**Baggrundsnotat**

**Økonomiske forvaltningsprincipper, ressourcerente og –beskatning**

Maj, 2021

**Peder Andersen og Jens Paulsen**

# Indledning

Dette notat indeholder overvejelser og oplæg om ressourcerenten i fiskeriet med henblik på mulig formulering af forslag til supplerende økonomiske forvaltningsprincipper.

# Baggrund

Baggrundsnotatet bygger på de rammer, som er givet i Fiskerikommissionens kommissorium. Heri hedder det blandt andet:

*”Overordnede mål for fiskeripolitikken, som kommissionen skal arbejde inden for rammerne af:*

Størst muligt langsigtede samfundsøkonomiske ud bytte af fiskeriet på et bæredygtigt grundlag.

* Den kommende fiskerilovgivning og andre relevante tiltag skal skabe sammenhængende, stabile rammebetingelser, der reducerer usikkerheden og dermed skaber et attraktivt investeringsklima til gavn for videreudvikling af erhvervet. Dette for at gøre det muligt at stille sikkerhed for investeringer og fremme et effektivt fiskeri, så erhvervet uden offentlig økonomisk støtte kan vedligeholde og forny en moderne fiskeflåde og tidssvarende landbaserede anlæg.”

*…*

*”Økonomiske og administrative konsekvenser af forslag behandlet af kommissionen:*

Kommissionens betænkning forudsættes at indeholde en beskrivelse af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet. Dette skal indgå for at kunne begrænse usikkerhed om de forventede virkninger af forslaget for erhvervet og samfundet.

Kommission skal i sit arbejde med forslag til revision af fiskeriloven sikre, at dette sker under hensyntagen til lovgivning og forvaltningen af lovgivningen om ressourcerenteafgifter i fiskeriet for at sikre et forsat rentabelt fiskeri så fremtidigt provenu fra ressourceafgifterne ikke bliver udhulet.”

*…*

I Fiskerikommissionens debatoplæg er ressourcerenten beskrevet som følger:

*”Ressourcerente kan beskrives som et overnormalt afkast ved udnyttelsen af fiskeressourcen i forhold til, hvad andre erhverv kan opnå i afkast. Det vil sige, hvor stort overskud fiskeriet har efter at have dækket fangstomkostninger, investeringen og et normalt afkast til ejeren.*

*Ved udarbejdelsen af samfundsøkonomiske analyser om fiskeriet er der ofte fokus på at opnå størst mulig ressourcerente. Disse analyser inddrager sjældent spørgsmålet om, hvordan ressourcerenten fordeles mellem virksomheder, individer og det offentlige.*

*Størrelsen på ressourcerenten afhænger i høj grad af de anvendte fiskerireguleringssystemer, fiskeriforvaltningen og selve strukturen i fiskeriet.*

*Det kræver kontakter og kendskab til markedsforhold at opnå de bedste priser samt erfaring med virksomhedsdrift og fiskeri for at generere den højest mulige ressourcerente. En dygtig ledelse kan således bidrage til at hæve ressourcerenten yderligere. Det er eksempelvis meget risikofyldt og kapitaltungt at investere i et større fiskefartøj. At sikre et effektivt fiskerierhverv kræver en professionel ledelse af driften og et veluddannet personale, herunder veluddannede skibsofficerer og besætningsmedlemmer.*

*I alle tilfælde afhænger muligheden for at opnå overskud og ressourcerente af reguleringssystemet og forvaltningen”*

I debatoplægget har kommissionen endvidere følgende overvejelser om ressourcerenten:

*”For at fiskerierhvervet forsat kan bidrage til det offentlige med højt provenu fra ressourcerenteafgifter og skatter, er det afgørende, at fiskeriforvaltningen skaber rammer for at drive et rentabelt fiskeri, der også på langt sigt er både biologisk og økonomisk bæredygtigt.*

*Det vil sikre en høj positiv ressourcerente til gavn for fiskere, rederier, ansatte i fiskerierhvervet og for hele samfundet.*

*Fordelingen af ressourcerenten afgøres af beskatningsreglerne (ressourcerente-afgifter, virksomhedsbeskatning og indkomstbeskatning), men i den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at ressourceafgifter aflaster andre, forvridende skatter.*

*Ressourcerenteafgifter er afgifter på de fangede mængder og medvirker til at sikre samfundet et afkast af udnyttelsen af de fælles fiskeressourcer.*

*Stigende rentabilitet i særligt det havgående fiskeri på grund af høje fangstpriser og -mængder har i de senere år betydet, at ressourcerenteafgifterne fylder stadigt mere som indtægtskilde for det offentlige.*

I debatoplægget peger kommissionen endelig på følgende i forbindelse med de videre overvejelser om ressourcerenten:

*”Det hidtidige arbejde i Fiskerikommissionen og de gennemførte dialogmøder viser, at der er behov for svar på en række vigtige spørgsmål, som kommissionens fortsat arbejder med:*

*Bæredygtig udnyttelse i praksis og dermed bedre balance mellem ressourcegrundlaget, kvotefastsættelsen og fangstkapaciteten inden for fiskerier, hvor der i dag er problemer i centrale dele af fiskeriet. Hovedfokus vil være på at komme med anbefalinger i forhold til de fiskerier, der er af størst betydning og med de største udfordringer.*

*Udformning af langsigtede lovfæstede rammer for kvotetildelingen på alle fiskearter, så kvoterne bliver flerårige og dermed skaber forudsætninger for langsigtede investeringer. Dette bør ske i respekt for armslængde-princippet. Dette bør samtidig ske uden at lede til en uhensigtsmæssig stor koncentration af licensrettighederne eller lukke af for adgang for nye aktører.*

*Identifikation af de reelle dilemammer, man står over for i spørgsmålet om ejerskabs- og kvoteforhold og laver konsekvensanalyser i forhold til forskellige forslag fra kommissionen.*

*Der indgår i det videre analysearbejde og forberedelsen af kommende anbefalinger at identificere mulighederne for at øge ressourcerenten og dermed også provenuet fra ressourcerenteafgifter i forskellige dele af fiskeriet.”*

Siden debatoplægget er der på forskellig vis arbejdet videre med at analysere ressourceforvaltningen i fiskeriet overordnet set. Det er også tilfældet i forhold til konkrete fiskerier med udfordringer med at sikre en biologisk bæredygtig udnyttelse og at få bedre balance mellem indsat fiskekapacitet og ressourcegrundlag. Dette gælder ikke mindst i det indenskærs fiskeri efter hellefisk og torsk.

Herunder er der på, hvordan de enkelte fiskerier er placeret i fiskeriets diamant, spørgsmål om strukturtilpasningsbehov i disse, landingspligt, kvotekoncentration og finansieringsforhold.

Alt sammen noget der kan spille ind på ressourcerentens størrelse og dermed muligheden for en passende, fair beskatning af retten til at udnytte den samfundsejede ressource. Dette til gavn for sikring og mulig udbygning af velfærden i samfundet.

**Beskatning af fiskeriet i Grønland**

**Beskatning som er generel og ikke specifik for fiskeriet**

**Personbeskatning**

Beskatning af personlige indkomster består af kommuneskat, landsskat og fælles kommunal skat. Udskrivningsprocenten for landsskatten er på 10 pct. i hele landet og den fælles kommunal skat er på 6 pct. og tilsvarende ens i hele landet. Kommuneskatten er på 26 pct. i Kommuneqarfik Sermersooq og Qeqqata Kommunia, hvorimod den er på 28 pct. i Kommune Kujalleq, Kommune Qeqertalik og Avannaata Kommunia. Den samlede A-skattesats ligger derfor afhængigt af kommune på 42-44 pct.

**Selskabs- og udbyttebeskatning**

Selskabsskattesatsen var i 2020 sat ned fra 30 pct. til 25 pct. Dette for at øge Grønlands konkurrenceevne international. Fordi selskabskatten ikke betales løbende over året, men afregnes med Skattestyrelsen for hele året i efterfølgende år, betales et tillæg på 1,5 pct. Den reale skattesats i 2021 er derfor på 26,5 pct.

Udbytter beskattes som almindelige personlige indkomster.

***Arbejdsmarkedsafgift (AMA)***

Alle arbejdsgivere, som i forbindelse med udbetalinger af lønninger mv. har pligt til at indeholde A-skat til Grønland, skal indbetale en afgift på 0,9 % af lønsummerne. Pligten omfatter såvel private som offentlige, grønlandske som udenlandske arbejdsgivere. Arbejdsmarkedsbidraget opkræves på samme måde og på samme tid som arbejdsgivernes afregning af indeholdte A-skatter. For private arbejdsgivere beregnes arbejdsmarkedsafgiften af den samlede lønsum i den pågældende måned. Gældende fra 01.07.2021 ændres AMA fra 0,9% til 1,1% for private arbejdsgivere.

**Specifik beskatning fiskeriet – ressourcerenteafgifter**

Fra den 1. januar 2018 indførtes en ny ressourceafgiftsmodel for det hele det havgående fiskeri og dele af det kystnære fiskeri i Grønland. Afgiftsloven omfatter kystnært fiskeri efter hellefisk og rejer. Ligeledes omfatter den havgående fiskeri efter rejer, hellefisk, torsk, kuller, sej og rødfisk, samt pelagisk fiskeri efter makrel, sild, lodde, blåhvilling og guldlaks. Øvrige fiskearter er ikke omfattet af afgiften.

Afgiftspligten omfatter som udgangspunkt alt havgående – og kystnært fiskeri, herunder også fiskeri som Naalakkersuisut i medfør af en fiskeriaftale med et andet land har ret til at udstede, ved uddeling af kvoter eller licenser, og fiskerirettigheder tildelt grønlandske fartøjer i internationale farvande.

**Nuværende ressourceafgiftsmodel – Arter afgiftsbelægges som andel af salgsværdi**

Der skelnes mellem afgift på indhandling til landbaserede produktionsanlæg og afgift på fangst, der forædles til havs med henblik på direkte eksport.

*Ressourceafgift på indhandling*

Indhandling af de afgiftspligtige arter fra den havgående og kystnære flåde er afgiftsbelagt med en ressourceafgift på 5 pct. af indhandlingsværdien, hvis den gennemsnitlige indhandlingspris, omregnet til levende vægt, er på 8 kr. pr. kg. eller over.[[1]](#footnote-1) Indhandling fra den kystnære hellefiskeflåde er dog afgiftsbelagt med en ressourceafgift på 4 pct.[[2]](#footnote-2)

Udgør den gennemsnitlige indhandlingspris mindre end 8 kr. pr., betales der i stedet en lav grundafgift på 5 øre pr. kg indhandlet mængde, uanset det vedrører den havgående eller kystnære flåde.

*Ressourceafgift på eksport*

Ressourceafgiften udgør ved direkte eksport fra de producerende trawlere 5 pct. af eksportværdien, hvis den gennemsnitlige eksportpris, omregnet til levende vægt pr. kg, ligger imellem en pris på 12 kr. pr. kg og op til 17 kr. pr. kg. [[3]](#footnote-3)

Afgiftsprocenten stiger med et procentpoint for hver påbegyndt krone gennemsnitsprisen overstiger 17 kr. pr. kg. indtil prisen, når en gennemsnitlig pris på 29,01 kr. pr. kg svarende til et afgiftsloft på 17,9 pct. af eksportværdien, jf. Figur 1.[[4]](#footnote-4)

Ligger den gennemsnitlige eksportpris under 12 kr. pr. kg svares en grundafgift på 20 øre pr. kg eksporteret mængde.

Figur 1: Udvikling i procentmæssig afgiftssats på eksport ved stigende gns.eksportpris.

**Nuværende ressourceafgiftsmodel – Arter som afgiftsbelægges med fast kroneafgift**

Det pelagiske fiskeri efter sild, lodde, makrel, blåhvilling og guldlaks afgiftsbelægges på nuværende tidspunkt med en fast ressourceafgift i kroner pr. kg fangst jf. tabel 2.

Afgiftssatser pr.kg. fangst i det pelagiske fiskeri i kroner og euro.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | Sild | Lodde | Makrel | Blåhvilling | Guldlaks |
|   | Kr. |  | Kr. |  | Kr. |  | Kr. |  | Kr. |  |
| Fartøj reg. i Grønland | 0,25 |  | 0,15 |  | 0,40 |  | 0,15 |  | 0,15 |  |
| Fartøj reg. i udlandet | 0,80 |  | 0,70 |  | 1,00 |  | 0,70 |  | 0,70 |  |

Kilde: Skattestyrelsen.

Afgiftssatserne i kroner pr. kg. fangst skal gælde, indtil der eksisterer nok økonomiske data til at analysere det pelagiske fiskeri, således at det kan afgiftsbelægges efter samme model som de øvrige arter.

Nedenstående figur viser udviklingen i provenuet i ressourcerenteafgifter

Der er i dag således følgende ressourcerenteafgifter:

* Rejer på både uden- og indenskærs fiskeri (konjunkturbetinget - to forskellige modeller)
* Hellefisk på både uden- og indenskærs fiskeri (konjunkturbetinget - to forskellige modeller)
* Torsk, rødfisk, kuller, sej. – kun i det udenskærs fiskeri (konjunkturbetinget)
* Pelagiske arter – udenskærs fiskeri (kg-afgift med forskel på GRL hhv. udenlandske fartøjer),

Krabber, stenbider og kammuslinger er fortsat friholdt for ressourcerenteafgifter. Som det ses af ovenstående figur er ressourcerenteafgifterne indført gradvist. Dette er blandt andet sket ud fra en vurdering af potentialet derfor samt muligheden for at skabe politisk opbakning dertil.

Langt hovedparten af afgiftsprovenuet stammer fra det havgående fiskeri. Der arbejdes aktuelt på at illustrere dette forhold. Dette er i praksis ikke nogen triviel opgave og må for rejefiskeriets vedkommende tage udgangspunkt i en opdeling på henholdsvis eksport og indhandling.

I 2016 blev der nedsat arbejdsgruppe som skulle kigge forskellige muligheder for ressourceafgiftsmodeller til beskatning af fiskeriet. Arbejdsgruppens primære opgave har været at sammenligne afgiftssystemerne i de forskellige lande, beregne ressourcerenten i det grønlandske fiskeri (om muligt) samt at udarbejde konkrete forslag til ensartede, gennemsigtige og simple modeller til brug for opkrævning af en ressourcerenteafgift fra fiskerierhvervet. Arbejdet blev afsluttet med redegørelsen ”Redegørelse om ressourcerenten i det grønlandske fiskeri og forslag til nye ressourcerenteafgiftsmodeller, marts 2017”.

*Forslag fra arbejdsgruppen til nye ressourcerenteafgiftsmodeller*

Det var enighed i arbejdsgruppen om at anbefale, at der opkræves en lav generel fiskeriafgift per kg kvote eller fangst hvert år fra hele fiskeriet. Dette skal gælde uanset valg af model. Afgiften skal sikre, at landskassen får et stabilt afgiftsprovenu fra fiskeriet for adgang og udnyttelse af fiskeriressourcen, hvor den som minimum skal dække udgifterne hos det offentlige i forbindelse med fiskeriet.

Den lave fiskeriafgift (eller ikke-eksisterende afgift) på visse arter i det kystnære fiskeri giver ikke nødvendigvis et provenu, der dækker de offentlige udgifter til fiskeriregulering, administration, tilskud og videnskabelige undersøgelser, der direkte er led i fiskerireguleringen. Dette forhold er relevant at få belyst og illustreret nærmere i det videre arbejde i Fiskerikommissionen med afsæt i blandt andet afgiftsarbejdsgruppens tidligere arbejde dermed.

*Der er beskrevet forslag til 6 ressourcerenteafgiftsmodeller for fiskeriet i redegørelsen:*

Model 1: Uændret afgiftssystem

* Fastholde afgiftsstrukturen, som den er i dag, og indføre afgifter på de resterende arter.

Model 2: Auktionsmodel

* Salg af kvoter eller fiskerirettigheder på auktion

Model 3: Afgift som pct. tillæg til selskabsskat

* Ressourcerenteafgifter opkræves som tillæg til selskabsskat.

Model 4: Overskudsbaseret model

* En overskudsbaseret model, hvor afgiften fastsættes som en andel af den beregnede gennemsnitlige ressourcerente de sidste tre kendte regnskabsår og opkræves som kronesats per kg fangst.

Model 5: Afgift som andel af forskel mellem pris og bundfradrag

* Afgiften beregnes til kiloafgift på grundlag af en andel af forskellen mellem pris på en bestemt art og et bundfradrag.

Model 6: Omsætningsbaseret model

* I denne model beregnes afgiften som en fast andel af omsætningen hos det enkelte fartøj uden noget fradrag for udgifter. Størrelsen af afgiften kan således variere fra fartøj til fartøj.

*Indstilling til Naalakkersuisut fra arbejdsgruppen:*

* Alle fiskere bør bidrage til samfundet for at udnytte den fælles fiskeressource. Alle arter bør derfor kunne afgiftsbelægges, uanset de er fisket med kystnært eller havgående fartøj. Afgiftsniveauet bør dog holdes på et niveau, så fiskeriet forsat kan drives rentabelt og har mulighed for at reinvestere i nye fartøjer.
* Det bliver overordentligt kompliceret, hvis en ny ressourcerenteafgiftsmodel skal tage hensyn til en øget forædling af fisken og en højere udnyttelsesgrad, øget uddannelse, mere lige indkomstfordeling osv. En ny afgiftsmodel bør derfor kun være en ren afgiftsmodel, mens de andre hensyn bør forfølges via anden lovgivning.
* Hvis et nyt system indføres bør den nuværende brugerbetaling i fiskeriet samtidig afskaffes.
* Der bør indføres et nyt to trins ressourcerenteafgiftsmodel for det samlede fiskeri i Grønland, hvor:
	+ Trin 1 omfatter en generel fiskeriafgift, som skal dække de udgifter det offentlige har i forbindelse med fiskeriet. Beskrevet i afsnit 7.1, s.108.
	+ Trin 2 omfatter en ressourcerenteafgiftsmodel, som beskrevet i afsnit 7.6, s.117, hvor afgiften beregnes som andel af forskel mellem pris og bundfradrag. Denne model er analyseret i afsnit 8.1 hvor data er tilgængelige.
	+ Afgiften i trin 1 skal betales hvert år uafhængigt af økonomien i flåden. Den kan således betragtes som en ren adgangsbetaling. Hvis afgiften i trin 2 er højere end i trin 1, er det udelukkende denne afgift, som skal betales. Afgiften i trin 1 er således til at sikre landskassen et minimum provenu fra fiskeriet over tid.
* For det pelagiske fiskeri anbefales at fastholde en fast kiloafgift som i dag på makrel, sild og lodde. Afgiftssatserne bør revideres i samarbejde med fiskerierhvervet hvert år, indtil der eksisterer nok økonomiske data til at analysere fiskeriet og efterfølgende lave en afgiftsmodel med et bundfradrag, tilsvarende som der foreslås nu for resten af fiskeriet.
* Analyserne af økonomien og ressourcerenten i det grønlandske fiskeri i kapital 5 bør opdateres årligt, så det løbende vurderes, hvordan afgifterne påvirker erhvervets økonomi og investeringsadfærd.
* Der bør fortsat være et samarbejde om at udvikle og udvide indberetningsskemaer, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 11 af 29. juni 2015 om indberetning af produktionsmæssige og økonomiske oplysninger vedrørende erhvervsmæssigt fiskeri, til at forbedre indsamling af de nødvendige økonomiske og produktionsmæssige data fra fiskeriet, herunder også landproduktionen. Dette for at kunne opbygge tidsserier, som giver muligheder for på sigt at udarbejde økonomiske analyser af både dele af og det samlede fiskeri.

# Spørgsmål omkring ressourcerenten

Spørgsmålet om forholdet mellem fiskeriloven, ressourcerentebeskatningen og ressourcerentens faktiske størrelse indeholder mange aspekter, herunder også i forhold til løsningen af nogle af opgaverne i kommissoriet. I den forbindelse søges flere forhold beskrevet.

Opsamling med beskrivelse af oplagte tiltag for at øge ressourcerenten i dele af fiskeriet via optimering af forvaltningsregimer i enkelte fiskerier, herunder bør:

* betydningen for ressourcerentens størrelse af relevante tiltag for at fremme en strukturtilpasning i det kystnære fiskeri indgå i beskrivelser og overvejelser med fokus på de vigtigste arter.
* den aktuelle evaluering af tilskudsordningerne målrettet fiskeriet redegøre for, hvordan de nuværende tilskud påvirker ressourcerenten på sigt i fiskerier under disse tilskudsordninger, jf. vedlagte underbilag.
* spørgsmålet om ressourcerenten og beskatningen deraf indgå i videre overvejelser om spredning af ejerskab og sikring af adgang for unge fiskere, en kvotebank og hjemfaldspligt, mv.
* sammenhængen mellem afgiftsniveau (og andre forhold herunder pris/omkostningsstruktur) og strukturudvikling.
* Spørgsmålet om sammenhængen mellem ressourcerenten og omfanget af landingspligt indgå i overvejelserne om sidstnævnte, jf. også tidligere baggrundsnotater om emnet.
* Spørgsmålet om betydningen for indretningen af skattestrukturen, skatteforvridning indgå i kommissionens samlede overvejelser omkring dens kommende forslag og de økonomiske konsekvenser deraf.

Økonomisk Råd skriver i sin årsrapport for 2018 om ressourcerenten og ressoucerentebeskatning i fiskeriet følgende afsnit, som synes relevant i forhold til perspektivering af ovennævnte spørgsmål:

*”Et aspekt, som adskiller Grønland fra de fleste andre fiskerinationer er, at landet allerede har et godt udbygget system for ressourcerentebeskatningen, som sikrer, at værdien af at kunne udnytte havets ressourcer kommer hele samfundet til gode, se figur 2.9 (samme figur som på dette notats side 5).*

*Grønland er et foregangsland på dette område. Fordelingshensyn kan mere hensigtsmæssigt varetages via strukturen og niveauet for ressourcerentebeskatningen end via omfordeling af kvoter. Afhængigt af tildelingskriteriernes udformning vil en omfordeling af licenser kunne give specifikke personer, der modtager nytildelte licenser en indkomstfremgang, men det vil være en meget upræcis omfordelingspolitik og indeholde et lotterielement i forhold til hvem, der bliver tildelt disse kvoteandele. Samtidig vil skatte- og afgiftsprovenuet kunne falde som følge af lavere effektivitet med deraf følgende negative konsekvenser for det øvrige samfund enten i form af stigninger i andre skatter/afgifter eller besparelser.”*

# Mulige forslag til supplerende økonomiske forvaltningsprincipper med fokus på at optimere den fremtidige beskatning af ressourcerenten i fiskeriet som led i en sammenhængende overordnet politik

Følgende principper for den fremtidige ressourceforvaltning med afsæt i ovenstående giver et udgangspunkt for vurderingerne:

1. Ressourceafgifter bør fastsættes med det formål at aflaste andre skatter og afgifter, men således at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne og at investere i fiskeriet, så de forskellige fiskerier er effektive.
2. Ressourceafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.
3. Over tid skal ressourceafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.
4. Ressourceafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

I det følgende uddybes disse.

**Forvaltningsprincipper I**

***Fokus på at optimere den fremtidige beskatning af ressourcerenten i fiskeriet som led i en sammenhængende overordnet politik***

1. Ressourceafgifter bør fastsættes med det formål at aflaste andre skatter og afgifter, men således, at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne og at investere i fiskeriet, så de forskellige fiskerier er effektive.
2. Ressourceafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.
3. Over tid skal ressourceafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.
4. Ressourceafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.

**Forvaltningsprincipper II**

Forslagene til de fire foreslåede principper for den fremtidige ressourceforvaltning leder naturligt frem til følgende spørgsmål:

* Lever det nuværende afgiftssystem op til principperne?
* Hvis det ikke er tilfældet, hvad der bør/kan gøres for at ændre dette?
* Kan kommissionen i givet fald byde ind med anbefalinger til konkrete afgiftstilpasninger?

I det følgende kommenteres der på de enkelte punkter, herunder gives foreløbige svar og forslag.

1. *Ressourceafgifter bør fastsættes med det formål at aflaste andre skatter og afgifter, men således, at det fortsat er driftsøkonomisk attraktivt at udnytte kvoterne*

*og at investere i fiskeriet, så de forskellige fiskerier er effektive.*

Det er af stor betydning at bruge ressourceafgifter til at aflaste andre skatter, være med til at bidrage til udviklingen af velfærden, og samtidigt på den måde være med til at fordele afkastet til en bred kreds i samfundet.

Samtidigt er det vigtigt at være opmærksom på stabiliteten i skatteprovenuet fra ressourceafgifter, og at meget svingende ressourceafgifter kan være vanskeligt at håndtere i de årlige offentlige indtægter og i fastlæggelsen af offentlige udgifter. Disse forhold er vigtige, og det kan derfor overvejes, at et års ekstraordinære store ressourceafgifter optræder som en reserve i den offentlige budgetlægning.

**Formandskabet anbefaler**, at der fastsættes ressourceafgifter med satser, der sikrer langsigtet stabilitet og en fair fordeling af ressourcerenten.

1. *Ressourceafgifterne inden for de forskellige fiskerier skal fastsættes, således at de afspejler ressourcerenten inden for de enkelte fiskerier.*

**Formandskabet anbefaler**, at for at sikre, at dette princip overholdes:

* At der med faste mellemrum gennemføres økonomiske analyser for at opnå et gennemsigtigt billede af niveauet for ressourcerenten i de forskellige fiskerier.
* At årsagerne til større forskelle mellem ressourcerenten i forskellige fiskeriet vurderes.
* At vurdere, om afgifterne giver de rette fremadrettede incitamenter, så forskelle i ressourcerenten i de forskellige fiskerier primært skyldes ressourcens størrelse og afsætningsmuligheder samt særlige omkostningsforhold inden for de specifikke fiskerier.

**Formandskabet anbefaler** desuden, at varige større forskelle mellem ressourcerenten i de forskellige fiskeriet, der ikke kan henføres til specifikke biologiske og tekniske forhold, ikke kun giver anledning til at ændre ressourceafgifterne, men også at vurdere, om der kan være behov for at ændre på reguleringerne.

1. *Over tid skal ressourceafgifterne justeres i forhold til ressourcerenten.*

Det er vigtigt løbende at følge udviklingen i ressourcerenten og årsagerne til forskelle inden for forskellige fiskerier for at kunne justere ressource afgifterne i takt med at biologiske, tekniske og økonomiske forhold ændres.

**Formandskabet anbefaler**, at lovgivningen indrettes, så ændringer i ressourceafgifterne kan tilpasses rammevilkårene.

**Formandskabet anbefaler** samtidigt, at principperne for at opgøre ressourceafgifterne følger internationale økonomiske principper for beregning af ressourcerenten og med det grundlag at vurdere ressourceafgifterne i de forskellige fiskerier. Med stadig bedre datagrundlag vil det være muligt at tilvejebringe gennemsigtige og troværdige analyser ved brug af internationale principper til beregning af ressourcerenten

1. *Ressourceafgifterne skal være med til at fremme en samfundsmæssig ønskelig strukturtilpasning.*

Det gælder for tiden, at ressourceafgifterne er meget forskellige inden for forskellige dele af fiskeriet. Det kan være velbegrundet, f.eks. pga. biologiske forhold og restriktionerne i en given licens, f.eks. indhandlingspligt. Det er imidlertid vigtigt for den langsigtede strukturudvikling, at afgifterne giver incitamenter til, under de givne betingelser, at der gennemføres tilpasninger, så de langsigtede mål med fiskeripolitikken er i fokus.

**Formanskabet anbefaler** i forlængelse af anbefalingerne under punkt 1-3, at ressourceafgifter bliver et instrument i fiskeripolitikken med hensyn til strukturtilpasningerne.

Det er relevant at se nærmere på tre spørgsmål:

* *Lever det nuværende afgiftssystem op til principperne?*

Overordnet viser analyser, at der ikke er et samlet billede af, om det nuværende afgiftssystem lever op til principperne.

I det udenskærs rejefiskeri er der en meget stor ressourcerente. Hvor stor, vides ikke med sikkerhed, men det kan konstateres, at afkastet til rederier og besætning er høj, og at også afgiftsprovenuet er højt. Analyserne viser, er der ikke overkapacitet, så en rimelig konklusion er, jf. også den fiskeripolitiske diamant, at det inden for det udenskærs rejefiskeri mere er spørgsmålet, om der er en ”fair” fordeling mellem dem, der er i fiskeriet og det øvrige samfund. Dette er ud over at være et fordelingspolitisk spørgsmål også et spørgsmål om, hvor meget ressourceafgifterne skal aflaste andre skatter. Baseret på det foreliggende materiale er det vurderingen, at effektiviteten i fiskeriet ikke vil blive forringet med en højere ressourcebeskatning i rejefiskeriet.

Der kan således både blive tale om rejeafgiftens niveau og trappestigens udformning. Desuden kan anvendelse af en ”basis-betaling” for at have en licens en mulighed, som ikke vil påvirke det marginale incitament til at udnytte kvoten, men være en grundbetaling for retten til at udnytte en samfundsejet ressource.

I andre fiskerier er der typisk overkapacitet og en ikke tilpasset struktur.

I disse fiskerier vil overgangen til et IOK eller IK system give grundlag for ændringer, der følger de sammen principper og overvejelser som inden for udenskærs rejefiskeri. Men det er vigtigt at huske, at niveauet for afgifterne og en basis-betaling altid skal ses i lyset af det specifikke fiskeris biologiske, tekniske og økonomiske vilkår.

Ved gennemførelse af en fiskeripolitik, der over tid vil sikre en større ressourcerente, f.eks. ved et IOK eller et IK system, bør der samtidigt foreligge en plan for ændringer af ressourcebeskatningens størrelse og struktur i de enkelte fiskerier for at forbedre rammerne for at planlægge langsigtet og for at forhindre eller begrænse kapitaliseringen af fiskerirettighederne

* *Hvis det ikke er tilfældet, hvad der bør/kan gøres for at ændre dette?*

Se forslaget ovenfor med det nuværende afgiftssystem inden for udenskærs rejefiskeri kombineret med en grundbetaling.

Desuden vil økonomiske analyser, der på gennemsigtig vis afdækker niveauet og udviklingen i ressourcerente, opgjort efter internationale principper for opgørelse af ressourcerente være et solidt grundlag for fastsættelse af de specifikke satser og basis-betaling.

* *Kan kommissionen i givet fald byde ind med anbefalinger til konkrete afgiftstilpasninger?*

Formandskabet har ikke haft mulighed for at gennemføre de nødvendige analyser, der eventuelt kunne lede til forslag om konkrete ændringer af de nuværende afgifter. Kommissionen kan eventuelt komme med forslag til relevante analyser, der vil være mest nærliggende at gennemføre. Dette kunne så fremgå af kommissionens betænkning som en mulig anbefaling.

1. Omregning af gennemsnits indhandlingspris til levende vægt er gældende fra 1. januar 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Fra 1. januar 2019 blev afgiftssatsen på indhandling fra kystnært hellefiskefiskeri nedsat fra 5 pct. til 4 pct. [↑](#footnote-ref-2)
3. Omregning af gennemsnits eksportpris til levende vægt er gældende fra 1. januar 2019. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fra 1. januar 2019 blev afgiftsloftet hævet fra 17,5 pct. til 17,9 pct. [↑](#footnote-ref-4)