

*Alþingi  
Erindi nr. Þ 141/1742  
komudagur 23.2.2013*

# Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða -Álit Íslandsbanka

---

**23. febrúar 2013**

Íslandsbanki hf. Kirkjusandi,  
150 Reykjavík Sími: 440 4000  
Netfang: [fiskur@islandsbanki.is](mailto:fiskur@islandsbanki.is)

## Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða, þingskjal 968 – 570. mál.

### Almennt um afkomu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja

Frá innleiðingu kvótakerfisins, um miðjan níunda áratuginn, hefur arðsemi í sjávarútvegi aukist en fyrir þann tíma var atvinnugreinin að jafnaði rekin með tapi. Samkeppni jókst innan greinarinnar samhliða því að aðgangur að fiskveiðiauðlindinni var takmarkaður en í kjölfarið hefur hagkvæmni í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja stóraukist. Til dæmis var EBITDA framlegð sjávarútvegsfyrirtækja 30% árið 2011 samanborið við 16% árið 2004.

Niðurstöður úr rekstri sjávarútvegsfyrirtækja fyrir tímabilið 2001-2011 sýna að tekjur og EBITDA framlegð hafa aukist verulega síðasta áratuginn og hafa aldrei verið hærrí en árið 2011. Hagnaður fyrir skatta (EBT), þegar búið er að taka tillit til afskrifta og fjármagnsliða, er yfirleitt jákvæður yfir tímabilið. Síðasta áratuginn hefur hagnaður fiskvinnslu og fiskveiða ekki verið mikill og auk þess viðkvæmur fyrir gengisbreytingum en eins og tafla 1 sýnir þá hefur hreinn hagnaður aukist jafnt og þétt síðustu ár í kjölfar veikingar íslensku krónunnar. Hagnaður í sjávarútvegi jókst um 11 ma.kr. frá árinu 2010 til 2011.

Hafa ber í huga að veiðigjöld voru hækkuð umtalsvert á útgerðir við upphaf fiskveiðiársins 2012/2013 og mun það hafa veruleg áhrif á afkomu greinarinnar til framtíðar. Taka verður tillit til þessarar auknu gjalddöku sjávarútvegsfyrirtækja en það hefur þegar sýnt sig að hún hefur haft mjög mikil áhrif á rekstur þeirra. Áhrifin verða skýrari þegar ársreikningar fyrir árið 2013 liggja fyrir. Eftir hækkingu veiðigjalda eru sjávarútvegsfyrirtækin með minna af lausu fé sem takmarkar fjárfestingar, dregur úr viðhaldi og minnkar getu þeirra til kaupa á afla til vinnslu.

Sjávarútvegurinn býr við mikla óvissu í sinni starfsemi og því skiptir máli að umhverfið styðji vel við atvinnugreinina, bæði þegar vel árar og þegar illa gengur. Ytri ástæður s.s. gengi og samkeppni á hinum alþjóðlega markaði hafa mikil áhrif á þróun greinarinnar svo ekki sé talað um náttúrulegar aðstæður í hafinu sem geta breyst. Því er mikilvægt að greinin búi við stöðugt lagalegt umhverfi til að geta tekist á við sibreytilegar ytri aðstæður.

#### Rekstraryfirlit fiskveiða- og fiskvinnslufyrirtækja, 2001-2011

Fiskveiðar (ma.kr.)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tekjur alls	76	83	70	71	75	82	85	103	118	137	159
EBITDA	19	19	15	12	15	20	18	26	31	36	42
Afskriftir	(9)	(12)	(12)	(12)	(9)	(8)	(7)	(8)	(7)	(8)	(8)
Verðbreytingafærsla og vextir	(11)	5	(0)	2	3	(22)	1	(127)	(13)	(9)	(11)
Hreinn hagnaður (EBT)	(2)	13	2	3	9	(10)	13	(109)	11	19	23
Fiskvinnsla (ma.kr.)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tekjur alls	93	98	86	93	80	90	94	128	156	169	199
EBITDA	18	8	8	7	6	12	6	22	33	27	38
Afskriftir	(3)	(3)	(2)	(3)	(2)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)	(5)
Verðbreytingafærsla og vextir	(7)	6	1	2	0	(12)	2	(66)	(9)	(9)	(12)
Hreinn hagnaður (EBT)	8	10	6	5	4	(2)	6	(48)	18	15	22

Tafla 1: Heimild: Hagstofa Íslands

## Álit Íslandsbanka

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hefur lagt fram nýtt frumvarp um stjórn fiskveiða. Hér að neðan gefur að líta álit Íslandsbanka á þeim þáttum frumvarpsins sem að mati bankans hafa mest áhrif á fjárhagslega afkomu sjávarútvegsfyrirtækja.

Mikilvægi sjávarútvegs fyrir íslenskt efnahagslífs gerir það að verkum að þörf er á því að tryggja fyrirtækjum í greininni sem best rekstrarskilyrði. Einungis með öflugum fyrirtækjum í greininni má tryggja að auðlindin færi þann arð sem hún hefur burði til. Markmið frumvarpsins er að hámarka þjóðhagslegan ávinning af sjávarauðlindinni, að sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi. Að mati Íslandsbanka hefur ekki verið sýnt fram á að þessum markmiðum verði náð með frumvarpinu.

Annað markmið frumvarpsins er að stuðla að nýliðun í greininni og verður ekki séð að frumvarpið sé til þess fallið að ná því markmiði. Auknum aflaheimildum í gegnum Kvótapiing er ætlað að stuðla að nýliðun í greininni en útgerð byggð á leigukvóta hefur ekki reynst arðsöm. Takmörkun framsals aflahlutdeildar mun einnig gera nýliðum erfitt fyrir að fjármagna innkomu í sjávarútveg. Á árunum 1998-2001 var starfrækt Kvótapiing Íslands sem var tilboðsmarkaður með aflamark. Hlutverk Kvótapiing var svipað því sem sett er fram í nýju frumvarpi. Starfsemi þingsins var hætt árið 2001 þar sem það þótti ekki hafa skilað tilætluðum árangri. Af þessum sökum er hægt að velta upp þeirri spurningu hvort að betri árangur náist í dag.

Aukin pólitísk aðkoma að úthlutun aflahlutdeilda er skref til fortíðar. Saga nýtingar sjávarauðlinda, hér á landi sem annars staðar, sýnir glögglega að slíkt er ekki til þess fallið að hámarka verðmætasköpun í greininni. Best væri að úthlutun væri í eins fastmótuðu ferli og mögulegt er og væri þannig minna háð mati ráðherra á hverjum tíma. Einnig skiptir máli að ljóst sé frá upphafi hvernig tekið verður á málum varðandi þær aflahlutdeildir þeirra útgerða sem lánveitendur þurfa að leysa til sín. Þetta skiptir miklu máli þannig að hægt verði að bregðast við þeirri breyttri stöðu í tíma.

Frumvarpið er á margan hátt óskýrt og mikil óvissa er tengd nokkrum lykilatriðum frumvarpsins. Víða er kveðið á um að ráðherra sé heimilt eða eigi, fyrir ákveðna dagsetningu, að setja fram reglugerðir eða ný frumvörp sem skipta miklu máli varðandi framtíðarþróun íslensks sjávarútvegs og því erfitt að meta möguleg áhrif þess á sjávarútveginn.

## Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða

### Skipting heildaraflamarks (8. gr. og II ákvæði bráðabirgðalaga)

Aflamark hvers fiskveiðiárs, í hverjum nytjaflokki, verður skipt upp í tvo flokka.

**Flokkur 1:** Aflaheimildir sem úthlutaðar eru til einstaklinga og lögaðila á grundvelli nýtingarsamninga

**Flokkur 2:** Aflaheimildir á forræði ráðherra

#### Ráðstöfun á flokki 2

Aflahlutdeildir fiskiskipa skerðast varanlega frá upphafi fiskveiðiársins 2013/2014.

Þessi skerðing sést í töflu 2 og mun henni verða ráðstafað að fullu í flokk 2.

Ráðherra er heimilt að skipta þeim aflaheimildum sem dregnar eru frá heildarafla í aðrar tegundir.

Ákvarði ráðherra heildarafla í þorski hærrí en 240.000 tonn skulu 50% aukningarinnar fara í flokk 1 og 50% í flokk 2.

Aflahlutdeildir fiskiskipa í öllum öðrum tegundum en þorski, ýsu, ufsa og steinbít, þar

sem aflahlutdeild hefur verið úthlutað, skerðast um 5,3% fiskveiðiárið 2013/2014, um 6,5% fiskveiðiárið 2014/2015 og um 7,0% fiskveiðiárið 2015/2016. Á fiskveiðiárinu 2013/2014 skal að auki ráðstafa 3.000 þorskígildistonnunum til kvótaþings. Er þetta gert til þess að aflaheimildir í flokki 2 nái að minnsta kosti tæpum 20.000 þorskígildistonnun næsta fiskveiðiár.

Ráðherra getur ráðstafað aflaheimildum í flokki 2 til úthlutunar til strandveiða, bóta og byggðakvóta, línuviltun, frístundaveiðar, áframeldi þorsks og Kvótaþings. Þetta er gert meðal annars til að mæta fyrirsjáanlegum áföllum vegna verulegra breytinga á aflamarki einstakra tegunda og vegna byggðamála.

Skerðing aflahlutdeilda 2013/2014	
Tegund	Hlutfall
Þorskur	9,5%
Ýsa	6,9%
Ufsi	7,2%
Steinbítur	9,8%
Aðrar tegundir	5,3%

Tafla 2: Heimild: Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða

#### Áhrif:

Með ofangreindri ráðstöfun í flokk 2 er verið að færa aflaheimildir frá núverandi útgerðum að mestu til ráðstöfunar á Kvótaþingi. Útgerðirnar hafa áður tekið á sig mikla skerðingu í t.d. þorski með þeim rökum að þeir njóti góðs af stækkun stofnsins til framtíðar. Nái þetta frumvarp fram að ganga mun það ekki ganga eftir og munu útgerðirnar einungis njóta hluta af vexti þorsksstofnsins þegar úthlutun hefur náð 240.000 tonnum.

Þær viðbótar skerðingar sem boðaðar eru á aflahlutdeild annarra tegunda en þorsks, ýsu, steinbíts og ufsa munu hafa veruleg áhrif á rekstrargrundvöll þeirra útgerða sem stunda þessar veiðar og veikja tekjumöguleika þeirra til framtíðar.

Völd ráðherra eru aukin í frumvarpinu. Ráðherra getur útdeilt aflahlutdeild úr flokki 2 til aðila á grundvelli atriða sem verða að teljast huglæg eins og mat á hvaða byggðalög hefur hallað. Gera má ráð fyrir því að fjölmörg byggðarlög komi til greina og að slík úthlutun muni alltaf verða umdeild.

Þessi tilfærsla á aflahlutdeildum á Kvótaþing stuðlar að aukinni óhagræðingu í greininni, eykur fjölda útgerðaraðila sem leiðir til dreifingar á fleiri framleiðslueiningar og eykur hættu á offjárfestingu í sóknargetu.

Samkvæmt frumvarpinu er vægi strandveiða aukið. Auknar strandveiðar, eins og þær eru hugsaðar í þessu frumvarpi, munu ekki skapa grundvöll fyrir vinnslu í landi árið um kring. Vafasamt má teljast að rekstur slíkrar útgerðar standi undir kostnaði í ljósi þeirrar fjárfestingar sem í bát og veiðarfærum liggur.

## Nýtingarleyfi til ákveðins tíma (11. gr.)

Frumvarpið felur í sér að frá og með næsta fiskveiðiári munu eigendur þeirra skipa sem þá ráða yfir aflahlutdeildum fá sérstakt nýtingarleyfi hjá Fiskistofu. Leyfið er tímabundið og gildir í 20 ár frá upphafi fiskveiðiársins 2013/2014. Ekki er nánar tilgreint hvað verður um nýtingarleyfið eftir 20 ár en skv. frumvarpinu er kveðið á um að ráðherra skuli, ekki seinna en í desember 2016, leggja fram frumvarp um breytingar á lögum þar sem fram kemur hvernig ráðstöfun nýtingarleyfa og aflahlutdeilda muni verða eftir 20 ára úthlutunartíma.

### Áhrif:

Með gerð samninga um nýtingarleyfi við útgerðir er horfið frá ótímabundnum réttindum yfir í tímabundin réttindi. Það leiðir til meiri óvissu fyrir fyrirtækin sem geta ekki gengið að aflaheimildunum vísu til framtíðar. Við slík skilyrði dragast fjárfestingar óhjákvæmilega saman og hvatinn til þess að fara vel með auðlindina minnkar þar sem skammtímahugsun eykst.

Fyrirhugaður nýtingartími er hugsanlega of stuttur en lengd nýtingartíma er mikilvæg forsenda fyrir fjárfrekum framkvæmdum og tækninýjungum sem er grundvöllur frekari framþróunar í greininni.

Óvissa er um hvernig úthlutun aflaheimilda verður háttáð að nýtingartíma loknum þar sem ekki er sagt til um það í þessu frumvarpi. Heppilegast hefði verið að skýrt væri kveðið á um hver vilji löggjafans er um hvað tekur við að 20 ára nýtingartímabilinu loknu. Ef svo væri búíð um hnútana væri auðveldara að meta möguleg áhrif þessara breytinga á framtíðarþróun greinarinnar í heild.

Ekki er nógu skýrt kveðið á um það í frumvarpinu hvað verður um aflahlutdeild á skipum sem lánveitendur leysa til sín í gegnum fullnustu á skuldum sem tryggðar eru með veði í skipunum. Mikilvægt er fyrir lánveitendur að þetta sé skýrt frá upphafi þannig að hægt sé að bregðast við þessari breyttu stöðu í tíma.

## Framsal aflahlutdeilda (12. gr.)

Fiskistofa tekur ákvörðun um hvort leyfa eigi flutning aflahlutdeilda milli fiskiskipa. Settar eru hömlur á heimildir hvers nýtingarleyfishafa til framsals aflahlutdeilda. Samkvæmt frumvarpinu takmarkast heildarframsalsheimildin við það magn í þorskígildum talið sem skráð var á viðkomandi nýtingarleyfi í þorskígildum talið við upphaf fiskveiðiársins 2013/2014. Kaupi nýtingarhafi viðbótarheimildir eftir það verða þær heimildir eða ígildi þeirra ekki framseljanlegar.

Ákvæði eru um forkaupsrétt ráðherra á aflahlutdeildum í frumvarpinu á grundvelli byggðasjónarmiða. Íslenska ríkið hefur forkaupsrétt ef framsal aflahlutdeilda fer yfir 20% af ígildum ákveðinna byggðarlaga eða sveitarfélaga eða ef ráðstöfun er talin hafa umtalsverð neikvæð áhrif í atvinnu- eða byggðalegu tilliti. Kaupverðið miðast við umsamið kaupverð eða úrskurð gerðardóms og er hlutdeildinni ráðstafað innan viðkomandi byggðarlags, sveitarfélags eða landshluta.

### Áhrif:

Framsal aflahlutdeildar hefur verið einn af drifkröftum hagræðingar í sjávarútvegi síðustu áratugi. Árangur vel rekinna sjávarútvegsfélaga byggir að miklu leyti á því svigrúmi sem framsalsheimildin hefur veitt þeim. Þær hömlur á framsali sem frumvarpið mælir fyrir um munu draga úr hagræðingarmöguleikum og geta orðið til þess að hagræðing undangenginna ára muni jafnvel ganga tilbaka.

Þessar miklu hömlur á framsali munu leiða til þess að nýliðar í greininni munu eiga erfiðara um vik með lánsfjármögnun þar sem keypt aflahlutdeild er ekki framseljanleg. Veðhæfi fiskiskipa byggir meðal annars á því tekjustreymi sem aflahlutdeild þess gefur af sér.

Forkaupsréttur ráðherra byggir á markaðsverði og verður ekki séð að það sé óhagkvæmt fyrir seljandann.

## Flutningur aflamarks og Kvótaping (15., 17. og 19. gr.)

### Flutningur aflamarks

Heimilt er að flytja aflamark á milli skipa í eigu og rekstri sama aðila. Að öðrum kosti þarf flutningurinn að fara í gegnum Kvótaping. Það má þó flytja aflamark á milli skipa í rekstri eða eigu óskyldra aðila ef um er að ræða jöfn skipti miðað við meðaltalsviðskiptaverð síðastliðna sex mánuði með viðkomandi tegundir á Kvótapingi. Liggi ekki fyrir meðaltalsviðskiptaverð skal miða við jöfn skipti í þorskígildum talið.

Þegar Fiskiskipi hefur verið úthlutað aflamarki má selja það á kvótapingi ef annað hvort eftirtalinna skilyrða er uppfyllt:

1. Aflamarkið nemur minna en 12,5% úthlutaðs aflamarks til skipsins í upphafi veiðiárs
2. Aflamarkið nemur ekki meira en þriðjungur þess aflamarks sem skipið hefur nýtt til veiða.

### Kvótaping

Kvótaping, sem Fiskistofa mun starfrækja, verður vettvangur viðskipta með aflamark. Fiskistofa mun annast greiðslumiðlun á milli kaupenda og seljanda, sjá um að safna og miðla upplýsingum um viðskiptin, meðal annars magn og verð, og birta þær reglulega.

Tekjur af Kvótapingi skiptast niður á ríkið (40%), sveitarfélög (40%) og markaðs- og þróunarsjóði tengda sjávarútvegi (20%).

#### Áhrif:

Með þessari breytingu er verið að auka veiðiskyldu útgerða verulega frá gildandi lögum sem leiðir til minni sveigjanleika fyrirtækja til að stýra veiðum. Umræðan um aukna veiðiskyldu hefur verið áberandi og eðlilegt þykir að gerð sé lágmarkskrafa um veiðiskyldu en það er þó mikilvægt að hún hindri ekki félög í að stýra veiðum með sem hægkvæmustum hætti.

Fyrirtæki sem eru án aflahlutdeilda eiga möguleika að nálgast aflaheimildir á kvótapingi. Fleiri hafa því tækifæri til að stunda útgerð sem ætti að auka nýliðun í greininni eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Hins vegar mun verða erfitt að reka útgerð sem byggir nær eingöngu á leigu og því óvíst að þetta leiði til mikillar nýliðunar til lengri tíma litið.

Reglur um viðskipti á Kvótapingi liggja ekki fyrir en ráðherra er heimilt að setja reglugerð um viðskipti með aflamark og getur slíkt verið varhugavert. Ómögulegt er að meta góð eða slæm áhrif Kvótapingsins áður en búið er að kynna þessar reglur nánar.

Frumvarpið inniheldur engar upplýsingar um hvernig skipta á tekjum milli sveitarfélaga. Það er mikilvægt að sú skipting liggi fyrir frá upphafi.

## Lokaorð

Í aprílmánuði 2012 var lagt fram frumvarp um stjórn fiskveiða. Íslandsbanki gaf í framhaldinu út álit á þessu frumvarpi og er hægt að nálgast það á síðu bankans. Í álitinu bankans á því frumvarpi kemur fram að það sé til þess fallið að draga úr arðsemi sjávarútvegs og skerða tekjumöguleika greinarinnar frá því sem nú er.

Í því frumvarpi sem nú er til umfjöllunar er ekkert sem bendir til þess að verið sé að gera rekstrarumhverfi sjávarútvegarins hagkvæmara nema síður sé. Í frumvarpinu eru lagðar enn frekari hömlur á rekstrarumhverfið og stjórnun greinarinnar færð í auknum mæli undir ákvörðunarvald ráðherra. Veigamikil atriði eru útfærð í þessu frumvarpi sem gerir það að verkum að erfitt er að meta hver sé raunverulegur þjóðhagslegur ávinningur frumvarpsins eða hver áhrif þess verða á arðsemi íslensks sjávarútvegs.