

Nettverk fjord- og kystkommuner

Oslo, 21. mars 2013

Ansvarlig partner: Caroline Lund
Referanse: 138192- 1177

BETENKNING: FORSLAG OM ENDRING I AKVAKULTURLOVEN - INNFORING AV AREAL/NATURAVGIFT FOR OPPDRETTSVIRKSOMHET (OPPDRETTSAVGIFT)

1 Innledning

Det vises til henvendelse fra Nettverk fjord- og kystkommuner (NFKK), som organiserer 55 kystkommuner, om bistand til utforming av en kommunal arealavgift for bruk av sjøareal i kystnære områder.

Nedenfor følger vårt forslag til en oppdrettsavgift. I tillegg til selve forslaget omhandler nærværende betenkning også en nærmere vurdering og begrunnelse for de forslag som fremmes.

2 Sammendrag og videre opplegg

Vi foreslår at NFKK fremmer et krav om kommunal *særagift* for oppdrettsanlegg for *laks, ørret og regnbueørret*, som begrenses til *sjøområder* (oppdrettsavgift).

Oppdrettsavgiften bør hjemles i *akvakulturloven*, og *samordnes* med inntektsskatten til staten slik at avgiften ikke blir en økonomisk belastning på oppdrettsnæringen. Oppdrettsavgiften vil således fremstå som kommunens andel av verdiskapningen som skjer gjennom bruk av de lokale resurser i de kystnære sjøområdene – på samme måte som naturressursskatten på vannkraftproduksjon.

Avgiften kan tenkes beregnet på ulike grunnlag. Vår foreløpige¹ vurdering er at avgiften beregnes på bakgrunn av det *faktiske fysiske areal* som oppdrettsanlegget beslaglegger, og at avgiften beregnes av selskapet selv. Alternative måter å beregne avgiften på er produksjonskapasitet (maksimal tillatt biomasse, MTB) eller på grunnlag av verdiskapningen (basert på slaktekvantum) eller kombinasjoner av disse størrelsene. Vi har også sett på forhold knyttet til en ren overføring av konsesjonsavgiften. En slik overføring vil imidlertid ikke sikre kommunene årlige inntekter.

På denne bakgrunn foreslår vi følgende regulering i akvakulturloven kapittel VI:

¹ Grunnen til at vår vurdering av beregningsgrunnlaget er foreløpig, er at det kan tenkes grunnlag som vi ikke er gjort kjent med. Vi har således bare vurdert de alternativer som er omtalt nedenfor.

138192- 1177/130321_b_nfkk_betenkning_lovforslag om oppdrettsavgift_lundogco

«§27 Oppdrettsavgift

For tillatelser til produksjon av laks, ørret og regnbueørret gitt etter akvakulturloven kapittel II skal den som innehar tillatelse betale en avgift per m² anvendt areal (oppdrettsavgift) til de berørte kommuner.

Kongen kan gi forskrifter om størrelsen på oppdrettsavgiften og om beregningsmåten, herunder bestemmelser om fastsettelsen av den verdi som skal danne grunnlaget for beregningen, og om opplysninger rettighetshaver skal gi om virksomheten.

Avgiftskrav med tillegg av renter og omkostninger er tvangsgrunnlag for utlegg.»

Vi foreslår videre at samordningen av oppdrettsavgiften og inntektsskatten presiseres i loven. Vi har ikke vurdert hvor i lovverket samordningsbestemmelsen mest hensiktsmessig bør plasseres, i akvakulturloven eller skatteloven. Om presiseringen inntas i akvakulturloven foreslår vi en bestemmelse med slikt innhold:

«§ 28 Samordning

Oppdrettsavgiften kan kreves fratrukket i utlignet fellesskatt til staten. Innretninger som nevnt i skatteloven § 2-36 annet ledd kan kreve oppdrettsavgiften fratrukket i utlignet skatt til staten av alminnelig inntekt. Dersom oppdrettsavgiften overstiger fellesskatt eller utlignet inntektsskatt til staten for inntektsåret, kan det overskytende fremføres til fradrag senere år med rente som departementet fastsetter i forskrift.

Vi foreslår videre at det vedtas forskriftsbestemmelser (som enten inntas i laksetildelingsforskriften, akvakulturdriftsforskriften, eller i en egen forskrift) som kan ha et slikt innhold dersom avgiften beregnes på bakgrunn av beslaglagt overflateareal. Denne delen av forslaget er markert med grått, for å synliggjøre at denne delen av forslaget kan erstattes av andre metoder, mest nærliggende er å ta konkret utgangspunkt i arealangivelsen i konsesjonen eller for lokaliteten²:

«§ X Grunnlaget for oppdrettsavgift

Grunnlaget for beregning av oppdrettsavgift etter akvakulturloven § 27 er anleggets faktiske ytterpunkter i overflaten og ut til 100 meter målt i en rett linje trukket mellom anleggets faktiske ytterpunkter. Der anleggets fortøyningsinstallasjoner, kabler, rør strekker seg utover 100-meters sonen, skal det beregnes et arealt tillegg basert på disse installasjonenes faktiske utstrekning, med tillegg av faktiske areal som på grunn av installasjonene er båndlagt for ferdsel, fiske eller av sikkerhetsmessige årsaker.

Ved beregning av avgiften avrundes arealet til nærmeste hele m².

Oppdrettsavgift beregnes kun for anlegg som er stasjonert ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.»

«§X Betaling av oppdrettsavgift, rett til innsyn

Oppdrettsavgift betales etterskuddsvis for hvert kalenderår. Oppdrettsavgiften forfaller til betaling 15. januar året etter avgiftsåret. Innehaver av akvakulturtillatelsen plikter å beregne det faktiske areal etter [§ X i forskrift om oppdrettsavgift for akvakulturvirkosmhet] og betale inn avgiften.

Oppdrettsavgiften innbetales til kommunen hvor anlegget har vært stasjonert i over 6 måneder i året før avgiftsåret. Dette gjelder uavhengig av om anlegget fortsatt er stasjonert i den aktuelle kommunen.

For anlegg som er flyttet fra kommunen i løpet av året, foretas en forholdsmessig reduksjon i avgiften.

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter som ligger til grunn for beregningen.

² En utfordring er at det kan være flere konsesjoner på en lokalitet, samt at vi ser behovet for å diskutere denne formen for arealfastsettelsen nærmere med næringen selv.

Dersom oppdrettsavgift ikke betales innen forfall, skal det betales renter av avgiftsbeløpet i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m m.»

Lovforslag bygger på hensynet til en mer rettferdig fordeling av inntektene fra oppdrettsnæringen, basert på at det er de kystnære kommunene som stiller sine arealer og naturressurser til disposisjon og som blir påført ulemper på gjenværende naturmiljø. Lovforslaget bygger også på det grunnleggende hensyn at miljøulemper bør avgiftsbelegges slik at de reelle miljøkostnader reflekteres i prisen ved bruk av miljøgodene, jf. NOU 1996:9 side 63.

I det følgende vil vi presentere nærmere bakgrunnen for lovforslaget, herunder nærmere om den politiske forhistorien, forholdet til eiendomsskatten, utviklingen i akvakulturnæringen, kommunens rolle og viktige hensyn som begrunner en lokal oppdrettsavgift, det vil gis en kort presentasjon av skatte- og avgiftstrykket i relasjon til næringens skatteevne og samordningsproblematikken, før det avslutningsvis knyttes nærmere kommentarer og begrunnelse til lov- og forskriftsforslaget.

3 Bakgrunn

3.1 Politiske føringer - behov for avklaringer

I NOU 1996: 9 (grønne skatter) drøftes behovet for en naturavgift som integrerer alle reelle miljø- og samfunnsøkonomiske kostnader ved nedbygging av areal. Prinsipielt sett vises til at ved å integrere alle kostnader, vil de som ønsker å utnytte naturområder få langt større incentiver til å finne de mest skånsomme alternativer for utnyttelse.

Stortinget ba i Innst. O. nr. 123 (2000-2001) på side 4 om at spørsmålet om innføring av arealavgift for havbruksnæringen ble utredet nærmere. I NOU 2004: 19 (side 119) anbefalte Distriktskommisjonen at *«Dagens konsesjonsavgifter for nye havbruksanlegg bør avvikles og erstattes av en arealavgift som tilfaller kommunene»*. I St. mld. nr. 19 (2004-2005) på side 122 viste imidlertid Bondevik II til at en *«avgift vil kunne svekke konkurranseevnen til norsk havbruksnæring. På bakgrunn av dette er det viktig at dette virkemiddelet utredes nærmere før eventuell innføring vurderes.»*

Et utredningsarbeid ble først varslet i statsbudsjettet for 2008, hvoretter det ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som ble ledet av Finansdepartementet. I mellomtiden hadde også Stoltenberg I-regjeringen uttalt at den ville *«vurdere hvorvidt konsesjonsavgiftene skal tilfalle kommuner som stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner»*, jf. Soria Moria I.

Til tross for de politiske føringer i Soria Moria I, kom Finansdepartementet i St.prp. nr. 1 (2008-2009) til at det ikke burde fremmes forslag om en arealavgift til kommuner for bruk av areal i kystsonen, hovedsakelig fordi det etter departementets syn ikke kan defineres og avgrenses et klart skattegrunnlag, jf. proposisjonen side 35. Begrunnelsen fremstår for oss som noe uklar, ettersom departementet samtidig kom til at det kunne innføres en hjemmel for eiendomsbeskatning av oppdrettsanlegg.

I forbindelse med nærværende utredning, anmodet vi om innsyn i bakgrunns materialet for Finansdepartementets konklusjon om ikke å innføre en arealavgift i 2008. Departementet har imidlertid nektet innsyn i det interdepartementale utredningsarbeidet som ble utført i 2008. Vi kjenner følgelig ikke den nærmere begrunnelsen for departementets avvisende holdning.

Som det vil fremgå nedenfor, vil vårt forslag til innretning på en kommunal oppdrettsavgift unngå de avgrensingsproblemer og de konkurransemessige betenkeligheter som tidligere har vært påpekt som innvendinger fra statens side. Vi kan derfor ikke se at de tidligere politiske prosesser skulle innebære noen begrensninger eller spesielle utfordringer for å ta initiativ til en lovgivningsprosess som her blir skissert.

Det fremstår også som sannsynlig at det vil komme uttalelser i Sjømatmeldingen (som fremlegges i løpet av våren) som åpner for en debatt omkring ulike måter å fordele inntektene mer rettferdig.

3.2 Forholdet til eiendomsskatten – utredningene fra Nofima og Kontali analyse

Samtidig som Finansdepartementet kom til at det ikke burde fremmes forslag om arealavgift, ble det vedtatt endringer i eiendomsskatteloven om adgang for kommunene til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg uavhengig av om installasjonen er forankret til land eller til sjøbunn og er flyttbar, jf. Ot. prp. nr. 1 (2008-2009). Endringen var foranlediget av at Høyesterett i Firda Sjøfarmer-dommen, inntatt i Rt 2002 s 1411, hadde konkludert med at det ikke var hjemmel i loven for å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg som verk og bruk.

Adgangen til å skrive ut eiendomsskatt på oppdrettsanlegg har vist seg å gi beskjedne inntekter til de berørte kommuner. Videre reiser eiendomsskatt på oppdrettsanlegg en rekke problemstillinger knyttet til takseringen. En eiendomsskattetakst skal forutsetningsvis og som hovedregel stå uendret i ti år, noe som er vanskelig å forene med det faktum at så vel produksjon som anlegg tidvis flyttes fra en kommune til en annen. Sammenholdt med de kostnader kommunen blir påført i forbindelse med takseringsarbeidet og de beskjedne inntekter eiendomsskatten utgjør, er det mange kommuner som ikke ser seg tjent med å skrive ut eiendomsskatt.

Effekten av kommunenes beskjedne inntekter er bl.a. beskrevet i Nofimas rapport 18/2012 («Kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet»), som Fiskeri- og kystdepartementet var en av oppdragsgiverne for.

I rapporten «Effektiv og bærekraftig arealbruk i havbruksnæringen – areal til begjær», februar 2011³, foreslår et ekspertutvalg at man først om noen år evaluerer om kommunenes adgang til å kreve eiendomsskatt har hatt den ønskede effekt. Forutsatt at verdsettelsesreglene ikke endres for oppdrettsanlegg, men at disse skal verdsettes etter samme verdsettelsesprinsipper som gjelder for landbaserte industrielle verk og bruk, må det etter vår oppfatning allerede nå kunne slås fast at eiendomsskatten ikke har medført – og heller ikke vil medføre - inntekter av betydning til kommunene, jf. både Nofimas og Kontali analyse AS sine rapporter fra hhv. april 2012 og februar 2011. Nofima trekker også frem at å vente med en evaluering av eiendomsskatten til (eventuell) innføring av produksjonsområder og utsettesoner mangler en god begrunnelse, og i rapporten spør Nofima om eiendomsskatteprovenyet vil kunne økes som følge av en innføring av sonene.

3.3 Utviklingen i akvakulturnæringen

De senere år har det vært en utvikling og profesjonalisering i akvakulturnæringen, med stadig mer automatiserte prosesser og større anlegg. Allerede i brev datert 6. desember 2007 fra Fiskeridirektoratet region Troms til Kyst- og havbruksavdelingen i Bergen, ble det vist til at:

«Akvakulturnæringen har gjennomgått store strukturendringer. Viktige utviklingstrekk har vært færre og større enheter og en sentralisering av direkte avledete virksomheter som slakting, foredling og andre tjenester. Kommunene som har planlagt og stilt sjøarealer til næringens disposisjon, har ofte kun stått tilbake med selve produksjonsanlegget i sjø. Og sysselsettingen innen produksjonen er gått tilbake i takt med nye teknologiske løsninger m.m.. Resultatet er med andre ord at noen få kommunen har dratt nytte av strukturendringene, mens mange kommune har fått stadig mindre igjen av akvakulturvirksomheten.»

³ Departementet har så langt vi har forstått ikke tatt stilling til rapporten eller forslagene fra utvalget, men departementet har mottatt en rekke innspill etter høringsrunde.

Når kun arealkrevende⁴ produksjonsanlegg blir stående igjen, kombinert med lavere sysselsettingstall, medfører det at vertskommunen får lite igjen for sin innsats som tilrettelegger. Disse kommunene mangler incentiver til å tilrettelegge for nye anlegg, og det er også registrert en økt lokal motstand mot oppdrettsnæringen i de rene «produksjonskommunene». Denne utviklingen er ytterligere forsterket de senere år, og bygger opp under behovet for å drøfte innføringen av en lokal avgift på oppdrettsnæringen. Dette er forhold som også fiskeri- og havbruksnæringen opplever at blir mer og mer problematisk, og næringen er derfor også interessert i mekanismer som kan bidra til lokal aksept for deres arealbehov og øvrige ulemper.

Gjennom forslag til endringer i akvakulturloven (ref 12/1029) av 19. desember 2012 ønsker regjeringen hjemmel til å fordele eller avgrense hvor stor andel av produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere. Forslaget skal gi departementet kompetanse til å sette kriterier og vilkår som må oppfylles for at oppdrettselskaper skal kunne erverve en viss andel av den totale produksjonskapasiteten i Norge, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Endringene skal i følge departementet berede grunnen for endringer på forskriftsnivå, slik at det kan stilles krav til næringen som ivaretar hensynet til regionale krav som sysselsetting, bosetting og verdiskapning, samt en rettferdig fordeling av fordelene av å bruke fellesskapets arealer til akvakultur. Hensynene er gode og viktige, men det kan stilles spørsmålsteget ved hvor treffende tiltakene er, dersom en rettferdig fordeling – og herunder mer til kommunene – er et mål. En oppdrettsavgift fremstår i så måte som mer treffende.

3.4 Kommunens tilretteleggingsrolle og arealkonflikter

Kommunes arbeid ved å tilrettelegge for oppdrettsvirksomhet innebærer en betydelig innsats, og går på bekostning av andre kommunale oppgaver. Kommunens rolle som tilrettelegger skjer blant annet gjennom det kommunale planarbeidet og ved behandling av dispensasjonssøknader. Mange kommuner opplever planleggingsprosessene som krevende, ettersom behovet for kompetanse er stort for å kunne være fremtidsrettet og styre utviklingen og balansere mellom de mange interessemotsetningene.

Kommunen må i tillegg foreta nødvendige tilpasninger i offentlig tilbud og infrastruktur (eks. vann- og avløp, utbedring av veinett, tilpasning av ferjetider til akvakulturens transportbehov, planlegging og tilrettelegging av landareal til relatert næringsvirksomhet som slakterier og fordelingsanlegg).

Kommunen mister samtidig mye areal som kunne vært nytt til andre formål, og det er mange arealbrukere i kystsonene hvis interesser må vike; yrkes- fritids og turistfiske, høsting av tang og tare, strand- og tilflottsrett, vern og kulturminner, marint biologisk mangfold, seilingsleder, dykking og annet friluftsliv, kystnær hyttebebyggelse, brygger og havner og andre fysiske inngrep som utfylling/byggevirksomhet, mudring og deponering av masse, skjellsanduttak, forsvarets aktiviteter, utnyttelse av mineralske ressurser, petroleumsvirksomhet, energivirksomhet (vind-, tidevann- og bølgekraftanlegg), legging av rør og kabler og utslipp fra land.

Mange steder i landet er tettheten av akvakulturanleggene betydelig, jf. vedlagte oversiktskart hentet fra <http://www.vannportalen.no/hoved.aspx?m=45145&amid=1802714>.

Bilag 1: Kystvannstype og Akvakultur Vestlandet, Troms og Trøndelag

⁴ Det er blitt større enheter enn tidligere, og ikke bare merdene og flytebroene imellom, men også fortøyningene (festene og støttefestene, (som kan være opp til 2 km lange) gjør næringsvirksomheten særdeles arealkrevende. Det er også ferdsels- og fiskeforbud rundt lokaliteten, slik at arealet som båndlegges er langt større enn det fysiske anlegget.

Ved fortsatt vekst i oppdrettsnæringen, vil tettheten av anlegg bli mer fremtredende, og sannsynligvis også arealkonfliktene. Samtidig vil kommunene for flere av de alternative virksomhetene kunne få større inntekter enn fra oppdrettsnæringen, og alternativt bruk kan også sysselsette større deler av lokalbefolkningen (for eksempel ved turistbasert næringsvirksomhet).

Uten en rimelig andel av verdiskapningen til vertskommunen er det vanskelig å se for seg en fortsatt god tilrettelegging for oppdrettsnæringen. Etter hva vi har fått opplyst opplever flere kommuner også at næringsinteressene stiller seg bak kommunens krav om økte verdioverføringer til kommunen, noe dialogen med blant annet Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) viser. Bakgrunnen for at blant annet FHL støtter kommunene, er at oppdrettsnæringen har behov for tilgang til de beste lokalitetene dersom næringen skal kunne vokse i Norge. Lokalitetens betydning for produksjonskostnadene er nærmere behandlet under punkt 4.1 i utredning fra Kontali analyse AS (Arealavgift for oppdrettslokaliteter, februar 2011).

En av konklusjonene fra Kontali (og andre) er at god lokalisering kan gi økt produksjon. I tillegg er det viktig at infrastruktur til videre produksjonsledd er godt tilgjengelig. En god lokasjon gir således potensiale for store besparelser på produksjonssiden.

Videre er Norges store konkurransefortrinn når det gjelder sjømatproduksjon, at vi har langt større kystareal enn eksempelvis Chile. Når etterspørselen etter sjømat øker, vil dermed potensialet for vekst være størst i Norge dersom næringen gis tilgang til arealene.

3.5 Lokale miljøulemper ved oppdrettsanlegg

Miljøhensyn og spørsmål om tilgang til de beste lokalitetene henger nært sammen. Det vises blant annet til Havforskningsinstituttets nettsider hvor det fremkommer at:

«Oppdrettsmiljøet har stor betydning for fiskens trivsel og helse, samt for spredning av avfallstoff fra laksen. Vannstrøm, oksygeninnhold, temperatur, bølger og saltholdighet er viktige miljøfaktorer i så måte. Dybden og størrelse på merdene er viktig for laksen sin mulighet til selv å velge miljø, og fisketettheten har stor betydning for bl.a. oksygeninnholdet i merdene. Stor biomasse på et lite område kan overbelaste bæreevnen på en gitt lokalitet, og høy produksjon i et større område kan i sum gi uønskede regionale miljøeffekter, enten som overgjødning, utslipp av smittestoff (som lakselus), eller genetiske effekter av rømt fisk. Avstand mellom enkeltmerder og anlegg er viktig både i forhold til punktbelastning av utslipp og smittespredning mellom anlegg. (...)»

De kystnære kommunene opplever flere miljøbelastninger og ulemper i kjølevannet av akvakulturtiltak. Disse forholdene oppstår både i kystvannet, men også i tilstøtende vannforekomster og kan påvirke kommunen og lokalbefolkningen på ulike måter. Rømming av oppdrettsfisk utgjør for eksempel en trussel mot marin villfisk⁵, og vil kunne føre til både redusert friluftsliv og til mindre næringsvirksomhet i tilknytning til eksempelvis fiske av villaks.

Merdeanleggene er også åpne systemer, hvor det nødvendigvis blir utslipp bestående av en rekke ulike forbindelser, som vil kunne påvirke både fauna på sjøbunnen og livet i sjøen. Forbindelsene som slippes ut er både oppløste og partikulære, organiske og uorganiske, og kan være så forskjelligartede som spillfôr, avføring, legemidler, kobber (som benyttes til å behandle notposene), plantenæringsstoffer og andre næringssalter.

⁵ I følge Direktoratet for naturforvaltning er «nivåene for innslag av rømt oppdrettslaks i gytebestandene er fortsatt langt over bærekraftig nivå, og truer bestandenes genetiske mangfold».

Andre negative forhold er at det skjer en beskadigelse av sjøbunn mv. ved forankring av anlegg, videre lys- og lydforurensing, samt utslipp av lus og virus. Særlig det sistnevnte utgjør en betydelig miljøbelastning. Direktoratet for naturforvaltning uttalte i september 2012⁶ at oppdrettsnæringen er årsak til mangedobling av lakselus, og herunder at:

«I landets tettete oppdrettsområde, Hardangerfjorden, er alle laksebestander truet av utryddelse av denne parasitten, og sjørretbestandene i midtre Hardangerfjord er sterkt redusert. I det siste har det vært foruroligende mengder lakselus på villfisk også i andre områder, deriblant Trøndelag, som regnes som kjerneområdet for den norske villaksen. I nord kan også bestander av sjørøye bli skadelidende».

Både med tanke på bekjempelse av lus og virus, og tiltak for å bevare villaks, oppstår betydelige kostnader og ulemper, også for kommunene. I handlingsplan mot gyrodactylus salaris fra 2008 (som har fått politisk tilslutning) er det på side 93 vist til at:

«Forekomsten av G. salaris i norske laksevasdrag fører til samfunnsøkonomiske tap i størrelsesorden 250-300 millioner kroner per år. Dette tapet skyldes i første rekke det tapte laksefisket i de infiserte elvene, tapt sjøfiske i de tilliggende fjordområdene, samt bortfall av til dels vesentlige økonomiske ringvirkninger av laksefisket i elv og sjø. Det er verdt å merke seg at det samfunnsøkonomiske tapet i all hovedsak rammer lokalsamfunnene rundt de smittede laksevasdragene. I tillegg kommer storsamfunnets kostnader med bevaringstiltak for laks og bekjempingstiltak mot parasitten. Et grovt overslag tilsier at Norge har blitt påført kostnader i størrelsesorden 3-4 milliarder kroner etter at Gyrodactylus salaris ble innført til landet for snart 30 år siden.»

3.6 Lokal beskatning ved utnyttelse av lokale naturressurser

3.6.1 Privatisering vs. kommunalisering av allemannsretten

Et argument fra enkelte hold mot en arealavgiftsordning har vært at et rettighetssystem på sjøen er basert på allemannsretten, blir en form for privatisering. Vi anser at en slik innvending er lite treffende. Konesjonsordninger med tilhørende vilkårssett er styringsverktøy av offentligrettslig karakter. Tilsvarende konsesjonsordninger er velkjent fra andre naturressursbaserte sektorer, og det er også velkjent at konsesjonssystemet har innretninger som retter seg mot de ulike forvaltningsnivåer. Det er også lange tradisjoner i norsk rett for å tilgodese de lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for andres kommersielle utnyttelse.

Sentralt for oppdrettsnæringen er – som ved all utnyttelse av naturressurser som vind- eller vannkraft, gruvedrift eller ved oppdrett – at det hovedsakelig er lokalbefolkningen som får ulempene ved tiltaket. Det er de lokale følgende som i sterkest grad gjør det nødvendig med en lokal beskatning.

Ulempene lokalbefolkningen får dreier seg om alt fra forurensing (lyd, utslipp, deponi) til at viktige rekreasjonsområder går tapt. I vannkraftsammenheng vil slike områder som regel måtte anses som tapt for alltid, mens havbruksvirksomhet i utgangspunktet ikke kan anses som et varig inngrep i naturen (med unntak for irreversible skader på fauna og annet liv i sjøen).

Selv om naturressursen anses som nasjonal eller som en del av allemannsretten, må nasjonale myndigheter sørge for at distriktet blir tilgodesett med en andel av den verdiskapningen som har opphav i

⁶<http://www.miljostatus.no/Tema/Ferskvann/Laks/Lakselus/>

deres naturressurser. Da vannkraften ble utbygd i Norge, ble det i stortingsdebatten om skatteplikt for statens vannkraftanlegg nettopp vist til slike hensyn, jf. eksempelvis uttalelsen fra stortingsrepresentant C.O. Lund:

”Er det riktig at en enkelt landskommune skal yde det offer til hele landets samfund, at den uten knur skal være nødt til å finde seg i at avstaa de skatteobjekter, som Vor herre har git dem i form av skoger eller i form av fosser eller andre herligheter, som kan bringe dem frem gjennom tiderne? Nei jeg maa si det er aldeles uretfærdig.»

Videre er det et grunnleggende prinsipp, og en forutsetning for det lokale selvstyret, at en del av de kommunale inntektene skal komme fra kommunale skatter, jf. blant annet Europarådets charter om kommunalt selvstyre artikkel 9 nr. 3:

«En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.»

Det må følgelig kunne argumenteres med at direkte inntekter til kommunene fra oppdrettsanlegg vil kunne styrke det kommunale selvstyret, og skape tilknytning mellom næringsvirksomheten og lokalbefolkningen. En oppdrettsavgift vil gi kommunen økt handlefrihet. Samtidig vil det foreligge en nærhet mellom de kommunale inntektene og utgiftene, som både vil kunne lede til større kontroll av pengebruken og større betalingsvillighet.

3.6.2 Lokal aksept, kompensasjonshensynet og retten til en andel av verdiskapningen

Kommunene ser det som viktig å legge til rette for næringsutvikling. Nasjonale myndigheter må imidlertid sørge for at kommunene får tilstrekkelig igjen for å tilrettelegge. Når det gjelder oppdrettsvirksomhet langs kysten, har det over tid bygd seg opp motsetninger som gjør det nødvendig med tiltak dersom kommunene fortsatt skal være tilretteleggere for slike tiltak. For å nevne noen av de interessemotsetningene kommunen står overfor, vises til at:

- Kommunene opplever et press på arealene langs kysten, og oppdrettsvirksomhet forhindrer alternativ utnyttelse av store arealer i kommunen.
- Oppdrettsnæringen har hatt en stor økning i produksjon, jf. tall fra SSB, og i tidligere analyser er det lagt til grunn at verdensmarkedets etterspørsel etter sjømat vil øke og at dette vil medføre økt produksjon i Norge. Samtidig har en sett at oppdrettsvirksomhet i liten grad har bidratt til kommunens økonomi.
- Kommunene får en rekke ulemper som følge av oppdrettsvirksomheten som ikke i tilstrekkelig grad kompenseres for, og som det heller ikke foreligger grunnlag for å kreve betaling for.
- En viktig del av identiteten for beboerne langs kysten, er knyttet til utnyttelse av de verdier som sjøen tilbyr. Når bare noen få får ta del i disse verdiene, oppstår det misnøye i lokalbefolkningen, og dette bidrar til å skape lokal motstand mot oppdrettsvirksomheten (dette henger også sammen med at det ikke er lokale aktører, men større selskaper som driver oppdrett, jf. de strukturelle endringene som har funnet sted i oppdrettsnæringen).

For kommunens rolle som fremtidig tilrettelegger og for lokal aksept for slik utnyttelse, er det viktig at distriktet som stiller arealer til disposisjon for oppdrett, får beholde en andel av verdiskapningen.

En avgift for oppdrettsanlegg bør bygge på de samme hensyn som begrunner ordningene som eksisterer for vannkraft; så som naturressursskatt og konsesjonsavgifter. Konsesjonsavgiftenes begrunnelse er del å kompensere for de inngrep tiltaket medfører, dvs. generelle skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte, dels skal avgiften gi kommunene en andel av verdiskapningen som finner sted.

Begrunnelsen for naturressursskatten er at den skal kommunene en andel av den skatten som tilflyter staten. Naturressursskatten er innrettet slik at den skal gi et stabilt skatteproveny, beregnet på bakgrunn av gjennomsnittlig produksjon de siste 7 årene.

Også i petroleumsnæringen foreligger skattearter som i utforming kan sammenlignes med den ordningen som foreslås innført for oppdrettsanlegg.

3.7 Gjeldende avgifts- og gebyrordninger ved oppdrettsvirksomhet

Den som vil drive opprett i Norge må både i søknads- og driftsfasen betale avgifter og gebyr av ulik art, som kort vil presenteres nedenfor. Oversikten gjelder matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret, ettersom denne delen av akvakulturnæringen har flere særlige reguleringer, og på mange områder er den delen av næringen som er mest moden for endringer skatte- og avgiftssammenheng.

3.7.1 Søknadsgebyr

Ved søknader etter akvakulturloven skal det betales et saksbehandlingsgebyr på 12 000 kroner, jf. FOR 2001-12-21 nr. 1597 (forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet) § 2. Fylkeskommunen behandler alle søknader knyttet til akvakultur, unntatt spesialløyver. Det må blant annet betales saksbehandlingsgebyr ved søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 52a og FOR 2004-06-01 nr. 931 (forurensningsforskriften) kapittel 39 om gebyr til statskassen for arbeid med tillatelser og kontroll etter forurensningsloven. Laveste sats er kroner 19 900.

Ved den kommunale planbehandlingen kan det også påløpe saksbehandlingsgebyrer, jf. plan- og bygningsloven § 109.

Søknadsgebyrene skal dekke det offentliges kostnader, og disse gebyrene bør således ikke reduseres som følge av innføring av en oppdrettsavgift.

3.7.2 Vederlag ved tildeling av konsesjon for matfiskoppdrett av laks, ørret og regnbueørret

Ved innvilgelse av ny konsesjon må det betales en avgift på enten 3 mill.kr (Finnmark) og 8 mill. kr ellers i landet, jf. akvakulturloven § 7 første ledd bokstav e, og § 8 i FOR 2009-03-12 nr. 298 (Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009). Det er ikke hjemmel for til å ta vederlag for andre tillatelser enn til laks, ørret og regnbueørret.

Bakgrunnen for vederlaget ved tildeling av konsesjon er todelt, og fremkommer bl.a. av Ot.prp. nr. 65 (2000-01) hvor det ble uttalt at

«I dagens marked overdras konsesjoner mellom næringsutøvere mot betaling. En vederlagsfri tildeling av konsesjonsrettigheter som senere kan omsettes med stor fortjeneste, ville etter departementets oppfatning være uheldig. Konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret gir en beskyttet rett til næringsutøvelse. Samtidig har det de siste årene vært gode fortjenestemuligheter innen lakse- og ørretoppdrett, både for små og store selskaper. Dette gir etter Fiskeridepartementets oppfatning grunnlag for å kreve vederlag ved tildeling av nye konsesjoner. Fiskeridepartementet mener at det bør tas vederlag ved tildeling av nye konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret. Det er rimelig at fellesskapet får en del av konsesjonenes reelle verdi. Krav om vederlag for tildeling vil sikre en mer rettferdig fordeling av de verdiene som ligger i selve konsesjonene.»

I Finnmark og Troms er det videre gitt mulighet til å søke om å øke MTB (maksimalt tillatt biomasse) per konsesjon med 5 %. Vederlaget for slike søknader er henholdsvis 150 000 kroner og 500 000 kroner, jf. FOR 2011-03-08 nr. 266 (forskrift om auke av maksimalt tillaten biomasse for løyve til akvakultur med laks, aure og regnbogeure i Finnmark og Troms).

Mottaker av avgiften er staten. Som det vil fremgå, foreslår vi ikke at kommunene trer inn som debitor for konsesjonsavgiften som staten i dag mottar, men at det i stedet innføres en særavgift på oppdrettsanlegg, knyttet til arealbruken. De begrunnelser forslaget om en særavgift bygger på, knytter seg til naturressursavståelsen, og de vedvarende ulemper for naturmiljøet og til de alternative anvendelsesmuligheter de berørte lokalsamfunn blir avskåret fra. Disse forhold er alle av vedvarende karakter og følger aktiviteten og ikke etableringen i seg selv. Særavgiften bør derfor være en årlig avgift, av samme varighet som konsesjonen.

Selv om vi foreslår en ny avgift, vil virkningen ikke bli en økning i den samlede skatte- og avgiftsbelastningen på næringen, dersom forslaget om at oppdrettsavgiften samordnes med selskapenes inntektsskatt også vedtas (se punkt 4.6). Forutsatt en samordning vil innføringen av oppdrettsavgift følgelig heller ikke påvirke prisen på omsetningen av konsesjoner i markedet. Ettersom omsetningsprisen er en del av begrunnelsen for konsesjonsprisens størrelse, jf. også St.prp.nr. 1 tillegg nr. 4 (2008-2009) punkt 4, ser vi det ikke som nødvendig å redusere vederlaget til staten fra konsesjonsavgiften.

Dersom man ikke ønsker slik samordning som vi foreslår – kan et alternativ være å redusere den statlige konsesjonsavgiften, slik også Stoltenberg I påpekte i Soria Moria I.

3.7.3 Avgifter knyttet til drift

Oppdrettsnæringen må betale flere avgifter i driftsfasen, og har samtidig ordinær bedriftsbeskatning. Som påpekt er det ved innføring av en ny avgift viktig å foreta en samlet vurdering av skatte- og avgiftstrykket – dette gjelder særlig dersom forslaget om samordning ikke får tilslutning. Nedenfor vil det gis noen korte synspunkter knyttet opp mot de mest sentrale avgifter og gebyr.

I driftsfasen vil et oppdrettsanlegg ha årlige utgifter til tilsyns- og kontrollavgift til Fiskeridirektoratet, normal på kr. 9 000 (men satsene varierer), jf. § 3 i FOR 2001-12-21 nr. 1597 (Forskrift om gebyr og avgift i forbindelse med akvakulturvirksomhet). Gebyret er begrunnet i at næringen skal dekke deler av kostnadene for de oppgaver som utføres av offentlige myndigheter.

Selskapet må besørge sertifisering iht. FOR 2011-08-16 nr. 849: Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften). Kostnadene ved dette kan variere betydelig. Formålet med dette regelverket er å bidra til å forebygge rømming. NYTEK-regelverket skal sikre at tekniske krav som er nedfelt i NS 9415:2009 blir kontrollert og fulgt opp.

Tidligere måtte næringen betale en matproduksjonsavgift til mattilsynet for oppdrettsfisk. Avgiften var på 14,60 kr. pr. mottatt tonn fisk til slakting, jf. tidligere FOR 2004-01-28 nr. 221: Forskrift om avgifter og gebyr i matforvaltningen. Ordningen ble opphevet 1. januar 2012 etter jordbruksoppgjøret. I Nofimas rapport 18/2012 (kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet) ble det anslått at avgiften representerte en kostnad på ca. 1,5 øre per kg slaktet. For 2011 ble det solgt 1 142 892 tonn slaktet matfisk⁷, og således anslås at avgiften utgjorde minst 17 mill. kr. for 2011.

Etter lov 2000-07-07 nr. 68: Lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen er det hjemmel for å kreve inn en avgift på eksportverdien av fisk, fiskeprodukter og industrielt bearbejdede

⁷ <http://www.ssb.no/fiskeoppdrett/tab-2012-12-03-01.html>

produkter som har basis i marine råvarer. Formålet med avgiften er å få et økt forskningsengasjement hos næringen.

Eksportavgiften omfatter markedsavgift jf. forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer fastsatt ved kgl.res. 22. mars 1991 nr. 157, og FoU-avgift, jf. forskrift 11. oktober 2000 nr. 1056 om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen. Ved sistnevnte forskrift er det i § 5 fastsatt en generell avgiftsplikt for all eksport av fisk og fiskevarer beregnet på grunnlag av fob-verdien. Avgiften er 3 promille av avgiftsgrunnlaget. Etter § 3 i førstnevnte forskrift består markedsavgiften av en årlig avgift 15 000 kr., mens markedsavgiften normalt utgjør 7,5 promille av fob-verdien av eksport fisken. Ved henvendelse til sjømatområdet ble det opplyst at det for 2012 er krevet inn nesten 378 mill. kr. i markedsavgift, og ca. 156 mill. kr. i FoU-avgift. Tallene bare for laks og ørret, utgjør hhv. nesten 235 millioner kroner og 94 millioner kroner. FoU-avgiften kanaliseres til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond.

Som alt påpekt, må enkelte anlegg også betale eiendomsskatt til kommunen, jf. eieendomsskattelova § 4 tredje ledd. Få kommuner skriver i dag ut skatt på oppdrettsanlegg. Dette har blant annet sammenheng med verdsettelsesreglene for eiendomsskattegrunnlaget og kostnadene ved utskriving. I Nofimas rapport 18/2012 (kommunenes holdning til økt oppdrettsvirksomhet) er det anslått at eiendomsskatten utgjør mellom 0,96 og 2,3 øre per kg laks, eller totalt sett mellom 10 og 23 mill.kr. Til sammenligning utgjorde statens inntekter fra tildeling av oppdrettstillatelsene i 2009 485 mill. kr., mens Fylkeskommunene samme år fikk tilskudd på 195 mill. kr., jf. side 87 første spalte i Prop. 1 S 2009-2010.

Kommunene mener ut fra dette at myndighetene må sørge for en omfordeling av inntektene fra oppdrettsnæringen. Næringen har imidlertid også rom for å betale mer til kommunen nå som matproduksjonsavgiften er bortfalt. Kravet om omfordeling kan videre knyttes opp mot regjeringens uttalelse i Ot. prp. nr. 65 (2000-2001) om at det er «... rimelig at fellesskapet får en del av konsesjonenes reelle verdi. Krav om vederlag for tildeling vil sikre en mer rettferdig fordeling...». Det er ikke nærmere drøftet hva som ligger i en rettferdig fordeling, men ut fra at det er distriktene som får ulempene, bør også kommunene som fellesskapets representant på lokalt nivå ut fra rettferdsbetraktninger få beholde en rimelig andel av verdiskapningen som baserer seg på utnyttelsen av deres ressurser.

3.7.4 Internasjonal praksis

Tidligere undersøkelser har vist at i nesten alle lakseproduserende land – med unntak av Norge – må aktørene betale en eller annen form for avgift eller gebyr for bruken av sjøen eller vannsøylen over havbunnen som produksjonsvolum.

I Chile betales en årlig «lisensavgift» basert på tildelt konsesjonsareal. Etter lovendringer vil avgiften om noen år ligge på 10 UTM per hektar. Enheten UTM varierer. I tillegg betales en avgift til lokale myndigheter som årlig skal tilsvare 0,5 % av skattbar egenkapital. Kontali har beregnet at en slik avgift ville gitt 38 mill. kr. til norske kommuner (for 2009), dersom en tilsvarende avgift var innført her.

I Canada betales en årlig leie for bruk av lokaliteter. Beregningsformen har variert mellom de ulike regionene.

I Skottland er det et system for prising av lokaliseringstillatelser gjennom årlig leie til «The Crown Estate»⁸. I 2011 var den skotske «arealavgiften» 17 øre per kg slaktet laks. I Norge i 2010 ble det slaktet 1 million tonn laksefisk. Med en skotsk ordning, dog til lokale myndigheter i stedet for sentrale, ville overføringene

⁸ <http://www.thecrownestate.co.uk/marine/aquaculture/>

ligget på omlag kr. 170 millioner, noe som er betydelig mer enn de overføringer som i dag skjer gjennom eiendomsskatten, som er anslått til å ligge et sted mellom 10 og 23 millioner kroner.

Former for natur- eller arealavgift finnes således både i Chile, Canada og Skottland, og dette støtter opp under begrunnelsen for å innføre en tilsvarende avgift i Norge.

4 Lovforslaget: Oppdrettsavgift basert på fysisk arealbeslag

4.1 Begrunnelsen for å vektlegge fysisk arealbeslag

Vårt lovforslag er basert på det fysiske arealbeslag til næringen, ettersom dette gir best sammenheng mellom begrunnelsen for avgiften og utformingen av den. Subsidiært kan en lokal avgift basere seg på maksimalt tillatt biomasse (MTB) eller slaktevolum (se nærmere om dette under punkt 4.2.2). Det kan også tenkes kombinasjon av disse metodene, dette har vi imidlertid ikke vurdert nærmere.

Begrunnelsen for å basere oppdrettsavgiften på fysisk arealbeslag, finnes i all hovedsak i NOU 1996: 9 Grønne skatter, hvor det ble tatt til ordet for innføring av en naturavgift for den som beslaglegger areal med produksjon. Avgiften skulle bidra til at produsenten betalte de faktiske kostnadene (eksempelvis tap av biologisk mangfold) som utnyttelsen av naturarealet medførte, samt at dette igjen skulle bidra til mer skånsom utnyttelse, ved at produsenten ville bli motivert til å få ned kostnadene knyttet til naturinngrepet. Ut fra samfunnsøkonomiske og miljømessige hensyn er tiden moden for å innføre en bestemmelse om arealavgift for bruken av sjøareal til økonomisk virksomhet.

Per desember 2010 var det ca 1000 lokaliteter til bruk av oppdrett av laks og ørret i Norge. Det finnes per i dag lite informasjon om hvor stort det samlede arealbeslaget er, og bare en gjennomgang av arealangivelsen i de over 1000 lokalitetene vil gi et presist svar. Beregninger gjort av Nofima Marin (gjengitt av Kontali Analyse as) anslår det fysiske beslaget av havoverflaten til 59 km², mens soner for ferdsels- og fiskeforbud utgjør 335 km². Areal knyttet til fortøyning og forankring er anslått å utgjøre 420 km². Det totale arealbeslag er vurdert til 755 km². Det er disse opplysningene om arealbeslag vi har valgt å forholde oss til under arbeidet med lovforslaget. Kontali Analyse AS viser imidlertid også til at

«Krav knyttet til sykdomsforebygging, nasjonale laksefjorder, samt avstand til potensielle konfliktsituasjoner som farled og fiskeområder gjør imidlertid at arealet som allerede er utelukket for potensielle nyetableringer av fiskeoppdrettslokaliteter er betydelig større enn overnevnte direkte arealbeslag». (side 17)

I følge Havforskningsinstituttet kan norskekysten tåle 5 – 10 ganger økt havbruk dersom oppdrettsnæringen får kontroll på lakselus, rømming og sykdom. Som svar på dette har regjeringen blant annet etablert en ordning med 45 grønne konsesjoner for 2013. Regjeringen har også ved flere anledninger uttalt at den vil arbeide for videre vekst i havbruksnæringa, og legge til rette for konkurransedyktige rammevilkår og markedsadgang. Slik vekst er avhengig av tilgang til gode lokaliteter. Men med økende arealpress og uten verdioverføringer til kommunene, mangler kommunene incitament for å følge regjeringens linje. Dersom myndighetene i større grad vektlegger at akvakulturvirksomhet i utgangspunktet er distriktsorientert⁹, vil det på samme måte som ved vannkraftutbygginger, være større aksept for at en del av verdiskapningen går til kommunen.

⁹ Dette fremgikk tidligere eksplisitt av formålsparagrafen, jf. den nå opphevede oppdrettslovens § 1:

«Formålet med loven er å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring» (understreket her).

4.2 Merknader til forslaget til oppdrettsavgift

Vårt forslag gjelder *matfiskproduksjon* av laks, ørret og regnbueørret. Til tross for denne avgrensingen, mener vi at en avgift for bruk av sjøareal i prinsippet skal kunne anvendes for enhver produksjon og ethvert arealbeslag i sjøvann. Øvrige næringer fremstår imidlertid ikke å være modne for slike reguleringer enda, og dette begrunner også ulikhetene i gjeldende rammevilkår¹⁰.

Forslaget til lovhjemmel er generelt utformet, slik at det er nødvendig med en nærmere regulering i forskrift. Det er intet forbud i norsk rett om at beskatnings- eller avgiftsmyndigheten delegeres, slik at dette ikke er til hinder for en nærmere fastsettelse av de materielle reglene i forskrift.

4.2.1 Til beregningen av arealbeslaget

Legalitetsprinsippet og hensynet til forutberegnelighet krever at en bestemmelse om oppdrettsavgift utformes tilstrekkelig klart. Det må derfor etableres faste kriterier for å vurdere arealgrunnlaget for avgiften. Det enkleste synes å bygge på de eksisterende ordninger som foreligger ved søknad om akvakulturtillatelse og ved klarering av lokalitet.

Produksjonen av laks, ørret og regnbueørret skjer på godkjente og geografisk avgrensede *lokaliteter*¹¹. Den som vil produsere, må inneha akvakulturtillatelse (de generelle vilkår for tillatelse fremgår av akvakulturloven § 6, og de særlige vilkår for tildeling av tillatelse til laks, ørret og regnbueørret fremgår av akvakulturloven § 7, samt FOR 2004-12-22 nr. 1798: laksetildelingsforskriften). Akvakulturtillatelse fordeles geografisk og er knyttet til en av Fiskeridirektoratets regioner. Akvakulturtillatelsen gir rett til bestemt type produksjon av bestemt art, i bestemt omfang, på en eller flere bestemte lokaliteter¹². På en lokalitet kan det også være flere som innehar akvakulturtillatelse. Det vil da være tale om samdrift (sameie) eller samlokalisering, jf. akvakulturdriftsforskriften § 4 bokstav t) og u).

En lokalitet kan ikke benyttes til akvakultur uten at det foreligger klarering av dette området, jf. laksetildelingsforskriften § 29. Slik klarering skjer ved søknad, og dokumentasjonen som søker må utarbeide, består blant annet av kartdokumentasjon som angitt i NS-9410, jf. laksetildelingsforskriften § 36¹³. For lokaliteter i *sjøvann* må det foreligge en miljøundersøkelse i MOM-systemet¹⁴. Dette kravet til miljøundersøkelser gjelder blant annet undersøkelse av bunnforholdene i henholdsvis nærsone, overgangssone og fjernsone. Sonene kan vise hvor langt miljøpåvirkningen fra produksjonen strekker seg, og fremstår derfor også egnet til å danne grunnlag for en arealavgift. Ved å ta utgangspunkt i denne inndelingen får man nettopp synliggjort miljøkonsekvensene.

Også i forbindelse med søknad om akvakulturtillatelse må det fremlegges nødvendig dokumentasjon. Av FOR 2008-06-17 nr. 822: Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) fremkommer videre at flytende installasjoner til enhver tid skal fortøytes og merkes i henhold til krav gitt i eller i medhold av lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. Forskriften er her ikke helt oppdatert ettersom havneloven av 1984 er erstattet av havne- og farvannslova av 2009. Etter sistnevnte lovs § 29 må det foreligge tillatelse for tiltak som bl.a. fortøyningsinstallasjoner, lyskilder, kabler og rør, og av hensynet til god planlegging og fremkommelighet må det på søknadstidspunktet foreligge beregninger over tiltakets utstrekning. Selv om akvakulturtillatelsen avgrenses i biomasse, jf. laksetildelingsforskriften § 6, vil arealbeslaget for anlegge dels fremkomme av de beskrivelser, tegninger og kartbilag som tillatelsen viser til og dels også av annet materiell som ligger til grunn søknadene. Akvakulturtillatelsen og lokaliteten

¹⁰ Jf. blant annet punkt 3.7.2 over.

¹¹ Jf. definisjonen i laksetildelingsforskriften § 4 første ledd bokstav d. I samme forskrift fremkommer også at lokaliteten avgrenses i biomasse.

¹² Maksimalt 4 lokaliteter til en akvakulturtillatelse, jf. laksetildelingsforskriften § 34.

¹³ Det samme i § 10 i F2004-12-22 nr 1799 (forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret)

¹⁴ Matfisk – Overvåking – Modellering

fremstår likevel som noe usikre størrelser å beregne avgiften på, jf. det som er nevnt over om at en akvakulturtillatelse kan gi rett til produksjon på en eller flere bestemte lokaliteter, samt at det på en lokalitet kan være flere som innehar akvakulturtillatelse¹⁵. Det antas imidlertid at disse problemstillingene kan avklares, slik at det ikke er noe i veien for å fastsette avgiftsgrunnlaget ut fra akvakulturtillatelsen eller lokaliteten. Hensett til kostnadsrammene for oppdraget, har vi imidlertid ikke undersøkt dette nærmere.

Vi mener også at for kommunene er det sentralt at det totale arealbeslaget er med i beregningsgrunnlaget for arealavgiften. Derfor må anlegget som sådan omfattes, med tillegg av kabler og fortøyningsinstallasjoner og forbudssoner. Vi finner det derfor mest hensiktsmessig at en arealavgiftsordning tar utgangspunkt i akvakulturdriftsforskriften § 18, hvor det heter at det «er forbudt å drive fiske nærmere anlegget enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter. Avstanden måles fra en rett linje trukket mellom anleggets faktiske ytterpunkt i overflaten». Videre må det beregnes tilleggsareal for øvrige installasjoner som ikke ligger innenfor 100 meters sonen. Da installasjonene (fortøyninger, kabler mv.) befinner seg under vann, må det foretas en arealberegning enten som om de befant seg i havoverflaten eller på havbunnen (ved å trekke loddrette linjer fra installasjonen). Det antas at det er enklest å beregne i havoverflaten. Alle beregninger begrenses til nærmeste m².

4.2.2 Alternative metoder for beregning av avgiftsgrunnlag

Forslag om avgift basert på MTB (maksimal tillatt biomasse)

Frem til 1. januar 2005 ble konsesjoner gitt som kubikkmeter volum (en standard konsesjon var på 12 000 kubikkmeter volum). Etter 1. januar 2005 ble MTB det nye avgrensningssystemet for oppdrettskonsesjoner. MTB setter en grense for maksimal biomasse i oppdrettsanlegget, og skal ligge fast over tid. MTB skal ivareta behovet for avgrensning av hensyn til miljø og helse og slår inn på det tidspunktet på året biomassen er høyest. Biomassen er satt til 65 kg pr. kubikkmeter (75 kg pr. kubikkmeter i Troms og Finnmark). Ettersom MTB ligger fast og er bestemt i konsesjonen, vil en avgiftsordning basert på MTB være forholdsvis enkel å administrere, samt at den også er direkte knyttet opp mot areal i kommunen som er båndlagt av oppdrettsselskaper.

I Kontali analyse AS sin utredning fra februar 2011 vises imidlertid til at

«Problemet med et slikt register er at alle lokalitetene som er godkjent er inkludert, og at mange av lokalitetene ligger brakk store deler av året. Dette innebærer at de ikke genererer inntekter til selskapene, og et avgiftssystem kan nok slå skjevt ut for selskapene. I tillegg er det en rekke lokaliteter godkjent for skjell og torsk som gjør at en slik avgift slår veldig negativt ut for bransjer med liten eller ingen inntjening.»

Dersom det ikke samtidig vedtas en samordning, er vi enig i Kontali analyse AS sin konklusjon om at metoden er uegnet. For øvrig kan vi ikke se store innvendinger til denne metoden.

Avgift basert på slaktevekt

En avgift til kommunene kan også basere seg på næringens slaktekvantum. I 2011 ble produsert i overkant av 1 million tonn laks til en førstehåndsverdi på 27 milliarder kroner. Bare for laks ville en avgift tilsvarende den skotske (17 øre/kilo) gitt en kommunal inntekt på 170 mill. kr. i 2011.

Fra akvakulturanlegg med laks, ørret og regnbueørret skal det månedlig rapporteres til Fiskeridirektoratet via Altinn med blant annet utslaktningskvantum: art, antall, fisk, slaktevekt og slaktetilstand, jf. § 42 i

¹⁵ I tillegg foreligger det også forslag om en ny inndeling for produksjonssoner og utsetteområder.

akvakulturdriftsforskriften. En avgiftsordning basert på slaktevekt vil således bli enkel å administrere, samtidig som avgiftsberegningen skjer på bakgrunn av verdiskapningen hos selskapet.

4.3 Ad betaling av avgiften og kommunens innsynsrett

I petroleumsnæringen er det en arealavgiftsordning som innebærer at rettighetshaveren må betale en avgift pr. km² av tildelt areal. Angivelsen av området for tillatelsen er gitt i koordinater, og selskapet er selv ansvarlig for å beregne avgiften, jf. § 40 første ledd siste punktum i FOR 1997-06-27 nr. 653: Forskrift til lov om petroleumsvirksomhet. På samme måte bør også oppdrettsnæringen kunne pålegges å beregne en oppdrettsavgift.

Detaljene om anleggets utstrekning med tillegg av fiskeforbudssonen og evt. kabler og fortøyninger, er faktiske opplysninger som innehaver av akvakulturtillatelsen har tilgang til, jf. også de krav som følger av akvakulturdriftsforskriften. Det foreslås derfor at rettighetshaveren til akvakulturtillatelsen selv får ansvar for å beregne det totale areal som oppdrettsvirksomheten opptar. Den som driver akvakulturanlegget og som er registrert som innehaver av tillatelsen i akvakulturregisteret, jf. akvakulturloven §§ 4 og 18 første ledd, vil være den som er pliktig til å beregne og betale avgiften.

Plikten til å betale avgiften er satt til året etter avgiftsåret, ettersom det først etter årsskiftet vil være klart hvor lenge anlegget har vært stasjonert i kommunen. I forslaget er det lagt opp til en forholdsmessig reduksjon, som blant annet vil være aktuell der anlegg flyttes til nabokommuner.

Det er samtidig sentralt at kommunen gis rett til innsyn i beregningene som ligger til grunn for den avgift innehaver av akvakulturanlegget har kommet frem til, dette for å kontrollere at avgiften er riktig fastsatt.

4.4 Ad grensen i sjøen

Vi foreslår videre at kommunens rett til oppdrettsavgift gjelder for anlegg ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Etter eidegdomsskattelova § 3 annet ledd trekkes grensen for utskrivning av eiendomsskatt i sjøområdet *ved grunnlinjen*. I sjøområder gjelder imidlertid plan- og bygningsloven «*ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene*», jf. dennes § 1-2. Grensen i plan- og bygningsloven har sammenheng med EUs vanddirektiv (direktiv 2000/60), som gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Lovens virkeområde skal dekke et behov for en samlet kystsonenplanlegging, hvor sjøfart og fiskeriinteresser, og også vernebehovet, særlig kommer inn. Ut fra dette legges til grunn at det er riktig å beregne oppdrettsavgift for alle anlegg ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. at planleggings- og miljøhensyn også er sentralt i kommunenes begrunnelse for å foreslå avgiftsordningen.

Det antas ikke at det vil skje tilpasninger hos oppdrettsnæringen, i retning av at anlegg legges utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det vises til at næringen er avhengig av anlegg på land, og at økte avstander vil føre til økte produksjonskostnader.

4.5 Arealavgiftens størrelse

Når det gjelder avgiftssatsen må det ses hen både til akvakulturtillatelsenes omsetningsverdi, samt til sjøarealenes verdi i seg selv. Arealene oppdrettsnæringen beslaglegger ligger i kystnære områder, hvor det er stor konkurranse om arealene og hvor kommunene kan få større inntekter eller ringvirkninger fra konkurrerende tiltak. Samtidig er det viktig at overføringene til kommunene er av en viss størrelse dersom avgiften skal fungere som en kompensasjonsordning og som en ordning for såkalt «benefit-sharing». Det

er ikke inntatt noe konkret i forslagene til regulering om størrelsen på avgiften, men det antas at dette mest hensiktsmessig kan plasseres i forskriften.

Til illustrasjon vises til at dersom det tas utgangspunkt i et arealbeslag på 755 km²/755 000 000 m², og at det er om lag 1000 lokaliteter til bruk av oppdrett av laks og ørret i Norge¹⁶, vil hvert oppdrettsanlegg gjennomsnittlig ha et arealbeslag på 755 000 m². Dersom oppdrettsavgiften på stasjonerte anlegg fastsettes til kr 200 per m² per år, vil kommunene sikres en kompensasjon og andel av verdiskapningen, som vil ligge på nivå med den skotske avgiften til Crown Estate.

4.6 Samordning

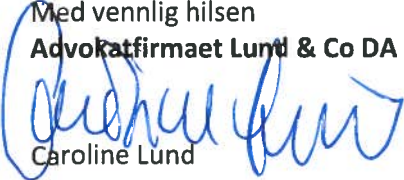
Ved innføring av en arealavgift, bør innehaver av akvakulturtillatsen gis samme adgang til samordning av særavgiften og fellesskatten til staten som gjelder for naturressursskatt på kraftverk; Etter skatteloven § 18-2 fjerde ledd annet punktum, har kraftverksselskapet rett til fradrag for naturressursskatten i utlignet fellesskatt til staten. Det foreslås samme utforming av bestemmelsene.

Bakgrunnen for samordningsadgangen etter skatteloven § 18-2, var at resultatet på selskapets side skulle bli mest mulig likt vanlig overskuddsbeskatning, jf. NOU 1992: 34 (Rødseth-utvalget) side 133 flg. Dette gjør seg gjeldende også ved innføring av en oppdrettsavgift for oppdrettsnæringen.

Dersom forslaget om samordning ikke vedtas, er det viktig at en oppdrettsavgift tar høyde for at inntjeningen i bransjen er utpreget syklisk; Produksjon av laks skjer ved stamfisk- og rognproduksjon, deretter ved settefiskproduksjon, så ved matfiskproduksjon og til sist ved slakting. Fra det blir bestemt hvor mye laks som skal settes ut til matfiskproduksjon til slakting kan skje, tar det ca. 2 år. Dette medfører at produsentene av matfisk må anslå hvor mye fisk markedet vil ha om 2 år. Erfaring viser at produksjonen øker i gode år, men dersom etterspørselen ikke holder seg vil prisene bli redusert. Samtidig har erfaring vist at det tar noen måneder før fallende priser slår ut i lavere butikkpriser, slik at det også tar tid før etterspørsel og priser igjen kan stige. Bransjen har således særlige markedsmessige utfordringer, som det bør tas hensyn til ved utformingen av en oppdrettsavgift.

For i noen grad å tilpasses konjunktorene i næringen, samt i betraktning av at det følger av lovgivningen at lokaliteter i sjøvann med matfisk og stamfisk skal tømmes og brakklegges i minimum 2 måneder etter hver produksjonssyklus, foreslås (subsidiært) at det kun betales oppdrettsavgift så lenge anlegget blir brukt til produksjon. Dette har også god sammenheng med miljøbelastningen, som vi mener det er viktig at gis betydelig vekt ved utformingen av en avgift.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Lund & Co DA


Caroline Lund
Partner
Advokat ved Høyesterett
cl@lundogco.no


Kjersti Cecilie Jensen
Advokat
kcj@lundogco.no

¹⁶ For matfiskproduksjon var det i 2011 1016 tillatelser i drift, jf. SSBs tall for fiskeoppdrett.