

Alþingi
Erindi nr. P 140/1867
komudagur 20.4.2012

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
b/t. Benedikts S. Benediktssonar
nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 20. apríl 2012.

Efni: Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (657. mál) og frumvarp til laga um veiðigjöld (658. mál).
Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér grundvallarbreytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi.

Við skoðun á því hvort og þá hvernig eigi að breyta núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi skiptir öllu að til grundvallar liggja samstaða um að viðhalda verðmætasköpun atvinnugreinarinnar. Ljóst er að núverandi kerfi skilar heildarábata fyrir hagkerfið og er um leið undirstaða lífskjara á Íslandi. Þetta er staðfest í opinberum hagtölum, samanburði við önnur fiskveiðistjórnunarkerfi, mati innlendra sérfræðinga og erlendra álitsgjafa. Við mat á breytingum á núverandi kerfi ætti að liggja í forgrunni sú grundvallarkrafa að þær leiði til sambærilegrar eða aukinnar verðmætasköpunar fyrir íslenska hagkerfið í heild. Breytingar sem uppfylla ekki þessa kröfu munu leiða til þess að almenn lífskjör hérlendis rýrna og eru því óásættanlegar.

Það er mat flestra álitsgjafa að töluverðar líkur séu á að frumvörpin hafi neikvæð áhrif á verðmætaskapandi eiginleika núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Þó kerfið sé ekki án galla, frekar en önnur, þá tekur umsögn þessi að mestu undir þær skoðanir. Þá vegur þungt að ekki liggur fyrir raunverulegt mat stjórnvalda á hagrænum áhrifum frumvarpanna. Því til viðbótar er í fyrirbyggjandi frumvörpum gengið þvert gegn veigamiklum atriðum í áliti sérfræðihóps sjávarútvegsráðherra frá því í júní 2011¹ sem og tillögum í þeirri greinargerð sem fylgdi frumvörpunum sem hér eru til umsagnar.² Í jafn mikilvægu máli og breytingar á kerfi undirstöðuatvinnugreinar hagkerfisins eru, þá teljast þetta ámælisverð vinnubrögð.

Að því sögðu er rétt að taka undir mikilvægi þess að öll íslenska þjóðin njóti arðs af auðlindum landsins. Um þetta sjónarmið ríkir almenn sátt, þó deilt sé um frekara fyrirkomulag. Sá arður verður hins vegar aðeins hámarkaður með því að búa viðkomandi atvinnugreinum hagfelld rekstrarskilyrði til lengri tíma. Hvað sjávarútveginn varðar skipta þrír þættir þar höfuð máli: aflamarkskerfið sjálft, frjálst framsal aflahlutdeildar og frjáls utanríkisviðskipti með sjávarafurðir. Frumvörp þau sem hér eru til umsagnar vega bæði að aflamarkskerfinu og frjálsu framsali og eru þess vegna ólíkleg til að hámarka þann arð sem þjóðin hefur af auðlindinni. Þetta er ágætlega dregið saman í greinargerð sérfræðinga sem fylgdi frumvörpunum:

„Rétt að undirstrika að samræmi þarf að vera milli gjaldtöku annarra ákvæða frumvarpsins sem breyta rekstrarskilyrðum og skerða afkomu útgerðarfyrirtækja. Ef vegið er að möguleikum til hagræðingar og langtímahagkvæmni útgerðarinnar mun það skerða umfang auðlindarentunnar og draga úr getu útgerðarinnar til að standa undir gjaldtökunni. Dæmi um íþyngjandi ákvæði frumvarpsins sem koma til viðbótar hækkun veiðigjalda er takmörkuð tímalengd nýtingarleyfa, stækkun potta, takmarkanir á viðskiptum með aflamark og skattlagning viðskipta með aflahlutdeildir.“

Sjávarútvegur er undirstöðuatvinnugrein

Sjávarútvegur og tengdar greinar teljast mikilvægustu atvinnugreinar Íslands – bæði sögulega og til framtíðar litið. Til að draga ástæður þess saman í stuttu máli má minna á eftirfarandi:

¹ [Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt bingskjali 1475. dags. 14. júní 2011.](#)

² Greinargerð um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og frumvarp til laga um veiðigjöld, fylgiskjal með þingmáli nr. 657.

- Útfluttar sjávarafurðir nema að jafnaði um 40% af heildarvöruútflutningi Íslands ár hvert, samanborið við 5% af heildarútflutningi Noregs³, en verðmæti þeirra nam tæpum 220 mö. kr. árið 2010 og 254 mö. kr. 2011.⁴
- Íslenskur sjávarútvegur aflar um 2% af heimsveiði ár hvert⁵. Ársframleiðsla sjávarútvegs er tæplega þriðjungur á við samanlagða framleiðslu ESB landanna 27 og nemur ársframleiðslan um 4 tonn á hvern Íslending en um 10 kg. á hvern íbúa innan ESB – sjávarútvegur er því frumforsenda fæðuöryggis á Íslandi.⁶
- Útvegurinn er ráðandi útflutningsgrein sem skapar um 30% gjaldeyristekna landsins⁷ og er veigamikill þáttur vöruskiptajöfnuðar.
- Beint framlag sjávarútvegs til vegrar landsframleiðslu (VLF) er ríflega 10% sem er með því hæsta sem gerist innan OECD⁸, samanborið við 0,7% í Noregi⁹. Ef tekið er tillit til afleiddrar stafsemi (sjávarklasinn) hækkar framlag til VLF í um 26% eða um 400 ma. kr.¹⁰ Sjávarútvegur er því ein af grunnstoðum hagvaxtar í íslensku hagkerfi (sem er alla jafnan drifinn áfram af útflutningi).¹¹
- Mikið vægi sjávarútvegs í VLF skýrist af því að virðisauki í greininni er töluvert hærri en í öðrum greinum og um 58% virðisaukans myndast hérlendis.¹²
- Útvegurinn veitir með beinum hætti 5,2% landsmanna atvinnu og talið er að um 20% starfa í landinu (35 þúsund) sé í sjávarútvegi og afleiddri starfsemi (sjávarklasinn)¹³
- Þrátt fyrir fækkun starfsmanna í sjávarútvegi síðustu áratugi, sem er jafnframt reyndin í öðrum OECD ríkjum, hefur verðmæti sjávarafurða aukist. Þessi verðmætasköpun grundvallast á aukinni framleiðni í greininni, sem jafnframt skapar skilyrði til ráðstöfun framleiðsluþátta í aðra uppbyggilega og verðmætaskapandi starfsemi.¹⁴
- Þrátt fyrir hagræðingu síðustu áratuga sem m.a. hefur leitt til tilfærslu aflaheimilda milli byggðalaga þá er um 90% aflaheimilda enn skráð á skip utan Reykjavíkur- og Suðvesturkjördæma.¹⁵
- Á grunni sjávarútvegs hefur orðið umfangsmikil þekking og í kjölfarið uppbygging fyrirtækja sem nú starfa á heimsvísu, en þar má nefna Marel, Promens, 3X Technology, Trackwell, Völku og Hampiðjuna, og Ísland var árið 2010 í 1. sæti af OECD löndunum hvað varðar rannsóknir í sjávarútvegi.¹⁶
- Árlegur vöxtur útflutnings á hátækniðnaði, þar sem m.a. ofangreind fyrirtæki starfa, hefur vaxið um 36% á ári frá árinu 1998.¹⁷
- Beinar tekjur hins opinbera af rekstri útgerða á Íslandi, vinnslu afurða og sölu þeirra námu um 16 mö. kr. árið 2009 ef litið er til greiddrar staðgreiðslu, tryggingargjalds og tekjuskatts. Er það um helmingur af tilkostnaði ríkisins vegna reksturs Landspítalans á árinu 2011.¹⁸
- Beinn fjárstuðningur hins opinbera til sjávarútvegs er takmarkaður við rannsóknarsjóð Virðisauka sjávarfangs og óbein ríkisaðstoð er hverfandi m.v. önnur lönd.¹⁹

³ OECD, *Fisheries Policy Reform, 2011, bls. 31* – tölur frá 2006.

⁴ [Álit Íslandsbanka á frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald, apríl 2012.](#)

⁵ Ragnar Árnason, *Individual Transferable Quotas in Fisheries*, Encyclopedia of Resource, Energy and Environmental Economics, 2012, bls. 11.

⁶ [Álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB, 24. febrúar 2010, bls. 67.](#)

⁷ [Álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB, 24. febrúar 2010, bls. 20.](#)

⁸ OECD, *Fisheries Policy Reform, 2011, bls. 75.*

⁹ OECD, *Fisheries Policy Reform, 2011, bls. 31* – tölur frá 2006.

¹⁰ [Álit Íslandsbanka á frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald, apríl 2012.](#)

¹¹ Seðlabanki Íslands, *Peningastefna eftir höft*, desember 2010, bls. 45

¹² [Deloitte, Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða – áhrif á starfandi sjávarútvegsfélög, október 2011.](#)

¹³ [Álit Íslandsbanka á frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald, apríl 2012.](#)

¹⁴ OECD, *Fisheries Policy Reform, 2011, bls. 86.*

¹⁵ [Svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn á Alþingi, 10. bingmál, 137. löggjafarþing.](#)

¹⁶ [Álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB, 24. febrúar 2010, bls. 57.](#)

¹⁷ [Viðskiptaráð, Tökumst á við tækifærin – atvinnulíf til athafna, febrúar 2011, bls. 24.](#)

¹⁸ [Viðskiptaráð, Tökumst á við tækifærin – atvinnulíf til athafna, febrúar 2011, bls. 24.](#)

¹⁹ [Álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB, 24. febrúar 2010, bls. 69.](#)

- Lán viðskiptabankanna til sjávarútvegsfyrirtækja í lok árs 2010 námu um 14% af 1.700 bókfærðu virði heildarútlána eða um 238 ma. kr. og því ljóst að verðgildi eigna bankakerfisins er að miklu leyti háð velgengni greinarinnar.²⁰
- Skakkaföll í sjávarútvegi geta jafnframt haft óbein áhrif á bankakerfið, vegna ráðandi þáttar sjávarútvegs í heildarútflutningstekjum Íslands, ef eftirspurn eftir útflutningsvörum minnkar t.a.m. dragist kreppan á evrusvæðinu á langinn.²¹
- Samsetning útflutnings héraendis er þó með þeim hætti að hann er minna háður hagsveiflu í einstökum viðskiptalöndum en reyndin er í ýmsum litlum löndum og er það annar þáttur þess að áhrif ríkisskuld- og bankareppunnar á evrusvæðinu hafa verið lítil hér á landi.²²
- Það að verð á helstu útflutningsmörkuðum, áli og sjávarafurðum, hefur verið hátt og tekjumyndun útflutningsfyrirtækja góð á sinn þátt í að bæði velta og hagnaður 300 stærstu fyrirtækja landsins hafi að meðaltali aukist milli árána 2010 og 2011.²³

Þó finna megi vankanta á núverandi kerfi fiskveiðistjórnunar þá telst það til fjöreggja Íslands. Það er því fullt tilefni til að taka undir með áðurnefndum sérfræðihópi sjávarútvegsráðherra sem m.a. segir í sinni skýrslu að nauðsynlegt sé að „*ekki verði lagst í viðamiklar breytingar á atvinnugreininni nema að vel athuguðu máli.*“²⁴ Ítarleg efnahagsleg greining er forsenda slíkrar athugunar og lágmarkskrafa til nýs kerfis er að það sé að minnsta kosti jafn hagkvæmt og núverandi kerfi.

Hagkvæmni fiskveiðikerfisins alþjóðlega viðurkennd

Á alþjóðlegum vettvangi hafa grunnþættir íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins hlotið mikið lof og jafnvel verið lítið öfundaraugum. Þar hefur einnig verið hvatt til varfærni í breytingum á kerfinu. Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD) hefur t.a.m. ítrekað fjallað um hagkvæmni kerfisins. Má þar m.a. nefna nýlega úttekt stofnunarinnar á fiskveiðistjórnunarkerfum nokkurra landa þar sem segir m.a. um Ísland:

„Outcomes of the ITQ systems [individual transferable quotas] can be analysed by examining the questions of whether fishing fleet have been reduced, whether fish stocks have increased and whether economic performance of the fishing industry has increased. One of the overall evaluations is that fish stocks have recovered, landing quality has improved, and the catch per unit fleet capacity has risen significantly in Icelandic fisheries.“²⁵

Í nýjustu stöðuskýrslu OECD fyrir Ísland eru fyrirhugaðar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu meðal helstu atriða sem skoðuð eru. Þar segir m.a.:

„Challenges to the fisheries management system need to be addressed in a way that preserves a sustainable and efficient fishery. Iceland has been successful in managing its large fishing industry thanks to its systems of Total Allowable Catches (TACs) based on scientific recommendations and the Individual Quota System (IQS), which gives quota holders a strong incentive to ensure that the resource is managed well. This system could be threatened by potential policy responses to the perceived unfairness of quotas initially having been given away and Iceland’s possible accession to the EU.“²⁶

Er þetta í samræmi við fyrri álit OECD t.a.m. í skýrslu frá 2003 þar sem segir m.a.:

„The size of the fishing industry relative to the economy as a whole means that any fisheries policy adopted has far-reaching implications for course of the macro-economy. It is a major determinant of personal income, income distribution, regional development and, of course, the GDP both in the

²⁰ Seðlabanki Íslands, [Fjármálastöðugleiki](#), 1. útgáfa maí 2011, bls. 16 og mynd á bls. 21.

²¹ Seðlabanki Íslands, [Ársskýrsla 2011](#), bls. 10.

²² Seðlabanki Íslands, [Fjármálastöðugleiki](#), 2. útgáfa desember 2011, bls. 3.

²³ Seðlabanki Íslands, [Fjármálastöðugleiki](#), 2. útgáfa desember 2011, bls. 15.

²⁴ Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, dags. 14. júní 2011.

²⁵ [OECD, Country Note on National Fisheries Management System – Iceland, 2003, bls. 81.](#)

²⁶ [OECD, Economic Survey Iceland, júní 2011.](#)

*short and long run. As a result, fisheries management has been and is a major component of the discussion and formulation of Iceland's economic policy.*²⁷

Það hversu hefur tekist upp héraendis hefur jafnvel ýtt við öðrum ríkjum. Má þar t.a.m. nefna álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB en þar segir m.a.

*„Bráðabirgðamat bendir til þess að aðild Íslands að ESB myndi hafa veruleg áhrif á sameiginlegu fiskveiðistefnuna. Um þessar mundir er hins vegar unnið að endurskoðun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar með það að markmiði að gera á henni endurbætur sem áætlað er að öðlist gildi 2013. Stefnugreining framkvæmdastjórnarinnar, sem kemur fram í grænbók sem gefin var út í apríl 2009, og sú almenna umræða sem hefur farið fram í kjölfarið bendir til þess að gerðar verði endurbætur sem að sumu leyti gætu fært fiskveiðistefnuna nær íslensku aðferðinni.*²⁸

Sé lítið til þróunarinnar erlendis, með ofangreinda umfjöllun í huga, kemur vart á óvart að aflamarkskerfi með framseljanlegum aflahlutdeildum (e. ITQ's – individual transferable quotas), sem komu til á 7. áratugnum, sé með einum eða öðrum hætti beitt hjá 22 fiskveiðipjóðum og að 25% heildaraflans (um 22 milljón tonn) um heim allan ár hvert sé aflað undir slíkjum kerfum. Umrædd lönd eru auk Íslands: Holland, Suður Afríka, Ástralía, Nýja Sjáland, Kanada, Bandaríkin, Noregur, Grænland, Namibía, Síle, Rússland, Portúgal, Spánn, Þýskaland, Marókkó, Eistland, Danmörk, Bretland, Falklandseyjar, Svíðþjóð og Perú. Ísland er því ekki sér á báti hvað varðar fyrirkomulag fiskveiða, eins og stundum má marka af umræðunni héraendis.²⁹

Sérfræðingar ósammála frumvarpshöfundum

Í grunninn er það mat erlendra og innlendra sérfræðinga að hagkvæmni stjórnkerfa fiskveiða sem byggja á nýtingarétti liggja í fjórum þáttum: a) hversu trygg réttindin eru, b) hversu vel þau útiloka aðra frá því að skipta sér af nýtingu þeirra, c) hversu varanleg réttindin eru (skilvirkni eykst eftir því sem rétturinn nær yfir lengri tíma) og d) hversu mikið er hægt að skipta réttindunum upp og eiga viðskipta með þau.³⁰ Með tryggum réttindum skilgreinds fjölda aðila sem hægt er að ganga að sem vísun til lengri tíma og eiga viðskipti með er unnt að auka virði aflans með því að laga veiðar að þörfum markaðarins hverju sinni, þ.e. hámarka arðsemi og mynda auðlindarentu.

Það er á þessum grunni sem nokkur meginatriði þeirra frumvarpa sem hér eru til umsagnar hafa verið gagnrýnd. Í reynd er það svo að flest þessara atriða mátti finna í þeim kvótafrumvörpum sem lögð voru fram síðastliðið vor og voru harkalega gagnrýnd í sérstakri sérfræðinefnd sjávarútvegsráðuneytisins stuttu síðar. Má þar einna helst nefna takmarkanir á framsali aflahlutdeilda á borð við 3% afgang, hugmyndir um algjör framsalsbann sem tekur gildi samkvæmt frumvarpinu árið 2032, framlög í potta og ráðstafanir úr þeim í óhagkvæmar veiðar, viðamikilar heimildir ráðherra til ákvörðunar og úthlutnar afla, óskýr ákvæði um endurnýjun nýtingarleyfa og umtalsverða skattlagning auðlindarentu.

Tæpt er á anmörkum flestra þessara þátta í sérstakri greinargerð sem fylgir með frumvörpunum og þá hafa [sjómenn](#), [sveitarfélög](#), [smærri útgerðir](#), [fjármálafrirtæki](#) og fleiri tekið undir sjónarmið greinargerðarinnar með einum eða öðrum hætti.³¹

I. Takmarkanir á framsali draga úr hagkvæmni

Í frumvörpunum er gert ráð fyrir margvíslegum takmörkunum á framsali aflahlutdeilda, sjá 12. gr. og 13. gr. 657. þingmáls. Má þar nefna 3% skerðingu aflahlutdeilda við aðilaskipti að skipum eða flutning aflahlutdeilda milli skipa sem ekki eru í eigu sömu aðila, hámark á framsal aflahlutdeilda, forkaupsréttur ráðherra að aflahlutdeild yfir ákveðnum mörkum og bann við framsali eftir árið 2032.

²⁷ [OECD. Country Note on National Fisheries Management System – Iceland, 2003, bls. 11.](#)

²⁸ Álit framkvæmdastjórnar ESB á aðildarumsókn Íslands að ESB, 24. febrúar 2010, bls. 71.

²⁹ Ragnar Árnason, *Individual Transferable Quotas in Fisheries*, Encyclopedia of Resource, Energy and Environmental Economics, 2012, bls. 10-11.

³⁰ Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjal 1475, dags. 14. júní 2011, bls. 5.

³¹ Sjá jafnframt [hér](#), [hér](#) og [hér](#).

Eins og áður segir er framsal aflahlutdeilda talið einn mikilvægasti þáttur fiskveiðistjórnunarkerfisins enda forsenda hagræðingar. Nægir hér að vísa til áðurnefnds sérfræðihóps sem sagði m.a. eftirfarandi í sinni greinargerð.

„Almenn samstaða er meðal sérfræðinga í auðlindahagfræði að viðskipti með aflaheimildir skipti miklu máli um hagkvæmni í sjávarútvegi. Reynsla af framsali rennir einnig mjög stoðum undir þessa skoðun. Viðskipti með aflaheimildir grisja úr þá aðila sem síður standa sig í veiðum og hleypa þeim að sem standa betur að vígi. Sérfræðihópurinn mælir því eindregið gegn slíkum takmörkunum.“³²

Tekið er undir framangreint í greinargerð sérfræðinga sem fylgdi frumvörpunum en þar segir m.a.:

„... er fyllilega ljóst að viðskipti með aflahlutdeildir hafa stutt dyggilega við þá hagræðingu sem náðst hefur í veiðum hér á landi. Nauðsynlegt er að færa haldbær rök fyrir reglum sem spilla fyrir eðlilegum viðskiptum. Þessar takmarkanir á viðskiptum með aflahlutdeild eru líklegar til að draga úr hagkvæmni útgerðar til lengri tíma.“

Þá segir þar enn fremur:

„Samkvæmt frumvarpinu falla nýtingarleyfi ekki niður að loknum 20 árum heldur breytast í hreinan nýtingarrétt, án framsalsmöguleika. Ekki verður í fljótu bragði séð hvaða tilgangi þessi takmörkun á að þjóna.“

Þessi álit eru í samræmi við greinargerð tveggja hagfræðiprófessora við orkulögin árið 2008, en þar sagði m.a.:

„Takmörkun á eignarhaldi og framsali auðlinda takmarkar möguleikana á því hver nýtir auðlindirnar og með hvaða hætti það er gert. Slíkar takmarkanir hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindanna og hagkvæmni í nýtingu þeirra.“³³

Þrátt fyrir þessar skýru athugasemdir sérstakra álitsgjafa ráðuneytisins og ítrekuð álit erlendra aðila af sama meiddi er engu að síður stefnt að aðgerðum sem tefla hagræðingu og þar með verðmætasköpun kerfisins í tvísýnu. Þetta er gert án haldbærs hagræns rökstuðnings af hálfu ráðuneytisins. Viðskiptaráð leggst því gegn þessum breytingum.

II. Pottar þjóðhagslega óhagkvæmir

Samkvæmt frumvörpunum er gert ráð fyrir að flokkur 2 verði stækkaður með þrenns konar aðferðum. Í fyrsta lagi með viðbótum úr þeim tegundum sem ekki tilheyrðu pottunum í upphafi. Í öðru lagi að 40% heildaraflamarks renni í flokk 2 fari aflamark upp fyrir ákveðin viðmið og í þriðja lagi með stofnun Kvótapiðs. Svipaðar hugmyndir voru lagðar fram í fyrri frumvörpum og má þar rifja upp viðbrögð áðurnefnds sérfræðihóps sem sagði m.a.: „Almennt gagnrýnir sérfræðihópurinn hlutana í flokki 2 fyrir að ganga gegn sjónarmiðum hagkvæmni í útgerð, að leiguhluta undanskildum.“³⁴

Tekið var undir þessa gagnrýni í greinargerð sérfræðinga sem fylgdi frumvörpunum³⁵. Efnislega lýtur gagnrýnin að eftirfarandi þáttum:

- Fjölgun tegunda í pottunum mun hafa nokkur áhrif á afkomu fyrirtækja sem ekki hafa lagt til í pottanna hingað til.
- Viðbótarafلامarkið (40%) mun verða mjög sveiflukennt og ekki verður mögulegt að úthluta þessum aflaheimildum nema til eins árs í senn vegna óvissu um umfang.
- Viðbótarafلامarkið mun draga úr hvata nýtingarleyfishafa til góðrar umgengni um auðlindina enda fá þeir aðeins 60% aflamarks umfram mörk frumvarpsins.

³² Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, dags. 14. júní 2011, bls. 9.

³³ Friðrik Már Baldursson og Nils-Henrik M von der Fehr, frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, [432. þingmál, 135. löggjafarþing](#).

³⁴ Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, dags. 14. júní 2011, bls. 8.

³⁵ Greinargerð um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og frumvarp til laga um veiðigjald, fylgiskjal með þingmáli nr. 657.

- Mikil og opin aðkoma ráðherra að Kvótapingi, með reglusetningu um kaupskilyrði, gæti dregið úr markmiðum um skilvirkni í viðskiptum með aflahlutdeildir og um lægri viðskiptakostnað auk þess sem varað er við rentusókn (verðmætum er sóað við atferlið við að öðlast rentuna) sem slíkt gæti skapað.
- Óstöðugleiki Kvótapingis, sem byggir að stórum hluta á aflamarki umfram viðmið, mun ekki ýta undir nýliðun enda nær ómögulegt að reka útgerð sem byggir einvörðungu á leigu úr pottum til eins árs í senn.
- Byggðakvóta er úthlutað seint og til of skamms tíma til að geta haft veruleg jákvæð áhrif á landsbyggðina auk hættu á rentusóknar.
- Strandveiðar teljast varla vænleg leið til að efla atvinnulíf sjávarbyggða til framtíðar og fela í raun í sér sóun á verðmætum þar sem þær leiða til kapphlaups um afla sem hækkar sóknarkostnað, lækkar verðmæti afla og hvetur til brottkasts meðafla.
- Umhverfisvænn grundvöllur línuveiða er ekki studdur rannsóknum. Að auki er ómögulegt að finna réttlætingu þess að einskorða þær við handbeitta línu.

Til frekari skýringar á væntum áhrifum aukinnar sjósóknar, t.d. í formi strandveiða, má vísa til reynslunnar hérlendis fyrir upptöku kvótakerfisins. Frá árinu 1945 til upptöku kvótakerfisins hækkaði virði fjármagns sem varið var í sjávarútveg um 1.400% á meðan virði aflans hækkaði aðeins um 300%, þ.e. viðamikil fjárfesting skilaði lítilli virðisaukningu.³⁶

Hvað varðar Kvótapingið sérstaklega má nefna reynslu Eistlands af uppboði aflaheimilda, en allt þar til ársins 2005 fór sala 10% heildarafla landsins ár hvert fram á uppboðsmarkaði.³⁷ Á fyrsta ári uppboðanna fór virði þessara heimilda umfram þau 90% sem ráðstafað var á grundvelli veiðireynslu. Þátttaka í útboðunum dróst verulega saman vegna þessa háa verðs. Þá höfðu umræddir aðilar engin tök á að byggja rekstur sinn né leggja út í fjárfestingar á grundvelli veittra heimilda til árs í senn. Afleiðingin var m.a. sú að stærri og fjársterkari aðilar keyptu umræddar heimildir og fjöldi minni útgerða fór á hausinn. Er þetta í fullu samræmi við athugasemdir sérfræðinga ráðuneytisins.

Í ljósi veittra athugasemda og reynslu Eistlands skýtur skökku við að yfir höfuð sé stefnt að aukningu í flokki 2 enda sýnt að hagkvæmni þeirra ráðstafana er a.m.k. verulega óviss og að auki ólíkleg til að ná markmiðum frumvarpsins. Hér virðist því meiri hagsmunum fórnað fyrir minni. Svo er sérstök ástæða til að ítreka að enn skortir hagrænan rökstuðning fyrir ráðstöfun í potta í greinargerð frumvarpsins.

III. Viðamiklar heimildir ráðherra

Annar þáttur frumvarpanna sem hlotið hefur talsverða gagnrýni lýtur að umtalsverðum ákvörðunarrétti ráðherra um fjölmarga þætti fiskveiðistjórnunarkerfisins. Má þar m.a. nefna að ráðherra:

- Skiptir heildaraflamarki með reglugerð í flokka 1 og 2.
- Er heimilt með reglugerð að stjórna veiðum á nytjastofnum sem ekki er ráðstafað í flokkanna og úthluta til einstakra skipa eða skipaflokka.
- Setur nánari reglur um framsal aflahlutdeilda.
- Er heimilt að neyta forgangsréttar að aflahlutdeildum fari framsal þeirra yfir ákveðin mörk.
- Ráðstafar innleystum aflaheimildum á grundvelli forgangsréttar innan viðkomandi byggðalags, sveitarfélags eða landshluta.
- Veitir undanþágur frá takmörkunum á flutningi aflamarks.
- Er heimilt að setja reglugerð um viðskipti með aflamark á Kvótapingi, þ.m.t. upplýsingagjöf, hámarks magn sem hver aðili getur boðið í, fjármál, tryggingar, meðferð tilboða, lágmarksverð, frágang viðskipta og greiðslumiðlun.
- Annast sjóð sem tekjur við ráðstöfun aflamarks úr flokki 2 renna í og er ráðstafað úr þeim sjóði samkvæmt reglum sem ráðherra setur.
- Ráðstafar tilteknu magni þorskígilda til strandveiða, ákveður skiptingu milli tegunda og er heimilt að setja nánari ákvæði í reglugerð um strandveiðar.

³⁶ IMF Country Report, *Iceland: Selected Issues Paper*, október 2010, bls. 30.

³⁷ Framkvæmdastjórn ESB, *An analysis of existing Rights Based Management instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*, febrúar 2009, bls. 22.

- Setur nánari ákvæði um úthlutun bóta og byggðakvóta í reglugerð þar sem kveðið er m.a. á um úthlutun heimilda innan byggðalaga og heimilt er að banna úthlutun aflaheimilda til tiltekinn skipa.
- Getur með reglugerð takmarkað fiskveiðar til eigin neyslu.
- Er heimilt með reglugerð að takmarka eða auka heimildir til umframveiða í einstökum botnfiskstegundum.
- Er heimilt með reglugerð að ákveða sérstakt álag á afla í ákveðnum fiskstegundum sem fluttur er óunninn á erlenda markaði.
- Er heimilt með reglugerð að skylda vinnslu einstakra regunda uppsjávarfisks til manneldis.
- Ráðstafar, að fenginni umsögn Hafrannsóknarstofnunnar, í flokk 2 aflamarki viðkomandi skips sem stendur eftir þegar heimildir hafa verið nýttar og ekki ekki hefur verið veitt á árinu.
- Skilgreinir í reglugerð tilteknar tegundir sem falla skulu undir háþörk á samanlagðri aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila.
- Ákveður þær upplýsingar sem aðilum er skylt að láta ráðuneytinu eða Fiskistofu í té vegna eftirlits með framkvæmd laganna og leggur dagsektir á aðila sem ekki veita upplýsingar.
- Getur í reglugerð ákveðið framkvæmd tilkynningarskyldu vegna kaupa og sölu skipa.

Þá er kveðið á um það í 33. gr. að ráðherra geti sett nánari reglur varðandi framkvæmd laganna og er því listinn að ofan ekki tæmandi. Getur ráðherra því t.a.m. fyllt upp í eyður 11. gr. laganna er varða framlengingu nýtingarleyfa. Þrátt fyrir að kveðið sé á um þar að ráðherra skuli, áður en tilkynning um fyrirhugaðar grundvallarbreytingar eða brottfall nýtingarleyfa er gefin út, leita samþykkis Alþingis í formi þingsályktunartillögu þá er bagalegt að slíkar breytingar séu ekki bundnar neinum fyrirsjáanlegum og hlutlægum skilyrðum í frumvarpinu.

Tekið er undir með álitum sérfræðinga ráðuneytisins að þessi viðamikla aðkoma ráðherra, sérstaklega að eiginlegum viðskiptum með aflahlutdeildir, sé varhugaverð. Leggja ætti fremur áherslu á að ytri umgjörð sé stöðug svo markaðsaðilar geti byggt ákvarðanir sínar á viðskiptalegum forsendum „en séu ekki háðir pólitískri óvissu um framtíðarfyrirkomulagið.“³⁸ Þetta umhverfi vegur að öryggi í rekstri þeirra sem stunda veiðar í atvinnuskyni undir nýtingarleyfunum og eykur hættuna á sóun verðmæta vegna rentusóknar.

IV. Umfangsmikil skattlagning rentu

Að lokum er ástæða til að fjalla um fyrirhugaðar breytingar á auðlindagjaldinu. Hér verður ekki fjallað ítarlega um þá grunnspurningu hvort skattlagning rentu sé almennt hagfelld í hagrænu tilliti. Þó er ástæða til að nefna að þar takast á tvö andstæð sjónarmið. Ágæt rök hafa verið færð fyrir því að skattlagning rentu sé varhugaverð og réttast væri að láta fyrirtækjunum og eigendum þeirra að ráðstafa rentunni. Aðrir telja skattlagningu rentu hagkvæma þar sem hún hefur takmörkuð áhrif á hvata í kerfinu (sbr. álit sérfræðihópsins³⁹). Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn benti á að hækka megi auðlindagjaldið til að ná tókum á ríkisfjármálunum⁴⁰ og OECD hefur lagt til hækkun til að efla pólitíska samstöðu um fiskveiðistjórnunarkerfið. Að mati OECD má það þó hvorki valda fjárhagsvandræðum í greininni né eyðileggja grundvöll kerfisins.⁴¹ Í öllu falli fela frumvörpin í sér staðfestingu stjórnvalda á réttmæti þess að „umframrentan“ sé tekin út úr greininni, en umræða síðustu missera (m.a. af hálfu stjórnvalda) hefur gefið skýrt til kynna að það sé síður æskilegt.

Viðskiptaráð hefur alla tíð talið hagfelldara að fyrirtæki og einstaklingar ráðstafi fjármunum frekar en hið opinbera. Ef kostir í núverandi stöðu eru annars vegar að veikja grundvöll kerfisins og draga þar með úr verðmætasköpun eða hækka umrætt veiðigjald og viðhalda grunneiginleikum kerfisins, er ljóst að síðari kosturinn er hagfelldari fyrir heildina. Það er þó aðeins að því gefnu að hækkun veiðigjaldsins dragi ekki úr hvötum og möguleikum til hagræðingar og langtímahagkvæmni. Ef marka má álit sérfræðinga á frumvörpum sjávarútvegsráðherra, þá er mjög líklegt að sú tillaga að auðlindagjaldi sem þar kemur fram sé langt umfram það sem telst hóflegt og mun draga allan kraft úr atvinnugreininni.

³⁸ Greinargerð um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og frumvarp til laga um veiðigjald, fylgiskjal með þingmáli nr. 657.

³⁹ Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, dags. 14. júní 2011, bls. 6.

⁴⁰ IMF, *Country Report nr. 12/89, Apríl 2012, bls. 15.*

⁴¹ OECD, *Economic Survey Iceland, júní 2011, bls. 3.*

Hvað varðar hækkun auðlindagjaldsins og breyttan skattstofn er rétt að vísa fyrst til álits sérfræðinefndarinnar og greinargerðar sérfræðinga ráðuneytisins, en þar segir m.a. að:

- Gjaldtakan er innan hóflegra marka ef um væri að ræða nýja ónumda auðlind en hún er það ekki í samhengi við aðrar tillögur frumvarpsins og í ljósi þess að verulegur hluti auðlindentunnar hefur þegar eignagerst og horfið úr atvinnugreininni með viðskiptum með aflahlutdeild. Þeir aðilar sem eftir standa greiddu fyrri eigendum út allan umframhagnað sem eignin tryggði og hagnast því ekki meira en eðlilegt er miðað við áhættu fjárfestingarinnar.
- Þær útgerðir sem voru skuldsettar vegna kaupna á aflaheimildum munu eiga mjög erfitt uppdráttar við upptöku breytts auðlindagjalds.
- Hækkun veiðigjalds mun hafa áhrif á virði aflahlutdeilda og það mun rýrna sem nemur gjaldhlutfallinu, þ.e fyrirtækin fá minni hagnað úr veiðunum og framselja því aflaheimildir á lægra verði, sem mun rýra eignir og þar með eigin fé útgerðarfyrirtækja.
- Óeðlilegt sé að gera ráð fyrir að engin „umframhagnaður“ verði til í fiskvinnslu með því að meta rentu veiða og vinnslu saman, enda getur sá hagnaður orðið til af fleiri ástæðum en vegna sjávarauðlindar t.d.m. orðspors á markaði, markaðsþekkingar og eftirsóknarverðrar afkastagetu.
- Erfitt er að skilja á milli „eðlilegs“ hagnaðar og „umframhagnaðar“ þegar ekki er vitað hver eðlileg ávöxtunarkrafa er, t.a.m. í tilviki áhættureksturs sem fiskvinnsla er.
- Fjármagnsþörf greinarinnar sé vanmetin í frumvörpunum því að eignagrunnurinn er ekki verðtryggður. Fastsettur fjármagnskostnaður (8% í tilviki veiða og 10% í tilviki vinnslu) er vanátlaður því verðmæti rekstrarfjármuna byggir að hluta á bókfærðu virði sem er bæði án afskrifta og fylgir verðlagi ekki. Því er auðlindentan kerfisbundið ofmetin.
- Frumvörpin gera ekki ráð fyrir að unnt sé að draga neikvæða rentu eitt árið frá jákvæðri rentu annað árið eins og almennt er gert er ráð fyrir í skattalögum um rekstrartap.⁴² Meðalskattlagning rentu getur því auðveldlega verið umfram þau 70% sem frumvarpið gerir ráð þegar horft er til fleiri en eins árs og rentan er neikvæð á því tímabili.
- Frítekjumark fyrir minni útgerðir felur í sér niðurgreiðslu óhagkvæmrar atvinnustarfsemi. Þetta skapar hvata til að viðhalda eða auka umfang ósamkeppnisfærrar atvinnustarfsemi og dregur úr hvötum til eðlilegrar hagræðingar.
- Umfangsmikil skattlagning rentu mun lækka laun sjómanna til lengri tíma, draga úr hvata til að leita nýrra nytjategunda og umgengni við auðlindina mun versna.
- Horfa verður á gjaldtökuna í samhengi við aðra þætti fiskveiðistjórnunarkerfisins og ef vegið er að möguleikum til hagræðingar og langtímahagkvæmni mun það skerða umfang auðlindentunnar og draga úr getu útgerðarinnar til að standa undir gjaldtökunni.

Önnur atriði sem nefnd hafa verið í tengslum við fyrirhugaða breytingu auðlindagjaldsins eru að:

- Ef rekstrarvirði aflaheimilda lækkar rýrnar veðhæfi skipa og þá verður erfiðara fyrir útgerðir að fjármagna sig.
- Frímark á sérstakt veiðigjald fyrir aflaheimildir upp að 30 þús. þorskígildiskílóum og að hálfu upp að næstu 70 þús. vinni gegn stærðarhagkvæmni og sporni gegn hagræðingu í greininni.
- Íslenska ríkið mun taka til sín stærstan hluta virðisauka sem m.a. hefur orðið til vegna uppbyggingu vörumerkja og gæðastaðla, sérhæfingu og hagkvæmni í nýtingu fiskafla.
- Sjávarútvegsfyrirtækjum getur reynst erfitt að byggja upp eigið fé sem nauðsynlegt er þar sem kostnaðarliðir þeirra sveiflast töluvert á milli ára. Að auki getur myndast hvati til að auka rekstrarkostnað til að lækka veiðigjaldið.
- Erfiðari uppbygging eigin fjár og samdráttur í fjárfleði veldur því að erfiðara verður að fá ný lán sem mun hamla nýliðun og draga úr fjárfestingargetu. Þetta dregur svo aftur úr getu fyrirtækjanna til að standa undir núverandi og væntanlegum skuldbindingum við lánastofnanir.⁴³
- 74 sjávarútvegsfyrirtæki með um 4.000 starfsmenn eru ekki talin geta staðið við núverandi skuldbindingar sínar verði veiðigjöldum breytt eins og frumvörpin gera ráð fyrir.

⁴² Sjá 8. tl. 1. mgr. 31. gr. laga [nr. 90/2003](#) um tekjuskatt.

⁴³ Álit Íslandsbanka á frumvörpum til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald, apríl 2012.

- Landsbankinn gerir ráð fyrir að afskrifa um 31 ma. kr. af bókfærðu virði lána bankans til sjávarútvegsfyrirtækja, til viðbótar við varúðarniðurfærslu bankans fyrir hluta viðkomandi lána, og áætla bankinn að eiginfjárlutfall hans fari úr 21,4% í 19%.⁴⁴
- Ætla má að afskriftir fjármálakerfisins í heild muni nema um 100 mö. kr. vegna þess að hluti sjávarútvegsfyrirtækja muni ekki geta staðið í skilum og að veð að baki lánnum verða ótryggari.⁴⁵
- Vafasamt sé að skattleggja íslenskan sjávarútveg umfram það sem gengur og gerist erlendis enda eru fyrirtækin í alþjóðlegri samkeppni, en hvergi í frumvörpunum er að finna samantekt á því hvort sambærilegar skattar séu erlendis og hvernig þeim er þá háttað.
- Þrátt fyrir að nýi veiðigjaldsstofninn fylgi hagnaði í sjávarútvegi betur en sá sem kveðið var á um í fyrri frumvörpum þá sé ljóst að reiknaður hreinn hagnaður Hagstofunnar (sem reiknar út árgreiðsluna) er ekki sá sami og bókhaldslegur hagnaður sjávarútvegsfyrirtækja.
- Hlutfall veiðigjaldsins af sérstökum gjaldstofni hefði verið hærri en stofninn árin 2001-2005 sökum minni arðsemi í sjávarútvegi, en þá hefði greiðsla fasta gjaldsins verið hærri en stofninn fyrir sérstaka gjaldið. Árin 2006-2010 hefði hlutfall gjaldsins verið umfram stofninn í þrjú ár af fimm.
- Vanmat er á frádráttabærum liðum frá EBITDA sem eiga að standa fyrir afskriftir og kostnaði fjármagns í rekstrinum (s.s. afskriftir rangt metnar og veiðigjaldsstofninn því hærri en ella). Þetta veldur því að starfseiningum í formi mannafla annars vegar og fastafjármuna hins vegar mismunað sem kemur harðar niður á fyrirtækjum sem stunda tæknivæddari veiðar og vinnslu því þau skila hlutfallslega meira til heildar-EBITDA en mannaflsrekari fyrirtæki.
- Mikil gjaldtaka dregur úr hvötum til fjárfestingar í tæknivæddri starfsemi þar sem afskriftir eru vanmetnar og ekki að öllu leyti frádráttabærar ólíkt starfsmannakostnaði. Í því sambandi er mikilvægt að horfa til þess að hagræðing í sjávarútvegi undanfarna áratugi hefur að miklu leyti stafað af tæknivæðingu greinarinnar.⁴⁶
- Gjaldið mun koma sérstaklega hart niður á landsbyggðinni.⁴⁷

Ofangreindri gagnrýni er í raun lítið sem ekkert svarað í greinargerð frumvarpsins. Er þar fyrst og fremst byggt á því að „umframhagnaður“ í greinni sé umtalsverður og alfarið tilkominn vegna ákvörðunar stjórnvalda að takmarka framleiðsluna og núverandi eigendur aflaheimilda hafi ekki keypt framtíðarrentuna enda sé hún þjóðarinnar. Í ofanálæg er ýjað að óeðlilegum tengslum veiða og vinnslu sem skekkir m.a. grundvöll fyrir skattlagningu.

Niðurlag

Viðskiptaráð tekur, eins og áður segir, undir mikilvægi þess að þjóðin njóti arðs af auðlindum landsins. Í ljósi ofangreindrar gagnrýni og algers skorts á greiningu ráðuneytisins á hagrænum árhifum má ætla að meiri líkur en minni séu á að umtalsverð skattlagning og viðamiklar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu muni rýra heildarverðmætasköpun kerfisins. Það mun koma niður á öllum landsmönnum – þjóðin mun njóta minni arðs af sjávarauðlindinni og lífskjörum mun hraka.

Viðskiptaráð leggur til að frumvörpin nái ekki fram að ganga, nema á þeim verði gerðar verulegar breytingar og tryggt að verðmætasköpun sem byggir á sjávarauðlindinni verði í það minnsta jafn mikil eða meiri en nú er.

Virðingarfyllst,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Aðstoðarframkvæmdastjóri
Viðskiptaráð Íslands

⁴⁴ [Umsögn Landsbankans](#) við frumvörp til laga um veiðigjöld og stjórn fiskveiða (sjá líka [hér](#) og [hér](#).)

⁴⁵ Morgunblaðið, *Hundrað milljarða króna skellur fyrir fjármálakerfi*, 18. apríl 2012, bls. 18. (sjá líka [hér](#).)

⁴⁶ [Markaðspunktur greiningardeildar Arion](#), dags. 12.4.2012.

⁴⁷ Viðskiptablaðið, [Kvótafrumvarp „versta bvaqðaaðgerð sögunnar“](#), 18. apríl 2012.