



Alþingi
Erindi nr. P 139/3096
komudagur 29.9.2011

29. september 2011

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
Jón Bjarnason
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

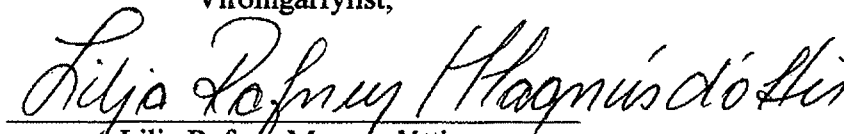
Efni: Varðandi þingmál nr. 827, stjórn fiskveiða (heildarlög).

Eins og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er sjálfsagt kunnugt hefur sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd haft þingmál nr. 827, stjórn fiskveiða (heildarlög), til umfjöllunar frá 6. júní sl. Nefndin sendi málið til umsagnar 20. júní sl. með umsagnarfresti til 20. ágúst sl. Til að koma til móts við óskir fáeinna umsagnaraðila ákvað nefndin að framlengja umsagnarfrest þeirra til 27. ágúst sl. Frá síðastgreindum degi hafa nefndinni einnig borist nokkur erindi og umsagnir um málið.

Á fundi nefndarinnar 29. ágúst sl. ræddi sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd verklag við skoðun umsagna um málið. Við það tilefni lagði undirrituð fram þá tillögu að nefndin sendi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra allar umsagnir og erindi sem borist hefðu um málið og að með fylgdi bréf sem innihéldi afstöðu einstakra nefndarmanna eða hópa nefndarmanna til málsins. Tillagan var samþykkt samhljóða.

Með bréfi þessu fylgja þau bréf og greinargerðir einstakra nefndarmanna eða hópa nefndarmanna í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis sem borist hafa formanni á ritunardegi bréfs þessa. Berist formanni fleiri bréf frá nefndarmönnum verða þau einnig send ráðherra svo fljótt sem verða má. Þá fylgja bréfi þessu afrit allra umsagna og erinda sem nefndinni bárust um þingmálið. Er það von undirritaðrar að ráðherra líti til framangreindra bréfa, umsagna og erinda við undirbúning mögulegrar framlagningar þingmáls sama efnis á nýju löggjafarþingi.

Virðingarfyllst,


Lilja Rafney Magnúsdóttir.

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARNEFND



Fylgiskjöl:

Bréf og greinargerðir sem lýsa afstöðu nefndarmanna og hópa nefndarmanna til þingmáls nr. 827, stjórn fiskveiða (heildarlög):

- a) *Bréf Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur og Ólinu Þorvarðardóttur ásamt greinargerð.*
- b) *Bréf Björns Vals Gíslasonar.*
- c) *Greinargerð Einars K. Guðfinnssonar og Jóns Gunnarssonar.*

Umsagnir og erindi sem sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd hafa borist um þingmál nr. 827, stjórn fiskveiða (heildarlög):

1. *Akraneskaupstaður (umsögn)*
2. *Alþýðusamband Íslands (umsögn)*
3. *Arion banki hf (umsögn)*
4. *Áhugamannahópur um sjávarútvegsmál - Betra kerfi (umsögn)*
5. *Farmanna- og fiskimannasamband Íslands (umsögn)*
6. *Félag vélstjóra og málmteknimanna (umsögn)*
7. *Fiskistofa (umsögn)*
8. *Fjarðabyggð (ums. og skýrsla KPMG) (umsögn)*
9. *Frjálslyndi flokkurinn (umsögn)*
10. *Grindavíkurbær (umsögn)*
11. *Grundarfjarðarbær (umsögn)*
12. *Hafnarmálaráð Seyðisfjarðarkaupstaðar (umsögn)*
13. *Hafrannsóknastofnunin (umsögn)*
14. *Íslandsbanki (álit)*
15. *Jón Steinsson lektor í hagfræði (umsögn)*
16. *Landhelgisgæsla Íslands (umsögn)*
17. *Landsbankinn hf. (umsögn)*
18. *Landssamband smábátæigenda (umsögn)*
19. *Langesbyggð (umsögn)*
20. *LÍÚ, SF og SA (umsögn, álit LEX og minnisblað Deloitte)*
21. *Samtök eigenda sjávarjarða (umsögn)*
22. *Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda (umsögn)*
23. *Samtök fiskvinnslustöðva (ályktun aðalfundar)*
24. *Samtök íslenskra fiskimanna (umsögn)*
25. *Seyðisfjarðarkaupstaður (umsögn)*
26. *Sjómannasamband Íslands (umsögn)*
27. *Sveitarfélagið Hornafjörður (umsögn og skýrsla KPMG)*
28. *Sveitarfélagið Skagafjörður (bókun)*
29. *Útvegsbændafélag Vestmannaeyja (umsögn)*
30. *Vestmannaeyjabær (tilkynning)*
31. *Vestmannaeyjabær (umsögn)*
32. *Viðskiptaráð Íslands (umsögn)*

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARNEFND



25. september 2011

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
Jón Bjarnason

Efni: Greinargerð um fiskveiðistjórnarfrumvarp og tillögur til breytinga

Meðfylgjandi er greinargerð formanns og varaformanns sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis um fiskveiðistjórnarfrumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, ásamt tillögum um þær breytingar sem gera þarf á frumvarpinu áður en það verður lagt fram að nýju.

Tillögur okkar byggjast m.a. á fiskveiðistjórnarkafli stjórnarsáttmálans, jafnræðis- og atvinnufrelsisákvæðum stjórnarskrár og mannréttindanefndar SP, auk tillögu stjórnlagaráðs að nýju auðlindaákvæði í stjórnarskrá.

Til grundvallar liggur sú stefnumörkun að

- nytjastofnar á Íslandsmiðum séu auðlind í sameign íslensku þjóðarinnar;
- afnot þeirra myndi aldrei eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði;
- fiskveiðiauðlindina eða réttindi tengd henni megi aldrei selja eða veðsetja;
- fiskveiðar við Ísland séu þjóðhagslega hagkvæmar, þær treysti byggð og skapi störf;
- þjóðin njóti eðlilegs arðs af auðlind sinni;
- nýting auðlindarinnar miði að sjálfbærri þróun og almannahag;
- nýtingarleyfi auðlindarinnar séu veitt á jafnræðisgrundvelli;
- allir menn séu jafnir og eigi stjórnarskrárvarinn rétt til að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa (sbr. 65. og 75. gr. stjórnarskrár).

Við teljum brýnt að litið sé til samfélagslegra áhrifa fiskveiðistjórnarinnar í bráð og lengd. Í því skyni verði reistar skorður við því að arður útgerðarinnar byggist á útleigu aflaheimilda og viðskiptum með þær í stað veiðanna sjálfra. Sköpuð verði skilyrði til nýliðunar í greininni, dreifðrar eignaraðildar, heilbrigðra rekstrarskilyrða, eðlilegrar verðmyndunar aflaheimilda, og atvinnuefingar á grundvelli jafnræðis og atvinnufrelsis.

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARNEFND



Þær breytingar sem við leggjum til eru eftirfarandi:

- Opnuð verði gátt á milli hluta 1 (nýtingarsamninga) og hluta 2 (leigupotts) þannig að handhafar nýtingarsamninga eigi þess kost að bjóða í aflaheimildir í leigupotti og kvótalitlar útgerðir eigi þess kost að bjóða í nýtingarsamninga.
- Að sama skapi verði leiguhlutinn aukinn verulega, t.d. í 20-30% þeirra aflaheimilda sem til ráðstöfunar er hverju sinni.
- Horfið verði frá hinum svokallaða byggðapotti, sömuleiðis rækju- og skelbótum.
- Strandveiðar verði gefnar frjálssar í skilgreindri strandveiðihelgi að uppfylltum skilyrðum sem nánar eru skilgreind í greinargerðinni.
- Skerpt verði á markmiðsetningu og útfærslu á takmörkunum framsals aflaheimilda, einkum varðandi leiguframsal.
- Kvótapiing verði skilgreint betur og ígrundaðar vel þær aðferðir sem viðhafðar verða við uppboð aflaheimilda.
- Allur afli verði boðinn á innlendum markaði.
- Skilið verði milli veiða og vinnslu.

Við lýsum okkur reiðubúnað til þess að skrifa frumvarpið upp að nýju í umboði ráðherra og í samráði við sérfræðinga, eins og fordæmi eru fyrir við smíði frumvarpa í Stjórnarráðinu (sbr. jarðalög).

Virðingarfyllst,

Lilja Rafney Magnúsdóttir,
formaður sjávarútvegs- og
landbúnaðarnefndar

Ólína Þorvarðardóttir
varaformaður sjávarútvegs- og
landbúnaðarnefndar

Fylgiskjal:

*Greinargerð formanns og varaformanns sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar
Alþingis um fiskveiðistjórnarfrumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.*

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARNEFND



Greinargerð Ólínu Þorvarðardóttur og Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur um fiskveiðistjórnarfrumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis hefur tekið til umfjöllunar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingmál nr. 827 (þskj. 1475), sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra mælti fyrir á Alþingi sl. vor.

Málið var sent 80 aðilum til umsagnar og hafa nefndinni borist 32 erindi um málið. Af umsögnum er ljóst að skoðanir eru afar skiptar um framtíðarskipan fiskveiðistjórnar. Fjöldmargir umsagnaraðilar lýsa sig sammála markmiðum þeim sem sett eru fram í frumvarpinu. Allir umsagnaraðilar gera hins vegar verulegar athugasemdir við framsetningu frumvarpsins. Á það jafnt við um þá sem eru á móti fyrirhuguðum breytingum sem stuðningsmenn áformaðra breytinga á núverandi kvótakerfi.

Það er því mat formanns og varaformanns sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis að frumvarpið þurfi að taka til gagn Gerrar endurskoðunar áður en það verður lagt fram að nýju á 140. löggjafarþingi sem hefst 1. október nk.

Undirritaðar lýsa sig reiðubúnar til liðsinnis við að umsemja frumvarpið áður en það verður lagt fram á nýju þingi. Það er tillaga okkar að við samningu nýs frumvarps verði tekið mið af þeim ábendingum sem við setjum fram í þessari greinargerð.

Í þessari greinargerð verður fyrst gerð grein fyrir helstu samnefnum þeirra umsagna sem borist hafa um þingmálið, þá fjallað um nokkrar einstakar umsagnir, að því loknu settar fram tillögur um breytingar á frumvarpi til fiskveiðistjórnarlaga og loks nefnd þau sjónarmið sem höfundar greinargerðarinnar telja að leggja verði til grundvallar við endurgerð frumvarpsins.



Umsagnir.

Hækkun veiðigjalds.

Umsagnaraðilar eru almennt sammála um að hækkun veiðigjalds sé hófleg. ASÍ telur að það sé í dag um 6% af heildartekjum greinarinnar, 9,5% af EBITDA, en að frumvarpið hafi í för með sér hækkun upp í 19% af EBITDA. Jón Steinsson hagfræðingur telur veiðigjaldið jafngilda 25% af auðlindaarðinum sem verður til við veiðar á grundvelli nýtingarsamninga. Hann bendir á að 20% auðlindaarðsins muni koma inn í formi veiðigjalds, 10% á grundvelli uppboðs aflaheimilda, 5% í gegnum byggðaráðstafanir, þ.e. 35% til samfélagsins en 65% verði eftir í höndum kvótahafa. Hann vekur athygli á því að afli sé nú þegar seldur á undirverði þegar aflaverð er hátt og sjómenn þar með hlunnfarnir um sinn hlut í skiptaverðmæti afla. Samkvæmt frumvarpinu mun veiðigjald ekki leggjast á allan auðlindaarðinn þar sem hluti hans er bókfærður í fiskvinnslu en ekki fiskveiðum.

Nýtingarsamningar.

Almennt eru ekki gerðar athugasemdir við að byggt sé á tímabundnum nýtingarsamningum. Skoðanir eru þó skiptar um tímalengd þeirra. ASÍ, útvegsmenn, Landsbankinn o.fl. telja nýtingartímann of skamman – áhugahópurinn *Betra kerfi* telur hann of langan. Landsbankinn telur að vísu að „hinn stutti nýtingartími“ sem lagður er til í frumvarpinu sé „í engu samræmi við nauðsynlega langtímafjármögnun í sjávarútvegi“.

Hér má benda á að nýtingartíminn mun að öllum líkindum haldast í hendur við tímalengd fjármögnunarþarfar. Ekki er óalgengt að t.d. húsnæðislán séu veitt til 40 ára, jafnvel lengur, þó að um mun minni fjárfestingar sé að ræða. Ekki verður heldur fallist á sjónarmið útvegsmanna um að miðað skuli við allt að 65 ár til samræmis við afnot vatns- og jarðhitaréttinda, enda um gerólikar fjárfestingar að ræða. Almennt rekstrarumhverfi fyrirtækja í landinu er með þeim hætti að ekki liggur fyrir rekstraröryggi til langs tíma en fjármögnun þeirra byggist á viðskiptalegum forsendum og rekstrargrundvelli hverju sinni.



Framsal aflaheimilda.

ASÍ, Landsbankinn og hópur hagfræðinga sem sjávarútvegsráðherra lét gera úttekt á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins o.fl. vara við takmörkun á varanlegu framsali. ASÍ telur hins vegar rétt að takmarka leiguframsal, enda ýti það undir „brask með aflaheimildir“ en varanlega framsalið varði viðskipti með sjávarútvegsfyrirtæki og veðhæfi þeirra.

Miklar takmarkanir eru á leiguframsali í frumvarpinu frá því sem nú er og spurning hvort ganga eigi enn lengra og hvort tegundatilfærsla dugi ein til að mæta sem bestri nýtingu aflaheimilda. Með því að ríkið endurráðstafi innan ársins þeim aflaheimildum sem handhafar nýtingasamninga veiða ekki má auka aðgengi annara að aflaheimildum. Framsal aflaheimilda er andstætt þeim grunnrökum sem liggja að baki reglu 1. gr. gildandi fiskveiðistjórnarlaga sem kveður á um að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign þjóðarinnar. Heimild 12. gr. þeirra laga hefur leitt til yfirveðsetningar og skuldsetningar í sjávarútvegi án þess að sú skuldasöfnun hafi skilað sér sem skyldi í fjárfestingum innan greinarinnar. Skipastóllinn er t.d. orðinn gamali (meðalaldur 20-25 ár). Þá hefur framsal aflaheimilda ýtt undir eignarréttarkröfur útgerðarmanna á auðlindinni. Reynsla síðustu 20 ára hefur leitt í ljós að þau varúðarorð og andstaða sem kom fram við setningu laga sem heimiluðu framsal aflaheimilda og laga um samningsveð, og þar með óbeina veðsetningu aflaheimilda, áttu við rök að styðjast. Túlkun fyrrgreindra laga hefur fest núverandi kvótakerfi í sessi og ýtt undir eignarétt og skaðabótakröfur útgerðarinnar verði við því hróflað.

Veðsetning aflaheimilda.

Allmargir umsagnaraðilar leggjast gegn því banni gegn veðsetningu aflaheimilda sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Telja umsagnaraðilar að slíkt bann þrengi rekstrarskilyrði og lánamöguleika sjávarútvegsfyrirtækja. Athygli er vakin á þeirri staðreynd að ákvæði 8. gr. frumvarpsins felur ekki í sér eiginlega efnisbreytingu frá gildandi löggjöf. Í 3. gr. laga nr. 75/1997 er kveðið á um heimildir til veðsetningar. Í 1. máisl. 4. mgr. greinarinnar segir:



Eigi er heimilt að veðsetja réttindi til nýtingar í atvinnurekstri, sem skráð eru opinberri skráningu á tiltekið fjárverðmæti og stjórnvöld úthluta lögum samkvæmt, t.d. aflahlutdeild fiskiskips og greiðslumark bújarðar.

Í þessu sambandi er vert að hafa í huga tillögu stjórnlagaráðs að nýju auðlindaákvæði í stjórnarskrá. Í frumvarpsdrögum stjórnlagaráðs til stjórnskipunarlaganna er gerð tillaga um eftirfarandai í 34. gr. stjórnarskrárinnar:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafsa og hafsbots innan íslenskrar lögsögu.

Pottaskipting / vald ráðherra.

Nánast allir umsagnaraðilar gagnrýna hið mikla ráðherravald sem fram kemur í frumvarpinu ekki síst við úthlutun aflaheimilda úr svokölluðum byggðapotti.

Hagfræðingahópur ráðherra og ASÍ telja raunar að stjórnvöld eigi ekki að láta eina atvinnugrein bera kostnað af byggðauurræðum eins og það er orðað, heldur skuli tekjur ríkisins af veiðigjaldi renna til byggðanna í formi styrkja – jafnvel í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ekki verður fallist á það sjónarmið að byggðarlög landsins verði gerð að þurfalingum á framfæri hins opinbera með þeim hætti sem lagt er til. Þvert á móti ber að stefna að sjálfbæru atvinnulífi í byggðum landsins ekki síst á stöðum þar sem sjósókn, fiskvinnsla og útgerð hafa byggst upp frá alda öðli.

ASÍ segir í umsögn sinni að pottafyrirkomulagið muni „auka óhagkvæmni í greininni með því að færa afla frá útgerðaraðilum með mikla framleiðni til útgerðarðila með minni framleiðni“. Ekki verður fallist á þetta sjónarmið þar sem atvinnusköpun mun fyrirsjáanlega hljóttast af því að gefa minni útgerðaraðilum kost á aflaheimildum. Minni framleiðni þarf ekki að þýða minni hagkvæmni, síst af öllu í samfélögum sem þurfa á atvinnusköpun að halda. Horfa verður til þess að ráðist hefur verið í miklar fjárfestingar víða í sjávarbyggðum og skiptir miklu fyrir



Þjóðarhag að þær séu nýttar sem best. Þá ber að líta til þeirra margfeldisáhrifa og afleiddu starfa sem fylgja sjávarútvegi, litlum sem stærri útgerðum. Fjárfestingarnar liggja líka í mannauði, verkþekkingu og grunngerð sjávarbyggðanna sem molna niður sé eingöngu horft til hagræðingar í krafti stærðar. Sjávarútvegur þarf á fjölbreytni og dreifðri eignaraðild að halda, líkt og aðrar atvinnugreinar, ef tryggja á samkeppni og traust búsetuskilyrði vítt og breitt um landið.

Fram hafa komið ábendingar um að leigupotturinn svokallaði sé of lítill til þess að bera uppi eðlilega verðmyndun aflaheimilda. Þá sé innstreymi í hann of ómarkvisst og ójafnt, hætta sé á samráði í uppboðum á kvótapiingi úr leigupottinum og því þurfi uppboðsaðferðir kvótapiingsins að vera vel ígrundaðar. Fram hefur komið í opinberri umfjöllun að árið 2009 voru 42% aflaheimilda leigðar frá útgerðaraðilum með einum eða öðrum hætti. Þetta kallar á að aflað verði nákvæmari upplýsinga um aflaheimildir á leigumarkaði til að gefa hugmynd um hver æskileg stærð leigupottsins þyrfti að vera. Hópur hagfræðinga sem sjávarútvegsráðherra réð til að gera úttekt á efnahagslegum áhrifum frumvarpsins benti m.a. á að huga þyrfti betur að grunnhugmyndinni á bak við leiguhlutann og „dýpka“ pottinn verulega frá því sem nú er (sjá bls. 71 og 83 í greinargerð þeirra). Undir þessi sjónarmið er tekið.

Strandveiðar.

Ýmsir umsagnaraðila (þ. á m. ASÍ) amast við strandveiðum m.a. á þeirri forsendum að þær myndi ekki langtímaströf og að fjárfestingar í strandveiðum séu „ekki skynsamlegar“. Ekki er unnt að fallast á þetta sjónarmið. Síðastliðið sumar voru 685 bátar á strandveiðum við Ísland, landanir voru 15.637 talsins og komu 8.561 tonn af fiski að landi. Strandveiðar eru hrein viðbót við atvinnuflóru sjávarútvegsins. Þær eru sá angi atvinnugreinarinnar þar sem jafnræði og atvinnufrelsi fá helst dafnað auk þess sem veiðarnar eru líklega einar þær vistvænustu sem völ er á. Fremur er ástæða til að auka þær en minnka við núverandi aðstæður enda viðbúið að aukið frelsi til veiða geti skapað milljarða króna í gjaldeyrstekjur og þúsundir starfa.



Nokkuð er um að umsagnaraðilar vísi til þess að afli strandveiðibáta sé á einhvern hátt lakari en annar afli sem færður er að landi þessi fullyrðing stangast á við niðurstöðu sérstakrar úttektar sem Háskólasetur Vestfjarða gerði um reynsluna af strandveiðunum eftir sumarið 2009, en þar kom fram að afli strandveiðibáta væri síst lakari og í mörgum tilvikum betri en afli stærri báta. . Nýleg úttekt sem sjávarútvegs og landbúnaðarráðuneytið lét gera á aflagæðum strandveiðibáta leiðir í ljós að afli strandveiðibáta er sambærilegur við afla annara smábáta. Enn fremur að aflameðferð strandveiðibáta hafi batnað að mun. Markaðir erlendis kalla mjög eftir hráefni sem er upprunavottað og að stundaðar séu vistvænar veiðar. Þessari eftirspurn getur strandveiðiflotinn fyllilega mætt.

Hvað tekur við?

Fjöldmargir umsagnaraðilar gagnrýni harðlega að ekki sé ljóst af ákvæðum frumvarpsins hvað taki við að loknum 15 ára nýtingartíma og 8 ára framlengingartíma nýtingarsamninga. Þetta er skiljanleg gagnrýni. Hafa ber þó í huga að með nýtingasamningum er verið að horfa mun lengra fram á við en samkvæmt núverandi löggjöf sem eingöngu gerir ráð fyrir úthlutun aflaheimilda frá ári til árs. Frumvarpið inniheldur endurskoðunarákvæði enda er eðlilegt þegar um jafn veigamiklar breytingar er að ræða að löggjafinn meti reynsluna af nýbreytninni að ákveðnum tíma liðnum.

Nýliðun.

Flestir umsagnaraðilar draga nýliðunarmöguleika í efa á grundvelli fyrirliggjandi frumvarps. Bent hefur verið á að nýtingarsamningarnir bjóða ekki upp á nema óverulega nýliðun að óbreyttu en mun meiri möguleikar til nýliðunar séu til staðar í strandveiðum og leiguhluta, að því gefnu að leiguhlutinn verði nægjanlega stór.

Til að tryggja réttláta skiptingu fiskveiðiauðlindarinnar og nægjanlega nýliðun teljum við heppilegast að farin verði blönduð leið, þ.e. að menn eigi kost á að bjóða í nýtingasamninga ásamt því að nægjanlegt framboð aflaheimilda verði tryggt í leigupotti ríkisins, samhliða því að strandveiðar verði stórefldar. Samanlagt teljum við framangreint geta eflt möguleika nýliða til áframhaldandi fjárfestinga og atvinnuþátttöku innan greinarinnar.



Einstakar umsagnir.

Landsbankinn.

Í umsögn sinni leggst Landsbankinn gegn öllum fyrirhuguðum breytingum á fiskveiðistjórninni sem hann telur að muni hafa áhrif á fjárhagsstöðu bankans. Fram kemur í umsögn bankans að frumvarpið muni hafa áhrif á 18,4% af heildarútlánasafni hans, en það er lánasafn sem að fjárhæð 114,4 milljörðum króna. Þó gefur bankinn sér þá undarlegu forsendu að „ekki komi til endurnýjunar á aflheimildum til lántaka og miðað við 15 ára greiðslustreymi“. Bankinn gefur sér sumsé að engin endurúthlutun muni eiga sér stað á aflaheimildum eftir fimmtán ár, og þetta muni skerða lánveitingar til sjávarútvegsfyrirtækja um 22%, eða 25 milljarða króna. Það er deginum ljósara að þessi forsenda, sem bankinn kallar „varúðarnálgun“ fær ekki með neinu móti staðist.

LÍÚ, SF og SAA – sameiginleg umsögn.

Samtökin segja markmið frumvarpsins „augljóslega“ vera það að „kollvarpa rekstri sjávarútvegsfyrirtækja“ með meiru. Fullyrðingin dæmir sig sjálf og því ekki ástæða til að fjölyrða frekar um hana. Að svo miklu leyti sem aðrar umsagnir koma heim og saman við athugasemdir hagsmunasamtakanna er gerð grein fyrir þeim í þessu skjali og afstaða til þeirra tekin.

Alþýðusamband Íslands.

ASÍ leggst gegn frumvarpinu í óbreyttri mynd en lýsir sig sammála meginmarkmiðum þess, m.a. að gerðir verði tímabundnir nýtingarsamningar gegn gjaldi. Samtökin vilja lengri nýtingartíma en frumvarpið gerir ráð fyrir en gera ekki grundvallarágreining. Þau lýsa sig sammála því markmiði að fiskveiðiauðlindin sé í eigu þjóðarinnar og að arðurinn af nýtingu hennar renni til þjóðarinnar í formi auðlindagjalds. Í umsögn samtakanna er iögð áhersla á að hiutlæg viðmið verði lögð til grundvallar við úthlutun nýtingarsamninga og að ströng skilyrði verði fyrir úthlutun þeirra. Undir þessi sjónarmið skal tekið.



Þá telur ASÍ of skammt gengið í takmörkun á leiguframsali og bendir á að leiguframsalið bjóði upp á brask með aflaheimildir og því beri að setja skorður frekar en að hamla gegn varanlegu framsali eins og lagt er til í frumvarpinu, enda varði varanlega framsalið viðskipti með fyrirtæki en ekki aflaheimildir.

Áhugahópurinn Betra kerfi.

Í umsögn hóps áhugamanna, sem allir hafa með einu eða öðru móti reynslu af eða þekkingu á núverandi kvótakerfi, er saga kvótakerfisins rakin frá upphafi og rætt í því samhengi um þjóðarrétt og ákvæði stjórnarskrár um jafnræði og atvinnufrelsi. Þar er vakin athygli á þeim skökku samkeppnisskilyrðum sem við lýði eru í íslenskum sjávarútvegi og bent réttilega á að „útleiga og sala aflaheimilda er allt önnur atvinnustarfsemi en sjálfar veiðarnar“. Þá minnir hópurinn á (og vísar í hagfræðilúttektir Háskólans á Akureyri og hagfræðideildar Háskóla Íslands máli sínu til stuðnings) að fyrstu 17 árin eftir að framsal aflaheimilda var heimilað hafi engin framleiðniaukning orðið í útgerðinni. Telur hópurinn brýnt að samkeppnislög nái til sjávarútvegs eins og annarra atvinnugreina.

Hagfræðingahópurinn.

Hópur hagfræðinga sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fól að gera úttekt á efnahagslegum áhrifum frumvarpsinsins komst að þeirri niðurstöðu að hagur sjávarútvegsfyrirtækja versnaði með frumvarpinu. Hærra veiðigjald og flutningur afla frá núverandi handhöfum veiðiheimilda í potta hafi neikvæð áhrif á reksturinn. Takmarkanir og síðar bann við framsali er talið koma í veg fyrir hagkvæmni í sjávarútvegi. Viðskipti með aflaheimildir grisji út aðila sem síður standi sig í veiðum og hleypi þeim að sem betur standi að vígi. Hagfræðingahópurinn telur bann við veðsetningu óráðlega, að hún hækki eiginfjárkröfu, verð á aflaheimildum muni falla um helming og þar með veiki veðsetningarbannið eiginfjástöðu útgerða. Telur hópurinn að hluti skulda mundi á endanum lenda á skattgreiðendum. Þeir telja að bann við veðsetningu dragi úr getu fyrirtækja til að fjármagna sig og við það muni möguleikar á nýliðun minnka en einungis fjársterkir aðilar geti byggt sig upp. Nýliðun í strandveiðum er talin óhagkvæm. Ástæðan fyrir því er talin mikil fjárfesting og sókn í veiðar á skömmum tíma sem skili sér síður í góðri afkomu fyrir



atvinnugreinina og þjóðarbúið. Hagfræðingarnir telja hins vegar að útgerðin standi undir hærra veiðigjaldi eins og sýnt hefur verið fram á í skýrslu Háskólans á Akureyri.

Hér skal til þess litið að verðmyndun á aflaheimildum undanfarin ár hefur byggst á innri viðskiptum greinarinnar. Í þeim viðskiptum hefur verið skrúfast meira upp en raunveruleg innistæða er fyrir. Þetta hefur leitt af sér óeðlilega hátt verðmæti aflaheimilda („froðu“) í efnahagsreikningum fyrirtækja sem fyrir vikið hafa sýnt betri eignastöðu að nafninu til sem aftur hefur leitt til yfirveðsetningar í greininni. Þar með hefur myndast eignabóla innan greinarinnar. Þessa staðreynd verða bankar sem aðrir að viðurkenna og taka afleiðingunum hennar. Rekstur sjávarútvegsfyrirtækja þarf að byggjast á raunverulegri rekstrarframlegð og þeim tekjumöguleikum og rekstraröryggi sem greininni er búin. Þau sjávarútvegsfyrirtæki sem eru vel rekin á heilbrigðum grunni og setja viðeigandi verð á afurðir sínar munu halda áfram að standa undir rekstri sínum og ástæðulaust að ætla annað en að lánastofnanir verði fúsar til að fjármagna þau.



Tillögur Ólínu Þorvarðardóttur og Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur.

Óhjákvæmilegt er að frumvarp til laga um stjórn fiskveiða taki gagngerum breytingum í átt til einfaldara, gagnsærra og skilvirkara kerfis en nú er gert ráð fyrir. Dregið verði úr því miðstýrða ráðherraræði og þeirri hættu á pólitískri fyrirgreiðslu við úthlutun aflaheimilda og nýtingarsamninga sem frumvarpið innifelur. Þess í stað verði miðað við þá framtíðarskipan að jafnræðis sé gætt við úthlutun samninga og aflaheimilda, ekki síst með opnum útboðum. Samhliða þarf að tryggja rétt sjávarbyggðanna til nýtingar sjávarauðlindarinnar. Brýnt er að forsendur og skilyrði nýtingarsamninga og úthlutana aflaheimilda verði skýr og ljós í lagatextanum sjálfum.

Nýtingarsamningarnir.

Miða ber við tímabundna nýtingarsamninga eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. 15 ár við fyrstu úthlutun en 8 ára samningstíma eftir það.

Bent hefur verið á að nýliðun kunni að verða lítil innan nýtingarsamninga (hluta 1) m.a. vegna þeirrar stífu arðsemiskröfu sem leiðir af kvótakerfum. Því er nauðsynlegt að opna gátt milli hluta 1 og hluta 2 (nýtingarsamninga og leigupotts) þannig að kvótalitlar eða kvótalausar útgerðir geti sótt um og boðið í nýtingarsamninga og handhafar nýtingarsamninga geti leigt tímabundnar aflaheimildir á grundvelli tilboða úr leigupotti. Setja mætti þak á leyfilegt magn aflaheimilda sem keypt er hverju sinni.

Tryggja þarf ríkinu rétt til þess að endurúthluta aflaheimildum gjaldþrota útgerðarfyrirtækja eða fyrirtækja sem hætta útgerð af öðrum orsökum með nýtingarsamningum eða leigu.

Huga þarf betur að framsali/ráðstöfun nýtingarsamninga sem losna og skoða samhengi við framsalstakmarkanir. Útfæra þarf betur markmiðið með takmörkun framsals – varanlegs framsals og leiguframsals – og hafa hliðsjón af samningum um aðra auðlindanýtingu og/eða þjónustu (Pósturinn, Ferðþjónustan, Orkuiðnaðurinn).



Skoða þarf hvernig koma má í veg fyrir að útgerðir sem hafa yfir miklum aflaheimildum að ráða geti gert samninga við kvótalitlar útgerðir með bindandi skilyrðum um verð og magn og viðhaldið þar með vistarböndum og leiguliðakerfi í útgerð. Tengja þarf fiskverð markaðsverði í beinum viðskiptum með einhverjum hætti. Aflaheimildum sem útgerðir nýta ekki ber að endurráðstafa innan fiskveiðiársins.

Þak verði sett á hlutdeildarkerfið og það brotið upp að einhverju marki.

Nýliðun, atvinnusköpun og jafnræði.

Betri líkur eru á að nýliðun eigi sér stað í hluta 2, einkum í strandveiðum og leigupotti. Ljóst er að almenni leiguhlutinn þarf að fá meiri dýpt og vigt í kerfinu til þess að verða eðlilegur vaikostur og að eðlileg verðmyndun aflaheimilda verði tryggð. Afla þarf frekari upplýsinga um raunverulegt magn aflaheimilda á leigumarkaði til að hafa til viðmiðunar (brúttótala fyrir 2009 var 42%), en ekki er óeðlilegt að gera ráð fyrir að leiguhlutinn verði 20–30%.

Þá er óhjákvæmilegt að skilgreina kvótapiengið betur og ígrunda vel þær aðferðir sem viðhafðar verða við uppboð aflaheimilda á kvótapiengi.

Til að tryggja réttláta skiptingu fiskveiðiauðlindarinnar og nægjanlega nýliðun teljum við heppilegast að farin verði blönduð leið, þ.e. að menn eigi kost á að bjóða í nýtingarsamninga ásamt því að nægjanlegt framboð aflaheimilda sé í leigupotti ríkisins. Jafnframt þarf að stórefla strandveiðar. Þetta samanlagt teljum við að geti byggt upp möguleika nýliða til áframhaldandi fjárfestingar og atvinnuþátttöku innan greinarinnar auk þess sem það stuðlar að dreifðri eignaraðild. Í tölum Fiskistofu frá ágúst sl. kom fram að 50 stærstu fyrirtækin í sjávarútvegi fá úthlutað um 84% þess aflamarks sem úthlutað er en á þessu fiskveiðiári fá alls 502 fyrirtæki eða lögaðilar úthlutað aflamarki.

Byggðaráðstafanir.

Horfið verði frá hugmyndum um byggðapott og þar með miðstýringarvaldi ráðherra við úthlutun byggðakvóta. Þess í stað verði leigupottur og strandveiðar eflaðar verulega. Skoða



þarf skiptingu á aðgengi að leigupottum út frá útgerðarflokkum/veiðarfærum/kvótastöðu. Skoða þarf þá hugmynd að miðunum verði skipt upp í fjögur svæði þar sem lágmarksmagn aflaheimilda væri tryggt á hverju svæði innan ársins. Slíka skiptingu mætti byggja á vægi sjávarútvegs, veiða og vinnslu í atvinnulífi viðkomandi sjávarbyggða og hlutfallslegu umfangi innan greinarinnar að meðaltali sl. 20 ár.

Margir hafa bent á að byggðakvótum sé nú þegar úthlutað of seint og til of skamms tíma – leiðir af sjálfu sér að það býður upp á hentistefnu.

Hér er þó vert að hafa hugfast að þótt horfið verði frá hugmyndum um byggðakvóta en leigupottur stækkaður og strandveiðar eflar þá verður ríkið að geta brugðist við áföllum í atvinnumálum sjávarbyggða með samningum um ráðstöfun aflaheimilda til viðkomandi sveitarfélaga/fyrirtækja sem eru skilyrtir til ákveðins tíma.

Skel- og rækjubætur teljum við rétt að afnema og leggja í leigupott. Skel- og rækjubætur eru í ár helmingi minni en á síðasta fiskveiðiári eða 1.006 þorskígildistonn og úthlutast til fimmtíu og eins skips. Löngu er orðið tímabært að afnema þessar bætur þar sem þær þjóna ekki sínum tilgangi heldur ganga kaupum og sölum til aðila sem ekki hafa orðið fyrir neinu tjóni.

Frjálsar strandveiðar í skilgreindri strandveiðihelgi

Strandveiðar verði gefnar frjálsar innan skilgreindrar strandveiðihelgi með eftirfarandi skilyrðum:

- veiðitímabilið verði sex mánuðir ársins,
- veiðileyfi verði gefin út til báta sem eru minni en 15 brúttótonn,
- aðeins verði heimilar tvær handfærarúllur um borð í hverjum báti,
- skráður eigandi sigli bátnum,
- veitt verði 5 daga vikunnar.

Aðrar takmarkanir verði ekki settar af löggjafans hálfu, en veður og náttúra munu sjá um að takmarka veiðarnar frekar. Þessi aðgerð myndi skapa stórauðnar gjaldeyristekjur (jafnvel milljarða) og mörg hundruð störf. Huga þarf að því í reglugerð hvernig mæta beri



afleysingum á strandveiðum vegna veikinda/orlofs eða annara óhjákvæmielgra vottaðra frávika frá veiðum. Þá verði sérstaklega kannað hvort og þá hvaða áhrif slík nýbreytni kann að hafa á fiskkaupendur.

Fiskur boðinn á innlendum markaði.

Lögskyit verði að bjóða óunninn fisk til sölu á innlendum uppboðsmarkaði. Slík breyting eigi sér stað í áföngum þannig að vaxandi hluti afla fari á innanlandsmarkað þar til skilgreindu takmarki er náð, t.d. 80% óunnins afla. Útreikningar Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda benda til þessi breyting geti skapað um eitt þúsund störf.

Aðskilnaður veiða og vinnslu.

Skilið verði milli veiða og vinnslu í samræmi við stefnumörkun þá sem birtist í stjórnarsáttmálanum og byggist á því að gera rekstrarumhverfi sjávarútvegsins gagnsærra en nú er. Til dæmis hefur verið bent á að hluti auðlindaarðsins er alla jafna bókfærður í vinnslu en ekki veiðum. Slíkt rýrir m.a. tekjur hins opinbera af auðlindaarðinum, eins og hagfræðingar hafa bent á.



Almenn sjónarmið sem leggja ber til grundvallar.

1) Tillaga stjórnlagaráðs að nýju auðlindaákvæði í stjórnarskrá:

Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið auðlindirnar, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og aldrei má selja þær eða veðsetja.

Til auðlinda í þjóðareign teijast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafs og hafsbotns innan íslenskrar lögsögu og uppsprettur vatns- og virkjunarréttinda, jarðhita- og námaréttinda. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt og yfirborði jarðar.

Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.

Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar auðlinda eða annarra takmarkaðra almannagæða, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi skal veita á jafnræðisgrundvelli og þau leða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

(Sjá einnig eftirtaldar greinar í frumvarpi stjórnlagaráðs til nýrra stjórnarskipunarlag: 6. gr. um jafnræði, 9. gr. um vernd réttinda, 13. gr. um eignarrétt og 25. gr. um atvinnufrelsi).

2) Stjórnarsáttmálinn.

Í stjórnarsáttmálanum eru m.a. gefin fyrirheit um eftirfarandi:

- Sérstakt stjórnarskrárákvæði sem undirstriki að fiskistofnarnir umhverfis landið séu sameign þjóðarinnar.
- Úthlutun aflaheimilda feli í sér tímabundinn afnotarétt sem myndi ekki undir neinum kringumstæðum eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir heimildunum.



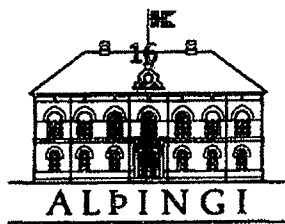
- Brugðist verði við álitu mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, m.a. með því að atvinnufrelsi verði tryggt og jafnræðis gætt við úthlutun afnotaréttar og aðgengi tryggt að hinni sameiginlegu auðlind.
- Lög um stjórn fiskveiða verði endurskoðuð í heild með það að markmiði að stuðla að vernd fiskistofna og hagkvæmri nýtingu auðlinda sjávar, treysta atvinnu, efla byggð í landinu, skapa sátt meðal þjóðarinnar um eignarhald og nýtingu auðlinda sjávar og leggja grunn að innköliun og endurráðstöfun aflaheimilda á 20 ára tímabili í samræmi við stefnu beggja ríkisstjórnarflokka.

Meðal brýnna aðgerða sem þar eru upp taldar eru:

- Knúid verði á um frekari fullvinnslu afla héraendis t.d. með því að allur óunninn afli verði settur á innlandan markað.
- Takmörkun framsals á aflaheimildum, aukning veiðiskyldu og endurskoðun tilfærslna á heimildum milli ára.
- Stofnun auðlindasjóðs sem fari með ráðstöfun fiskveiðiréttinda í eigu þjóðarinnar. Arður af rekstri sjóðsins renni til atvinnuuppbyggingar.
- Verndun grunnslóðar og hún treyst sem veiðislóð fyrir smærri báta og umhverfisvænni veiði.
- Skipun ráðgefandi hópa útgerðarmanna og sjómanna varðandi veiðiráðgjöf og nýtingu sjávarauðlinda og ástand í lífríki sjávar.
- Frjálssar handfæraveiðar smábáta heimilaðar.

3) Þjóðaréttur.

Í þjóðarétti er lögð þung áhersla á rétt þjóða til að njóta auðlinda sinna. Samkvæmt yfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna nr. 1803 frá 1962 á nýting náttúruauðlinda m.a. „að þjóna hagsmunum og auka velmegun fólks í viðkomandi ríki“.



Í þessu samhengi má bera saman grunnhugmyndina um rétt þjóða til nýtingar eigin auðlinda við rétt minni samfélaga (t.d. einstakra byggðarlaga og/eða frumbyggjarétt) til þess að njóta þeirra auðlinda sem þær hafa byggt afkomu sína á um aldir.



Akureyri 27. september 2011

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
Jón Bjarnason

Efni: Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (þskj. 1475 — 827. mál.)

Sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd hefur óskað eftir umsögnum um frumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til laga um stjórn fiskveiða eftir að málinu var vísað til umfjöllunar í nefndinni sl. vor.

Nefndin hefur hins vegar ekki fjallað um þær umsagnir sem borist hafa um málið eða fengið umsagnaraðila til viðræðna um málið. Á fundi sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar 29. ágúst sl. var samþykkt tillaga formanns nefndarinnar um að nefndin sendi umsagnir um málið ásamt bréfi til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Í ljósi þeirra 32 umsagna sem borist hafa um málið og þeirra fyrirvara og athugasemda sem ég hafði við málið við undirbúning þess tel ég rétt að frumvarpið í heild sinni verði ekki lagt fram að nýju. Ég tel jafnframt að smíða þurfi nýtt frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða sem hafi það að markmiði að uppfylla þau meginmarkmið sem fram koma í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkana um sjávarútvegsmál.

Nýtt frumvarp á að mínu mati að byggjast á þeirri samstöðu sem finna má í niðurstöðum sem náðist í sk. sáttanefnd um sjávarútvegsmál sem ráðherra skipaði sumarið 2009 og skilaði ítarlegri skýrslu um tillögur sínar í lok september 2010.

Ég lýsi mig hér eftir sem hingað til reiðubúinn til að koma að smíði nýs frumvarps um stjórn fiskveiða sem lagt verði fram á komandi löggjafarþingi.

Virðingarfyllt,


Björn Valur Gíslason.

SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARNEFND



Greinargerð Einars K. Guðfinnssonar og Jóns Gunnarssonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis, um frumvarp til laga um heildarendurskoðun á fiskveiðistjórnarlögunum.

(827. mál á 139. löggjafarþingi)

Líklega er það einsdæmi og að minnsta kosti finnst þess fá dæmi að stjórnarfrumvarp sem lýtur að grundvallarskipulagi okkar helstu atvinnugreinar, eins og fyrirbyggjandi frumvarp um stjórn fiskveiða, hafi fengið svo hraklega dóma hvarvetna sem borið hefur verið niður. Gildir þar einu hvort um er að ræða fræðilegar vandaðar úttektir hagfræðinga og lögfræðinga, álit útgerðarmanna, sjómanna, fiskverkenda, sveitarfélaga og heildarsamtaka launafólks og fjármálastofnana, eða nokkurra þeirra sem hafa látið skoðun sína í ljósi. Ber þar allt að sama brunni. Allir komast að þeirri niðurstöðu að frumvarpið sé ekki á vetur setjandi.

Þetta er og afstaða okkar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis. Við leggjum því til að frumvarpið verði lagt til hliðar og það verði ekki grundvöllur þeirrar endurskoðunar á fiskveiðilöggjöfinni sem nú er á döfni. Þess í stað verði við frekari vinnu byggt á niðurstöðu *starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra* sem vann að endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða og skilaði álitu sínu í september árið 2010. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á viðtækt samráð og á grundvelli þess lagt fram frumvarp á 140. löggjafarþingi.

Aðdragandinn.

Fyrstu skref ríkisstjórnarinnar við vinnu að endurskoðun fiskveiðistefnunnar lofuðu á margan hátt góðu. Átján fulltrúar allra helstu hagsmunasamtaka í sjávarútvegi, sveitarfélaga og þingflokka voru skipaðir í nefnd sem hafði það að markmiði að endurskoða gildandi lög um stjórn fiskveiða. Nefndin dró saman gríðarlegt magn verðmætra upplýsingar, réð sérfræðinga til þess að leggja mat á einstakar leiðir og útfæra síðan þá samningaleið sem nefndin varð að langmestu sammála um. Þetta hefði getað orðið sá grundvöllur sáttar um skynsamlega fiskveiðistjórn sem mikilvæg hlýtur að teljast. En því miður var þessu mikla tækifæri klúðrað í framhaldinu.

Í stað þess að vinna áfram á þessum grundvelli tók við mikið innbyrðis tog innan og á milli stjórnarflokka sem lyktaði með frumvarpi því sem nú er til meðferðar í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis og lagt var fram á Alþingi 19. maí sl. Engin tilraun var gerð til þess að leggja nokkurt mat á afleiðingar frumvarpsins við undirbúning þess. Leiðarljós þess



varð enda ekki það að stuðla að hagkvæmum og arðbærum atvinnurekstri. Frumvarpið var í rauninni sett fram að óathuguðu máli, en jafnframt boðað að fengnir yrðu til verka sérfræðingar sem legðu mat á afleiðingar og áhrif þess. Ítarlegt og vandað álit þeirra leit dagsins ljós 14. júní sl. – heilum mánuði eftir að frumvarpið var lagt fram. Þetta eru hrakleg vinnubrögð af hálfu þeirra sem bera pólitíska ábyrgð á málinu, þó virða megi þann vilja sem í því felst að láta taka út áhrif frumvarpsins, þó seint sé. Öll vinnubrögð við gerð og framlagningu frumvarpsins bera merki óvandaðra vinnubragða sem geta ekki í neinu talist í samræmi við þau markmið sem Alþingi hefur sett sér um gerð lagafrumvarpa.

Áhrif frumvarpsins.

Í skýrslu sérfræðingahópsins er farið vandlega yfir helstu atriði frumvarpsins og mat lagt á áhrif þess. Hér á eftir verður í örstuttu máli vikið að nokkrum niðurstöðum skýrsluhöfunda:

1. Ljóst er að forsenda auðlindarentunnar sem er að myndast í sjávarútvegi er núverandi skipulag veiðanna. Er þetta í samræmi við þau markmið sem sett voru fram við setningu laganna um stjórn fiskveiða frá árinu 1990. Skýr nýtingarréttur hefur stuðlað að aukinni hagkvæmni og minni sóun.
2. Hagkvæmni sjávarútvegsins byggist á markaðsdrifinni virðisbætur sem yrði rofin með þeim breytingum sem frumvarpið boðar og mundi stuðla að lægra afurðaverði.
3. Forsenda auðlindarentunnar, sem veiðigjald til ríkisins byggist á, er að skipulag fiskveiðanna sé hagkvæmt. Með því að draga úr hagræðingu og hagkvæmni lækkar þessi tekjustofn ríkisins.
4. Með því fyrirkomulagi nýtingarsamninga sem frumvarpið boðar, hækkuðu veiðigjaldi og óvissu sem lagasetning á grundvelli frumvarpsins skapar, yrði aðgangur að fjármagni lakari og lánsfjármögnun dýrari. Þetta mundi draga úr nauðsynlegri fjárfestingu og skaða sérstaklega nýliðun í sjávarútvegi.
5. Framangreint leiðir til þess að eiginfjárfrafa stóreykst, sem gerir það enn erfiðara en nú að hafa aðgang að fiskveiðiauðlindinni. Hugmyndir um breytingar á veðsetningarmöguleikum mundu og skapa ójafnræði og hamla fjármögnun.
6. Framsalsbann eftir tiltekinn árafjölda mun hafa margvísleg áhrif. Aðgengi nýliða minnkar, hagræðingarmöguleikar versna og aðlögunarhæfni greinarinnar verður minni, í atvinnugrein þar sem slíkt er þó gríðarlega mikilvægt.
7. Sú samningaleið sem er kynnt í frumvarpinu felur í sér eins konar endastöð. Eftir tiltekinn tíma mun ríkja fullkomin óvissa og engin viðmið eru gefin um mögulegan



endurnýjunarrétt að loknu tilteknum tíma. Þetta er algjörlega í blóra við þá útfærslu samningaleiðar sem kynnt var á sínum tíma í stóru endurskoðunarnefndinni.

8. Sú skipting í potta sem frumvarpið gerir ráð fyrir leiðir til minni hagkvæmni og felur í sér stóraukið miðstýringarvald ráðherra.
9. Ætlunin er með frumvarpinu að auka þann hluta veiðiréttarins sem úthlutað er á grundvelli útleigu ríkisins. Er það gert til þess að stuðla að aukinni nýliðun. Því skýtur mjög skökku við að aðrir þættir frumvarpsins vinna gegn því markmiði.
10. Tillögur frumvarpsins munu stuðla að auknu brottkasti.
11. Áhrif frumvarpsins, yrði það að lögum, á rekstur og efnahag sjávarútvegsfyrirtækjanna yrðu almennt til hins verra. Hvað reksturinn varðar þá eru áhrifin þau að EBITDA hagnaður fyrirtækjanna minnkar um 20%. Það er ljóst að slíkt hefði mjög alvarlegar afleiðingar fyrir greinina í heild, en þó alveg sérstaklega fyrir nýrri og smærri fyrirtækin og mundi því örugglega stuðla að aukinni samþjöppun. Þá ylli þetta því að beinar tekjur ríkisins af auðlindagjaldi drægjust saman.
12. Ef efnahagsreikningar sjávarútvegsfyrirtækjanna eru skoðaðir sérstaklega eru áhrifin einnig mjög mikil. Hjá tuttugu stærstu fyrirtækjunum mundi endurmetið eiginfjárlutfall fara úr því að vera jákvætt um 33% í að vera neikvætt um 5%. Og útkoman fyrir krókaafلامarksfyrirtækin er enn þá verri. Endurmetið eiginfjárlutfall krókaafلامarksfyrirtækja í úrtaki skýrsluhöfunda fer úr því að vera neikvætt um 13% í að vera neikvætt um 83%.
13. Skýrslan sýnir fram á að nýliðun verði erfiðari samkvæmt frumvarpinu en hún er í dag.
14. Þá er í skýrslunni vikið að byggðabáttum sem frumvarpinu er ætlað að mæta. Bent er á að sú leið sem frumvarpið varðar sé ekki líkleg til árangurs og aðrar leiðir í því sambandi færari og árangursríkari.

Til viðbótar við ofangreint skal einnig bent á eftirtalið:

- i. Endurskoðunarfyrirtækið Deloitte, sem er hið stærsta á sviði endurskoðunar sjávarútvegsfyrirtækja, vekur athygli á því að: „*Verði frumvarpið samþykkt verða núverandi keyptar aflaheimildir gjaldfærðar að fullu í reikningssskilum sjávarútvegsfyrirtækja í samræmi við ákvæði ársreikningalaga og alþjóðlegra reikningssskilastaðla þar sem sú óefnislega eign verður ekki lengur til staðar. Vegna þessa lækkar eigið fé um samsvarandi fjárhæð.*“ Bendir Deloitte á að verðmæti aflaheimilda í efnahagsreikningum sjávarútvegsfyrirtækja er nú um 181 milljarður kr. og eigið fé 108 milljarður kr. Þetta mun því hafa í för með sér að sjávarútvegurinn



verður með neikvætt eigið fé og gjaldfærslan mun leiða til þess að skattgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja verða miklu lægri en ella hefði verið. – Eru þá ótalin þau áhrif sem þetta hefði síðan á fjármögnunarmöguleika flestra sjávarútvegsfyrirtækjanna.

- ii. Karl Axelsson hrl. og dósent leggur mat á frumvarpið í greinargerð sem fyrir nefndinni liggur. Meðal þess sem hann bendir á er eftirtalið:
- Frumvarpið skerðir atvinnuréttindi núverandi handhafa aflaheimilda þannig að það varðar við 72. stjórnarskrárinnar.
 - Hin miklu áhrif á rekstrarhæfni og eiginfjárstöðu fyrirtækjanna sem frumvarpið felur í sér gengur afar langt í að svipta útgerðir grundvöll atvinnuréttindanna, eða takmarka þau með stórfelldum hætti, en slík ákvæði njóta stjórnarskrárvendar.
 - Frumvarpið stenst hvorki kröfur um skýrleika né réttaröryggi.
 - Engin tilraun er gerð til þess að meta áhrif frumvarpsins af ábyrgðarmönnum þess.
 - Fyrir fram ákveðinn gildistími frumvarpsins er gagnrýnisverður með hliðsjón af þeirri óvissu sem sköpuð er og sjónarmiðum um réttaröryggi.
 - Ekki er í athugasemdum með frumvarpinu fjallað um það álitæfni hvort frumvarpið standist stjórnarskrá.
 - Og loks má nefna að ráðherra er falið umfangsmikið ákvörðunarvald um tugi málefna og í sumum tilvikum væri um að ræða valdaframsal sem stangaðist á við stjórnarskrá.

Hér hefur verið tekinn sá kostur að draga fram afleiðingar þess að frumvarpið yrði að lögum samkvæmt þeim úttektum sem gerðar hafa verið af ofangreindum fræðimönnum og sérfræðingum. Mjög margt fleira mætti tína til og má til dæmis vísa í gagnrýni annarra fræðimanna, svo sem Þórólfs Matthíassonar og Jóns Steinssonar. Sá síðarnefndi bendir til dæmis á það sem snýr að meðferð leigukvóta ríkisins, en í frumvarpinu er ráðherra falið altækt vald um meðferð þessara aflaheimilda.

Þrjár helstu fjármálastofnanir landsins sendu nefndinni umsagnir sínar. Niðurstaða þeirra er algjörlega samhljóða. Arion banki segir varasamt að ráðast í jafnmikla uppstokkun á fiskveiðistjórnarkerfinu og fyrirhugað frumvarp leggur til. Íslandsbanki telur að breytingar frumvarpsins veiki fyrirtækin og skerði getu þeirra til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart lánastofnunum, rýri verðgildi lánasafnanna og kalli á auknar afskriftir og tap fyrir bankana. Landsbankinn leggur það mat á frumvarpið að tap bankans af áhrifum frumvarpsins geti numið um 25 milljörðum kr. Þá bendir bankinn á að verði frumvarpið að lögum gæti það



leitt til þess að skuldabréf til gamla Landsbankans (LBI) verði gjaldfelld, með hrikalegum afleiðingum fyrir Landsbankann. Enn eru þá ótalin áhrifin á aðrar lánastofnanir, svo sem Bygðastofnun og sparisjóði. Þessar stofnanir hafa meðal annars lánað til minni útgerða, svo sem krókaaflamarksútgerða, en eins og þegar hefur verið rakið verða afleiðingar frumvarpsins, verði það að lögum, enn þá skelfilegri fyrir þær en aðrar útgerðir í landinu. Ljóst er því, að verði frumvarpið að lögum mun ríkissjóður þurfa að leggja fram mikla fjármuni með beinum hætti vegna eignarhalds síns á fjármálastofnunum.

Ljóst er að hinar fyrirhugðu breytingar munu hafa miklar og neikvæðar afleiðingar fyrir þau byggðarlög sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi. Afleiðingar frumvarpsins yrðu fyrirsjáanlega fjöldagjaldþrot í sjávarútvegi og þarf þá ekki að fjölyrða um þá stöðu sem kæmi upp von bráðar í fjölmörgum byggðum.

Í þessu samhengi er rík ástæða til þess að benda á að ýmis sveitarfélög hafa látið taka saman áhrifin af þessu frumvarpi á atvinnulífið í byggðarlögunum. Sú niðurstaða er öll á sama veg. Áhrifin eru mikil og þau eru neikvæð fyrir sveitarfélögin; sjávarbyggðirnar sem títtnefndar eru. Niðurstöður endurskoðunarfyrirtækisins KPMG, sem vann ítarlega úttekt á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar á sveitarfélagið Hornafjörð, eru lýsandi fyrir þetta, en þar segir meðal annars:

„Í þessari skýrslu hafa verið dregin fram bein fjárhagsleg áhrif á sveitarfélagið sem eru umtalsverð. Það er einnig niðurstaða okkar athugunar að þau samfélagslegu áhrif sem samdráttur í aflaheimilum myndi hafa í för með sér séu umfangsmikil og skapi óvissu í samfélaginu.

Sjávarútvegur er aflvél samfélagsins í Hornafirði. Fyrirhugaðar og áorðnar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu, eins og þær liggja fyrir núna, munu að okkar mati hafa neikvæð áhrif á þessa aflvél og umtalsverð áhrif á samfélagið í heild sinni.“

Loks er ástæða til þess að ítreka að umsagnir eru allar á eina lund og fela í sér djúpstæða og mikla gagnrýni á málið allt. Léttvægt og ábyrgðarlaust er að afgreiða þau mál með þeim hætti sem stjórnarliðar hafa gert, með uppnefnum og með því að reyna að sá fræjum tortryggni. Það er ómaklegt og lítt til þess fallið að stuðla að ábyrgri og efnislegri umræðu um þýðingarmikið mál. Umsagnaraðilar koma víða að, endurspegla almannahagsmuni og hafa sett fram málefnaleg sjónarmið sem ekki verður vikist undan að taka afstöðu til með öðru en upphrópunum og órökstuddum gifuryrðum.

Meðal umsagnaraðila er Alþýðusamband Íslands, ASÍ, sem segir í niðurlagi álits síns:



„Alþýðusamband Íslands telur frumvarpið í núverandi mynd svo gallað að það leggst gegn samþykkt þess. ASÍ telur mikilvægt að áfram verði unnið að nauðsynlegum breytingum á fiskveiðistjórnarkerfinu. Mikilvægt er að sú vinna verði unnin í víðtæku samráði þar sem fulltrúar launafólks komi að málum og að áhersla verði lögð á að skapa sem besta og víðtækasta sátt um niðurstöðuna.“

Tillögur að breytingum á fiskveiðistjórnarkerfinu.

Við fulltrúar Sjálfstæðisflokksins áréttum þá afstöðu sem kom fram í niðurstöðu endurskoðunarnefndarinnar sem fyrr hefur verið vitnað til og teljum við eðlilegast að framhald frekari vinnu byggist á sjónarmiðum og niðurstöðum nefndarinnar. Í því sambandi undirstrikum við eftirfarandi sem við teljum að eigi að vera leiðarljós í nýju fiskveiðistjórnarfrumvarpi:

1. Sett verði ákvæði í stjórnarskrá, þar sem þær náttúruauðlindir sem nú eru taldar í þjóðareign, þ.m.t. fiskistofnar í íslenskri lögsögu, verði lýstar þjóðareign, eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum, gegn gjaldi sem renni í ríkissjóð. Slík afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi.
2. Gerðir verði nýtingarsamningar við núverandi fiskveiðiréttarhafa. Samningstími taki mið af öðrum nýtingarréttarsamningum sem til dæmis verða gerðir við þá er nýta orku í eigu ríkisins. Tryggt verði að tímalengdin stuðli að langtímahugsun og arðbærri fjárfestingu í sjávarútvegi, en dragi ekki úr henni eins og tillögur frumvarpsins gera svo ómótmælanlegt er. Í samningunum verði að finna skýr endurnýjunarákvæði. Fyrir afnotaréttinn komi gjald er renni til ríkisins.
3. Þrátt fyrir þær deilur sem hafa orðið um hina félagslegu-, atvinnulegu- og byggðalegu „potta“ varð það niðurstaða mikils meiri hluta endurskoðunarnefndarinnar (sáttanefndarinnar) um fiskveiðistjórnarlögin að þeir yrðu til staðar. Eðlilegast er að binda magn þeirra við það hlutfall af úthlutuðum aflaheimildum sem hér var til staðar við fiskveiðiáramótin 2009/2010. Tæki þetta magn því þeim breytingum sem leiðir af úthlutuðu heildaraflamarki. Ljóst er að um 90% aflaheimildanna eru nú á landsbyggðinni. Auknar tilfærslur, svo sem eins og þær sem framkvæmdar hafa verið og frumvarpinu er ætlað að stórauka, verða því einkanlega tilfærslur á milli byggðarlaga á landsbyggðinni og styrkja því ekki landsbyggðina í heild.
4. Engum vafa er undirorpið að aflamarkskerfið hefur leitt til hagræðingar og aukinnar arðsemi í sjávarútvegi, en það hefur hins vegar ekki gerst án kostnaðar í einstökum



byggðarlögum. Eðlilegt er því að nýta a.m.k. hluta af þeim tekjum sem munu fást með veiðileyfagjaldi til þess að stuðla að eflingu innviða og annars atvinnulífs í sjávarútvegsbyggðunum. Það er ákveðið réttlætismál því að öllum má vera ljóst að sú þróun í átt að aukinni afkastagetu í vinnslu og veiðum getur haft neikvæð áhrif á einstakar byggðir. Sanngjarn hlýtur því að teljast að nýta hluta þess heildarafraksturs sem þjóðfélagið fær af hagkvæmari sjávarútvegi til þess að stuðla að atvinnusköpun á þeim landsvæðum sem verða fyrir búsifjum vegna þeirrar hagræðingar sem óhjákvæmileg er í sjávarútvegi líkt og öðrum atvinnugreinum. Sú leið er mun farsælli fyrir byggðirnar en að halda áfram á þeirri braut aflatilfærslna sem mörkuð er með frumvarpinu.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis lýsa sig sem áður reiðubúna til þess að taka þátt í frekari vinnu við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða til þess að gera nauðsynlegar og skynsamlegar breytingar á gildandi lögum með það að markmiði að skapa sátt um þýðingarmikið mál með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi.



Reykjavík 29. september 2011

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra,
Jón Bjarnason

Efni: Umsagir um frumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um frumvarp til laga um stjórn flskveiða (þskj. 1475 — 827. mál).

Það var mat undirritaðs við 1. umræðu um þingmálið að það væri illa undirbúið og sérkennilega ígrundað. Við yfirlestur umsagna sem bárust hefur það mat ekki breyst á nokkurn hátt. Í raun má segja að álit sérfræðinga sem ráðherra fékk til að yfirfara hagfræðilega og efnahagslega þætti málsins segi allt sem segja þarf. Frumvarpið óbreytt er stórskadlegt fyrir atvinnugreinina sjávarútveginn, fyrirtæki í greininni og efnahagslíf þjóðarinnar.

Álit sérfræðinga ráðherra er undirstrikað í flestum umsögnum sem nefndinni bárust. Til að átta sig á áhrifum þeirra breytinga sem boðaðar hafa verið með frumvarpinu á einstakar byggðir má t.d. benda á skýrslu KPMG hf. sem gerð var fyrir Sveitarfélagið Hornafjörð, en þar kemur fram hve skadlegt frumvarpið er hefðbundnum sjávarbyggðum.

Að mati okkar framsóknarmanna er skynsamlegast að ráðherra taki málið til sín og skipi í framhaidinu samráðshóp allra hlutaðeigandi og vinni í sátt og samlyndi að því að finna þessari mikilvægustu atvinnugrein okkar Íslendinga viðeigandi skipuag. Niðurstaðan ætti að vera með þeim hætti að sem víðtækust sátt nálst um sjávarútvegsstefnuna og að atvinnugreinin búi við stöðugleika.

Í því sambandi vill undirritaður benda á þingsályktunartillögu þingmanna Framsóknarflokksins um framtíðarstefnu í sjávarútvegs málum (þskj. 1670 — 881. mál). Þar er lagt til að farið verði í slíkan leiðangur og byggt á þeirri niðurstöðu sem náðist í samráðshópi ráðherra haustið 2010.

Meðfylgjandi er þingsályktunartillagan en jafnframt vísar undirritaður til skýrslu sérfræðingahóps ráðherra sem og skýrslu KPMG hf. um mat á áhrifum þingmálsins á Sveitarfélagið Hornafjörð.

Það er einlæg von undirritaðs að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fari skynsamlegu leiðina í þessu máli og forðist öfgar og byltingakenndar breytingar. Með samráði og samvinnu má ná fram niðurstöðu sem flestir geti bærilega unað við þannig að atvinnugreinin fái biómstrað á nýjan leik. Ekki veitir af að þær atvinnugreinar sem ganga vel geti fjárfest og ráðið til sín fleira fólk til vinnu.

Virðingarfyllt,

Sigurður Ingi Jóhannsson

fulltrúi Framsóknarflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis.



Fylgiskjöldi:

Tillaga til þingsályktunar um framtíðarstefnu í sjávarútvegsmálum frá 139. löggjafarþingi.