

Høringsnotat om endringer i markedsavgiften

NFD 6. oktober 2016

1. Innledning og bakgrunn.....	2
1.1 Norges sjømatråd AS	2
1.2 Finansiering.....	3
1.3 Tidligere endringer i markedsavgiften.....	4
2. Eksportutvikling og utvikling i Sjømatrådets finansiering	4
2.1 Oppbygging av kapital hos Sjømatrådet	5
2.2 Eksportutviklingen og behovet i de ulike bransjene	7
2.3 Departementets vurdering.....	7
3. Alternativer til dagens finansieringsmodell	8
3.1 Nivå på Sjømatrådets finansiering	8
3.2 Frivillig ordning	9
3.3 Tak	9
4. Forslag til endrede satser innenfor dagens innkrevingsmodell.....	11
4.1 Eksempler på ulike avgiftsnivå	11
4.2 Departementets vurdering.....	12
5. Ikrafttredelse av endringer	12
6. Økonomiske og administrative konsekvenser.....	12

1. Innledning og bakgrunn

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår i høringsnotatet endringer i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportforskriften) og forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport. Departementet legger frem forslag til endringer i markedsavgiften som finansierer Norges sjømatråd. FoU-avgiften (forskning og utvikling) som kreves inn ved samme operasjon er ikke tema i høringsnotatet.

Hovedelementet i endringsforslaget er reduksjon i markedsavgiften for enkelte arter.

Høringsfristen er satt til 17. november 2016. Endringer i vedtektene vil fastsettes senere i lys av vedtatte forskriftsendringer.

1.1 Norges sjømatråd AS

Norges sjømatråd AS (Sjømatrådet), tidligere Eksportutvalget for fisk (EFF), ble vedtatt opprettet av Stortinget i 1990. Virksomheten er hjemlet i Lov 27. april 1990 nr. 9 om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportloven). Virksomheten startet opp 1. juli 1991. Selskapet skulle gjennomføre markedstiltak for hele næringen, ivareta forvaltningsoppgaver og være rådgiver for daværende Fiskeridepartementet hva gjelder spørsmål knyttet til omsetning og eksport av sjømat.

3. september 2005 ble EFF omgjort til et statlig aksjeselskap med Fiskeri- og kystdepartementet, nåværende Nærings- og fiskeridepartementet som eier. Fiskeriministeren utgjør selskapets generalforsamling og selskapet ledes av et styre som velges for to år av gangen. Navnet ble endret fra EFF AS til Norges sjømatråd AS fra 1. januar 2012.

Statens eierskap omfatter selskaper i fire kategorier inndelt etter formålet med eierskapet i de ulike selskapene. Sjømatrådet tilhører kategori 4; selskaper med sektorpolitiske formål. Sjømatrådet har, til forskjell fra annen privat næringsvirksomhet, ikke erverv som formål og kan heller ikke dele ut utbytte. Selskapets vedtekter stadfester at virksomheten skal konsentreres om tre hovedområder, 1) generisk markedsføring, 2) beredskap og omdømme og 3) arbeid med markedsinformasjon inkludert statistikk. Sjømatrådet skal videre søke å utvikle nye og videreutvikle etablerte markeder samt fremme og sikre omdømmet for norsk sjømat.

Sjømatrådet skal være næringens felles markedsorgan samt føre register over eksportbedrifter. Sjømatrådets formål er å øke verdien av norsk sjømat gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Virksomheten finansieres i sin helhet av næringen gjennom lovpålagt markedsavgift og årsavgift for eksportører.

Hovedkontoret ligger i Tromsø og Sjømatrådet er representert med egne ansatte i 13 land¹ og utfører markedsaktiviteter i enda flere. I henhold til gjeldende samarbeidsavtaler deler

¹ Tyskland (Hamburg), Sverige (Stockholm), Frankrike (Paris), Spania (Madrid), Portugal (Lisboa), Italia (Milano), England (London), Russland (Moskva), Brasil (Rio de Janeiro), USA (Boston), Japan (Tokyo), Singapore og Kina (Shanghai).

Sjømatrådet kontorer, informasjon og andre relevante ressurser med Utenriksdepartementet og/eller Innovasjon Norge ved flere av utekontorene.

Styret i Norges sjømatråd velges av generalforsamlingen. Det følger av fiskeeksportloven § 2 annet ledd at styret i Norges sjømatråd AS skal være representativt for fiskeri- og havbruksnæringen. Nærings- og fiskeridepartementet er gitt hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om sammensetningen av styret gjennom forskrift. Alle foretak og organisasjoner i næringen kan fremme forslag til kandidater til styret.

Sjømatrådet har organisert seg slik at de innhenter råd og innspill fra næringen gjennom fem rådgivende markedsgrupper, en for hver av de viktigste bransjene; laks og ørret, hvitfisk (torsk, sei, hyse m.m.), reker og skalldyr, konvensjonelle produkter (saltfisk, klippfisk og tørrfisk), og pelagiske produkter (sild, makrell og lodde). Markedsgruppene bidrar til legitimitet og forankring i næringen. Gruppene gir også Sjømatrådets styre et bredere kunnskapsgrunnlag til å fatte sine beslutninger om markedsstrategier og -investeringer.

Sjømatrådet samarbeider med norske myndigheter, blant annet gjennom Team Norway, for å fremme norskbasert næringsliv internasjonalt gjennom profileringsaktiviteter og annet internasjonalt samarbeid. Mattilsynet er også en sentral samarbeidspartner. Det er i særskilt grad Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge som er samarbeidspartnere ved delegasjonsreiser til utlandet der kongehuset, statsminister eller utenriksminister deltar i tillegg til politisk ledelse i NFD. Det skapes gode arenaer for profilering av sjømat ved slike besøk, og da i særskilt grad utenfor Europa.

I 2014 ble det gjennomført en evaluering av Sjømatrådet for perioden 2005-2013.² Evalueringen la vekt på Sjømatrådets tre hovedoppgaver; markedsarbeid, arbeidet med beredskap og omdømme og markedsinformasjon. Sjømatrådets eksistensgrunnlag og den institusjonelle tilknytningen til staten var ikke gjenstand for evaluering. Evalueringen vurderte i all hovedsak måloppnåelse, effektivitet i måloppnåelsen, selskapets rammevilkår og hvordan disse virker inn på selskapets oppdrag og legitimitet, samt hvordan måloppnåelsen kunne bli bedre i fremtiden.

Menon konkluderte med at Sjømatrådets virksomhetsområde står i samsvar med de rammevilkårene de er gitt. Videre ble det pekt på at både generisk markedsføring, beredskap og markedsinformasjon er relatert til ulike former for markedssvikt, noe som i utgangspunktet rettfærdiggjør en lovpålagt avgift. Et kjernepunkt i evalueringen var imidlertid om generisk markedsføring fortsatt er et felles gode og har ønsket effekt i alle bransjer.

1.2 Finansiering

Virksomheten til Sjømatrådet er finansiert av næringen gjennom lovpålagt årsavgift på 15 000 kroner for alle eksportører (per 8. juni er det 453 registrerte eksportører) og en markedsavgift på eksportørleddet. Etter forskrift om samordnet innkreving av avgift på

² Ulstein, H., Wifstad, K., Mæhle, N., Fjose, S. og Jakobsen, E.W. (2014) Evaluering av Norges sjømatråd. Menon Business Economics AS, Rapport, Oktober 2014.

sjømateksport betales en samlet avgift bestående av markedsavgiften (0,6 pst. av fob-verdien³ for laks, ørret og viktige pelagiske arter og 0,75 pst. for øvrige fiskeslag unntatt videreforedlete produkter som er fritatt for markedsavgift) og en FoU-avgift (0,3 pst.). FoU-avgiften finansierer Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond. Sjømatrådet mottar ikke regulære direktebevilgninger over statsbudsjettet. Det var per 31. desember 2015 totalt 69 ansatte i Sjømatrådet, hvorav 41 kvinner og 28 menn. Dette inkluderer syv opplæringsstillinger og lokalt ansatte ved utekontorene.

1.3 Tidligere endringer i markedsavgiften

Det ble i 2010 vedtatt å styrke den felles markedsføringen av sjømat gjennom å øke markedsavgiften for enkelte kategorier. Markedsavgiften hadde til da variert mellom de enkelte fiskeslag, hvor laksenæringen og konvensjonell sektor hadde hatt høyeste avgiftssats på 0,75 pst. av eksportverdien. Det ble vedtatt å sette markedsavgiften til 0,75 pst. for alle fiskeslag og produkter med unntak av produkter under kap. 1604 i tolltariffen som ble holdt uforandret på 0,2 pst. Fiskemel og fiskeolje er fritatt fra avgift.

Hensikten bak harmoniseringen av avgiften var å styrke det langsiktige markedsføringsarbeidet for de artene som hadde en lavere markedsavgift, det vil si hvitfisk (unntatt konvensjonell sektor), pelagiske arter, reker og skalldyr. Dette skulle også forenkle regelverket.

I februar 2015 sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring forslag om å redusere avgiften for laks, ørret og pelagisk fisk til 0,4 eller 0,5 pst. Bakgrunnen var blant annet en betydelig omstrukturering og konsolidering med færre og større enheter i alle ledd i disse to sektorene. Videre var behovet for generisk markedsføring i disse sektorene omstridt, noe også evalueringen av Sjømatrådet poengterte. Høringsrunden viste imidlertid at det var ulike synspunkter på endringer i markedsavgiften. Selv om mange pekte på den sterke inntektsutviklingen til Sjømatrådet, var de fleste aktørene i flåteleddet, samt mange av aktørene innenfor laks, ørret og pelagisk sektor, negative til en nedjustering av markedsavgiften. Mange var også opptatt av at en nedgang i inntekter ville kunne svekke arbeidet på markedsinformasjon og beredskap.

Med bakgrunn i resultatene fra høringsrunden og påfølgende drøftinger valgte Nærings- og fiskeridepartementet å redusere markedsavgiften til 0,6 pst. for laks og ørret og for viktige pelagiske arter. Samtlige endringer fikk virkning fra 1.1.2016.

2. Eksportutvikling og utvikling i Sjømatrådets finansiering

Bakgrunnen for et nytt høringsnotat om markedsavgiften er:

- Oppbygging av kapital hos Sjømatrådet
- Eksportutviklingen og behovet for Sjømatrådets tjenester i de ulike sektorene

I det følgende gjennomgås de ulike momentene.

³ FOB, "free on board", er verdien av produktet ved passering av eksporterende lands grense.

2.1 Oppbygging av kapital hos Sjømatrådet

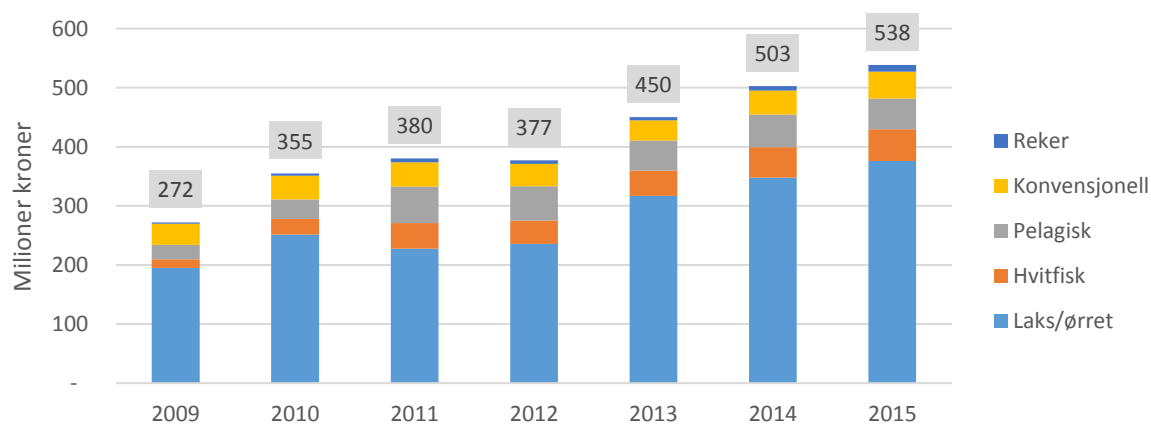
Siden opprettelsen har Sjømatrådet regnskapsført kostnader og inntekter etter et fordelingsprinsipp som tar hensyn til hvor mye av inntektene fra markedsavgiften som genereres fra de ulike bransjene i sjømatnæringen. Avgiftsinntekter fra eksport av hvitfisk benyttes eksempelvis til markedsføring av hvitfisk, og ikke laks eller pelagisk fisk. Det er styret som har vedtatt denne praksisen; det er ikke pålagt i lov, forskrift eller vedtekter.

Tilsvarende finansieres alle felles investeringer og utgifter som et spleiselag mellom bransjene hvor de bidrar etter sin relative størrelse (årlig nøkkel). Samme nøkkel fordeler fellesinntektene (årsavgiften og netto finansinntekter). Bransjeinvesteringene i markedsføring bestemmes så ut fra bransjens behov og muligheter innenfor rammen av ansvarlig egenkapital, eller egenkapitalkravet for den enkelte bransje.

Egenkapitalkravet tilsvarer fem måneders drift og er vurdert å svare godt til aksjelovens krav om at aksjeselskaper «til enhver tid har en egenkapital som er forsvarlig utfra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet». Selskapets styre besluttet høsten 2015 å videreføre etablert praksis hvor det er rom for å avvike fra femmånederskravet etter behov.

Bransjegruppenes egenkapital følger naturlig nok utviklingen i sjømatnæringen og inntektene fra markedsavgiften. I 2012 var de totale inntektene fra markedsavgiften 377 mill. kroner og i 2015 ble inntektene 538 mill. kroner.

Diagram 1.1: Utviklingen i Sjømatrådets inntekter fra markedsavgiften 2009-2015 (nominelle verdier). Kilde: Norges sjømatråd AS.



For spesielt pelagisk sektor og lakse- og ørretsektoren er egenkapitalen i dag langt større enn kravet om fem måneders drift. Noe av bakgrunnen er vedtaket om å redusere bransjeinvesteringene i 2015-budsjettet i lys av usikkerhet tilknyttet nivået på markedsavgiften under høringen vinteren 2015. Kombinert med økte inntekter, vesentlig høyere enn hva prognosene la til grunn, medførte 2015 en betydelig oppbygging av egenkapitalen for disse bransjene.

Den stadig økende bufferen viser at Sjømatrådets reelle inntekter er vesentlig høyere enn det som er lagt til grunn i budsjettene. Videre har bufferen liten markedsføringsverdi ved bare å bli «stående på bok». Alternative anvendelser er derfor naturlig å vurdere.

Som eier er departementet opptatt av at Sjømatrådet har en hensiktsmessig kapitalstruktur. Dette er i tråd med statens eierstyringsprinsipp nr. fem⁴ som går ut på at: "*Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.*" Kapitalstrukturen i et selskap reflekterer dets finansiering. Hvert enkelt selskap bør ha en hensiktsmessig kapitalstruktur slik at den legger til rette for langsiktig verdiskaping, effektiv måloppnåelse og lavest mulig kapitalkostnad. Dette innebærer at kapitalstrukturen bør tilpasses det enkelte selskaps situasjon, i tråd med selskapets mål, strategi og risikoprofil. En lite tilpasset kapitalstruktur kan lede til mindre effektiv drift, feilinvesteringer og svak avkastning på kapitalen eller lavere grad av måloppnåelse.

I en situasjon med økende egenkapital er tre alternativer vurdert; 1) opprettelse av fond, 2) tilbakebetaling til næringen og 3) omstilling og nedjustering.

Fondsløsning. Et alternativ er å opprette et beredskaps- og utviklingsfond som kan stå til disposisjon til ulike prosjekter eller akutte situasjoner i næringen. En fondsløsning binder Sjømatrådets styre i den forstand at de får mindre internt slingringsmonn når egenkapital over en viss grense går inn i fondet. Ved en evt. fondsløsning må det vurderes om det skal betales inn like mye egenkapital til fondet fra hver bransje til fellestiltak eller om alt over f.eks. fem måneders drifts skal betales inn, uavhengig av hvilke bransje som har bidratt.

Et slikt fond vil imidlertid kreve økt administrasjon og redusere fleksibiliteten i Sjømatrådets økonomistyring. Det anses ikke hensiktsmessig å bygge opp parallelle strukturer på områder som Sjømatrådet allerede arbeider på (omdømme/beredskap og utvikling av nye markeder). Om næringen eller eier ønsker å styrke arbeidet innen f.eks. omdømme og beredskap bør dette kunne gjøres innenfor eksisterende strukturer og med det virkemiddelapparatet Sjømatrådet allerede har på området. Det er ingen primær oppgave for Sjømatrådet å drive et fond, og departementet mener derfor at en fondsløsning for å ta unna overflødig egenkapital ikke er en aktuell løsning.

Tilbakebetaling. Et annet alternativ er direkte tilbakebetaling til næringen. Det er imidlertid krevende å finne en rimelig og rettferdig tilbakebetalingsmodell og departementet har ikke gått videre med denne løsningen.

Omstilling og nedjustering. Et mer realistisk alternativ er at overflødig egenkapital anvendes i en periode med omstilling og nedjustering av Sjømatrådets inntekter innenfor laks, ørret og pelagisk sektor. En større endring av Sjømatrådets inntektsmodell gjeldende fra 2017 vil være krevende for driften av Sjømatrådet. Det vil dermed være behov for midler som kan anvendes over noe tid for å få en jevn nedfasing av selskapets inntektsnivå. Dette alternativet er også i tråd med tidligere styrevedtak i 2015, hvor Sjømatrådet budsjetterte innfasing av egenkapital i 2016-budsjettet for å imøtekomme en potensielt lav markedsavgift fra 1. januar 2016.

⁴St. 27 (2013-2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

2.2 Eksportutviklingen og behovet i de ulike bransjene

Sjømatrådets budsjett for 2016 innebærer en nedbygging av egenkapitalen for laks/ørret og pelagisk bransje, og det tas også sikte på en ytterligere reduksjon i 2017. Spørsmålet er om dette er realistisk med dagens eksportinntekter.

I første halvår av 2016 har vi sett en økning i eksportverdien fra 34 mrd. kroner til 42,6 mrd. kroner, tilsvarende 25 pst. sammenlignet med samme tid i fjor. I takt med de stigende eksportverdiene er avgiftsreduksjonen innført fra 1.1.2016 nå "spist opp". Eksportverdien for pelagisk fisk og laks og ørret har økt fra 25,2 mrd. i første halvår 2015 til 32,9 mrd. kroner i første halvår 2016, noe som utgjør en økning på hele 31 pst. Med den tidligere avgiftssatsen på 0,75 pst. ville dette gitt merinntekter til Sjømatrådet tilsvarende 58 mill. kroner i første halvår, som dermed vil kunne ha økt til anslagsvis 120 mill. på årsbasis. På tross av en avgiftsreduksjon til 0,6 pst. for laks, ørret og pelagisk, som hadde som formål å kutte inntektene, var det likevel en liten økning i Sjømatrådets inntekter i første halvår i 2016. Hadde eksporten i første halvår 2016 vært på nivå med første halvår 2015, ville det nye avgiftsnivået imidlertid ha medført en inntektsreduksjon på 38 mill. kroner for første halvår, og trolig omlag 75 mill. kroner for 2016 totalt.⁵

Innenfor havbruk er det ventet fortsatt høye laksepriser grunnet begrenset tilbudsvekst. Ytterligere markedsinvesteringer i markeder som har mangel på fisk, er trolig ikke en hensiktsmessig bruk av midler, og reduserte markedsbudsjetter kan forsterke egenkapitaloppbyggingen ytterligere.

I pelagisk sektor forventes noe økte verdier som følge av økte priser, men også her vil volumene sannsynligvis være stabile. Innenfor hvitfisk og konvensjonell sektor forventes fortsatt høye eksportinntekter, men det er usikkert om prisene vil stige fra dagens forholdsvis høye nivå. For reker og skalldyr er det også ventet en liten økning blant annet på grunn av utviklingen i fisket etter kongekrabbe og snøkrabbe.

Utviklingen i næringen er basert på usikre estimater som blant annet er sensitive med hensyn til utviklingen i kronekursen, men indikerer at med uendret markedsavgift vil inntektene til Sjømatrådet fortsette å stige, om enn ikke like raskt som i de siste årene. Videre vil den kortsiktige utviklingen i havbrukssektoren føre til at det vil være vanskelig å forsvare store markedsinvesteringer i et marked som allerede er preget av sterk etterspørsel.

2.3 Departementets vurdering

Sjømatrådet utfører mange viktige oppgaver på vegne av den norske sjømatnæringen, og vil i fremtiden også være et sentralt virkemiddel for å fremme konsumet av norsk sjømat verden over. Selskapet gjør et viktig arbeid med markedsadgang, markedsinformasjon, beredskap og analyse. Videre er ulike fellessatsinger som hjemmemarkedet og ikke minst arbeidet med nye markeder betydningsfulle oppgaveområder.

Sterk vekst i eksportverdi har allerede utlignet reduksjonen i markedsavgiften fra 1.1.2016 og vi ser en liten økning i inntektene fra markedsavgiften på tross av avgiftsreduksjonen. Det

⁵ Beregningene legger til grunn at alle andre forhold holdes konstante.

ventes fortsatt økte eksportverdier, samt at ytterligere markedsinvesteringer innenfor laks er problematisk all den tid det allerede er sterk etterspørsel i markedene. Selv om veksten i eksportinntekter skulle avta noe, vil fortsatt sjømateksperten og dermed også inntektene til Sjømatrådet ligge på et høyt nivå. Dette taler for at markedsavgiften bør reduseres ytterligere for å forhindre at egenkapitalen til Sjømatrådet fortsetter å øke. Dette gjelder spesifikt for laks, ørret og pelagisk sektor.

En nedjustering av markedsavgiften for disse bransjene er viktig også med tanke på å ha et hensiktsmessig nivå på markedsinvesteringene og sikre selskapets legitimitet.

I hvitfisksektoren er torskevolumene høye, og det arbeides med å utvide antall markeder for fersk torsk. Videre er det fortsatt forholdsvis mange små bedrifter som ser seg tjent med en samordnet markedsføringsinnsats. Det legges til grunn at nivået på markedsavgiften innenfor hvitfisk, konvensjonell sektor samt reker og skalldyr bør videreføres.

<i>Økende kapitaloppbygging og endrede behov i markedene, særlig for laks, ørret og pelagisk fisk, taler for å justere ned inntektene til Sjømatrådet.</i>
--

3. Alternativer til dagens finansieringsmodell

I det følgende vurderer departementet nivået på Sjømatrådets finansiering og ulike alternative finansieringsmodeller.

3.1 Nivå på Sjømatrådets finansiering

Det finnes neppe en entydig fasit på hva som er det riktige nivået på Sjømatrådets finansiering, og det er ulike syn i næringen hva gjelder omfanget av Sjømatrådets virksomhet og hvilke oppgaver selskapet skal utføre. En vurdering bør imidlertid ta utgangspunkt i dagens nivå på Sjømatrådets fellesaktiviteter som markedsadgang, beredskap, markedsinformasjon og andre fellestiltak som næringsaktørene ønsker å bevare.

For 2016 har Sjømatrådet budsjettert 168,6 mill. kroner til operasjonelle fellesinvesteringer. Dette inkluderer blant annet innenlandsmarkedet, nye markeder, strategiske initiativ, kommunikasjon og beredskap, markedsinformasjon, markedsadgang og operasjonelle lønnskostnader. Kostnader til utekontor (40 mill. kroner) er også med i denne summen. Budsjetterte administrasjonskostnader (30 mill. kroner) inngår ikke i denne oversikten.

Det er tidligere i høringsnotatet forutsatt at markedsinvesteringer innenfor hvitfisk, konvensjonell sektor, reker og skalldyr opprettholdes på samme nivå. Nivået på denne type investeringer er i 2016-budsjettet estimert til om lag 65 mill. kroner.

Summen av budsjetterte operasjonelle fellesinvesteringer (168,6 mill. kroner), administrasjonskostnader (30 mill. kroner) og markedsinvesteringer innenfor hvitfisk, konvensjonell sektor, reker og skalldyr (65 mill. kroner) er 263,6 mill. kroner. Dette kan antas som et absolutt minimumsnivå for Sjømatrådets finansiering, og innebærer at midler til fellesmarkedsføring for laks, ørret og pelagisk sektor er lik null.

En nedskalering av budsjettet til generisk markedsføring kan imidlertid få konsekvenser for andre deler av Sjømatrådets arbeid. Det er en sterk sammenheng mellom markedsføring og beredskapsarbeid. Videre gir arbeidet med generisk markedsføring en bransje- og markeds kunnskap og kontaktnettverk, som er viktig og gir synergier i arbeidet med beredskap og markedsinformasjon.

En fremtidig modell bør derfor fortsatt innebære finansiering av generisk markedsføring, beredskap og markedsinformasjon, men hvor nivået på de ulike aktivitetene tilpasses de behov styret til enhver tid ser.

Gitt en endring av Sjømatrådets inntekter, markedsforhold og næringens behov innen beredskap og omdømme etc. vil det være naturlig at departementet som eier, i den ordinære styringsdialogen, drøfter fremtidige overordnede prioriteringer og innretning av bruken av midlene. I dette inngår prioriteringer av innsatsen i forbindelse med sentrale områder som beredskap, omdømme og hjemmemarkedet.

Det legges opp til at de ulike sektorene fortsatt skal betale inn til fellesaktiviteter relativt til sin eksportverdi, jf. dagens praksis. Dette sikrer at bidraget til fellesaktivitetene speiler eksportomfanget til den enkelte bransje.

3.2 Frivillig ordning

Sjømatrådets beredskapsarbeid, markedsinformasjon og markedsføringsaktiviteter utgjør *fellesgoder* for næringen. Et økonomisk gode er et fellesgode for en gruppe aktører dersom alle aktørene samtidig kan nyttiggjøre seg godet uten at én aktørs bruk fortrenger en annens. I motsetning til ordinære økonomiske goder har ikke fellesgoder en entydig markedspris. Midler som kanaliseres til generisk markedsføring og benyttes effektivt, kommer ikke bare betalende bedrift til gode, men også andre produsenter av det samme produktet i samme marked. Dette gir aktørene et insentiv til ikke å bidra, og er begrunnelsen for at finansiering av generisk markedsføring er lovpålagt for enkelte næringer i ulike land. En frivillig ordning med innbetaling av markedsavgift vil altså sannsynligvis avstedkomme et *gratispassasjerproblem* der noen unnlater å betale, men samtidig nyter godt av Sjømatrådets arbeid. Dette kan føre til ustabile rammevilkår for Sjømatrådet.

Med bakgrunn i dette legges det til grunn at finansieringen av Sjømatrådet baseres på en obligatorisk avgift.

3.3 Tak

Sjømatrådets inntekter øker i takt med veksten i sjømateksporten. I den forbindelse er det nærliggende å drøfte muligheten for et tak for Sjømatrådets disponible inntekter, enten for næringen som helhet, på bransjenivå eller på bedriftsnivå. Dette vil kunne gi en mindre direkte kobling mellom eksportverdien og inntekter til Sjømatrådet, samtidig som Sjømatrådet sikres forutsigbarhet i finansieringen.

Ulike modeller kan for eksempel være

- 1) hyppigere vurderinger av nivået på markedsavgiften
- 2) promillesats som i dag men med et tak for den enkelte bedrift
- 3) fast avgift med en eller trinnvise beløpsgrenser per eksportør

3.3.1 Hyppigere vurderinger av nivået på markedsavgiften

Departementet legger til grunn at Sjømatrådet bør sikres en stabil og sikker inntekt som gjør det mulig for selskapet å ivareta de oppgaver det er satt til å utføre. I den anledning bør det vurderes om Nærings- og fiskeridepartementet, i lys av utviklingen i sjømateksporten, bør justere satsene for markedsavgiftene oftere enn før. Dette innebærer at en forventet større økning i eksportverdien vil kunne gi en lavere sats og en stor forventet nedgang vil kunne gi en høyere sats.

Markedsavgiften er hjemlet i forskrift og endringer av markedsavgiften gjennomføres som forskriftsendringer. Jevnlige vurderinger av eksportutviklingen og målet om stabile inntekter for Sjømatrådet sikrer både Sjømatrådet og sjømatnæringen forutsigbarhet. Videre kan dagens forholdsvis enkle avgiftsmodell med en sats på fob-verdien beholdes.

3.3.2 Promillesats - men med tak for den enkelte bedrift

Man kan også tenke seg at eksportørene har en fast presentsats, for eksempel differensiert som i dag, men at det settes et tak for hvor mye markedsavgift hver bedrift skal betale i året. Når bedriften når dette taket blir den påfølgende eksporten avgiftsfri. Det legges til grunn at nominell størrelse på taket ville variere med størrelse på bedriften slik at store bedrifter betaler mer enn små.

En slik ordning vil bidra til forutsigbarhet for eksportørene ved at de vet at de slipper å betale over et visst nivå. Utfordringen er at en slik modell vil være en fordel for de største bedriftene, da de når taket raskere. Avhengig av størrelsen på taket vil mange av de mindre eksportørene aldri nå taket og dermed betale inn en større andel av sin eksportverdi enn det de større aktørene gjør. Dette kan bidra til at ordningen virker urimelig. Utviklingen i særlig pelagisk sektor med én stor aktør, men også havbruksnæringen, med enkelte store aktører vil gjøre det problematisk å sette et nivå på taket eller en trinnvis takmodell som ivaretar de ulike hensynene som gjør seg gjeldende.

På den andre siden vil man kunne hevde at de mindre aktørene i større grad er avhengig av Sjømatrådets arbeid og dermed bør betale inn relativt mer. Det vil imidlertid bli en sterk posisjonering og diskusjon om hvordan nivået på et slikt tak eller trinnmodell skal utformes.

En slik modell vil på denne bakgrunn gi økt kompleksitet sammenlignet med dagens relativt enkle modell. Det er også et moment at det er Sjømatrådets inntekter og nivået på markedsinvesteringene som skal begrenses – ikke nødvendigvis enkeltbedriftenes betaling.

3.3.3 Fast avgift

En fast avgift med beløpsgrense per eksportør vil gi en enkel modell, men er til stor fordel for de største aktørene. Med utgangspunkt i at det er 453 eksportører og et samlet budsjett for Sjømatrådet på 300 mill. kroner som laveste nivå, vil dette gi en årsavgift per bedrift på 662 252 kroner. For de største aktørene vil dette innebære en betraktelig nedgang, mens det for en rekke andre eksportører vil innebære en stor økning. Departementet ser det ikke som aktuelt å gå videre med en modell med fast avgift per eksportør.

Alternativt kan en se på en trinnvis fast avgift, med ulike nivåer for små, mellomstore og store selskaper på bakgrunn av eksporten til det enkelte selskap. Ved valg av en slik løsning kan det imidlertid bli en utfordring med posisjonering og kreativ oppstykkning av virksomheter for å unngå for høyt nivå på den faste avgiften.

3.3.4 Departementets vurdering

Det er i alles interesse at Sjømatrådet har et sikkert og stabilt inntektsgrunnlag for optimal og effektiv drift. I den sammenheng er det naturlig å vurdere ulike modeller som begrenser at Sjømatrådets inntekter vokser for raskt ut over selskapets behov. Det finnes ulike varianter av takmodeller, men de vil kunne skape skjevheter mht. innbetaling og bedriftsstørrelse, noe som igjen vil kunne gi insentiv til strategisk posisjonering. Departementet mener derfor i stedet at nivået på markedsavgiften bør vurderes hyppigere i lys av eksportutviklingen. Dette vil bidra til å gi Sjømatrådet en mer jevn og stabil inntektsside, og sjømatnæringen er sikret at nivået på innbetalingene ikke øker proporsjonalt med eksportverdiene.

Departementet legger til grunn at det fortsatt bør være en obligatorisk markedsavgift, men at man i større grad bør sikre jevne og stabile inntekter for Sjømatrådet og begrense at inntektene ikke øker ut over hva som er nødvendig for å finansiere Sjømatrådets aktiviteter. Med utgangspunkt i vurderingene ovenfor ber departementet om høringsinstansenes syn på hyppigere vurderinger av nivået på markedsavgiften.

4. Forslag til endrede satser innenfor dagens innkrevingsmodell

Nærings- og fiskeridepartementet legger til grunn at dagens årsavgift på 15 000 kroner består, men at satsene for markedsavgiften for laks, ørret og de viktigste pelagiske fiskene nedjusteres innenfor dagens innkrevingsmodell.

4.1 Eksempler på ulike avgiftsnivå

Departementet har i sin vurdering sett på ulike avgiftsnivåer, jf. tabell 4.1, som viser et anslag på samlede inntekter fra de ulike sektorene basert på eksportverdiene i 2015 med ulike avgiftssatser. I tabellen er det sett på dagens nivå (satsene fra per 1. januar 2016) og tre alternativer der satsen for laks, ørret og pelagisk settes til 0,5 pst. (alternativ I), 0,4 pst. (alternativ II) og 0,3 pst. (alternativ III).

Tabell 4.1 Tall i 1 000 kroner.⁶

Bransje	2016-satser	Alternativ I (0,5)	Alternativ II (0,4)	Alternativ III (0,3)
Laks/ørret	299 630	249 692	199 753	149 815
Pelagisk	42 291	35 242	28 194	21 145
Hvitfisk (uendret)	54 112	54 112	54 112	54 112
Konvensjonell(uendret)	45 129	45 129	45 129	45 129
Skalldyr(uendret)	11 470	11 470	11 470	11 470
Sum	452 632	395 645	338 658	281 671

Vi ser av tabell 4.1 at på grunnlag av eksportverdien i 2015 og satsene for 2016 er Sjømatrådets inntekter fra markedsavgiften beregnet til i overkant av 450 mill. kroner i 2016. Inntektene vil imidlertid bli betydelig høyere, da eksportverdiene så langt i 2016 har steget betraktelig siden 2015.

En reduksjon av avgiften for laks, ørret og pelagisk til 0,5 pst. (alternativ I) vil gi inntekter fra markedsavgiften på i underkant av 400 mill. kroner. Videre vil en reduksjon til 0,4 pst. for de

⁶ I tillegg vil det komme inntekter fra årsavgiften på om lag 7 mill. kroner.

nevnte artene (alternativ II) gi inntekter fra markedsavgiften på i underkant av 340 mill. kroner, mens en sats på 0,3 pst. (alternativ III) vil føre til at inntektene fra markedsavgiften vil bli på i overkant av 280 mill. kroner.

4.2 Departementets vurdering

En gjennomgang av disse alternativene viser hvordan mindre justeringer i markedsavgiften for de ulike sektorene bidrar til nedjustering av Sjømatrådets inntektsgrunnlag. Men regneeksemplene ignorerer det faktum at verdien til norsk sjømateksport er i rask vekst.

Stabilt høye priser på både laks, ørret, sild og makrell og til dels torsk har ført til at inntektene til Sjømatrådet er forventet å øke mer enn man antok i 2015, jf. kapittel 2. Reduksjonen i markedsavgiften blir derfor raskt utlignet av økte priser.

Det er ikke utenkelig at eksportverdien av laks og ørret kan nå 60 mrd. kroner innen 2016-2017 (i 2015 var den på om lag 50 mrd. kroner). Med utgangspunkt i alternativ II i tabell 4.1 vil en eksportverdi for laks og ørret på 60 mrd. kroner med sats på 0,4 pst. gi Sjømatrådet 40 mill. kroner i økte inntekter ut over den summen som nå står i tabell 4.1. Hvis vi legger alternativ III og en sats på 0,3 pst. til grunn, vil inntektene øke med 30 mill. kroner ut over det som står i tabellen hvis eksportverdien for laks og ørret stiger til 60 mrd. kroner. Eksemplene viser at økningen i eksportverdien raskt vil gi Sjømatrådet ytterligere midler ut over de summene som står oppført under de ulike alternativene i tabell 4.1.

Dette regneeksempelet indikerer at en ved en eventuell endring i satsene for laks, ørret og pelagisk fisk bør redusere avgiften nok til at en får en reell inntektsreduksjon. Sjømatrådet har en betydelig egenkapital og en avgiftsreduksjon bør føre til at en faktisk tærer på denne egenkapitalen i en overgangsperiode. En avgiftsreduksjon vil innebære at en tar ned aktiviteten innenfor generisk markedsføring for laks, ørret og pelagisk fisk. Disse sektorene vil da til gjengjeld ha en betydelig lavere sats enn de øvrige bransjene.

Nærings- og fiskeridepartementet tar likevel forbehold om at markedsavgiften kan bli satt opp igjen ved vedvarende lavere eksportverdier enn dagens.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på en nedjustering av markedsavgiften for laks, ørret og de viktigste pelagiske artene.

5. Ikrafttredelse av endringer

Departementet tar sikte på at forskriftsendringene knyttet til endringene i avgiftsnivået fastsettes til 1. januar 2017.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

For sjømatnæringen vil forslaget innebære at noen sektorer får redusert belastning i form av en redusert markedsavgift, mens andre sektorer har uendrede rammebetingelser.

For Sjømatrådet innebærer forslaget at selskapet må nedskalere sin aktivitet innenfor generisk markedsføring i noen sektorer. Mye av reduksjonen kan tas ut i reduserte kampanjer mv., men det vil likevel være naturlig at redusert aktivitet på disse områdene også fører til en reduksjon i administrative kostnader og bemanning.

Forslagene har ikke særskilte økonomiske og administrative konsekvenser for Nærings- og fiskeridepartementet. Tolldirektoratet vil måtte justere satsene i sitt innkrevningssystem for avgifter, men så lenge en ikke gjør store endringer med selve innkrevingsmodellen, vil arbeidet med dette kreve begrensede ressurser.