



KPMG ehf.  
Borgartúni 27  
105 Reykjavík

Sími 545 6000  
Fax 545 6001  
Veffang [www.kpmg.is](http://www.kpmg.is)

## Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, skrifstofa sjávarútvegs og fiskeldis

Reykjavík, 11. janúar 2019.

### Umsögn um drög að frumvarpi til laga „um gjald vegna nýtingar eldissvæða í sjó“.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur á samráðsgátt stjórnarráðsins birt til umsagnar drög að frumvarpi um gjald vegna nýtingar eldissvæða í sjó. Af því tilefni færir KPMG ehf. fram eftirfarandi umsögn sína.

#### Skattur eða gjald fyrir afnotarétt af eign

Samkvæmt tilgreindu markmiði er gjaldinu annars vegar ætlað að tryggja ríkissjóði „endurgjald“ vegna nýtingar hafssvæða innan fiskveiðilögsögu Íslands og hins vegar að mæta kostnaði ríkisins við stjórnábyrgð fiskeldis á sjó og landi. Gjaldinu er þó aðeins ætlað að taka til nýtingar hafssvæða við eldi á laxi og regnbogasilungi en ekki á eldi annarra fisktegunda.

Skattur hefur af fræðimönnum verið skilgreindur sem greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að umrædd gjaldtaka kunni að liggja á mörkum skatts og greiðslu fyrir afnotarétt af eign. Er væntanlega horft til þess yfirlýsta markmiðs að ríkissjóður fái endurgjald fyrir veittan afnotarétt af hafssvæði. Ekki orkar tvímæli að til staðar er hugtaksatriði skatts um einhliða ákvörðun ríkisvaldsins á gjaldinu. Áhöld kunna að vera um almennan efnislegan mælikvarða.

Afmörkun gjaldstofns við eldi tiltekinna fisktegunda og mishá gjaldtaka eftir fisktegundum, frjósemi laxa og eiginleikum eldisbúnaðar gengur gegn því að gjaldið sé fyrir afnotarétt af eign. Ætla má að afnotaréttur af hafssvæði til fiskeldis sé jafn mikils virði hver sem fisktegundin er, óháð því hvort fiskurinn er frjór eða ófrjór og óháð eiginleikum eldisbúnaðar. Lægri gjaldtaka vegna eldis ófrjórna laxa og eldis í lokuðum eldisbúnaði er í greinargerð skýrð með vísun til verndunar lífríkis. Það sjónarmið bendir fremur til skatts en gjalds fyrir afnotarétt af eign.

Teldist gjaldið vera greiðsla fyrir afnotarétt af eign, fer ekki hjá því að upp vakni sú spurning hvort lægri eða engin gjaldtaka fyrir sambærilegan afnotarétt fæli í sér styrk sem afnotaréttihafa bæri að tekjufæra í reikningskilum og skattskilum.

Nýtingarréttur hafsvæðis getur talist vera efnislegur mælikvarði. Það kann hins vegar hugsanlega að ganga gegn því hugtaksatriði skatts, er lýtur að almennum mælikvarða, að gjaldinu er aðeins ætlað að taka til nýtingar við eldi tiltekinna fisktegunda en ekki annarra. Að baki kunna að liggja sjónarmið um verndun lífríkis, líkt og að baki mishárrar gjaldtöku, þótt ekki komi það glögg fram í frumvarpinu. Ætla má að afmörkun gjaldskyldu út frá því sjónarmiði uppfylli kröfu um almennan mælikvarða.

Að öllu framangreindu virtu virðist KPMG ehf. rök hníga fremur til þess að um skatt sé að ræða en endurgjald fyrir afnot af eign.

### **Gjaldstofn og ákvörðun gjalds**

Gjaldstofni er ætlað að miðast við leyfilega hámarksframleiðslu samkvæmt rekstrarleyfi en ekki við raunverulega framleiðslu. Sú ákvörðun skattstofns er skýrð annars vegar með því að hún er einföld í framkvæmd og hins vegar með því að hún hvetji til fullrar nýtingar rekstrarleyfa. Því verður ekki mælt í mót að aðferð þessi við ákvörðun gjaldstofns er einföld í framkvæmd. Réttmæti gjaldstofnsins má hins vegar draga í efa. Stofninn tekur ekki á nokkurn hátt mið af gjaldþoli gjaldandans. Uppbygging eldisstöðva er kostnaðarsöm og tímafrek. Langur tími liður frá því rekstrarleyfi fæst og þar til tekjur myndast af starfseminni, sem staðið geta undir greiðslu gjaldsins. Eftir að framleiðsla hefst geta margvíslegar ástæður ráðið því að hún er undir leyfðu hámarki, t.d. áföll í rekstri sem skerða gjaldþol. Það samræmist betur sjónarmiði um gjaldþol að miða gjaldstofn við raunverulega framleiðslu en hámarks framleiðsluheimild. Skattlagning framleiðsluheimildar óháð því hvort hún er nýtt samræmist illa sjónarmiði um verndun lífríkis, sem virðist búa að baki gjaldtökunni, enda er vandséð að heimildin ein sér hafi áhrif á lífríki til jafns við sjálft eldið. Engin bein tengsl verða séð milli gjaldtökunnar og kostnaðar ríkisins af stjórnsýslu fiskeldis, hvort heldur rekstrarleyfi er nýtt að fullu eða ekki.

Matvælastofnun skal ákvarða rekstrarleyfishafa gjald miðað við leyfða framleiðslu hans samkvæmt gildandi rekstrarleyfi í upphafi hvers árs. Í frumvarpinu er ekki að finna ákvæði um álagningu gjalds á fyrsta starfsári ef rekstrarleyfi tekur gildi eftir 1. janúar þess árs. Ekki er heldur að finna ákvæði um lækkun álagðs gjalds ef rekstrarleyfi er fellt úr gildi innan þess árs sem álagningin tekur til. KPMG ehf. virðist þó ástæða vera til að mæla fyrir um skattlagningu við slíkar aðstæður.

Hvorki er í frumvarpinu að finna ákvæði um kærurétt á álögðu gjaldi né um heimild Matvælastofnunar til endurákvörðunar reynist gjald rangt ákvarðað. Um þau atriði munu því væntanlega gilda almenn ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Virðingarfyllst,

**KPMG ehf.**

