SNF-rapport nr. 13/08

En oversikt og vurdering av skatter og avgifter i fiskeflåten

av

Stein Ivar Steinshamn

SNF-prosjekt nr. 5658
Gebyr- og avgiftsnivået i fiskeflåten

Prosjektet er finansiert av Fiskeri- og kystdepartementet

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, Juni 2008

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-491-0580-9 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0582-0 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet, Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Forfatteren ønsker å takke følgende personer i alfabetisk rekkefølge for å ha bidratt med kommentarer og/eller informasjon/input til rapporten: Unni Bernson, Havforskningsinstituttet, Erling Brækkan, Telenor, Rögnvaldur Hannesson, NHH, Alf Magnus Kristensen, FOKU, Svein Erik Larsen, Sjøfartsdirektoratet, Rune Mjøs, Norsk Havneforbund, Aarne Røvik, Finansdepartementet, Hans Solen, Fiskeridirektoratet, Monica Sundfær, Eksportutvalget for fisk, Tor Are Vaskinn, Fiskebåtredernes Forbund, Eli Marie Åsen, Miljøverndepartementet.

Takker også for input og tilbakemeldinger jeg har fått fra Fiskebåtredernes Forbund og Norges Fiskarlag.

I tillegg vil jeg også takke medlemmene av referansegruppen for prosjektet som bestod av Jan-Frederik Danielsen (FKD), Stine Hammer (FKD), Raymond Jenssen (FKD), Sverre Johansen (FKD), Torleif Paasche (Norges Fiskarlag), Aarne Røvik (FIN), Tonje Sund (NHD), Kari Anita Syverud (FIN) og Kjersti Vartdal (FKD).

Alle meninger som måtte fremkomme i denne rapporten står utelukkende for undertegnedes regning, og undertegnede er selvsagt alene ansvarlig for eventuelle feil eller mangler.

Bergen, juni 2008
Stein Ivar Steinshamn

INNHOLD

Kapittel 1. Innledning 1

Kapittel 2. Skatter, avgifter og gebyrer: definisjoner, kategorier og litt teori 3

Formål med skatter og avgifter 3

Definisjoner 3

Litt elementær teori 5

Spesielle forhold for fiskerinæringa 7

Kapittel 3. Oversikt over gebyrer og avgifter for fiskeflåten 9

Gebyrer og avgifter under Fiskeridirektoratet 9

Havneavgifter 17

Gebyrer under Kystverket 18

Miljøskatter 20

Avgifter til Rikstrygdeverket 31

Gebyrer for inspeksjon/kontroll til diverse etater 33

Gebyrer og avgifter administrert av Telenor 35

Avgifter på eksportverdi 37

Salgslagsavgift 45

Gebyrer og avgifter under Mattilsynet 47

Avsatt kvote til diverse formål 49

Kapittel 4. Konklusjoner 51

Appendiks. Liste over avgifter og gebyrer samt proveny 53

KAPITTEL 1
INNLEDNING

Formålet med denne rapporten er å gi en mest mulig fullstendig oversikt over skatte- og avgiftstrykket i den norske fiskeflåten med hovedvekt på gebyrer og særavgifter. Utredningen vil ta for seg fem aspekter:

1. Definisjon av gebyr og avgifter og formål med beskatning.
2. Kartlegging av gebyr og avgifter for fiskeflåten.
3. Vurdering av det samlete gebyr og avgiftsnivået for fiskeflåten.
4. Analyse av fordelingen av avgiftsbelastning mellom ulike fartøygrupper.
5. Analyse av utviklingen i avgiftsbelastning over tid.

I kapittel 2 ser vi først på ulike definisjoner av gebyr og avgifter og hvordan disse relaterer seg til de etablerte formålene med beskatning. Dette kapitlet begynner med en generell definisjon av hva skatter og avgifter er, og hva de vanligste formålene med og begrunnelsene for skatter og avgifter er og har vært på generelt grunnlag. Her gjennomgås ulike kategorier avgifter sammen med definisjoner og beskrivelser av disse. Skatter og avgifter kan defineres ut fra måten de blir innkrevd på, for eksempel direkte versus indirekte skatter, og for indirekte skatter enhetsskatt versus ad valorem skatt osv. De kan også defineres ut fra formålet med skatten, dvs. om de er opprettet for helt spesifikke formål, for å korrigere markeds-imperfeksjoner, som et ledd i fordelingspolitikken eller kun for å generere generelt skatteproveny. I dette kapitlet legges hovedvekten på de avgiftene som er relevante for fiskeflåten, og definisjonene blir viktige i forbindelse med vurderingen av avgiftene.

Det gis også en enkel gjennomgang av elementær skatteteori for å kunne diskutere ulike typer skatter og avgifter opp mot målsettingene en har både for fiskeflåten og for samfunnet. Aspekter med relevans for fiskeflåten blir viet ekstra oppmerksomhet.

Det er viktig å skille mellom gebyrer og avgifter på den ene siden og alminnelig beskatning på den andre siden. Alminnelig beskatning av arbeid og kapital blir ikke vektlagt i denne utredningen ettersom dette er beskatning som i prinsippet er lik for alle næringer og ikke spesifikt rammer fiskerinæringen.

Kapittel 3 tar for seg kartlegging av gebyrene og avgiftene i fiskeflåten. Dette kapitlet gir en fullstendig oversikt over de gebyrene og særavgiftene som fiskeflåten står overfor. Det er her snakk om en rekke særavgifter som, for eksempel, produktavgift, kontrollavgift, strukturavgift, NOX-avgift m.v. Kapitlet er lagt opp på den måten at gebyrene er sortert etter hvilken etat de hører under, og for hvert gebyr eller avgift gis det både en beskrivelse og en mer subjektiv vurdering. Beskrivelsen ser også på aspektene som går på å sammenlikne avgiftstrykket mellom ulike fartøykategorier samt å se på utviklingen over tid. Mulighetene for dette varierer imidlertid mellom de ulike gebyrene og avgiftene på grunn av varierende datamateriale.

Med utgangspunkt i oversikten i dette kapitlet gis det også et estimat på det samlete gebyr og avgiftsnivået. Her legges det spesiell vekt på det totale skattetrykket (skatteprovenyet) i forhold til antall avgifter og gebyrer det er snakk om for fiskerinæringen. I denne forbindelsen diskuteres det hvorvidt dagen avgifts- og skattestruktur er en effektiv måte å skaffe dette provenyet på eller om det er uforholdsmessig komplisert og byråkratisk nettopp på grunn av de mange forskjellige avgiftene og gebyrene som finnes, og hvorvidt innkrevingen dermed blir ineffisient. Et opplagt spørsmål er om det ikke ville være mer hensiktsmessig å samle alle avgiftene. For avgifter som er ment å dekke visse tjenester er spørsmålet om det er godt nok samsvar mellom disse avgiftene og de tjenestene som blir ytt.

Kapittel 4 består av en kort oppsummering og konklusjoner og påpeker muligheter til forbedringer der det er relevant.

En komplett liste over alle avgifter og gebyrer fiskeflåten står overfor og estimert avgiftsproveny er gitt i appendiks.

KAPITTEL 2

SKATTER, AVGIFTER OG GEBYRER: DEFINISJONER, KATEGORIER OG LITT TEORI

I dette kapitlet går vi gjennom de viktigste definisjonene av skatter, avgifter og gebyrer og hva som skiller de ulike kategoriene. Vi vil også gjennomgå litt helt elementær skatteteori som er relevant for denne rapporten. Det finnes en svært stor litteratur omkring skatter og skatteteori. I dette kapitlet vil vi derfor bare gå inn på noen få elementer som er direkte relevant for dette prosjektet om kartlegging av skatter og avgifter for fiskeflåten.

FORMÅL MED SKATTER OG AVGIFTER

Innkreving av skatter og avgifter kan ha forskjellige formål. Hovedformålene med myndighetenes skattlegging kan grovt deles inn i fire:

- finansiere offentlige sektor
- omfordeling
- motvirke eksternaliteter
- dekke kostnadene ved konkrete aktiviteter/handlinger (gebyrer, spesifikke avgifter).

Alle skatter og avgifter gir selvsagt inntekter til offentlig sektor, men man må skille mellom de skattene som har slik finansiering som sitt primære formål og de som har primært har andre formål slik som korrigering av eksternaliteter, endre forbruksmønsteret, osv. Gebyrer og spesifikke avgifter kommer på mange måter i en egen kategori fordi dette er betalinger for konkrete tjenester som utføres av det offentlige. I den grad disse tjenestene er tvungne og obligatoriske kan de imidlertid fortsatt betraktes som en form for beskatning. Sistnevnte kategori må dessuten gjennomgås nøye ettersom gebyrer og spesifikke avgifter også kan fungere som en fiskal avgift dersom de bidrar med inntekter til det offentlige ut over kostnadene ved den konkrete handlingen de er ment å dekke.

DEFINISJONER

Først vil gå gjennom de viktigste definisjonene som er relevant for denne rapporten. En skatt er definert som enhver form for finansiell overføring fra individer eller bedrifter til nasjonale eller lokale myndigheter som ikke er frivillig. Det er imidlertid viktig å skille mellom

generelle skatter som bare har til formål å trekke inn penger til offentlig sektor og avgifter og gebyrer knyttet til spesielle handlinger eller aktiviteter. For sistnevnte kategori går det også et skille mellom gebyrer og sektoravgifter som vi skal komme tilbake til.

Generelle skatter deles vanligvis inn i direkte og indirekte skatter. Direkte skatter kan spores direkte tilbake til den som betalte skatten, mens indirekte skatter betales via et mellomledd. Eksempler på direkte beskatning er inntektsskatt, eiendomsskatt, arveavgift, etc. Et typisk eksempel på en indirekte skatt er merverdiavgift på varer og tjenester. Merverdiavgiften blir innkrevd av de som tilbyr varer og tjenester for så å bli betalt videre til skattemyndighetene. Disse belastes dermed konsumentene av produktene indirekte ved at avgiftene veltes over på dem gjennom prisene, men vanligvis uten at de kan spores direkte tilbake til den som betaler. Når formålet med de generelle skattene, direkte eller indirekte, kun er å generere inntekter for myndighetene, er det viktig at de er nøytrale og ikke har vridende effekter som vi skal komme litt tilbake til i neste avsnitt.

I denne rapporten vil vi legge liten vekt på de generelle skattene og mer vekt på gebyrer og avgifter med spesielle formål. Avgiftene kan grovt deles i to grupper, de som har som formål å korrigere for eksternaliteter og de som har som formål å dekke kostnadene ved spesielle, oftest sektorspesifikke, aktiviteter eller myndighetshandlinger. Den første gruppen utgjøres i denne rapporten av miljøavgiftene. Den andre gruppen kan videre deles i særavgifter og gebyrer.

I henhold til Rundskriv R112-2006 ”Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger” er det viktige forskjeller mellom gebyrer og sektorspesifikke særavgifter som gjør at vi må skille mellom disse. Både gebyrer og sektoravgifter har et begrenset statsfinansielt formål, dvs. de er knyttet til en spesiell statlig aktivitet eller handling. Den viktigste forskjellen ligger i at gebyrer ikke skal overstige kostnaden ved å utføre en bestemt handling som betales av dem som mottar handlingen. Når det gjelder sektorspesifikke avgifter derimot, skal de totale inntektene fra avgiftene ikke overstige de totale kostnadene ved den statlige aktiviteten de er ment å dekke. Gebyrene tar man vanligvis for tjenester hvor mottakeren er en person eller bedrift, og de faller således inn under kategorien direkte skatter. De settes ofte slik at de dekker både grensekostnaden og eventuelt en del av den faste kostnaden ved tjenesten. Sektorspesifikke avgifter, på den annen side, blir pålagt tjenester som har et sterkt kollektivt element, dvs. som kommer hele sektoren til gode.

LITT ELEMENTÆR TEORI

Vi vil her kort repetere noen viktige poenger fra elementær skatteteori som er relevant for dette arbeidet. Som nevnt over er noen av de viktigste formåla med beskatning å generere inntekter for myndighetene og å gjennomføre nødvendig omfordeling. For begge disse formåla er det imidlertid viktig at skattene og avgiftene som blir anvendt er minst mulig vridende. Samfunnsøkonomisk optimal tilpasning skjer ved priser som gjenspeiler de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å tilby varer og tjenester. Skatter og avgifter er imidlertid med på å endre prisene på varer og tjenester slik at de ikke lenger gjenspeiler de samfunnsøkonomiske kostnadene og fører dermed til en annen tilpasning. En slik ikke-optimal tilpasning resulterer i et samfunnsøkonomisk tap. I den forstand utgjør skatter en markedsimperfeksjon siden de medfører andre priser enn de samfunnsøkonomisk optimale. Dette gjelder spesielt indirekte skatter siden disse virker rett på prisene på varer og tjenester, men det gjelder også for eksempel inntektsskatten siden denne påvirker prisen på arbeidskraft og dermed kan være med på å påvirke aktørenes adferd på arbeidsmarkedet og endre tilbudet av arbeidskraft vekk fra det optimale.

Formålet med noen skatter og avgifter er imidlertid nettopp å vri forbruket bort fra visse varer. Et eksempel på dette er alkoholavgiftene. Miljøavgifter er et annet eksempel, og som vi så over, er motvirkning av eksternaliteter listet opp som et av formålene med beskatning. En eksternalitet er definert som effekter aktørene i markedet har på hverandre men som ikke blir fanget opp av markedet, det vil si gjennom markedsprisene. Forurensing er et typisk eksempel på en slik eksternalitet. Dette påfører andre aktører ufrivillige kostnader som de ikke blir kompensert for men som miljøavgifter er ment å kompensere for. Derfor kalles de også ofte for korrigerende skatter. Eksternaliteter er eksempel på det som kalles markedsimperfeksjon. Men siden vridende skatter også representerer en type markedsimperfeksjon, vil det å bruke korrigerende skatter si at man korrigerer en type markedsimperfeksjon (eksternaliteter) med en annen type markedsimperfeksjon (skatter). En slik løsning kalles en nest best løsning i motsetning til først best som er en situasjon uten noen markedsimperfeksjoner over hodet. Teoretisk kunne det være mulig å korrigere alle markedsimperfeksjoner med optimale skatter som ble finansiert gjennom ikke-vridende lump-sum overføringer, og dermed oppnå en første beste løsning, men dette er nærmest umulig å gjennomføre i praksis.

Vi vil også si noen få ord om øremerking av skatteinntekter. I teorien er all øremerking av skatteinntekter ikke-optimal sammenliknet med å samle alle skatteinntektene og deretter fordele dem til ulike formål etter behov. Grunnen til dette er ganske enkelt at enhver fordeling

som kan oppnås ved hjelp av øremerking også kan oppnås uten øremerking. Øremerking legger dermed en begrensning på muligheten til optimal tilpasning. I tillegg vil øremerking være med på å gjøre skattesystemet unødvendig komplisert og uoversiktlig og tilsløre totalvurderingen av statens inntekter og utgifter.

Til sist noen få ord om fellesgoder eller såkalte kollektive goder. En av de mange grunnene til at det offentlige trenger inntekter er for å finansiere tilbudet av fellesgoder. Definisjonen på et fellesgode er at en konsuments bruk av et slikt gode ikke fratar, begrenser eller reduserer andres muligheter til å konsumere det samme godet og at det er vanskelig eller umulig å ekskludere noen fra å benytte godet. Fordi kollektive goder ikke kan stykkes opp og selges på markedet, fordi en ikke kan ekskludere noen fra å bruke det og fordi marginalkostnaden ved at det kommer en ekstra bruker er null, så vil det aldri kunne eksistere velfungerende markeder for slike fellesgoder. Det er derfor heller ikke mulig å fastsette en korrekt skatt eller gebyr ettersom et slikt gebyr ideelt sett skulle være lik marginalkostnaden. Den totale etterspørselen finnes i dette tilfellet ved vertikal summering av de individuelle etterspørselskurvene (eller betalingsvillighetene) fordi flere kan nyte godet samtidig. Det vil si at man summerer betalingsvillighetene for hvert kvantum. Dette står i kontrast til vanlige goder der totaletterspørselen finnes ved å summere de individuelle etterspørselskurvene horisontalt. For slike kollektive goder er det ikke uten videre lett å ta betalt for bruken, og offentlig produksjon eller subsidiering er meget vanlig.

Derfor er det ofte mer hensiktsmessig å overlate til staten å tilby slike goder enn å ha private tilbydere. Et typisk (og mye brukt) eksempel på kollektive goder er fyrlykter. Det er imidlertid rimelig at de som bruker de kollektive godene også betaler for det, slik at sauebøndene i Østerdalen for eksempel slipper å betale for fyrlykter og annen infrastruktur langs kysten. Dette er aspekter vi kommer tilbake til under omtale av de enkelte avgiftene i neste kapittel, bl.a. kystavgiften.

SPESIELLE FORHOLD FOR FISKERINÆRINGA

Hensikten med denne rapporten er å kartlegge hvor mye fiskeflåten betaler i skatter, gebyrer og avgifter og å sammenlikne dette med hvor mye det er rimelig å forvente at en slik næring skal betale. Svaret på hva som er rimelig å forvente kan deles i to. For det første er det rett og rimelig at fiskerinæringa skal bidra til fellesskapet og være med på å finansiere offentlig sektor i samme grad og på samme måte som andre næringer. Dette gjelder den generelle beskatningen og omfatter først og fremst inntektsskatt, arbeidsgiveravgift, merverdiavgift, pensjons- og trygdeavgifter m.v. Vi vil komme inn på hvordan noen av disse skattene er utformet for fiskernes vedkommende men det ligger ikke i mandatet til dette prosjektet å gå i detalj på dette. Vi går i stedet ut fra at denne forutsetningen i det store og hele er oppfylt.

Men i tillegg er det rimelig at alle næringer som påfører samfunnet eller staten ekstra utgifter, også i størst mulig grad skal dekke disse utgiftene. Dette kan være direkte kostnader som en næring påfører staten og som derfor er med i statsbudsjettet, for eksempel administrasjons-kostnader, men det kan også være indirekte kostnader i form av eksternaliteter, spesielt i form av forurensing. Sistnevnte er langt vanskeligere å måle og det er ikke en kostnad som påføres staten, men den må likevel tas med i regnskapet siden det er en kostnad som påføres samfunnet. For fiskerinæringen sitt vedkommende er de direkte kostnadene for eksempel utgifter til utforming av regelverk, kontroll av fangst og fiskefartøy, ressursovervåking, infrastruktur langs kysten, forhandlinger med andre land, etc. Grunnen til at fiskerinæringen trenger et eget regelverk er denne næringens spesielle stilling som følge av at den er basert på utnyttelsen av en fellesressurs. Det er velkjent fra fiskeriøkonomisk teori at et fritt og uregulert fiske vil påføre samfunnet tap i form av for stor kapasitet og unødvendig konkurranse om ressursene. Dette krever regulering i form av tildeling av kvoter og lignende. Hva som er den mest hensiktsmessige reguleringen, og hvor stor administrasjon som kreves for å gjennomføre denne, er spørsmål vi ikke kommer inn på her. Her tas det bare for gitt at næringen ideelt sett skal dekke kostnaden ved den administrasjonen som finnes.

Et annet spørsmål vi heller ikke kommer inn på er hvorvidt fiskerinæringa i tillegg burde betale ressursrenteskatt. Ressursrenten er definert som den avkastningen eller renprofitten som er igjen etter at normal avkastning på arbeid og kapital er dekket. En slik mulig avkastning skyldes retten til å høste av en naturressurs som i utgangspunktet tilhører fellesskapet. Dersom slik avkastning ikke realiseres, skyldes det som oftest for stor kapasitet og for høye kostnader som følge av manglende eller feilaktig regulering (mismanagement).

I neste kapittel går vi gjennom alle avgiftene og gebyrene fiskerinæringen står overfor, kategoriserer disse etter type og vurderer dem ut fra de samfunnsøkonomiske prinsippene som er nevnt over. I forbindelse med gebyr og avgifter er det ikke minst viktig å finne et estimat på om de dekker kostnadene ved de handlingene de er ment å dekke, om der er underdekning eller om avgiftene er for høye og dermed representerer skjulte fiskalavgifter. Til sist vil vi summere alle avgiftene for å finne et estimat på det samlete gebyr- og avgiftstrykket i fiskerinæringen.

KAPITTEL 3

OVERSIKT OVER GEBYRER OG AVGIFTER FOR FISKEFLÅTEN

I dette kapitlet vil vi gi en samlet oversikt over skatter, gebyrer og avgifter som vedrører fiskerinæringa, det vil si fangstleddet. Denne oversikten vil dels bli inndelt etter hvilken myndighet som administrerer de forskjellige avgiftene og gebyrene og dels etter formålet med og type avgift. De avgiftene som sorterer under Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) vil for eksempel igjen deles inn i de som sorterer under Fiskeridirektoratet og de som sorterer under Kystverket. Under gjennomgår vi alle de skattene, avgiftene og gebyrene som er relevant for fiskeflåten en for en med beskrivelse og vurdering. Vurderingen legger vekt på hvilken kategori avgift det dreier seg om, hvilket formål den har, hva det totale provenyet er og hvordan dette står i forhold til eventuelle kostnader knyttet til gjeldende aktivitet/handling. I tillegg vil vi forsøke å gi en vurdering basert på samfunnsøkonomiske kriterier der det er relevant.

En liste over alle skattene og gebyrene som blir gjennomgått samt deres proveny blir gitt helt på slutten av dette kapitlet. Dette gir en pekepinn om den samlete gebyr- og avgifts-belastningen fiskeflåten står overfor.

GEBYRER OG AVGIFTER UNDER FISKERIDIREKTORATET

Det er til sammen sju gebyrer og avgifter som sorterer under Fiskeridirektoratet. Disse kan deles inn i gebyrer, sektoravgifter og diverse fiskeriformål som følger:

Gebyrer

Innmeldingsgebyr til Merkeregisteret

Beskrivelse

Merkeregisteret er Fiskeridirektoratets register over alle merkepliktige norske fiskefarkoster. Det er forbudt å drive ervervsmessig fiske med merkepliktig fartøy uten at det er merket slik det er foreskrevet i loven om registrering og merking av fartøyer av 1919. Registreringen skal inneholde opplysninger om fartøyets navn, tildelt merke, radiokallesignal, tonnasje,

lastekapasitet, lengde, bredde, byggeår og eierforhold. Ved tilbakekall/bortfall av ervervs-tillatelsen for et fartøy, skal det i henhold til deltakerloven slettes fra merkeregisteret.

Der er et engangsgebyr for innmelding til merkeregisteret og et årlig gebyr så lenge fartøyet står i merkeregisteret. Årsavgiften blir definert som en sektoravgift og vil bli omtalt under. Innmeldingsgebyret ble innført i 1986, og satsene avhenger av fartøyets lengste lengde.

I forbindelse med Statsbudsjettet for 2008 ble gebyrene til Merkeregisteret gjennomgått for å tilpasse dem til nye retningslinjer for gebyrer fra statlige myndigheter. Som følge av denne gjennomgangen ble det foreslått å redusere satsene. Satsene per 1. januar 2008 for innmeldingsgebyret er vist i Tabell 1.

Tabell 1. *Innmeldingsgebyr Merkeregisteret. Satser per 1.1.2008.*

Fartøy under 15 meter s.l.:	*kr 2000,-*
Fartøy f.o.m. 15 meter s.l. til 28 meter s.l.:	*kr 4000,-*
Fartøy f.o.m. 28 meter s.l.:	*kr 6000,-*

Budsjett- og regnskapstall for totalprovenyet i henhold til Statsbudsjettet er gjengitt Tabell 2.

Tabell 2. *Innmeldingsgebyr i Merkeregisteret i henhold til. Statsbudsjettet*

	Regnskap 2006	Regnskap 2007	Forslag 2008
Innmeldingsgebyr Merkeregisteret	18,462 mill.	3,8 mill.	2,2 mill.

Vurdering

Innmeldingsgebyret til Merkeregisteret kan på mange måter minne om engangsavgiften (eller registreringsavgiften) på motorkjøretøyer. I prinsippet skal dette være et gebyr som kun skal dekke marginalkostnaden ved å registrere et nytt fartøy i registeret. I likhet med engangs-avgiften på kjøretøyer fungerer det imidlertid i praksis som en fiskalavgift hvis formål er å bringe inntekter til statskassa ettersom innmelding i Merkeregisteret er pliktig.

Når det gjelder utformingen av gebyret, setter vi spørsmålstegn ved fornuften i å la det avhenge i så stor grad av størrelsen på fartøyet. Ifølge opplysninger fra Fiskeridirektoratet så er tidsbruken for enkle saker på rundt tre timer mens den for enkelte kompliserte saker kan ta opp til 10 – 15 timer, og kompleksiteten i sakene øker erfaringsmessig med størrelsen på fartøyene. Progressiviteten i satsene synes likevel å være vel kraftig ettersom det er tre ganger så dyrt å melde inn et fartøy på 28 meter som et fartøy på 14 meter. En gjennomgang som tar sikte på utjevning av satsene, samt ser på muligheten for en eventuell sammenslåing med årsavgiften kan være på sin plass. Ettersom innmelding i Merkeregisteret er pliktig, kan vi ikke se at der er noen incentiver knyttet til dette gebyret.

Gebyr kjøperregistrering

Beskrivelse og vurdering

Gebyrinntektene i forbindelse med kjøperregistrering er i Statsbudsjettet for 2008 foreslått satt til 490 000 kr. Dette beløpet er i samme størrelsesorden som denne posten har hatt de siste årene. Slik sett er dette gebyret av liten betydning i forbindelse med de samlete skatte og avgiftstrykket for fiskeflåten.

Saksbehandlingsgebyr fiskeflåten

Beskrivelse og vurdering

Denne posten gjelder gebyrer for ulike typer søknader knyttet til fiskeflåten. Forslaget til inntekter på denne posten i Statsbudsjettet for 2008 er på 3,2 mill. kr. mens regnskapet for 2007 viser 2,1 mill. kr.

Sektoravgifter

Årsavgift til merkeregisteret

Beskrivelse

I tillegg til innmeldingsgebyret i Merkeregisteret er der også en årlig avgift som ble innført i 2004. Satsene på denne avgiften avhenger, i likhet med innmeldingsgebyret, av fartøyets lengste lengde.

I forbindelse med gjennomgangen av gebyrene til Merkeregisteret ble det også foreslått å redusere satsene for årsavgiften. I forslaget til Statsbudsjett for 2008 er det regnet med en

inntekt på 9,55 mill. kr. fra årsavgiften. Satsene per 1. januar 2008 for årsavgiften er gjengitt i Tabell 3.

Tabell 3. *Årsavgift Merkeregisteret. Satser per 1.1.2008.*

Fartøy under 15 meter s.l.:	*kr 1250,-*
Fartøy f.o.m. 15 meter s.l. til 28 meter s.l.:	*kr 2500,-*
Fartøy f.o.m. 28 meter s.l.:	*kr 3500,-*

Vurdering

Merkeregisteret er en nødvendig ordning for å gjennomføre oppsyn og kontroll med fiskeflåten. Kostnadene for å drive dette registeret må derfor betraktes som nødvendige kostnader knyttet til et kollektivt gode.

Årsavgiften til Merkeregisteret er en sektoravgift og målet er følgelig at den totale avgiftsinntekten skal tilsvare, men ikke overstige, kostnadene ved å opprettholde registeret. Fiskeridirektoratet beregner årlige kostnader til drift og vedlikehold av registeret samt bruk av registeret til i alt 11,78 mill. kr. som tilsvarer som tilsvarer summen av innmeldingsgebyr og årsavgift.

Årsavgiften som ble innført fra og med 2004, har hatt en tydelig effekt. Det ble nemlig registrert en kraftig nedgang i antall oppføringer i registeret fra 2003 til 2004 som følge av denne avgiften. Dette viser at avgiften er effektiv i forhold til målet om å holde registeret à jour og korrekt, ettersom det gir klare incentiver til å melde ut et fartøy som ikke lenger er aktivt.

For årsavgiftens vedkommende ser vi ingen logisk grunn til at avgiften skal være lengdeavhengig annet enn at det muligens gjenspeiler betalingsevnen til fartøyet. Kostnadene ved å drive og vedlikeholde registeret er neppe avhengig av lengden på de registrerte fartøyene.

Anbefaling

Vår anbefaling i forbindelse med innmeldingsgebyret og årsavgiften til Merkeregisteret er å avskaffe innmeldingsavgiften ettersom denne ikke representerer marginalkostnadene ved innmelding og heller ikke har noen spesielle incentivformål. I stedet bør alle kostnader knyttet til drift av Merkeregisteret finansieres gjennom årsavgiften. Hvis de faktiske kostnadene ved å drive registeret er på 9,55 mill. kr., er det ingen grunn til at samlete inntekter fra innmeldingsgebyr og årsavgift skal være på 11,75 mill. De samlete inntektene bør settes lik de samlete kostnadene enten dette innkreves gjennom en eller to avgifter. Og det enkleste vil da være å kreve dette inn gjennom bare en avgift, nemlig årsavgiften.

Ideelt sett burde årsavgiften være uniform for alle fartøy ettersom kostnadene ved å drive registeret ikke avhenger av størrelsen på fartøyene. Alternativt, dersom en lengdeavhengig avgift oppfattes som det mest rettferdige av aktørene i næringa, vil vi anbefale en todelt avgift, for eksempel en sats for fartøy over 28 m. og en for fartøy under 28 m.

Kontrollavgift

Beskrivelse

Kontrollavgifta er knyttet til omsetningen av fiske, nærmere bestemt som en prosentandel av førstehåndsomsetninga. Kontrollavgifta ble vedtatt i 2004, og innkreving av kontrollavgift trådte i kraft 1. januar 2005. I Statsbudsjettet for 2008 er inntektene på denne posten foreslått satt til 22,35 mill. kr.

Kontrollavgifta er beskrevet i "Forskrift av 20. desember 2004 om kontrollavgift i fiskeflåten" som følger: Det skal betales kontrollavgift av brutto fangstverdi for all fangst som til enhver tid er omfattet av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning etter Råfiskloven. Kontrollavgiften skal gå til dekning av kostnader ved kontrollvirksomhet overfor fiskeflåten. Avgiften trekkes med en sats på 0,2 prosent over sluttseddel på samme grunnlag som produktavgift, omsetningsavgift (pensjonstrekk) og strukturavgift, nemlig brutto fangstinntekt fratrukket lagsavgift.

Vurdering

I begrunnelsen for å innføre kontrollavgift (Ot.prp. nr. 3 2004-2005) ble det blant annet vist til fiskeriforvaltningens kostnadskrevende arbeid for å sikre bærekraftig høsting, inklusiv bestandskartlegging, overvåking, kvoteforhandlinger med andre land og arbeid med fordeling

av den nasjonale kvoten og fastsetting av kvoter til de enkelte fartøy. Videre ble det vist til at fiskerinæringa har gratis tilgang til å drive næringsvirksomhet på en fellesressurs, og at bærekraftig forvaltning er en nødvendig forutsetning for å gi et best mulig økonomisk langtidsutbytte av denne ressursen. Siden myndighetene har ansvar for å forvalte ressursene på vegne av fellesskapet, trengs det et omfattende regelverk for å gjennomføre en slik forvaltning, inklusiv tekniske reguleringer av hvordan fisket skal gjennomføres. For at dette regelverket skal respekteres trengs det kontroll, og det er naturlig at utgiftene til denne kontrollvirksomheten dekkes av næringa.

Ved å legge avgifta som en andel av førstehåndsomsetninga, kan den kreves inn på en kostnadseffektiv måte uten store økonomiske eller administrative konsekvenser. Avgifta er også uniform for alle fartøygrupper og gir derfor ingen spesielle incentiver eller vridninger i den ene eller annen retning, verken av ønsket eller uønsket karakter.

Kontrollavgifta faller inn under begrepet sektoravgifter og følgelig ligger der en begrensning som sier at de samlete inntektene ikke skal være større enn kostnadene ved aktiviteten den er ment å dekke, i dette tilfellet ressursforvaltning og kontroll. Her er det snakk om en andel på 0,2 prosent av førstehåndsomsetninga som typisk ligger på 10 – 12 mrd. kroner, altså 20 – 24 mill. kr. Dette stemmer også godt med forslaget til Statsbudsjett for 2008 på 22,35 mill. Slik sett ligger avgifta klart innenfor denne begrensningen.

Spørsmålet er om næringa selv burde betale en større andel av kostnadene ved å føre kontroll. Det er nemlig mulig å gjøre et visst anslag over størrelsen på kontrollkostnadene. Vi vet at ca. 20 prosent av Fiskeridirektoratets årsverk brukes til fiskerioppsyn. Vi går derfor ut fra at kostnadene til oppsyn for Fiskeridirektoratets vedkommende også utgjør omtrent 20 prosent av budsjettet. Ifølge Kystverket (www.kystverket.no) rettes 70 prosent av Kystvaktens aktivitet mot fiskerioppsyn hvorav 60 prosent er mot utenlandske fartøy. Da står vi igjen med at 28 prosent av Kystvaktens aktivitet rettes mot oppsyn av norske fiskefartøy. I 2006 var Fiskeridirektoratets budsjett på 300 mill. og Kystverkets budsjett på 800 mill. kr. Hvis vi tar henholdsvis 20 og 28 prosent av disse budsjettene får vi til sammen 284 mill. kr. Konklusjonen er med andre ord at kostnaden med fiskerioppsyn er altså i størrelsesorden ti ganger høyere enn det næringa selv betaler.

Diverse fiskeriformål

Strukturavgift

Beskrivelse

Ordningen med strukturavgift og strukturfond ble innført i første omgang for en femårsperiode med virkning fra og med 1. juli 2003 i henhold til "Forskrift av 30. juni 2003 om strukturavgift og strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten". Avgiften trekkes over sluttseddel på samme grunnlag som produktavgift, omsetningsavgift (pensjonstrekk) og kontrollavgift som en viss prosentandel av førstehåndsomsetninga.

Innkrevd strukturavgift skal sammen med eventuelle midler fra staten tilføres Strukturfondet. Strukturfondet ble etablert pr. 1.7.2003 for fiskefartøy under 15 meter (hjemmelslengde) som har konsesjon eller deltakeradgang i adgangsbegrensede fiskeri. Fondet forvaltes av Innovasjon Norge og skal etter planen evalueres etter første halvår 2008.

Strukturfondet skal benyttes til kapasitetstilpasning i fiskeflåten og sikre stabil tilgang på midler til kondemnering av fiskefartøy og dermed legge til rette for den nødvendige strukturering i ulike fartøygrupper. Regelen hittil har vært at halvparten av inntektene til Strukturfondet kommer fra strukturavgiften og andre halvparten fra staten.

Fra 1.1.2008 blir det anledning til å strukturere fiskefartøy ned til 11 meter. Som et resultat av dette vil muligheten for kondemneringstilskudd til fartøy over 11 meter bortfalle fra samme tidspunkt. I 2007 hadde alle under 15 meter anledning til å søke midler fra Strukturfondet.

Det skal betales strukturavgift av brutto fangstverdi, med fratrekk av lagsavgift, for all fangst som til enhver tid er omfattet av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning etter Råfiskloven. Fiskers avgiftsplikt gjelder også når fangst leveres i utlandet, og når fisker selv overtar fangsten.

Som vi ser av tabellen nedenfor varierer både satsene og avgiftsinntektene fra år til år. Satsene er basert på behovet til Strukturfondet og hva en forventer verdien av den totale førstehåndsomsetninga vil bli. Satsen behandles i forbindelse med Statsbudsjettet hvert år og vedtas av Stortinget. Satsen ble fra 2006 satt ned fra 0,35 til 0,05 %. For 2008 er behovet til

Strukturfondet beregnet til 22,5 mill. kr. hvorav strukturavgiften skal finansiere halvparten, dvs. 11,25 mil. Siden avgiften bare skal være operativ første halvår frem til fondet skal evalueres, tilsvarer dette en sats på 0,18 prosent av førstehåndsomsetninga dette halvåret.

Tabell 4. *Proveny fra strukturavgiften i henhold til. Statsbudsjettet*

	2005	2006	2007	2008
Sats	0,35	0,05	0,05	0,18
Forslag/Budsjett	35,0 mill.	5,0 mill.	5,0 mill.	11,25 mill.
Regnskap	39,303 mill.	11,432 mill.	5,5 mill.	

Vurdering:

Strukturavgiften er i en særstilling siden den verken er et gebyr eller en sektoravgift ut fra de vanlige definisjonene. Formålet med avgiften er å skape en mer tilpasset og kostnadseffektiv flåte, og inntektene fra avgiftene går direkte tilbake til fiskerne i form av kondemnerings-tilskudd. Effekten av dette er større lønnsomhet for de gjenværende fartøya på grunn av redusert totalkapasitet og høgere kvoter. Siden halvparten av fondet finansieres direkte av staten, kan Strukturfondet totalt sett oppfattes som en netto subsidie mer enn en netto avgift.

Strukturavgiften er først og fremst en inntektsoverføring mellom fartøyer. Alle fartøyer bidrar til Strukturfondet, jo mer desto mer de fisker, mens noen få fartøyeiere nyter godt av støtte til kondemnering, antakelig de som fisker forholdsvis lite eller av andre grunner er lite lønnsomme. Gevinsten av kondemnering (i form av større fartøykvoter) tilfaller ikke alle fartøyer men kun dem som tilhører den kvotegruppen som det kondemnerte fartøyet ble fjernet fra. I tillegg kommer subsidier fra staten til kondemnering. Der finnes ingen god samfunnsøkonomisk begrunnelse for denne ordningen. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv både kan og bør ordningen med strukturfond erstattes av en ordning hvor fiskerettigheter (kvoter og konsesjoner) omsettes fritt og gjelder for lang tid og helst evigvarende. Den som kjøper ut et annet fartøy får fordelen av fartøyets kvote og betaler for denne fordelen det han synes den er verd. Den som kondemnerer fartøy får den kompensasjon som han er villig til å akseptere.

HAVNEAVGIFTER

Beskrivelse

Det er generelt tre typer havneavgifter: anløpsavgift, kaiavgift og vareavgift, og vi vil her behandle disse samlet. Av disse er det de to første som er mest relevant for fiskeflåten, nemlig anløpsavgiften og kaiavgiften. Der finnes god statistikk for de totale tallene for disse avgiftene (for de havnene som er medlem av Norsk havneforbund[1]). For å anslå fiskeflåtens andel av avgiftene må vi imidlertid gjøre visse forutsetninger. Det totale regnskapet for havnene i Norsk havneforbund er gjengitt i Tabell 5.

Tabell 5. Omsetning i norske havner som er medlem av Norsk havneforbund.

Beskrivelse		Regnskap 2006
Havne-avgifter	Anløpsavgift	120 mill. kr.
	Kaiavgift	145 mill. kr.
	Vareavgift	165 mill. kr.
	Andre avgifter	30 mill. kr.
Andre inntekter	Landbaserte vederlag, leieinntekter m.m.	650 mill. kr
Totale inntekter		1,11 mrd. kr.

Vi ser at havneavgiftene utgjør under halvparten av havnenes inntekter (41 prosent), og at kai- og anløpsavgiften, som er relevant for fiskeflåten, utgjør 265 mill. kr. Av disse 265 mill. utgjør imidlertid avgifter fra hurtigrutene ca. 60 mill. kr. slik at vel 200 mill. kr. gjenstår fra annen skipstrafikk. Spørsmålet er da hvor mye av disse 200 mill. som utgjøres av fiskeflåten. Oppgaven blir ikke lettere av at hver havn kan sette sine individuelle havneavgifter i henhold til "Forskrift om havneavgifter" av 1994. Samtaler med økonomiansvarlig ved noen utvalgte havner samt Norsk havneforbund gir grunn til å tro at dette ligger i størrelsesorden 10 – 15 prosent, altså 20 – 30 mill. kr. Vi vil derfor bruke 25 mill. kr. som et relativt grovt estimat på dette tallet.

Vurdering

Regelen er at norske havner skal være selvfinansiert. Visse innslag av subsidier forekommer likevel, for eksempel i form av kommunal støtte til utbygging og lignende. Ut fra dette og ut

[1] Norsk havneforbund omfatter 52 av 60 havner og inkluderer alle de største havnene. Disse tallene kan derfor regnes som rimelig representative.

fra at havnene i hvert fall ikke skal gå med overskudd, kan vi konkludere med at skipstrafikken inkludert fiskeflåten totalt sett ikke betaler mer enn de kostnadene de påfører havnene.

GEBYRER UNDER KYSTVERKET

Under Kystverket sorterer det fire gebyrer: Losingsgebyr, losberedskapsgebyr, sikkerhetsgebyr og kystgebyr. Losgebyrene faller vekk fra diskusjonen i denne rapporten ettersom fiskefartøy er unntatt losplikt. Sikkerhetsgebyret gjelder kun innseiling til spesielle områder (Grenland, Oslofjorden, Sture, Mongstad, Kårstø m.v.) og er derfor heller ikke relevant for fiskeflåten. Dermed står vi igjen med kystgebyret.

Kystgebyr

Beskrivelse

Inntektene fra kystgebyret skal dekke merking av farleien. Tradisjonelt har dette omfattet navigasjonsinnretninger som fyr, lykter, lanterner, indirekte belysning (flomlys), lysbøyer, faste merker, staker og radarsvarere, osv. Det er om lag 20 000 slike innretninger. Behovet for slike navigasjonsinnretninger har imidlertid endret seg med tiden ettersom metodene for posisjonsbestemmelse i økende grad er basert på radar, globale satellittnavigasjonssystemer og elektroniske sjøkartsystemer. Samtidig er det fortsatt et udekket behov for navigasjonsinnretninger til bruk for nærnavigasjon. Det fører til et økt antall innretninger med forholdsvis kort rekkevidde.

Kystgebyret innkreves i medhold av forskrift av 21. april 1995 om kystgebyr, og gjelder kun for fartøy større enn 500 BRT. Budsjettert inntekt for 2008 er 94,6 mill. kr. Budsjettet tilsvarer 34 prosent av de budsjetterte driftskostnader og investeringer for navigasjonsinstallasjoner (fyr og merker). Kystgebyret beregnes på bakgrunn av fartøyenes bruttotonnasje (BT). Fartøy i utenriks fart kan betale gebyr pr enkeltseiling, som årsavgift eller som sesongavgift. Ved innseiling og utseiling betales kr 0,27 pr. BT med mindre årsavgift eller sesongavgift er betalt. Fartøy i innenriks fart kan bare velge mellom årsavgift og sesongavgift. Årsgebyret er kr 17,02 pr. BT. Sesonggebyret er kr 4,80 pr. BT, og gjelder for 3 måneder (kvartalsvis kalendermåneder).

Vurdering

Dette gebyret er på mange måter spesielt interessant ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv fordi det er snakk om finansiering av et fellesgode eller kollektivt gode. Definisjonen på et fellesgode er at en konsuments bruk av et slikt gode ikke reduserer andres muligheter til å konsumere det samme godet og at det ikke mulig å ekskludere noen fra å benytte godet, se kapittel 2. Fyrlykter og annen farledsmerking er typiske eksempler på fellesgoder eller kollektive goder. Kollektive goder er blant annet kjennetegnet ved at marginalkostnaden er liten eller null. Å investere i infrastruktur langs kysten innebærer vesentlige kostnader, mens marginalkostnaden ved å bruke denne infrastrukturen for det enkelte fartøy er null. Å bruke marginalkostnadsprinsippet for å fastsette avgiftene slik økonomisk teori tilsier, er derfor umulig i dette tilfellet og en må i stedet ty til gjennomsnittsprising eller direkte offentlig finansiering.

Som nevnt i kapittel 2 er det rimelig at der det finnes klart definerte brukergrupper, er det disse som skal betale fellesgodene. Dette gjelder opplagt for farledsmerkingen langs kysten. I tilfellet med kystgebyret har vi et stort innslag av subsidiering fordi kystgebyret kun tar inn 34 prosent av de budsjetterte kostnadene.

Der er i utgangspunktet ingen direkte samfunnsøkonomisk begrunnelse for at fartøy under en viss størrelse (500 BRT) skal være fritatt eller for at satsen skal være proporsjonal med brutto registertonn for fartøy over 500 BRT. Man kan imidlertid tenke seg at betalingsevnen, og følgelig også betalingsviljen øker med størrelsen på fartøyet. Men der er, så vidt vi vet, aldri gjort noe estimat på denne betalingsviljen.

For formålet i denne rapporten kan det være interessant å gjøre et anslag på hvor stor andel av de totale inntektene fra kystgebyret som betales av fiskeflåten. Dette finner vi ved å ta antall fartøy i den delen av som er aktiv i henhold til merkeregisteret og som er over 500 BRT og multiplisere med gjennomsnittsstørrelsen på disse fartøyene. Dette gir oss 172 fartøy med en gjennomsnittlig tonnasje på 1370 BRT. Hvis vi forutsetter at disse fartøyene betaler kystgebyr på årsbasis, dvs. kr. 17,02 per BRT (eller 23 317 kr. per fartøy), får vi at fiskeflåten bidrar med ca. 4 mill. kr. til den totale inntekten av kystgebyret. Det vil si bare litt over fire prosent.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør de som benytter denne infrastrukturen også betale for den, det vil si sjøtransport, fiske og fritidsferdsel på sjøen. Den kommersielle trafikken står

antakelig for mesteparten av dette mens fritidsferdsel kun utgjør en beskjeden andel. Men som vi har sett over, er det et stort innslag av subsidiering av den nødvendige infrastruktur for kysttrafikken. Her kan det også trekkes en parallell til veitrafikken som på sin side er en formidabel inntektskilde for staten gjennom bompenger og avgifter på biler og bensin. Det er derfor god grunn til å tro at fiskeflåten betaler vesentlig mindre for infrastrukturen langs kysten enn det bruken skulle tilsi.

MILJØSKATTER

Vi har tre typer miljøavgifter som berører fiskerisektoren, nemlig CO2-avgiften som blir refundert for fiskeflåtens vedkommende, svovelavgiften og NOx-avgiften som nå også er supplert av et NOx-fond. Vi vil ta for oss disse i tur og orden.

CO2-avgift (refusjon for fiskeflåten)

Beskrivelse

Fiskeflåten er unntatt fra bestemmelsene om grunnavgift og CO2-avgiften på mineralolje. For 2007 var satsene henholdsvis 0,429 og 0,54 kroner per liter for grunnavgiften og CO2-avgiften mens de for 2008 på henholdsvis 0,845 og 0,55 kr. per liter. Den samlete avgiften på mineralolje har altså økt fra 0.969 kr. til 1,395 kr. per liter. Fartøy som driver fiske og fangst i nære farvann kan etter søknad få refundert betalt grunnavgift og CO2-avgift av Garantikassen for fiskere månedlig. Det er bl.a. stilt vilkår om at fartøyet skal være registrert i "Registeret over merkepliktige norske fiskefarkoster".

Vurdering

Inntil videre er fiskeflåten fritatt for CO2-avgift. Første spørsmål er derfor om et slikt fritak har noen samfunnsøkonomisk begrunnelse. I utgangspunktet bør alle utslippskilder behandles likt. Fritak blir gjerne begrunnet med konkurranseforholdet til utlandet og at en ensidig norsk avgift er med på å hjelpe utenlandske aktører, eventuelt at virksomheten flagges ut av Norge. Dette argumentet er imidlertid ikke holdbart for fiske som drives innenfor norsk økonomisk sone. Slikt fiske er forbeholdt norske fartøy og kan ikke drives av fartøy under utenlandsk flagg. I dette tilfellet er det derfor ingen samfunnsøkonomiske argumenter for å avvike fra prinsippet om å behandle alle utslippskilder likt.

Det kunne følgelig være interessant å se hvor mye en slik avgift ville utgjøre for fiskeflåten dersom refusjonsordningen ble opphevet; noe som kan være en politisk mulighet på sikt.

Konsekvensene av å fjerne refusjonsordningen vil nemlig bli utredet. Ifølge Statistisk Sentralbyrå slipper fiskerisektoren ut 1,3 mill. tonn CO2 av et totalt utslipp på 43,3 mill. tonn, eller ca. tre prosent av de totale utslippene i Norge. Normalsatsen på CO2-avgiften for mineralolje (diesel), omregnet til kr. per tonn CO2, er 207 kr/tonn, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Det vil si at innføring av en CO2-avgift for fiskeflåten vil utgjøre 269,1 mill. kr. I Statsbudsjettet for 2008 er det operert med totale inntekter fra CO2-avgift på 4,7 mrd. kroner. Det vil med andre ord si at dersom refusjonsordningen ble opphevet ville fiskeflåten betale ca. 5,3 prosent av statens inntekter (som da ville bli 4,7 mrd. pluss 269,1 mill.) mens de bare ville stå for tre prosent av utslippene forutsatt at det betales avgift på hele utslippskvantumet.

Fra fiskernes synspunkt kan ordningen med refusjon virke noe tungvint og unødvendig byråkratisk i forhold til direkte fritak og oppfattes som et unødvendig utlegg inntil det blir refundert. Bakgrunnen for at det ikke kan gis direkte fritak er imidlertid bl.a. at oljen skal belastes svovelavgift. Videre er dette små fartøy som ofte bunkrer på den lokale marinaen, og ikke knyttet til bunkring på større anlegg hvor oljeselskapet har et system for søknad om fritaksberettiget olje. I motsetning til fiske og fangst i fjerne farvann og utenriks fart hvor fartøyet avgir erklæring, og som en konsekvens av denne får levert avgiftsfri olje. Refusjonen godskrives for øvrig med en fast rentesats på det utbetalte beløp. (Skattebetalingsloven § 11-4-5 jf. § 11-6)

Svovelavgift

Beskrivelse

I Norge ble svovelavgift skilt ut allerede i 1970 som en tilleggsavgift til mineraloljeavgiften basert på svovelinnhold. Svovelavgiften er i 2008 på 7,2 øre per liter mineralolje for hver påbegynt 0,25 prosent vektandel svovel (normalsvovel), noe som tilsvarer ca. 17 kr. per kilo utslipp av svoveldioksid (SO2). Mineralolje som har en vektandel på mindre enn 0,05 prosent svovel er imidlertid fritatt for svovelavgift. I tillegg er det mulig å få refundert hele eller deler av avgiften dersom en kan dokumentere rensetiltak.

I motsetning til CO2-avgiften og grunnavgiften på mineralolje er fiske og fangst i nære farvann ikke fritatt for svovelavgift. Avgiften faller imidlertid bort hvis destinasjonen er utenfor 250 nm. eller aktiviteten foregår utenfor 250 nm. Grensen på 250 nm gjelder bare fiske og fangst. All utenriks fart er fritatt for avgift, uansett avstand til destinasjon. Videre er

det kun fiske og fangst i fjerne farvann som er fritatt for avgift, ikke annen bruk til for eksempel gods- eller passasjertransport. Statens totale inntekter fra svovelavgiften er i Statsbudsjettet for 2008 foreslått satt til 155 mill. kr.

Vurdering

Den miljømessige begrunnelsen for dette var rimeligvis å få redusert utslippene av svovel samt generere inntekter for å kompensere for de negative eksterne virkningene knyttet til svovel; men uten noen spesiell øremerking.

I henhold til Gøteborgprotokollen[2] er Norge forpliktet til å redusere sine samlete utslipp av SO2 til 22 000 tonn i året innen 2010. I følge Statistisk Sentralbyrå var det samlete utslippet av svoveldioksid (SO2) til luft på 20 900 tonn allerede i 2006 og denne forpliktelsen er dermed oppfylt. Utslippene av SO2 og NOx over tid er illustrert i Figur 1.

Det er nærliggende å anta at en av grunnene til at forpliktelsen ble oppfylt så tidlig er nivået på avgiften. SFT anslo nemlig i 2005 at en avgift tilsvarende 15 kr. per kilo utslipp ville være tilstrekkelig til å nå målet. Det faktum at den faktiske avgiften tilsvarer 17 kr. per kilo utslipp kombinert med økt tilgjengelighet av mineralolje med lavt svovelinnhold har bidratt til at forpliktelsen ble oppfylt relativt tidlig. I den senere tid er nemlig svovelinnholdet kraftig redusert slik at fritaket på grunn av lavt svovelinnhold etter hvert gjelder en stor del av omsetningen. Svovelavgiften er derfor i den senere tid mest relevant for tunge fyringsoljer. Dette tyder på at avgiften, som en miljøavgift betraktet, har hatt sin misjon. Utslippene er redusert og dermed også provenyet, men hensikten med en miljøavgift er ikke først og fremst å generere skatteproveny.

En antar at fiskeflåten bare står for en liten andel av det samlete provenyet fra svovelavgiften som er anslått til 155 mill. kr i 2008. Fiske og fangst i nære farvann stod i 2006 for 1000 tonn eller knapt fem prosent av de totale utslippene av SO2 i Norge som var 20 900 tonn (kilde SSB). Med en svovelavgift som tilsvarer 17 kr. per kilo utslipp blir avgiftsbelastningen på fiskeflåten 17 mill. kr. eller ca. 11 prosent av det totale avgiftsprovenyet mot bare fem prosent av utslippene. Imidlertid kan en gå ut fra at ikke alt utslipp er avgiftsbelagt, for eksempel

[2] Gøteborgprotokollen er den siste av flere protokoller under FNs konvensjon for langtransportert luftforurensing. Norge har forpliktet seg til å holde seg innenfor bestemte utslippsmål (tak) for svoveldioksid (SO_2), nitrogenoksider (NO_X), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske komponenter unntatt metan (NMVOC) fra 2010.

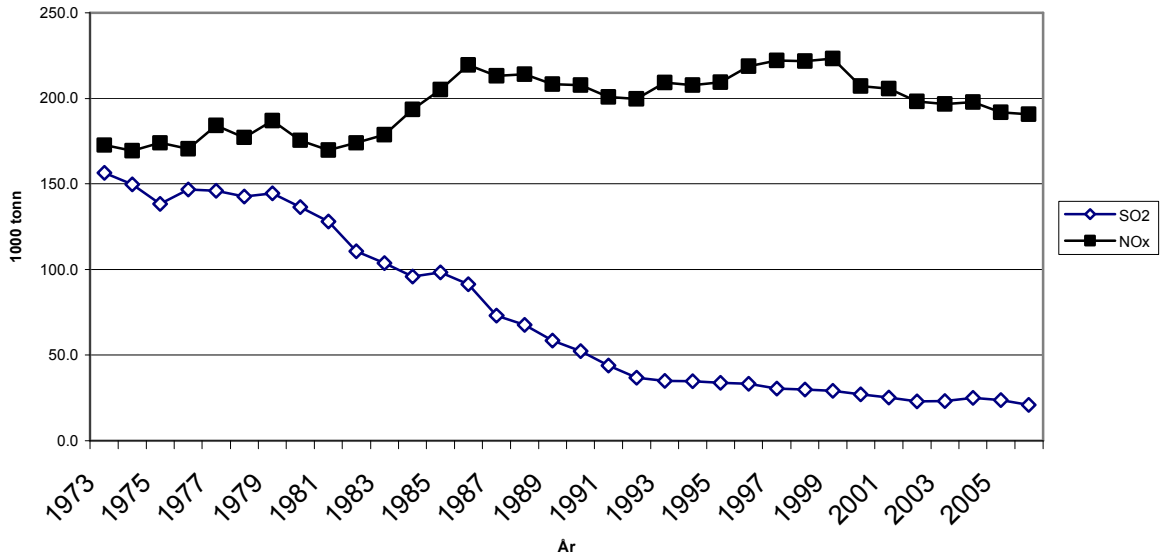
forbruket av mineralolje med mindre enn 0,05 prosent vektandel svovel, og at provenyet fra fiskeflåten dermed er noe mindre enn 17 mill. Dersom prinsippet om lik behandling av alle utslippskilder ble fulgt, skulle provenyet være proporsjonalt med utslippene fra hver kilde. Det finnes imidlertid fritaksregler både for fiskerinæringen og andre næringer.

Når det gjelder regelen om fritak for fartøy som går til utenlandsk havn eller utenfor 250 nm., er vår vurdering at denne kan gi noen uheldige incentiver. Dette gir nemlig incentiv til fartøy som har mulighet for det, å levere i utenlandske havner. Fiskefartøy sør i landet får, for eksempel, incentiv til å levere i Danmark, spesielt siden dette også gir mulighet til samtidig å bunkre avgiftsfri mineralolje. Denne muligheten er ikke aktuell for fartøy lenger nord i landet. For øvrig synes grensen på 250 nautiske mil å være noe tilfeldig ettersom den ikke sammenfaller med den økonomiske sonen som er 200 mil.

Begrunnelsen for fritaket er at særavgifter som hovedregel skal omfatte innenlandsk konsum og ikke varer som føres ut av landet for å konsumeres utenlands. Det er derfor generelt fritak for produkter som eksporteres eller som benyttes i internasjonal skipsfart og luftfart, da dette ikke er å anse som innenlandsk konsum. Fritak for fiske utenfor 250 nm kan derfor ses på som et fritak for utførsel. Et samfunnsøkonomisk perspektiv bør ta hensyn til at skadevirkningen av svovel er lokale og avhenger av utslippssted. Utslipp langt til havs gir mindre skade enn nær land i motsetning til for eksempel CO2-utslipp som medfører global skade.

Tabell 6. *Norges forpliktelser etter Gøteborgprotokollen for SO2 og NOx (Kilde: SFT og SSB)*

Stoff	Utslipp i basisåret 1990	Utslipp i 2006	Forpliktelsene i Gøteborg-protokollen	Prosent reduksjon innen 2010 i forhold til 1990	Gjenstående forpliktelser
SO2	52.400	20.900	22.000	58 %	0 %
NOx	207.700	190.800	156.000	25 %	18 %



Figur 1. *Utslipp av SO2 og NOx i perioden 1973 – 2006 (Kilde: SSB)*

NOx-avgift og NOx-fond

Beskrivelse

NO_x-avgiften ble foreslått i Statsbudsjettet for 2007 og vedtatt innført fra og med 1. januar 2007 og har således ikke vært i kraft særlig lenge. Begrunnelsen for avgiften var blant annet at den representerte et nødvendig virkemiddel for å oppfylle Norges forpliktelser etter Gøteborgprotokollen. Allerede fra 2008 ble den imidlertid supplert med et NOx-fond, som vi skal komme tilbake til under omtale av NOx-avtalen.

Avgiften er per 1.1.2008 på 15,39 kr. per kg. utslipp av nitrogenoksider (NO_x), og gjelder for fartøy med fremdriftsmaskineri på mer enn 750 kW. Det gir fritak, refusjon eller ytes tilskudd til avgiften for fartøy som går mellom norsk og utenlandsk havn, fartøy som brukes til fiske eller fangst i fjerne farvann eller fartøy som er omfattet av NOx-avtalen.

Det grunnleggende prinsippet er at det skulle betales avgift for faktisk utslipp. Dette er imidlertid ikke alltid mulig, og det finnes derfor tre måter å beregne avgiften på:

- avgift basert på målte utslipp
- avgift basert på kildespesifikk utslippsfaktor (forholdstall mellom drivstofforbruk og utslipp)
- avgift basert på standardfaktor for skip.

Den første av disse er rimeligvis mest eksakt men også den mest krevende siden det trengs måling av utslipp. Den andre metoden er også rimelig eksakt siden den baserer seg på kildespesifikke utslippsfaktorer, mens den tredje er den enkleste men samtidig den minst krevende. Trenden er at stadig flere fartøy går over fra standardfaktor til kildespesifikk faktor.

NOx-avgiften blir nå supplert med et NOx-fond som skal styres av et sekretariat bestående av representanter fra NHO m.fl. i henhold til en avtale som ble presentert av miljøvernministeren 23.01.08. Dette er en avtale mellom staten og 14 næringsorganisasjoner. Det må imidlertid presiseres at fondet som sådan er et privat og ikke et statlig anliggende. De bindende forpliktelsene oppstår mellom fondet og de virksomhetene som går inn i avtalen. Avtalen går ut på at aktørene skal betale 4 kr./kg. utslipp inn i fondet i stedet for avgiften på 15,39. Med en slik avtale får de så dekket 90 prosent av utgiftene til rensetiltak fra fondet dersom de inngår avtalen før 1. juli 2008. Dersom avtalen blir inngått senere vil en få refundert en mindre andel av utgiftene enn 90 prosent. I vedtektene for fondet heter det at fondet skal drives etter selvkostprinsippet (nonprofit), slik at alle midler som fondet mottar vil bli brukt til fondets formål om å redusere NOx-utslipp på en kostnadseffektiv måte med unntak av nødvendige administrative kostnader.

Avtalen er i første omgang treårig og gjelder for årene 2008, 2009 og 2010 – med 2011 som gjennomføringsår. Avtalen kan bli forlenget. Det er forventet at utbetalingene fra fondet blir i størrelsesorden 500 mill. kr. i året.

Vurdering

Både NOx-avgiften og NOx-fondet faller typisk inn under begrepet miljøvirkemidler. Dette er typiske eksempler på virkemidler hvis formål prinsipielt sett er å kompensere for eksterne effekter, i dette tilfellet negative eksterne effekter knyttet til utslipp av nitrogenoksid. Nitrogenoksider er avgasser som fører til sur nedbør og økt konsentrasjon av bakkenært ozon, og som derved har negative effekter på økosystemet og vegetasjonen og i tillegg også kan være helseskadelig for mennesker.

NOx-fondet vil kunne ha mer direkte positive miljøvirkninger enn den tidligere avgiften fordi provenyet som genereres blir avsatt til rensetiltak som i neste omgang vil redusere utslippene. Virksomhetene som slutter seg til NOx-fondet betaler med andre ord ikke ordinær NOx-avgift men forplikter seg til å foreta innbetalinger til næringslivets NOx-fond hvor innbetalingen er knyttet til mengden NOx virksomheten slipper ut og satsen bestemmes av fondet. Dette har

både direkte og indirekte effekter. Den indirekte effekten er at utslippene går ned fordi det blir dyrere. De fire kronene per kilo utslipp vil gjøre bruk av mineralolje dyrere og føre til mindre utslipp ettersom etterspørselen etter mineralolje går ned. Den direkte effekten er at utformingen av avtalen gir påtvungne incentiver til å investere i renseteknologi siden midlene i fondet ikke kan brukes til andre formål. Investering i slik renseteknologi gir mindre utslipp selv med uendret etterspørsel etter mineralolje. På sikt vil renseteknologien føre til reduserte innbetalinger til fondet, og fondet vil til slutt overflødiggjøre seg selv hvis det virker etter hensikten, noe som vil oppfattes positivt av aktørene. Dette vil være positivt for myndighetene siden det bidrar til å oppfylle forpliktelsene i Gøteborgprotokollen og positivt for samfunnet siden det gir mindre belastning på miljøet.

Når vi ser på den opprinnelige avgiften, ser vi umiddelbart noen mulige vridende effekter som kan følge av den utformingen avgiften, og når NOx-avtalen, har fått. Det ene er at avgiften favoriserer mindre fartøy (kystflåten) i forhold til den havgående flåten siden avgiften bare legges på store enheter med motorkraft over 750 kW. Et fartøy med en motorkraft på rundt 750 kW vil typisk være i størrelsesorden 28 – 30 m., dvs. der man ofte skiller mellom havgående fartøy versus kystfartøy. For fartøy som er i denne størrelsesorden vil der være incentiv for på sikt å redusere motorstørrelsen for å unngå avgift, mens for større fartøy vil avgiften slå inn og påvirke lønnsomheten. En annen effekt er at mer av aktiviteten, hvis mulig, vil foregå utenfor norsk sone, dvs. utenfor 250 nautiske mil. Dette vil kunne være et alternativ for en del av de større fartøyene.

Kraftigere virkemidler for fiskeflåten var en direkte følge av Gøteborgprotokollen som trådte i kraft 17.5.2005. Norge har gjennom Gøteborgprotokollen forpliktet seg til å redusere de samlede årlige utslippene av NOx til maksimalt 156.000 tonn fra 2010, se Tabell 6. Ifølge Statistisk Sentralbyrå var de totale utslippene av NOx til luft i 2006 på 190 800 tonn., altså 22 prosent eller 34 800 tonn mer enn forpliktelsene. Av dette stod fiske og fangst for 22 900 tonn eller ca. 12 prosent av totalen. Det er altså behov for å redusere utslippene med ytterligere 18 prosent i forhold til dagens nivå for å oppnå forpliktelsene. For øyeblikket er det i forbindelse med NOx at det fortsatt gjenstår en utfordring for å oppfylle kravene i Gøteborgprotokollen. For de andre utslippene som er nevnt i protokollen, er kravene i praksis oppfylt.

Målet for NOx-avtalen er i første omgang å få redusert de årlige utslippene av NOx med ca. 30.000 tonn innen 2010. Det vil si at man begynner med 2000 tonn reduksjon i 2008, 4000 tonn i 2009 og 24 000 tonn i 2010. Utslippene fra virksomheter som kan slutte seg til avtalen

var i 2006 om lag 124.000 tonn, eller 65 prosent av de totale utslipp. En reduksjon på 30 000 tonn utgjør derfor knapt 16 prosent av de totale utslippene, mens de utgjør en fjerdedel av utslippene til de virksomhetene avtalen gjelder for. De som er med i avtalen forplikter seg med andre ord til å redusere utslippene sine i gjennomsnitt med 25 prosent. Reduksjonen på 30 000 tonn tar også høyde for den veksten i utslippene man forventer i perioden 2005 – 2010.

I denne forbindelsen er det interessant å merke seg at selv om utslippene av NOx bare har gått svakt ned de siste årene, så har fordelingen på utslippskilder endret seg sterkt som det fremgår av Tabell 7. For eksempel har utslipp fra olje- og gassvirksomhet doblet seg mens utslippene fra vegtrafikk er blitt halvert. Grunnen til at utslippene fra vegtrafikken gått så vidt kraftig ned fra 1990 til i dag er de nye avgasskrava som ble innført i 1989. Utslippene fra innenriks sjøfart har økt både absolutt og relativt, mens utslippene fra fiske har gått svakt ned i absolutt forstand og relativt utgjorde de 12 prosent av totalen både i 1990 og i 2006. Når man nå tar nye virkemidler i bruk overfor fiskeflåten er det grunn til å tro at utslippene av NOx fra denne sektoren også vil avta sterkt i åra som kommer i likhet med de andre sektorene som inngår i NOx-avtalen. Det er derfor rimelig grunn til å være nøktern optimist med hensyn til om målene fra Gøteborgprotokollen kan bli nådd innen 2010.

Virksomhetene som er omfattet av NOx-avtalen slipper som nevnt ut til sammen 124 000 tonn. Med den gamle NOx-avgiften på 15,39 kr. per kilo ville dette utgjøre en avgiftsbelastning på 1,9 mrd. kroner. Men en innbetaling til NOx-fondet på fire kr. per kilo blir det derimot ca. 500 mill. som også er det beløpet fondet er budsjettert med. Den totale avgiftsbelastningen er dermed betydelig redusert. Det totale provenyet fra NOx-avgift i Statsbudsjettet for 2008 er beregnet til 1 671 mill. kr. hvorav 800 mill. kr. kommer fra petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Av de 124 000 tonnene slipper fiskerisektoren ut 22 800 tonn og betaler dermed ca. 91,2 mill. kr. til fondet. Med en NOx-avgift på 15,39 kr./kg., ville det utgjøre et avgiftstrykk for fiskerisektoren på 351 mill. kr.

Tabell 7. *Kildefordelt utslipp av NOx*

	1990		2006	
	tonn	prosent	tonn	prosent
Fiske	24 300	12	22 800	12
Innenriks sjøfart	36 800	18	48 600	25
Olje og gass	22 100	11	42 000	22
Vegtrafikk	73 900	35	34 300	18
Annet	50 600	24	43 100	23
Totalt	207 700		190 800	

Dette vil med andre ord si at fiskeflåten står for 12 prosent av totale NOx-utslipp (2006), men at de betaler 18 prosent av fondets inntekter. I og med at det i hovedsak regnes med at fiske og fangst i tillegg til vanlig skipsfart vil utgjøre hoveddelen av de selskapene som inngår avtale, er dette ikke urimelig. Innenriks sjøtransport slapp i 2006 ut 48 600 tonn NOx, noe som tilsvarer en innbetaling på 194 mill. kr. til fondet. Det betyr at fiske, fangst og skipsfart til sammen betaler av 286 mill. av de 500 mill. kr. fondet forventer i inntekter i året, altså over halvparten.

De resterende 65 800 tonnene er da enten fritatt fra avgift eller er utenfor avtalen og betaler den vanlige avgiften på 15,39 kr. per kilo.

Avgifter på kuldemedier[3]

Beskrivelse

I fiskeflåten brukes mest syntetisk kuldemedium av typen HKFK. Dette er kuldemedier som er regulert av Montrealprotokollen og er under utfasing. I tillegg til at HKFK ødelegger ozonlaget har det også stor drivhuseffekt. Fra 1.1.2000 har det vært forbudt å installere nye anlegg med HKFK. Importen av HKFK stopper fra 1.1. 2010, og fra samme dato er det heller

[3] Dette avsnittet bygger for en stor del på input fra siv.ing. Alf Magnus Kristensen.

ikke lov å etterfylle gamle anlegg med ny HKFK. Dette skal sette en stopper for hamstring. Frem til 2015 er det imidlertid lov å etterfylle gamle anlegg med brukt eller gjenvunnet HKFK, men en regner med at det etter hvert blir svært begrenset tilgang på slikt kuldemedium.

Rent kuldeteknisk er HKFK utmerket, og siden det er avgiftsfritt har det vært et logisk valg. HKFK 22 er riktignok belagt med et returgebyr på 40 kr./kg. som innkreves av importørene. Dette gebyret er knyttet til et bransjerelatert retursystem som sikrer at brukt kuldemedium som innleveres til godkjent mottak (Stiftelsen ReturGass, SRG) blir håndtert på forsvarlig måte. I tillegg utbetaler SRG, etter søknad, pant på kr. 40 per kg. innlevert HKFK 22 til sluttbruker eller entreprenør som oppfyller ordningens grunnleggende betingelser.

HFK er en fellesbetegnelse på de nye syntetiske kuldemediene som skal erstatte de ozonnedbrytende kuldemediene av typen HKFK. HFK skader ikke ozonlaget men er sterke drivhusgasser som bidrar til global oppvarming. Kuldegassene PFK, HFK og SF6 utgjorde 3 prosent av det totale utslipp av klimagasser i Norge i 2006. Til sammenlikning stod CO2 for 85 prosent. HFK-gassene er imidlertid langt sterkere drivhusgasser enn CO2. Styrken i drivhusgassene måles i GWP-verdier (GWP = Global Warming Potential). CO2 har GWP på 1 og brukes som referanse. HFK-gassen R134a har til sammenlikning en GWP på 1300. Det betyr at et utslipp av en kilo R134a tilsvarer 1,3 tonn CO2.

For fiskeflåten var der per mai registrert følgende mengder HKFK og HFK i kuldeanlegg[4]:

RSW+frys	fylling totalt 465 500 kg. HKFK
RSW+frys	fylling totalt 15 000 kg. HFK
Proviant, agn, etc.	fylling totalt 7 000 kg. HFK.

Vurdering

Mindre enn 5 prosent av den totale fyllingsmengden av kuldemedier i fiskeflåten er HFK. En regner med at 20 prosent av fyllingsmengden av HKFK på fiskefartøy lekker ut årlig. Det må derfor etterfylles 100 000 kg. kuldemedium hvert år hvorav mesteparten er HKFK av typen R22. For det må fiskeflåten betale ca. 4 mill. kr. årlig i gebyrer med en sats på 40 kr./kg. Hvis man går over til HFK og fortsatt har like store lekkasjer, vil gebyrkostnadene bli langt høgere p.g.a. av den statlige GWP-veide avgiften på HFK/PFK. En må imidlertid regne med at lekkasjene fra nye anlegg er langt mindre enn fra gamle anlegg.

[4] Kilde: Dr.ing. Hans Haukås, ReturGass.

Når det gjelder fremtiden er det ikke urealistisk å regne med at noen av de båtene som i dag bruker HKFK som kuldemedium vil konvertere til HFK fordi dette vil gi lavest investeringskostnader. Driftskostnadene kan derimot bli svært høye hvis ikke anleggene holdes tette. Den mest fremtidsrettede løsningen vil derfor være å gå over til anlegg for naturlige kuldemedier som ammoniakk, hydrokarboner eller kulldioksid enten gjennom ombygging eller helt nye anlegg. Dette vil riktignok gi høyere investeringskostnader men driftskostnadene vil normalt bli mye lavere siden disse er avgiftsfrie. Overgang til HFK, på den andre siden, gjør at en i verste fall må regne med like store lekkasjer som en har i dag. I tillegg vil de nye EU-forordningene for HFK pålegge brukerne å føre kuldemedieregnskap samt at det foretas lekkasjekontroller med faste intervaller utført av sertifisert personell som vil påføre rederne nye kostnader.

De høye statlige avgiftene på HFK ble innført for å få brukerne til å gå over til naturlige kuldemedier. Tendensen for øyeblikket er at mange kjører med HKFK så lenge det lar seg gjøre. Resultatet kan bli at tidspress gjør at de da må velge det kuldemedium som er å få tak. I mange tilfeller foretrekker man å benytte samme kuldemedium både til kjøling og frysing, og en må da velge et HFK-kuldemedium med høy GWP. Følgende regneeksempel viser hva dette kan føre til.

Vi forutsetter en fylling på 500 000 kg. HFK med gjennomsnittlig GWP på 3000 vil gi statlige avgifter på 600 kr. per kg. Forutsatt at det fortsatt er 20 prosent lekkasje vil dette gi en avgiftsbelastning på: 600 kr./kg. x 500 000 kg. x 0,2 = 60 mill. kr. år. Det vil også måtte betales en engangsavgift for å kvitte seg med 500 000 kg. HKFK, noe som utgjør 300 mill. kr. I tillegg kommer ombyggingskostnadene for å gå over til HFK. Disse er imidlertid små sammenliknet med å gå over til naturlige kuldemedier.

Siden de statlige avgiftene på HFK ble innført i 2003 har fiskeflåten stort sett benyttet seg av HKFK som er fri for statlige avgifter. Bare en liten del av fiskeflåten har installert HFK som kuldemedium. Det kan også tyde på at flere har valgt naturlige kuldemedier, spesielt i nybygg.

Rent samfunnsøkonomisk virker det som tetting og forebygging av lekkasjer samt overgang til naturlige kuldemedier uten uheldige miljøvirkninger er de beste alternativene.

AVGIFTER TIL RIKSTRYGDEVERKET

Fiskerne betaler to typer avgifter til Rikstrygdeverket, nemlig produktavgift og omsetnings-avgift.

Produktavgift

Beskrivelse

I 1968 bestemte Stortinget at en del av fiskernes forpliktelser med hensyn til folketrygden (Arbeidsgiverandelen) skulle dekkes ved en produktavgift. Denne ble til å begynne med innkrevd dels som utførselsavgift, dels som avgift på førstehåndsomsetninga. Utførselsavgiften har siden falt ut som finansieringskilde for folketrygden, og avgiften er nå i sin helhet lagt på førstehåndsomsetninga av fisk og innkreves gjennom fiskesalgslagene. Produktavgiften skal dekke forskjellen mellom høy og mellomsats for medlemsavgift til Folketrygden. Folketrygdloven sier at for fiskerinæringen kan Stortinget bestemme at en produktavgift helt eller delvis skal erstatte

- arbeidsgiveravgift,
- trygdeavgift,
- premie for kollektiv forsikring for sykepenger,
- premie for kollektiv yrkesskadetrygd,
- avgift til dagpenger under arbeidsløshet for fiskere.

Stortinget fastsetter avgiftssatsen, som er p.t. 2,7 prosent. Grunnlaget er sum varebeløp redusert for lagsavgift (Trekkgrunnlag 1). Ved egenovertakelse kan grunnlaget reduseres med 10 prosent når et fartøy selv bearbeider fangsten.

Avgiften betales av norske fartøy (medlemmer av folketrygden) for omsetning av fiske i Norge. Departementet gir forskrifter om beregning, innkreving og kontroll av produktavgiften.

Vurdering

Produktavgiften erstatter både folketrygdavgiften for arbeidstakerne og arbeidsgiveravgiften. Som sådan er dette bare fiskerinæringens variant av avgifter som betales av alle norske arbeidstakere og arbeidsgivere, og det foreligger ingen grunn til å tro at avgiftsbelastningen er særlig annerledes enn for andre. Denne avgiften kommer heller ikke inn under begrepet sektorspesifikke særavgifter siden dette er en variant av en generell avgift. Det totale provenyet fra produktavgiften ligger i størrelsesorden 300 mill. kr.

Denne avgiften må oppfattes å være nøytral i forhold til størrelse og andre karakteristika ved fartøyet siden den trekkes av verdien på førstehåndsomsetninga. Det er med andre ord størrelses på fangsten samt prisen som er grunnlag for avgiftsberegningen uansett fartøy.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt ser vi ingen grunn til å unnta landinger i utlandet fra produktavgift andre enn eventuelle vanskeligheter med håndhevelsen. Et slikt fritak gir direkte insentiv til å lande i utlandet hvis mulig og er derfor uheldig for norsk fiskeindustri. Disse inntektene danner grunnlag for lønnsinntekter og pensjoner på lik linje med inntekt fra landinger i Norge.

Omsetningsavgift (pensjonstrekk)

Beskrivelse

Pensjonstrygden for fiskere finansieres av næringen selv gjennom et system der utgiftene i et år skal dekkes av inntekter det samme året, det såkalte pay-as-you-go prinsippet. Finansieringskildene består av en medlemspremie og en omsetningsavgift på førstehånds-verdien av fisken. Dekning for forpliktelsene skjer således ikke gjennom fondsoppbygging, men det er likevel gjennom årene bygd opp et likviditetsfond som fungerer som en buffer ved variasjoner i inntektene. Avkastningen av dette likviditetsfondet et viktig bidrag til finansieringen. I flere tiår etter trygdeordningenes opprettelse var innbetalingene til Pensjonstrygden for fiskere større enn utbetalingene, noe som bidrog til oppbyggingen av likviditetsfondet. De senere år har utbetalingene til pensjoner vært større enn innbetalingene og differensen har blitt dekket av midler fra fondet, men frem til nå har dette blitt dekt av avkastningen av fondets midler. Trygden er garantert av staten, men det er ikke lagt opp til at staten skal bidra til finansieringen av ordningen.

Omsetningsavgiften til Rikstrygdeverket betales på samme måte og med same grunnlag som produktavgiften, det vil si at den innkreves av fiskesalgslagene som en avgift på førstehåndsomsetninga av fisk. Satsen for omsetningsavgiften er p.t. 0,25 prosent og har vært uendret siden innføringen. Avgiften betales for omsetning av fisk i Norge, for fartøy og norsk mannskap. Samtlige fiskere trekkes, uavhengig av alder. Fiskere på blad B i fiskerimanntallet (yrkesfiskere) betaler i tillegg en årlig premie direkte til Garantikassen for fiskere som administrerer ordningen.

Medlemspremien fastsettes årlig ved kongelig resolusjon og reguleres med virkning fra 1. januar hvert år. Endringen i premien skal minst svare til den prosentvise endringen i grunnbeløpet foregående år.

Pensjonstrygden for fiskere gir fiskerne mulighet til å trappe ned fra 60 års alder såfremt det er opparbeidet rett til pensjonen. De månedlige utbetalingene opphører når fisker fyller 67 år og får vanlig alderspensjon.

Vurdering

Det totale provenyet fra omsetningsavgiften er i størrelsesorden 30 mill. kr. Siden dette også blir trukket direkte fra førstehåndsomsetninga er det nøytralt med hensyn på fartøykarakteristika og alle andre parametre bortsett fra verdien på fangsten. Av samme grunn som for produktavgiften ser vi heller ikke her noen grunn til å frita landinger i utlandet.

Medlemspremien har over tid vært i samme størrelsesorden som omsetningsavgiften men har variert mer. Avkastningen fra likviditetsfondet har variert enda mer og i gjennomsnitt over tid har denne vært noe større enn de to andre finansieringskildene.

GEBYRER FOR INSPEKSJON/KONTROLL TIL DIVERSE ETATER

I forbindelse med drift av fartøyet betales det diverse gebyrer for inspeksjon og kontroll til følgende etater: Sjøfartsdirektoratet, Post- og teletilsynet, klasseselskaper og Justervesenet.

Gebyrer til Sjøfartsdirektoratet

Beskrivelse

Til Sjøfartsdirektoratet betales det gebyr for førstegangsinspeksjon ved nybygg eller innkjøp for fartøy over 15 meter, såkalt førstegangsgebyr, eller id-bevis for fartøy under 15 meter,

årsgebyr produksjon og diverse gebyrer i forbindelse med ombygginger, krengningsprøver/stabilitetsbesiktigelse, havaribesiktigelse, fartstillatelser samt utgifter til overtid, reiseutgifter m.m.

Førstegangsgebyret er et engangsgebyr som dekker arbeid Sjøfartsdirektoratet utfører i forbindelse med førstegangsutstedelse av nasjonale og internasjonale sertifikater, inklusive førstegangsmåling/kjenningsmåling og sertifikatutstedelse på nybygg og innkjøpte skip. I følge opplysninger fra Sjøfartsdirektoratet ble det i 2007 betalt førstegangsgebyr for 24 fiskefartøy (10 klasset og 14 uklasset) og samlet utfakturert beløp for førstegangsgebyr var 2,76 mill. kr., dvs. et gjennomsnittlig gebyr per fartøy på 115 000 kr. For fartøy under 15 meter blir det gjennomsnittlige gebyret for id-bevis anslått til 1500 kr. Det antatte gebyrprovenyet for fiskeflåten for denne fartøykategorien blir anslått til 1,5 mill. kr. Samlet proveny fra førstegangsgebyr og gebyr for id-bevis er altså ca. 4,3 mill. kr.

Årsgebyret er et fast årlig gebyr som dekker alt arbeid med fornyelse av sertifikater for sertifikatpliktige skip. Hva årsgebyret for fiskeflåten angår, gjaldt dette 1431 fartøy i 2007 og de ble til sammen fakturert for et beløp på 17,1 mill. kr. eller ca. 12 000 kr. i gjennomsnitt.

Provenyet fra de andre gebyrene som er nevnt over i forbindelse med ombygging, krengeprøver m.m. anslår Sjøfartsdirektoratet til sammen til en million kroner i 2007 for fiskeflåten. Det samlete gebyrprovenyet til Sjøfartsdirektoratet fra fiskeflåten blir dermed anslått til 22,36 mill. kr.

Vurdering

Alt som sorterer under Sjøfartsdirektoratet er i kategorien gebyrer og er dermed betaling for konkrete tjenester. Spørsmålet blir så om betalingen står i forhold til og ikke overstiger kostnadene ved den handlingen de er ment å dekke. I den forbindelsen støtter vi oss på en utredning gjort av KPMG i 2002 på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet. Denne utredningen konkluderer med at fiskeflåten i 2001 ble belastet med 21,468 mill. kr. i gebyrer mens Sjøfartsdirektoratets kostnader knyttet til kontroll av fiskeflåten ble anslått til 35,667 mill. kr. Dette tilsvarer en underdekning av kostnadene på knapt 40 prosent. Selv om denne undersøkelsen ligger noe tilbake i tid, er det ingen spesielle grunner til at dette forholdet skal ha endret seg nevneverdig, og vi regner derfor med at en underdekning omtrent i denne størrelsesorden fortsatt er noenlunde representativ.

Når det gjelder selve gebyrbelastningen ser vi at det er en viss asymmetri, spesielt mellom fartøy over og under 15 meter i forbindelse med førstegangsgebyret. Mens fartøy over 15 meter betaler et førstegangsgebyr på 115 000 kr. i gjennomsnitt betaler fartøy under 15 meter 1500 kr. Kostnadene i forbindelse med besiktelse av store fartøy er rimeligvis høyere enn kostnadene forbundet med mindre fartøy, men denne forskjellen er likevel påfallende.

Det er også rimelig å anta at enkelte gebyrelementer, så som dekking av reiseutgifter, slår hardere ut for fartøy hjemmehørende i distriktene enn for de som er hjemmehørende i nærheten av byer og tettsteder.

Gebyr og avgifter til justervesenet

Beskrivelse og vurdering

En del større fiskefartøy betaler gebyr til Justervesenet i forbindelse med kontroll av vekter, målekar og lignende innretninger. Dette gjelder imidlertid relativt få fartøy, og satsene ligger i størrelsesorden 2000 – 5000 kr. I følge opplysninger fra Justervesenet er slike kontroller i forbindelse med fiskeflåten så vidt sporadisk at det samlete gebyrprovenyet blir tilnærmet neglisjerbart i den store sammenhengen. Vi går også ut fra at gebyrene står noenlunde i sammenheng med utgiftene knyttet til slike kontroller.

GEBYRER OG AVGIFTER ADMINISTRERT AV TELENOR

Telenor administrerer en avgift og et gebyr, nemlig konsesjonsavgiften (frekvenskontroll) og gebyr for radiokontroll av utstyr.

Konsesjonsavgift

Beskrivelse

Alt radiosendeutstyr som bruker maritime frekvenser er konsesjonspliktig i henhold til krav fra den Internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) som Norge er medlem av. For å få konsesjon er det videre visse minimumskrav som stilles til brukeren med hensyn til ferdigheter og kunnskaper om bruk og prosedyrer. Disse konsesjonene administreres av lisensavdelingen under Telenor Maritim Radio på direkte delegering fra Post- og teletilsynet. Lisensavdelingen finansieres gjennom avgifter, nemlig konsesjonsavgiften. Konsesjons-avgiften knytter seg til utstyret og ikke til fartøyet. Et fartøy kan dermed betale flere konsesjonsavgifter.

For fiskeflåtens vedkommende var det i 2007 totalt 5015 fartøy som betalte konsesjonsavgift. Av disse var det 3727 som bare hadde VHF og derfor kun betalte grunnavgiften på 630 kr. Dette dreide seg i sin helhet om fartøy under 15 meter. Av de 5015 var det videre 1288 som betalte avgifter utover grunnavgiften fordi de hadde spesielle utstyrskrav eller fartsområder og/eller at de hadde Inmarsat (dvs. maritim satellittkommunikasjon). Noen av disse fartøyene kan ha vært fartøy under 15 meter som på eget initiativ har skaffet seg Inmarsat. Avgiftene ut over grunnavgiften varierer fra 3570 kr. for full GMDSS[5]-utrustning til 665 for Inmarsat M. De 1288 fartøyene som betalte mer enn grunnavgiften, betalte i gjennomsnitt til sammen kr. 2475 i konsesjonsavgifter.

Vurdering

Ut fra det ovenstående kan en beregne at avgiftsprovenyet fra de som bare betalte grunnavgift var 2,348 mill. kr. mens provenyet fra de resterende 1288 fartøyene var 3,188 mill. kr. Til sammen var altså provenyet fra konsesjonsavgiftene 5,536 mill. kr. I gjennomsnitt betalte dermed alle de 5015 fartøyene 1104 kr. i konsesjonsavgifter. I tillegg kommer det en endringsavgift når fartøy skifter navn eller eier på 625 kr. Det samlete provenyet dette utgjør for fiskeflåtens vedkommende er imidlertid lite i den store sammenhengen.

Telenors lisensavdeling er en selvfinansierende enhet, og vi går derfor ut fra at proveny og kostnader noenlunde tilsvarer hverandre.

Det kan være flere grunner til at antall fartøy i Telenors register er forskjellig fra antall fartøy i merkeregisteret. Telenor opererer med ca. 5000 konsesjonspliktige fartøy, mens det er registrert ca. 7300 fartøy i Fiskeridirektoratets merkeregister. Grunner til dette kan være at merkeregisteret inneholder en del fritidsfartøy med fiskerimerke, det kan være en god del ikke dekkede fartøy som i forhold til regelverket ikke har krav til radioutstyr (VHF), eller simpelthen at fartøy kan ha unndratt seg konsesjonsavgift siden disse to registrene ikke er samkjørt. Sjøfartsdirektoratets regelverk tilsier at alle dekkede fiskefartøy skal minst ha en maritim VHF.

[5] Global Maritime Distress Safety System

Gebyr for besiktelse av radioanlegg og sertifikatutstedelse til Radioinspeksjonen (Telenor Maritim Radio)

Beskrivelse

Radioinspeksjonen utfører besiktelse av radioanlegg og utsteder sikkerhetssertifikat for radio om bord på norske skip i henhold til Sjødyktighetsloven etter avtale med Sjøfartsdirektoratet. Dette dreier seg totalt om ca. 2300 besiktelser på norske fartøyer hvert år. Av disse står fiskeflåten for omkring 1000.

Det betales tre typer gebyrer i forbindelse med radiokontrollen. Det er førstegangskontroll av nye anlegg, periodisk kontroll (årlig, 2-årig og 3-årig avhengig av fartøytype) og eventuell etterkontroll av pålegg der det er alvorlige avvik i forhold til reglene. For alle disse tre varierer gebyrene over ulike fartøygrupper. Det opereres til sammen med åtte fartøygrupper hvorav gruppene 1 - 6 er mest relevant for fiskeflåten. Gebyrene for førstegangskontroll varierer fra 2465,- til 15330,- kr. Gebyrene for årlig kontroll varierer fra 1620,- til 10225,- kr. og gebyrene for etterkontroll fra 805,- til 5135,- kr.

Ca. 1900 fiskefartøy var underlagt radiokontroll i 2005 hvorav ca. 900 var underlagt 2-årig kontroll mens ca. 1000 var underlagt årlig kontroll. Av de 1000 var det ca. 830 over 15 meter og ca. 450 over 24 meter.

Telenor Maritim Radio står for ca. 80 % av markedet med hensyn til radiokontroll. De resterende 20 % utføres av Emil Langva AS (Ålesund) og Oddstøl Elektronikk AS (Kristiansund).

AVGIFTER PÅ EKSPORTVERDI

En del avgifter blir beregnet som en andel av eksportverdien av fisk og fiskevarer inkludert oppdrett og havbruk. Disse avgiftene er forskningsavgiften (FoU-avgiften) og eksportavgiften som vi vil komme tilbake til i detalj under. For disse avgiftene er det mye vanskeligere å beregne fangstsektorens andel av provenyet. Avgiftene blir betalt av eksportørene, men selve avgiften blir i større eller mindre grad veltet over på alle leddene i kjeden fra fiskefartøy/oppdretter til forbruker. Hvor mye som faktisk blir veltet over på fangstleddet er et spørsmål som avhenger av flere kompliserende faktorer. For det første har vi fordelingen mellom oppdrett og tradisjonell fangst. Dette er forholdsvis lett å finne ut, siden vi har god informasjon om hva som kommer fra oppdrett og hva som kommer fra fiske. Når det gjelder

den andelen som kommer fra fiske er det straks mer komplisert. Eksportverdien består jo både av førstehåndsprisen som fiskerne fikk, og av merverdien som har oppstått gjennom foredling av fisken.

Når det gjelder overvelting av avgiften, kan det tenkes flere alternativer. Et alternativ er at eksportøren (foredlingsleddet) betaler avgiften selv. Et annet alternativ er at eksportøren velter avgiften over på forbruker/oppkjøper i utlandet i form av høyere pris. Dette er bare realistisk dersom etterspørselen i utlandet er meget uelastisk, dvs. at etterspurt kvantum er lite følsomt for prisendringer. Vi vet imidlertid at fisk og fiskevarer selges i konkurranse med tilbydere fra andre land og også i konkurranse med andre varer som kjøtt og fjørfe. Det er derfor grunn til å tro at etterspørselen er relativt elastisk. Alternativt kan avgiften veltes tilbake i kjeden til tilbyder, dvs. fangstleddet i form av lavere pris. Dette alternativet er mest realistisk dersom tilbudet er uelastisk. Siden fangstsektoren i stor grad er regulert gjennom totale fangstkvoter, og siden kvotene vanligvis fiskes opp så lenge det overhodet er lønnsomt, må tilbudet sies å være forholdsvis uelastisk. Det er derfor god grunn til å anta at mesteparten av avgiften veltes tilbake til fangstleddet.

I denne rapporten vil vi som en forenkling gå ut fra at hele den delen av avgiftene på eksportverdien som kan tilbakeføres til fangsleddet også overveltes på fangstleddet. Vi holder med andre ord bare oppdrettssiden utenfor når vi skal beregne avgiftstrykket på fiskeflåten. En alternativ forenkling kunne være at fangstleddet betalte en avgift som tilsvarte verdien på førstehåndsomsetninga mens foredlingsleddet betalte den delen av avgiften som tilsvarte merverdien på grunn av foredling. Vi vil se på dette som et referansetilfelle.

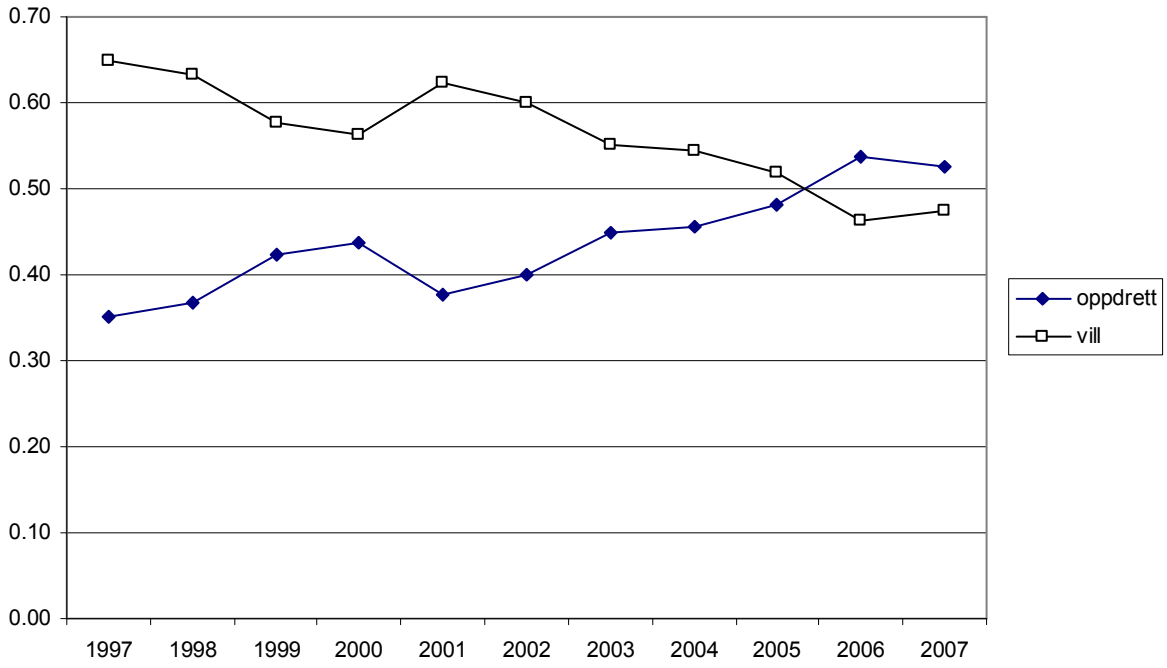
Forskningsavgift (FoU-avgift)

Beskrivelse

Forskningsavgiften, eller FoU-avgiften, er en avgift på tre promille av eksportverdien på fisk og sjømatprodukter med unntak av hermetikk og sildemel og sildeolje. Formålet med denne avgiften er at den skal utgjøre inntektsgrunnlaget til Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF). FHF ble etablert 1. januar 2001. Målet med Fondet er å identifisere og gjennomføre forsknings- og utviklingsoppgaver som gagner fiskerinæringen. På den måten føres midlene indirekte tilbake til næringen i form av forskningsmidler. Provenyet for årene 2005, 2006 og 2007 var henholdsvis 93, 104 og 108 mill. kr. hvorav villfanget fisk har stått for omtrent halvparten i denne perioden (kilde: EFF). Per i dag er FoU-avgiften holdt utenfor

statsbudsjettet, og utgiftene til administrasjon. etc. dekkes innenfor ordningens økonomiske rammer.

Andelen av FoU-avgiften som kan tilbakeføres til oppdrett har vært jevnt stigende, og 2006 var det første året andelen fra oppdrett har vært over 50 prosent. Dette samsvarer med verdien av eksporten som kommer fra oppdrett ettersom FoU-avgiften har samme sats både for produkter fra oppdrett og villfanget fisk. Hvordan den relative andelen fra oppdrett og fra villfisk har utviklet seg over tid kan sees fra Figur 2 mens Figur 3 viser hvordan provenyet fordelt på oppdrett, villfanget fisk og totalt har utviklet seg i absolutte tall.

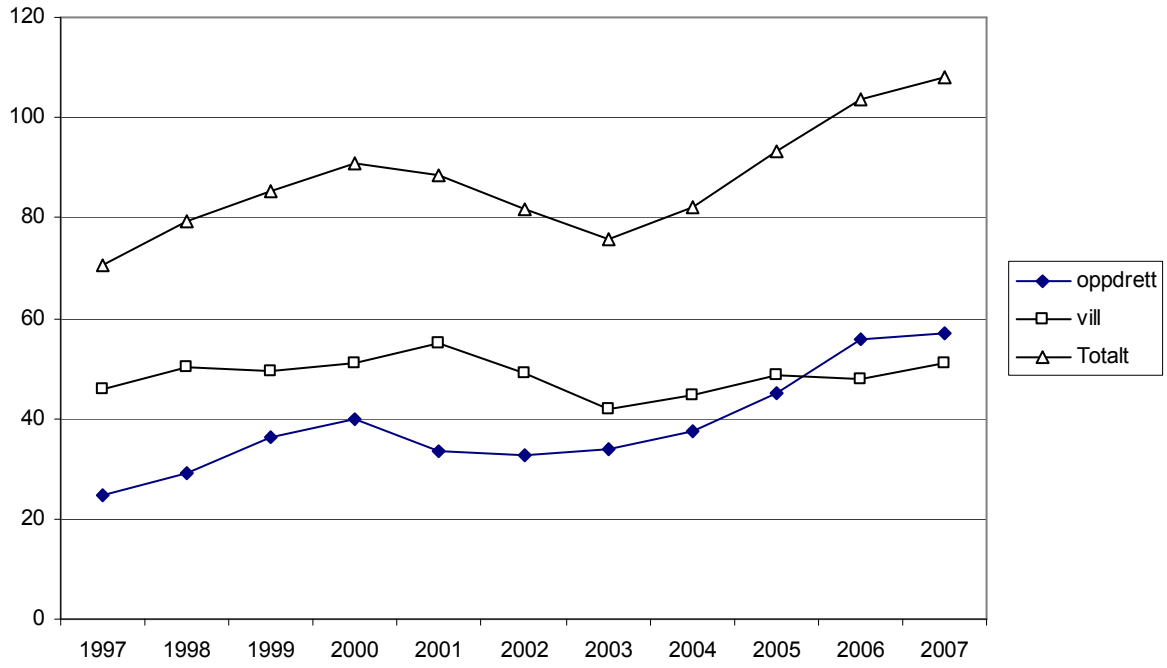


Figur 2. *FoU-avgiften fordelt på oppdrett og villfanget fisk i prosent*

Vurdering

FoU-avgiften er spesiell sammenliknet med mange andre avgifter i og med at provenyet er øremerket Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond. Som vi har vært inne på i kapittel 2, er øremerking av avgiftsinntekter prinsipielt ikke noen heldig løsning fordi det legger føringer på statens muligheter til å tilpasse seg optimalt. Det kan imidlertid tenkes argumenter som taler for en slik øremerking. For det første har vi spørsmålet om aksept og legitimitet for denne avgiften. Øremerking er en garanti for at alle midlene, i det minste indirekte, går tilbake

til næringa i form av forskning som skal være til nytte for aktørene. Dette ville ikke kunne garanteres på samme måte dersom FHF ble finansiert gjennom mer generelle statsmidler. Målet om at inntektene fra avgiften ikke skal overstige kostnadene ved den aktiviteten den er ment å omfatte er med andre ord automatisk oppfylt når en har slik øremerking siden aktiviteten nødvendigvis må tilpasses inntektsgrunnlaget. Når det i tillegg er aktiviteter som aktørene oppfatter som nyttige, så som forskning og markedsføring, kan slik øremerking sees på som en fordel.



Figur 3. *FoU-avgiften fordelt på oppdrett og villfanget fisk samt totalt i millioner kr.*

Provenyet som kommer fra villfanget fisk og dermed kan tilbakeføres til fangstleddet har variert mellom 40 og 55 mill. kr. i perioden 1997 til 2007 og har de siste åra ligget rundt 50 mill. kr.

Incitamentmessig gir FoU-avgiften et visst incitament til å levere fisken for foredling utenlands i stedet for i Norge for å unngå avgiften. I og med at avgiften betales av eksportørene og kun indirekte overveltes på fiskerne i form av lavere pris, er dette incitamentet på langt nær så kraftig som det er i tilfellet med avgifter direkte på førstehåndsomsetninga.

FHF ble i 2006 evaluert av NIFU/STEP[6] på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet. Hovedspørsmålene som ble stilt i evalueringsmandatet var følgende:

1. Er FHF forvaltet i tråd med lovhjemmel og intensjonene med fondet?
2. Hvor store er de samfunnsøkonomiske effekter og resultater av fondet og dets aktiviteter?
3. Hvordan har FHFs utforming og iverksetting påvirket effekter og resultater?
4. Er fiskeri- og havbruksnæringen og brukere av fondet tilfredse med FHF?
5. (a) Hva er NIFU STEPs helhetlige og uavhengige bedømmelse av FHF?
   (b) Hvilke forslag har NIFU STEP til endringer i styring og gjennomføring?
   (c) Hvordan bør et system for framtidige evalueringer av FHF utformes?

Det første spørsmålet ble svart bekreftende. Videre ble det konkludert med at de samfunnsøkonomiske effektene av fondet har vært betydelige. Til det tredje spørsmålet ble det konkludert med at en kan oppnå enda større effekter gjennom mer langsiktig og strategisk tenkning, og i forbindelse med det fjerde spørsmålet ble det avdekket en viss ambivalens blant brukerne. Til det siste spørsmålet ble det svart at FHF bidrar positivt både til kommersielle aktiviteter og til forskning og forvaltning, men det fremkom også forslag bl.a. om at fondets organisering kan videreutvikles gjennom økt fokus på åpenhet, konkurranse, rapportering og dokumentasjon.

Eksportavgift

Beskrivelse

Eksportavgiften er en avgift på eksportverdien på samme måte som FoU-avgiften. Satsen varierer imidlertid med grading av bearbeiding, se Tabell 8. Provenyet fra denne avgiften er øremerket finansiering av Eksportutvalget for fisk (EFF). Eksportutvalget for fisk er fiskeri- og havbruksnæringens felles markedsorganisasjon som har som målsetting å øke verdiskapingen innenfor næringen ved økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i Norge og resten av verden. Aksjekapitalen eies i sin helhet av staten ved Fiskeri- og kystdepartementet. Driften av selskapet finansieres fullt ut gjennom eksportavgiften og inngår ikke i Statsbudsjettet. Den praktiske innkrevingen av avgiften foretas av Toll- og avgiftsdirektoratet.

Det totale provenyet fra eksportavgiften var 178 mill. kr. i 2005, 208 mill. i 2006 og 217 mill, i 2007.

[6] NIFU – Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
STEP – Senter for innovasjonsstudier

Vurdering

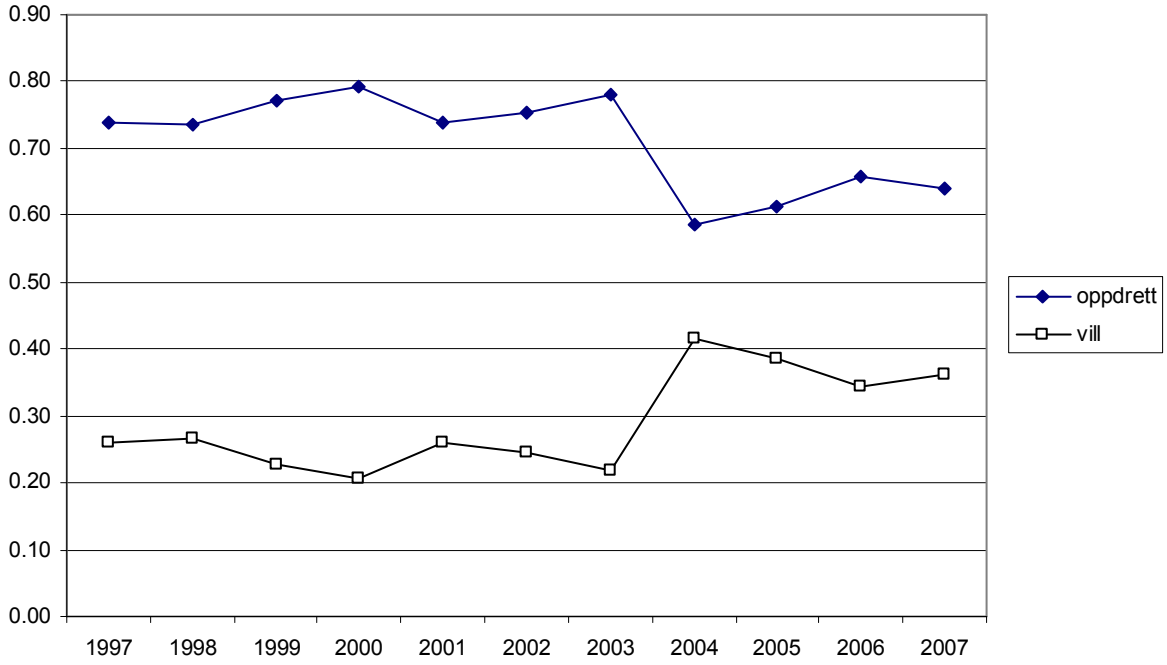
Eksportavgiften er også en øremerket avgift, og kommentarene som gjaldt øremerking av FoU-avgiften gjelder slik sett også eksportavgiften. I motsetning til FoU-avgiften har imidlertid eksportavgiften en sats som varierer med bearbeidingsgrad. Varer med høy grad av bearbeiding (d og e i Tabell 8) har en lav sats på 0,2 prosent mens varer med lavere grad av bearbeiding, for eksempel rundfisk eller filet, har en høyere sats på 0,3 prosent. For noen produkter som klippfisk og laks (b og c i Tabell 8) er satsen enda høyere, nemlig 0,75 prosent, men i disse tilfellene er det etter næringsaktørenes eget ønske.

Tabell 8. *Avgifter på eksportverdien i prosent og totalt proveny. (Kilde: www.lovdata.no og årsmeldinger til EFF, FHF og Norconserv)*

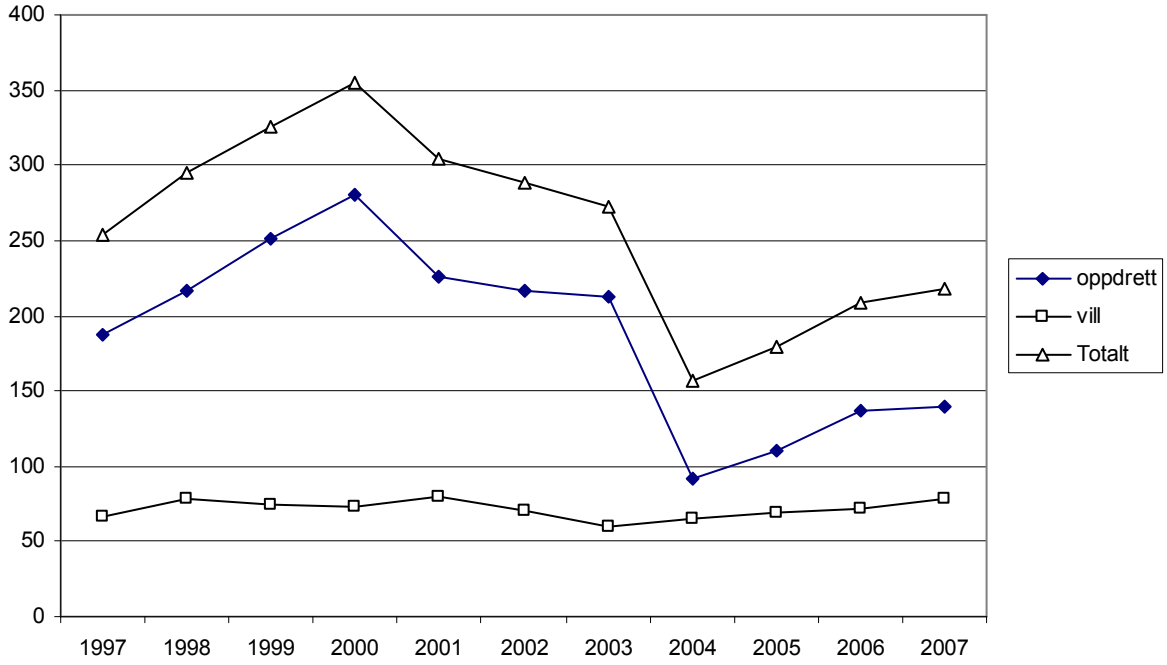
Vareslag	Markedsavgift til EFF (eksportavgift)	FoU-avgift til FHF	Hermetikkavgift	Total avgift på eksportverdi
a) Fisk og fiskevarer med lav grad av bearbeiding	0,3	0,3		0,6
b) Laks og ørret med unntak av røkt	0,75	0,3		1,05
c) Tørrfisk, klippfisk saltfisk	0,75	0,3		1,05
d) Tilberedt fisk unntatt hermetikk	0,2	0,3		0,5
e) Hermetikk	0,2		0,5	0,7
f) Sildemel og sildeolje	0,3			0,3
Proveny 2006	208 mill. kr.	94 mill. kr	2,35 mill. kr.	304 mill. kr.

Denne differensieringen i avgiftssatsene motvirker til en viss grad incitamentet til å eksportere for så å videreforedle i utlandet.

Andelen av provenyet som kommer fra villfisk, og dermed kan tilbakeføres til fiskeflåten, i forhold til andelen som kommer fra oppdrett har ikke vist den samme entydige nedgangen over tid som for FoU-avgiften. Dette skyldes rimeligvis differensieringen av satsene. Hvordan utviklingen har vært blir illustrert i Figur 4.



Figur 4. *Eksportavgiften fordelt på oppdrett og villfanget fisk i prosent.*



Figur 5. *Eksportavgiften fordelt på oppdrett og villfanget fisk samt totalt i millioner kr.*

Som vi ser fra figuren har andelen fra villfisk knapt vært over 40 prosent (41 prosent i 2004), men den har dog vært høyere i perioden fra 2004 til i dag enn den var noen gang i perioden

1997 – 2003. Et annet interessant spørsmål er hvordan utviklingen i det faktiske (absolutte) provenyet har vært. Det ser vi i Figur 5. Her ser vi at provenyet fra fangstsektoren (eller villfanget) har vært relativt stabilt mens provenyet fra oppdrett har variert en god del mer. Variasjonen i totalprovenyet har følgelig i stor grad fulgt variasjonen i provenyet fra oppdrett. Provenyet fra fangstsektoren har variert mellom 60 og 80 mill. kr. siden 1997, og har de siste tre åra ligget mellom 70 og 80 mill.

Hermetikkavgiften

Beskrivelse

Hermetikkavgiften er en avgift på 0,5 prosent som den norske hermetikkbransjen betaler på all sin omsetning, både eksport og innenlands. Provenyet av avgiften går til Fondet for hermetikk- og næringsmiddelindustri (Stiftelsen Norconserv). Målet med avgiften er at det skal være en forsknings- og opplæringsavgift.

Vurdering

Hermetikkavgiften er en særnorsk avgift som kun går på hermetikkbransjen. Avgiften har over flere år blitt krevd inn med en sats på fem promille til tross for at det er lovhjemlet at satsen kan være opp til sju promille. Hermetikkindustrien betaler altså denne avgiften i stedet for FoU-avgiften som betales av den øvrige fiskeri- og havbruksnæringen, og som er på tre promille. Norsk hermetikkindustri har vært preget av avtakende etterspørsel og dårlig lønnsomhet i lengre tid, og bransjen er blitt stadig mindre. I 1920 var det over 200 hermetikkfabrikker, i dag er det under 10 igjen. I tillegg blir produktene fra hermetikk-industrien, spesielt de som er basert på sild og makrell, ofte pålagt relativt høy toll i utlandet.

Nedgangen i hermetikkindustrien gjenspeiles også i provenyet fra hermetikkavgiften. I 2005 var dette 3,15 mill. kr. mens det i 2006 var gått ned til 2,35 mill. Hermetikkavgiften utgjør dermed bare en liten del av Norconservs inntekter som har ligget rundt 26 mill. de samme åra og hvorav mesteparten består av oppdragsinntekter.

Vår vurdering er at en kunne oppnå en forenkling av systemet ved å la hermetikkindustrien betale FoU-avgift på linje med annen videreforedling og la deler av finansieringen av Norconserv gå gjennom FHF. Dette vil samtidig bedre konkurransevilkårene for norsk hermetikkindustri ved at avgiften blir redusert med to promille fra 0,5 til 0,3 prosent. En vil også kunne spare noe på selve innkrevingen av avgiften siden apparatet for å kreve FoU-

avgift allerede eksisterer og apparatet for å kreve inn hermetikkavgiften dermed kan avvikles. Det er per i dag ingen gode grunner for at hermetikkindustrien skal betale høgere avgift enn annen foredling slik det muligens kan ha vært tidligere.

SALGSLAGSAVGIFT

Beskrivelse

I tillegg til omsetningsavgift, produktavgift, strukturavgift og kontrollavgift trekker salgslagene også lagsavgift. Dette gjelder Noregs Sildesalslag, Norges Råfisklag, Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, Vest-Norges Fiskesalgslag, Rogaland Fiskesalgslag og Skagerakfisk. Siden disse lagsavgiftene varierer med førstehåndsomsetninga, varierer også inntektene fra lagsavgiften. Avgiften skal dekke salgslagenes kostnader knyttet til førstehåndsomsetninga, herunder organisering av omsetning, salgs- og auksjonsordninger, garantert oppgjør til fisker, offentlige forvaltningsoppgaver, ressurs- og kvotekontroll, markedsarbeid, m.m. Vi tar for oss hvert av lagene i tur og orden under.

Noregs Sildesalslag

Lagsavgiften i Norges Sildesalslag ble i 2006 satt ned fra 0,75 prosent til 0,65 prosent for vanlig fersk vare. Det ble i 2006 omsatt for 4,84 mrd. kr. og samlet lagsavgift i 2006 var 33,1 mill. kr. i 2006 mot 43,1 i 2005 og den gjennomsnittlige avgiften for omsetning gjennom laget var 0,69 prosent mot 0,75 i 2005.

Norges Råfisklag

Lagsavgiften i Norges Råfisklag betales for alle produkter som omfattes av Råfiskloven. Satsene ble fra 2007 satt ned med i gjennomsnitt 20 prosent og varierer nå fra 0,1 til 0,95 prosent som i Tabell 9. De gamle satsene har vært uendret siden 1999.

Tabell 9. Satser for lagsavgiften i Norges Råfisklag

Produkt	sats 2006	sats fra 2007
Ombordtilvirket fryst vare	0,45 %	0,3 %
Ombordfryst vare	0,9 %	0,73 %
Rå vare	1,17 %	0,95 %.

Den samlete lagsavgiften utgjorde i 2006 på 59,8 mill. kr. ut av en samlet omsetning på 5,872 mrd. kr. Dette er en økning i lagsavgiften på ca. 7 mill. kr. i forhold til 2005. Av dette stod

norske fartøy for 49,7 mill. kr. i lagsavgift og 4,617 mrd. kr. i omsetning. Det betyr at lagsavgiften i 2006 utgjorde ca. 1,08 prosent av førstehåndsomsetninga.

Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag (SUROFI)

SUROFI regner sin lagsavgift (eller provisjon) etter følgende satser

Tabell 10. Provisjonssatser SUROFI

Produkt	sats
Fersk vare	1,2 %
Fryst vare	0,75 %
Ombordtilvirket fryst vare	0,3 %

Totalt utgjorde lagsavgiften 15,9 mill. kr. i 2006, en økning på 2,6 mill. kr. fra året før. Omsetningen var på 2,259 mrd. kroner mot 2,140 i 2005, og lagsavgiften utgjorde dermed 0,7 prosent av omsetningen mot 0,62 prosent i 2005.

Vest-Norges Fiskesalgslag

Vest-Norges Fiskesalgslag opererer med følgende satser for lagsavgift:

Tabell 11. Satser for lagsavgift i Vest-Norges Fiskesalgslag

Produkt	sats
Fersk vare	1,7 %
Fryst vare	1,0 %
Bearbeidet vare	0,5 %

Den totale lagsavgiften i 2006 var 3,7 mill. kr. ut av en omsetning på 287,7 mill. kr. mot 2,9 mill. kr. ut av en omsetning på 202,8 mill. kr. i 2005. Det vil si at den gjennomsnittlige satsen i 2006 var 1,3 prosent mot 1,4 året før.

Rogaland Fiskesalgslag og Skagerakfisk

Rogaland Fiskesalgslag hadde en total omsetning på 179 mill. kr. i 2006, en nedgang på 6,2 mill. kr. i forhold til året før. Den faktiske lagsavgiften for innenlandsleveringer i 2006 var på 1,5 prosent, noe som utgjør en inntekt fra lagsavgiften på ca. 2,7 mill. kr. For Skagerakfisk var inntekten fra lagsavgiften for 2007 på 6,7 mill. kr. av en omsetning på 271,3 mill. kr. og året før var den på 6,1 mill. kr. av en omsetning på 246,0 mill. kr.

Vurdering

Alt i alt, når vi legger sammen lagsavgiftene for alle de fem fiskesalgslaga får vi en avgiftsbelastning på 111,8 mill. kr. som utgjør 0,86 prosent av førstehåndsomsetninga som vi ser av oppsummeringstabellen under.

Tabell 12. Lagsavgift og omsetning for de forskjellige salgslaga i 2006

	Lagsavgift	Omsetning	Sats %
Norges Sildesalslag	33,1 mill.	4,84 mrd.	0,69
Norges Råfisklag	49,7 mill.	4,617 mrd.	1,08
SUROFI	15,9 mill.	2,259 mrd.	0,7
VNF	3,7 mill.	287,7 mill.	1,3
RF	2,7 mill.	179 mill.	1,5
Skagerakfisk	6,1	246 mill.	2,5
Totalt	111,2 mill	12,429 mrd.	0,89

GEBYRER OG AVGIFTER UNDER MATTILSYNET

Under Mattilsynet sorterer det en avgift og to gebyrer: matproduksjonsavgiften og gebyr sunnhetsattest fisk (eksportattest) samt gebyr bransjestandardattest. Når det gjelder avgiftsproveny er matproduksjonsavgiften for fisk klart den mest betydningsfulle. Vi vil gå gjennom disse hver for seg.

Matproduksjonsavgiften

Beskrivelse

Matproduksjonsavgiften kan i praksis deles i to avgifter, nemlig landingsavgift (fiskeflåten) og produksjonsavgiften (oppdrett). Til og med 2003 ble disse administrert og krevd inn av

Fiskeridirektoratet under navnene landingsgebyr og produksjonsgebyr for fisk. De blir nå videreført og krevd inn av Mattilsynet gjennom matproduksjonsavgiften. Landingsavgiften, som vi her vil konsentrere oss om, er en avgift på 14,60 kr. per tonn fisk til konsum (fersk eller fryst) fra norske og utenlandske fartøy, fisk som tas opp på norske fabrikkfartøy og fisk som overføres til utenlandske kjøperfartøy. Avgiften er nå redusert noe i forhold til tidligere år, og den kreves i praksis opp av salgslagene.

Vurdering

Matproduksjonsavgiften er en sektoravgift og som sådan skal den totale inntekten fra avgiften dekke de totale kostnadene knyttet til. Ifølge opplysninger fra Mattilsynet er forholdet mellom avgiftsinntekter og kostnader to til tre. Det er ingen grunn til å tro at dette forholdet er høyere for fiskerisektoren. I den grad det er noen forskjell antar en at landbaserte næringer muligens betaler noe mer enn fiskerinæringen.

Et trekk ved denne avgiften er at den er en såkalt enhetsavgift som måles i kroner per tonn i motsetning til for eksempel kontrollavgiften, produktavgiften og de andre avgiftene som er en viss prosentandel av verdien (førstehåndsverdi eller eksportverdi). Det interessante med dette er at avgiften målt i prosent av verdien dermed vil variere med prisen. Avgiften vil altså prosentvis være mye høyere for fiskeslag med lav pris enn for fiskeslag med høy pris. I tabellen under har vi illustrert betydningen dette har for ulike fiskeslag. Vi har valgt lodde som eksempel på et fiskeslag med relativ lav pris, torsk som eksempel på et fiskeslag med middels høy pris og hummer som har høy pris.

Tabell 13. Matproduksjonsavgiften som enhetsavgift og som ad valorem avgift for utvalgte fiskeslag

Fiskeslag	Nominell pris 2006 kr./kg.	Produksjonsavgift per tonn	Produksjonsavgift i prosent av verdi
lodde	1,98	14,60	0,7 %
torsk	14,94	14,60	0,09 %
hummer	191,48	14,60	0,008 %

Som vi ser varierer avgifte målt i prosent av verdien sterkt mellom disse tre. Dersom kostnadene ved å kontrollere et tonn hummer er den samme som kostnadene ved å kontrollere et tonn lodde, så er imidlertid dette udiskutabelt den riktige måten å fastsette avgiften på. Ikke

desto mindre blir avgiftstrykket relativt høyere i forhold til inntekt/fortjeneste for de som fisker mindre verdifulle fiskeslag. Siden dette er snakk om en avgift og ikke et gebyr, er kravet kun at de totale inntektene fra avgiften ikke skal overstige kostnadene ved handlingen den er knyttet til. Vi må derfor kunne godta en viss forskjell i avgiftstrykk mellom aktørene. Rent samfunnsøkonomisk er det ikke desto mindre fortsatt mest riktig at hver aktør betaler en avgift lik den individuelle kostnaden knyttet til hans aktivitet. Vi har i utgangspunktet ingen grunn til å tro at kostnadene ved Mattilsynets virksomhet varierer spesielt mellom fiskeslag, og konkluderer derfor med at en slik enhetsavgift er det mest riktige fra et samfunns-økonomisk synspunkt.

Det totale avgiftsprovenyet fra Matproduksjonsavgiften for fisk er beregnet til 36 mill. kr. Av dette står produksjonsavgiften (dvs. oppdrett) for 9,9 mill. kr. og avgiftsbelastningen på fiskeflåten er dermed 26,1 mill. kr. Det betyr at det betales avgift for i underkant av 1,8 mill. tonn fisk. Ut fra opplysningene om at inntektsdekningen gjennom avgifter er på to tredeler, kan vi grovt regnet anta at kostnadene Mattilsynet har i forhold til kontroll av fiskeflåten er i størrelsesorden 39 mill. kr.

Gebyr sunnhetsattest og bransjestandardattest

Beskrivelse og vurdering

Sunnhetsattest fisk, eller den såkalte eksportattesten, er en attest hver eksportør må fornye årlig for et gebyr på 400 kr. Det totale provenyet fra dette gebyret er anslått til ca. 4 mill. kr. Bransjestandardattesten er en attest for hele bransjen og gebyret betales av bransjen i fellesskap og ikke av den enkelte eksportør. Provenyet fra dette gebyret er neglisjerbart i den store sammenhengen.

AVSATT KVOTE TIL DIVERSE FORMÅL

Til sist kan den avsatte kvoten til skoler og forskning også betraktes som en skatt ettersom dette er lovpålagt inndraging av inntekt. I all hovedsak dreier dette seg om forskningsfangst i regi av Havforskningsinstituttet. Dette er faktisk et sjeldent eksempel på at avgifter fortsatt betales i naturalia, noe som slett ikke var uvanlig i gamle dager. Verdien av de avsatte kvotene beregnes i Tabell 14.

Vi ser altså at den totale verdien av avsatt kvote til forskningsfangst er på 271 mill. kr. Havforskningsinstituttets andel av dette er 111,3 mill.kr. Havforskningsinstituttet betaler

imidlertid en kompensasjon til rederne på 79 mill. kr., dvs. en kompensasjon på 71 prosent av førstehåndsverdien. I mangel av bedre data går vi ut fra at en kompensasjon i denne størrelsesorden også er gyldig for den øvrige forsknings/skolefangsten. Det betyr at den "beslaglagte inntekten" utgjør 29 prosent av 271, mill. kr. som er 78,6 mill. kr.

Tabell 14. Forskningsfangst m.m. (kilde: Fiskebåtredernes forbund)

	Tonn	kilopris rund	Verdi i mill. kr.
torsk	7050	16,29	114,8
hyse	2000	10,48	21,0
sei	1050	4,90	5,1
blåkveite	2367	18,00	42,6
uer	208	9,00	1,9
makrell	3070	7,80	23,9
nvg-sild	3000	2,50	7,5
nordsjøsild	1420	2,85	4,0
lodde	5000	8,09	40,5
øyepål	250	1,20	0,3
kolmule	3000	1,59	4,8
vassild	400	3,70	1,5
stk. k-krabbe	20	40	3,2
SUM			**271,1**

Vurdering

Dersom den avsatte kvoten til forsknings- og skolefangst alternativt hadde blitt utstedt som kommersiell kvote, ville verdien av denne kunne betraktes som beslaglagt inntekt. Nettobelastningen på fiskerne ville i så fall blitt differensen mellom den beslaglagte inntekten og den kompensasjonen de får. Hvis vi går ut fra at kompensasjonen er 71 prosent av førstehåndsverdien, ville dette representere en avgiftsbelastning på ca. 79 mill. kr. Selv om forskningsfangsten i prinsippet er inntekt som fiskerne går glipp av på grunn av krav fra myndighetene, og følgelig kan regnes som en skatt eller avgift, så er det flere grunner til at selve avgiftsbelastningen i praksis må regnes å være noe lavere enn dette. For det første ville fartøyene kanskje ikke fått hele disse kvotene som kommersiell kvote dersom de ikke hadde blitt avsatt til forskning. Dessuten blir forskningstoktene for en stor del satt ut på anbud og er følgelig frivillige aktiviteter som fiskerne ser seg tjent med. I den grad kvotene ikke ville blitt brukt som kommersielle kvoter, må denne forskningsfangsten snarere sees på som en inntektsmulighet hvor inntektene til fiskerne da er forskjellen mellom den kompensasjonen de får og de faktiske kostnadene de har.

KAPITTEL 4
KONKLUSJONER

Fiskeflåten står overfor mer enn 20 særavgifter og gebyrer av forskjellig slag; se appendiks. Hvis vi velger å se bort fra avgiftene til Rikstrygdeverket, som utgjør ca, 360 mill. kr., står vi igjen med et estimert avgiftsproveny fra disse avgiftene på ca. 780 mill. kr. totalt, noe som utgjør omtrent 6,5 prosent av førstehåndsomsetninga.

Det første som slår en er at dette synes å være et stort antall gebyrer og avgifter i forhold til provenyet som blir generert, og at det dermed lett oppstår effektivitetstap knyttet til administrasjon og kontroll av selve innkrevingen. Provenyet som sådan er imidlertid ikke spesielt stort i forhold til de målsettingene disse avgiftene har, nemlig å dekke kostnadene næringa påfører samfunnet på grunn av ekstra behov for administrasjon og kontroll. I tillegg kommer de eksterne virkningene fra næringa som i hovedsak dreier seg om miljøeffekter. Et helt annet spørsmål i denne sammenhengen, som det ikke har vært vår oppgave å ta stilling til, er selvfølgelig hvorvidt fiskeribyråkratiet som sådan kan gjøres mer kostnadseffektivt.

Vår vurdering er at det her kunne oppnås en effektivitetsgevinst ved i større grad å frigjøre oppkrevingen av avgiftsinntektene fra bruken av inntektene, spesielt med hensyn til de særavgiftene som skal dekke statlig aktivitet. Unntaket er muligens kostnader knyttet til enkelthandlinger som er lette å prissette og som derfor kan dekkes gjennom gebyrer. I praksis er det imidlertid ofte vanskelig å fastslå den korrekte marginalkostnaden ved slike enkelthandlinger, og kostnadene knyttet til å gjennomføre marginalkostnadsprising kan lett bli minst like stor som gevinsten.

En kan derfor alternativt tenke seg et system hvor en først anslår alle kostnadene med kontroll, administrasjon, infrastruktur langs kysten, m.v., som kan knyttes direkte til fiskeflåten og så dekke disse gjennom én enkelt avgift, fortrinnsvis som en prosentandel av førstehåndsomsetninga. Denne avgiften kan dermed erstatte kystgebyr, kontrollgebyr og mange av de andre avgiftene som sorterer under Fiskeri- og kystdirektoratet og dets underliggende etater. Det totale provenyet fra denne avgiften kan så fordeles på de ulike etatene etter behov. Totalt sett gir en slik enkeltavgift større frihet for det offentlige og dermed økt mulighet for en mer effektiv finansiering av den statlige aktiviteten knyttet opp

mot fiskeflåten. På sikt ville en slik avgift også kunne utvides til å omfatte innkreving av ressursrente dersom det skulle være politisk vilje til det.

APPENDIKS

LISTE OVER AVGIFTER OG GEBYRER SAMT PROVENY

Gebyrer og avgifter under Fiskeridirektoratet

Gebyrer	2006	2007	2008
Innmeldingsgebyr til merkeregisteret	18,5	3,8	2,2
Gebyr kjøperregistrering	0,2	0,3	0,5
Saksbehandlergebyr fiskeflåten	1,6	2,1	3,2
Sektoravgifter			
Kontrollavgift til Fiskeridirektoratet	25,8	27,8	22,4
Årsavgift til merkeregisteret (innført 2004)		14,8	9,6
Diverse fiskeriformål:			
Strukturavgift til Fiskeridirektoratet	11,4	5,5	11,3
Totalt Fiskeridirektoratet	57,5	54,3	49,2

Havneavgifter

Anløpsavgift/Kaiavgift (anslag)	25,0	25,0	25,0

Gebyrer under Kystverket

Kystgebyr (anslag)		4,0	4,0

Miljøavgifter

Svovelavgift (anslag)	13,5
NOx-avgift/NOx-fond	91,2
Gebyr på kuldemedier	4,0
Totalt	108,7

Generelle skatter	2006	2007	2008
Produktavgift til Rikstrygdeverket		300	
Omsetningsavgift til Rikstrygdeverket		30	
Medlemspremie i Pensjonstrygden for fiskere		30	
Totalt		360	

Gebyrer for inspeksjon/kontroll til diverse etater		
Førstegangsgebyr/id-bevis (Sjøfartsdirektoratet)		4,3
Årsgebyr (Sjøfartsdirektoratet)		17,1
Andre gebyr (Sjøfartsdirektoratet)		22,4
Konsesjonsavgift (Telenor)		5,5
Radiokontroll (Telenor) anslag		2,5
Totalt		51,8

Avgifter på eksportverdien		
Forskningsavgift (FoU-avgift)	104	108
Eksportavgift	208	217
Hermetikkavgift	2,4	
Totalt	314,4	325

Lovpålagt avgift til salgslag	
Sildelaget	33,1
Råfisklaget (norske fartøy)	49,7
SUROFI	15,9
VNF	3,7
RF og Skagerakfisk	8,8
Totalt	111,2

Avsatt kvote til diverse formål	
Havforskningsinstituttet, overvåkning skoler med mer anslag	78,6

Gebyrer under Mattilsynet	
Matproduksjonsavgift (landingsavgift)	26,1

I den ovenstående oversikten er 2008-tallene budsjetterte tall mens 2006 og 2007-tallene gjennomgående er regnskapstall. Vi har ingen komplette år med tall for alle avgiftene. For å finne et mest mulig representativt estimat for gebyr- og avgiftstrykket, slik det er for øyeblikket, velger vi å summere de nyeste tallene som er tilgjengelig, dvs. budsjetterte tall for noen avgifter og regnskapstall for andre. Dette gir ikke noe eksakt estimat for et enkelt år, men forhåpentligvis et brukbart estimat på hvilken størrelsesorden avgiftstrykket ligger i. Dette estimatet ligger på 1140 millioner kroner eller ca. 9,5 prosent av en førstehånds-omsetning på 12 mrd. kr.

Hvis vi velger å trekke fra avgiftene til Rikstrygdeverket, produktavgift og pensjonstrekk, på til sammen 360 mill. kr., står vi igjen med ca. 780 mill. kr. Dette utgjør ca. 6,5 prosent av førstehåndsomsetninga.

Kilder:

Hovedkilder brukt til denne rapporten:
Finansdepartementet: St. prp. nr. 1. (2007-2008) Statsbudsjettet.
Fiskeridirektoratet: www.fiskeridirektoratet.no
Fiskeri- og kystdepartementet: St. prp. nr. 1. (2007-2008).
Fiskeri- og kystdepartementet: St. prp. nr. 1. (2006-2007).
Fiskeri- og kystdepartementet: St. prp. nr. 1. (2005-2006).
Fiskeri- og kystdepartementet: St. prp. nr. 1. (2004-2005).
Fiskeri- og kystdepartementet: www.regjeringen.no/nb/dep/fkd.html?id=257
Kystverket: www.kystverket.no
Statistisk sentralbyrå: www.ssb.no
Telenor: www.maritimradio.no