygging, hvor rederiene legger sin virksomhet og hovedkontorer utenfor landets grenser.

Et samlet rederiskatteutvalg mener dessuten at dagens norske rederibeskatning allerede gir en tilsvarende nedbygging, men i et lavere tempo. For å opprettholde norsk skipsfart er det altså nødvendig å endre dagens rederibeskatning. Dette følger av næringens særlige mobilitet.

På lang sikt er de fleste norske næringer mobile, men spørsmålet er hva som er det relevante tidsperspektivet. Norske skip flyter ute på det åpne hav, og de sentrale produksjonsmidlene kan i løpet av få dager flyttes over i en annen skattejurisdiksjon. I løpet av kort tid kan kontorfunksjonene ha flyttet etter. De andre innsatsfaktorene vil, som før, handles på internasjonale markeder. Skipsfart er en av de mest kapitalkrevende næringer, og skipene omsettes hyppig på et svært effektivt annenhåndsmarked. Denne ekstreme mobiliteten setter skipsfarten i en særstilling.

EU har møtt skipsfartens globale utfordringer og særlige skattesituasjon med en aktiv vekstpolitikk.

Norge er bundet av de begrensninger som ligger i EUs og ESAs retningslinjer for utformingen av aktiv politikk på skipsfartens område. Samtidig gir disse retningslinjene en betydelig åpning for aktivt å tilrettelegge for skipsfart eiet og drevet fra Norge. Tilsvarende redskap har ikke EU gitt til andre næringer: Denne typen retningslinjer er begrenset til skipsfartsvirksomhet alene. EUs konkurranseregler hindrer ellers det aller meste av tiltak. Norske myndigheter har således en unik mulighet til å drive en helhetlig og aktiv politikk når en nasjonal strategi for den maritime næringen skal utmeisles.

Etter Rederiforbundets syn bør en konkurransedyktig rederibeskatning utformes innenfor rammen av de retningslinjer som EU har lagt på området. Dette kan gjøres gjennom en harmonisering av den rederibeskatning som allerede regulerer norsk skipsfart.

Det er behov for en rask overgang til europeiske vilkår. Allerede i Skipsfartsmeldingen i 2004 og i behandlingen av denne i Stortinget ble det påpekt behov for å etablere europeiske vilkår. I perioden etter dette har vi opplevd ytterligere fall i den norske flåten. En rask avgjørelse er helt nødvendig for å hindre ytterligere forvitring og for å sikre langsiktig vekst i næringen med hovedkontor og eierskap i Norge.

2 Både tradisjonell og offshorerettet utenriksfart er avhengige av konkurransedyktige vilkår

De siste årene har stadig flere rederier og deres eiere valgt utenlandske løsninger for å ivareta sin internasjonale konkurransedyktighet. Tall fra SSB viser også at stadig færre selskaper omfattes av den norske rederibeskatningen. Norske skipsfartseiere etablerer rederier i attraktive regioner og land som EU og Singapore.

Konsekvensen er at inntjening og arbeidsplasser plasseres utenfor Norge, med det resultat at andre strategiske hovedkontorfunksjoner som forskning og utvikling, salgs- og kjøpsbeslutninger samt innkjøpsbeslutninger følger med.

Også den norske flåten er i nedgang. Nylig ble Norge passert på den globale rankingen av både Tyskland og Hong Kong. Målt i dødvekttonn er Norge nå verdens syvende største skipsfartsnasjon. I januar 2004 var vi nummer tre. En posisjon vi hadde holdt siden 1998.

Norsk skipsfart er en betydelig aktør særlig innen spesialiserte og kompetanse-krevende segmenter. De norske markedsandelene er betydelige innen for eksempel gass-, kjemikalie-, bil- og trelasttransport.

Norsk skipsfart spiller også en stadig mer sentral rolle i utvinningen av olje og gass. Rederiene står for kartleggingen av havbunnen, leteboring, undervannskonstruksjon, flytende produksjon og lagring, forsyning, beredskap, slepeoperasjoner og transport av olje og gass. Norske offshorerederier er fullt ut internasjonalisert og deltar i petroleumsutvinning til havs over hele verden, på oppdrag for store nasjonale og internasjonale oljeselskaper. Samtidig er de betydelige bidragsytere til verftsindustrien på Vestlandet.

Det norske skipsfartsmiljøet vil delta med full tyngde i utvinningen i de nordlige havområdene. Norske skip og offshorefartøyer er blant verdens mest avanserte, og vil delta i den økte aktiviteten i disse sårbare områdene på en sikker og miljøvennlig måte. Teknologisk og innovasjonsmessig er norske offshorerederier godt posisjonert for å være i førerretet for aktiviteten i nordområdene.

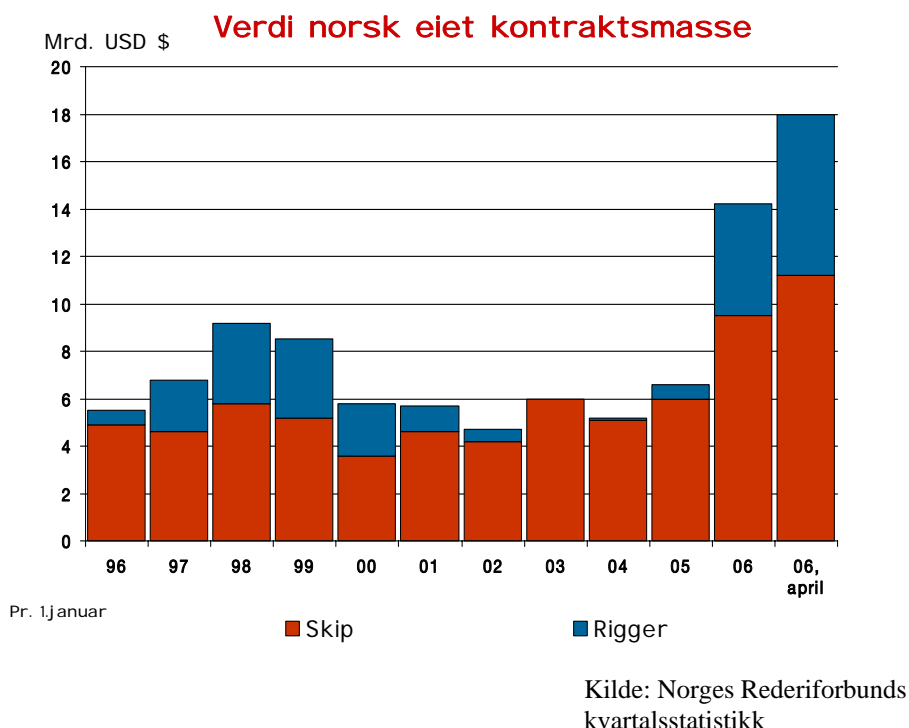
Skudeneshavnrederiet Solstad Offshore er, som første norske offshorerederi, snart på plass i verdens største gassutbygging til havs på det russiske Shtokman-feltet. Norske gassrederier har allerede en viktig posisjon innen LNG-transport både på norsk og russisk side i Barentshavet.

Den skipsfartsbaserte oljevirkosomheten er langt mer internasjonal enn de øvrige delene av norsk oljevirkosomhet. Denne delen av skipsfarten er ikke lenger stedbunden, men er utsatt for de samme internasjonale konkurranseforholdene som den "tradisjonelle" utenriksfarten. Det er ingen operasjonelle, juridiske eller andre hindringer for at denne typen tjenester ikke fortsatt kan bli levert både på norsk og utenlandsk sokkel uten eierskap og hovedkontor i Norge. For den norske oljeindustrien og verdiskapingen knyttet til norsk sokkel, er det viktig at denne virksomheten fortsatt drives og eies i Norge.

En rekke offshorerederier har en stor del av sin virksomhet på utenlandske sokler og har etablert selskaper innenfor konkurransedyktige regimer både i og utenfor EU. Eksempelvis har Farstad Shipping ASA 85 prosent av sine inntekter fra andre lands sokler. Den økende internasjonaliseringen stiller også økende krav til konkurransedyktige vilkår. I *vedlegg 1* redegjør vi nærmere for innholdet i norsk utenriksfart.

Totalt har norske interesser skip og rigger til en verdi på 118 milliarder norske kroner i bestilling. Den norske ordreboken, som vist nedenfor, er således betydelig,

men det vil være de fremtidige norske rammebetingelsene som avgjør om eierskapet til disse skipene vil være norsk.

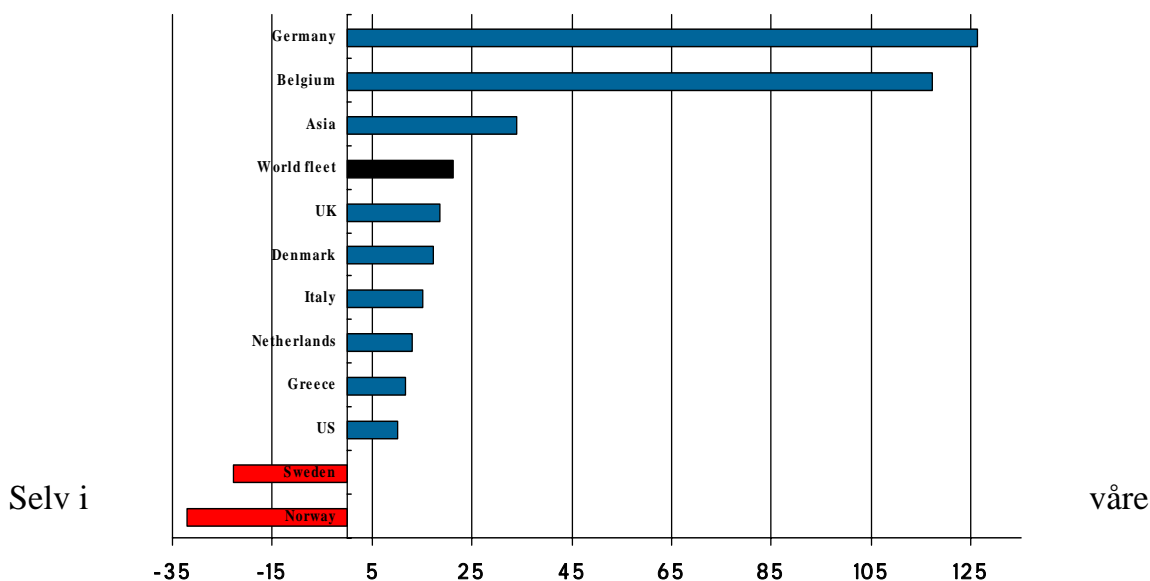


Den maritime næringen har grunnlag for vekst med utgangspunkt i konkurransedyktige rammevilkår og global markedsadgang. Norsk kunnskapskapital er relativt sett rimelig, og Norge har således alle muligheter for å være et attraktivt lokaliseringsland for kompetanse- og kapitalintensive skipsfarts- og offshoreaktiviteter. Paradoksalt nok er Norges eneste virkelige globaliserte næring også den mest desentraliserte i sin virkning på vårt bosettingsmønster.

3 Andre land og regioner møter den internasjonale konkurransen gjennom aktiv politikk

Det nytter å satse på skipsfart. Nasjoner som satser på skipsfarten gjennom å etablere likeverdige konkurransevilkår og tilrettelegge for kompetanseutvikling og rekruttering, får sin belønning. EU og land i Asia har gjort dette – og som det fremgår av figuren nedenfor kan det vises til gode resultater.

Prosentvis utvikling i handelsflåten målt i dødvekttonn - juli 2001 - april 2006



nærmeste naboland tas konkurransen om vertsrollen på alvor. I en ny handlingsplan av 24. mars 2006 operasjonaliserer den danske regjeringen sin ambisjon om å gjøre Danmark til Europas førende sjøfartsnasjon. Danskene er på god vei. I fjor utgjorde skipsfart 16 prosent av dansk eksport, med en valutainntjening på 140 milliarder danske kroner. Dette sammenlignet med 85 milliarder danske kroner eller 12 prosent av eksporten i 2000. Dagens danske flåte teller 615 skip, med 268 skip i bestilling. Sverige følger etter. Som det siste "gamle" EU-land med skipsfart av betydning foreslås det i en offentlig utredning av 24. februar å innføre en europeisk tonnasjebeskatning med virkning allerede for 2005. I vedlegg 2 berører vi nærmere konkurransen om vertsrollen om skipsfart og hvordan den utøves.

EU-kommisjonen lanserte 7. juni i år en grønnbok om regionens maritime politikk: "Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas". Kommisjonens visjon er ikke begrenset til skipsfarten, og under overskriften "The Importance of being Competitive" slås følgende fast:

"Given Europe's export-based economy, the increase in global and regional trade volumes and its geographical circumstances, the EU has a vital interest in the competitiveness of shipping, shipbuilding, marine equipment and port industries. To assure this competitiveness it is necessary to provide and international level playing field for those industries. This is even more important as for the most part maritime activities compete in a global world market."

Europa kontrollerer 40 prosent av verdens handelsflåte. Nesten 90 prosent av EUs utenrikshandel, og mer enn 40 prosent av områdets regionale handel transporteres til havs. EU-kommisjonen klargjør på side 23 sin visjon for det maritime ved å

konkludere med at regel- og rammeverk skal gjennomgås på nytt for å identifisere hvordan de økonomiske incentivene kan bli *ytterligere forbedret* for næringen:

“A comprehensive review of the regulatory and structural framework should identify how economic incentives can be further improved across the maritime sectors, including shipping.”

EU har i utgangspunktet ikke en felles skattepolitikk, men Kommisjonen oppfordrer sine **medlemsland** til å benytte det handlingsrom som ligger i retningslinjene. På denne måten forsøker Kommisjonen å sikre en konform og konkurransedyktig skattlegging av skipsfart eiet og drevet fra regionen. Resultatet er at alt vesentlig av flåten eies fra land med lav eller ingen beskatning; i overkant av 91 prosent av EUs handelsflåte eies fra land med tonnasjeskattesystemer, mens 8 prosent av EU-flåten har andre systemer som sikrer meget lav beskatning. Tonnasjeskatt er heller ikke lenger kun et europeisk fenomen, men er innført også i India, Korea og USA. I *vedlegg 3* gir en gjennomgang av **skipsfartsbeskatningen** i de 30 største eiernasjonene. *Vedlegg 4* inneholder en sammenligning av den norske og den europeiske tonnasjeskattemodellen.

4 Mye å tape og ingenting å vinne ved avvikling av skipsfarten

Rederiskatteutvalget er splittet i vurderingen av om det vil være et tap eller en gevinst for Norge dersom skipsfarten avvikles.

Utvalgets flertall ser en nedbygging av skipsfarten som en ønskelig omstilling, og foreslår derfor en avvikling av dagens rederiskatteordning, samt ordningene med refusjon og nettolønn til norske sjøfolk. Flertallet mener en bruk av kapital og arbeidskraft i andre og mer lønnsomme næringer enn skipsfart vil gi samfunnsøkonomiske gevinster. Tiltak som næringsstøtte bør etter flertallets oppfatning *”være knyttet til markedssvikt”*, det vil si at markedet selv ikke klarer å utnytte ressursene til samfunnets beste.

Utvalgets flertall kan ikke finne begrunnelser verken i klyngeeffekter, mobile skattegrunnlag, miljø- og sikkerhet eller kriseberedskap - eller i utvalgets terminologi *”markedssvikt”*- som kan forsvare et konkurransedyktig skattesystem for rederivirksomhet. Utvalget aksepterer imidlertid på generelt grunnlag at klyngeeffekter utgjør en type *”markedssvikt”*, og *”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 næringsklyngen”*.

Rederiforbundet ønsker i denne sammenheng å påpeke at *”markedssvikt”* er et fagøkonomisk begrep som i denne sammenheng kan virke villedende.

I motsetning til flertallet kan ikke utvalgets mindretall *”se at en omlegging til ordinær beskatning av rederivirksomhet samlet sett vil gi samfunnsøkonomiske gevinster av noen betydning”*. Mindretallet viser til at klyngeteorien, også de deler

Rederiskatteutvalgets flertall aksepterer, er tydelig på at det er svært tungt å bygge opp igjen klynger man har mistet. Mindretallet anbefaler derfor en innføring av en rederiskatteordning i Norge på lik linje med ordningene i de øvrige europeiske land.

Norges Rederiforbund stiller seg bak mindretallets konklusjoner. Vår oppfatning er at det vil være mye å tape på en endring i bruk av den arbeidskraft og kapital som i dag er knyttet til norsk skipsfartsvirksomhet. Det er ingen inntektsside verken i form av verdiskaping eller skatteinntekter knyttet til å avvikle skipsfartsnæringen. Tas det hensyn til klyngeeffekter og kunnskap som en tredje produksjonsfaktor også i langt bredere deler av norsk næringsliv, mener Rederiforbundet at omdisponeringen kan resultere i et betydelig tap. Grunnlaget for våre konklusjoner, som er gjennomgått nærmere i vedlegg til høringsuttalelsen, oppsummeres nedenfor.

4.1 Det blir ikke mer til andre formål ved å avvikle skipsfarten

Rederiskatteutvalgets flertall tror at en omplassering av arbeid og kapital vil gi samfunnsøkonomisk gevinst. Dette resonnementet er basert på en forutsetning om at selve rederinæringen har lav lønnsomhet før skatt.

Skipsfarten er en lønnsom næring

Ordinære lønnsomhetsindikatorer, blant annet Regnskapsstatistikken og avkastning ved Oslo Børs, viser en gjennomgående høy lønnsomhet i skipsfart, også sammenlignet med andre næringer. Lønnsomheten i skipsfart er svært varierende, i samsvar med skipsfartsmarkedenes store svingninger. Men selv i perioder med svake markeder, har skipsfarten hatt en tilfredsstillende lønnsomhet.

Utvalget konkluderer likevel med at investeringer i utenriks sjøfart har gitt en vesentlig lavere avkastning, kun 2,6 prosent, enn avkastningen som kan oppnås ved alternative plasseringer både innenlands og utenlands. Utvalget bygger denne konklusjonen på tall fra Nasjonalregnskapet. Nasjonalregnskapet er imidlertid ikke en relevant kilde til informasjon om avkastning i skipsfart. Den kanskje viktigste svakheten ved Nasjonalregnskapets tall for lønnsomhet i næringen, er at gevinst ved salg av anleggsmidler ikke er inkludert. For skipsfart er kjøp og salg av skip en viktig del av den normale virksomheten. Internasjonal skipsfart har effektive markeder både for inngåelse av fraktavtaler og for omsetning av skip. Rederiene kan velge å ta ut avkastningen i begge markeder. Dermed er det irrelevant å vurdere næringens lønnsomhet bare ut fra inntjening i fraktmarkedene.

En enkel rimelighetstest viser for øvrig at utvalgets avkastningsberegning er feil: 2,6 prosent avkastning på totalkapitalen innebærer en negativ avkastning på egenkapitalen. Over en periode på 35 år (1970-2004), ville egenkapitalen ha forvitret nesten totalt. Det sier seg selv at rederiene enkeltvis og næringen som helhet ikke ville kunne utviklet seg med en lønnsomhet på dette nivået. Selskapsbeskatning ville også knapt nok vært noen relevant problemstilling med en gjennomgående negativ avkastning.

Vi viser til *vedlegg 5* for en nærmere utdyping av våre synspunkter.

Frigjort kapital blir ikke tilgjengelig for andre norske investeringer

En diskusjon omkring næringens lønnsomhet i kapitalanvendelsen er imidlertid bare relevant dersom en forutsetter at frigjort kapital faktisk vil være tilgjengelig for andre norske investeringer som øker den nasjonale verdiskapingen.

Utvalgsflertallets ønske om frigjøring av kapital til investering i mer lønnsomt næringsliv må, etter Rederiforbundets syn, være begrunnet i en antakelse om at det finnes et forhåndsbestemt statisk volum av ”norsk” kapital. Slik at når norske rederier selger sine skip, overføres kapitalen til andre lønnsomme investeringer.

Vi mener denne forutsetningen ikke er gyldig av flere årsaker:

- For det første er det mest sannsynlige resultat at kapitalen følger med rederiene ut av landet og blir investert i skipsfart drevet fra konkurransedyktige regimer i EU eller andre regioner. Egenkapitalen i norsk skipsfart hentes både i det internasjonale kapitalmarkedet og hos norske og internasjonale skipsfartsinvestorer. I begge tilfeller er egenkapitalen i stor grad knyttet til næringen gjennom den kunnskap eierne har om skipsfart og de inntjeningsmuligheter som skipsfartsmarkedet byr på. Den altoverveiende delen av fremmedkapitalen hentes i det internasjonale lånemarkedet og er i stor grad innhentet og syndikert av norske banker. Denne kapitalen er kun tilgjengelig med norsk eiet og drevet skipsfartsvirksomhet.
- Dersom man forutsetter at kapitalen frigjøres for andre næringer, er det likevel ikke sannsynlig med en økning i andre investeringer i Norge som øker den nasjonale verdiskapingen. Det er rikelig tilgang på kapital i Norge, både norsk og internasjonal kapital. I denne sammenhengen ønsker Rederiforbundet å vise til Sandmo-utvalget fra 2004 som på side 4 konkluderer med at det ikke er ”*tilstrekkelig belegg for å hevde at det samlet sett er knapphet på kapital i norsk næringsliv*”. At det frigjøres ytterligere kapital, vil ikke i seg selv utløse nye investeringsmuligheter enn de som allerede er tilgjengelige. Et naturlig resultat vil dermed være at den frigjorte kapitalen plasseres i det internasjonale kapitalmarkedet.

Utvalgsflertallet foreslår et utvidet NOKUS-regelverk (beskatning av investeringer i lavskattelend) for å hindre at realisert kapital flyttes ut av landet. For det første mener vi en utvidet NOKUS-beskatning ikke lar seg gjennomføre på grunn av EØS-avtalens vern av etableringsretten, jf. *vedlegg 6*. For det andre vil ikke et utvidet NOKUS-regelverk ha noen effekt på norsk verdiskaping. Det eneste resultatet vil være at investeringer i utlandet vil konsentreres om næringer som beskattes ordinært utenfor Norge. Dermed økes verken norske skatteinntekter eller norsk verdiskaping.

Det vises for øvrig til en nærmere beskrivelse i *vedlegg 7*.

Betydelige kostnader er knyttet til omdisponering av arbeidskraftressursene

Med etablering i utlandet vil viktige kompetansearbeidsplasser på norske hovedkontor for internasjonale virksomheter forsvinne utenlands. En reduksjon i antall arbeidsplasser for norske sjøfolk og rederiansatte vil gi betydelige omstillingskostnader, ikke minst da dette til dels er arbeidsplasser i distriktene hvor muligheter for alternativt arbeid med samme lønnsnivå er små. Utvalgsflertallet mener omstillingskostnadene ved en avvikling av skipsfarten vil være ”beskjedne”, noe vi er sterkt uenig i. I tillegg kommer effekten på resten av den maritime næringen på kort og lang sikt, jf. kapittel 4.2.

Det vises for øvrig til *vedlegg 7*.

4.2 Den maritime næringsklyngen skaper gevinster for samfunnet

En rekke studier har dokumentert at skipsfarten er en sentral del av den maritime klyngen, og Rederiforbundet mener det er faglig grunnlag for å hevde at betydelig kunnskap vil gå tapt både i skipsfarten isolert og i klyngen dersom næringen flytter ut i stort omfang. Betydelig produktiv kunnskapskapital vil gå tapt, og det er videre betydelig risiko for at det blir langt mer.

Det er betydelig overlapping mellom det maritime miljøet og petroleums-klyngen. Rederinæringen har også sterke bånd til finansnæringen, samt den eksportrettede norske IKT-næringen. Det vil derfor være risikabelt å rive vekk deler av denne strukturen.

Rederiskatteutvalgets flertall ignorerer imidlertid klyngeeffekter og kunnskap som tredje produksjonsfaktor i sin vurdering av tap og gevinster ved avvikling av skipsfartsnæringen.

Maritime klyngeeffekter er solid dokumentert

Det finnes et mangfold av rapporter og utredninger som bekrefter tilstedeværelsen av en maritim klynge. Dynamikken i klyngen gir ekstra verdiskaping for det norske samfunnet. På tross av solid dokumentasjon avvises dette likevel av flertallet med henvisning til en eneste kilde, som tildels er feiltolket. Etter Rederiforbundets syn bør det veie tungt når den eneste kilden Rederiskatteutvalgets flertall finner til støtte for sin avvisning av klyngeeffekter, Karen Helene Midelfart og Frode Steen fra 1999 og 2002¹, faktisk finner omfattende slike effekter. Forfatterne holder dessuten muligheten åpen for at det kan eksistere klyngeeffekter utover det som så langt er

¹ Midelfart Knarvik, Karen Helene og Steen, Frode (1999): Self-reinforcing Agglomerations? An empirical Industry Study, Scandinavian Journal of Economics, Volume 101, No. 4, 1999. Midelfart Knarvik, Karen Helene og Steen, Frode (2001): Vertical Industry Linkages: Sources of Productivity Gains and Cumulative Causation? The Review of Industrial Organization Volume 21, 2002.

funnet, men at begrensninger i tallmaterialet og andre praktiske forhold gjør det vanskelig å tallfeste effektene.

Rederiskatteutvalget lar seg ikke overbevise verken av Midelfart Knarvik og Steens utredninger, eller av den klyngeforskning som Reve/Jakobsen har utført for det maritime miljøet med bakgrunn i Harvard-professor Michael E. Porters metode. Porters tilnærming avvises som for kvalitativ og for lite teoretisk. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at man kan peke på en lang rekke egenskaper ved en påfallende og historisk vedvarende ansamling av bedrifter som faller sammen med den generelle beskrivelsen av anerkjente klynger.

Det er ikke slik som utvalget hevder at det kun er snakk om kryssløpshandel som kan spores rett og slett ved å følge pengestrømmen. Samtlige undersøkelser har fulgt kunnskapsstrømmene og derigjennom funnet klyngeeffekter.

Rederiforbundet vil påpeke at når både kvantitative økonometriske undersøkelser og kvalitative studier kommer til likeartede konklusjoner, om enn med gradforskjeller, burde det innebære svært høy sikkerhet for at det finnes klyngeeffekter av betydning. Rederiforbundet har lagt betydelig arbeid i å redegjøre for disse rapportene, og andre studier som bekrefter klyngeeffektene i den maritime næringen. Vi har også foretatt en grundig gjennomgang av arbeidene til både Midelfart Knarvik og Steen, samt Reve/Jakobsen og Jakobsen/Goldeng. Analysene knyttet til denne gjennomgangen finnes i *vedlegg 8* til uttalelsen.

På generelt grunnlag anerkjenner flertallet både klyngeeffekter og at disse representerer en ”markedssvikt” som bør korrigeres gjennom spesifikke tiltak når de kan påvises. Når flertallet likevel velger å ikke ta hensyn til disse følger dette av argumenter som er knyttet til informasjonsproblemer og faren for manipulasjon, smitteeffekter, politikk og hensynet til ufødte klynger og næringer, mer enn økonomiske sammenhenger.

Rederiforbundet mener det er selvsagt at alle beslutninger bør bygge på best mulig informasjon, og det bør stilles krav til tilstrekkelig informasjon før tiltak iverksettes mot en klynge. Beslutninger må imidlertid kunne tas når man har nådd et rimelig sikkerhetsnivå, sett i forhold til konsekvensene av å vente på mer kunnskap. Beslutninger tas gjennomgående på bakgrunn av tilstrekkelig kunnskap, selv om denne er mindre sikker enn man kunne ha ønsket.

I denne sammenheng vil Rederiforbundet påpeke at det knapt er noen næring som har vært gjenstand for grundigere klyngestudier enn den maritime næringen. Det foreligger mange studier som hver for seg skaffer frem relevant informasjon med samme konklusjon.

Det beste argumentet mot oppfatningen om at aktiv klyngepolitikk kan hindre etableringen av nye og ukjente klynger kan etter Rederiforbundets syn finnes ved å betrakte historien. Alle de sterke norske klyngene har vokst frem som avkom av de

som var før. Historien forteller oss derfor at den beste muligheten til å skape noe nytt er å sikre dynamikken i det vi har.

Bergo-utvalget sier blant annet følgende om problematiseringen rundt ufødte og nye klynger:

”Man skal imidlertid ikke overdrive dette problemet. Normalt er det ikke slik at nye, lønnsomme klynger står i kø for å etablere seg et sted. I forholdet mellom eksisterende og nye klynger er det snarere slik at man har valget mellom med sikkerhet å beholde det man har og lav sannsynlighet for å få tak i noe nytt.”

At vi frem til nå har hatt en nasjonal skipsfartsnæring på tross av en hardere rederibeskatning viser klyngens styrke. Når man de siste årene har kunnet observere klare forvitringstrekk, skyldes det altså at virkningen av skatteulempene er blitt viktigere enn avkastningen fra kunnskapskapitalen i klyngen og enkeltbedriftene til sammen.

Konkurransedyktig rederibeskatning er et egnet tiltak for å sikre opprettholdelse av den maritime klyngen og dens verdiskaping

Som næringsspesifikke tiltak er bruk av skattepolitikken eller næringspolitikken i utgangspunktet likeverdige tiltak, for, som fremhevet av Skauge-utvalget i NOU 2003:9 side 128:

”Om det er skattepolitikken eller næringspolitikken som i de enkelte tilfellene skal benyttes til å rette opp en markedssvikt, blir spørsmålet om hva som er mest målrettet og kostnadseffektivt”.

Rederiskatteutvalget advarer mot at man som en generell regel bør tilpasse nærings rammebetingelser til de som konkurrentene møter i andre land, og at Norge skal jakte på de beste rammebetingelsene for hver enkelt næring.

Rederiforbundet anser en slik argumentasjon for ikke å være relevant for skipsfarten. For rederinæringen er situasjonen spesiell, da Europa, og i all hovedsak resten av verden, har valgt skattesystemet som virkemiddel. Det dreier seg derfor ikke om å jakte på den beste ordningen, men det dreier seg om å velge en ordning som nærmest er blitt universell. Ved å ikke følge det gjeldende systemet, tas i realiteten et valg om å ha den dårligste ordningen. En norsk næringsnøytral linje medfører dermed at den fremtidige norsk næringsstruktur formes av andre lands politikk snarere enn Norges politikk.

Utvalget er inne på at bedrifter i næringsklynger i prinsippet kan beskattes hardere enn annet næringsliv fordi klyngen gjør dem mindre mobile. Dette avvises av utvalget selv på grunn av generell usikkerhet med hensyn til når skattenivået gjør at klyngen blir utstabil og flytter. Rederienes generelle mobilitet og bidrag i den

maritime klyngen gjør at vilkår som ikke er på linje med det internasjonale nivået gir risiko for utflytting og klyngesvekkelse.

5 Norsk nøytralitet er et dårlig utgangspunkt for skattlegging av mobile næringer

Utvalgsflertallet argumenterer etter eget utsagn ut i fra en overordnet næringsnøytral tilnærming. Sett i en ramme av en lukket økonomi *kan* nøytralitet mellom næringer være et godt utgangspunkt for skattepolitikken og målet om en best mulig ressursanvendelse.

Etter Rederiforbundets syn tar imidlertid ikke Rederiskatteutvalgets flertall hensyn til at i en åpen økonomi, som den norske, vil en næringsnøytral skattepolitikk ikke generelt være forenlig med målet om høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning. Nøytral beskatning i en lukket økonomi vil ikke nødvendigvis være nøytral i en åpen økonomi, ettersom skatten kan påvirke lokaliseringen av økonomisk aktivitet mellom land. I vårt brev av 28. oktober 2005 til Rederiskatteutvalget gikk vi gjennom disse sammenhengene. Brevet følger vedlagt – *vedlegg 9*.

Disse problemstillingene ble også viet betydelig oppmerksomhet i innstillingen fra Bergo-utvalget i NOU 1996:17 "I Norge for tiden". Denne utredningen utgjør den faglig mest gjennomarbeidede analyse i norsk offentlig utredningssammenheng av konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten, åpen økonomi.

Bergo-utvalget legger til grunn at en optimal beskatning som sikrer effektiv ressursutnyttelse oppnås ved å differensiere skattesatsene ut fra faktorenes mobilitet, slik at skatten bør være lavest for de virksomheter og næringer som er mest mobile.

Informasjonsproblemet (graden av mobilitet) og behov for politisk selvdisciplinering blir imidlertid trukket frem som den avgjørende begrunnelse for en næringsnøytral skatte- og næringspolitikk.

Kravet om informasjonsrobust politikk er imidlertid oppfylt ved at det globalt foreligger særlige skatteregler for skipsfartsvirksomhet. Ingen andre næringer vil kunne påberope seg differensiert beskatning med referanse til skipsfarten og EUs rammevilkår for denne. Avgjørelsen er tatt gjennom utviklingen internasjonalt, og Norges valg er om man skal følge EUs regelverk fullt ut eller påføre seg selv begrensninger og tap. Bergo-utvalgets påpeking på side 52 understreker dilemmaet:

"Det samfunnsøkonomiske tapet ved å miste et industrielt miljø eller gå glipp av en lønnsom næringsklynge, kan være stort. I så fall vil kostnadene ved å avstå fra en klyngefremmende politikk nokså sikkert kunne overstige gevinsten ved å unngå økonomisk-politisk manipulasjon."

6 Internasjonal påvirkning krever både norsk flåte og flagg

Ved at Norge svekkes som skipsfartsland vil vi naturligvis gjøre oss mindre sentrale i tilsvarende internasjonale organisasjoner. Nå kan man mene at behovet for det også svekkes hvis vi ikke ønsker å være et skipsfartsland lenger, men etter Rederiforbundets syn har det en egenverdi å være en internasjonal aktør, ikke minst på miljøsidene. I dag er norsk skipsfart også med å formidle norske oppfatninger og krav om HMS og arbeidsforhold internasjonalt. På grunn av vår betydelige skipsfart har vi i EU også vært sikret en påvirkningskraft langt utover vår formelle posisjon.

Selv om Norge skulle velge å avvikle sin egen skipsfart, kommer vi med vår langtrakte kyst, vår offshorevirksomhet med store ambisjoner i nordområdene, vårt store varebytte og vår nærhet til Russland aldri unna en omfattende *skipstrafikk*. Det er grenser for hvor mye vi kan påvirke den gjennom nasjonale reguleringer, uten at vi har norsk shippingkompetanse og norsk flåte som brohode til internasjonale beslutningssentra.

7 Maritime næringer – en sentral og robust del av et fremtidig norsk kunnskapssamfunn

Det er allmenn politisk enighet om at Norge må posisjonere seg som et kunnskaps-samfunn i en globalisert økonomi. Det blir derfor avgjørende å styrke forsknings-innsatsen, skape innovative næringsmiljøer og bygge norsk kompetanse. Denne tilnærmingen ligger også til grunn for Lisboa-strategien og dens mål om å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomi før 2010, innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

Norske bedrifter produserer i stadig større grad varer og tjenester med et høyt kunnskapsinnhold for et internasjonalt marked. Dette er resultatet av globalisering, arbeidsdeling mellom land og det faktum at Norge er et høykostland for arbeids-intensive produkter.

Også EU-kommisjonen gir i grønnboken om en maritim strategi tydelig uttrykk for at den maritime visjonen imøtekommer Lisboa-strategiens kunnskapsfokus, og at EUs fremtid som høykostregion hviler på utvikling av kompetent arbeidskraft og produksjon av kunnskapsintensive varer og tjenester:

”Continued investments in knowledge and skills are key factors for maintaining competitiveness and for ensuring quality jobs.

As emphasised in the EU’s integrated approach to industrial policy, Europe’s future lies in the bringing of new, high quality products and services to the world market for which customers are prepared to pay a premium”.

Skipsfarten har vært fullt ut globalisert i flere tiår, før ”globalisering” ble et begrep, og kjennetegnes ved kunnskapsintensiv verdiskaping. Kompetansen i næringen er

utviklet over lang tid i et globalt marked kjennetegnet av meget sterk konkurranse. Innovasjonskraften i næringen er meget stor. Maritim næring har investert betydelig i forskning og utvikling, og vist høy evne til å kommersialisere resultatene av forskning og utvikling. Internasjonal skipsfart er en vekstnæring fordi internasjonal handel vokser mer enn den alminnelige økonomiske veksten. Næringen er således godt egnet for å være en del av Norges fremtidige næringsstruktur.

Rederinæringen har dessuten egenskaper som er funksjonelle i lys av Norges særlige utfordringer. Råvare- og energisektoren utgjør en dominerende del av norsk økonomi. Den form for internasjonalisering som rederinæringen er et eksempel på, har en merverdi som en balanserende faktor i en næringsstruktur som er i overkant råvaretung.

Sentralt for skipsfarten står også rammebetingelsene for privat eierskap og risikokapital. Disse bør innrettes slik at aktivt eierskap fremmes, også der aktive eiere har base i utlandet. Norge mangler ikke kapital som sådan, men uten fokus på å tilrettelegge for aktivt eierskap vil Norge gå glipp av risikovillig, kompetent og aktiv eierkapital som kan øke verdiskapingen basert på de ressurser vi ellers besitter.

Regjeringen tar i Soria Moria-erklæringen til orde for en aktiv næringspolitikk og etablering av nasjonale strategier for næringer som er særlig viktige for landet. Maritim sektor utpekes som en av disse. Vi er glade for at regjeringen i sin politiske plattform så tydelig beskriver sine ambisjoner for den maritime politikken, samt er opptatt av hvilken betydning sysselsetting i skipsfartsvirksomheten har for kyst-Norge:

”Norsk skipsfartsnæring har lange tradisjoner. Skipsfarten og den maritime 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.”

Det er også positivt at ambisjonene så tydelig følges opp i arbeidet i Næringsministerens Strategiske Råd.

Det er beklagelig at Rederiskatteutvalget ikke leverte et mer relevant beslutningsunderlag for regjeringens maritime politikk. Særlig i lys av at det var bred enighet om hovedmålsettingene i Skipsfartsmeldingen da denne ble behandlet i Stortinget våren 2004, jf. Innst.S.nr. 267(2003-2004):

”Komiteen ser det som viktig å ta vare på og videreutvikla denne bransjen i Noreg. Komiteen støttar Regjeringa sitt ynskje om stabile og framtidretta rammevilkår for skipsfarten og dei maritime næringane i Noreg. Komiteen deler òg synet på at det er viktig å halda på hovudkontor og eigarskap i Noreg.”

Et samlet rederiskatteutvalg fastslår at en videreføring av dagens rederibeskatning ikke er tilstrekkelig til å holde skipsfartsvirksomheten i Norge. En innføring av konkurransedyktige vilkår på linje med vilkårene i EU må derfor utgjøre fundamentet for en nasjonal strategi på det maritime området. Vi kan vanskelig se at regjeringen kan lykkes med en nasjonal strategi for den maritime næringen uten et europeisk tonnasjeskattesystem. Først når dette fundamentet er lagt kan de andre elementene i en slik nasjonal strategi finne sin plass.

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND

Jørgen Vatne
Viseadm. direktør

Vedlegg:

1. Norsk skipsfart – mer enn tradisjonell utenriksfart
2. Attraktivt vertskap
3. Internasjonal beskatning av skipsfartsvirksomhet – en oversikt over de 30 største eiernasjonene
4. Internasjonal beskatning av skipsfart – behov for EU-tilpasning i Norge
5. Avkastning i skipsfart
6. En gjennomgang av Rederiskatteutvalgets forslag til endringer i NOKUS-reglene
7. Bli det mer til andre formål ved å avvikle skipsfarten – hvor tar kapitalen og arbeidskraften veien?
8. Den maritime klyngen og kunnskap som produksjonsfaktor – Vil produktiv kunnskap gå tapt hvis rederinæringen flytter ut?
9. Brev til Rederiskatteutvalget av 28. oktober 2005