

Frumvarp til laga

um breyting á lögum nr. 74/2012, um veiðigjöld (innheimta veiðigjalda, sérstakt veiðigjald o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 142. löggjafarþingi 2013.)

1. gr.

Við 2. mgr. 14. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þegar umtalsverður tími liður frá úthlutun þar til veiðar fara fram á viðkomandi tegund er ráðherra þó heimilt að ákveða aðra gjalddaga. Síðasti gjalddagi skal þó eigi vera síðar en 1. júlí.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða I í lögnum:

- a. B–d-liður falla brott.
- b. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. skulu veiðigjöld á fiskveiðiárinu 2013/2014 vera sem hér segir: 7,38 kr. á hvert sérstakt þorskígildiskíló í botnfiskveiðum og 38,25 kr. á hvert sérstakt þorskígildiskíló í uppsjárveiðum. Almennt veiðigjald skal vera 9,5 kr. á hvert sérstakt þorskígildiskíló.

Sérstakt þorskígildi hverrar fisktegundar, sbr. 2. mgr., skal ákveðið af ráðherra með reglugerð, eigi síðar en 15. júlí 2013, með þeim hætti sem hér segir: Taka skal mið af tólf mánaða tímabili frá 1. maí 2012 til 30. apríl 2013. Sé tekin ákvörðun um stjórn veiða á tegund sem ekki hefur áður sætt slíkra ákvörðun skal þegar reikna þorskígildi fyrir tegundina miðað við sama tímabil. Sérstök þorskígildi skulu reiknuð sem hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn veiða af verðmæti slægðs þorsks. Til grundvallar verðmætaútreikningi skal leggja heildaraflamagn og heildarverðmæti þessara tegunda, að frádregnu því magni og verðmæti sem unnið er um borð í fiskiskipi, samkvæmt upplýsingum Fiskistofu. Þegar fisktegund er að nær öllu leyti unnin um borð í fiskiskipi er heimilt að líta til sambærilegra tegunda til hliðsjónar við mat á sérstöku þorskígildi hennar. Þegar fiskur er seldur ferskur erlendis skal draga frá verði hans 85 kr. á hvert kíló vegna kostnaðar við útflutning. Varðandi botnfisk, að undanskildum karfa, skal miða við slægðan fisk. Miða skal við slitinn humar. Að öðru leyti fer um sérstök þorskígildi og sérstök þorskígildiskíló sem væru þorskígildi og þorskígildiskíló samkvæmt lögum þessum.

Ráðherra skal vinna tillögur að endurskoðun þessara laga sem lagðar verði fram á Alþingi löggjafarþingið 2013–2014.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins, Laugarvatns-yfirlýsingunni, segir að lög um veiðigjöld, nr. 74/2012, verði tekin til endurskoðunar. Með frumvarpi þessu, sem samið er í ráðuneyti sjávarútvegs mála, er lagt til að efnisákvæði laga um veiðigjöld hvað snertir ákvörðun reiknaðrar rentu á þorskígildiskíló eftir veiðiflokkum og álagningu sérstaks veiðigjalds komi ekki til framkvæmda. Þess í stað er lagt til að gjöldin verði fastsett með líkum hætti og á yfirstandandi fiskveiðiári 2012/2013. Með þessu er ekki aðeins gefið svigrúm til endurskoðunar laganna á næsta reglulega löggjafarþingi í ljósi stefnumótunar ríkisstjórnarinnar og þeirrar gagnrýni sem hefur að þeim beinst, heldur einnig brugðist við þeim erfiðleikum sem hafa komið í ljós við framkvæmd þeirra.

Sjálfstæðri nefnd, veiðigjaldsnefnd, er falið að annast útreikning á sérstöku veiðigjaldi, sbr. 1. mgr. 4. gr. laganna. Að auki ber nefndin frumkvæðis- og rannsóknarskyldu eftir því sem greinir í 4. mgr. 4. gr. laganna. Sjálfsögð forsenda að starfi nefndarinnar er að hún ráði yfir nauðsynlegum upplýsingum til starfa sinna, en á því hefur reynst misbrestur. Það hefur sýnt sig að löggin eru ekki nægilega afdráttarlaus um heimildir til nauðsynlegrar öflunar upplýsinga og miðlunar þeirra milli embættis ríkisskattstjóra, Hagstofu Íslands og veiðigjaldanefndar. Nefndin vakti athygli ráðuneytisins á þessu í lok mars og síðan hefur verið leitað leiða til úrlausnar. Sú vinna hefur ekki skilað tilætluðum árangri og útséð er um að ekki er unnt að leggja á sérstakt veiðigjald samkvæmt lögnum fyrir komandi fiskveiðiár 2013/2014.

Um áhrif frumvarpsins á tekjur ríkissjóðs er fjallað í meðfylgjandi kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þar er tekið mið af síðustu langtímatekjuáætlun fyrir ríkissjóð sem unnin var í tengslum við fjárlög 2013. Í þeirri áætlun var gert ráð fyrir að veiðigjöld skiluðu 13,82 milljörðum kr. á fiskveiðiárinu 2013/2014. Lagt er til að álagning sérstaks veiðigjalds á komandi fiskveiðiári 2013/2014 nemi 7,38 kr. á hvert sérstakt þorskígildiskíló í botnfiskveiðum og 38,25 kr. á hvert sérstakt þorskígildiskíló í uppsjávarveiðum. Miðað við það ættu innheimt veiðigjöld að nema 9,8 milljörðum kr. Umtalsverð lækkun álagningar á botnfiskveiðar miðað við yfirstandandi fiskveiðiár speglar m.a. lækkun á verði þorsks á mörkuðum en hækkun á álagningu á uppsjávarveiðar ræðst af bættri afkomu uppsjávarveiðifyrirtækja.

Veiðigjöld teljast til rekstrarkostnaðar samkvæmt lögum um tekjuskatt og má í þessu sambandi vekja athygli á því að tekjuskattsgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja hafa hækkað umtalsvert á síðustu árum. Rekstrarárið 2009 voru tekjuskattsgreiðslur um 1,5 milljarðar kr., rekstrarárið 2010 um 2,7 milljarðar kr. og rekstrarárið 2011 um 5,5 milljarðar kr. Endurskoðunarskrifstofan Deloitte telur að tekjuskattsgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja muni nema um 8,5–9,5 milljörðum kr. rekstrarárið 2012, en það tengist ekki síst því að fyrirtækin eru að verða búin að nýta sér uppsafnað skattalegt tap. Þetta er byggt á upplýsingum úr ársreikningum sem Deloitte safnar saman. Á sama hátt er rétt að vekja athygli á því að sjávarútvegsfyrirtæki hafa greitt niður skuldir á síðustu árum. Á eftirfarandi yfirliti má sjá skuldir sjávarútvegsfyrirtækja 2008–2011 samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands:

<i>Ár</i>	<i>Milljarðar kr.</i>
2008	523
2009	541
2010	473
2011	443

Sú gagnrýni hefur beinst að notkun þorskígilda skv. 19. gr. laga um stjórn fiskveiða, við niðurlögn veiðigjalda, að þau miða við löndunarverðmæti afla. Þær fisktegundar sem eru að mestu eða nær eingöngu unnar um borð í fiskiskipum hafa af þeim sökum óeðlilega háan þorskígildisstuðul í samanburði við þær tegundir sem er að mestu leyti landað óunnum/ferskum. Af þessum ástæðum er með 2. gr. frumvarpsins lagt til að tekin verði upp ný viðmiðun til niðurlögnar á veiðigjöldum þar sem ekki er tekið með í reikninginn verðmæti/magn þess afla sem unninn er á sjó.

Í umfjöllun um álagningu veiðigjalda hefur verið bent á að heppilegt kynni að vera að gjöldin mundu falla í gjalddaga eftir því sem afla væri landað, en með því yrði komist hjá kostnaðarsamri fjárbindingu sjávarútvegsfyrirtækja þegar umtalsverður hluti veiðigjalds fellur í gjalddaga áður en veiðar hefjast. Þó má með einföldun segja að þetta skiptist í tvö horn skv. 2. mgr. 14. gr. laga um veiðigjöld. Annars vegar er álagt veiðigjald samkvæmt aflamarki sem ákveðið er við upphaf fiskveiðiárs. Greiðslu þess er dreift yfir fiskveiðiárið, þ.e. á fjóra gjalddaga, 1. október, 1. janúar, 1. apríl og 1. júlí. Í undantekningartilvikum kann þessi greiðsludreifing þó að vera óeðlileg með hliðsjón af því hvenær veiðar fara fram. Það á einkum við um humar sem kemur til úthlutunar við upphaf fiskveiðiárs. Veiðar á humri standa yfir frá apríl/mái fram til loka fiskveiðiárs og því er stærstur hluti veiðigjalds vegna humars löngu gjaldfallinn þegar veiðar hefjast á honum. Hins vegar er álagt veiðigjald sem úthlutað er eftir að fiskveiðiár er hafið, en þar er einkum um að ræða deilistofna, m.a. loðnu, norsk-íslenska silð og úthafskarfa, en gjalddagi þess er við útgáfu tilkynningar um úthlutað aflamark. Rétt þykir að koma til móts við þessa gagnrýni með því að heimila að í undantekningartilvikum verði tekið tillit til veiðitímabils við ákvörðun um gjalddaga álagðra veiðigjalda.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er mælt fyrir um heimild ráðherra til að ákveða gjalddaga við innheimtu veiðigjalda, en það yrði gert í reglugerð sem sett er samhliða úthlutun aflamarks í þeim tegundum sem hér um ræðir. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Um 2. gr.

Í 2. mgr. b-liðar, sem sett er fram með hliðsjón af 19. gr. laga um stjórn fiskveiða, er mælt fyrir um ákvörðun sérstakra þorskígildisstuðla fyrir komandi fiskveiðiár 2013/2014. Hinum sérstöku þorskígildisstuðlum er einungis ætlað að gilda til eins árs, en allar forsendur eru fyrir hendi til ákvörðunar þeirra. Sérstaka athygli má vekja á þeim takmarkatilvikum þegar fisktegund er að nær öllu leyti unnin um borð í fiskiskipi. Í málsgreininni er kveðið á um að þá sé heimilt að líta til sambærilegra tegunda til hliðsjónar. Hér má nefna tegund eins og úthafskarfa sem eingöngu er unninn um borð í fiskiskipum og ekki landað óunnum/ferskum. Við útreikning sérstaks þorskígildis fyrir hann er nærtækt að horfa til útreikninga fyrir gullkarfa. Í lok málsgreinarinnar er vísað til þess að um sérstök þorskígildi og þorskígildiskiló

fari „að öðru leyti“ sem væru þorskígildi og þorskígildiskíló samkvæmt lögnum. Þar eru m.a. höfð í huga ákvæði 2. mgr. 9. laganna um svonefnt „frítekjumark“ sem reikna skal af fyrstu þorskígildiskílóum, þ.e. hér sérstökum þorskígildiskílóum, hvers gjaldskylds aðila.

Í 3. mgr. b-liðar er mælt fyrir um að ráðherra skuli láta vinna frumvarp til laga um breytingu á lögum um veiðigjöld. Vel fer á því að áréttu með þessu nauðsyn á endurskoðun laganna. Í því sambandi má vekja á því athygli að veiðigjaldsnefnd skv. 4. gr. laganna getur verið ráðherra til ráðgjafar og liðveislu við endurskoðun laganna.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 74/2012, um veiðigjöld (innheimta veiðigjalda, sérstakt veiðigjald o.fl.).

Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að þau efnisákvæði laga um veiðigjöld, er snerta ákvörðun reiknaðrar rentu á þorskígildiskíló eftir veiðiflokkum og álagningu sérstaks veiðigjalds, komi ekki til framkvæmda. Í fyrsta lagi er lagt til að gjöldin verði fastsett með líkum hætti og á yfirstandandi fiskveiðiári 2012/2013. Þannig er gert ráð fyrir að sérstök veiðigjöld á komandi fiskveiðiári 2013/2014 verði ákveðin með bráðabirgðaákvæði við lögin sem tiltekin fjárhæð á hvert úthlutað eða landað þorskígildiskíló. Með því munu lög um veiðigjöld ekki koma til fullra framkvæmda eins og annars hefði orðið, einkum hvað varðar sérstakt veiðigjald. Í öðru lagi hefur frumvarpið að geyma tillögu um nýja verðmætaviðmiðun, svonefnda „sérstaka þorskígildisstuðla“ til álagningar veiðigjalda á komandi fiskveiðiári. Tilgangur þessa er að jafna veiðigjöldum niður með öðrum hætti en í gildandi lögum þar sem stuðst er við venjuleg þorskígildi skv. 19. gr. laga um stjórn fiskveiða. Í þriðja lagi er mælt fyrir um heimild til að seinka gjalddögum álagðra veiðigjalda í þeim tilvikum þegar langur tími mundi ella líða frá því að gjöldin eru lögð á og veiðar á viðkomandi tegund hefjast.

Í frumvarpinu er lagt til að sérstök veiðigjöld á fiskveiðiárinu 2013/2014 verði eingöngu ákvörðuð með krónutölu. Samkvæmt upplýsingum um áætlað aflamark frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er áætlað að þær breytingar sem lagðar eru til á veiðigjaldinu muni hafa í för með sér að heildartekjur ríkissjóðs af veiðigjöldunum verði 9,8 mia. kr. á því fiskveiðiári að teknu tilliti til afsláttarreglna eins og sjá má í meðfylgjandi töflu:

	Sérstök þorskígildi kg.	kr.	m.kr.
Almennt gjald	510.000.000	9,5	4.845
Sérstakt gjald			
botnfiskur	400.000.000	7,38	2.953
uppsjávarfiskur	110.000.000	38,25	4.208
			7.161
Frítekjumark			438
Lækkun vegna skulda vegna kaupa á aflahlutdeild			1.800
Alls áætlað sérstakt veiðigjald			4.923
Samtals áætlað almennt og sérstakt veiðigjald			9.768

Gangi þessi áform frumvarpsins eftir má gera ráð fyrir að það muni fela í sér umtalsverða lækkun sérstaka veiðigjaldsins frá því sem reiknað var með á grundvelli nýlegra laga um veiðigjöld sem tóku gildi um mitt síðasta ár. Samkvæmt þeim lögum var gert ráð fyrir um 14 mia. kr. heildartekjum af veiðigjöldunum fiskveiðiárið 2013/2014 miðað við forsendur ríkisfjármálaáætlunar sem kynnt var sl. haust. Því er ljóst að verði frumvarp þetta að lögum mun það hafa töluverð áhrif til lækkunar á tekjuáætlun ríkissjóðs árin 2013 og 2014. Í meðfylgjandi töflu má sjá hvernig áætlað er að tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum fyrir aflaheimildir geti orðið á rekstrar- og greiðslugrunni fyrir þessi ár samkvæmt frumvarpinu borið saman við forsendur fjárlaga 2013 og ríkisfjármálaáætlunarinnar:

	2013		2014	
mia. kr.	rg.	grgr.	rg.	grgr.
Ríkisfjármálaáætlun	13,5	12,6	16,2	14,5
Eftir breytingar	10,3	11,7	9,8	9,8
Munur	-3,2	-0,9	-6,4	-4,7

Þegar litið er til lækkunar veiðigjaldanna í 9,8 mia. kr. á næsta fiskveiðiári, eins og kveðið er á um í frumvarpinu, má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum lækki um 3,2 mia. kr. á rekstrargrunni 2013. Þegar metin eru áhrif breytinga veiðigjalda á tekjur ríkissjóðs 2014 skiptir einnig verulegu máli hvert veiðigjaldið verður á fiskveiðiárinu 2014/2015. Ef gert er ráð fyrir að gjaldtakan verði sú sama í krónum talið á því fiskveiðiári, eða alls 9,8 mia. kr., þá má áætla að tekjur ríkissjóðs á rekstrargrunni árið 2014 geti lækkað um 6,4 mia. kr. árið 2014 frá því sem reiknað var með í fyrri ríkisfjármálaáætlun. Vegna samspilsins á milli álagningar og innheimtu í tekjunum af veiðigjöldunum er lækkunin minni á greiðslugrunni eða 0,9 mia. kr. árið 2013 og 4,7 mia. kr. 2014. Í þessu sambandi þarf þó einnig að líta til þess að efasemdir hafa verið um að sjávarútvegsfyrirtæki fengju risið undir því að greiða nógildandi veiðigjöld að fullu án þess að rekstrargrundvöllur a.m.k. sumra þeirra teldist vera orðin brostinn.

Veiðigjöld teljast frádráttarbær rekstrarkostnaður skv. 1. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Að öðru óbreyttu ætti því lækkun veiðigjalds að auka tekjuskattgreiðslur fyrirtækja um allt að 20% af lækkun veiðigjalda, þar sem lægri veiðigjöld leiða til minni frá-

dráttar frá tekjum. Ef gert er ráð fyrir að fyrirtæki gjaldfæri u.þ.b. $\frac{3}{4}$ álagðra veiðigjalda strax við upphaf fiskveiðiársins 2013/2014 má reikna með að tekjuskattsgreiðslur þeirra á árinu 2014 vegna rekstrarársins 2013 geti hækkað um allt að 0,6 mia. kr. Frumvarpið hefur engin áhrif á álagðan tekjuskatt 2013. Allar áætlanir um hærri tekjuskatt eru þó mikilli óvissu háðar, m.a. hvað varðar rekstrarafkomu einstakra fyrirtækja og bókhaldsstærða á borð við yfirfæranlegt tap.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af veiðigjöldum fyrir aflaheimildir verði 3,2 mia. kr. lægri á árinu 2013 frá því sem gert var ráð fyrir í fjárlögum og að tekjurnar geti orðið 6,4 mia. kr. lægri á árinu 2014 en áætlað var. Hins vegar má gera ráð fyrir að tekjuskattsgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja í ríkissjóð muni aukast að einhverju marki þar sem veiðigjöld eru frádráttarbær rekstrarkostnaður. Á þessu stigi liggja ekki fyrir aðrar ráðstafanir til að vega upp á móti þessari lækkun á áformaðri tekjuöflun ríkissjóðs. Því verður að gera ráð fyrir að staða ríkissjóðs muni versna sem nemur þessari umtalsverðu tekjulækkun frá því sem áformað var og að þar með verði til muna lengri leið að jöfnuði í heildarafkomunni en gert hafði verið ráð fyrir í ríkisfjármálaáætlun sem fylgdi með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2013.