



Mörkin lögmannsstofa hf.

Ólafur Jónsson  
Ragnar Halldór Hall hl.  
Ólafur Þorsteinsson  
Ólafur Þorsteinsson  
Ólafur Þorsteinsson  
Ólafur Þorsteinsson  
Ólafur Þorsteinsson

Alþingi  
Atvinnuveganefnd  
Alþingishúsinu  
150 REYKJAVÍK


Alþingi  
Erindi nr. P 140/1894  
komudagur 23.4.2012

Reykjavík 20. apríl 2012.

Samkvæmt beiðni Vinnslustöðvarinnar hf., Vestmannaeyjum, sendist atvinnuveganefnd álitsgerð Markarinnar lögmannstofu hf. um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og frumvarp til laga um veiðigjöld. Í umsögninni er gerð grein fyrir áhrifum sem lögfesting frumvarpanna mundi hafa fyrir hag Vinnslustöðvarinnar hf. og hluthafa í því félagi og tekin afstaða til þess hvort lögfestingin gæti haft í för með sér bótaskyldu ríkissjóðs gagnvart fyrirtækinu.

Þess er óskað að undirrituðum og stjórnendum Vinnslustöðvarinnar hf. verði gefinn kostur á að skýra munnlega fyrir nefndinni álitafni sem tekin eru til skoðunar í álitsgerðinni.

Virðingarfyllst

  
Ragnar Halldór Hall hl.



## ÁLITSGERÐ

Vinnslustöðin hf., Vestmannaeyjum, hefur falið skrifstofu okkar að láta í té lögfræðilegt álit á réttarstöðu félagsins með tilliti til efnisatriða tveggja lagafrumvarpa sem til meðferðar eru á Alþingi. Annars vegar er hér um að ræða frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og hins vegar frumvarp til laga um veiðigjöld.

Tekið verður til sérstakrar skoðunar hvaða afleiðingar ákvæði lagafrumvarpanna muni hafa á rekstur og eignastöðu félagsins, verði þau lögfest óbreytt. Samkvæmt ákvæðum frumvarpanna eiga þau atriði þeirra, sem hér koma helst til skoðunar, að koma til framkvæmdar við upphaf fiskveiðiársins 2012-2013.

Frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða er ætlað að koma í stað laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, laga nr. 38/1998 um stjórn veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum og laga nr. 12/1975 um samræmda vinnslu sjávarafra og veiðar sem haldnar eru sérstökum leyfum. Jafnframt inniheldur frumvarpið ákvæði um breytingar á allmörgum ákvæðum annarra laga, þ. á m. laga um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996. Þótt ekki sé það tekið fram í frumvarpinu verður ekki betur séð en að ákvæði þess eigi að koma að öllu leyti í stað gildandi laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

### I

#### Almenn atriði

Allt frá því lög voru fyrst sett hér á landi um takmörkun á heimild til veiða úr helstu nytjastofnum sjávar hér við land á níunda áratug síðustu aldar hafa fræðimenn leitast við að skýra þýðingu slíkra lagareglna frá lögfræðilegu sjónarmiði. Í því sambandi má benda á grein Þorgeirs Örlygssonar, þá prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, í Tímariti lögfræðinga 1998, 1. hefti, bls. 28: *Hver á kvótann?* Í þeirri grein er vísað til fjölmargra ritsmíða annarra höfunda sem fjallað hafa um viðfangsefnið út frá eignarréttarlegum sjónarmiðum, svo og vangaveltum um heimildir til veðsetningar aflaheimilda. Einnig má nefna ritsmíðar Sigurðar Líndal, fyrrum lagaprófessors, nú síðast í Úlfjótí, 1. tbls. 2012, bls. 126: *Hugtakið þjóðareign*, svo og greinar Helga Áss Grétarssonar, sérfræðings við Lagastofnun Háskóla Íslands: *Um sameign íslensku þjóðarinnar* (Rannsóknir í félagsvísindum 2007), *Réttarsaga fiskveiða frá landnámi til 1990* (Lagastofnun 2008) og *Þjóðin og kvótinn* (Lagastofnun 2011).

Hér verða skoðanir og sjónarmið fræðimanna um þetta efni ekki raktar að neinu ráði umfram það sem telst óhjákvæmilegt til að komast að niðurstöðum um stöðu Vinnslustöðvarinnar hf. gagnvart meginþingi þessara lagafrumvarpa.

Með 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða var því slegið föstu að nytjastofnar á Íslandsmiðum væru „sameign íslensku þjóðarinnar“, og markmið laganna sagt vera að stuðla



að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Þá var tekið fram að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndaði ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Lög nr. 38/1990 voru endurútgefin með áorðnum breytingum á árinu 2006 og fengu þá laganúmerið 116/2006. Efni 1. gr. þeirra er orðrétt hið sama og 1. gr. í eldri lögnum.

Hér mætti rita langt mál um það hvað það þýði að eitthvað sé „sameign íslensku þjóðarinnar“. Því má vafalaust halda fram að Ísland sé „sameign íslensku þjóðarinnar“ þó svo að þegnarnir eigi mjög mismunandi stóran hluta af landinu. Ef nytjastofnarnir eru sameign íslensku þjóðarinnar verður sú spurning áleitin hvort einhver hafi heimild yfirleitt til að ráðskast með þá sameign, hvort slík sameign geti t.d. fallið í arf eða einstakir þegnar geti ráðstafað sínum eignarhlut í sameigninni. Höfundar þessarar álitsgerðar telja að skýra verði ákvæðið þannig að átt sé við að íslenska ríkið geti á grundvelli valdheimilda sinna sett almennar reglur um hvernig beri að nýta nytjastofnana. Verður gengið út frá þeirri skýringu í því sem hér fer á eftir.

Kerfið sem tekið var upp til að stjórna nýtingu nytjastofna hér við land er í daglegu tali kallað kvótakerfið. Því var í upphafi komið á með lagasetningu, og löggjöfinni sem um það hefur gilt á hverjum tíma hefur margsinnis verið breytt. Þannig er ekki vafi á því að íslenska ríkið hefur talið að réttur til að setja almennar reglur um auðlindina liggja hjá ríkinu og hvergi annars staðar. Aflaheimildum hefur ríkisvaldið þannig ráðstafað með margvíslegum hætti, fyrst í stað með úthlutun kvóta, síðar með nánari ákvæðum um heimildir kvótahafanna til að framselja þær og til að veðsetja skip sem kvóti er skráður á með þeim réttaráhrifum að veðrétturinn nær til kvótans ásamt viðkomandi skipi. Við teljum þess vegna að réttindi sem kvótanum fylgja séu afnota- eða nýtingarréttur, en ekki beinn eignarréttur í hefðbundinni lögfræðilegri skilgreiningu þess hugtaks. Yfir afnota- og nýtingarrétti getur hins stofnast beinn eignarréttur. - Verður nánar komið að þýðingu þessa síðar í álitsgerðinni.

Þótt ríkisvaldið teljist þannig hafa tök á að breyta fiskveiðistjórnunarkerfinu með lagasetningu er ekki þar með sagt að unnt sé að breyta því á hvaða veg sem er án þess að baka ríkinu bótaskyldu. Þetta er orðað þannig í lokaorðum áður nefndrar greinar Þorgeirs Örlygssonar, *Hver á kvótann?:*

*Ekki er hægt að útiloka að breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi bitni svo hart á einstökum aðilum, sem eru handhafar veiðiheimilda í núverandi kerfi, að bótaskyldu geti varðað samkvæmt eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar.*

## II

### Megineinkenni núverandi kerfis

Upphaflega var kerfið byggt upp þannig að útgerðarmenn fengu úthlutað aflahlutdeild í fisktegundum í samræmi við veiðireynslu undarfara ára. Úthlutunin, sem er ótímabundin, tók þannig til allra tegunda sem háðar voru veiðitakmörkunum, en tegundir utan kvóta var öllum frjálst að veiða.

Eitt af aðaleinkennum á regluverkinu í kvótakerfinu er viðskiptafrelsi með aflaheimildirnar, þ. e. réttur til að framselja þær. Að gættum reglum um veðsetningar er kvótahöfum nánast frjálst að eiga viðskipti með heimildirnar, hvort heldur er með kaupsamningum eða



leigusamningum, og til slíkra viðskipta þarf ekki neins konar samþykki íslenska ríkisins. Viðskipti með aflaheimildir hafa enda verið mjög tíð, og því verður haldið fram hér að þau hafi í mjög mörgum tilvikum orðið til mikillar hagræðingar í atvinnugreininni, enda þótt í ýmsum tilvikum hafi einstök byggðarlög í landinu orðið fyrir skakkaföllum vegna brotthvarfs kvóta úr atvinnulífi viðkomandi byggðar.

Aflaheimildirnar eru skráðar á veiðiskip en ekki útgerðaraðila eða einstaklinga. Óheimilt er að veðsetja aflaheimildirnar einar og sér, sbr. 4. tölul. 3. gr. laga um samningsveð nr. 75/1997. Hins vegar er samkvæmt þessu lagaákvæði heimilt að veðsetja aflaheimildirnar með viðkomandi fiskiskipi og nær þá fullnusturéttur veðhafans einnig til verðmætis viðkomandi aflaheimildar.

### III

#### Nokkur meginatriði frumvarps um stjórn fiskveiða

Í 1. gr. frumvarpsins er gerð grein fyrir markmiði laganna í 5 tölusettum liðum. Eitt þeirra er að sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi. Þá er því slegið föstu að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu „sameiginleg og ævarandi eign íslensku þjóðarinnar“, og að íslenska ríkið fari með og ráðstafi hvers kyns heimildum til nýtingar hennar.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins „býðst“ eigendum þeirra skipa sem ráða yfir aflahlutdeild, að „gangast undir leyfi til að nýta aflahlutdeild“ til 20 ára frá upphafi fiskveiðiársins 2012/13 að telja. Aflaheimildir þeirra sem „ekki gangast undir leyfið“ verða af þeim teknar 1. desember 2012. - Við teljum einsýnt að í þessu felist einhliða uppsögn á núverandi aflaheimildum með 20 ára fyrirvara, en þeir sem ekki samþykkja uppsögnina með því að óska eftir nýrri aflahlutdeild verða sviptir heimildum sínum þegar í stað. Þannig má líta svo á að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að núgildandi kvótakerfi verði lagt niður og nýtt kerfi tekið upp.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins skerðist aflahlutdeild á umræddu 20 ára tímabili ef aflahlutdeild er flutt milli fiskiskipa eða framseld, enda sé ekki um að ræða flutning heimilda milli skipa í eigu eins og sama aðila. Til aðilaskipta teljast kaup og sala, sameining fyrirtækja og yfirtaka. Skerðingin sem hér um ræðir er 3% hverju sinni.

Samkvæmt 13. gr. frumvarpsins skal Fiskistofa tilkynna ráðherra ef samanlögð framsöl eða önnur ráðstöfun aflahlutdeilda, þ. m. t. flutningur skipa, fari yfir 20% aflaheimilda í þorskígildum talið frá viðkomandi byggðarlagi eða sveitarfélagi. Skal ráðherra þá vera heimild að neyta forgangsréttar að aflahlutdeildunum og hefur hann fjórar vikur til þess. – Hér verður sú skoðun látin í ljós að fjögurra vikna frestur í þessu skyni sé öldungis fráleitur. Ef einhver slíkur forkaupsréttur á að vera til staðar, sem við teljum a. m. k. umdeilanlegt, verður af tilliti til þarfa viðskiptalífsins að setja honum miklu þrengri tímamörk, varla meiri en 3 - 4 daga.

### IV

#### Ábendingar varðandi frumvarp um veiðigjöld

Samkvæmt frumvarpinu er ætlunin að leggja á tvenns konar veiðigjöld: Almennt veiðigjald og sérstakt veiðigjald. Gjöldin eiga að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eltilrit



og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar.

Almenna veiðigjaldið er flatur skattur. Sérstaka veiðigjaldið er lagt á eftir mjög flóknum útreikningsaðferðum og erfitt er að átta sig á af lestri frumvarpsins hvernig það verði reiknað, sem vekur upp áleitnar spurningar um hvort skýrleiki réttarheimildarinnar fyrir gjaldtökunni sé nægjanlegur. Sömuleiðis vakna spurningar um hvort regluverkið um útreikning gjaldsins og álagningu feli í sér óheimilt framsal skattlagningarvalds frá löggjafarvaldinu til framkvæmdavaldsins.

## V

### Áhrif frumvarpanna á hagsmuni Vinnlustöðvarinnar hf. og hluthafa í félaginu

Vinnlustöðin hf., Vestmannaeyjum, var stofnuð árið 1946. Fyrirtækið rekur útgerð og fiskvinnslu. Það gerir út fjögur togskip, einn netabát, fjögur uppsjávarfiskiskip og eitt uppsjávarfrystiskip. Það starfrækir saltfiskverkun, humarvinnslu, bolfiskvinnslu og uppsjávarfiskvinnslu, og á og rekur fiskimjölverksmiðju og frystigeymslu. Hjá fyrirtækinu eru um 360 stöðugildi, en starfsmenn eitthvað fleiri. Íbúar Vestmannaeyja eru um 4200. Því lætur nærri að um 10% af öllum íbúum Vestmannaeyja starfi hjá félaginu.

#### 1. Áhrif á rekstur og efnahag.

Frá árinu 2008 eru reikningar Vinnlustöðvarinnar hf. settir fram í evrum. Aðalfundur félagsins hefur ekki verið haldinn á þessu ári og ársreikningur þess fyrir árið 2011 er ekki tilbúinn. Þess vegna hefur við vinnslu þessarar álitserðar verið farið yfir það, hvaða áhrif það hefði haft á rekstur og efnahag félagsins á árinu 2010, ef ákvæði frumvarpanna hefðu þá verið hluti af rekstrarumhverfi félagsins, en hagnaður af starfsemi félagsins eftir skatta var árið 2010 EUR 4.425.448. Niðurstöðurnar eru eftirfarandi:

1. Ákvæði frumvarps um stjórn fiskveiða hefði þýtt útgjöld að fjárhæð EUR 830.935.
2. Ákvæði frumvarps um veiðigjöld hefði þýtt útgjöld að fjárhæð EUR 6.338.500.
3. Virðisrýrnun kvóta hefði þýtt gjaldfærslu að fjárhæð EUR 20.094.000.
4. Tekjur af eignarhlutum í hlutdeildarfélagum hefðu lækkað um EUR 781.365.
5. Tekjuskattur hefði lækkað um EUR 1.421.219.

Samkvæmt þessu hefði niðurstaða rekstrarreikningsins orðið neikvæð um EUR 22.198.133 í stað þess hagnaðar sem varð af rekstrinum og fyrr var getið.

Samkvæmt ársreikningnum voru eignir Vinnlustöðvarinnar hf. í árslok 2010 samtals EUR 101.637.870. Að teknu tilliti til áhrifa frumvarpanna hefðu þær verið EUR 77.675.574. Áhrif frumvarpanna hefðu því verið lækkun á eignum félagsins um 24 milljónir evra. Skuldir félagsins voru í árslok 2010 EUR 70.360.945 en hefðu orðið EUR 73.022.230.

Eigið fé félagsins var í árslok 2010 EUR 31.276.925, en hefði lækkað í EUR 4.653.344. Félagið hefði með öðrum orðum vart átt fyrir skuldum í árslok 2010.



## 2. Áhrif á tryggingastöðu gagnvart lánastofnunum.

Allar fiskveiðiheimildir Vinnslustöðvarinnar hf. eru skráðar á skip félagsins og veðréttur viðskiptabanka félagsins tekur þess vegna til þeirra. Falli verðmæti aflaheimilda í verði fellur verðmæti trygginga viðskiptabankans samsvarandi. Slíkri stöðu fylgja að jafnaði kröfur banka um auknar tryggingar, að viðlagðri gjaldfellingu lána og eru lánasamningar Vinnslustöðvarinnar hf. og tryggingarbréf, sem þinglýst hefur verið á skip félagsins með þeim hætti – eins og almennt tíðkast.

Virðisrýrnun kvóta félagsins samkvæmt ársreikningi 2010 hefði orðið 20,1 milljónir evra, sem jafngildir rúmlega 3,2 milljörðum íslenskra króna (gengi 161,00). Það liggur í augum uppi að félagið hefði ekki þolað slíka verðmætisrýrnun – áreiðanlega eru ekki mörg atvinnufyrirtæki í sjávarútvegi hér á landi sem þyldu slíka röskun. Afleiðingar hennar hefðu að sjálfsögðu bitnað illilega á viðskiptabanka félagsins og öðrum kröfuhöfum, og að sjálfsögðu á starfsfólki og hluthöfum að auki.

## 3. Áhrif gagnvart hluthöfum.

Til skamms tíma var Vinnslustöðin hf. skráð félag á markaði. Nokkrir af stærri hluthöfum hafa fjárfest í félaginu með lántökum og eiginfjárframlagi. Eignir þeirra félaga eru eingöngu hlutabréf í Vinnslustöðinni hf. Ljóst er að með slíkri verðmætisrýrnun á félaginu verða þessi félög gjaldþrota, nema þau fái nýtt eigið fé, en engar líkur eru á að einhver leggi það fram, ef frumvörpin ná fram að ganga.

Áhrifin á fjárhagsstöðu annarra hluthafa hefðu vitaskuld orðið gríðarlega mikil, þótt skuldlausir hluthafar hefðu ekki orðið gjaldþrota.

## 4. Nýtt verðmat á hlutafé í Vinnslustöðinni hf.

Vinnslustöðin fékk IFS ráðgjöf ehf. fyrir réttu ári til að meta verðmæti hlutafjár í félaginu. Niðurstaða þess mats var sú að hver hlutur væri 5,80 evra virði. Sami aðili hefur í þessum mánuði endurmetið verðmæti hlutafjárins og haft þar til viðmiðunar stjórnendauppgjör félagsins fyrir árið 2011 og jafnframt metið áhrif þeirra lagafrumvarpa sem hér um ræðir. Niðurstaða þess mats er sú að hver hlutur sé 0,6 evru virði, ef frumvörpin verða að lögum. Virðisrýrnun hlutafjár félagsins verður því 9/10.

## VI

### **Brjóta ákvæði frumvarpanna gegn stjórnarskrárvörðum réttindum?**

Við lagasetningu af því tagi sem hér um ræðir koma sérstaklega til skoðunar ákvæði stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 um vernd eignarréttinda (72. gr.) og um atvinnufrelsi (75. gr.). Undirritaðir telja að þau lagafrumvörp sem hér eru til skoðunar verði að meta sameiginlega þegar komist er að niðurstöðu um hvort ráðgerð lagasetning hafi í för með sér svo miklar álögur eða kvaðir að brjóti gegn eignarréttarvörðum hagsmunum samkvæmt stjórnarskránni.



Ákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

*Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagaþyrirmæli og komi fullt verð fyrir.*

Ákvæði 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er svohljóðandi:

*Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.*

Ekki er um það deilt að almannahagsmunir hafa leitt til þess að takmarka þurfi veiðar úr helstu nytjastofnum á Íslandsmiðum. Til þess að getað stundað þá vinnu hafa menn orðið að afla sér sérstakra heimilda. Við teljum þess vegna að við mat á álitæfnum sem varða lögfestingu umræddra lagafrumvarpa þurfi að taka til sérstakrar skoðunar samspil atvinnufrelsis- og eignarréttarsjónarmiða.

Við teljum augljóst að þeir sem fjárfest hafa í aflaheimildum til að stunda þessa leyfisskyldu atvinnu hafi haft réttmætar væntingar um að heimildir þeirra yrðu ekki af þeim teknar bóta- laust svo lengi sem þeir sjálfir uppfylltu skyldur sínar. Við teljum að ákvæði laga um stjórn fiskveiða um að nytjastofnarnir séu sameign íslensku þjóðarinnar skipti ekki máli hvað þetta varðar. Löggjöf um þessi efni er að stofni til orðin um aldarfjórðungsgömul og hefur margsinnis verið breytt á ýmsa lund sem ekki þykir ástæða til að rekja í þessari álitgerð. Á það skal þó bent sumar breytinganna hafa falið í sér rýmkun fyrir handhafa veiðiheimildanna, t. d. með heimildum til framsals og til að veðsetja heimildirnar sem hluta af viðkomandi veiðiskipi.

Enginn efast um réttmæti þess að löggjafinn mæli fyrir um stýringu á heildarsókn í einstaka fiskistofna, enda sé það gert með rökstuddum og málefnalegum hætti. Sömuleiðis verður að telja löggjafanum heimilt að setja reglur um hæfileg gjöld til ríkissjóðs fyrir nýtinguna, en þar verður vitaskuld að hafa hliðsjón af álagningu opinberra gjalda á aðra atvinnustarfsemi þannig að jafnræðis sé gætt. Þegar skattlagning leiðir til þess að hlutafé, sem aðilar hafa fjárfest í verði verðlaust, vegna ofurskattlagningar er það okkar mat að brotið hafi verið gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Við teljum, með vísan til þess sem að framan var rakið, að sú gríðarlega hagsmunaröskun sem felst í umræddum lagafrumvörpum brjóti augljóslega gegn hagsmunum Vinnslustöðvarinnar hf., sem varðir eru af ákvæðum 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Verði frumvörpin óbreytt að lögum eigi Vinnslustöðin hf. rétt á eignarnámsbótum frá íslenska ríkinu.

-----

Við gerð þessarar álitgerðar yfirför Deloitte ehf. áhrif frumvarpanna á rekstur og efnahag í kafla V.I sem og lagði mat á virðisrýmunarþörf ófnislegra eigna Vinnslustöðvarinnar hf. út frá mati IFS ráðgjafar hf.


Okkur er kunnugt um að Vinnslustöðin hf. áformi að senda álitgerðina til atvinnuvega- nefndar Alþingis. Við erum að sjálfsögðu reiðubúnir að skýra einstök atriði álitgerðarinnar nánar, munnlega eða skriflega, verði þess óskað.




Reykjavík 20. apríl 2012

MÖRKIN lögmannsstofa hf.

  
Ragnar Halldór Halldórsson hrl.

  
Gunnar Jónsson hrl.

  
Almar Þór Möller hdl.