



# Produksjonsavgift i norsk laksenæring

-En tilnærming til modell

31. august 2017



Kontali

Systemizing the world of Aquaculture and Fisheries

<b>RAPPORTTITTEL:</b> Produksjonsavgift i norsk laksenæring -En tilnærming til modell	<b>LEVERT DATO:</b> 31. august 2017
<b>PROSJEKTGRUPPE:</b> Ragnar Nystøyl, Eirik Junge Hess, Lars Liabø og Anders Marthinussen	<b>UTARBEIDET FOR:</b> Nettverket for Fjord- og Kystkommuner (NFKK)
<b>PROSJEKTLEDER:</b> Ragnar Nystøyl	<b>REFERANSE OPPDRAGSGIVER:</b> Ole L. Haugen
<b>RAPPORT SAMMENDRAG:</b>  Se oppsummering og anbefalinger i kapittel 5.	

<b>VÅR REF:</b> 61472	<b>ANTALL SIDER:</b> 20	<b>NØKKELOORD:</b> Produksjonsavgift, eksportavgift, Havbruksfondet, ubearbeidet fisk
--------------------------	----------------------------	--



*Systemizing the world of Aquaculture and Fisheries*

Kontali Analyse AS  
 Industriveien 18  
 N-6517 Kristiansund N  
 Norway

Tel: +47 71 68 33 00  
 Fax: +47 71 68 33 01

[www.kontali.no](http://www.kontali.no)

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>GJELDENE EKSPORTAVGIFT</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>AVGIFTSMYNDIGHET – TOLLMYNDIGHETENE</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>INNKREVINGSMYNDIGHET – SKATTEMYNDIGHETENE</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>HAVBRUKSFONDET</b>	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>BAKGRUNN OG FORMÅL</b>	<b>6</b>
<b>3.2</b>	<b>ORGANISERING OG INNRETNING AV HAVBRUKSFONDET</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>MODELL FOR PRODUKSJONSAVGIFTEN</b>	<b>8</b>
<b>4.1</b>	<b>FORUTSETNINGER OG ANTAGELSER</b>	<b>8</b>
4.1.1	"UBEARBEIDET FISK"	8
4.1.2	STØRRELSEN PÅ PRODUKSJONSAVGIFTEN	10
<b>4.2</b>	<b>ORGANISATORISK UTFORMING</b>	<b>11</b>
4.2.1	AVGIFTSBEREGNING OG –INNKREVING	11
4.2.2	FORDELING AV PRODUKSJONSAVGIFTEN	12
<b>4.3</b>	<b>DRØFTING AV FORSLAGET OG MODELLEN</b>	<b>13</b>
4.3.1	AVGIFTENS FORMÅL OG MODELLENS UTFORMING	13
4.3.2	EØS-AVTALEN OG VERDENS HANDELSORGANISASJON (WTO)	15
4.3.3	UNNTAK FOR BEDRIFTER SOM GÅR MED UNDERSKUDD	16
<b>4.4</b>	<b>RESULTATER FRA MODELLEN</b>	<b>16</b>
4.4.1	PRODUKSJON OG TOTALE AVGIFTSMIDLER 2010-2016	16
4.4.2	BETYDNING FOR KOMMUNENE	17
<b>5</b>	<b>OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER</b>	<b>20</b>

# 1 Innledning

Stortinget vedtok<sup>1</sup> 8. juni 2017 en innstilling fra Næringskomiteen<sup>2</sup> datert 30. mai 2017. Vedtaket lyder som følger:

*"Stortinget ber regjeringen sette i gang et arbeid med å utrede en avgift pr. kilo eksportert ubearbeidet fisk og komme tilbake til Stortinget i statsbudsjettet for 2018, slik at vederlaget kan tre i kraft senest 1. juli 2018."*

Innstillingen fra Næringskomiteen baserer seg på et representantforslag<sup>3</sup> datert 25. april 2017 der ordlyden i forslaget til vedtak var noe annerledes:

*"Stortinget ber regjeringen i forslag til statsbudsjett for 2018 innføre et vederlag som går til kommunene, på 25 øre per kilo produsert laks, ørret og regnbueørret innenfor territoriallinjen."*

Bakgrunnen og formålet med den foreslåtte avgiften fremgår klart av innstillingen og representantforslaget. Laksenæringen har blitt en stor og viktig næring i Norge. Næringen benytter areal som tilhører fellesskapet og denne bruken medfører ulike konflikter mellom oppdrett og henholdsvis fiskerinæringen, miljøinteresser og friluftsliv. Engangsutbetalingen for nye konsesjoner gir ikke kommunene grunnlag for å drive et langsiktig arbeid for god kystsoneplanlegging, tilrettelegging for andre næringer eller for å løse pågående miljøproblem. Flertallet i Næringskomiteen ønsker derfor en avgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk som skal tilføres Havbruksfondet for så å fordeles ut til kommunene som betaling for bruk av fellesarealer.

På oppdrag fra styret i Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) har Kontali Analyse fått i oppdrag å vurdere utformingen av en potensiell modell basert på Stortingets vedtak om en avgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk. I oppdraget skal vi vektlegge en modell som raskt kan implementeres og er enkel å drifte og kontrollere.

Norge har allerede en eksportavgift på fisk og fiskeprodukter. For å unngå begrepsforvirring vil vi det følgende omtale den nye foreslåtte avgiften på eksportert mengde ubearbeidet fisk som "produksjonsavgift".

I kapittel 2 gjør vi kort rede for utforming og innkreving av eksportavgiften på fisk og fiskeprodukter. I kapittel 3 gjør vi rede for Havbruksfondet, et fond som skal motta en andel av fremtidig inntekter fra vekst i næringen og utbetale til kommuner og fylkeskommuner som har lagt til rette for oppdrettsnæringen. Endelig gjør vi rede for alternative modeller for produksjonsavgiften og resultater av disse i kapittel 4, herunder forutsetninger og antagelser, organisatorisk utforming samt en drøfting av forslaget og modellen. Vi avslutter med oppsummering og anbefalinger i kapittel 5.

---

<sup>1</sup> Sak nr. 11, 08.06.2017: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=68625>

<sup>2</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-348s/>

<sup>3</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2016-2017/dok8-201617-103s/>

## 2 Gjeldende eksportavgift

Eksport av fisk og fiskevarer er regulert i fiskeeksportloven<sup>4</sup> og lov om eksportavgift på fiskevarer.<sup>5</sup> Eksportavgiften er todelt. Den ene delen er en markedsavgift som skal finansiere Norges Sjømatråd AS (Sjømatrådet) og dets oppgaver i henhold til fiskeeksportloven og tilhørende forskrifter.<sup>6</sup> Den andre delen er en FoU-avgift som forvaltes av Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF) i henhold til lov om eksportavgift på fiskevarer og tilhørende forskrifter.<sup>7</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet fastsetter størrelsen på avgiftene i forskrift. Den siste endringen trådte i kraft 1. januar 2017.

I henhold til Forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport<sup>8</sup> § 3 er Tollmyndighetene avgiftsmyndighet for eksportavgiften, mens skattekontoret er innkrevingsmyndighet. De innkrevde midlene overføres deretter til en konto som forvaltes og fordeles av Sjømatrådet og FHF i fellesskap.<sup>9</sup>

### 2.1 Avgiftsmyndighet – Tollmyndighetene

Tollmyndighetene har opprettet avgiftstypen FF for eksport av fisk og fiskevarer. Avgiftstypen er delt i fire avgiftsgrupper med henvisning til vareslagene i tolltariffen. Størrelsen på avgiftene i de ulike gruppene er definert i ovennevnte forskrifter.

**Tabell 1.** Tolletatens avgiftsgrupper for eksport av fisk og fiskeprodukter<sup>10</sup>

Avgifts- type	Avgifts- gruppe	Vareslag	Markeds- avgift	FoU- avgift	Total eksportavgift
FF	100	Fisk, krepsdyr og blautdyr i tolltariffens posisjonar 03.01 til 03.08 og posisjon 16.05, med unntak av produkt omfatta av FF 101, 102 og 104	0,75 %	0,30 %	1,05 %
FF	101	Laks, aure (ørret), sild, makrell, lodde, kolmule, vassild, taggmakrell (hestemakrell), øyepål og brisling som hører under tolltariffens posisjonar 03.01 til 03.05	0,30 %	0,30 %	0,60 %
FF	102	Tillaga eller konservert fisk mv., under tolltariffens posisjon 16.04	0,00 %	0,30 %	0,30 %
FF	104	Industrifisk og biprodukt av fisk, fiskeolje, ekstrakt og safter av fisk mv. og fiskemjøl, jf. tolltariffens underposisjon 05.11.91, posisjon 15.04, varenummer 15.16.1012, 15.16.1020, 16.03.0020, 23.01.2010 og 23.01.2090	0,00 %	0,30 %	0,30 %

Hver forsendelse med fisk eller fiskevarer ut av Norge deklarerer til Tolletaten. Hver tolldeklarasjon skal blant annet inneholde total vekt, mengde og verdi per varenummer i henhold til tolltariffen, jf.

<sup>4</sup> Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-04-27-9>

<sup>5</sup> Lov om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringa:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-07-07-68>

<sup>6</sup> Se særlig Forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1991-03-22-157>

<sup>7</sup> Se særlig Forskrift om avgift til forskning og utvikling i fiskeri- og havbruksnæringen:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-10-11-1056>

<sup>8</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2000-12-13-1253>

<sup>9</sup> Fordelingen skal skje i henhold til en særskilt utarbeidet fordelingsmodell som skal godkjennes av departementet.

<sup>10</sup> Kilde: <http://www.toll.no/no/varer/fisk/eksport-av-fisk/eksportavgift/>

kolonnen "vareslag" i tabell 1. Som hovedregel deklarerer alle forsendelser i Tolletatens elektroniske fortollingssystem TVINN.

TVINN kontrollerer deklarasjonsskjemaene for formelle feil (input-feil) og sjekker om den utfylte informasjonen stemmer overens med historisk handelsstatistikk, f.eks. at forholdet vare/vekt, vare/mengde, vekt/mengde og vare/land er logisk. En tolldeklarasjon kan også bli valgt ut til manuell behandling som blant annet kan innebære kontroll av varer eller dokumenter.

Så fremt tolldeklarasjonen ikke stoppes av automatisk kontroll eller manuell behandling blir den automatisk ekspedert i løpet av noen sekunder og får tildelt ekspedisjons- og løpenummer.<sup>11</sup> Som et ledd i ekspedisjonen beregnes eksportavgiften i henhold til avgiftstype og –gruppe i tabell 1 på bakgrunn av oppgitt informasjon per varenummer i deklarasjonsskjemaet.

## 2.2 Innkrevingsmyndighet – Skattemyndighetene

Alle ekspederte tolldeklarasjoner sendes kontinuerlig via TVINN til Skatteetaten som har ansvaret for innkreving. Skatteetaten summerer alle avgiftstyper på alle deklarasjoner per eksportør (speditør). Innkreving skjer gjennom tollkreditt, dagsoppgjør eller i noen tilfeller kontantoppgjør.

Eksportavgiften på fisk er bare en av avgiftene speditørene betaler. De ulike avgiftene, herunder avgiftstype og –gruppe (FF 101-104), er imidlertid registrert reskontro hos Skatteetaten og utgjør grunnlaget for overføringen videre til Sjømatrådet og FHF's felles konto.

Skatteetaten betaler avgiften videre til Sjømatrådet og FHF's felles konto rundt den 20. hver måned. Det følger ingen bilagsspesifikasjon med overføringen, som dermed er en ren monetær overføring av beløpet Skatteetaten har krevd inn på avgiftstype FF siden forrige overføring.

## 3 Havbruksfondet

### 3.1 Bakgrunn og formål

I stortingsmelding 16 (2014-2015) skriver Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) at "*kommunen er lokal planmyndighet, og er innenfor visse rammer gitt betydelig frihet til å velge hvordan egne arealer skal disponeres, samtidig som oppdrettsnæringen er avhengig av tilstrekkelig og egnede arealer for å kunne vokse videre. En rapport fra Nofima [...] viser at kommunene generelt har et godt og profesjonelt forhold til oppdrettsnæringen, men at velviljen i større grad enn tidligere er betinget. Tilbakeholdenheten skyldes primært at kommunene ikke opplever tilstrekkelige lokale ringvirkninger; de ønsker mer for å tilrettelegge.*"<sup>12</sup>

Videre viser de til regjeringens politiske plattform der det heter at "*kommuner som stiller arealer til disposisjon for næringen bør oppleve større positive ringvirkninger fra aktiviteten. Regjeringen vil derfor la store deler av vederlaget for tildeling av nye konsesjoner tilfalle berørte kommuner.*" Ifølge NFD vil dette også gi kommuner insentiver til å legge til rette for nye lokaliteter og vekst på eksisterende tillatelser slik at stat og kommuner får inntekter.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Forskrift om eksport av fisk og fiskevarer dekker også fangst utenfor Norge og direktelandinger i utlandet. Dette deklarerer på et skjema som er relativt likt som det vanlige deklarasjonsskjemaet og ekspederes på samme måte som øvrige tolldeklarasjoner.

<sup>12</sup> Meld.St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørreoppdrett, kapittel 13.1.

<sup>13</sup> Meld.St. 16 (2014-2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørreoppdrett, kapittel 13.2.

På bakgrunn av stortingsmeldingen og næringskomiteens innstilling vedtok Stortinget 15. juni 2015 at regjeringen skulle "legge frem forslag om et havbruksfond som skal fordele kommunenes og fylkeskommunenes inntekter fra vederlagene fra nye konsesjoner og vekst på eksisterende, samt legge frem en vurdering av de mest tjenlige fordelingsnøkklene for å sikre en rimelig fordeling av inntektene til alle kommuner og fylkeskommuner med oppdrettsvirksomhet."<sup>14</sup>

### 3.2 Organisering og innretning av Havbruksfondet

Regjeringen presenterte sitt forslag til innretning av Havbruksfondet i forbindelse med revidert statsbudsjett for 2016.<sup>15</sup> Det fremgår av forslaget at Havbruksfondet skal forvalte 80 prosent av inntektene fra framtidig vekst i oppdrettsnæringen mens de resterende 20 prosent av inntektene skal tilfalle staten.<sup>16</sup> Fordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner settes til hhv. 87,5 og 12,5 prosent av Havbruksfondet. Fordelingsnøkkelens baseres på kommunens andel av lokalitets-MTB. "Kun lokaliteter for laks, ørret og regnbueørret i sjøvann vil inngå i fordelingsnøkkelens. Det holdes av en del av kommunenes andel, tilsvarende 12,5 pst. av havbruksfondet, til fordeling blant kommuner som har klarert ny lokalitets-MTB innenfor siste toårsperiode, med en øvre grense på 5 mill. kroner til en enkeltkommune."<sup>17</sup>

Det administrative ansvaret for Havbruksfondet ble lagt til Fiskeridirektoratet. Visse konkrete administrative momenter ble sendt fra NFD i en egen instruks til Fiskeridirektoratet 5. januar 2017 samt en påfølgende presisering 22. mars 2017.

**Vedlegg 1.** Instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet, datert 5. januar 2017

**Vedlegg 2.** Presisering vedrørende instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet, datert 22. mars 2017

I tillegg til redegjørelsen i revidert statsbudsjett 2016 fremgår blant annet følgende av instruks og presiseringen fra NFD:

- Fiskeridirektoratet skal utbetale midler fra Havbruksfondet én gang i året.
- Utbetalingene fra Havbruksfondet skal skje i oktober hvert år. Direktoratet utbetaler midler bokført i perioden fra og med 1. september foregående år til og med 31. august året for utbetalingen.
- Ved fordeling av midlene skal Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert lokalitetsbiomasse, slik det går frem av akvakulturregisteret 1. september kl. 12.00.
- Andelen på 12,5 prosent Havbruksfondet, som skal fordeles til kommuner som har klarert ny lokalitetsbiomasse, skal utbetales annet hvert år, med første utbetaling i oktober 2017. Ved fordeling av midlene skal Fiskeridirektoratet legge til grunn klarert ny lokalitetsbiomasse i en periode fra 1. september kl. 12.00 i utbetalingsåret og to kalenderår tilbake i tid. Det gjøres ikke fratrukk for lokalitetsbiomasse som har bortfalt i perioden

<sup>14</sup> <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=61834>, vedtak 682.

<sup>15</sup> Fin.dep Prop. 122 S (2015-2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016, side 87 ([http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert\\_2016/dokumenter/pdf/prop122.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert_2016/dokumenter/pdf/prop122.pdf))

<sup>16</sup> De øvrige 20 prosent av inntektene fra framtidig vekst skal tilfalle staten.

<sup>17</sup> Fin.dep Prop. 122 S (2015-2016), side 87.

## 4 Modell for produksjonsavgiften

### 4.1 Forutsetninger og antagelser

#### 4.1.1 "Ubearbeidet fisk"

Den ulike ordlyden i vedtaket til representantforslaget og innstillingen drøftes ikke ytterligere av Næringskomiteen. Det kan derfor være uklart hva Næringskomiteen mener med begrepet "ubearbeidet fisk".

Om ordet "fisk" er det nærliggende å se til sakstittelen på behandlingen i Stortinget:

*"Representantforslag om innføring av et produksjonsvederlag for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret innenfor territoriallinjen"* Næringskomiteen viser også til Havbruksfondet i sine merknader og det er derfor nærliggende å anta at fisk derfor viser til laks, ørret og regnbueørret, jf. kapittel 3.2.

Når det gjelder ordet "ubearbeidet" er det større rom for tolkning. Det blir opp til departementet å definere de endelige grensene. I tilknytning til våre vurderinger av en modell for produksjonsavgiften vil vi likevel gjøre oss noen betraktninger om hva "ubearbeidet" kan omfatte.

I nærværende problemstilling er det produkter i avgiftsgruppe 101 og 102 i tabell 1 ovenfor som er relevant, nærmere bestemt henvisningen til tolltariffens posisjoner 03.01 til 03.05 og 16.04. Vareposisjon 03.01 omhandler levende fisk. Vareposisjonene 03.02 og 03.03 omhandler henholdsvis fersk og fryst sløyd fisk. Begge posisjonene inneholder varetyper med og uten hode. I vareposisjon 03.04 er fisken ytterligere oppdelt til fileter, annet fiskekjøtt eller opphakkert, enten fersk eller fryst. Vareposisjonene 03.05 og 16.04 omhandler produkter som er videre prosessert i form av tørking, salting, røyking og lignende egnet til menneskeføde.<sup>18</sup>

Per i dag foregår det i svært begrenset omfang eksport av levende laks og ørret under tolltariffens posisjon 03.01 og denne eksporten dreier seg om smolt og yngel. Eksportert smolt og yngel vil i all vesentlighet være produsert på land, mens intensjonen bak avgiftsforslaget, er en godtgjørelse for bruk av sjøareal. På denne bakgrunn vil det etter vår vurdering være rimelig å holde varegruppe 03.01 utenfor beregningsgrunnlaget for produksjonsavgift.

Målt i rundvekt ble det i Norge produsert knappe 1,3 millioner tonn laksefisk i 2016. Av dette ble drøye 1,2 millioner tonn eksportert. Om lag 75 prosent av totalproduksjonen ble eksportert under vareposisjon 03.02. Ytterligere om lag 5 prosent ble eksportert under vareposisjon 03.03, mens om lag 16 prosent ble eksportert etter en eller annen form for bearbeiding under vareposisjon 03.04, 03.05 eller 16.04.

For å trekke et skille mellom bearbeidet og ubearbeidet fisk har vi hentet veiledning i Tolletatens "opphavsregler for fisk og sjømat".<sup>19</sup> Under frihandelsavtaler kan opphavet til produktet være avgjørende. Dersom det i produksjonen av en ferdigvare benyttes materiale fra andre land enn Norge og et avtaleland må disse materialene ha gjennomgått en tilstrekkelig bearbeiding eller foredling i Norge eller et avtaleland for å få opphav i Norge eller avtalelandet.<sup>20</sup>

Ifølge Tolletatens nettsider vil blant annet "bearbeiding i form av filetering, røyking, produksjon av saltfisk, tørrfisk og klippfisk" regnes som tilstrekkelig bearbeiding eller foredling. På den annen side vil "behandling som har til formål å holde produktet i sin opprinnelige tilstand under transport eller

<sup>18</sup> Ytterligere former for tilberedt eller konserverte fisk, f.eks. gravet, vakuumpakket eller hermetisert laks er definert i vareposisjon 16.04 i tolltariffen.

<sup>19</sup> <http://www.toll.no/no/varer/fisk/eksport-av-fisk/opphavsreglane/>

<sup>20</sup> <http://www.toll.no/no/varer/fisk/eksport-av-fisk/opphavsreglane/tilarbeide-vare/>



*lagring*", eller "enkle behandlinger som sammenstilling, sortering, vasking og oppskjæring" ikke regnes som tilstrekkelig bearbeiding eller foredling.

På denne bakgrunn er det nærliggende å trekke et skille mellom vareposisjonene 03.03 og 03.04 i tolltariffen.

Vi har også sett nærmere på avgrensningen av relevante produktmarkeder i noen av Europakommisjonen, Konkurransetilsynet og de britiske konkurransemyndighetenes behandling av foretakssammenslutninger.<sup>21</sup>

Skillet mellom bearbeidet og ubearbeidet fisk ble ikke satt på spissen i noen av disse sakene. Derimot beskriver Europakommisjonen verdikjeden for produksjon av laksefisk i sin behandling av Marine Harvests oppkjøp av Morpol i 2012.<sup>22</sup> Oppdrett og førstehåndsprosessering omtales som oppstrømsmarkedet, mens andrehåndsprosessering omtales som nedstrømsmarkedet. Mer konkret omtales oppstrømsmarkedet som "*harvesting, slaughtering, head-on/head-off gutting and sometimes filleting of the salmon.*" Nedstrømsmarkedet omtales som "*the transformation of primary processed salmon into processed products, such as salmon portions, ready-made meals and smoked salmon.*"<sup>23</sup>

Kommisjonen konkluderer i ovennevnte sak at oppdrett og førstehåndsprosessering utgjør et separat marked som skilles fra andrehåndsprosessering.<sup>24</sup> Kommisjonen trekker imidlertid ikke et klart skille vedrørende filetering av fisken, da dette ifølge Kommisjonen "*noen ganger*" kan forekomme i førstehåndsprosesseringen.

Marine Harvest er på sin side tydeligere i "Salmon farming industry handbook 2017". I deres beskrivelse omfatter førstehåndsprosessering slakt og sløyning, mens andrehåndsprosessering omfatter filetering, filetrimming, kutting, og annen type behandling som f.eks. røyking.<sup>25</sup>

To andre utviklingstrekk som bør tas inn i vurderingen er pågående prosess med bygging av slaktefartøy med planlagte landingssteder utenfor Norges territorialgrense samt laksefisk produsert i landbaserte anlegg.

Som det fremgår av kapittel 2.1 er deklarerer av direktelandinger med villfanget fisk, og tilhørende belastning av markeds- og FOU-avgift, en problemstilling som Tollmyndighetene allerede håndterer. Dette er et område hvor mange praktiske spørsmål vedrørende både utførelse, veterinære bestemmelser og faktisk konseptutforming er upløyd mark, så vi forutsetter i denne omgang at denne type eksport kommer til å bli deklarerert under posisjon 03.02.

En annen problemstilling vil være eksport av laksefisk, med opprinnelse og hele livssyklus gjennomført i landbaserte anlegg. Dette vil også være volumer som vil deklarerer ut under 03.02 – 03.05 og 16.04, og vil trolig ikke kunne skilles fra laks produsert i sjøvann. Det kan argumenteres med at det ikke er hensikten å avgiftsbelaste annen produksjon enn den som krever bruk av sjøareal. Vi mener likevel denne problemstillingen ikke er vesentlig nok til å gjøre unntak for landbasert laks. Hvis dette omfanget skulle bli betydelig, vil en evt. kunne vurdere å inkludere lokalitets-MTB også for

---

<sup>21</sup> Nutreco og Stolt-Nielsens etablering av Marine Harvest i 2005, Pan Fishs oppkjøp av Marine Harvest i 2006 og Marine Harvests oppkjøp av Morpol i 2012.

<sup>22</sup> COMP/M.6850

[http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6850\\_20130930\\_20212\\_3315220\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m6850_20130930_20212_3315220_EN.pdf)

<sup>23</sup> COMP/M.6850, avsnitt 30 og 31.

<sup>24</sup> COMP/M.6850, avsnitt 34.

<sup>25</sup> "Salmon Farming Industry Handbook 2017", Side 13. Tilgjengelig her:

<http://marineharvest.com/globalassets/investors/handbook/salmon-industry-handbook-2017.pdf>

lokaliteter på land, slik at gjeldende kommuner også kan være med i grunnlaget for fordeling av innkrevde avgiftsmidler.

### Konklusjon

På bakgrunn av det ovennevnte legger vi til grunn at "fisk" i denne sammenheng omfatter laks, ørret og regnbueørret. Videre at "ubearbeidet" ikke omfatter filetering eller ytterligere videreføring. Dette medfører at "ubearbeidet fisk" består av vareposisjonene 03.02 og 03.03 i tolltariffen. I det følgende omtaler vi dette som "alternativ B" i modellen.

Vi gjør også rede for to andre alternativer i modellen. Den snevreste forståelsen av "ubearbeidet" vil være fersk slaktet og sløyet fisk med hode (varenumrene 03.02.111 og 03.02.1411 i tolltariffen), i det følgende omtalt som "alternativ A". I kapittel 4.3.1 og 4.3.2 argumenterer vi for at produksjonsavgiften også bør omfatte produkter som er filetert og videreføret (vareposisjonene 03.02 til 03.05 samt 16.04 i tolltariffen), i det følgende omtalt som "alternativ C".

Varenummer i tolltariffen som omhandler vill laksefisk eller biprodukter er ikke med i noen av alternativene og bør etter vår oppfatning vurderes utelatt ved beregning av produksjonsavgift.<sup>26</sup>

**Tabell 2.** Modellalternativene A, B og C

	Varenummer og - posisjoner	Vareslag	Andel av produksjon (målt i rundvekt)
Alternativ A	03.02.1111 og 03.02.1411	Fersk, sløyet fisk med hode	75 %
Alternativ B	03.02 og 03.03	Fersk og fryst sløyet fisk med og uten hode	80 %
Alternativ C	03.02, 03.05 og 16.04	Fersk og fryst sløyet fisk med og uten hode; ferske og frysede fiskefileter og annet fiskekjøtt; tørket, saltet og røyket fisk samt tilberedt eller konservert fisk og kaviar.	96 %

#### 4.1.2 Størrelsen på produksjonsavgiften

Representantforslaget definerer størrelsen på avgiften til 25 øre per kilo, mens Næringskomiteen ber regjeringen komme tilbake med fastsettelse av størrelsen. Næringskomiteen definerer kun at avgiften skal være vektbasert og ikke verdibasert. For enkelthets skyld tar vi i modellen utgangspunkt i 25 øre per kilo. Vi har verken gjort noen vurderinger om hvorvidt 25 øre per kilo er et "riktig" nivå for avgiften eller om avgiften skal være vekt- og ikke verdibasert. Vi foretar likevel noen betraktninger vedrørende avgiftens størrelse, gjennom å sammenligne eksempelet på 25 øre med gjeldende avgiftssatser i Skottland og Chile samt en refleksjon på hva samlet nedgang i markedsavgiften de to siste årene utgjør i øre per kilo.

#### Crown Estate Scotland

Crown Estate Scotland, som forvalter offentlig eiendom i Skottland, inngår leiekontrakter blant annet med selskaper som produserer laksefisk på myndighetenes eiendom. Denne leiekontrakten inneholder også en avgift/leiekostnad. Størrelsen på avgiften revideres normalt hvert femte år og den siste revisjonen ble gjort gjeldende fra 1. januar 2017. I den forrige femårsperioden var avgiften på 2,25 pence per kilo slaktet fisk. Fra og med 1. januar i år har denne avgiften økt til 2,75 pence per

<sup>26</sup> Varenummer som ikke er inkludert i analysen: 03.02.1190, 03.02.1300, 03.02.1490, 03.02.1909, 03.03.1100, 03.03.1200, 03.03.1312, 03.03.1390, 03.03.1490, 03.03.1900, 03.03.9901, 03.04.5200, 03.04.5201 og 03.04.5202.

kilo slaktet fisk.<sup>27</sup> Med en valutakurs GBP/NOK på 10,59<sup>28</sup> tilsvarer det om lag 29 øre per kilo slaktet fisk.

#### *Chile – Arealavgift*

I Chile betales en årlig avgift, som tilfaller det som tilsvarer norske kommuner, på basis av tildelt konsesjonsareal.

Konsesjoner i Chile tildeles og avgrenses på basis av areal – nærmere bestemt for et område bestemt av minst 4 GPS-koordinater.<sup>29</sup> Avgiften bestemmes av totalt areal, som måles i hektar. Satsen per hektar har de siste årene vært gjenstand for en gradvis økning. I 2015 var denne på 14 UTM per hektar (1 UTM – Ca. 600 NOK). Denne økte til 17 UTM i 2016, og til 20 UTM i 2017. En grov omregning til NOK per kilo slaktet laks & ørret, vil tilsvare ca. 14 øre per kilo sløyd vekt i 2017. Dette vil omtrent være en dobling fra 2015, både på grunn av synkende slaktevolum per hektar, den økte satsen per hektar, og en generell justering av UTM på 3-4 prosent p.a. i perioden.

#### *Endringer i markedsavgiften*

Størrelsen på markedsavgiften er regulert i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer. Med virkning fra 1. januar 2016 ble forskriften endret med en reduksjon av markedsavgiften for laks og ørret fra 0,75 til 0,6 prosent. Med virkning fra 1. januar 2017 ble forskriften igjen endret og den gjeldende markedsavgiften for laks og ørret er nå 0,3 prosent.

Basert på eksportverdien og -vekten av disse varene i 2016 tilsvarer den samlede reduksjonen fra 0,75 til 0,3 prosent om lag 28 øre per kilo, mens kun den siste reduksjonen fra 0,6 til 0,3 prosent tilsvarer om lag 19 øre per kilo.

## 4.2 Organisasjonisk utforming

### 4.2.1 Avgiftsberegning og –innkreving

Stortingsvedtaket er tydelig på at produksjonsavgiften skal kreves inn på eksportleddet. Dette har trolig sammenheng med at det for eksport av fisk allerede finnes et innarbeidet og detaljert rapporteringsregime gjennom tolldeklarasjonene, jf. kapittel 2.1.

Som det fremgår av tabell 1 eksisterer det allerede en differensiert beregning av eksportavgiften avhengig av hvilken vareposisjon de eksporterte varene tilhører. Det bør derfor også være mulig å beregne en produksjonsavgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk for utvalgte varenummer i tolltariffen. Videre er det, som det fremgår av kapittel 2.2, etablert et innkrevningssystem hos Skatteetaten som følger de samme avgiftstypene og –gruppene.

Til forskjell fra den eksisterende eksportavgiften er imidlertid produksjonsavgiften vekt-, og ikke verdibasert. Videre vil produksjonsavgiften omfatte et annet utvalg varenummer enn de eksisterende avgiftsgruppene i tabell 1. Det vil derfor mest sannsynlig være behov for å opprette en ny avgiftstype eller –gruppe for produksjonsavgiften.

I likhet med Skatteetatens videreføring av eksportavgiften bør det derfor heller ikke være noe problem for Skatteetaten å identifisere produksjonsavgiften og overføre de innkrevde midlene til Havbruksfondet eller et annet organ som skal stå for den videre fordelingen, jf. kapittel 2.2.

---

<sup>27</sup> Produksjonslokaliteter på "the Outer Islands" (Orknøyene, Shetland og Ytre Hebridene) får 10 prosent rabatt på denne avgiften.

<sup>28</sup> Gjennomsnittlig dagskurs YTD (30.08.2017)

<sup>29</sup> Det faktiske overflatearealet til et akvakulturanlegg skal ligge innenfor dette området, og normalt ikke utgjøre mer enn 1/20 av totalt tildelt areal.

#### 4.2.2 Fordeling av produksjonsavgiften

I Næringskomiteens innstilling heter det at avgiften skal "tilføres Havbruksfondet for så å fordeles ut til kommunene i henhold til andel av MTB/lokalitetskapasitet hver kommune har." Som det fremgår av kapittel 3.2 er det administrative ansvaret for Havbruksfondet lagt til Fiskeridirektoratet. Tidligere i år mottok Fiskeridirektoratet en instruks for utbetalinger fra Havbruksfondet som blant annet spesifiserer fordelingen av utbetalingene mellom Fylkeskommuner, kommuner og kommuner som har klarert ny lokalitetsbiomasse (insentiv-andelen). I det følgende omtaler vi denne fordelingsmodellen som "modell 1".

Som det fremgår av kapittel 1 er bakgrunnen for forslaget om produksjonsavgiften at engangsutbetalingen for nye konsesjoner ikke gir kommunene grunnlag for å drive et langsiktig arbeid for god kystzoneplanlegging, tilrettelegging for andre næringer eller for å løse pågående miljøproblem. Flertallet i næringskomiteen ønsker derfor en avgift som gir et årlig vederlag til kommunene som betaling for bruk av fellesarealer.

Vi foreslår derfor også en fordelingsmodell som følger direkte av ordlyden i Næringskomiteens innstilling og kun fordeler avgiftsmidlene til kommunene og ikke fylkeskommunene, i det følgende omtalt som "modell 2". I denne modellen beholder vi insentiv-andelen av utbetalingene ved å fordele fylkeskommunens andel forholdsmessig mellom basis- og insentiv-andelen. Det er selvfølgelig også mulig å velge en modell uten insentiv-andel, men heller en enkel fordeling av avgiftsmidlene kun basert på kommunenes totale andel av eksisterende MTB.

De to fordelingsmodellene er gjengitt i tabell 3 under:

**Tabell 3.** Fordelingsmodellene 1 og 2

	Fylkeskommuner	Kommuner	
		Basis	Insentiv-andel
Modell 1	12,5 %	75,0 %	12,5 %
Modell 2	0,0 %	85,0 %	15,0 %

I dag er det Fiskeridirektoratet som administrerer Havbruksfondet og forestår beregning av fordelingsandeler samt utbetaling til kommuner og fylkeskommuner i henhold til instruks gitt av NFD, jf. vedlegg 1 og vedlegg 2

Det å tillegge Havbruksfondet og Fiskeridirektoratet ansvaret for fordelingen også av produksjonsavgiften, vil være naturlig dersom modell 1 legges til grunn.

Det antas imidlertid at NFD uansett vil måtte oppdatere den eksisterende eller utarbeide en ny instruks knyttet til fordeling og utbetaling av produksjonsavgiften. Da er det ikke noe i veien for at fordelingsansvaret kan ligge hos andre enn Fiskeridirektoratet. Særlig dersom en annen fordelingsnøkkel enn den som Havbruksfondet har i dag blir valgt vil det kanskje være hensiktsmessig å skille mellom disse midlene. I hvor stor grad det bør holdes adskilt kan diskuteres. Alt fra at det opprettes en konto eller et nytt fond (Havbruksfondet II, eller Areal-fondet?) til at ansvaret legges til en annen etat enn Fiskeridirektoratet. Vi mener det enkelt kan forsvares å legge slike oppgaver til miljøer, foretak eller avdelinger utenfor pressområdene langs kysten.

Uansett hvem som får i oppdrag å fordele produksjonsavgiften vil selve beregningen og fordelingen til kommunene enkelt kunne gjennomføres. Fiskeridirektoratet legger ut en oppdatert versjon av

akvakulturregisteret hver ukedag kl. 12:00 med oversikt over alle kommunenes lokaliteter og tilhørende MTB.<sup>30</sup>

I vår illustrasjon av modellene har vi for enkelhets skyld benyttet total lokalitetsbiomasse ved begynnelsen av januar hvert år og beregner insentiv-andelen som endringer for hvert kalenderår. I tråd med instruksen til Havbruksfondet har vi heller ikke i vår modell gjort fratrukk i insentiv-andelen for lokalitetsbiomasse som har bortfalt i perioden.

Enkelte lokaliteter får vedtak fra Mattilsynet om redusert produksjon på grunna av lakselusproblemer.<sup>31</sup> Slike reduksjoner bør etter vår oppfatning ikke påvirke kommunenes andel av avgiftsmidlene, noe som også er hensyntatt i våre beregninger.

### 4.3 Drøfting av forslaget og modellen

#### 4.3.1 Avgiftens formål og modellens utforming

##### *Avgiftsberegning og -innkreving på eksportleddet i verdikjeden*

Formålet med produksjonsavgiften er at produsentene skal betale en form for leie for bruk av fellesarealene til kommunene.

Det å legge avgiften på eksportert mengde fisk reiser noen problemstillinger det er naturlig å drøfte. Med eksisterende selskapsstruktur i Norge blir en betydelig mengde laks og ørret eksportert av uavhengige eksportører. Selv om en økende andel selskaper er vertikalt integrert fra produksjons- til eksportørleddet er det fremdeles normalt at volumer går gjennom flere selskaper mellom produsenten og eksportøren som faktisk deklarer varene ut av landet. Med utgangspunkt i dette synes det som en tilnærmet umulig, i alle fall svært kompleks, oppgave å registrere informasjon om hvilken produsent som står bak hvilke volumer og dermed plassere avgiftsbelastningen på selve produsentleddet.

Det nærliggende vil være å basere innkrevingen på basis av tolldeklarasjoner og volumregistrering som skjer i Tolletatens TVINN-system. Det vil da være eksportleddet (eksportør/speditør) som får den umiddelbare økonomiske belastningen av produksjonsavgiften, noe som synes ikke å være i overensstemmelse med formålet.

For selskaper som har både oppdretts- og eksportørvirksomhet integrert vil ikke dette være noen problemstilling.

Uavhengige eksportører må på sin side legge inn produksjonsavgiften som en del av sine kostnadskalkyler og kan i prinsippet opprettholde sin margin uforandret. Det er usikkert hvorvidt en slik kostnad i praksis påføres importørene eller går til fradrag i prisen som oppdretter oppnår. Sannsynligvis vil det være en kostnadsfordeling der rådende markedsforhold avgjør hvem som får den største belastningen.

Etter vår oppfatning vil uavhengige eksportører raskt tilpasse seg situasjonen, og effektivt etablere nye «prisnivåer» mot både leverandør og kunde. Dermed blir ikke deres margin direkte skadelidende av avgiften. Den eksisterende praksis med innkreving av både markeds- og forskningsavgift, som også gjøres via eksportørleddet, har i mange år fungert godt og etter hensikten.

---

<sup>30</sup> <https://www.fiskeridir.no/register/akvareg/>

<sup>31</sup> En oppdatert oversikt finnes på Mattilsynets nettsider:

[https://www.mattilsynet.no/fisk\\_og\\_akvakultur/fiskehelse/fiske\\_og\\_skjellsykdommer/lakselus/oversikt\\_over\\_lokaliteter\\_som\\_har\\_faatt\\_varsel\\_eller\\_vedtak\\_om\\_reduisert\\_produksjon\\_pga\\_lakselusproblemer.18040](https://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/oversikt_over_lokaliteter_som_har_faatt_varsel_eller_vedtak_om_reduisert_produksjon_pga_lakselusproblemer.18040)

Det vil kunne oppstå noen andre effekter til eksportørens ulempe som en følge av produksjonsavgiften. Disse anses å ville ha marginal betydning og skiller seg heller ikke fra virkningen av dagens markeds- og forskningsavgift. Det kan likevel være naturlig å nevne dette slik at eksportørleddets rolle i innkrevingen blir bredt nok belyst.

Innkrevingen av avgifter fra Skatteetaten skjer i hovedsak gjennom bruk av tollkreditt med gjennomsnittlig 35-40 dager kreditt-tid eller gjennom dagsoppgjør med løpende avregning. I dette tilfellet vil en ekstra avgift medføre et marginalt større likviditetsbehov eller større kredittrammer. Eksportører tildeles også gitte maksimalrammer for tollkreditt og en ekstra avgift vil belaste rammen mer. I tillegg skjer nok majoriteten av eksportsalg med en noe lengre faktisk kreditt-tid enn dette. For begge disse tilfellene er det dog verdt å merke seg at markedsavgiften for laks og ørret siden 2015 er redusert fra 0,75 prosent til 0,3 prosent.

Beregning og innkreving på eksportleddet har noen fortrinn fremfor andre og alternative modeller:

- Det er en kjent modell for både forvaltning og aktører, noe som medfører raskere og mer smidig implementering
- Avgiftsberegningen baserer seg på tolldeklarasjoner i et innarbeidet system med gode kontrollrutiner, noe som ikke stiller krav til nye former for rapportering.
- Modellen inneholder nødvendig fleksibilitet til enkelt å ta innover seg artsbegrensninger, evt. ønske om å skille mellom bearbeidet/ubearbeidet og til enkelt å takle endringer i omfang over tid.

#### *Avgift på eksportert mengde ubearbeidet fisk*

Ved å avgrense produksjonsavgiften til kun eksportert mengde ubearbeidet fisk vil all videreforedling og innenlands salg ikke være avgiftsbelagt. En oppnår dermed ikke fullt ut formålet med avgiften. Det kan også oppstå en forskjellsbehandling og potensiell konkurransevridning til fordel for innenlands produksjon og salg, jf. kapittel 4.3.2 nedenfor.

Som vi har redegjort for tidligere er det hensiktsmessig å benytte eksisterende rapportering gjennom tolldeklarasjoner og innkreving via Skatteetaten for å kreve inn produksjonsavgiften. Dette synes også å være i tråd med Næringskomiteens innstilling. Det vil være utenfor denne rapportens omfang å diskutere og foreslå en modell der avgiften pålegges produsentleddet direkte. En slik modell vil trolig også innebære å etablere nye systemer for rapportering og innkreving. I det følgende fokuserer vi derfor på den potensielle forskjellsbehandlingen som oppstår som en følge av begrepet "ubearbeidet fisk".

Som det fremgår av kapittel 4.1.1 konsumeres under 5 prosent av den norske produksjonen av laksefisk i Norge, resten eksporteres. Om lag 80 prosent eksporteres som ubearbeidet, altså under vareposisjonene 03.02 og 03.03, jf. alternativ B i tabell 2. Eksporten av bearbeidet laksefisk er med andre ord ikke ubetydelig. Målt i produktvekt ville eksporten av de bearbeidede varene generert en avgift på nesten 35 millioner kroner i 2016.

For å oppfylle formålet med produksjonsavgiften kan det dermed diskuteres om det er riktig at den kun skal gjelde for ubearbeidet fisk. En kan i ytterste konsekvens se for seg at norske eksportører vil forsøke å unngå produksjonsavgiften ved å øke eksporten av filetert laksefisk, noe som vil redusere kommunenes inntekter. Attpåtil vil det kunne oppstå en utfordring i oppgjøret mellom produsent og eksportør der eksportøren kan kreve en pris (inkludert fradrag for avgift) for fisk som skal eksporteres ubearbeidet, men likevel bearbeide fisken og selv unngå å betale avgiften.

Forsøk på å unngå produksjonsavgiften eller utfordringer i oppgjøret mellom produsent og eksportør kan en unngå ved også i inkludere varenummer i -posisjonene 03.04, 03.05 og 16.04, jf. alternativ C i tabell 2. Så lenge avgiftsberegningen er basert på vekt og ikke verdi, vil produksjonsavgiften også være relativt lavere for bearbejdede produkter som har en lavere produktvekt og høyere salgsverdi.

Som tidligere nevnt vil det sannsynlig være behov for å opprette en ny avgiftstype eller –gruppe for produksjonsavgiften. Slik vi ser det bør det derfor være mulig å definere hvilke varenummer i tolltariffen som skal omfattes av avgiften, herunder også flere typer bearbejdet laksefisk. Etter vår oppfatning vil dette redusere en potensiell forskjellsbehandling og mulige tilpasninger for å unngå avgiften og dessuten i større oppfylle formålet.

#### 4.3.2 EØS-avtalen og Verdens handelsorganisasjon (WTO)

I vår modell, som baserer seg på Stortingets vedtak, skal produksjonsavgiften beregnes og kreves inn på eksportleddet. Vi vil derfor kort drøfte noen forhold vedrørende Norges forpliktelser i EØS-avtalen og WTO. Denne korte drøftelsen baserer seg på en mer utfyllende juridisk betenkning av advokatfirmaet Trond S. Paulsen.

##### *EØS-avtalen*

Handel med fisk og andre marine produkter er ikke regulert i hoveddelen av EØS-avtalen, men i protokoll 9 til avtalen, jf. EØS-avtalens artikkel 20. Protokoll 9 regulerer importrestriksjoner på fisk og fiskevarer. I tillegg skal avtalepartene sørge for at lovgivning og statsstøtte knyttet til fiskesektoren ikke skal være konkurransevridende. Protokoll 9 regulerer ikke eksport.

EØS-avtalen er derfor ikke til hinder for innføringen av produksjonsavgiften så fremt den ikke har konkurransevridende virkning. En begrensning mot "ubearbejdet fisk" vil kunne medføre en konkurransevridning til fordel for norsk foredling av laksefisk da eksport av disse produktene ikke vil være omfattet av produksjonsavgiften. Etter vår oppfatning vil derfor hensynet til protokoll 9 i EØS-avtalen ytterligere underbygge behovet for ikke å avgrense produksjonsavgiften til ubearbejdet fisk, men også inkludere bearbejdede produkter, jf. modell C i tabell 2.

Eksportavgiften på fisk og fiskevarer har vært gjenstand for klagesaker til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) ved flere anledninger siden 1996. Sakene har i stor grad fokusert på om avgiftsmidlene benyttes som statsstøtte i strid med EØS-avtalen. Norske myndigheter har vist til at vurderinger av statsstøtte til fiskerisektoren ligger utenfor den kompetansen som EØS-avtalen tillegger ESA, noe også ESA har konkludert med i sine avgjørelser. Europakommisjonen har også gitt sin støtte til dette.

I en pågående klagesak er det ESAs foreløpige konklusjon at de har kompetanse til å vurdere anvendelsen av avgiftsmidlene der anvendelsen har tilsvarende virkning som importrestriksjoner.<sup>32</sup> Norske myndigheter har argumentert grundig for at ESA heller ikke i dette tilfellet har kompetanse.

Formålet med produksjonsavgiften er som tidligere nevnt at produsentene skal betale en form for leie for bruk av fellesarealene til kommunene. I den foreslåtte modellen skal avgiftsmidlene uavkortet videreføres til kommunene og den videre bruken verken anvendes, disponeres eller påvirkes av næringen. På denne bakgrunn er det vår oppfatning at ESA vanskelig kan argumentere for at produksjonsavgiften vil ha konkurransevridende virkning.

##### *WTO*

WTO har et generelt forbud mot eksportrestriksjoner annet enn toll, skatter eller andre avgifter. Produksjonsavgiften faller derfor i utgangspunktet utenfor bestemmelsene. WTO vil likevel kunne ha

---

<sup>32</sup> Brev fra ESA til NFD 18. oktober 2016 i sak nummer 79122:  
<http://www.eftasurv.int/da/DocumentDirectAction/outputDocument?docId=2248>

interesse av å vurdere om inntektene fra toll, skatter eller avgifter på eksport blir anvendt på en måte som begrenser internasjonal handel. Dersom inntektene går til statsstøtte til egen industri vil det kunne rammes av WTOs bestemmelser om subsidiering og utjevningstoll. For de tilfeller støtten ikke overstiger 1 prosent av varens verdi skal imidlertid WTO avslutte sine undersøkelser (de minimis-regel).

På bakgrunn av formålet med produksjonsavgiften og fordelingen av avgiftsmidlene er det etter vår oppfatning ikke grunnlag for å hevde at avgiften kan være en subsidiering av norsk lakseindustri. Videre vil avgiften etter all sannsynlighet utgjøre langt mindre enn grensen på 1 prosent av varenes verdi for at WTO skulle gått videre med en eventuell klage fra et medlemsland.

#### 4.3.3 Unntak for bedrifter som går med underskudd

Flertallet i Næringskomiteen mener at regjeringen også skal utrede og vurdere om det er rett å gi fritak for å betale produksjonsavgift for eksempel når bedrifter går med underskudd. Etter vår vurdering vil det komplisere implementering og gjennomføring av modellen og åpne for nye muligheter for å unngå avgiften. Da bør en heller justere avgiftssatsen til et nivå som ikke skaper problemer for aktører som opplever lav inntjening i korte perioder.

#### 4.4 Resultater fra modellen

I det følgende presenterer vi noen utvalgte resultater fra modellen. Først gir vi en oversikt over mengden eksporterte fiskeprodukter og totale avgiftsmidler i kapittel 4.4.1. Deretter ser vi overordnet på hvilken betydning de ulike fordelingsmodellene ville hatt for kommunene i kapittel 4.4.2. Først basert på kommunenes MTB i 2016, deretter for perioden 2010 til 2015.

Komplette lister over fordelingen til alle kommunene under de ulike modellene for henholdsvis 2016 og 2010-2015 følger i vedlegg 3.

**Vedlegg 3.** Komplette liste over fordelingen til alle kommunene

##### 4.4.1 Produksjon og totale avgiftsmidler 2010-2016

I takt med produksjonen i norsk lakseindustri har også eksporten økt i perioden 2010 til 2016. Den største økningen finner vi for fersk laksefisk med hode (alternativ A) som har økt med om lag 33 prosent i fra 2010 til 2016.

**Tabell 4.** Eksportert mengde (tonn produktvekt) for alternativene A, B og C. 2010-2016

Alternativ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A	643 543	713 921	873 968	839 243	862 461	899 548	854 871
B	711 310	779 252	932 416	891 178	913 676	942 335	899 690
C	826 822	882 312	1 049 822	1 010 788	1 044 227	1 076 188	1 037 874

Ser vi kun på de ekstra produktene som inkluderes i alternativ B, fersk laksefisk uten hode og fryst laksefisk med og uten hode, er det faktisk en nedgang i eksporten på om lag 33 prosent fra 2010 til 2016.<sup>33</sup> Eksporten av de bearbejdede produktene i alternativ C har økt med om lag 20 prosent fra 2010 til 2016.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Differansen mellom alternativ B og A er 67 766 tonn i 2010 og 44 819 tonn i 2016.

<sup>34</sup> Differansen mellom alternativ C og B er 115 512 tonn i 2010 og 138 184 tonn i 2016.



Med utgangspunkt i en produksjonsavgift på 25 øre per kilo varierer den totale avgiften fra om lag 160 millioner kroner for alternativ A i 2010 til nesten 270 millioner kroner for alternativ C i 2015.

**Tabell 5.** Total avgift (25 øre per kilo) for alternativene A, B og C. 2010-2016

Alternativ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A	160 886	178 480	218 492	209 811	215 615	224 887	213 718
B	177 827	194 813	233 104	222 794	228 419	235 584	224 923
C	206 705	220 578	262 456	252 697	261 057	269 047	259 469

For alternativ C er den totale avgiften i gjennomsnitt om lag 250 millioner kroner i perioden 2010 til 2016. For å forenkle sammenligningen benytter vi i det følgende dette gjennomsnittet, en årlig avgift på 250 millioner kroner, for å illustrere betydningen for kommunene under de ulike fordelingsmodellene.

#### 4.4.2 Betydning for kommunene

##### *Fordeling basert på kommunenes MTB 2016*

Alle kommunenes lokaliteter summerer seg til en total MTB på om lag 3 170 000 tonn i begynnelsen av januar 2016. Av disse var om lag 160 000 tonn ny klarert MTB i løpet av 2015. Tabell 6 viser en oppsummering av resultatene for 2016, basert på en total avgift på 250 millioner kroner.

**Tabell 6.** Sammendrag av fordelingen (250 MNOK) til kommunene. 2016

Sammendrag avgift (1000 NOK)	Modell 1*			Modell 2		
	Basis	Insentiv	Totalt	Basis	Insentiv	Totalt
<b>Total avgift</b>	187 500	31 250	218 750	212 500	37 500	250 000
<b>Antall kommuner</b>	167	55	167	167	55	167
<b>Max</b>	7 887	2 462	10 349	8 939	2 954	11 893
<b>Gjennomsnitt</b>	1 123	568	1 310	1 272	682	1 497
<b>Min</b>	12	30	12	13	47	13

\* Total avgift er 250 MNOK også i modell 1, men 12,5 prosent fordeles til fylkeskommunene

Som vi leser av tabellen var det 167 kommuner med lokaliteter for oppdrett av laksefisk i 2016. Totalt 55 kommuner klarerte ny MTB i løpet av 2016.

Under fordelingsmodell 2 tildeles alle avgiftsmidlene til kommunene, men 15 prosent fordeles til kommuner som har klarert ny MTB. De 167 kommunene med lokaliteter mottar i gjennomsnitt nesten 1,3 million kroner i basis-beløp, mens de 55 kommunene som har klarert ny MTB mottar i gjennomsnitt nesten 0,7 millioner kroner. Kommunenes andeler varierer imidlertid mellom henholdsvis om lag 8,9 millioner og 13 000 kroner for basis-beløpet og om lag 3 millioner og 47 000 kroner for insentiv-andelen.

Under fordelingsmodell 1 tildeles 12,5 prosent av avgiftsmidlene til fylkeskommunene. Det innebærer at totalt 218,75 millioner kroner fordeles til kommunene og at kommunene naturligvis mottar en mindre andel av de totale avgiftsmidlene enn i modell 2.

I tabell 7 viser vi et sammendrag av de 10 største kommunene for henholdsvis basis-beløpet, insentiv-andelen og totalavgiften.

**Tabell 7.** Sammendrag topp 10 kommuner for hhv. basis, insentiv og total avgift. 2016

De 10 største (1000 NOK)	Avgiftsutbetaling modell 1			Avgiftsutbetaling modell 2		
	Basis	Insentiv	Total	Basis	Insentiv	Total
Totalt	42 915	13 690	56 605	48 637	16 428	61 018
Max	7 887	2 462	10 349	8 939	2 954	11 893
Gjennomsnitt	4 291	1 369	5 660	4 864	1 643	6 102
Min	3 031	923	3 955	3 436	1 108	4 174

I begge fordelingsmodellene mottar de 10 kommunene med størst andel av total MTB nesten 23 prosent av det totale basis-beløpet. De 10 kommunene som har klarert mest ny MTB i løpet av 2015 mottar om lag 44 prosent av den totale insentiv-andelen.

#### *Fordeling basert på kommunenes MTB over perioden 2010-2015<sup>35</sup>*

For fullstendighetens skyld ser vi også på hva kommunene totalt ville mottatt i avgiftsmidler i perioden 2010 til 2015. Tabell 8 viser en samlet oppsummering av resultatene for perioden basert på en total avgift på 1 500 millioner kroner. Fordelingen til kommunene er beregnet på årlig basis og deretter summert for hele perioden.

**Tabell 8.** Sammendrag av fordelingen (1 500 MNOK) til kommunene. 2010-2015

Sammendrag avgift (1000 NOK)	Modell 1*			Modell 2		
	Basis	Insentiv	Totalt	Basis	Insentiv	Totalt
Total avgift	1 125 000	187 500	1 312 500	1 275 000	225 000	1 500 000
Antall kommuner	172	154	172	172	154	172
Max	37 672	8 398	46 069	42 694	10 077	52 772
Gjennomsnitt	6 541	1 218	7 631	7 413	1 461	8 721
Min	4	58	4	5	70	5

\* Total avgift er 1500 MNOK også i modell 1, men 12,5 prosent fordeles til fylkeskommunene

I løpet av seksårsperioden 2010 til 2015 har 172 kommuner hatt lokaliteter for oppdrett av laksefisk ett eller flere år. I samme periode har 154 kommuner klarert ny MTB ett eller flere år.

I fordelingsmodell 2 mottar de 172 kommunene i gjennomsnitt om lag 7,4 millioner kroner i basis-beløp og nesten 1,5 millioner kroner i insentiv-andel. Som vi ser av tabell 8 er det imidlertid stor variasjon mellom den største og minste kommunen.

Under fordelingsmodell 1 tildeles 12,5 prosent av avgiftsmidlene til fylkeskommunen, noe som innebærer at totalt 1 312,5 millioner kroner fordeles til kommunene over seksårsperioden. Dette medfører naturligvis at kommunene mottar en mindre andel enn i modell 2.

I tabell 9 viser vi et sammendrag av de 10 største kommunene for henholdsvis basis-beløpet, insentiv-andelen og totalavgiften.

**Tabell 9.** Sammendrag topp 10 kommuner for hhv. basis, insentiv og total avgift. 2010-2015

De 10 største (1000 NOK)	Avgiftsutbetaling modell 1			Avgiftsutbetaling modell 2		
	Basis	Insentiv	Total	Basis	Insentiv	Total
Totalt	251 033	45 119	289 761	284 504	54 143	330 977
Max	37 672	8 398	46 069	42 694	10 077	52 772
Gjennomsnitt	25 103	4 512	28 976	28 450	5 414	33 098
Min	17 895	3 350	21 146	20 281	4 020	24 087

<sup>35</sup> Fra og med 2010 til og med 2015. Totalt 6 år.

I begge fordelingsmodellene mottar de 10 kommunene med størst andel av total MTB i perioden om lag 22 prosent av det totale basis-beløpet. De 10 kommunene som har klarert mest ny MTB i perioden mottar om lag 24 prosent av den totale insentiv-delen.

For ordens skyld viser vi i tabell 10 en oversikt over de 10 kommunene som totalt mottar den største andelen av avgiftsmidlene i seksårsperioden. Frøya, Hitra og Nærøy mottar alle over 40 millioner kroner i perioden mens Smøla på 10. plass mottar rett i overkant av 24 millioner kroner.

**Tabell 10.** De 10 største kommunene. Total avgift. Modell 2. 2010-2015

Kommune	Total avgift (1000 NOK)
Frøya	52 772
Hitra	45 767
Nærøy	43 546
Alta	29 047
Kvinnherad	28 422
Vikna	28 158
Austevoll	27 521
Finnøy	26 696
Flatanger	24 962
Smøla	24 087

For å synliggjøre betydningen av å klarere nye lokaliteter og/eller ny MTB viser vi også insentiv-andelen til de 10 kommunene som har klarert mest ny MTB i perioden 2010 til 2015 i tabell 11. I denne oversikten kommer Frøya best ut med en insentiv-andel på totalt 10 millioner kroner, mens lbestad kommune på 10. plass mottar rett over 4 millioner kroner.

**Tabell 11.** De 10 største kommunene. Insentiv-andel. Modell 2. 2010-2015

Kommune	Insentiv-andel (1000 NOK)
Frøya	10 077
Nærøy	8 154
Vikna	5 290
Harstad	5 060
Smøla	4 680
Aure	4 418
Finnøy	4 261
Tysfjord	4 112
Hitra	4 071
lbestad	4 020

## 5 Oppsummering og anbefalinger

I denne rapporten har vi med utgangspunkt i Stortingets vedtak i sak nummer 11 torsdag 8. juni 2017 vurdert utformingen av en potensiell modell for en avgift per kilo eksportert ubearbeidet fisk (produksjonsavgift). I vurderingen har vi vektlagt at modellen raskt skal kunne implementeres samt at den skal være enkel å drifte og kontrollere.

Norge har allerede en eksportavgift på fisk og fiskevarer. Beregningen av denne avgiften skjer hos Tolletaten på bakgrunn av tolldeklarasjoner der eksport av fisk og fiskevarer har en egen avgiftstype med fire avgiftsgrupper. Skatteetaten har ansvaret for innkrevningen av eksportavgiften på bakgrunn av avgiftstypen og grunnlaget i tolldeklarasjonene. Etter vår vurdering bør det enkelt kunne opprettes en ny avgiftstype eller –gruppe for produksjonsavgiften slik at beregning og innkreving raskt kan implementeres i det eksisterende systemet.

Videre har vi vurdert to ulike modeller for fordelingen av avgiftsmidlene. Den ene modellen følger instruksene gitt til Havbruksfondet der 12,5 prosent av midlene fordeles til fylkeskommunene, 75 prosent av midlene til kommunene basert på total MTB, mens de siste 12,5 prosentene fordeles til kommuner som har klarert ny MTB. Den andre modellen fordeler kun avgiftsmidlene til kommunene, i tråd med ordlyden i Næringskomiteens innstilling. I denne modellen fordeles 85 prosent av avgiftsmidlene til kommunene, mens de resterende 15 prosentene fordeles til kommuner som har klarert ny MTB. Vi har også argumentert for at fordelingen av midlene kan legges til et annet organ enn Havbruksfondet.

Vi har tatt utgangspunkt i avgiftsstørrelsen fra representantforslaget på 25 øre per kilo. Vi har verken gjort noen vurderinger om hvorvidt dette er et "riktig" nivå for avgiften eller om avgiften skal være vekt- og ikke verdibasert. Vi har imidlertid sammenlignet avgiftsnivået med en lignende avgift i Skottland og Chile samt sammenlignet med reduksjonene i eksportavgiften de siste årene. I illustrasjonen av modellene har vi benyttet den gjennomsnittlige avgiftsstørrelsen i perioden 2010 til 2016.

For å ivareta produksjonsavgiftens formål samt Norges forpliktelser i EØS-avtalen og WTO er det vår anbefaling at produksjonsavgiften ikke avgrenses til "ubearbeidet fisk" slik det fremgår av Stortingets vedtak. I stedet bør alle varenummer som omfatter norskprodusert laksefisk egnet til menneskeføde. Videre anbefaler vi, i tråd med ordlyden i Næringskomiteens innstilling, at produksjonsavgiften fordeles kun til kommunene, jf. fordelingsmodell 2.