

Alþingi
Erindi nr. P 141/1714
komudagur 22.2.2013



Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 22. febrúar 2013

Efni: Umsögn Landsbankans hf. um frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 968 – 570. mál.

1. Inngangur

Þann 13. febrúar sl. sendi atvinnuveganefnd Alþingis Landsbankanum hf. til umsagnar frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, 570. mál. Frestur til að veita umsögnina var skammur eða til 24. febrúar.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu var við undirbúning þess byggt á frumvarpi því (mál 657) sem kom til umræðu á 140. löggjafarþingi. Með bréfi, dags. 18. apríl 2012, veitti Landsbankinn atvinnuveganefnd umsögn sína um síðarnefnda frumvarpið. Í umsögninni kom fram gagnrýni á ýmsar tillögur frumvarpsins.

Að mati Landsbankans á sú gagnrýni sem bankinn setti þá fram í grundvallaratriðum enn við enda hefur að mati bankans ekki verið tekið tillit til þeirrar gagnrýni nema að óverulegu leyti.

Þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar hafa verið frá fyrra frumvarpi er í nýja frumvarpinu enn að finna tillögur sem að mati bankans eru til þess fallnar að gera rekstrarumhverfi sjávarútvegs óstöðugra en nú er, veikja rekstrarforsendur, torvelða fjármögnun og skapa óvissu fyrir ýmis byggðarlög, þjónustuaðila og fjármálafyrirtæki.

Eins og áður eru í nýja frumvarpinu lagðar til róttækar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi og starfsskiilyrðum í sjávarútvegi. Ljóst er að slíkar breytingar eru til þess fallnar að hafa veruleg áhrif á þróun íslensks efnahagslífs og samfélags. Nauðsynlegt er að vanda undirbúning að slíkum breytingum og gera hlutlæga, nákvæma og ítarlega greiningu á áhrifum þeirra breytinga sem lagðar eru til.

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

2. Almennar athugasemdir við frumvarpið

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

Að mati Landsbankans eru rekstrarforsendur og nýting aflahlutdeilda í flokki 1 hagkvæmari en í flokki 2, hvort sem litið er til hagsmuna útgerðanna sjálfra eða þeirra byggðalaga þar sem útgerð er stunduð. Nýtingarréttur og rekstrarumhverfi útgerðar sem byggir á aflahlutdeildum í flokki 1 eru til lengri tíma og stöðugri en í flokki 2. Nýting

aflahlutdeilda í flokki 1 er því að mati bankans betur til þess fallin að efla heildarhagsmuni þjóðarinnar en nýting heimilda í flokki 2.

Landsbankinn telur að í frumvarpinu sé of rík tilhneiging til að færa, með ýmsum takmörkunum og aðgerðum, aflahlutdeildir úr flokki 1 yfir í flokk 2. Hér má nefna beina tilfærslu aflahlutdeilda í flokk 2 (bráðabirgðaákvæði II) og hlutfallslega tilfærslu við aukningu heildarafla í flokk 2 (2. mgr. 8. gr.).

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir ráðstöfun á aflamarki innan flokks 2 til eins árs í senn um kvótapiing (1. mgr. 18. gr. og 19. gr.). Að mati Landsbankans skapar slík ráðstöfun ein sér ekki varanlegan grundvöll fyrir útgerð. Ástæðan er sú að fjármálafyrirtæki munu að öllum líkindum ekki telja forsendur fyrir því að lána til fjárfestinga á vegum fyrirtækja sem einungis hafa tryggt tekjustreymi til eins árs í senn. Slík lánveiting fæli í sér alltof mikla áhættu. Jafnvel þótt nýliðar gætu fjármagnað upphafskostnað við stofnun útgerðarfyrirtækis að öllu leyti með eigin fé er hæpið að leggja í slíka fjárfestingu, enda er ávöxtunarkrafa á eigið fé jafnan hærrí en á lánsfé vegna meiri óvissu um framtíðartekjustreymi. Sé markmiðið að auka nýliðun í greininni með leigu á aflamarki verða nýliðar að geta tryggt sér veiðirétt til lengri tíma.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðstafa megi aflamarki sem fellur innan flokks 2 á grundvelli byggðasjónarmiða (21. gr.). Landsbankinn er sammála því mati sérfræðihóps sjávarútvegsráðherra að óskilvirkt sé að leggja það á herðar fiskveiðistjórnunarkerfisins að „leysa“ byggðavanda hér á landi.¹ Slíkt fyrirkomulag myndi draga úr hagkvæmni kerfisins og möguleikum íslensks sjávarútvegs á að skila arði til þjóðarbúsins auk þess sem kostnaður við að „leysa“ byggðavandann með þessum óbeina hætti er líklega meiri en ábatinn. Miklu nær væri að tilhögun fiskveiðikerfisins væri með þeim hætti að það stuðlaði að því að hámarka þjóðhagslegan ábata án tillits til byggðaáhrifa, en að aðgerðir í byggðamálum lytu öðrum lögmálum. Með þessum hætti gæti sjávarútvegurinn greitt hærrí skatta sem að hluta til væri hægt að nota til þess að styrkja byggðir sem standa höllum fæti með beinum hætti ef pólitískur vilji er til þess. Slíkir styrkir gætu t.d. farið til kaupa á aflaheimildum til lengri tíma.

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

Sérfræðingar í auðlindahagfræði eru almennt sammála um að framsal aflaheimilda gegni lykilhlutverki í að auka hagkvæmni við nýtingu takmarkaðrar auðlindar til lengri tíma lítið. Með framsali myndast forsendur fyrir því að hagkvæmur rekstur taki við af óhagkvæmum. Reynslan sýnir að framsal aflaheimilda hefur verið drifkraftur þeirrar miklu hagræðingar sem orðið hefur í íslenskum sjávarútvegi undanfarna áratugi og þannig stuðlað að verulega aukinni arðsemi.

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

Frumvarpið kveður á um ýmsar takmarkanir á framsali aflahlutdeilda sem að mati

¹ Sérfræðihópur skipaður af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra: Greinargerð um hagræn áhrif af frumvarpi til nýrra laga um stjórn fiskveiða samkvæmt þingskjali 1475, bls. 9.

Landsbankans eru til þess fallnar að draga úr hvata til hagræðingar í sjávarútvegi, grafa undan rekstrarforsendum, minnka hagkvæmni í greininni og skerða heildarhagsmunum þjóðarinnar til lengri tíma. Minni hvati yrði fyrir aðila sem væru í erfiðleikum eða með óhagkvæman rekstur til að hætta starfsemi eða sameinast öðrum. Þá yrði erfiðara fyrir nýliða að hasla sér völl í greininni.

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

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

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

Í öðru lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að heimild til framsals aflahlutdeilda falli niður að liðnum 20 árum frá upphafi fiskveiðiársins 2013/2014 (1. mgr. 12. gr., sbr. 1. mgr. 11. gr.). Forsenda fjármálaframtækis fyrir fjármögnun í útgerð er alla jafna sú að hægt sé að leita fullnustu í veðsettu skipi og fá með skipinu aflahlutdeild sem ráðstafað hefur verið til skipsins. Forsendur fyrir slíkri fullnustu yrðu mjög óljósar eftir 2033/2034. Alger óvissa yrði um ráðstöfun nýtingarleyfa og aflahlutdeilda að þeim tíma liðnum. Þá virðist ljóst að verðmæti þeirra veðtrygginga sem felast í þeirri aflahlutdeild sem ráðstafað hefur verið til veðsettra skipa myndi lækka um leið og frumvarpið yrði samþykkt. Verðmætið myndi síðan rýrna ár frá ári eftir því sem styttest myndi í gildistíma tryggingarinnar og hverfa með öllu að liðnu 20 ára tímabilinu. Þetta myndi skerða verulega möguleika útgerða til fjármögnunar gegn veði í skipum. Þá er líklegt að brottfall framsalshæimildarinnar myndi hafa neikvæð áhrif á tryggingastöðu þeirra fjármálaframtækja sem lánað hafa til útgerðar og jafnframt gera þeim erfiðara fyrir að veita slíka fjármögnun áfram.

Í þriðja lagi er lagt til að heimilt verði að setja framsali aflahlutdeilda „nánari skilyrði“ í reglugerð (2. mgr. 12. gr.). Þótt tekið sé dæmi um að slík skilyrði geti varðað málsmeðferðarfresti er ekki útilokað að þau geti falið í sér eðlisólík og verulega þyngjandi skilyrði til viðbótar þeim sem talin eru upp í 12. gr.

Í fjórða lagi takmarkast heimildir hvers nýtingarleyfishafa til framsals aflahlutdeilda við það magn í þorsgildum sem var skráð á viðkomandi nýtingarleyfi við upphaf fiskveiðiársins 2013/2014 (3. mgr. 12. gr.). Kaupi nýtingarleyfishafi heimildir eða fá úthlutað frekari heimildum verða þær heimildir eða ígildi þeirra ekki framseljanlegar. Þá munu nýliðar ekki geta framselt aflahlutdeildir ef þær hafa ekki verið skráðar á nýtingarleyfi þeirra við upphaf fiskveiðiársins 2013/2014. Tillagan myndi jafnframt hafa

neikvæð áhrif á verðmæti veðtrygginga í skipum og skerða þar með möguleika útgerða til slíkrar fjármögnunar enda virðist ekki gert ráð fyrir því að lánveitandi geti, eftir að hafa leitað fullnustu í veðsettu skipi, framselt (flutt) aflahlutdeildina til annars fiskiskips þar sem aflahlutdeildin var ekki skráð á nýtingarleyfi sem lánveitandinn hafði við upphaf fiskveiðiársins 2013/2014. Á sama hátt virðist tillagan fela í sér að selji lánveitandi veðsett skip með aflahlutdeild geti kaupandi ekki framselt (flutt) aflahlutdeildina til annars fiskiskips.

Í fimmta lagi er óljóst hvort frumvarpið geri ráð fyrir því að flutningur aflahlutdeilda milli fiskiskipa í eigu sama nýtingarleyfishafa falli utan hugtaksins „framsal“ (12. gr.).

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

2.3 Frumvarpið felur í sér hættu á óæskilegum pólitískum afskiptum.

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

3. Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins

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

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins segir að ráðherra skuli eigi síðar en í desember 2016 leggja fram á Alþingi frumvarpi til laga um breytingu á lögunum þar sem mælt verði fyrir um ráðstöfun nýtingarleyfa og aflahlutdeilda að liðnum þeim tíma sem ákveðinn er í 1. mgr., þ.e. að liðnum 20 árum. Ljóst er að ef þessi tillaga yrði samþykkt þyrfti að bíða fram til ársins 2016 til þess að meta hver verði rekstrargrundvöllur sjávarútvegsfyrirtækja eftir þessi 20 ár. Að mati Landsbankans er þessi frestun afar óheppileg. Í slíku ástandi yrðu eigendur fjármagns í greininni, bæði lánsfjár- og eiginfjármagns, í mikilli óvissu um framtíðargreiðslustreymi að 20 árum liðnum og virði lána sem byggja á áframhaldi greiðslu vaxta og afborgana óvíst.

Samkvæmt 1. mgr. 12. gr., sbr. 1. mgr. 11. gr. er gert ráð fyrir að heimild til framsals aflahlutdeilda falli niður að liðnum 20 árum frá upphafi fiskveiðiársins 2013/2014. Eins og fjallað er um hér að framan er viðbúið að slíkt brottfall framsalsheimildar myndi hafa alvarleg áhrif á fjármögnun í sjávarútvegi. Ekki yrði lengur fyrir hendi sú forsenda fjármögnunar á grundvelli veðsetningar að viðkomandi fiskiskip hafi framseljanlega aflahlutdeild.

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

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

Í 7. mgr. 17. gr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um viðskipti með aflamark á kvótapiþingi, m.a. um tilgreiningu upplýsinga um magn og verð á aflamarki, hámarks magn sem hver aðili getur boðið í og um skiptingu milli tímabila. Einnig er lagt til að heimilt verði að kveða á um fjármál, tryggingar, gerð, skráningu og meðferð sölu- og kaupþilboða, lágmarksverð, skráningu og frágang viðskipta, greiðslumiðlun og meðferð upplýsinga. Að mati Landsbankans væri svo víðtæk og óljós reglugerðarheimild til þess fallin að hafa óeðlileg áhrif á viðskipti með aflamark og grafa undan eðlilegri verðmyndun á markaði.

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

Í 2. mgr. 18. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að ráðstafa tilteknu magni aflahlutdeilda sem ríkið hefur yfir að ráða samkvæmt flokki 2 til að stuðla að nýliðun með útgáfu nýrra nýtingarleyfa. Lagt er til að binda megi slíka ráðstöfun við skilyrði sem talin eru upp í ákvæðinu og eru, að mati Landsbankans, mörg hver óljós og ómálefnaleg.

Í 1. mgr. 19. er lagt til að heimilt verði að skilyrða í reglugerð hluta ráðstöfunar á aflamarki sem fer um kvótapiþing við útgerðir á tilteknum landsvæðum sem hallað hefur á í atvinnu- og byggðalegu tilliti og þá að hluta til meira en til eins árs í senn. Að mati Landsbankans er hætt á að slík ráðstöfun muni um of byggja á óljósum forsendum og skammtímasjónarmiðum sem leiða muni til óhagkvæmni.

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

ráðstöfun teknanna. Þessi tilhögun ylli hættu á óeðlilegum pólitískum afskiptum og tortryggni um að hlutlægra sjónarmiða sé gætt. Fram kemur í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem fylgir frumvarpinu, að ráðuneytið telur að í þessum ákvæðum felist ekki fullnægjandi fyrirsögn um með hvaða hætti fjármunum ríkisins verði varið til þessara verkefna og að reikningshaldslegt fyrirkomulag á þessum fjármagnstilfærslum kunni einnig að þarfnast frekari skoðunar.

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

Í 2. mgr. 31. gr. er að finna ákvæði í þremur töluliðum um tengda aðila. Að mati Landsbankans eru þessi ákvæði óskýr. Þá fellur notkun hugtakanna móðurfyrirtæki og dótturfyrirtæki ekki að viðtekinni skilgreiningu á hugtökunum móðurfélag og dótturfélag, sbr. 5. tl. 2. gr. laga nr. 3/2006, um ársreikninga.

Í bráðabirgðaákvæði II eru lagðar til verulegar skerðingar frá upphafi fiskveiðiársins 2013/204 á aflahlutdeildum sem ráðstafa skal varanlega í flokk 2. Ljóst er að þessi skerðing myndi hafa varanleg neikvæð áhrif á greiðslugetu sjávarútvegsfyrirtækja. Nauðsynlegt er að meta fjárhagsleg áhrif slíkrar skerðingar.

Lokaorð

Að mati Landsbankans myndi samþykkt frumvarpsins gera rekstrarumhverfi sjávarútvegs óstöðugra en nú er, veikja rekstrarforsendur sjávarútvegsfyrirtækja, torvelða fjármögnun þeirra og skapa óvissu fyrir ýmis byggðarlög, þjónustuaðila og fjármálaþyrirtæki. Samþykkt frumvarpsins myndi draga úr hvata til hagræðingar og framfara í tækni og markaðsstarfi og veikja samkeppnisstöðu Íslands á erlendum mörkuðum. Þá uppfyllir frumvarpið ekki þá kröfu að tryggja að nýting auðlindarinnar hámarki efnahagslegan ávinning þjóðarinnar til lengri tíma og efla verndun og sjálfbæra nýtingu fiskistofna.

Virðingarfyllt,
f.h. Landsbankans hf.



Steinþór Pálsson
bankastjóri