



Alþingi
Erindi nr. Þ 140/1889
komudagur 23.4.2012

Alþingi,
við Austurvöll
Reykjavík
b.t. atvinnuveganefndar

Reykjavík, 20. apríl 2012.

Efni: Umsögn TM til atvinnuveganefndar Alþingis vegna fyrirbyggjandi frumvarpa til laga um stjórn fiskveiða og veiðigjald, sem eru til meðferðar í nefndinni.

Tryggingarmiðstöðin hf. (TM) hefur um áratugaskeið, allt frá stofnun TM árið 1956, átt afar náið og gott samstarf við stóran hluta allra sjávarútvegsfyrirtækja hér á landi. Til merkis um það má nefna að á árinu 2011 stóðu félög tengd sjávarútvegi undir 25-30% af iðgjöldum TM. Aflaverðmæti skipa sem tryggð eru hjá TM nam um 83,5 ma. kr. fiskveiðiárið 2010-2011 en fjöldi íslenskra skipa og báta sem TM tryggir er u.þ.b. 500 talsins. Þá voru um 2.000 sjómenn tryggðir hjá TM á sl. ári. Auk þessara tryggingahagsmuna fer TM svo einnig með eignarhluti í fyrirtækjunum HB Granda hf. og Samherja hf. og hefur jafnframt í nokkrum tilfellum stöðu lánveitenda til sjávarútvegsfélaga. Hagsmunir félagsins eru því afar miklir af því að vel gangi í sjávarútvegi. Það skiptir TM því miklu máli að allt regluverk í sjávarútvegi sé til þess fallið að tryggja sem mesta hagkvæmni og skapi fyrirtækjum í sjávarútvegi traustan rekstrargrundvöll.

Í ljósi þessa fékk TM fyrr í þessum mánuði Bonafide lögmenntil að skrifa lögfræðialit um fyrirbyggjandi frumvörp sjávarútvegsráðherra, um stjórn fiskveiða annars vegar og veiðigjald hins vegar. Þar sem sá tími sem hagsmunaaðilum var veittur til að fara yfir frumvörpin og skila af sér umsögn var af skornum skammti leyfir TM sér að vísa í meðfylgjandi lögfræðialit Bonafide og gerir TM þar með meginsjónarmið í álitilögmannna að sínu.

TM telur að heppilegra hefði verið að gefa hagsmunaaðilum lengri tími til að vinna umsagnir og álit til þess að geta áttað sig til fuils á mögulegum áhrifum frumvarpanna. Þannig hefur ekki skapast nægilegt ráðrúm til að kanna hvaða áhrif frumvörpin munu hafa á váttryggingar tengdum sjávarútvegi verði þau að lögum í óbreyttri mynd. Félagið óttast hins vegar að hin nýja lagasetning geti haft veruleg áhrif á samsetningu fiskveiðiflotans, viðhald og endurnýjun fiskiskipa og öryggi um borð í fiskiskipum og að þessi áhrif geti leitt til aukins tjónþunga með tilheyrandi áhrifum á váttryggingaiðgjöld sjávarútvegfyrirtækja. Byggir þessi ótti félagsins á reynslu frá fyrri tíð, m.a. frá áttunda áratug síðustu aldar þegar fiskveiðiflotinn var gjöróllkur og alvarlegir skipskaðar og manntjón voru miklu mun tíðara en staðreyndin er í dag.

TM telur enn fremur varhugavert af stjórnvöldum að ætla sér að setja nýjar reglur um atvinnugreinina á svo skömmum tíma sem ræðir og, að því er virðist, í andstöðu við flesta þá aðila sem í henni starfa sem og sjávarbyggðum landsins. Hættur af slíkum vinnubrögðum eru margvíslegar, þau skapa mikið óöryggi og óvissu sem ekki er greininni til framdráttar. Það er mikilvægt að mati TM að víðtæk og almenn sátt liggja til grundvallar svo viðamiklum breytingum á rekstrarumhverfi einnar helstu atvinnugreinar hér á landi.

TM vill áréttta að fyrirtækið telur eðlilegt að þeir sem njóti hins takmarkaða aðgangs að auðlindinni og nýti hann til atvinnurekstrar greiði eðlilegt og sanngjarnt afgjald til þjóðarinnar vegna þess mögulega umframars sem nýting hinna takmörkuðu gæða gefa viðkomandi fyrirtækjum. Með fyrirvara um áreiðanleika þeirra greininga sem liggja fyrir telur TM að í þessum frumvörpum, eins og þau líta út



núna, sé gengið of langt í gjaldröku og pólitískum afskiptum af atvinnugreininni. Er það mat TM að verði umrædd frumvörp að lögum muni rekstur fjölda sjávarútvegsfyrirtækja verða afar þungur, hagkvæmni í greininni væri að hluta fyrir borð borin, og hagsmunaðilar á borð við TM muni tapa umtalsverðum upphæðum. Jafnframt er það mat TM að afar ólíklegt verði að teljast að það markmið að gera nýliðun í greininni betur mögulega en e.t.v. má ætla að nú sé, sé andvana fædd þar sem tæpast verður séð að frumvarpið geri ráð fyrir að fjárfesting í sjávarútvegi verði talin arðvænieg.

Að öðru leyti vísar TM í meðfylgjandi lögfræðilít sem stjórn félagsins hefur gert að sínu, eins og áður sagði.

Virðingarfyllst,

Sigurður Viðarsson
forstjóri
Tryggingamiðstöðin hf.



Á L I T S G E R ð

VIÐTAKANDI:

Stjórn Tryggingamiðstöðvarinnar hf.

SENDANDI:

Bonafide lögmenn / Lúðvík Bergvinsson hdl. og Sigurvin Ólafsson hdl.

DAGSETNING:

08.04.12

EFNI:

Frumvarp til nýrra laga um stjórn fiskveiða og veiðigjöld

Þann 26. mars sl. voru lögð fram á Alþingi tvö frumvörp til laga, annars vegar til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða (þskj. nr. 1052) og til laga um veiðigjöld (þskj. nr. 1053). Af því tilefni óskaði Tryggingamiðstöðin hf. (TM) eftir álitserð þar sem greindar yrðu helstu breytingar frá núverandi fyrirkomulagi um stjórn fiskveiða, ef frumvörpin verða að lögum, og að metin yrðu líkleg eða möguleg áhrif breytinganna á framtíð fiskveiðistjórnunarkerfisins og þá aðila sem nú starfa innan þess kerfis. Var þess enn fremur óskað að í álitserðinni væri litið til þeirra breytinga og áhrifa sem mögulega kynnu að varða hagsmuni TM sérstaklega.

Samkvæmt upplýsingum frá TM þá tengist félagið sjávarútvegi í nokkuð ríkum mæli, einkum í samanburði við önnur tryggingafélög. Þannig standa félög beintengd sjávarútvegi undir 25-30% af iðgjöldum TM en auk þess eru mörg félög í svokölluðum sjávarklasa meðal viðskiptavina félagsins. Aflaverðmæti váttryggðra skipa sem tryggð eru hjá TM nam um 83,5 ma. kr. fiskveiðiárið 2010-2011 en fjöldi skipa og báta sem TM tryggir er u.þ.b. 500. Þá voru um 2.000 sjómenn tryggðir hjá TM á sl. ári. Auk þessara tryggingahagsmuna fer TM svo einnig með 5,4% eignarhlut í HB Granda hf. og 8,8% eignarhlut í Samherja hf. Það er því ljóst að umfangsmiklar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu gætu varðað hagsmuni TM í miklum mæli.

Álitserðin er sett upp með þeim hætti að fyrst er að finna stutt ágríp um núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi og þau álitamál og þá þróun sem hefur leitt til þess að nú eru lagðar til breytingar á kerfinu. Í framhaldinu eru raktar helstu nýjungar og breytingar sem

finna má í frumvörpunum, hvoru um sig, og samhliða greind möguleg eða líklég áhrif þeirra á þá aðila sem nú starfa í greininni. Að lokum er lagt mat á hvort og þá hvernig hin nýju frumvörp geti komið til með að hafa áhrif á hagsmunum TM til skemmri og lengri tíma.

Rétt er að gera þann fyrirvara að málsmeðferð frumvarpanna er á byrjunarstigi og sé tekið mið af fordæmum lagasetningar á þessu sviði má búast við því að efni frumvarpanna geti tekið nokkrum breytingum eftir því sem fram líður. Af þeirri ástæðu er í álitsgerðinni að meginstefnu fjallað með almennum hætti um þau atriði sem undirritaðir telja mestu máli skipta á þessu stigi. Eftir því hvernig málin þróast kann að skapast tilefni til að skoða einstaka þætti nánar, mögulega í því skyni að koma athugasemdum á framfæri við Alþingi, þegar hagsmunaaðilum gefst tækifæri til umsagnar.

I. Almenn um íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið

Í því ágripi sem hér fylgir er reynt að teikna upp meginlínur og þróun þess fiskveiðistjórnunarkerfis sem verið hefur við lýði hérlendis síðastliðna rúma tvo áratugi eða svo. Um einstaka þætti eða tæknileg atriði kerfisins er óþarfi að fjölyrða, en rétt er að gera stuttlega grein fyrir þeim sjónarmiðum sem liggja að baki kerfinu og þeim álitamálum sem hafa leitt til þeirrar stöðu sem nú liggur fyrir.

Tilkoma kvótakerfisins

Með lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var aflamarkskerfið, eða kvótakerfið svokallaða, fest í sessi með ótímabundnum hætti. Tilgangur laganna var samkvæmt frumvarpi laganna sá að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmari og skynsamlegri nýtingu fiskistofnanna þannig að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni yrði náð fyrir þjóðfélagið í heild. Með lögnum var sjávarútvegsráðherra falið að ákveða þann heildarafla sem veiða mátti á ákveðnu tímabili úr einstökum nytjastofnum við Ísland. Hlutdeild í þeim afla var úthlutað hverju skipi í samræmi við aflareynslu þeirra síðustu veiðitímabil og skyldi sú aflahlutdeild haldast óbreytt milli ára. Í lögnum var jafnframt kveðið á um heimildir til að framselja aflahlutdeild og til að færa aflamark á milli skipa.

Í fyllingu tímans voru ýmsar breytingar gerðar á lögnum, sem óþarfi er að rekja nánar hér, en löggin voru endurútgefin árið 2006 með lögum nr. 116/2006, sem eru gildandi lög í dag.

Í stórum dráttum má lýsa núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi þannig að aðilar sem vilja stunda veiðar í atvinnuskyni þurfa almenn veiðileyfi, en til þess þarf að eiga eða hafa afnot skips sem hefur haffærisskírteini. Á þeim grunni eru þeim frjálsar veiðar úr þeim stofnum sem ekki eru háðir takmörkunum. Til varanlegrar heimildar til veiða úr stofnum sem eru háðir takmörkunum þurfa viðkomandi hins vegar að vera komnir að aflahlutdeild, annað hvort á grundvelli upphaflegrar úthlutunar eða síðar til komins framsals. Nýti þeir aðilar

sem varanlega eru komnir að aflahlutdeild ekki rétt sinn með fullnægjandi hætti getur komið til þess að þeir glati honum varanlega. Eins setja fiskveiðistjórnunarlögin því hámark hversu mikla aflahlutdeild einstakir menn og lögpersónur mega eiga.

Desemberdómurinn 1998 og Vatneyrardómurinn 2000

Eins og kunnugt er þá hefur fiskveiðistjórnunarkerfið lengi verið umdeilt, bæði á meðal stjórnámálamanna og lögfræðinga, og hafa ýmis ágreiningsefni tengd meginreglum þess verið borin undir dómstóla.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 3. desember 1998, í máli 145/1998 (svokallaður "Desemberdómur") var komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði kerfisins fyrir veitingu almenns veiðileyfis fengju ekki staðist sjónarmið um jafnræði, þar sem heimild til veiða var bundin við eignarhald á skipi með veiðireynslu frá ákveðnu tímabili eða við rétt leiddan af slíku eignarhaldi.

Löggjafinn brást við dóminum með lagabreytingu sem fól í sér að við veitingu veiðileyfis var einungis gerður áskilnaður um að viðkomandi aðili réði yfir fiskiskipi sem hefði haffærisskírteini, þ.e. óháð veiðireynslu. Í framhaldinu reis upp ágreiningur um hvort að burtséð frá þeirri lagabreytingu teldist dómurinn hafa falið í sér endanlega niðurstöðu um ógildi meginreglna kerfisins um úthlutun veiðiheimilda.

Úr því ágreiningsefni leysti Hæstiréttur í svokölluðum Vatneyrardómi frá 6. apríl 2000, í máli nr. 12/2000. Þar fjallaði dómurinn um að veita yrði löggjafanum svigrúm við val á leiðum til að ráðstafa takmörkuðum gæðum með almennum skilyrðum um að málefnalega væri að úthlutunum staðið. Almennt var og viðurkennt að við gerð reglna um úthlutun úr takmarkaðri auðlind var og er nær ómögulegt að útiloka mismunun af einum eða öðrum toga. Var svo rakin sú leið löggjafans að ráðstafa veiðiheimildum eftir ákveðnum forsendum, þ.e. til þeirra aðila sem atvinnu höfðu haft af fiskveiðum úr umræddum stofnum og sýnt gátu fram á aflareynslu á ákveðnum viðmiðunartíma. Niðurstaða Hæstaréttar var að sú úthlutunaraðferð stæðist kröfur um jafnræði enda teldist aðferðin málefnaleg og stæðist meðalhóf.

Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna 2007

Árið 2003 beindu tveir Íslendingar kæru til mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, sem starfar á grundvelli alþjóðlegs samnings um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi (SBSR), þar sem þeir byggðu á því að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið bryti gegn rétti þeirra til jafnræðis sem tryggður væri í 26. gr. SBSR. Kærendur fóru, með vísan til grundvallarreglna um atvinnufrelsi og jafnræði, fram á að vera veittur möguleiki til að stunda þá atvinnu sem þeir helst kusu án þess að þurfa fyrst að yfirstíga hindrun sem í væru fólgin forréttindi fyrir aðra, m.ö.o. að þurfa að kaupa kvóta af aðilum sem höfðu fengið hann úthlutaðan.

Í niðurstöðu nefndarinnar, sem kom út árið 2007, var tekin afstaða til þess hvort að það stæðist jafnræðisreglur að kærendur væru lögum samkvæmt skyldugir til þess að greiða samborgurum sínum fé fyrir kvóta til að stunda veiðar tiltekinna fisktegunda í atvinnuskyni og þar með öðlast aðgang að fiskistofnum þeim sem teljast sameign þjóðarinnar samkvæmt sömu lögum. Í álitinu var fjallað um að skipta mátti þeim sem vildu stunda fiskveiðar í tvo hópa. Fyrri hópurinn hafi eignast kvóta á grundvelli veiðireynslu á tilteknu tímabili. Þeir sem í þennan hóp féllu gætu ýmist nýtt kvóta sinn sjálfir, leigt hann öðrum eða selt. Þeir sem í síðari hópinn féllu þyrftu hins vegar að leigja eða kaupa kvóta af fyrri hópnum af þeirri ástæðu einni að þeir höfðu ekki átt eða gert út fiskveiðiskip á sama tímabili.

Niðurstaða nefndarinnar var sú að þetta fyrirkomulag væri ekki byggt á sanngjörnum forsendum og stæðist ekki reglur um jafnræði, sbr. 26. gr. SBSR. Í samræmi við það var íslenska ríkinu gert skylt að ábyrgjast að kærendur fengju raunhæfar úrbætur, þ.á.m. fullnægjandi skaðabætur, sem og að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið yrði endurskoðað.

Ekki er til þess vitað að ríkið hafi orðið við tilmælum nefndarinnar um að bæta kærendum meint tjón en síðustu ár hafa hins vegar eins og kunnugt er staðið yfir umfangsmiklar viðræður og undirbúningsvinna í því skyni að gera gagngerar breytingar á því fiskveiðistjórnunarkerfi sem hefur verið við lýði og um er fjallað í álitni nefndarinnar. Af fyrirliggjandi lagafrumvörpum má ráða að álit nefndarinnar hafi að einhverju leyti verið haft til hliðsjónar við undirbúningsvinnu þeirra og miðað við þær tillögur sem þar má finna má ætla að verið sé að reyna að að koma til móts við þau sjónarmið sem sett eru fram í álitinu.

Hvað umrætt álit varðar er rétt að hafa í huga að það stafar frá stofnun sem hefur ekki stöðu dómstóls og veitir einungis álit um réttindi tengd tilteknum samningi Sameinuðu þjóðanna, sem ekki hefur verið veitt lagagildi hér á landi. Meðal annars af þeim sökum hefur álitid ekki verið talið geta haft svo þungt vægi að því beri að fylgja í einu og öllu.

Atvinnuréttindi og eignarréttur útgerðarmanna

Eitt af lykilatriðunum sem hefur verið til skoðunar þegar hugmyndir um gagngerar breytingar á stjórn fiskveiða eru viðraðar er hvort að þær útgerðir sem fyrir starfa í kerfinu þurfi bótalaust að þola slíkar breytingar. Almennt hefur verið talið að réttindi þeirra til aflaheimilda og veiða samkvæmt núverandi kerfi verði ekki af þeim tekin í einu vettfangi án bóta og er þá vísað til stjórnarskrárvarinna atvinnuréttinda, m.t.t. eignarréttarákvæðis og sjónarmiða um lögmætar væntingar.

Ljóst er að ekki er til staðar beinn eignarréttur rétthafa yfir fiskistofnum, enda teljast þeir samkvæmt lögum sameign íslensku þjóðarinnar.¹ Þar að auki var í lögnum allt frá

¹ Þess skal þó getið að það er viðtekin skoðun lögfræðinga að sameignarhugtakið hafi þarna ekki eignarréttarlegt inntak og á því var m.a. byggt í fyrrgreindum Vatneyrardómi. Af dóminum verður ráðið

upphafi gerður sérstakur fyrirvari þess efnis að úthlutun veiðiheimilda skapaði ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir veiðiheimildum. Ýmsir fræðimenn hafa hins vegar talið að sá fyrirvari taki einungis til eignarréttar á veiðiheimildum út af fyrir sig en ekki til verndar á fiskveiðiréttindum í sjó sem atvinnuréttinda. Þó hefur það lengst af almennt verið viðteknari skoðun að umræddur fyrirvari hafi þýðingu til takmörkunar á stjórnarskrárvörðum eignarrétti á veiðiheimildum. Fær sú skoðun jafnframt stuðning í áður nefndum dómi Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu.

Hins vegar er almennt viðurkennt að veiðiheimildir njóti að ákveðnu marki verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrár, þó að deilt hafi verið um hversu rík sú vernd sé. Þannig hefur verið viðurkennt að þegar menn eru farnir að stunda tiltekna vinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda, geti þau atvinnuréttindi sem þar skapast notið verndar samkvæmt 72. gr. stjkskr. um eignarrétt. Er þá lítið til þess að sú heimild sem atvinnan er byggð á hafi fjárhagslegt gildi fyrir rétthafann og að hann eigi, sérstaklega þegar tímar líða, fjárhagslegt öryggi sitt undir þeirri heimild. Ekki er samstaða um nákvæmt inntak eða umfang verndarinnar en þó má segja að almenn samstaða sé um að hún sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd.

Í stuttu máli þá vegast þar á sjónarmið um lögmætar væntingar rétthafa um óbreytt kerfi eftir því sem það hefur styrkst í sessi, með tilheyrandi fjárfestingum og framtíðaráætlunum, og þau sjónarmið sem fram koma í fyrrgreindum fyrirvara laganna, um að úthlutun veiðiheimilda til rétthafa feli ekki í sér óafturkallanlegt forræði þeirra yfir þeim. Það sem styrkir einkum sjónarmið um lögmætar væntingar er að núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi hefur í meginatriðum verið óbreytt frá setningu laga nr. 38/1990 og því ljóst að margir aðilar hafa lagt í umtalsverðar fjárfestingar, bæði í tækjum og veiðiheimildum, í trausti þess að ekki yrðu gerðar grundvallarbreytingar á kerfinu. Má þá einnig hafa í huga að mjög stór hluti veiðiheimilda sem upphaflega var úthlutað á grundvelli kerfisins hefur skipt um hendur við sölu á frjálsum markaði. Þannig hafa menn fjárfest í aflaheimildum og haft til þess lögmætar væntingar um að geta nýtt sér þau réttindi.

Þegar komið hefur til álita að kollvarpa núgildandi fyrirkomulagi hafa því jafnan farið fram umræður og rannsóknir ýmissa fræðimanna um hvar mörkin liggja á milli þess aðlögunartíma sem gæti talist sanngjarn fyrir þá aðila sem þurfa að takast á við breytt kerfi og þess aðlögunartíma sem fæli í sér brot gegn atvinnuréttindum eða eignarréttindum sömu aðila. Hvað varðar beinar skerðingar, svo sem t.d. innköllun veiðiheimilda, þá hefur verið nefnt mörkin liggi eitthvað í kringum það að innköllun allt að 5% af veiðiheimildum á ári gæti talist fela í sér fullnægjandi og lögmætt svigrúm. Í þessu sambandi má þó ekki líta framhá því að aðrar og óbeinni leiðir til breytinga á kerfinu geta líka haft slík áhrif að til brots gegn stjórnarskrárvörðum réttindum varði, eins

að Hæstiréttur líti á sameignarhugtakið í lögunum sem markmiðslýsingu um að stuðla eigi að sem mestum efnahagslegum afrakstri auðlindarinnar, þjóðinni allri til heilla. Í fyrirliggjandi frumvarpið er fyrirhugað að breyta þessu orðalagi laganna.

og til dæmis ef á aðila í kerfinu eru lagðar slíkar skattaálögur eða aðrar sambærilegar kvaðir sem leiða til þess að aðilum verður ekki unnt að stunda rekstur undir slíkum skilyrðum. Þetta kemur til frekari skoðunar hér síðar þegar fjallað verður um frumvarp til laga um veiðigjöld.

Í aðdraganda fyrirbyggjandi lagafrumvarpa hafa verið uppi hugmyndir eða kröfur um að afnema kvótakerfið, ef svo má segja, með innköllun allra aflaheimilda af núverandi rétthöfum. Í fyrirbyggjandi frumvarpi um stjórn fiskveiða virðist það hafa verið metið sem svo að núverandi réttihafar verði ekki bótalaust sviptir veiðiheimildum sínum í einu vefangi, enda við það miðað að þeir haldi þeim næstu 20 árin a.m.k., að vísu með tilteknum skerðingum og stórlega auknum veiðigjöldum, sbr. nánar síðar. Virðist því byggt á því sjónarmiði sem löngum hefur verið haldið uppi, að þeir sem hafa fengið úthlutað veiðiheimildum í núverandi kerfi fái sanngjarnan og hæfilegan frest til að laga rekstur sinn að breyttu laga- og rekstrarumhverfi. Hvort að sá tímarammi eða þær skerðingar sem kveðið er á um í frumvarpinu standist þessi sjónarmið verður ekki fullyrt um að svo stöddu en líklegt má telja að núverandi réttihafar skoði þau mál gaumgæfilega og láti eftir atvikum á rétt sinn reyna fyrir dómstólum.

Samantekt

Hér að ofan hefur verið stiklað á stóru um núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi og helstu átakalínur um gildi þess og framtíð. Rétt er að hafa þessi sjónarmið í huga þegar fyrirbyggjandi lagafrumvörp eru vegin og metin, enda byggja þær breytingatillögur sem þar er að finna að ýmsu leyti á þeim grunni að leiða í jörð helstu ágreiningsmál varðandi stjórn fiskveiða. Þannig segir t.a.m. í greinargerð með frumvarpinu um stjórn fiskveiða:

Með frumvarpinu er leitast við að tryggja festu og öryggi í sjávarútvegi með tímabindingu aflahlutdeilda til langs tíma og fyrirsjáanleika um mögulegar breytingar á skipulagi sjávarútvegs. Um leið er komið til móts við önnur sjónarmið með tímabindingu réttinda, auknum möguleika til nýliðunar, stofnun kvótapiðs og ráðstöfun aflamarks innan flokks 2. Þannig er með frumvarpinu leitast við að feta meðalveg til að ná þeim samfélagslegu markmiðum sem stefnt er að við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða.

Af tilvitnuninni má sjá að með frumvarpinu er gerð tilraun til að skapa sátt meðal helstu hagsmunaaðila sjávarútvegs um skipulag og stjórn fiskveiða. Þannig er t.a.m. reynt að finna þann meðalveg sem getur bæði komið til móts við kröfur starfandi útgerða um lögættar væntingar, fyrirsjáanleika og festu til lengri tíma en áður og til móts við kröfur um nýliðun í greininni og aukna áherslu á byggðasjónarmið.

Hvort að höfundum frumvarpanna hafi tekist að finna þann meðalveg sem getur verið grunnur að víðtækri sátt er hins vegar annar handleggur sem og hvort að vegurinn teljist samrýmast stjórnarskrárbundinni vernd atvinnu- og eignarréttinda starfandi aðila í

núgildandi kerfi. Jafnframt, og kannski enn mikilvægara, þá er hvergi nærri útséð um hvort að þær breytingar sem lagðar eru til séu til þess fallnar að auka frekari hagkvæmni í greininni eða hvort þær stuðli að óhagkvæmari nýtingu auðlindarinnar en áður hefur verið. Eins og nánar er vikið að hér að neðan telja undirritaðir að fleiri vísbendingar bendi í þá átt að hið síðarnefnda verði niðurstaðan ef frumvörpin verða óbreytt að lögum.

II. Helstu nýjungar og breytingar í frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða

Í fyrirbyggjandi frumvörpum felast umtalsverðar breytingar frá núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Hér að neðan verður gerð grein fyrir helstu breytingunum og hvað þau í grunninn fela í sér. Hvað breytta stefnu í fiskveiðistjórnun varðar þá eru öll slík ákvæði að finna í frumvarpinu til nýrra heildarlaga um stjórn fiskveiða, en frumvarp um veiðigjöld einskorðast við forsendur og rökstuðning nýs fyrirkomulags um veiðigjöld í tengslum við hið breytta kerfi.

Í þessum kafla verða raktar með almennum hætti þær nýju reglur og nálganir sem finna má í fyrra frumvarpinu og lúta að grundvallarþáttum fiskveiðistjórnunar. Við hvern þátt er jafnframt fjallað stuttlega um líklegan tilgang með breytingunum og þeim almennu áhrifum sem þær eru líklegar til að hafa.

Nýtingarleyfi

Ein veigamesta breytingin sem gerð er frá núgildandi fyrirkomulagi er að núverandi handhafar aflaheimilda skulu fá úthlutaðan tiltekinn hluta heimilda sinna í formi nýtingarleyfa. Með því er fallið frá að fara svokallaða "samningaleið" sem helstu hagsmunaaðilar í sjávarútvegi ásamt fulltrúum Alþingis höfðu raunar komið sér saman um. Í frumvarpinu má þó finna tilvísanir til þess að það byggji að einhverju leyti á umræddri samningaleið og þeirri undirbúningsvinnu sem bjó að baki henni. Er til dæmis tekið fram í frumvarpinu að nýtingarleyfin feli í raun í sér ígildi samkomulags milli handhafans og ríkisins.

Sá grundvallarmunur er þó á þeirri nálgun sem gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi frumvarpi og svokallaðri samningaleið, að í samningaleiðinni var ekki gert ráð fyrir einhliða ákvörðun stjórnvalda um það hvað fælist í hinum stjórnarskrárvörðu atvinnuréttindum þeirra sem til margra ára hafa fengið úthlutað aflaheimildum og nýtt auðlindina, heldur yrði gerður samningur milli aðila um innihald og efni þeirra, tímalengd, skyldur réttthafa og hvernig framlengingu á þeim réttindum yrði háttáð ef allar skyldur væru uppfylltar. Sú leið var hins vegar ekki farin í fyrirbyggjandi frumvörpum og því má segja að sú framsetning í frumvarpinu sé röng um að nýtingarleyfi feli í sér ígildi samkomulags, enda verður leyfið að öllu leyti veitt einhliða af hálfu ríkisins og samkvæmt einhliða skilyrðum þess.

Hugmyndin um nýtingarleyfi byggir hins vegar á öðru sjónarmiði sem lagt var til

grundvallar samningaleiðarinnar, þ.e. að núverandi handhafar aflaheimilda verði ekki bótalaust sviptir þeim heimildum í einu veffangi, sbr. fyrri umfjöllun í kafla I. Til að koma til móts við það sjónarmið er því í frumvarpinu kveðið svo á um að nýtingarleyfi skuli veitt til a.m.k. næstu 20 ára, þ.e. frá upphafi fiskveiðiársins 2012/2013 að telja, sbr. 1. mgr. 11. gr.

Nánar til tekið er um það kveðið að tilkynni ráðherra ekki að annað sé fyrirhugað þá framlengist nýtingarleyfi um eitt ár í senn, og ár frá ári, þannig að 15 ár verði jafnan eftir af gildistíma þess, sbr. 3. mgr. 11. gr. Slíka tilkynningu geti ráðherra þó fyrst gefið út þegar 5 ár eru liðin af tímalengd leyfisins.

Allir núverandi réttihafar aflaheimilda eiga rétt á útgáfu nýtingarleyfis samkvæmt ofangreindu. Þá er þess getið í 4. mgr. 11. gr. að þeir sem síðar komi til, þ.e. þeir sem eigi fiskiskip sem hefur veiðileyfi og flytja á það aflahlutdeild, muni einnig eiga rétt á útgáfu nýtingarleyfis. Þó virðist sem svo að slík ný nýtingarleyfi geti orðið styttri en 20 ár, enda er svo kveðið á um að *“upphafleg tímalengd nýrra leyfa miðast við 1. ágúst 2012”*, eins og segir í ákvæðinu. Sú regla gefur vísbendingu um það að ætlunin með frumvarpinu sé að nýtingarleyfiskerfinu sé í raun ekki ætlaður lengri tími en 20 ár, auk þess sem að hvergi er um það kveðið að nýtingarleyfishöfum standi til boða að framlengja leyfi sitt. Má ætla að með þessu sé ríkisvaldið að reyna að koma sér undan mögulegum bótakröfum núverandi réttihafa, sbr. fyrri umfjöllun um atvinnu- og eignarréttarvernd þeirra, þ.e. að veita þeim 20 ára svigrúm til að búa sig undir að öðru og gjörbreyttu fiskveiðistjórnunarkerfi verði komið á laggirnar, hvort sem um væri að ræða uppboðskerfi í kjölfar innköllunar ríkisins á öllum aflaheimildum eða annað í þeim dúr. Með því að veita umrætt svigrúm væri því hugmyndin að veikja fyrrgreind sjónarmið aðila um lögmætar væntingar og þar með sjónarmið um bætur á grundvelli missi atvinnu- og eignarréttinda.

Um þessa túlkun verður að sjálfsögðu ekki fullyrt enda koma þessi sjónarmið ekki fram með beinum hætti í frumvarpinu. Þá verður heldur ekki fullyrt um hvort að umrætt 20 ára svigrúm yrði talið fullnægjandi til að útiloka bótakröfur útgerðarfyrirtækja. Í því sambandi má þó nefna að 20 ára tímabil getur talist nokkuð stutt til að keyra niður svo umfangsmikinn rekstur og skuldir sem almennt fylgja útgerð fiskiskipa, ekki síst ef að veiðigjöld verða á sama tíma jafn þungur baggi og lagt er til, sbr. síðar.

Í frumvarpinu er að því vikið að nýtingarleyfiskerfið eyði óvissu og tryggi stöðugleika fyrir núverandi handhafa aflaheimilda þar sem þeir geti gengið að heimildum vísu til fyrirsjáanlegs tíma. Ekki er víst að allir núverandi réttihafar geti fallist á slíka framsetningu heldur muni fremur líta á kerfið með þeim hætti að samkvæmt því geti þeir gengið að því vísu að þeir muni missa réttindin að 20 árum liðnum og að óráðið sé hvað taki þá við. Við slík skilyrði má færa rök að því að fjárfestingar dragist saman, bæði varðandi þann rekstur sem er fyrir hendi sem og varðandi framþróunar- og nýsköpunarhugmyndir. Þá er þekkt sú kenning hagfræðinnar að þegar þeir sem nýta auðlindir geti ekki verið vissir um réttindi sín til framtíðar muni skammtímahugsun leiða til þess að síður verði gætt að góðri

meðferð auðlindarinnar, sbr. hinn svokallaði "leigjendavandi".

"Pottaskipting" aflaheimilda

Önnur veigamikil breyting er sú að lagt er til að aflaheimildum verði skipt í tvo flokka, sem oft eru nefndir pottar. Sú tilhögun er að mörgu leyti byggð á pólitískum sjónarmiðum, t.d. byggðasjónarmiðum, en felur auk þess í sér vísbendingu um þá stefnumörkun sem áður var nefnd, að aflaheimildir skuli allar jafnt og þétt skila sér undir forræði ráðherra til frambúðar.

Þannig er kveðið á um að í flokk 1 falli aflaheimildir sem úthlutaðar eru til einstaklinga og lögaðila á grundvelli nýtingarleyfa, sbr. hér að framan. Í flokk 2 falli hins vegar aðrar aflaheimildir, sem verði á forræði ráðherra. Samkvæmt VI. kafla mun ráðherra geta ráðstafað aflaheimildum úr þeim flokki til strandveiða, bóta og byggðakvóta, línuívilnunar, frístundaveiða, áframeldi þorsks og sérstaks Kvótapiþings, sem er ætlað að verða vettvangur viðskipta með aflamark.

Skerðing aflaheimilda

Á grundvelli ofangreindrar pottaskiptingar er í frumvarpinu jafnframt kveðið á um skerðingu aflaheimilda núverandi réttthafa, með varanlegri ráðstöfun þeirra í flokk 2. Er þannig um það kveðið í bráðabirgðaákvæði II að frá upphafi fiskveiðiársins 2012/2013 skerðist aflahlutdeildir fiskiskips um 9,5% af þorski, 6,9% af ýsu, 7,2% af ufsa, 9,8% af steinbít og 5,3% af öðrum tegundum þar sem aflahlutdeild hefur verið úthlutað.

Í 3. mgr. bráðabirgðaákvæðis VII er jafnframt um það kveðið að verði heildarafli þorsks á fiskveiðiarinu 2012/2013 ákveðinn meiri en afli yfirstandandi árs, þ.e. 177.000 tonn, skuli fyrstu 4.500 tonninn renna til flokks 2.

Enn fremur segir í 2. mgr. 8. gr. að verði fyrir fiskveiðiar teknar ákvarðanir um að heildarafli þorsks, ýsu, ufsa og steinbíts verði meiri en nánar tilgreindur fjöldi lesta skv. ákvæðinu, þá skuli 60% þess aflamarks sem umfram er í hverri tegund renna til flokks 1 og 40% til flokks 2.

Þá er um það kveðið í 12. gr. varðandi framsal aflahlutdeilda, að við slíkt framsal skuli sú aflahlutdeild sem framseld er verða skert um 3% og að þeim hluta skuli ráðstafað til flokks 2.

Ljóst er af ofangreindu að um nokkuð umfangsmiklar skerðingar er að ræða og óhætt að fullyrða að núverandi útgerðir munu bíða nokkurn halla af því. Þessar fyrirhuguðu skerðingar koma enn fremur illa við útgerðirnar sökum þess að þær hafa áður þurft að taka á sig skerðingar í ýmsum tegundum sökum sveiflna í stofni þeirra og hafa almennt gert ráð fyrir því að njóta góðs að stækkun stofnanna í framtíðinni. Miðað við

fyrirliggjandi frumvarp er hins vegar ljóst að komi til vaxtar fiskistofnanna munu útgerðirnar einungis njóta hluta þess. Augljóst er að ofangreindar skerðingar eru til þess fallnar að veikja rekstrargrundvöll núverandi útgerða sem eðlilega mun hamla frekari vexti þeirra og möguleikum til fjárfestinga.

Framsal aflaheimilda – forkaupsréttur ráðherra

Í núgildandi kerfi hefur framsal aflaheimilda verið heimilt. Upphaflegur tilgangur þess var að stuðla að hagræðingu í sjávarútvegi og gefa vel reknum sjávarútvegsfyrirtækjum þann möguleika að auka við sig aflaheimildir. Almennt hefur það markmið skilað sér þó að jafnan hafi verið uppi raddir um að framsalsheimildin hafi haft ýmis önnur neikvæð áhrif, t.a.m. gagnvart smærri bæjarfélögum.

Í fyrirliggjandi frumvarpi verður framsal áfram heimilt, en þó er reynt að draga að einhverju leyti úr hvatanum til að stunda slík viðskipti. Þannig segir í 12. gr. að þegar slík viðskipti eiga sér stað skuli Fiskistofa skerða þá aflaheimild sem framseld er um 3% og að því hlutfalli skuli ráðstafað í flokk 2 undir forræði ráðherra. Þá segir enn fremur að heimild til framsals falli að öllu leyti úr gildi við upphaf fiskveiðiársins 2032. Hér kemur enn á ný fram vísbending um að fyrirhugað sé að eftir 20 ár verði komið á algerlega nýtt fiskveiðistjórnunarkerfi, með ríku eða fullu forræði ríkisvaldsins.

Það liggur í augum uppi að með 3% skerðingunni við framsal er verið að rýra virði aflaheimilda. Hvort að skerðingin sé að slíku umfangi að hún leiði til þess að aðilar versli síður með aflaheimildir er erfitt að fullyrða um. Þar skal þó hafa í huga að algert bann við framsali mun taka gildi eftir 20 ár og að ýmislegt bendir til þess að þá muni ríkisvaldið taka til sín allar aflaheimildir. Við slíkt umhverfi munu aðilar eflaust hugsa sig tvisvar um áður en fjárfest er í aflaheimildum. Almennt mætti ætla að sú staða væri óheppileg fyrir framþróun og hagkvæmni í sjávarútvegi.

Í þessu sambandi má jafnframt geta þeirrar nýjungar í frumvarpinu að í 13. gr. er að finna ákvæði þess efnis að ráðherra verði heimilt að neyta forkaupsréttar að aflahlutdeildum ef framsal fer yfir 20% af ígildum ákveðinna byggðarlaga. Er sú heimild sett fram til að mæta þeim neikvæðu áhrifum framsals á þróun byggða sem fyrr voru nefnd.

Samantekt

Af þeim breytingum sem hér hafa verið raktar má sjá að margt bendir til þess að markmið frumvarpsins sé að leggja drög að gjörbreyttu skipulagi í stjórn fiskveiða, í þá átt að styrkja forræði og stjórnun ríkisvaldsins á nýtingu auðlindarinnar. Þannig má greina þá meginstefnu í frumvarpinu að horfið skuli frá því að ríkisvaldið annist eingöngu umgjörð og regluverk utan um nýtingu einkaaðila á auðlindinni og að þess í stað gerist ríkisvaldið meiri þátttakandi í nýtingunni sjálfri. Orð eins og ríkisvæðing eða þjóðnýting koma óneitanlega upp í hugann, þó að varasamt sé að nota of sterk orð í þessu samhengi. Hvort

að þessi nálgun í frumvarpinu sé heppileg, sanngjörn eða líkleg til að stuðla að meiri vexti auðlindarinnar eða meiri hagkvæmni í nýtingu auðlindarinnar er að mörgu leyti hagfræðilegt eða pólitískt umfjöllunarefni, og fer svarið við því eflaust eftir lífsskoðunum hvers og eins sem það metur.

Það er þó ljóst að blikur eru á lofti fyrir núverandi útgerðir enda sterkar vísbendingar í þá átt að stefnt sé að því að því umhverfi sem þær hafa starfað við verði kollvarpað með öllu eftir 20 ár eða svo. Hvað taki við eftir það er að mörgu leyti óljóst. Þar að auki liggur fyrir að strax frá næsta fiskveiðiári munu útgerðirnar þurfa að þola umtalsverðar skerðingar á aflaheimildum, bæði með beinum og óbeinum hætti, eins og rakið var hér að ofan. Það er því líklegt að fjárfestingar í sjávarútvegi muni dragast saman verði frumvarpið að lögum auk þess sem að erfitt kann að vera fyrir sjávarútvegsfyrirtæki að byggja upp eigið fé og standa við skuldbindingar sínar á sama tíma og fjárflæði dregst saman. Með minnkandi fjárfestingagetu er jafnframt líklegt að skipaflotinn eldist og að framþróun verði minni.

Miðað við hin ríku tengsl TM við þá aðila sem starfa í núgildandi kerfi er ljóst að þau neikvæðu áhrif fyrirliggjandi frumvarps á þá aðila munu hafa áhrif á hagsmuni TM, bæði með beinum og óbeinum hætti. Hvað varðar hina eiginlegu starfsemi TM á tryggingasviðinu má telja líklegt að erfiðara rekstrarumhverfi tryggingarþega TM geti haft neikvæð áhrif á þá starfsemi. Þannig hefðu t.a.m. minnkandi fjárfestingar og umsvif viðskiptavina TM áhrif. Það ætti jafnframt að varða hagsmuni TM ef sjávarútvegsfyrirtæki neyðast til að slaka á viðhalds- og endurnýjunarkröfum á búnaði sínum, og eftir atvikum einnig á ítrustu öryggiskröfum og búnaði tengdum þeim. Þá má nefna að TM, rétt eins og sjávarútvegsfyrirtækjunum, hlýtur að vera mikilvægt að geta séð fyrir hvers kyns kerfi taki við að loknum 20 ára nýtingarleyfistímanum, enda eru fyrirtæki í þessum geira meðal stærstu viðskiptavina TM.

Þau áhrif sem munu þó hafa hve mest bein áhrif á sjávarútvegsfyrirtæki strax í upphafi eru þau sem tengjast þeim hugmyndum sem lagðar eru fram í frumvarpinu um veiðigjöld, sbr. hér á eftir.

III. Frumvarp til laga um veiðigjöld

Sú umfjöllun sem hér fylgir um frumvarp til laga um veiðigjöld er nokkuð nánari og dýpri en það sem að framan greinir, enda má ætla að fyrirliggjandi hugmyndir um veiðigjöld séu líkleg til að hafa hve mest áhrif á þá aðila sem nú starfa í greininni, a.m.k. fyrst um sinn.

Í tillögum frumvarpsins er að finna þá nýbreytni að á aðila innan kerfisins verður lagt nýtt sérstakt veiðigjald, til viðbótar við það almenna veiðigjald sem áður hefur verið. Hið nýja gjald byggir samkvæmt frumvarpinu á hugmyndum um svokallaða "auðlindarentu". Til að fá fullnægjandi skilning á tillögum frumvarpsins er því rétt að greina það hugtak sérstaklega áður en komið er að einstökum þáttum fyrirhugaðs veiðigjalds. Jafnframt er

óhjákvæmilegt að fjalla um lögbundnar heimildir ríkisins til skattheimtu og hvernig veiðigjaldið samræmist þeim.

Hugtakið auðlindarenta

Takmarkaður aðgangur að náttúruauðlindum er jafnan uppspretta auðs fyrir þann sem aðganginn hefur. Takmarkað framboð skapar rentu, þ.e. hagnað sem sumir telja umfram það sem eðlilegt er að krefjast megi af eðlilegum rekstri. Sá umframhagnaður sem náttúruauðlindir skapa er nefnd auðlindarenta (*resource rent*). Auðlindarentu má skýra á þann veg að um sé að ræða hagnað af nýtingu náttúruauðlinda sem er umfram það sem eðlilegan má telja í atvinnurekstri þar sem virkur samkeppnismarkaður er til staðar sem ráði verðmyndun á launum, öðrum aðföngum og fjármagni. Í tilviki sjávarauðlinda má tala um auðlindarentuna sem *skortrentu*, þar sem nýting hennar er takmörkuð vegna verndunarsjónarmiða eða til tryggingar á sjálfbærni.

Deilan um skiptingu auðlindarentunnar milli eigenda hennar annars vegar og þess sem nýtir hana hins vegar er klassísk, og þar sýnist sitt hverjum. Ekki verður tekin afstaða til þeirrar deilu hér. Á hinn bóginn er að finna skýra afstöðu til þeirrar deilu og hvernig eigi að skipta auðlindarentunni í álitserð nefndar ríkisstjórnarinnar um mótun heildstæðrar stefnu um framtíðarfyrirkomulag skattlagningar í sjávarútvegi. Nefndin, sem starfaði undir forystu Indriða H. Þorlákssonar, var sett á laggirnar í nóvember 2011 og skilaði af sér álitserð í mars 2012. Álitserð nefndarinnar er grundvöllur þeirrar hugmyndafræði sem frumvarp um veiðigjald byggir á. Í álitserðinni er t.a.m. mörkuð skýr lína um að einungis ríkið eða þjóðin eftir atvikum, þ.e. eigandi auðlindarinnar, eigi kröfu til rentunnar.

Þrátt fyrir þann vegvísi sem álitserðin er, hafa frumvarpshöfundar ekki fylgt honum í þaula og talið rétt að skipta auðlindarentunni á annan hátt en þar er kveðið á um, þ.e. frumvarpið gerir ráð fyrir því að ríkið taki til sín 70% af reiknaðri auðlindarentu (hagnaðinum) í veiðum og vinnslu á næstu árum, en að nýtingarleyfishafi taki til sín 30%. Frumvarpið gerir ráð fyrir ákveðinni aðferðafræði við að reikna út rentuna, og þannig reiknuð skiptist hún eins og rakið hefur verið. Sá hluti auðlindarentunnar sem rennur í ríkissjóð er kallaður "*sérstakt veiðigjald*" í frumvarpinu. Ekki verður fjallað hér sérstaklega um þá reglu sem stuðst er við þegar stofn hins sérstaka veiðigjalds er fundið, enda er hún að mörgu leyti torskilin og óskýr, en benda má á að í fjarskipta- og raforkulögum, og lögum um skattlagningu kolvetnisvinnslu, er að finna reiknireglur um útreikning auðlindarentu. Sumir hagfræðingar halda því fram að sú útfærsla sem sett er fram í kolvetnislögunum sé eina alvöru tilraunin sem gerð hefur verið hér á landi til að skilgreina auðlindarentu á skynsamlegan hátt. Sú útfærsla sem lögð er fram í fyrirliggjandi frumvarpi um veiðigjald er ekki í samræmi við hana. Verður að telja það óheppilegt að beitt sé mismunandi aðferðum og reiknireglum á sama tíma varðandi útreikning á auðlindarentu enda er slíkt ávísun á ójafnræði og óvissu.

Skattlagning

Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins er veiðigjaldi ætlað að standa undir kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu, auk þess að tryggja þjóðinni hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar. Hér vaknar því spurning um hvers eðlis veiðigjaldið er, þ.e. hvort það teljist skattur eða gjaldtaka. Sú spurning er afar mikilvæg þar sem grundvallarmunur er á heimildum ríkisvaldsins til skattálagningar annars vegar og gjaldtöku hins vegar.

Skattar eru álögur sem löggjafinn leggur með einhliða ákvörðun á þegna og lögaðila til að greiða án sérgreinds endurgjalds. Við álagningu skatta er ríkinu skylt að gæta að ýmsum grundvallarskilyrðum, svo sem skýrleika álagningarinnar, jafnræði, meðalhófi og barni við afturvirkni. Þá verða engir skattar settir nema samkvæmt lögum og skattlagningarheimildir verða ekki framseldar til framkvæmdavaldsins. Gjaldtöku er ólíkt sköttum eingöngu ætlað að standa straum af sérgreindum og nánar tilgreindum kostnaði ríkisins og heimildir þar að baki miðast því fyrst og fremst við fullnægjandi rökstuðning og lögmæti þess kostnaðar.

Í ljósi þess hvernig tilgreint er í frumvarpinu hvernig veiðigjaldinu skuli varið, er ljóst að aðeins litlum hluta þess er ætlað að standa straum af kostnaði við þjónustu við sjávarútveginn og því ekki hægt að tala um að greiðendur gjaldsins njóti sérgreinds endurgjalds, enda njóta fleiri þeirrar þjónustu en aðilar sem fá úthlutað aflaheimildum. Þá er umrædd þjónusta ekki skilgreind af neinni nákvæmni, enda segir í greinargerð með ákvæði frumvarpsins um almennt veiðigjald að þjónustan kunni að taka breytingum samkvæmt nánari ákvörðunum stjórn mála- eða embættismanna um það hver þörfin á rannsóknum og rannsóknartækjum kunni að verða. Því verður að líta svo á að veiðigjaldið teljist til almennrar skattlagningar, hvort heldur við er átt almenna eða sérstaka veiðigjaldið.

Almennar fullyrðingar í frumvarpinu um að veiðigjaldið sé endurgjald fyrir aðgang að auðlindum sjávar er ekki nægilega sérgreint gagngjald til þess að því verði haldið fram að það falli ekki undir hugtakið "skatt", eins og það hefur verið skýrt af fræðimönnum og í dómum Hæstaréttar. Í því samhengi er einnig rétt að líta til þess að aðgangur núverandi sjávarútvegsfyrirtækja er varinn af eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar sem stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi.

Það að telja veiðigjaldið til skattheimtu er enn fremur í samræmi við það sem kemur fram í álitserð nefndar ríkisstjórnarinnar um mótun heildstæðrar stefnu um framtíðarfyrirkomulag um **skattlagningu** í sjávarútvegi, eins og nefndin hét, en frumvarpið byggir að stærstum hluta á þeirri hugsun sem þar er að finna. Í þessari álitserð er því gengið út frá því að veiðigjaldið teljist "skattur", eins og það hugtak hefur verið skýrt.

Með hliðsjón af þessu verður við álagningu veiðigjalds að gæta að þeim ríku kröfum sem gerðar eru til skattlagningar, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Hafa þessi ákvæði verið skilin á þann veg að lagaheimild sem heimilar skattlagningu verði að vera skýr og ótvíræð.

Það vekur því athygli hversu óljós reikniregla frumvarpsins er varðandi sérstaka veiðigjaldið, sbr. 10. gr. um reiknaða rentu, þar sem nokkuð matskennt er á hvaða forsendum álagning gjaldsins muni byggja. Hér verður líka að hafa í huga að skattlagningarvald verður ekki framselt til stjórnvalda og því verða allar forsendur álagningarinnar að vera mjög skýrar. Ekki er hægt að fullyrða með vissu hvort að lagaákvæðið uppfylli skilyrði stjórnarskrárinnar um skýrleika þó að ýmislegt bendi til að svo sé ekki. Það sem vekur svo óhjákvæmilega einnig athygli við þessa skattlagningu er að hún er verðtryggð, þ.e. hún tekur mið af breytingum á verðvísitölu sjávaraafurða. Það er frekara merki þess að skattlagningin uppfylli ekki kröfur um að vera fyrirsjáanleg og skýr, eins og stjórnarskráin gerir kröfu um.

Þess skal þó getið að álagning almenna veiðigjaldsins er skýr, enda er þar kveðið á um að tiltekin krónutala verði lögð á hvert úthlutað þorskígildiskíló. Athygli vekur þó að í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að almenna veiðigjaldið muni taka breytingum til hækkunar eftir því sem þurfa þykir vegna fyrirsjáanslegs kostnaðar vegna rannsókna og endurnýjunar á rannsóknarbúnaði, kaupa á nýju rannsóknarskipi, o.s.frv. Það virðist vera sem hugsunin sé sú að gjaldið muni taka breytingum í takti við ákvarðanir stjórn mála- eða embættismanna um auknar fjárfestingar á þessu sviði. Það er vafasöm nálgun við gjaldstofn af þessu tagi sem þarf að vera skýr og fyrirsjáanlegur.

Þá má nefna að undirritaðir fá ekki annað séð en að álagningin mun miðað við forsendur frumvarpsins miðast við eins og hálf til tveggja ára gömul gögn sem Hagstofunni er ætlað að safna saman til að reikna út tekju- eða arðsgrunn veiðigjaldsins. Þannig verður óvíst hvort að álagningin hverju sinni verði í nokkru samræmi við það sem er að gerast í rekstri þeirra félaga sem þurfa að greiða skattinn á þeim tíma sem hann er lagður á. Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa í huga að í 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar er skýrt kveðið á um að *“enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.”* Í greininni felst því bann við afturvirkni skatta. Í skýringum í greinargerð við stjórnarskrárákvæðið sagði m.a.:

“Til nánari skýringa á reglunni skal í fyrsta lagi nefnt að með þessu er ekki aðeins girt fyrir að sett verði afturvirk lög um nýja tegund skatta eða gjalda, heldur yrði einnig bannað að kveða á um hærri skatta eða gjöld með lagabreytingu sem yrði gerð eftir á, en einu gildir hvort slík hækkun stafi t.d. af breytingu á gjaldstofni eða gjaldahlutfalli. Í öðru lagi verður að geta þess að hugtakið skattur er ekki aðeins notað í þessu sambandi um gjöld sem eru bókstaflega nefnd skattar í lögum eins og á t.d. við um tekjuskatt, eignarskatt og virðisaukaskatt, heldur nær það einnig til gjalda sem hafa

sömu einkenni, svo sem útsvar, sóknargjald og tollar. Verður í því sambandi að taka mið af viðteknum skilgreiningum á þessu hugtaki eins og það hefur verið markað með dómsúrlausnum og í fræðikenninum. Í þriðja lagi verður að vekja athygli á að í orðalagi 2. mgr. 15. gr. felst að löggjöf um skatta mundi teljast afturvirk ef hún er sett eftir það tímamark sem skattskyldan eða skatthæðin á að taka mið af. Til að skýra þetta frekar með dæmi má benda á að ef lög yrðu sett 1. nóvember um hækkun á skatthlutfalli tekjuskatts eða útsvars væri óheimilt samkvæmt reglunni í 2. mgr. 15. gr. að beita nýja skatthlutfallinu á tekjur sem hefur verið sannanlega unnið til í októbermánuði, en það gagnstæða ætti við um tekjur næsta mánaðar.

Tilvitnað stjórnarskrárákvæði bannar afturvirka skattlagningu. Miðað við gefnar forsendur er því vandséð að skattlagning vegna fiskveiðiársins 2012-2013 fái staðist meðan hún er byggð á tekjum, eða upplýsingum um tekjur, sem aflað var fyrir margt löngu, á tíma þar sem skattskylda var ekki til staðar. Það gæti á hinn bóginn mögulega staðist ákvæði stjórnarskrár ef álagningin ætti sér stað eftir á, þ.e.a.s. að nú yrðu lögfestar reglur um álagningu veiðigjalds og gjaldið innheimt á grundvelli laga vegna tekna sem var aflað á tímabilinu 2012-2013, þegar nákvæmar upplýsingar um þær liggja fyrir. Það er a.m.k. ljóst að hugmyndir frumvarpsins að þessu leyti þurfa ítarlegrar skoðunar við varðandi þá útfærslu á álagningu og innheimtu sem þar er gert ráð fyrir.

Það sem enn fremur kemur til skoðunar vegna skattlagningarinnar er það hvort ákvörðun á fjárhæð hins sérstaka veiðigjaldsins teljist uppfylla skilyrði stjórnarskrár um skattheimtunni sé skipað með lögum, eins og stjórnarskráin kveður á um eða hvort útfærslan feli í reynd í sér framsal skattlagningarvalds til stjórnvalda, með því að fela ráðherraskipaðri nefnd, að ákveða hvert hið sérstaka veiðigjald skuli vera hverju sinni. Það sem kemur til sérstakrar skoðunar í þessu samhengi er hvort að forsendur gjaldsins séu nægilega skýrar þannig að útreikningur og endanleg gjaldtaka valdi ekki vafa. Ef á hinn bóginn gjaldstofn og sú reikniregla sem er ætlað að ákvarða gjaldið uppfylla ekki kröfur um skýrleika, þannig að endanleg ákvörðun á fjárhæð gjaldsins byggji á sérstöku mati nefndar verður að telja að um ólögmeitt framsal Alþingis á skattheimtu til stjórnvalda sé að ræða. Eins og þessi atriði eru sett fram í frumvarpinu er margt sem bendir til þess að verulega skorti á skýrleikann svo hægt sé að fullyrða að ákvæðið uppfylli kröfur sem gerðar eru til lagaákvæða um skattheimtu, enda ekki með öllu ljóst á grundvelli hvaða gagna gjaldtakan verður ákveðin og enn fremur óljóst hvaða gögn Hagstofan kann að hafa undir höndum þegar kemur að ákvörðunartöku um fjárhæð gjaldsins. Þetta atriði mun án efa skýrast frekar í meðförum málsins á Alþingi, en gera verður ríkari kröfur til forsendna gjaldtökunnar en þær sem nú er að finna í 9. og 10. gr. frumvarpsins, enda er sú staðreynd að gjaldtakan er vísitölutryggð merki um það að gert sé ráð fyrir því að gögn sem liggja fyrir þegar ákvörðun um fjárhæð gjaldsins er tekin kunni að vera kominn til ára sinna.

Almennt og sérstakt veiðigjald

Samkvæmt frumvarpinu er ætlun ríkisstjórnarinnar að leggja á sjávarútvegsfyrirtækin hér á landi tvenns konar veiðigjöld, þ.e. annars vegar almennt veiðigjald sem er fast krónugjald bundið í lögum og leggst á hvert þorskígildiskíló, en samkvæmt frumvarpinu er lagt til að gjaldið skuli vera 8 kr. á hvert úthlutað þorskígildiskíló og hins vegar sérstakt veiðigjald sem hlutfall af reiknaðri auðlindarentu eins og rakið er hér að framan.

Almennt veiðigjald er lagt á, skv. frumvarpinu, í því skyni að mæta kostnaði við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu. Sérstöku veiðigjaldi er hins vegar ætlað að tryggja þjóðinni í heild hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar. Engir nákvæmir útreikningar eða skýringar liggja fyrir um það hvaða endurgjald fæst fyrir þessa gjaldtöku. Það verður því að líta svo á að bæði almenna og sérstaka veiðigjaldið teljist vera skattur, enda er ráð fyrir því gert í 2. gr. laganna og greinargerð með lögnum að helsta markmiðið með álagningu gjaldsins sé að þjóðin fá eðlilega hlutdeild í arðinum af veiðunum.

Sérstakt veiðigjald er skilgreint í krónum á hvert þorskígildiskíló eftir veiðiflokkum, þ.e. botnfiskveiðum annars vegar og uppsjávarveiðum hins vegar. Sérstakt veiðigjald skal vera 70% af stofni samkvæmt reiknireglu, en stofni gjaldsins er ætlað að mæla fyrirnefnda auðlindarentu.

Álagningu sérstaks veiðigjalds er þannig háttáð að af fyrstu 30 úthlutaðu tonnnum á hvert skip greiðist ekkert gjald, af næstu 65 tonnnum greiðist hálf gjald og fullt gjald ef úthlutaðar aflaheimildir skips fara yfir 100 tonn. Gjaldið greiðist fyrirfram á þremur gjalddögum þ.e. 1. ágúst, 1. janúar og 1. maí ár hvert. Gert er ráð fyrir því að Hagstofa Íslands afli gagna úr skattframtölum og frá Fiskistofu, en þær upplýsingar eru sá grunnur sem gjaldstofn hins sérstaka veiðigjalds byggir á. Því er ljóst að forsendur gjaldsins byggja á gögnum sem eru eins og hálf til tveggja ára gömul þegar álagning fer fram. Af þeim sökum er ráð fyrir því gert í frumvarpinu að við álagningu gjaldsins sé tekið tillit til afkomu og kostnaðarbreytinga með því að leiðrétta tekjur á grundvelli breytinga á verðvísitölu sjávarafurða og kostnað á grundvelli breytinga á neysluverðsvísitölu.

Gjaldskyldir aðilar eru þeir einstaklingar og lögaðilar sem fá úthlutað aflamarki, öðrum aflaheimildum eða landa afla á grundvelli laga um stjórn fiskveiða.

Þrátt fyrir að gjaldskyldir aðilar séu aðeins þeir sem fá úthlutað aflaheimildum á grundvelli laga um stjórn fiskveiða, er ráð fyrir því gert í frumvarpinu að stofn til útreiknings á sérstöku veiðigjaldi verði ekki einungis reiknuð renta vegna veiða heldur einnig að viðbættri rentu vegna vinnslu, skv. reiknireglu frumvarpsins. Renta vegna vinnslu er ekki skilgreind með nákvæmum hætti, svo sem hvort rentan verði reiknuð á alla þá sem vinna fisk eða fiskafurðir eins og t.d. fyrirtæki sem vinna roð eða ensími úr fiski, aðeins að rentan verði reiknuð af fiskvinnslufyrirtækjum.

Í álitserð nefndar ríkisstjórnarinnar er sú skýring gefin á þessu fyrirkomulagi, að reglan hafi reynst vel í skattalögum. Segir í álitserðinni að aðferðin sé óhjákvæmileg til að ná til allrar auðlindarentunnar og til að koma í veg fyrir að henni sé komið undan skattlagningu með verðlagningu í viðskiptum tengdra aðila. Með þessari reglu sé því komið í veg fyrir að tengdir aðilar í veiðum og vinnslu geti flutt reiknaða rentu úr útgerðinni yfir í vinnsluna með einhverskonar "málamyndasölu" á afurðum til að komast hjá því að greiða það sem keisarann ber.

Innheimta veiðigjaldsins í því formi sem ráð er fyrir gert í frumvarpinu er því veruleg breyting frá því sem nú er. Samkvæmt ríkisreikningi voru tekjur af veiðigjaldi 2,3 milljarðar kr. á árinu 2010 og 3,7 milljarðar kr. á árinu 2011. Í fjárlögum vegna ársins 2012 er tekjurnar áætlaðar 7,8 milljarðar kr. Það er erfitt að fullyrða hvaða fjárhæð verður innheimt í formi veiðigjalda ef frumvarpið verður að lögum óbreytt. Samkvæmt því sem fram kemur í umsögn fjármálaráðuneytisins við frumvarpið er gert ráð fyrir því að innheimt gjald muni nema nærri 20 milljörðum kr. Þegar innheimtan verður komin á fullt og án allra undanþága, en ráð er fyrir því gert að tveggja ára aðlögun verði að reglunum þannig að greiðslurnar verða lægri fyrstu tvö árin. Hagsmunaaðilar hafa á hinn bóginn talið að gjaldtaka muni nema mun hærrí fjárhæðum en nemur öllum hagnaði sjávarútvegsfyrirtækja, sem talið er að geti legið nærri 30-35 milljörðum kr. á ári. Ekkert er hægt að fullyrða frekar um þetta á þessu stigi en það er ljóst af þessum tölum að gjaldtakan mun hafa veruleg áhrif á virði fyrirtækjanna.

IV. Áhrif fyrirhugaðra breytinga á hagsmuni TM

Það er vitaskuld erfitt að leggja mat á það hvaða áhrif fyrirhugaðar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og álagningu veiðigjalds geta haft á rekstur og eignir TM. Það sem hér kemur einkum til skoðunar eru möguleg áhrif á iðgjöld félagsins, lánasamninga, hlutabréf og eignir félagsins í sjávarútvegsfyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum þeim tengdum.

Verði frumvörpin að lögum er ljóst að sjávarútvegsfyrirtækin munu veikjast fjárhagslega frá því sem verið hefur. Spurningarnar snúa því fyrst og fremst að því hversu mikið sjávarútvegsfélögin munu veikjast og hvort gera megi ráð fyrir því að sú þróun sem verið hefur í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja á undanförunum árum komi til með að breytast.

Eitt af því sem stefnt er að með breytingum á lögum um stjórn fiskveiða er að auka nýliðun og því eðlilegt að velta því upp hvort gera megi ráð fyrir því að mörg ný félög muni hefja starfsemi í sjávarútvegi á næstu misserum. Hins vegar er augljóst að útfærsla á skattlagningu í formi veiðigjalds mun hafa áhrif á arðsemi í sjávarútvegi og þannig hvata til nýfjárfestinga og nýliðunar. Einnig er líklegt að fyrirkomulag veiðigjalds muni mismuna samkeppnisstöðu félaga eftir rekstrarformum og þannig hafa áhrif á hvaða rekstrarform verði ofan á í sjávarútvegi til lengri tíma litið.

Iðgjöld

Það sem skiptir mestu máli í tengslum við iðgjöld er fjárhagslegur styrkur þeirra félaga sem kaupa tryggingar, hversu mörg þau eru og hve margir starfsmenn vinna hjá þessum félögum, t.a.m. vegna slysatrygginga.

Í því sambandi er rétt að velta því fyrir sér hvort að fyrirhugaðar breytingar muni hafa áhrif á samkeppnisstöðu einstakra sjávarútvegsfyrirtækja og hvort að gera megi ráð fyrir örri þróun og breytingum á rekstri sjávarútvegsfyrirtækja í kjölfarið. Eins og vikið hefur verið að hér að framan þá er ætlunin að aðeins þau fyrirtæki sem stunda útgerð greiði veiðigjöld. Það þýðir að þó að reiknuð sé auðlindarenta á fiskvinnsluna, þá verður henni ekki gert að greiða veiðigjald. Þess í stað er veiðigjald, sem byggir á reiknaðri rentu af starfsemi fiskvinnslunnar, lagt við reiknaða rentu af veiðunum og þannig innheimt af úthlutuðum aflaheimildum útgerðar.

Til þess að einfalda þetta frekar er rétt að setja upp dæmi. Ef álagt veiðigjald á hvert þorskígildiskíló botnfisks yrði 60 krónur fiskveiðiárið 2012-13, gæti útreikningurinn á bak við þá fjárhæð verið með þeim hætti að 40 krónur af hinni álögðu fjárhæð mætti rekja til afkomu fyrirtækja í fiskveiðum, en 20 krónur til afkomu fyrirtækja í fiskvinnslu. Í þessu dæmi, líkt og í raunveruleikanum, er gengið út frá því að raunverulegur virðisauki verði til í fiskvinnslunni sem á engan hátt tengist auðlindarentu. Það væri óeðlilegt að gera ráð fyrir öðru. Þrátt fyrir það er ætlunin ekki sú að innheimta veiðigjald af fiskvinnslunni.

Hér vaknar því spurningin um hvort þessi aðferðarfræði muni hafa áhrif á samkeppnisstöðu mismunandi útgerðarfyrirtækja, þ.e. stöðu þeirra sem annars vegar stunda einvörðungu útgerð og þeirra sem hafa bæði veiðar og vinnslu á sömu hendi. Það má leiða sterk rök að því að sú aðferð sem lögð er til leiði til mismununar milli þeirra sem stunda einvörðungu veiðar og þeirra sem stunda bæði veiðar og vinnslu. Innheimtuaðferðin gerir í reynd ekki ráð fyrir því að nokkur umframhagnaður sé í vinnslunni, hann sé allur í veiðunum. Það er rangt. Í mörgum vinnslufyrirtækjum er að finna slíkan hagnað sem til er kominn vegna markaðsstarfs, viðskiptatengsla eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Sameiginleg álagning leiðir hins vegar til aðstöðumunar á milli hreinna vinnslufyrirtækja og samþættra fyrirtækja þar sem þeir sem stunda vinnslu með veiðum geta nýtt hagnað vinnslunnar til að taka þátt í kostnaði við greiðslu gjaldsins. Það geta þeir ekki sem stunda einvörðungu veiðar. Ef stuðst er við dæmið hér að framan er einfalt að sýna fram á að sá sem stundar veiðar og vinnslu greiðir í reynd 40 kr. veiðigjald af hverju þorskígildiskílói botnfisks meðan sá er stundar aðeins veiðar greiðir 60 krónur. Sá síðarnefndi mun því þurfa að fá 20 krónum hærra verð fyrir hvert kíló botnfisks til að standa jafnfætis þeim fiskiskipum sem eru hluti af rekstri útgerðarfélaganna þar sem bæði eru veiðar og vinnsla. Vegna minni tekna af seldu kíló botnfisks er viðkomandi "einyrki" í afar erfiðri samkeppnisstöðu varðandi útveginn vinnuafli, fjármögnun og útveginn nauðsynlegra aðfanga við reksturinn borið saman við samkeppnisaðila. Þá verður að telja afar ólíklegt að fiskvinnslan geti greitt "einyrkjum" hærra fiskverð sem nemur þessum

mismun á álögðu veiðigjaldi. Afurðaverð á mörkuðum mun ekki hækka vegna álagningu veiðigjalds, svo þeir sem bera úr bítum skerta samkeppnisstöðu verði frumvörpin að lögum, munu leita annarra leiða í rekstrinum. Það er því afar líklegt að þessi mismunun leiði af sér aukna samþjöppun og samruna einyrkjanna við stærri einingar, sem leiddi af sér fækkun fyrirtækja. Það gæti haft áhrif á iðgjaldatekjur, einkanlega vegna mögulegrar fækkunar sjómanna.

Þá verður með sömu rökum að telja ólíklegt að raunveruleg nýliðun muni eiga sér stað til að fjölga fyrirtækjum, ef samkeppnisstaða "einyrkja" er skert með þeim hætti sem innheimta veiðigjaldsins leiðir óhjákvæmilega af sér. Þá mun öll fjármögnun verða mun erfiðari til að komast inn í greinina vegna virðisrýrnunar fyrirtækja, svo telja verður það langsóttá hugmynd að nýliðun verði mikil í greininni í kjölfar álagningar veiðigjalds í því formi sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Það er þó hugsanlegt að í gegnum potta og byggðatengingar sé mögulegt að stofna ný fyrirtæki og fjölga smábátum. Slík félög hefðu alla jafna minna en 30 tona aflaheimildir og greiddu því ekki sérstakt veiðigjald. Það er þó nokkuð ljóst að það getur aldrei orðið traustur grunnur undir slíkum útgerðum þar sem um skammtímaúthlutanir á aflaheimildum væri að ræða, auk þess sem alls endis óvíst yrði um forsendur að baki úthlutun hverju sinni eða hverjir munu njóta slíkrar úthlutunar, þar sem slíkar ákvarðanir yrðu í raun á forræði ráðherra hverju sinni. Langtíma- og fjárfestingaráætlanir slíkra fyrirtækja væru erfiðar og að líkindum ótraustar. Það yrði því veruleg hættá á því að ekki yrði um mikinn stöðugleika að ræða í fyrirtækjum sem byggðu á slíkum grunni.

Miðað við reynslu síðari ára er stefna stjórnvalda í sjávarútvegsmálum til sífelldrar endurskoðunar. Sem dæmi úr sögunni má nefna að settir hafa verið upp sérstakir sjóðir, eins og úreldingarsjóður, til að kaupa skip út úr greininni þar sem afrakstursgeta skipa var meiri en auðlindin þoldi. Þá þótti skynsamlegt að fækka þeim. Sú stefna byggði bæði á nauðsyn þess að takmarka sókn í auðlindina og tryggja hagkvæmni í rekstri þeirra sem eftir voru. Með fyrirbyggjandi hugmyndum kann að vera ætlunin að falla frá þeirri stefnu og fjölga skipum á ný, þó svo að fjármögnun vegna nýliðunar geti reyndar reynst erfið, a.m.k. við núverandi aðstæður. Það er því ekki á vísan að róa í því efni hver stefna stjórnvalda er hverju sinni. Það er líklega áhætta sem sjávarútvegsfyrirtæki og sjómenn þurfa alltaf að búa við. Það eru þó mat höfunda að í fyrirbyggjandi hugmyndir muni fremur stuðla að fækkun heldur en fjölgun útgerðarfyrirtækja og sjómanna, sbr. það sem að framan er rakið. Það mun hafa áhrif á tekjuöflun TM.

Þá verður heldur ekki horft framhjá því, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, að störf við fiskvinnslu eru erfið og krefjandi og því mikilvægt að stöðugleiki sé til staðar. Það er ljóst að auknar álögur og skerðingar munu draga úr fjárfestingargetu félaganna - en minnkandi fjárfesting leiðir smám saman a.m.k. til verri aðbúnaðar starfsfólks. Því yrði TM að skoða hvort nauðsynlegt kunni að reynast að hækka iðgjöld vegna slysatrygginga þar sem verri aðbúnaður starfsfólks getur leitt til fjölgunar

slysa og þ.a.l. frekari útgjalda félagsins. Um þetta verður þó ekkert fullyrt að sinni.

Hlutabréfaeign og lánasamningar

Eins og frumvarpið um veiðigjald liggur fyrir í dag má segja að ætlunin sé að skattleggja 70% af núvirtum framtíðarhagnaði sjávarútvegsfyrirtækja, miðað við að reikniregla frumvarpsins um auðlindarentuna standist. Sumir segja að þetta hlutfall sé enn hærra. Hér þarf að hafa í huga að lægra gjald er greitt af fyrstu 100 tonnnum, sem er úthlutað, en á móti kemur að líklega er fjármagnskostnaður hærri en gert er ráð fyrir í reiknireglu frumvarpsins þegar auðlindarentan er metin, auk þess sem við sölu aflaheimilda fellur tiltekið hlutfall til ríkisins af sölunni. Út frá slíkum forsendum mætti því halda því fram að álagning veiðigjalds í því formi sem það er í frumvarpinu muni lækki virði sjávarútvegsfyrirtækja sem nemur að minnsta kosti 70% af virði þeirra í dag. Það er augljóst að slík lækkun hefði veruleg áhrif á eignasafn hlutabréfa TM í sjávarútvegsfyrirtækjum og tengdum félögum. Hér er þó ástæða til að nefna að virðisrýrnunin gæti verið minni ef um er væri að ræða móðurfélag með rekstur í fleiri löndum en á Íslandi, því þessar reglur hefðu aðeins áhrif á íslenska hlutann.

Hið sama má segja um skuldabréfa- og lánasamninga félagsins, að svo mikil lækkun á virði skuldara samkvæmt þessum samningum hefði veruleg áhrif á virði þeirra safna, möguleikum skuldara á að endurgreiða og endurfjármagna sig eftir atvikum.

Varðandi veðskuldabréf félagsins, er ástæða til að nefna að eins og frumvarpið er úr garði gert er gert ráð fyrir því að veiðigjald njóti lögveðsréttar í viðkomandi skipi. Það hefði í för með sér að yrði veiðigjaldið ekki greitt, gengi krafa um innheimtu þess framur kröfum annarra veðhafa í viðkomandi skipi. Samhliða yrði viðkomandi skip svipt veiðileyfi. Eðli málsins samkvæmt getur skip sem ekki hefur veiðileyfi haft aflaheimildir. Það leiddi væntanlega til þess aflaheimildir skipsins féllu aftur til ríkisins því aflaheimildir eða nýtingarleyfi má einungis skrá á skip sem hafa veiðileyfi. Þar sem veiðigjaldið er alla jafna hátt, samanborið við virði skipa án aflaheimilda, má leiða líkum að því að lítið kæmi til greiðslu annarra veðhafa en ríkisins, leiddu vanskil á greiðslu veiðigjaldsins til þess að skip yrði selt nauðungarsölu. Við þá sölu gengi það væntanlega til ríkisins því veiðigjaldskrafan væri alla jafna hærri en virði skipsins án aflaheimilda, þannig að litlar líkur væru á því að einhver myndi bjóða upp fyrir þá kröfu á uppboðinu. Ef þetta dæmi gengi eftir væri niðurstaðan sú að eignir viðkomandi útgerðaraðila og áhvílandi veðkröfur yrðu verðlausar í einu vettfangi og bæði skip og aflaheimildir yrðu eign ríkisins. Það má kannski segja að gengi mál eftir með þessum hætti, þá væri um fullkomna þjóðnýtingu að ræða. Það er þó rétt að halda því til haga að enn á eftir að fjalla um málið í þinginu og sú umfjöllun mun væntanlega skýra betur hvað frumvarpshöfundar sjá fyrir sér í tilvikum sem þessum. En eins og hugmyndirnar um útfærslu liggja fyrir í frumvörpunum í dag virðist þetta vera góður möguleiki við tilteknar aðstæður.

V. Samantekt

Þau frumvörp sem hér hafa verið tekin til umfjöllunar breyta í grundvallaratriðum rekstrarumhverfi sjávarútvegsins frá því sem nú er. Þrátt fyrir að kveðið sé á um margvíslegar breytingar í frumvörpunum, má segja að meginbreytingarnar felist einkum í því að annars vegar geti útgerðarmenn ekki lengur gert ráð fyrir því að aflaheimildir séu ótímabundnar eins og verið hefur og fjárfestingar hafa tekið mið af og hins vegar verði aðgangur að auðlindinni skattlagður, frá og með fiskveiðiárinu 2012-2013. Þá liggur jafnframt fyrir að strax á næsta fiskveiðiári þurfi útgerðarmenn að þola umtalsverðar skerðingar á aflaheimildum.

Þessar breytingar myndu án efa hafa gríðarleg áhrif á þróun greinarinnar næstu árin. Þó erfitt sé að fullyrða með vissu um þróunina má leiða líkum að því að aflaheimildir muni smám saman safnast á færri hendur þar sem samkeppnisstaða fyrirtækja sem hafa bæði veiðar og vinnslu á sinni hendi er miklum mun betri en þeirra sem ekki eru í slíkri stöðu. Það yrði því líklegt að smærri fyrirtæki, einkum "einyrkjaútgerðir" myndu sameinast stærri fyrirtækjum í því skyni að hámarka arðsemi eignar sinnar, enda mun það ekki borga sig fyrir þær að halda úti óbreyttum rekstri, nema að tengjast eða sameinast aðila sem stundar vinnslu.

Gangi þessi þróun eftir mun það einnig hafa mikil áhrif á fiskvinnslu án útgerðar, því smám saman mun framboð af fiski á fiskmörkuðum dragast saman. Það verða væntanlega fyrst og fremst smábátar, sem eru með aflaheimildir undir 100 tonnum eða jafnvel 30 tonnum, sem munu halda fiskmörkuðum gangandi, auk þess afla sem fyrirtæki með veiðar og vinnslu á sinni hendi munu ekki vinna sjálf og setja á markað. Það verður erfitt fyrir slíkar fiskvinnslur að stunda áfram starfsemi ef eitthvert lágmarks öryggi um afhendingu afla á markaði verður ekki tryggt, nema að sameinast útgerðum með aflaheimildir.

Alvarlegustu afleiðingarnar sem hægt er að sjá fyrir sér fyrir sjávarútvegsfyrirtækin, og þar með fyrir TM, er að líklegt má telja að fyrstu áhrif laganna yrðu gríðarlegt verðfall á virði fyrirtækja í sjávarútvegi. Myndu þar spila saman skerðingar aflaheimilda, sem flest bendir til að myndu að lokum allar renna til ríkisins, sem og áhrifa fyrirhugaðs veiðigjalds sem gerðu svo gott sem úti um hagnaðarvonir flestra fyrirtækja í greininni á meðan á skerðingunum stæði. Að mörgu leyti er óljóst um hvort að sjávarútvegsfyrirtækin stæðust slík áföll yfirleitt, a.m.k. er hægt að ímynda sér að einhver þeirra neyddust til að leggja upp laupana strax í upphafi.

Í raun má því segja að þær hugmyndir sem frumvörpin byggja á séu í reynd miklum mun meira inngríp í atvinnu- og eignarrétt núverandi útgerða heldur en fólust í fyrri hugmyndum um hlutfallslega fyrningu aflahlutdeildar á 20 árum eða meira. Til þess að ná áhrifum sambærilegum mögulegum áhrifum veiðigjaldsins hefði þurft að fyrna aflaheimildir a.m.k. um 20% á fyrsta ári en meðal fræðimanna og lögspekinga hefur í

gegnum tíðina verið talið að fyrning geti numið um 1-5% á ári en að ákvörðun um hærra hlutfall væri líklegt til að stangast á við stjórnarskrárvarin réttindi.² Álagning veiðigjalds af þeirri stærðargráðu sem fyrirhugað er fengjust miðað við ofangreindar forsendur því vart staðist eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

Þá er óhjákvæmilegt að nefna það að í frumvörpunum er ekki vikið sérstaklega að gildi Mannréttindasáttmála Evrópu eða sjónarmiðum sem fram hafa komið í dómum hans um vernd atvinnuréttinda samkvæmt eignarréttarákvæði 1. gr. 1. samningsviðauka sáttmálans. Mannréttindasáttmálinn er þjóðréttarsamningur og hefur honum verið veitt lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 62/1994. Lagagildi sáttmálans undirstrikar mikilvægi þess að víkja að dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins þegar fjallað er um vernd atvinnuréttinda, þar á meðal um lögmatar væntingar, við mat á þeirri vernd sem aflaheimildir njóta. Það hefði verið skynsamlegt fyrir frumvarpshöfunda að skoða þetta atriði frekar til þess að hægt væri að leggja mat á þau sjónarmið sem frumvarpið byggði á varðandi inngríp í stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi. Þetta er án efa atriði sem Alþingi mun skoða frekar í umfjöllun um frumvörpin.

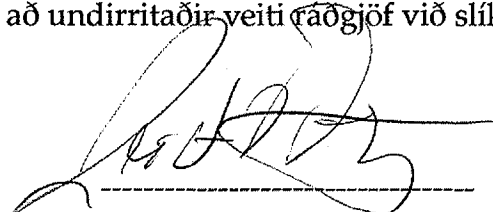
Það er því ljóst að frumvörpin ganga a.m.k. mjög nærri stjórnarskrárvörðum eignaréttindum einstaklinga sem eiga sjávarútvegsfyrirtæki. Enn fremur verður ekki betur séð en að ákvæði um álagningu og innheimtu sérstaks veiðigjalds fari gegn banni stjórnarskrárinnar um afturvirka skattheimtu, auk þess sem vafi leikur á um að ákvæðin að baki skattlagningunni uppfylli skilyrði stjórnarskrár um skýrleika.

Af þessu verður ráðið að með frumvörpunum er gengið mjög nærri margvíslegum réttindum sem stjórnarskrárgjafinn hefur talið nauðsynlegt að vernda, og því líklegt að verði þau að lögum óbreytt muni upphefjast miklar og langvarandi deilur fyrir dómstólum um réttmæti laganna. Verður því að segja að hugmyndir frumvarpshöfunda eru ekki líklegar til að skapa sátt um umhverfi fyrirtækja í sjávarútvegi, þrátt fyrir að það sé yfirlýstur tilgangur þeirra.

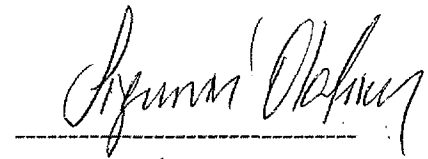
Varðandi þau skilgreindu atriði sem TM óskaði sérstakrar umfjöllunar um er óhætt að fullyrða að verði frumvörpin að lögum munu hinar nýju reglur hafa mikil áhrif á þróun sjávarútvegsfyrirtækja næstu misseri. Það er líklegt að minni fyrirtæki muni sameinast þeim stærri, a.m.k. þeim sem hafa bæði veiðar og vinnslu á sinni hendi. Það er því líklegt að fyrirtækjum muni fækka, auk þess sem sá mikli óstöðugleiki sem deilur um regluverk greinarinnar munu skapa koma til með að gera það erfitt fyrir nýliða að fjármagna sig vegna óvissunnar og því ólíklegt að nýjir aðilar muni koma í stað þeirra sem sameinast öðrum. Þá er enn fremur augljóst að hin mikla virðisryrnun sem óhjákvæmilega verður á fyrirtækjum í sjávarútvegi, eftir að 70-100% af öllum hagnaði þeirra verður innheimtur í ríkissjóð, mun það eðli málsins samkvæmt hafa mikil áhrif til verðlækkunar á hlutabréfa- og lánasöfnum félagsins sem tengjast félögum í sjávarútvegi.

2 Sjá m.a. ýmis dæmi á bls. 46-49 í álitserð Auðlindanefndar frá því í september 2000.

Eins og tekið var fram í inngangi álitserðar þá voru fyrirbyggjandi frumvörp nýlega lögð fram og má telja líklegt að þau muni fá umfangsmikla umfjöllun á næstu vikum. Eflaust munu þá koma upp ýmis fleiri málefni og ágreiningsatriði og eftir atvikum nánari skýringar um fyrirbyggjandi hugmyndir. Umfjöllunin hér að ofan er því hvergi nærri tæmandi, enda byggir hún fyrst og fremst á skoðun á efni frumvarpanna sjálfra og eldri frumvarpa og rannsókna. Undirritaðir eru reiðubúnir til þess að skoða einstök atriði frumvarpanna nánar, eða eftir atvikum ný atriði sem tengjast málefninu og upp kunna að koma á næstunni, óski TM þess. Má þá benda á að vel kann að vera að löggjafinn óski þess að TM veiti umsögn sína um frumvörpin, enda félagið hagsmunaaðili á þessu sviði. Komi til þess er TM að sjálfsgöðu frjálst að nýta sér efni þessarar álitserðar eða óska eftir að undirritaðir veiti ráðgjöf við slíka umsögn.



Lúðvík Bergvinsson, hdl.



Sigurvin Ólafsson, hdl.