

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10

150 Reykjavík

2. febrúar 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Fiskistofu og ýmsum öðrum lögum (gjaldskrárheimildir), þskj. 625 – 417. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi leggjast gegn samþykkt frumvarpsins.

Almennt

Samtökin mótmæla þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar sem birst hefur í fjölmörgum frumvörpum og frumvarpsdrögum undanfarin misseri þar sem einstökum stofnunum eru heimilaðar auknar gjaldtökuheimildir og kynnt frumvörp um nýja markaða tekjustofna. Svo virðist sem ætlunin sé að draga úr því að stofnanir þurfi að sækja gjaldaheimildir til Alþingis og fjárlaga og því aðhaldi sem því fylgir og að í staðinn séu fundnar aðrar leiðir til að auka tekjur til ákveðinna verkefna eða starfsemi og aukins eftirlits.

Nokkur dæmi má nefna án þess að um tæmandi upptalningu sé að ræða. Með tillögu um flutning netöryggissveitar frá Póst- og fjarskiptastofnun til lögregluþyrvalda fylgdi tillaga um nýtt netöryggisgjald án þess að dregið væri úr gjaldtökuheimildum Póst- og fjarskiptastofnunar. Ný lög hafa verið sett til að jafna orkukostnað um allt land. Umhverfisráðherra hefur lagt fyrir Alþingi frumvarp um sérstakan skatt til að fjármagna athugun á vatni um landið. Ætlunin er að framvegis verði þjóðskrá fjármögnuð með sérstöku gjaldi en helstu greiðendur verða væntanlega aðrar ríkisstofnanir. Kynnt hafa verið frumvörp um stórauknar gjaldtöku- og eftirlitsheimildir Samgöngustofu. Einnig má í þessu samhengi má einnig nefna náttúrpassann sem til umræðu er á Alþingi.

Svo virðist sem verið sé að hverfa frá því að fjármagna starfsemi ríkisins með fáum breiðum almennum og undantekningarlitlum skattstofnum og taka þess í stað upp gjaldtökuheimildir sem eru sértækar, ógagnsæjar, án mikils aðhalds og með litlu eftirliti. Þessari þróun mótmæla samtökin og telja hana varla samrýmast frumvarpi um opinber fjármál sem einnig er til umfjöllunar á Alþingi.

Vandi ríkissjóðs og ríkisstofnana liggur ekki í ónógum heimildum til tekjuöflunar heldur liggur vandinn fyrst og fremst á gjaldahliðinni.

Um frumvarpið

Samtökin mótmæla stóraukinni álagningu á sjávarútveginn sem í frumvarpinu felst. Það er ljóst af mati frumvarpshöfunda sjálfra að um verulega kostnaðaraukningu er að ræða. Samtökin telja einnig að með frumvarpinu sé komið langt út fyrir hvað teljast megi vera eðlilegar gjaldskrárheimildir fyrir veitta þjónustu en í raun verið að skattleggja fyrirtækin í greininni.

Fyrirtæki í sjávarútvegi greiddu um 25,7 milljarða á árinu 2013 til ríkisins í veiðigjöld, tryggingagjöld, kolefnisgjöld og tekjuskatt. Þar af voru um 9,1 milljarður greiddur í almennt og sérstakt veiðigjald fiskveiðiárið 2013/14, um 8,7 milljarðar í tekjuskatt, um 1,7 milljarður í kolefnisgjöld og um 6,1 milljarðar í tryggingagjöld.

Tekjum ríkisins er ætlað að standa undir rekstri ríkisstofnana. Veiðigjöld eru lögð á skv. 2. gr. laga nr. 74/2012, um veiðigjöld, til að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild hlutdeild í þeim arði sem nýting sjávarauðlinda skapar.

Áætlaður kostnaður af rekstri Fiskistofu í fjárlögum fyrir árið 2015 er 902 milljónir króna. Það er augljóst að ríkinu ber að fjármagna starfsemi Fiskistofu með þeim tekjustofnum sem því er fengið með lögum. Sértekjur Fiskistofu eru áætlaðar um 60 mkr. skv. frumvarpinu en ef af samþykkt þessara þjónustugjalda verður, þá verða sértekjurnar orðnar um 113 mkr. Sem er næstum 100% aukning.

Fullyrðingar í athugasemdum með frumvarpinu að eðlilegra sé að eftirlitsþegarnir og þiggjendur þjónustu, þ.e. atvinnugreinin sjálf, standi straum af kostnaði hennar fremur en að það falli á hinn almenna skattborgara með hækkun á framlögum til Fiskistofu í fjárlögum, á ekki við rök að styðjast. Veiðigjöldum er sérstaklega ætlað að mæta þessum kostnaði og ætti rekstur Fiskistofu að vera vel innan þeirra marka sem að tekjustofnar ríkisins afla og gera frumvarpið óþarft.

Tekjuöflun opinberra aðila verður að byggjast á heimild í settum lögum óháð því hvort um er að ræða skattheimtu eða þjónustugjald. Í lögum verður kveðna á um skattskyldu eða skattstofn og þar verða að vera reglur um ákvörðun viðkomandi skatts. Það grundvallarsjónarmið gildir einnig um skatta að þeir eru lagðir á og innheimtir óháð þeirri þjónustu sem ríkið veitir hverjum einstökum skattgreiðanda. Með þjónustugjaldi er hins vegar átt við greiðslu, venjulega peningagreiðslu, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda hinu opinbera eða öðrum sem hafa heimild til að taka við henni fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.

Þjónustugjald verður ekki innheimt án heimildar í lögum og þá aðeins til að standa straum af kostnaði sem hlýst af því að veita þjónustuna sem gjaldtökuheimildin nær til. Þegar stjórnvald innheimtir þjónustugjald hefur það grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði sem felldir verða undir viðkomandi gjaldtökuheimild.

Frumvarpið veitir takmarkaðar eða engar upplýsingar um hvaða kostnaðarliðir eigi að leggja til grundvallar útreikningi á fyrirhuguðum þjónustugjöldum. Hvergi er að finna trausta útreikninga á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita umrædda þjónustu hjá Fiskistofu. Þetta er sérstaklega mikilvægt þar sem að stjórnvaldi er aðeins heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem er í nánnum og efnislegum tengslum við þjónustuna eða starfsemina sem sérstaklega er tilgreind í viðkomandi gjaldtökuheimild. Þannig er ekki heimilt að líta til annarrar og óskyldrar starfsemi stjórnvaldsins, sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 1041/1995, nr. 4189/2004, nr. 5530/2008 og nr. 5796/2009.

Tilgreining kostnaðarliða með almennum hætti eins og gert er 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er með öllu ófullnægjandi og getur ekki talist grundvöllur álagningu þjónustugjalda Fiskistofu. Þarna er um almenna upptalningu á þeim þáttum sem þarf til rekstrar, en er ekki um sérgreinanlegan eða tilgreindan kostnaðargrundvöll fyrirhugaðra þjónustugjalda.

Það er grundvallaratriði við mat á hvort stjórnvald hafi haldið sig innan lagaheimilda til töku þjónustugjalda að stjórnvaldinu sé fært að sýna fram á það með gögnum og upplýsingum að fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að útreikningi á fjárhæð þeirra gjaldanna. Frumvarpið ber þetta ekki með sér.

Að mati samtakanna gegnir Fiskistofa margvíslegum verkefnum og mikilvægum fyrir sjávarútveginn. Aftur á móti verður að gera þá kröfu til stofnunarinnar að eftirlitið byggji á áhættumati og að eftirlitsáherslur Fiskistofu beinist að þeim. Þannig fari eftirlitið í þau verkefni þar sem áhætta sé mikil og miklir hagsmunir í húfi. Samtökin kalla eftir skýringum á því hvernig Fiskistofa ætli sér að tryggja

að kostnaður dreifist á útgerðir og fiskvinnslur í réttu hlutfalli við umsvið þeirra, notkun á þjónustu og þörf á eftirliti. Hvaða aðferðafræði styðst Fiskistofa við í þessu tilliti og hvar liggur áhættumat stofnunarinnar á því hvar sé nauðsynlegt að eftirlit eigi sér stað. Gjaldskrárhækkanir og fleiri þjónustugjöld án slíkra tengsla felur aðeins í sér að verið er að íþyngja fyrirtækjum og flækja rekstrarumhverfið að óþörfu.

Samtökin gera alvarlegar athugasemdir við gildistöku frumvarpsins þar sem miðað er við 1. apríl 2015 í 15. gr. frumvarpsins. Eins og frumvarpið er búið, þá er hvorki tilefni né grunnur til fyrir álagningu allra þjónustugjaldanna í frumvarpinu.

Athugasemdir við einstakar gjaldtökuheimildir

Í fyrsta tölulið er lagt til að taka gjald fyrir úthlutun aflmarks af skiptimarkaði Fiskistofu. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í öðrum tölulið er lagt til að taka gjald fyrir úthlutun aflamarks vegna skel – og rækjubóta. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í þriðja tölulið er fjallað um móttöku tilkynninga vegna flutnings aflamarks eða staðsfestinga á flutningi aflahlutdeilda. Engin gögn um sannanlega og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir. Það fyrir utan eru þessi verkefni að miklum hluta til rafræn og því vandséð í hverju þjónustan felst.

Í fjórða tölulið er lagt til að taka gjald vegna þjónustusamninga um rafrænar tilkynningar við útgerðir um flutning aflamarks. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í fimmta tölulið er lagt til að taka gjald fyrir sendingar símskeyta og annarra tilkynninga um umframafla. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í sjötta tölulið er lagt til að taka gjald fyrir útgáfu vigtunarleyfa og úttekt á vigtunaraðstöðu. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir. Fiskistofa ætlar sér að afla 8 milljónir króna á ári með þessari gjaldtöku.

Í sjöunda tölulið er lagt til að taka gjald fyrir úttektir og eftirlit með fiskmörkuðum erlendis. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í áttunda tölulið er lagt til að taka gjald vegna kostnaðar vegna eftirlits með löndunum erlendis. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir. Samtökin mótmæla harðlega að stórauka kostnað vegna veru eftirlitsmanna um borð. Kostnaður útgerðarinnar er næstum aukinn um 100% eða um 27 milljónir króna. Sú röksemd Fiskistofu, að þetta eftirlit krefjist mikillar viðveru eftirlitsmanna og hafi áhrif á aðra eftirlitsþætti stofnunarinnar, er marklaus. Eftirlit þarf að byggjast á áhættumati og mati á þörfum á eftirliti. Fiskistofa þarf því að leggja fram röksemdir sem lúta að eftirlitsþörfinni, en ekki hver annar eftirlitskostnaður Fiskistofu sé og óskyldur útgerðunum með öllu.

Í níunda tölulið er lagt til að taka gjald vegna úttekta á vinnsluskipum. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í tíunda tölulið er lagt er til að taka gjald vegna veru eftirlitsmanna í skipum. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í ellefta tölulið er lagt til að taka gjald vegna veiði- og vinnsluvottorða. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í tólfta tölulið er lagt til að taka gjald fyrir afladagbækur og miðast gjaldtakan við afladagbækur á pappírformi. Þar sem afladagbækur eru í dag að meginstefnu til rafrænar, er ekki gerð athugasemd við þessa gjaldtöku.

Í þrettánda tölulið er lagt til að taka gjald við útgáfu CITES vottorða. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

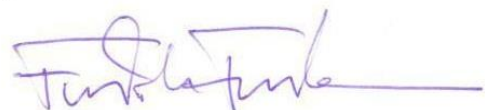
Í fjórtánda tölulið er lagt til að taka gjald við útgáfu framkvæmdaleyfa við ár og vötn. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir.

Í fimmtánda tölulið er lagt til að taka gjald vegna sérvinnslu upplýsinga og aðgangs að gagnasöfnun. Engin gögn um sannanlegan og sérgreindan kostnað af hálfu Fiskistofu liggja fyrir. Því er mótmælt að Fiskistofu séu fengnar gjaldtökuheimildir fyrir að vinna upplýsingar fyrir hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Þetta á sérstaklega við Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi sem hefur verið í góðu samstarfi við Fiskistofu um margvísleg málefni. Komi til þess að rukka eigi fyrir upplýsingaöflun sem gagnast bæði stjórnvöldum og atvinnugreininni mun það hafa mjög neikvæð áhrif. Samskipti hafa til þessa byggst á gagnkvæmu trausti og sameiginlegum ávinningi, sem verður hent fyrir róða, verði þetta samþykkt.

Virðingarfyllst,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi