



DET KONGELIGE
FISKERI- OG KYSTDEPARTEMENT

Høringsnotat om
forskrift for
innkreving av kontrollavgift
i fiskeflåten

Høringsfrist 3. desember 2004

Innhold

1 Innledning	3
2 Bakgrunn for forslaget om innkreving av kontrollavgift	3
3 Forvaltningskostnader og brukerbetaling	4
4 Ressurskontroll – Omfang og kostnader	5
Innledning.....	5
Omfanget av ulovligheter	6
Fiskeriforvaltningens kostnader ved ressurskontroll.....	6
5 Rammer og avgiftssats	6
Kostnadsdekning.....	6
Brukerdefinisjon	7
Differensiert avgift	7
6 Merknader til forskriftsutkastet	7
7 Økonomiske og administrative konsekvenser	9
Forlag til forskrift om innkreving av kontrollavgift i fiskeflåten	9

1 Innledning

Fiskeridepartementet legger med dette frem høringsnotat om forskrift om innkreving av kontrollavgift i fiskeflåten.

Kontrollavgiften foreslås innført med hjemmel i den foreslåtte § 46 i lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv., jf. Ot.prp. nr. 3 (2004-2005) Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (avgiftsheimel). Bestemmelsen vil gi hjemmel for innkreving av avgift for oppgaver som utføres av offentlige myndigheter, og lyder som følger:

§ 46 Avgift

Departementet kan gi forskrift om avgift for oppgaver som utføres av offentlige myndigheter innenfor virkeområdet for denne lov, herunder nærmere bestemmelser om plikten til å svare avgift, innkreving av avgift og om opplysningsplikt for den som leverer og mottar fangst når dette er bestemmende for avgiftspliktens omfang. Avgiften kan differensieres for ulike fartøygrupper.

Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

Det er foreslått av loven skal gjelde fra 1. januar 2005.

Det fremmes videre forslag i St.prp.1 (2004-2005) (Fiskeri- og kystdepartementets budsjettproposisjon) om innføring av en kontrollavgift som skal bidra til å dekke kostnadene ved fiskerimyndighetenes kontrollvirksomhet. Avgiftsatsen er differensiert på fartøystørrelse, på hhv. 0,25 pst. for fartøy over 28 meter og 0,1 pst. for fartøy under 28 meter. Avgiften foreslås innkrevd av fiskesalgslagene i forbindelse med avregning til fisker av oppgjør for levering. Inntektsrammen er satt til 20 mill. kroner for 2005. Midlene skal inkluderes i statsbudsjettet.

I det følgende forutsettes at lovbestemmelse og forslag om ny avgift blir vedtatt som foreslått.

2 Bakgrunn for forslaget om innkreving av kontrollavgift

Bakgrunnen for Regjeringens forslag om innkreving av en kontrollavgift er prinsippet om dekning av kostnader som myndighetene påføres ved å utføre ulike forvaltningsoppgaver.

Slik kostnadsdekning er gjennomført på ulike områder, og Regjeringen anser at det innenfor ressursforvaltningsområdet er særlig godt grunnlag for å innføre slike avgifter. Dette fordi fiskerinæringen er gitt vederlagsfri adgang til å drive næringsvirksomhet med utgangspunkt i en nasjonal fellesressurs.

3 Forvaltningskostnader og brukerbetaling

Det omfattende arbeidet som legges ned i fiskeriforvaltningen knyttet til regulering av fisket, må sees i lys av at fiskeressursene er begrenset, og skal forvaltes med sikte på å sikre størst mulig utbytte fra ressursene, innenfor de fastsatte målsettingene for fiskeripolitikken. Reguleringene handler om kvotefastsetting, regler om bifangst o.l., som skal avgrense det kvantum som blir høstet, og de handler om tekniske reguleringer av hvordan fisket skal gjennomføres, som krav til utforming av fiskeredskap, regler om stengte områder for å verne ungfisk, krav til rapportering av aktivitet eller fangst osv.

All erfaring viser at det er nødvendig å føre kontroll med at slike regler blir respektert. Myndighetene har ansvar for å forvalte ressursene på vegne av fellesskapet, og må gjennomføre kontroll for å se til at ingen tar seg til rette i høstingen av fellesressursen.

Det blir lagt ned et omfattende og kostnadskrevenende arbeid fra fiskeriforvaltningen for å sikre at fiskeressursene høstes på en bærekraftig måte. Når fiskerinæringen er gitt vederlagsfri tilgang til å drive næringsvirksomhet med utgangspunkt i denne ressursen, ser Regjeringen det som rimelig at næringen også dekker en del av samfunnets utgifter til å forvalte ressursene. I første rekke er det nærliggende å peke på det omfattende arbeidet som gjøres i forbindelse med kontroll. Kontrollutgiftene er utløst av handlinger fra næringsaktørene selv, og nødvendige for å sikre at høstingen foregår i samsvar med gjeldende regelverk.

Innkrevning av gebyr og avgift for offentlige tjenester og kontrollordninger er i dag gjennomført på ulike områder. Slike ordninger bygger normalt på det generelle prinsippet at brukerne av offentlige tjenester/ytelser også skal belastes for de kostnader disse medfører.

Begrepene gebyr og avgift blir mye brukt om hverandre, og flere av ordningene som benevnes som avgift er reelt sett gebyrordninger.

Begrepet *gebyr* brukes vanligvis i betydningen betaling for en offentlig eller privat tjeneste. I forhold til offentlige gebyrer er det ofte eksplisitt forutsatt at inntektene fra gebyret ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten.

Begrepet *avgift* brukes vanligvis om ordninger hvor det offentlige krever inn midler uten at det er en klar sammenheng mellom den konkrete tjenesten som det offentlige yter og beløpet som kreves inn. Avgifter kan deles i to hovedgrupper:

- Fiskalavgifter. Dette er avgifter som ikke har andre formål enn å bidra til å sikre statens finansieringsgrunnlag. Fiskalavgiftene er således ikke relevant å drøfte i forhold til sektorpolitiske mål.
- Øremerkede avgifter. Dette er avgifter som kreves inn til bruk på et nærmere avgrenset område for å nå sektorpolitiske målsetninger. Næringsmiddelavgiften er et eksempel på en slik øremerket avgift.

Det finnes også avgifter som har til formål å korrigere for eksterne virkninger som ikke korrigeres av markedet, bl.a. avgifter i tilknytning til miljøforurensninger.

Den nye kontrollavgiften legger til grunn visse generelle prinsipper for den brukerbetalingsordningen som skal etableres. Ordningen skal framstå som enkel, oversiktlig, og det skal være en logisk sammenheng mellom de kontrolloppgavene som fiskeriforvaltningen utfører og brukerbetalingen.

Fiskerimyndighetene krever i dag gebyr for behandling av en del typer søknader vedrørende fiskefartøy, samt en årlig avgift for å ha et fartøy registrert i merkeregisteret over fiskefartøy.

Det kan nevnes at en rekke land, herunder New Zealand, Island og Australia, har innført brukerbetaling innen forskning, forvaltning og kontroll på fiskerisektoren med basis i prinsippet om at disse offentlig utførte aktivitetene kommer fiskerisektoren til gode, og at det således er legitimt at næringen bidrar til å dekke en del av kostnadene i den grad det er mulig å identifisere kostnadene.

4 Ressurskontroll – Omfang og kostnader

Innledning

Ressurskontrollens primæroppgave er å gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk og fangst innenfor områdene for norsk fiskerijurisdiksjon gjennom registreringsordninger og kontroll, og å bidra til etterlevelse av de til enhver tid gjeldende reguleringer av fisket.

Ressurskontroll er en ung disiplin både nasjonalt og internasjonalt. Behovet for kontroll har økt etter hvert som overkapasiteten i fangst- og industriledet er blitt større.

I St.prp. nr. 1 (2004-2005) for budsjetterminen 2005, vedlegg 3, gir Fiskeri- og kystdepartementet en omfattende rapport om ressurskontrollen som en oppfølging av Fiskeriministerens redegjørelse til Stortinget om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen fra 2001.

Rapporten konkluderer med at ressurskontrollen samlet sett ikke har oppnådd den forbedringen det ble lagt opp til i redegjørelsen fra 2001. Innenfor de ressursene forvaltningen er blitt tilført, har en allikevel oppnådd gode resultater.

Som eksempler på viktige forbedringer i kontrollarbeidet kan særlig nevnes innføring av veieplikt og plikt til å utstede landingsseddel, innføring av en systemisert bruk av risikovurdering, et klart forbedret samarbeid mellom kontrollinstansene, innføringen av elektroniske registre og generell regelverksforenkling.

I forhold til den daglige ressurskontrollen har det langt tettere samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet, Kystvakten og salgslagene så langt gitt en betydelig positiv

effekt. Innføring av risikovurdering som arbeidsverktøy forventes å gi positiv effekt spesielt når det blir innført i alle samarbeidende organisasjoner. I tillegg er det viktig for den daglige ressurskontrollen at Overvåkingstjenesten for fiskefelt opprettholder aktiviteten på dagens nivå.

Det er viktig å effektivisere arbeidet med ressurskontroll ytterligere. Formålet er å redusere den samlede uregistrerte dødeligheten av fisk. Tiltakene som foreslås i rapporten omfatter organiseringen av ressurskontrollen, økt kontrollinnsats, automatisk informasjonsinnsamling og tekniske reguleringstiltak. Tiltakene bygger blant annet på forslagene fra Utkastkommisjonen og arbeidsgruppen som vurderte behov for tiltak knyttet til fabrikktrålgruppen.

Omfanget av ulovligheter

Rapporten i St.prp. nr. 1 (2004-2005) indikerer at omfanget av ulovligheter fortsatt synes å ligge innenfor samme område som ble presentert i 2001.

Fiskeridirektoratets inspeksjonsstatistikk

År	Inspeksjoner	Anmeldelse	Anmeldelse (%)	Advarsel	Advarsel (%)	Tot. reaksjon	Tot. reaksjon (%)
1999	5193	65	1,3	270	5,2	335	6,5
2000	4718	111	2,4	157	3,3	268	5,7
2001	5548	167	3,0	158	2,8	325	5,9
2002	7455	205	2,7	331	4,4	536	7,2
2003	6769	130	1,9	256	3,8	386	5,7

Fiskeridirektoratets kontroller viser at den samlede reaksjonsprosenten regnet på bakgrunn av antall advarsler og anmeldelser varierer fra 6,5 % i 1999 til 7,19 % i 2002 og ned igjen til 5,7 % i 2003.

Fiskeriforvaltningens kostnader ved ressurskontroll

Av Fiskeridirektoratets årlige årsverkkartlegginger fremgår det at antall årsverk medgått til ressurskontroll varierte en del på 90-tallet, og har steget igjen etter år 2000. Tallene fra 2003 viser at det ble anvendt 57,7 årsverk til kontrollarbeid tilsvarende omkring 40 mill. kroner.

For 2004 forventes tallene for ressurskontroll å ligge noe høyere. Dette skyldes at utskillelsen av sjømat er foretatt, og bistandsplikten overfor Mattilsynet i hovedsak er gjennomført.

5 Rammer og avgiftssats

Kostnadsdekning

I forrige punkt oppgis at fiskeriforvaltningens kontrollkostnader utgjør rundt 40 mill. kroner. Fiskeri- og kystdepartementet foreslår i St.prp. nr. 1 (2004-2005) en

ramme på 20 mill kroner for kontrollavgiften for 2005. Dette innebærer en kostnadsdeling med næringen på 50%.

Brukerdefinisjon

Ved prinsippet om brukerbetaling skal de som har fordel av fiskerimyndighetenes kontrollarbeid bidra til finansiering av kostnadene. Dette gjelder alle fartøygrupper i norske fiskerier.

Avgift for denne type offentlige tjenester kan vanskelig ilegges i forbindelse med enkelthendelser, men bør spres uavhengig av den enkeltes handlinger. Dette fordi hele næringen har en langsiktig interesse i og fordel av de aktuelle myndighetshandlingene.

Departementet vil derfor foreslå at avgiften skal innkreves som en prosentsats av førstehandsverdien av fisk som landes og omsettes etter reglene i råfiskloven. Dette inkluderer fangst som leveres i utlandet, og fangst som overtas av fiskeren selv.

Også utenlandske fartøy som lander og selger fangst i Norge vil være omfattet av salgslagsmonopolet og dermed av en slik avgift. Departementet kan ikke se motforestillinger til dette, idet slike utenlandske landinger som regel vil være et resultat av fangst i norske områder og uansett vil være underlagt norsk kontroll i forbindelse med landingen. Fangsten har således også i disse tilfellene generert forvaltningsoppgaver.

Differensiert avgift

En slik avgift skal kunne differensieres for ulike fartøygrupper, jf. forskriftforslagets § 2. Det vises til at samfunnets kontrollutgifter varierer for ulike fartøygrupper, avhengig av fartøyenes aktivitetsnivå og hvilke kontrollproblemstillinger som oppstår i forhold til den aktuelle gruppen med utgangspunkt i ulikt fiskemønster, redskapsbruk og leveringsmønster. Det vises videre til at gruppene også har ulike kvoteandeler, og dermed i ulik grad nyter godt av det samlede arbeid som legges ned i forbindelse med bestandsovervåking og kvotefastsettelse for ulike fiskeslag.

I St.prp. nr. 1 (2004-2005) er det for 2005 foreslått en avgiftssats på 0,1% for fartøy under 28 meter og 0,25% for fartøy over 28 meter innenfor en inntekstramme på 20 mill kroner.

6 Merknader til forskriftsutkastet

I henhold til forslag til lovhjemmel jf. Ot.prp. nr. 3 (2004-2005) Om lov om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. (avgiftsheimel) og omtale i St.prp.1 (2004-2005) (Fiskeri- og kystdepartementets budsjettproposisjon), fremmer departementet i dette høringsnotatet forslag om nærmere regler om

kontrollavgiftens omfang, hvem som plikter å svare avgift, om hvordan avgiften skal innkreves og om opplysningsplikter.

Det vedlagte forslag til forskrift om innkreving av kontrollavgift inneholder bestemmelser om

- kontrollavgiftens formål, jf. § 1
- avgiftsgrunnlag, avgiftsplikt og innkreving av avgiften, jf. §§ 2 og 3
- straff, jf. § 4

Formålet med forskrift om kontrollavgift, jf. § 1 første ledd, er å legge forholdene til rette for korrekt innkreving av en kontrollavgift til dekning av kostnader ved kontrollvirksomhet i fiskeflåten.

Avgiftsgrunnlaget er definert i § 2. Det følger av denne bestemmelsen at det skal betales avgift av "brutto fangstverdi for all fangst som til enhver tid er omfattet av salgslagenes enerett til førstehåndsomsetning etter råfiskloven". Som en ren orientering er det tatt inn at avgiftsplikten også gjelder når fangst leveres i utlandet, og når fisker selv overtar fangsten.

Departementet har særlig vurdert hvorvidt omsetning av fiskeslag som ikke er omfattet av salgslagenes enerett, også burde være grunnlag for avgift, jf. Ot. prp. nr. 67 (2001-2002) punkt 6.3. Rettferdighetshensyn tilsier i og for seg at dette burde være tilfelle. Praktiske hensyn tilsier imidlertid at dersom slik fangst gjøres avgiftspliktig, forutsetter dette et eget system for kontroll og innkreving. Departementet legger til grunn at dette fisket utgjør en så liten del av den totale fiskeriaktiviteten og av totalomsetningen at det ikke vil være grunnlag for å etablere egne innkrevingsordninger for det som ikke går gjennom salgslagene, i slike tilfeller. Det vises her til forutsetningen om at administrasjonskostnader knyttet til innkreving av avgiften, skal dekkes av innkrevde avgiftsmidler.

Avgiftssatsen skal fastsettes av Stortinget, jf. § 2 annet ledd, og vil bli kunngjort som fastsatt for statlige avgifter og av salgslagene. Det vises til drøftingen foran i punkt 5 om hvilken avgiftssats departementet har sett det som rimelig å foreslå.

Innkreving av avgiften, jf. § 3, foreslås lagt til salgslagene. Dette er i samsvar med forutsetningen i Ot. prp. nr. 3 (2004-2005) punkt 3. En slik avgift vil kunne kreves inn på en oversiktlig og kostnadseffektiv måte av salgslagene, på samme måte som salgslagene krever inn en del andre avgifter mv. ved avregning av fangstoppgjør til fisker. Av offentlige avgifter gjelder dette for eksempel produktavgiften.

Avgiftstrekket skal skje før oppgjør til fisker, og departementet forutsetter at det skal fremkomme av oppgjøret hvilket avgiftsgrunnlag som er nyttet, og hvor mye avgiften utgjør i det enkelte oppgjør.

Både den som leverer og den som mottar fangst vil ha plikt til å gi de opplysninger som er nødvendige for at salgslaget skal kunne beregne avgiften, jf. § 3 annet ledd. I praksis vil dette være opplysninger salgslaget uansett mottar gjennom

eksisterende rutiner, og vil i normaltillfellene ikke medføre noe ekstra verken for den som leverer eller den som mottar fangst.

Salgslagenes kostnader knyttet til innkreving og videresending av avgiftsmidlene skal dekkes av innkrevde avgiftsmidler.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative kostnadene ved slik avgift vil være avhengig av hvordan avgiften beregnes og innkreves.

En avgift som fastsettes til en viss prosent av førstehåndsverdien ved omsetning av fangst og som kreves inn av salgslagene ved avregning av fangstoppgjør til fisker, vil være en kostnadseffektiv innkrevingsmåte idet man da kan nytte allerede etablerte rutiner og system. Salgslagene krever i dag inn ulike andre avgifter, og videresender disse til ulike mottakere. Dersom man velger en slik innkrevingsmåte, vil dette altså ikke kreve nye administrative rutiner eller ressurser, verken hos salgslagene eller i fiskeriforvaltningen.

Salgslagene vil få dekket de ekstra utgiftene som de måtte bli påført, av avgiftsmidlene.

For det offentlige vil kontrollavgift medføre økte inntekter. I 2005 er rammen på 20 mill. kroner.

For næringsutøverne vil innføring av en kontrollavgift medføre en merkostnad tilsvarende avgiftens størrelse.

Forlag til forskrift om innkreving av kontrollavgift i fiskeflåten

Forslag til forskrift om innkreving av kontrollavgift i fiskeflåten

Fastsatt av Fiskeri- og kystdepartementet desember 2004 med hjemmel i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v., § 46

§ 1. Formål

Denne forskrift har til formål å legge forholdene til rette for korrekt innkreving av en kontrollavgift til dekning av kostnader ved kontrollvirksomhet overfor fiskeflåten. Avgiften skal tilfalle staten.

§ 2. Avgiftsgrunnlag og avgiftsplikt

Det skal betales kontrollavgift av brutto fangstverdi 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.

Kontrollavgift betales med den sats som er vedtatt av Stortinget ved behandlingen av det årlige statsbudsjettet. Avgiftssatsen kunngjøres på samme måte som andre statlige avgifter og også av salgslagene. Avgiftssatsen kan differensieres.

Skyldig avgift er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 3 Innkreving av avgift

Kontrollavgiften innkreves av salgslagene, og trekkes fra fangstoppgjøret før utbetaling til fisker. Det skal fremkomme av oppgjøret hvilket avgiftsgrunnlag som er benyttet, og hvor mye avgiften utgjør.

Den som leverer og den som mottar fangst har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendige for at salgslagene skal kunne beregne avgiften.

Salgslagenes kostnader knyttet til innkreving og videresending av avgiftsmidlene skal dekkes av de innkrevde avgiftsmidlene.

§ 4 Straff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne forskriften straffes i henhold til lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 53. På samme måte straffes forsøk.

§ 5. Ikrafttredelse

Denne forskrift trer i kraft fra 1. januar 2005.