

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep, 0030 Oslo

Kun lastet opp i høringsportalen

Vår referanse: 18278745/3

Oslo/Bergen, 3. januar 2023

HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE FORSLAG OM NY GRUNNRENTESKATT PÅ HAVBRUK

1 INNLEDNING

Advokatfirmaet Thommessen AS ("**Thommessen**") er et av Norges ledende forretningsadvokatfirma med kontorer i Oslo, Bergen, Stavanger og London. Siden 1856 har vi vært med på toneangivende oppdrag i norsk næringsliv. Vi ivaretar våre klienters interesser og rettsikkerhet, bidrar til at de får realisert sine muligheter, beskytter deres verdier, håndterer risiko og sørger for forutsigbarhet.

Sammen med klientene er vi med på å bygge og forme norsk næringsliv, tilrettelegge for investeringer og næringsutvikling, skape arbeidsplasser, bidra til en bærekraftig fremtid og et godt norsk velferdssamfunn. Gjennom vår kompetanse, rådgivning og bistand har vi vært med på å bygge Norge i over 165 år. Vi har også vært med på å bygge opp havbruk som næring, siden starten, for mer enn 50 år siden.

2 SAKENS BAKGRUNN

Det vises til høringsnotat fra Finansdepartementet datert 28. september 2022 (saksnr. 22/4989), inneholdende forslag om å innføre grunnrenteskatt på havbruk, med virkning fra 1. januar 2023 ("**Forslaget**"). Høringsfristen er 4. januar 2023.

Thommessens høringsuttalelse er foranlediget av behovet for en alminnelig god lovgivningsprosess hvor hensynet til rettsstatens grunnleggende rettsprinsipper blir ivaretatt på en korrekt og forsvarlig måte. Thommessen tar ikke stilling til de politiske spørsmål som Forslaget reiser.

3 MERKNADER TIL FORSLAGET

3.1 Generelt

Det er viktig at lovgivningsprosesser baserer seg på godt utredede lovforslag, med et gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag, som deretter blir gjenstand for høring. Dette gjelder også for havbruksnæringen. Det vises til Innst. 361 S (2014-2015), på s. 8:

"Komiteen mener det også for havbruksnæringen er avgjørende med forutsigbare rammevilkår. Komiteen viser til at det i lakseoppdrett går over to år fra planlegging til ferdig slaktet fisk, ofte lenger. En konkurransedyktig og levedyktig norsk havbruksnæring fordrer derfor at rammebetingelsene ligger fast over tid. Det gjelder blant annet områder som skatt, avgift, regelverk for drift [...]"

Forslagets innhold, slik dette er gjort kjent gjennom høringsnotatet og prosessen etter at Forslaget ble offentliggjort, har avdekket betydelige svakheter ved kunnskapsgrunnlag, forutsetninger og rekkevidde. Kritikken har kommet fra blant annet uavhengige analyse- og forskningsmiljøer.

Politisk ledelse har ved flere anledninger forsøkt å presisere og klargjøre en rekke uklare punkter i Forslaget, parallelt med høringsrunden. Kommunikasjonen har vært preget av at Forslaget *skal* gjennomføres – i en eller annen form – samtidig som det legges opp til at høringsrunden skal bidra til å reparere svakhetene som er avdekket. Forslaget er omtalt som "*å skatte i blinde*".¹

Dette er ikke i tråd med norsk lovgivningstradisjon. Et lovforslag med slike svakheter ville normalt ha blitt trukket og utredet videre, før ny høring. Det er svært uheldig at et lovforslag med slike svakheter rokker ved en hel nærings grunnleggende behov for forutberegnelighet og stabile langsiktige rammebetingelser. Det er grunn til å minne om at havbruk er Norges største eksportnæring etter petroleum og en av Norges viktigste næringer for fremtiden.

3.2 Lovgivningsprosessen

Forslaget bygger på at det for Stortinget vil foreslås innført en grunnrenteskatt på havbruk og at lovendringene skal tre i kraft med virkning fra og med inntektsåret 2023. Høringsfristen er satt til tre dager etter det foreslåtte ikrafttredelsestidspunktet.

Regjeringen har til hensikt å sende en proposisjon til Stortinget med sikte på stortingsbehandling i løpet av vårsesjonen. Dette innebærer at vi antakeligvis først får et formelt lovvedtak fra Stortinget tidligst i juni 2023, bortimot et halvt år etter at lovendringene skal tre i kraft.

3.3 Forholdet til Grunnloven § 97 om vern mot tilbakevirkende lover

Etter Grunnloven § 97 må «[i]ngen lov [...] gis tilbakevirkende kraft».

Forslaget inneholder ingen vurdering av dets forhold til Grunnloven § 97. Dette utgjør ikke bare en svakhet ved Forslaget som sådan, men bryter sannsynligvis også med utredningsplikten. Når det gjelder tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 bemerker Thommessen følgende.

¹ Jon Gunnar Pedersen/Arctic Securities ASA, innlegg i Dagens Næringsliv 5. desember 2022

På det økonomiske området er man utenfor kjerneområdet til Grunnloven § 97 (strafferetten), men dersom en ny lov knytter byrder til omfattende private økonomiske interesser med tilbakevirkende kraft, er "*sterke samfunnsmessige hensyn*" påkrevd for at tilbakevirkningsforbudets ikke skal være overtrådt jf. bl.a. Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole). I samme dom fremhever Høyesterett særlig at "*hensynet til innrettelsesbehovet for næringen må veie tungt*" i slike tilfeller. I Gullklausuldommen er kravet om "*sterke samfunnsmessige hensyn*" formulert som et krav om at "*samfunnets vitale interesser*" må begrunne slik tilbakevirkning.

Ved å gi en ny grunnrenteskatt, dersom denne blir vedtatt, ikrafttredelse fra 1. januar 2023, gis loven tilbakevirkende kraft uten hensyn til næringens forutberegnelighets- og innrettelsesbehov. Det er grunn til å minne om at én produksjonssyklus i havbruksnæringen tar 2-3 år, og at det allerede er gjort betydelige investeringer i verdiskapningen som skal finne sted i havfasen fra 1. januar 2023. Forslaget innebærer med andre ord, hvis det blir vedtatt som foreslått, å knytte helt nye, og per nå dels ukjente, byrder til gjennomførte handlinger og disposisjoner, med tilbakevirkende kraft.

Dernest kommer de vektige innsigelsene mot den *samlede skattebelastningen* Forslaget innebærer generelt og for enkeltaktører spesielt. Det er grunn til å reise spørsmål om Forslaget, som innebærer en *ny og særlig omfattende* grunnrenteskatt på havbruksnæringen, i realiteten må betraktes som et tilbakevirkende inngrep i den rettighetsposisjon som akvakulturtillatelse representerer. I tillegg til skattens foreslåtte innslagspunkt, vises det til at skatten representerer en *betydelig* skatteskjerpelse generelt, totalskattens *særlige* omfang og styrken i de tilbakevirkende elementene i lys av den rettighetsposisjon akvakulturtillatelse etablerte ved dets erverv. Forslaget har i realiteten *allerede* medført omfattende inngrep i rettighetsposisjonen, i form av redusert omsetningsverdi. Dette forholdet har heller ikke vært utredet eller vurdert som ledd i Forslaget.

Det blir opp til Stortinget å vurdere Forslaget opp mot konstitusjonelle og konvensjonelle skranker. Dette innebærer en vurdering av behovet for, og hensiktsmessigheten ved, å gi en slik ny lov tilbakevirkende kraft. Det eneste kjente hensynet bak et slikt hastebehandlet forslag, med slik tilbakevirkende kraft, er å gi staten inntekter fra grunnrenteskatt fra og med inntektsåret 2023. En slik begrunnelse vil, etter vårt syn, ikke være tilstrekkelig.

Som et minimum må det i alle tilfeller kreves forklart og vurdert hvorfor slik tilbakevirkning vurderes som det hensiktsmessige handlingsalternativet, med den omstendighet tatt i betraktning at staten kan sikre inntekter på en mindre inngripende måte. For eksempel kunne tilsvarende inntekter til staten vært sikret gjennom økning av eksisterende produksjonsavgift, slik næringens interesseorganisasjoner, og aktører, har tatt til orde for. Handlingsalternativer må vurderes og *denne* vurderingen må, for å ikke være i strid med Grunnlovens § 97, tilså at det vil være i statens vitale interesse å velge det tilbakevirkende handlingsalternativ Forslaget innebærer. Det finnes med andre ord alternative, og mindre inngripende, virkemidler som kunne oppnådd samme formål, som verken i forkant av Forslaget er utredet eller i etterkant er tatt i betraktning.

Prosessen etter at Forslaget ble gjenstand for høring har vist at Forslaget *må* tilpasses på sentrale punkter, for å få den *tilsiktete* effekten og for å ivareta næringens avgjørende krav til forutsigbare rammebetingelser. Vi står dermed overfor en kombinasjonen av: (i) svak og hastepreget lovgivningsprosess, forslag om innføring av en (ii) ny og tilbakevirkende lovgivning som representerer et (iii)

alvorlig inngrep i omfattende private økonomiske interesser med (iv) betydelig uavklart rekkevidde og (v) betydelige og uforutsigbare konsekvenser.

Etter vårt syn vil et lov-/skattevedtak, i tråd med Forslaget, representere tilbakevirkning i strid med Grunnloven § 97. Dette vil kunne resultere i ressurs- og tidkrevende rettslige prosesser.

3.4 Forholdet til Grunnloven § 105 om ekspropriasjon uten full erstatning

I lys av de opplysninger som har fremkommet etter at Forslaget ble offentliggjort - er det berettiget å reise spørsmål om den foreslåtte grunnrenteskatten, i enkelte tilfeller, kan medføre en så høy samlet skattebelastning at den reelle effekten vil være konfiskasjon. Ettersom den kumulerte skattebelastningen i noen tilfeller vil være på nivå opp mot den skattepliktige inntekten, og i noen tilfeller over, mener vi dette er noe som må vurderes.

Slik konfiskasjon må i så fall betraktes som erstatningsbetinget ekspropriasjon etter Grunnloven § 105. Det er antatt i juridisk teori at svært høyt skattnivå, etter omstendighetene, kan være grunnlovsstridig.

Det som her er påpekt gjør seg gjeldende uavhengig av om Forslaget justeres slik at Grunnloven § 97 ikke er krenket. Grunnloven § 105 skal vurderes på selvstendig grunnlag og Stortinget bør foreta en vurdering av dette spørsmålet i forbindelse med lovbehandlingen.

3.5 Forholdet til EMK P1-1 om vern av eiendom

Det er også grunn til å reise spørsmål om Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, tilleggsprotokoll nr. 1 artikkel 1 (EMK P1-1), om "Protection of property", utgjør en skranke for Forslaget. Bestemmelsen gjelder som norsk lov jf. menneskerettsloven § 2 nr. 1 bokstav a. Bestemmelsen skal "*ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning*", jf. menneskerettsloven § 3.

Bestemmelsen krever at det tas stilling til om det (i) foreligger er inngrep i et eiendomsgode i konvensjonens forstand, (ii) hvilken regel kommer til anvendelse og om (iii) inngrepets hjemmel oppfyller legalitetskravet utviklet av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD). Deretter krever bestemmelsen at inngrepet bygger på et (iv) legitimt formål samt at (v) inngrepet er forholdsmessig. Herunder har EMD gitt anvisning på at beskatningens omfang er relevant, samt eventuelle tilbakevirkende elementer.

Eiendomsbegrepet i EMK P1-1 skal tolkes vidt. Det er lav terskel for at bestemmelsen skal komme til anvendelse, noe som også innebærer at bestemmelsens vern er relativt - beroende blant annet på inngrepets art og karakter i det konkrete tilfelle. I denne forbindelse fremheves særskilt *Carbonara og Ventura mot Italia*, dom av 30. mai 2000, hvor EMD uttrykte følgende. "*The requirement of lawfulness [Lovkravet] means that rules of domestic law must be sufficiently accessible, precise and foreseeable.*". Essensen er at et inngrep må være forutsigbart, slik at det er mulig, for den inngrepet retter seg mot, å forutberegne og innrette egen rettsstilling. Blant annet dette kravet setter Forslaget under press, i lys av eiendomsvernet som følger av EMK P1-1.

Stortinget bør foreta en vurdering av dette spørsmålet i forbindelse med lovbehandlingen.

4 AVSLUTNING

Thommessen mener at innføringen av en ny grunnrenteskatt på havbruk etter Forslaget, vedtatt i 2023 med ikrafttredelse 1. januar 2023, vil krenke Grunnloven § 97, samt være problematisk i forhold til Grunnloven § 105 og EMK P1-1.

Regjeringen bør vurdere om innføringen av en slik grunnrenteskatt, på det nivå som foreslås, med lovgivningsprosessen og innføringstakten tatt i betraktning, vil være i strid med Grunnloven § 97, § 105 og EMK P1-1

Dersom Forslaget blir opprettholdt uten ny betryggende utredning og høring, blir det opp til Stortinget å vurdere om konstitusjonelle og konvensjonelle rettssikkerhetskrav er ivaretatt i tilstrekkelig grad.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Thommessen AS



Sverre Tyrhaug
Advokat



Trond Hatland
Advokat (H)



Mons Alfred Paulsen
Advokat