

Nefndarálit

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

Frá minni hluta atvinnuveganefndar.

Lög um veiðigjöld, sem samþykkt voru 26. júní 2012 og tóku gildi 5. júlí sama ár, hafa sannað gildi sitt. Veiðigjöld eru fyrst og fremst auðlindagjöld til þess sett að tryggja þjóðinni arð af auðlind sem er í hennar eigu. Yfirgnæfandi meiri hluti þjóðarinnar hefur lýst sig fylgjandi sterku stjórnarskrárákvæði um sameign þjóðarinnar á náttúruauðlindum landsins. Slíkt ákvæði er innihaldslítið form ef því fylgir ekki tilkall til sanngjarns hluta auðlindarentunnar eða umframarsins af náttúruauðlindunum. Lög um veiðigjöld fela einmitt í sér slíkt tilkall. Þar er kallað eftir hlutdeild í þeim umframardi sem verðmæti sameiginlegrar auðlindar skapar og verður til vegna úthlutunar þjóðarinnar á sérleyfum til nýtingar hennar. Íslenskar fiskveiðar eiga sér stað á stóru hafsvæði sem þjóðin tryggði sér rétt yfir. Þessi arður getur aldrei og má aldrei verða einkaeign fárra, hann er réttmæt eign allrar þjóðarinnar. Af þessum sökum felur álagning veiðigjalda ekki í sér venjulega skattheimtu, hún felur í sér eðlilega skiptingu auðlindarentu milli eiganda auðlindar og handhafa tímabundinna nýtingar-sérleyfa. Mikilvægt er að slíta ekki framangreind tengsl veiðigjalda og auðlindaarðs.

Veiðigjöld á að ákveða með hlutlægum og gagnsæjum hætti. Með lögum um veiðigjöld var búin til hlutlæg tenging milli gjalda og auðlindaarðs. Hana má ekki rjúfa þannig að álagning veiðigjalda verði háð geðþótta ráðamanna og þrýstingi hagsmunasamtaka hverju sinni. Undir slíkum kringumstæðum missa veiðigjöld gildi sitt og raunverulegt eignarhald þjóðarinnar á auðlindinni skerðist.

Það hefur einnig sýnt sig að gjaldtaka samkvæmt lögum um veiðigjöld er hófleg og þrengir ekki óeðlilega að rekstrarskilyrðum sjávarútvegsfyrirtækja. Afkomutölur slíkra fyrirtækja bera þeirri staðreynd glöggvitni enda vex hagnaður þeirra á milli ára þrátt fyrir tilkomu gjaldanna. Umsagnaraðilar hafa lýst því á rökstuddan hátt að fyrirtækin ráði vel við gjaldtökuna. Hafa þeir látið í ljós það álit sitt að sú hækkun sem lagt er til að verði gerð á sérstöku veiðigjaldi á uppsjávarveiðar hafi ekki mikil áhrif á fyrirtæki sem stunda slíkar veiðar. Sérfræðingur sem starfaði fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið telur að veiðigjald sem áætlað er að leggja á botnfiskveiðar og vinnslu sé allt of lágt. Á fundi nefndarinnar var því lagt til að það gjald yrði fært aftur til þeirrar fjárhæðar sem fram kemur í a-lið ákvæðis til bráðabirgða I í lögum um veiðigjöld, 23,20 kr. á kg. Þessu til stuðnings má benda á að verð á aflahlutdeildum hefur ekki lækkað frá gildistöku laga um veiðigjöld. Sú staðreynd sýnir að umframrenta í fiskveiðum er mikil þrátt fyrir álagningu veiðigjalda.

Tilkall til auðlindarentu er réttlætismál.

Tilkall þjóðarinnar til auðlindarentu vegna tímabundinna sérleyfa til nýtingar á sameiginlegum auðlindum hennar hefur verið viðfangsefni í skýrslum og greinargerðum á vegum stjórnvalda síðustu áratuginna. Auðlindarenta (e. resource rent) og tilkall ríkisins til hluta

hennar fyrir hönd þjóðarinnar sem eiganda eða umsjónaraðila auðlinda var til dæmis eitt af viðfangsefnum auðlindanefndar sem skilaði skýrslu sinni árið 2000. Þar segir m.a.:

Í hagkerfi þar sem verð á öllum aðföngum er rétt og endurspeglar raunverulegan kostnað samfélagsins og öll fyrirtæki eru eins munu þær atvinnugreinar sem nýta takmarkaðar auðlindir, hvort sem þær eru endurnýjanlegar eða ekki, geta skilað arði umfram það sem gerist hjá fyrirtækjum sem ekki byggja framleiðslu sína á náttúruauðlindum. Þessi arður hefur verið kallaður auðlindarenta. Í hagfræði má skilgreina auðlindarentu sem mismun á verði afurða og jaðarkostnaði margfaldaðan með því magni sem notað er af viðkomandi auðlind. Þeim mun takmarkaðri sem þessi auðlind er, að öllu öðru óbreyttu, þeim mun hærra er verðið á viðkomandi gæðum og þar með auðlindarentan.

Auðlindanefnd tók alþekkt dæmi um uppsprettu auðlindarentu, þ.e. olíu- og gasvinnslu, en nefndi einnig nýtingu vatnsfalla, jarðorku og fiskstofna. Í skýrslu sinni frá því í september 2012 studdist auðlindastefnunefnd hin seinni við eftirfarandi styttri skilgreiningu á auðlindarentu:

Auðlindarenta myndast m.a. í atvinnugrein sem byggir á sérleyfum til nýtingar náttúruauðlinda. Hún er sá umframhagnaður sem eftir stendur þegar atvinnugreinin hefur greitt allan rekstrarkostnað og staðið undir eðlilegri ávöxtun þess fjár sem bundið er í greininni með tilliti til þeirrar áhættu sem í rekstrinum felst.

Í skýrslu auðlindanefndar 2012 er bent á að meðal þeirra atriða sem viðhalda eða ýta undir myndun auðlindarentu eru aðgangs- eða magntakmarkanir þar sem úthlutað er sérleyfum eða takmörkuðum nýtingarrétti.

Mikilvægt er að gera greinarmun á hefðbundnum arði sem stafar af fjárfestingu, þekkingu, reynslu og útsjónarsemi í rekstri og auðlindarentu. Slíkur arður rennur beint til eigenda og/ eða fjárfesta en skilar samfélaginu óbeinum arði með sköpun atvinnu, tekjum, eftirspurn, afleiddum störfum, sköttum og gjöldum. Þetta á við um allan atvinnurekstur. Auðlindarenta eða umframárður stafar af verðmætum auðlindar og kemur fram í rekstri vegna sérleyfa til nýtingar þeirra. Fjölmargir aðilar í virðiskeðjunni gera tilkall til þessa hluta og hægt er að skipa útteilingu hans með ýmsum hætti. Til að skapa sátt og stöðugt rekstrarumhverfi þeirra greina sem byggjast á auðlindanýtingu er mikilvægt að tryggja réttláta skiptingu auðlindarentunnar eða umframárðsins.

Tilkall ríkisins sem eiganda eða umsjónaraðila auðlindar til auðlindaárðsins er almennt talið hafa minni neikvæð áhrif á rekstur og hvata í viðkomandi atvinnugrein en hefðbundin skattheimta eða önnur gjaldtaka. Þess vegna hafa meðal annars alþjóðastofnanir á borð við Alþjóðdagjaldeyrissjóðinn mælt með rentugjöldum. Í ítarlegri stöðuskýrslu OECD um Ísland frá því í júní 2011 segir orðrétt:

Frá sjónarhóli efnahagslegrar hagkvæmni er auðlindarentuskattur í grundvallaratriðum besta skattlagningin því hann skekkir ekki efnahagslegar ákvarðanir og leggur þar af leiðandi ekki á neinar auka byrðar (þ.e. engan kostnað umfram þær tekjur sem aflað er með skattinum).

Hlutfall áætlaðrar auðlindarentu, sem ríkið gerir tilkall til sem eigandi eða umsjónaraðili, er mismunandi eftir auðlindum en undantekningarlaust er gert ráð fyrir að hluti hennar falli til sérleyfishafanna sjálfra og fyrir því eru nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi er oft erfitt að meta umfang auðlindarentunnar með vissu. Í öðru lagi er eðlilegt að skapa aukinn hvata hjá nýtingaraðila til hagkvæmrar nýtingar og hámarkunar auðlindarentunnar. Í þriðja lagi getur hluti auðlindarentunnar m.a. verið svokölluð nýsköpunarrenta, þ.e. aukin verðmæti auðlindar sem stafa af nýsköpun eða útsjónarsemi nýtingaraðila.

Kjarni málsins er að íslenska þjóðin á auðlindina og veitir með lögum einkaaðilum tímabundin sérleyfi til nýtingar hennar og á því rétt á hluta auðlindarentunnar. Eins og fram kemur hér að framan jafngildir slíkt ekki upptöku hefðbundins arðs af atvinnustarfsemi. Slík réttlætiskrafa um að þjóðin fái hluta auðlindarentunnar er til dæmis grundvöllur löggjafar um sérstaka skattlagningu á olíu- og gasvinnslu innan íslenskrar lögsögu, komi til hennar. Um þá löggjöf var enginn ágreiningur á Alþingi enda engir hagsmunaaðilar til að hafna réttlátu tilkalli þjóðarinnar eins og í tilfalli sérleyfa til nýtingar auðlinda sjávar. Samt liggur nákvæmlega sama réttlætiskrafa til grundvallar.

Tillögur minni hlutans.

Það þarf ekki að koma á óvart að ófyrirséð vandkvæði hafi komið upp við framkvæmd laga um veiðigjöld. Þau fela í sér nýjung sem hefur ekki verið reynd hér áður. Samhliða nefndarálití þessu leggur minni hlutinn fram tillögur til breytingar á lögum um veiðigjöld. Tillögurnar hafa verið útbúnar til að bregðast megi við tvennu, annars vegar óvissu sem tengist vinnslu upplýsinga vegna útreiknings sérstaks veiðigjalds, hins vegar meintum óæskilegum áhrifum sem gjaldálagningin hefur á rekstur minni og meðalstórra sjávarútvegsfyrirtækja.

Fram hefur komið að vafi leiki á hvort veiðigjaldanefnd, sem starfar samkvæmt lögum um veiðigjöld, hafi aðgang að öllum þeim upplýsingum sem hún þarf á að halda til að ákvarða sérstakt veiðigjald. Til að mögulegt verði að bregðast við framangreindum vanda leggur nefndin til að ríkisskattstjóra verði gert skylt að afhenda Hagstofu Íslands og veiðigjaldanefnd rekstrarframtöl og aðrar upplýsingar úr skattframtölum sem hafa þýðingu fyrir ákvörðun veiðigjalda, þ.m.t. upplýsingar um verðmæti rekstrarfjármuna. Þá komi skýrt fram að Hagstofu Íslands beri að taka við gögnunum og vinna úr þeim í samræmi við ákvæði laganna. Áréttað verði að um veiðigjaldanefnd og starfsmenn hennar gilda sömu ákvæði um þagnarskyldu og kveðið er á um í 1. mgr. 117. gr. laga um tekjuskatt. Að sama skapi leggur minni hlutinn til breytingu á lögum um tekjuskatt, skýrt verði að Hagstofu Íslands sé skylt að vinna úr upplýsingum til samræmis við lög um veiðigjöld. Mat minni hlutans er að breytingarnar eigi að gera veiðigjaldanefnd fært að sinna því hlutverki sem henni er ætlað.

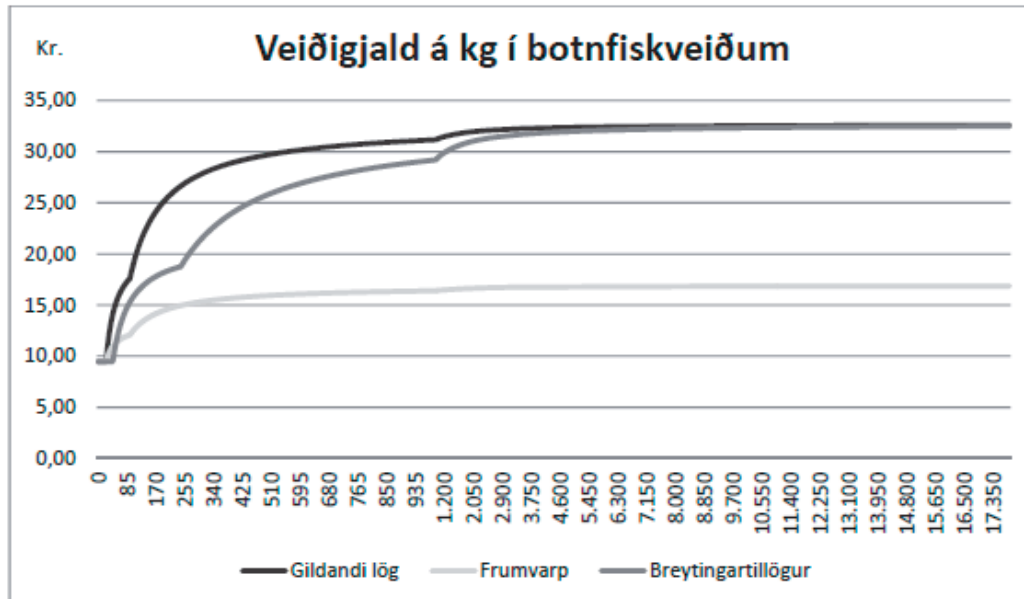
Í því skyni að minnka álogur á minni og meðalstór sjávarútvegsfyrirtæki leggur minni hlutinn til breytingar sem fela í sér að sérstakt veiðigjald verði ekki greitt af fyrstu 50.000 þorskígildiskílónum í stað fyrstu 30.000 eins og kveðið er á um í a-lið 2. mgr. 9. gr. laganna. Þá verði aðeins greitt hálf gjald af næstu 200.000 þorskígildiskílónum, í stað 70.000 eins og kveðið er á um í b-lið 2. mgr. 9. gr. laganna, þannig að fullt gjald verði ekki lagt á fyrir en afli fer umfram 250.000 þorskígildiskíló. Með þessum hætti telur minni hlutinn komið til móts við lítil og meðalstór fyrirtæki á mun hnitmiðaðri hátt en lagt er til í frumvarpinu.

Álagning sérstaks veiðigjalds samkvæmt gildandi lögum.

Þorskígildi (þúsund)	Fjöldi félaga	Afli samtals	Gjaldfrjáls afli	Lækkun	Lækkun í krónum
< 30	269	2.786.546	2.786.546	100,0%	69.663.655
> 30 < 100	104	5.394.754	4.257.377	78,9%	106.434.422
> 100	166	340.910.172	10.790.000	3,2%	269.750.000
Samtals:	539	349.091.472	17.833.923	5,1%	445.848.078

Álagning sérstaks veiðigjalds samkvæmt tillögu minni hlutans.

Þorskígildi (þúsund)	Fjöldi félaga	Afli samtals	Gjaldfrjáls afli	Lækkun	Lækkun í krónum
< 50	324	4.809.155	4.809.155	100,0%	120.228.876
> 50 < 250	102	11.880.217	8.490.108	71,5%	212.252.709
> 250	113	332.402.100	16.950.000	5,1%	423.750.000
Samtals	539	349.091.472	30.249.263	8,7%	756.231.585



Mynd 1. Áhrif breytingartillagna minni hlutans á fjárhæð sérstaks veiðigjalds á hvert þorskígildiskíló í botnfiski.

Í ljósi umsagna sérfræðings á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins auk áætlaðra afkomu sjávarútvegsins að mati veiðigjaldanefndar og umsagna um málið leggur minni hlutinn fram breytingartillögu við frumvarpið sem felur í sér að sérstaka veiðigjaldið á botnfisk verði fært aftur úr 7,38 kr., eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, í 23,20 kr. eins og er í núgildandi lögum.

Í eftirfarandi töflu, sem fram kemur í umsögn veiðigjaldanefndar við frumvarpið, má sjá hver áætluð afkoma sjávarútvegsins var á árinu 2011 sem lögð er til grundvallar útreikningi á veiðigjaldinu.

Veiðigjöld

	Botnfiskur			Uppsjávarfiskur			Sjávarútvegur alls
	Veiðar	Vinnsla	Samtals	Veiðar	Vinnsla	Samtals	Veiðar + Vinnsla
EBITDA	26.499	24.496	50.995	17.257	14.902	32.159	83.154
Reiknuð ávöxtun, 8% á rekstrarfjármuni	9.205	7.083	16.288	3.598	3.894	7.492	23.780
8% ávöxtun á váttryggingarverðm. skipa + 20% á veiðarfæri	8.883	0	8.883	3.472	0	3.472	12.355
Reiknuð renta (EBITDA-reiknuð ávöxtun)	8.411	17.413	25.824	10.187	11.008	21.195	47.019
Porskígildi	339.966	385.792		109.311	118.691		504.483
Renta á þorskígildi, kr/ígildi	24,7	45,1	66,9	93,2	92,7	178,6	93,2
80% af rentu í vinnslu	0	13.930	13.930	0	8.806	8.806	22.737
50% af reiknaðri rentu (ár 1 í veiðigjaldi)	4.206	6.965	11.171	5.094	4.403	9.497	20.667
Veiðigjald í krónum á þorskígildi	12,4	18,1	30,4	46,6	37,1	71,5	
Almennt gjald (fast)			9,5			9,5	
Sérstakt veiðigjald			20,9			62,0	

Tekjur ríkissjóðs.

Breytingarnar sem minni hlutinn leggur til munu hafa lítils háttar áhrif á tekjur ríkissjóðs og hverfandi miðað við þau áhrif sem hljótast munu af breytingum sem meiri hlutinn leggur til að verði samþykktar óbreyttar frá frumvarpinu. Áhrifin koma annars vegar til vegna beinna breytinga á sérstöku veiðigjaldi og hins vegar vegna breytinga á svokölluðu frímarki (a-liður 2. mgr. 9. gr. laganna) og afsláttarþrepi (b-liður 2. mgr. 9. gr. laganna).

Núgildandi frímærk og afsláttarþrep hafa í för með sér að sérstakt veiðigjald er ekki lagt á um 17.000 þorskígildistonn. Það samsvarar um 3,5% áætlaðs heildarafla næsta fiskveiðiár. Frímærk og afsláttarþrep hafa í för með sér um 445 millj. kr. lækkun tekna miðað við fulla álagningu sérstaks veiðigjalds. Þær breytingar sem minni hlutinn leggur til gera það að verkum að um 20.000 þorskígildistonn verða gjaldfrjáls til viðbótar því sem nú er. Af tillögum minni hlutans um breytingar á frímærki og afsláttarþrepi leiðir að tekjur ríkissjóðs verða um 310 millj. kr. lægri en annars hefði orðið að óbreyttu.

Minni hlutinn telur að með framangreindum breytingartillögum sé brugðist við þeirri gagnrýni sem beinst hefur að lögum um veiðigjöld samhliða því að styrkari stöðum verði skotið undir starfsemi veiðigjaldanefndar og lagagrundvöll veiðigjalda.

Að teknu tilliti til breytingartillagna minni hlutans mun veiðigjald á næsta fiskveiðiári verða sem hér segir:

	Þorskígildi	Gjald	Veiðigjald
Almennt gjald	510.000	9,5	4.845.000
Sérstakt gjald:			
botnfiskur	400.000	23,2	9.280.000
uppsjávarfiskur	110.000	38,25	4.207.500
Sérstakt gjald, alls			13.487.500
Frítekjumark			756.000
Lækkun vegna skulda vegna kaupa á aflahlutdeild			1.800.000
Samtals áætlað almennt og sérstakt veiðigjald			15.776.500

Minni hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 28. júní 2013.

Katrín Júlíusdóttir,
frsm.

Björt Ólafsdóttir,
með fyrirvara.

Björn Valur Gíslason.