



Greinargerð Einars K. Guðfinnssonar og Jóns Gunnarssonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis, um frumvarp til laga um heildarendurskoðun á fiskveiðistjórnarlögunum.

(827. mál á 139. löggjafarþingi)

Líklega er það einsdæmi og að minnsta kosti finnst þess fá dæmi að stjórnarfrumvarp sem lýtur að grundvallarskipulagi okkar helstu atvinnugreinar, eins og fyrirbyggjandi frumvarp um stjórn fiskveiða, hafi fengið svo hraklega dóma hvarvetna sem borið hefur verið niður. Gildir þar einu hvort um er að ræða fræðilegar vandaðar úttektir hagfræðinga og lögfræðinga, álit útgerðarmanna, sjómanna, fiskverkenda, sveitarfélaga og heildarsamtaka launafólks og fjármálastofnana, eða nokkurra þeirra sem hafa látið skoðun sína í ljósi. Ber þar allt að sama brunni. Allir komast að þeirri niðurstöðu að frumvarpið sé ekki á vetur setjandi.

Þetta er og afstaða okkar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis. Við leggjum því til að frumvarpið verði lagt til hliðar og það verði ekki grundvöllur þeirrar endurskoðunar á fiskveiðilöggjöfnni sem nú er á döfnni. Þess í stað verði við frekari vinnu byggt á niðurstöðu *starfshóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra* sem vann að endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða og skilaði álitu sínu í september árið 2010. Í þeirri vinnu verði lögð áhersla á víðtækt samráð og á grundvelli þess lagt fram frumvarp á 140. löggjafarþingi.

Aðdragandinn.

Fyrstu skref ríkisstjórnarinnar við vinnu að endurskoðun fiskveiðistefnunnar lofuðu á margan hátt góðu. Átján fulltrúar allra helstu hagsmunasamtaka í sjávarútvegi, sveitarfélaga og þingflokka voru skipaðir í nefnd sem hafði það að markmiði að endurskoða gildandi lög um stjórn fiskveiða. Nefndin dró saman gríðarlegt magn verðmætra upplýsingar, réð sérfræðinga til þess að leggja mat á einstakar leiðir og útfæra síðan þá samningaleið sem nefndin varð að langmestu sammála um. Þetta hefði getað orðið sá grundvöllur sáttar um skynsamlega fiskveiðistjórn sem mikilvæg hlýtur að teljast. En því miður var þessu mikla tækifæri klúðrað í framhaldinu.

Í stað þess að vinna áfram á þessum grundvelli tók við mikið innbyrðis tog innan og á milli stjórnarflokkanna sem lyktaði með frumvarpi því sem nú er til meðferðar í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis og lagt var fram á Alþingi 19. maí sl. Engin tilraun var gerð til þess að leggja nokkurt mat á afleiðingar frumvarpsins við undirbúning þess. Leiðarljós þess



varð enda ekki það að stuðla að hagkvæmum og arðbærum atvinnurekstri. Frumvarpið var í rauninni sett fram að óathuguðu máli, en jafnframt boðað að fengnir yrðu til verka sérfræðingar sem legðu mat á afleiðingar og áhrif þess. Ítarlegt og vandað álit þeirra leit dagsins ljós 14. júní sl. – heilum mánuði eftir að frumvarpið var lagt fram. Þetta eru hrakleg vinnubrögð af hálfu þeirra sem bera pólitíska ábyrgð á málinu, þó virða megji þann vilja sem í því felst að láta taka út áhrif frumvarpsins, þó seint sé. Öll vinnubrögð við gerð og framlagningu frumvarpsins bera merki óvandaðra vinnubragða sem geta ekki í neinu talist í samræmi við þau markmið sem Alþingi hefur sett sér um gerð lagafrumvarpa.

Áhrif frumvarpsins.

Í skýrslu sérfræðingahópsins er farið vandlega yfir helstu atriði frumvarpsins og mat lagt á áhrif þess. Hér á eftir verður í örstuttu máli vikið að nokkrum niðurstöðum skýrsluhöfunda:

1. Ljóst er að forsenda auðlindarentunnar sem er að myndast í sjávarútvegi er núverandi skipulag veiðanna. Er þetta í samræmi við þau markmið sem sett voru fram við setningu laganna um stjórn fiskveiða frá árinu 1990. Skýr nýtingarréttur hefur stuðlað að aukinni hagkvæmni og minni sóun.
2. Hagkvæmni sjávarútvegsins byggist á markaðsdrifinni virðisbætur sem yrði rofin með þeim breytingum sem frumvarpið boðar og mundi stuðla að lægra afurðaverði.
3. Forsenda auðlindarentunnar, sem veiðigjald til ríkisins byggist á, er að skipulag fiskveiðanna sé hagkvæmt. Með því að draga úr hagræðingu og hagkvæmni lækkar þessi tekjustofn ríkisins.
4. Með því fyrirkomulagi nýtingarsamninga sem frumvarpið boðar, hækkuðu veiðigjaldi og óvissu sem lagasetning á grundvelli frumvarpsins skapar, yrði aðgangur að fjármagni lakari og lánsfjármögnun dýrari. Þetta mundi draga úr nauðsynlegri fjárfestingu og skaða sérstaklega nýliðun í sjávarútvegi.
5. Framangreint leiðir til þess að eiginfjárfrafa stóreykst, sem gerir það enn erfiðara en nú að hafa aðgang að fiskveiðiauðlindinni. Hugmyndir um breytingar á veðsetningarmöguleikum mundu og skapa ójafnræði og hamla fjármögnun.
6. Framsalsbann eftir tiltekinn árafjölda mun hafa margvísleg áhrif. Aðgengi nýliða minnkar, hagræðingarmöguleikar versna og aðlögunarhæfni greinarinnar verður minni, í atvinnugrein þar sem slíkt er þó gríðarlega mikilvægt.
7. Sú samningaleið sem er kynnt í frumvarpinu felur í sér eins konar endastöð. Eftir tiltekinn tíma mun ríkja fullkomin óvissa og engin viðmið eru gefin um mögulegan



endurnýjunarrétt að loknu tilteknum tíma. Þetta er algjörlega í blóra við þá útfærslu samningaleiðar sem kynnt var á sínum tíma í stóru endurskoðunarnefndinni.

8. Sú skipting í potta sem frumvarpið gerir ráð fyrir leiðir til minni hagkvæmni og felur í sér stóraukið miðstýringarvald ráðherra.
9. Ætlunin er með frumvarpinu að auka þann hluta veiðiréttarins sem úthlutað er á grundvelli útleigu ríkisins. Er það gert til þess að stuðla að aukinni nýliðun. Því skýtur mjög skökku við að aðrir þættir frumvarpsins vinna gegn því markmiði.
10. Tillögur frumvarpsins munu stuðla að auknu brottkasti.
11. Áhrif frumvarpsins, yrði það að lögum, á rekstur og efnahag sjávarútvegsfyrirtækjanna yrðu almennt til hins verra. Hvað reksturinn varðar þá eru áhrifin þau að EBITDA hagnaður fyrirtækjanna minnkar um 20%. Það er ljóst að slíkt hefði mjög alvarlegar afleiðingar fyrir greinina í heild, en þó alveg sérstaklega fyrir nýrri og smærri fyrirtækin og mundi því örugglega stuðla að aukinni samþjöppun. Þá ylli þetta því að beinar tekjur ríkisins af auðlindagjaldi drægjust saman.
12. Ef efnahagsreikningar sjávarútvegsfyrirtækjanna eru skoðaðir sérstaklega eru áhrifin einnig mjög mikil. Hjá tuttugu stærstu fyrirtækjunum mundi endurmetið eiginfjárlutfall fara úr því að vera jákvætt um 33% í að vera neikvætt um 5%. Og útkoman fyrir krókaafلامarksfyrirtækin er enn þá verri. Endurmetið eiginfjárlutfall krókaafلامarksfyrirtækja í úrtaki skýrsluhöfunda fer úr því að vera neikvætt um 13% í að vera neikvætt um 83%.
13. Skýrslan sýnir fram á að nýliðun verði erfiðari samkvæmt frumvarpinu en hún er í dag.
14. Þá er í skýrslunni vikið að byggðabáttum sem frumvarpinu er ætlað að mæta. Bent er á að sú leið sem frumvarpið varðar sé ekki líkleg til árangurs og aðrar leiðir í því sambandi færari og árangursríkari.

Til viðbótar við ofangreint skal einnig bent á eftirtalið:

- i. Endurskoðunarfyrirtækið Deloitte, sem er hið stærsta á sviði endurskoðunar sjávarútvegsfyrirtækja, vekur athygli á því að: „*Verði frumvarpið samþykkt verða núverandi keyptar aflaheimildir gjaldfærðar að fullu í reikningsskilum sjávarútvegsfyrirtækja í samræmi við ákvæði ársreikningalaga og alþjóðlegra reikningsskilastaðla þar sem sú óefnislega eign verður ekki lengur til staðar. Vegna þessa lækkar eigið fé um samsvarandi fjárhæð.*“ Bendir Deloitte á að verðmæti aflaheimilda í efnahagsreikningum sjávarútvegsfyrirtækja er nú um 181 milljarður kr. og eigið fé 108 milljarðar kr. Þetta mun því hafa í för með sér að sjávarútvegurinn



verður með neikvætt eigið fé og gjaldfærslan mun leiða til þess að skattgreiðslur sjávarútvegsfyrirtækja verða miklu lægri en ella hefði verið. – Eru þá ótalin þau áhrif sem þetta hefði síðan á fjármögnunarmöguleika flestra sjávarútvegsfyrirtækjanna.

- ii. Karl Axelsson hrl. og dósent leggur mat á frumvarpið í greinargerð sem fyrir nefndinni liggur. Meðal þess sem hann bendir á er eftirtalið:
- Frumvarpið skerðir atvinnuréttindi núverandi handhafa aflaheimilda þannig að það varðar við 72. stjórnarskrárinnar.
 - Hin miklu áhrif á rekstrarhæfni og eiginfjárstöðu fyrirtækjanna sem frumvarpið felur í sér gengur afar langt í að svipta útgerðir grundvöll atvinnuréttindanna, eða takmarka þau með stórfelldum hætti, en slík ákvæði njóta stjórnarskrárvendar.
 - Frumvarpið stenst hvorki kröfur um skýrleika né réttaröryggi.
 - Engin tilraun er gerð til þess að meta áhrif frumvarpsins af ábyrgðarmönnum þess.
 - Fyrir fram ákveðinn gildistími frumvarpsins er gagnrýnisverður með hliðsjón af þeirri óvissu sem sköpuð er og sjónarmiðum um réttaröryggi.
 - Ekki er í athugasemdum með frumvarpinu fjallað um það álitafni hvort frumvarpið standist stjórnarskrá.
 - Og loks má nefna að ráðherra er falið umfangsmikið ákvörðunarvald um tugi málefna og í sumum tilvikum væri um að ræða valdaframsal sem stangaðist á við stjórnarskrá.

Hér hefur verið tekinn sá kostur að draga fram afleiðingar þess að frumvarpið yrði að lögum samkvæmt þeim úttektum sem gerðar hafa verið af ofangreindum fræðimönnum og sérfræðingum. Mjög margt fleira mætti tína til og má til dæmis vísa í gagnrýni annarra fræðimanna, svo sem Þórólfs Matthíassonar og Jóns Steinssonar. Sá síðarnefndi bendir til dæmis á það sem snýr að meðferð leigukvóta ríkisins, en í frumvarpinu er ráðherra falið altækt vald um meðferð þessara aflaheimilda.

Þrjár helstu fjármálastofnanir landsins sendu nefndinni umsagnir sínar. Niðurstaða þeirra er algjörlega samhljóða. Arion banki segir varasamt að ráðast í jafnmikla uppstokkun á fiskveiðistjórnarkerfinu og fyrirhugað frumvarp leggur til. Íslandsbanki telur að breytingar frumvarpsins veiki fyrirtækin og skerði getu þeirra til að standa við skuldbindingar sínar gagnvart lánastofnunum, rýri verðgildi lánasafnanna og kalli á auknar afskriftir og tap fyrir bankana. Landsbankinn leggur það mat á frumvarpið að tap bankans af áhrifum frumvarpsins geti numið um 25 milljörðum kr. Þá bendir bankinn á að verði frumvarpið að lögum gæti það



leitt til þess að skuldabréf til gamla Landsbankans (LBI) verði gjaldfelld, með hrikalegum afleiðingum fyrir Landsbankann. Enn eru þá ótalin áhrifin á aðrar lánastofnanir, svo sem Bygðastofnun og sparisjóði. Þessar stofnanir hafa meðal annars lánað til minni útgerða, svo sem krókaafلامarksútgerða, en eins og þegar hefur verið rakið verða afleiðingar frumvarpsins, verði það að lögum, enn þá skelfilegri fyrir þær en aðrar útgerðir í landinu. Ljóst er því, að verði frumvarpið að lögum mun ríkissjóður þurfa að leggja fram mikla fjármuni með beinum hætti vegna eignarhalds síns á fjármálastofnunum.

Ljóst er að hinar fyrirhugðu breytingar munu hafa miklar og neikvæðar afleiðingar fyrir þau byggðarlög sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi. Afleiðingar frumvarpsins yrðu fyrirsjáanlega fjöldagjaldþrot í sjávarútvegi og þarf þá ekki að fjölyrða um þá stöðu sem kæmi upp von bráðar í fjölmörgum byggðum.

Í þessu samhengi er rík ástæða til þess að benda á að ýmis sveitarfélög hafa látið taka saman áhrifin af þessu frumvarpi á atvinnulífið í byggðarlögunum. Sú niðurstaða er öll á sama veg. Áhrifin eru mikil og þau eru neikvæð fyrir sveitarfélögin; sjávarbyggðirnar sem títtnefndar eru. Niðurstöður endurskoðunarfyirtækisins KPMG, sem vann ítarlega úttekt á áhrifum fyrirhugaðrar lagasetningar á sveitarfélagið Hornafjörð, eru lýsandi fyrir þetta, en þar segir meðal annars:

„Í þessari skýrslu hafa verið dregin fram bein fjárhagsleg áhrif á sveitarfélagið sem eru umtalsverð. Það er einnig niðurstaða okkar athugunar að þau samfélagslegu áhrif sem samdráttur í aflaheimilum myndi hafa í för með sér séu umfangsmikil og skapi óvissu í samfélaginu.

Sjávarútvegur er aflvél samfélagsins í Hornafirði. Fyrirhugaðar og áorðnar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu, eins og þær liggja fyrir núna, munu að okkar mati hafa neikvæð áhrif á þessa aflvél og umtalsverð áhrif á samfélagið í heild sinni.“

Loks er ástæða til þess að ítreka að umsagnir eru allar á eina lund og fela í sér djúpstæða og mikla gagnrýni á málið allt. Léttvægt og ábyrgðarlaust er að afgreiða þau mál með þeim hætti sem stjórnarliðar hafa gert, með uppnefnum og með því að reyna að sá fræjum tortryggni. Það er ómaklegt og lítt til þess fallið að stuðla að ábyrgri og efnislegru umræðu um þýðingarmikið mál. Umsagnaraðilar koma víða að, endurspegla almannahagsmuni og hafa sett fram málefnaleg sjónarmið sem ekki verður vikist undan að taka afstöðu til með öðru en upphrópunum og örökstuddum gífuryrðum.

Meðal umsagnaraðila er Alþýðusamband Íslands, ASÍ, sem segir í niðurlagi álits síns:



„Alþýðusamband Íslands telur frumvarpið í núverandi mynd svo gallað að það leggst gegn samþykkt þess. ASÍ telur mikilvægt að áfram verði unnið að nauðsynlegum breytingum á fiskveiðistjórnarkerfinu. Mikilvægt er að sú vinna verði unnin í víðtæku samráði þar sem fulltrúar launafólks komi að málum og að áhersla verði lögð á að skapa sem besta og víðtækasta sátt um niðurstöðuna.“

Tillögur að breytingum á fiskveiðistjórnarkerfinu.

Við fulltrúar Sjálfstæðisflokksins áréttum þá afstöðu sem kom fram í niðurstöðu endurskoðunarnefndarinnar sem fyrr hefur verið vitnað til og teljum við eðlilegast að framhald frekari vinnu byggist á sjónarmiðum og niðurstöðum nefndarinnar. Í því sambandi undirstrikum við eftirfarandi sem við teljum að eigi að vera leiðarljós í nýju fiskveiðistjórnarfrumvarpi:

1. Sett verði ákvæði í stjórnarskrá, þar sem þær náttúruauðlindir sem nú eru taldar í þjóðareign, þ.m.t. fiskistofnar í íslenskri lögsögu, verði lýstar þjóðareign, eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum, gegn gjaldi sem renni í ríkissjóð. Slík afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi.
2. Gerðir verði nýtingarsamningar við núverandi fiskveiðiréttarhafa. Samningstími taki mið af öðrum nýtingarréttarsamningum sem til dæmis verða gerðir við þá er nýta orku í eigu ríkisins. Tryggt verði að tímalengdin stuðli að langtímahugsun og arðbærri fjárfestingu í sjávarútvegi, en dragi ekki úr henni eins og tillögur frumvarpsins gera svo ómótmælanlegt er. Í samningunum verði að finna skýr endurnýjunarákvæði. Fyrir afnotaréttinn komi gjald er renni til ríkisins.
3. Þrátt fyrir þær deilur sem hafa orðið um hina félagslegu-, atvinnulegu- og byggðalegu „potta“ varð það niðurstaða mikils meiri hluta endurskoðunarnefndarinnar (sáttanefndarinnar) um fiskveiðistjórnarlögin að þeir yrðu til staðar. Eðlilegast er að binda magn þeirra við það hlutfall af úthlutuðum aflaheimildum sem hér var til staðar við fiskveiðiáramótin 2009/2010. Tæki þetta magn því þeim breytingum sem leiðir af úthlutuðu heildaraflamarki. Ljóst er að um 90% aflaheimildanna eru nú á landsbyggðinni. Auknar tilfærslur, svo sem eins og þær sem framkvæmdar hafa verið og frumvarpinu er ætlað að stórauka, verða því einkanlega tilfærslur á milli byggðarlaga á landsbyggðinni og styrkja því ekki landsbyggðina í heild.
4. Engum vafa er undirorpið að aflamarkskerfið hefur leitt til hagræðingar og aukinnar arðsemi í sjávarútvegi, en það hefur hins vegar ekki gerst án kostnaðar í einstökum



byggðarlögum. Eðlilegt er því að nýta a.m.k. hluta af þeim tekjum sem munu fást með veiðileyfagjaldi til þess að stuðla að eflingu innviða og annars atvinnulífs í sjávarútvegsbyggðunum. Það er ákveðið réttlætismál því að öllum má vera ljóst að sú þróun í átt að aukinni afkastagetu í vinnslu og veiðum getur haft neikvæð áhrif á einstakar byggðir. Sanngjarnt hlýtur því að teljast að nýta hluta þess heildarafraksturs sem þjóðfélagið fær af hagkvæmari sjávarútvegi til þess að stuðla að atvinnusköpun á þeim landsvæðum sem verða fyrir búsifjum vegna þeirrar hagræðingar sem óhjákvæmileg er í sjávarútvegi líkt og öðrum atvinnugreinum. Sú leið er mun farsælli fyrir byggðirnar en að halda áfram á þeirri braut aflatilfærslna sem mörkuð er með frumvarpinu.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd Alþingis lýsa sig sem áður reiðubúna til þess að taka þátt í frekari vinnu við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða til þess að gera nauðsynlegar og skynsamlegar breytingar á gildandi lögum með það að markmiði að skapa sátt um þýðingarmikið mál með hagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi.