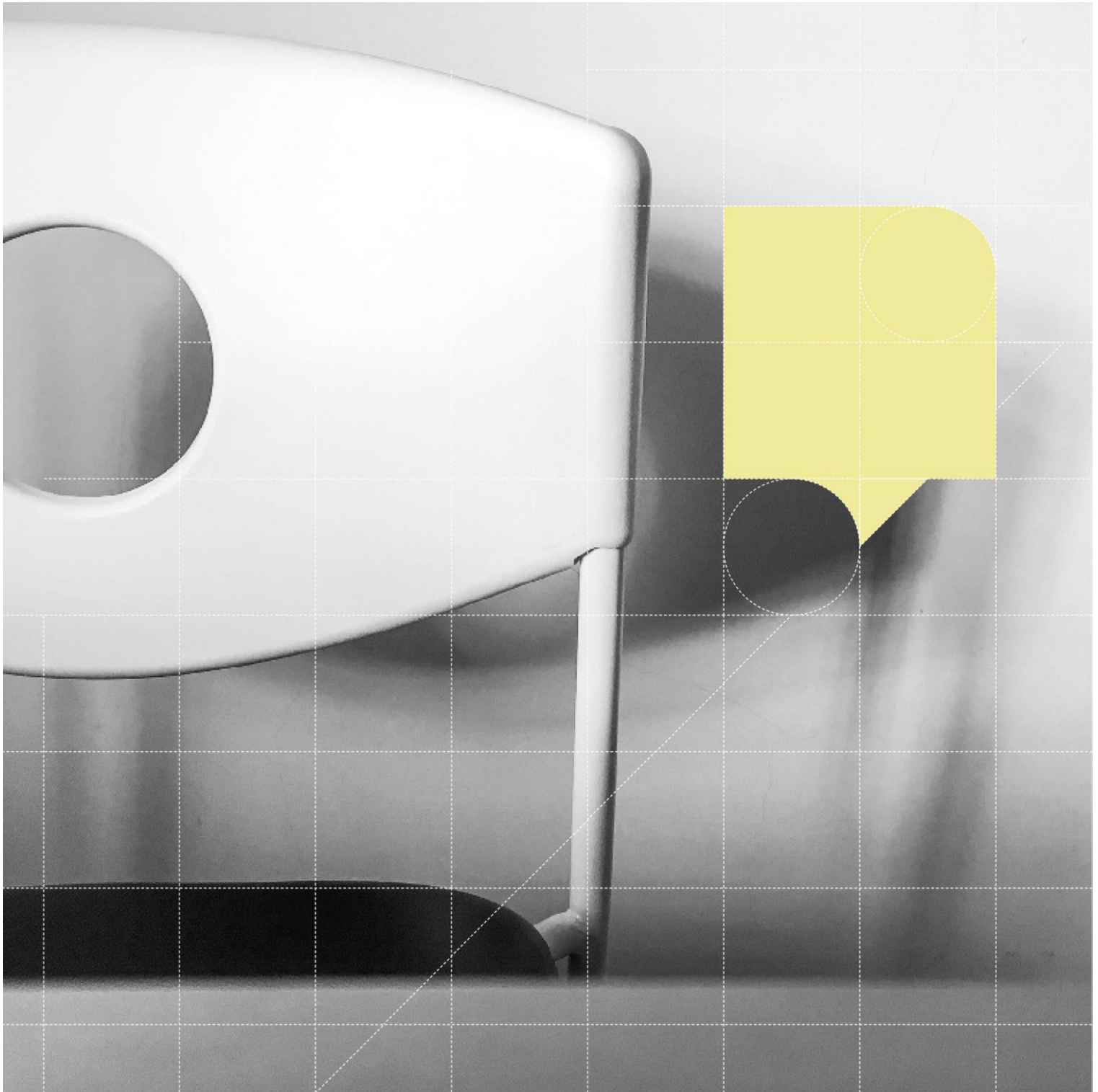


Regelrådets uttalelse

Om: **Avgift på viltlevende marine ressurser**

Ansvarlig: **Skatteetaten**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Skatteetaten

Deres ref.:

2020/4300

Vår ref.:

21/00036

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

11.03.2021

Uttalelse

Om: **Avgift på viltlevende marine ressurser**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Skatteetaten sender et gjennomarbeidet høringsnotat på høring. Beskrivelsen av næringen er grundig og alternativer er drøftet der det er rom for det. Høringsnotatet er ryddig og svarer stort sett tilfredsstillende på utredningsinstruksens 6 spørsmål.

Virkningene for næringslivet er drøftet på et overordnet nivå. Her mener Regelrådet at Skatteetaten kunne vist enda tydeligere hvordan avgiften vil slå ut for de forskjellige fartøystypene. På denne måten kunne det også vært klarere om hensynet til små virksomheter burde vært bedre ivaretatt.

Regelrådet skulle gjerne sett en bredere vurdering av om avgiften virker vridende og gir effektivitetstap i økonomien generelt. Med en slik vurdering kunne det vært sikrere å konkludere med at avgiften treffer riktig og ikke medfører utilsiktede virkninger.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

På vegne av Finansdepartementet har Skattedirektoratet sendt forslag til stortingsvedtak om en fiskal særavgift på viltlevende marine ressurser, og forslag til endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter til gjennomføring av avgiften, på høring. Forslaget har bakgrunn i et anmodningsvedtak fra Stortinget, der det bes om at Regjeringen kommer med «*forslag om en fiskal avgift på fiskeriene (villfisk) tilsvarende om lag 100 mill. kroner årlig*»¹. Avgiften foreslås innført fra 1. juli 2021, under forbehold om Stortingets vedtak i saken.

Det foreslås at registreringen som særavgiftspliktig knyttes til fiskesalgslag som er godkjent etter fiskesalgslova. Avgiften foreslås å omfatte all fangst av viltlevende marine ressurser høstet av norskregistrerte fartøy som førstehåndsomsettes i samsvar med fiskesalgslova. Dette inkluderer fangst som leveres i utlandet, og fangst som overtas av fiskeren selv. Det foreslåtte virkeområdet tilsvarer virkeområdet for dagens fiskeriforskningsavgift.

Avgiften foreslås som en verdiavgift der avgift skal betales med en gitt prosent av avgiftsgrunnlaget. Det foreslås at avgiftsgrunnlaget skal være brutto salgsbeløp fratrukket den særskilte avgiften (lagsavgift) som betales til fiskesalgslaget. Det foreslåtte avgiftsgrunnlaget er sammenfallende med avgiftsgrunnlaget som benyttes for fiskeriforskningsavgiften.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet mener det er viktig at nye avgifter blir grundig utredet slik at de innrettes så effektivt som mulig og man unngår utilsiktede virkninger. Derfor har rådet prioritert å uttale seg i denne saken. Regelrådet har kun vurdert kvaliteten på utredningen i høringsnotatet og har ikke i oppgave å ta stilling til hvorvidt en avgift bør innføres eller ikke.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

¹ Vedtak 554, Innst. 243 S (2019-2020).

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Regelrådet mener at Skatteetaten gir en tilstrekkelig beskrivelse av næringslivet som påvirkes direkte av avgiftsforslaget. Både struktur, omsetning og dagens regulering er omtalt i høringsnotatet. Dette gir et godt utgangspunkt for å synliggjøre virkningene av forslaget.

Selv om forslaget har bakgrunn i et anmodningsvedtak om en avgift så mener Regelrådet det er rom for å utrede virkningene for næringslivet i denne saken. Skatteetaten viser til samlet omsetning for fiskeflåten, men viser ikke hvordan denne omsetningen fordeler seg på de ulike fartøyene, og dermed hvordan avgiftsbelastningen fordeles. Det foreslås en verdiavgift der betalt avgift avhenger av kvantum fisk og prisen på denne. Imidlertid vil avgiften være uavhengig av kostnadene den enkelte næringsdrivende har i sin produksjon, og lønnsomheten i hver virksomhet. Regelrådet mener at en grundigere diskusjon av virkninger og mulige tilpasninger hos de som skal betale avgiften, ville bedret beslutningsgrunnlaget. En slik vurdering av virkningene kunne gitt bedre grunnlag for å si noe om konkurransevirkninger og mulige særskilte hensyn til små virksomheter.

Kostnadene for fiskesalgslagene er overordnet beskrevet. Her kunne Skatteetaten gitt et estimat av de samlede kostnadene som følger av innføring av den nye avgiften for fiskesalgslagene. Aktuelle kostnader som kunne vært belyst nærmere og forsøkt tallfestet og kvantifisert er omstillingskostnader, utstyrs-kostnader og administrative kostnader for fiskesalgslagene. Se veileder til [utredning av konsekvenser for næringslivet](#), utarbeidet av Nærings- og fiskeridepartementet med flere.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Avgiften er ment å være fiskal og gjelder for hele fiskeflåten. Konkurransvirkningene innad i den norske fiskeflåten antas derfor å være små. Regelrådet skulle gjerne sett at Skatteetaten hadde sett på om konkurransen med utenlandskregistrerte fartøy blir påvirket eller om den er i nærheten av å bli påvirket. Det kan potensielt medføre virkninger i konkurransen mellom norsk- og utenlandskregistrerte fartøy.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenkling for næringslivet slik Regelrådet ser det.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Skatteetaten skriver at det er vurdert som et alternativ å enten unnlate de minste fartøyene fra avgiften, eller å differensiere avgiften slik at de minste betaler en lavere sats. Skatteetaten anbefaler ikke å gjøre slike unntak fordi dette ikke blir gjort i fiskeriforskningsavgiften. Her mener Regelrådet at Skatteetaten i større grad kunne synliggjort avveiningene.

Det foreslås en verdiavgift som er uavhengig av kostnadene ved produksjonen. Dersom kostnadsstrukturen er slik at fiskere på de mindre fartøyene har høyere kostnader per produsert enhet enn fiskere på de større fartøyene, vil avgiften kunne påvirke lønnsomheten for fiskere på små fartøyer i større grad enn de på store. Dette fremkommer ikke i høringsnotatet.

Regelrådet forstår det slik at det er administrative hensyn til at Skatteetaten forslår samme virkeområde for den nye avgiften som for fiskeriforskningsavgiften. Implisitt i vurderingen oppfatter Regelrådet at det ligger antakelser om at administrative kostnader for fiskesalgslagene vil minimeres ved å velge samme virkeområde.

I tillegg er det ikke vist hvor stor andel av det forutsatte skatteprovenyet på 100 millioner kroner, som fiskerne i de små fartøyene er antatt å bidra med.

Regelrådet mener at disse forholdene burde vært nærmere belyst i høringsnotatet slik at Skatteetatens avveininger og vurderinger knyttet til et mulig unntak for avgift for fiskere i mindre fartøy hadde blitt tydeligere begrunnet.

3.5. Alternative tiltak

Stortingets anmodningsvedtak om en avgift begrenser rommet for å utrede alternative tiltak. Skatteetaten beskriver underalternativer til hvordan avgiften kan innføres. Det vurderes hvem som skal være avgiftspliktig, og det vurderes om avgiften kunne vært innført som et påslag på dagens sektoravgift. Regelrådet mener at Skatteetaten har vurdert alternativer der det er hensiktsmessig på en tilfredsstillende måte.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring for næringslivet er lite omtalt i høringsnotatet. Det fremkommer at aktørene har behov for informasjon for at gjennomføringen skal gå sømløst.

Det fremkommer at innføringen vil skje 1. juli 2021, forutsatt Stortingets vedtak, men ingen vurdering av om dette er god nok tid for bransjen til å tilpasse seg. Skatteetaten skriver at de har hatt kontakt med næringen og Regelrådet mener at de gjerne kunne vist til hva næringen mener om innføringstidspunktet.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet klarer ikke å konkludere med om målene oppnås med en relativt sett lav kostnad for næringslivet. Følgende momenter burde vært drøftet bedre for å belyse problemstillingen:

Skattleggingsperioden som forslås, avviker fra salgslagenes ønske om samme antall avgiftsterminer som de andre avgiftene de håndterer. Disse avgiftene har seks terminer i året, mens det foreslås 12 terminer for den nye avgiften. Regelrådet forstår det slik at det ikke er uvanlig at sluttseddel for fisk korrigeres i etterkant, og vi antar at merarbeidet med en endringsmelding fra salgslagene til Skatteetaten kunne blitt redusert dersom man innførte en skattleggingsperiode på to måneder fremfor én.

Vurderingen om små virksomheter kunne vært unnlatt avgiften måtte vært bedre, se punkt 3.5.

Det foreslås en indirekte skatt som ikke er med nøytral, men som er uavhengig av virksomhetens kostnader og bare omfatter produsert mengde og salgspris. Det kan være en fare for at avgiften virker vridende og dermed skaper et effektivitetstap i økonomien. Dette er ikke utredet grundig i høringsnotatet og Regelrådet kan dermed ikke konkludere om foreslått avgift er den som gir lavest kostnad for næringslivet.