148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal 1049 — 631. mál.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðigjald, nr. 74/2012, með síðari breytingum (endurreikningur veiðigjalds 2018).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar (LRM, KÓP, NF, ÁsF, HSK, SPJ).

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir önnur ákvæði þessara laga, m.a. 8. og 9. gr. þeirra, skal veiðigjald á landaðan afla, frá og með 1. júlí til 31. desember 2018, nema í krónum á hvert kílógramm óslægðs afla þeim fjárhæðum sem hér segir:

Blálanga	7,57	Makríll	3,00
Búrfiskur	59,72	Norsk-íslensk síld	2,89
Djúpkarfi	13,16	Sandkoli	2,30
Grálúða	44,09	Síld	2,89
Grásleppa	7,40	Skarkoli	13,00
Gulllax	4,94	Skrápflúra	1,97
Hlýri	12,83	Skötuselur	19,41
Humar	15,30	Steinbítur	9,71
Innfjarðarrækja	1,32	Ufsi	10,04
Karfi/gullkarfi	10,04	Úthafskarfi	13,98
Keila	5,26	Úthafsrækja	1,32
Kolmunni	1,03	Ýsa	19.08
Langa	8,72	Þorskur	16,45
Langlúra	4,94	Þykkvalúra	28,30
Litli karfi	5,92	Öfugkjafta	6,91
Loðna	1,62	Aðrir stofnar	1,03
Lýsa	5,76		
Langreyður: 51.400 kr.. og hrefna: 8.200 kr.,á hvert veitt dýr.			
Sjávargróður: 514 kr. á hvert landað tonn klóþangs, hrossaþara og stórþara (blautvigt).			

Við álagningu veiðigjalds samkvæmt ákvæði þessu skal telja til frádráttar, hjá hverjum gjaldskyldum aðila, fjárhæð sem nemur mismuninum á greiddu veiðigjaldi vegna landaðs afla frá 1. janúar til 1. júlí 2018 og fjárhæð sem nemur reiknuðu gjaldi á sama afla samkvæmt töflu í 1. mgr. Standi eftir ónotaður réttur til slíks frádráttar við lok árs 2018 skal hann greiddur úr ríkissjóði eigi síðar en 1. febrúar 2019.

Við álagningu veiðigjalds samkvæmt ákvæði þessu á hver gjaldskyldur aðili sem greiddi minna en 30 millj. kr. í veiðigjald á næstliðnu fiskveiðiári rétt til afsláttar sem nemur 30% af fyrstu 5,5 millj. kr. álagðs gjalds og 20% af næstu 5,5 millj. kr. Áður veittan afslátt skv. 1. málsl. 5. mgr. 9. gr. vegna landaðs afla eftir 1. september 2017 skal reikna til frádráttar þessum afslætti.

Fyrirmælum annarra ákvæða laga þessara verður beitt við framkvæmd þessa ákvæðis.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta hefur að geyma áform um endurákvörðun veiðigjalds fyrir almanaksárið 2018. Að óbreyttu er ekki heimild í gildandi lögum um veiðigjald til álagningar veiðigjalds á landaðan afla í botnfiskstofnum eftir upphaf næsta fiskveiðiárs, 1. september 2018, en lögin falla úr gildi 31. desember sama ár. Því er mikilvægt að frumvarp þetta verði að lögum fyrir þingfrestun. Samtímis er frumvarpinu ætlað að fela í sér nauðsynlega endurákvörðun gjaldsins með hliðsjón af áliti veiðigjaldsnefndar um verulegan samdrátt í afkomu við veiðar fiskiskipa. Ekki er verið að leggja til breytingar á ákvæðum laga um veiðigjald um fyrirkomulag við álagningu og innheimtu veiðigjalds heldur aðeins verið að breyta þeim krónutölum á hvert kílógramm óslægðs afla sem álagningin miðar við auk breytinga varðandi svonefndan persónuafslátt skv. 9. gr. gildandi laga.

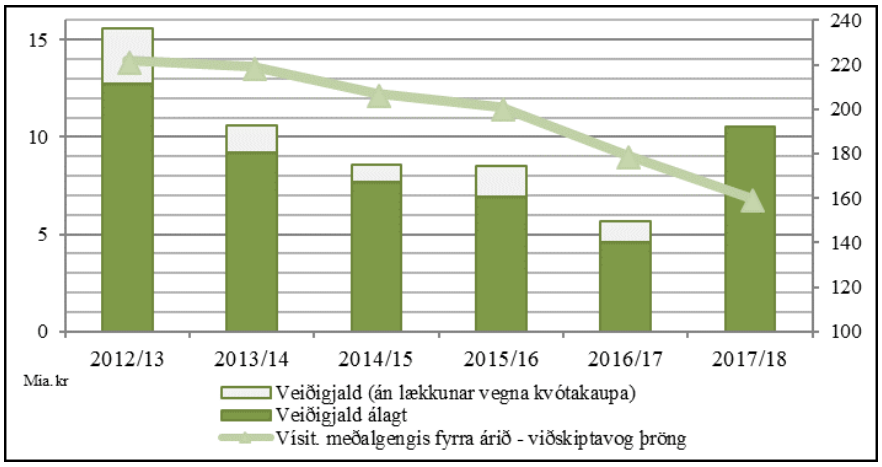
2. Reiknistofn veiðigjalds og yfirlit um veiðigjald.

Reiknistofn veiðigjalds er hlutfall af hreinum hagnaði í fiskveiðum og hluta af hagnaði fiskvinnslu samkvæmt upplýsingum í nýjustu skýrslu Hagstofu Íslands um hag veiða og vinnslu hverju sinni. Reiknistofninn var ákveðinn til reynslu til eins árs vorið 2014 en síðan fastsettur til þriggja ára frá vorinu 2015 að telja. Það hefur sýnt sig að á reiknistofninum eru nokkrir ágallar. Hann byggist á tveggja til þriggja ára gömlum upplýsingum um afkomu sjávarútvegsfyrirtækja sem getur verið afar óheppilegt þegar miklar breytingar verða á milli ára í ytra rekstrarumhverfi sjávarútvegs. Þannig verða tafir í áhrifum gengissveiflna á sölutekjur. Sama gildir um árlegt endurmat á lánum eða eignum, en bókhaldslegur gengishagnaður (eða tap) er hluti reiknistofnsins.

Veiðigjaldið hefur alltaf verið hugsað út frá afkomu greinarinnar. Nefna má að þegar sérstaka veiðigjaldið var kynnt árið 2012 var það hugsað sem rentugjald sem yrði mjög næmt á afkomu greinarinnar. Stærsti áhrifaþáttur á afkomuna er gengið og það að taka nú tillit til verulegrar gengisstyrkingar er í anda þeirrar aðferðafræði sem hefur verið viðhöfð við álagningu veiðigjalds.

Við ákvörðun veiðigjalds fyrir fiskveiðiárið 2017/2018 var stuðst við tölur í skýrslu Hagstofunnar um rekstrarárið 2015. Árið 2015 tvöfaldaðist hreinn hagnaður fyrir skatta frá fyrra ári. Sú hækkun var að einhverju leyti aðeins bókhaldsleg og ekki í samræmi við aðrar upplýsingar um þróun rekstrarafkomu sjávarútvegsfyrirtækja við upphaf fiskveiðiársins 2017/18. Þetta gat af sér mikla hækkun veiðigjaldsins en áætlað er að álagt veiðigjald fiskveiðiársins 2017/2018 verði að óbreyttu um 10,8 milljarðar kr. Til samanburðar var álagt veiðigjald næstliðins fiskveiðiárs, 2016/2017, 4,5 milljarðar kr. Þessi hækkun leggst eðli máls samkvæmt misjafnlega á einstök sjávarútvegsfyrirtæki en dæmi eru um að hækkun veiðigjalds milli fiskveiðiára hafi verið allt að fjórföld hjá þeim sem áður nutu tímabundins réttar til lækkunar veiðigjalds vegna kvótakaupa.

Á eftirfarandi yfirliti getur að líta greidd veiðigjöld síðustu fiskveiðiára, í milljörðum króna, á verðlagi hvers árs, auk yfirlits yfir gengisbreytingar:



3. Álit Deloitte á rekstri sjávarútvegsfélaga.

Í mars 2018 gaf endurskoðunarskrifstofan Deloitte út skýrslu um rekstur sjávarútvegsfyrirtækja samkvæmt sameiginlegri beiðni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og formanns atvinnuveganefndar. Í skýrslunni kemur fram að tekjur í sjávarútvegi hafi dregist saman um 25 milljarða kr. árið 2016 eða um 9%. Því tekjutapi hafi verið mætt að hluta með lækkun kostnaðar, einkum hjá stærri félögum, og hafi EBITDA (verg hlutdeild fjármagns) lækkað um 15 milljarða kr. eða 22%. Að hluta megi rekja þetta til verulegs samdráttar í afla árið 2016 eða um tæp 19% frá fyrra ári, einkum vegna loðnubrests. Þetta álit rímar ágætlega við skýrslu Íslenska sjávarklasans ehf. fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 10. febrúar 2017. Þar kemur fram að helstu áhrifaþættir ársins 2016 eru gengishækkun krónunnar sem var um 12% á árinu, gengisfall breska pundsins í framhaldi af Brexit-ákvörðuninni, lokun skreiðarmarkaðarins í Nígeríu og undangjöf á mörkuðum, m.a. í Úkraínu, sem og langvarandi áhrif lokunar Rússlandsmarkaðar. Skýrslur þessar eru birtar á vef atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, www.anr.is.

Í skýrslu Deloitte segir að með hliðsjón af hreyfingu helstu hagstærða og útflutningsverðmætis sjávarafurða sem og upplýsingum úr fyrstu birtu ársreikningum ársins 2017 og ársreikningum þar sem gert er upp miðað við fiskveiðiár, séu allar líkur á því að EBITDA-afkoma versni nokkuð á rekstrarárinu 2017. Þetta megi m.a. rekja til óhagstæðrar þróunar ytri hagstærða. Verðlag sjávarafurða hafi lækkað verulega í íslenskum krónum og launavísitala hækkað. Lækkun olíuverðs hafi haft nokkuð jákvæð áhrif á afkomu ársins 2016, en á árinu 2017 hafi olíuverð tekið að hækka að nýju. Því geti EBITDA-afkoma ársins 2017 hafa lækkað um 20–37% frá fyrra ári.

4. Veiðigjald og áhrif þess á sjávarútveginn.

Í umræðu um veiðigjald er mikilvægt að hafa hugfast að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eru í samkeppni við sjávarútveg og fiskeldi í öðrum ríkjum sem og við framleiðendur annarrar matvöru á alþjóðamarkaði. Takmarkaðir möguleikar eru því til þess að sækja auknar tekjur við sölu sjávarafurða þegar gengið styrkist. Þá þekkjast enn ríkisstyrkir í sjávarútvegi meðal annarra iðnvæddra þjóða sem skekkir samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs sem nýtur ekki

slíkra styrkja. Athuga verður í þessu tilliti að svonefnt skattaspor íslensks sjávarútvegs, þ.e. heildargreiðslur skatta og gjalda, er umtalsvert en samkvæmt embætti ríkisskattstjóra nam tekjuskattur sjávarútvegsfyrirtækja um 6,3–7,6 milljörðum kr. og tryggingargjald um 5,4–5,9 milljörðum kr. á ári á árunum 2013–2017.

Sjávarútvegur er fjölbreytt atvinnugrein og sérlega mikilvæg á landsbyggðinni. Verði veiðigjald ákveðið óeðlilega hátt miðað við stöðu greinarinnar á hverjum tíma getur það dregið úr starfshæfni fyrirtækja og samkeppnishæfni greinarinnar á alþjóðlegum markaði. Slík þróun getur haft umtalsverð ruðningsáhrif fyrir t.d. þjónustufyrirtæki í sjávarútvegi, svo sem stálsmiðjur, verslanir og verkstæði, að ótöldum þeim sveitarfélögum, stórum og smáum, sem byggja afkomu sína að stórum hluta á tekjum af sjávarútvegi. Þá getur hátt veiðigjald ýtt undir frekari fækkun sjálfstæðra atvinnurekenda í sjávarútvegi en aflahlutdeildarhöfum hefur fækkað ört á síðustu árum eða um tæp 60% á 12 árum. Á móti þessum sjónarmiðum standa tekjuöflunarsjónarmið en veiðigjaldi er ætlað að koma á móti kostnaði við stjórn fiskveiða og tryggja þjóðinni í heild beina sýnilega hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar. Í þessu samhengi ber hins vegar að taka fram að þrátt fyrir að hátt veiðigjald geti hækkað tekjur hins opinbera til skemmri tíma geta fyrrgreindar afleiðingar af háu veiðigjaldi dregið úr þeim tekjum til lengri tíma. Samantekið má segja að gæta verði þess að veiðigjald verði sanngjarnt en í því felst ekki síst að líta eftir fremsta megni til bestu upplýsinga hverju sinni um rekstrarafkomu og greiðslugetu sjávarútvegsfyrirtækja.

5. Tillaga veiðigjaldsnefndar.

Í lögum um veiðigjald er kveðið á um að veiðigjaldsnefnd, sem er stjórnvöldum til ráðgjafar, viðhafi viðvarandi könnun á því hvort haga megi öflun upplýsinga og úrvinnslu gagna með betri hætti sem og kanna útfærslur gjaldstofns veiðigjalds og hlutfall þess af gjaldstofni. Með bréfi, dags. 8. mars sl., fór atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið þess á leit við nefndina að hún legði mat á upplýsingar um breytingar í rekstrarafkomu sjávarútvegsins séð í ljósi veiðigjalds yfirstandandi fiskveiðiárs.

Í bréfi veiðigjaldsnefndar til ráðuneytisins, dags. 23. mars sl., er horft til spálíkans sem nefndin hefur þróað á síðustu missirum til að meta breytingar í afkomu eða hluta hennar við veiðar eða veiðiúthald. Í bréfinu segir að sé gert ráð fyrir að samdráttur í framlegð veiða samkvæmt spálíkani veiðigjaldsnefndar milli 2016 og 2017 skili sér að fullu sem lækkun á gjaldstofni veiðigjalds megi ætla að hann hafi lækkað um 35% í botnfiski og 15% í uppsjávarfiski. Nefndin segir einnig að miðað við samdrátt í framlegð á milli áranna 2015 og 2017 og að teknu tilliti til lækkunar veiðigjalds 2016, vegna breytinga á fyrirkomulagi innheimtu veiðigjalds það ár (upptaka staðgreiðslu), megi ætla að framlegð 2017 í botnfiski hafi lækkað um 31% og framlegð í uppsjávarfiski um 15% frá árinu 2015.

6. Samantekt.

Fyrir liggur líkt og fyrr greinir að á núverandi reiknistofni veiðigjaldsins séu gallar sem felist m.a. í því að byggt er á 2–3 ára gömlum upplýsingum til viðmiðunar um afkomu sjávarútvegsfyrirtækja. Þetta leiði m.a. til þess að tafir verði í áhrifum gengissveiflna á sölutekjur og álagt veiðigjald verði í engum takti við afkomu sjávarútvegsfyrirtækja.

Samhliða mikilli hækkun veiðigjalds hefur rekstrarafkoma sjávarútvegsfyrirtækja þyngst verulega á undanförnum missirum líkt og fyrrgreind skýrsla Deloitte ber með sér. Samtímis féll niður tímabundinn réttur til lækkunar veiðigjalds vegna kvótakaupa. Það sem af er árinu 2018 eru engar vísbendingar um markverðar breytingar til batnaðar á rekstrarumhverfi sjávarútvegsins. Gengi krónunnar er áfram hátt skráð og ýmis gjöld hafa haldið sér eða hækkað.

Óeðlilega hátt veiðigjald getur dregið úr starfshæfni fyrirtækja og samkeppnishæfni greinarinnar á alþjóðlegum markaði. Slík þróun getur haft umtalsverð neikvæð áhrif á m.a. þjónustufyrirtæki í sjávarútvegi og sveitarfélög sem byggja afkomu sína að stórum hluta á tekjum af sjávarútvegi. Þá getur hátt veiðigjald ýtt undir frekari fækkun sjálfstæðra atvinnurekenda í sjávarútvegi en aflahlutdeildarhöfum hefur fækkað ört á síðustu árum eða um tæp 60% á 12 árum.

Að óbreyttum lögum verða ekki lögð á veiðigjöld á botnfiskstofna síðustu fjóra mánuði ársins. Því er brýnt að ljúka á vorþingi endurákvörðun veiðigjalda fyrir 2018. Ráðgert er að ljúka heildarendurskoðun á lögum um veiðigjald á haustþingi og þá verði álagning miðuð við almanaksár.

Með vísan til alls þessa og sérstaklega þeirra skaðlegu áhrifa sem óbreytt veiðigjald getur haft á íslenskan sjávarútveg og samfélög um allt land er nauðsynlegt að endurákvarða álagn ingu gjaldsins fyrir almanaksárið 2018.

7. Endurákvörðun veiðigjalds og tekjuáhrif á ríkissjóð.

Ef veiðigjald almanaksársins 2018 yrði endurreiknað á grundvelli niðurstöðu spálíkans veiðigjaldsnefndar um 35% lækkun á reiknistofni í botnfiski og 15% í uppsjávarfiski mundi gjaldið nema um 7,2 milljörðum kr. að teknu tilliti til áhrifa svonefnds persónuafsláttar. Ekki eru hins vegar forsendur til að láta fyrrgreinda þróun leiða til þess að gjaldið verði að öllu leyti endurákvarðað til samræmis við þann útreikning enda hækkun gjaldsins að nokkru leyti fyrirséð. Því er eðlilegt að greiðendur veiðigjalds taki á sig nokkurn hluta áhrifa þessara breytinga ásamt ríkissjóði.

Verði frumvarpið að lögum er áætlað að veiðigjald fyrir almanaksárið 2018 nemi um 8,6 milljörðum kr. Að teknu tilliti til áforma um rýmkun persónuafsláttur, sbr. hér á eftir, er áætlað að veiðigjald muni skila ríkissjóði alls 8,3 milljörðum kr. í tekjur á árinu 2018. Rétt er að taka fram að innheimt veiðigjald fyrir almanaksárið 2017 var 8,4 milljarðar kr.

Persónuafsláttur útgerða skv. 5. mgr. 9. gr. laganna virkar þannig að álagning gjalds á hvern aðila er með 20% afslætti á fyrstu 4,6 millj. kr. gjaldsins og síðan 15% afslætti á næstu 4,6 millj. kr. gjaldsins. Lagt er til að þessar viðmiðanir hækki þannig að afslátturinn nemi 30% á fyrstu 5,5 millj. kr. reiknaðs gjalds og 20% á næstu 5,5 millj. kr. gjaldsins. Með því hækkar afslátturinn um yfir 70% og nemur 2,75 millj. kr. fyrir hvern aðila í stað 1,6 millj. kr. áður. Þetta mun einkum gagnast smærri útgerðum. Hinn endurskoðaði afsláttur reiknast fyrir tímabilið frá 1. september 2017 til ársloka 2018. Tekjusamdráttur ríkissjóðs vegna þessa má áætla að nemi um 200 millj. kr. á árinu 2018 en í heild nemi afslátturinn um 500 millj. kr. frá 1. september 2017 til ársloka 2018. Loks má nefna að lagt er til að þessi rýmkun verði ekki látin ná til stærstu útgerðarfyrirtækja, þ.e. þeirra sem greiddu yfir 30 millj. kr. í veiðigjald fiskveiðiárið 2016/2017.

Við vinnu við gildandi fjárlög var gert ráð fyrir því að veiðigjald mundi nema um 10 milljörðum kr. á árinu 2018 en á bilinu 8–8,3 milljörðum kr. á næstu árum. Áætlaðar tekjur af veiðigjaldi voru hins vegar lækkaðar um 3 milljarða kr. í endurskoðaðri fjármálaáætlun 2019–2023 vegna fyrirséðs samdráttar í rekstrarafkomu sjávarútvegsins og samræmist frumvarpið því ríkisfjármálaáætlun.

Lagt er til að breytt álagning taki gildi 1. júlí 2018 og að framkvæmdur verði endurreikningur á gjaldi vegna alls afla sem landað hefur verið á þeim tíma frá 1. janúar 2018. Tekið skal fram að engar vaxtakröfur stofnast við þetta enda verður krafa um endurreikning ekki gjaldkræf fyrr en í fyrsta lagi 1. febrúar 2019, sbr. 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins *in fine*.