

Atvinnuveganefnd Alþingis  
Kristján Möller, formaður

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 140/1892*  
*komudagur 20.4.2012*

Reykjavík 20. apríl 2012

Umsögn áhugamannahópsins betrakerfi.is um tvö stjórnarfrumvörp; frumvarp til laga um stjórn fiskveiða (heildarlög) 657. mál á þingskjali 1052 og frumvarp til laga um veiðigjöld (heildarlög), 658. mál á þingskjali 1053.

Nefndinni er þakkað fyrir tækifærið til þess að veita umsögn um ofangreind frumvörp. Áhugamannahópurinn hefur áður sent Alþingi umsagnir um löggjöf um sjávarútveg og lýst sjónarmiðum sínum. Þau er að finna í umsögnum um 827. mál á þskj 1475 dags. 19.8. 2011 og 839. mál á þskj 1510, dags. 22.8. 2011, sem bæði voru flutt á 139. löggjafarþingi. Þá voru þingnefndinni sendar heildartillögur hópsins dags. 12.2. 2011 sem bera heitið *Sátt um atvinnufrelsi er sátt um byggðir*. Þessi þrjú skjöl lýsa tillögum hópsins um framtíðarfyrirkomulag í sjávarútvegi svo og hvernig eigi að aðlaga núverandi ástand að því á tilteknum tíma.

#### **Tillaga um málsmeðferð.**

Hópurinn leggur til að afgreiðslu beggja þingmálanna verði frestað til haustsins. Alþingi skipi sérstaka framkvæmdanefnd til þess að undirbúa þjóðaratkvæðagreiðslu sem verði haldin þegar fyrir liggur niðurstaða úttektar á áhrifum tilgreindra breytinga á rekstur og afkomu í útgerð og fiskvinnslu. Framkvæmdanefndin leggi helstu álitamálin fyrir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu og feli þeim þannig að veita leiðsögn um grundvallarþættina í skipulagi atvinnugreinarinnar.

## **Úttekt óháðra sérfræðinga á markaðsverði fyrir fisk og veiðiheimildir:**

Lagt er til að Alþingi feli hópi óháðra sérfræðinga að gera úttekt á áhrifum fjögurra meginþátta á rekstur og afkomu útgerðar og fiskvinnslu fyrsta lagi yrðu könnuð áhrif þess að **aðskilja veiðar og vinnslu** þannig að allur fiskur verði seldur á markaði eða að heimilað verði sameiginlegt eignarhald vinnslu- og veiðafyrirtækja en áskilið að fiskverð verði sambærilegt við markaðsverð eða endurspegli verð í viðskiptum milli óskyldra aðila. Áætlað verði sérstaklega hver breytingin yrði á greiðslupóli útgerðarfyrirtækja. Ennfremur yrði lagt mat á þau áhrif sem þessi breyting á verðlagningu fisksins kynni að hafa á tekjur launamanna, hins opinbera og útflutningsverðmæti.

Í öðru lagi yrði gerð fræðileg úttekt á því hver áhrifin yrðu á hag fyrirtækja í sjávarútvegi af því að **leigja veiðiheimildir á uppboðs- eða tilboðsmarkaði**, hver yrðu líkleg áhrif þess á nýlðun og samkeppni. Óskað yrði tillagna á því hvernig skynsamlegast væri að mati sérfræðingahópsins að standa að slíkri ráðstöfun veiðiheimilda.

Í þriðja lagi yrði sérfræðingahópnum falið að meta hver áhrif yrðu ef **samkeppnislög** yrðu látin ná yfir sjávarútveginn og sérstaklega í ljósi lagaákvæða um hringamyndun og ráðandi markaðsstöðu einstakra fyrirtækja í greininni. Þá yrðu athuguð áhrif þess að einstök fyrirtæki hafa sterka stöðu á öllum þáttum sjávarútvegs, veiðum, vinnslu, dreifingu og sölu og geta fært tekjur að vild milli þáttanna; að auki yrði lagt mat á áhrif einstakra sjávarútvegsfyrirtækja með beinu eða óbeinu eignarhaldi á fyrirtækjum í stoðgreinum eins og farmflutningum, olíusölufyrirtækjum og fjármálafyrirtækjum.

Í fjórða lagi legði sérfræðingahópurinn mat á það hvernig best væri að færa starfsskilyrði sjávarútvegsins frá því sem nú er að markaðsfyrirkomulagi á sölu á fiski og veiðiheimildum þannig að **sem minnst röskun verði á getu fyrirtækja** til þess að efna þær skuldbindingar sem þau hafa undirgengist vegna kaupa á veiðiheimildum meðan á aðlögunartímanum stæði.

Nauðsynlegt er til þess að tryggja óvilhalla úttekt að leita til erlendra aðila sem myndu stjórna starfinu og leita til innlendra aðila eftir þörfum. Niðurstöður sérfræðingahópsins liggi fyrir í haust fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna sem lagt er til að verði haldin.

## **Þjóðaratkvæðagreiðsla:**

Lagt er til Alþingi skipi sérstaka framkvæmdanefnd til þess að undirbúa þjóðaratkvæðagreiðslu sem verði haldin þegar fyrir liggur niðurstaða sérfræðinganevndarinnar. Framkvæmdanefndin leggi fyrir kjósendur helstu álitamálin í þjóðaratkvæðagreiðslu og feli þeim að veita leiðsögn um grundvallarþættina í skipulagi atvinnugreinarinnar.

Áhugamannahópurinn telur neðangreindar spurningar fjalla um öll helstu álitæfnin sem leita þarf eftir afstöðu kjósenda til áður en löggjöf er ákveðin:

1. Hvort úthluta eigi veiðiheimildum til þeirra sem hafa aflahlutdeild núna eða ríkið bjóði út veiðiheimildir.
2. Hve langur leigutíminn eigi að vera.
3. Hvort veiðileyfagjaldið verði að hluta til greitt við sölu á aflanum með gjaldi sem verði ákveðið hlutfall af fiskverði eða hvort veiðileyfagjaldið verði að öllu leyti greitt fyrirfram.
4. Hvort heimila eigi beint framsal veiðiheimilda milli útgerðarmanna eða hvort allt framsal þeirra fari um markað.
5. Hvort selja eigi allan fisk á fiskmarkaði eða heimila sölusamninga milli skyldra aðila.

### **Umsögn um meginstefnu frumvarpanna**

Frumvörpin ganga gegn sjónarmiðum áhugamannahópsins í öllum meginatriðum. Lagt er til að áfram verði tveir helstu þættirnir í starfsemi útgerðarfyrirtækja undanþegnir samkeppni sem fylgir verðlagningu á markaði. Áfram verður verð á um 80% af fiskafla af íslenskum fiskimiðum ákvarðað einhliða eða í samningum milli skyldra aðila og áfram verður verð á veiðiheimildum sem ríkið úthlutar ákveðið í lögum og þá sem lágt hlutfall af markaðsverði á framseldum heimildum, sem útvegsmenn hafa sjálfir ákveðið með aðstoð fjármálastofnana. Ennfremur er lagt til að þeir tæplega 500 aðilar sem ráða yfir nær öllum veiðiheimildum fái þau yferráð framlengd til næstu áratuga og að lágmarki til 20 ára.

Meginstefnan frumvarpanna grundvallast á markaðsyferráðum, markaðsmisnóktun og einokun sem eru ólögðmætar í öðrum atvinnugreinum. Fáeinum fyrirtækjum er veitt lögbundið skálkaskjól til þess að færa til hagnað af íslenskum sjávarútvegi milli veiða, vinnslu og sölu

og taka hann út þar sem þeim hentar best, en íslenska ríkinu verst. Engar skorður eru settar við möguleikum útgerðarfyrirtækja á eignarhaldi í fyrirtækjum sem þjónusta sjávarútveginn, svo sem flutninga- og þjónustufyrirtækjum og fjármálafyrirtækjum.

Í frumvörpunum er engin önnur framtíðarsýn en að framlengja fortíðina með öllum sínum ókostum, óréttlæti og vaxandi ofurþunga húsbóndavaldsins sem langvarandi yfirráð fáeinna einstaklinga yfir nýtingu sjávarauðlindarinnar færir þeim upp í hendurnar. Á 21. öldinni hæfir ekki að treysta í sessi einokunartök á mikilvægustu atvinnugrein landsmanna.

Það er eindregin skoðun hópsins að leikreglur markaðarins eigi að gilda í sjávarútvegi og ákvarða verð á veiðiheimildum og fiskafla. Til þess þarf samkeppni að vera möguleg. Forsenda heilbrigðs rekstrarumhverfis er að jafnræði ríki milli þeirra sem starfa á markaðnum. Það er því aðeins mögulegt að ríkið loki núverandi úthlutunarkerfi veiðiheimilda og bjóði þær á markaði rétt eins og það gerir nú þegar að öðru leyti, þegar um er að ræða framkvæmdir eða þjónustu. Sérúthlutun verðmæta undir markaðsverði eða pólitísk ráðstöfun þeirra er spilling sem er ekki liðin í öðrum atvinnugreinum og er þar refsiverð að lögum. Stjórnarfrumvörpin tvö hafa að geyma ákvæði sem eru viðleitni til úrbóta en þau einkennast af því að vera ómarkviss og ganga of skammt til þess að breyta neinu í grundvallartriðum. Önnur ganga í þveröfuga átt og torvelda úrbætur sem seinni tíma stjórnvöld kynnu að vilja gera.

## Umsögn um efnisatriði frumvarpanna

### 1. Jafnræði – álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna:

Í 1. gr. vantar algerlega ákvæði um að jafnræðis verði gætt við úthlutun afnotaréttar og aðgengi að hinni sameiginlegu auðlind. Þar sem sjávarútvegsráðherra er jafnframt formaður Vinstri grænna er rétt að minna á að flokkurinn samþykkti í mars 2009 ítarlega stefnuskrá í sjávarútvegsmálum, sem bar nafnið Hafið bláa hafið og þar segir eftirfarandi : “Ennfremur er rétt, til að bregðast formlega við áliti Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, að kveða í lögum á um að *jafnræðis verði gætt við úthlutun afnotaréttarins og aðgengi að hinni sameiginlegu auðlind*”.

Starfshópur flokksins, sem undirbjó svar flokksins og tillögur við áliti mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna, skilaði greinargerð sinni 26.5. 2008 og lagði ofangreint orðalag til, svo og að

Það kæmi inn í 1. grein laga um stjórn fiskveiða, með þeim rökstuðningi, að flokkurinn vildi taka álitid mjög alvarlega og að hann muni gera sitt ítrasta til að mæta því.

Þessa mikilvægu setningu vantar í frumvarpið, trúlega af handvömm, og er farið þess á leit við Alþingi að henni verði bætt inn í 1. greinina á viðeigandi stað. Minnt er á að stjórnarflokkarnir báðir lýstu yfir samhljóða afstöðu hvað þetta atriði varðar og sóttu umboð kjósenda til þess að framfylgja því. Meirihluti kjósenda studdi flokkanna til valda á grundvelli stefnu þeirra.

## 2. Nýtingartími:

Eitt mikilvægasta atriðið er ákvörðun á tímalengd afnotaréttar og á það við um sérhvert form hans, afnotasamning, nýtingarsamning eða aflahlutdeild og aflamark. Marka þarf stefnu í þessu hvort sem aflaheimildir verða boðnar upp eða þeim úthlutað beint frá stjórnvaldi. Áhugamannahópurinn telur skamman tíma vera betra fyrirkomulag en langan og núverandi fyrirkomulag gildandi laga betra en það sem lagt er til í frumvarpinu. Hópurinn leggst algerlega gegn því að binda hendur stjórnvalda til a.m.k. næstu 20 ára (11. gr. frv.) og torvelða þannig mögulega stefnubreytingu síðari tíma stjórnvalda. Hópurinn telur þetta ákvæði grófa aðför að lýðræðinu.

**Lagt er til að þorri veiðiheimilda verði að hámarki til 5 ára.** Tíminn verði mögulega lengri við sérstaklega kostnaðarsamar veiðar en þá aldrei til lengri tíma en 10 ára. Það getur ekki talist lýðræðisleg ákvörðun einnar ríkisstjórnar og Alþingis kjörnu til fjögurra ára án sérstakrar þjóðaratkvæðagreiðslu að binda ríkið til lengri tíma en það er kjörið og takmarka þannig svigrúm lýðræðislegra kjörinna fulltrúa þjóðarinnar til stefnumörkunar. Því verður alltaf að vera áskilnaður um heimild Alþingis til þess að setja lög um breytingu á úthlutun veiðiheimilda og hrinda þeim í framkvæmd án bótaskyldu. Það styður ennfrekar við sjónarmið hópsins að veita veiðileyfi eða nýtingarrétt til skamms tíma.

Við skynsamlegt mat á tímalengd nýtingarleyfis er rétt að hafa hliðsjón af tekjum sjávarúvegsfyrirtækja og fjárfestingaþörf. Upplýsingar Hagstofu Íslands sýna að reksturinn skilaði um um 25% af tekjum upp í fjárfestingu og fjármagnskostnað á árunum 2008-2010. Árin 2011 og 2012 er afkoman greinilega enn betri. Afskrifarheimildir skipa eru 10 – 20% á ári, sem er mun hraðari fyrning en endingu nemur. Árið 2010 var meðalaldur skipa í íslenska flotanum 21 ár. Það væri þess vegna eðlilegt að lækka afskriftarhlutfallið. Vátryggingarverðmæti flotans var árið 2010 120 milljarðar króna en tekjur útgerðarinnar heldur meiri eða 136 milljarðar króna. Fjárfestingu í skipum og búnaði er hægt að greiða upp á 3 – 5 árum miðað við þessar afkomutölur.

Hafa ber í huga að tekjur útgerðar eru vantaldar, þar sem um 80% af aflanum er seldur í beinum viðskiptum og vitað er að verð fyrir fisk á fiskmörkuðum er mun hærra en í beinum viðskiptum. Yrði lögboðið að selja meira af aflanum á innlendum fiskmarkaði og að verð í beinum viðskiptum samræmdist betur fiskmarkaðsverði en nú er yrðu tekjur útgerðarinnar töluvert hærrí. Ekki er gott að fullyrða hversu mikið þær myndu hækka en leiða má líkur að því að þær myndu hækka um 15 – 25%. Við það myndi hagnaður útgerðarinnar fyrir afskriftir og fjármagnskostnað enn aukast og verða meiri en 30%.

Í uppsjávarveiðum er afkoman mun betri en þetta meðaltal og á þessu ári er líklegt að afkoman verði a.m.k. tvöfalt betri. Fimm ár er hámark þess nýtingartíma sem opinber gögn geta rökstutt, ef á annað borð talið er eðlilegt að hið opinbera veiti útgerðarmönnum fullkomið öryggi til fjárfestingar, en með hliðsjón af almennri löggjöf í öðrum atvinnugreinum verður að telja það fráleitt. Áhugamannahópurinn minnir á að í stefnuyfirlýsingu Vinstri grænna, Hafið bláa hafið er lagt til að innkallaðar veiðiheimildir verði leigðar til sex ára. Það er innan við þriðjungur af þeim tíma sem lagt er til í frumvarpinu. Sú niðurstaða er ekki fjarri því sem hér hefur verið sett fram.

### **3. Kostnaður við öflun veiðiheimilda:**

Þá þarf að líta til þess að útgerðir hafa síðustu 20 árin þurft að fjárfesta í veiðiheimildum. Sá kostnaður kemur fram í rekstrarútgjöldum þegar um er að ræða aflamark (árs kvóta) og er því þegar kominn fram í afkomutölum Hagstofunnar. Kaup á varanlegum kvóta, aflahlutdeild, eiga ekki að vera gjaldfærð, séu dæmi um það þá er kostnaðurinn að því leyti þegar kominn fram í rekstrarútgjöldum. Fjármagnskostnaður vegna öflunar veiðiheimilda er gjaldfærður og kemur fram í afkomureikningum Hagstofunnar. Áform um hækkun á greiðslum til ríkisins fyrir afnotaréttinn mun hækka kostnaðinn. En á móti mun þá lækka, a.m.k. þegar fram líða tímar, þegar tilfærður kostnaður og tekjur útgerðar geta hækkað umtalsvert með því að vaxandi hluti afla verði seldur á markaðsverði.

Vissulega geta fyrirtæki, sem þegar hafa greitt hátt verð fyrir veiðiheimildir, lent í erfiðleikum með að greiða veiðigjald því til viðbótar. Sjálfsagt er að þau fyrirtæki geti annað hvort dregið frá greiðslum til ríkisins það sem nemur greiðslum af keyptum veiðiheimildum í eðlilegan tíma, enda hafi verðið verið í eðlilegu samræmi við afkomu á þeim tíma, eða að heimiluð verði fyrning keyptrar aflahlutdeildar fyrir gildistöku þessara laga. Viðskipti með veiðiheimildir sem eiga sér stað eftir að ný gjaldtökulöggjöf hefur verið sett tekur, hvað verð snertir, mið af hækkun gjaldsins. Væntanlega mun verðið á aflahlutdeild og aflamarki lækka til samræmis við hækkun veiðigjaldsins.

Niðurstaðan er því sú að ekki er ástæða til þess að lengja afnotatímam umfram það sem lagt til í tölulíð 2 til að mæta kostnaði við öflun veiðiheimilda.

### **4. Fiskveiðiarður tekinn við sölu á fiski:**

Til þess að draga úr fjárbindingu vegna öflunar veiðiheimilda er lagt til að ríkið sækji hlut sinn í fiskveiðiarðinum að miklu leyti í gegnum sölu á fiskinum sem ákveðna prósentu af fiskverði og það verði greitt við sölu fisksins. Til dæmis myndi 10% gjald hafa gefið um 14 milljarða króna árið 2010. Þá yrði minna eftir af arðinum sem hefði áhrif til lækkunar á verði veiðiheimildanna. Slíkt verður að telja jákvætt. Það lækkar bundið fé og skuldsetningu og þar með fjármagnskostnað og gerir fleirum fjárhagslega kleift að keppa um veiðiheimildir. Aukin samkeppni er nauðsynleg og æskileg í útgerð eins og öðrum atvinnugreinum. Þá stuðlar þessi leið að því að fiskafli verði í auknum mæli seldur á markaði, sem hækkar fiskverð og bætir hag útgerðarinnar í heild. Loks myndi jákvæð afleiðing verða bætt samkeppnisstaða fiskvinnslufyrirtækja innbyrðis, þar sem tekið yrði fyrir mismunandi fiskverð til vinnslu eftir því hvort útgerð stendur að henni eða ekki.

### 5. Nýtingarleyfi:

Ákvæði frumvarpsins um nýtingarleyfi virðast til þess eins sett að veita handhöfum aflahlutdeilda aukinn rétt frá því sem nú gildir. Leyfið er gefið út til 15 ára en framlengist sjálfkrafa um ár í senn ef ekki er annað fyrirhugað. Þegar loks er tilkynnt að annað sé fyrirhugað verða þó alltaf 15 ár eftir af nýtingarleyfinu. Miðað við þetta orðalag virðist vera hægt að gera breytingar á nýtingarleyfinu hvenær sem er, þar sem ekki er fyrir þær tekið heldur aðeins er fjallað um lok gildistíma þess í 3. mgr. 11. gr. frv.

Þessi tiltölulega augljósi lagaskilningur er hins vegar ekki í samræmi við skýringar sem fylgja með efnisgreininni, en þar segir að ráðherra geti tilkynnt um breytingar en geri hann það ekki framlengist leyfið um eitt ár í senn. Í almennum athugasemdum með frv segir að gefa eigi 15 ára aðlögun að mögulegum breytingum á yfirláðum yfir aflahlutdeild.

**Það þýðir ekki endilega það sama, annars vegar að tilkynna að eitthvað sé fyrirhugað og hins vegar að tilkynna um breytingar og skýra þarf hvaða breytingar er átt við. Það fyrra virðist einvörðungu eiga við um uppsögn leyfissins eða ákvörðun um það hvenær það rennur úr gildi. En í skýringunum er vísað til breytinga á yfirláðum yfir aflahlutdeild. Það getur átt við um uppsögn leyfisins en virðist frekar eiga við um aðrar breytingar, svo sem á á innihaldi leyfisins eða skilmálum þess. Þetta þarf að skýra betur hvað átt er við. Er uppsögn leyfis eina atriðið sem fellur undir merkingu orðsins breytingar?**

Meginatriðið er hvort breytingar á lögum um stjórn fiskveiða geta tekið tekið gildi, ríkinu að skaðlausu, til dæmis gæti verið ákveðið að innkalla aflahlutdeildir og leigja veiðiheimildir á uppboðsmarkaði. Ber þá að greiða fullar bætur fyrir afnumda eða skerta aflahlutdeild til þess sem hefur nýtingarleyfi undir höndum? Ber að greiða bætur ef hlutur aflahlutdeildar er óbreyttur en hlutur hlutdeildarinnar í heildarveiði er minnkaður? Ráðherra hefur kynnt frv þannig að handhafi nýtingarleyfisins hafi 20 ára óafturkallanlegt leyfi og að 15 ár líði frá ákvörðun um breytingar þar til

þær taka gildi. Svo það virðist vera tilgangurinn með því að taka upp nýtingarleyfið, en það styðst hins vegar ekki við frumvarpstextann.

Það er mikill galli að **ekki fylgir með sýnishorn af fyrirhuguðu nýtingarleyfi**. Texti leyfisins mun ráða því hver nákvæmlega réttindin verða og skuldbindingar sem ráðherra fyrir hönd ríkissjóðs mun gefa út. Það mun ráða lagalegri stöðu gagnvart dómstólum og þess vegna verður Alþingi að hafa séð og samþykkt form og efni nýtingarleyfisins.

Annað sem rétt er að benda á. **Skilið er á milli útytingarleyfisins og greiðslunnar til ríkisins fyrir afnotin af auðlindinni**. Réttindin eiga að vera í nýtingarleyfinu en fjárhagslegu skyldurnar verða þar ekki, heldur ákvarðaðar af stjórnvöldum á hverjum tíma. Þannig verður bæði hægt að hækka og lækka veiðigjaldið eða að afnema það án þess að það hafi nein áhrif á réttinn til nýtingarinnar. Það myndi engum detta í hug að gera tvo samninga um gerð jarðganga í gegnum Vaðlaheiði. Einn samning þar sem ákveðinn aðili fær einkarétt til þess að gera verkið og annan þar sem kveðið er á um fjárhæðina sem greiða á fyrir verkið og henni geti ríkið breytt hvenær sem er og lækkað að vild. Þess vegna eru öll atriðin í einum samningi. Eigi að veita útvöldum aðilum einkaleyfi til langs tíma til þess að nýta fiskimiðin við landið verður í þeim sama samningi að vera ákveðið verðið sem greiða á fyrir réttindin. Verðinu verður svo ekki breytt nema það hafi áhrif á réttindin. Ef veiðigjaldið verður síðar lækkað er eðlilegt að nýtingartíminn styttest að sama skapi.

Eðlilegt er að spurt sé hvað yaki fyrir stjórnvöldum sem flytja svona sérkennilega tillögu. **Ekki verður séð að þörf sé á því að auka flækjustigið í stjórn fiskveiða með því að taka upp nýtingarleyfið og viðhalda áfram útgáfu aflahlutdeilda, en verði það niðurstaðan verður það leyfi að vera jafn bindandi um verð og réttindi**. Þess vegna er engin önnur skynsamleg leið til en að viðhafa útboð um veiðiheimildirnar til þess að fá verðið sem setja á í samninginn, rétt eins og ríkið gerir þegar það velur aðila til að vinna verk eða veita þjónustu fyrir sína hönd.

## 6. Nýir fiskistofnar:

**Lýst er yfir andstöðu við 9. gr. frv.** Veiðar á nýjum fiskstofni eru á engan hátt bundnar núverandi aflahlutdeildarkerfi. Þannig hafa veiðar á kolmunna og makríl verið stundaðar án sérstakrar fjárfestingar í skipum eða veiðiréttindum. Þær hafa verið viðbótartekjur þeirra útgerða sem fyrir voru og áttu viðeigandi skip. Eðlilegast er að nýting nýrra fiskistofna verði boðin út hverju sinni til skamms tíma, enda er oft um að ræða flökkustofna sem ekki stöðugt eru nýtanlegir innan fiskveiðilögsögunnar.



## 7. Kvótaþing:

Ákvæði 17. frv eru verulega ófullkomin og heimila að áfram verði drjúgur meirihluti allra viðskipta um veiðiheimildir framhjá markaði.

Einungis segir að starfrækja skuli markað og að hann skuli vera vettvangur viðskipta með aflamark. **Hvergi er það ákveðið í frumvarpstextanum að um uppboðsmarkað sé að ræða og engar reglur eru ákveðnar um starfsemi** heldur er ráðherra heimilað að ákveða alla þætti með reglugerð. Hann getur ákveðið að setja ekki neina reglugerð um Kvótaþing. Slíkt er algerlega óviðunandi. Markaður þarf að starfa samkvæmt skýrum ákvæðum í lögum þar sem helstu leikreglurnar eru ákveðnar. Ráðherra hefur svo rúmar reglur að hann getur ákveðið fyrirkomulag sem samrýmist engan veginn uppboðsmarkaði og tryggir t.d. ekki að hæstbjóðandi fái viðskiptin. Ráðherra gæti jafnvel ákveðið að viðskiptin fari fram án þess að tilboða sé aflað og án þess að gefinn verði kostur á því að bjóða í.

**Lagst er gegn því að áfram verði viðskipti með aflahlutdeild undanþegin markaði.** Eðlilegt er að aflahlutdeild verði boðin upp á markaði og að Kvótaþing og Fiskistofa fái allar upplýsingar um viðskiptin, svo sem verð og greiðsluskilmála, nafn kaupanda og annað sem um kann að vera samið. Í frv er í 12. gr. áskilið að nauðsynlegar upplýsingar um kaupverð aflahlutdeildar fylgi. Þetta er nýmæli að því leyti að engra slíkra upplýsinga er krafist í dag og Fiskistofa getur engar upplýsingar veitt um söluverð aflahlutdeilda. Hins vegar er þetta orðalag loðið og matskennt. Breyta þarf textanum og **kveða skýrt á um að Fiskistofa fái skilyrðislaust allar upplýsingar um kaupverðið**, en ekki bara þær sem ráðherra hverju sinni telur nauðsynlegar.

**Lagst er gegn því að meirihluti viðskipta með aflamark verði undanþegin Kvótaþingi.** Í 15. frv er heimilaður flutningur aflamarks beint milli aðila þegar um er að ræða að svokölluð **jöfn skipti** og þegar **skipin eru í eigu og rekstri sama aðila, einstaklinga eða lögaðila.** Síðasta fiskveiðiár var drjúgur meirihluti allra viðskipta flokkaður hjá Fiskistofu milli skipa í eigu sama aðila. Því til viðbótar bætist svo jöfn skipti en ekki eru handbærar upplýsingar um það. Ljóst er að verðmyndun á markaði verður bjöguð ef stærstur hluti viðskiptanna verður framhjá verðmynduninni sem fylgir samkeppnismarkaði og þessar víðtæku undanþágur draga verulega úr gildi þess að starfrækja markaðinn. Það er óeðlilegt að útgerðarmenn geti nánast þegar þeim hentar komið sér undan verðlagningu markaðarins og ákveðið sjálfvalið verð. Það má líka benda á að svokölluð jöfn skipti verða að styðjast við verðlagningu milli óskyldra aðila til þess að vera marktæk. Það er í hæsta máta óeðlilegt að útgerðarmenn geti notað

markaðsverð til þess að koma sér undan því að selja aflamark á Kvótapiingi. Það sviptir aðra útgerðarmenn möguleikanum á því að bjóða í og grefur þannig undan tilgangi markaðarins. Þá eru til of mörg dæmi þess að Fiskistofa og Sjávarútvegsráðuneytið hafa liðið útgerðarmönnum að fara framhjá lagaákvæðum sem takmarka framsal. Nærtækast er að benda á svonefnda kínverska leið, þar sem að nafninu til hafa orðið eigendaskipti að skipi og fyrir vikið fellur niður veiðiskylda aflamarksins það fiskveiðiárið. Hætt er við, sérstaklega þegar hugur virðist ekki fylgja máli, að Kvótapiing verði fátt annað en orðið tóm. Ef Kvótapiing á að standa undir nafni verða öll viðskipti með aflamark að fara um markaðinn og lúta verðmyndun hans. Samkeppnin er hreyfiafl framfara í sjávarútvegi rétt eins og öðrum atvinnugreinum.

**Loks er lýst yfir furðu á þeirri fyrirætlun að ríkið reki Kvótapiing fyrir aflamark sem ríkið afhendir útgerðarmönnum og heimilar framsal á til annarra útgerðarmanna, ýmist sem aflamark eða aflahlutdeild á margfalt hærra verði, og láta útgerðarmönnum eftir að hirða allan ágóða af viðskiptunum.** Miðað við forsendur frumvarpsins má ætla að veiðigjaldið fyrir kg af þorski geti verði um 50 kr. Það er svo hægt að framleigja fyrir 330 kr. Mismunurinn er 280 kr/kg eða um 560% hagnaður. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur tekið saman skýrslu um skilvirkni markaða fyrir veiðiheimildir (maí 2010). Þar kemur fram að viðskiptin eru mikil og að stærsti hópur kaupenda fiskveiðiárið 2008/2009 af þorskveiðiheimildum hafi verið kvótalausar útgerðir, sem keypti um þriðjunginn. Niðurstaða skýrsluhöfunda er að verðið sem greitt er fyrir aflamarkið sé raunhæft og endurspegli getu fyrirtækjanna til að stunda arðbæran rekstur þrátt fyrir þessi háu verð.

## 8. Framsal og forkaupsréttur:

Það rýrir gildi ákvæða 12. gr. um skerðingu aflahlutdeildar við aðilaskipti að fiskiskipi að ekki er skert við aðilaskipti að hlutafélagi sem á skipið. Það er einföld leið til þess að fara framhjá skerðingarákvæðinu. Þá er haldið glufu opinni framhjá skerðingu þegar hlutdeild er flutt milli skipa í eigu sama aðila. Það er einfalt að haga því svo til að skip séu í eigu sama aðila þegar flutningur á sér stað og sleppa við skerðingu.

Að sama skapi er ákvæði 13. gr. um forgangsrétt að aflahlutdeildum fyrisjáanlega gagnslaust. Fyrir því er reynsla af eldri sams konar ákvæðum. Einfalda leiðin sem útgerðarmenn munu fara er að flytja ekki skip með aflahlutdeild formlega úr byggðarlagi en þess í stað gera þau út

eftir hentugleikum frá öðrum stöðum. Þetta ákvæði í frv hefði engu breytt um flutning Guðbjargarinnar ÍS 46 frá Ísafirði til Akureyrar á sínum tíma. Áformin hefðu gengið eftir án nokkurra hindrana meðan að skipið var áfram skráð á Ísafirði. Skipið var ekki selt né veiðiheimildir, heldur skipti eignarhald hlutabréfa í hlutafélagi sem átti skipið um hendur.

#### **9. Nýliðunarleyfi:**

Ákvæði 18. gr. um nýliðunarleyfi þarf að skýra og bæta. Í fyrsta lagi er aðeins um heimildarákvæði að ræða en ekki ákvörðun um að upp á þetta úrræði skuli bjóða. Þá er ekki neitt kveðið á um fjölda leyfa eða magn aflahlutdeildar í hverju leyfi. Í þriðja lagi er ráðstöfunin óviss, annað hvort verða leyfin boðin út eða bundin svæðum sem hallað hefur á. Framkvæmdin getur því verið breytleg frá einni ráðherraákvörðun til annarrar og þessum tveimur valkostum er stillt upp sem andstæðum. Það er fráleitt að ráðherra geti handvalið nýliða og sérsniðið reglur utan um persónur. Það verða að vera almennar reglur og vandséð er að fundnað verði reglur án þess að opið verði fyrir umsóknir og einhvers konar útboðsferli, líka á tilgreindum landssvæðum.

#### **10. Hlutur flokks 2 í aflamarki skv. 8. gr.**

Greinin verður ekki skilin öðruvísi en að það aflamark í þorski, ýsu, ufsa og steinbít sem rennur í flokk 2 vegna þess að heildarafli árs er umfram tilgreind mörk verði aðeins ráðstafað til leigu á kvótapiingi. Af þessu magni fari því ekkert til aflahlutdeilda, svo sem nýliðunarleyfa eða skv. 20.-24. gr.

#### **11. Aflamark undanþegið veiðigjaldi:**

Endurgjaldslaus úthlutun aflamarks hefur reynst illa. Línuívilnun og byggðakvóti eru peningaleg verðmæti sem reiknuð eru til verðs í höndum þess sem þessa njóta. Vegna línuívilnunar hefur leigverð á kvóta hækkað og ávinningurinn vegna ívilnunarinnar rennur fyrst og fremst til þess leigir frá sér aflamarkið. Eini ávinningur útgerðarinnar er sá að fá sjálfkrafa kvóta sem ívilnuninni nemur, sem oft væri annars ekki í boði. Svipað er með byggðakvótann, eins og sýndi sig best þegar Eyraroddi á Flateyri varð gjaldþrota. Þá stóð eftir ónotaður hluti af byggðakvótanum sem fyrirtækið hafði yfir að ráða. Þrotabúið ráðstafaði þeim kvóta og hámarkaði tekjumöguleika sína og leiguandvirðið rann til þess að greiða inn á skuldir þrotabúsins. Ef ætlun löggjafans er að koma fjárhagslegri aðstoð til einhverra aðila, þarf fyrst að vera skýrt hverjum aðstoðin er ætluð og síðan að heimila þeim aðila að fénýta veiðiheimildirnar með uppboði. Þá skila sér peningarnir á réttan stað og hið opinbera losnar

við deilurnar og spillinguna sem leiðir af útdeilingu verðmæta eftir meira og minna óljósum reglum.

## 12. Ígildi og stuðlar

Lagt er til að afnumið verði kerfi stuðla, ígilda og tilfærslu sem þróast hefur innan greinarinnar og minnir helst á gjaldeyrisbrask. Verðmætahlutföll milli fisktegunda verða best ákvörðuð á markaði þar sem veiðiheimildir og fiskur skiptir um hendur. Þetta ógagnsæja kerfi er byggt á gömlum upplýsingum sem oft eru bjagaðar vegna verðlagningar án samkeppni, auk þess sem það er notað til þess að komast framhjá ákvæðum sem takmarka eiga framsal og auka eigin veiði skipa. Óheilbrigðir og ógagnsæir viðskiptahættir hafa þrífist í þessu stuðlaskjóli.