

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
B.t. atvinnuveganefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. maí 2025.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um veiðigjald, 351. mál

Félag atvinnurekenda (FA) og Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ), hér eftir „samtökin“ vísa til beiðni atvinnuveganefndar um umsögn um ofangreint mál, á þingskjali 434. Samtökin gerðu athugasemdir við drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda og er tilefni til að ítreka þær flestar hér.

Glufa í löggjöfinni til að gefa upp verð undir markaðsverði

Á 149. löggjafarþingi árið 2018 voru gerðar breytingar á lögnum um veiðigjald, m.a. þess efnis að „afmarka stofn veiðigjalds við borðstokk í stað þess að horfa til rekstrar í sjávarútvegi í heild.“ Í samræmi við það fékk uppgengið aflaverðmæti aukið vægi við útreikning veiðigjalds. Í umsögn SFÚ og FA um frumvarpið, sem varð síðar að lögum nr. 145/2018 (sjá fylgiskjal), vöruðu samtökin við þessari breytingu og bentu á að hún myndi auka verulega þrýsting á lóðrétt samþætt útgerðar-/vinnslu-/sölu-fyrirtæki til að gefa upp sem lægst verð í innri viðskiptum til að leitast við að lækka veiðigjöld sín. Það hefur gengið eftir eins og sýnt er fram á í greinargerð frumvarpsins. Þar má sjá að stofn til útreiknings veiðigjalds á tímabilinu 2019-2023 í ýsu og þorski er reiknaður 67,4 milljörðum króna lægri en hann hefði orðið með löndun afla á fiskmarkaði (tafla 9).

Í þessu sama samhengi má benda á hlutfallslegan mismun á fiskverði í beinni sölu og á fiskmörkuðum sem sýndur er í greinargerðinni, 26,4% í ýsu og 25,8% í þorski fyrir tímabilið 2019 til og með 2024 (Tafla 8). Mismunur þessi ætti alls ekki að koma á óvart enda hafa fulltrúar sjómanna og útgerðarmanna gert með sér kjarasamninga sem kveða á um 25% afslátt frá markaðsverði við uppgjör í innri viðskiptum þar sem fiskur er ekki seldur milli óskyldra aðila.

Samtökin hafa ítrekað bent á þessa tvöföldu verðlagningu sem mestu skekkju samkeppnisþátta sem ríkir í íslenskum sjávarútvegi. Samtökin lýsa yfir sérstakri ánægju með að stjórnvöld hafi nú loks tekið mark á málflutningi þeirra um tvöfalda verðlagningu og leiti leiða til að afstýra óæskilegum afleiðingum hennar varðandi útreikning veiðigjalds. Ljóst er að í gildandi löggjöf hefur verið glufa fyrir útgerðarfyrirtæki að koma sér hjá réttmætri greiðslu veiðigjalda með því að skrá sölu afla í innri viðskiptum á verði sem er langt undir raunverulegu markaðsverði.

Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2012

Það að samþætt sjávarútvegsfyrirtæki geti í raun ráðið því hvað þau greiða í veiðigjald með innri verðlagningu sem er fjarri markaðsverði er ekki eina neikvæða afleiðing tvöföldu verðlagningarinnar. Ekki er hægt að fjalla um leiðréttingu reiknistofns veiðigjalda án þess að víkja að áliti Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2012, en þar er fjallað um ójafna samkeppnisstöðu annars vegar fiskvinnslu án útgerðar og hins vegar útgerðarfyrirtækja án fiskvinnslu gagnvart stóru, lóðrétt samþættu sjávarútvegsfyrirtækjunum.

Annars vegar hafa lóðrétt samþætt útgerðarfélög haft hvata til að gefa upp sem lægst verð á afla í innri viðskiptum á milli útgerðarhluta og vinnsluhluta fyrirtækisins. Eftir því sem verð á aflanum sem seldur er til fiskvinnslu í eigu útgerðarfyrirtækis er lægra þeim mun lægri verður launakostnaður viðkomandi útgerðar og hafnargjöld af lönduðum afla. Að hafnargjöld séu greidd af réttu fiskverði er t.d. stórt hagsmunamál sveitarfélaganna, sem reka hafnirnar úti um land. Samtökin velta því upp hvort ekki sé rétt að Alþingi geri, samhliða breytingu á reiknistofni veiðigjalda, sambærilega breytingu á 17. gr. e. hafnalaga nr. 61/2003, þannig að hafnarsjóðir sveitarfélaganna fái aflagjöld af raunverulegu aflaverðmæti.

Af framangreindu leiðir einnig að minni sjávarafli fer um fiskmarkaði en ella, sem skekkir verðmyndun á mörkuðum. Hins vegar felst samkeppnishindrun í því að mati SE að samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða er einungis heimilt að framselja aflaheimildir á milli aðila sem eiga og reka fiskiskip. Sú tilhögun veldur því að aðilar sem stunda fiskvinnslu en enga útgerð eru í verri aðstöðu en lóðrétt samþætt útgerðarfélög til að verða sér út um hráefni.

Í áliti Samkeppniseftirlitsins er mælt til þess að ráðherra beiti sér fyrir því að dregið verði úr þeim samkeppnislegu vandamálum sem leiða af lagaumhverfi sjávarútvegs að þessu leyti. Að mati stofnunarinnar eru að minnsta kosti fjórar leiðir færar til að draga úr samkeppnishindrunum.

1. Beita sérstökum milliverðlagningarreglum. Milliverðlagningarreglur hafa það að markmiði, í þessu tilviki, að verðlagning í innri viðskiptum á milli útgerðar- og fiskvinnsluhluta lóðrétt samþættrar útgerðar verði eins og um viðskipti milli tveggja óskyldra aðila sé að ræða.
2. Koma í veg fyrir að skip útgerðar sem ekki er samþætt greiði hlutfallslega hærri hafnargjöld með því að miða aflagjöld hafna við önnur hlutlæg viðmið, t.d. landað magn eða fiskverð sem væri ákveðið af óháðum opinberum aðila.
3. Ráðherra getur breytt hinu lögákveðna fyrirkomulagi laga um Verðlagsstofu skiptaverðs þess efnis að útgerðarmenn komi með beinum hætti að ákvörðun um svokallað Verðlagsstofuverð sem útgerðir notast við í innri viðskiptum á milli útgerðarhluta og fiskvinnsluhluta fyrirtækjanna.

4. Heimildir til kvótaframsals verði auknar en slík breyting væri til þess fallin að jafna aðstöðumun fiskvinnslu án útgerðar gagnvart fiskvinnslu samþættra útgerða til að verða sér út um hráefni til vinnslunnar.

Í þrettán ár hafa sjávarútvegsráðherrar ekkert aðhafst til að bregðast við álit SE, sem að mati samtakanna er fullkomlega skammarlegt. Nú er hins vegar ástæða til að vona að þessum ábendingum verði gaumur gefinn og tekið á tvöföldu verðlagningunni og afleiðingum hennar.

Eðlileg verðmyndun í sjávarútvegi

Hér skal ítrekað að samtökin fagna mjög þeirri stefnubreytingu stjórnvalda að viðurkenna neikvæð áhrif af tvöfaldri verðmyndun hráfnis til fiskvinnslu í landinu. Samtökin hafa um árabil bent á að verðmyndunin sé ekki eðlileg og það hafi verulega neikvæð áhrif á afkomu þjóðarinnar af greininni. Það er því fagnaðarefni að þau neikvæðu áhrif sem tvöfalda verðlagningin hefur haft á afkomu þjóðarinnar af sjávarútvegi séu viðurkennd og rannsökuð eins og gert er í greinargerð frumvarpsins.

Samtökin hvetja til þess að gengið verði enn lengra í þá átt að tryggja réttláta verðmyndun á frjálsum markaði með hráefni til fiskvinnslu á Íslandi. Tvöföldu verðlagningunni ætti að útrýma og tryggja með því jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaði með hráefni, enda viðgengst ekki viðlíka fyrirkomulag í öðrum atvinnugreinum á Íslandi.

Eitt af því sem hlýtur að þurfa að skoða í þessu sambandi eru kjarasamningar sjómanna og útgerðarmanna. Það er í hæsta máta óeðlilegt að aðilar vinnumarkaðar semji sín á milli um „afslátt“ frá raunverulegu markaðsverði á sjávarafurðum þegar kemur að útreikningi á launum sjómanna, eins og áður var vikið að. Slíkt skekkir allar samkeppnislegar forsendur á markaðnum í heild sinni og er raunar í beinni andstöðu við ákvæði sömu kjarasamninga um að útgerðarmaður skuli „tryggja skipverjum hæsta gangverð fyrir fiskinn“.

Áhrif veiðigjalds á mismunandi útgerðarform

Frumvarpið hverfist í raun um einn þátt, sem er fiskverð. Sýnt er í greinargerðinni fram á gríðarlegan mismun á fiskverði í launauppgjöri útgerða. Samtökin láta hér við sitja í lýsingum á því, tölurnar tala sínu máli.

Ber þó í þessu sambandi að benda á það augljósa þegar horft er til veiðigjaldsins. Launauppgjör þeirra aðila sem öllum afla landa á markaðsverði er hlutfallslega hærra en hjá þeim sem það gera ekki. Þessar útgerðir greiða einnig hærri hafnargjöld, sem og fjölda afleiddra gjalda. Beinir tekjur hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, eru þannig jafnframt hærri í sama hlutfalli.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að frítekjumark vegna veiðigjalds verði hækkað og þrepaskipt til að mæta áhrifum hærri greiðslna í veiðigjald á minni útgerðir og hafa verið

gerðar breytingar til hækkunar á frítekjumarkinu frá frumvarpsdrögunum sem kynnt voru í samráðsgátt. Það er ekki óskynsamleg ráðstöfun, en að mati samtakanna snúast áhrif ákvæða frumvarpsins, verði þau að lögum, á útgerðirnar í grunninn fremur um það hvort þær landi og selji afla sinn á fiskmarkaði eður ei.

Samtökin hvetja til þess að þingið skoði að veita útgerðum, sem selja afla sinn á fiskmörkuðum, afslátt af veiðigjaldinu. Með því móti væri til að mynda stutt við útgerðir án vinnslu og stuðlað að því að eðlileg verðmyndun yrði á stærri hluta sjávarafans.

Mun hráefni til fiskvinnslu flytjast í auknum mæli úr landi?

Talsmenn samþættra útgerðar- og vinnslufyrirtækja hafa sagt að afleiðing leiðréttingar þeirrar sem frumvarpið kveður á um, geti orðið sú að fiskafli verði fluttur óunninn úr landi af því að leiðréttingin vegi að arðsemi fiskvinnslu. Hvað sem frumvarpinu líður þá er frumhlutverk stjórnenda fyrirtækja að skila sem bestri afkomu. Veiðigjöld hafa engin bein áhrif á framlegð fyrirtækja í sjávarútvegi. Það sem breytist er skiptingin á milli þeirra hagaðila sem að fyrirtækjunum standa. Fyrirtæki og stjórnendur fá alla jafna kröfu um afkomu frá hagaðilum þeim sem að fyrirtækinu standa. Hagaðilarnir geta verið lánastofnanir og/eða hluthafar fyrirtækjanna. Í tilfelli útgerða, sem halda á sérleyfi til veiða í fiskstofnum við landið, er þriðji og stærsti hagaðilinn þjóðin, eigandi auðlindarinnar lögum samkvæmt. Þegar því er haldið fram að krafa hagaðilanna um afkomu breytist en sé ekki stöðug þá eru annarleg sjónarmið sem ráða för. Ekki er hægt að sjá annað að hér sé um óduldar hótanir að ræða.

Að sama skapi má velta fyrir sér í þessu samhengi hvort rétt sé að óskorað ákvörðunarvald um ráðstöfun afla eigi að vera hjá aðilum sem tímabundið hafa fengið úthlutað sérleyfi til að hagnýta auðlind í eigu þjóðarinnar. Hótanir þeirra um að flytja aflann úr landi og leggja niður störf hljóta að vekja efasemdir um að slíkt sé skynsamlegt fyrirkomulag. Vitað er að í íslenskum sjávarútvegi eru markaðsbrestirnir augljósir. Þeir koma fram í samþjöppun, fákeppni, undirverðlagningu í lóðrétt samþættum fyrirtækjum og síðast en ekki síst í orðræðunni. Þegar gefið er í skyn að atvinna í byggðalögum leggist af, fiskvinnslufyrirtækjum verði lokað sem afleiðing af breyttu veiðigjaldi og þar fram eftir götunum er mikilvægt að horfa til þess að hér væri einungis um ákvörðun sérleyfishafanna að ræða en ekki afleiðingu af leiðréttingunni sem slíkri.

Á markaði sem býr við alvarlega markaðsbresti er ekki hægt að treysta því að frjáls samkeppni og markaðsöfl leiði til hámarkunar virðis eða að samkeppnisfærustu fyrirtækin séu leiðandi. Á slíkum markaði er ekki hægt að treysta því að þjóðarhagur sé tryggður eða að hagur þjóðar og hagur stærstu fyrirtækjanna fari saman.

Að lokum

Samtökin mæla með því að frumvarpið verði að lögum, með þeirri viðbót að afsláttur verði veittur af veiðigjaldi fyrir fyrirtæki sem landa afla á fiskmarkaði og breytingar gerðar á reiknistofni aflagjalda í höfnum þannig að hann taki mið af raunverulegu markaðsverði. Þá hvetja samtökin stjórnvöld eindregið til að vinna áfram gegn tvöfaldri verðlagningu og markaðsbrestum í sjávarútvegi. Þar er lykilatriði að tilmæli Samkeppniseftirlitsins frá 2012 verði tekin upp og þeim fylgt eftir með lagasetningu.

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

Virðingarfyllst,



Arnar Atlason
formaður SFÚ



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA

Fylgiskjal: Umsögn FA og SFÚ um 144. mál á 149. löggjafarþingi