



Félag atvinnurekenda
Kringlunni 7
103 Reykjavík

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 18. janúar 2016
Tilv.: ANR15120029/11.2.0

Efni: Svar við bréfi Félags atvinnurekenda og Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda dags. 2. desember 2015.

Með bréfi samtakanna dags. 2. desember sl. er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvattur til að grípa til aðgerða til að draga úr samkeppnishömlum í sjávarútvegi eftir því sem greinir í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2012 (*Mótun löggjafar um fiskveiðistjórnun – lóðrétt samþætting útgerðar og fiskvinnslu*). Í bréfinu er gerð nokkur grein fyrir álitinu og lýst yfir óánægju með að ekki hafi verið aðhafst til þess að bregðast við þeim tilmælum sem þar eru sett fram. Ráðuneytið þakkar erindi samtakanna og tekur fram það sem hér fer á eftir:

§1

Í fyrsta lagi er fjallað í álitinu nokkuð um mismunandi aðstöðu lóðrétt samþættra útgerða í sjávarútvegi gagnvart annars vegar útgerðum sem ekki stunda vinnslu á sjávarafli og fiskvinnslu sem ekki stundar útgerð fiskiskipa. Í þessu sambandi bendir Samkeppniseftirlitið á fyrri álit um þetta málefni og greinargerð Hagfræðistofnunar frá árinu 2011 um kosti og galla þess aðskilja fjárhagslega fiskveiðar og vinnslu innan sjávarútvegsfyrirtækja, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að rök standi til þess að lóðrétt samþættrar útgerðir fái að standa í óbreyttri mynd, m.a. vegna mikilvægis samþættingar vegna geymslutíma og eiginleika vöru, markaðssetningar og öflunar hráefnis til að uppfylla kröfur um langtímasamninga.

Það var álit Hagfræðistofnunar að sú staðreynd ein og sér að vinnsluhluti fyrirtækis sem er með samþætthan rekstur kaupir hráefni af útgerðinni á lægra verði en á markaði sé ekki nægjanleg til að hægt sé að fullyrða að um samkeppnishindrun sé að ræða. Það er óumdeilt að hagræði getur falist í því að vera með hvort tveggja, vinnslu og útgerð. Vinnsluaðili getur haft meiri áhrif á vöruvöndu og ferskleika hráefnis. Hægara er að stjórna sókn í tiltekna fisktegundir eftir árstíðabundinni eftirspurn og þar með tryggja afhendingu til söluadila á tilteknum tíma sem og að veiða tegundir þegar ástand fiskjar er best. Þetta gefi tækifæri á að sækja á markaði sem greiða hæsta verðið.

Í því skyni að draga úr þeim aðstöðumun sem Samkeppniseftirlitið dregur fram hvað snertir gjaldtöku ríkisins og launakostnað, vegna veiða og vinnslu, er í álitinu gerð sú ábending að beita megi sérstökum milliverðlagsreglum í innri viðskiptum milli útgerðar- og fiskvinnsluhluta lóðrétt samþættrar útgerðar. Með milliverðlagsreglum er vísað til reglna sem ætlað er að bregðast við ef gefið er upp verð í viðskiptum milli tengdra aðila sem er ekki sambærilegt því verði sem viðgengst í viðskiptum milli ótengdra aðila. Þess skal þó getið að eðlilegt getur talist, eins og rakið er í álit Samkeppniseftirlitsins, að verð í innri viðskiptum sé lægra en almennt gerist vegna þess fasta

samningssambands sem er undirliggjandi viðskiptunum.

Af þessu tilefni má benda á 8. gr. l. nr. 142 27. desember 2013 um breytingu á 57. gr. laga um tekjuskatt, en með henni voru sett ný og ítarleg ákvæði um milliverðlagsreglur við skattálagningu sem heimila leiðréttingu á verðlagningu og/eða skilmálum í viðskiptum milli tengdra lögaðila að teknu tilliti til milliverðlagningarreglna OECD, Efnahags- og framfarastofnunarinnar. Þetta getur leitt til þess að skattstofn eða skattstofnar verði ákvarðaðir að nýju, eftir því hvort verð reynist of- eða vanmetið. Sama á við um verðlagningu í viðskiptum lögaðila við fastar starfsstöðvar sínar. Að auki er í greininni mælt fyrir um svonefnda skjölunarskyldu þegar rekstrartekjur eða heildareignir lögaðila, eru yfir 1 milljarði kr. Sett hefur verið reglugerð nr. 1180/2014 um skjölun og milliverðlagningu í viðskiptum tengdra aðila til að fylgja eftir þessum lagaákvæðum. Telja verður að þessar reglur geti, að því leyti sem þær eiga við, haft þýðingu til að draga úr hættu á óeðlilegri milliverðlagningu milli tengdra aðila.

Að öðru leyti vísast til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem fer með forræði þessa málaflokks.

§2

Í öðru lagi er í álitinu gerð sú ábending að til bóta væri að hafnir miði gjaldtöku sína við þá þjónustu sem þær í raun láti af hendi við einstök skip í stað þess að miða við hlutfall af aflaverðmæti. Af þessu tilefni er vakin athygli á því að málefni hafna heyra undir innanríkisráðherra. Ráðuneytið tekur enga afstöðu til álagningar hafnargjalda.

§3

Í þriðja lagi er í álitinu gerð sú ábending að að fyrirkomulag laga um Verðlagsstofu skiptaverðs sé óheppilegt í samkeppnislegu tilliti, enda feli það í sér að hagsmunasamtök útvegsmanna, sem séu keppinautar, ræði um og ákvarði verð sem síðan sé notast við í innri viðskiptum útgerða. Stofnunin leggur til að skoðað verði hvort rétt sé að girða fyrir að útvegsmenn komi beint að ákvörðun verðlagsstofuverðs en starfsemi Verðlagsstofu verði eflað og henni veittar heimildir til að ákvarða viðmiðunarverð í beinum viðskiptum með fisk. Það geti haft í för með sér, eins og segir í álitinu, að verð í innri viðskiptum samþættra útgerða verði líkara því verði sem annars mundi gilda í sambærilegum viðskiptum á milli tveggja ótengdra aðila.

Til þess er fyrst að taka að á árunum frá um 1960 fram til 1993 ákvað sérstakt ráð, Verðlagsráð sjávarútvegsins, lágmarksverð á öllum tegundum sjávaraflla sem seldar var til vinnslu eða í skip til útflutnings óunninn. Við allar verðlagsákvæðanir var Verðlagsráð skipað 12 mönnum, sex frá fiskkaupendum og sex frá fiskseljendum, og mátti skjóta ákvörðunum ráðsins til úrskurðar yfirnefndar. Þetta fyrirkomulag átti sér nokkrar hliðstæður á sínum tíma en var umdeilt, einkum þegar fram liðu stundir. Ein af ástæðum þess að ráðið var lagt niður og fiskverð gefið frjálst, sem gerðist í áföngum og lauk 1993, var að framleiðsla sjávarafurða er margbreytileg og eitt verð var ekki talið leysa úr ágreiningi, jafnvel þótt tekið væri tillit til stærðar og gæða fisksins. Þessu fyrirkomulagi svipar til þess sem gildir í Noregi þar sem samtök fiskkaupenda og fiskseljenda semja enn um lágmarksverð í viðskiptum með helstu tegundir bolfisks.

Í kjarasamningum sjómanna og útvegsmanna í júní 1995, er bundu enda á erfiðar kjaradeilur, var m.a. kveðið á um að útgerðarmaður og áhöfn skyldu gera sín á milli samninga um fiskverð þegar útgerð selur afla til eigin vinnslu, þ.e. í viðskiptum skyldra aðila. Þá var ákveðið að væri afli seldur milli óskyldra aðila geti áhöfn krafist að gerður verði samningur um uppgjörsverð fyrir þann afla. Loks voru sett ákvæði um að koma skyldi upp sérstakri úrskurðarnefnd sem fjalla skyldi um þau tilvik þegar ekki næðist samkomulag um fiskverð milli áhafnar og útgerðar. Þessi ákvæði kjarasamninganna voru megingrundvöllur laga nr. 84/1995 um úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna, sem síðar voru endurskoðuð sem gildandi lög nr. 13/1998, um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Í skýringum með frumvarpi til gildandi laga kom fram að ekki var talið fært að leiða að nýju í lög almenn ákvæði um opinbera ákvörðun fiskverðs. Í stað þess var leitast við

að treysta grundvöll áhafnabundinna fiskverðssamninga þannig að komist yrði hjá því að sjómenn þyrftu að þola óeðlileg frávik frá því fiskverði sem venjulegt væri vegna þess að fiskvinnsla væri í eigu sömu aðila og útgerð eða af öðrum ástæðum. Talið var að þetta yrði best gert með því að fela óháðum aðila, Verðlagsstofu skiptaverðs, sem koma skyldi á fót með frumvarpinu, að afla ítarlegra gagna um fiskverð og vinna úr þeim upplýsingum til þarfa úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna.

Hlutverk Verðlagsstofu skiptaverðs er þannig að fylgjast með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna og stuðla að réttu og eðlilegu uppgjöri á aflahlut sjómanna, eins og segir í 1. gr. laga nr. 13/1998. Verðlagsstofa skal afla ítarlegra gagna, sem hún skipulega vinnur úr og birtir sundurliðaðar upplýsingar um fiskverð svo það gagnist sjómönnum, útvegs mönnum og fiskkaupendum sem best, sbr. 3. gr. laganna. Verðlagsstofa hefur heimild til gagnaöflunar frá Fiskistofu sbr., 4. gr., og öðrum aðilum sem taldir eru upp í 5. gr. laganna. Verðlagsstofa getur tekið mál upp að eigin frumkvæði hvort sem er eftir ábendingum eða á grundvelli eigin athuganna, sbr. 6. gr. laganna. Þá gerir stofnunin einnig svokallaðar úrtakskannanir þar sem athugað er hvort söluverðmæti afla sé lagt til grundvallar við uppgjör á aflahlut áhafna. Takist ekki samningar milli útgerðar og áhafnar er máli skotið til úrskurðarnefndar sjómanna og útvegsmanna, sem skal semja um fiskverð sem nota skal í uppgjöri á aflahlut áhafnar einstakra skipa. Ágreining um niðurstöður úrskurðarnefndar ber undir Félagsdóm.

Þetta fyrirkomulag virðist njóta sæmilegs stuðnings og telja verður óeðlilegt að ráðast í breytingar á því nema samkvæmt frumkvæði hlutadeigandi aðila vinnurmarkaðarins og þá eftir atvikum í nánú samráði. Það að fela opinberri stofnun að ákveða viðmiðunarverð til hlutaskipta gæti haft áhrif á verðmyndun og framboð afla á fiskmörkuðum með ýmsum hætti. Í slíku fyrirkomulagi yrði þokast nær fyrra skipulagi með opinberu verðákvörðunarkerfi, sem kynni að hafa ákveðna kosti en jafnframt verulega galla í för með sér. Á þessari stundu eru engin áform uppi um breytingar á lögum um Verðlagsstofu skiptaverðs.

§4

Í fjórða lagi er gerð sú bending í álitinu að unnt væri að auka samkeppni og nýliðun í sjávarútvegi með því að auka heimildir til framsals aflaheimilda. Í því sambandi var m.a. bent á að heimila mætti aðilum sem ekki ættu fiskiskip að kaupa, leigja og selja aflaheimildir. Í fyrirspurnartíma á Alþingi 14. maí 2014, þar sem álit Samkeppniseftirlitsins var til umræðu, rakti ráðherra að hér væri um að ræða tillögu sem oft hefði komið til umræðu en ekki væru nein sérstök áform uppi um að taka til nánari skoðunar að nýju.

Af þessu tilefni má nefna frumvarp sem var til umræðu á 117. löggjafarþingi 1993-1994, þar sem lagt var til að heimilað yrði að flytja aflahlutdeildir til fiskvinnslustöðva. Það aflamark sem fengist á grundvelli slíkra úthlutana yrði ekki framseljanlegt á milli fiskvinnslustöðva en yrði flytjanlegt til skipa. Frumvarpinu var vísað til sjávarútvegsnefndar eftir fyrstu umræðu en fallið var frá tillögunni í nefndinni. Athuga verður að það er grundvallarsetning laga um stjórn fiskveiða að aflamark sé bundið við fiskiskip og jafnframt að öllum er frjálst að kaupa skip og aflaheimildir, sem og ákveða sitt rekstrarform. Að auki eru heimildir til flutninga aflaheimilda milli skipa mjög rúmar og má efast mjög um að þessi takmörkun hafi í raun mikil áhrif á möguleika vinnslu til að tryggja sér hráefni.

Þess skal þó getið af þessu tilefni að það er meðal meginskilyrða fyrir úthlutun byggðakvóta samkvæmt 7. mgr. 10. gr. laga um stjórn fiskveiða, að fiskiskip landi til vinnslu innan tiltekens byggðarlags. Þá hefur Byggðastofnun á síðustu misserum gert samninga við fiskvinnslu og útgerðaraðila í því skyni m.a. að viðhalda og tryggja framboð af fiski til vinnslu í tilteknu byggðarlagi, sbr. ákvæði XIII til bráðabirgða við lögin og reglugerð nr. 606/2015 um framkvæmd greinarinnar.

Svo sem rakið hefur verið í bréfi þessu, þá hafa málefni fiskvinnslufyrirtækja, sem ekki stunda útgerðarstarfsemi, og samþættra fyrirtækja í sjávarútvegi, verið með ýmsum hætti til reglulegrar umræðu og athugunar á vegum stjórnvalda yfir nokkurn tíma.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra



Jóhann Guðmundsson



Arnór Snæbjörnsson

Samrit: Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda