

Frumvarp til laga

um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð.

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

1. gr.

Gjaldskylda.

Skyldu til greiðslu gjalds vegna fiskeldis í sjó ber rekstrarleyfishafi fiskeldisstöðvar samkvæmt lögum um fiskeldi.

Til gjaldstofns telst ekki eldisframleiðsla sem stunduð er í afluktum náttúrulegum lónum við strendur eða ferskvatni.

2. gr.

Fjárhæð gjalds.

Rekstrarleyfishafi fiskeldisstöðvar í sjó skal greiða gjald í ríkissjóð. Fiskistofa skal ákvarða og birta fjárhæð gjaldsins með auglýsingu eigi síðar en 1. desember hvert ár til að öðlast gildi fyrir komandi almanaksár.

Fjárhæð gjalds á hvert kg slátraðs lax skal miðast við nýjasta 12 mánaða meðaltal alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi fyrir ákvörðunardag skv. 1. mgr. og nema því hlutfalli af þeim stofni sem hér segir:

- a. 3,5% þegar verð er 4,8 evrur á kg eða hærra,
- b. 2% þegar verð er 4,3 evrur á kg eða hærra en þó lægra en 4,8 evrur á kg,
- c. 0,5% þegar verð er lægra en 4,3 evrur á kg.

Fjárhæð gjalds á hvert kg slátraðs regnbogasilungs skal nema helmingi af gjaldi skv. 2. mgr.

Fjárhæð gjalds á hvert kg af slátruðum ófrjóum laxi og laxi sem alinn er í sjó með lokuðum eldisbúnaði skal nema helmingi af gjaldi skv. 2. mgr.

Með alþjóðlegu markaðsverði í 2. mgr. er átt við verð á slægðum Atlantshafslaxi með haus. Við umreikning úr evrum í íslenskar krónur skal miða við miðgengi íslensku krónunnar í hverjum mánuði fyrir sig.

3. gr.

Gjaldstofn, framtalsskylda og söfnun upplýsinga.

Stofn til álagningar gjalds samkvæmt lögum þessum er þyngd afurða við slátrun, upp úr sjó, miðað við slægðan fisk.

Rekstrarleyfishafa er skylt að skila sérstakri greinargerð um alla slátrun eldisfisks frá fiskeldisstöð á því formi og með þeim hætti sem Fiskistofa ákveður. Skila skal greinargerðinni eigi síðar en 1. febrúar vegna tímabilsins 1. júlí til 31. desember og 1. ágúst vegna tímabilsins

1. janúar til 30. júní. Heimilt er að ákveða að skil á skýrslum skuli vera með rafrænum hætti og málsmeðferð rafræn eftir því sem við á.

Sé upplýsingum ekki skilað eða ef upplýsingar sem látnar eru í té reynast ófullnægjandi eða ótrúverðugar skal skora á viðkomandi að bæta úr. Verði ekki brugðist við áskorun innan hæfilegs frests eða skýringar reynast ótrúverðugar skal áætla framleiðslumagn rekstrarleyfishafa og skal miða við að það skuli vera svo ríflegt að eigi sé hætt á því að það sé lægra en það er í raun og veru og ákvarða gjaldstofn í samræmi við þá áætlun.

Í tengslum við eftirlit og athuganir einstakra mála er einstaklingum og lögaðilum skylt að láta Fiskistofu í té allar upplýsingar og gögn sem talin eru nauðsynleg. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingarnar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti annarra aðila við hann sem hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir og eftirlit Fiskistofu. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og gögn sem hér um ræðir.

4. gr.

Álagning.

Fiskistofa leggur á gjald samkvæmt lögum þessum. Gjaldið skal lagt á tvisvar á ári, það er 15. febrúar vegna tímabilsins 1. júlí til 31. desember og 15. ágúst vegna tímabilsins 1. janúar til 30. júní.

5. gr.

Innheimta.

Innheimtumenn ríkissjóðs innheimta gjald samkvæmt lögum þessum og fer ríkisskattstjóri með samræmingar- og eftirlitshlutverk við innheimtu þess, sbr. 1. mgr. 111. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Eindagi er 14 dögum frá gjalddaga og skal greiða ríkissjóði dráttarvexti af því sem gjaldfallið er frá þeim tíma.

Kröfum um greiðslu gjalds samkvæmt lögum þessum fylgir lögveð ríkissjóðs í fasteignum og lausafé rekstrarleyfishafa í fjögur ár frá gjalddaga. Lögveðið nær einnig til dráttarvaxta og innheimtukostnaðar.

Fiskistofa skal birta opinberlega allar upplýsingar um álagðar fjárhæðir gjalds samkvæmt lögum þessum.

6. gr.

Önnur ákvæði.

Gjald vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó telst rekstrarkostnaður skv. 1. tölul. 31. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara.

Rísi vafi um skýringu hugtaka samkvæmt lögum þessum skal byggt á skilgreiningum þeirra í lögum um fiskeldi.

7. gr.

Fiskeldissjóður.

Fiskeldissjóður er sjálfstæður opinber sjóður sem hefur það hlutverk að styrkja uppbyggingu innviða þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum.

Fiskeldissjóður lýtur yfirstjórn þriggja manna sem ráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Einn samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra, einn samkvæmt tilnefningu ráðherra fjármála og einn án tilnefningar sem vera skal formaður.

Stjórn sjóðsins hefur yfirumsjón með rekstri hans í samræmi við lög þessi og reglugerð setta samkvæmt þeim. Stjórnin skilar ársreikningi og reglulegu yfirliti um störf sín til ráðherra og tekur ákvarðanir um úthlutanir og útgjöld. Ákvarðanir stjórnar eru endanlegar á stjórnsýslustigi. Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna. Kostnaður af rekstri sjóðsins greiðist af tekjum hans.

Stjórn Fiskeldissjóðs skal árlega auglýsa opinberlega eftir umsóknum frá sveitarfélögum um styrki úr sjóðnum til verkefna sem eru til þess fallin að byggja upp innviði og þjónustu á þeim svæðum þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað.

Ráðstöfunarfé sjóðsins er fjárveiting hverju sinni af fjárlögum. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn fái framlag úr ríkissjóði frá og með fjárlögum ársins 2021.

Ráðherra er heimilt með reglugerð setja nánari ákvæði um starfsemi sjóðsins, þ.m.t. um málsmeðferð og úthlutun úr sjóðnum, að fenginni tillögu stjórnar.

Fiskeldissjóður skal vera undanþeginn skattskyldu samkvæmt 4. gr., sbr. og 5. mgr. 71. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

8. gr. *Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma til framkvæmdar með álagningu gjalds á fisk sem slátrað er frá og með 1. janúar 2020.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Þrátt fyrir ákvæði 2. og 3. mgr. 2. gr. skal fjárhæð gjalds fyrir hvert kg slátraðs lax og regnbogasilungs nema því hlutfalli reiknistofnsins sem hér segir: 1/7 árið 2020, 2/7 árið 2021, 3/7 árið 2022, 4/7 árið 2023, 5/7 árið 2024 og 6/7 árið 2025.

II.

Ákvæði 4. mgr. 2. gr. skal fyrst koma til framkvæmdar með álagningu gjalds á fisk sem slátrað er frá og með 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er mælt fyrir um töku gjalds vegna nýtingar eldissvæða í sjó og stofnsetningu fiskeldissjóðs til að styrkja uppbyggingu innviða þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum.

Frumvarp þetta byggir á stefnu ríkisstjórnarinnar sem sett er fram í sáttmála ríkisstjórnarinnar frá 30. nóvember 2017 en þar segir: „Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein sem felur í sér tækifæri til atvinnuuppbyggingar en þarf að byggja upp með ytrustu varúð í samræmi við ráðgjöf vísindamanna þannig að líffræðilegri fjölbreytni verði ekki ógnað. Samhliða vexti greinarinnar þarf að tryggja nauðsynlegar rannsóknir og eðlilega vöktun áhrifa á lífríkið. Eftir því sem fiskeldinu vex fiskur um hrygg þarf að ræða framtíðarfyrirkomulag gjaldtöku vegna leyfisveitinga.“

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Það eru aðeins fáir staðir í heiminum sem bjóða upp á vistfræðilegar aðstæður til umfangsmikillar og arðbærrar eldisframleiðslu í sjókvíum á Atlantshafslaxi. Auk Noregs og Færeyja eru það helst Síle, Skotland og Kanada. Við Ísland hefur slík framleiðsla ekki náð sér verulega á fót fyrr en á allra síðustu árum. Samkvæmt bráðabirgðaruppgjöri Hagstofu Íslands fyrir útflutning ársins 2018 nam útflutningur á afurðum eldislax um 9 milljörðum kr. Á sama ári nam útflutningur afurða úr bleikjueldi 3,5 milljörðum. Að auki voru flutt út lax- og silungshrogn fyrir tæpa 2 milljarða króna. Útflutningur annarra sjávarafurða nam á árinu 2018, til samanburðar, um 240 milljörðum króna.

Um aðstæður fiskeldis er fjallað í frumvarpi til laga um breytingar á lögum um fiskeldi, sem er til meðferðar á þingi samhliða þessu frumvarpi, og í skýrslu starfshóps um stefnumótun í fiskeldi. Þar kemur fram að fiskeldi er atvinnugrein í örri uppbyggingu. Sjö rekstraráðilar starfrækja eldi á laxi og regnbogasilungi í sjókvíum á Vestfjörðum og Austfjörðum. Í september 2018 voru útgefin rekstrarleyfi fyrir framleiðslu á laxi fyrir samtals 45.200 tonn á ársgrundvelli og 2.850 tonn af regnbogasilungi. Til samanburðar voru árið 2009 framleidd 714 tonn af óslægðum laxi í kvíum og 75 tonn af regnbogasilungi (Ársskýrsla dýralæknis fisksjúkdóma 2009).

Tilgangur þessa frumvarps er að tryggja ríkissjóði beint endurgjald vegna nýtingar hafsvæða í íslenski lögsögu sem geti jafnframt staðið móti kostnaði ríkisins við stjórnsýslu. Að auki verði með því forsendur til starfrækslu sérstaks sjóðs, fiskeldissjóðs, sem gert er ráð fyrir að muni njóta framlaga af fjárlögum sem svari til þriðjungs tekna af gjaldi því sem ráðgert er að heimtist í ríkissjóð verði frumvarpið að lögum.

Gjald samkvæmt frumvarpinu grundvallast á þeirri aðstöðu að handhafar rekstrarleyfa til sjókvíaeldis njóta takmarkaðra réttinda til hagnýtingar auðlinda. Það gefur færi til starfsemi sem hefur forsendur til að skila betri afkomu en í öðrum greinum íslensks atvinnulífs. Með því er einnig horft til þess að viðurkenna, með líkum hætti og ef um væri að ræða rekstur á landi í einkaeign eða opinberri eigu, að öflun starfsaðstöðu sé hluti af rekstrarkostnaði fyrirtækja, sem eðlilegt er að sanngjarnt gjald komi fyrir, en ekkert gjald hefur fram að þessu verið tekið vegna handhafnar rekstrarleyfis. Þá er loks horft til þess að tekjur sem falla munu til samkvæmt frumvarpinu geti staðið á móti rannsóknum í þágu fiskeldis, kostnaðar við styrkingu stjórnsýslu og til eflingar byggða þar sem áhrifa fiskeldisstarfsemi gætir. Þannig má nefna að ráðuneytið hyggst setja fjármagn í að rannsaka villta laxastofninn, m.a. lífsferil hans, ógnir í náttúrunni, sérkenni o.fl.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að:

- Tekin verði upp gjaldtaka vegna fiskeldis í sjó.
- Stofnaður verði fiskeldissjóður.
- Fiskistofa annist framkvæmd laganna.

3.1. Gjald vegna fiskeldis í sjó.

Með frumvarpinu er lagt til að leyfishafar gildandi rekstrarleyfa í sjókvíaeldi útgefnum af Matvælastofnun, sem ala lax og regnbogasilung, greiði gjald vegna nýtingar á eldissvæðum sem miðist við framleiðslumagn. Annað fiskeldi er undanskilið gjaldinu þar sem það ýmist er á tilraunastigi eða það smátt í sniðum að ekki þykir rétt að mæla fyrir um gjaldtöku. Tekið skal fram að jafnvel þótt fiskeldisstöð missi rekstrarleyfi sitt tímabundið, þá leysir það hana

eðlilega ekki undan gjaldskyldunni. Við afmörkun gjaldstofnsins var horft til þess að sjókvía-eldi er stundað í krafti opinbers leyfis á hafssvæðum sem ekki eru undirorpin beinum eignarrétti. Lagt er til að fiskeldi í ferskvatni eða söltu vatni innan lóna myndi ekki gjaldstofn til greiðslu gjaldsins.

Við undirbúning þessa frumvarps var farið yfir tillögur starfshóps um stefnumótun í fiskeldi sem skilaði tillögum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í ágúst 2017. Í skýrslu hans var lagt til að tekið yrði upp framleiðslubundið leyfisgjald fyrir eldi í sjó og gerðar tillögur um fjárhæð þess. Að auki var lögð til aðlögun að fullri gjaldtöku og að hvatar yrðu til eldis á ófrjóum laxi og notkun svonefndra lokaðra kvía. Í skýrslu starfshópsins er rakið að óvissa sé um verðþróun eldisafurða á næstu árum. Hátt gjald samfara mögulegri lækkun á verðum gæti skert samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja verulega. Því verði gjaldið að vera hóflegt. Starfshópurinn lagði til í þessu ljósi að gjaldið næmi allt að 15 kr. á hvert framleitt kg en til frádráttar kæmi þyngd (meðalstærð) seiða við útsetningu. Starfshópurinn reifaði einnig hugmyndir um ráðstöfun tekna af gjaldinu. Visast nánar um þetta til skýrslu starfshópsins sem birt er á vef Stjórnarráðsins.

Við kynningu frumvarpsins í samráðsgátt Stjórnarráðsins kom fram margþætt gagnrýni um að miðað yrði við heimildir til framleiðslu í leyfum. Það varð til þess að ákveðið var að taka fremur upp framleiðslumiðaða gjaldtöku. Við undirbúning frumvarpsins var því einkum horft til reynslu Færeyinga af sambærilegu fyrirkomulagi.

Sex ár eru síðan gjaldtaka var tekin upp á framleiðslu á laxi í sjókvíum í Færeyjum. Svo er að skilja að fyrirkomulag hennar sé á nokkuð föstum fæti. Gjaldið ræðst af lögum um „loyvisgjald á alivinnu“ nr. 64/2014, með síðari breytingum, sem mæla fyrir um að það skuli nema, á hvert kíló slægðs fisks, tilteknu hlutfalli af alþjóðlegu markaðsverði næstliðins mánaðar. Um fullt gjald er að ræða, sem er 5% af markaðsverði ef verðið er yfir 36 danskar krónur á kíló. Það lækkar í 2,5% af markaðsverði ef verðið er milli 32 og 36 króna á kíló og lækkar enn frekar ef markaðsverðið er lægra en það og nemur þá 0,5% af markaðsverðinu. Gjaldið er lagt á mánaðarlega.

Með frumvarpi þessu er lagt til að efnislega samskonar ákvæði um reiknistofn gjaldtöku vegna laxeldis í sjókvíum verði tekið upp hér á landi. Þó þykir rétt að hafa heldur lægra gjaldhlutfall heldur en í Færeyjum. Þar hefur þýðingu að tekjuskattur er lægri í Færeyjum en hér á landi auk þess sem íslensk eldisfyrirtæki greiða þegar gjald í Umhverfissjóð sjókvíaeldis. Þá má nefna að hafnargjöld eru hér á landi lögð á samkvæmt verðmætisreikningi, sem þekkist ekki í Færeyjum. Þá hefur færeyskum eldisfyrirtækjum gengið óvenjulega vel í rekstri á undanförunum misserum, m.a. vegna aðgangs að Rússlandsmarkaði.

Lagt er til með frumvarpinu að þrepin í gjaldinu verði birt í evrum. Við ákvörðunina verði byggt á hlutfalli af nýjasta 12 mánaða meðaltalsverði á Atlantshafslaxi fyrir ákvörðunardag (Fish Pool Index). Mælt er fyrir um að gjald á regnbogasilung verði helmingur af gjaldi á laxi, enda rekstrarforsendur ekki þær sömu. Sama verði látið gilda um eldi með lokuðum eldisbúnaði sem og eldi á ófrjóum laxi, þar sem forsendur eru einnig aðrar. Lagt er til að gjaldið verði ákveðið af Fiskistofu í desember á hverju ári til að öðlast gildi fyrir komandi almanaksár.

Vegna þess að horft er með þessum hætti til Færeyja má upplýsa að þrepin í gjaldinu voru ákveðin á grundvelli áætlunar um framleiðslukostnað á kíló sem aflað var frá færeyskum laxeldisfyrirtækjum og farið var yfir af endurskoðendum. Í upphafi var aðeins eitt þrep í gjaldinu, með tilliti til þróunar alþjóðlegs markaðsverðs. Gjaldið hafi þá numið 4,5% af markaðsverði en annars einungis 0,5%. Þetta hafi verið gert til að tryggja að ekki kæmi til álagningar herra gjaldsins væri starfsemi óarðbær. Lægra þrepið hafi verið hugsað sem grunnleiga sem

ætið yrði að greiða. Við stjórn málalega meðferð hafi þrepunum verið fjölgað og álagningunni breytt, m.a. til að auka sveigjanleika hennar.

Í skýringum með frumvarpi sem varð að lögum um breytingar á gjaldtöku þessari í Færeyjum í desember 2018, segir að alþjóðlegt verð á Atlantshafslaxi hafi í mörg ár verið vel yfir lægri þrepunum og því hafi gjaldtaka verið í efsta þrepi. Eðlilegt sé engu að síður að hafa nokkur þrep þar sem framleiðslukostnaður sé tregbreytanlegri en framleiðslutekjur og rétt að ekki komi til verulegrar gjaldtöku lækki verð verulega. Í athugasemdunum segir að meðaltal framleiðslukostnaðar á hvert kíló af laxi sé talið um 32 krónur danskar í Færeyjum og við það megi bæta ávöxtunarkröfu á fjármagn, sem nemi um 4 kr dönskum á hvert kíló. Því sé eðlilegt að miða þrep gjaldtökunnar við annars vegar 32 krónur og hins vegar 36 krónur danskar.

Hafa verður í huga að færeyskum eldisfyrirtækjum hefur tekist að vera leiðandi í takmörkun kostnaðar við framleiðslu á laxi á síðustu árum samanborið við önnur lönd, en það forskot virðist þó ekki verulegt fram yfir samkeppnisaðila í Noregi. Má um þetta vísa til skýrslu NOFIMA frá árinu 2015 sem sýnir ólíkan framleiðslukostnað á laxaframleiðslu í helstu framleiðslulöndum (sjá t.d. Audun Iversen o.fl.: „Kostnader for lakseoppdrett i konkurrenteland. Drivkrefter og betydning for konkurransesituasjonen“. Nofima. Rapport 40/2016. Gefið út í október 2016, bls. 48.). Það er lýðum ljóst að íslenskt fiskeldi sem atvinnugrein er komið skemmra á veg heldur en fiskeldi í Færeyjum og aðstæður kunna að vera um sumt aðrar. Því er ótvírætt að ekki verður borin saman rekstrarafkoma íslenskra og færeyskra fiskeldisfyrirtækja svo sem nú standa sakir. Það er ástæðan fyrir því að lagt er til að sjö ára aðlögun verði að fullu gjaldi svo sem mælt er fyrir um í ákvæði I. til bráðabirgða við frumvarpið. Jafnframt er ljóst að komi til þess að uppbygging fiskeldis verði ekki slík, sem að er stefnt ákveðnum skrefum af fiskeldisfyrirtækjunum, þá getur það kallað á endurskoðun gjaldtöku samkvæmt frumvarpi þessu.

Um væntanleg tekjuáhrif af frumvarpinu með hliðsjón af framleiðsluspám er fjallað í kafla 6 um mat á áhrifum frumvarpsins.

3.2. Fiskeldissjóður.

Meðal tillagna starfshóps um stefnumótun í fiskeldi var að tekjum af gjaldi vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó yrði varið með tilteknum hætti þannig að meginhluti þeirra færi til uppbyggingar á innviðum á þeim svæðum sem nýtast við uppbyggingu fiskeldis. Áhrif þess yrðu þau að til mundi falla fjármagn til styrkingar innviða og samfélagslegrar þjónustu á tilteknum landsvæðum.

Að baki þessari áherslu hvíla rök sem m.a. voru tíunduð í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga í Samráðsgátt Stjórnarráðsins um fyrri útgáfu þessa frumvarps. Þar var bent á að með frumvarpinu sé lagt á gjald sem renni í ríkissjóð og sveitarfélögin sitji eftir með umhverfiskostnaðinn og þá áhættu sem fylgir uppbyggingu innviða á þeim svæðum þar sem sjókvíaeldi er stundað, t.d. samfélagslega þjónustu og samgöngur, þ.m.t. hafnarmannvirki.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnaður verði sérstakur sjóður, Fiskeldissjóður, sem ætlað er að auglýsa og úthluta styrkjum til sveitarfélaga til verkefna sem eru til þess fallin að byggja upp innviði á þeim svæðum þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað. Í því sambandi er m.a. horft til uppbyggingar á þjónustu sem tengist uppgangi fiskeldis. Gert er ráð fyrir því, eins og áður segir, að sjóðurinn muni njóta framlaga af fjárlögum sem samsvari þriðjungi tekna af gjaldi samkvæmt frumvarpi þessu frá og með árinu 2021.

Nokkra fyrirmynd að þessu fyrirkomulagi má sækja til Noregs. Þar hefur lengi verið umræða um skilyrði sérstakrar gjaldtöku á fiskeldi. Rót þess má rekja til framleiðniaukningar og góðs rekstrarárangurs norskra eldisfyrirtækja eftir aldamótin sem varð samtímis því að margar

byggðir áttu í erfiðleikum vegna mannfækkunar og samdráttar í atvinnutækifærum. Þannig má benda á að árið 2007 kom upp umræða um að sjávarútvegssveitarfélög mundu fá heimild til að taka upp einskonar svæðis- eða aðstöðugjöld af eldisfyrirtækjum. Af því varð ekki en þess í stað voru gerðar breytingar á gildissviði löggjafar um fasteignagjöld sveitarfélaga til að heimila álagningu á fljótandi eldismannvirki í sjó (sjá 2. mgr. 4. gr. laga um fasteignagjöld í Noregi (n. eige-domsskattelova).

Samtök sjávarútvegssveitarfélaga í Noregi, sem stofnuð voru árið 2009 undir heitinu *Nettverk for Fjord- og kystkommuner* hafa haldið áfram að óska eftir auknum heimildum til gjaldtöku af eldisstarfsemi. Það hefur meðal annars getið af sér að við sölu á auknum framleiðsluheimildum í laxeldi, sem oft hefur gerst við uppboð, hefur meginþorri andvirðis gengið til sveitarfélaga og fylkisstjórna en hluti til ríkissjóðs Noregs. Þetta hefur vakið nokkra umræðu í Noregi, m.a. þar sem bent hefur verið á að sveitarfélög þar sem eldi er stundað njóti þess þegar með starfsemi fyrirtækjanna, sem skili þeim auknum tekjum með ýmsum öðrum hætti. Í framhaldi þessarar umræðu var settur á fót árið 2016 sérstakur sjóður, *Havbruksfondet*, sem er í vörslu fiskistofu Noregs, *Fiskeridirektoratet*. Sjóðurinn skal ráðstafa tekjum sínum, sem nema 80% af tekjum af sölu aukinna framleiðsluheimilda í fiskeldi, með þeim hætti að sveitarfélög fá 87,5% en fylkisstjórnir 12,5%. Um þetta eru nánari upplýsingar á vefsíðu stofnunarinnar (www.fiskeridir.no → Akvakultur → Havbruksfondet).

3.3. Stjórnsýsla.

Mikilvægt er að allar forsendur gjaldtökunnar séu ljósar og reikningsaðferðir fyrirsjáanlegar og gegnsæjar. Lagt er til að hagnýttar verði tvær upplýsingalindir. Það er annars vegar upplýsingar um heimsmarkaðsverð á Atlantshafslaxi frá Fish Pool Index og hins vegar upplýsingar um framleiðslu sem framleiðendur verða að standa skil á tvisvar á ári.

Verðvísitala *Fish Pool* byggir að mestu á upplýsingum frá Nasdaq verðvísitölu fyrir lax (85%) en auk þess er byggt á *European Buyers Index* (10%) og norskum tollskýrslum (5%). Fish Pool er rekið af Fish Pool ASA í Bergen en er í samstarfi við Nasdaq OMX. Nasdaq er svonefndur „Clearing Partner“ við Fish Pool, þegar kemur að fjármálagjörningum en megin-tilgangur gagnavinnslu Fish Pool er að takmarka áhættu í framvirkum samningum.

Nasdaq Salmon Index, sem vegur þyngst í Fish Pool, verður til með framlögum ellefu aðila sem leggja til verðgögn í hverri viku. Þeir eru fulltrúar samþættra fyrirtækja, stórra og smárra fyrirtækja og fiskvinnslna án framleiðslu. Þeir standa að baki um 55–60% af útflutning af laxi með bíl til Evrópu frá Noregi. Verðið á NASDAQ er svonefnt „punktverð“ hverju sinni (e. spotprice). Með því er það nokkuð hærra að jafnaði en verð gegnum langtímasamninga. Þá er rétt að benda á að verðin á Nasdaq sveiflast óhjákvæmilega með gengi norsku krónunnar sem getur þróast með öðrum hætti en íslensku krónunnar. Á móti kemur að fylgni er líkleg á markaði og því má ekki til lengri tíma gera of mikið úr þeirri áhættu. Auk þess er gert ráð fyrir að verðum í evrum verði fylgt.

Lagt er til að Fiskistofa annist stjórnsýslu laganna, þ.e. leggi á gjöld vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó, þar sem stofnunin hefur reynslu af álagningu veiðigjalda í sjávarútvegi. Rekstrarleyfishafi er ábyrgur fyrir greiðslu gjaldsins en innheimtumenn ríkissjóðs innheimta gjaldið. Gjaldið rennur í ríkissjóð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Við undirbúning þessa frumvarps hefur verið gætt áskilnaðar um að lagasetningu þurfi til heimtu skatta og gjalda. Af stjórnarskránni leiðir að löggjafanum er skylt að leggja skatta á eftir almennum efnislegum mælikvarða þar sem gætt er jafnræðis gagnvart skattborgurum.

Séu þessi grundvallarsjónarmið virt hafa dómstólar játað löggjafanum verulegt svigrúm til að ákveða hvernig skattlagningu skuli háttað í einstökum atriðum. Í 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar segir annars vegar að engan skatt megi leggja á né breyta né af taka nema með lögum og hins vegar að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verði enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Í frumvarpinu er tilgreint hverjir eru gjaldskyldir aðilar og útlistað hvernig fjárhæð gjaldsins er ákveðin. Þá hafa stjórnvöld, þ.e. ráðherra og Fiskistofa, ekki með höndum verkefni sem fela í sér framsal valds í bága við framangreind stjórnarskrárákvæði. Þessi stjórnvöld fá ekki heimild eða svigrúm til að móta álagningu gjalds á grundvelli opinna matskenndra sjónarmiða sem leidd yrðu af tilgangi laga eða ólögfestum reglum um stjórnvaldsathafnir, sbr. hins vegar t.d. *Hrd. 1999, bls. 3780* (sjóðagjöld í landbúnaði).

5. Samráð.

Frumvarp til laga um gjald vegna nýtingar eldissvæða var kynnt í Samráðsgátt Stjórnarráðsins og búrúst 18 umsagnir eða athugasemdir um það. Farið var vandlega yfir þær. Frumvarpið í núverandi mynd er verulega breytt frá því frumvarpi sem kynnt var á vefnum. Ákvæði um reiknistofn, sem var gagnrýndur af fjölda umsagnaradila og miðaðist við framleiðsluheimildir í rekstrarleyfum, hafa tekið grundvallarbreytingum. Eðlilegra þykir að gjaldið taki mið af framleiðslu í fiskeldi og með því hvernig framleiðslan muni þróast. Þá felast nýmæli auk þess í tillögum um stofnun Fiskeldissjóds. Þykir því ekki ástæða til að taka frekari afstöðu til einstakra athugasemda í skýringum við frumvarpið.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almenn.

Aukin gjaldtaka eða skattheimta getur dregið úr samkeppnishæfni útflutningsfyrirtækja á mörkuðum. Að auki getur hún dregið úr vilja til fjárfestinga og uppbyggingar, sem getur komið niður á fjárfestingum sem annars yrði ráðist í og gætu reynst fjárhagslega ábatasamar fyrir þjóðfélagið eða smærri samfélög. Hafa verður í huga að laxeldisfyrirtæki greiða auk þess þegar skatta með venjulegum hætti sem hlutafélög. Því verður að gæta þess að gjaldtaka sé hófleg, en ólíkt t.d. tekjuskatti þá leggst gjald samkvæmt frumvarpi þessu á fyrirtæki án tillits til þess hvort rekstur þeirra skilar hagnaði. Fyrirhuguð gjaldtaka leggst á fyrirtæki sem starfa á landsbyggðinni. Ef gjaldið kæmi ekki til er auk þess mögulegt að viðkomandi fjármunir yrðu notaðir til fjárfestinga eða aukins rekstrar í nærumhverfi. Af þessu leiða sjónarmið til þess að sveitarfélögum verði tryggðar tekjur með frumvarpi þessu.

Sé vikið að öðrum leiðum til stefnumótunar má spyrja þess hvort útflutningsgjald á eldisfiski væri mögulegt. Það hefði gert að verkum að fiskur sem seldur væri innanlands hefði verið undanskilinn gjaldtöku, sem erfitt væri að réttlæta og færi í bága við utanríkisstefnuna sem og 3. gr. EFTA-samningsins um bann við útflutningstollum milli aðildarríkja samningsins en samsvarandi ákvæði eru í fríverslunarsamningum sem EFTA hefur gert við þriðju ríki fyrir hönd aðildarríkja sinna. Því er ekki raunhæft að leggja það til.

Önnur leið hefði verið að leggja til venjulegra fyrirkomulag auðlindagjalds sem mundi miða við svokallaðan umframard eða auðlindarentu í rekstri fyrirtækja eða atvinnugreinar sem nýtir einkaaðgang að auðlind eða sérleyfis. Samkvæmt kenningum fræðimanna er mögulegt að slíkt gjaldtaka hafi þann kost að hún hafi ekki áhrif á ákvarðanir um fjárfestingar eða rekstur fyrirtækja. Þess má geta að slíkt fyrirkomulag var um tíma til skoðunar í Færeyjum án þess að um það tækist samstaða. Með þessu væri mótaður reiknistofn sem svipa mundi til laga um

veiðigjald þar sem frá tekjum dregst framleiðslukostnaður til að mynda stofn sem gjald er hlutfall af.

Af þessu tilefni má nefna að slíkar hugmyndir eru til skoðunar í Noregi, til að öðlast gildi árið 2020. Í skipunarbréfi nefndar sem ætlað er að gera tillögu um slíkt gjald er gerð tilraun til þess að skilgreina hugtakið auðlindarenta þannig að hún myndist þegar aðgangstakmarkanir eru í framleiðslukeðjunni sem rekja megi til takmarkaðs aðgangs að náttúruauðlindum, svo sem olíu, fisks eða svæða til hagnýtingar. Fram kemur í skipunarbréfinu að rekstrarafkoma hafi verið mjög góð í norsku fiskeldi. Ávöxtun eigin fjár fyrirtækja hafi að meðaltali verið 17,3% á tímabilinu 2008–2016. Á sama tíma hafi ávöxtun eigin fjár í öðrum atvinnugreinum numið 6%. Þótt að rekstrarafkoma hafi lengi verið breytileg og tekið nokkrum sveiflum hafi hún á síðustu 10 árum verið betri en í öðrum atvinnugreinum. Virði fiskeldisfyrirtækja (OSBFX) í kauphöll Noregs hafi fjórfaldast á fjórum árum. Þá verði að hafa í huga að fyrirtækjaskattur í Noregi hafi lækkað úr 28% í 23 % á árunum frá 2013 til 2018 sem sé frekari réttlætning fyrir slíkri sérstakri skattlagningu.

Fiskistofa mun framkvæma álagningu samkvæmt lögnum og verður kostnaður stofnunarinnar leystur innan fjárheimilda. Þá verður gjaldið innheimt með innheimtukerfi ríkissjóðs. Athuga verður í þessu tilliti að greiðendur gjaldsins verða ekki ýkja margir og líklega innan við tíu talsins.

Í frumvarpinu er áréttað að gjald vegna nýtingar á eldissvæðum í sjó telst rekstrarkostnaður skv. 1. tölul. 31. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

6.2. Áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Hér á eftir er yfirlit um áætlaðar tekjur ríkissjóðs verði frumvarp þetta að lögum að teknu tilliti til aðlögunar að fullri gjaldtöku, áforma um framleiðsluaukningu hjá eldisfyrirtækjum og spáforsendna um verðþróun afurða (kg slægt með haus) (tekjur í þúsundum króna):

Aðlögun að gjaldi*		1/7	2/7	3/7	4/7
	Líkur	2020	2021	2022	2023**
Lax (kg)		35.300.000	45.200.000	52.400.000	52.400.000
hæsta þrep 3,5%	85%	121.450	311.021	540.846	721.128
miðþrep 2,0%	12,5%	10.206	26.136	45.449	60.599
neðsta þrep 0,5%	2,5%	510	1.307	2.272	3.030
Regnbogasil. (kg)		865.000	910.000	910.000	910.000
hæsta þrep 3,5%	85%	1.488	3.131	4.696	6.262
miðþrep 2,0%	12,5%	125	263	395	526
neðsta þrep 0,5%	2,5%	6	13	20	26
Samtals:		133.785	341.871	593.679	791.571

* Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða við frumvarp þetta skal reiknistofn frumvarpsins koma til framkvæmdar sem hér segir: 1/7 árið 2020, 2/7 árið 2021, 3/7 árið 2022, 4/7 árið 2023, 5/7 árið 2024 og 6/7 árið 2025.

** Með þessu er gert ráð fyrir tilteknum en ekki verulegum líkum á að gjaldtaka fari í miðþrep reiknistofnsins. Verð á slægðum Atlantshafslaxi hefur engu að síður lengi verið yfir 4,8 evrur á kíló og er nýjasta meðalverð 5,69 evrur á kíló samkvæmt Fish Pool (vika 6–7 2019).

Með frumvarpinu er lagt til að stofnaður verði sérstakur sjóður, Fiskeldissjóður, sem ætlað er að auglýsa og úthluta styrkjum til sveitarfélaga til verkefna sem eru til þess fallin að byggja upp innviði á þeim svæðum þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað. Áætlað er að sjóðurinn njóti framlaga úr ríkissjóði sem samsvari þriðjungu tekna sem til falla verði frumvarp þetta að lögum. Gert er ráð fyrir að sjóðurinn fái framlög á fjárlögum frá og með árinu 2021. Hér er gefið yfirlit um framlög til sjóðsins, samkvæmt því (framlög í þúsundum króna):

2020	2021	2022	2023
0	113.957	197.893	263.857

Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir greiðslu til Fish Pool vegna framkvæmdar frumvarpsins sem nema munu 3 milljónum króna á ári frá og með árinu 2020.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum munu tekjur ríkissjóðs hækka árið 2020 sem nemur 133,8 milljónum króna, gjöld hækka um 3 milljónir króna og áhrif af afkomu ríkissjóðs því jákvæð um 130,8 milljónir króna. Árið 2021 eru tekjur ríkissjóðs 341,9 milljónir, gjöld 117 milljónir og áhrif á afkomu ríkissjóðs því jákvæð um 224,9 milljónir króna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að gildissvið frumvarpsins takmarkist við sjókvíaeldi en til áréttningar er tekið fram að undir gjaldstofninn falli ekki landeldi á laxi eða þá eldi sem stundað er í afluktum söltum eða hálfisöltum lönnum.

Um 2. gr.

Greinin hefur að geyma lýsingu á reiknistofni gjalds samkvæmt frumvarpinu sem og fyrirmæli um töku ákvörðunar og birtingar gjaldsins. Með alþjóðlegu markaðsverði er átt við verð á slægðum Atlantshafslaxi með haus (*Head on Gutted*, HOG) samkvæmt Fish Pool Index. Mælt er fyrir um að gjaldið verði birt með auglýsingu og mundi sú auglýsing birtast í Stjórnartíðindum, B-deild. Um nánari skýringar á greininni vísast til almenns hluta þessarar greinargerðar.

Um 3. gr.

Með greininni er mælt fyrir um nýja söfnun upplýsinga til sérstakra þarfa gjaldtökkunar en ekki reyndist unnt að hagnýta aðra upplýsingamiðlun í því skyni. Telja verður að sú krafa sé ekki verulega íþyngjandi fyrir ábyrgt laxeldisfyrirtæki sem hefur á reiðu allar framleiðslutölur sínar hverju sinni. Tekið skal fram að með tölum um „alla slátrun eldisfisks“ er ekki átt við afföll sem verða á fiski í kvíum eða fisk sem farga verður, t.d. vegna fyrirmæla til varnar fisksjúkdómum. Með 2. mgr. greinarinnar er sett heimild fyrir Fiskstofu til að knýja á um rétt skil að viðlagðri þvingun, sem svipar til samkynja ákvæðis í lögum um veiðigjald. Þá er loks lagt til að mælt verði fyrir um skýrar heimildir stjórnvalda til söfnunar upplýsinga um framleiðslu einstakra aðila sem eiga sér fyrirmynd í lögum um tekjuskatt.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar en hún er samin með hliðsjón af samkynja ákvæði í lögum um veiðigjald.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Um skýringar á greininni vísast til almenns hluta þessarar greinargerðar.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.