

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/1843
komudagur 20.4.2012

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. apríl 2012

Efni: Umsögn Landsbankans hf. um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög), 657. mál.

1. Inngangur

Þann 29. mars sl. sendi atvinnuveganefnd Alþingis Landsbankanum hf. til umsagnar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög), 657. mál.¹

Í frumvarpinu eru lagðar til róttækar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi og starfsskilyrðum í sjávarútvegi hér á landi. Ljóst er að slíkar breytingar eru til þess fallnar að hafa veruleg áhrif á þróun íslensks efnahagslífs og samfélags. Nauðsynlegt er að vanda undirbúning að slíkum breytingum og gera hlutlæga, nákvæma og ítarlega greiningu á áhrifum þeirra breytinga sem lagðar eru til. Þá er mikilvægt að viðtæk og gagnrýnin umræða og skoðanaskipti allra þeirra sem hagsmuna hafa að gæta eigi sér stað áður en ráðist er í slíkar breytingar.

Í umsögn þessari verður fjallað um ýmis efnisatriði frumvarpsins sem að mati Landsbankans eru til þess fallin að hafa óæskilegar afleiðingar fyrir sjávarútveg og efnahagslíf hér á landi. Það er mat bankans að gera þurfi breytingar á þessum efnisatriðum svo koma megi í veg fyrir að rekstrarumhverfi sjávarútvegs verði óstöðugra en nú er, rekstrarforsendur veikist, fjármögnun verði erfiðari og óvissa skapist fyrir ýmis byggðarlög, þjónustuaðila og fjármálafyrirtæki. Að mati bankans þarf að endurskoða þau ákvæði frumvarpsins sem draga úr hvata til hagræðingar og framfara í tækni og markaðsstarfi. Grundvallaratriði er að þær breytingar sem gerðar verða á rekstrarumhverfi í sjávarútvegi verði ekki til þess að veikja samkeppnisstöðu Íslands á erlendum mörkuðum. Þá er í frumvarpinu að finna tillögur sem að mati Landsbankans fela í sér hættu á að pólitísk afskipti af rekstri í sjávarútvegi verði meiri en æskilegt er. Tryggja þarf að nýting auðlindarinnar hámarki efnahagslegan ávinning þjóðarinnar til lengri tíma og efla verndun og sjálfbæra nýtingu fiskistofna.

Hér á eftir verða fyrst settar fram nokkrar almennar athugasemdir við frumvarpið og síðan fjallað um einstök ákvæði þess.

¹ Þess ber að geta að fjallað verður um frumvarp til laga um veiðigjöld (þskj. 1053 - 658. mál) í sérstakri umsögn bankans sem send er atvinnuveganefnd samhliða umsögn þessari.

2. Almennar athugasemdir við frumvarpið

2.1 Of rík tilhneiging er í frumvarpinu til að færa aflahlutdeildir yfir í flokk 2.

Að mati Landsbankans eru rekstrarforsendur og nýting aflaheimilda í flokki 1 hagkvæmari en í flokki 2, hvort sem litið er til hagsmuna útgerðanna sjálfra eða þeirra byggðalaga þar sem útgerð er stunduð. Nýtingarréttur og rekstrarumhverfi útgerðar sem byggir á aflahlutdeildum í flokki 1 eru til lengri tíma og stöðugri en í flokki 2. Nýting aflaheimilda í flokki 1 er því að mati bankans betur til þess fallin að efla heildarhagsmuni þjóðarinnar en nýting heimilda í flokki 2.

Landsbankinn telur að í frumvarpinu sé of rík tilhneiging til að færa, með ýmsum takmörkunum og aðgerðum, aflahlutdeildir úr flokki 1 yfir í flokk 2. Hér má nefna beina tilfærslu aflahlutdeilda yfir í flokk 2, hlutfallslega tilfærslu við aukningu heildarafla yfir í flokk 2 og 3% skerðingu aflahlutdeilda við framsal.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir ráðstöfun um kvótaþing til eins árs í senn á aflamarki innan flokks 2. Að mati Landsbankans skapar slík ráðstöfun ein sér ekki varanlegan grundvöll fyrir útgerð. Ástæðan er sú að fjármálafyrirtæki munu að öllum líkindum ekki telja forsendur fyrir því að lána til fjárfestinga á vegum félaga sem einungis hafa tryggt tekjustreymi í eitt ár í senn. Slík lánveiting fæli í sér alltof mikla áhættu. Jafnvel þótt nýliðar gætu fjármagnað upphafskostnað við stofnun útgerðarfyrirtækis að öllu leyti með eigin fé, er enn hæpnara út frá væntum framtíðararði að leggja í slíka fjárfestingu, enda er ávöxtunarkrafa á eigið fé jafnan hærri en á lánsfé vegna meiri óvissu um framtíðartekjustreymi. Sé markmiðið að auka nýliðun í greininni með leigu á aflamarki verða nýliðar að geta tryggt sér veiðirétt til lengri tíma.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðstafa megi aflamarki sem fellur innan flokks 2 á grundvelli byggðasjónarmiða. Landsbankinn er sammála því mati sérfræðihóps sjávarútvegsráðherra að óskilvirkt sé að leggja það á herðar fiskveiðistjórnunarkerfisins að „leysa“ byggðavanda hér á landi.² Slíkt fyrirkomulag myndi draga úr hagkvæmni kerfisins og möguleikum íslensks sjávarútvegs á að skila arði til þjóðarbúsins auk þess sem kostnaður við að „leysa“ byggðavandann með þessum óbeina hætti er líklega meiri en ábatinn. Miklu nær væri að tilhögun fiskveiðikerfisins væri með þeim hætti að það stuðlaði að því að hámarka þjóðhagslegan ábata án tillits til byggðaáhrifa en aðgerðir í byggðamálum lytu öðrum lögmálum. Með þessum hætti gæti sjávarútvegurinn greitt hærri skatta sem að hluta til væri hægt að nota til þess að styrkja byggðir sem standa höllum fæti með beinum hætti ef pólitískur vilji er til þess. Slíkir styrkir gætu t.d. farið til kaupa á aflaheimildum til lengri tíma.

2.2 Takmarkanir á framsali aflahlutdeilda draga úr hagræðingu og skerða möguleika á fjármögnun í útgerð.

Sérfræðingar í auðlindahagfræði eru almennt sammála um að framsal aflaheimilda gegnir lykilhlutverki í að auka hagkvæmni af takmarkaðri auðlind til lengri tíma litið. Með framsali eru skapaðar forsendur fyrir því að hagkvæmari rekstur taki við af óhagkvæmari rekstri. Reynslan sýnir að framsal aflahlutdeilda hefur verið drifkraftur

² Sérfræðihópur skipuður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra: Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjal 1475, bls. 9.

þeirrar miklu hagræðingar sem orðið hefur í íslenskum sjávarútvegi undanfarna áratugi og þannig stuðlað að verulega aukinni arðsemi.

Í fljótu bragði verður ekki séð að ákvæði um framsal aflahlutdeilda stangist á við ákvæði um þjóðareign á auðlindinni enda felur það fyrst og fremst í sér framsal á réttinum til þess að nýta auðlindina í ákveðinn tíma hverju sinni.

Frumvarpið kveður á um ýmsar takmarkanir á framsali aflahlutdeilda sem að mati Landsbankans eru til þess fallnar að draga úr hvata til hagræðingar í sjávarútvegi, grafa undan rekstrarforsendum, minnka hagkvæmni í greininni og skerða heildarhagsmuni þjóðarinnar til lengri tíma. Erfiðara yrði fyrir óhagkvæmari aðila að hætta starfsemi eða sameinast öðrum fyrirtækjum. Þá verður erfiðara fyrir nýliða að hasla sér völl í greininni.

Þá er framsal aflahlutdeilda mikilvæg forsenda fyrir möguleikum útgerðarfyrirtækja á að leggja fram veðtryggingu fyrir fjármögnun. Verðmæti skips sem veðsett er til tryggingar fyrir fjármögnun byggir að verulegu leyti á þeirri varanlegu aflahlutdeild sem skipið ræður yfir. Allar skerðingar á heimildum til framsals aflahlutdeilda eru til þess fallnar að rýra verulega verðmæti slíkra veðtrygginga og torvelda þar með fjármögnun. Afleiðingarnar verða sérstaklega alvarlegar fyrir nýliða og útgerðarfyrirtæki með veika eiginfjárstöðu.

Í frumvarpinu má finna ýmis efnisatriði sem takmarka eða veikja forsendur fyrir framsali aflahlutdeilda:

Í fyrsta lagi myndi frjálst framsal aflahlutdeilda nær eingöngu eiga sér stað í flokki 1. Tilfærsla aflahlutdeilda yfir í flokk 2 er til þess fallin að draga úr möguleikum á framsali og þar með þeirri hagræðingu sem framsal getur haft í för með sér. Þess er að vænta að fjármálastofnanir verði mjög tregar til að lána til fyrirtækja sem byggja rekstur sinn eingöngu eða að stórum hluta á leigukvóta í flokki 2 þar sem úthlutað til skamms tíma í senn.

Í öðru lagi er í frumvarpinu lögð til reikniregla sem takmarkar framsal aflahlutdeildar (3. mgr. 12. gr.) og getur dregið úr áhuga á framsali.

Í þriðja lagi er ráðherra veitt víðtækt pólitískt vald til að meta áhrif framsals aflahlutdeilda, nýta forgangsrétt að aflahlutdeildum og ráðstafa forgangsréttinum innan tiltekins svæðis (2. og 4. mgr. 13. gr.). Þá eru rúm skilyrði fyrir vísun ágreinings um skilmála og samningsverð vegna endurgjalds fyrir aflahlutdeildir til gerðardóms (3. mgr. 13. gr.). Þessi ákvæði geta virkað hamlandi á framsal aflahlutdeilda.

Í fjórða lagi er ljóst að skerðing aflahlutdeildar um 3% við aðilaskipti að fiskiskipi eða við flutning aflahlutdeildar og ráðstöfun í flokk 2 (2. mgr. 12. gr.) myndi virka hamlandi á framsal aflahlutdeilda. Skerðingin myndi jafnframt draga úr hvata til hagræðingar, veikja forsendur fyrir rekstri og leiða til óhagkvæmni. Þá myndi skerðingin virka hamlandi á fjármögnun þar sem fjármálafyrirtæki þyrfti að sæta tvöfaldri skerðingu, þ.e. fyrst við fullnustu á veðsettu skipi og aftur við sölu þess eftir fullnustuaðgerðir.

2.3 Bann við framsali árið 2032 er sérstaklega varhugavert.

Frumvarpið kveður á um að heimild til framsals aflahlutdeilda falli niður við upphaf fiskveiðiársins 2032 (4. mgr. 12. gr.). Forsenda fjármálafyrirtækis fyrir fjármögnun í útgerð er alla jafna sú að hægt sé að leita fullnustu í veðsettu skipi og fá framselda með skipinu aflahlutdeild sem ráðstafað hefur verið til skipsins. Ekki virðast vera forsendur fyrir slíkri fullnustu eftir 2031. Þá virðist ljóst að verðmæti þeirra veðtrygginga sem felast í þeirri aflahlutdeild sem ráðstafað hefur verið til veðsettra skipa myndi lækka um leið og frumvarpið yrði samþykkt. Verðmætið myndi síðan rýrna ár frá ári eftir því sem styttest myndi í gildistíma tryggingarinnar og hverfa með öllu árið 2032. Þetta myndi skerða verulega möguleika útgerða til fjármögnunar gegn veði í skipum. Þá er líklegt að brottfall framsalsheimildarinnar myndi hafa neikvæð áhrif á tryggingastöðu þeirra fjármálafyrirtækja sem lánað hafa til útgerðar og jafnframt gera þeim erfiðara fyrir að veita slíka fjármögnun áfram.

2.4 Frumvarpið felur í sér hættu á óæskilegum pólitískum afskiptum.

Í frumvarpinu er að finna tillögur að ákvæðum sem veita ráðherra heimildir til að ákveða ráðstöfun aflahlutdeilda og aflamarks í flokki 2 (18., 19. og 21. gr.). Að mati Landsbankans fela slíkar heimildir í sér hættu á að ráðstöfun auðlindarinnar verði byggð á skammtímasjónarmiðum sem muni skaða heildarhagsmunum þjóðarinnar þegar til lengri tíma er litið.

3. Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

Í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skiptingu heildarafli í flokka 1 og 2 ef heildarafli verður aukinn umfram tiltekin viðmið. Að mati Landsbankans stríðir þessi tillaga gegn sjónarmiðum um sanngirni og samkvæmni við úthlutun heildarafli. Útgerðir með aflahlutdeild í flokki 1 nýtu þannig ekki hlutfallslegrar aukningar þótt þær hafi áður þurft að sætta sig við hlutfallslega skerðingu. Af því leiðir að hætt er við að tillagan grafi undan hvata til ábyrgðar nýtingar auðlindarinnar.

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins segir að tilkynningu um fyrirhugaðar grundvallarbreytingar eða brottfall nýtingarleyfis sé fyrst heimilt að gefa út þegar fimm ár eru liðin af tímalengd leyfis en að ráðherra skuli, áður en slík tilkynning er gefin út, leita samþykkis Alþingis í formi þingsályktunartillögu. Ljóst er að ef frumvarpið yrði samþykkt myndi rekstrargrundvöllur sjávarútvegsfyrirtækja vera háður því að treysta mætti á framlengingu nýtingarleyfisins. Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem tengdust framlengingu nýtingarleyfisins verður að telja að orðalag 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins um „grundvallarbreytingar“ sé of óljóst og matskennt. Breytingar á nýtingarleyfi gætu haft úrslitaáhrif á rekstrarforsendur einstakra sjávarútvegsfyrirtækja þótt þær teldust ekki endilega falla undir hugtakið grundvallarbreyting samkvæmt ákvæðinu. Þá verður að telja að ákvörðun um brottfall nýtingarleyfis sé svo veigamikil og íþyngjandi ákvörðun að hún þurfi að byggja á sérstökum ákvæðum í lögnum sem tilgreini forsendur slíkrar ákvörðunar.

Í 2. mgr. 12. gr. er lagt til að Fiskistofa skuli skerða aflahlutdeild um 3% við aðilaskipti að fiskiskipi eða við flutning aflahlutdeildar og ráðstafa í flokk 2. Eins og fjallað eru um í almennum athugasemdum hér að ofan er það mat Landsbankans að þessi tillaga virki hamlandi á framsal aflahlutdeilda, dragi úr hvata til hagræðingar, skerði forsendur fyrir

rekstri, veiki möguleika á fjármögnun og leiði til óhagkvæmni.

Samkvæmt 4. mgr. 12. gr. er gert ráð fyrir að heimild til framsals aflahlutdeilda falli niður við upphaf fiskveiðiársins 2032. Eins og fjallað er um hér að ofan er viðbúið að slíkt brottfall framsalsheimildar myndi hafa alvarleg áhrif á fjármögnun í sjávarútvegi. Ekki verða lengur forsendur fyrir fjármögnun á grundvelli veðsetningar sem byggir á því að viðkomandi fiskiskip hafi framseljanlega aflahlutdeild.

Í 2. og 4. mgr. 13. gr. er ráðherra veitt víðtækt vald til að meta áhrif framsals aflahlutdeilda, nýta forgangsrétt að aflahlutdeildum og ráðstafa forgangsréttinum innan tiltekens svæðis. Að mati Landsbankans getur slíkt fyrirkomulag leitt til ákvarðanatöku sem byggð er á skammtímasjónarmiðum og skerðir hagsmuni þjóðarinnar til lengri tíma lítið. Því væri æskilegt að þrengja og afmarka forsendur fyrir beitingu slíkra valdheimilda.

Í 3. mgr. 13. gr. er lagt til að endurgjald íslenska ríkisins fyrir aflahlutdeildir skuli miðast við umsamið söluverð þeirra en að ágreiningi um skilmála og samningsverð sé unnt að vísa til gerðardóms. Að mati Landsbankans er hætt á að þessi tillaga kunni að hafa hamlandi áhrif á framsal aflahlutdeilda og trufla eðlilega verðmyndun. Að mati Landsbankans ætti einungis að vera hægt að vísa ágreiningi um skilmála og samningsverð til gerðardóms til varnar málamyndagerningum.

Í 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins er lagt til að aflamarki í nytjastofnum, sem kemur til ráðstöfunar á hverju fiskveiðiári samkvæmt aflahlutdeild í flokki 2, skuli með reglugerð skipt til úthlutunar á kvótapiingi, til strandveiða og til annarra ráðstafana. Í 3. mgr. 18. gr. frumvarpsins er lagt til m.a. að ráðherra leggi fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um hlutfallslega skiptingu árlegs aflamarks sem kemur til ráðstöfunar samkvæmt VI. kafla. Þannig er óljóst hvaða forsendur skuli liggja til grundvallar skiptingu aflamarks samkvæmt aflahlutdeild í flokki 2 milli úthlutunar á kvótapiingi, til strandveiða og til annarra ráðstafna. Hætt er við að pólitískar ástæður leiði til þess að úthlutun til kvótapiings verði minni en ella og dragi þar með úr hagkvæmri nýtingu aflahlutdeilda í flokki 2.

Í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að ráðstafa tilteknu magni aflahlutdeilda sem ríkið hefur yfir að ráða samkvæmt flokki 2 til að stuðla að nýliðun með útgáfu nýrra nýtingarleyfa. Verði þá slík leyfi annað hvort boðin út eða úthlutun þeirra bundin svæðum sem hallað hefur á í atvinnu- og byggðalegu tilliti. Að mati Landsbankans væri æskilegt að tilgreina nánar í lagatextanum forsendur slíkra ráðstafana þannig að þær byggji á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum og stuðli að hagkvæmri nýtingu auðlindarinnar.

Í 1. mgr. 19. er lagt til að heimilt verði að skilyrða hluta ráðstöfunar á aflamarki sem fer um kvótapiing við útgerðir á tilteknum svæðum að bundnum nánari skilyrðum. Að mati Landsbankans er hætt á að slík ráðstöfun muni um of byggja á óljósum forsendum og skammtímasjónarmiðum sem leiða muni til óhagkvæmni.

Í 2. mgr. 19. er lagt til að tekjur sem aflað er við ráðstöfun aflamarks úr flokki 2 skuli renna í sérstakan sjóð á vegum ráðherra sem ráðstafað skuli úr samkvæmt reglum sem ráðherra setur. Að mati Landsbankans hvetur slíkt fyrirkomulag ráðherra til að færa aflahlutdeildir úr flokki 1 í flokk 2, enda er gert ráð fyrir að ráðherra ákvarði

ráðstöfun teknanna. Þessi tilhögun mun valda hættu á óeðlilegum pólitískum afskiptum og tortryggni um að hlutlægra sjónarmiða sé gætt. Fram kemur í umsögn fjármálaráðuneytisins, sem fylgir frumvarpinu, að ráðuneytið telur þetta fyrirkomulag sé óheppilegt og samrýmist illa nútímalegri rammafjárlagagerð.

Í 1. mgr. 21. gr. er lagt til að heimilt verði að ráðstafa aflamarki í botnfiski til að mæta áföllum sem fyrirsjáanleg verði vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda. Að mati Landsbankans er hér um afar matskennt ákvæði að ræða. Því væri æskilegt að tilgreina í lagatextanum nánari forsendur slíkra ráðstafana þannig að fyrirbyggja megi að þær verði um of byggðar á pólitískum sjónarmiðum og grafi undan óhagkvæmri nýtingu auðlindarinnar.

Lokaorð

Landsbankinn telur nauðsynlegt að tillögur frumvarpsins verði endurskoðaðar til samræmis við þær athugasemdir sem raktar eru hér að framan.

Jafnframt er vakin athygli á að samhliða umsögn þessari hefur Landsbankinn veitt Atvinnuveganefnd umsögn um frumvarp til laga um veiðigjöld (þskj. 1053, 658. mál). Mikilvægt er að meta áhrif þeirra tillagna sem felast í frumvörpunum í samhengi.

Virðingarfyllst,
f.h. Landsbankans hf.



Steinþór Pálsson
bankastjóri