

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, með síðari breytingum (greiðslumiðlun).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

II. kafli laganna, **Um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins**, fellur brott.

2. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Framleiðendur sjávarafurða og aðrir fiskkaupendur, svo og þeir sem taka sjávarafurðir í umboðssölu, skulu greiða tiltekið hlutfall, allt að 0,5% af samanlögðu verðmæti þess afla sem þeir taka við af opnum bátum, þilfarsbátum undir 10 lestum og krókaafلامarksbátum, inn á reikning tilgreindra samtaka útgerðaraðila, enda hafi útgerðaraðili, eða samtök útgerðaraðila fyrir hans hönd samkvæmt umboði, óskað eftir því að svo verði gert.

Samtök útgerðaraðila skulu láta framleiðendum sjávarafurða og öðrum fiskkaupendum í té skrá yfir þá útgerðaraðila sem hafa óskað þess að greiða gjald skv. 1. mgr. inn á reikning þeirra. Samtökin skulu leitast við að hafa með sér samvinnu um gerð slíkrar skrár svo að einungis verði til ein skrá um gjaldendur. Færsla á skrána felur í sér staðfestingu þess að útgerðaraðili óski þess að greiða gjald skv. 1. mgr. Á skránni skulu koma fram upplýsingar um hversu hátt álagningarhlutfall skv. 1. mgr. skal vera. Heimilt er að birta skrána á netinu. Gjaldanda skal heimilt að segja sig frá greiðslu samkvæmt skránni án tillits til samþykktu þeirra samtaka sem hann kann að eiga aðild að. Uppsögnin öðlast gildi í upphafi annars mánaðar frá því að beiðni þar um var send viðkomandi samtökum.

Þegar framleiðandi sjávarafurða veðsetur framleiðslu sína við töku afurðaláns hjá viðskiptabanka skal það ekki standa í vegi ráðstöfunar skv. 1. mgr. Greiðsla skal innt af hendi innan 14 daga frá því að fiskur var afhentur. Sama skylda hvílir á þeim sem taka fisk í umboðssölu.

Ákvæði þetta fellur úr gildi 1. janúar 2016.

3. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um skiptaverðmæti.**

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

5. gr.

Við gildistöku þessara laga falla úr gildi lög um greiðslu váttryggingariðgjalda fiskiskipa, nr. 17/1976, með síðari breytingum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með þessu frumvarpi er lagt til að svonefnd greiðslumiðlun samkvæmt lögum nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, verði felld niður en jafnhliða verði tekið upp tiltekið tímabundið hagræði við innheimtu félagsgjalda til samtaka smábátaeigenda, þ.e. eigenda opinna báta, þilfarsbáta undir 10 lestum og krókaafلامarksbáta.

Helsta tilefni frumvarpsins er dómur Hæstaréttar, Hrd. frá 18. október 2010 í máli nr. 504/2008 (Landssamband smábátaeigenda), þar sem talið var að skylda til greiðslu félagsgjalda til Landssambands smábátaeigenda, eins og á stóð í málinu, væri í bága við rétt manna til að standa utan féлага skv. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Með frumvarpinu er brugðist við dóminum. Verði það að lögum munu lög nr. 24/1986 samþýðast réttarvernd 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar.

Frumvarpið byggist að nokkru leyti á eldra frumvarpi, þingskjali 1272 í 741. máli 139. löggjafarþings, sem ekki varð útrætt en tók nokkrum breytingum í meðförum Alþingis. Við samningu þess var haft samráð við hagsmunaaðila í sjávarútvegi, lífeyrissjóði og tryggingafélög.

Við undirbúning frumvarpsins var ráðist að nýju í samráðsferli og bærust athugasemdir og ábendingar frá nokkrum fjölda hagsmunaaðila. Vegna þeirrar gagnrýni sem þar kom fram var ákveðið að falla frá varanlegri greiðslumiðlun til samtaka eigenda smærri báta og er með frumvarpi þessu gerð tillaga um að hún verði tímabundin og falli niður 1. janúar 2016.

II. Lög um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun.

Með gildistöku laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, voru lagðir niður eldri millifærslusjóðir og greiðslur utan skipta við fiskkaup. Með lögnum var mælt fyrir um tiltekið skiptaverðmæti sjávarafla sem var ákveðið hlutfall skiptaverðs af hráefnisverði. Með því varð til raunhæf ákvörðun heildarverðs fyrir fisk, en áður fóru greiðslur eftir ýmsum leiðum, ýmist innan eða utan skipta frá fiskvinnslu eða sjóðum. Jafnframt var kveðið á um greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins til þess að tryggja „öruggar heimtur“ á lífeyrisiðgjöldum sjómanna, váttryggingariðgjöldum fiskiskipa, vöxtum og afborgunum af stofnlánnum útvegsins og framlögum til samtaka sjómanna og útvegsmanna, eins og sagði í frumvarpi til laganna (Alþt. 1985–86, A-deild, bls. 3077ff). Þótt lög nr. 24/1986 hafi tekið nokkrum breytingum standa ákvæði þeirra um greiðslumiðlun í höfuðdráttum óröskuð. Í II. kafla laganna er mælt fyrir um greiðslumiðlun, sem til skýringar má sundurgreina með þessu yfirliti:

<i>Gjaldflokkar</i>	<i>Fjármunir til miðlunar:</i>	<i>Ráðstöfun úr hendi framleiðanda sjávarafurða/ kaupanda afla:</i>	<i>Nánari skýring / skipting:</i>
Fiskiskip	8% af samanlögðu hráefnisverði (nánari ákvæði eru um ákvörðun þess)	6% af hráefnisverði greiðist inn á váttryggingarreikning skipsins hjá Landssambandi isl. útvegsmanna (LÍÚ), sbr. lög nr. 17/1976	Lög nr. 17/1976, um greiðslu váttryggingariðgjalda fiskiskipa, kveða á um heimild LÍÚ til að annast milligöngu um greiðslu váttryggingariðgjalda fiskiskipa
		2% af hráefnisverði greiðist inn á sérstakan greiðslumiðlunarreikning fiskiskipa hjá Lífeyrissjóði sjómanna (nú Gildi – lífeyrissjóði)	i) 92% til lífeyrissjóða sjómanna
			ii) 2,4% til Sjómannasambands Íslands og sjómanna innan Alþýðusambands Austfjarða og Alþýðusambands Vestfjarða
			iii) 1,6% til Farmanna- og fiskimannasambands Íslands og Vélstjórafélags Íslands og iv) 4% til Landssambands íslenskra útvegsmanna
Opnir bátar, þilfarsbátar undir 10 lestum og krókaafmárbátar (smábátar)	8,4% af samanlögðu hráefnisverði	i) 37,5% til lífeyrissjóða sjómanna	
		ii) 56,5% til greiðslu iðgjalda af slysa- og örorkutryggingu skipverja	
		iii) 6% til Landssambands smábátaeigenda (LS), þar með vegna grásleppuveiða	

Það vekur athygli, þegar nánar er skoðað, að skylda til greiðslu þeirra gjalda sem miðlað er með þessum hætti, að frágreindum gjöldum til samtaka útgerðaraðila, leiðir af ákvæðum annarra laga. Hvað snertir greiðslumiðlun í lífeyrissjóði er rétt að vekja athygli á því að aðild að lífeyrissjóðum er skyldubundin, sbr. I. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Þá er atvinnurekendum skylt að halda eftir af launum starfsmanns iðgjaldi hans til viðkomandi stéttarfélags og sjóðagjöldum, í samræmi við kjarasamninga, sbr. 6. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980. Loks er óheimilt að halda fiskiskipi til veiða nema allir skipverjar hafi verið lögskráðir í skiprúm, en það er skilyrði hennar að fyrir liggja yfirlýsing frá viðkomandi tryggingafélagi um fullnægjandi líf- og slysatryggingu skipverja.

III. Tillaga um afnám greiðslumiðlunar á váttryggingariðgjöldum, lífeyrisgreiðslum og stéttarfélagsgjöldum.

Með tillögu um afnám greiðslumiðlunar er að sjálfsögðu ekki lagt til að greiðsla váttrygginga, lífeyrisgjalda og stéttarfélagsgjalda í sjávarútvegi falli niður, heldur einungis að hin óundanþæga miðlun þeirra falli niður. Áhrif af þessu verða að teljast óveruleg en því má þó halda fram að heimtur þessara gjalda verði síður „öruggar“ en nú er og það kunni t.d. að hafa áhrif á möguleika samtaka útgerðaraðila til að njóta betri tryggingarkjara en ella, ef um samflot er að ræða.

IV. Tillaga um afnám greiðslumiðlunar til samtaka útgerðaraðila.

Veigamesta tillaga þessa frumvarps er um afnám óundanþægrar skyldu til framlags til samtaka útgerðaraðila, þ.e. Landssambands íslenskra útvegsmanna og Landssambands smábátaeigenda. Þessi skylda á sér nokkra forsögu. Lög nr. 24/1986, um skiptaverð og greiðslu-

miðlun innan sjávarútvegsins, mæltu fyrir um afnám laga um útflutningsgjald af sjávarafurðum, sem fyrst voru sett sem lög nr. 19/1973, og kváðu á um að hluti þess gjalds rynni til LÍÚ og hluti til „samtaka sjómanna eftir reglum sem sjávarútvegsráðherra setur“.

Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 12. apríl 2002 í máli nr. 3204/2001 (Landssamband smábátæigenda) var tekið til athugunar hvort greiðsluskylda til Landssambands smábátæigenda, án tillits til félagsaðildar, væri samrýmanleg 74. gr. stjórnarskrárinnar. Umboðsmaður áleit, að teknu tilliti til lögskýringargagna, dóma Hæstaréttar, ákvæða 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu auk samþykktar og ályktana ILO (Alþjóðavinnuálastofnunarinnar), að ganga yrði út frá því að mæltu lög fyrir um slíka skyldu afmarkaðs hóps manna til að inna af hendi fjárframlag til tiltekins hagsmunafélags, enda þótt greiðendum væri ekki gert skylt að gerast meðlimir í því félagi, kynni það að ganga gegn meginreglu um að engan megi skylda til aðildar að félagi skv. 1. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Slík tilhögun kynni þannig að vera óheimil í stjórnskipulegu tilliti nema talið yrði að hún fullnægði undantekningarskilyrðum síðari málsliðar 2. mgr. 74. gr., þ.e. ef hún væri bundin í lög og nauðsynleg til að félag gæti sinnt lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra. Umboðsmaður taldi verulegan vafa leika á því að svo væri og vakti athygli Alþingis og sjávarútvegsráðherra á málinu með tillögu um að kannað yrði hvort og þá með hvaða hætti þyrfti að endurskoða lög nr. 24/1986.

Þrátt fyrir þessi tilmæli var það ekki fyrr en með Hrd. frá 18. október 2010 í máli nr. 504/2008 (Landssamband smábátæigenda) að óundanþæg greiðsluskylda til samtaka útgerðaraðila kom til athugunar í ljósi 74. gr. stjórnarskrárinnar. Stefnandi málsins, útgerðarfélagið Víkurver ehf., var ekki félagsmaður í Landssambandi smábátæigenda, en féll undir greiðsluskyldu til þess með sama hætti og þeir sem þar voru félagar. Stefnandi krafðist endurgreiðslu gjaldsins með því að hann taldi ákvæði laga nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, fara í bága við ýmis ákvæði stjórnarskrárinnar, þ.e. 72. gr. (friðhelgi eignarréttar), 73. gr. (tjáníngarfrelsi), 2. mgr. 74. gr. (neikvætt félagaafrelsi) og 75. gr. (atvinnufrelsi). Stefnandi, Gildi lífeyrissjóður og Landssamband smábátæigenda, kröfðust sýknu. Í dóminum segir að skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar sé eignarrétturinn friðhelgur en með ákvæðum laganna séu eignarréttindi stefnanda skert til hagsbótar fyrir félag, sem hann vilji standa utan við. Aðstaða þessi leiði til þess að skera verði úr um það hvort uppfyllt séu skilyrði síðari málsliðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar svo að heimilt sé að skylda hann með lögum til að greiða gegn vilja sínum til félags sem hann eigi ekki aðild að. Dómurinn taldi að með því að greiðsluskyldan væri lögbundin þá væri uppfyllt hið fyrsta þeirra skilyrða sem þyrftu að vera fyrir hendi samkvæmt síðari málslið 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar. Við úrlausn um það hvort skilyrði væru uppfyllt að öðru leyti yrði að líta til þess hvort Landssamband smábátæigenda hefði lögmæltu hlutverki að gegna, en ef svo væri þyrfti að skera úr um hvort greiðsluskylda annarra en félagsmanna hans væri nauðsynleg svo að hann gæti gegnt því hlutverki í þágu almannahagsmuna eða réttinda annarra. Í dóminum segir að í lögum nr. 24/1986 sé ekki kveðið á um hlutverk félagsins, en í öðrum lögum sé að finna ákvæði um tiltekin viðfangsefni sem því væru falin. Hlutverk þess væri þannig ekki markað í lögum, heldur væri einungis mælt þar fyrir um tiltekin verkefni í óverulegum mæli. Dómurinn taldi að engum haldbærum rökum hafi verið stutt að skylda stefnanda til að inna af hendi fjárframlög til Landssambands smábátæigenda væri nauðsynleg svo að sambandið gæti rækt þau viðfangsefni sem á það væru lögð með lögum, eða hvernig almannahagsmunir eða réttindi annarra gætu legið að baki því að slík nauðsyn teldist vera fyrir hendi. Þá væri hvergi í ákvæðum laga nr. 24/1986 kveðið á um með hvaða hætti

Því fê skyldi varið sem þannig væri fært frá stefnanda og afhent sambandinu. Í raun væri það fært sambandinu til frjálstrar ráðstöfunar, en einnig að því leyti skorti á að sýnt væri fram á að skilyrði síðari málsliðar 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar væru uppfyllt. Fallast yrði á það með stefnanda að lögín færú að þessu leyti í bága við 72. gr. og 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og að honum væri óskýlt að inna af hendi til Landssambands smábátæigenda þau fjárframlög sem kveðið væri á um í lögum. Með því að kröfugerð stefnanda var verulega áfátt voru stefnendur sýknaðir af öllum kröfum. Í sératkvæði eins af fimm dómurum Hæstaréttar var ekki fundið að kröfugerðinni með sama hætti og talið unnt að fallast á kröfu stefnanda um endurgreiðslu innheimts gjalds til Landssambands smábátæigenda.

Þess ber að geta að dómur Hæstaréttar virðist undir áhrifum af dómi Mannréttindadómstóls Evrópu um iðnaðarmálgjald frá 27. apríl 2010 þar sem talið var að samkynja skylda til greiðslu iðnaðarmálgjalds til Samtaka iðnaðarins, án tillits til félagsaðildar gjaldanda, væri, eins og á stóð í málinu, í bága við rétt mann til að standa utan félaga skv. 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Dómur Mannréttindadómstólsins var þvert á niðurstöðu meiri hluta Hæstaréttar í sama máli, Hrd. 2005, bls. 5217, sbr. einnig Hrd. 1998, bls. 4406.

Af dómi Hrd. frá 18. október 2010 í máli nr. 504/2008 (Landssamband smábátæigenda) má leiða að nauðsynlegt er að gera breytingu á lögum um skiptaverð og greiðslumiðlun. Þá er ljóst, eins og starfsemi samtaka útgerðaraðila er hagað, að naumast komi önnur leið til álita en sú að afnema hina óundanþægu greiðsluskyldu til samtaka útgerðaraðila. Telja verður nær ómögulegt að fela samtökunum að sinna lögmæltu hlutverki vegna almannahagsmuna eða réttinda annarra í skilningi 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hana ber að skýra í ljósi 11. gr. mannréttinasáttmála Evrópu. Eftir stendur að annaðhvort verði mælt fyrir um fullt afnám greiðslumiðlunar til samtaka útgerðaraðila eða sett verði ákvæði sem heimili einstökum gjaldendum að segja sig frá greiðslum (valkvæð greiðslumiðlun).

V. Tillaga að valkvæðri greiðslumiðlun til samtaka útgerðaraðila smærri báta.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um tímabundna skyldu framleiðenda sjávarafurða og annarra fiskkaupenda til að greiða tiltekið hlutfall, allt að 0,5% af samanlögðu verðmæti þess afla sem þeir taka við af smærri bátum, inn á reikning tilgreindra samtaka útgerðaraðila, enda hafi útvegsmáður, eða samtök útgerðaraðila fyrir hans hönd samkvæmt umboði, óskað eftir því að svo verði gert. Gert er ráð fyrir því að samtök útgerðaraðila, hér einkum Landssamband smábátæigenda, haldi utan um skráningu þessara aðila sem með þessu mundu samþykkja áframhaldandi greiðslumiðlun. Eftir atvikum kann að koma til þess að LS, eða annað sambærilegt félag, endurgreiði síðan gjöld sem kunna að vera ofgreidd, þ.e. eru hærri en nemur félagsgjöldum.

Þessi tillaga byggist að hluta til á núverandi framkvæmd greiðslumiðlunar, en frá því að dómur féll í Hrd. frá 18. október 2010 í máli nr. 504/2008 hefur Landssamband smábátæigenda annast mánaðarlega endurgreiðslu hins skyldubundna framlags til þeirra sem standa utan samtakanna eða eru aðilar að öðrum samtökum útgerðaraðila.

Við undirbúning samkynja frumvarps á 139. löggjafarþingi lagði Landssamband smábátæigenda ríka áherslu á mikilvægi þess að starfsgrundvöllur sambandsins yrði treystur með því að greiðslumiðlun til félagsins yrði viðhaldið. Með frumvarpinu var leitast við að koma til móts við sjónarmið sambandsins. Áfram er talin ástæða til að koma til móts við samtök eigenda smærri báta, en þó þannig að það greiðsluhagræði sem gerð er tillaga um í frumvarpinu verði tímabundin og falli niður að liðnum þremur árum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar. Þess má þó geta að ákvæði 3. efnismgr. er nær óbreytt úr 5. gr. gildandi laga.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Rétt þykir að mæla fyrir um að löggin öðlist gildi 1. janúar 2013. Með því er gefinn hæfilegur aðlögunarfrestur að framkvæmd laganna.

Um 5. gr.

Með afnámi greiðslumiðlunar til LÍÚ og LS vegna váttryggingar skipa er eðlilegt að fella úr gildi lög nr. 17/1976 sem mæla fyrir um nánari framkvæmd við greiðslu váttryggingariðgjalda.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 24/1986, um skiptaverðmæti og greiðslumiðlun innan sjávarútvegsins, með síðari breytingum (greiðslumiðlun).

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögboðin greiðslumiðlun sjávarútvegsins samkvæmt gildandi lögum verði aflögð. Þó er lagt til bráðabirgðaákvæði, með gildistíma til 1. janúar 2016, þess efnis að fiskkaupendum, sem taka við afla smábáta, verði skylt að greiða tiltekið hlutfall, allt að 0,5% af aflaverðmæti, til tilgreindra samtaka útvegsaðila enda hafi útvegsmaður, eða hagsmunasamtök útgerðarmanna fyrir hans hönd, óskað eftir því að svo verði gert. Þá er í frumvarpinu lagt til að lög um greiðslu váttryggingariðgjalda fiskiskipa, nr. 17/1976, falli niður en ákvæðið breytir ekki skyldu til greiðslu váttrygginga, lífeyrisgjalda og stéttarfélagsgjalda í sjávarútvegi heldur að hin óundanþæga miðlun þeirra falli niður.

Greiðslumiðlun sjávarútvegsins er alfarið utan ríkisrekstrarins. Verður því ekki séð að lögfesting frumvarpsins hafi áhrif á gjöld eða tekjur ríkissjóðs.