

Alþingi  
Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd  
Austurstræti 8-12  
150 Reykjavík

Reykjavík 23. ágúst 2011

## Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða

Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis hefur með tölvupósti dags. 20. júní sl. sent Arion banka hf. frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, 827. mál til umsagnar. Í þessari umsögn er einblínt á þau atriði er telja má að helst snerti bankann með beinum hætti. Greiningardeild bankans mun á næstunni birta umfjöllun um þjóðfélagsleg áhrif frumvarpsins.

### Athugasemdir við einstakar greinar

#### 1. Samningar um nýtingarleyfi (6. gr.)

Í 6. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um hvaða aðilar eigi rétt á samningum um nýtingarleyfi á aflaheimildum, skilyrði sem þeir þurfa að uppfylla sem og tímalengd slíkra samninga og forsendur fyrir framlengingu þeirra.

Að mati Arion banka er mikilvægt að settar verði fram skýrar reglur um hvernig samið er við aðila í sjávarútvegi. Af ákvæðum 2. mál. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins<sup>1</sup> má greina að útgerðum verði boðnir ólíkir samningar að teknu tilliti til aðstöðu þeirra. Telja verður að gera verði sjónarmiðum um jafnræði mjög hátt undir höfði þegar takmörkuðum og verulega eftirsóknarverðum gæðum sem kunna að ráða miklu um fjárhagslega afkomu þeirra sem eftir þeim sækjast er ráðstafað. Þá verður einnig að huga að fyrirsjáanleika þeirra sjónarmiða og viðmiða sem heimilt og eðlilegt er að líta til við ráðstöfun slíkra gæða. Í lokamálslið 1. mgr. 6. gr. er vísað til nokkurra sjónarmiða en óljóst er hvað í þeim felst í raun, t.a.m. hvort bág fjárhagsstaða útgerðar sé málefnaleg ákvörðunarástæða við samningsgerð umfram sterka fjárhagsstöðu.

Þá verður að telja að 15 ára samningstími sé of stuttur en tímalengd samninganna er til þess fallin að skapa óvissu sem aftur kann að hafa áhrif á afstöðu fjármálafyrirtækja til að veita lán. Þar að auki eru möguleikar samningsaðila á framlengingu samnings til 8 ára óljósir. Í greininni kemur fram að möguleikar til *viðræðna* um framlengingu samnings séu háðir því að staðið sé við samnings-skuldbindingar en engin fyrirheit eru hins vegar gefin um framlengingu. Þá má benda á að í frumvarpinu er engin skýr umfjöllun um hvað muni taka við eftir að fyrstu lotu nýtingarsamninga lýkur. Rétt er að benda á að ekki virðist sjálfgefið að heimild ráðherra til að setja nánari reglur varðandi framkvæmd laganna, sbr. 20. gr. frumvarpsins, sé til þess fallin að taka á þessum vanköntum þar sem slíkar reglur þyrftu að byggja á skýrari lagastoð en kveðið er á um í frumvarpinu.

#### 2. Bann við framsali aflaheimilda (7. gr. og 2. mgr. 16. gr.)

Í 7. gr. frumvarpsins kemur fram bann við varanlegu framsali aflahlutdeilda. Nokkrar þröngar undantekningarheimildir er þar einnig að finna. Snúa þær undantekningar að framsali milli skipa í

<sup>1</sup> „Heimilt er við samningagerð að taka tillit til fjárhagsstöðu útgerðar, þ.m.t. skil á greiðslum opinberra gjalda, og að í gildi séu kjarasamningar við áhafnir.“



eigu sama aðila og framsals á grundvelli jafnra skipta í þorskígildum talið auk heimildar til framsals á krókaflamarkshlutdeild.

Hagræðing hefur orðið í sjávarútvegi frá því að framsal aflaheimilda var leyft í byrjun tíunda áratugarins. Með því að banna framsal aflaheimilda er komið í veg fyrir að þeir aðilar sem hafa ónýtta afkastagetu geti orðið sér úti um auknar aflaheimildir. Það liggur því fyrir að bann við varanlegu framsali mun draga úr hagkvæmni í sjávarútvegi. Rétt er að benda á að nú þegar eru takmarkanir á hversu miklar aflaheimildir útgerð má hafa til ráðstöfunar<sup>2</sup>. Bann við framsali mun því að öllum líkindum leggjast þyngst á þau fyrirtæki sem eiga möguleika á aukinni hagræðingu í rekstri, fyrirtæki sem enn eru að stækka og með umframafkastagetu en eru ekki komin í aflahlutdeildarhámarkið.

Í 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins kemur fram að við eigendaskipti að fiskiskipi þar sem ætlun er að aflahlutdeild þess fylgi skuli fullnægja ákvæðum ákvæðis til bráðabirgða VI og 7. gr.

Í ákvæði VI til bráðabirgða er fjallað um heimild til framsals aflahlutdeildar á fiskveiðiárunum 2011/2012 til og með 2026/2027. Einnig kemur fram í bráðabirgðaákvæðinu að til framsals teljist allur flutningur aflaheimilda milli lögaðila þ.m.t. flutningur aflaheimilda til annars lögaðila við gjaldþrot. Fyrir framsali eru þau skilyrði m.a. sett að ráðherra fyrir hönd ríkissjóðs skuli eiga forleigurétt á þeim réttindum sem eru andlag framsals. Nýti ráðherra þann rétt sinn sé miðað við samningsverð eða viðmiðunarverð, samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur. Þannig virðist sú staða geta komið upp að misræmi verði á milli söluverðs og þess verðs sem ráðherra hefur sett í reglugerð, með tilheyrandi tjóni fyrir veðhafann. Slíkt fer gegn því markmiði frumvarpsins að óbein veðsetning aflahlutdeildar heyrri sögunni til með tíð og tíma án þess að hagsmunir veðsala og veðtaka af þeim veðsetningum sem til staðar eru við gildistöku laganna séu fyrir borð bornir, sbr. umfjöllun um 8. gr. frumvarpsins.

### 3. Veðsetning aflaheimilda (8. gr.)

Í 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um bann við veðsetningu aflahlutdeildar fiskiskips eða annarra réttinda á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeildar, hvort heldur er með beinum eða óbeinum hætti. Sem þekkt er hefur veðsetning aflahlutdeilda með óbeinum hætti viðgengist um nokkra hríð, á grundvelli 4. mgr. 3. gr. laga nr. 75/1997, um samningsveð. Ákvæðinu er ætlað að stemma stigu við slíkri veðsetningu. Þá kemur fram í greininni að þær veðsetningar sem þegar hefur verið stofnað til haldi, auk þess sem m.a. er mælt fyrir um heimild til endurfjármögnunar með því skilyrði að skuldin sé ekki hærri en sú skuld sem þegar er til staðar.

Bann við veðsetningu aflaheimilda mun einna helst koma niður á nýliðum í greininni. Þar sem núverandi veðsetningu mun ekki verða rift gæti bannið til að byrja með komið verst niður á aðilum sem hafa áhuga á því að koma inn í greinina þar sem aðgengi að lánsfé til að hefja rekstur verður erfiðara þegar óheimilt er að stofna til nýrra veðsamninga.

Í 4. mgr. greinarinnar má finna undantekningu frá veðsetningarbanninu<sup>3</sup>. Þessi undantekning gæti orðið til þess að hvati skapast meðal útgerða sem nú þegar eru í greininni til að greiða lán sín hægar niður og þrýstingur til að lengja í lánum gæti skapast, með tilheyrandi röskun á greiðsluflæði til

<sup>2</sup> Samanber 17. gr. í tillögðu frumvarpi og 13. gr. í gildandi lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

<sup>3</sup> Þar er tekið fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé „heimilt að veðsetja það skip eða fjárverðmæti, sem aflahlutdeild fiskiskips eða önnur réttindi á grundvelli samnings um nýtingarrétt aflahlutdeilda eru skráð á, til tryggingar skuid sem stofnað er til eftir gildistöku laga þessara að því skilyrði uppfylltu að sams konar veðsetning sama veðandlags að sömu eða hærri fjárhæð falli niður samhliða hinni nýju veðsetningu.“



banka. Rétt er að haida því til haga að á sama tíma rýrnar veð bankans sem stofnast hefur í aflaheimildum vegna þeirrar fyrningar sem kerfið gerir ráð fyrir. Þar að auki gæti 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins haft áhrif á virði fyrirtækja sem eru mikið skuldsett og fá að endurnýja lán sín með veði í aflaheimildum. Vel sett fyrirtæki gætu séð sér hag í að sameinast mjög mikið skuldsettum fyrirtækjum til að endurnýja lán með veði í aflaheimildum. Þau fyrirtæki sem eru nú þegar í greininni geta nýtt sér undantekninguna sem finna má í málsliðnum, en nýliðar munu hins vegar standa höllum fæti gagnvart eldri útgerðum.

#### **4. Veidigjald (25. gr.)**

Boðaðar hækkanir á veiðigjaldinu munu hafa misíþyngjandi áhrif á greinina eftir því hvort litið er til stærri eða minni fyrirtækja sem og hvers konar veiðar útgerðirnar stunda. Þar að auki er athugavert að leggja sama gjald á allar útgerðir óháð því hvers konar starfsemi fer þar fram. Mikill munur er t.a.m. á kostnaðaruppbyggingu fyrirtækja í botnfiskveiðum annars vegar og uppsjávarveiðum hins vegar, enda kostnaður við fiskveiðar mismunandi milli útgerða eftir því um hvaða fisktegundir ræðir. Með því að ákvarða upphæð veiðigjalds á þorskígildi út frá arðsemi sjávarútvegsins í heild og láta það jafnt ganga yfir allar útgerðir – þ.e. miðað við þorskígildi þeirra – er ekki tekið tillit til þessara staðreynda í frumvarpinu.

#### **5. Hlutar / pottar (3. og 12. gr.)**

Úthlutun til skamms tíma úr pottum kann að leiða til óvissu og erfitt gæti reynst að tryggja atvinnuöryggi í byggðalögunum til lengri tíma. Hætta er á því að vítahringur skapist vegna kröfu um stækkun potta. Stærri pottar gætu leitt til þess að arðsemi útgerða minnkar þar sem óhagkvæmari nýting aflamarks mun gera útgerðum erfitt fyrir að hagræða í rekstri. Þetta gæti svo aftur orðið til þess að þrýstingur í þá átt að auka við pottana skapist.

Stækkun potta og breytt fyrirkomulag þeirra vekur upp spurningar um hvort úthlutun úr þeim hafi skilað tilætluðum áhrifum á undanförnum árum sem og áhrif pottanna á sjávarútveginn í heild sinni. Byggðakvótanum er t.a.m. eingöngu úthlutað til eins árs í senn og því mikil óvissa sem fylgir þeim aflaheimildum. Því er ekki hægt að leggja að jöfnu aflaheimildir sem útgerðir eða byggðalög verða af og síðan þeim aflaheimildum sem þeim er endurúthlutað. Aflamarkinu sem verður endurúthlutað (a.m.k. úr strandveiði-, byggða- og línuvílnunarhlutanum) er eingöngu úthlutað til skamms tíma og erfitt verður að tryggja atvinnuöryggi þeirra útgerða sem kvótann fá. Óljóst er til hversu langs tíma úthlutun er á leiguhlutanum.

#### **Lokaorð**

Óvissa er til þess fallin að hafa áhrif á ákvarðanir fyrirtækja sem og vilja fjármálafyrirtækja til að lána til fyrirtækja í greininni. Fyrirtæki í sjávarútvegi eru háð aðgangi að fiskveiðiauðlindinni. Óvissa um nýtingartímann og almennt um framtíð fiskveiðistjórnunar í landinu skapar hættu á að minna verði um fjárfestingar í sjávarútvegi á komandi árum.

Með nýrri fiskveiðilöggjöf á m.a. að auka nýliðun í greininni en margir þættir í frumvarpinu virðast þó mögulega geta haft áhrif í andstæða átt. Bann við veðsetningu aflaheimilda með beinum og óbeinum hætti mun hafa mikil áhrif á nýliðun í greininni, m. a. þar sem erfiðara verður að fá aðgang að lánsfé til að hefja rekstur.

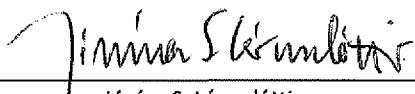


Samþjöppun í sjávarútvegi hefur haft jákvæð áhrif á rekstur og framlegð greinarinnar. Þróun síðustu ára hefur sýnt að möguleiki er á talsverðri stærðarhagkvæmni í fiskveiðum og vinnslu meðal fyrirtækja sem eru enn að stækka og eru ekki komin í aflahlutdeildarhámarkið. Ýmislegt í frumvarpinu, svo sem bann við framsali aflaheimilda, er til þess fallið að hefta möguleika þessara fyrirtækja að nýta sér slíka hagræðingu.

Ráðstöfun hluta aflamarks í potta er til þess fallin að færa aflaheimildir milli landshluta og mun pottaskiptingin hafa neikvæð áhrif á hagkvæma nýtingu kvótans. Stækkun potta fylgir aukin óvissa um rekstrarskilyrði útgerða. Minni arðsemi í sjávarútvegi gæti orðið til þess að vítahringur skapast í fiskveiðum þar sem útgerðir verða háðar úthlutun úr pottum. Þetta gæti orðið til þess að þrýstingur í þá átt að auka við pottana skapist.

Í ljósi alls ofangreinds telur Arion banki varhugavert að ráðast í jafnmikla uppstokkun á fiskveiðistjórnunarkerfinu og fyrirhugað frumvarp leggur til.

F.h. Arion banka hf.

  
Jónína S. Lárusdóttir  
frankvæmdastjóri lögfræðisviðs