

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um veiðigjald, nr. 145/2018 (framkvæmd fyrninga).

Frá 1. minni hluta atvinnuveganefndar.

Ákvörðun veiðigjalds og gjaldtaka af fiskveiðiauðlindinni.

Íslendingar hafa allt frá því að byggð komst á hér á landi byggt afkomu sína á sjávarútvegi. Fiskveiðiauðlindin er þannig ein af grunnstoðum íslensks efnahagslífs og samfélags. Þótt fjölbreytni atvinnulífs hafi aukist mikið á síðastliðnum áratugum er fiskveiðiauðlindin enn ein stærsta sameiginlega auðlind þjóðarinnar. Eins og segir í 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, eru nytjastofnar á Íslandsmiðum sameign íslensku þjóðarinnar, auk þess sem greinin áréttar að enginn geti öðlast eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði yfir veiðheimildum á grundvelli úthlutunar þeirra samkvæmt lögnum. Þótt þróun mála á sviði eignarhalds í sjávarútvegi hafi verið með þeim hætti að fáir sterkir aðilar hafi öðlast yfirburðastöðu má ekki gleyma þeim hugmyndafræðilega grundvelli sem ætti að byggja alla stefnumörkun og ákvarðanatöku á þegar kemur að þessari sameiginlegu auðlind þjóðarinnar.

Veiðigjald ætti þannig alltaf að fela í sér sanngjarnt gjald frá þeim sem hagnýtir auðlindina til eiganda auðlindarinnar, þjóðarinnar. Staðreyndin er því miður sú að það hefur ekki tekist. Almenníngur í landinu hefur horft á stórfyrirtækin byggja upp fjármuna- og valdablokkir sínar með arði af fiskveiðiauðlindinni og gjaldið til þjóðarinnar bliknar í samanburði við arðgreiðslurnar sem rata í vasa eigenda þessara stórútgerða. Grundvöll gjaldheimtunnar fyrir þessa notkun auðlindarinnar er að finna í lögum um veiðigjald, sem sett voru árið 2018. Samkvæmt því sem fram kemur í greinargerð frumvarps til laga um veiðigjald (144. þskj. á 149. löggjafarþingi) var meginmarkmið þess að tryggja þjóðinni réttlátan hlut af arðsemi auðlindarinnar og að veiðigjöld taki tillit til afkomu sjávarútvegsins. Lögin leystu af hólmi eldri lög um sama efni, nr. 74/2012, en veiðigjöld hafa verið tekin allt síðan árið 2002. Þrátt fyrir að yfirlýst meginmarkmið nýrra laga um veiðigjöld, sem sett voru árið 2018, hafi verið að tryggja þjóðinni réttlátan hlut af arðsemi auðlindarinnar þá virðist sem það hafi mistekist.

Með frumvarpi þessu er brugðist við tilteknum mistökum í lagasetningu sem hefðu getað valdið afar óæskilegum áhrifum á veiðigjald milli ára. Vegna málsmeðferðar og verklags við framlagningu og afgreiðslu þessa máls, sem reifuð verða nánar hér að aftan, tekur 1. minni hluti ekki afstöðu með afgreiðslu málsins, en vill þó að gefnu tilefni gera nokkrar alvarlegar athugasemdir við tilhögun veiðigjalds á grundvelli þeirra laga sem frumvarp þetta á að breyta. Að mati 1. minni hluta hefur núverandi tilhögun veiðigjalds ekki verið með þeim hætti að skapa sátt um gjaldtöku í sjávarútvegi. Raunar virðist sem svo að afkoma stórútgerðanna sé áreiðanlegasti þátturinn í íslenskum sjávarútvegi og að arðgreiðslur þeirra til eigenda séu jafnan langt umfram það gjald sem skilað er til eiganda auðlindarinnar. Með frumvarpi þessu er aðeins lögð til minni háttar lagfæring á þessu fyrirkomulagi, og þá er hún aðeins tæknilegs eðlis. Réttara væri að setja í forgang að endurskoða grundvöll veiðigjaldsins með þeim hætti að það færi arð af auðlindinni á réttan stað, þ.e. til þjóðarinnar.

Samkvæmt 4. gr. laganna er veiðigjald ákvarðað með þeim hætti að það skuli nema 33% af reiknistofni hvers nytjastofns. Reiknistofn veiðigjaldsins er svo ákvarðaður í 5. gr., en í einföldu máli má svo segja að reiknistofn sé ákveðinn með þeim hætti að frá aflaverðmæti sé dreginn breytilegur úthaldskostnaður og fastur kostnaður. Þannig grundvallast veiðigjald á rekstrarafkomu útgerðarinnar, í stað þess að vera eiginleg gjaldtaka fyrir það magn afla sem kemur úr sjónum. Þótt slíkt fyrirkomulag hafi kosti þá hafa gallar þess orðið mjög sýnilegir á undanförunum árum. Margt bendir til þess að bæði verðmat á afla og mat á kostnaði við ákvörðun veiðigjalds gefi ekki endilega rétta mynd af auðlindarentu fiskveiðiauðlindarinnar og því ástæða til að ætla að hlutdeild þjóðarinnar sé ekki sanngjörn. Til að skapa megi sátt um sjávarútveginn þarf sanngjarnar og skýrar reglur og rétt væri að setja það verkefni í algeran forgang.

Málsmeðferð.

Nauðsyn þess að gera breytingar á 5. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018, vegna víxlverkunar við ákvæði LXX í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, er rakin í greinargerð frumvarpsins og í nefndarálitni meiri hluta atvinnuveganefndar. Að mati 1. minni hluta er ástæða til að koma í veg fyrir þessa víxlverkun, sérstaklega þar sem hún gæti haft þau áhrif að veiðigjöld myndu lækka allverulega sum árána fram til ársins 2025. Með frumvarpinu er ríkisskattstjóra falið að dreifa fyrningum skipa umfram tiltekna upphæð á fimm ár, og þannig koma í veg fyrir verulegar sveiflur á milli ára vegna fyrninga.

Frumvarpið felur þannig í sér viðbrögð við mistökum í lagasetningu sem hefðu getað valdið afar óheppilegum breytingum á veiðigjaldi milli ára. Verklag við framlagningu og meðferð frumvarpsins verður að skoðast í samræmi við þessa stöðu, þ.e. að frumvarpið feli í sér lagfæringu á mistökum í lagasetningu. Hættan á mistökum í lagasetningu eykst einmitt þegar Alþingi gefur sér ekki tíma til þess að vanda til verka. Tveggja vikna umsagnarfræstur, rúmur tími fastanefnda til að funda, boða gesti og vinna að framvindu mála auk nægs fyrirvara á afgreiðslu mála eru lykilþættir í því að tryggja faglega meðferð þingmála og réttaröryggi borgaranna. Aðeins með því að gæta að þessu faglega ferli má draga verulega úr líkum á mistökum í lagasetningu. Þau tilvik kunna að koma upp þar sem ytri aðstæður krefjast þess að þingið bregðist við með skjótum hætti til að tryggja einhverja tiltekna hagsmuni þjóðarinnar, en sú staða sem brugðist er við með framlagningu þessa frumvarps hefur legið fyrir lengi. Engin ástæða er fyrir því að þingið vinni með svo skjótum hætti og auki þannig hættuna á mistökum í lagasetningu önnur en sú að þeir tveir ráðherrar sem bera ábyrgð á þeim lagabálkum sem orsaka víxlverkunina voru ómeðvitaðir um hana þangað til þeim var bent á hana, og brugðust þá við með því að flýta málsmeðferð í gegnum Alþingi, með aðstoð þingmanna stjórnarmeirihlutans.

Þessi vinnubrögð eru óheppileg, en því miður ekkert einsdæmi á Alþingi. Allt of algengt er að lagasetningu sé flýtt til að laga mistök með misalvarlegum afleiðingum. Rétt er í því sambandi að benda á lög nr. 9/2017, sem ætlað var að lagfæra villu í lagasetningu af hálfu Alþingis sem kom fram í lögum nr. 116/2016, um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra. Hin meinta lagfæring sem fólst í lögum nr. 9/2017 fól í sér afturvirka réttindaskerðingu sem var afgreidd í flýti af Alþingi, en var síðan dæmd af Landsrétti brot á stjórnarskrárvörðum eignarrétti, sbr. 72. gr. stjórnarskrárinnar (Lrd. 466/2018). Vegna mistakanna og dóms Landsréttar varð íslenska ríkið bótaskyld um tæpa fimm milljarða króna gagnvart ellilífeyrisþegum. Slík mistök ættu að vera víti til varnaðar fyrir Alþingi þegar kemur að lagasetningu í flýti, en af vinnubrögðunum að

dæma hefur ekki mikið breyst á þeim sjö árum sem liðin eru frá því að framangreind mistök áttu sér stað.

Nauðsyn þess að gefa rúman tíma til afgreiðslu mála endurspeglast líka í þeirri víxlverkun sem þessu frumvarpi er ætlað að laga. Án þess að gefa nægan tíma við samningu og meðferð máls er hætta á að slík víxlverkun sem hér liggur fyrir komi upp aftur. Nauðsynlegt er að kanna ítarlega hvort breyting á einum tilteknum lögum kunni að hafa keðjuverkandi áhrif áður en lög eru samþykkt á Alþingi, sem er mun erfðara þegar flýtimeðferð er beitt eins og í þessu tilfelli.

Afstaða.

Þótt 1. minni hluti telji núverandi fyrirkomulag við ákvörðun veiðigjalds á grundvelli 4. og 5. gr. laga um veiðigjöld ófullkomið þá er engu að síður mikilvægt að stuðla að sanngjarnri og fyrirsjáanlegri gjaldtöku fyrir fiskveiðiauðlindina. Því mun 1. minni hluti ekki setja sig gegn afgreiðslu málsins, en ítrekar framangreindar athugasemdir um málsmeðferð frumvarpsins.

Alþingi, 29. nóvember 2022.

Gísli Rafn Ólafsson.