

Skýrsla

sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um samanburð á greiðslum Samherja fyrir veiðirétt í Namibíu og á Íslandi, samkvæmt beiðni.

Með beiðni á þskj. 905 frá Þorgerði Katrínu Gunnarsdóttur og fleiri alþingismönnum er þess óskað að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra flytji Alþingi skýrslu um samanburð á greiðslum Samherja fyrir veiðirétt í Namibíu og á Íslandi á grundvelli upplýsinga frá Fiskistofu og í þeim skjölum sem RÚV fjallaði nýlega um í fréttaskýringaþættinum Kveik.

Í greinargerð með skýrslubeiðninni er hún nánar skýrð og í framhaldi því lýst yfir að best færi á því að samanburðarathugun þessi yrði unnin af óháðum aðila. Að auki að æskilegt væri að samráð yrði haft við þingflokka um þá óháðu aðila sem fengnir yrðu til starfans.

Í framhaldi var óskað eftir sjónarmiðum þingflokka um val á þeim aðila sem fenginn yrði til að vinna téða skýrslu. Þrír þingflokkar svöruðu erindinu. Viðreisn lagði til að verkið yrði falið Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Vinstri grænir bentu á umfjöllun í greinargerð með skýrslubeiðni um samráð við þingflokka um tillögur um óháða aðila og sögðu það kynni að koma til álita á síðari stigum. Þingflokkur Pírata taldi að leita ætti til aðila utan Íslands til að vinna umrædda skýrslu og nefndi að UNCTAD væri heppilegur aðili. Að þessum sjónarmiðum framkomnum var gengið til samninga við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Þökkuð er ábending um að leita til UNCTAD en ekki var talið auðhægt að fá nefndina til þessa verkefnis vegna framkvæmdarlegra sjónarmiða og þá ekki síst ástands í heiminum vegna Covid-19 faraldursins.

Um gerð skýrslunnar, forsendur fyrir því sem þar kemur fram o.þ.h. vísast annars til efnis skýrslunnar sjálfrar sem hér fer á eftir.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið.

1 Inngangur

Seinni hluta aprílmánaðar fól atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið Hagfræðistofnun að bera saman veiðigjöld Samherja hér á landi og í Namibíu, í samræmi við beiðni alþingis. Í beiðninni segir að samanburðurinn skuli gerður á grundvelli upplýsinga frá Fiskistofu og þeim skjölum sem Ríkisútvarpið hafi nýlega fjallað um í fréttaskýringabættinum Kveik. Upplýsinga var leitað hjá Fiskistofu, Samherja, aðstandendum Kveiks og víðar. Í tilboði Hagfræðistofnunar í verkið kemur fram að æskilegt sé að umfjöllunin hvíli á opinberum gögnum eftir því sem kostur er. Ásakanir sem komu fram í Kveik um greiðslur til þeirra sem úthlutuðu veiðirétti í Namibíu eru til rannsóknar hjá yfirvöldum á Íslandi og í Namibíu. Ríkisútvarpið hefur eftir Karli Cloete, einum aðalrannsakanda spillingarlögreglu í Namibíu, í frétt 27. maí, að fjárhæðin, sem ráðamenn í Namibíu eru kærðir fyrir að hafa þegið til þess að tryggja fyrirtækjum í eigu Íslendinga veiðileyfi, sé nú 130 milljónir namibískra dollara, en það jafngildir 1 milljarði íslenskra króna miðað við gengi 27. maí.¹ Hann gerir ráð fyrir að fjárhæðin eigi eftir að hækka (Freyr G. Gunnarsson, 2020). Meðan beiðið er niðurstöðu rannsókna er vart við hæfi að taka afstöðu til kæruefnanna og er því ekki fjallað um þau í skýrslunni. Af þeim ástæðum var ljóst að ekki var hægt að svara skýrslubeiðninni eins og hún var sett fram og er því í skýrslunni eingöngu stuðst við opinberar birtar upplýsingar.

Tölur um veiðigjöld til namibíska ríkisins, sem fram koma hér á eftir, eru miðaðar við opinbera gjaldskrá, en verið getur að dótturfélög Samherja hafi fengið afslátt af gjöldunum. Taka ber fram að samanburðurinn hér á eftir nær einungis til veiðigjalda Samherja á Íslandi og í Namibíu. Fjöldmargt annað hefur áhrif á kostnað við rekstur útgerða. Nægir í því sambandi að benda á almenna skatta og gjöld. Þá geta rekstrarskilyrði útgerða að öðru leyti verið ólík frá einu landi til annars. Þar má benda á kostnað við laun, kostnað við veiðarfæri og eldsneyti, svo að eitthvað sé nefnt. Kári Kristjánsson hagfræðingur tók skýrsluna saman.

Sveini Agnarssyni prófessor eru þakkaðar góðar ábendingar.

Reykjavík, 24. júní 2020,
Sigurður Jóhannesson,
forstöðumaður Hagfræðistofnunar

2 Skattlagning veiða á Íslandi og í Namibíu

Á Íslandi greiða útgerðir ýmsa skatta og gjöld. Veiðigjöld eru lögð á hvert tonn af afla sem dreginn er úr sjó. Upphæð gjaldanna er mismunandi eftir tegundum og verður nánar fjallað um fyrirkomulag þeirra í næsta kafla. Að auki greiða útgerðir eftirlitsgjöld sem standa undir kostnaði við eftirlit um borð í skipum. Árin 2012 til 2014 var þetta gjald mest 29 þúsund krónur á dag en það hækkaði verulega árin 2015-2017 og er nú 81,6 þúsund krónur á dag. Auk þess greiða útgerðir sömu skatta og gjöld og önnur fyrirtæki, til dæmis 20% tekjuskatt, 11% virðisaukaskatt fyrir sölu innanlands og tryggingagjald (Sigurður G. Gíslason, 2019).

Í Namibíu þarf einnig að greiða veiðigjöld, en þau eru kölluð kvótagjöld þarlendis. Upphæð þeirra er mishá eftir þjóðerni áhafnar, ríkisfangi skips og því hvort fiskurinn er unninn á landi eða sjó. Namibísk skip greiða lægstu veiðigjöldin, erlend skip með bækistöðvar í Namibíu greiða hærri gjöld, en erlend skip með bækistöðvar annars staðar

¹ Miðað við gengið 7,78 krónur á namibískan dollara.

greiða hæstu veiðigjöldin. Erlent skip telst vera með bækistöðvar í Namibíu ef meira en 55% áhafnar skipsins eru namíbísk. Ef fiskurinn er unninn um borð í skipinu þarf einnig að greiða hærri veiðigjöld. Til þess að fá að veiða þarf einnig að greiða leyfisgjald sem er breytilegt eftir þyngd skipa. Hæst verður gjaldið 1.500 namíbískir dollarar eða um 12.000 krónur á mánuði. Brottkast er bannað og einn eftirlitsmaður eða tveir eru um borð, en útgerðin greiðir launakostnað þeirra (**Marine Resources Act 27/2000**). Skattur á hagnað í Namibíu er þó nokkru hærri en á Íslandi. Hann var 34% árið 2012 en hefur síðan lækkað í 32%. Af sölu innanlands greiða fyrirtæki að auki 15% virðisaukaskatt (Trading Economics, 2020).

Einnig er munur á fyrirkomulagi aflaheimilda á Íslandi og í Namibíu. Á Íslandi er réttur handhafa til þess að nýta aflahlutdeildir ótímabundinn. Rétturinn gengur kaupum og sölum á markaði og skip heldur sinni aflahlutdeild þar til hún er færð á annað skip eða seld öðru fyrirtæki (Lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006). Í Namibíu er aflaheimild ekki eins traust. Þar þurfa fyrirtæki að hafa nýtingarrétt fyrir fisktegundir sem þau vilja veiða. Nýtingarrétti er úthlutað í 7, 10 eða 15 ár í senn. Ef fyrirtæki á nýtingarrétt getur það fengið úthlutað kvóta. Á hverju ári ákveður ráðherra hvert aflamark er fyrir hverja tegund og hann úthlutar kvóta til handhafa nýtingarréttar eftir hentisemi. Ráðherra má einnig halda eftir hluta kvótans og úthluta honum seinna á árinu (**Marine Resources Act 27/2000**). Þetta gerir ráðherra kleift að nota kvótann sem valdbeitingartæki gegn útgerðunum. Því er ekki hægt að treysta á að hægt sé að starfrækja útgerð til langs tíma án þess að vera í góðu sambandi við ráðherra.

3 Veiðigjöld í samhengi við aflaverðmæti

Til þess að hægt sé að bera veiðigjöld saman milli landa þarf að setja þau í rétt samhengi. Varhugavert er að bera saman krónutölu veiðigjalda frá einu landi til annars án þess að taka tillit til þess hvaða verð fæst fyrir fiskinn sem gjaldið er lagt á.

Á Íslandi stundar Samherji veiðar á ýmsum fisktegundum en mestan kvóta á fyrirtækið af þorski, karfa, síld og loðnu. Ekki er víst að kvóti samsvari nákvæmlega því sem veitt er en í útreikningum og samanburði hér á eftir er gert ráð fyrir að frávik séu óveruleg.

Tafla 1. Úthlutað aflamark Samherja Ísland ehf á árunum 2012 til 2018 í tonnum.

Helstu tegundir	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Þorskur	13.452	10.015	10.758	10.919	12.082	12.335	12.900
Karfi	4.209	4.474	5.289	4.306	4.528	4.687	4.460
Síld	5.647	9.167	9.084	10.359	8.283	7.274	4.213
Loðna	53.652	41.420	11.723	35.276	8.735	17.073	16.159

Heimild: Ársreikningar Samherja 2011 til 2018

Veiðigjöld leggjast á þorskígildi og eru mishá frá ári til árs. Tekin voru saman veiðigjöld sem lögð eru á þessar fjórar tegundir árin 2012 til 2018. Einnig var tekið saman meðalverð fisktegundanna, reiknað sem aflaverðmæti íslenskra fiskiskipa deilt með veiddu magni, og það borið saman við veiðigjöldin til að finna hlutdeild veiðigjalda í meðalverði. Síðan voru aflaheimildir Samherja notaðar til þess að reikna vegið meðaltal hlutfalls veiðigjalda í meðalverði hjá Samherja.

Tafla 2. Veidigjöld á hvert kíló af þorski, karfa, síld og loðnu á Íslandi árin 2012 til 2018 í krónum.

Helstu tegundir	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Þorskur	32,70	16,88	13,30	13,94	11,09	22,98	21,69
Karfi	26,81	13,34	10,27	11,02	7,55	11,72	13,23
Síld	7,40	10,03	8,06	7,81	2,56	3,27	3,22
Loðna	2,96	6,21	4,02	3,54	1,87	1,71	1,80

Heimild: Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda fiskveiðiárið 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018

Tafla 3. Meðalverð fyrir kíló af þorski, karfa, síld og loðnu á Íslandi árin 2012 til 2018 í krónum.

Helstu tegundir	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Þorskur	241,9	200,6	223,1	250,0	219,6	194,9	208,9
Karfi	262,3	229,8	228,6	231,4	175,1	151,0	176,0
Síld	64,9	63,1	58,8	51,0	55,7	34,4	33,7
Loðna	23,8	35,3	30,4	29,6	30,0	20,0	26,6

Heimild: Hagstofa Íslands

Tafla 4. Hlutdeild veiðigjalda í meðalverði. Meðaltal, vegið eftir aflahlutdeildum.

Helstu tegundir	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Þorskur	13,5 %	8,4%	6,0%	5,6%	5,1 %	11,8 %	10,4 %
Karfi	10,2 %	5,8%	4,5%	4,8%	4,3 %	7,8%	7,5%
Síld	11,4 %	15,9 %	13,7 %	15,3 %	4,6 %	9,5%	9,6%
Loðna	12,4 %	17,6 %	13,2 %	11,9 %	6,2 %	8,5%	6,8%
Vegið meðaltal	12,4 %	15,1 %	10,0 %	10,9 %	5,1 %	9,6%	8,4%

Heimild: Eigin útreikningar

Í töflu 4 sést að meðalhluðeild veiðigjalda í fiskverði Samherja er á bilinu 8% til 15%, að árinu 2016 undanskildu þegar hlutdeildin fór niður í um 5%. Að jafnaði runnu um 10% tekna Samherja af fiskveiði við Ísland á þessum tíma í veiðigjöld.

Í Namibíu veiðir Samherji nær eingöngu hrossamakríl. Fiskurinn er unninn um borð og meirihluti áhafnar er namibískur, samkvæmt upplýsingum frá Samherja, svo að útgerðin telst hafa bækistöðvar í Namibíu. Af þessu ráðast gjöldin sem Samherji greiðir. Skip með bækistöðvar í Namibíu sem vann fiskinn um borð greiddi 120 namibíska dollara fyrir hvert tonn af hrossamakríl árin 2004 til 2016. Árið 2017 hækkaði gjaldið í 136,8 namibíska dollara á hvert tonn. Árið 2018 breyttist veiðigjaldakerfið. Þá voru veiðigjöldin skilgreind sem hlutfall af aflaverðmæti og fyrir skip, sem vinnur fiskinn um borð og er með bækistöðvar í Namibíu, er hlutfallið 10%. Gengi íslensku krónunnar gagnvart namibískum dollar á hverjum tíma var notað til þess að reikna út veiðigjöld á hvert kíló af hrossamakríl í íslenskum krónum. Gögn um útflutningsverðmæti og magn afla úr gagnagrunni FAO eru nýtt til þess að reikna út meðalverð á namibískum hrossamakríl.

Tafla 5. Veiðigjöld og meðalverð á hrossamakríl í Namibíu árin 2012 til 2018, kr/kg

Hrossamakríll	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veiðigjöld	1,83	1,53	1,29	1,25	0,99	0,96	9,50
Meðalverð	196,97	189,84	123,54	93,55	94,60	80,97	94,96
Hlutfall veiðigjalda í meðalverði	0,9%	0,8%	1,0%	1,3%	1,0%	1,2%	10,0%

Heimild: Namibian Government Gazette. FAO fisheries statistics.

Í töflu 5 má sjá að veiðigjöld í Namibíu eru lægra hlutfall af verðmæti afla en veiðigjöld sem Samherji greiðir á Íslandi. Frá 2012 til 2017 hafa veiðigjöldin verið um 1% af aflaverðmæti en árið 2018 var hlutfallið sem fyrr segir fest með lögum í 10%.

Hlutfall veiðigjalda af meðalverði	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ísland	12,4%	15,1%	10,0%	10,9%	5,1%	9,6%	8,4%
Namibía	0,9%	0,8%	1,0%	1,3%	1,0%	1,2%	10,0%

Tafla 6. Hlutföll veiðigjalda af meðalverði á Íslandi og í Namibíu.

Heimild: Tafla 4 og tafla 5

Tafla 7. Veiðigjöld af helstu fisktegundum sem Samherji hefur veitt á Íslandi og í Namibíu árin 2012 til 2018, krónur á kg.

Veiðigjöld	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Þorskur	32,70	16,88	13,30	13,94	11,09	22,98	21,69
Karfi	26,81	13,34	10,27	11,02	7,55	11,72	13,23

Síld	7,40	10,03	8,06	7,81	2,56	3,27	3,22
Loðna	2,96	6,21	4,02	3,54	1,87	1,71	1,80
Hrossamakrill í Namibíu	1,83	1,53	1,29	1,25	0,99	0,96	9,50

Heimild: Tafla 2 og tafla 5

Í heild hefur Samherji greitt hærri upphæð í veiðigjöld á Íslandi en í Namibíu, en umfang starfseminnar er meira á Íslandi. Samherji lét í té upplýsingar um afla útgerðanna í Namibíu og voru þær notaðar til þess að áætla heildargreiðslu veiðigjalda, auk söluverðmætis aflans.

Tafla 8. Samanburður á greiddum veiðigjöldum Samherja í Namibíu og á Íslandi

Ártal	Namibía					Ísland
	Veiði-heimildir (tonn)	Verð (kr/kg)	Verðmæti (kr)	Veiði-gjöld (kr/kg)	Heildar-greiðsla (kr)	Heildargreiðsla (kr)
2012	33.906	196,97	6.678.660.942	1,83	62.114.168	386.534.391
2013	35.452	189,84	6.729.980.748	1,53	54.068.350	891.517.288
2014	48.410	123,54	5.980.642.373	1,29	62.485.472	635.065.704
2015	56.494	93,55	5.284.993.008	1,25	70.515.079	562.560.183
2016	71.912	94,6	6.803.207.389	0,99	70.940.350	356.878.673
2017	96.629	80,97	7.823.754.127	0,96	92.984.840	1.076.321.509
2018	117.042	94,96	11.114.826.544	9,5	1.111.482.654	772.272.203
Samtals	459.844		50.416.065.131		1.524.590.914	4.681.149.951

Heimild: Samherji og Fiskistofa auk eigin útreikninga

Heimildaskrá

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020). FAO Global Fisheries and Aquaculture Production Statistics. Sótt 19. maí 2020 af <http://www.fao.org/fishery/statistics/en>.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020). FAO Global Fisheries and Aquaculture Commodities Statistics. Sótt 19. maí 2020 af <http://www.fao.org/fishery/statistics/en>.

Freyr Gígja Gunnarsson. (2020, 27. maí). Ísland ekki „hjálplegt“ við rannsókn Samherjaskjala. *Ríkisútvarpið*. Sótt 27. maí 2020 af <https://www.ruv.is/>

Hagstofa Íslands. (2020). Afli og verðmæti eftir fisktegundum og tegund löndunar, janúar 2005 - febrúar 2020 [Tafla]. Sótt 15. maí 2020 af <https://hagstofa.is/talnaefni/atvinnuvegir/sjavarutvegur/afli-og-radstofun/>.

Lög um stjórn fiskveiða nr. 116/2006.

Lög um veiðigjald nr. 145/2018

Ministry of Fisheries and Marine Resources. (2004). Marine resources act, 2000: Determination of quota fees. *Government Gazette of the Republic of Namibia no.3227*. Windhoek: Höfundur.

Ministry of Fisheries and Marine Resources. (2012). Marine resources act, 2000: Determination of quota fees and the rate of interest payable on late payments. *Government Gazette of the Republic of Namibia no.4914*. Windhoek: Höfundur.

Ministry of Fisheries and Marine Resources. (2016). Marine resources act, 2000: Determination of quota fees and the rate of interest payable on late payments. *Government Gazette of the Republic of Namibia no.6150*. Windhoek: Höfundur.

Ministry of Fisheries and Marine Resources. (2017). Marine resources act, 2000: Determination of quota fees and the rate of interest payable on late payments. *Government Gazette of the Republic of Namibia no.6342*. Windhoek: Höfundur.

Namibia Legal Database. (2000). Marine resources act 27/2000. Sótt 26. maí 2020 af <https://laws.parliament.na/annotated-laws-regulations/law-regulation.php?id=127>.

Reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 637/2017 um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalds fiskveiðiárið 2017 (leiðrétting afkomaúgilda) nr. 310/2018.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda fiskveiðiárið 2014/2015 nr. 588/2014.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda fiskveiðiárið 2015/2016 nr. 643/2015.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda fiskveiðiárið /2017 nr. 580/2016.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda fiskveiðiárið 2017/2018 nr. 637/2017.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda og sérstaka þorskígildisstuðla fiskveiðiárið 2013/2014 nr. 666/2013.

Reglugerð um fjárhæð, álagningu og innheimtu veiðigjalda og þorskígildisstuðla fiskveiðiárið 2012/2013 nr. 619/2012.

Samherji Ísland ehf. (2012). Samandreginn ársreikningur 2012. Akureyri: Höfundur.

Samherji Ísland ehf. (2013). Ársreikningur 2013. Akureyri: Höfundur.

Samherji Ísland ehf. (2014). Ársreikningur 2014. Akureyri: Höfundur.

Samherji Ísland ehf. (2015). Ársreikningur 2015. Akureyri: Höfundur.

Samherji Ísland ehf. (2016). Ársreikningur 2016. Akureyri: Höfundur.
Samherji Ísland ehf. (2017). Ársreikningur 2017. Akureyri: Höfundur.
Samherji Ísland ehf. (2018). Ársreikningur 2018. Akureyri: Höfundur.
Sigurður Guðjón Gíslason. (2019). *Skattspor: Íslenskur sjávarútvegur* (Meistararitgerð). Háskóli Íslands, viðskiptafræðideild. Sótt 25. maí 2020 af <http://hdl.handle.net/1946/32959>.
Trading Economics. (2020). Trading Economics. Sótt 25. maí 2020 af <https://tradingeconomics.com/namibia/corporate-tax-rate>.