

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um veiðigjald.

Frá 2. minni hluta atvinnuveganefndar.

Með frumvarpinu er ætlunin að setja ný heildarlög um veiðigjald sem komi í stað gildandi laga frá árinu 2012. Lagt er til í frumvarpinu að reiknistofn veiðigjalds hvers árs byggist á afkomu við veiðar á hverjum nytjastofni fyrir sig, gjaldhlutfall veiðigjalds af reiknistofni verði 33% og að veiðigjald verði ákveðið í lok hvers árs fyrir næsta almanaksár í stað þess að vera ákvarðað í ágúst fyrir komandi fiskveiðiár. Þá eru verkefni veiðigjaldsnefndar að mestu færð til embættis ríkisskattstjóra.

Lengi hefur verið deilt um veiðigjöld og álagningu þeirra í íslensku samfélagi og hefur núverandi löggjöf verið nokkuð gagnrýnd, sérstaklega þar sem hún styðst við gömul gögn og er innheimta veiðigjalds því ekki í rauntíma. Segja má að einstök atriði þessa frumvarps, eins og að færa innheimtuferlið allt nær í tíma, sé betrumbót á núverandi fyrirkomulagi. Heilt á litið telur 2. minni hluti frumvarpið þó illa unnið og ógagnsætt þar sem tölulegar forsendur eru óljósar, áhrifin á innheimtu veiðigjalds liggja ekki fyllilega fyrir ásamt því að samráðsferli við gerð frumvarpsins var í mýflugumynd.

Annar minni hluti minnir á að þjóðin er einhuga um að auðlindir hennar skulu vera í varanlegri eign almennings. Þjóðaratkvæðagreiðsla um nýja stjórnarskrá staðfesti þann vilja þjóðarinnar. 2. minni hluti áréttar að við samþykkt þessa frumvarps mun hlutur útgerðarinnar í arði af auðlindinni aukast á kostnað hlutar þjóðarinnar af arði eignar sinnar.

Fyrirliggjandi frumvarp er ekki til þess fallið að auka fyrirsjáanleika um réttindi og skyldur útgerðarinnar né dregur það úr óvissu um framtíðarhorfur þessarar undirstöðuatvinnugreinar þjóðarinnar.

Annar minni hluti gagnrýnir að ekki hefur gefist tími til að vinna frumvarpið nægjanlega vel, eins og kemur reyndar fram í texta frumvarpsins um að ekki hafi gefist tími við undirbúning frumvarpsins að kanna aðra kosti nægjanlega vel. Sömuleiðis er stór galli að ekki hafi heldur gefist tími til að fara í gegnum samráðsferli það sem ríkisstjórnin hefur komið á í gegnum svokallaða samráðsgátt. Er það sérstaklega bagalegt með tilliti til þess hversu margar alvarlegar athugasemdir komu fram í umsögnunum um málið til nefndarinnar. Eins hafði ríkisstjórnin ekkert samráð við gerð frumvarpsins við stjórnarandstöðu og sýndi enga viðleitni til að ná sátt um þessa grundvallaratvinnugrein þjóðarinnar sem þarf á stöðugleika að halda eins og allt íslenskt samfélag. Fyrirliggjandi frumvarp stefnir einnig í þveröfuga átt við yfirlýst markmið laga um veiðigjöld frá árinu 2012 þar sem stefnt var að því að auka hlutdeild þjóðarinnar af arði auðlindarinnar, ekki öfugt eins og hér er lagt til.

Flestar þær umsagnir sem bárust nefndinni snúa sérstaklega að áhyggjum af þeim áhrifum sem frumvarpið mun mögulega hafa á laun sjómanna vegna þeirrar skekkju sem felst í verðlagningu sjávarafla hjá samþættum útgerðum annars vegar og ósamþættum útgerðum og fiskvinnslu án útgerðar hins vegar. Komu fram alvarlegar athugasemdir um þetta t.d. frá Samkeppniseftirlitinu sem sagði í umsögn sinni: „Verði fyrirliggjandi frumvarp að lögum

að óbreyttu mun sú skekkja í aflaverðmæti sem fram kemur í bókhaldi samþættra útgerða annars vegar og annarra útgerða sem selja afla á fiskmörkuðum hins vegar óhjákvæmilega valda mismunun í útreikningi á veiðigjaldi viðkomandi útgerða. Með hliðsjón af framangreindu vill Samkeppniseftirlitið beina þeim tilmælum til atvinnuveganefndar að brugðist verði við þeirri skekkju sem fram kemur í bókhaldi viðkomandi útgerða við vinnslu frumvarpsins áður en það verður að lögum.“

Meiri hluti nefndarinnar telur að úrræði ríkisskattstjóra til að bera kennsl á skekkjur séu nægjanlegar og því þurfi ekki að bregðast við þessu. 2. minni hluti hafnar þessum rökum meiri hlutans og tekur undir áhyggjur Samkeppniseftirlitsins og telur að auka þurfa gagnsæi milliverðlagningarinnar umtalsvert til að raunverulega sé hægt að koma í veg fyrir þessa skekkju. Augljósasta leiðin til að bregðast við þessum vanda væri að fara einhvers konar markaðsleið, svo sem með útboðum á aflaheimildum sem er leið sem 2. minni hluti mælir með. Ljóst er þó að nú er ekki fyrir því meiri hluti á Alþingi og þess vegna þarf að leita annarra leiða. Til dæmis mætti til málamiðlunar reikna 20% veiðigjaldsins út frá markaðsverði og líta til leiguverðs á kvóta í því sambandi en reikna 80% eftir þeirri leið sem lögð er til í fyrirliggjandi frumvarpi.

Annar minni hluti furðar sig á yfirlýstu markmiði frumvarpsins gagnvart jafnréttismálum og kynskiptum vinnumarkaði sem rök fyrir því að ekki eigi að vega hagnað af fiskvinnslu við ákvörðun veiðigjalds. Í greinargerð frumvarpsins segir: „Störf í landvinnslu hafa jafnan verið að meirihluta á hendi kvenna. Þá má geta þess að konur hafa á síðustu árum verið mun sýnilegri í sjávarútvegi en áður. Nefna má að með frumvarpi þessu er ekki lagt til að vinnsla á sjávarafli verði hluti af reiknistofni veiðigjalds sem mundi fremur, samkvæmt þessu, koma við störf kvenna en karla.“ 2. minni hluti telur að hér sé um verulega villandi framsetningu að ræða, enda hefur fiskvinnsla aldrei greitt veiðigjöld. Hins vegar hefur hagnaður fiskvinnslunnar verið veginn inn í ákvörðun veiðigjaldsins. Það var m.a. gert til að mynda ekki hvata fyrir útgerðarfyrirtækin til að færa hagnaðinn frekar yfir á vinnsluna og hafa þannig áhrif á að veiðigjöldin lækki. Í fyrirliggjandi frumvarpi er horfið frá þessu og því settur inn raunverulegur hvati fyrir þær útgerðir sem tækifæri hafa til að færa hagnaðinn í auknum mæli á vinnsluna. Þessi breyting mun því fela í sér bæði lægri veiðigjöld og lægri laun til sjómanna, eins og raunar flestir umsagnaraðilar málsins vara sérstaklega við.

Ljóst er að í frumvarpinu eru enn ýmsir þættir sem æskilegt hefði verið að gefa betri tíma til að ígrunda. Sérstaklega er það óheppilegt að ekki sé hægt að hinkra eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar um eftirlit Fiskistofu, en sú úttekt hófst í febrúar á þessu ári og mun skýrslan liggja fyrir um miðjan desember næstkomandi. Skýrslan mun fjalla um starfsemi Fiskistofu og eftirlit hennar með vigtun á afla og brottkasti undanfarin fimm ár. Þá mun hún jafnframt taka út eftirlit Fiskistofu með samþjöppun veiðiheimilda. Ljóst er að niðurstöður skýrslunnar geta skipt umtalsverðu máli gagnvart efni frumvarpsins. Athugasemdir umsagnaraðila renna einnig stoðum undir mikilvægi þess að niðurstöður skýrslunnar liggi fyrir áður en ráðist er í frekari breytingar á álagningu veiðigjalds. Í ljósi þessarar stöðu væri eðlilegast að gefa ráðuneytinu og atvinnuveganefndinni betri tíma til að vinna málið og framlengja þess í stað núverandi löggjöf um eitt ár.

Allt frá útgáfu skýrslu auðlindanefndar árið 2000 hefur ítrekað verið staðfest að meiri hluti þjóðarinnar vill að eignarhald þjóðarinnar á fiskveiðiauðlindum í íslenski lögsögu sé staðfest í stjórnarskrá og að framsal nýtingarréttar sé tímabundið. Þetta er jafnframt það fyrirkomulag sem flest nágrannalönd hafa viðhaft þegar þau hafa tekið upp kvótakerfi, svo sem Danmörk og Svíþjóð.

Á sama tíma og tímabundinn nýtingarréttur staðfestir eignarhald þjóðarinnar getur tíma-binding tryggt meiri stöðugleika og fyrirsjáanleika fyrir útgerðina. Ekki þarf þá lengur að deila um hvort lagaleg óvissa sé um varanleika nýtingarréttarins eða eignarhald þjóðarinnar á auðlindum sínum.

Í þessu ljósi eru það augljósir hagsmunir samfélags og útgerðar að tímabinda allan veiðirétt.

Að mati 2. minni hluta eru sterk rök fyrir því að auðlindagjöld, eins og veiðigjald, renni í sérstakan sjóð fremur en í ríkissjóð eins og lagt er til í fyrirbyggjandi frumvarpi. Þegar gjöld af þessu tagi renna í ríkissjóð er hætt á því að þolinmæði stjórnvalda fyrir þeim sveiflum sem jafnan einkenna slík gjöld verði mjög takmörkuð og tilhneiging skapist til að breyta innheimtu gjaldsins þegar illa árar til að mæta tekjuöflunarmarkmiðum.

Slík tilhneiging grefur undan forsendum gjaldsins. Sú staðreynd að aðferðafræði útreiknings og álagningar veiðigjalda hér á landi hefur verið breytt fjórum sinnum á undanföllum tíu árum bendir til þess að þetta sé vandamál sem huga þurfi að. Til að vinna gegn slíkum freistnivanda renna auðlindagjöld í öðrum löndum því að jafnaði í sérstaka sjóði. Eitt þekktasta dæmið um slíkan sjóð er norski olíusjóðurinn. 2. minni hluti telur mikilvægt að sveitarfélögin fái hluta af afrakstri þeirrar hagræðingar sem fiskveiðistjórnarkerfið hefur skapað sem bætur fyrir þann hluta kostnaðar hagræðingarinnar fyrir samfélagið sem þau bera. Önnur sveitarfélög fái einnig hlutdeild í arði af auðlindinni sem er eign þjóðarinnar allrar. Líta mætti til sóknaráætlana landshluta sem farveg fyrir þau verkefni sem fjármögnuð yrðu með hlutdeild í veiðigjaldi.

Til margs er að líta og mikilvægt er að vanda vel til verka þegar framkvæma á heildarendurskoðun á gjaldheimtu fyrir afnotarétt af auðlind þjóðarinnar eins og ríkisstjórnin boðaði að til stæði þegar hún reyndi að þvinga í gegn lækkun á veiðigjöldum í lok þings sl. vor. Þá ræddu stjórnarliðar um mikilvægi samráðs og sátta við slíka endurskoðun en því er ekki fyrir að fara í fyrirbyggjandi frumvarpi. Að öllu framangreindu er það því mat 2. minni hluta að frumvarpið eins og það stendur nú sé ekki tækt til afgreiðslu enda algerlega óljóst hverjar afleiðingar samþykktar þess verða fyrir ríkissjóð annars vegar og atvinnugreinina í heild sinni hins vegar. Fyrir utan þá augljósu staðreynd að ríkissjóður mun verða af hátt á 4. milljarð kr. í tekjur á næsta ári verði frumvarpið að lögum. Slík forgangsröðun er að mati 2. minni hluta algerlega óásættanleg á meðan aldraðir og öryrkjar eru látnir bíða eftir réttlátum kjara-bótum.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir sat fundi nefndarinnar sem áheyrnarfulltrúi og er hún samþykkt álitum þessu.

Alþingi, 23. nóvember 2018.

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir,

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

frsm.

