



Alþingi  
Fjárlaganefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 21. apríl 2023

## Efni: Athugasemdir Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi við fjármálaáætlun 2024-2028

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hafa tekið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028. Umsögninni er skipt í tvo hluta. Í fyrri hlutanum er lögð áhersla á sjávarútveg og í þeim síðari fiskeldi. Þar sem umsögn þessi er nokkuð umfangsmikil má draga áherslur SFS saman með eftirgreindum hætti:

- Jákvæð skref eru stigin í fyrirætlunum um aukna sókn í hafrannsóknum og eflingu stjórnsýslu fiskeldis. SFS hafa ítrekað bent á skort á fjármagni til þessara mikilvægu málaflokka, enda eru þeir grundvallarþættir í verðmætasköpun í bæði sjávarútvegi og fiskeldi, og þar með snar þáttur í efnahagslegri hagsæld þjóðarinnar.
- Samtökin gjalda varhug við aukinni gjalddöku í bæði sjávarútvegi og fiskeldi. Umfang sértækrar gjalddöku í þessum tveimur atvinnugreinum er umfram það sem þekkist hjá samkeppnisþjóðum. Treysta þarf samkeppnihæfni atvinnugreinanna tveggja og gæta þess að þær hafi ríkulegt svigrúm til fjárfestinga. Fjárfestingar leggja grunn að arðsemi og tekjum samfélagsins af þessum tveimur mikilvægu atvinnugreinum.
- Sérstaka athygli vekur að fyrirhugað sé að skipta um takt við uppbyggingu fiskeldis, með því að hverfa frá mikilvægu markmiði fyrri fjármálaáætlunar um að burðarþolsmeta 11 svæði árið 2023 og 13 svæði árið 2027. Breyting þessi er í engu samræmi við umfjöllun og niðurstöður í skýrslu Boston Consulting Group. Öðugt er að sjá hvernig stjórnvöld hyggist byggja upp mikilvægan útflutningsatvinnuveg, ef hverfa á frá fyrri markmiðum.

## 1. Sjávarútvegur

Í þessum hluta er í fyrsta lagi fjallað um stöðu Hafrannsóknastofnunar og þeim áherslubreytingum sem boðaðar eru í fjármálaáætlun hvað þann málaflokk varðar. Því næst er stiklað á stóru um helstu þætti er varða samkeppnisstöðu sjávarútvegs sem nauðsynlegt er að hafa til hliðsjónar á öllum tímum við ákvörðunartöku er varðar greinina. Þá er vikið að þeim breytingum sem boðaðar eru á gjalddöku af sjávarútvegi. Að endingu er vikið markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi.

## Hafrannsóknir

SFS telja mikilvægt að vel sé hugað að rannsóknum á lífríki sjávar og að Hafrannsóknastofnun sé tryggt fullnægjandi fjármagn til nauðsynlegra rannsókna. Auk þess að vera forsenda sjálfbærrar nýtingar á fiskistofnum, mynda hafrannsóknir nauðsynlegan grunn að upplýsingum og kynningu á sjávarútvegi á erlendum mörkuðum, sem tryggir samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar.

Öflugar rannsóknir eru forsenda þess að hægt sé að veita stjórnvöldum bestu vísindalegu ráðgjöf um sjálfbæra nýtingu á fiskistofnum. Þær eru jafnframt nauðsynlegar til að fylgjast með þeim breytingum sem eiga sér stað á íslenskum hafsvæðum og krefjast grunnrannsókna og aukinnar vöktunar. Samtökin telja því jákvæð skref stigin í fjármálaætlun, þar sem fyrirhugað er að auka framlög til hafrannrannsókna og fiskveiðieftirlits um 3 milljarða króna á þessu 5 ára tímabili fjármálaáætlunar. Þar segir orðrétt:

*„Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að framlög til hafrannsókna og fiskveiðieftirlits verði aukin um 3 ma.kr. á tímabilinu með það að markmiði að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarjóni. Öflugar hafrannsóknir og þekja í eftirliti með fiskveiðiauðlindinni eru forsenda þess að íslenskar sjávarafurðir séu samkeppnishæfar á alþjóðamörkuðum og að nýting sjávarauðlinda sé sjálfbær og stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags.“*

Vandaðar hafrannsóknir eru forsenda þess að auðlindin í hafinu verði nýtt á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Útgjöld til hafrannsókna geta því skilað margföldum ávinningi. Undanfarin ár hafa SFS ítrekað lýst þungum áhyggjum af fjárskorti til rannsókna á lífríki sjávar. Starfsemi Hafrannsóknastofnunar er því miður komin í öngstræti. Nýting sjávarauðlinda og tækifæri til sölu afurða á hátt borgandi mörkuðum gera miklar kröfur til hafrannsókna og vísinda. Viðvarandi fjárskortur hefur, það sem af er þessari öld, leitt til samfellds samdráttar í rannsóknum á sviði vistfræði og haffræði og skyldra greina, en vöktun á nytjastofnum hefur eðlilega haft forgang að fjármunum. Þrátt fyrir þennan forgang þá hefur verulega vantað upp á að vöktun á nytjastofnum sé sinnt eins og best verður á kosið. Þá hafa rannsóknir á nýtingu fjölmargra minni fiskistofna ekki verið stundaðar með ásættanlegum hætti. Hér er nauðsynlegt og löngu tímabært að gerðar verði ráðstafanir með myndarlegri eflingu hafrannsókna. Hérna má t.d. nefna nauðsyn á betri vöktun mikilvægustu nytjastofna, auk „nýrra nytjastofna“ líkt og hryggleysingja, miðsjávarfiska, ljósátu og rauðátu. Aukinheldur þarf að bæta verulega í rannsóknir á flatfiskum, búsvæðarannsóknum og öðrum grunnrannsóknum, svo fátt eitt sé nefnt.

Umhverfisaðstæður á Íslandsmiðum breytast frá ári til árs og það getur haft víðtækar afleiðingar fyrir lífríkið, t.d. á útbreiðslu mikilvægra nytjastofna við landið. Tímaraðir umhverfismælinga, sem gera kröfur um úthald rannsóknaskipa, eru forsenda fyrir því að hægt sé að rannsaka sveiflur í umhverfisaðstæðum milli ára. Sömu sjónarmið eiga við um loðnurannsóknir og loðnumælingar alveg sérstaklega, eins og glögglega hefur komið í ljós á undanförunum árum (2019-2023), þar sem sjávarútvegsfyrirtæki með veiðiheimildir í loðnu hafa að verulegu leyti fjármagnað loðnuleit og loðnumælingu í samstarfi við Hafrannsóknastofnun.

Til viðbótar má nefna alþjóðlegar kröfur almennt um varúðarleið við stjórn fiskveiða og vistkerfisnálgun við stjórn fiskveiða. Á báðum þessum sviðum vantar talsvert upp á að brýnni rannsókn- og kynningarþörf sé mætt. Hér má nefna sérstaklega afmörkun verndarsvæða, auk mats á stofnstærðum sjófugla og sjávarspendýra og áhrifum meðafla við fiskveiðar á slíka stofna.

Til viðbótar við fyrrgreint gera SFS alvarlega athugasemd við það fyrirkomulag sem viðhaft er við fjármögnun á marsralli, hausralli og netaralli, þar sem greitt er fyrir rannsóknir með aflaheimildum. Framhjáataka af þessu tagi er óeðlileg og skaðleg og felur í sér sóun og freistnivanda fyrir stjórnvöld. Fjármögnun vöktunarrannsókna á ekki að vera með öðrum hætti en við á um aðrar rannsóknir.

### Samkeppnisstaða sjávarútvegs

Íslendingar eru meðal þeirra þjóða í heiminum sem treysta hvað mest á sjávarútveg. Hann er einn mikilvægasti grunnatvinnuvegur þjóðarinnar og gegnir lykilhlutverki í gjaldeyrisöflun þjóðarbúsins. Það er því brýnt að lagagrundvöllur sjávarútvegs sé stöðugur og fyrirsjáanlegur. Þannig er lagður grunnur að heilbrigðri atvinnugrein, sem skapar samfélaginu miklar tekjur og eflir atvinnu og byggð í landinu, án sérstaks stuðnings ríkisins.

Íslenskur sjávarútvegur á í harðri alþjóðlegri samkeppni, en ríflega 98% af íslensku sjávarfangi er flutt úr landi og selt á mörkuðum erlendis. Þar má hvergi slaka á, enda aukast kröfur sífellt um gæði, hraða, afhendingaröryggi, rekjanleika og góða umgengni við náttúru. Á þeim markaði verða stærstu íslensku sjávarútvegsfyrirtækin seint talin stór. Erlendir keppinautar eru margir hverjir margfalt stærri en öll íslensku fyrirtækin samanlögð. Flestir þessara sömu keppinauta njóta aukinheldur opinberra styrkja, niðurgreiðslna eða undanþága frá hefðbundnum sköttum sem aðrar atvinnugreinar þurfa að standa skil á í heimalandi. Íslenskur sjávarútvegur sker sig úr enda nýtur hann engrar slíkrar sérmeðferðar heima fyrir og greiðir þar að auki sérstakt gjald fyrir auðlindanýtingu, veiðigjald, sem fáheyrt er um í öðrum löndum. Veiðigjald er þó vissulega bara brot af því sem íslenskur sjávarútvegur greiðir í skatta og opinber gjöld.

Með hliðsjón af samkeppnishæfni þarf að huga að fleiri þáttum. Má þar helst nefna launakostnað og aðgengi að mörkuðum. Íslenskur sjávarútvegur er í samkeppni við aðrar atvinnugreinar innanlands um vinnuafli og þar verður hann að geta boðið samkeppnishæf laun til þess að fá fólk til starfa. Ísland er hálaunaland í alþjóðlegum samanburði og með ein hæstu launatengdu gjöld í heimi. Launakostnaður íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja er því mun hærri en samkeppnisaðila víða um heim. Verðlag í landinu er að sama skapi hátt og það hefur eðli máls samkvæmt áhrif á rekstrarkostnað fyrirtækjanna. Þar sem Ísland er lítið eyland Norður í Atlantshafi, þá er hár flutningskostnaður jafnframt einn af stærri kostnaðarliðum sem íslensk fyrirtæki bera umfram erlenda samkeppni.

Ofangreint sýnir hversu mikilvægt er að missa aldrei sjónar af því markmiði að treysta samkeppnishæfni útflutningsatvinnugreina. En þrátt fyrir umfangsmikla opinbera gjaldtöku og háan launa- og flutningskostnað, þá vinnur fiskveiðistjórnunarkerfið blessunarlega með íslenskum sjávarútvegi í alþjóðlegum samanburði. Hryggjarstykkið í íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu felst í því að stuðla að

efnahagslegum ávinningi þjóðarbúsins, með því að hámarka afrakstur nytjastofna sjávar til langs tíma. Af þessu leiðir, að verðmæti verða ekki aukin með því að veiða sífellt meira. Verðmæti verða því fyrst og síðast aukin með fjárfestingum, auknum gæðum, bættri nýtingu, nýsköpun og markaðsstarfi. Það er því innbyggður hvati í íslenska kerfinu til fjárfestinga til lengri tíma. Það er því að sönnu ánægjulegt að sjá, að fjárfesting í íslenskum sjávarútvegi hefur verið í sögulegum hæðum á undanförunum árum.

Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki hafa lagt ríka áherslu á að vera búin nýjasta tækjabúnaði og í þeim efnum stendur íslenskur sjávarútvegur í fremstu röð á heimsvísu. Þetta hefur stóraukið framleiðni og skilvirkni í íslenskum sjávarútvegi og hefur skipt sköpum fyrir samkeppnishæfni fyrirtækjanna á alþjóðamarkaði. Að sama skapi hafa fjárfestingar verið undirstaða þess að fullvinnsla á afurðum helst að langstærstum hluta hér á landi, en sjávarútvegsfyrirtækin leggja jafnframt ríka áherslu á verðmætasköpun heima fyrir. Þá hafa fjárfestingarnar orðið til þess að greinin hefur getað bætt kjör og aðbúnað starfsfólks til muna. Áhrif þessarar fjárfestinga eru raunar enn víðtækari, því þær hafa verið grundvöllur þess að hér á landi hafa sprottið upp fjöldi nýsköpunar- og tækniyrirtækja sem mörg hver eru í fremstu röð í heiminum í dag. Án fjárhagslegra sterkra sjávarútvegsfyrirtækja, sem hafa bolmagn til þess að fjárfesta, hefði sjávarútvegur ekki verið þessi sterki drifkraftur tækniþróunar og nýsköpunar í íslensku hagkerfi eins og raun ber vitni. Þessar fjárfestingar skila sér ekki aðeins í efnahagslegum ávinningi heldur leiða einnig til umhverfisvænni framleiðslu. Hagkvæmni af fjárfestingu verður vart áþreifanlegri en það.

Af þessu má vera ljóst að svigrúm greinarinnar til þess að fjárfesta skiptir sköpum. Ef sú geta er ekki til staðar mun það hafa víðtæk og kostnaðarsöm áhrif á allt samfélagið. Þá verður enn fremur tóm tala að tala um arðbæran sjávarútveg sem eina meginstoð efnahagslegrar hagsældar á Íslandi.

## Gjaldtaka af sjávarútvegi

Í fjármálaáætlun 2024-2028 segir orðrétt:

*„Fyrir höndum er endurskoðun á lögum um veiðigjald undir forystu matvælaráðuneytisins. Sú endurskoðun er unnin í samhengi við verkefnið Auðlindin okkar sem matvælaráðherra setti af stað um mitt ár 2022 til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum. Fram undan er frekari greining á mismunandi útfærslum á veiðigjaldi með það fyrir augum að einfalda kerfið en um leið að hækka veiðigjald á stærrri samþættar útgerðir en á móti að hækka frítekjumark til hagsbóta fyrir litlar og meðalstórar útgerðir. Áætlað er að þessar breytingar skili auknum tekjum í ríkissjóð frá og með árinu 2025.“*

SFS telur það skjóta skökku við að fullyrt sé í fjármálaáætluninni að veiðigjaldinu verði breytt, og þá sérstaklega í hvaða átt, þegar niðurstaða starfshópsins sem falið var að endurskoða lög um veiðigjald, í verkefninu Auðlindin okkar, liggur ekki fyrir. Starfshópurinn hefur einungis kynnt bráðabirgðatillögur og er vinna og stefnumótun enn í fullum gangi. Áætluð skil á lokatillögum starfshópsins eru í maí, eins og jafnframt kemur fram í fjármálaáætluninni sjálfri.

Þrátt fyrir að opinberar álögur á sjávarútveg séu nú þegar langtum hærrí hér á landi en í samkeppnislöndum er nú boðuð aukin skammheimta á sjávarútveg með hækkan veiðigjalds. Þar að auki fyrirhuga stjórnvöld að hækka tekjuskatt lögaðila tímabundið til eins árs, úr 20% í 21%, vegna rekstrarhagnaðar ársins 2024. SFS telur ávallt brýnt að stjórnvöld hafi samkeppnisumhverfi sjávarútvegs að leiðarljósi þegar álögur á greinina eru ákveðnar og gæti þar jafnframt hófsemi og jafnræðis. SFS lýsa yfir vonbrigðum með þessar fyrirætlanir og telja brýnt að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

**Skammheimta úr hófi skilar ekki auknum tekjum í ríkissjóð:** Sjávarútvegur er útflutningsgrein. Það þýðir að greinin getur ekki skellt kostnaðarhækkun, sem bundin er við Ísland, út í verð afurða sinna eða þjónustu. Auknar álögur á sjávarútveg, þar sem einblínt er á að auka tekjur ríkissjóðs, ganga því í raun þvert gegn markmiði um auknar tekjur. Skert samkeppnisstaða sjávarútvegs dregur úr fjárhagslegu svigrúmi greinarinnar og þar með er dregið úr nauðsynlegri fjárfestingu fyrirtækjanna. Verðmætasköpun verður þá minni og áhrifin á störf í greininni hér á landi verða neikvæð. Áhrif þess eru ekki einungis bundin við greinina sjálfa heldur hefur það keðjuverkandi áhrif á allt hagkerfið enda er sjávarútvegur einn mikilvægasti grunnatvinnuvegur þjóðarinnar. Skattheimta úr hófi mun því veikja skattstofna hins opinbera til lengri tíma.

**Árangur í fortíð er ekki ávísun á árangur í framtíð:** Það samkeppnisforskot sem mörg íslensk sjávarútvegsfyrirtæki kunna að hafa í dag, sem orðið hefur til vegna þeirra miklu fjármuna sem þau hafa lagt til fjárfestinga á undanförunum árum í nýjasta hátæknibúnaði, getur horfið á morgun. Slíkt forskot getur aldrei verið nema til skamms tíma enda geta erlendir samkeppnisaðilar verið fljótir að tileinka sér nýja tækni. Til þess að viðhalda samkeppnisstöðu þurfa því íslensku fyrirtækin sífellt að sýna árvekni og leita nýrra leiða til að auka verðmætasköpun. Og þar skiptir fjárhagslegt svigrúm fyrirtækjanna til fjárfestinga sköpum.

**Allir eiga að sitja við sama borð:** SFS eru mótfallin því að mismuna eigi enn frekar ákveðnum hópum sem greiða veiðigjald. Að mati SFS á grundvallarreglan í auðlindagjaldi að vera sú að fiskur upp úr sjó á að kosta það sama, óháð því hver veiðir. Ríkið á ekki að umbuna þeim aðilum sérstaklega sem eru með óhagkvæman rekstur eða á móti að refsa þeim sem eru með hagkvæman rekstur með auknum álögum. Það má heldur ekki gleyma þeirri staðreynd að nú þegar nýtur langstærsti hluti þess hóps sem greiðir veiðigjald veglegs afsláttar af gjaldinu. Af fyrstu 7.180.288 krónum sem hver aðili greiddi í veiðigjald á árinu 2022 reiknast 40% afsláttur. Alls greiddu 902 aðilar veiðigjald á árinu 2022 og þar af fengu 804 aðilar fullan afslátt. Með öðrum orðum; um 90% aðila sem greiddu veiðigjald á árinu 2022 fengu 40% afslátt af gjaldinu. Heildarafslátturinn minnkar eðlilega eftir því sem aðilar greiða hærri fjárhæð í veiðigjald, en hann nam til dæmis á bilinu 0,4% til 1,1% hjá 10 stærstu fyrirtækjunum á árinu 2022.

Í ár er frítekjumark veiðigjalds komið í 7.867.162 krónur, enda hækkar það í takti við breytingar á vísitölu neysliverðs. SFS furða sig á því, sér í lagi miðað við það aðhald sem boðað er í fjármálaáætluninni, að stjórnvöld hyggist hækka þetta frítekjumark enn frekar, umfram verðbólgu, í þeim eina tilgangi að umbuna sérstaklega ákveðnum hópum sem stunda fiskveiðar.

**Augljós þversögn:** Það gefur auga leið að það fer illa saman að einfalda kerfið og boða samhliða aukið flækjustig með því að hækka veiðigjald á ákveðnar útgerðir. Útreikningur á veiðigjaldi hefur verið einfaldaður til muna frá því sem áður var og er í raun ekki flókinn. Frá og með árinu 2019 hefur Skatturinn haft það hlutverk að koma með tillögu um fjárhæð veiðigjalds hvers nytjastofns fyrir komandi ár. Útreikningur veiðigjalds byggist á upplýsingum af eyðublaðinu RSK 4.29 og skýr fyrirmæli eru í 5. gr. laga um veiðigjald hvernig gjaldstofninn skal reiknaður. Óþarft er að fara í útreikningana hér, en benda má á að eftir þetta fyrsta ár sem Skatturinn tók við þessu hlutverki var birt grein í fréttablaðinu Tíund<sup>1</sup>, þar sem gerð var stuttlega grein fyrir framkvæmd, útreikningnum og þeim gögnum sem byggt er á við ákvörðun veiðigjalds. Í niðurlagi greinarinnar sagði orðrétt:

*„Það er mat þeirra starfsmanna RSK sem komið hafa að þessari nýju framkvæmd að vel hafi tekist til með alla þætti verkefnisins. Gögnin sem útreikningurinn byggir á eru eins tímanlega og rétt og kostur er og framteijendur virðast hafa vandað skil sín á upplýsingum. Framkvæmdin við áritun og söfnun upplýsinganna, sem og sjálfur útreikningurinn, hefur almennt gengið eins og best verður á kosið.“*

**Huga má betur að umræðunni:** Í fjármálamálaáætlun er gefið til kynna að breytingar á veiðigjaldi einu og sér muni skila auknum tekjum af gjaldinu til ríkissjóðs frá og með árinu 2025. Að mati SFS er slíkt tal með öllu óábyrgt. Hér er virðist litið framhjá því sem einna mestu máli skiptir, aflamarki nytjastofna sem ræðst af vísindalegri ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar. Hafa verður í huga að heildarfjárhæð veiðigjalds getur hæglega lækkað vegna samdráttar í afla, þrátt fyrir að krónutala veiðigjalds í einstökum nytjastofnum kann að hafa hækkað.

Ómögulegt er að spá fyrir um hver ráðgjöf um hámarksafla allra nytjastofna verður á næsta fiskveiðiári og hvað þá lengra fram í tímann! Mikil náttúruleg óvissa fylgir fiskveiðum og miklar sveiflur eru í afla einstakra tegunda frá einu ári til annars. Er hér nærtækt að nefna nýlegan loðnubrest tvö ár í röð. Á undanförunum árum hefur jafnframt aflamark þorsks dregist saman, en veiðigjald af þorski vegur um og yfir helming af heildarfjárhæð veiðigjaldsins. Á yfirstandandi fiskveiðiári var aflamark þorsks til að mynda um fjórðungi minna en það var á árinu 2019/2020. Það þýðir augljóslega minni tekjur af þorskveiðum, að öðru óbreyttu. Vísbendingar eru aukinheldur um að 2021 árgangurinn í þorski sé undir meðaltali, en sá árgangur mun koma inn í veiðistofninn árið 2025.<sup>2</sup> Þetta sama ár gerir fjármálaáætlun ráð fyrir auknum tekjum af veiðigjaldi. Það má í besta falli telja vanhugsaða fyrirætlan.

Að mati SFS mættu stjórnvöld huga betur að þessari heildarmynd í umræðu um veiðigjald. Margir þættir búa að baki heildarfjárhæð veiðigjalds. Heildarfjárhæðin segir fyrst og síðast til um hversu miklar tekjur ríkissjóður fær af veiðigjaldi frá einu ári til annars, en ekkert um aflabrogð, rekstrarskilyrði eða markaðsaðstæður. Eðli máls samkvæmt hafa þessir þættir hins vegar úrslitaáhrif á heildarfjárhæð gjaldsins. Stjórnvöld gætu sannanlega stuðlað að upplýstari umræðu og betri þekkingu almennings á veiðigjaldi með því að huga betur að þessari heildarmynd.

<sup>1</sup> Slóð: <http://viewer.zmags.com/publication/015d6027#/015d6027/50>

<sup>2</sup> Slóð: <https://www.hafogvatn.is/static/extras/images/01-cod1325960.pdf>

## Markmið og mælikvarðar í loftslagsmálum

Í fjármálaáætlun kemur fram að stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040. Íslenskur sjávarútvegur hefur mikinn metnað í orkusparandi aðgerðum og á undanförunum árum hafa komið nýrri og sparneytnari skip til landsins. Íslensk sjávarútvegsfyrirtæki fylgjast vel með því sem er að gerast í orkuskiptum í heiminum og vonandi fer að hilla undir samkeppnishæfar og raunhæfar lausnir. SFS, Samorka, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Faxaflóahafnir fengu norska ráðgjafafyrirtækið DNV til þess að meta orkupörf fiskiskipaflotans og möguleika á orkuskiptum til sjós. Í stuttu máli má segja að tækni til þess að skipta út jarðefnaeldsneyti á fiskiskipum er ekki komin nægjanlega langt.

Svigrúm til aukinna fjárfestinga skiptir hér höfuðmáli, enda gerir það fyrirtækjum kleift að skipta út eldri skipum fyrir sparneytnari og afkastameiri skip, sem og öðrum orkusparandi búnaði. Orkuskipti á hafi munu eiga sér stað, en það mun gerast í skrefum og þá þurfa öll tannhjól að falla rétt saman svo markmið stjórnvalda náist. Slíkt gerist einungis með góðu samstarfi sjávarútvegs og stjórnvalda.

Í því samhengi má nefna kolefnisgjaldið, en markmið gjaldsins er að hvetja til orkusparnaðar, notkunar vistvænni ökutækja, minni losunar gróðurhúsalofttegunda og aukinnar notkunar á innlendum orkugjöfum. Kolefnisgjaldið getur því miður haft þveröfug áhrif í sjávarútvegi – það eykur kostnað íslenskra fyrirtækja umfram það sem erlendir samkeppnisaðilar búa við en í flestum löndum eru skip undaþegin olíusköttum. Frá því að kolefnisgjaldið var fyrst lagt á árið 2010 hefur það hækkað um 350% að nafnvirði. Til samanburðar má nefna að verðlag hefur á sama tíma hækkað um 60% hér á landi, sem er til vitnis um hversu umfangsmikil hækkun hefur orðið á kolefnisgjaldinu. Slíkt dregur úr samkeppnishæfni, rýrir afkomu íslensku fyrirtækjanna og þar með svigrúm til fjárfestinga. Um leið dregur úr líkunum á því að markmiði með gjaldinu verði náð og jafnframt markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Það er brýnt að stjórnvöld tryggji það að skattar sem lagðir eru á útblástur gróðurhúsalofttegunda fari sannarlega í aðgerðir til að styðja fyrirtæki í að fjárfesta í umhverfisvænni tækni og/eða í kolefnisjöfnun á óhjákvæmilegri losun. Hinir efnahagslegu hvatar þurfa að vera rétt stilltir. Sú er því miður ekki raunin og því þarf að breyta.

Loftslagsvæn tækni mun ekki endilega ná árangri á markaðnum ein og sér. Ný tækni eða lausnir sem geta leitt okkur að kolefnislágu samfélagi er oft hvorki í nægilegri eftirspurn né framboði. Þetta gæti verið vegna þess að þau eru ekki nægilega prófuð, óþekkt á markaðnum, óarðbær, eða einfaldlega vegna þess að þau hafa ekki enn verið fundin upp. Gjöld sem lögð eru á útblástur ættu því að vera nýtt að fullu í að efla þróun og flýta fyrir nauðsynlegum breytingum með því að hrinda af stað aðgerðum sem annars hefðu ekki átt sér stað svona hratt eða jafnvel og tryggja að þessar breytingar nái fótfestu á markaðnum.

## 2. Fiskeldi

SFS lýsa ánægju með helstu áherslur sem birtast í fjármálaáætlun og varða þær fyrirætlanir stjórnvalda að blása til stórsóknar til eflingar stjórnsýslu, eftirlits, leyfisveitinga og rannsókna í fiskeldi, með það að

markmiði að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Samtökin eru einnig ánægð með þær áherslur sem birtast í fjármálaáætlun um að bæta þjónustu og styðja við innviðaupbyggingu á svæðum þar sem fiskeldi er stundað og styrkja þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum. Enn fremur ber að fagna áformum um heilðræna stefnumótun fyrir landeldi svo að eftirlit og stjórnsýsla verði í stakk búin til þess að takast á við aukin umsvif greinarinnar á næstu árum.

Samtals er gert ráð fyrir um 3,9 milljarða króna auknu framlagi til að efla fyrrgreind verkefni á sviði fiskeldis á tímabili fjármálaáætlunar. Taka má undir þau orð sem birtast í fjármálaáætlun, að með þessum stórauðnum framlögum séu stjórnvöld að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnsýsluleg umgjörð fiskeldis sé tryggð sem stuðli að aukinni verðmætasköpun fyrir íslenskt þjóðarþú til framtíðar.

Að þessu sögðu vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum er varða fiskeldi:

### Boðuð hækkun fiskeldisgjalds

Fram kemur í fjármálaáætlun að áður fyrirhuguð hækkun fiskeldisgjalds sé aftur sett á dagskrá af matvælaráðherra eftir að hafa verið slegið á frest við þinglega meðferð við afgreiðslu síðustu fjárlaga. Segir að ákveðið hafi verið að bíða útgáfu skýrslu Boston Consulting Group (BCG) um framtíðarmöguleika í lagareldi og stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar um framkvæmd laga um fiskeldi áður en endanleg ákvörðun yrði tekin um hækkun gjaldsins. Liggja nú báðar skýrslurnar fyrir og því sé fyrirhugað að gjaldhlutfall efsta þreps, á hvert kílógramm slátraðs lax, hækki úr 3,5% í 5% af meðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi.

SFS mótmæla boðaðri hækkun. Það stenst ekki skoðun að hækka fiskeldisgjaldið með vísan til þess að nú liggja fyrir skýrsla BCG og stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar, enda eru slík áform þvert á niðurstöður tilvitnaðra greininga. Ber þar fyrst að nefna að niðurstaða skýrslu BCG er skýr um það að þegar núverandi fiskeldisgjald hefur verið að fullu innleitt árið 2026 verða „heilðarskattar og gjöld laxeldisfyrirtækja hæst á Íslandi“.<sup>3</sup> Ljóst er að munurinn mun aukast enn frekar Íslandi í óhag þegar boðuð hækkun á tekjuskatti lögaðila í 21% vegna rekstrarhagnaðar ársins 2024 tekur gildi.

Í skýrslu BCG er lögð rík áhersla á mikilvægi þess að huga að alþjóðlegri samkeppnisstöðu íslenskra fiskeldisfyrirtækja hvað varðar skatta og gjöld. Með hliðsjón af þeim reglum sem gilda í öðrum löndum og mikilvægi vel samsetts, sanngjarns og gagnsæis gjalda- og skattaumhverfis leggur BCG fram átta tillögur á sviði skatta- og gjaldaumhverfi greinarinnar sem íslenskum stjórnvöldum er ráðlagt að skoða í fyrirhugaðri stefnumótun um fiskeldi.<sup>4</sup> **Skemmst er frá því að segja að engin þeirra felur í sér að hækka beri gjaldhlutfall fiskeldisgjaldsins.** Þvert á móti leggur BCG til að metið verði hvort rétt sé að draga úr gjaldheimtu þannig að eldisfiskur, sem er fargað samkvæmt ákvörðun yfirvalda, sé undanþeginn gjaldtöku fiskeldisgjalds. Jafnframt er lagt til að skoðað verði hvort minnka eigi aðgangshindranir fyrir nýja framleiðendur með tímabundnum gjalda- eða skattaafslætti eða lægri leyfiskostnaði. Nýir aðilar geti þá

<sup>3</sup> 4.4.5 Samanburður á sköttum og gjöldum á mörkuðum, bls. 110.

<sup>4</sup> 4.4.7 Næstu skref að íhuga á grundvelli fyrirkomulags á öðrum mörkuðum, bls. 118-119.



fjárfest í rekstri og notið svigrúms til að ná upp arðsemi áður en gjöld og skattar falla á af fullum þunga. Enn fremur er lagt til að hvatt verði til fjárfestinga í umhverfissvænni tækni með því að bjóða tímabundinn gjalda- eða skattaafslátt eða sérstakar ívilnanir í útboðum til fyrirtækja sem nýta sér sjálfbærari eldisaðferðir.<sup>5</sup>

Sömu sögu er að segja af úttekt Ríkisendurskoðunar um stjórnslu sjókvíaeldis. Þar er sett fram ábending um að endurskoða þurfi lög nr. 89/2019 um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð, en sú ábending lýtur þó ekki að því að endurskoða þurfi fjárhæð gjaldsins.<sup>6</sup> Þvert á móti er þar lagt til að taka þurfi til athugunar árangur Fiskeldissjóðs, ákvörðun og álagningu verðmætagjalds og hvort tilefni sé til að binda í lög slægingarstuðul svo nýta megi þau gögn sem framleiðendur skila Matvælastofnun við álagninguna. Leggja þurfi mat á hvort álagning og innheimta eigi áfram að vera á hendi Fiskistofu eða hvort fela eigi Matvælastofnun það verkefni. Hvergi er lagt til af hálfu Ríkisendurskoðunar að hækka beri gjaldhlutfall fiskeldisgjaldsins.

Með framangreint í huga er óskiljanleg sú rökleiðsla sem birtist í fjármálaáætlun, að fyrirhugað sé að leggja til rúmlega 40% hækkun fiskeldisgjalds á grundvelli skýrslna BCG og Ríkisendurskoðunar. Nær liggur að af skýrslunum megi leiða að ástæða geti verið til að lækka gjaldið við ákveðnar aðstæður.

Tekið skal fram að samtökin leggjast almennt ekki gegn endurskoðun fiskeldisgjaldsins, en benda á að við slíka endurskoðun verði að huga sérstaklega að áhrifum gjaldtöku á alþjóðlega samkeppnishæfni íslenskra fiskeldisfyrirtækja. Ljóst er að sú hækkun sem boðuð er í fjármálaáætlun myndi skaða verulega samkeppnishæfni þeirra gagnvart alþjóðlegum keppinautum í nálægum löndum sem ekki þurfa að standa undir sambærilegum gjöldum. Sérstök áhersla er lögð á að þó að margvísleg áform hafi verið til umræðu í Noregi og Færeyjum hafa engar skattahækkningar enn hlotið brautargengi. Enn fremur má benda á að engri sértækri gjaldheimtu á fiskeldi er fyrir að fara í öðrum samkeppislöndum.<sup>7</sup> Auknar álögur á fiskeldi eru jafnframt í andstöðu við það markmið ríkisstjórnarinnar að búa íslensku fiskeldi samkeppnishæft umhverfi til að gera atvinnugreininni kleift að standa undir því fjölþætta hlutverki sem hún gegnir í íslensku samfélagi, meðal annars við að skapa atvinnu og tryggja byggðafestu.<sup>8</sup>

## Markmið og mælikvarðar fiskeldis

Markmið og mælikvarðar fiskeldis frá síðustu fjármálaáætlun hafa tekið breytingum án þess að þær breytingar séu rökstuddar sérstaklega. Sérstaka athygli vekur að búið er að fjarlægja markmið um fjölda burðarþolsmetinna svæða, en áður var gert ráð fyrir því að búið yrði að burðarþolsmeta 11 svæði árið 2023 og 13 svæði árið 2027. Að mati samtakanna er óráðlegt að hverfa frá þessari markmiðasetningu, enda er það ein af niðurstöðum skýrslu BCG að Ísland geti aukið framleiðslu með því að opna ný eldissvæði í fjörðum þar sem núverandi verndunarákvæði og strandsvæðaskipulag útiloka ekki eldi.<sup>9</sup> Með því að

<sup>5</sup> Fyrstu þrjár tillögurnar lúta að úthlutunarfyrirkomulagi og hlutfalli skatta og gjalda sem renna til sveitarfélaga.

<sup>6</sup> Ábending nr. 12

<sup>7</sup> KPMG, Taxation of Aquaculture 2022: A country overview

<sup>8</sup> Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, bls. 13

<sup>9</sup> Kafli 4.6.4 Möguleikar umfram núverandi burðarþol, bls. 151

burðarpolsmeta viðkomandi hafsvæði má öðlast grundvallar upplýsingar um getu viðkomandi hafsvæða til að taka á móti auknu lífrænu álagi, án þess að það hafi óæskileg áhrif á lífríkið og þannig að viðkomandi vatnshlot uppfylli umhverfismarkmið sem sett eru fyrir það. Hluti burðarpolsmats felst einnig í því að meta óæskileg staðbundin áhrif af eldisstarfsemi, sbr. 3. gr. laga um fiskeldi. Yfirlýst markmið um að fjölga burðarpolsmetnum svæðum, þar sem núverandi verndunarákvæði og strandsvæðisskipulag útiloka ekki eldi, fellur því vel að því markmiði fjármálaáætlunar að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Burðarpolsmat er jafnframt ein forsenda þess að unnt sé að úthluta eldissvæðum á grundvelli útboðs sem auglýsa skuli opinberlega, sbr. 2. og 3. mgr. 4. gr. a. laga um fiskeldi og reglugerð nr. 558/2020 um útboð eldissvæða.

Með vísan til framangreinds leggja samtökin til að áfram verði unnið að því markmiði í fjármálaáætlun, að fjöldi burðarpolsmetinna svæða verði 11 árið 2023/2024 og 13 árið 2027/2028.

\* \* \*

SFS áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SFS



---

Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri