

Regelrådets uttalelse

Om: Innføring av avgift på produksjon av fisk

Ansvarlig: Skattedirektoratet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Skattedirektoratet

Deres ref.:
2019/12716

Vår ref.:
20/00231

Dato:
15.12.2020

Vår saksbehandler:
Johnsrud/Grøtt Grinde/
Grønvold

Uttalelse

Om: Innføring av avgift på produksjon av fisk

Konklusjon: Forslaget er tilstrekkelig utredet

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Skattedirektoratet har sendt på høring forslag om avgift på produksjon av laks, ørret og regnbueørret.

Forslaget medfører nye byrder for næringslivet i form av avgiftsbelastning, registrering og rapportering. Regelrådet registrerer at forslaget om å innføre produksjonsavgift har vært gjenstand for en grundig utredningsprosess, først gjennom NOU 2019:18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, og deretter fulgt opp i Meld. St. 2 *Revidert nasjonalbudsjett 2020* og Prop. 1 LS (2020-2021) *Skatter, avgift og toll 2021*. Etter Regelrådets vurdering er det imidlertid enkelte svakheter i utredningen av virkningene av det konkrete avgiftsforslaget.

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har gjennomført et arbeid for å få innsikt i bransjen og hvilke utfordringer de ser med den foreslåtte avgiften. Videre er det positivt at det legges til rette for utstrakt deling og gjenbruk av data mellom Fiskeridirektoratet og Skatteetaten. På denne bakgrunn er det grunn til å tro at de administrative byrdene ved å etterleve reglene vil bli begrenset. I lys av at avgiften og avgiftsnivået er bestemt i stortingsvedtaket mener Regelrådet at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1. Om forslaget som er sendt på høring

På vegne av Finansdepartementet har Skattedirektoratet sendt på høring forslag til endring av særavgiftsforskriften, skatteforvaltningsforskriften og skattebetalingsforskriften. Bakgrunnen for forslaget er Regjeringens forslag til produksjonsavgift på fisk i *Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021* med tilhørende forslag til stortingsvedtak.

Forslaget er en oppfølging av NOU 2019:18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet* og Meld. St. 2 *Revidert nasjonalbudsjett 2020*. Regjeringen foreslår en avgiften på produsert laks, ørret og regnbueørret. Avgiften på produksjon av fisk utformes som en ordinær særavgift, og det legges opp til at de registrerte avgiftspliktige virksomhetene egenfastsetter avgiften i en særavgiftsmelding som er forhåndsutfylt med utslaktingskvantum fra Fiskeridirektoratet. Registreringen som særavgiftspliktig for denne avgiften foreslås å knyttes til akvakulturtillatelser med produksjonsenheter i territorialfarvannet. Avgiftsplikten foreslås å oppstå på slaktetidspunktet, og avgiftsgrunnlaget foreslås å være sløyd fisk, eventuelt etter omregning fra annen slaktetilstand (tilvirkningsgrad). Avgiften skal tre i kraft fra 1. januar 2021.

2. Regelrådets prioritering

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

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

Regelrådet prioriterer å uttale seg om forslaget siden havbruksnæringen er en stor og viktig næring for Norge som bidrar med betydelig verdiskaping og sysselsetting langs kysten. Forslaget medfører nye kostnader for næringen. Regelrådet uttalte seg også til NOU 2019:18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet* som er noe av bakgrunnen for dette forslaget. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om utredningen av forslaget til produksjonsavgift.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

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

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

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Regelrådet registrerer at forslaget om innføring av en produksjonsavgift har vært gjenstand for en grundig utredningsprosess, først gjennom NOU 2019:18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, og deretter fulgt opp i Meld. St. 2 *Revidert nasjonalbudsjett 2020* og *Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgift og toll 2021*. I slike store utredninger kan utredningene av virkningene av forslagene bli spredt på flere dokumenter. Etter Regelrådets vurdering er virkningene for havbruksnæringen tilstrekkelig utredet samlet sett, men det er likevel enkelte svakheter i utredninger av virkninger i dette høringsnotatet. Dette skyldes blant annet at det i NOUen gjøres rede for enkelte utfordringer med å innføre en produksjonsavgift som ikke adresseres når det faktisk foreslås å innføre en avgift. For eksempel er en avgift i utgangspunktet vridende. Det vil si at en avgift påvirker aktørens

produksjonsbeslutninger sammenlignet med en situasjon uten avgift. Hvor store vridningene blir avhenger blant annet av avgiftsnivået. Etter Regelrådets vurdering burde Skattedirektoratet drøftet om forslaget til avgift, herunder valgt avgiftsnivå, medfører vridninger. Etter Regelrådets vurdering kunne Skattedirektoratet med fordel i større grad vist til og kommentert utredningen av virkninger av produksjonsavgift i NOUen.

Etter Regelrådets vurdering er det enkelte svakheter i utredningen av omregningsfaktorer. Regelrådet antar at forslagene til omregningsfaktor er hentet fra vedlegget til forskrift 20. mai 2009 nr. 534 om omregningsfaktorer fra produktvekt til rund vekt, men dette fremgår ikke av høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering burde Skattedirektoratet vist til hvor omregningsfaktorene er hentet fra og eventuelt hvilke vurderinger som er gjort på bakgrunn av vedlegget.

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har utredet de administrative virkningen av registrering og rapportering. Regelrådet er imidlertid noe usikre på bruken av Oxford Researchs rapport fra 2009. Regelrådet registrerer at rapporten er forholdsvis gammel og at det derfor er grunn til å tro at vurderingen kan være noe utdatert med hensyn til digitalisering. Digitalisering tilsier lavere kostnader enn det som er oppgitt i rapporten. Videre er vi usikre på om særavgiftene som ble vurdert i rapporten er tilstrekkelig sammenlignbare med denne avgiften. På denne bakgrunn er det etter Regelrådets vurdering usikkerhet om de faktiske administrative kostnadene.

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har gjennomført innsiktsarbeid der enkelte av virksomhetene som vil bli avgiftspliktige har blitt intervjuet. Skattedirektoratet viser til at arbeidet har gitt god innsikt i bransjen og hvilke utfordringer de ser med den foreslåtte avgiften. Etter Regelrådets vurdering kunne Skattedirektoratet med fordel vært mer åpne om hvilke innspill de har mottatt og hvordan de har blitt vurdert.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at Skattedirektoratet har vurdert konkurransenvirkninger av forslaget. Det fremgår av høringsnotatet at avgiften treffer alle som har akvakulturdrift av laks, ørret og regnbueørret innenfor territorialfarvannet. Skattedirektoratet antar derfor at forslaget ikke har noen konkurransenvridninger innenfor produksjon av disse fiskeartene i Norge. Skattedirektoratet nevner videre at dersom næringen lykkes med landbasert oppdrett, eller at det i større grad etableres offshore havbruk, kan avgiften slik den nå foreslås virke konkurransenvridende. Skattedirektoratet viser til at det i så fall bør tas stilling til om avgiftens virkeområde bør utvides.

Det er på det rene at det eksporteres store mengder laks, ørret og regnbueørret hver år. Regelrådet viser til at en internasjonale konkurransesituasjonen er grundig gjort rede for i et eget kapittel i NOUen. Regelrådet savner imidlertid en vurdering av virkningene på konkurransen internasjonalt av valgt avgiftsnivå.

3.3. Forenkling og digitalisering

Forslaget inneholder registreringsbyrder og rapporteringsbyrder for havbruksvirksomhetene. Når disse byrdene først skal innføres finner Regelrådet det positivt at Skattedirektoratet legger opp til utstrakt deling og gjenbruk av data mellom Fiskeridirektoratet og Skatteetaten. Slik Regelrådet forstår det vil deling og gjenbruk av data bidra til at de administrative byrdene for virksomhetene blir så lave som mulig. Videre bidrar forslaget til å oppnå Regjeringens digitaliseringsstrategi om «kun én gang».

Det fremgår av forslaget at virksomhetene skal godkjenne og/eller endre de forhåndsutfylte særavgiftmeldingene i portalløsningen for særavgifter (ELSÆR). Etter Regelrådets vurdering er det positivt at det tilsynelatende legges til rette for en brukervennlig og effektiv digital rapporteringsløsning.

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Hensynet til små virksomheter er ikke drøftet i høringsnotatet. Små virksomheter ble imidlertid vurdert i NOU 2019: 18 på side 182 der det blant annet fremgår at «*Ressurser som er lønnsomme å utnytte for samfunnet, kan da bli ulønnsomme for private aktører. Små aktører kan videre ha mindre evne til å bære en produksjonsavgift i dårlige tider som følge av dårligere likviditet. I verste fall kan en produksjonsavgift medføre at små aktører ikke klarer å opprettholde driften dersom lønnsomheten synker, og man får en mer monopolisert næring med få, store aktører*». Etter Regelrådets vurdering burde Skattedirektoratet utredet om disse vurderingene er aktuelle også som følge av det konkrete forslaget til produksjonsavgift, herunder avgiftsnivå.

3.5. Alternative tiltak

Skattedirektoratet skriver innledningsvis i høringsnotatet at forslaget til produksjonsavgift har et fiskalt formål. Senere i høringsnotatet skriver direktoratet imidlertid at det er viktig å «informerer aktørene om at formålet med avgiften er å skattlegge produksjonen av fisk med fellesskapets ressurser». Dette var også bakgrunnen for og formålet med utredningen i NOU 2019:18. På denne bakgrunn fremstår målet med forslaget som noe uklart kommunisert.

NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet* ble det utredet tre alternative forslag. Forslagene ble drøftet i Meld. St. 2 *Revidert nasjonalbudsjett 2020*, og regjeringen har i Prop. 1 LS (2020-2021) *Skatter, avgift og toll 2021* valgt på foreslå en produksjonsavgift. Alternative tiltak er således tilstrekkelig utredet i den forutgående utredningsprosessen. Videre setter Regjeringens forslag til stortingsvedtak opp klare rammer for utredningen. Det er likevel enkelte svakheter i utredningen av alternative løsninger for utformingen av avgiften. For eksempel kunne Skattedirektoratet i større grad drøftet når avgiftsplikten oppstår. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er enkelte svakheter i utredningen av alternative tiltak i dette høringsnotatet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Dersom avgiften først skal innføres finner Regelrådet det positivt at de administrative kostnadene ved å oppfylle reglene sannsynligvis er relativt lave for havbruksvirksomhetene. Det er positivt at Skattedirektoratet er opptatt av å gi god og tidlig kommunikasjon om avgiften, og å gi informasjon om formålet med avgiften. Videre finner Regelrådet det positivt at myndighetene aktivt samhandler på tvers for å sikre gjenbruk av data, økt kvalitet og mer målrettede kontroller. På denne bakgrunn mener Regelrådet at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig utredet i denne saken.

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

Forslaget inneholder registreringsbyrder og rapporteringsbyrder for havbruksvirksomhetene. Det er imidlertid positivt at Skattedirektoratet har gjennomført innsiktarbeid for å få innsikt i bransjen og hvilke utfordringer de ser med den foreslåtte avgiften. Og videre at det legges til rette for utstrakt deling og gjenbruk av data mellom Fiskeridirektoratet og Skatteetaten. På denne bakgrunn er det grunn til å tro at de administrative byrdene ved å etterleve reglene vil bli begrenset. I lys av at avgiften og avgiftsnivået er bestemt i stortingsvedtaket mener Regelrådet at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.