



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 19. október 2018

Umsögn SFS vegna frumvarps til laga um veiðigjald, 144. mál

Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) hefur borist til umsagnar frumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til laga um veiðigjald. Samtökin gera eftirgreindar athugasemdir við frumvarpið.

Almennt

Auðlindagjald í sjávarútvegi var fyrst lagt á hér á landi árið 2004. Líkt og vikið er að í athugasemdum frumvarpsins hefur gjaldið tekið töluverðum breytingum frá þeim tíma. Gildandi reikniregla hefur verið í gildi frá fiskveiðiárinu 2015/2016, í þrjú fiskveiðiár, auk þess sem fjárhæð gjaldsins var framlengd síðastliðið vor til næstu áramóta. Er því komin nokkur reynsla á þá aðferðarfræði sem stuðst er við. Sú reynsla hefur sýnt fram á tilgreinda ágalla, sem nauðsynlegt er að færa til betri vegar. Frumvarp það sem nú er lagt fram byggir að nokkru leyti á þessu. Hins vegar er ljóst að einhverjar tillögur frumvarpsins eru ekki til þess fallnar að bæta þá gjaldtöku sem felst í veiðigjaldi. Auk þess er þörf á frekari breytingum sem ekki hafa verið lagðar til í frumvarpinu. Að þessu verður nánar vikið hér síðar.

Hvað sem einstökum tillögum til breytinga á veiðigjaldi líður, þá telja SFS einna mikilvægast að gjaldtakan sé á öllum tímum sanngjörn og hófleg. Það frumvarp sem hér er lagt fram uppfyllir því miður ekki það skilyrði. Þrátt fyrir sérstakt markmið um að taka betur mið af afkomu í sjávarútvegi á hverjum tíma, þá hefur sérstök áhersla verið lögð á það nú að veiðigjald sé hvorki að hækka né lækka með tillögum frumvarpsins. Hér er því um grundvallarbreytingu að ræða á þeim vilja ríkisstjórnarinnar frá því í vor, þegar lagt fram fram frumvarp á þingi um endurreikning veiðigjalds árið 2018. Ríkisstjórn og meirihluti atvinnuveganefndar virtust þá gera sér grein fyrir skaðsemi hás veiðigjalds á fiskveiðiárinu. Mátti þannig ljóst vera að ríflega tvöföldun og í mörgum tilfellum fjörföldun á gjaldinu á milli fiskveiðiára, samhliða verulega lakari afkomu, miklum kostnaðarhækkunum og sterkara gengi,

var úr öllu hófi. Með framlagningu frumvarps í vor var þetta því í reynd viðurkennt af hálfu ríkisstjórnar og meirihluta atvinnuveganefndar. Nú virðist hins vegar hafa verið horfið algerlega frá þessari afstöðu. Lagt er til í frumvarpinu að veiðigjald til framtíðar verði með sambærilegum hætti og það veiðigjald sem nú er lagt á og viðurkennt hefur verið að hafi verið úr hófi. Af þessum sökum meðal annars lýsa SFS vonbrigðum með fram komið frumvarp. Verði það að lögum verður veiðigjald úr hófi fest í sessi til framtíðar.

Líkt og jafnan gildir um skattheimtu og gjaldtöku hvers konar, þá verður ávallt að hafa ákveðna grundvallarþætti til hliðsjónar við álagningu og innheimtu veiðigjalds. Þessir þættir eru eftirtaldir:

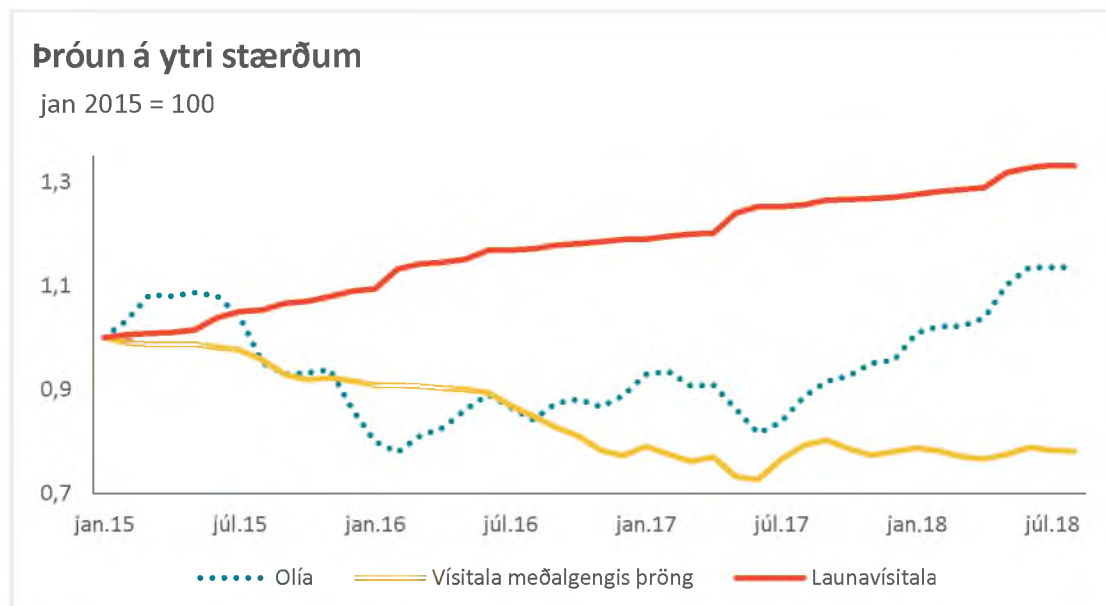
- Jafnræði: Þeir sem að nýta auðlindina greiði jafnt í því hlutfalli sem auðlindin er nýtt. Fiskur upp úr sjó á með öðrum orðum að kosta það sama, óháð því hver veiðir hann.
- Fyrirsjáanleiki: Mikilvægt er að gjaldtaka sé fyrirsjáanleg, þannig að unnt sé að gera áætlanir og taka ákvarðanir með upplýstum hætti.
- Hófsemi: Auðlindagjöld eiga vera þess eðlis að þau hamli ekki fjárfestingum og hafi ekki áhrif á rekstrarákvarðanir eða rekstrarform fyrirtækja. Sanngjarnt og hóflegt veiðigjald er forsenda fjölbreytts og öflugs sjávarútvegs.
- Gagnsæi og skilvirkni: Mikilvægt er að upplýsingar um útreikning og innheimtu á gjaldinu séu aðgengilegar og settar fram á einfaldan hátt.

Í umsögn þessari verður **í fyrsta lagi** fjallað stuttlega um rekstrarskilyrði og stöðu í sjávarútvegi, enda mikilvægt fyrir heildarsamhengi þess frumvarps sem hér er fjallað um. Þá verður **í öðru lagi** vikið að fjárhæð veiðigjalds. **Í þriðja lagi** verður vikið að reiknistofni veiðigjalds. **Í fjórða lagi** verður fjallað um gjaldstofn. **Í fimmta lagi** verður fjallað um álagninguna.

1. Rekstrarskilyrði og staða í sjávarútvegi

Íslenskur sjávarútvegur keppir á alþjóðamarkaði við aðrar fiskveiðipjóðir, sem og aðra matvælaframleiðendur og flytur yfir 98% á erlenda markaði. Greinin er því í harðri alþjóðlegri samkeppni og er verðþegi á markaði. Í því felst að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki eiga þess ekki kost að velta kostnaðarhækkunum út í verðlagið án þess veikja samkeppnistöðu sína. Þá er ekki síður mikilvægt að hafa í huga að íslenskur sjávarútvegur á einnig í samkeppni við aðrar atvinnugreinar hér innanlands, m.a. um fjármagn og vinnuafli. Sérstakar álögur umfram aðrar atvinnugreinar veikja þar af leiðandi samningsstöðu greinarinnar. SFS leggur því ríka áherslu á þegar ákvarða á framtíðarfyrirkomulag veiðigjalds að ávallt verði hugað að samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar.

Óumdeilt er að helstu ytri þættir í rekstri sjávarútvegs hafa þróast til verri vegar síðastliðin ár. Gengið styrktist verulega, heimsmarkaðsverð á olíu hefur hækkað samfelld í rúmt ár, kolefnisgjald hefur hækkað og launakostnaður aukist, sbr. mynd hér að neðan.

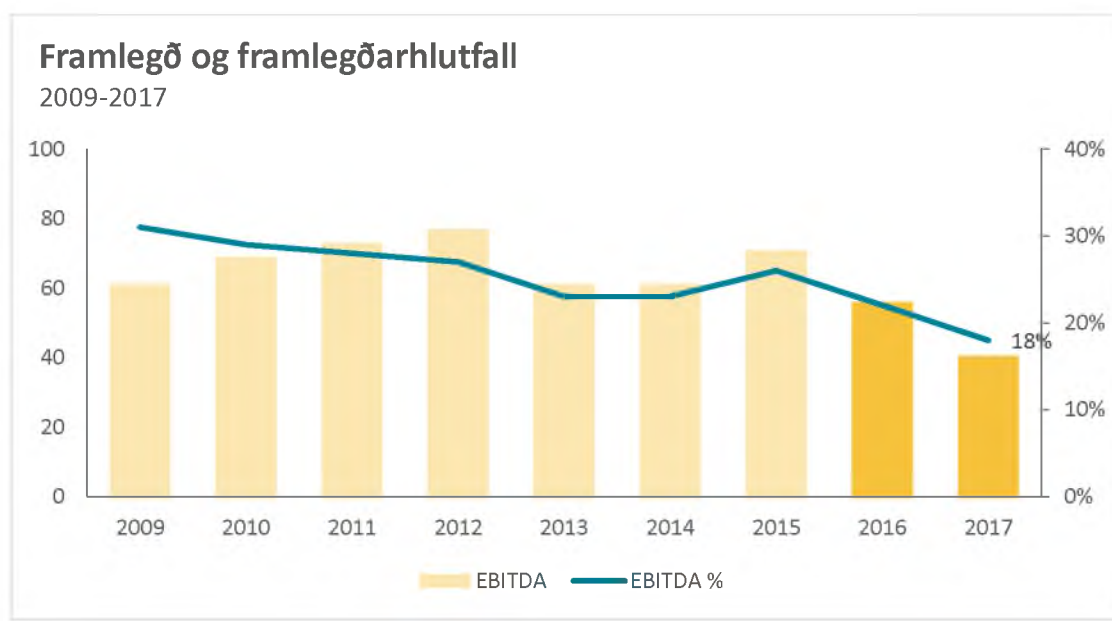


Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, Skeljungur



Mikil hækkun hefur verið á verði hráolíu á heimsmarkaði síðustu misserin og hefur áhrifa þess eðlilega gætt á olíuverð hér á landi. Hækkunin hefur sér í lagi verið mikil frá miðju ári 2017 og hefur verð á skipagasolíu hér á landi hækkað um heil 50% frá þeim tíma. Hefur skipagasolía ekki verið dýrari hér á landi í rúm 4 ár. Bætir því ekki úr stöðunni þegar opinber gjaldtaka er aukin, sér í lagi gjaldtaka sem helstu samkeppnisaðilar íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja búa ekki við í sambærilegum mæli. Er hér átt við kolefnisgjald sem hækkaði um 50% um síðustu áramót en sú hækkun ein og sér leiddi til 4% hækkunar á olúkostnaði sjávarútvegsfyrirtækja. Jafnframt er gert ráð fyrir enn frekari hækkunum á kolefnisgjaldi, eða sem nemur 10% um næstu áramót og svo aftur 10% árið 2020. Eftir þessar hækkunir hefur gjaldið fjórfaldast frá árinu 2010 þegar það var fyrst lagt á.

Þá verður ekki hjá því litið að versnandi rekstrarskilyrði í sjávarútvegi voru staðfest nýverið í samantekt Deloitte á helstu rekstrartölum vegna ársins 2017.¹ Framlegð (EBITDA) og framlegðarhlutfall hafa dregist saman síðastliðin tvö ár, og hafa ekki verið jafn lág í rúman áratug. Á milli árana 2016 og 2017 var 28% samdráttur í framlegð og hagnaður hefur ekki verið lægri síðan árið 2009. Efnahagsreikningur sjávarútvegsins veiktist einnig en nettó vaxtaberandi skuldir eru orðnar 6 X EBITDA, en almennt þykir slíkt hlutfall veikja verulega fjármögnunarmöguleika fyrirtækja gagnvart lánastofnunum. Við óbreytta gjaldtöku, líkt og frumvarp þetta boðar, er ljóst að hluti sjávarútvegsfyrirtækja muni lenda í verulegum rekstrarvanda.



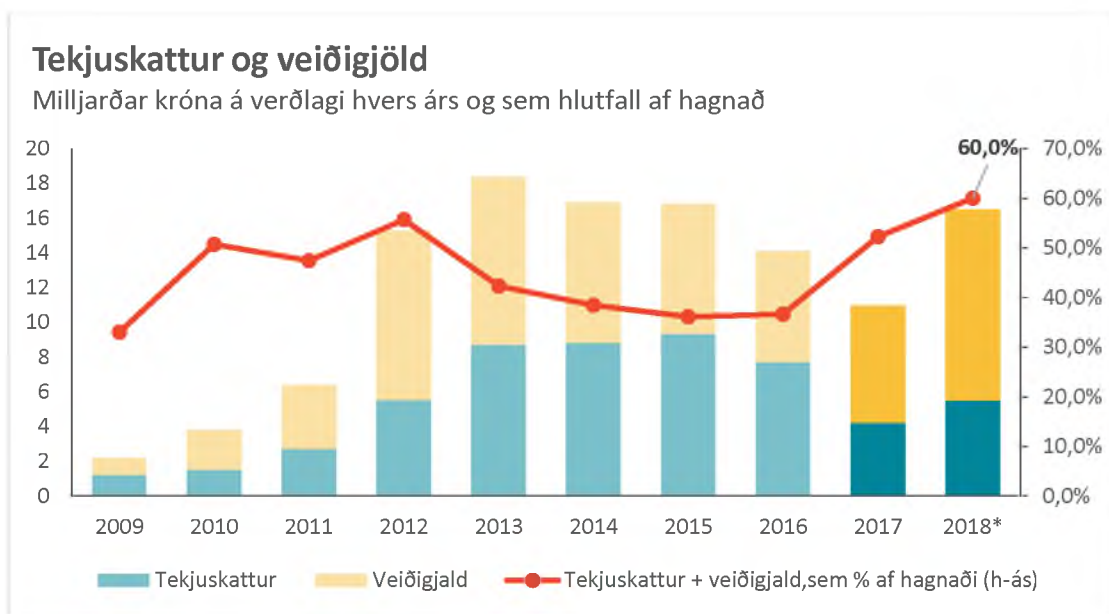
¹ Samantektina má finna hér:

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/is/Documents/consumer-business/J%C3%B3nas_Gestur_J%C3%B3nasson_Afkoma%20si%C3%A1var%C3%BAtvegsins%202017.pdf



Heimild: Deloitte

Hátt veiðigjald hefur einnig veruleg áhrif á rekstrarskilyrði sjávarútvegs, enda má áætla að á árinu 2018 fari tekjuskattur (20%) og veiðigjald samanlagt í 60% af hagnaði. Til lengdar getur engin atvinnugrein búið við slíkar álögur án þess að það komi niður á samkeppnishæfni hennar. Veiðigjald úr hófi mun þannig draga verulega úr þeim mikilvæga ábata sem sjávarútvegur hefur til þessa lagt til hagvaxtar og hagsældar landsins.



Heimild: Deloitte og Fiskistofa

*áætlun

Mikilvægt er að hafa fyrrgreinda stöðu í huga þegar hugað er að auðlindagjaldi til framtíðar. Sé sérstaklega litið til erfiðra rekstrarskilyrða umliðin ríflega tvö ár eru það veruleg vonbrigði að sjá að markmið fyrirbyggjandi frumvarps sé að hvorki hækka né lækka veiðigjöld, heldur að festa í sessi óhóflega gjaldtöku.

2. Fjárhæð veiðigjalds – 4. gr. frumvarps

Í 4. gr. frumvarpsins er vikið að fjárhæð veiðigjalds. Er þar gert ráð fyrir að veiðigjald nemi 33% af reiknistofni hvers nytjastofns skv. 5. gr. frumvarpsins. SFS telur ljóst að 33% hlutfall sé verulega úr hófi.

Líkt og áður var vikið að er með því fest í sessi jafn umfangsmikil gjaldtaka og verið hefur undanfarinn rúman áratug. Sá eini rökstuðningur liggur þar að baki, að stefnt hefur verið að því að reiknistofn til framtíðar gefi sambærilega niðurstöðu um fjárhæð



veiðigjalds og veiðigjald á tímabilinu 2009-2018. Segir þannig orðrétt í athugasemdum frumvarpsins: „Með frumvarpinu er lagt til að gjaldhæð veiðigjalds taki mið af vegnu meðaltali veiðigjalds sem hlutfalls af bakreiknuðum reiknistofni frumvarpsins fyrir árin 2009-2018“. Liggur því fyrir að eitt af markmiðum frumvarpsins er að halda óbreyttu veiðigjaldi. Veiðigjald þessa tímabils var samtals 63,9 milljarðar króna en hefði það verið lagt á samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi hefði það numið 64,1 milljarði króna. Ef tekið væri styttra eða lengra tímabil hefði það eðlilega áhrif á gjaldhlutfallið.

SFS gerir eftirgreindar athugasemdir við gjaldhlutfallið og bakreikning reiknistofns frumvarpsins:

- 1. Söguleg skattlagning sem grundvöllur álagningar er ekki lýsandi:** Hafa verður í huga að tímabilið sem frumvarpið leggur til grundvallar framtíðargjaldtöku inniheldur hæstu gjaldtöku sem íslenskur sjávarútvegur hefur búið við. Ef lengra tímabil hefði verið notað, hefði niðurstaðan orðið önnur. Það viðmiðunartímabil sem notast er við hefur jafnframt að geyma bestu ár í sögu sjávarútvegs, ekki síst vegna hagfelldra ytri skilyrða. Nokkur einstaklega góð ár í rekstri sjávarútvegs verða hins vegar ólíklega lýsandi um alla framtíð. Í veiklu gengi krónunnar hefur afkoma almennt verið með ágætum og reiknistofn veiðigjalds því hærri. Að gera ráð fyrir sambærilegu svigrúmi til allrar framtíðar er óskynsamlegt, sérstaklega í ljósi þess að síðustu tvö ár hafa verið krefjandi fyrir rekstur í sjávarútvegi. Í nýlegri skýrslu Deloitte, sem áður var vikið að, kom til að mynda fram að árið 2017 var eitt óhagfelldasta ár í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja í áratug, sé litið til framlegðar og hagnaðar. Ekki er því útlit fyrir að skilyrði í sjávarútvegi verði jafn hagfelld til framtíðar og á tímabilinu sem lagt er til grundvallar. Það að miða við vegið meðaltal á nefndu tímabili gefur því ekki rétta mynd af þeim sveiflum sem jafnan fylgja sjávarútvegi. Að ganga út frá því að veiðigjald verði um alla framtíð sambærilegt vegnu meðaltali veiðigjalds á árunum 2009-2018 felur því í sér óvandaðan og ómálefnalegan grundvöll lagasetningar.
- 2. Reiknigrunnur er ofmetinn:** Reiknigrunnur sem notaður er vegna 2009-2018 er ofmetinn. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er vikið að því að vinnsla sjávarafurða falli ekki undir auðlindanýtingu. Af þeim sökum má réttilega álykta að hagnaður sem hefur verið hluti af reiknistofni og stafar frá vinnslu á nefndu tímabili, ætti að koma til frádráttar. Aðeins þannig fæst rétt mynd af því veiðigjaldi sem fæst út úr nýrri reiknireglu. Vinnsla um borð í frystitögurum á öllum árum tímabilsins og hlutur vinnslu í landi á árunum 2015-2018 leiða því til ofmats á gjaldi fyrir nýtingu auðlindarinnar á nefndu viðmiðunartímabili.



Það fær ekki staðist að ætla í einu vetfangi að leiðrétta augljósa vankanta í aðferðafræði til framtíðar, en í styðjast jafnframt við reiknistofn fyrri ára, sem orðið hefur til á grundvelli hinnar röngu aðferðafræði. SFS leggur því til að gjaldhlutfallið verði leiðrétt þannig að gert sé ráð fyrir að vinnsla í landi og um borð í frystitogurum verði dregið frá við ákvörðun gjaldhlutfalls.

- 3. Forsendur bakreiknings ófullnægjandi:** Bakreikningur framtíðarreiknistofns á tímabilinu 2009-2018 byggist á gögnum Hagstofunnar. Þau gögn eru hins vegar ákveðnum annmörkum háð. Nefna ber til að mynda að bakreiknaður reiknistofn, og þar með gjaldhlutfallið, miðast við bókhaldslegar afskriftir, en framtíðar fyrirkomulag samkvæmt frumvarpinu miðast við skattalegar afskriftir, enda liggja ekki fyrir upplýsingar um þær skattalegu. Því er óvissu háð hver áhrif þess eru að festa gjaldhlutfallið í 33% byggt á bókhaldslegum afskriftum í stað skattalegra. Þá eru ekki til upplýsingar hjá Hagstofu um skýra aðgreiningu á milli botnfisks- og uppsjávarútgerða á árunum fyrir 2011. Mjög óljóst er því hvaða áhrif gjaldhlutfallið mun hafa á skiptingu reiknistofns milli botnfisks og uppsjávarfisks. Bakreikningur veiðigjalds byggir því annars vegar á upplýsingum sem eru ekki tiltækar og gefa því ekki lýsandi mynd af stöðu greinarinnar á tímabilinu og hins vegar á afskriftum sem ekki eru lagðar til grundvallar í framtíðar útreikningi veiðigjalds. SFS telur að gæta ætti sérstakrar varúðar við að festa álagningu í svo háu gjaldhlutfalli með tilliti til ofangreindra ágalla.

SFS telur til bóta að skilja hagnað frá fiskvinnslu undan reiknistofni veiðigjalds. Samkvæmt núgildandi lögum er hagnaður í vinnslu hluti af reiknistofni. Vinnsla er ekki hluti af auðlindanýtingu og ber því ekki að greiða auðlindagjald vegna hennar. Þá verður ekki hjá því litið að lítill hluti útgerða rekur fiskvinnslu. Meirihluti útgerða hefur því greitt veiðigjald vegna hagnaðar sem hefur myndast í óskyldum fyrirtækjarekstri. Með því að hafa vinnslu ekki sem hluta af reiknistofni er einnig verið að leiðrétta fyrir vinnslu á erlendum á afla. Líkt og er í núgildandi lögum myndar virðisauki af afla landað úr erlendum skipum stofn til veiðigjalds.

Í tengslum við vinnslu í sjávarútvegi og þær breytingar sem fyrirleggjandi frumvarp boðar, hafa komið fram áhyggjur einstaka aðila að því lútandi að slíkar breytingar muni hafa í för með sér hvata fyrir útgerðir til að reyna að hafa óeðlileg áhrif á verðlagningu. SFS telur þessar áhyggjur óþarfar. Verðlagning á fiski og uppgjör gagnvart sjómönnum fer eftir kjarasamningum milli Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og viðkomandi stéttarféлага sjómanna. Opinber stofnun, Verðlagsstofa skiptaverðs, fer sömuleiðis með mikilvægt hlutverk en henni er ætlað að fylgjast með



fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna ásamt því að stuðla að réttu og eðlilegu uppgjöri á aflahlut sjómanna. Þá er ekki síður mikilvægt að samkvæmt kjarasamningum hefur trúnaðarmaður áhafna heimild til að fá upplýsingar um og skoða öll gögn er varða forsendur fiskverðs hjá hlutaðeigandi útgerð. Þessu til viðbótar liggur fyrir, að ef frumvarpið nær fram að ganga, þá mun Ríkisskattstjóri afla ítarlegra upplýsinga um rekstur útgerða. SFS telja þá breytingu jákvæða, líkt og síðar verður vikið að, en vonandi mun sú breyting einnig sefa frekari áhyggjur fyrrgreindra aðila af verðlagningu.

Þá fagnar SFS því að veiðigjaldsár skuli verða almanaksár, sbr. lokamálslið 4. gr. frumvarpsins, enda hefur það þótt villandi í umræðu og upplýsingagjöf hvort miðað sé við greidd veiðigjöld á almanaksári eða fiskveiðiári. Aukinheldur er unnt að færa gjaldtöku nær í tíma með því að taka mið af almanaksári.

3. Reiknistofn – 5. gr. frumvarps

Í 5. gr. frumvarpsins er vikið að forsendum reiknistofns. SFS telur jákvætt að áfram verði stuðst við meðaltalsútreikninga og að greitt verði í samræmi við nýtingu (magn), þar sem samtala allra fiskiskipa myndar reiknistofn veiðigjalds. Aftur á móti er ljóst að gæta verði sérstakrar hófsemi þegar gjaldtaka byggist á meðaltalsútreikningi því ljóst er að fyrirtæki ná ekki alltaf að staðsetja sig í meðaltali. Útgerðir gera út með mismunandi veiðafærum og skipum með áherslu á mismunandi markaði og afurðir. Því getur verið góð afkoma af tilteknum markaði eitt árið, en það næsta ekki. Gjaldtaka ríkisins má ekki hamla því að fyrirtæki leiti nýrra og mögulega áhættusamari leiða við veiðar og nýrra markaðssvæða, en slíkar aðgerðir skila hugsanlega ekki afkomu í fyrstu. Þá geta fyrirtæki verið með innbyggt óhagræði, líkt og lengri fjarlægð frá mikilvægum flutningsleiðum, svo dæmi sé nefnt. Með hófsamri gjaldtöku er því tryggt að fyrirtæki breyta ekki annars skynsamlegum rekstrarákvörðunum vegna gjaldtökunnar.

Í eftirfarandi umfjöllun verður vikið að nokkrum veigamiklum þáttum reiknistofnsins, þ.m.t. lækkun á aflaverðmæti frystiskipa, hækkun á aflaverðmæti uppsjávarskipa, skilgreiningu á breytilegum kostnaði, skilgreiningu á föstum kostnaði, hlutverki Ríkisskattstjóra og endurákvörðun veiðigjalds.

3.1 Lækkun aflaverðmætis frysts afla um 1/10 (2. mgr. 5. gr.)

SFS telur jákvætt að hlutur frystitogara eigi ekki að teljast að fullu inn í reiknistofn veiðigjalds. Í gildandi lögum eru bæði veiðar og vinnsla frystiskipa skattlagðar eins og eingöngu sé um veiðar að ræða. Þar af leiðandi er hagnaður (EBT), sem verður til fyrir tilstuðlan vinnslu um borð í frystiskipum, skattlagður að fullu eða um 33%, líkt og



reikniregla laganna kveður á um. SFS telur til mikilla bóta að lagfæra þetta, enda eru afurðir frystiskipa sem landað er til útflutnings fullunnar. Vinnsla um borð krefst aukinna fjárfestinga og í henni felst ekki auðlindanýting, líkt og áður var vikið að.

Sú staðreynd að hagnaður frystiskipa hefur að fullu verið í reiknistofni veiðigjalds sem útgerð, þ.e. í 33%, hefur leitt til þess að augljós skekkja hefur orðið á fjárhæð veiðigjalds í þeim tegundum sem veiddar eru á frystitogara. Þær hafa fengið háan reiknistofn og þar með hátt veiðigjald. Vegna fullvinnslu um borð er aflaverðmæti þessara tegunda hlutfallslega hærra en þeirra sem veiddar eru af öðrum skipaflokkum. Má því segja að veiðigjald á þessar tegundir hafi verið ofreiknað.

Benda má á í þessu samhengi, að veruleg fækkun hefur orðið í íslenskum frystiskipaflota, en hátt veiðigjald á þær tegundir sem veiddar eru á þann flota á þar að líkindum stóran þátt. Þetta ætti að vera sérstakt áhyggjuefni, enda nýtur þessi útgerðarflokkur nokkurrar sérstöðu. Má þar meðal annars nefna að frystitogurum er unnt að veiða fisk á fjarlægari miðum og, eins og áður sagði, þeir hafa ákveðna sérstöðu að því er veiðar á tilgreindar tegundir varðar. Veruleg fækkun frystitogara eða jafnvel algert brotthvarf þeirra, mundi leiða til þess að markaðir tapast og samfélagið verður þar með af verulegum tekjum.

Vafalaust má fara nokkrar leiðir til að leiðrétta fyrir vinnslu um borð í frystiskipum. SFS hefur talið þá leið heppilegasta að sleppa þeim alfarið í útreikningum á reiknistofni. Við útreikning á veiðigjaldi væri því aðeins stuðst við meðaltalsútreikning útgerða á ferskfiskveiðum. Þannig væri tryggt að engin vinnsla um borð í frystiskipum kæmi til útreiknings á reiknistofni. Þessi aðferð mundi eðli máls samkvæmt lækka reiknistofninn, en til að koma í veg fyrir mögulegan misskilning, skal hér sérstaklega tekið fram að þrátt fyrir að reiknistofn veiðigjalds lækki með þessari aðferð, yrði að sjálfsgöðu lagt veiðigjald á frystiskip. Því væri innheimt fjárhæð óbreytt.

Tillaga SFS: Lagt er til samkvæmt 5. grein frumvarpsins að frystitogarar verði teknir út úr reiknistofni og þeim alfarið sleppt við útreikning stofns til álagningar veiðigjalds. Greiði þeir þá það gjald er reiknast á þær tegundir sem reiknast hjá öðrum skipaflokkum sem landa óunnum afla.

3.2 Hækkun á aflaverðmæti síldar, loðnu, kolmunna og makríls um 1/10 (2. mgr. 5. gr.)

SFS mótmælir því að hækka skuli skráð aflaverðmæti á kolmunna, síld, loðnu og makríl um 1/10, líkt og kemur fram í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að kostnaður haldist óbreyttur sem þýðir að reiknistofn veiðigjalds hækkar verulega á fyrrgreindar tegundir. Engin rök styðja slíka hækkun. Veiðar úr þessum stofnum eru mjög sveiflukenndar og mikil óvissa fylgir þeim. Líkur eru þannig á að aflamark í þessum



tegundum muni dragast saman næstu árin, ásamt því að óvissa er um samkomulag við önnur strandríki um nýtingu á þessum stofnum.

Í gildandi lögum er sérstakt vinnsluálag á áðurnefndar tegundir umfram aðrar tegundir (8,25%). Líkt og áður hefur komið fram telur SFS til bóta að taka vinnslu alfarið út úr reiknistofni veiðigjalds, enda um sanngirnismál að ræða. Í því felst hins vegar þversögn að hækka samhliða tekjuhlið útgerðarinnar í fyrrgreindum tegundum, með vísan til þess vinnsluálags sem verið hefur og er þar að leiðandi inni þeim reiknigrunni sem stuðst er við árin 2015-2018. Hér má heldur ekki gleyma því að til eru útgerðir sem ekki eru samþættar með vinnslu. Tillaga þessi leiðir því til verulegrar hækkunar veiðigjalds á þessar útgerðir.

Með hækkun á tekjum og að teknu tilliti til veiðigjalds á áðurnefndum tegundum getur gjaldhlutfallið á þær orðið margfaldur hagnaður. SFS telur jafnframt að handstýrð breyting tekna með þessum hætti dragi úr gagnsæi gjaldtökunnar og skaði trúverðugleika frumvarpsins. Til að sýna hversu varhugaverð þessi nálgun er, má líta til neðangreindrar töflu. Hún sýnir hversu hátt hlutfall veiðigjalds getur orðið af reiknistofni veiðigjalds miðað við mismunandi framlegðarhlutföll.

Taflan hér að neðan sýnir þrjár sviðsmyndir af mismunandi framlegðarhlutfalli. Ef framlegðarhlutfall er 20% þá er gjaldhlutfallið í raun 50% af reiknistofni. Það liggur því fyrir að þær tegundir sem ákvæðið varðar eru með gjaldhlutfall langt umfram 33% þegar skráð aflaverðmæti er handvirkt hækkað um 1/10. Það er því verulega villandi að hækka tekjur á þær tegundir sem eiga í hlut, enda verður raunverulegt gjaldhlutfall þar með óskýrt. Þá má einnig sjá að í erfiðu árferði verður hlutfall gjaldsins hærra en í betra árferði. Verður að telja það verulegan ágalla, enda verður útgerðum þá íþyngt enn frekar þegar erfiðlega árar í rekstri.

Framlegðarhlutfall	0%	10%	20%	30%
Tekjur	100	100	100	100
Kostnaður	-100	-90	-80	-70
Reiknistofn	0	10	20	30
Tekjur x 10% skv. frumvarpi	110	110	110	110
Reiknistofn með álagi	10	20	30	40
Veiðigjald 33%	3,3	6,6	9,9	13,2
Veiðigjald % af reiknistofni án álags	-	66%	50%	44%



Tillaga SFS: Lagt er til að felld verði brott úr 5. gr. frumvarpsins að aflaverðmæti síldar, loðnu, kolmunna og makríls verði hækkað um 1/10.

3.3 Gjaldhlutfallið hækkar(3. mgr. 5. gr.)

Í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á breytilegum kostnaði. Samkvæmt upptalningu þeirra kostnaðarliða sem þar falla undir mun veiðigjald ekki teljast til breytilegs kostnaðar. SFS telur það afturför að veiðigjald sé ekki hluti af reiknistofni líkt og í núgildandi lögum, þar sem veiðigjald er frádráttarbært frá reiknistofni. Engar skýringar er að finna í athugasemdum frumvarpsins hverju þetta sætir, þrátt fyrir að um verulega breytingu sé að ræða.

Veiðigjald hefur verið hluti af kostnaði útgerðar frá fiskveiðiárinu 2004/2005. Veiðigjald hefur því um langt skeið verið kostnaðarliður sem hefur bein áhrif á útgerð, þar sem um er að ræða gjald á magn. Veiðigjald er því eins og hver annar kostnaður og ljóst að útgerð verður ekki stunduð nema tekjur nægi fyrir því. Miðað við gildandi reiknireglu er veiðigjald á líðandi ári í mörgum tilvikum orðið næst stærsti kostnaðarliður, á eftir launum. Það sætir því sérstakri furði að veiðigjald sé ekki frádráttarbært frá reiknistofni samkvæmt frumvarpinu. Af þessum sökum verður reiknistofn veiðigjalds ófullnægjandi og gefur ekki lýsandi mynd fyrir svigrúmi greinarinnar til sérstakrar gjaldtöku að óbreyttu. Gjaldhlutfallið sem kveðið er á um í frumvarpinu er því í raun umtalsvert hærra en 33%, eða á bilinu 40-50% af reiknistofni þegar tekið er tillit til veiðigjalds líkt og með núgildandi lögum. Er því verið að hækka gjaldhlutfallið frá núgildandi lögum.

Tillaga SFS: Lagt er til að veiðigjald verði frádráttarbært frá reiknistofni, þannig að þeim kostnaðarlið verði bætt við skilgreiningu 3. mgr. 5. gr. á breytilegum kostnaði.

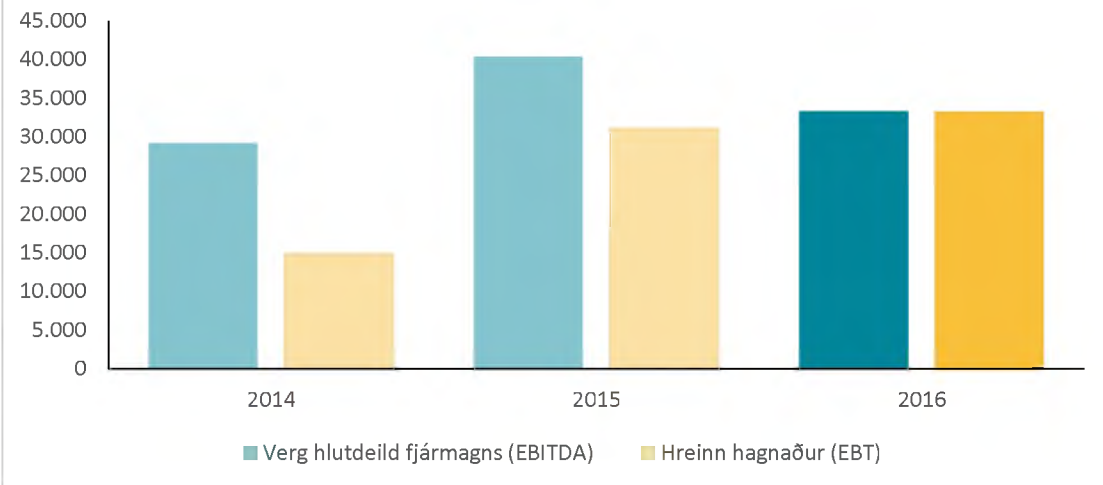
3.4 Fastur kostnaður; afskriftir og fjármagnskostnaður (3. mgr. 5. gr.)

SFS telur til bóta að áfram verði tekið tillit til fjármagnskostnaðar og afskrifta. Þar með er viðurkennd hin mikla fjárbinding og fjárfestingaþörf sem fylgir rekstri útgerða. Einnig er mikið framfaraskref að teknir séu út sveiflukenndir liðir á borð við gengishagnað og -tap, sem hafa haft veruleg áhrif til hækkunar og lækkunar gjaldsins á milli ára. Slíkar sveiflur eru óheppilegar, hvort heldur fyrir fyrirtæki í sjávarútvegi eða stjórnvöld. Liðir eins og þessir endurspeglar ekki svigrúm greinarinnar til að standa undir gjaldtöku.. Á skýringarmynd hér að neðan má sjá að hagnaður fyrir skatt (EBT) var til jafns við rekstrarhagnað (EBITDA) árið 2016, en það stafar fyrst og fremst af auknum gengishagnaði ársins, en leiðir ekki til aukins sjóðstreymis.



Framlegð og hagnaður

2014-2016



Heimild: Hagstofa Íslands

Í gildandi lögum er stuðst við bókhaldslegar afskriftir en frumvarpið gerir ráð fyrir skattalegum afskriftum. Skattalegar afskriftir eru að jafnaði sveiflukenndari en bókhaldslegar afskriftir. Til lengri tíma litið ætti það hins vegar ekki hafa áhrif á meðaltal reiknistofns og þar með fjárhæð veiðigjalds. Gera má ráð fyrir að skattalegar afskriftir verði nokkru hærri en bókhaldslegar afskriftir á næstu árum vegna nýrra skipa sem að bætast inn í flotann. Áætlaður fjármagnskostnaður myndi samkvæmt þessari aðferðafræði hegða sér á sama hátt, þar sem hann er áætlaður út frá afskriftum.

3.5 Verkefni Ríkisskattstjóra (4. mgr. 5. gr.)

Í gildandi lögum er stuðst við gögn frá Hagstofunni. Gögn þessi eru hins vegar ætluð við samantekt hagtalna og sýna þannig þróun milli ára. Slíkar upplýsingar henta oft og tíðum illa til að mynda andlag skattheimtu. Gagnsæ og einföld gagnaöflun er mikilvæg við útfærslu veiðigjalds. Með því móti skapast betri skilningur stjórnvalda og atvinnugreinarinnar á gjaldtökunni og þar með dregur úr tortryggni. SFS telur til því til bóta að gagnaöflun sé einfölduð og færð að mestu leyti til Ríkisskattstjóra. Rétt er þó að benda á að betur færi að líkindum á því ef skilgreining lægi fyrir um breytilegan kostnað í lögum, þannig að enginn vafi léki á því hvað félli undir þann þátt.

Við gildandi reiknireglu hefur jafnframt verið stuðst við tveggja til þriggja ára gamlar rekstrartölur. Slík tölur er afar óheppileg, vægt til orða tekið. bæði fyrir atvinnugreinina og stjórnvöld. Með því að færa upplýsingaöflun frá Hagstofunni til Ríkisskattstjóra, líkt og gert er í frumvarpinu, er hægt að styðjast við nýrri og nákvæmari upplýsingar sem eru betur til þess fallnar að lýsa svigrúmi greinarinnar til gjaldtöku.



3.6 Endurákvörðun veiðigjalds (6. mgr. 5. gr.)

Í 6. mgr. 5. gr. frumvarpsins er vikið að mögulegri endurákvörðun veiðigjalds. Reynist útreikningur reiknistofns verulega rangur af einhverjum ástæðum er heimilt að endurákvarða gjaldið, samkvæmt ákvæðum 4. gr., til allt að síðustu tveggja veiðigjaldsára, þótt í ljós hafi komið að álagning hafi verið of lág.

Hér þarf að mati SFS að fara varlega, enda getur endurákvörðun þá átt við um alla aðila sem greiða veiðigjald, þrátt fyrir að rangur útreikningur stafi ekki frá þeim. Af þeim sökum kann það að hafa mjög neikvæð áhrif á rekstur útgerða ef í ljós kemur að útreikningur reyndist verulega rangur. Er þá í raun að leggjast á aðila mismunur á milli þess sem var greitt og þess sem átti að greiða vegna síðustu tveggja ára, auk þess veiðigjalds sem lagt er á á því ári sem upp kemst um hinn ranga reiknistofn. Hér er því um verulega íþyngjandi ákvörðun að ræða, án þess að aðilar sem fyrir henni verða hafi nokkuð til saka unnið. Hér er ekki um sambærileg mál að ræða og þau sem t.d. kunna að leiða til endurálagningar samkvæmt lögum um tekjuskatt. Í slíkum tilvikum hafa aðilar sjálfir þá talið ranglega fram til skatts og fá þannig ákvörðun um endurálagningu og viðurlög. SFS telja ótækt að farið sé með endurákvörðun veiðigjalds á heila atvinnugrein með sambærilegum hætti. Ætla má að með viðurlagaákvæðum sé tryggt að ef aðili veitir rangar upplýsingar, hvort heldur af ásetningi eða gáleysi, þá komi til beiðingar þeirra gagnvart þeim aðila. Að öðru leyti verða greiðendur veiðigjalds að geta treyst því að það sé rétt reiknað á hverjum tíma.

3.7 Yfirfæranlegt tap (ný málsgrein)

Vera kann að á einstöku ári sé aðstæður í rekstri það erfiðar að reiknistofn verður neikvæður. SFS leggur til að ef reiknistofn veiðigjalds verður neikvæður á rekstrarári, skuli slíkt rekstrartap verða yfirfæranlegt á næstu ár. Þegar eru fordæmi í lögum um tekjuskatt til að að færa tap á milli ára. Sambærileg sjónarmið eiga tvímælalaust við hér.

Tillaga SFS: Lagt er til að við 5. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein þar sem kveðið er á um fyrrgreint.

4. Gjaldstofn – 3. gr. frumvarps

4.1 Tegundir veiddar í takmörkuðu magni

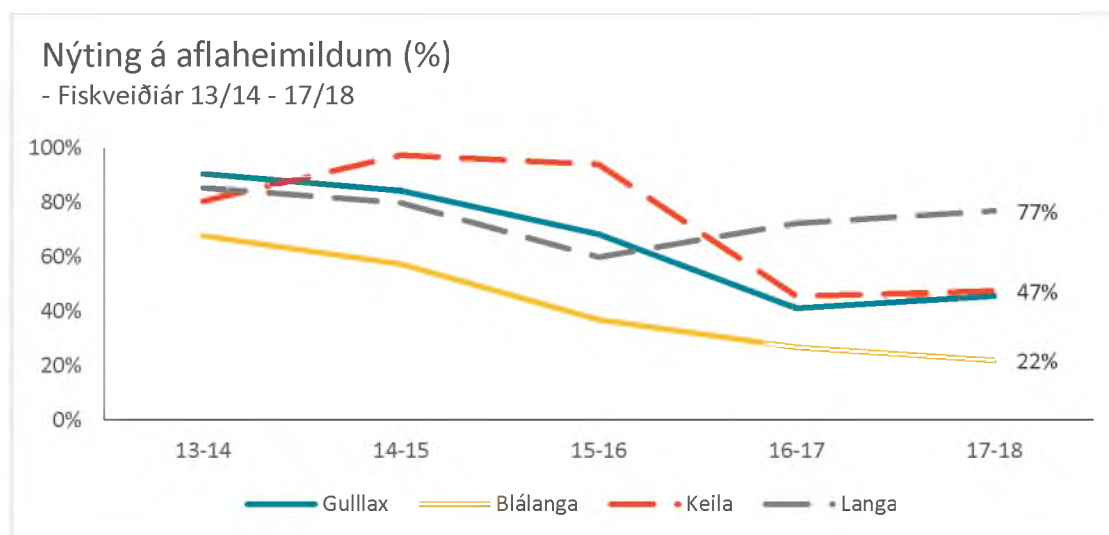
SFS telur til að bóta að tegundir sem ekki er stjórnað með aflamarki, aðrar en makrill, telji ekki til reiknistofns veiðigjalds, líkt og fram kemur í 3. gr. frumvarpsins. Sjaldan er um beina sókn að ræða og þar af leiðandi verður reiknistofninn ómarktækur, þar sem skipting á kostnaði gefur ranga mynd. Gjaldtaka sem byggist á ófullnægjandi gögnum



getur einnig fælt fyrirtæki frá því að stunda tilraunaveiðar. Þannig má segja að grafið sé undan nýtingarstefnu stjórnvalda.

SFS telur að ofangreind rök eigi einnig við um sumar tegundir sem stjórnað er með aflamarki. Þessar tegundir hafa lágt heildaraflamark og veiðast gjarnan sem meðafli. Þær standa þó undir aðeins litlum hluta heildarveiðigjalds. Má í þessu sambandi nefna að 10 „stærstu“ tegundir bera um 95% af heildar veiðigjaldi og 15 „stærstu“ tegundir bera um 99% af heildar veiðigjaldi. Þessar tegundir sem hér er rætt um hafa því óveruleg áhrif á veiðigjaldið.

Mat á kostnaði við lítið veiddar tegundir verður aldrei tölfræðilega marktækt vegna þess að sumar þessara tegunda fá almennt hlutfallslega lítinn reiknaðan kostnað þar sem þær eru gjarnan verðminni. Dæmi um slíkar tegundir eru keila, langa, blálanga, litli karfi og gulllax. Þá hefur nýting aflaheimilda margra minni tegunda verið ófullnægjandi undanfarin fiskveiðiár, líkt og gröf hér að neðan sýna. Gjaldtaka byggð á reiknistofni sem gefur ekki lýsandi mynd af raunverulegum kostnaði við veiðar getur og hefur leitt til þess að fyrirtæki fullnýta síður aflaheimildir. Þetta grefur undan nýtingarstefnu stjórnvalda með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Afleiðingin er allra tap; þekking við veiðar minnkar, markaðir tapast, skerðing verður á tekjum sjómanna og ríkið verður af veiðigjaldi og öðrum gjöldum ef heimildir eru ekki fullnýttar.



Heimild: Fiskistofa

SFS telur að það sé nauðsynlegt að finna lausn á þeim tegundum sem hér er átt við, með það að markmiði að auka nýtingu á þeim og fyrirbyggja að aðrar slíkar tegundir verði vannýttar.



Tillaga SFS: Lag er til að tegundir sem ekki ná 150 milljóna króna reiknistofni, sem taki breytingum í samræmi við gengisvísitölu, beri fast veiðigjald að fjárhæð 1 kr./kg.

4.2 Afli í norskri og rússneskri lögsögu

SFS telur jákvætt að þorskur og meðafli hans í rússneskri og norskri lögsögu fái sambærilega meðferð í fyrirliggjandi frumvarpi eins og í gildandi lögum og mynda ekki stofn til veiðigjalds. Þessir stofnar eru ekki hluti af auðlindanýtingu við Ísland og íslenska ríkið þarf ekki að sinna rannsóknum, stjórnun eða eftirliti vegna þeirra. Mikilvægt er að halda til haga að óbeint gjald er fyrir þorskinn í norskri lögsögu, þar sem láta þarf loðnuheimildir á Íslandsmiðum í skiptum fyrir þorskheimildir, ásamt öðrum tegundum eins og löngu og keilu. Í rússneskri lögsögunni skerðist ákveðinn hluti af heimildum sem útgerðir eiga rétt á ef ekki næst samningur um gjald.

5. Álagning – 8. gr. frumvarps

Líkt og áður vikið að er mikilvægt við gjaldtöku að gætt sé jafnræðis og að afslættir hvers konar séu óheppilegir. Engra afslátta er þörf ef gjaldið er hóflegt og sanngjarnt. Tæplega 90% greiðenda veiðigjalds nýta þann afslátt sem gildandi lög kveða á um til fulls. Sá hópur nýtur nú þegar verulega góðs af aflaheimildum sem ríkið hefur til umráða líkt og strandveiðar. Ef greiða á fyrir nýtingarrétt á auðlind er rétt að allir sem nýta auðlindina greiði sama gjald í hlutfalli við nýtingu. Samtökin telja að stjórnvöld séu með afsláttafyrirkomulaginu að styðja það að stór hluti þeirra sem nýta auðlindina séu að greiða hlutfallslega minna fyrir nýtingarétt og standa því ekki undir kostnaði sem fellur til að á hálfu ríkisins vegna sjávarútvegs.

Í veiðigjaldi felst gjald fyrir nýtingu auðlindarinnar. Við slíka gjaldtöku verður löggjafinn að gæta jafnræðis, þannig að gjaldið sé það sama fyrir alla óháð því hver veiðir. Verð það sem ríkið krefur aðila fyrir hvert kíló fisks upp úr sjó, á að vera það sama óháð því hver veiðir fiskinn.

Tillaga SFS: Lagt er til að fellt verði brott ákvæði í 8. gr. frumvarpsins um frítekjumark.

6. Að lokum

SFS áskilja sér rétt til þess að koma á framfæri frekari athugasemdum ef þörf reynist á síðar. Þá óska samtökin eftir því að eiga fund með atvinnuveganefnd til þess að fara munnlega yfir athugasemdir sínar og veita allar þær upplýsingar sem þörf er á.



Fyrir hönd Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi,



Heiðrún Lind Marteinsdóttir,
Framkvæmdastjóri SFS

