

155. löggjafarþing 2024–2025.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðigjald, nr. 145/2018.

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

2. málsl. 4. gr. laganna orðast svo: Skal tillagan vera um að veiðigjaldið nemi 33% af reiknistofni hvers nytjastofns öðrum en síld, loðnu, kolmuna og makríl, en veiðigjald á þær tegundir skal nema 45% af reiknistofni skv. 5. gr.

2. gr.

2. málsl. 2. mgr. 5. gr. laganna fellur brott.

3. gr.

2. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. desember 2024.

Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í matvælaráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 4. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018 og lagt til að hækka veiðigjald á uppsjávartegundir. Einnig er lagt til að fella brott 2. málsl. 2. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 8. gr. laganna. Með frumvarpinu verður að hluta til mætt þeirri hækkun veiðigjalds og auknum tekjum ríkissjóðs sem mælt er fyrir um í fjármálaáætlun 2025-2029.

### 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Tilfni þessa frumvarps er endurskoðun á lögum um veiðigjald sem mælt er fyrir um í fjármálaáætlun 2025-2029, samkvæmt þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029 sem samþykkt var á Alþingi 22. júní 2024. Í áætluninni er gert ráð fyrir auknum tekjum ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar. Þá var veiðigjald og mögulegar breytingar á lögum um veiðigjald til skoðunar í verkefninu Auðlindin okkar sem skilaði skýrslunni Sjálfbær sjávarútvegur í ágúst 2023.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Starfshópar Auðlindarinnar okkar fjölluðu ítarlega um veiðigjald og auðlindarentu í skýrslunni Sjálfbær sjávarútvegur. Í tillögum starfshópanna er velt upp hugmyndum um það

hvernig mætti einfalda útreikning og innheimtu veiðigjalda. Að mati starfshópanna var ákvörðun um hve hátt skatthlutfall veiðigjalds á að vera ekki síður pólitískt en efnahagslegt viðfangsefni. Starfshóparnir tóku því ekki afstöðu til þess. Þá kom fram í umfjöllun starfshópanna að við mat á því hversu hátt veiðigjald skuli lagt á í sjávarútvegi þurfi að taka tillit til samkeppnisstöðu sjávarútvegs á alþjóðlegum mörkuðum og kröfu um að sjávarútvegurinn skili sanngjörnu afgangi til samfélagsins.

Í skýrslu starfshópanna var nefnt að mögulega þyrfti mismunandi prósentu fyrir botn- og uppsjávarfisk, þar sem sveiflur í afla og afkomu uppsjávarveiða býður enn upp á þann möguleika ekki sé innheimt veiðigjald af neinu ráði vegna uppsjávarafla. Skoða mætti því þann möguleika að halda núverandi veiðigjaldi á botnfiskstegundir en breyta einungis veiðigjaldi á uppsjávartegundir, þó þannig að innheimt sé kr./kg „við löndun“ sem hlutfall af aflaverðmæti. Með slíkri aðferð væri verið að bregðast við tímátöf í veiðigjaldi vegna uppsjávartegunda og þeim tilvikum að ekki sé innheimt veiðigjald af „stórrí loðnuvertíð“. Starfshóparnir bentu á að meta þyrfti hvort veiðigjald sem innheimt væri sem hlutfall af löndunarverðmæti myndi ná til alls afla eða eingöngu til uppsjávartegunda. Um væri að ræða verulega kerfisbreytingu og öll slík breyting myndi hafa í för með sér að meta þyrfti forsendur til þess að finna út fjárhæð sem innheimta ætti við löndun. Þannig myndi einnig þurfa sér greiningu á mögulegum áhrifum slíkrar kerfisbreytingar á afkomu.

Með hliðsjón af því að núverandi reikniaðferð veiðigjald hefur tekist vel til og framkvæmd útreikninga og álagningar er einföld að mati Skattsins, þá er að mati matvælaráðuneytisins ekki tímabært að ráðast í verulegar kerfisbreytingar á veiðigjaldi og er því í frumvarpi þessu lagðar til breytingar sem miða að því að veiðigjald af uppsjávartegundum verði breytt, innan núverandi ákvæða um álagningu og innheimtu gjaldsins.

Í þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028 (þingskjal 2125-894. mál, 153. löggjafarþing 2022-2023) sem samþykkt var af Alþingi 9. júní 2023 og í fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029 (þingskjal 2061 – 1035. mál, 154. löggjafarþing 2023-2024) eru tilgreindar tekjuráðstafanir og áformað að gjaldtaka vegna auðlinda og auknar tekjur í ríkissjóð muni skila sér frá sjávarútvegi með breytingu á veiðigjaldi. Í áætluninni er gert ráð fyrir að veiðigjald muni hækka um 2 milljarða króna á árinu 2025, um 3 milljarða á árinu 2026 og 4 milljarða á árinu 2027. Veruleg óvissa er um innheimt veiðigjald hvers árs og geta frávik verið veruleg, á árinu 2023 voru veiðigjöld áætluð 9,5 milljarður króna en innheimt veiðigjald nam 10 milljörðum króna og nam frávik um 5,5%. Ræðst sú óvissa m.a. á því að veiðigjald byggir á aflaverðmæti nytjastofna og ráðgjöf um leyfilegan heildarafla hverrar tegundar fyrir sig, sem liggur ekki fyrir nema í ár í senn og ef slíkt liggur ekki fyrir er stuðst við óbreytt veiðigjald að teknu tillit til verðlagsbreytinga og óbreyttrar ráðgjafar.

Í fjármálaáætlun er ekki nánar útfært hvernig útfærslu breytinga á veiðigjaldi skuli háttáð, en vísað til endurskoðunar matvælaráðuneytisins á ákvæðum laga um veiðigjald. Litið var til nokkurra möguleika til að mæta forsendum fjármálaáætlunar og lagt mat á hver áhrif mögulegra breytinga kynni að vera við innheimtu veiðigjalds, m.a. á rekstrarforsendur í sjávarútvegi. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem að hluta til mæta þeirri tekjuaukningu sem fjármálaáætlun 2025-2029 mælir fyrir um. Nánar er fjallað um mat ráðuneytisins og áhrif frumvarpsins í kafla 6.2.1.

Í frumvarpinu er í fyrsta lagi lagðar til breytingar á 4. gr. laga um veiðigjald og lagt til að veiðigjald á uppsjávartegundir, þ.e. síld, loðnu, kolmuna og makríl verði hækkað úr 33% í 45% af reiknistofni hverrar uppsjávartegundar, þannig að herra veiðigjald sé tekið vegna veiða á uppsjávartegundum en m.a. botnfisktegundum. Þá er í öðru lagi lagt til að fella brott 2. másl. 2. mgr. 5. gr. laganna, þar sem mælt er fyrir um álag á uppsjávartegundir, en þar segir

„Hækka skal skráð aflaverðmæti síldar, loðnu, kolmunna og makríls um 1/10.“ Í þriðja lagi er lagt til að fella brott 2. mgr. 8. gr. laganna en þar segir „Veidigjald telst rekstrarkostnaður skv. 1. tölul. 31. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.“ Með tillögunni er lagt til að felld verði brott heimild til að flokka veiðigjald sem rekstrarkostnað sem heimilt er að draga frá tekjum sem stafa af atvinnurekstri, m.a. þar sem veiðigjald er skattur, en nánar er fjallað um tillöguna í kafla 4.

#### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar á veiðigjaldi á uppsjávartegundum, þ.e. síld, loðnu, kolmuna og makríl. Við samningu frumvarpsins hefur þess verið gætt að efni þess samrýmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins, þ.m.t. skattlagningarákvæði 40. og 77. gr., jafnræðisreglu 65. gr. og friðhelgi eignarréttar í 72. gr., sbr. 1. gr. 1. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrárinnar má engan skatt leggja á né breyta né taka af nema með lögum. Er þetta ítrekað í 77. gr. stjórnarskrár, þar sem fram kemur að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verður enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Í 72. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildunum sbr. 1. gr. laga um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006. Veiðiheimildir eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum, sbr. niðurstaða Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000. Hæstiréttur hefur slegið því föstu að löggjafinn geti innkallað veiðiheimildir, endurúthlutað þeim og mælt fyrir um rétt og skilyrði til fiskveiða og „innheimt fyrir hann féggjald vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru,“ sbr. niðurstaða Hæstaréttar frá 26. mars 2013 í máli nr. 652/2012.

Ágreiningslaust er að veiðigjald er skattur í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. niðurstöðum Hæstaréttar frá 28. janúar 2016 í máli nr. 461/2015 og frá 23. mars 2017 í máli nr. 213/2016. Með lögum skal því mælt fyrir um skattskyldu, skattstofn og reikniaðferð eða skatthlutfall. Þá verða öll lagafyrirmæli um veiðigjald, þ.m.t. breytingar á veiðigjaldi, að eiga sér skýra og ótvíræða lagastöð, stefna að almannahagsmunum og gæta verður meðalhófs við ákvörðun skattsins þannig að skattlagningin fari ekki úr hófi fram. Enn fremur verður skattlagningarvald ekki framselt til stjórnvalda og skattar verða ekki lagðir á með afturvirkum hætti. Þá leiðir af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar að heimilt er að gera greinarmun á milli skattskyldra aðila svo fremi sem skattlagningin sé reist á almennum efnislegum mælikvarða sem byggist á málefnalegum sjónarmiðum og beitt með sambærilegum hætti um þá sem eru í sambærilegri stöðu.

Að uppfylltum framangreindum skilyrðum hafa dómstólar játað löggjafanum ríkt svigrúm í skattlagningarmálum. Þá hefur Hæstiréttur slegið því föstu að löggjafinn hafi jafnvel meira svigrúm til að skattleggja arð af nýtingu auðlindarinnar. Þannig sagði í dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2017 í máli nr. 213/2016: „Sökum þess að um er að ræða endurgjald fyrir afnot þessarar takmörkuðu náttúruauðlindar úr hendi þeirra, sem fengið hafa aðgang að þeim gæðum fyrir atbeina ríkisvaldsins, veitir það löggjafanum rýmri heimild en ella til að skattleggja arð af slíkri nýtingu.“

Í fjármálaáætlun 2025-2029 eru tilgreindar tekjuráðstafanir á áætlunartímanum og áformuð er gjaldtaka vegna auðlinda og að auknar tekjur komi frá sjávarútveginum. Þannig er áformað að veiðigjald, sem innheimt er á grundvelli núgildandi laga um veiðigjald, nr. 145/2018 verði breytt. Í samræmi við þetta er í frumvarpi þessu lagt til að veiðigjald sem lagt er á uppsjávarfisk verði hækkað úr 33% í 45%. Ljóst er að málefnaleg sjónarmið standa til þess að gera greinarmun á veiðum á uppsjávarstofnum og öðrum veiðum. Framlegð vegna blandaðra uppsjávar- og botnfiskveiða hefur hækkað á undanförunum ár um og er hærra en af öðrum veiðum og að baki tillögum frumvarpsins búa m.a. þau sjónarmið að þeir sem hafa meiri aðgang að hinni takmörkuðu auðlind sem er í sameign þjóðarinnar og hafa meira upp úr þeim veiðum beri að greiða meira fyrir afnotin. Má í þessum efnun vísa til forsendna Hæstaréttar í framangreindum málum nr. 12/2000 og 652/2012, um að heimilt sé að líta til breyttra sjónarmiða um ráðstöfun auðlindarinnar og að löggjafinn hafi rúmt svigrúm til að skattleggja arð vegna afnota af nýtingu auðlindarinnar þar sem viðkomandi aðilar hafa fengið aðgang að auðlindinni fyrir tilstilli ríkisins og um er að ræða endurgjald fyrir afnot af takmarkaðri auðlind. Á grundvelli framangreindra sjónarmiða hefur verið valin sú leið í frumvarpi þessu að leggja herra gjald á þá sem veiða uppsjávartegundir, þ.e. síld, loðnu, kolmuna og makríl, í stað þess að leggja flatan skatt á allar veiðar óháð tegundum og tekjumöguleikum vegna veiðanna. Þá hefur verið litið til þess að milda áhrif herra skattlagningarhlutfalls með því að leggja til að álag á uppsjávarfisk skv. 2. mgr. 5. gr. laga um veiðigjald, verði fellt niður.

Auk framangreindra breytinga er í frumvarpinu lagt til að felld verði brott heimild til þess að draga veiðigjald frá tekjuskattsstofni. Sem fyrr segir hefur Hæstiréttur slegið því föstu að veiðigjald sé skattur í skilningi stjórnarskrárinnar. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 213/2016 hafnaði dómurinn því að um væri að ræða tekjuöflun hins opinbera vegna notkunar á þjónustu eða öðrum eignum. Með öðrum orðum er um að ræða skatt á veiðiauðlindina en ekki kostnaður við kaup á aðföngum eða annan rekstrarkostnað sem eðlilegt er að hægt sé að draga frá tekjuskattsstofni. Er því í frumvarpi þessu lagt til að fella brott þá heimild.

## 5. Samráð.

Frumvarpið byggir að hluta til á vinnu starfshópa í Auðlindinni okkar og fjármálaáætlun fyrir árin 2025-2029 sem staðfest var með þingsályktun á 154. löggjafarþingi 22. júní 2024. Verkefnið Auðlindin okkar var opið og gagnsætt verkefni og til að tryggja aðgengi að helstu gögnum verkefnisins var þann 4. október 2022 opnuð vefsíðan audlindinokkar.is. Þar er m.a. að finna yfirlit um sjávarútveg, þær fjölmörgu skýrslur sem ritaðar hafa verið um sjávarútveg á síðustu áratugum ásamt yfirliti yfir lög, dóma, frumvörp til Alþingis, álit og úrskurði er varða sjávarútveg. Einnig er þar að finna yfirlit yfir fundi samráðsnefndar og starfshópa, sem og yfirlit yfir þá hagaðila sem starfshóparnir ræddu við. Starfshóparnir kynntu fyrstu hugmyndir, kveikjur (verkefni sem mætti fara strax í að þróa og koma í framkvæmd), aðrar verkefnahugmyndir og rannsóknarspurningar á fundi með samráðsnefnd um gerð sjávarútvegsstefnu þann 5. október 2022. Þá var þann 21. október 2022 birt í Samráðsgátt stjórnvalda S-201/2022, greinargerð um stöðu vinnu við gerð sjávarútvegsstefnu. Þá voru haldnir fjórir opnir fundir hringinn í kringum landið þar sem verkefnið Auðlindin okkar var kynnt og kallað var eftir ábendingum og skoðunum landsmanna sem nýst hafa við vinnu starfshópanna. Opnu fundirnir fóru fram á Ísafirði 25. október 2022, Eskifirði 1. nóvember 2022, Vestmannaeyjum 8. nóvember 2022 og Akureyri 15. nóvember 2022. Samtals sóttu um 400 manns opnu fundina og tæplega 5.000 manns fylgdust með fundunum í streymi, en upptökur af fundum eru aðgengilegar á vefsíðu verkefnisins. Á tímabilinu ágúst 2022 til maí 2023 ræddu starfshóparnir við 122 sérfræðinga og hagaðila frá meira en 50

stofnunum, fyrirtækjum og samtökum. Allar ábendingar sem bárust í verkefninu voru teknar saman í Riti 3 við lokaskýrslu Auðlindarinnar okkar. Skýrsla Auðlindarinnar okkar – sjálfbær sjávarútvegur var birt í samráðsgátt stjórnvalda 29. ágúst 2023. Samtals bárust 15 umsagnir um skýrsluna og litið var til þeirra og ábendinga sem komu þar fram um álagningu veiðigjalds, við samningu þessa frumvarps.

Í ágúst 2023 voru lögð fram áform um frumvarp til laga um sjávarútveg í máli nr. S-160/2023, ásamt skýrslu með tillögum starfshópa Auðlindarinnar okkar, nr. S-159/2023. Þar voru m.a. áformaðar breytingar á lögum um veiðigjald. Samtals bárust 8 umsagnir um áformin og litið var til þeirra við samningu frumvarpsins. Þá voru drög að frumvarpi til laga um sjávarútveg birt í nóvember 2023 í samráðsgátt í máli nr. S-245/2023, þar sem m.a. var lögð fram tillaga að breytingu á ákvæðum laga um veiðigjald sem er að mestu samhljóða þeim tillögum sem lagðar eru fram í frumvarpi þessu. Samtals bárust 95 umsagnir frá 86 aðilum um drög að frumvarpinu og sneru nokkrar athugasemdir að breytingu á lögum um veiðigjald. Flestar athugasemdir sneru að hækkun veiðigjalds á uppsjávartegundir og áhrif þess á samkeppnisstöðu og rekstrarskilyrði sem og þau áhrif sem slík hækkun kunni að hafa fyrir tekjur sjómanna. Þá voru gerðar athugasemdir við að ekki var nánar greint frá áhrifum breytinganna samkvæmt drögum frumvarpsins. Þá var lýst áhyggjum af því að hækkun veiðigjalds myndi auka pressu á útgerðir að lækka fiskverð sem leiði til tekjulækkunar fyrir sjómenn. Í frumvarpi þessu er gerð nánari grein fyrir áhrifum breytinganna skv. frumvarpinu í kafla 6.1.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Áhrif á efnahag.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á veiðigjaldi sem miða að því að aukið endurgjald fyrir nýtingu auðlindarinnar komi til á þá nytjastofna sem njóta aukinnar framlegðar, án þess þó að það hafi verulega neikvæð áhrif á efnahagsstöð sjálfbærrar þróunar, enda er aukinni gjaldtöku ætlað að standa undir auknum rannsóknum á hafinu og eftirliti með nýtingu sjávarauðlindarinnar og varðar því umhverfisstöð sjálfbærrar þróunar, sbr. 1. gr. laga um veiðigjald.

### 6.2. Áhrif á ríkissjóð.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar sem muni hafa áhrif á ríkissjóðs og áætlað er að tekjur ríkissjóðs muni aukast, verði frumvarpið að lögum. Áætlað er að aukning á tekjum ríkissjóðs verði að hluta til í samræmi við fjármálaáætlun 2025-2029. Mun frumvarpið þar af leiðandi hafa jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs.

#### 6.2.1. Veiðigjald.

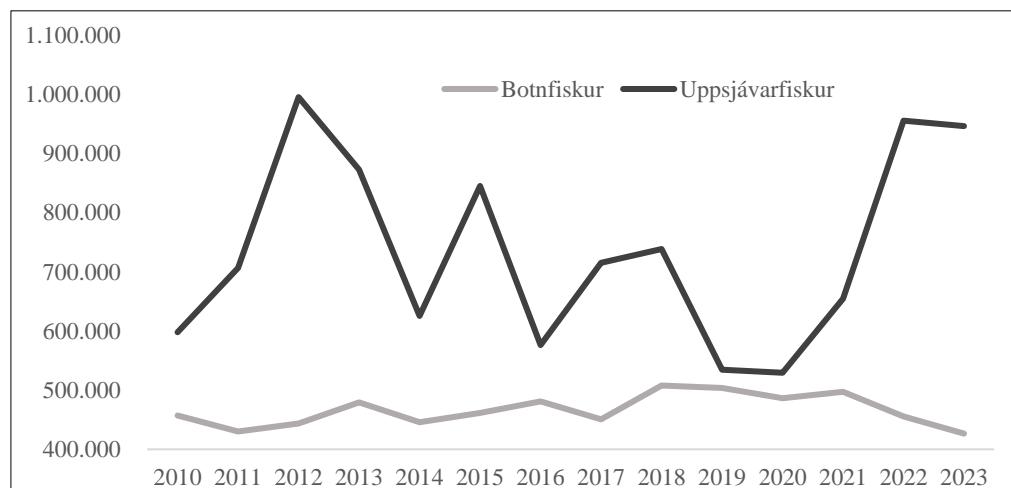
Í frumvarpinu er lagt til að veiðigjald á tilgreindar uppsjávartegundir verði hækkað úr 33% í 45%. Þá verði álag á uppsjávartegundir sem mælt er fyrir um í 2. másl. 2. mgr. 5. gr. í lögum um veiðigjald, nr. 145/2018 fellt brott. Einnig er lagt til að fella brott ákvæði laga um veiðigjald sem mælir fyrir um að veiðigjald sé rekstrarkostnaður sem heimilt sé að draga frá tekjum lögaðila og þeirra sem greiða veiðigjald skv. 1. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Veiðigjald er lagt á í þeim tilgangi að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar sbr. 1. gr. laga um veiðigjald.

Útreikningur veiðigjalds byggir á ráðgjöf um leyfilegan heildarafla hversrar tegundar fyrir sig sem er ákveðinn fyrir hvert ár, því er veruleg óvissa um það hver þróun veiðigjaldsins verður þegar litið er til lengra tímabils en yfirstandandi fiskveiðiárs.

Botnfiskafli hefur frá árinu 2010 verið nokkuð stöðugur eða um 450.000 tonn til um 500.000 tonn en uppsjávarafli hefur verið sveiflukenndari eða frá rúmlega 500.000 tonnum til milljón tonna (*Mynd 1*).

*Mynd 1. Afli uppsjávar- og botnfisktegunda í tonnum, árin 2010-2023.*



Heimild: Hagstofa Íslands.

Vegna þeirrar miklu sveiflu sem er í aflamagni uppsjávartegunda á milli ára er við áætlun veiðigjalda rétt að líta til meðaltalsaflla í tonnum á tímabilinu 2000-2023 (*Tafla 1*).

*Tafla 1. Lágmark, hámark og meðaltal aflla í tonnum árin 2000-2023.*

Tegund	Meðaltal	Lágmark	Hámark
Þorskur	225.544	151.452	277.511
Síld	87.989	30.041	168.134
Norsk-íslensk síld*	118.857	44.005	231.748
Loðna**	386.101	13.929	1.078.818
Kolmunni	228.773	5.175	501.505
Makrill***	137.802	36.518	170.458

\* Engin veiði úr Norsk-íslenska síldarstofninum árið 2023

\*\* Engin loðnuveiði var árið 2019 og 2020.

\*\*\* Vegna tímabilsins 2007-2023.

Heimild: Samantekt matvælaráðuneytis.

Breyting á aflamagni hefur tvíþætt áhrif á innheimtu veiðigjalds. Annars vegar eru færri eða fleiri kíló til að leggja veiðigjald á og hins vegar hafa slíkar sveiflur áhrif á reiknistofn veiðigjalds. Sem dæmi þá byggir veiðigjald vegna ársins 2024 á afkomu skipa árið 2022, þ.e.

aflamagni tveimur árum áður en veiðigjald er innheimt. Á árunum 2019 og 2020 veiddist engin loðna sem leiddi til þess að árin 2021 og 2022 var ekkert veiðigjald innheimt vegna loðnuveiða. Ekki var gefin út ráðgjöf í loðnu fyrir árið 2024 en auglýst veiðigjald á kílógramm af loðnu er 3,91 kr. skv. auglýsingu nr. 1311/2023 og byggir þá á óbreyttu veiðigjaldi á milli ára að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. Þá er ljóst að ekkert veiðigjald verði innheimt á loðnu árið 2026 þar sem engar veiðar fara fram á árinu 2024.

Til að leggja mat á áhrif hækkunar veiðigjalds skv. tillögu frumvarpsins er miðað við uppsjávarafla síðustu ár og sést þá hversu mikil áhrif sveiflur í aflamagni hafa á innheimt veiðigjald og hversu miklu hækkunin kann að skila á hverju ári vegna sveiflu í veiðum (Tafla 2).

Tafla 2. Veiðigjald án afsláttá fyrir uppsjávartegundir á tímabilinu 2018 - 2024 mv. 33% og 45% af reiknistofni (í milljónum króna).

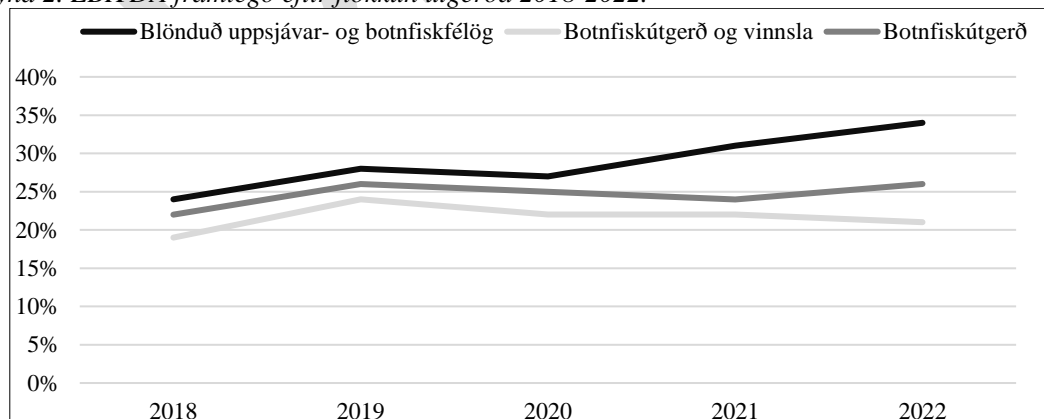
Prósenta af reiknistofni	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
33%	608	481	1.105	1.975	3.648	864
45%	829	656	1.507	2.693	4.975	1.178
mismunur	221	175	402	718	1.327	314

\*Janúar til og með maí 2024.

Heimild: Útreikningur matvælaráðuneytis.

Á síðastliðnum áratugum hefur átt sér stað umtalsverð samþjöppun meðal útgerða í uppsjavarveiðum á Íslandi og er uppsjavarfiskur veiddur af færri útgerðum með tilheyrandi stærðarhagkvæmni. Þá hefur einnig verið nokkuð um sameiningar útgerða í uppsjavarveiðum og botnfiskveiðum í hagræðingarskyni og hefur það einnig leitt til aukins rekstrarhagnaðar síðastliðin ár (Mynd 2). Sveiflur í framlegð hjá uppsjavarveiðiskipum eru meiri en hjá öðrum bátum og skipum, en fá fyrirtæki stunda veiðar og vinnslu á uppsjavarfiski og eru þau öll í hópi öflugustu sjávarútvegsfyrirtækja landsins. Samlegðaráhrif og sú áhættudreifing sem felst í blönduðum rekstri virðist því skila betri afkomu hjá fyrirtækjum sem stunda blandaðar veiðar.

Mynd 2. EBITDA framlegð eftir flokkun útgerða 2018-2022.



Heimild: Gagnagrunnur Deloitte.

Um 20 fiskiskip veiða nær allan afla af síld, kolmunna, makríl og loðnu en skip sem stunda þorskveiðar erum rúmlega 1.000 talsins. Einnig er algengt að uppsjávarfyrirtæki séu lóðrétt samþætt sem einnig eykur hagkvæmni í rekstri. Í uppsjávarveiðum er því til staðar ákveðin stærðarhagkvæmni og um að ræða fyrirtæki sem geta tekið á sig aukna skattheimtu með hækkun veiðigjalds á uppsjávartegundir.

Á grundvelli framangreinds er í frumvarpinu lagðar til breytingar sem stefna að því að uppfylla að hluta til skilyrði fjármálaáætlunar 2025-2029 og mun framangreind breyting hafa mest áhrif á þær útgerðir sem stunda uppsjávarveiðar. Áætlað er að hækkun veiðigjalds leiði til um eins milljarðs króna hækkunar á tekjum ríkisins í meðalári að teknu tilliti til niðurfellingu álags á uppsjávartegundir skv. 2. másl. 2. mgr. 5. gr. laga um veiðigjald sem lagt er til að verði fellt brott, verði frumvarpið að lögum.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að felld verði brott heimild til að fara með veiðigjald sem rekstrarkostnað en nánar er fjallað um það í kafla 4. Ekki er unnt að leggja mat á hverju sú niðurfelling muni nákvæmlega skila í auknum tekjum ríkissjóðs. Ræðst það m.a. af því að ekki er unnt að ganga út frá því að allir þeir sem greiði veiðigjald séu með jákvæðan tekjuskattsstofn, m.a. vegna tapreksturs eða nýtingu eldra taps. Líklegt má telja að heildartekjuskattur á lögaðila sem greiða veiðigjald kunni að hækka um 10 – 20% af því sem nemur greiddu veiðigjaldi fyrir ár hvert. Nokkur óvissa er því um hver nákvæmlega áhrif þessa kunna að vera á tekjur ríkissjóðs.

### 6.3. Áhrif á samkeppni.

Í helstu samkeppnislöndum Íslands í sjávarútvegi eru til staðar ríkisstyrkir til handa sjávarútvegsfyrirtækjum. Íslenskur sjávarútvegur sker sig úr hópi helstu samkeppnislanda hvað þetta varðar enda greiða íslensk sjávarútvegsfyrirtæki veiðigjald. Ísland er þannig eina landið innan OECD þar sem sjávarútvegur greiðir meira til hins opinbera en greinin fær greitt úr opinberum sjóðum. Veiðigjald er almennt ekki innheimt í samkeppnislöndunum og hefur það áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja, þrátt fyrir það er það einnig merki um styrkleika íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins í alþjóðlegu samhengi að greinin standist samkeppni eins vel og raun ber vitni.

Þrátt fyrir að stærstu sjávarútvegsfyrirtæki landsins séu stór í samanburði við mörg fyrirtæki í öðrum atvinnugreinum hér á landi, þá eru þau lítil sé miðað við stærstu fyrirtæki í sjávarútvegi, sé litið út fyrir landsteinana. Ekki liggja fyrir traustar og nýlegar upplýsingar um stærð stærstu fyrirtækja í sjávarútvegi í heiminum, ekki síst vegna þess að mörg þeirra eru hluti af stærri fyrirtækjasamstæðum og sjávarútvegur einungis hluti starfseminnar. Ljóst er þó að ekkert íslenskt sjávarútvegsfyrirtæki kemst nálægt því að vera á lista yfir stærstu fyrirtæki heims í sjávarútvegi.

Nær allar sjávarafurðir veiddar á Íslandi eru fluttar úr landi og íslensk sjávarútvegsfyrirtæki því á samkeppnismarkaði erlendis. Innlend álagning hefur því áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja með beinum hætti. Þá hefur verið bent á að aukin gjaldtaka kunni að skerða getu fyrirtækja til fjárfestinga í nýjum búnaði, skipum, vöruþróun, nýsköpun og fleira sem eykur framleiðni, skilvirkni og kunni því að hafa áhrif á verðmætasköpun til framtíðar.

Með vísan til framangreinds er því með frumvarpinu lagðar til hóflegar breytingar á fjárhæð veiðigjalds til að mæta að hluta til þeirri tekjuaukningu sem samþykkt hefur verið í fjármálaáætlun 2025-2029. Þannig taki hækkunin til fyrirtækja í sjávarútvegi sem hafi fjárhagslega burði til að mæta aukinni gjaldtöku, án þess að það hafi verulega neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu þeirra.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að gera breytingu á 4. gr. laga um veiðigjald. Lagðar eru til breytingar á fjárhæð veiðigjalds, þar sem veiðigjald skuli annars vegar nema 33% af reiknistofni hvers nytjastofns og hins vegar 45% af reiknistofni fyrir síld, loðnu, kolmuna og makríl sbr. 5. gr. laganna. Breytingin byggir að hluta til á umfjöllun í lokaskýrslu starfshópa Auðlindarinnar okkar og fjármálaáætlun 2025-2029, en nánar er fjallað um breytinguna og áhrif hennar í almennum athugasemdum frumvarpsins.

## Um 2. gr.

Lagt er til að felld verði brott heimild í 2. másl. 2. mgr. 5. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um að hækka skuli skráð aflaverðmæti síldar, loðnu, kolmuna og makrils um 1/10 við umreiknun úr slægðum eða unnun afla til óslægðs afla. Er það m.a. lagt til vegna hækkunar veiðigjalds á uppsjávartegundir skv. 1. gr. frumvarpsins.

## Um 3. gr.

Lagt er til að felld verði brott 2. mgr. 8. gr. laga um veiðigjald, nr. 145/2018, þar sem kemur fram að veiðigjald teljist til rekstrarkostnaðar skv. 1. tölul. 31. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Breytingin byggir m.a. á fjármálaáætlun 2025-2029 um auknar tekjur ríkissjóðs og með hliðsjón af niðurstöðu í dómi Hæstaréttar frá 28. janúar 2016 nr. 461/2015 og dómi Hæstaréttar frá 23. mars 2017, í máli nr. 213/2016 þar sem því er slegið föstu að þótt veiðigjald feli í sér endurgjald fyrir nýtingu á þeirri þjóðareign, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru, er á grundvelli 40. og 77. gr. stjórnarskrár veiðigjald skattur. Veiðigjald er því ekki kostnaður við kaup á aðföngum eða annar rekstrarkostnaður sem eðlilegt er að dreginn verði frá tekjuskattsstofni.

## Um 4. gr.

Lagt er til að gildistaka frumvarpsins verði það að lögum verði 1. desember 2024, þannig að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu komi til framkvæmda á árinu 2025 í samræmi við fjármálaáætlun 2025-2029 sem gerir ráð fyrir hækkun veiðigjalds á árinu 2025. Gildistaka frumvarpsins tekur þannig mið af 1. másl. 4. gr. laga um veiðigjald þar sem mælt er fyrir um að ríkisskattstjóri geri tillögu um fjárhæð veiðigjalds hvers nytjastofns fyrir komandi veiðigjaldsár til ráðherra eigi síðar en 1. desember ár hvert. Þá er skv. 3. másl. sömu greinar mælt fyrir um að ráðherra auglýsi gjaldið sem krónur á kílógramm landaðs óslægðs afla fyrir áramót en veiðigjaldsárið er almanaksár.