Sjávarútvegs- og
landbúnaðarráðuneytið

Skýrsla starfhóps um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða

Álitamál, greiningar, skýrslur og valkostir við breytingar á stjórn fiskveiða

September 2010

Skýrslan með öllum fylgiskjölum er aðgengileg á vefsíðunni www.sjavarutvegsraduneyti.is

Í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu
6. september 2010

Guðbjartur Hannesson

Björn Valur Gíslason

Lilja Rafney Magnúsdóttir

Svanfríður Jónasdóttir

Gunnar Bragi Sveinsson

Einar K. Guðfinnsson

Friðrik J. Arngrímsson

Adolf Guðmundsson

Arthur Bogason

Sigrún B. Jakobsdóttir

Arnar Sigurmundsson

Elín Björg Ragnarsdóttir

Sævar Gunnarsson

Árni Bjarnason

Aðalsteinn Á. Baldursson

Guðmundur Þ. Ragnarsson

Björn Erlendsson

Finnbogi Vikar

Efnisyfirlit

Skipan starfshópsins 4
Tafir á starfi hópsins 5
Starf starfshópsins 5
Lög um stjórn fiskveiða - álitaefni 5
Fjárhagsleg staða sjávarútvegsins og úthlutun aflaheimilda 6
Nýting sjávarauðlinda og annarra náttúruauðlinda 6
Úthlutun aflaheimilda 6
Ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum í stjórnarskrá 6
Markmið vinnunnar 7
Niðurstöður og álit fyrri nefnda um fiskveiðistjórnunarkerfið 7
„Tvíhöfðanefndin“ (1993) 8
Auðlindanefnd (2000) 9
„Endurskoðunarnefndin“ (2001) 10
Helstu niðurstöður 12
Auðlindir og stjórnarskráin 14
Samræmd auðlindastefna fyrir allar náttúruauðlindir „auðlindaleið“ 15
Lögfræðileg álit 18
Álit Sigurðar Líndals og Þorgeirs Örlygssonar 18
Álitsgerð dr. Guðrúnar Gauksdóttur 20
Úthlutun aflaheimilda 22
Efni unnið fyrir starfshópinn 23
Skýrsla Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri (RHA) 24
Skýrsla Daða Más Kristóferssonar 24
Umsagnir Jóns Steinssonar 25
Skýrsla Deloitte fyrir LÍÚ 26
Minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar - Samningaleið 27
Tilboðsleið - Greinargerð Þorkels Helgasonar og Jóns Steinssonar 27
Ólíkar leiðir að útfærslum 28
Fyrningarleið (innköllun aflaheimilda) 29
Samningaleið 30
Pottarnir – flokkar aflaheimilda 31
Einstakir þættir fiskveiðistjórnunar 34
Úthlutun á grundvelli aflareynslu 35
Lög um veiðar utan lögsögu 37
Þorskígildisstuðlar 38
Hámark á handhöfn aflaheimilda 39
Framsal aflaheimilda, veiðiskylda og veiðigeta 41
Framsal aflahlutdeilda 42
Framsal aflamarks (árlegra aflaheimilda) og „veiðiskylda“ 43
„Geymsluréttur“ (flutningur á milli ára) 46
Tegundatilfærsla 48
VS-afli 50
„Bætur“ og ívilnanir 53
Vigtun, endurvigtun erlendis og verðmyndun 58
Allur afli á fiskmarkað 61
Skiptahlutur sjómanna og Verðlagsstofa 62
Opinberar upplýsingar 63
Aflaregla 64
Fjárhagslegur aðskilnaður veiða og vinnslu 65
Sjónarmið Samtaka eigenda sjávarjarða 66
Auðlindasjóður 67

Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna 68
Álit í máli Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 40169/05 69
Niðurlag 70
Heimildaskrá 71
Bókun stjórnarflokkana við lokaafgreiðslu skýrslu samstarfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða 72
Bókun um fyrirvara Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur við samningaleið við lokaafgreiðslu á skýrslu samstarfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. 74
Bókun fulltrúa Samtaka fiskvinnslustöðva í nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða 75
Sérálit fulltrúa Borgarahreyfingarinnar/Hreyfingarinnar 77
Bókun fulltrúa Landssambands íslenskra útvegsmanna í nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða 79
Bókun fulltrúa Framsóknarflokksins 81
Sameiginleg bókun Farmanna og fiskimannasambands Íslands, Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda, Sjómannasambands Íslands og VM – Félags vélstjóra og málmtæknimanna. 83
Bókun Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda. 84
Bókun Starfsgreinasamband Íslands 85
Bókun fulltrúa Sjálfstæðisflokksins, Einars K. Guðfinnssonar. 87
Bókun Landssambands smábátaeigenda 89
Bókun stjórnar Samtaka eigenda sjávarjarða 90

Viðaukar

Fylgiskjal 1 Skipunarbréf starfshópsins.

Fylgiskjal 2 Beiðni til aðila um skipun í starfshóp.

Fylgiskjal 3 Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi.
Minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar.

Fylgiskjal 4 Áhrif innköllunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.
Skýrsla RHA - Rannsókna- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Fylgiskjal 5 Áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja.
Greinagerð Daða Más Kristóferssonar.

Fylgiskjal 6 Umsögn um greinagerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðafyrirtækja.
Jón Steinsson.

Fylgiskjal 7 Umsögn um greinagerð Háskólans á Akureyri um áhrif fyrningarleiðar á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.
Jón Steinsson.

Fylgiskjal 8 Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar.
Þorkell Helgason og Jón Steinsson.

Fylgiskjal 9 Kvótaþing.

Fylgiskjal 10 Fjárhagslegur aðskilnaður veiða og vinnslu.

Skipan starfshópsins

Í júlí 2009 skipaði Jón Bjarnason, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, starfshóp um endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun. Starfshópurinn var skipaður með erindisbréfi og vísan í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs en þar er ítarlegur kafli um fiskveiðar, sem skiptist í kafla um þjóðareign og mannréttindi, brýnar aðgerðir, vistvænar veiðar – rannsóknir o.fl. og endurskoðun laga um fiskveiðar. Í kaflanum um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða kemur m.a. fram að lögin skuli endurskoðuð í heild með það að markmiði að:

1. Stuðla að vernd fiskistofna
2. Stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlinda sjávar
3. Treysta atvinnu
4. Efla byggð í landinu
5. Skapa sátt meðal þjóðarinnar um eignarhald og nýtingu auðlinda sjávar
6. Leggja grunn að innköllun og endurráðstöfun aflaheimilda á 20 ára tímabili í samræmi við stefnu beggja flokka

Í bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, dags. 4. júní 2009, þar sem hann gaf tilteknum aðilum kost á að tilnefna fulltrúa í starfshópinn, segir um verkefni hópsins: „Gert er ráð fyrir að vinna starfshópsins felist í að skilgreina álitaefni, sem fyrir hendi eru í fiskveiðistjórnuninni og lýsa þeim. Hann láti vinna nauðsynlegar greiningar og setji að því loknu fram valkosti um leiðir til úrbóta þannig að greininni séu sköpuð góð rekstrarskilyrði til langs tíma, en jafnframt að sátt náist um stjórn fiskveiða. Starfshópnum er gert að hafa sem víðtækast samráð við aðra aðila, t.d. með viðtölum, viðtöku álitsgerða og á veraldarvefnum. Honum er gert að skila af sér álitsgerð fyrir 1. nóvember n.k. Á grundvelli vinnu starfshópsins og þeirra valkosta hann bendir á, mun ráðherra ákveða frekari tilhögun við endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar.“ Frestur starfshópsins til að skila álitsgerð var síðar lengdur. Skipunarbréfið í heild sinni má finna í fylgiskjali 1 með skýrslunni.

Í starfshópinn voru eftirfarandi aðilar tilnefndir: Guðbjartur Hannesson, formaður hópsins, og Svanfríður Jónasdóttir af hálfu Samfylkingarinnar, Björn Valur Gíslason, varaformaður hópsins, og Lilja Rafney Magnúsdóttir af hálfu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Einar Kristinn Guðfinnsson af hálfu Sjálfstæðisflokksins, Gunnar Bragi Sveinsson af hálfu Framsóknarflokksins, Finnbogi Vikar Guðmundsson af hálfu Borgarahreyfingarinnar (seinna Hreyfingarinnar), Friðrik Jón Arngrímsson og Adolf Guðmundsson af hálfu Landssambands íslenskra útvegsmanna, Arthur Bogason af hálfu Landssambands smábátaeigenda, Árni Bjarnason af hálfu Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Sævar Gunnarsson af hálfu Sjómannasambands Íslands, Erla Kristinsdóttir en síðar Arnar Sigurmundsson af hálfu Samtaka fiskvinnslustöðva, Jón Steinn Elíasson en síðar Elín Björg Ragnarsdóttir framkvæmdastjóri af hálfu Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda (SFÚ), Sigrún Björk Jakobsdóttir af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga, Aðalsteinn Árni Baldursson af hálfu Starfsgreinasambands Íslands, Guðmundur Ragnarsson af hálfu VM – Félags vélstjóra og málmtæknimanna, Sesselja Bjarnadóttir af hálfu umhverfisráðuneytisins og Björn Erlendsson af hálfu Samtaka eigenda sjávarjarða. Sesselja var skipuð í hópinn í lok september 2009 og Björn í byrjun árs 2010 og var í starfshópnum frá og með 6. fundi hans.

Starfsmenn hópsins voru Helga Sigurrós Valgeirsdóttir, forstöðumaður upplýsingasviðs Fiskistofu, og Kristján Freyr Helgason, sérfræðingur á auðlindaskrifstofu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

Tafir á starfi hópsins

Fyrsti fundur starfshópsins var 2. október 2009 og haldnir voru alls 24 fundir. Fram til áramóta voru haldnir 5 fundir. Margt varð til að tefja störf starfshópsins. Í byrjun nóvember lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp á Alþingi um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða en þar voru lagðar til allmargar breytingar á atriðum, sem starfshópurinn hafði þegar tekið til skoðunar. Að auki var í frumvarpinu lögð til sú grundvallarbreyting á stjórnkerfi fiskveiða að ráðherra skyldi heimilt að ákveða aflamark í kvótabundinni tegund án tillits til aflahlutdeilda og skyldi gjald vegna þessa renna í ríkissjóð. Þegar hér var komið sögu höfðu verið haldnir þrír fundir í starfshópnum en nú tilkynntu fulltrúar Landssambands íslenskra útvegsmanna að þeir væru hættir að sækja fundi í starfshópnum. Þetta gerðu þeir þó án þess að segja sig formlega frá starfi starfshópsins við ráðherra. Af hálfu Samtaka fiskvinnslustöðva var áframhaldandi þátttaka í störfum starfshópsins sögð til skoðunar. Viðbrögð LÍÚ og Samtaka fiskvinnslustöðva við fyrrnefndu frumvarpi setti því starf hópsins í nokkurt uppnám um skeið og létu sumir þeirra sem sátu í starfshópnum í ljós það álit að það samræmdist illa að hópnum væri falið að fjalla um efnisatriði fiskveiðistjórnunarlaga á sama tíma og ráðherra lagði fram stjórnarfrumvarp til breytinga á fiskveiðilöggjöfinni. Einnig fór fram nokkur opinber umræða um þetta og hótuðu m.a. Samtök atvinnulífsins að segja upp þeim stöðugleikasáttmála sem gerður var milli ríkisvaldsins, atvinnulífsins og samtaka launþega fyrr á árinu 2009. Þá hafði það nokkur áhrif á störf starfshópsins að ekki færri en 5 alþingismenn starfa í hópnum og formaður og varaformaður nefndarinnar eru einnig formaður og varaformaður fjárlaganefndar þingsins. Þingmennirnir voru því önnum kafnir sumar- og haustmánuðina 2009 og í desember og janúar sl. vegna starfa sinna á Alþingi. Því hóf starfshópurinn ekki störf fyrr en í október 2009 og fyrsti fundur ársins 2010 var ekki haldinn fyrr en í byrjun febrúar. Einnig tafði það störf starfshópsins að hagtölur sjávarútvegs fyrir árið 2008 lágu ekki fyrir fyrr en í mars 2010, en þær voru taldar mikilvægt innlegg í skýrslur sem hópurinn lét vinna. Tafði þetta úttektir og skýrslugerð um stöðu sjávarútvegsins. Í vinnu hópsins komu einnig fram óskir um skoðun einstakra leiða við úthlutun aflaheimilda og tók sú vinna sinn tíma.

Í byrjun mars, eða eftir sjö fundi í starfshópnum, greindi fulltrúi SF frá þeirri ákvörðun samtakanna að hætta að sækja fundi starfshópsins. Aðrir fulltrúar í starfshópnum tóku ákvörðun um að halda áfram starfinu þrátt fyrir umræddar ákvarðanir LÍÚ og SF.

Starf starfshópsins

Lög um stjórn fiskveiða - álitaefni

Á fyrsta fundi starfshópsins var kallað eftir afstöðu fulltrúa allra hagsmunaaðila og stjórnmálaflokka í hópnum til ákveðinna þátta núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis, hverju þyrfti helst að breyta og hvað mætti vera óbreytt. Strax í upphafi kom fram að allir fulltrúar í hópnum töldu réttast að byggja á aflamarks- eða aflahlutdeildarkerfi, með líkum hætti og nú er, en rétt væri að skoða einstaka þætti kerfisins nánar. Í sérstökum kafla í skýrslunni er fjallað um álitamál sem því tengjast og rædd voru í starfshópnum. Í tengslum við þessa vinnu var haldinn sérstakur fundur með Hafrannsóknastofnuninni og Fiskistofu þar sem fulltrúar þessara stofnana lýstu sinni sýn á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi.

Fjárhagsleg staða sjávarútvegsins og úthlutun aflaheimilda

Nokkur tími starfshópsins fór í samskipti við banka og gagna- og upplýsingaöflun frá þeim hvað varðar skuldastöðu íslenskra útgerða í kjölfar bankahrunsins. Staða sjávarútvegsins að þessu leyti var talin mikilvæg forsenda í umræðunni um breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu og ekki hvað síst varðandi hugmyndir um innköllun og endurúthlutun aflaheimilda. Þá var rætt við fulltrúa bankanna um afdrif aflahlutdeildar þeirra útgerða sem ættu í erfiðleikum og lentu í þroti. Í því samhengi var skoðað hvort mögulegt væri að „innkalla" aflaheimildir þessara fyrirtækja og endurúthluta þeim. Jafnframt var kynnt niðurstaða skýrslu endurskoðunarfyrirtækisins Deloitte sem unnin var fyrir LÍÚ um áhrif fyrningarleiðar á hag sjávarútvegsfyrirtækja. Fulltrúar bankanna komu á fund starfshópsins, lögðu fram gögn, auk þess sem bréfaskriftir og aðrar leiðir voru nýttar til að ná fram nothæfum upplýsingum sem gætu gagnast við úttekt á áhrifum og mögulegum kostum og göllum innköllunar aflaheimilda. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri var falið að meta stöðu útgerðarinnar m.t.t. mögulegrar innköllunar og endurúthlutunar aflaheimilda. Einnig vann Daði Már Kristófersson, hagfræðingur hjá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, skýrslu fyrir nefndina um sama efni og hugsanlega gjaldtöku og áhrif hennar á aðra kynslóð kvótahafa. Þá vann Jón Steinsson hagfræðingur greinargerð fyrir formann nefndarinnar þar sem skýrslur RHA og Daða Más Kristóferssonar voru rýndar.

Nýting sjávarauðlinda og annarra náttúruauðlinda

Starfshópurinn ákvað að skoða hugsanlega tengingu nýtingar sjávarauðlinda við nýtingu annarra náttúruauðlinda. Lögð var fram og kynnt skýrsla sem ber heitið: „Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008". Skýrslan var lögð fram í mars 2010, en formaður nefndarinnar var Karl Axelsson.

Úthlutun aflaheimilda

Skoðaðar voru tvær meginleiðir varðandi innköllun og endurúthlutun aflaheimilda. Annars vegar var skoðuð „innköllunarleið", þar sem er m.v. 5% línulega eða hlutfallslega innköllun aflaheimilda og endurúthlutun á markaði. Í tengslum við þá leið var skoðuð tillaga auðlindanefndar frá árinu 2000 um fyrningarleið. Hins vegar var skoðuð „auðlinda- og samningaleið", reynt var að leggja mat á hvort fella mætti nýtingu sjávarauðlindanna undir sambærilegan ramma eða grundvallarreglur og lagt er til að gildi um aðrar náttúruauðlindir. Sérstakur kafli er um þessar leiðir í skýrslunni, en í fylgiskjölum eru þær skýrslur sem unnar voru fyrir starfshópinn.

Ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum í stjórnarskrá

Þá ræddi starfshópurinn um að skýrt ákvæði um eignarhald náttúruauðlinda kæmi inn í stjórnarskrá og var í því sambandi skipaður undirhópur undir forystu Einars K. Guðfinnssonar alþingismanns og fyrrverandi sjávarútvegsráðherra. Sér kafli er um niðurstöðu þess hóps.

Margvísleg gögn voru lögð fram í starfshópnum og fylgja þau ýmist með sem fylgiskjöl eða er getið í heimildaskrá. Gestir á fundi nefndarinnar voru Árni Múli Jónasson fiskistofustjóri, Jóhann Sigurjónsson forstjóri Hafrannsóknastofnunarinnar, Ari Wendel o.fl. frá Landsbankanum, Atli Rafn Björnsson o.fl. frá Íslandsbanka, Sveinn Gíslason frá Arionbanka og Þorvarður Gunnarsson frá Deloitte. Arnór Snæbjörnsson frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu og Daði Már Kristófersson frá Háskóla Íslands komu á fund starfshópsins sem fulltrúar nefndar um breytingu á lögum á auðlindaorkusviði. Hreiðar Þór Valtýsson, Steinar Rafn Beck, Hörður

Sævaldsson og Stefán B. Gunnlaugsson frá Háskólanum á Akureyri komu á fund starfshópsins vegna vinnu þeirra við úttekt fyrir hópinn. Eiríkur Tómasson prófessor og Lúðvík Bergvinsson komu og ræddu samræmda auðlindalöggjöf og jafnframt kom Karl Axelsson og ræddi skýrslu nefndar sem hann var formaður í og fjallaði um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Jón Steinsson kom og rökstuddi álit sín á skýrslum RHA og Daða Más. Sveinn Agnarsson kom og kynnti skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um skilvirkni markaðar fyrir aflaheimildir á Íslandi, en sú skýrsla var unnin fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Þorkell Helgason kom og kynnti skýrslu hans og Jóns Steinssonar um tilboðsleiðina svokölluðu.

Markmið vinnunnar

Umræða um stjórn fiskveiða hefur verið mikil í íslensku samfélagi á liðnum árum og mikill ágreiningur verið um fiskveiðistjórnunarkerfið og einstaka þætti þess. Úthlutun aflaheimilda eða aflamarkskerfið í heild hefur verið tilefni umræðna og deilna meðal almennings, hagsmunaaðila og stjórnmálamanna í liðnum alþingiskosningum og verið fyrirferðarmikið málefni í þjóðfélagsumræðunni almennt. Hávær umræða hefur verið um eignarhald og nýtingarrétt sjávarauðlindarinnar, framsal aflaheimilda, óbeina veðsetningu aflaheimilda, atvinnuréttindi og jafnræði varðandi nýtingu sjávarauðlinda sem og nýliðun í sjávarútvegi. Þá hafa byggðasjónarmið verið mikið til umræðu í þessu sambandi, ekki síst m.t.t. þess, sem margir hafa bent á og gagnrýnt, að flutningur fyrirtækja og aflaheimilda frá byggðarlögum geti haft neikvæð áhrif á byggðarlag. Jafnframt hefur verið mikil óánægja með að útgerðarmenn „geti selt sig út úr“ aflamarkskerfinu, þar sem ágóði sölunnar byggist fyrst og fremst á verðmæti sem fæst af aflaheimildum, en skuldirnar verða eftir hjá fyrirtækjunum. Reglulega koma upp ágreiningsmál um einstaka þætti kerfisins, innbyggða sveigjanleika þess og framkvæmd fiskveiðistjórnunar. Loks má nefna gagnrýni á að þeir sem ekki fá úthlutað aflamarki geta einungis fengið það frá þeim sem hafa úthlutunarréttinn og fyrirtæki og einstaklingar sem ráða yfir aflamarki geta þannig hagnast á því að „leigja“ öðrum aðgang að auðlindinni.

Á hinn bóginn var bent á það að langstærstur hluti aflahlutdeildanna hefur verið keyptur af þeim sem nú eiga sjávarútvegsfyrirtækin og að útgerðir hafa lagt í mikinn kostnað við að vinna sér og Íslandi rétt til veiða í deilistofnum og stofnum sem alfarið eru utan íslenskrar lögsögu. Þrátt fyrir þá vankanta á kerfinu sem hér hafa verið útlistaðir þá þykir ljóst að aflamarkskerfið hefur ýmsa kosti og hefur m.a. verið litið til Íslands m.t.t. fiskveiðistjórnar á alþjóðavettvangi.

Niðurstöður og álit fyrri nefnda um fiskveiðistjórnunarkerfið

Áður hafa í það minnsta þrjár nefndir fjallað ítarlega um fiskveiðistjórnunarkerfið, þ.e. svokölluð „tvíhöfðanefnd“ sem skilaði skýrslu 1993, auðlindanefnd sem skilaði skýrslu 2000 og „endurskoðunarnefndin“ sem fjallaði mikið um niðurstöður auðlindanefndar og mögulegar útfærslur á þeim og skilaði tillögum 2001. Eftir að þessar nefndir höfðu skilað skýrslum sínum voru samin og lögð fyrir Alþingi umfangsmikil lagafrumvörp um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða. Í greinargerð þessa starfshóps verður ekki farið ítarlega yfir sögu stjórnar fiskveiða fyrir setningu laga nr. 38 frá 1990 heldur er vísað til þess sem er rakið í framannefndum skýrslum. Hér verður þróunin frá aflahámarkskerfum og sóknardagakerfum yfir í krókaaflamark ekki heldur rakin. Í þessari skýrslu verður fjallað um þróun einstakra tæknilegra atriða í fiskveiðistjórnunarkerfinu sem þýðingu hafa fyrir endurskoðun kerfisins. Rétt þykir þó að halda til haga helstu niðurstöðum fyrri nefnda sem fjallað hafa um fiskveiðistjórnunarkerfið.

„Tvíhöfðanefndin“ (1993)

Nefndin var skipuð af sjávarútvegsráðherra í ágúst 1991 og skilaði tillögum sínum í apríl 1993. Í skýrslu nefndarinnar segir að nefndin hafi sett sér leiðarljós við gerð tillagna að mótun sjávarútvegsstefnu. Þau séu m.a. að tryggja uppbyggingu fiskistofna m.t.t. hámarksafraksturs, hámarka arð af auðlindinni í hafinu en tryggja um leið rekstraröryggi sjávarútvegsins, að starfsfólki í greininni séu boðin eftirsóknarverð kjör og að sátt náist meðal þjóðarinnar um meginstefnuna í sjávarútvegsmálum.

Meginniðurstöður nefndarinnar voru þær að aflamarkskerfið ætti að festa í sessi og aflamark þyrfti að setja í keilu, löngu, lúðu, steinbít og blálöngu. Meirihluti nefndarinnar lagði til að allir smábátar yrðu teknir inn í aflamarkskerfið 1993, að línutvöföldun yrði lögð af og aflahlutdeildum úthlutað til þeirra sem hana nýttu í staðinn.

Nefndin lagði til að heimilt yrði að framselja aflahlutdeild báts yfir á fiskvinnslustöð að því marki sem svaraði eðlilegri vinnslugetu stöðvarinnar og að ákvæði um framsal skipa og veiðiheimilda milli byggðarlaga yrði óbreytt frá þeim sem giltu á þessum tíma. Hvatt var til þess að sameiningu sveitarfélaga og atvinnusvæða yrði hraðað. Nefndin gerði jafnframt tillögur um auknar heimildir til sameiningar veiðileyfa, þ.e. fyrir „Desemberdóminn“ svokallaða miðuðu reglur um veitingu og flutning veiðileyfa að því að koma í veg fyrir stækkun fiskiskipaflotans.

Nefndin áréttaði að tryggja þyrfti að lög um stjórn fiskveiða og önnur lög hömluðu ekki tímabundnum veiðum íslenskra skipa í lögsögum annarra ríkja. Jafnframt var lagt til að úrtaksvigtun yrði heimiluð við löndun úr íslenskum skipum á viðurkenndum mörkuðum erlendis en leitast ætti við að flytja viðskipti með ferskan fisk inn í landið og að útgerðarmenn gæfu upp raunhæft lágmarksverð þegar sótt væri um leyfi til útflutnings á fiski í gámum og leyfi til útflutnings skyldi ekki veitt ef tilboð fengist fyrir aflann yfir þessu lágmarki. Nefndin lét í ljós það álit að hlutverk íslenskra stjórnvalda í markaðsmálum ætti að snúa að því að gera samninga sem tryggðu aðgang íslenskra afurða að mörkuðum erlendis.

Nefndin lagði jafnframt til að rannsóknir yrðu efldar á lífríki hafsins og í fiskeldi og varaði við að hið opinbera mismunaði landvinnslu og sjóvinnslu. Nefndin varar við kröfum til sjóvinnslu um óhagkvæmar fjárfestingar og rekstur. Lagt var til að heimildir erlendra aðila til fjárfestinga í íslenskum sjávarútvegi yrðu rýmkaðar, frelsi íslenskra skipa til að landa afla í erlendum höfnum yrði aukið og að óheimilt yrði að fyrna kaupverð varanlegra aflahlutdeilda sem eigendaskipti yrðu á.

Að lokum benti nefndin á að hún teldi að með því samkomulagi sem náðist á starfstíma nefndarinnar um að stofna Þróunarsjóð sjávarútvegsins hefði verið leitt til lykta eitt mikilvægasta viðfangsefni nefndarinnar, þ.e. gjaldtaka fyrir veiðiheimildir.[1] Að öðru leyti vísast til skýrslu nefndarinnar sem ber heitið „Skýrsla til sjávarútvegsráðherra, nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu“, Reykjavík, 2. apríl 1993. Skýrsluna er að finna á rafrænu formi á vef sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

[1] Skýrsla til sjávarútvegsráðherra, nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu. Reykjavík. Apríl 1993.

Auðlindanefnd (2000)

Nefndin var kosin á Alþingi í júní 1998 og var fyrsti fundur hennar í sama mánuði. Nefndin skilaði áfangaskýrslu í febrúar 1999 og lokaskýrslu í september 2000. Nefndinni var falið að fjalla um auðlindir sem voru eða kynnu að verða í þjóðareign. Sérkafli er í skýrslu nefndarinnar um fiskveiðiauðlindir og verður fjallað um hann hér. Í skýrslunni er fjallað nokkuð ítarlega um fiskveiðiauðlindir, atvinnurétt, eignarrétt og stjórnarskrána og verður sú umfjöllun ekki rakin eða endurtekin hér, enda má finna hana í skýrslu auðlindanefndar. Auðlindanefnd fjallaði sérstaklega um hvernig afnotarétti af sjávarauðlindinni skyldi ráðstafað og gerði tillögur í þeim efnum sem lesa má um í skýrslunni. Nefndin er þeirrar skoðunar „*að rétt sé að stefna að greiðslu fyrir afnotarétt af öllum auðlindum sem eru í eigu ríkis eða þjóðar af tvennum ástæðum: annars vegar til að greiða kostnað ríkisins af stjórn og eftirliti með viðkomandi auðlind, hins vegar til að tryggja þjóðinni í heild sýnilega hlutdeild í þeim umframarði (auðlindarentu) sem nýting hennar skapar*“[2]

Starfshópurinn fékk í hendur skýrslu auðlindanefndar sem og álitsgerð sem lagaprófessorarnir Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson unnu fyrir hana „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.“ Í skýrslu auðlindanefndar kemur fram það álit Sigurðar og Þorgeirs að ætla megi að afnám fiskveiðistjórnunarkerfsins þar sem veiðar yrðu gefnar frjálsar eða veiðiheimildum úthlutað fyrirvaralítið eða fyrirvaralaust til annarra aðila myndi líklegast leiða til bótaskyldu ríkisins gagnvart þeim sem hafa þegar atvinnuréttindi af greininni. Á hinn bóginn væri hægt að innkalla úthlutaðar veiðiheimildir í áföngum á lengra tímabili og endurúthluta gegn gjaldi þar sem allir ættu jafnan rétt á að bjóða í þær. Grundvallarsjónarmiðið sem gæta þurfi að sé að þeir sem hafa fengið úthlutað veiðiheimildum í núverandi kerfi fái sanngjarnan og hæfilegan frest til þess að laga rekstur sinn að breyttu umhverfi.

Auðlindanefnd skoðaði tvær mögulegar leiðir varðandi gjaldtöku fyrir afnot af auðlindinni. Fyrri leiðin sem nefndin skoðaði, þ.e. fyrningarleiðin, byggðist á því að allar aflahlutdeildir yrðu skertar árlega um fast hlutfall sem síðan yrði endurselt á markaði eða uppboði. Hin leiðin sem nefndin fjallaði um, þ.e. veiðigjaldsleiðin, fólst í beinni gjaldtöku og ákvæði um að breytingar á aflahlutdeildum krefðust lágmarksaðdraganda. Í skýrslu auðlindanefndar eru leiðirnar tvær bornar ítarlega saman, sem og líkleg áhrif á aflahlutdeildir og tekjur ríkissjóðs af hvorri leið fyrir sig. Nefndin skiptist í afstöðu til þess hvora leiðina ætti að velja og setti hluti hennar sig alfarið gegn fyrningarleiðinni.

Auðlindanefnd skoðaði jafnframt einstaka þætti í stjórn fiskveiða. Þegar nefndin starfaði hafði kvótakerfi í fiskveiðum verið við lýði í 6 ár og aflaheimildir bundnar við skip. Hvað varðar umræðuna um hvort rétt kynni að vera að úthluta vinnslustöðvum hluta aflaheimilda, þá var það mat nefndarinnar að ef óeðlileg mismunun væri talin felast í því að aflaheimildir séu einvörðungu bundnar við skip, þá sé það rökréttast að heimila öllum að eiga aflahlutdeildir þótt þær verði að sjálfsögðu aðeins nýttar af skipum. Varðandi samþjöppun aflaheimilda er bent á að sett hafi verið hámörk hvað varði yfirráð einstakra fyrirtækja yfir hlutdeildum en jafnframt er bent á að í alþjóðlegu samhengi séu íslensku fyrirtækin ekki stór og þau séu í harðri samkeppni á alþjóðlegum mörkuðum. Nefndin telur því að varlega beri að stíga til jarðar í þessum efnum. Nefndin lagði til að allir krókabátar yrðu felldir undir eitt kerfi, krókaaflamarkskerfi, með framseljanlegum aflaheimildum, og að skoðað yrði hvort ekki

[2] Auðlindanefnd, álitsgerð með fylgiskjölum. September 2000. Bls 42.

væri rétt að rýmka þau stærðarmörk sem þá giltu um krókabáta. Að auki fjallaði nefndin um hagnað af sölu aflaheimilda og skattlagningu hans og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri á þeim tíma æskilegt að fara í sérstaka skattlagningu vegna sölu aflaheimilda og benti í því sambandi á að auðlindagjald það, sem nefndin gerði tillögu að, muni að einhverju leyti koma í hennar stað. Nefndin taldi jafnframt æskilegt að farið yrði í frekari rannsóknir á brottkasti og að kanna þyrfti hvernig hægt væri að hvetja útgerðir til þess að koma með allan nýtanlegan afla að landi með hagrænum aðgerðum. Að lokum lagði nefndin til að auknar yrðu verulega rannsóknir á valhæfni veiðarfæra og áhrifum þeirra á búsvæði og lífríki á sjávarbotni við Ísland.

Rétt er að vekja athygli á að í niðurstöðum nefndarinnar um auðlindir í heild segir: *„Nefndin telur brýnt að mótuð verði samræmd stefna um stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi sem skapi heilsteyptan lagaramma um hlutverk og ábyrgð ríkisins á ráðstöfun og nýtingu náttúruauðlinda. Reynt verði eftir föngum að beita hagrænum stjórntækjum á grundvelli vel skilgreinds eignar- eða afnotaréttar þar sem því verður við komið ásamt leiðréttandi sköttum og uppbótum þar sem það á við.“* [3]

Að öðru leyti skal hér vísað til skýrslu nefndarinnar sem ber heitið „Auðlindanefnd, álitsgerð með fylgiskjölum og er gefin út í september 2000“. Skýrsluna er að finna á rafrænu formi á vef forsætisráðuneytisins.

„Endurskoðunarnefndin“ (2001)

Hér var um að ræða nefnd skipaða af sjávarútvegsráðherra sem var falið að vinna tillögur að breytingum á lögum um stjórn fiskveiða og taka í því sambandi tillit til hagsmuna sjávarútvegsins, byggðanna og almennings í landinu. Nefndin tók til starfa 1999 og skilaði tillögum seinni hluta árs 2001.

Nefndin sem skipuð var 7 mönnum auk eins starfsmanns skilaði meirihlutaáliti og þremur sérálitum sem fylgja með skýrslu hennar. Í meirihlutaáliti nefndarinnar er lagt til að aflamarkskerfið verði áfram meginaðferð við stjórn fiskveiða í landinu þar sem aflamarkskerfið hafi í meginatriðum náð því markmiði að stuðla að hagkvæmum fiskveiðum og því hafi framleiðni aukist verulega í fiskveiðum frá því 1983, meira en í öðrum atvinnuvegum. Meirihluti nefndarinnar taldi að með því að tryggja hámarksafrakstur nytjastofnanna til langs tíma með lágmarkstilkostnaði geti sjávarútvegurinn lagt sitt af mörkum til að skapa traustar forsendur fyrir atvinnu og byggð í landinu. Þá taldi nefndin nauðsynlegt að ná betri stjórn á veiðum krókabáta, þó þannig að útgerð innan þess kerfis verði leyft að dafna og lagði hún til að stærðarmörk krókabáta verði færð úr 6 brúttótonnum í 15 brúttótonn.

Nefndin fjallaði um afnotarétt af auðlindinni og gjaldtökur fyrir hann. Meirihlutinn taldi æskilegt að skýra betur þau réttindi sem veiðiheimildirnar fælu í sér. Nefndin skoðaði ítarlega þá leið að gerðir yrðu nýtingarsamningar við rétthafa, sem og veiðigjaldsleiðina og fyrningarleiðina sem áður hefur verið lýst. Niðurstaða meirihlutans var að leggja til að niðurstöðum auðlindanefndar yrði fylgt og að mörkuð yrði stefna fyrir greiðslu fyrir afnotaréttinn með hliðsjón af afkomu fiskveiða. Nefndin lagði til að veiðigjaldsleiðin yrði farin og jafnframt yrðu önnur gjöld á útgerðir felld niður. Nefndin lagði til að veiðigjaldið yrði tvískipt, annars vegar fastur hluti sem tæki mið af kostnaði ríkisins vegna stjórnar fiskveiða og hins vegar breytilegur hluti sem réðist af afkomu greinarinnar og er

[3] Auðlindanefnd, álitsgerð með fylgiskjölum. September 2000. Bls. 11.

þetta ítarlega útfært í skýrslu nefndarinnar. Nefndin leggur jafnframt til að fjórðungur veiðigjalds umfram einn milljarð renni til almennrar styrkingar sveitarfélaga sem treysta á sjávarútveg í samræmi við uppruna greiðslnanna, þ.e. veiðigjalds vegna þeirra heimilda sem bundnar eru við skip í sveitarfélaginu. Nefndin telur jafnframt æskilegt að tekið verði mið af verði aflamarks við útreikning veiðigjalds og að bæta þurfi opinbera skráningu á viðskiptum með aflamark.

Nefndin fjallaði sérstaklega um byggðamál. Auk þess sem að framan er nefnt í umfjöllun um veiðigjald leggur hún til sérstaka fjárstyrkingu til atvinnuuppbyggingar í sjávarbyggðum. Nefndin bendir á að vanda sumra sveitarfélaga megi rekja til veikrar stöðu fiskvinnslunnar þar og leggur meirihluti nefndarinnar til að heimilt verði að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar og verði þar miðað við hámark þeirrar vinnslu sem fer fram í viðkomandi fiskvinnslustöð.

Þá fjallar nefndin um nauðsyn þess að koma í veg fyrir brottkast afla og þörf á aukinni hvatningu til þess að koma með allan afla að landi. Jafnframt leggur nefndin til að reglur um hámarkshlutdeild einstakra aðila verði rýmkaðar verulega og tekur það mið af tillögum nefndarinnar um veiðigjald og miðar að því að sjávarútvegsfyrirtækjum verði gert kleift að bæta stöðu sína með auknu frjálsræði í greininni. Meirihluti nefndarinnar telur mikilvægt að rýmka heimildir til framsals aflaheimilda og að draga eigi úr svonefndri veiðiskyldu þannig að hún verði ekki 50% á tveimur árum heldur 25%.[4]

[4] Nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Nafnlaus skýrsla. Reykjavík. 2001.

Helstu niðurstöður

Starfshópnum var ætlað að skilgreina helstu álitaefni sem fyrir hendi eru í löggjöfinni um stjórn fiskveiða og lýsa þeim. Honum var sömuleiðis ætlað að láta vinna nauðsynlegar greiningar og setja fram valkosti um leiðir til úrbóta þannig að greininni verði sköpuð góð rekstrarskilyrði til langs tíma, en jafnframt að sátt náist um stjórn fiskveiða. Þá er í skipunarbréfinu kveðið skýrt á um að ráðherra muni ákveða frekari tilhögun við endurskoðun löggjafar um stjórn fiskveiða á grundvelli tillagna starfshópsins og þeirra valkosta sem hann vísar til.

Starfshópurinn hefur farið ítarlega yfir einstaka þætti núverandi laga um fiskveiðistjórnun og dregur fram í skýrslunni álitaefni og afstöðu hópsins til einstakra atriða. Þá er gerð grein fyrir afstöðu meirihluta starfshópsins til mála og eins ef afstaða hópsins er ekki skýr til einstakra mála eða skoðanir skiptar. Almennt er ekki gerð grein fyrir afstöðu hvers og eins fulltrúa í hópnum heldur reynt að draga fram álit meirihluta fulltrúa eftir því sem við á.

Helstu niðurstöður starfshópsins

Einstök atriði núgildandi laga - álitamál

Í skýrslunni er fjallað um helstu álitaefni við stjórn fiskveiða og gerðar tillögur til úrbóta á þeim flestum. Starfshópurinn mælir með því að áfram verði stuðst við aflamarkskerfi við stjórn fiskveiða. Meirihluti hópsins er þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að takmarka hámarkshandhöfn aflaheimilda eins og gert hefur verið. Hann telur að gera beri frekari úttekt á tengslum fyrirtækja í sjávarútvegi og setja skýrar reglur um innbyrðis tengsl fyrirtækja. Það er álit meirihluta hópsins að þrengja beri heimild til framsals aflaheimilda en leyft verði að skipta á jöfnu á aflaheimildum og að færa aflaheimildir milli skipa innan sömu útgerðar. Það er og álit meirihluta hópsins að þau viðskipti sem leyfð verða með aflaheimildir skuli fara fram í gegnum opinberan markað og gjald af nýtingu á auðlindum sjávar renni í sameiginlegan sjóð landsmanna. Þá er það mat hópsins að rétt sé að fela sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að vinna frekari greiningu á málefnum eigenda sjávarjarða.

Auðlindaákvæði í stjórnarskrá

Starfshópurinn, að undanskildum fulltrúum LÍÚ, telur nauðsynlegt að skýrt ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum, þ.m.t. auðlindum sjávar, komi í stjórnarskrá íslenska lýðveldisins. Hópurinn leggur til að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sendi erindi þar að lútandi til nýskipaðrar stjórnlaganefndar sem er að undirbúa þjóðfund og stjórnlagaþing.

Úthlutun aflaheimilda

Starfshópurinn skoðaði ítarlega með hvaða hætti væri réttlátast og hagkvæmast að haga úthlutun aflaheimilda. Starfshópurinn leggur áherslu á að við ákvörðun um úthlutun aflaheimilda skuli gæta þjóðhagslegrar hagkvæmni, langtímasjónarmiða til að tryggja afkomu sjávarútvegsins, að hámarka afrakstur auðlindarinnar og tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna við landið. Þá skal að mati hópsins gæta jafnræðis við úthlutun veiðiheimilda og atvinnufrelsis, m.a. í samræmi við álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Starfshópurinn leggur áherslu á að hagsmunaaðilar fái eðlilega aðlögun að breyttu fyrirkomulagi þannig að þeir sem fyrir eru í greininni hafi tóm til að aðlaga sig breyttum aðstæðum í samræmi við væntanlegar breytingar á lögum um stjórn fiskveiða.

Byggðasjónarmið komu sterkt fram í umræðu innan hópsins og sú skoðun að viðhalda beri þeim markmiðum 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Markmiðið með vinnu starfshópsins var að leggja fram tillögur sem leiði til meiri stöðugleika og festu í greininni til langs tíma, setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem nýta auðlindina og gæta jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda. Áfram verði unnið að fyrirhuguðum breytingum í sem mestri sátt við alla aðila í atvinnugreininni og þjóðina í heild.

Í umræðum um útfærslu á úthlutun aflaheimilda voru unnar og lagðar fram nokkrar tillögur í starfshópnum og þær skoðaðar. Þær helstu voru:

- Tilboðsleið, þ.e. hlutfallsleg innköllun aflaheimilda um t.d. 5 - 8% á ári með endurúthlutun þessa hlutfalls á tilboðsmarkaði.
- Samningaleið, með samningum um afnotarétt og endurúthlutun með tilvísun í almennar reglur um meðferð og nýtingu náttúruauðlinda.
- „Pottaleið“, þar sem aflahlutdeildum er skipt með ákveðnum hætti sem föstu hlutfalli af útgefnum veiðiheimildum.

Útfærslur á þessum tillögum eru ýmist í fylgiskjölum með skýrslunni eða fjallað um þær með beinum hætti í skýrslunni sjálfri.

Meirihluti starfshópsins telur að með tilliti til settra markmiða og kröfu um jafnræði og meðalhóf sé rétt að endurskoða fiskveiðistjórnunarkerfið með sjálfstæðri löggjöf sem taki hliðsjón af auðlindastefnu almennt er byggist á hugmyndum um samningaleið. Meirihluti starfshópsins telur rétt að gerðir verði samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni sé ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins sé skýr. Samningarnir skulu m.a. fela í sér ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila, kröfur til þeirra sem fá slíka samninga, tímalengd og framlengingu samninga, gjaldtöku, aðilaskipti, ráðstöfun aflahlutdeilda sem ekki eru nýttar, meðferð sjávarafla o.fl. Mismunandi skoðanir voru innan hópsins um útfærslu á einstökum atriðum slíkra samninga.

Meirihluti starfshópsins er sammála um að mæla með að aflaheimildum verði skipt í „potta“ þar sem annars vegar eru aflahlutdeildir og hins vegar bætur og ívilnanir, s.s. byggðakvóti, strandveiðar og aðrar sérstakar ráðstafanir. Gæta skal jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda eða heimilda sem komi til endurúthlutunar með opinberum markaði.

Meirihluti starfshópsins telur að þær tillögur sem hópurinn gerir nú til breytinga og endurskoðunar á lögum um stjórn fiskveiða sé grunnur að lausn þeirra stóru ágreiningsefna sem verið hafa uppi hér á landi um langt skeið.

Auðlindir og stjórnarskráin

Mikil þróun hefur orðið varðandi umræðu um stjórnarskrárákvæðin sem snúa að fiskveiðiauðlindinni. Nú má heita að það sé almenn skoðun að slíkt ákvæði eigi ekki að ná eingöngu til fiskveiðiauðlindarinnar. Þetta þurfi að vera allsherjarákvæði sem nái til fleiri auðlinda. Mikil þróun hefur orðið í umræðu um auðlindir og ákvæði stjórnarskrár og er það útbreidd skoðun að allar auðlindir þurfi í stjórnarskrá að teljast þjóðareign.

Mikilvægt er að ákvæði stjórnarskrár séu skýr og valdi ekki deilum. Það hugtak sem er notað í gildandi lögum um stjórn fiskveiða er ekki tækt í stjórnarskrá. Þar eru fiskimiðin sögð sameign íslensku þjóðarinnar. Það hugtak hefur í besta falli óljósa merkingu og sumir fræðimenn hafa jafnvel gengið svo langt að segja það merkingarlaust.

Mikið hefur verið unnið í þessum málum á undangengnum árum. Í fyrsta lagi má nefna auðlindanefndina sem lauk störfum í september 2000. Sú nefnd lagði til að eignarréttarleg staða náttúruauðlinda, sem nú séu taldar í þjóðareign, verði samræmd með þeim hætti að tekið verði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þær verði lýstar þjóðareign eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota af þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Slík afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi.

Frá því að þessi orð voru sett á blað hafa einnig verið unnar tillögur á vettvangi stjórnarskrárnefnda sem Alþingi hefur kjörið. Þrátt fyrir mikið starf á þessum vettvangi er þeirri vinnu ekki lokið. Ljóst er þó að málin hafa skýrst mikið í því starfi. Til dæmis liggur fyrir að ætíð hefur verið lagt upp með hin síðari ár að stjórnarskrárákvæðin eigi að ná til allra náttúruauðlinda í samræmi við það sem auðlindanefndin ræddi.

Á þessum grundvelli leggur því undirnefnd endurskoðunarnefndar um fiskveiðilöggjöfina það til að þessi mál verði áfram unnin á þeim vettvangi sem Alþingi hefur ákveðið varðandi endurskoðun stjórnarskrárinnar. Þar sem um er að ræða mál er varða mikla hagsmuni þjóðarinnar og um vandaverk er að ræða, er mjög brýnt að til þess verks, að semja tillögu að stjórnarskrárákvæði er nái almennt til auðlinda, verði fengnir sérfróðir aðilar.

Grundvöllur starfs þeirra verði hins vegar það sem undirstrikað hefur verið hér að framan og auðlindanefndin frá árinu 2000 lagði til auk frumvarps um auðlindaákvæði sem lagt var fram á Alþingi árið 2009 en ekki var lokið umræðu um, þ.e. að tekið verði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þær náttúruauðlindir sem nú eru taldar þjóðareign, þ.m.t. fiskistofnar í íslenskri lögsögu, verði í stjórnarskrá lýstar þjóðareign eftir því sem nánar verði ákveðið í lögum. Veita megi einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota á þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskildu að hún sé tímabundin eða henni megi breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Slík afnotaheimild njóti verndar sem óbein eignarréttindi.
Meirihluti starfshópsins mælir með því að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra vísi því áfram til skipuleggjenda stjórnlagaþings að ákvæði um náttúruauðlindir í þjóðareign verði skilgreint og fái stað í stjórnarskrá lýðveldisins.

Samræmd auðlindastefna fyrir allar náttúruauðlindir „auðlindaleið“

Ein þeirra leiða sem farið hefur verið yfir í vinnu starfshópsins er svokölluð auðlindaleið. Er þá horft til þess að fella nýtingu sjávarauðlindarinnar og starfsumhverfi þeirra fyrirtækja sem nýta hana að þeirri umgjörð sem þróuð hefur verið á undanförnum árum varðandi nýtingu annarra náttúruauðlinda í þjóðareign/ríkisforsjá og að þannig verði til samræmd auðlindastefna.

Til að ræða þessa hugmynd komu á fundi starfshópsins lögfræðingarnir Eiríkur Tómasson, Lúðvík Bergvinsson og Karl Axelsson, en þeir hafa á undanförnum árum allir komið að vinnu við smíði álitsgerða og lagafrumvarpa um auðlindamál.

Ræddar voru tvær mögulegar leiðir við endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar, þ.e. sú leið að vinna áfram með sérlög um stjórn fiskveiða, en hafa til hliðsjónar lög um aðrar auðlindir, eða að ríkisstjórnin setti af stað vinnu við samræmingu löggjafar fyrir nýtingu allra náttúruauðlinda, þ.m.t. sjávarauðlinda.

Í þeirri fyrri fælist að smíða frumvarp til nýrra laga um stjórn fiskveiða sem byggist á eða væri unnið með hliðsjón af annarri auðlindalöggjöf. Það sem m.a. þyrfti að líta til við gerð slíks frumvarps eru þættir eins og:

- **Eignarhald náttúruauðlindar og nýtingarfyrirtækja**. Í auðlindageiranum eru lög (t.d. lög nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á orku- og auðlindasviði) sem banna sölu á auðlindinni sjálfri til annarra en opinberra aðila til að tryggja opinbera eigu, eða þjóðareign. Nýtingarrétturinn má hinsvegar vera hjá einkaaðilum og hefur verið uppi það sjónarmið að afmarka það við meirihlutaeign innlendra aðila. Í umræðum innan hópsins var ljóst að ekki er samkomulag um lengd nýtingarréttartímans og tekur starfshópurinn ekki afstöðu til þess hver lengd hans eigi að vera. Margir í hópnum voru á því að hann þyrfti að vera ótímabundinn eða til langs tíma (20 ára eða lengur) með skýrum ákvæðum um endurnýjunarrétt til þess að gera útgerðum kleift að skipuleggja rekstur sinn og hafa aðgang að fjármagni. Hluti nefndarmanna vildi hafa tímann styttri, t.a.m. 10 ár, með ákvæðum varðandi endurúthlutun aflaheimilda.
- **Rannsóknir.** Hér er átt við atriði eins og það hver rannsakar auðlindina, hver kostar rannsóknir, hvort rannsóknir veita rétt til nýtingar o.s.frv. Þegar um orkuauðlindir er að ræða eru gefin út rannsóknarleyfi sem geta veitt forgang varðandi nýtingu (sbr. t.d. aflareynslu þegar um fiskveiðar er að ræða). Orkugeirinn greiðir hinsvegar sjálfur fyrir rannsóknir sem tengjast beinum hagsmunum einstakra fyrirtækja.
- **Nýting náttúruauðlindar og samningar um nýtingu**. Innihald og lengd samninga og lagaleg staða þeirra, aðferðir við úthlutun nýtingarréttar, gjald fyrir nýtingu náttúruauðlindar, fjárhagslegt bolmagn þess sem leyfið fær, framsal réttinda, endurnýjun samninga (að réttur samningshafa til nýtingar tiltekin ár fram í tímann sé alltaf skýr) o.s.frv. Um þetta er nánar fjallað í kafla um samningaleið síðar skýrslunni.

Í auðlindageiranum þekkjast nýtingarsamningar til margra ára. Þessir samningar veita ákveðið öryggi varðandi fjárfestingar og rekstur. Nýverið skilaði nefnd sem var að skoða úthlutunarreglur og gjald á auðlindasviðinu áliti sem gæti verið gagnlegt til leiðbeiningar eða hliðsjónar, en sú nefnd var undir formennsku Karls Axelssonar hrl. Í samningum um orkunýtingu er einnig litið til þess hvort aðilar hafi fjárhagslegt bolmagn til að takast á við

verkefnið áður en þeim er veittur réttur. Skoða þyrfti sérstaklega hvort slík ákvæði væru eðlileg og æskileg við stjórn fiskveiða.

Framsal réttinda samkvæmt nýtingarsamningi þarf að skoða í samhengi við heimildir til framsals réttinda af þessum toga almennt.

Til að gera nýtingarsamninga um sjávarauðlindina hliðstæða þeim sem gerðir eru um orku, kolvetni og vatn, þyrfti líklega að innkalla aflaheimildir hvers fyrirtækis (skips) og endurúthluta síðan með leigu- eða nýtingarsamningi með tilteknum skilyrðum/ákvæðum. Nokkuð er rætt um þetta í skýrslunni þar sem fjallað er um úthlutun aflaheimilda, sérstaklega í kafla sem fjallar um samningaleið og svokallaða *pottaleið* sem gerir ráð fyrir að nýtingarsamningar séu gerðir við aflaheimildarétthafa, óháð því hvort auðlindaleiðin verði farin eða ekki.

Stjórnsýslan þarf að vera skýr, þ.e. hvaða aðili sér um úthlutun réttinda og hefur eftirlit með nýtingu þeirra. Orkustofnun hefur meginhlutverk í orkugeiranum varðandi eftirlit með því hvort farið er að ákvæðum nýtingarsamninga (virkjunarleyfa). Orkustofnun kaupir líka grunnrannsóknir af öðrum rannsóknarfyrirtækjum. Innan starfshópsins fóru fram nokkrar umræður um stofnun Auðlindasjóðs og hlutverk hans.

Mikilvægt er að skoða hvort heimildir til viðskipta með leigu- eða nýtingarsamningi geti verið sambærilegar innan allra auðlindagreina eða hvort slíkt þyrfti að vera útfært í sérlögum fyrir hverja grein, þ.m.t. sjávarútveginn. Langtímasamningar og uppboðs- eða tilboðsmarkaðir hafa helst verið nefndir í þessu sambandi. Við orkunýtingu er hinsvegar hefð fyrir því að stórnotendur geri langtímasamninga við ákveðin orkufyrirtæki, langtímasamningar fiskvinnsla við kaupendur hafa hingað til tíðkast í sjávarútvegi, þ.e. að einstakar fiskvinnslur geri samninga við kaupendur um tiltekið magn á tilteknu tímabili, á föstum verðum. Raforkulögin frá 2003 setja mönnum samkeppnisskorður sem komu til umræðu innan hópsins og þyrfti það að skoðast betur.

Hin nálgunin væri að ríkisstjórnin ákvæði að öll lög um auðlindir og auðlindanýtingu væru endurskoðuð samhliða og samræmd að því marki sem það er hægt. Sú leið mundi skila samræmdri auðlindastefnu sem tæki einnig til þeirra atriða sem talin eru upp hér að ofan. Þessi leið væri hins vegar mun tímafrekari sem er e.t.v. óheppilegt fyrir sjávarútveginn þar sem ná þarf niðurstöðu sem fyrst svo að vinnufriður skapist í greininni. Í umræðum starfshópsins var það almennt álitið að þrátt fyrir að samræmdur lagarammi yrði til fyrir allar náttúruauðlindir og nýtingu þeirra, þá væri samt sem áður mikilvægt að hafa sérlög um stjórn fiskveiða með tæknilegar útfærslur fiskveiðistjórnar.

Kostirnir við það að fara „auðlindaleið“ geta verið margir fyrir sjávarútveginn. Að mati meirihluta starfshópsins er sanngjarnt og eðlilegt og í anda jafnræðis að meðhöndla nýtingu allra náttúruauðlinda með eins líkum hætti og unnt er. Með því að spegla umgjörð sjávarauðlindarinnar í ákvæðum sem gilda um aðrar auðlindir fæst betri sýn á þau viðfangsefni sem við er að glíma og svör við ýmsum spurningum og gagnrýni. Það er til þess fallið að skapa meiri frið um nýtingu þessarar mikilvægu auðlindar og meira öryggi fyrir það fólk sem vinnur í sjávarútvegi. Í umræðu sem þessari um auðlindaleið er jafnframt bent á það að í núverandi lagaumhverfi er

sjávarútvegurinn eina auðlindin sem greiðir sérstaka skatta eða gjald, þ.e. veiðigjald, af nýtingu sinni og fram kom það sjónarmið að eigi að vinna að samræmdum auðlindaákvæðum þá væri eðlilegt að afnema veiðigjald sem sérstaka gjaldtöku af sjávarútvegi á meðan sú vinna færi fram.
Hugmyndir hafa verið uppi um að arður af auðlindum renni í sérstakan auðlinda- eða þjóðarsjóð. Að mati hópsins væri eðlilegt að ráðstöfun gjalda af nýtingu sameiginlegra auðlinda þjóðarinnar væri með samræmdum hætti og sjávarútvegurinn ekki tekinn þar út fyrir sviga. Veiðigjaldið í dag er vísir að slíku og gæti þá komið á móti annars konar gjaldi. Fram kom sú skoðun í starfshópnum að hluti samræmdrar auðlindastefnu yrði samræmdur auðlindaarður þar sem arður af öllum auðlindum í þjóðareign/ríkisforsjá gengi í einn auðlindasjóð/þjóðarsjóð sem styddi við efnahagslífið.

Mikilvægur þáttur þessarar vinnu er ákvörðun þess hvernig ákvæði um eignarhald á auðlindum verður komið fyrir í stjórnarskrá og löggjöf, en öll vinna starfshópsins grundvallast á því að skýrt ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum, þ.m.t. sjávarauðlindum, komi í stjórnarskrá.

Allnokkuð er til af rituðu efni á þessu sviði. Má þar nefna frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, með síðari breytingum (lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi, 2006–2007). Þar er gott yfirlit yfir orkumálin og þá hugsun sem þar er að þróast. Einnig má benda á nýtt frumvarp til vatnalaga sem er í skoðun í stjórnarráðinu. Í mars sl. kom út skýrsla nefndar forsætisráðherra sem ber heitið: Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Auk þessa má benda á ýmis lög á auðlindasviði sem líta mætti til, eins og lög nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, vatnalög nr. 15/1923, lög nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, lög nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu, lög nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, raforkulög, nr. 65/2003, og lög nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði.

Fjallað verður sérstaklega um samningaleið í sjávarútvegi síðar í skýrslunni en sú leið tekur mið af umræðum um samræmd ákvæði fyrir allar auðlindir.

Lögfræðileg álit

Hér á eftir verða reifuð lauslega álit lögfræðinganna Sigurðar Líndals og Þorgeirs Örlygssonar sem og álit Guðrúnar Gauksdóttur sem hafa verið unnin á undanförnum árum og er sérstaklega fjallað um eignarrétt aflaheimilda og möguleg áhrif eða rétt til breytinga á fyrirkomulagi við úthlutun þeirra. Auk þessara álita sem hér er farið yfir má benda á umfjöllun um atvinnuréttindi útgerðarmanna og stöðu aflaheimilda m.t.t. eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar í minnisblaði Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar sem er í fylgiskjali „Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins."

Álit Sigurðar Líndals og Þorgeirs Örlygssonar

Í umræðum um mögulega innköllun og endurúthlutun aflaheimilda og við mat á þeim leiðum sem skoðaðar voru var í meginatriðum stuðst við álit þeirra Sigurðar Líndals og Þorgeirs Örlygssonar „Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra". Álitið var unnið árið 2000 fyrir auðlindanefnd. Auðlindanefnd spurði hvaða þýðingu hið almenna ákvæði 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða hefði, að nytjastofnar á Íslandsmiðum væru sameign íslensku þjóðarinnar og úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir heimildunum. Jafnframt var spurt hvort heimilt væri með lögum að takmarka hámarkshandhöfn yfir aflaheimildum, hvort mismuna mætti eftir ólíkum stærðum og gerðum skipa eða veiðarfæra við úthlutun á veiðiheimildum án þess að ríkið yrði bótaskylt, hvort mæla mætti fyrir um sérstakt veiðigjald í lögum, hvort svipta mætti aðila sem hefur fengið úthlutað veiðiheimildum á síðustu árum þeim heimildum bótalaust með því að bjóða þær upp og úthluta til hæstbjóðanda og að lokum hvort heimilt væri að minnka hlutdeild þeirra aðila í heildarafla sem fengið hafa úthlutað veiðiheimildum á síðustu árum, bótalaust með því að viðbótaraflaheimildum verði úthlutað til annarra eða þær boðnar upp.

Í áliti þeirra Sigurðar og Þorgeirs er auk svara við framangreindum spurningum gerð grein fyrir hugtökunum aflahæfi, atvinnufrelsi og atvinnuréttindi í íslenskum rétti og þar er einnig gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum samkvæmt íslenskum rétti sem varða takmörkun á stjórnskipulegri vernd eignarréttinda. Jafnframt er gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum í Evrópurétti sem varða eignarréttarvernd atvinnuréttinda. Þeir komast að þeirri niðurstöðu *„…að í þeim orðum 1. gr. laga nr. 38/1990, að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar felist ekki yfirlýsing um réttindi þjóðarinnar, sem jafna megi til hefðbundins einkaeignarréttar yfir nytjastofnum. Hér er að okkar áliti um almenna stefnu- og markmiðsyfirlýsingu að ræða, sem felur í sér, að hagnýta beri nytjastofnana til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Í öðru lagi er í 1. gr. laganna að finna fyrirvara um rétt löggjafans til breytinga á núverandi kerfi. Fyrirvari þessi er hvorki skilgreindur í lögunum sjálfum né heldur þeim stjórnvaldsleyfum, sem út eru gefin á grundvelli laganna. Það veitir löggjafanum þó ekki frjálsar hendur um framkvæmd breytinga, heldur er hann í þeim efnum bundinn af almennum mannréttindareglum. Í þriðja lagi teljum við, að hið almenna ákvæði 1. gr. laganna, sem ekki hefur stöðu stjórnskipunarlaga heldur stöðu almennra laga, setji löggjafanum ekki aðrar og frekari skorður en ákvæði 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar gera, þegar settur eru reglur um úthlutun veiðiheimilda."*

Í álitsgerðinni er farið nokkuð ítarlega yfir 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. 75. gr. stjórnarskrárinnar veitir atvinnufrelsinu ákveðna vernd en þar kemur fram sú grundvallarregla að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu

sem þeir kjósa, því frelsi megi þó setja skorður með lögum krefjist almannaheill þess. Sá skilningur er að jafnaði lagður í hugtakið að í því felist heimild til að velja sér það starf sem einstaklingi stendur helst hugur til. Með því að hagnýta sér atvinnufrelsið öðlast menn atvinnuréttindi. Atvinnuréttindi kunna að byggjast á sérstöku leyfi eða samningi við hið opinbera og teljast þá almennt til eignarréttinda og njóta verndar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í álitinu eru atvinnuréttindi skýrð sem „*heimildir manna til að stunda áfram þau störf, sem þeir hafa fengið sérstakt leyfi eða löggildingu stjórnvalda til að stunda.*“ Skilgreind eru tvenns konar atvinnuréttindi, réttindi sem í felast einkaheimild til ákveðinnar starfsemi eða athafna, *„…geta haft verulega þýðingu fyrir rétthafann, og auðvelt er að meta þau til fjár, þótt aðilaskipti að réttindunum geti eftir atvikum verið takmörkuð. Er ágreiningslaust að slík atvinnuréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjskr.*“ Hér er t.d. átt við sérleyfi eins og einkaréttindi til ákveðinnar starfsemi í tiltekinn tíma. Hins vegar „*atvinnuréttindi, þar sem ekki er um neinar einkaheimildir að ræða, heldur eru öðrum mönnum heimilar samskonar athafnir, fleiri mönnum eða færri eftir því hvers konar atvinnuréttindi eiga í hlut. Að því er þessi réttindi* [þessa tegund atvinnuréttinda] *varðar ber að hafa í huga, að sjálft frelsið til að velja sér atvinnu, nýtur ekki verndar samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjskr., en þegar menn eru farnir að stunda tiltekna atvinnu eða hafa fengið til þess leyfi stjórnvalda, getur slík vernd komið til álita. Þegar svo hagar til, fer heimildin að hafa fjárhagslegt gildi fyrir rétthafann, og eiga menn þá, sérstaklega þegar tímar líða, fjárhagslegt öryggi sitt undir þessari heimild. Mæla margvísleg rök með því, að slík atvinnuréttindi njóti einnig verndar eignarréttarákvæðis stjskr., a.m.k. þegar menn hafa stundað slíka atvinnu um nokkurn tíma.*“ Ítarlega og frá fleiri sjónarmiðum er fjallað um atvinnuréttindi og almennar takmarkanir á þeim í álitsgerð lagaprófessoranna.

Að auki er vísað til niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 12/2000 þar sem Hæstiréttur skýrir fyrirvara 1. gr. laga um stjórn fiskveiða. Þar segir að með vísan til þess að í greininni segi að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim séu aflaheimildir aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verði hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Alþingi geti því í skjóli valdheimilda sinna kveðið nánar um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann gjald. Auðlindanefnd telur að með skírskotun til þessa leiki ekki vafi á því að unnt sé með lögum að afnema eða breyta núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Sigurður og Þorgeir telja vafasamt að gera slíkt í einu vetfangi án þess að til bótaskyldu stofnaðist á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, vegna þeirrar röskunar sem yrði á atvinnuréttindum í greininni. Þeir telja hinsvegar ekkert því til fyrirstöðu að innkalla úthlutaðar veiðiheimildir í áföngum á lengra tímabili og endurúthluta þeim gegn gjaldi, tímabundið eftir atvikum, þar sem allir hefðu jafnan rétt á að bjóða í þær. Grundvallarsjónarmið við slíka framkvæmd hljóti þó að vera þau að þeir sem hafa fengið úthlutað veiðiheimildum í núverandi kerfi og þar með öðlast atvinnuéttindi fái sanngjarnan og hæfilegan frest til að laga rekstur sinn að breytingunum sem verða gerðar. [5]

Starfshópurinn byggði sína umfjöllun og tillögur á þessum meginsjónarmiðum Sigurðar Líndals og Þorgeirs Örlygssonar sem birtast í áliti þeirra í Auðlindaskýrslu 2000.

[5] Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson. Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra. Reykjavík. 2000.

Álitsgerð dr. Guðrúnar Gauksdóttur

Innan starfshópsins var ekki eining um það að álit þeirra Sigurðar og Þorgeirs ætti að vera þau meginsjónarmið sem starfshópurinn ynni eftir. Bent var á að fleiri fræðimenn hafa fjallað um eignarrétt og aflaheimildir og þess óskað sérstaklega að það yrði tekið til skoðunar. Dr. Guðrún Gauksdóttir skrifaði árið 2005 álitsgerð „Eru aflaheimildir „eign" í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar", nánar tiltekið aflaheimildir sem fengnar hafa verið fyrir framsal í samræmi við lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Í álitsgerð sinni kemst hún að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir út af fyrir sig teljist í núverandi réttarstöðu eign í skilningi eignarréttarákvæðis 72. gr. stjskr. Í ágripi með álitsgerðinni segir „*Aflaheimildir hafa öll einkenni eignarréttinda og er það í raun ekki umdeilt meðal fræðimanna. Aflaheimildir út af fyrir sig eru andlag lögskipta, þ.e. í kaupum og sölu og leigu, og eru, þótt með óbeinum hætti sé, grundvöllur veðsetningar. Aflaheimildir ganga að erfðum og af þeim er goldinn erfðafjárskattur sem reiknaður er út á grundvelli markaðsvirðis þeirra í samræmi við ákvæði laga. Aðkeypt aflahlutdeild telst eign í skilningi skattalaga og af henni er greiddur skattur. Einstaklingar og lögpersónur hafa gengist undir umtalsverðar fjárskuldbindingar í trausti varanleika aflaheimildanna. Aflaheimildir eru grundvöllur lánstrausts*."

Í álitsgerðinni er hugtakið „eign" reifað, í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar og Mannréttindasáttmála Evrópu. Guðrún bendir á Mannréttindadómstóll Evrópu hafi skýrt hugtakið eign þannig að þar hafi fleiri sjónarmið þýðingu en í íslenskum rétti og samkvæmt eignarréttarákvæði Mannréttindasáttmálans eru eignir manna verndaðar. Bent er á að íslenskir fræðimenn og dómstólar hafi talið að stjórnarskráin noti orðið eign í mjög víðtækri merkingu. Þeir hafi talið að 72. gr. nái til verðmætra réttinda sem metin verða á peningalegan eða fjárhagslegan mælikvarða. Guðrún tekur undir þau sjónarmið Sigurðar og Þorgeirs að skýrt sé að eignarréttarákvæði taki til eignaréttinda sem á hvíla einkaréttarheimild en að ekki sé það jafn skýrt hvað varðar réttindi sem eru opinbers eðlis og geti ýmis takmörkuð tilvik komið upp. Bent er á að við skýringu hugtaksins eign í 72. gr. beri að hafa í huga þann tilgang ákvæðisins að stuðla að réttaröryggi og nauðsyn verndar hverju sinni. Viðhorf íslenskra fræðimanna til stjórnskipulegrar verndar aflaheimilda eru reifuð. Þar er vísað til álitsgerðar Sigurðar Líndals og Tryggva Gunnarssonar frá 1990 sem samin var við frumvarpsgerð fiskveiðistjórnunarlaganna. Niðurstaða þeirra er „*að einstaklingar hafi helgað sér atvinnuréttindi á sviði fiskveiða sem séu eignarréttindi í merkingu 72. gr. stjskr. Hins vegar segja þeir að það séu ýmis álitaefni um inntak og afmörkun þessara réttinda. Einnig segja þeir að óljóst sé hvernig reyna kann á þessa vernd og hversu rík hún sé í raun.*" Höfundar álykta í lokin að þau atvinnuréttindi sem um ræði í 1. gr. frumvarps til laga um stjórn fiskveiða feli ekki í sér neinn einkarétt ef svo kynni að fara að takmarkanir á fiskveiðum yrðu felldar niður að einhverju eða öllu leyti. Vitnað er í grein Skúla Magnússonar frá 1997 þar sem hann kemst að þeirri niðurstöðu að aflaheimildir hafi öll mikilvægustu einkenni eignarréttinda og ef ekki kæmi til áskilnaðar löggjafans í aðra átt þætti óhætt að fullyrða að aflaheimildir nytu verndar 72. gr. stjórnarskrár. Vitnað er til álits Sigurðar og Þorgeirs sem fjallað er um hér að framan og verður því ekki farið sérstaklega í það, auk þeirra er vitnað til greinar eftir Ágúst Geir Ágústsson og greinar eftir Jón Steinar Gunnlaugsson. Guðrún kemst að þeirri niðurstöðu að fræðimenn telji almennt „*að eignarráð handhafa aflaheimilda beri með sér að um eignarrétt yfir þeim sé að ræða í skilningi 72. gr. Það sé hins vegar útilokað vegna fyrirvara 3. málsliðar 1. gr. að um hefðbundinn eignarrétt geti verið að ræða yfir aflaheimildum. Þó hefur það viðhorf komið fram að á einhverju tímamarki geti þetta breyst*." Guðrún varar jafnframt við því að draga of víðtæka ályktun af dómum Hæstaréttar þar sem í engum þeirra hefur verið beinlínis byggt á 72. gr. stjskr. þar sem aðilar færa rök og gagnrök fyrir því

hvernig beri að skilja hugtakið. Guðrún bendir á að hennar niðurstaða fjallar ekki um stöðu fiskveiðiréttinda, þ.m.t. aflaheimilda sem atvinnuréttinda, líkt og aðrir fræðimenn fjalla gjarnan um, heldur sé þar talið að eðli aflaheimilda kalli á sjálfstæða athugun að því er tekur til stjórnskipulegrar eignarverndar óháð vernd þeirra sem hluta af atvinnuréttindum einstaklinga.

Í ljósi þeirrar niðurstöðu sinnar að aflaheimildir teljist eign fjallar Guðrún í álitsgerð sinni um skerðingar á aflaheimildum. Að mati Guðrúnar þarf í hverju tilviki fyrir sig að leysa úr því hvort skerðing aflaheimilda sé eignarnám eða almenn takmörkun á eignarrétti. Ef um almenna takmörkun er að ræða þá, eins og hún er skýrð í ljósi Mannréttindasáttmálans, þarf hún að uppfylla skilyrði um meðalhóf og jafnræðissjónarmið. Sé um að ræða sviptingu eigna þarf skerðingin að eiga sér stoð í lögum, þjóna almannahagsmunum og fullar bætur þurfa að koma fyrir. [6] Sjá jafnframt minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar, sjá fylgiskjal.

[6] Dr. Guðrún Gauksdóttir. Álitsgerð – Eru aflaheimildir „eign" í skilningi 72. gr. stjskr. Rannsóknastofnun í auðlindarétti. 2005.

Úthlutun aflaheimilda

Á fyrsta fundi starfshópsins fór formaður yfir ákvæði samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnar Samfylkingar og VG frá 2009 og ákvæði sem þar er að finna um innköllun og endurúthlutun aflaheimilda. Í samstarfsyfirlýsingunni stendur m.a.: *„Að leggja grunn að innköllun og endurráðstöfun aflaheimilda á 20 ára tímabili í samræmi við stefnu beggja flokka. Endurskoðunin mun verða unnin í samráði við hagsmunaaðila í sjávarútvegi og miðað við að áætlun um innköllun og endurráðstöfun taki gildi í upphafi fiskveiðiárs 1. september 2010.“* Í þessum hluta verður farið yfir þær hugmyndir sem skoðaðar voru innan starfshópsins og möguleika á útfærslum. Skýrslur og álit sem vitnað er til er ýmist að finna í fylgiskjölum eða nánar um í heimildaskrá. Þegar orðalagið innköllun og endurúthlutun aflaheimilda er notað er átt við endurráðstöfun ríkisins á aflaheimildum sem þegar hefur verið úthlutað til einstakra aðila eða lögaðila þeim til ráðstöfunar, til núverandi handhafa aflaheimilda eða annarra.

Starfshópurinn leggur áherslu á að við ákvörðun um úthlutun aflaheimilda skuli gæta þjóðhagslegrar hagkvæmni, langtímasjónarmiða til að tryggja afkomu sjávarútvegsins, að hámarka afrakstur auðlindanna og tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna við landið. Þá skal gæta jafnræðis við úthlutun veiðiheimilda og atvinnufrelsis og skapa betri grundvöll fyrir eðlilegri nýliðun í greininni. Í þessu tilliti vekur meirihluti starfshópsins athygli á áliti mannréttindanefndar SÞ og niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu sem fjallað er um síðar í þessari skýrslu. Jafnframt kom sterkt fram í umræðunni að viðhalda bæri þeim markmiðum 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 að tryggja trausta atvinnu og byggð í landinu.

Það er mat meirihluta starfshópsins að eftirfarandi meginmarkmið eigi að hafa til hliðsjónar við úthlutun aflaheimilda:

- Treysta í sessi varanlegt eignarhald og fullt forræði þjóðarinnar yfir auðlindum hafsins.
- Tryggja þjóðhagslega hagkvæmni og sjálfbæra nýtingu fiskistofnanna við landið.
- Tryggja jafnræði gagnvart úthlutun aflaheimilda og verndun atvinnufrelsis þannig að eðlileg endurnýjun geti átt sér stað í greininni.
- Tryggja þarf að þjóðin njóti arðs af auðlindinni og skapa þannig meiri sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið.
- Stuðlað sé að sem mestri hagkvæmni í útgerð og óvissu eytt um afkomuhorfur, rekstrarskilyrði, fjárfestingagetu og markaði með afurðir.
- Gæta að atvinnu- og byggðamálum.
- Eðlileg aðlögun að breyttu fyrirkomulagi þannig að þeir sem fyrir eru í rúmi hafi tóm til að aðlaga sig breyttum aðstæðum í samræmi við breytingar á stjórn fiskveiða.
- Vinna að fyrirhuguðum breytingum í sem mestri sátt við alla aðila í atvinnugreininni og þjóðina í heild.
- Markmiðið er að skapa stöðugleika og festu í greininni til langs tíma með skýrum hætti, setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem nýta auðlindina og gæta jafnræðis við úthlutun nýrra aflaheimilda.

Sú skoðun kom fram í umræðum um úthlutun aflaheimilda að þau markmið sem hér eru skilgreind séu ein og sér velflest göfug en erfitt gæti reynst í raun að samræma þau í framkvæmd.

Efni unnið fyrir starfshópinn

Í upphafi starfsins var kallað eftir útfærslu á „fyrningu“ aflaheimilda eða á innköllun og endurúthlutun aflaheimilda eins og talað er um í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Talið var mikilvægt að byggja umræður og greiningu á valkostum varðandi innköllun og endurúthlutun aflaheimilda á þeim markmiðum sem tilgreind eru í inngangi þessa kafla og áhrifum á rekstrarafkomu og fjárhagsstöðu útgerðarfyrirtækja. Gagnrýni kom fram um það síðar er skýrslur lágu fyrir að leita hefði þurft eftir skýrslum og úttektum á afkomu sjávarútvegsins í heild, þ.e. bæði veiðum og vinnslu og áhrifum á þjóðarafkomu í heild sem og um atvinnu- og byggðamál.

Valið var að kalla eftir upplýsingum um fjárhagsstöðu sjávarútvegsfyrirtækja hjá bönkunum og aflað upplýsinga um hvernig farið væri með aflaheimildir ef til gjaldþrota kæmi. Þá var rætt hvort hægt væri að innkalla kvóta fyrirtækja sem færu í þrot. Samkvæmt upplýsingum frá lögfræðingi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins hefur ríkið ekki lagaheimild til þess að innkalla kvóta fyrirtækja sem fara í þrot.[7]

Mikið var rætt um áhrif innköllunar aflaheimilda á afkomu sjávarútvegsins, einkum útgerðarinnar. Fyrir lá niðurstaða úr skýrslu Deloitte, sem unnin var fyrir LÍÚ, en þar var fullyrt að útgerðarfyrirtæki myndu flest verða gjaldþrota ef „fyrningarleið“ yrði farin. Rétt þótti að leita álits fleiri aðila og var ákveðið að leita til Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri til að meta áhrif innköllunarleiðar, sem felst í hægfara innköllun aflaheimilda, á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Jafnframt var samþykkt tillaga um að leita til Daða Más Kristóferssonar um úttekt á kostnaðarlegum áhrifum innköllunar aflaheimilda og gjaldtöku á útgerð í landinu og ekki hvað síst áhrif á þær útgerðir sem keypt hafa aflaheimildir og draga þannig fram muninn á stöðu fyrstu og annarrar kynslóðar kvótahafa. Þessu til viðbótar var óskað skoðunar á því *„hversu hátt gjald útgerðin í landinu geti mögulega greitt í auðlindaarð ef allur kvótinn yrði innkallaður í einu og úthlutað strax til baka með 20 ára afnotasamningi, og hvort sá samningstími geti dugað útgerðinni þannig að hún eigi þess kost að standa við skuldbindingar sínar að viðbættum auðlindaarði eða hversu langur afnotasamningurinn þyrfti að vera til þess að útgerðin geti staðið undir skuldbindingum sínum, yrði þess leið valin“*. Daði Már hafði komið á fund starfshópsins og m.a. fjallað um gjaldtöku af nýtingu auðlinda og auðlindarentu í tengslum við vinnu áðurnefndrar nefndar Karls Axelssonar. Jón Steinsson var fenginn til að skila áliti á skýrslum RHA og Daða Más. Að lokinni umfjöllun um framangreindar skýrslur og í ljósi þróunar í umræðum innan starfshópsins var ákveðið að leita til Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar eftir áliti á mögulegum útfærslum á svokallaðri samningaleið sem starfshópurinn hafði í nokkurn tíma verið að ræða sig í átt að. Í verkbeiðni til þeirra eru þeir m.a. beðnir að búa til tillögu að texta að forsendum lagatexta fyrir stjórn fiskveiða með hliðsjón af þeirri þróun og fyrirkomulagi sem unnið er með í tengslum við lög varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Auk þess voru þeir beðnir að leggja mat á kosti og galla þess að fara samningaleiðina svonefndu og hvers þyrfti sérstaklega að gæta en jafnframt leggja mat á ýmis útfærsluatriði. Auk þessara skýrslna var lögð fram og kynnt skýrsla, sem formaður starfshópsins hafði óskað eftir, unnin af Þorkeli Helgasyni og Jóni Steinssyni „Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar“.

[7] Sigríður Norðmann. Tölvupóstur – Aðkoma ríkisins að gjaldþrotum einstaklinga og fyrirtækja vegna aflaheimilda. 5. júlí 2010.

Hér verður fjallað í stuttu máli um helstu efnistök hverrar skýrslu fyrir sig. Skýrslurnar í heild sinni fylgja með í fylgiskjölum.

Auk ofannefndra skýrslna og greinargerða sem unnar voru fyrir starfshópinn, voru lagðar fram fjölmargar skýrslur, tillögur og lagabreytingar sem gerðar hafa verið á liðnum árum og áratugum, sjá heimildalista.

Skýrsla Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri (RHA)

Markmið skýrslu RHA, „Áhrif innköllunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja“, er að leggja mat á áhrif hægfara innköllunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Áhrif innköllunar á fjárhagsstöðu stærstu fyrirtækjanna eru rannsökuð auk þess sem lagt er mat á áhrif innköllunar aflaheimilda á stöðu greinarinnar í heild.

RHA kemst að því að 8-12% aflaheimilda séu í handhöfn fyrirtækja sem séu í óviðráðanlegri skuldastöðu og 40-50% í handhöfn fyrirtækja í erfiðri stöðu. Áætlað er að fyrirtæki í góðri stöðu ráði yfir 30-35% af heimildunum og nánast skuldlaus félög séu með 8-12%.

Í niðurstöðum RHA kemur fram að ætla megi að línuleg innköllun aflaheimilda á 20 árum leiði til gjaldþrots sjávarútvegsfyrirtækja sem ráði yfir 40-50% aflaheimilda í dag, þessi félög séu í dag í erfiðri stöðu en eigi sæmilegan möguleika á að standa undir núverandi skuldum. Fyrirtæki sem ráða yfir 8-12% af kvótanum eru þegar í vonlausri stöðu og standa ekki undir skuldbindingum en ætla má að aðrir ráði við innköllun á 20 ára tímabili.

RHA skoðaði jafnframt línulega innköllun allra heimilda og endurúthlutun gegn gjaldi til núverandi handhafa. Niðurstaðan er sú að sjávarútvegsfyrirtæki ráði almennt við gjaldtöku upp að 20 kr. á hvert þorskígildiskíló en ráði illa við gjald sem er 50 kr. eða hærra. Eins eru skoðuð áætluð áhrif mismunandi innköllunarhlutfalla á 20 stærstu sjávarútvegsfyrirtækin miðað við endurúthlutun að fullu eða hluta og gegn mismunandi greiðslum og skuldastöðu sjávarútvegsfyrirtækja eftir hlutfalli aflaheimilda.[8] Skýrsla RHA í heild sinni er í fylgiskjali.

Skýrsla Daða Más Kristóferssonar

Daði Már var beðinn að meta kostnaðarleg áhrif af innköllun aflaheimilda á útgerðir í landinu og sérstaklega þau áhrif sem aðgerðin hefði á þær útgerðir sem hafa keypt til sín aflaheimildir en fengu ekki úthlutað í fyrstu úthlutun, þ.e. annarrar kynslóðar kvótahafa. Hann var beðinn að skoða hve háar álögur innköllun mundi leggja á rekstur útgerðarfyrirtækja til dæmis í samanburði við veiðigjald og almenna tekjuskatta. Daði var beðinn að meta sérstaklega fjárhagslegar byrðar þess sem innköllun aflaheimilda á bilinu 1-5% legði á rekstur útgerðarfyrirtækja og hversu hátt gjald útgerðin geti greitt í auðlindaarð ef allur kvóti yrði innkallaður í einu og úthlutað strax til baka með 20 ára afnotasamningi og hvort sá samningstími dygði útgerðum til þess að standa við skuldbindingar sínar.

[8] Stefán B. Gunnlaugsson, Ögmundur Knútsson og Jón Þorvaldur Heiðarsson. Áhrif innköllunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. Maí 2010.

Í skýrslu sinni. „Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja“ fer Daði Már ítarlega yfir þær mismunandi leiðir sem hann var beðinn um að skoða útfrá línulegri innköllun og þeirri fullyrðingu að flestar aflahlutdeildir hafa skipt um hendur frá upphafsúthlutun þeirra og eru því til umráða hjá svokölluðum annarrar kynslóðar kvótahöfum. Um þessar útfærslur má lesa nánar í skýrslu hans. Í ljósi þess að flestar aflaheimildir hafi skipt um hendur hafi sá umframhagnaður sem aflamarkskerfið skapaði verið að mestu fjarlægður út úr fyrirtækjunum með sölu aflaheimildanna. Þetta takmarki því mjög tækifæri ríkisins til að auka gjaldtöku af útgerðinni án þess að í því felist eignaupptaka sem hafi neikvæð áhrif á rekstrarskilyrði útgerðarinnar.

Niðurstöður, segir Daði Már, benda til þess að línuleg innköllun umfram 0,5% á ári mundi þurrka út hagnað útgerðarinnar og 1% línuleg innköllun á ári mundi eyða að fullu eigin fé útgerðarinnar. Daði kemst að þeirri niðurstöðu að neikvæð áhrif þess að takmarka tímalengd heimilda t.d. við 20 ár séu minni en áhrif af innköllun en vekur athygli á þeim áhrifum sem slík tímatakmörkun geti haft á umgengni um auðlindina. Líklegt sé að í lok leigutímans muni skammtímanýtingarsjónarmið vega þyngra en hagkvæmari langtímasjónarmið. Í niðurstöðum sínum bendir Daði jafnframt á þrjú atriði sem ætla má að innköllun heimilda hefði neikvæð áhrif á. Í fyrsta lagi bendir hann á að þær álögur sem innköllun muni valda útgerðinni dreifist ekki jafnt á landsbyggðina og muni leggjast þyngra á sjávarþorp þar sem útgerð er umfangsmikill hluti atvinnulífs. Í öðru lagi muni innköllun veiðiheimilda draga úr hvata til góðrar umgengni um auðlindina þar sem hagsmunir komi til með að snúast frekar um skammtímagróða. Í þriðja lagi fjarlægi innköllun fjármagn úr virkri nýtingu hjá útgerðarfyrirtækjum til ríkisins, þar sem arðsemi er oft mun minni.[9] Skýrsla Daða Más er í fylgiskjali.

Umsagnir Jóns Steinssonar

Jón Steinsson, lektor í hagfræði við Columbia-háskóla í New York, var fenginn til þess að gefa umsagnir um greinargerð Daða Más og skýrslu RHA.

Jón setur út á það að í greinargerð Daða sé ekki gerður greinarmunur á áhrifum innköllunar aflahlutdeilda á eiginfjárstöðu fyrirtækja miðað við núverandi skuldastöðu annarsvegar og áhrif hennar á rekstrargrundvöll fyrirtækjanna til frambúðar hins vegar. Jón bendir á það að með uppboði á aflaheimildum í framtíðinni muni verðið sem útgerðir greiði fyrir heimildirnar ráðast af greiðslugetu þeirra. Uppboð á aflaheimildum tryggi þannig að auðlindagjaldið verði hvorki „of hátt“ né „of lágt“ og tryggi því framtíðarrekstrargrundvöll útgerðarfyrirtækja. Hann telur því að þótt skuldastaða margra sjávarútvegsfyrirtækja sé slæm í dag og muni versna við innköllun aflaheimilda eigi það ekki að þurfa að hafa veruleg áhrif á rekstur þeirra í framtíð og þá atvinnu sem fyrirtækin veita. Góður framtíðarrekstrargrundvöllur þýði að það sé hagur allra sem eiga hagsmuna að gæta að fjárhagsleg endurskipulagning fyrirtækjanna gangi hratt fyrir sig og án þess að rekstur fyrirtækjanna raskist.

Jón fer í skýrslu sinni ítarlega yfir þau atriði sem Daði fjallar um. Skýrslu Jóns er að finna í fylgiskjali. Jón dregur í efa mat Daða á upphæð auðlindarentunnar. Hann bendir á að mat Daða á auðlindarentunni sé nálægt því að vera jafnt allri meðaltalsframlegð sjávarútvegsfyrirtækja síðasta áratuginn, en framlegð hennar þarf að standa

[9] Daði Már Kristófersson. Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja. Hagfræðideild Háskóla Íslands. Mars 2010.

straum af arði af ekki aðeins aflaheimildum heldur einnig skipum, frystihúsum og öðrum eignum sjávarútvegsfyrirtækja. Jón setur fram sitt eigið mat á auðlindarentunni. Hann byggir það mat á framlegð sjávarútvegsfyrirtækja síðasta áratuginn og fær út að árleg auðlindarenta sé um 14 ma.kr. Það jafngildir 28 kr. á þorskígildiskílógramm miðað við að heildarúthlutun aflaheimilda sé um 500.000 þorskígildistonn.

Jón bendir á að hlutfallsleg innköllun aflaheimilda um 5% á ári muni skilja um 60% af núvirtum framtíðararði af auðlindinni eftir hjá núverandi handhöfum aflaheimilda en flytja um 40% til þjóðarinnar. Þetta myndi þýða um 76 ma.kr. rýrnun á verðmæti útgerðarfyrirtækja. Hann telur að erfitt sé að henda reiður á því hvort þau ráði öll við þetta eða ekki án þess að þau þurfi að ganga í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu. Jón fellst ekki á röksemd Daða þess efnis að það að stór hluti aflaheimilda hafi skipt um hendur takmarki tækifæri ríkisins til þess að innheimta auðlindagjald eða innkalla aflaheimildir. Hann bendir á að þeir sem keyptu aflaheimildir hafi vitað fullvel hvað stæði í 1. grein laga um stjórn fiskveiða og hafi því verið að taka verulega áhættu með kaupum sínum.

Jón bendir á að hlutfallsleg innköllun með áframhaldandi innköllun endurúthlutaðra aflahlutdeilda hafi verulega kosti fram yfir línulega innköllun og úthlutun til tiltekins árafjölda hvað varðar „leigjendavandann“ sem Daði fjallar um. Í slíku kerfi myndi sú staða aldrei koma upp að stór hluti aflahlutdeilda einhvers fyrirtækis rynni út innan fárra ára. Jón leggur til að endurúthlutun fari fram með uppboði sem muni að öllum líkindum leiða til þess að kvótamarkaður verði skilvirkari og bendir á að auðlindagjöld séu langhagkvæmasta leiðin sem ríkið hefur til að afla tekna.[10]

Umsögn Jóns varðandi skýrslu RHA er að mörgu leyti samhljóða umsögn hans um skýrslu Daða Más. Hann setur út á það að í báðum tilvikum gefi höfundar sér það að hægt sé að fara með aflaheimildir sem varanlega eign og að úttektirnar geri ekki ráð fyrir hlutfallslegri fyrningu.[11]

Skýrsla Deloitte fyrir LÍÚ

Áður en starfshópurinn tók til starfa hafði LÍÚ fengið endurskoðunarfyrirtækið Deloitte til þess að gera fyrir sig úttekt á áhrifum af fyrningu aflaheimilda. Þorvarður Gunnarsson kom og kynnti skýrsluna, „Mat á áhrifum fyrningarleiðar á stöðu sjávarútvegs á Íslandi“, fyrir starfshópnum.

Meginniðurstaða Deloitte er sú að verði svokölluð fyrningarleið farin muni það setja flest núverandi sjávarútvegsfélög í þrot og hafa veruleg áhrif fyrir bankakerfið. Fjárhæð afskrifta fari þó eftir því hvernig verði staðið að endurúthlutun aflaheimilda. Skoðuð eru ólík áhrif af 100% endurleigu til núverandi handhafa á 10 kr. þorskígildiskílóið og 50% endurleigu á sama verði. Miðað er við að aflaheimildir verði innkallaðar um 5% á ári á 20 árum.

[10] Jón Steinsson. Umsögn um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja. Columbia, Bandaríkin. 2010.
[11] Jón Steinsson. Umsögn um greinargerð Háskólans á Akureyri um áhrif fyrningarleiðar á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja. Columbia, Bandaríkin. 2010.

Minnisblað Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar - Samningaleið

Í minnisblaði sínu „Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi“ fjalla þeir Karl og Lúðvík um lagalegt umhverfi fiskveiðistjórnunar, þróun löggjafar kvótakerfisins og dóma sem hafa fallið um einstaka þætti fiskveiðistjórnunarkerfisins. Eins og áður segir fjalla þeir nokkuð ítarlega um atvinnuréttindi útgerðarmanna og stöðu aflaheimilda m.t.t. eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og mikilvægi þess að setja skýrt ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum í stjórnarskrá og gera tillögu þar um. Í umfjöllun þeirra um heimildir löggjafans til breytinga á stjórn fiskveiða er fjallað nokkuð ítarlega um dómsorð Hæstaréttar í Vatneyrardómnum um grundvöll fiskveiðistjórnunarkerfisins, forsendur fyrir lögmæti þess og þá niðurstöðu að þeir telja ótvírætt að það falli innan valdheimilda löggjafans að gera breytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Auk þessa fara þeir yfir helstu atriði, sjónarmið og meginreglur nefndar um nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda í eigu ríkisins, fjalla að lokum um tillögu að svokallaða samningaleið. í sjávarútvegi.

Í minnisblaði þeirra Karls og Lúðvíks, þar sem fjallað er um mögulega yfirfærslu hugmynda nefndar um nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda á fiskveiðistjórnun, segir m.a.: „*Framangreindar hugmyndir* [úr skýrslu nefndar um nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda] *taka hins vegar fremur mið af þeirri stöðu þegar um ráðstöfun ónýttrar auðlindar er að ræða. Engu að síður má líta til ýmissa þátta sem geta átt við um báðar auðlindirnar. Að sjálfsögðu er svo ekki útilokað að nýta megi hugmyndirnar í ríkari mæli komi til ráðstöfunar nýtingarheimilda á nýjum eða áður ónýttum fiskistofnum*.“

Þar sem nánar verður fjallað um samningaleiðina í kaflanum „Ólíkar leiðir að útfærslum“ verður hér eingöngu farið yfir nokkur atriði sem fjallað er um í minnisblaðinu. Meginatriði leiðarinnar er að gerðir verðir tímabundnir samningar við rétthafa um leigu- eða afnotarétt, þar sem rétthafi greiðir auðlindarentu fyrir afnot af auðlindinni og skuldbindur sig til að umgangast auðlindina í samræmi við reglur þar að lútandi. Í meginatriðum byggist samningaleið á aflamarkskerfi og að breyta núverandi aflahlutdeild í samningsbundin leigu- eða afnotaréttindi en um leið verði skilgreint hve stórum hluta aflaheimilda eigi að úthluta samkvæmt samningum og hver stórum hluta til ýmissa bóta og ívilnana, byggðakvóta, strandveiða o.s.frv.

Höfundar tíunda kosti og galla samningaleiðar og undirstrika að hér er aðeins um að ræða útlínur eða ramma að lausn varðandi úthlutun aflaheimilda, en útfæra þarf tillöguna betur. Skýrsla þeirra Karls og Lúðvíks fylgir í heild sinni sem fylgiskjal.

Tilboðsleið - Greinargerð Þorkels Helgasonar og Jóns Steinssonar

Að ósk formanns starfshópsins unnu og kynntu þeir Þorkell og Jón fyrir starfshópnum greinargerð sína „Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar.“ Grunnhugmyndir leiðarinnar eru þær að aflahlutdeildum verði endurúthlutað hlutfallslega við lok hvers fiskveiðiárs í ákveðnu hlutfalli (þeirra úttekt skoðar 92 hundraðshluta), og hlutfallið sem þannig fellur til ríkis (þá 8%) fari á opinberan tilboðsmarkað fyrir aflaheimildir. Fyrir lok hvers fiskveiðiárs sé haldinn opinber tilboðsmarkaður fyrir þær aflaheimildir sem losna á þennan hátt og andvirði af leigu á rétti til nýtingar þeirra renni í sérstakan auðlindasjóð. Reiknað er með að boðið verði upp á margar hrinur tilboða og mörg tilboð sömu aðila og gefst aðilum tækifæri á að hækka tilboð sín eða setja inn ný tilboð á meðan tilboðsmarkaðurinn er opinn. Verð tilboða á markaðnum

ræður því hvaða tilboðum er tekið. „Jaðarverð“, eða það tilboð sem er lægst þeirra tilboða sem tekin eru, myndar einingarverð fyrir aflaheimildir allra þeirra tilboða sem fallist er á.

Í greinargerðinni er bent á að kostir þessarar aðferðar séu m.a. einfaldleiki, þ.e. að núverandi aflaheimildir og þær heimildir sem fengnar eru á tilboðsmarkaði myndi eina heild og eru óaðskiljanlegar eftir að kerfinu er komið á. Leiðin felur í sér rúma aðlögun þar sem stærstum hluta aflaheimilda frá fyrra ári er endurúthlutað án gjalds. Gjaldið fyrir nýtingu auðlindarinnar er það verð sem fæst fyrir aflaheimildir á tilboðsmarkaðnum. Í fyrirkomulaginu felist sú festa að eldri og nýrri aflahlutdeildir séu einsleitar og dragi það úr líkum þess að hróflað verði við kerfinu. Bent er á að leigugjaldið sem greitt er fyrir hlutdeildir á opinberum tilboðsmarkaði sveiflist með arðsemi veiða og gjaldið byggist því ekki á matskenndum ákvörðunum heldur því gjaldi sem útgerðirnar sem bjóða í heimildir treysta sér til að greiða fyrir leigu- eða afnotarétt af auðlindinni. Þá telja höfundar að þessi leið muni auka þjóðhagslega hagkvæmni og viðhalda öllum grunnþáttum aflamarkskerfisins um leið og það ætti að skapa meiri sátt meðal þjóðarinnar, þar sem um er að ræða skýrt eignarhald þjóðarinnar á auðlindinni og auðlindagjald í formi tilboðsverðs á leigu- eða nýtingarrétti aflaheimilda.

Jafnframt kemur fram að ýmis tilbrigði séu möguleg við þessa lei, m.a. varðandi gjaldtökur, svo sem árleg leiga af aflahlutdeildum sem fást í gegnum tilboðsmarkaðinn í stað eingreiðslna í byrjun sem og að láta ákveðið grunngjald koma að hluta í stað tilboðanna til þess að lækka stofnkostnaðinn. Samhliða væri hægt að gera sérstaka nýtingarsamninga um ákveðnar aflaheimildir og endurúthlutunarhlutfallið gæti verið breytilegt eftir leyfilegum heildarafla hverju sinni. Hægt er að takmarka framsal á aflamarki (árlegum aflaheimildum úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar) en höfundar telja það þó ekki nauðsynlegt, hægt er að aðgreina ákveðinn hluta aflahlutdeilda vegna sérþarfa (pottar) og hægt væri að standa fyrir ákveðinni forleigu til smábátaútgerða í stað þess að þær taki þátt í tilboðsmarkaðinum með stærri útgerðum. Eins getur byggðatenging, til dæmis með löndunar- eða vinnsluskyldu, rúmast innan leiðarinnar.[12]

Í greinargerðinni er farið ítarlega yfir mögulegar útfærslur á leiðinni og helstu álitamál um hana. Greinagerðina í heild sinni er að finna í fylgiskjali.

Ólíkar leiðir að útfærslum

Líkt og tæpt er á hér að framan, þar sem skýrslurnar sem unnar voru fyrir starfshópinn eru kynntar, voru skoðaðar ólíkar útfærslur að mögulegum leiðum til innköllunar og endurúthlutunar aflaheimilda og skilgreiningar á afnotarétti af auðlindum sjávar. Leiðirnar sem helst voru skoðaðar eru fyrningarleið, tilboðsleið og samningaleið. Jafnframt var mikið rætt um skiptingu aflaheimilda í tvo til þrjá potta til ólíkra ráðstafana, leið sem getur átt við báðar leiðirnar. Ítarlega umfjöllun má lesa um áhrif línulegrar fyrningar um 5%, tilboðsleiðina og samningaleið í framangreindum skýrslum, sjá fylgiskjöl. Í þessum kafla verður fjallað sérstaklega um þessar þrjár leiðir, misítarlega þó. Aðrar leiðir bar á góma, svo sem að auðlindasjóður kaupi inn allan kvótann á matsverði m.v. raungreiðslur fyrir kvótakaup að teknu tilliti til eðlilegra afskrifta af verðmæti kvótans. Aflamarki

[12] Jón Steinsson og Þorkell Helgason. Tilboðsleið: Ráðstöfun aflahlutdeilda með samþættingu endurúthlutunar og tilboðsmarkaðar. Reykjavík. Ágúst 2010.

yrði síðan úthlutað á markað. Þessi tillaga hlaut ekki frekari skoðun vegna umfangs og kostnaðar með tilheyrandi lántökum fyrir auðlindasjóð í upphafi.[13]

Strax á fyrstu fundum starfshópsins kom fram mikil andstaða flestra hagsmunaaðila og nokkurra fulltrúa stjórnmálaflokka við fyrningarleið, án þess að sú leið hefði verið skýrð ítarlega. Ákveðið var þó að gera þær úttektir sem gerðar voru og komast að mögulegum áhrifum af þeim leiðum sem til umræðu komu. Eftir ítarlegar umræður innan starfshópsins, kynningar á þeim skýrslum og greinargerðum sem unnar voru og yfirferð yfir eldra efni var mikill meirihluti hópsins sammála um það að mæla með þeirri leið sem hér er nefnd samningaleið og að aflaheimildum yrði skipt upp í hluta eða potta til ólíkra ráðstafana.

Hér á eftir verður tæpt á öllum leiðunum sem komu til umfjöllunar í starfshópnum..

Fyrningarleið (innköllun aflaheimilda)

Ræddar voru hugmyndir um 5% línulega eða hlutfallslega innköllun aflaheimilda og gerðar úttektir og fengin álit á ólíkum útfærslum til þess og hugsanlegum áhrifum. Um línulega innköllun aflaheimilda á 20 árum og endurúthlutun á markaði og fjárhagsleg áhrif þess er fjallað í skýrslum RHA og Daða Más. Um hlutfallslega innköllun aflaheimilda og endurúthlutun í gegnum tilboðsmarkað er fjallað í greinargerð þeirra Þorkels og Jóns. Auk þessa voru tillögur auðlindanefndar, frá árinu 2000, um fyrningu skoðaðar.

Í umræðum innan starfshópsins komu fram mjög ólíkar skoðanir um þessar leiðir. Eins og fyrr segir voru flest hagsmunasamtök mótfallin þeim hugmyndum sem lagðar voru fram um hvers kyns fyrningar og bentu á að fulltrúar frá öllum bönkum hefðu lýst yfir áhyggjum af stöðu sjávarútvegsfyrirtækja ef aflaheimildir yrðu innkallaðar, þar sem eiginfjárstaða útgerðarfyrirtækja versnaði við slíka breytingu. Auk þessa var komið inn á það að auðlindin þætti vel nýtt nú þegar og vandséð væri hvernig það að bjóða aflaheimildir til afnota annarra en þeirra sem nýta þær í dag yrði til þess að hámarka arð af auðlindinni. Fram komu þau sjónarmið að hafa yrði í heiðri lög um atvinnu- og eignarrétt en ítarlega er fjallað um þau mál í öðrum köflum þessarar skýrslu.

Á móti var bent á það að óeðlilegt væri að aðgangur að sameiginlegri auðlind, og arður af henni, rynni í vasa útvaldra einstaklinga. Mikilvægt væri að brjóta upp þá hefð sem hefur skapast í meðferð aflaheimilda, að á þær sé litið sem einkaeign og nýtanlegar til arðsemi handhafa þeirra með öðru en veiðum og vinnslu (framsali og óbeinni veðsetningu). Á einhvern hátt þyrfti að tryggja það að umframarður af auðlindinni rynni til ríkisins og þar með þjóðarinnar og að aldrei megi skapast einkaeignarréttur á aflaheimildum, sem eru og eiga að vera í þjóðareign. Með innköllun aflaheimilda yrði það fyrirkomulag sem fest hefur í sessi brotið upp, nýjum sem núverandi handhöfum aflaheimilda gefinn kostur á rýmra aðgengi að auðlindinni og almenningi tryggður sá arður sem hann teldi sig eiga rétt á.

Eftir kynningar og umtalsverðar umræður var niðurstaða meirihluta starfshópsins að sú leið sem væri helst möguleg til að ná frekari sátt um stjórn fiskveiða væri samningaleið, þ.e. samningar um leigu- eða afnotarétt af aflaheimildum eftir vel skilgreindum reglum um réttindi og skyldur viðkomandi, skiptingu aflaheimilda í potta

[13] Sigurvin Guðfinnsson, Hannes Friðriksson og Kristján Þ. Davíðsson: Sáttaleið í sjávarútvegi. Fréttablaðið 23. janúar 2010.

og breytingar á einstökum atriðum fiskveiðistjórnunarkerfisins sem lýst verður nánar í síðari köflum. Rétt er að taka fram að sú skoðun kom fram að nýta mætti hugmyndir úr fleiri leiðum.

Samningaleið

Í umfjöllun um samningaleið verður stuðst við umræður um útfærslur sem áttu sér stað innan starfshópsins auk þess sem höfð er hliðsjón af tilteknum grunnhugmyndum sem settar eru fram í minnisblaði þeirra Karls Axelssonar og Lúðvíks Bergvinssonar.[14] Í minnisblaðinu kemur fram að forsenda þessarar leiðar sé að skýrt ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum komi inn í stjórnarskrá og gera þeir tillögu um orðalag slíks ákvæðis. Meginatriði leiðarinnar felast í því að leggja til að gerðir verði tímabundnir samningar við rétthafa á nýtingu aflaheimilda um afnotaréttinn. Settar eru fram m.a. sex grundvallarforsendur sem horfa þarf til við útfærslu leiðarinnar, svo skapast megi sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið. Þær eru í fyrsta lagi að útgerð og fiskvinnsla séu undirstaða byggðar víða um landið og svo eigi að vera áfram. Í öðru lagi að sjávarútvegur verði að vera rekinn á eins hagkvæman máta og við eins stöðug rekstrarskilyrði og unnt er til þess að hann þrífist sem sjálfbær atvinnugrein til lengri tíma. Í þriðja lagi beri að hafa umhverfissjónarmið í huga og vernd fiskistofna. Í fjórða lagi er tekið fram að það skipti máli að þjóðin fái eðlilegan arð, sem skilgreindur er sem renta, af auðlindinni. Í fimmta lagi þurfi eðlileg nýliðun að eiga sér stað í greininni og í sjötta lagi þarf að vera hafið yfir allan vafa að verðmyndun afnotaréttar sé með eðlilegum og skilvirkum hætti.[15]

Í meginatriðum byggist samningaleið á aflamarkskerfi og að breyta núverandi aflahlutdeild aðila að tilteknu hlutfalli aflahlutdeilda í samningsbundin réttindi.

Útlínur samningaleiðar samkvæmt minnisblaðinu eru eftirfarandi: Í fyrsta lagi að aflaheimildum verði skipt milli tveggja flokka, þannig að tilteknu hlutfalli verði úthlutað með samningum og að tilteknu hlutfalli skuli úthlutað á annan hátt. Þannig verði til a.m.k. 2 „pottar“ aflaheimilda. Ákveða þarf hlutfall milli slíkra flokka. Í öðru lagi þarf að taka afstöðu til hverjir eigi rétt á samningi og tilgreina réttindi og skyldur sem felast í samningunum. Ákveða þarf lengd samningstíma, gjaldtöku og ýmis skilyrði, svo sem veiðiskyldu, forleigurétt, framlengingu og uppsögn samninga. Þá þarf að taka afstöðu til veiðiheimilda í nýjum stofnum, veiðiheimilda sem falla til ríkisins vegna vanefndra samninga og fleira.

Við gerð samninga þyrfti að taka tillit til þess að afnotarétti á aflaheimildum hefur þegar verið ráðstafað og verða þau réttindi ekki tekin af þeim sem þau hafa í einni svipan ef gæta á meðalhófs og eðlilegrar aðlögunar við breytingu á kerfinu. Samningar yrðu tímabundnir en afnota- eða leigurétturinn yrði áfram verðmæti í höndum þeirra sem hans njóta en um hann giltu þó almennar reglur fiskveiðistjórnunarlöggjafarinnar.

Lagt er til að samningarnir yrðu gerðir til tiltekins tíma í senn með mögulegum rétti til framlengingar. Í minnisblaði þeirra Karls og Lúðvíks er ekki mælt með tiltekinni tímalengd en tekið fram að samningarnir geti

[14] Karl Axelsson og Lúðvík Bergvinsson. Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi. Reykjavík. Ágúst 2010. Bls. 27-40.

[15] Karl Axelsson og Lúðvík Bergvinsson. Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi. Reykjavík. Ágúst 2010.

ekki verið til of skamms tíma sé markmiðið að auðlindarenta (umfram hagnaður) útgerðar myndist og renni til ríkisins. Fram kemur sú skoðun að ekki sé óeðlilegt að horfa til þess að samningstíminn yrði á bilinu 15-30 ár með framlengingarrétti. Með þessu skv. þeim Karli og Lúðvíki *„næst að skilgreina réttindin sem opinbers eðlis og stöðva tiltekna þróun. Þannig er óvissu gagnvart stjórnvöldum eytt en jafnframt er gætt að réttindum þeirra sem nú fara með aflaheimildir.*“ [16] Rétt er að taka fram að í umræðum innan starfshópsins kom fram mikill ágreiningur um lengd samningstímans.

Karl og Lúðvík leiða líkur að því að ein meginforsenda deilna um fiskveiðistjórnunarkerfið eða úthlutun aflaheimilda sé deila um skiptingu auðlindarentu, eða þann hagnað umfram það sem eðlilegt má telja að heilbrigður rekstur skili til viðkomandi eiganda eða handhafa. Benda þeir á að með samningum væri hægt að útfæra gjaldtöku á þann hátt að innheimta grunngjald við samningsgerð, þ.e. lágmarksgjald. Að auki yrði auðlindarenta skilgreind og rynni ákveðið hlutfall hennar í ríkissjóð og ákveðið hlutfall til rétthafa.

Líkt og fram hefur komið er meirihluti starfshópsins sammála um að byggðarsjónarmið verði að vera til hliðsjónar við þær breytingar sem lagðar eru til á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Bent er á að með samningaleið er hægt að setja það skilyrði að sveitarfélög hefðu forleigurétt á samningi og þar með þeim aflaheimildum sem í honum felast.

Verði samningaleið farin er mikilvægt að útfæra hvernig farið skuli með veiðiheimildir í nýjum stofnum eða veiðiheimildir sem falla til ríkisins af einhverjum ástæðum.

Meirihluti starfshópsins mælir með því að samningaleið verði farin og felst á þau sjónarmið sem sett eru fram af Karli og Lúðvíki að með þessu sé stigið skref í þá átt að samræma reglur um ráðstöfun auðlinda í eigu ríkisins en jafnframt tekið tillit til þeirra aðila sem til lengri tíma hafa nýtt auðlindina. Verði samningaleið farin samhliða pottatillögunni, sem reifuð verður í næsta kafla, á að vera unnt að mæta þeim atvinnufrelsis-, byggða- og nýliðunarsjónarmiðum sem hafa verið títt rædd innan starfshópsins sem og í pólitískri umræðu og fjölmiðlaumræðu. Þessi leið miðar jafnframt að því að treysta í sessi þjóðareign á sjávarauðlindum og að þeim verði aðeins ráðstafað til leigu- eða afnota til tilgreinds tíma og gegn gjaldi. Þá gæti ríkið fengið aukna möguleika í gegnum samninga til þess að fylgja eftir skyldum og réttindum, sem og að umgengni um auðlindina sé skv. settum reglum. Setja þarf ákvæði um viðurlög ef aðilar standa ekki við samninga. Gjald yrði greitt fyrir afnotin sem renna mun til ríkisins og þar með nýtast í þágu almennings.

Pottarnir – flokkar aflaheimilda

Líkt og fjallað er betur um í öðrum köflum þessarar skýrslu er hluta leyfilegs heildarafla ráðstafað til ólíkra bóta og ívilnana, s.s. byggðakvóta, strandveiða, línuívilnunar, skel- og rækjubóta o.fl. Leynt og ljóst eru markmið þessara ívilnana að styðja við útgerð í þeim sjávarbyggðum sem á stuðningi þurfa að halda, styðja við smábátaútgerð, styðja við útgerðir sem orðið hafa fyrir aflabresti tiltekinna tegunda o.þ.h. Þessar aflaheimildir

[16] Karl Axelsson og Lúðvík Bergvinsson. Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi. Reykjavík. Ágúst 2010. Bls. 33.

eru í flestum tilvikum dregnar frá leyfilegum heildarafla áður en kemur til úthlutunar á grundvelli aflamarks til skipa (sjá nánar í kaflanum „Bætur og ívilnanir“).

Í umræðum innan starfshópsins voru ólíkar skoðanir á ágæti þessara ólíku kerfa. Allir voru þó sammála um það að byggðamál tengd sjávarútveginum væru mikilvægt úrlausnarefni en um leið flókið og erfitt. M.a. var rætt hvort rétt væri að nota byggðakvóta eða ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða til að rétta hlut ákveðinna byggðarlaga, fremur en að styðja beint fjárhagslega þau byggðarlög sem verða fyrir búsifjum vegna flutnings aflaheimilda á milli svæða. Nýta mætti hluta auðlindarðsins í þessu sambandi. Rétt er að benda á nýsamþykkt lög nr. 74/2010 um heimildir til að grípa inn í ef ákveðið hlutfall kvóta er á leið úr byggðarlagi. Þá er rétt að benda jafnframt á að í minnisblaði um samningaleið er bent á möguleikann á virkum forkaupsrétti sveitarfélaga við sömu aðstæður.

Hópurinn var sammála um það, með hliðsjón af gildandi fyrirkomulagi, að eðlilegt væri að skýra betur og ná samkomulagi um þá skiptingu sem fyrir er á aflaheimildum, þ.e. skiptingu á milli þeirra sem úthlutað fá á grundvelli aflahlutdeilda og þess hluta leyfilegs heildarafla sem nýttur er í byggða-, félags- og atvinnuskyni. Var þessi leið í umræðum kölluð „pottaleiðin“. Voru þeir Karl og Lúðvík beðnir um að skoða sérstaklega mögulegar útfærslur á þessu m.t.t. umræðna hópsins um mögulega skiptingu aflaheimilda í tvo til þrjá potta.[17]

Almennt var rætt um tvo flokka eða potta. Aflaheimildir sem gerðir yrðu samningar um, þ.e. heimildum úthlutað á grundvelli hlutdeilda, líkt og fjallað er um í kaflanum hér að framan, yrði stærri potturinn. Hins vegar yrði eitthvað minni pottur sem rúmaði þær aflaheimildir sem ætti að nýta á annan hátt en til úthlutunar á grundvelli aflahlutdeilda. Hlutfallsskipting þessara potta yrði skilgreind í lögum og réðist því magn í hvorum potti fyrir sig af leyfilegum heildarafla hverju sinni og breytingar á honum hefðu því sömu áhrif á báða pottana. Ekki var tekin afstaða til stærðar pottanna innan starfshópsins enda ljóst að ekki væri samstaða um það. Í umræðum sem og í minnisblaði Karls og Lúðvíks var nefnt að minni potturinn gæti verið á bilinu 5-20%. Ráðstöfun aflaheimilda úr minni pottinum væri því sveigjanlegri en áður og sá pottur hugsaður fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til að bregðast við þörfum hverju sinni. Auk þessa var rætt um mögulegan þriðja pott sem tæki á aflaheimildum sem af einhverjum sökum kynnu að falla til ríkisins. Þeim réttindum væri til dæmis hægt að ráðstafa í gegnum opinberan uppboðs- eða tilboðsmarkað fyrir aflaheimildir. Jafnframt væri hægt að hugsa sér að hluti heimildanna sem ætlaðar eru í minni pottinn færu á slíkan markað, og þar færu einnig fram viðskipti með aflamark til eins árs.

Starfshópurinn er sammála um að mæla með slíkri skiptingu aflaheimilda í potta, þar sem hlutfall milli þeirra er ákvarðað í lögum. Ákveðið var, m.a. í ljósi þess að ekki var um það samstaða, að mæla ekki með tiltekinni hlutfallsskiptingu milli pottanna eða taka afstöðu til þess hvort þeir eiga að vera tveir eða þrír, þar sem gildi þess kann að ráðast af því hvort farið verði í breytingar á einstökum þáttum laga um stjórn fiskveiða. Hérna er t.d. átt við hvort gerðar verði breytingar á lögunum sem kunna að leiða til þess að aflaheimildir falli til ríkisins, hvort framsal verði heimilað eða ekki og þá hvort það fer í gegnum opinberan uppboðs- eða tilboðsmarkað o.þ.h.

[17] Karl Axelsson og Lúðvík Bergvinsson. Hugmyndir um fiskveiðistjórnun sem taka mið af tillögum varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins, svokölluð samningaleið í sjávarútvegi. Reykjavík. Ágúst 2010. Bls. 33

Rétt er að benda á að flokkun aflaheimilda, eða „pottaleið“, kemur til greina í báðum þeim megintillögum sem lagðar hafa verið fram.

Einstakir þættir fiskveiðistjórnunar

Aflamarkskerfið, eins og það er í dag, var staðfest með samþykkt laga nr. 38/1990. Árið 1984 hafði verið tekið upp aflamarkskerfi í helstu botnfisktegundum, áður hafði nokkrum tegundum verið stýrt með aflaheimildum bundnum við einstök skip, en með lögunum frá 1990 var tekið upp samræmt aflamarkskerfi í svo til öllum fisktegundum sem veiddar eru við strendur landsins. Með þeirri lagasetningu var skipum úthlutað aflamarki í leyfilegum heildarafla sem úthlutað er árlega á grundvelli aflahlutdeilda og heimilt er að framselja milli skipa án verulegra takmarkana. Yfir 30 breytingar hafa verið gerðar á lögum um stjórn fiskveiða frá setningu þeirra 1990, breytingarnar eru þó misjafnlega efnismiklar, en af þessu má vera ljóst að einstök atriði fiskveiðistjórnunar eru oft til umræðu.

Eitt af meginmarkmiðum aflamarkskerfisins er að koma í veg fyrir ofveiði á fiskistofnum og að veiði sé í samræmi við vísindalega ráðgjöf hverju sinni. Samkvæmt lögunum er það ráðherra sem ákvarðar leyfilegan heildarafla að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar og í samræmi við þau markmið sem stjórnvöld setja sér í þeim efnum. Hverju skipi sem uppfyllir skilyrði um úthlutun, er úthlutað ákveðinni hlutdeild þegar tegund sætir ákvörðun um leyfilegan heildarafla, á grundvelli veiðireynslu. Af heildarverðmæti aflamarks í þorskígildum talið mega einstök útvegsfyrirtæki ekki ráða yfir aflamarki sem er meira en 12% og ekki meira en frá 12% til 35% af verðmæti heildaraflans af einstökum tegundum.

Um sérstaka þætti fiskveiðistjórnunar eins og framsal veiðiheimilda, hámarkshlutdeild einstakra útgerða, bætur og ívilnanir o.fl. er fjallað í þessum kafla skýrslunnar. Kerfisbundið var kallað eftir afstöðu nefndarmanna til þessara atriða, þau rædd í þaula og er gerð grein fyrir þessu. Í þessum efnistökum eru lagagreinar þeirra atriða sem fjallað er um tilgreindar og gerð grein fyrir þróun þeirra og breytingasögu frá setningu. Rétt er að árétta hér að umræðan tók mið af gildandi löggjöf um stjórn fiskveiða og þær tillögur sem gerðar eru eða vangaveltur sem settar eru fram eru ekki unnar með hliðsjón af þeim breytingum sem kunna að eiga sér stað á kerfinu, þó að í mörgum tilvikum gætu þær samt gengið upp samhliða ólíkum uppstillingum. Reynt er að orða tillögur til skoðunar eða breytingar á einstökum þáttum, þar sem því var komið við, í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í öðrum köflum skýrslunnar.

Aflamarkskerfið getur að mati meirihluta starfshópsins verið góð leið til að stýra veiðum á fiskistofnum við strendur landsins ásamt því að hámarka arðinn af nýtingu fiskistofna. Með því má með skilvirkum hætti stýra veiðum í samræmi við veiðiþol einstakra fiskistofna og sömuleiðis hafa áhrif á veiðistýringu í tiltekna stofna. Með aflamarkskerfinu er hægt að taka tillit til veiðireynslu skipa í einstökum tegundum við úthlutun heimilda og sömuleiðis má beita því í þeim tilgangi að ná fram markmiðum laga um stjórn fiskveiða um byggða- og atvinnumál.

Það er mat starfshópsins að rétt sé að styðjast áfram við aflamarkskerfið eins og það er í dag, þ.e. að takmarka veiðar í samræmi við ráðgjöf og skipta veiðiheimildum upp í grunninn samkvæmt aflareynslu. Það er mat starfshópsins að eðlilegt sé að byggja ráðgjöf og ákvarðanir um leyfilegan heildarafla á ráðgjöf og rannsóknum ólíkra aðila. Því þótti rétt að taka þá þætti kerfisins til endurskoðunar sem verið hafa í umræðu eða var sérstaklega óskað eftir að yrðu ræddir af fulltrúum starfshópsins. Þannig töldu sumir í starfshópnum að hluti aflaheimilda ætti í ríkari mæli að vera tengdur við byggðarlög, umfram það sem er í dag.

Úthlutun á grundvelli aflareynslu

Í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir m.a.:

„*Verði veiðar takmarkaðar skv. 3. gr. á tegundum sjávardýra sem samfelld veiðireynsla er á, en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, skal aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila.*“

Þessi lagagrein hefur verið óbreytt frá fyrstu lögum um stjórn fiskveiða. Hér á eftir verður lauslega reifað hvernig staðið hefur verið að úthlutun aflahlutdeilda í einstökum tegundum frá árinu 1984. Rétt er að taka fram að ekki er farið aftar í tíma þar sem til eru ýmsar skýrslur og úttektir um upphaf kvótakerfisins og óþarfi að endurtaka efni þeirra hér. Eins hafa margar og margvíslegar breytingar verið gerðar á lagaákvæðum varðandi smábáta og þeir með breytingum á lögum um stjórn fiskveiða verið færðir úr aflahámarkskerfum og sóknardagakerfum yfir í aflamarkskerfi. Ekki verður sú saga rakin hér, heldur eingöngu hvernig kvótasetning á nýjum tegundum hefur verið framkvæmd. Markmiðið með þessari yfirferð er að draga fram hvernig framkvæmdin hefur verið m.t.t. nefndrar lagagreinar.

- **1984**: Aflamark ákvarðað fyrir hvert skip 10 brl. og stærra út frá aflaverðmæti og magni (almennt miðað við tímabilið 1. nóvember 1980 til 31. október 1983) og sérstökum reiknireglum sem er að finna í reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða. Skip sem höfðu verið skemur að veiðum en 12 mánuði á þessu tímabili gátu valið að fá sóknarmark með úthaldsdögum. Aflamarki var úthlutað í þorski, ýsu, ufsa, karfa, skarkola, grálúðu og steinbít. Viðmiðun fyrir aflahámark eftir tímabilum og tegundum var sett fyrir báta minni en 10 brl. Frá 1981 var reynt að stýra þorskveiðum með svokölluðu skrapdagakerfi. Umfjöllun um það má finna í skýrslu svokallaðrar „tvíhöfðanefndar“ sem vitnað er til framar í þessari skýrslu. Áður höfðu verið settar takmarkanir á humar-, skel- og rækju-, loðnu- og síldveiðar ýmist með aflahámörkum eða á aflamarki á skip.
- **1985**: Aflamarki úthlutað í þorski, ýsu, ufsa, karfa og grálúðu með sömu reikniaðferðum og 1984.
- **1988**: Úthafsrækju skipt á milli skipa, hægt að velja á milli aflamarks eða sóknarmarks, aflamark ákveðið fyrir skip eftir stærðarflokkum. Rækjuveiðar á Dohrnbanka voru undanskildar. Skip sem höfðu botnfiskaflamark máttu velja hvort þau héldu því eða ekki. Ef valið var eingöngu úthafsrækjuleyfi þá fengu hlutaðeigandi skip viðbótaraflamark í úthafsrækju sem nam fjórföldu botnfiskaflamarki. Héldi skip botnfiskaflamarksleyfi fengu þau aflamark sem nam 90% af meðalafla tveggja bestu áranna 1985-1987 þó aldrei hærra en 250 lestir á skip. Nánari útfærslur á stærðarflokkum og útreikningum er að finna í reglugerð nr. 18/1988 um veiðar á úthafsrækju 1988.
- **1989**: Aflamarki í úthafsrækju úthlutað til skipa eftir stærðarflokkum og aflahámarki á flokk líkt og á fyrra ári, en þó þannig að aflamark yrði aldrei lægra en 75% af rækjuaflamarki sama skips árið 1988. Sérhæfðum rækjuveiðiskipum var jafnframt úthlutað hluta af botnfiskaflamarki. Þau skip sem árið áður höfðu valið að halda öllum botnfiskveiðiheimildum fengu úthlutað 60% af þeim rækjuheimildum sem þau fengu 1988. Skip sem komu ný inn 1988 fengu 60% af því sem hærra reyndist; reiknuðu aflamarki ársins 1988 eða afla skipsins það ár. Sjá nánar reglugerð nr. 553/1988 um veiðar á úthafsrækju 1989.
- **1990**: Loðnuskip á úthafsrækjuveiðum þurftu að velja á milli botnfiskveiðileyfis með aflamarki eða rækjuveiðileyfis. Veldu þau rækjuveiðileyfi fékk skipið sömu úthlutun og 1989 auk 90 lesta af þorski.

Að auki var hér fjallað sérstaklega um hvernig sérhæfð rækjuskip skiptust í flokka og hvaða rækjuhámark gengi til hvers flokk og hverjar heimildir hans í botnfiski yrðu.

- **1991**: Lög nr. 38 frá 1990, um stjórn fiskveiða, taka gildi. Í nýjum tegundum sem bundnar eru aflamarki á að úthluta aflahlutdeild sem byggist á aflareynslu síðustu þriggja ára. Sé aflaeynsla ekki til staðar í tegundinni skal ráðherra ákveða skiptingu. Við ákvörðun á aflahlutdeild í botnfisktegundum sem áður lutu takmörkunum og úthafsrækju var byggt á úthlutun í aflamarki á fyrri árum. Aflahlutdeild smábáta undir 10 brl. í aflahámarki sem byggðist á eigin aflareynslu átti að byggja á veiðiheimild frá 1990. Hjá öðrum smábátum skyldi aflahlutdeild reiknast af aflareynslu 1987-1989, tekið meðaltal af tveim bestu árunum. Bátar undir 6 brl. gátu valið að vera í sóknarkerfi í stað aflahlutdeildar. Skarkoli var á ný bundinn aflamarki og úthlutað aflahlutdeild í honum.
- **1996**: Steinbítur og langlúra sett undir aflamark og var úthlutað bráðabirgðaaflahlutdeild í þessum tegundum á grundvelli aflareynslu á tímabilinu 1. júní 1993 til 31. maí 1996.
- **1997**: Veiðar á sandkola og skrápflúru á tilteknum veiðisvæðum bundnar aflamarki og byggist aflahlutdeildin á aflareynslu á tímabilinu 1. júní 1994 til 31. maí 1997. Aflahlutdeild í steinbít og langlúru fest að úthlutun 1996/1997. Skipting aflahlutdeildar samkvæmt þessu fest fiskveiðiárið á eftir.
- **1999**: Þykkvalúra bundin aflamarki.
- **2001**: Keila, langa og skötuselur bundin aflamarki, aflahlutdeild reiknuð út frá aflareynslu á tímabilinu 1. júní 1998 til 31. maí 2001.

Meirihluti starfshópsins var sammála um að byggja skuli á aflamarkskerfi og að byggja úthlutun aflahlutdeilda á aflareynslu sé sanngjarnasta aðferðin. Nokkur umræða varð hins vegar um það hvort aflahlutdeildunum eigi að úthluta varanlega til skipa eða ekki. Í umræðum kom fram sú skoðun að eðlilegra væri að úthluta aflaheimildum í einstökum tegundum eftir skipaflokkum og þá til þeirra skipa sem eru búin til veiðanna. Allnokkuð var rætt um kosti og galla byggðatengingar aflaheimilda og hvort aflaheimildir ættu almennt að vera tengdar við byggðir frekar en við skip eða hvort heimildir til framsals aflaheimilda ættu að einhverju leyti að taka mið af byggðasjónarmiðum. Sérstaklega verður fjallað um framsal aflaheimilda og mögulegar byggðatengingar í þeim efnum í öðrum kafla í skýrslunni. Vert er að benda sérstaklega á að sú umræða sem fram fór um úthlutun aflahlutdeilda á grundvelli aflareynslu tók mið af gildandi lögum um stjórn fiskveiða og var í því sambandi ekki tekið sérstakt tillit til þeirra mögulegra breytinga sem kunna að felast í endurskoðum fiskveiðistjórnunarkerfisins.

Það er mat meirihluta starfshópsins að:

- Almennt eigi að úthluta aflamarki á grundvelli aflahlutdeilda. Þegar nýjar tegundir eru felldar inn í aflamarkskerfið eigi að byggja úthlutun aflahlutdeilda á aflareynslu. Eins og kemur fram bæði hér að framan og síðar þurfi þó að líta sérstaklega til hugsanlegra áhrifa af breytingum á fiskveiðistjórnunarlöggjöfinni og hvernig þær samræmast ákvæðum um úthlutun á grundvelli aflareynslu.
- Æskilegt væri að skoða hvort aflareynsla gæti ákvarðast út frá tveimur þáttum, þ.e. magni og aflaverðmæti. Með því að aflaverðmæti hafi áhrif á aflareynslu má ætla að frekar verði leitast við að hámarka verðmæti af veiðunum þrátt fyrir að aflaheimildum hafi ekki verið úthlutað til skipa á

grundvelli aflahlutdeilda. Hópurinn telur að þannig megi frekar koma í veg fyrir að sókn í fiskistofna snúist of mikið um magn en síður um að hámarka verðmæti

- Þegar veiðar eru takmarkaðar með einhverjum hætti án þess að úthlutað sé aflahlutdeild sé mikilvægt að skilgreina vel hvaða skilyrði þurfi að uppfylla til að geta sótt um heimild til veiðanna.

Lög um veiðar utan lögsögu

Hér verður sérstaklega fjallað um úthlutun aflaheimilda í stofnum sem veiðast bæði innan og utan íslenskrar lögsögu, þ.e. deilistofnum, og stofnum sem veiðast eingöngu utan lögsögu. Fulltrúar LÍÚ bentu í upphafi starfsins á að skoða þyrfti sérstaklega ákvæði um úthlutun á grundvelli aflareynslu með tilliti til samræmis á milli laga um stjórn fiskveiða og laga um veiðar utan lögsögu. Í 5. gr. laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu, með síðari breytingum, segir m.a.:

„Sé tekin ákvörðun um að takmarka heildarafla úr slíkum stofni [deilistofni] sem samfelld veiðireynsla er á skal aflahlutdeild einstakra skipa ákveðin á grundvelli veiðireynslu þeirra miðað við þrjú bestu veiðitímabil þeirra á undangengnum sex veiðitímabilum. Veiðreynsla telst samfell samkvæmt lögum þessum hafi ársafli íslenskra skipa úr viðkomandi stofni a.m.k. þrisvar sinnum á undangengnum sex árum svarað til a.m.k. þriðjungs þess heildarafla sem er til ráðstöfunar af hálfu íslenskra stjórnvalda.“

Jafnframt segir í greininni að sé ekki fyrir hendi samfelld aflareynsla úr viðkomandi stofni skuli ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa og að hann skuli við þá ákvörðun m.a. taka mið af fyrri veiðum skips og að hann geti tekið mið af stærð skips, gerð skips, búnaði eða öðru sem kann að skipta máli. Viðurlagaákvæði laganna hafa breyst frá setningu þeirra en að öðru leyti hafa lögin staðið nánast óbreytt nema að við þau hefur verið bætt bráðabirgðaákvæði um norsk-íslenska síld. Hér verður rakin þróun í úthlutun veiðiheimilda í deilistofnum frá setningu laganna.

Þróun í skiptingu aflaheimilda og úthlutun í norsk íslenskri síld:

- **1995**: Þegar 49 þúsund lestir voru eftir af heildarmagni Íslands samkvæmt samkomulagi um heildarafla sem gert hafði verið við Færeyinga voru veiðarnar takmarkaðar við þau skip sem þegar höfðu stundað þær á vertíðinni. Magninu var skipt á milli skipa að hálfu jafnt og að hálfu eftir stærð skipanna.
- **1996:** Var leyfilegum heildarafla skipt á milli skipa að hálfu jafnt og að hálfu eftir stærð.
- **1997:** Voru veiðarnar leyfisbundnar og leyfin felld niður þegar leyfilegum heildarafla var náð.
- **1998:** Voru samþykkt lög sem giltu fyrir árin 1998 til 2001 þar sem veiðiskipum var skipt upp í tvo hópa eftir því hvort þau höfðu stundað veiðar á árunum 1995-97 eður ei. Skip sem höfðu stundað veiðar á tímabilinu fengu úthlutað 90% af heildarkvótanum en þau sem ekki höfðu verið á veiðum á þeim tíma fengu 10% kvótans. 60% var skipt jafnt milli skipa innan hvors flokks en 40% var skipt á grundvelli burðargetu. Jafnframt var meðaltalsaflahámark eftir flokkum (sjá nánari útfærslu í lögum nr. 38/1998, um stjórn veiða úr norsk-íslenska síldarstofninum).
- **2002**: Var samþykkt bráðabirgðaákvæði við lög um veiðar utan lögsögu. Þar er ákveðið að úthluta einstökum skipum aflahlutdeild í norsk íslenskri síld á grundvelli aflareynslu þeirra á árunum 1994-2001 að báðum árum meðtöldum. Hefði skip endurnýjast á tímanum fluttist rétturinn til nýja skipsins.

Þróun í skiptingu og úthlutun aflaheimilda í úthafskarfa:

- **1996**: Veiðarnar leyfisbundnar. Hlutur Íslands af heildarmagni var 45 þúsund lestir. Veiðarnar voru stöðvaðar þegar því marki náð.
- **1997**: Skipum úthlutað aflahlutdeild á grundvelli þriggja bestu áranna á tímabilinu 1991 til 1996 í samræmi við ákvæði laga um veiðar utan lögsögu sem tóku gildi árið áður. Þó var 5% af heildarkvótanum úthlutað til skipa sem stunduðu veiðar á árunum 1989 til 1991. Úthlutunin var bundin því skilyrði að skerðing yrði á aflahlutdeild skipanna í öðrum tegundum upp á 8%. Ef þau höfðu ekki aflahlutdeildir í öðrum tegundum þá varð 8% skerðing á úthafskarfahlutdeild þeirra.

Þróun í skiptingu og úthlutun aflaheimilda í kolmunna:

- **2002**: Einhliða ákvörðun Íslendinga um takmarkanir á kolmunnaveiðum og í samræmi við ákvæði laga um veiðar utan lögsögu var úthlutað aflahlutdeild til skipa. Hlutdeildin var ákvörðuð af þremur bestu veiðiárum á almanaksárunum 1996 til 2001.

Eins og sjá má hefur úthlutun veiði- og aflaheimilda í þessum deilistofnum verið ólíkt háttað. Áhrif voru höfð á möguleika til aflareynslu með takmörkunum í norsk-íslenskri síld, þ.e. að tilteknum skipum var veittur réttur til veiðanna, en þær takmarkanir sem settar voru, voru settar fyrir gildistöku laga nr. 151/1996 um veiðar utan lögsögu og kemur fram í athugasemdum með frumvarpi þeirra laga að þær sérráðstafanir sem gerðar hafi verið í norsk-íslensku síldinni eigi að standa þrátt fyrir gildistöku laga nr. 151/1996. Við úthlutun aflahlutdeilda í úthafskarfa og kolmunna var ákvæðum laganna fylgt og um leið og takmörkun var sett á heildarafla tegundanna, þ.e. leyfilegur hámarksafli, var aflahlutdeild úthlutað til þeirra skipa sem rétt áttu á henni. Makríll sem nú veiðist í íslenskri lögsögu gæti að óbreyttum lögum orðið næsta tegund sem kemur til athugunar og úthlutunar samkvæmt umræddum lögum. Nú þegar hafa verið settar takmarkanir á heildarafla á grundvelli einhliða ákvörðunar Íslands og skipum sett ákveðin takmörk í sókn sinni þó svo að aflahlutdeild hafi ekki verið úthlutað til einstakra skipa með varanlegum hætti.

Það er mat meirihluta starfshópsins:

- Vakin er athygli á þeim mun sem er á ákvæðum varðandi aflareynslu, sérstaklega þegar um er að ræða deilistofna sem veiddir eru innan lögsögu.
- Verði aflareynsla að einhverju leyti skilgreind sem sambland af aflaverðmæti og magni í lögum um stjórn fiskveiða þarf að huga að því hvort sambærileg breyting ætti við á lögum um veiðar utan lögsögu. Sjá umfjöllun um úthlutun á grundvelli aflareynslu hér að framan.
- Það sama á við ef sérstaklega verður skilgreint hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að geta sótt um leyfi til veiða sem eru takmarkaðar með einhverjum hætti, sbr. umfjöllun í kaflanum um úthlutun á grundvelli aflareynslu hér að framan.

Þorskígildisstuðlar

Þorskígildisstuðlar eru notaðir til margs konar útreikninga í fiskveiðistjórnunarkerfinu, til dæmis hvað varðar framsalsheimildir, tegundatilfærslu, hámark á yfirráð yfir aflahlutdeildum o. fl. og eru reiknaðir og ákveðnir á hverju ári af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Ákvæði um þorskígildisstuðla og útreikninga þeirra er að finna í 19. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og hljóðar það svo:

„*Þorskígildi skulu reiknuð sem hlutfall verðmætis einstakra tegunda sem sæta ákvörðun um stjórn veiða af verðmæti slægðs þorsks. Til grundvallar verðmætaútreikningi skal leggja heildaraflamagn og heildarverðmæti þessara tegunda samkvæmt upplýsingum Fiskistofu þar um. Þegar fiskur er seldur ferskur erlendis skal miða við 88% af söluverðmæti hans*.“

Ákvæði um útreikning þorskígilda var fyrst í lögum um veiðieftirlitsgjald og var það ákvæði að mestu samhljóða ofangreindu ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða. Ákvæðið var fært yfir í lög um stjórn fiskveiða árið 2002 en fram að því hafði á ýmsum stöðum í lögum þar sem kveðið var á um framsal aflamarks, tegundatilfærslu o.fl. verið útlistað hverju sinni að útreikningar skyldu byggjast á sömu atriðum og þorskígildisútreikningarnir gera. Því má segja ákvæðið hafi gilt frá upphafi núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis en verið að finna innan ólíkra laga.

Flestir í starfshópnum voru sáttir við ákvæði um þorskígildisstuðla og telja þá mikilvægan þátt í fiskveiðistjórnunarkerfinu. Fram komu þær skoðanir að erfitt væri að finna aðra og betri aðferð en nú er höfð en sumum finnst að stuðlarnir mættu vera meira „fljótandi“, þ.e. reiknaðir oftar og þar með í meira samræmi við verðmæti á hverjum tíma. Þá var nefnt að skoða mætti sérstaklega ákvæði um söluverðmæti erlendis við útreikning stuðlanna og sérstaklega hvað sé endanlegt söluverðmæti erlendis. Jafnframt kom fram sú skoðun að tenging reglna og atriða í fiskveiðistjórnunarkerfinu við þorskígildisstuðla væri í einhverjum tilvikum orðin of mikil og tegundir sem hefðu háa stuðla væru lítið veiddar en samt ekki fáanlegar á markaði fyrir aflaheimildir þar sem þeir sem yfir þeim réðu notuðu þær sem „skiptimynt“ til nota eða aðgerða í kerfinu, s.s. tegundatilfærslu, framsals aflamarks o.fl. Í þessum tilvikum væri athugandi að aftengja stuðla þeirra tegunda sem um ræðir frá heildarheimildum, þ.e. kanna hvort tilefni sé til þess að veita heimild til þess að koma í veg fyrir notkun tiltekinna fisktegunda í framsalstilgangi eða tegundatilfærslu með það að markmiði að hvetja til aukinnar nýtingar tegundarinnar með veiðum. Þannig megi mögulega koma í veg fyrir að einstakar útgerðir haldi hjá sér aflaheimildum tiltekinna tegunda sem aðrir kynnu að hafa áhuga á að nýta til veiða, í þeim tilgangi einum að nýta þær til viðskipta með aðrar fisktegundir.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Þrátt fyrir ákveðna vankanta eins og bent er á hér þá sér meirihlutinn ekki heppilegri leið til stýringar en að byggja á þorskígildisstuðlum og leggur því ekki til sérstakar breytingar í þeim efnum. Meirihlutinn leggur til að farið verði ítarlega yfir forsendur við útreikninga þorskígildisstuðla og skoðaðir möguleikar til breytinga á þeim.

Hámark á handhöfn aflaheimilda

13. og 14. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða fjalla um hámarkshandhöfn aflahlutdeilda, leyfileg tengsl eigenda fyrirtækja án þess að aflahlutdeildir fyrirtækja teljist saman í þessu samhengi og viðbrögð við því þegar samanlögð aflahlutdeild aðila fer yfir þau mörk sem sett eru í lögunum. Auk þess er skilgreind sérstaklega heimil hámarkshandhöfn aflaheimilda í þorski, ýsu, ufsa, karfa grálúðu, síld, loðnu og úthafsrækju. Í 13. gr. segir m.a.:

„*Þá má samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra aðila, einstaklinga eða lögaðila, eða í eigu tengdra aðila ekki nema meira en 12% af heildarverðmæti aflahlutdeildar allra tegunda sem sæta ákvörðun um leyfðan heildarafla samkvæmt lögum þessum og 5. gr. laga nr. 151/1996 eða meira en 5% af heildarverðmæti krókaaflahlutdeildar*.“

Fiskistofa hefur eftirlit með þessum ákvæðum laganna og fram kom í máli fiskistofustjóra þegar hann ræddi við starfshópinn að erfitt væri að ná utan um raunveruleg tengsl aðila, sem jafnvel væru flestum kunn, þar sem lagaskilgreiningin tæki ekki á ýmsum venslum, eins og til dæmis systkinatengslum. Þar af leiðandi hefur ekki í mörgum tilvikum reynt á að kalla inn aflahlutdeildir á grundvelli þess að hámarkseign sé yfir mörkum, og í þeim tilvikum sem einstakir aðilar hafa reiknast of stórir hafa þeir flutt frá sér hlutdeildir, jafnvel til fyrirtækja sem í raun eru tengd, en ekki í skilningi laganna. Ákvæði greinanna hafa aðeins breyst frá því þær komu fyrst inn í lögin.

- **1998**: Hér kemur ákvæðið fyrst inn í lög og var þá hámark sett sem hlutfall af heildarafla hjá hverjum einstökum aðila. Ekki er fjallað sérstaklega um krókaaflamark hér enda kerfið ekki verið fest í sessi. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ákvæðin séu sett vegna þeirrar miklu samþjöppunar sem orðið hafi á veiðiheimildum í hagræðiskyni fram til þessa og þörf sé að stemma stigu við því að aflaheimildir safnist á of fáar hendur. Áður hafði starfshópur skipaður af sjávarútvegsráðherra farið yfir samþjöppun aflaheimilda og unnið tillögur þess efnis að sett yrði hámörk á handhöfn. Starfshópurinn lagði til að hámarkið af heildinni yrði 8% sem af varð og hámark tengdra fyrirtækja 10% og hljóðaði frumvarpið til laga þannig en að breytingartillögu sjávarútvegsnefndar, í ljósi þess að oft sé um hlutafélög og mikið tengd félög að ræða, er hámark þeirra hækkað í 12% og samþykkt þannig.
- **2002**: Í kjölfar skýrslu auðlindanefndar sem í áliti sínu er fylgjandi ákvæðum um hámarkshlutdeild en telur að þau megi rýmka er hámarkið fært úr 10% upp í 12% fyrir alla aðila.
- **2006**: Ákvæðið gildir bæði fyrir aflamarksbáta og krókaaflamarksbáta en með breytingu í júní 2006 er sett sérákvæði fyrir krókaaflamarksbáta þar sem hámarkshlutdeild er ákvörðuð 4% af þorski og 5% af ýsu. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að þetta sé vegna mikilla sameininga sem orðið hafi í krókakerfinu og ástæða þyki til að setja frekari takmarkanir þannig að krókaaflahlutdeild dreifist á fleiri fyrirtæki og þar með sjávarbyggðir. Í bráðabirgðaákvæði er tekið fram að aðilar sem séu yfir mörkum hafi fram til 1. september 2009 til þess að bregðast við þeirri stöðu.
- **2009**: Frestur krókabáta til þess að færa sig undir mörk er færður til 1. september 2012. Í athugasemdum kemur fram að þetta sé gert vegna ástands í efnahagslífinu og lítill markaður sé fyrir krókaheimildir og því erfitt fyrir fyrirtækin að framselja varanlegar heimildir til þess að færa sig undir tilgreind mörk.

Starfshópurinn telur mikilvægt að handhöfn sé ljós og þannig hvar handhöfn aflaheimilda raunverulega liggur. Jafnframt kom fram sú skoðun að ákvæði um samþjöppun eigi að einhverju leyti að taka til byggðamála, þ.e. að þau samræmist byggðasjónarmiðum og að heimildir liggi ekki allar í sömu landshlutunum. Einstök sjónarmið eins og það að leyfilegt hámark einstakra tegunda ætti að vera lægra þar sem það er í mörgum tilvikum ekki nálægt því að vera fullnýtt voru viðruð, þannig yrði komið í veg fyrir frekari samþjöppun og mögulega fákeppni. Eins kom sú skoðun fram að setja ætti hámark fyrir allar tegundir og þá sérstaklega að bæta löngu, keilu og skötusel undir hámark, þó svo að verðmæti tegundanna af heild sé ekki komið upp fyrir þau mörk sem skilgreind

eru í lögunum. Jafnframt var nokkuð rætt um það hvort eftirlit með samþjöppun aflaheimilda ætti betur heima hjá Samkeppnisstofnun en Fiskistofu. Þar lægi sérþekking á málaflokknum og mætti hugsa sér hagræði í því að öll slík mál væru undir þeirra eftirliti. Á sama hátt var bent á að upplýsingar um tengsl við sjávarútvegsfyrirtæki og hvernig eignarhaldi þeirra væri háttað væru líklegri til að vera til staðar hjá Fiskistofu en Samkeppnisstofnun. Verður ekki tekin sérstök afstaða til þessa en bent á að tilefni gæti verið til að skoða það hvar eftirlit með málaflokknum liggur.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Mikilvægt er að hafa takmörk á hámarkshandhöfn aflaheimilda. Ekki er gerð sérstök athugasemd við það hámark sem sett er í dag. Meirihluti starfshópsins telur æskilegt að gerð verði sérstök skoðun á því hámarki sem um ræðir þegar skýrari skilgreiningar á tengslum liggja fyrir og hægt er að leggja raunhæft mat á raunverulega handhöfn hvers fyrirtækis og tengdra aðila.
- Markmið ákvæða um tengsl þurfa að vera skýr og eftirlitsstofnunum gefið rými til þess að taka á því sem teljast megi raunveruleg tengsl. Hugtakið tengsl þurfi að vera skýrt skilgreint.
- Æskilegt er að ákvæði um tengsl, raunveruleg tengsl og raunveruleg yfirráð séu sambærileg í þeim lögum í íslenskri stjórnsýslu sem fjalla um slík mál. Þannig geti stofnanir, sem málið varðar (t.d. Fiskistofa, Fjármálaeftirlitið, Samkeppnisstofnun), samræmt eftirlitsferla sína við mat á tengslum.
- Æskilegt er að ákvæði um samþjöppun aflaheimilda styðji við ákvæði um veiðiskyldu, framsalsrétt og geymslurétt og ekki verði auðveldlega komist hjá þeim með stofnun dótturfélaga og breytingu á rekstraraðila.

Framsal aflaheimilda, veiðiskylda og veiðigeta

Um tvenns konar framsal aflaheimilda getur verið að ræða. Framsal hlutdeilda, oft nefnt varanlegt framsal, og framsal aflamarks eða aflaheimilda innan árs sem oft er kallað leigufframsal. Fjallað verður á aðskilinn hátt um hvora tegund framsals fyrir sig í þessari skýrslu þó að niðurstöður og ályktanir kunni í mörgum tilvikum að eiga við um þær báðar.

Bent er á að í skýrslu „tvíhöfðanefndarinnar“ eru settar fram tillögur um að aflahlutdeildir verði framseljanlegar eða millifæranlegar á fiskvinnsluhús sem hafi sérstök útflutningsleyfi en reglur um framsal skipa og veiðiheimilda á milli byggðarlaga verði óbreyttar frá því sem þá var. Nefndin lagði til að hætt yrði að binda aflahlutdeildir eingöngu við skip heldur yrði heimilt að binda þær einnig við fiskvinnsluhús eða sjávarútvegsfyrirtæki m.a. í því skyni að auka svigrúm byggða til þess að bregðast við sölu skipa og aflaheimilda sem bundnar hafi verið við skip í byggðarlaginu. Ekki virðist hafa verið sérstaklega tekið á þessari tillögu nefndarinnar við úrvinnslu tillagna hennar en hér skal þó ekkert um það fullyrt hvort eða hvaða umræðu hún fékk. Í skýrslu auðlindanefndar er tekið fram að þetta þurfi að skoða en ekki eru þar gerðar sérstakar tillögur að útfærslu. Í skýrslu endurskoðunarnefndar var lagt til að heimilt yrði að binda aflaheimildir við fiskvinnsluhús. Af þessu má vera ljóst að umræða um forkaupsrétt sveitarfélaga og tengingu aflaheimilda við skip hefur átt sér stað áður.

Framsal aflahlutdeilda

Í 12. gr. laga nr. 116/2006, m.s.br., segir m.a.:

„Eigi að selja fiskiskip, sem leyfi hefur til veiða í atvinnuskyni, til útgerðar sem heimilisfesti hefur í öðru sveitarfélagi en seljandi á sveitarstjórn í sveitarfélagi seljanda forkaupsrétt að skipinu“

Þetta ákvæði hefur staðið óbreytt í lögum frá 1990. Það er mat meirihluta starfshópsins að í rauninni sé ákvæðið tilgangslítið eins og það stendur. Ákvæðið á við skipið en ekki aflaheimildirnar sem við það eru bundnar. Útgerð skips getur því framselt aflaheimildirnar án þess að sveitarstjórn hafi forkaupsrétt að þeim. Vilji útgerð hins vegar selja skip með þeim aflaheimildum sem við það eru bundnar getur sveitarstjórn neytt forkaupsréttar að skipinu ef önnur skilyrði þess eru uppfyllt og fær þá einnig yfirráð þeirra aflaheimilda sem við það eru bundnar. Væri sveitarfélögum gert mögulegt að fá handhöfn yfir aflahlutdeildunum án þess að þurfa jafnframt að kaupa skipið sem þær eru bundnar, kynnu þau að nýta forkaupsrétt sinn oftar.

Í sömu grein segir jafnframt:

„*Heimilt er að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.“*

Í umsögn um greinina í frumvarpi til laga 1989 kemur fram að meginmarkmið hennar sé að gefa færi á sameiningu aflaheimilda til þess að fækka fiskiskipum. Jafnframt kemur fram að mat á veiðigetu sé í höndum sjávarútvegsráðuneytisins og ekki sé til þess ætlast að strangt sé farið í sakirnar að því leyti. Greininni hefur verið breytt í þrígang frá 1990:

- **1999**: Bætt inn ákvæði sem skilur á milli heimildar til flutninga á aflahlutdeild og krókaaflahlutdeild.
- **2001**: Ákvæði um að krókaaflahlutdeild verði aðeins flutt til báts sem er undir 6 brúttórúmlestum eða 6 brúttótonnum.
- **2005**: Breyting á orðalagi greinarinnar.
- **2010**: Bætt er bráðabirgðaákvæði við lög nr. 116/2006. Í því felst að frá miðjum júní 2010 og til loka fiskveiðiársins 2011/2012 geti sjávarútvegsráðherra bundið meðferð aflaheimilda þeim skilyrðum að þær megi ekki framselja eða ráðstafa úr einstökum byggðarlögum eða sveitarfélögum, nema að fenginni heimild ráðherra, sé um að ræða ráðstöfun meira en fimmtungs aflaheimilda sem bundnar eru við skip á staðnum. Þetta á við bæði um aflamark og aflahlutdeildir. Ákvarði ráðherra að framsalið eða önnur ráðstöfun sé óheimil skal það tilkynnt handhafa aflaheimildarinnar innan tveggja mánaða frá því að tilkynning um flutninginn barst. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé sett til þess að koma í veg fyrir ráðstöfun aflaheimilda úr byggðum við gjaldþrot fyrirtækja, og ætla má að gjörningurinn hafi veruleg áhrif á atvinnu og byggð á viðkomandi svæði.

Í umræðum starfshópsins kom fram að vegna ofangreinds skilyrðis um að forkaupsrétturinn nái til skipsins sé ákvæðið í 12. gr. gagnslaust eins og það stendur og megi að ósekju fella það niður. Það var aftur á móti mat meirihluta starfshópsins að byggðarlögum yrði að einhverju leyti að vera tryggður aðgangur að aflaheimildum með tilliti til atvinnu og uppbyggingar byggða. Á því er hins vegar vafi hvort sveitarfélög ein og sér hafi fjárhagslegt bolmagn til að standa straum af kaupum aflaheimilda. Ýmsar hugmyndir voru ræddar í þessu sambandi, einkum sú að skipta aflaheimildum upp samkvæmt svokallaðri „pottaleið“ sem fjallað er um í sérkafla í skýrslunni. Umræðan um byggðatengingu aflaheimilda blandaðist líka nokkuð umræðunni um bætur og ívilnanir sem sérstaklega er fjallað um annars staðar í skýrslunni, og þó að viðfangsefnin séu tengd, þá snerta ívilnanir ekki beint byggðatengingu aflahlutdeilda. Jafnframt var rætt hvort eðlilegt væri að lög um stjórn fiskveiða hefðu það hlutverk að styðja við byggðir sérstaklega og þá hvort eðlilegra væri að styrkja frekar byggðarlög fjárhagslega með arði af nýtingu sjávarauðlinda fremur en með fiskveiðistjórnunarlegum aðferðum. Þau sjónarmið komu einnig fram að aflaheimildir eru að stærstum hluta bundnar við skip útgerða á landsbyggðinni. Gríðarlegar tækniframfarir hafa leitt til þess að færra fólk þarf til að veiða og vinna fiskinn, þannig að ekki er tilflutningi aflaheimilda einum um að kenna þar sem röskun hefur orðið á byggðarlögum vegna breytinga í útgerð. Því sé mikilvægt að annar öflugur atvinnurekstur sé á landsbyggðinni en sjávarútvegur, sem og sameiningar sveitarfélaga og úrbætur í samgöngum. Þá kom fram sú skoðun að ekki ætti að vera heimilt að flytja aflaheimildir á milli aflamarkskerfis („stóra kerfisins“) og krókaaflamarkskerfisins.

Í umræðum um framsal komu þau sjónarmið fram að verðmyndun á aflahlutdeildum væri ekki gagnsæ og mikilvægt væri að tryggja það að viðskipti með aflahlutdeildir fari fram á opinberum vettvangi. Leiddar eru líkur að því að það auki jafnræði í möguleikum aðila sem áhuga hafa á því að kaupa aflahlutdeild að sala þeirra fari fram á opinberum markaði. Verði orðið við þessum sjónarmiðum er mikilvægt að það byggðarlag eða atvinnusvæði sem aflahlutdeildin hefur legið innan hafi forkaupsrétt að heimildinni á markaði. Ekki er tekin endanleg afstaða til þess á hvaða formi slíkur markaður ætti að vera en líta má til framkvæmdar í átt að Kvótaþingi sem var og hét og má finna umfjöllun um í fylgiskjali eða að slíkur markaður færi fram á vegum auðlindasjóðs komi til stofnunar hans.

Það er mat meirihluta starfshópsins:

- Að aflahlutdeildir eða tryggur aðgangur að aflaheimildum þurfi upp að einhverju tilteknu marki að vera tengdur við byggðir til þess að tryggja atvinnu innan byggðarlaga.
- Að hugtakið *veiðigetu* þurfi að skilgreina betur.
- Að þær aflahlutdeildir sem kunna að falla niður vegna svonefndra veiðiskylduákvæða renni til ríkisins upp að 5% marki í hverri fisktegund, í stað þess að vera úthlutað til þeirra sem hafa aflahlutdeildir í viðkomandi tegundum. Ríkið hefur þar með það aflamark sem úthlutað er árlega á grundvelli þessara hlutdeilda til ráðstöfunar í gegnum uppboðs- eða tilboðsmarkað.

Framsal aflamarks (árlegra aflaheimilda) og „veiðiskylda“

Það voru skiptar skoðanir innan hópsins um það hvort framsal aflamarks ætti að vera heimilt og þá upp að hvaða marki og áhrif svonefndrar veiðiskyldu á framsalið. Í 15. gr. laga um stjórn fiskveiða segir m.a.:

„Þegar fiskiskipi hefur verið úthlutað aflamarki er heimilt að flytja aflamarkið milli skipa enda leiði flutningurinn ekki til þess að veiðiheimildir skipsins verði bersýnilega umfram veiðigetu þess.“

Í greininni segir einnig:

„Veiði fiskiskip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð fellur aflahlutdeild þess niður...“ (Athygli er vakin á því að þessu ákvæði var breytt, þannig að veiðiskyldan er nú 50% á hverju fiskveiðiári og tekur það ákvæði gildi 1. september 2010, eftir að um þetta var fjallað í starfshópnum og þetta ritað)

Ákvæði um framsal og veiðiskyldu hafa verið í fiskveiðistjórnunarlögunum frá 1990 og segir í athugasemdum í lagafrumvarpi sem varð að þeim lögum að heimildin hafi verið í eldri lögum um stjórn fiskveiða og þótt gefa góða raun. Hún hefur þó tekið breytingum:

- **1990**: Heimilt að færa aflamark á milli skipa sömu útgerðar og skipa sem gerð eru út frá sömu verstöð sé aflahlutdeild í tegundinni bundin við skipið sem fært er til. Heimilt að skipta á aflamarki á milli skipa á ólíkum verstöðvum séu skiptin jöfn. Séu minna en 25% af aflamarki skipa nýtt tvö fiskveiðiár í röð fellur aflahlutdeild þeirra niður.
- **1994**: Var lagt fram frumvarp sem heimilaði flutning aflahlutdeilda til fiskvinnslustöðva. Það aflamark sem fengist á grundvelli slíkra úthlutana yrði ekki framseljanlegt á milli fiskvinnslustöðva en yrði flytjanlegt til skipa. Eftir fyrstu umræðu um frumvarpið á þingi var með nefndaráliti frá meirihluta sjávarútvegsnefndar ákveðið að falla frá umræddum lagabreytingum. Miklar umræður urðu um frumvarpið í þinginu og sjávarútvegsnefnd var klofin í afstöðu sinni. Niðurstaðan varð sú að við lögin bættist ákvæði um að óheimilt væri að flytja samanlagt meira aflamark til skips á hverju fiskveiðiári en nemur aflamarki því sem skipinu hefði verið úthlutað í upphafi árs á grundvelli aflahlutdeildar.
- **1995**: „Tvöföldunar“ framsalstakmörkunin frá 1994 var felld niður en hún hafði enn ekki tekið gildi. Í athugasemdum með því breytingalagafrumvarpi kemur fram að ljóst þætti að slík takmörkun mundi fyrst og fremst koma niður á útgerðum sem eingöngu væru með einn bát í rekstri og skerti möguleika þeirra.
- **1996**: Fellt inn í lögin ákvæði um að frátafir vegna tjóns eða meiriháttar bilana í 6 mánuði eða lengur leiddi til þess að aflahlutdeild þess félli ekki niður þó að það uppfyllti ekki veiðiskylduna.
- **1998**: Hér var veiðiskylda aukin upp í 50% á tveggja ára tímabili. Upphaflega var lagt til að veiðiskyldan yrði árlega 50% og í athugasemdum með lagafrumvarpi var tekið fram að tilgangurinn væri að tryggja að aflaheimildir væru nýttar af þeim skipum sem þær voru bundnar við, en greinin tók breytingum eftir umræður á þingi og í nefnd. Lög um Kvótaþing höfðu verið sett og hér var lögum um stjórn fiskveiða breytt þannig að skylda var að viðskipti með aflamark færu fram í gegnum Kvótaþing nema ráðherra ákvæði annað með reglugerð. Felld var burt sú takmörkun að eingöngu mætti eiga viðskipti með aflaheimildir á milli skipa innan sömu verstöðvar. Jafnframt var felld niður sú takmörkun að skip þyrfti að hafa aflahlutdeild í þeirri tegund sem flutt væri til þess. Í athugasemdum í lagafrumvarpinu kemur fram að það sé vegna fjölda undanþága sem eiga sér stað frá þessu. Sett var inn ákvæði um að á hverju fiskveiðiári væri einungis heimilt að flytja af fiskiskipi aflamark, umfram

aflamark sem flutt væri til skips, sem næmi 50% af úthlutun á grundvelli aflahlutdeildar í upphafi fiskveiðiárs. Samkvæmt athugasemdum í lagafrumvarpi er þetta sett inn í stað ákvæðis um að veiðiskylda væri 50% árlega.

- **1999**: Hér hafði „Desemberdómurinn" svokallaði fallið í Hæstarétti. Aðalatriðið í dómnum var að ekki væri lögmætt það skilyrði í lögum að skip gæti einungis fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni að annað eða önnur nægilega stór skip í brúttótonnum talið létu veiðileyfi í þess stað. Dómurinn taldi að sú afkastatakmörkun sem væri fólgin í takmörkuðum aflaheimildum væri nægileg til að tryggja það sem að væri stefnt, þ.e. vernd fiskistofna og hagkvæma nýtingu, og því væri óheimilt að binda veiðileyfi við skip með aflahlutdeildir og þar með þótti ekki rétt að takmarka flutning aflamarksheimilda á milli skipa með aflahlutdeildir. Því var felld út heimild ráðherra að geta með reglugerð takmarkað flutning aflamarks tiltekinna tegunda við flutning á milli skipa með aflahlutdeild. Ennfremur var talið að setja þyrfti takmörk á flutning aflaheimilda úr krókakerfi til aflamarkskerfisins og með þeim hætti reyna að hindra að auknar aflaheimildir sem fallið höfðu í skaut krókabáta á undangengnum árum gengju til baka þar sem þær þykja hafa eflt smábátaútgerð sem væri undirstaða atvinnulífs á ýmsum smærri stöðum.
- **2001:** Kvótaþing lagt niður í verkfalli sjómanna.
- **2006**: Rafrænar millifærslur aflamarks milli skipa sömu útgerðar heimilaðar.
- **2007**: Ákvæði um staðfestingu Verðlagsstofu skiptaverðs um að fyrir liggi samningur milli útgerðar og áhafnar um fiskverð til viðmiðunar í hlutaskiptum til þess að Fiskistofa samþykki flutning aflamarks til hlutaðeigandi skips.
- **2010**: Veiðiskyldan aukin á þann hátt að fiskiskip þurfa að veiða 50% eða meira af úthlutuðu aflamarki og því sem flutt er á milli fiskveiðiára, að öðrum kosti falli aflahlutdeild þess niður. Undanþáguákvæði um frátafir vegna tjóns var breytt þannig að miðað er við 5 mánuði samfellt í stað 6 mánaða innan sama fiskveiðiárs. Jafnframt er gerð sú breyting að óheimilt er að flytja af skipi meira en helming aflamarks í þeim tegundum sem skipi hefur verið úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar. Samkvæmt athugasemdum í lagafrumvarpi er það gert til þess að útgerðir geti ekki flutt til skipa sinna verðminni aflaheimildir til þess að auka framsalsmöguleika í verðmeiri aflaheimildum.

Af þessari upptalningu má vera ljóst að nokkrar breytingar og miklar umræður hafa átt sér stað varðandi reglur um framsal aflaheimilda og veiðiskyldu í gegnum tíðina. Eins og fram hefur komið voru skiptar skoðanir innan hópsins varðandi heimildir til framsals. Á meðan starfshópurinn var að störfum, en eftir að umræður höfðu farið fram innan hópsins, hafði lagaákvæðinu verið breytt. Meirihluti starfshópsins er þeirrar skoðunar að heimild til framsals aflamarks þurfi að þrengja frá því sem nú gildir, afnema eða eingöngu heimila skipti á aflaheimildum. Í umræðum kom fram sú skoðun að koma þurfi í veg fyrir að aflaheimildir séu fénýttar á annan hátt en með veiðum og að ónýttum aflaheimildum eigi að endurúthluta til annarra útgerða skipa í gegnum markað fyrir aflaheimildir og tryggja þurfi að tilfærsla aflaheimilda samræmist byggðasjónarmiðum. Rétt er að taka fram að þetta er ekki einróma mat hópsins og minnihluti innan hans er fylgjandi núverandi fyrirkomulagi á framsali aflaheimilda.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Veiðigetu þarf að skilgreina í lögum.

- Fyrirbyggja þarf „Kínaleiðir“ (tilfærslur á milli skipa o.þ.h.) við framsal aflaheimilda og uppfyllingu ákvæða um veiðigetu. Þekkt er að aflaheimildir hafi verið færðar á milli skipa í skamman tíma til „geymslu“ til þess að auka framsalsmöguleika á heimildum bundnum við skipið, auka geymslurétt á milli fiskveiðiára o.fl. Fylgja þarf eftir hvort það náist að koma í veg fyrir þær með breytingunni sem gerð er á ákvæðinu 2010. Þó þarf að vera unnt að flytja aflamark á milli skipa þegar um leigu á fiskiskipum er að ræða vegna tjóns, tafa eða annarra ófyrirsjáanlegra aðstæðna sem koma í veg fyrir að skipið sem heimildirnar voru bundnar við geti sótt þær, og skipið sem flutt er til á sannarlega gera út til fiskveiða.
- Ef framsal verður heimilt að einhverju leyti þá fari uppboð og sala aflamarks fram á vegum ríkisins þar sem verðmyndun miði að tilboðum og aðgangur þeirra sem áhuga hafa á heimildum verði jafn. Í þessum efnum má líta til framkvæmdar eins og hún var á Kvótaþingi á tíunda áratug síðustu aldar.
- Útgerðum verði heimilt að skipta á jöfnu á aflamarki.
- Útgerðum verði heimilt að færa aflamark á milli eigin skipa.
- Þær breytingar sem verða gerðar í þessa átt eigi sér stað á lengri tíma þannig að útgerðir fái tækifæri til þess að laga rekstrarhætti sína að þeim.

„Geymsluréttur“ (flutningur á milli ára)

Heimilt er að flytja tiltekinn hluta aflamarks fiskiskips á milli fiskveiðiára. Ákvæði um þetta er að finna í 11. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða og hljóðar það svo:

„Heimilt er að flytja allt að 15% af aflamarki hverrar botnfisktegundar og aflamarki úthafsrækju, humars og síldar, 10% af aflamarki hörpudisks og 5% af aflamarki innfjarðarrækju frá einu fiskveiðiári og yfir á það næsta. Ráðherra getur að fenginni umsögn Hafrannsóknastofnunarinnar hækkað fyrrgreint hlutfall aflamarks í einstökum tegundum telji hann slíkt stuðla að betri nýtingu tegundarinnar.“

Geymsluréttur skips við fiskveiðiáramót reiknast miðað við þá hlutdeild sem þá er bundin við skipið og hversu mikið aflamark sú hlutdeild hefði gefið í úthlutun á fiskveiðiárinu, þ.e. upphafsúthlutun og viðbótarúthlutanir eða skerðingar ef þeim hefur verið til að dreifa. Geymslurétturinn breytist því ef aflahlutdeild er flutt til eða frá skipi.

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar á geymsluréttinum í gegnum tíðina og til glöggvunar og samhengisins vegna er rétt að fara stuttlega yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á honum og gera svolitla grein fyrir tilgangi þeirra og rökum fyrir þeim þar sem við á.

- **1986**: Heimild til flutnings á milli fiskveiðiára fyrst sett í lög en áður hafði skort lagaheimild til að verða við ítrekuðum óskum útgerðarmanna um að fá að flytja aflamark á milli fiskveiðiára. Heimilt var að flytja 10% af úthlutuðu aflamarki og 10% af þorskaflahámarki.
- **1990**: Heimilt að flytja 20% af botnfiskaflamarki og aflamarki í úthafsrækju frá einu fiskveiðiári og yfir á það næsta og 10% af humri og síld. Aukningin er ekki rökstudd í lagafrumvarpi því sem kvað á um hana en vísað til þess að á sama tíma sé verið að takmarka tegundatilfærslu (heimild til að breyta aflamarki í einni tegund í aflamark í annarri tegund).

- **1994**: Heimild til flutnings á humri og síld milli fiskveiðiára aukin í 20%. Í lagafrumvarpi þar sem kveðið var á um aukninguna var upphaflega lagt til að geymsluréttur yrði þrengdur í 10% fyrir allar tegundir enda sýndu útreikningar að það rými ætti að nægja fyllilega til þess að reglan þjónaði þeim sveigjanleika sem henni væri ætlað. Sagt er að 20% geymsluréttur sé óheppilega mikill og skapi meiri óvissu um árlegan heildarafla en forsvaranlegt sé. Að fengnu nefndaráliti sjávarútvegsnefndar og meðferð þingsins varð niðurstaðan sú að heimilað var að flytja allt að 20% af botnfiskaflmarki, úthafsrækju, síld og humri á milli fiskveiðiára.
- **2008**: Heimild til flutnings á milli ára aukin í 33%. Rökin fyrir breytingunni m.a. voru óskir frá útgerðum stærri og smærri skipa þess efnis að þeim yrði gert kleift að geta í auknum mæli stýrt veiðum til samræmis við ráðgjöf og geta mætt fyrirséðum samdrætti í úthlutuðum aflaheimildum á næsta ári.
- **2010**: Heimildin þrengd í 15%. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu þar sem mælt var fyrir um þessa breytingu kemur fram að þetta hlutfall ætti að vera ásættanlegt til að ná sem bestri nýtingu fiskistofna og veita nauðsynlegan sveigjanleika sem æskilegur sé í kerfinu. Auk þess var sett í lög heimild fyrir ráðherra til að auka geymsluréttinn gerist þess þörf. Með bráðabirgðaákvæði í sömu breytingalögum er heimildin þrengd enn frekar eða í 10% fyrir fiskveiðiárið 2009/10. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að þetta sé gert í ljósi aðstæðna og að mikilvægt sé að veiða sem mestan afla þessa fiskveiðiárs strax.

Meðan starfshópurinn var að störfum var geymsluréttinum breytt úr 33% í 15%. Sú breyting hafði þó ekki verið gerð þegar fyrsta umræða um geymsluréttinn fór fram í hópnum. Skiptar skoðanir voru innan hópsins. Nokkur hluti fulltrúa þar taldi ákvæðið mjög nauðsynlegt fyrir útgerðir til þess að skipuleggja veiðar og geta betur tekist á við samdrátt í aflaheimildum og því ætti heimildin að vera rúm eins og hún var. Aðrir töldu að 33% geymsluréttur væri of rúmur og leggja ætti til þrengingu þar sem ákvæðið gengi gegn því að afli yrði í samræmi við ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar. Einnig kom fram sú skoðun að heimila ætti flutning á milli ára á „leiguheimildum“, þ.e. ónýttu aflamarki við lok fiskveiðiárs sem flutt hefur verið til skips en geymsluréttur er ekki til staðar fyrir þá heimild vegna þess að aflahlutdeild í tegundinni er ekki bundin við skipið eða ekki nægilega mikil hlutdeild til að allt aflamarkið verði flutt milli ára. Í þessu sambandi var bent á að þó að aflamark væri flutt frá skipi þá væri rétturinn til flutnings á milli ára (sem reiknaður er í þorskígildum) eftir sem áður hjá handhafa heimildarinnar, þó að hann nýtti hana ekki sjálfur.

Fulltrúar í starfshópnum voru sammála um að sveigjanleikinn sem í ákvæðinu fælist sé útgerðum nauðsynlegur, sérstaklega í ljósi þess að starfshópurinn leggur til þrengingar á nokkrum öðrum ákvæðum sem hafa auðveldað útgerðum að skipuleggja veiðar eftir aðstæðum. Þá taldi hluti hópsins mikilvægt að hafa í huga að fiskvinnslan gerir í áætlunum sínum ráð fyrir ákveðnu hráefnismagni til vinnslu og miðar við úthlutaðan heildarafla. Því megi svigrúm í kerfinu ekki vera svo mikið að það hafi veruleg áhrif á aflamagn á einstökum fiskveiðiárum með of miklum flutningi á milli ára. Starfshópurinn gerir ekki sérstaka tillögu að breytingum á ákvæðinu frá því sem nú er en að mati meirihluta hópsins er ekki æskilegt að geymsluréttinn sé minni en 15% og bendir á að sátt hafi ríkt um 20% geymslurétt í 14 ár, þ.e. frá árinu 1994 til ársins 2008.

Tegundatilfærsla

Ákvæði um tegundatilfærslu hafa verið við lýði frá fyrstu reglugerð eftir úthlutun heildaraflamarks til skipa, reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða árið 1984. Ferli heimildarinnar verður rakið hér:

- **1984**: Heimilt er að veiða umfram aflamark af einni tegund sem nemur allt að 10% af heildarbotnfiskaflamarki m.v. gildandi fiskverð og skerðist aflamark í öðrum tegundum samsvarandi. Heimildin er óháð tegundum.
- **1985**: Heimildin enn 10% en 10% hámarkið gildir ekki um tilfærslu á þorski og yfir í aðrar tegundir.
- **1986**: Heimildin færð niður í 5% en ótakmarkað úr þorski, breytt með lögum um stjórn botnfiskveiða 1986-1987. Í athugasemdum kemur fram að ástæður skerðingarinnar séu þær að heimildin hafi að miklu leyti verið nýtt einhliða til þess að auka þorskafla en jafnframt kemur fram það álit að hún þyki mikilvæg í ljósi sveigjanleika.
- **1990**: Heimildin áfram 5% en felld niður takmarkalaus heimild til þess að breyta þorskaflamarki í aðrar tegundir og sett inn að óheimilt sé að veiða umfram aflamark í þorski og leiðrétta það með tegundatilfærslu. Ástæður þessarar breytingar eru skýrðar í athugasemdum með ótæpilegum flutningi heimilda á milli báta til þess að spila sem best á sveigjanleika kerfisins þegar kemur að flutningi aflaheimilda á milli fiskveiðiára og þykir ljóst að tegundatilfærsla sé að einhverju leyti nýtt í þeim tilgangi.
- **2001**: Sett er inn sú takmörkun að aldrei verði heimilt að breyta meira en nemi 2% af heildarbotnfiskkvótanum í hverri tegund þar sem ljóst þyki að heimildin hafi fyrst og fremst verið nýtt til að auka afla í eftirsóknarverðari tegundum og draga úr veiðum í öðrum.
- **2003**: Lögfest sú breyting að ráðherra sé með reglugerð heimilt að ákveða hærra verðmætahlutfall en 2% enda geti það talist nauðsynlegt á tilteknum veiðum á tilteknum tíma með það að markmiði að halda í þann sveigjanleika sem reglunni er ætlað að stuðla að.

Ákvæði um tegundatilfærslu er nú að finna í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða: *"Heimilt er að veiða umfram aflamark í einstökum botnfisktegundum, enda skerðist aflamark annarra botnfisktegunda hlutfallslega í samræmi við verðmætahlutföll einstakra tegunda, sbr. 19. gr. Heimild þessi takmarkast við 5% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks en umframafli í hverri botnfisktegund má þó ekki vera meiri en sem nemur 2% af heildarverðmæti botnfiskaflamarks. Heimild þessarar málsgreinar nær þó ekki til veiða umfram aflamark í þorski. Ráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða að takmörkun á heimild skv. 2. málsl. skuli í ákveðnum fisktegundum miðast við hærri viðmiðun en 2% af heildaraflaverðmæti botnfiskaflamarks."*

Flestir fulltrúar starfshópsins sem tjáðu sig um ákvæði um tegundatilfærslu voru þeirrar skoðunar að ákvæðið mætti endurskoða. Í umræðum komu þó fram þær skoðanir að ákvæðið mætti að ósekju standa óbreytt sem og sú skoðun að heimildin væri nýtt til veiða umfram ráðgjöf Hafró og sökum þess óeðlilegur sveigjanleiki. Meirihluti starfshópsins var sammála um að heimildin fæli í sér mikilvægan sveigjanleika en mætti endurskoða m.a. í þá átt að tryggt sé að tilfærslan sé ekki öll í sömu átt og mikil ofveiði umfram leyfilegan heildarafla einstakra tegunda eigi sér stað vegna tegundatilfærsl. Ákveðið var að gera úttekt á tegundatilfærslu sl. fimm fiskveiðiár, sjá töflu hér á eftir. Þar kemur bersýnilega í ljós að meirihluti aflaheimilda í tilteknum tegundum er nýttur til tegundatilfærslu en ekki til veiða.

Úthlutun miðar við upphafsúthlutun hver fiskveiðiár.
„Hlutfall úr“ er hlutfall af upphafsúthlutun sem nýtt var í tegundatilfærslu í aðrar tegundir.
„Hlutfall í“ er hlutfall af upphafsúthlutun sem nýtt var í tegundatiflræsur úr tegundinni og í aðrar tegundir (negatív tala).

	Úthlutun	Hlutfall úr	Hlutfall í
	ÞORSKUR		
2004/05	161.870.205	-0,06%	
2005/06	156.301.723	-0,03%	
2006/07	154.755.464	-0,02%	
2007/08	103.018.807	-0,02%	
2008/09	128.150.984	-0,04%	
	ÝSA		
2004/05	72.290.521	-0,31%	7,07%
2005/06	84.267.237	-1,53%	2,60%
2006/07	84.237.604	-2,01%	1,98%
2007/08	79.968.002	-0,37%	4,66%
2008/09	74.329.920	-4,52%	1,72%
	UFSI		
2004/05	56.940.150	-2,91%	8,03%
2005/06	65.243.286	-3,92%	6,67%
2006/07	65.282.181	-5,85%	1,24%
2007/08	61.060.429	-6,49%	1,39%
2008/09	52.890.518	-14,39%	2,39%
	KARFI		
2004/05	57.002.117	-2,66%	3,36%
2005/06	57.000.101	-1,63%	4,04%
2006/07	56.999.743	-0,64%	5,31%
2007/08	56.999.998	-3,52%	2,17%
2008/09	50.000.001	-0,11%	12,17%
	LANGA		
2004/05	3.199.015	-13,40%	27,79%
2005/06	4.000.134	-4,73%	22,76%
2006/07	3.999.782	-0,94%	40,17%
2007/08	5.600.000	-5,17%	8,81%
2008/09	5.600.000	-4,06%	24,91%
	KEILA		
2004/05	3.150.223	-22,01%	18,13%
2005/06	3.150.091	-3,07%	32,12%
2006/07	4.499.871	-0,62%	33,51%
2007/08	4.949.998	-2,07%	15,53%
2008/09	4.950.000	-5,71%	28,05%
	STEINBÍTUR		
2004/2005	10.390.244	-2,96%	14,06%
2005/2006	10.565.174	-0,22%	27,56%
2006/2007	10.561.428	-0,07%	31,97%
2007/2008	10.098.897	-0,11%	28,99%
2008/2009	10.703.699	-1,20%	20,62%

	Úthlutun	Hlutfall úr	Hlutfall í
	SKÖTUSELUR		
2004/05	1.799.556	-1,15%	16,05%
2005/06	2.700.002	-3,56%	6,00%
2006/07	2.699.790	-8,67%	4,19%
2007/08	2.250.003	-1,20%	9,89%
2008/09	2.700.001	-18,76%	12,49%
	GRÁLÚÐA		
2004/05	13.799.999	-25,38%	0,03%
2005/06	13.800.002	-15,86%	0,04%
2006/07	13.800.000	-18,47%	0,00%
2007/08	13.799.994	-18,28%	0,00%
2008/09	13.800.000	-5,06%	2,37%
	SKARKOLI		
2004/05	4.600.000	-2,97%	26,60%
2005/06	4.600.000	-3,03%	17,46%
2006/07	5.520.001	-1,50%	11,66%
2007/08	5.979.995	-2,60%	6,95%
2008/09	5.980.000	-14,75%	4,03%
	ÞYKKVALÚRA		
2004/05	1.671.986	-0,68%	44,90%
2005/06	1.656.000	-0,83%	46,60%
2006/07	1.840.000	-0,31%	55,88%
2007/08	2.023.984	-1,89%	27,86%
2008/09	2.024.001	-4,25%	19,68%
	LANGLÚRA		
2004/05	1.840.000	-2,15%	14,09%
2005/06	2.208.001	-11,09%	5,13%
2006/07	2.208.000	-6,72%	6,05%
2007/08	2.208.002	-15,52%	2,04%
2008/09	2.024.001	-32,80%	5,16%
	SANDKOLI		
2004/05	4.600.000	-53,98%	0,13%
2005/06	3.680.000	-63,25%	0,11%
2006/07	1.840.000	-52,80%	0,04%
2007/08	1.379.996	-43,63%	0,22%
2008/09	920.001	-52,72%	6,73%
	SKRÁPFLÚRA		
2004/2005	4.600.000	-71,71%	0,47%
2005/2006	3.220.000	-76,55%	0,50%
2006/2007	1.380.000	-72,03%	1,38%
2007/2008	919.997	-54,60%	2,42%
2008/2009	920.001	-83,19%	2,15%

Takmörkunin sem sett er á heimildina miðast við að ekki sé “breytt meira í” hverja tegund en sem nemur 2% af heildarþorskígildum hverrar tegundar sem bundin eru við hvert skip eða 5% af heildarþorskígildum hvers skips. Þar sem takmörkunin miðar að einstökum skipum hefur hún ekki áhrif ef allir eru að breyta í sömu átt og veiðar verulega umfram aflamark einstakra tegunda geta átt sér stað eins og hefur verið raunin til dæmis með löngu og keilu. Engin takmörkun gildir um það hversu miklu er “breytt úr” einstökum tegundum. Væri sett takmörkun á

það hversu hátt hlutfall af verðmætum einstakra tegunda mætti nýta til þess að "breyta úr" má ætla að það skerði möguleika útgerða til þess að liggja með tegundir sem eru háar í þorskígildisstuðlum og nýtast því vel við tilfærslur en ekki stendur til að veiða. Þannig ættu þessar heimildir sem ekki stendur til að veiða að skila sér á markað fyrir aflaheimildir og auka aðgengi þeirra að þeim sem hafa hug á að veiða tegundina. Ætla má að þessi takmörkun takmarkaði um leið möguleika til tegundatilfærslu almennt og minnkaði hættuna á ofveiðum af heimildarinnar völdum í einstökum tegundum án þess þó að afnema þennan sveigjanleika algjörlega, sem að mati starfshópsins er mikilvægur til þess að spyrna á móti brottkasti og gera útgerðum kleift að mæta meðafla að einhverju leyti í blönduðum veiðum.

Það er mat meirihluta starfshópsins að heimild til tegundatilfærslu beri að þrengja af tveimur ástæðum:

- Að útgerðir liggi ekki á aflaheimildum verðmætamikilla þorskígildistegunda til þess að nýta í tilfærslur eingöngu.
- Reynt verði að stuðla að því að ákvæði um tegundatilfærslu verði ekki til ofveiða í einstökum tegundum.
- Með það að markmiði að koma í veg fyrir framangreint leggur starfshópurinn til að heimild til tegundatilfærslu verði endurskoðuð og sett verði takmörk á það hversu hátt hlutfall af aflamarki einstakra skipa í einstökum tegundum, í þorskígildum talið, megi nota til þess að breyta í aðrar tegundir með tegundatilfærslu.

VS-afli

Árið 2001 var sett heimild til að landa svokölluðum „Hafró-afla" þar sem verðmæti aflans rann að stærstum hluta til starfsemi Hafrannsóknastofnunarinnar en seinna meir var ákveðið að þessir fjármunir rynnu til Verkefnasjóðs sjávarútvegsins og heimildin því kölluð VS-heimild. Í umræðum innan starfshópsins kom fram ákveðin óánægja, sérstaklega á meðal fulltrúa sjómanna, með nýtingu ákvæðisins og því var ákveðið að skoða það frekar. Á fundi með fulltrúum fiskistofustjóra kom fram að starfsmenn stofnunarinnar teldu ákvæðið mikilvægt tæki í baráttunni gegn brottkasti.

Gildandi ákvæði um VS-afla er að finna í 9. mgr. 11. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Þar segir m.a.:

„Skipstjóra fiskiskips er heimilt að ákveða að hluti af afla skipsins reiknist ekki til aflamarks þess. Sá hluti sem þannig reiknast ekki til aflamarks skipsins skal þó aldrei nema meira en 0,5% af uppsjávarafla og 5% af öðrum sjávarafla sem hlutaðeigandi skip veiðir á hverju fiskveiðiári." Jafnframt segir í greininni: *„Sé heimild í 9. mgr. nýtt skulu forráðamenn uppboðsmarkaðarins þar sem aflinn er seldur standa skila á andvirði hins selda afla að frádregnum hafnargjöldum og kostnaði við uppboðið. Þá skal útgerð skipsins fá 20% af andvirði selds afla sem skiptist milli útgerðar og áhafnar samkvæmt samningum þar um."*

Í lagagreininni eru að auki talin upp skilyrði við löndun og sölu aflans. Andvirði af sölu aflans rennur í Verkefnasjóð sjávarútvegsins en þeim sjóði er ætlað að styrkja rannsóknir, eftirlit og nýsköpun í sjávarútvegi. Þróun í VS-afla ákvæðinu hefur verið á þessa leið:

- **2001**: Samþykkt bráðabirgðaákvæði þess efnis að á tímabilinu 1. febrúar 2002 til 31. ágúst 2002 og á fiskveiðiárinu 2002/2003 sé skipstjóra heimilt að ákveða að allt að 5% heildarafla hvors tímabils í botnfiski reiknist ekki til aflamarks skipsins og að andvirði þess afla renni til Hafrannsóknastofnunarinnar að undanskildum 20% sem renni til útgerðar til skiptingar á milli hennar og áhafnar samkvæmt samningi þar um. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ákvæðinu sé ætlað að verða til þess að skipstjórar velji að koma með afla að landi frekar en að kasta honum í hafið aftur. Frumvarpið tók breytingum í meðförum þingsins, upphaflega var ætlað að andvirði rynni til Hafró að frádregnum hafnargjöldum og kostnaði við uppboð aflans auk þess sem 10 kr. fyrir hvert kg rynnu til útgerðar og sjómanna til skipta samkvæmt samningi sem og að heimilt væri að landa 5% í hverri veiðiferð í stað hvers fiskveiðiárs. Nefndarálit meirihluta sjávarútvegsnefndar taldi ákvæðið líklegra til að þjóna tilgangi sínum væri miðað við hlutfall af kostnaði og hlutfall magns á fiskveiðiári en ekki í veiðiferð, enda kæmi það aflalega út á sama hátt. 1. minnihluti sjávarútvegsnefndar studdi jafnframt þetta ákvæði frumvarpsins og fagnaði því sérstaklega að fallið hafi verið frá 5% í hverri veiðiferð og ákvæðið haft opið að veiðitímabilum enda geti verðminni og fisktegundir þar sem hætt er við brottkasti verið veiddar með sveiflukenndum hætti yfir veiðitímabil.
- **2003**: Ákvæðið framlengt út fiskveiðiárið 2004/05 og heimild til löndunar á 0,5% af uppsjávarafla sem VS-afla. Í umsögn um frumvarpið kemur fram að heimildin hafi verið nýtt af 250 skipum á fyrsta tímabili og 70 milljónir runnið til Hafrannsóknastofnunarinnar og því eðlilegt að tilraunin haldi áfram og að ákvæðinu um uppsjávarafla verði bætt við þar sem botnfiskur geti slæðst sem meðafli á uppsjávarveiðum.
- **2005**: Ákvæðið fellt inn í lögin varanlega og bráðabirgðaákvæði fellt niður.

Í umræðum innan starfshópsins voru meðlimir ýmist á því að ákvæðið þyrfti að afnema að fullu eða endurskoða í það að vilja aukna möguleika til að landa VS-afla. Þeir sem mest voru á móti ákvæðinu bentu á þá umræðu að útgerðir væru í lok fiskveiðiárs, þegar orðnar kvótalitlar, að gera út á veiðar á VS-afla og kæmi það verulega niður á hlut sjómanna, þ.e. að ákvæðið væri ekki nýtt í eiginlegum tilgangi.

Í töflunni hér að neðan má sjá magn (kg) af lönduðum VS-afla eftir mánuðum og fiskveiðiárum. Eins og sjá má er mikil aukning í nýtingu heimildarinnar fiskveiðiárin 2007/2008 og 2008/2009.

Fiskveiðiár	Jan.	Feb.	Mars	Apríl	Maí	Júní	Júlí	Ágúst	Sept.	Okt.	Nóv.	Des.	Samtals
2004/2005	114.239	320.738	478.228	338.350	212.972	96.434	79.295	133.442	80.039	90.562	121.690	72.902	2.138.891
2005/2006	97.001	177.282	319.759	144.992	302.971	150.143	103.246	122.786	67.596	67.868	119.178	76.946	1.749.768
2006/2007	85.050	204.529	353.546	253.265	432.162	198.014	118.772	46.083	76.882	64.987	81.897	49.761	1.964.948
2007/2008	108.809	174.541	515.968	485.269	661.874	242.116	214.496	277.182	43.742	97.790	136.014	72.906	3.030.707
2008/2009	264.605	408.920	641.220	475.209	777.461	475.592	367.406	229.226	160.821	186.489	155.064	112.396	4.254.409

Í næstu töflu má sjá að frá fiskveiðiárinu 2004/2005 hefur jafnt og þétt aukist nýtingin á heimildinni sem hlutfall af lönduðum botnfiskafla. Meira er landað af VS-afla seinnipart fiskveiðiárs en í byrjun.

VS afli sem hlutfall af botnfiskafla

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
september	0,22%	0,19%	0,22%	0,17%	0,51%
október	0,21%	0,17%	0,17%	0,27%	0,48%
nóvember	0,27%	0,27%	0,23%	0,40%	0,40%
desember	0,20%	0,22%	0,16%	0,31%	0,35%
janúar	0,34%	0,31%	0,26%	0,41%	0,80%
febrúar	0,65%	0,38%	0,47%	0,44%	0,98%
mars	0,80%	0,51%	0,67%	0,97%	1,07%
apríl	0,64%	0,31%	0,50%	0,98%	1,16%
maí	0,52%	0,63%	0,92%	1,55%	2,04%
júní	0,32%	0,51%	0,64%	1,00%	1,37%
júlí	0,27%	0,29%	0,39%	0,72%	1,39%
ágúst	0,40%	0,34%	0,12%	0,82%	0,85%

Heimildin í heild sinni er þó hvergi nærri fullnýtt. Niðurstöðurnar gefa þó til kynna að æ fleiri skip séu að fullnýta heimildina þar sem einhver kunna að landa engum VS-afla og eru með í hlutfallsreikningi á meðan önnur fullnýta heimildina. Smábátar undir 15 BT nýta hlutfallslega meira af VS-afla heimildinni en stærri skip þegar litið var til hlutfalls eftir útgerðarflokkum og lönduðum afla í hverjum flokki.

Það var niðurstaða auðlindanefndar á sínum tíma að mikilvægt væri að koma á ákvæði sem kynni að koma í veg fyrir brottkast og í kjölfarið verður VS-afla ákvæðið til. Þegar ákvæðið er upphaflega sett er almennt samkomulag og ánægja með það innan sitjandi sjávarútvegsnefndar þingsins. Starfsmenn Fiskistofu telja ákvæðið þjóna tilgangi í baráttunni gegn brottkasti. Það má þó ekki líta fram hjá þeirri umræðu að einhverjar útgerðir geri út á ákvæðið og að sjómenn fái ekki eðlilegan hlut á slíkum veiðum. Innan starfshópsins voru miklar umræður um réttindamál sjómanna með tilliti til VS-afla. Í umræðum kom fram að afar óeðlilegt þætti að sjómenn fengju ekki greitt fyrir vinnu sína hvort sem veitt væri á grundvelli aflamarks, VS-afla eða annars. Við skoðun á VS-afla ákvæðinu væri því mjög mikilvægt að hafa í huga kjör sjómanna og hvernig leiða megi sem bestar líkur að því að þeir fái sinn hlut fyrir vinnu sína við að koma aflanum að landi. Meðal annars voru ræddar þær hugmyndir að aðrir en útgerðaraðilar sæju um uppgjör til sjómanna vegna VS-afla eða jafnvel að hluturinn rynni að fullu til sjómanna og rannsókna í stað útgerða.

Tillögur starfshópsins eru eftirfarandi:

- Að VS-afla heimildin verði bundin við mánuði eða veiðiferð sé hún lengri en mánuður en ekki heildarveiðitímabil. Þannig verði innan hvers mánaðar heimilt að landa tilteknum hluta af lönduðum afla í VS og reynt að hvetja til þess að allur afli komi að landi allan ársins hring en heimildin ekki opin til nýtingar öll í einu. Þannig sé lokað á þann möguleika að gera út eingöngu á VS-afla heimild í lok fiskveiðiárs.
- Verði veitt umfram þau 5% sem heimil eru mánaðarlega í VS dragist það af aflamarki skipsins. Sé aflamark ekki til staðar á skipinu komi til álagningar vegna ólögmæts sjávarafla í lok fiskveiðiárs.
- Að öðrum kosti leggur meirihluti starfshópsins til að gerð verði ítarleg úttekt á nýtingu VS- afla heimildarinnar eftir einstaka skipum og lagðar fram tillögur að úrbótum komi í ljós að bersýnilega sé gert út á heimildina í einhverjum tilvikum.

„Bætur“ og ívilnanir

Í lögum um stjórn fiskveiða er að finna nokkur ákvæði sem fjalla um svokallaðar bætur eða kvótaívilnanir. Nokkuð var fjallað um slík ákvæði innan starfshópsins, hvenær og hvers vegna einstök ákvæði voru sett í lög og hvaða áhrif það hefur fyrir handhafa aflahlutdeilda að aflamark er tekið til hliðar og úthlutað til annarra samkvæmt þessum ákvæðum. Þau atriði sem sérstaklega voru tekin fyrir og rædd í þessu sambandi voru byggðakvóti, línuívilnun, undirmálsheimild og á meðan hópurinn var að störfum voru ákvæði um strandveiðar lögfest og verða þær því teknar með í þessa umfjöllun.

Samhengisins vegna og til glöggvunar er rétt að skoða þróun fiskveiðistjórnunarlaganna frá 1990 með tilliti til þessa.

- **1990**: Við setningu laga nr. 38 frá 1990, um stjórn fiskveiða, telst línufiskur sem veiðist í janúar, febrúar, nóvember og desember eingöngu að hálfu til aflamarks. Skv. athugasemdum í lagafrumvarpi er varð að þeim lögum er með þessu verið að hvetja til línuveiða sem þykja skila góðu hráefni sem og að beina veiðum á þann tíma sem hættast er við hráefnisskorti í fiskvinnslum. Í athugasemdunum kemur jafnframt fram að með þessu sé vikið frá meginreglu frumvarpsins um sem allra fæstar undantekningar frá aflamarki en þessi niðurstaða sé fengin eftir 48. fiskiþing sem og fundi með flestum hagsmunasamtökum í sjávarútvegi. Jafnframt er gert ráð fyrir að ráðherra geti skert eða aukið botnfiskaflamark tímabundið vegna verulegra breytinga á aflatekjum milli veiðitímabila í öðrum tegundum en botnfiski og úthafsrækju.
- **1994**: Bætt inn í lögin að áætlaður línuafli í þorski og ýsu sem fenginn er á þessu tímabili skuli dreginn frá heildarafla áður en úthlutað er á grundvelli hlutdeilda. Jafnframt var sett inn ákvæði um 12.000 lestir sem dregnar skuli frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun sem ætlað er að vera til ráðstöfunar til að mæta áföllum af verulegum breytingum í stjórnkerfinu. Sé þeim aflaheimildum ekki ráðstafað á þann hátt skal þeim úthlutað á grundvelli hlutdeildar. Heimild ráðherra til tímabundinnar aukningar eða skerðingar á botnfiskaflamarki vegna breytinga á aflatekjum er á sama tíma felld úr gildi.
- **1995**: Ákvæði um „jöfnunarsjóð“ sett inn sem bráðabirgðaákvæði. 5.000 lestum af þorski skal ráðstafað til jöfnunar á fiskveiðiárunum 1995/96 til og með 1998/99 og skulu þær dregnar frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun á grundvelli hlutdeilda sem og 500 lestir sem úthlutað er af Byggðastofnun inni í þorskaflahámarkskerfinu á sama tímabili.
- **1996**: Línutvöföldun frá nóvember til febrúar felld niður. Þeim skipum sem stunduðu þessar línuveiðar reiknuð sérstök viðbótaraflahlutdeild skv. sérstökum reiknireglum sem er að finna í bráðabirgðaákvæði II í lögum nr. 105/1996.
- **1997**: 500 lestirnar sem Byggðastofnun hafði úthlutað frá árinu 1995 úthlutað til þorskaflahámarksbáta og báta undir 10 brúttólestum.
- **1999**: Ákvæði um 4.000 lestir af þorski sem árlega, fiskveiðiárin 1999/00 til 2005/06, skuli úthluta til báta minni en 200 brúttótonn eftir ákveðnum reglum. Þetta magn skal dregið af leyfilegum heildarafla áður en að úthlutun á grundvelli aflahlutdeilda fer fram. 1.500 þorskígildislestir miðað við óslægðan fisk jafnframt teknar fyrir Byggðastofnun til úthlutunar fiskveiðiárin 1999/00 til 2005/06 til að styðja við byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Tveimur mánuðum seinna var

fyrri heimildin með öðrum lögum lækkuð niður í 3.000 lestir af þorski. Í báðum tilvikum var um bráðabirgðaákvæði að ræða.

- **2001**: Fellt inn í lög að ráðherra sé heimilt að ráðstafa allt að 1.000 lestum af ýsu, 1.000 lestum af steinbít og 300 lestum af ufsa til krókaaflamarksbáta sem gerðir eru út frá sjávarbyggðum sem eru verulega háðar veiðum. Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að þessu séu ætlað að mæta tjóni sem kunni að hafa orðið við yfirfærslu í krókaaflamarkskerfi úr sóknardögum.
- **2002**: Hér eru gerðar nokkuð miklar breytingar á lögunum samkvæmt tillögum endurskoðunarnefndar sem falið var að endurskoða lögin með það að markmiði að ná sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið. Áfram hefur ráðherra 12.000 lestir til ráðstöfunar til að mæta áföllum einstakra byggðarlaga en því breytt að þær reiknist jafnt af öllum tegundum og getur ráðherra nú ákveðið með reglugerð hvaða tegundir verði nýttar til þessa. Af þessum 12.000 lestum fær Byggðastofnun 1.500 lestir til stuðnings byggðarlögum sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Jafnframt skal samkvæmt þessum lögum úthluta 3.000 lestum af þorski til báta minni en 200 brúttótonn sem höfðu aflahlutdeild og lönduðu þorski fiskveiðiárin 1996/97 til 1997/98. Það magn skal í báðum tilfellum dregið frá leyfilegum heildarafla áður en úthlutað er á grundvelli aflahlutdeilda. Ákvæði til bráðabirgða frá 1999 um úthlutun 3.000 lesta af þorski til báta undir 200 brúttótonnum var á sama tíma fellt niður. Sett var inn bráðabirgðaákvæði sem heimilaði ráðstöfun á 500 tonnum af þorski til tilrauna í áframeldi allt til 2005/2006. Ekki er sérstaklega tekið fram að þau skuli dregin frá heildarafla fyrir úthlutun. Í lok árs 2002 var samþykkt nýtt ákvæði til bráðabirgða sem heimilaði að ónýttar „áframeldisheimildir“ flytjist á milli fiskveiðiára.
- **2003**: Línuívilnun fyrir landbeitta línu samþykkt á ný. 3.375 lestir af óslægðum þorski má nýta til hennar og skiptast þau á fjögur tímabil innan ársins. Magnið dregst frá leyfilegum heildarafla áður en úthlutað er á grundvelli aflahlutdeildar.
- **2003**: Breyting gerð á magninu sem Byggðastofnun hefur til ráðstöfunar frá árinu 1999 þannig að á fiskveiðiárinu 2004/2005 hefur stofnunin 750 þorskígildislestir til ráðstöfunar í stað 1.500 áður og á fiskveiðiárinu 2005/2006 alls 375 þorskígildislestir. Fellt út að ráðherra skuli í lok fiskveiðiárs 2005/2006 sjá um úthlutun þessara „bóta“ heldur skuli þær felldar niður. Á sama tíma er sett inn ákvæði sem „seytlar út“ heimild ráðherra frá 2001 til sérstakra úthlutana vegna krókabáta. Í athugasemdum kemur fram að markmiðið sé að rýmka möguleika til þess að nota „jöfnunarheimildirnar“ fyrir byggðarlög í stað þess að heimildin sé bráðabirgðaákvæði bundið hámarksmagni sem ráðstafað skuli á þennan hátt.
- **2003**: Bráðabirgðaákvæði um heimild til flutnings ónýttra þorskeldisheimilda á milli fiskveiðiára.
- **2005**: Bráðabirgðaákvæði varðandi þorskeldisheimildir framlengt út fiskveiðiárið 2009/10.
- **2006**: 3.000 lestirnar frá 2002 felldar út og skipum sem áttu rétt á þeim úthlutað aflahlutdeild eftir reiknireglum sem er að finna í ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 41/2006.
- **2007**: 12.000 tonna potturinn betur skilgreindur og hvernig aflaheimildum úr honum skuli úthlutað vegna verulegra breytinga í aflamarki einstakra tegunda eða til stuðnings byggðarlögum. Ráðherra ákveður nánar í reglugerð um framkvæmd úthlutunar þessara bóta. Aflaheimildir samkvæmt þessari grein eiga að skiptast milli tegunda í hlutfalli við leyfilegt heildarmagn í tegundunum og skulu þær dregnar frá því áður en leyfilegum heildarafla er úthlutað á grundvelli hlutdeilda.

- **2009**: Þorskeldisheimildir framlengdar til 2014/2015 með bráðabirgðaákvæði. Í öðru bráðabirgðaákvæði eru heimilaðar strandveiðar á sumarvertíð 2009 á allt að 3.955 lestum af óslægðum þorski.
- **2010**: Á meðan starfshópurinn var að störfum var heimild til línuívilnunar rýmkuð upp í 20% auk þess sem dagróðrabátum með línu stokkaða upp í landi var veitt 15% ívilnun. Magnið helst þó óbreytt í þorski. Í ákvæðum til bráðabirgða er veitt heimild til aukaúthlutunar á allt að 2.000 lestum af skötusel á fiskveiðiárunum 2009/2010 og 2010/2011 óháð aflahlutdeild gegn greiðslu ákveðins gjalds fyrir heimildirnar. Ekki er gert ráð fyrir að magnið sé dregið af leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun á grundvelli hlutdeilda. Á sama tímabili hefur ráðherra 200 lestir af þorski til ráðstöfunar til frístundaveiða gegn greiðslu sérstaks gjalds. Ekki er gert ráð fyrir að þær heimildir séu dregnar frá leyfilegum heildarafla. Með staðfestingu annars frumvarps voru strandveiðar lögfestar en þær höfðu áður verið heimilaðar með bráðabirgðaákvæði árið 2009. Til þeirra skal ráðstafa allt að 6.000 lestum af óslægðum botnfiski sem dregst frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun á grundvelli aflahlutdeilda.

Eins og við var að búast í stórum starfshópi voru menn ekki á einu máli þegar fjallað var um bætur og kvótaívilnanir. Þess má þó geta að hér er ekki farið sérstaklega yfir breytingar á undirmálsheimild sem ekki eru margar og almenn sátt virtist vera innan hópsins um ágæti þeirrar heimildar. Afli sem reiknast sem undirmál er ekki dreginn frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun á grundvelli hlutdeilda. Fulltrúar stjórnmálaflokkanna bentu á það að byggðakvóti ætti að einhverju leyti að byggðatengja aflaheimildir og með strandveiðum væri að einhverju leyti brugðist við áliti Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 2007 um aðgang að auðlindinni. Ekki verður fjölyrt um afstöðu einstakra hópa í þessum efnum en ákveðið var að gera úttekt á því hvernig „bótapottar“ koma út sem hlutfall af heildarafla á ákveðnu tímabili, sjá meðfylgjandi töflu, magn er í tonnum Aftast í þessum kafla má sjá sundurliðun eftir pottum.

	% af heild	% af heild	% af heild	% af heild	% af heild	% af heild	% af heild
	2009 - 2010	**2008 - 2009**	**2007 - 2008**	**2006 - 2007**	**2005 - 2006**	**2004 - 2005**	**2003 - 2004**
Þorskur	5,3%	5,7%	5,7%	4,6%	6,0%	6,1%	5,2%
Ýsa	6,3%	4,9%	4,8%	4,5%	4,5%	4,4%	4,1%
Ufsi	3,0%	3,1%	3,1%	2,9%	2,9%	3,2%	3,4%
Steinb.	8,8%	8,5%	10,2%	9,7%	9,7%	13,8%	9,0%

	2009 - 2010	**2008 - 2009**	**2007 - 2008**	**2006 - 2007**	**2005 - 2006**	**2004 - 2005**	**2003 - 2004**
Þorskur	7.888	7.444	7.378	8.879	11.959	12.503	10.924
Ýsa	3.996	4.512	4.800	4.717	4.682	3.941	3.089
Ufsi	1.504	2.035	2.309	2.282	2.331	2.242	1.694
Steinb.	1.061	1.107	1.279	1.265	1.261	1.789	1.445

	Bætur alls	Bætur alls	Bætur alls	Bætur alls	Bætur alls	Bætur alls	Bætur alls

Bætur og ívilnanir eru almennt festar í lögum sem magn sem dregst frá heildarafla áður en úthlutað er á grundvelli hlutdeilda. Ráðstöfun til strandveiða sumrin 2009 og 2010 var hrein viðbót og reiknaðist ekki frá heildarafla fyrir úthlutun. Eins og sjá má í lagabreytingunni 2010 verður það magn sem er til ráðstöfunar í strandveiðum frá og með fiskveiðiárinu 2010/11 dregið frá heildarafla fyrir úthlutun og kemur þá til með að hafa áhrif á það hlutfall sem fer til potta upp frá því.

Það er mat meirihluta starfshópsins:

- Að endurskoða eigi lagaákvæði um bætur og festa þær í lögum sem hlutfall af heildarafla í stað magntalna líkt og gert er nú. Með þessu móti verði betur tryggt að þegar um samdrátt í heildarafla er að ræða komi hann jafnt niður á þeim sem bæturnar fá sem og handhöfum aflahlutdeilda sama hvoru aflamarkskerfinu þeir eru í.
- Lagt er til að heildarafla verði skipt á milli tveggja „potta“ þar sem aflamarki verður úthlutað á grundvelli aflahlutdeildar til aflamarksskipa annarsvegar og hinsvegar í ívilnanapott til ráðstöfunar hverju sinni. Að innan þessa ívilnanapotts verði atvinnu-, félags- og byggðatengd úrræði útfærð, þ.e. ívilnanir eða bætur sem að öðrum kosti hefðu áhrif á aflaheimildir þeirra sem fá úthlutað á grundvelli aflahlutdeilda. Þannig verði í lögum fast hlutfall sem ráðstafað er til þessara þátta og fast hlutfall til aflamarkskerfisins.
- Ef byggðakvóti verður áfram í núverandi mynd, þá verði hann endurskoðaður og metinn út frá árangri, umfangi og umsýslu. Kannaðar verði leiðir til ívilnunar fyrir löndun innan byggðarlaga eða aðrar leiðir sem kunna að einfalda framkvæmd byggðakvóta og auka um leið skilvirkni hans.
- Að bætur vegna aflabrests í einstökum tegundum eigi rétt á sér enda verði slíkar bætur tímabundnar og aðlögunartími skilgreindur. Skoðað verði sérstaklega hvernig hlutdeildir allra tegunda geti lagt til vegna þessa enda geti bætur komið til í öllum fiskistofnum, komi til viðkomubrests og veiðibanns.
- Að við útfærslu „pottaleiðarinnar“ verði skoðað sérstaklega hvernig bætur og ívilnanir geti komið til með jafnri skerðingu af öllum fisktegundum og hlutfall þess sem fer í „ívilnanapottinn“ reiknist af heildarþorskígildum í stað þess að þetta sé einvörðungu tekið af þeim tegundum sem bætur og ívilnanir eru greiddar út í. Um þetta atriði var flutt þingmál á núverandi þingi (þskj. 808, 468. mál 138. löggjafarþings) og er meirihluti fulltrúa í starfshópnum sammála því meginsjónarmiði sem þar kemur fram.

Meðfylgjandi töflur miða við magn og úthlutun á fiskveiðiáramótum og sýna skiptingu bóta og ívilnana sem hlutfall af heildarafla eftir fisktegund og potti. Úthlutun eða skipting bóta kann að hafa tekið breytingum innan hvers fiskveiðiárs. Sérstök athygli er vakin á því að strandveiðar eru ekki lögfestar á þeim fiskveiðiárum sem skoðuð eru en þær munu hafa umtalsverð áhrif á aflaheimildir sem úthlutað er til hliðar við aflahlutdeildir.

2009 - 2010

Tegund	Leyfilegur heildarafli	Skel&rækja	Byggðakvóti	Línuívlinun	til úthlutunar	Bætur alls	% af heild
1. Þorskur	150.000	1516	2997	3375	142.112	7888	5,3%
2. Ýsa	63.000	637	1259	2100	59.004	3996	6,3%
3. Ufsi	50.000	505	999		48.496	1504	3,0%
4. Steinbítur	12.000	121	240	700	10.939	1061	8,8%
5. Karfi	50.000				50.000		
6. Grálúða	12.000				12.000		
7. Sandkoli	1.000				1.000		
8. Skrápflúra	1.000				1.000		
9. Skarkoli	6.500				6.500		
10. Þykkvalúra	2.200				2.200		
11. Langlúra	2.200				2.200		
12. Keila	5.500				5.500		
13. Langa	7.000				7.000		
14. Skötuselur	2.500				2.500		

2008 - 2009

	Leyfilegur heildarafli	Skel&rækja	Byggðakvóti	Línuívlinun	til úthlutunar	Bætur alls	% af heild
1. Þorskur	130.000	1423	2646	3375	122.556	7444	5,7%
2. Ýsa	93.000	1018	1893	1601	88.488	4512	4,9%
3. Ufsi	65.000	712	1323		62.965	2035	3,1%
4. Steinbítur	13.000	142	265	700	11.893	1107	8,5%
5. Karfi	50.000				50.000		
6. Grálúða	15.000				15.000		
7. Sandkoli	1.000				1.000		
8. Skrápflúra	1.000				1.000		
9. Skarkoli	6.500				6.500		
10. Þykkvalúra	2.200				2.200		
11. Langlúra	2.200				2.200		
12. Keila	5.500				5.500		
13. Langa	7.000				7.000		
14. Skötuselur	3.000				3.000		

2007 - 2008

	Leyfilegur heildarafli	Skel&rækja	Byggðakvóti	Línuívlinun	til úthlutunar	Bætur alls	% af heild
1. Þorskur	130.000	1324	2679	3375	122.622	7378	5,7%
2. Ýsa	100.000	1018	2060	1722	95.200	4800	4,8%
3. Ufsi	75.000	764	1545		72.691	2309	3,1%
4. Steinbítur	12.500	127	258	894	11.221	1279	10,2%
5. Karfi	57.000				57.000		
6. Grálúða	15.000				15.000		
7. Sandkoli	1.500				1.500		
8. Skrápflúra	1.000				1.000		
9. Skarkoli	6.500				6.500		
10. Þykkvalúra	2.200				2.200		
11. Langlúra	2.400				2.400		
12. Keila	5.500				5.500		
13. Langa	7.000				7.000		
14. Skötuselur	2.500				2.500		

2006 - 2007

	Leyfilegur heildarafli	Skel&rækja	Byggðakvóti	Línuívlinun	til úthlutunar	Bætur alls	% af heild
1. Þorskur	193.000	2371	3133	3375	184.121	8879	4,6%
2. Ýsa	105.000	1290	1705	1722	100.283	4717	4,5%
3. Ufsi	80.000	983	1299		77.718	2282	2,9%
4. Steinbítur	13.000	160	211	894	11.735	1265	9,7%
5. Karfi	57.000				57.000		
6. Grálúða	15.000				15.000		
7. Sandkoli	2.000				2.000		
8. Skrápflúra	1.500				1.500		
9. Skarkoli	6.000				6.000		
10. Þykkvalúra	2.000				2.000		
11. Langlúra	2.400				2.400		
12. Keila	5.000				5.000		
13. Langa	5.000				5.000		
14. Skötuselur	3.000				3.000		

Vigtun, endurvigtun erlendis og verðmyndun

Í lögum nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar, með síðari breytingum, segir m.a.:

„*Öllum afla, sem íslensk skip veiða úr stofnum sem að hluta eða öllu leyti halda sig í efnahagslögsögu Íslands, skal landað innan lands og hann veginn í innlendri höfn. Ráðherra getur með reglugerð heimilað að ísfiski sé landað í erlendum höfnum eða hann fluttur úr landi án þess að hafa verið endanlega veginn, enda sé fiskurinn seldur á opinberum fiskmarkaði sem hefur hlotið hefur leyfi Fiskistofu.*“

Í reglugerð nr. 224/2006, um vigtun og skráningu sjávarafla, með síðari breytingum, sem hefur lagastoð í fyrrgreindum umgengnislögum, segir m.a.:

Vigtun á hafnarvog: „*Allur afli skal veginn á hafnarvog í löndunarhöfn þegar við löndun aflans og skal vigtun afla vera lokið innan tveggja klukkustunda frá því að löndun lauk. Skal við vigtunina nota löggilta vog í eigu viðkomandi hafnar. Vigtun skal framkvæmd af starfsmanni hafnar sem hlotið hefur til þess löggildingu.*“

Endurvigtun: „*Heimilt er Fiskistofu að veita leyfi til að ísaður afli sem vigtaður hefur verið á hafnarvog sé endurvigtaður. Leyfi til endurvigtunar er veitt til heilvigtunar og úrtaksvigtunar afla svo sem nánar er kveðið á um í reglugerð þessari.*“

Heimavigtun: „*Fiskistofu er heimilt að veita undanþágu frá vigtun á hafnarvog að uppfylltum skilyrðum kafla þessa enda verði til þess notuð sjálfvirk vog sem vigtar afla með samfelldum hætti. Auk þessa skal vigta hvern fisk sérstaklega þegar um er að ræða bolfisk. Heimilt er að vigta fisk eftir hausun og skal þá vigta hvern búk sérstaklega auk þess sem vigta ber hausa. Þá skal vigtunarbúnaður skrá og geyma upplýsingar um vigtaðan afla síðastliðna tólf mánuði.*“

Vigtun eftir slægingu í landi: „*Fiskistofu er heimilt að veita vigtunarleyfishafa leyfi til að vigta þorsk, ýsu eða ufsa eftir slægingu í landi enda verði til þess notuð sjálfvirk vog sem vigtar afla með samfelldum hætti fyrir og eftir slægingu. Vigtunarbúnaður skal skrá og geyma upplýsingar um vigtaðan afla síðastliðna tólf mánuði.*“

Vigtun sjálfstæðs aðila: „*Fiskistofa getur veitt sjálfstæðum aðilum heimild til að annast vigtun á afla við löndun enda sé hún undir eftirliti og á ábyrgð viðkomandi hafnaryfirvalda.*“

Skip er vinna afla um borð: „*Skipstjórar skipa er vinna afla um borð frekar en að blóðga, slægja og ísa, skulu strax þegar veiðum er hætt tilkynna Fiskistofu í símskeyti, eða með öðrum hætti sem Fiskistofa viðurkennir, um áætlað magn hverrar afurðar eins nákvæmlega og unnt er ásamt fyrirhuguðum löndunardegi og löndunarstað. Er þeim skylt að landa afurðum sínum á Íslandi. Þá skulu skipstjórar í lok hverrar veiðiferðar og áður en löndun hefst tilkynna viðkomandi löndunarhöfn skriflega og á því formi sem Fiskistofa ákveður, um áætlaðan fjölda eininga (t.d. kassa og/eða pakkninga) sem landað er af hverri afurð og þunga umbúða hverrar einingar. Í tilkynningunni skal einnig geta þess hvort einstakar afurðir, aðrar en flök, eru ísúðaðar sérstaklega.*“

Hafnaryfirvöld: *„Hafnaryfirvöld á hverjum löndunarstað skulu hafa umsjón með vigtun afla og söfnun upplýsinga um landaðan afla. Hafnaryfirvöld skulu hafa umsjón með að þeim reglum sem settar hafa verið um vigtun á hverjum löndunarstað sé framfylgt. Starfsmenn hafnarvoga skulu sannreyna að uppgefin tegund vigtaðs afla sé rétt, m.a. með beinni skoðun úrtaks úr lönduðum afla eftir því sem við á. Sama á við varðandi afla sem gefinn er upp sem undirmálsafli. Verði hafnaryfirvöld vör við að brotið sé gegn ákvæðum reglugerðar þessarar skulu þau tilkynna það Fiskistofu.“*

Í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða segir m.a.:

„Þá getur ráðherra ákveðið að afli á ákveðnum fisktegundum, sem fluttur er óunninn á erlendan markað, skuli reiknaður með álagi þegar metið er hversu miklu af aflamarki skips er náð hverju sinni. Skal álagið vera allt að 20% á þorsk og ýsu en allt að 15% á aðrar tegundir.“

Í lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, var þetta ákvæði nákvæmlega eins en í lögunum þar á undan, sem voru lög nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, var orðalagið hið sama en þar var hámarkið miðað við 15% álag á ákveðnar fisktegundir. Þessi ákvæði fela í sér reglugerðarheimild fyrir ráðherra að ákveða álagið upp að hámarksheimild og að velja þær fisktegundir sem álagið skyldu fá.

Frá upphafi hefur útflutningsálag í reglugerð um stjórn fiskveiða verið sem hér segir:

- **1988-1990:** Lagt var 15% álag á allar fisktegundir.
- **1991/1992:** Lagt var 20% álag á þorsk, 15% á ufsa, karfa og grálúðu en 10% á skarkola.
- **1992/1993 – 1995/1996:** Lagt var 20% álag á þorsk en 15% á allar aðrar tegundir.
- **1996/1997**: Lagt var 20% álag á þorsk og ýsu, 15% á ufsa, karfa og grálúðu en 10% á skarkola, steinbít og langlúru.
- **1997/1998 – 1998/1999**: Lagt var 20% álag á þorsk, 15% á ýsu, ufsa, karfa og grálúðu en 10% á skarkola, steinbít og langlúru, skrápflúru og sandkola.
- **1999/2000:** Lagt var 20% álag á þorsk, 15% á ýsu, ufsa, karfa og grálúðu en 10% á skarkola, steinbít og langlúru, skrápflúru og sandkola og þykkvalúru.
- **2000/2001:** Lagt var á 15% álag á þorsk en 10% á allar aðrar tegundir.
- **2001/2002 – 2006/2007**: Lagt var á 10% álag á allar tegundir. Á fiskveiðiárinu 2006/2007 var þó fiskur fluttur til Færeyja undanskilinn álagi.
- **2007/2008**: Útflutningsálag á óunninn ferskan fisk afnumið 1. september 2007. Í kjölfar þess að útflutningsálagið var afnumið skipaði sjávarútvegsráðherra starfshóp sem samkvæmt skipunarbréfi dags. 27. apríl 2007 hafði það hlutverk að skila tillögum um hvernig fiskkaupendum hérlendis verði best tryggður möguleiki á að bjóða í þann fisk sem er ófullvigtaður og skráður úr landi áður en hann fer í flutningsfar. Hópurinn var skipaður einum fulltrúa seljenda og einum frá kaupendum auk oddamanns ráðherra. Hópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í apríl 2008. Skemmst er frá því að segja að starfshópurinn skilaði þrískiptu áliti og einkum greindi kaupendur og seljendur á um uppboðsskilyrði, s.s. lágmarksverð, framkvæmd og skilgreiningu þess hvenær viðskipti komast á. Á haustþingi 2008 var svo lögum nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, breytt á þá vegu að undanþága þess efnis

að mega flytja fisk ófullvigtaðan og skráðan frá Íslandi var bundin þeim skilyrðum að bjóða skyldi fiskinn upp á opnum uppboðsvef uppboðsmarkaðar og þar ætti útgerð að upplýsa hvaða lágmarksverðs væri krafist fyrir aflann. Það var síðan lagt í hendur ráðherra að kveða á um uppboðsskilmála í reglugerð. Þann 1. febrúar 2009 tók svo gildi breyting á reglugerð nr. 224/2006, um vigtun og skráningu sjávarafla, þar sem fjölmörgum greinum IX. kafla reglugerðarinnar, um vigtun og skýrslugjöf vegna afla sem fluttur er óunninn á markað erlendis, var breytt. Allt frá upphafi hefur þetta atriði verið mikið deilumál og mikil vinna verið unnin og margir fundir haldnir með aðilum málsins án þess að víðtæk sátt hafi náðst. Með frétt á heimasíðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins boðaði ráðherra breytingar á reglum sem varða útflutning á óvigtuðum afla íslenskra skipa ásamt breyttri framkvæmd úrtaksvigtunar við endurvigtun sjávarafla. Boðað var að heimild til vigtunar á afla íslenskra skipa á markaði erlendis yrði felld niður frá og með 1. febrúar 2010 en um leið gætu endurvigtunarleyfishafar valið milli tveggja leiða við úrtaksvigtun. Þarna var verið að segja að allan afla ætti að fullvigta og skrá á Íslandi en nýjar leiðir að því ættu að auðvelda framkvæmd. Þetta kallaði fram sterk viðbrögð hagsmunaaðila og þá einkum þeirra sem hafa hag af því að flytja út óunninn afla en einnig bárust ráðuneytinu viðbrögð frá fiskmörkuðum í Englandi. Einnig þótti ekki tryggt að aðgengi innlendra kaupenda að aflanum yrði betra sem var þó markmiðið með þessum fyrirhuguðu breytingum. Með frétt á heimasíðu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins þann 8. desember 2009 var því tilkynnt að fallið hefði verið frá áður boðuðum breytingum en um leið boðað að 5% álag yrði tekið upp á allan útfluttan fisk frá og með 1. febrúar 2010 ásamt því að gerðar yrðu breytingar sem væru betur til þess fallnar að hvetja til viðskipta með þann fisk sem fluttur er, óvigtaður, ófullskráður og óunninn úr landi.

- **2009/2010:** Lagt var á 5% útflutningsálag á allar tegundir frá 1. febrúar 2010.

Starfshópurinn er skipaður fulltrúum allra stjórnmálaflokka og margra hagsmunasamtaka sem tengjast sjávarútvegi. Í umræðum voru ekki allir sammála um þá framkvæmd sem er í dag við vigtun og útflutning á óunnum afla eða þær tillögur sem gerðar yrðu. Allir voru sammála um að rétt vigtun væri mikilvæg og markmið í umræðu um reglur ættu að snúa að því. Bent var á að slægingarstuðlar hafa áhrif á niðurstöður vigtunar og ekki eru allir sammála um að þeir séu réttir. Ekki er vigtað inn á vinnslulínur vinnsluskipa, við löndun er afurð reiknuð til afla á nýtingarstuðlum og kom fram sú skoðun að eðlilegra væri að vigta beint inn í vinnslur fullvinnsluskipa. Nýlega tók til starfa nefnd á vegum sjávarútvegsráðherra þar sem m.a. fjallað er um þessi mál. Í þessari umræðu var jafnframt vísað til skýrslu starfshóps sem var skilað 2001 til sjávarútvegsráðherra og fjallaði um samanburð á þáverandi aðstöðumuni landvinnslu og sjóvinnslu.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Skoðanir og hagsmunir eru ólíkir og starfshópurinn sem slíkur gerir ekki eina tillögu eða bendir á eina leið í málinu. Allir fulltrúar starfshópsins voru sammála um að lykilatriðið sé að rétt sé vigtað.
- Lagt er til að skoðaðir verði ítarlega möguleikar og áhrif þess að allur afli verði fullvigtaður innanlands og skráður til aflamarks. Þetta ætti m.a. að skoðast í samhengi og með tilliti til mögulegra áhrifa á umræðu um viðmiðunarverð úrskurðarnefndar, sem fjallað er um síðar í þessum kafla. Eins er bent á að mikilvægt sé að hafa í huga áhrif verði niðurstaðan sú að allur fiskur verði boðinn til kaups á íslenskum fiskmarkaði.

- Fullvigtun og skráning afla til aflamarks á Íslandi er líkleg til að eyða umræðu um ójafnræði í vigtun hérlendis og erlendis. Jafnframt veltir starfshópurinn því upp hvort með fullvigtun og skráningu afla til aflamarks á Íslandi megi einfalda regluverk um vigtun sjávarafla og þannig leggist af útflutningsálag á óunninn fisk sem annars er endurvigtaður erlendis. Líklegt þykir að framkvæmd með þessum hætti auki aðgengi innlendra kaupenda að íslenskum fiski, og með þessu móti sé hægt að fella úr gildi núgildandi reglur, sem hafa illa virkað, um uppboð fyrir útflutning á ísuðum og óunnum fiski og geti á þann hátt e.t.v. verið mikilvægt til eflingar fiskvinnslu með auknu framboði af hráefni.
- Huga þarf að vigtunarmálum vinnsluskipa þannig að öll fiskvinnsla, jafnt á sjó sem og landi, búi við sambærileg starfsskilyrði m.t.t. vigtunar inn til vinnslu.
- Mikilvægt er að skoða þær kvaðir varðandi vigtun og eftirlit við vigtun, og eðlilegar greiðslur fyrir hana, sem í lögum eru sett á hafnaryfirvöld um vigtun sjávarafla. Eðlilegt er að fulltrúi frá sveitarfélögum eða hafnaryfirvöldum komi að málum þegar reglur um vigtun eru skoðaðar.
- Huga þarf að þeim refsiramma sem gildir um brot á reglum um vigtun sjávarafla.

Allur afli á fiskmarkað

Á fundum hópsins var mikið rætt um framboð af fiski á mörkuðum og hvort allan fisk ætti að bjóða upp á fiskmarkaði. Ítrekað komu þessi mál upp í umræðum um vigtun. Það hefur lengi verið krafa frá samtökum sjómanna, fiskvinnslu án útgerðar og fleiri að allur botnfiskur sem landað er á Íslandi sé seldur í gegnum fiskmarkað. Óskuðu fulltrúar framangreindra aðila eftir því að þessi mál væru tekin til sérstakrar umræðu í starfshópnum þar sem úrlausn þeirra hefði mikil áhrif á viðhorf þeirra til þess að sátt sé um sjávarútveg.

Í gildandi lögum er aflaheimildum úthlutað til skipa til veiða og ráðstöfunar eigenda þeirra. Í umræðum innan hópsins kom fram það mat hjá hluta nefndarmanna að nokkuð hafi hallað á rétt landvinnslunnar gagnvart nýtingarrétti auðlinda sjávar samanborið við rétt og hagsmuni útgerða skipa. Afleiðingin hafi að einhverju leyti verið sú að hráefni til fiskvinnslu hafi takmarkast og má leiða líkur að því að það orsakist af aflamarkskerfinu upp að einhverju marki. Að mati nokkurra fulltrúa í hópnum kom einnig fram að þeim þykir of hátt hlutfall afla flutt óunnið á erlenda fiskmarkaði án þess að fiskvinnslur á Íslandi hafi raunverulegan möguleika til að nálgast það hráefni til vinnslu. Líkt og rakið er í fyrri kafla afa ýmis tæknileg úrræði verið leidd inn í reglur með það að markmiði að bæta aðgengi íslenskrar fiskvinnslu að hráefni sem annars er flutt til endurvigtunar en þau þykja ekki hafa skilað tilætluðum árangri. Ekki er gerð sérstök krafa um uppboð á fiski hérlendis sem er endanlega vigtaður á Íslandi en fluttur óunninn til kaupenda erlendis. Á sama hátt var það rætt að vinnslur sem eru í eigu útgerða kunni að hafa betri aðgang að hráefni en vinnslur sem ekki eru tengdar skipum í núverandi kerfi.-Rætt var hvort kerfi þar sem allir hefðu aðgang að hráefninu á opnum fiskmarkaði kæmi til með að vinna á þessum mismun. Á móti kemur að bent hefur verið á að fyrirtæki með útgerð og vinnslu á sömu hendi hafa keypt sér aflaheimildir gagngert til þess að tryggja sér aðgang að hráefni til fiskvinnslu. Eins var komið á framfæri sjónarmiðum sem lúta að kjaramálum fiskvinnslufólks. Horft var til skýrslu RHA þar sem nokkuð er fjallað um fiskvinnslur og líkur leiddar að því að fiskvinnslufólk hafi í kjörum sínum ekki notið þeirrar hagræðingar sem orðið hefur í greininni. Á undanförnum árum hefur orðið framleiðniaukning innan fiskvinnslunnar á meðan launakostnaður hefur lækkað sem hlutfall af tekjum. Þannig sé mikilvægt að horfa til hagsmuna fiskverkafólks og ræða hvernig ákvarðanir geti haft áhrif á kjör þess. Bent var á, með tilliti til þessarar umræðu, að kjör fiskverkafólks væru einna best þar sem útgerðir með fiskvinnslu hefðu fasta samninga við tiltekna kaupendur.

Því verði ekki séð hvernig krafa um allan fisk á markað nýtist fiskverkafólki í heild sinni til kjarabóta þó að ljóst sé að það að fiskur sem annars færi óunninn úr landi færi á markað yrði líklegast til bóta. Því skal þó haldið til haga að útflutningur á ísfiski er mikilvægur fyrir marga útgerðarstaði á landsbyggðinni og ýtrasta krafa í þessa átt hefði því nokkur áhrif þar á.

Nokkuð var að auki rætt um mikilvægi þess að væri allur afli seldur á markaði yrði til verðmyndun á hráefni sem væri rétt og í takt við greiðslugetu greinarinnar. Ef raunverð fyrir allan afla skráist á fiskmarkaði myndar það jafnframt grunn að skiptaverði til sjómanna á grundvelli raunverðs, en nánar verður farið yfir þau atriði í öðrum kafla. Auk þessa kunni að skapast aukið jafnræði þar sem aðilum fiskvinnsla með og án útgerðar og fiskmarkaðir erlendis hefðu jafnan kost á kaupum á afla á verðum sem myndast á uppboði. Með þessu lægju verð til grundvallar skiptahlut sjómanna fyrir hverju sinni. Þessi atriði þurfa að skoðast í samhengi við reglur um vigtun og þá hvort aflinn þyrfti að vera endanlega vigtaður fyrir uppboð, hvar endanleg vigtun sé skilgreind eða hvort aðilum verði gert kleift að ljúka endurvigtun eftir kaup.

Á hinn bóginn var farið yfir mikilvægi hagkvæmni í sjávarútveginum og hvernig virðiskeðja einstakra fyrirtækja frá veiðum og til markaðar leiði til hagkvæmni í rekstri. Það sé mikilvægt fyrir fyrirtæki að geta gert langtímasamninga um sölu á afurðum við skipulagningu á rekstri sínum m.t.t. veiða og vinnslu. Þannig t.d. sé veiðum stýrt betur yfir árið. Þetta sé mikilvægur hluti af arðsemi greinarinnar og því beri í þessari umræðu að halda til haga þjóðhagslegu mikilvægi þess að markaðir séu opnir og sem mest virði fáist fyrir hvern fisk á öllum stigum virðiskeðjunnar. Að þessu sögðu verði ekki litið fram hjá því að horfa til efnahagslegra sjónarmiða og mögulegra áhrifa sem verða af því að allur fiskur fari á fiskmarkað á Íslandi og áhrifa á það sem þykir góður og stöðugur kaupaedamarkaður erlendis. Þeir sem voru fylgjandi þessari skoðun voru eindregið á móti því að starfshópurinn gerði tillögur um að allur fiskur fari á íslenskan fiskmarkað.

Með vísan til umræðu um tengsl útgerða og vinnslu var bent á það að ekki eru sérstök ákvæði um leyfileg tengsl útgerða og fiskmarkaða og í einhverjum tilvikum landa útgerðaraðilar afla inn á eigin fiskmarkaði, og getur það haft áhrif á kostnaðarliði á hverjum markaði og þannig staðsetningu þess markaðar sem valinn er hverju sinni.

Skoða þarf ítarlega hvort unnt sé á hagkvæman hátt að bjóða allan fisk til kaups á íslenskum fiskmarkaði áður en hann fer til vinnslu. Mikilvægt er við slíka úttekt eða í umræðum sem þessum að leggja mat á þjóðhagslega hagkvæmni fiskveiða og áhrifanna sem breyting sem þessi kynni að hafa á hana og byggja ákvarðanir á niðurstöðum slíkra úttekta eða rannsókna.

Skiptahlutur sjómanna og Verðlagsstofa

Verðlagsstofa skiptaverðs starfar eftir lögum nr. 13/1998 um Verðlagsstofu skiptaverðs og úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna. Um hlutverk Verðlagsstofu segir í 1. gr. laganna:

„Hlutverk Verðlagsstofu skiptaverðs er að fylgjast með fiskverði og uppgjöri á aflahlut sjómanna og stuðla að réttu og eðlilegu uppgjöri á aflahlut sjómanna eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum.“

Mánaðarlega hittist úrskurðarnefnd sjómanna og útvegsmanna með fulltrúa Verðlagsstofu þar sem viðmiðunarfiskverð fyrir næsta mánuð eru ákveðin og þau gefin út af Verðlagsstofu og er þetta hluti af þeim

kjarasamningi sem gildir á milli sjómanna og útvegsmanna. Í þeim tilvikum þar sem útgerð landar afla inn til eigin fiskvinnslu er ekki heimilt að miða uppgjör við áhafnir skipa undir þessum viðmiðunarverðum, hér eftir nefnd lágmarksverð, en af því ræðst skiptahlutur sjómanna. Líkur leiða að því að þetta lágmarksverð sé það sem nánast undantekningarlaust sé notað í viðskiptum á milli útgerðar og vinnslu í eigu sama aðila. Lágmarksverðin eru umtalsvert undir þeim verðum sem almennt gilda á opnum uppboðsmörkuðum.

Starfshópurinn ræddi um lágmarksverð og Verðlagsstofu og fundi úrskurðarnefndar að beiðni fulltrúa sjómannasamtakanna og fiskvinnslu án útgerðar. Þessi umræða var að mestu samhangandi með umræðunni um allan afla á fiskmarkað og vigtun sjávarafla og því eru umræðunni gerð skil hér samhangandi með vigtarmálum. Það kom jafnframt fram í umræðum um framsal aflaheimilda að ekki yrði litið fram hjá því að sjómenn hafa þurft að taka þátt í fjármögnun aflaheimilda hjá þeim bátum sem leigja aflamark og hefur það haft áhrif á hlut þeirra og er þetta ólöglegt. Rætt var að finna þurfi leiðir til þess að tryggja það að skiptahlutur sjómanna ákvarðist út frá fiskverði, réttu fiskverði, þannig að jafnræði ríki í kjörum þeirra hvort sem starfað er fyrir útgerð með fiskvinnslu, útgerð sem er handhafi aflaheimilda eða útgerð sem gerir út á leiguheimildum. Sú skoðun kom fram að verðlagning sem ákvörðuð er af úrskurðarnefnd og staðfest af Verðlagsstofu kunni að vera brot á jafnræðisreglu stjórnarskrár og andstæð markmiðum samkeppnislaga nr. 44/2005. Um þetta voru þó skiptar skoðanir.

Mikilvægt er að tryggja rétt og eðlileg kjör sjómanna en ekki eru allir á því að lágmarksverð Verðlagsstofu séu liður í því. Verði niðurstaðan sú að allur fiskur fari á fiskmarkað skapast verð sem skiptahlutur ræðst af sem háð er verðmyndun á markaði og þar með þyrfti ekki lengur að ákvarða lágmarksverð af úrskurðarnefnd. Verði ekki farin sú leið er mikilvægt að endurskoða framkvæmd og heimildir við ákvörðun á verðmæti afla skipa sem landa til eigin vinnslu. Viðraðar voru hugmyndir þess efnis hvort hægt væri að nota meðalverð tegundar á markaði tilgreint tímabil fyrir löndun inn til vinnslu, þó svo að fiskurinn færi ekki allur á markað. Þannig gætu fiskvinnslur áfram staðið við sína langtímasamninga sem annars gæti reynst erfitt fari allur fiskur á markað. Verði framsal aflaheimilda áfram heimilt er mikilvægt að koma í veg fyrir að sjómenn greiði fyrir leigu á aflaheimildum. Verði sú leið farin að allur fiskur fari á markað, eða tryggt að markaðsverð sé notað við útreikninga á skiptahlut, þá kom fram í máli fulltrúa sjómanna að ekki væri lengur baráttumál sjómanna að koma í veg fyrir leiguframsal þar sem deilur um hlutaskipti sjómanna yrðu leystar með markaðsverðum til grundvallar uppgjörs.

Fulltrúi Samtaka fiskvinnslustöðva bendir á að í því verklagi sem felst í verðákvörðun sjávarafla í gegnum Verðlagsstofu skiptaverðs séu það útvegsmenn og sjómenn sem um þetta fjalli án þess að sá aðili sem kaupir fiskinn, þ.e. fiskvinnslan, hafi þar fulltrúa og þannig aðkomu að málinu.

Opinberar upplýsingar

Á fyrsta fundi starfshópsins var athygli starfshópsins beint að 22. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar en þar segir:

„Upplýsingar um aflahlutdeild einstakra skipa, úthlutun aflamarks til þeirra, afla einstakra skipa og ráðstöfun aflaheimilda eru opinberar upplýsingar sem öllum er heimill aðgangur að.“

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að ákvæðið sé byggt á því sjónarmiði að almenningur skuli að öðru jöfnu eiga aðgang að upplýsingum í stjórnsýslunni auk þeirrar þarfar að flestir eigi þess kost að fylgjast með framkvæmd laga á þessu sviði en með því móti megi fremur búast við að brot á lögunum upplýsist. Lagagreinin hefur staðið óbreytt frá setningu hennar.

Þeir fulltrúar starfshópsins sem komu sérstaklega á framfæri áliti sínu um þetta ákvæði voru allir sammála því að þessar upplýsingar ættu að vera opinberar. Hér er eingöngu um að ræða upplýsingar um aflamark og nýtingu þess en ekki verðmætaupplýsingar eftir skipum sem varðar eru með upplýsingalögum. Bent var á að ákvæðið eins og það hljóðar og ákvæði persónuverndarlaga fara ekki að fullu saman. Þannig hefur Fiskistofu ekki verið heimilt að gefa sambærilegar upplýsingar um veiðileyfi, skráningar og annað sem viðkemur skipum sem skráð eru á einstaklinga ólíkt skipum sem skráð eru á fyrirtæki.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Allar upplýsingar sem tengjast auðlindanýtingu úr sjó eiga að vera aðgengilegar og opinberar, enda sé um nýtingu á sameiginlegri auðlind að ræða.
- Þess vegna eigi, óháð upplýsinga- og persónuverndarlögum, að veita lagaheimild til að gefa meiri upplýsingar en gert er nú. Upplýsingar um afla, viðskipti með afla (verðmæti, magn og ráðstöfun), veiðileyfi, viðskipti með aflamark og aflahlutdeildir og verðmæti þar á bak við – eftir skipum, eiga að vera opinberar upplýsingar sem öllum er heimill aðgangur að.
- Bregðast á við tillögum Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um sundurliðun og birtingu upplýsinga hjá Fiskistofu varðandi viðskipti með aflaheimildir. Tillögurnar snúa að sundurliðun upplýsinga um millifærslur aflamarks eftir því hvort um beina sölu er að ræða eða skipti á aflaheimildum sem og skráningu á söluverði í viðskiptum með aflahlutdeildir. Tillögurnar er að finna í skýrslu um skilvirkni markaðar fyrir aflaheimildir, sem skrifuð var fyrir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið í maí 2010.

Aflaregla

Árið 2007 var sett aflaregla sem kveður á um að veiðar á þorski skuli ekki fara fram úr 20% af ætlaðri stofnstærð þorsks samkvæmt niðurstöðum Hafrannsóknastofnunarinnar og hefur verið stuðst við þá viðmiðun síðan þá. Aflaregla í þorski var fyrst tekin upp fiskveiðiárið 1995/1996 og var þá 25% af veiðistofni en þó þannig að afli færi aldrei niður fyrir 155.000 tonn. Á árinu 2000 var reglunni breytt á þann hátt að lágmarkið var afnumið en ákveðið að sveiflur yrðu ekki meiri en 30.000 tonn í báðar áttir. Á árinu 2006 var reglunni breytt í annað sinn og ákveðið að miða heildaraflamark við 25% af meðaltali aflamarks síðasta fiskveiðiárs og hlutfall af viðmiðunarstofni í upphafi úttektar. Á árinu 2009 er ákveðið að auka þorskveiðar á miðju fiskveiðiári um 30.000 lestir. Í fréttatilkynningu ráðuneytisins segir að þrátt fyrir að uppbygging viðmiðunar- og hrygningarstofns þorsks verði hægari en fyrirhugað var, sé þessi ákvörðun í samræmi við yfirlýst markmið um sjálfbærar veiðar á þorski sem og öðrum nytjastofnum hér við land. Með aflareglu sem tekur mið af stofnstærð er talið að ná megi betri árangri í að efla og stækka fiskistofnana við landið en tekist hefur til þessa.

Aflareglan hefur ekki verið lögfest heldur er það ákvörðun stjórnvalda hverju sinni að ákvarða hana og hvort farið sé eftir henni. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá árinu 2009 segir um þetta: „Veiðiheimildir skulu ákvarðast af nýtingarstefnu sem byggist á aflareglu hverju sinni.“ Aflareglu hefur ekki verið beitt með sama hætti í öðrum tegundum en þorski, þó er aflaregla í gildi varðandi veiðar á loðnu sem kveður á um að árlega verði ávallt skilin eftir a.m.k. 400 þúsund tonn til hrygningar. Það er íslensku þjóðinni afar mikilvægt að fiskistofnar séu nýttir með þeim hætti að ekki sé gengið meira á stofnstærð þeirra en svo að þeir geti viðhaldið sér. Illa hefur gengið að uppfylla það markmið laga um stjórn fiskveiða að vernda fiskistofna og því nauðsynlegt að grípa til öflugri aðgerða í þeim tilgangi en gert hefur verið hingað til. Með skynsamlegri og aðhaldssamri fiskveiðistefnu aukast líkur á því að takist að byggja upp fiskistofna og þar með líkurnar á því að hægt sé að ná því markmiði að styrkja atvinnulíf og byggð í landinu.

Mat meirihluta starfshópsins:

- Ekki er rétt að lögfesta aflareglu í þorski eða öðrum tegundum en mikilvægt er að hafa aflareglu og/eða nýtingarstefnu til að vinna eftir. Sveigjanleiki slíkra viðmiðana þarf að vera allnokkur.
- Þessi viðmið ber að skoða með öðrum atriðum í fiskveiðistjórnuninni, s.s. flutningi aflamarks á milli ára.
- Nauðsynlegt kann að reynast að fylgja alþjóðlegum viðmiðunum og horfa til markaðsástands hverju sinni.

Fjárhagslegur aðskilnaður veiða og vinnslu

Innan starfshópsins komu fram óskir um að ræddir væru möguleikar á fjárhagslegum aðskilnaði veiða og vinnslu en á móti kom fram það sjónarmið að slíkur aðskilnaður væri til staðar nú þegar. Ákveðið var að taka ekki sérstaka afstöðu til málsins og ljóst að hluti starfshópsins væri mjög á móti sérstökum tillögum í þessa átt en rök þeirra sem fylgjandi eru fjárhagslegum aðskilnaði veiða og vinnslu er að finna í fylgiskjali.

Sjónarmið Samtaka eigenda sjávarjarða

Í ársbyrjun 2010 fjölgaði í starfshópnum þegar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði Björn Erlendsson sem fulltrúa Samtaka eigenda sjávarjarða (SES) og tók hann þátt í starfi hópsins frá og með 6. fundi hans. Fyrir tilstilli Björns var ýmsum gögnum sem varða málstað samtakanna dreift á fundum starfshópsins. Ljóst var frá upphafi að áherslur og málflutningur Björns, fyrir hönd Samtaka eigenda sjávarjarða,var sjálfstætt mál sem þarfnaðist sérstakrar umfjöllunar og afgreiðslu. Á fundi þann 16. apríl 2010 lagði Björn Erlendsson fram tillögu, þar sem óskað var eftir því að skipuð yrði sérstök nefnd sem fengi það verkefni að komast að samkomulagi og skýra betur hver lögvarinn réttur sjávarjarða er m.t.t. eignarhalds á sjávarauðlindinni. Áður höfðu samtökin fundað með ráðherra og formanni starfshópsins vegna sama máls. Þessi beiðni var síðan ítrekuð með bréfi til ráðherra þann 8. júlí 2010.

Áhersluatriði sem samþykkt voru á aðalfundi SES eru eftirfarandi:

- *Að fá útræðisrétt sjávarjarða virtan á ný og staðfestan í núgildandi lögum um stjórn fiskveiða.*
- *Að vinna að því að eignarréttindi sjávarjarða innan netlaga, sem og tiltöluleg eignarhlutdeild í sjávarauðlindinni í heild, verði virt og í heiðri höfð.*

Stjórn SES óskar hér með eftir því að skipuð verði nefnd til að skoða lögvarða eignarréttarlega stöðu sjávarjárða í sjávarauðlindinni. Það er álit stjórnar SES að hlutverk hennar verði að komast að samkomulagi og skýra betur hver þessi lögvarði réttur er, þannig að niðurstaðan nýtist við endurskoðun laga um fiskveiðistjórnunina. Ef ekki næst samkomulag um málið í nefndinni verði gerðardómur fenginn til að skera úr álitamálum.

Það er sjónarmið eigenda sjávarjarða að þeir séu einu aðilarnir sem eiga lögvarinn eignarrétt í sjávarauðlindinni samkvæmt lögum frá Alþingi og að sá réttur hafi verið staðfestur í áliti Mannréttindadómstóls Evrópu. Fram kemur í áliti Mannréttindadómstóls Evrópu að það sé niðurstaða dómsins að réttur kæranda til þess að stunda fiskveiðar í netlögum úti fyrir sjávarjörðinni sem um ræðir hafi lögformlega stofnað til „eignar“ í skilningi 1. gr. samningsviðauka 1.

Það er mat meirihluta starfshópsins að skynsamlegt og gagnlegt gæti reynst að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði slíka nefnd sem fengi það eina hlutverk að draga fram öll þau gögn sem kunna að varða þetta einstaka en um leið flókna mál, og vinna með þau á þann hátt að komast megi nær niðurstöðu í málinu. Tekið verði tillit til þeirrar niðurstöðu sem fæst við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Starfshópurinn taldi málefnið of sérhæft og umfangsmikið til að leiða það til lykta innan þessa hóps.

Auðlindasjóður

Umræða um auðlindasjóð er almenns eðlis og ljóst er að komi til stofnunar sjóðsins þá ráðast útfærslur af því hvaða leið verður farin við fiskveiðistjórnun og þá sérstaklega úthlutun aflaheimilda.

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs segir undir liðnum „brýnar aðgerðir“: *„Stofna auðlindasjóð sem fer með ráðstöfun fiskveiðiréttinda í eigu þjóðarinnar. Arður af rekstri sjóðsins renni til atvinnuuppbyggingar“*.

Fram kom að sjóðnum þyrfti að vera heimilt að eiga aflaheimildir og úthluta eftir sérstökum reglum. Hugmyndin með stofnun sjóðsins er að arður af öllum auðlindum í þjóðareign, þ.m.t. sjávarauðlindum, gangi í einn auðlindasjóð/þjóðarsjóð sem hefði það hlutverk að styðja við ríkissjóð og efnahagslífið. Starfshópurinn útfærði ekki nánar hugmyndir um hlutverk sjóðsins og vísar því til áframhaldandi vinnu við endurskoðun laga um stjórn fiskveiða.

Álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna

Þann 13. desember 2007 var íslenska ríkinu birt álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna frá 24. október sama ár í tilefni af kæru tveggja Íslendinga frá 15. september 2003 um brot gegn rétti þeirra til jafnræðis sem tryggður er með 26. gr. alþjóðlegs samnings um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (SBSR).

Áliti Mannréttindanefndarinnar, minnisblaði skrifuðu af lögfræðingunum Björgu Thorarensen, Karli Axelssyni og Arnari Þór Stefánssyni um álitið og tillögur að mögulegum viðbrögðum við því, auk svars Einars K. Guðfinnssonar þáverandi sjávarútvegsráðherra fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands til Mannréttindanefndarinnar var dreift til meðlima starfshópsins í upphafi starfs.

Kæran laut að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu og þeim afleiðingum sem kærendur töldu það hafa fyrir sig. Þeir töldu sig hafa verið fórnarlömb brots gegn jafnræðisreglu 26. gr. SBSR þar sem þeir þyrftu lögum samkvæmt að greiða tilteknum hópi samborgara sinna fé til þess að geta haft atvinnu af fiskveiðum . Kærendur fóru fram á að vera veittur möguleiki til að stunda þá atvinnu sem þeir helst kjósa án þess að þurfa fyrst að yfirstíga hindrun sem í væru fólgin forréttindi fyrir aðra og vísuðu þar til grundvallarreglna um atvinnufrelsi og jafnræði. Þeir fóru jafnframt fram á greiðslu bóta vegna þess tjóns sem þeir hefðu orðið fyrir vegna íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að í lögum um stjórn fiskveiða sé annars vegar kveðið á um að það að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar, en hins vegar hafi aðgreiningin sem sett var fram, með vísan til framkvæmdar á þeim tíma sem er til umfjöllunar í kærunni (úthlutun aflahlutdeilda til einstaklinga og lögaðila), með sömu lögum verið gerð að varanlegum grundvelli eignarréttar að kvóta. Með því hafi rétti til að hagnýta sameign íslensku þjóðarinnar verið breytt í eignarrétt einstakra aðila. Þannig geti þeir sem upprunalega fengu úthlutað kvóta selt hann eða leigt á markaðsverði hverju sinni hafi þeir ekki hug á að hagnýta hann sjálfir í stað að honum sé skilað aftur til ríkisins til endurúthlutunar. Nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að þessi varanlegi einkaeignarréttur á kvóta til ákveðinna einstaklinga, kærendum til tjóns, sé ekki byggður á sanngjörnum forsendum og að um brot á ofangreindu ákvæði SBSR sé að ræða. Nefndin kemst jafnframt að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkinu sé skylt að ábyrgjast að kærendur fái raunhæfar úrbætur, þar á meðal fullnægjandi skaðabætur sem og að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið verði endurskoðað. Nánar um málsatvik, kæruna sjálfa og meðferð hennar og úrskurð má lesa í áliti Mannréttindanefndar, erindi nr. 1306/2004.

Í minnisblaði Bjargar, Karls og Arnars Þórs er fjallað nokkuð ítarlega um atvinnurétt og eignaréttarákvæði stjórnarskráarinnar (72. og 75. gr.) sem og íslenska dóma sem fallið hafa um fiskveiðistjórnunarkerfið. Þar kemur m.a. fram að álit mannréttindanefndar SÞ gangi gegn niðurstöðum landsréttar í öðrum málum. Íslensk stjórnvöld svöruðu áliti nefndarinnar þann 6. júní 2008, þar eru rakin viðhorf og viðbrögð íslenska ríkisins við álitinu. Þar kemur fram og er rökstudd sú afstaða að kærendum verði ekki greiddar skaðabætur né fiskveiðistjórnunarkerfinu umbylt í einum vettvangi en boðað að kerfið verið tekið til allsherjarskoðunar í náinni framtíð þannig að komið verði til móts við kröfur nefndarinnar, eftir því sem unnt er. Nefndin svarar þessu í ágúst sama ár og fagnar því að kerfið verði tekið til skoðunar og lítur svo á að ferillinn sé opinn og málinu ólokið. Íslensk stjórnvöld svara aftur, í bréfi dagsettu 26. febrúar 2009, undirrituðu af þáverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra Steingrími J. Sigfússyni þar sem útskýrðar eru tafir á gangi mála og óskað skilnings í þeim

efnum og jafnframt kemur fram að sitjandi stjórnvöld hafi óskað eftir skoðun á stjórnarskrá lýðveldisins þar sem m.a. verði skilgreint að auðlindir sjávar séu eign þjóðarinnar.

Samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu er nú unnið að greinargerð til þess að svara mannréttindanefnd SÞ. Í þeirri greinargerð er lögfesting á strandveiðum kynnt og þar með bent á ákveðna opnun sem orðið hefur í íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu sem bjóði uppá aðgang annarra en handhafa aflaheimilda að auðlindinni.

Sjónarmið fulltrúa LÍÚ hvað varðar álitið er að það sé með öllu óskuldbindandi fyrir Ísland og taki ekki mið af íslenskum veruleika. Hæstiréttur Íslands hafi þegar dæmt um þau álitaefni sem mannréttindanefndin fjallaði um og hann hafi endanlegt dómsvald í þessum efnum. Í málflutningi þeirra aðila, að mati fulltrúa LÍÚ, sem vilja gera mikið úr meirihlutaáliti mannréttindanefndarinnar, sé að finna þversagnir þar sem sami meirihluti nefndarinnar kemst að þeirri skoðun í álitinu að aflaheimildir séu einkaeign útgerðarinnar.

Mikið var rætt um álitið innan starfshópsins og mat flestra fulltrúa hans að það bæri að hafa til hliðsjónar og taka til ítarlegrar skoðunar.

Álit í máli Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 40169/05

Í kjölfar álits Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðarinnar kærði annar Íslendingur úrskurð íslenskra dómsvalda til Mannréttindadómstóls Evrópu. Sá hafði verið sakfelldur fyrir Hæstarétti Íslands fyrir fiskveiðibrot vegna veiða á grásleppu á óskráðum báti sínum í fiskveiðilandhelgi Íslands, án almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni eða grásleppuveiða. Maðurinn kvaðst hafa róið í netlögum tiltekinnar jarðar með leyfi landeiganda og taldi sig þess vegna hafa heimild til veiðanna. Niðurstaða héraðsdóms, síðar staðfest í Hæstarétti, var sú að löggjafanum væri heimilt að vernda nytjastofna í fiskveiðilandhelginni og stuðla að hagkvæmri nýtingu þeirra með því að banna landeigendum veiðar úr nytjastofnum innan netlaga sem og utan nema með fyrrgreindum sérstöku leyfum. Grundvöllur kæranda var sá að með dómi Hæstaréttar hefði verið brotið gegn friðhelgi eignarréttar hans til slíkra veiða, sem varinn er með 1. gr. 1. viðauka SBSR. Mannréttindadómstólinn vísaði málinu frá án athugasemda við íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið þar sem málið var álitið illa grundað af íslenska aðilanum og ekki tækt til endanlegrar meðferðar hjá dómstólnum. Fallist er á röksemdir íslenskra stjórnvalda að heimilt hafi verið að refsa fyrir brotið og einnig að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið feli ekki í sér takmarkanir sem brjóti gegn mannréttindum. Dómstóllinn hafnar því jafnframt að niðurstaða álitsins sem fjallað er um hér á undan hafi nokkur áhrif á þetta seinna mál en kærandi hafði sent það álit sem innlegg til að styðja kröfur sínar.

Niðurlag

Þó svo að fiskveiðum við Íslandsstrendur hafi um langa hríð verið stjórnað með takmörkunum í formi leyfilegs heildarafla, með sóknarstýringu og aflamarki, þá er réttur sérhvers Íslendings til að draga fisk úr sjó bundinn í fiskveiðilöggjöf. Þannig kveður 6. gr. núverandi fiskveiðilöggjafar á um að heimilt sé án sérstaks leyfis að stunda fiskveiðar í frístundum til eigin neyslu. Þó er áskilið að slíkar veiðar megi einungis stunda með sjóstöng og handfærum án sjálfvirknibúnaðar. Afla sem veiddur er samkvæmt heimild í þessari málsgrein er einungis heimilt að hafa til eigin neyslu og er óheimilt að selja eða fénýta hann á annan hátt.

Starfshópurinn telur mikilvægt í skýrslu sem þessari að ofangreindu lagaákvæði sé haldið til haga.

Skýrslu þessari er skilað til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, Jóns Bjarnasonar, 7. september 2010 bæði á rafrænu formi til frekari dreifingar sem og útprentaðri með fylgiskjölum og bókunum.

Heimildaskrá

Alþingi – Lagasafn. Ýmis lög, lagafrumvörp, umsagnir og tillögur. *http://www.althingi.is/vefur/lagasafn.html*.

Daði Már Kristófersson (2010). *Greinargerð um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja.* Unnið að beiðni starfshóps um endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Hagfræðideild Háskóla Íslands.

Deloitte (2009). *Mat á áhrifum fyrinignarleiðar á stöðu sjávarútvegs á Íslandi*. Reykjavík: Deloitte.

Forsætisráðuneytið (2000). *Auðlindanefnd. Álitsgerð.* Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Guðrún Gauksdóttir (2006). *Eru aflaheimildir eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar?* Í Pétur Kr. Hafstein (ritstj.) Guðrúnarbók. Guðrún Erlendsdóttir sjötug 3. maí 2006. Reykjavík. Hið íslenska bókmenntafélag 2006.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2010). *Skilvirkni markaða fyrir aflaheimildir*. Reykjavík: Hagfræðistofnun.

Jón Steinsson (2010). *Umsögn um greinargerð Daða Más Kristóferssonar um áhrif fyrningarleiðar á afkomu og rekstur útgerðarfyrirtækja*. Bandaríkin.

Jón Steinsson (2010). *Umsögn um greinargerð Háskólans á Akureyri á áhrifum fyrningarleiðar á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja*. Bandaríkin.

Nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu (1993). *Skýrsla til sjávarútvegsráðherra. Drög*. Reykjavík: Sjávarútvegsráðuneytið.

Sigríður Norðmann. Tölvupóstur – *Aðkoma ríkisins að gjaldþrotum einstaklinga og fyrirtækja vegna aflaheimilda*. 5. júlí. 2010.

Sigurður Líndal og Þorgeir Örlygsson (2000). *Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra.*

Sigurvin Guðfinnsson, Hannes Friðriksson og Kristján Þ. Davíðsson: *Sáttaleið í sjávarútvegi*. Fréttablaðið 23. janúar 2010.

Sjávarútvegsráðuneytið (2001). *Niðurstöður nefndar umendurskoðun laga um stjórnun fiskveiða ásamt fylgiskjölum*. Reykjavík: Sjávarútvegsráðuneytið.

Stefán B. Gunnlaugsson, Ögmundur Knútsson & Jón Þorvarður Hreiðarsson (2010). *Áhrif innköllunar aflaheimilda á stöðu íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja.* Akureyri: Rannsókna- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Bókun stjórnarflokkana við lokaafgreiðslu skýrslu samstarfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Í júní 2009 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra okkur fjögur í starfshóp til að endurskoða lög um stjórn fiskveiða. Starfshópnum var ætlað að skilgreina álitaefni og lýsa þeim. Hann átti að láta vinna nauðsynlegar greiningar og setja að lokum fram valkosti um leiðir til úrbóta. Hafa skyldi í huga að skapa greininni góð rekstarskilyrði til langs tíma en jafnframt reyna að ná sátt um stjórn fiskveiða. Allt þetta teljum við að starfshópurinn hafi gert.

Fulltrúar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs hafa haft að leiðarljósi samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar þessarar flokka frá því í júní 2009 við vinnuna í starfshópnum. Í störfum okkar í starfshópnum höfum við horft til þess að leita leiða til að uppfylla þau markmið yfirlýsingarinnar að fiskveiðar umhverfis landið verði *„hagkvæmar og skapi verðmæti og störf“* og séu sjálfbærar. Við höfum horft til þess að *“skapa greininni bestu rekstrarskilyrði sem völ er á og treysta þannig rekstrargrundvöllinn til langs tíma“*. Þá höfum við haft í huga að *„jafnframt verði leitað sátta um stjórn fiskveiða“ meðal þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar.*

Fagna ber að starfshópurinn tekur undir þá kröfu samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar að sett verði sérstakt ákvæði í stjórnarskrá, um náttúruauðlindir, ákvæði *sem undirstrikar að fiskistofnarnir umhverfis landið eru sameign þjóðarinnar* og þess gætt að *úthlutun aflaheimilda sé tímabundinn afnotaréttur*.

Í starfi hópsins var mikið fjallað um innköllun og endurúthlutun aflaheimilda sbr. samstarfsyfirlýsingu. Nauðsynlegt er að við innköllun og endurúthlutun aflaheimilda sé tryggt að ríkið sé ávallt handhafi aflaheimilda og ráðstafi þeim aðeins tímabundið til leigu eða afnota.

Ein leið til innköllunar og úthlutunar aflaheimilda var kynnt undir heitinu „Tilboðsleið“. Sú leið gæti að mati okkar uppfyllt þau atriði sem samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnarinnar fjallar um en þó aðeins með mun vandaðri útfærslum og sértækum lausnum. Engin sátt var hinsvegar um þá leið í starfshópnum.

Önnur leið að sama marki, sk. samningaleið, var einnig mikið rædd og felst í að innkalla aflaheimildir og úthluta þeim aftur með leigu- eða afnotasamningum. Ákveðnum hluta aflaheimilda yrði ráðstafað með slíkum samningum til núverandi handhafa aflamarks til ákveðins tíma. Jafnframt verði sérstakur „pottur“ fyrir ýmsar ívilnanir og bætur, sem og tengingu aflaheimilda við ákveðnar byggðir eða svæði, strandveiðar og fleira þess háttar. Ef eitthvert framsal verður leyft er heimilt að binda það skilyrðum og það fari fram á opinberum markaði. Þannig yrði framsal aflamarks, leiguframsal, í núverandi mynd stöðvað. Með þessum hætti verði m.a. brugðist við áliti Mannréttindanefndar SÞ.

Verði samningaleið farin þarf að setja skýr lög um réttindi og skyldur samningsaðila sem tryggðu að jafnræðis yrði gætt við úthlutun nýrra heimilda, aukningar, ráðstöfun nýrra tegunda eða heimilda sem falla til með einhverjum hætti. Ekki er gerð tillaga um ákveðna hlutfallsskiptingu á milli aflamarksheimilda í svokallaða potta en það er álit okkar að sá hluti sem fer í jöfnunarúrræði verði að tryggja rétt byggða eða svæða, s.s. með því að skilyrða að ákveðinn hluti aflaheimilda verði byggða- eða svæða tengdur og horfa verði til hagsmuna

fiskvinnslu, eins og skýrt kemur fram í skýrslunni. Skoða þarf vel fleiri skilyrði sem setja mætti fyrir samningum um leigu eða afnotarétt s.s. veðsetningu og að viðkomandi útgerðir starfi eftir gildandi kjarasamningum.

Ljóst er að í samstarfshópnum er mestur stuðningur við gerð leigu- eða afnotasamninga og að skilgreind verði í lögum skipting á milli samningsbundinna aflaheimilda og jöfnunarúrræða. Við teljum þess virði að fara þessa leið ef hún má verða til frekari sáttar meðal þjóðarinnar og hagsmunaaðila um fiskveiðistjórnunarkerfið. Slík leið sem og aðrar sem kynntar hafa verið í starfshópnum eru háðar frekari og ítarlegri útfærslu og ítrekum við að í áframhaldandi vinnu verði hvergi kvikað frá þeim grundvallaratriðum að auðlindir sjávar séu þjóðareign, þeim sé útlutað með leigu- eða afnotarétti, gegn gjaldi, og að gætt verði jafnræðis við úthlutun leigu- eða afnotaréttar við nýtingu auðlindarinnar.

Í skýrslunni eru gerðar ýmsar tillögur til úrlausnar á álitaefnum sem uppi hafa verið við stjórn fiskveiða á undanförnum árum. Sömuleiðis stillir starfshópurinn upp ýmsum valkostum sem rétt þykir að hafa í huga við framtíðarskipan laga um stjórn fiskveiða. Í þeim efnum teljum við fulltrúar stjórnarflokkanna, að nýta þurfi það besta úr fyrirliggjandi hugmyndum til að ná megi fram markmiðum stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar, um betra fiskveiðistjórnunarkerfi.

Björn Valur Gíslason
Guðbjartur Hannesson
Lilja Rafney Magnúsdóttir
Svanfríður Jónasdóttir

Bókun um fyrirvara Lilju Rafneyjar Magnúsdóttur við samningaleið við lokaafgreiðslu á skýrslu samstarfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða.

Starfshópur um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða hefur nú skilað af sér skýrslu og er mestur stuðningur af hálfu hópsins við svokallaða samningaleið.
Í skýrslunni kemur hins vegar hvergi fram nein endanleg útfærsla um samningsákvæði svo sem um skilyrði um meðferð aflaheimilda. Undirrituð telur því brýnt að í slíkum samningum við opinbera aðila séu m.a. lögð til grundvallar eftirfarandi atriði:

- Að framsal sé óheimilt nema með samþykki beggja samningsaðila og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sem m.a. tryggja að hugsanlegur ágóði renni til ríkisins.
- Framsal verði ekki heimilað hafi það í för með sér byggðaröskun. Ákvæði verði sett í samninga um byggðatengingu aflaheimilda til að styrkja búsetuskilyrði íbúanna og til að koma í veg fyrir byggðaröskun og frekari samþjöppun aflaheimilda.
- Skýr ákvæði séu sett um veðsetningu samninga sem háð séu samþykki beggja samningsaðila. Ef veðsetning verður heimiluð á annað borð þá verði hún takmörkuð við þarfir sjávarútvegsins.
- Að við innköllun allra aflaheimilda á einu bretti og endurúthlutunar á grundvelli nýtingarsamnings gegn gjaldi verði byggt á jafnræðissjónarmiðum.
- Að í samningum verði leiguframsal afnumið og tryggður opinber leigumarkaður með aflaheimildir sem nýtast m.a. til nýliðunar.
- Sett verði á aukin veiðiskylda handhafa veiðiheimilda þó takmörkuð tegundatilfærsla verði heimiluð eftir sem áður.
- Að ráðstöfun á aukningu aflaheimilda komi ekki sjálfkrafa inn á gildandi samninga og geti aukningin því nýst til nýliðunar og byggðatengdra aðgerða ásamt því að aflaheimildirnar verði settar á opinberan leigumarkað.
- Að tryggt sé að handhafi aflaheimilda samkvæmt samningi starfi eftir gildum kjarasamningi og brot geti þýtt riftun samninga.
- Setja verður almenn skilyrði fyrir gerð samnings svo sem um tilskilin rekstrarleyfi sem fela m.a. í sér skil á opinberum gjöldum. Á sama hátt verði sett ákvæði um riftun ef samningsaðili brýtur þau ákvæði sem sett eru.

Virðingarfyllst,
Lilja Rafney Magnúsdóttir

SAMTÖK FISKVINNSLUSTÖÐVA

Bókun fulltrúa Samtaka fiskvinnslustöðva í nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 4. júní 2009 var Samtökum fiskvinnslustöðva boðið að tilnefna fulltrúa í starfshóp um endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar. Í bréfinu kemur fram í hverju vinna starfshópsins skuli felast og þar segir að settir skuli fram valkostir um leiðir til úrbóta þannig að sjávarútveginum verði sköpuð góð rekstrarskilyrði til langs tíma, en jafnframt að sátt náist um stjórn fiskveiða.
Samtök fiskvinnslustöðva hefur þá skýru afstöðu að byggja skuli fiskveiðistjórn á fyrirkomulagi framseljanlegra aflaheimilda (aflahlutdeild og aflamark) þar sem rétthafar aflaheimilda hafa vel skilgreindan, varanlegan og tryggan rétt. Með því er best tryggt að rekinn sé sjálfbær og arðbær sjávarútvegur sem skilar þeim sem hann stunda og þeim sem byggja á honum með óbeinum hætti s.s. þjónustuaðilum, lánardrottnum og samfélaginu öllu mestum arði. Það er ekki einungis að öruggt lagaumhverfi tryggi rekstur sjávarútvegsfyrirtækjanna heldur skiptir það sköpum að þeir sem nýta fiskistofnana hafi að leiðarljósi langtímamarkmið um uppbyggingu og viðgang þeirra. Mikilvægt er að missa ekki sjónar á þessum grundvallaratriðum við umfjöllun um fiskveiðistjórnun. Það eru ekki eingöngu Íslendingar sem hafa séð mikilvægi þessara sjónarmiða varðandi fiskveiðistjórnun heldur eru þau viðurkennd um allan heim.
Það lá ljóst fyrir í upphafi að starfshópurinn var að taka að sér afar vandasamt verkefni. Meginatriðið sem fulltrúar Samtaka fiskvinnslustöðva hafa unnið eftir var að ná sátt um leiðir sem munu leiða til þess að markmiðið um góð rekstrarskilyrði til langs tíma og sátt um stjórn fiskveiða nái fram að ganga. Miklu skiptir að möguleikar til hráefnisöflunar og atvinnuöryggi starfsfólks sé áfram tryggt með beinum viðskiptun útgerðar og fiskvinnslu og á fiskmörkuðum. Vægi sjávarútvegsins í þjóðarbúskapnum hefur aukist mjög í kjölfar efnahags- og bankahrunsins og hefði hugmyndir um innköllun aflaheimilda náð fram að ganga haft gríðarleg áhrif á stöðu sjávarútvegsfyrirtækja og svipt eina af meginstoðum atvinnulífisins rekstargrundvelli, þegar þjóðin þarf á öllu sínu að halda.
Fjarvera fulltrúa SF í starfshópnum frá mars til loka júní á þessu ári í kjölfar samþykktar frumvarps landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra var til að undirstrika mikilvægi þess að starfshópurinn gæti unnið sín mikilvægu störf, án þess að sífellt væri gripið inn í verkefnið með lagasetningu sem raskaði tilganginum með starfi hópsins. Tímabundin fjarvera okkar úr nefndarstarfinu hafði þau áhrif að við tókum ekki þátt í fundum hópsins, en höfðum aðgang að flestum fundargögnum sem þar voru lögð fram , að frátöldu 2-3 vikna tímabili í júní sl.
Sá háttur sem viðhafður var við ritun skýrslunnar að geta þess að meirihluti starfshópsins sé sammála um ákveðna hluti, eða leggi þá til, án þess að tilgreina um hverja er að ræða gerir skýrsluna ómarkvissari en ella væri. Mikilvægt er að hafa í huga að fjölmargir aðilar skipuðu fulltrúa í starfshópinn til að sem flest sjónarmið fengju að koma fram. Fulltrúi SF í starfshópnum lagði fram heilstæðar tillögur í janúar 2010 sem vörðuðu nokkur meginatriði við stjórn fiskveiða, svo sem samningum um nýtingarrétt sjávarútvegsfyrirtækja til langs tíma og endurnýjun og framlengingu þeirra á samningstímabilinu og að aflaheimildir verði framseljanlegar. Þetta var gert með það fyrir augum að leggja grunninn að víðtækri sátt innan starfshópsins til þeirra valkosta sem starfshópurinn tæki afstöðu til.
Skýrsla starfshópsins með fylgiskjölum er æði viðamikil og þar koma fyrir mörg álitamál sem fengu umfjöllum í hópnum. Skiptar skoðanir innan hópsins til álitaefna í sjávarútvegi koma engum á óvart.
Í þessari bókun fulltrúa SF verður að endingu vikið að tveimur mikilvægum málum sem starfshópurinn ræddi og náði að lokum víðtækri sátt um. Í fyrsta lagi náðist sátt um að fara svokallaða **Samningaleið** er varðar samninga sjávarútvegsfyrirtækja um langtíma nýtingu

aflaheimilda og endurúthlutun en einstaka nefndarmenn hafa fyrirvara um ákveðin atriði. Í annan stað að mæla með því að áfram verði byggt á aflamarkskerfi við stjórn fiskveiða. Það er mikilvægt fyrir langt og strangt nefndarstarf að það skilaði að lokum þeirri niðurstöðu að hópurinn náði saman um þessi tvö grundvallaratriði um stjórn fiskveiða.
Samtök fiskvinnslustöðva leggja til í framhaldi af þessari skýrslu að farið verði í þá vinnu að útfæra nánar **Samningaleiðina** og að verkið verði unnið í sátt við hagsmunaðila í sjávarútvegi. Þetta er lagt til þrátt fyrir að samningaleið muni skerða núverandi rétt sjávarútvegsfyrirtækja. Við teljum það skipta miklu fyrir sjávarútveginn að tryggja stöðugleika í lagaumhverfi greinarinnar til langs tíma og um leið langtímahagsmuni í rekstri fyrirtækjanna í þessari mikilvægu atvinnugrein.
Þessi skoðun helgast að því að með því verði sköpuð víðtæk sátt um fiskveiðistjórnunina. Það er einnig forsenda af okkar hálfu að ásættanleg niðurstaða náist um **Samningaleiðina** í framhaldi af starfi starfshópsins m.a. um samningstíma, framlengingar samningstíma, framsal veiðiheimilda sem styrkir m.a. grundvöll smærri sjávarútvegsfyrirtækja. Þá er mjög mikilvægt að sátt náist um þann hluta aflaheimilda sem verði ráðstafað framhjá aflahlutdeild aflamarksskipa í sérstakan „pott“ sem inniheldur ýmsar ívilnanir sem fyrir eru og stjórnvöld hafa ákveðið á hverjum tíma með lagasetningu.

Reykjavík, 6. september 2010

Arnar Sigurmundsson

Sérálit fulltrúa Borgarahreyfingarinnar/Hreyfingarinnar

Undirritaður telur að skipun þessarar sáttanefndar hafi verið mistök og illa ígrunduð vegna þess að í þessari nefnd, svokallaðri „sáttanefnd“, var hagsmunaaðilum með sína vel launuðu starfsmenn att saman og með stjórnmálafólki í einn hrærigraut til að gera tilraun um finna lausn á kvótadeilunni. Undirritaður var óvænt tilnefndur í nefndina af Borgarahreyfingunni/Hreyfingunni þrátt fyrir engin stjórnmálatengsl við Borgarahreyfinguna/Hreyfinguna og því leit undirritaður ekki á sig sem pólitíkus í þessari nefnd heldur sem fulltrúa almennings og með hagsmuni almennings á Íslandi að leiðarljósi í nefndarstarfinu.

Skipun nefndarinnar eru eins og áður sagði mistök vegna þess að ljóst var frá upphafi hver niðurstaðan yrði hjá meirihluta nefndarinnar. Það þarf ekki annað en að skoða hvaða hagsmunir eru að baki nefndarmanna og ljóst er að flestir fulltrúar launþegasamtaka og vinnandi fólks í þessu landi hafa fyrir löngu stillt sér upp með fulltrúum stærstu samtaka atvinnurekenda í þessu landi eftir að hrunið varð haustið 2008 gegn hagsmunum almennings á Íslandi. Saman mynda þessir aðilar öfluga valdablokk sem ræður miklu í okkar samfélagi með digra ólýðræðislega lífeyrissjóðina sem öfluga kjölfestu í sínu bandalagi.

Það er með ólíkindum að engin krafa skuli verða gerð til stjórnmálaflokka og stjórnmálamanna í þessari nefnd að þeir upplýsi um peningalega styrki til sín frá hagsmunaaðilum í sjávarútvegi á liðnum árum. Þá er undirritaður að tala um styrki vegna prófkjörs nefndarmanna og flokkssjóði stjórnmálaflokkanna. Þessi nefnd er ekki skipuð með hagsmuni almennings í huga og því verður að meta niðurstöðu meirihlutans með ofangreind atriði í huga því þetta er endurómur frá gamla Íslandi sem féll og almenningur í landinu er látinn borga brúsann. Hagsmunaaðilarnir eru komnir saman í nefndina fyrir til tilstuðlan „Fjórflokksins“ að vinna starf pólitíkusanna á Alþingi sem eru ófærir um að taka á vandanum og standa í fæturna gagnvart peningaöflunum í landinu og verja hagsmuni almennings.

Undirritaður vill sjá breytingar til hins betra í fiskveiðistjórn Íslendinga, en ekki til hins verra. Tvær leiðir hafa verið mest til umfjöllunar á lokaspretti nefndarinnar. Samningaleið og tilboðsleið. Undirritaður telur rétt og nauðsynlegt að tilboðsleiðin verði fyrir valinu enda stuðlar leiðin að bættu viðskipta- og samkeppnisumhverfi í sjávarútvegi og ekki síst að bættum sjálfsögðum mannréttindum almennings þar sem aðgengi að veiðiheimildum verður á jafnréttisgrundvelli. Þó lengra mætti ganga, þá telur undirritaður að tilboðsleiðin sé í það minnsta nálægt því að uppfylla þær ströngu kröfur sem Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna hefur gert. Þær kröfur er ekki hægt að virða að vettugi, líkt og bersýnilega er gert með samningsleiðinni.

Samningaleiðin er versta mögulega útkoman sem nefndin getur lagt til þegar hagsmunir almennings eru hafðir í huga. Þetta er með svikayfirbragði sem felur í sér að kvótinn er í raun innkallaður og úthlutaður aftur til núverandi kvótahafa til „eignar“ næstu 15-30 árin með framlengingar ákvæðum. Þetta þýðir í raun óbreytt fiskveiðistjórnunarkerfi sem er að mati undirritaðs algjörlega óásættanleg niðurstaða fyrir almenning í þessu landi. Þrátt fyrir að ákveðnu magni/hlutfalli sé haldið í pottum eins og byggðkvóti, línuívilnun, strandveiðar og fleira, þá er þetta óbreytt kerfi og það sem verra er, það er fest í þessi með öllum þeim ókostum og skaðsemi fyrir hagsmuni almennings. Samningaleiðin skapa LÍÚ og SF fyrirtækjum fyrst og fremst einokunaraðstöðu í sjávarútvegi, bæði í veiðum og vinnslu sem bitnar á almenningi þar sem traðkað er á mannréttindum og réttur útgerðarmanna til að selja sig út úr greininni og þar með að skuldsetja þá sem vilja starfa í greininni er í hávegum hafður af stjórnmálamönnum þessa lands á kostnað hins almenna borgara.

Undirritaður telur að stjórnmálastéttin séu með óbreyttu kerfi að reyna að endurreisa fallið bankakerfi þar sjávarútvegur á Íslandi er skuldsettur við bankakerfið upp 500-600 milljarða króna. Það vekur furðu undirritaðs

að stjórnmálastéttin á Íslandi vilji viðhalda fiskveiðistjórnunarkerfi sem hefur komið sjávarútvegi í nánast óviðráðanlega skuldastöðu því það ætti að vera öllum ljóst að skuldsettur sjávarútvegur er kominn til þess að vera í óbreyttu kerfi. Það þýðir að megnið af afrakstri sjávarútvegs endar í vasa bankanna í formi vaxta og afborgana. Þá er verið tala um tugi milljarða árlega, en afraksturinn rennur ekki til almennings í formi skatta, launa eða eyðslu útgerðarmanna. Það verður ekkert að ráði eftir af rekstarhagnaði útgerða þegar búið er að greiða vexti og afborganir. Það er undirrituðum hulin ráðgáta hvers vegna stjórnmálastéttin vill verja hagsmuni bankanna, fjármagnseigenda og erlendra kröfuhafa föllnu bankana með því að gefa útgerðarmönnum kvótann.

Það virðist vera tilhneiging til að líta ekki á veiðiheimildir sem tækifæri til að afla tekna fyrir útgerðarrekstur heldur hefur viðhorfið verið að veiðiheimildir gegni einskonar hlutverki eignarhluta í auðlind. Það eitt, að afhenda tiltölulega fámennum hóp fiskveiðiauðlindir á silfurfati er aðför að lýðræðnu í landinu, enda löngu ljóst að íslenskur almenningur sættir sig ekki við slíkt fyrirkomulag. Sá eða hópur fólks sem ræður yfir auðlind sem gefur af sér megnið af útflutningstekjum þjóðarinnar og er með mikið sjóðstreymi þrátt fyrir skuldsetningu er valdamesti hópurinn í landinu í krafti þess valds sem auðurinn færir þeim.

Nefndin hefur rætt um ímyndaða nauðsyn þess að samræma lagaumhverfi nýtingu náttúruauðlinda en það er hornsteinn samningaleiðarinnar. Það er algjör óþarfi að mati undirritaðs vegna þess að stunda fiskveiðar eru mannréttindi íbúa strandbyggða þessa lands og í raun frumbyggjaréttur strandbyggðanna að nýta aðlæg fiskimið. Það eru ekki mannréttindi að byggja nýja Kárahnjúka eða reisa nýja Hellisheiðarvirkjun.

Undirritaður styður sem fyrr segir tilboðsleiðina og vill ennfremur að megnið af þeim fiskiafla sem veiddur er innan íslenskrar lögsögu fari á innlendan fiskmarkað eða er seldur í beinum viðskiptum milli útgerðar og fiskvinnslu á innlendu markaðsvirði. Undirritaður telur að vafasamt að nefndin setji fram tillögur varðandi stjórnarskrárákvæði þar sem nefndin hefur sýnt fram á vanhæfni sína til að gæta hagsmuna almennings í þessum málaflokki.

Verði samningaleiðin farin mun það þýða í raun að afnota-/nýtingarréttur fiskveiðiauðlindarinnar verður í raun einkavæddur og gefinn til núverandi kvótahafa. Undirritaður getur ekki lagt nafn sitt undir svo andþjóðfélagslegan gjörning.

Starf nefndarinnar hefur eingöngu miðað að því að ná sáttum við hagsmunaaðila um nýtingu nytjastofnanna, en markmiðið hefði í raun átt að vera að ná um það sáttum við þjóðina. Undirritaður telur því að það væri í anda góðs lýðræðis að leggja tillögur nefndarinnar fyrir þjóðaratkvæði, vilji stjórnvöld raunverulega fara að vilja þjóðarinnar um það með hvaða hætti þessi stærsta sameiginlega auðlind Íslendinga er nýtt.

Undirritaður vill þakka starfsfólki sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins fyrir góð kynni og gott samstarf.

_____

Finnbogi Vikar

Bókun fulltrúa Landssambands íslenskra útvegsmanna í nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Landssamband íslenskra útvegsmanna hefur þá skýru afstöðu að byggja skuli fiskveiðistjórn á fyrirkomulagi framseljanlegra aflaheimilda (aflahlutdeild og aflamark) þar sem rétthafar aflaheimildanna hafa vel skilgreindan, varanlegan og tryggan rétt. Með því er best tryggt að rekinn sé sjálfbær og arðbær sjávarútvegur sem skilar þeim sem sem byggja á honum með með beinum og óbeinum hætti og samfélaginu öllu mestum arði. Það er ekki einungis að öruggt lagaumhverfi tryggi rekstur sjávarútvegsfyrirtækjanna heldur skiptir það sköpum að þeir sem nýta fiskistofnana hafi að leiðarljósi langtímamarkmið um uppbyggingu og viðgang þeirra. Þá er nauðsynlegt að jafnræði sé haft í heiðri innan atvinnugreinarinnar. Mikilvægt er að missa ekki sjónar á þessum grundvallaratriðum við umfjöllun um fiskveiðistjórnun. Íslendingar hafa ekki einir séð mikilvægi þessara sjónarmiða heldur eru þau viðurkennd um allan heim.

Margir starfshópar hafa verið skipaðir á undanförnum áratugum til að fjalla um fiskveiðistjórnun. Óhætt er segja að rauði þráðurinn í niðurstöðum þeirra sé í takti við það sem að ofan er lýst.

Með bréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 4. júní 2009 var Landssambandi íslenskra útvegsmanna boðið að tilnefna aðila í starfshóp um endurskoðun fiskveiðilöggjafarinnar. Í bréfinu kemur fram í hverju vinna starfshópsins skuli felast og þar segir að settir skuli fram valkostir um leiðir til úrbóta þannig að sjávarútveginum verði sköpuð góð rekstrarskilyrði til langs tíma, en jafnframt að sátt náist um stjórn fiskveiða.

Við upphaf starfsins gerðum við grein fyrir því að markmið um góð rekstrarskilyrði til langs tíma og sátt um stjórn fiskveiða nást ekki með upptöku og uppboði á aflaheimildum sjávarútvegsfyrirtækjanna. Þvert á móti leiðir það til þess að flest sjávarútvegsfyrirtæki verða gjaldþrota með tilheyrandi afleiðingum fyrir efnahagslíf okkar Íslendinga. Þau augljósu sannindi að ef tekjur fyrirtækjanna eru frá þeim teknar leiði til ófarnaðar voru studd skýrslu Deloitte um áhrif fyrningarleiðar á íslenskan sjávarútveg og skýrðust enn betur eftir því sem starfi nefndarinnar vatt fram.

Strax í upphafi vinnu starfshópsins var ljóst að nefndarmenn voru meðvitaðir um þetta og því eru það vonbrigði að á lokastigum vinnunnar skyldi formaður nefndarinnar láta vinna fyrir sig tillögur um útfærslu á fyrningarleiðinni svokölluðu sem nú var kölluð „tilboðsleið“.

Eins og rakið er í skýrslu starfshópsins þá hurfum við tímabundið frá störfum hans. Ástæða þess var sú að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lagði fram svokallað „skötuselsfrumvarp“. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir heimild ráðherra til að ákveða veiði á skötusel til viðbótar útgefnu aflamarki sem nam allt að 80% umfram veiðiráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar. Með því var grafið undan starfi hópsins og forsendum fyrir þátttöku okkar. Eftir fundi okkar með forsætisráðherra, fjármálaráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, formanni og varaformanni starfshópsins í sumar var ákveðið að láta reyna á nýja nálgun í starfi starfshópsins og tókum við þá á ný þátt í starfi hans. Fjarvera okkar úr starfshópnum markar aðkomu okkar að starfi hans og skýrslu þessari.

Sá háttur sem viðhafður er við ritun skýrslunnar að geta þess að meirihluti starfshópsins sé sammála um ákveðna hluti eða leggi þá til án þess að tilgreina um hverja er að ræða í einstökum tilvikum gerir skýrsluna ómarkvissari en ella væri. Mikilvægt er að hafa í huga að fjölmargir aðilar skipuðu fulltrúa í starfshópinn til að sem flest sjónarmið fengju að koma fram, en ekki var valið í hann m.t.t. þess að þar myndaðist meiri- eða minnihluti sem réði afstöðu hópsins.

Starfshópurinn tók til umfjöllunar fjölmörg álitaefni. Í bókun sem þessari er ekki unnt að tilgreina hvaða tillögum hans við erum hlynntir eða mótfallnir og því munum við gera það á

öðrum vettvangi. Við gerðum fjölmargar athugasemdir við efni skýrslunnar sem ekki komust þar að. Við teljum rétt að gera hér grein fyrir nokkrum atriðum:
Í skýrslunni er vitnað til álits meirihluta Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Í því sambandi er rétt að taka fram að álit meirihluta nefndarinnar er ekki skuldbindandi fyrir Ísland. Hæstiréttur Íslands sem hefur hið endanlega dómsvald hefur dæmt að lög um stjórn fiskveiða standist ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði og atvinnufrelsi. Dómar hans gengu eftir að mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru endurskoðuð með með hliðsjón af ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu.
Í skýrslu Rannsókna- og þróunarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri (RHA) er ekkert fjallað um áhrif hugsanlegrar aukinnar gjaldtöku af sjávarútvegsfyrirtækjunum á íslenskan sjávarútveg, þá sem á honum byggja eða samfélagið í heild. Varðandi gjaldtöku af sjávarútveginum er einnig mikilvægt að hafa í huga að samkvæmt rannsókn Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á sambandinu á milli auðlindagjalds og skatttekna hins opinbera eru verulegar líkur á því að aukin gjaldtaka leiði til minni heildarskatttekna hins opinbera þegar fram í sækir.
Í skýrslu RHA er því haldið fram að hluti sjávarútvegsfyrirtækja þoli fyrningarleiðina svokölluðu en þá er gert ráð fyrir því að þau hætti starfssemi, selji eignir og greiði skuldir. Það er ekki markmið reksturs sjávarútvegsfyrirtækja frekar en annarra fyrirtækja að hætta starfsemi.
Varðandi hugmyndir um stjórnarskrárákvæði bendum við á að íslenska ríkið hefur í krafti fullveldisréttar síns allar heimildir sem það þarf til að setja lög og reglur um stjórn fiskveiða. Við teljum að hugtakið „þjóðareign“, sem ekki er til í lögfræðilegum skilningi, sé ómarkvisst og einungis til þess fallið að skapa rugling og réttaróvissu.
Í minnisblaði um „samningaleiðina“ er m.a. fjallað um að hluta aflaheimilda verði ráðstafað framhjá aflahlutdeild. Við teljum að í kynningu höfunda minnisblaðsins á efni þess hafi komið fram misskilningur á því hversu stórum hluta aflaheimilda hefur verið ráðstafað með þessum hætti á undanförnum árum. Samkvæmt upplýsingum Fiskistofu var á bilinu1,03% til 3,05% af heildarþorskígildum ráðstafað á þennan hátt á fiskveiðiárunum 2000/2001 – 2009/2010
Eins og fram kemur í skýrslu starfshópsins leggur allur starfshópurinn nema fulltrúi Borgara-hreyfingarinnar og fulltrúi samtaka fiskvinnslu án útgerðar til að svokölluð samningaleið verði farin. Í þessu sambandi er rétt að minna á að réttur sjávarútvegsfyrirtækja til aflaheimilda sinna er varinn af ákvæðum 72. greinar stjórnarskrárinnar hvort sem um beinan eignarrétt eða atvinnurétt er að ræða. Breytingar á lögum eða stjórnarskrá verða ekki gerðar nema að gættum þessum rétti hvort sem hann er tilkominn með veiðireynslu innan eða utan lögsögu eða kaupum á aflahlutdeild. Þrátt fyrir að samningaleið kunni í einhverjum tilvikum að skerða núverandi rétt sjávarútvegsfyrirtækja leggjum við til að sú leið verði farin þar sem breið samstaða náðist um hana í starfshópnum. Forsendan er sú að með því verði sköpuð víðtæk sátt um fiskveiðistjórnina. Það er einnig forsenda af okkar hálfu, þar sem starfshópurinn gerir ekki tillögu um einstök efnisatriði samningaleiðarinnar, að ásættanleg niðurstaða náist í framhaldi af starfi starfshópsins um samningstíma, skýrleika á framlengingu samningstíma, hversu stórum hluta aflaheimila verður ráðstafað framhjá aflahlutdeild og önnur atriði sem skipta máli. Með vísan til framangreinds mun Landssamband íslenskra útvegsmanna áfram vinna með stjórnvöldum að útfærslu á samningaleiðinni.

Bókun fulltrúa Framsóknarflokksins

Sjávarútvegur er undirstöðuatvinnugrein þjóðarinnar og mikilvægur hluti sjálfstæðis landsins vegna efnahagslegs mikilvægis og fæðuöryggis. Tugþúsundir Íslendinga hafa framfæri af sjávarútvegi og afleiddum störfum og undirstrikar það mikilvægi greinarinnar. Um svo mikilvæga atvinnugrein þarf að ríkja sem mest sátt þó svo fullkomin sátt mun líklega aldrei nást fremur en í mörgum öðrum atvinnugreinum. Afar mikilvægt er að greinin búi við stöðugleika og geti gert áætlanir til framtíðar. Ekki síður er mikilvægt að umgengni um auðlindir sjávar, líkt og aðrar aðlindir, sé með þeim hætti að þar sé ekki ógnað framtíðar nýtingu og uppbyggingu auðlindarinnar. Til að ná m.a. þessum markmiðum er mikilvægt að um nýtingu auðlindarinnar gildi skýrar reglur og er það eitt megin hlutverk fiskveiðistjórnunar. Það kerfi sem nú er við lýði nær þessu að miklu leiti þar sem sókn í takmarkaða auðlind er stjórnað og reynt að hámarka framlegð þjóðarinnar úr auðlindinni. Á einfaldan hátt má skipta deilum um auðlindina í þrennt: 1. Hverjir mega nýta auðlindina. 2. Hvernig það er gert. 3. Hversu mikið á að nýta. Deilurnar eru vitanlega flóknari en þetta eru megin línurnar.

Sú nefnd er nú líkur störfum hefur reynt að finna leiðir til að jafna þessar deilur og hefur tekist að leggja fram hugmyndir sem nýtast munu til að ná sátt um stærstu deilumálin. Sk. fyrningaleið er ekki fær leið og var þeim hugmyndum í raun hafnað á fyrstu mánuðum nefndarinnar. Aðrar leiðir voru ræddar og varð á endanum ljóst að sk. samningaleið var líklegust til sátta. Telur undirritaður að fara eigi þá leið en vil taka fram að gildistími samninga um nýtingarétt verður að vera hæfilega langur 20 – 40 ár. Endurnýjun samningsins skiptir mestu því án hennar geta þeir sem í greininni starfa ekki gert áætlanir til framtíðar. Fjárfestingar í fiskvinnslu, tækjum og tólum, bát uppá 30 milljónir eða togara uppá 5 milljarða króna eru ekki teknar nema framtíðarsýnin sé ljós. Afar mikilvægt er að ekki verði dregið úr tækifærum til tækniþróunar, endurnýjunar búnaðar, aukinnar verðmætasköpunar os.frv. Skýr ákvæði um endurnýjun samnings eru lykilatriði og telur undirritaður að endurnýjun samnings verði að taka til a.m.k. 20 ára í senn. Réttindi og skyldur handhafa veiðiréttar sem og ríkisvaldsins verða að vera skýr í samningnum.

Meginatriði samningaleiðarinnar felast því í samningi við rétthafa um afnotarétt að auðlindinni. þá gerir samningaleiðin jafnframt ráð fyrir að með skýrari hætti sé kveðið á um að auðlindin er sameign þjóðarinnar og tel ég rétt að í stjórnarskrá eigi að setja skýrt ákvæði um þjóðareign.

Í dag er greitt afnotagjald af auðlindinni sk. veiðigjald. Tel ég eðlilegt að samningar um nýtingu geri ráð fyrir að áfram verði greitt hóflegt gjald. Ekki hafa komið fram rök sem að mati undirritaðs mæla með því að horfið verði frá aflamarkskerfi við úthlutun aflaheimilda og því skynsamlegt að taka af allan vafa um að áfram verði það við haft. Undirritaður tekur undir tillögu um að innan aflamarkskerfisins verði tveir pottar þar sem hlutverk minni pottsins verður fyrst og fremst að halda utan um bætur og ívilnanir sem taldar eru nauðsynlegar m.a. til að bregðast við byggðasjónarmiðum. Má benda á þann möguleika að innan minni pottsins verði byggðakvóti og línuívilnun sameinuðu í dagróðrarívilnun þar sem hvatinn verður að landa til vinnslu í viðkomandi byggðalagi. Mikilvægt er að stærð pottanna verði ákveðin í lögum og þeir fylgi til jafns sveiflum í aflamarki.

Aflahlutdeild á að vera grunnur að úthlutun aflamarks og þegar úthlutað er í nýjum tegundum er réttast horfa til veiðireynslu enda vandséð hvað leið er réttlátari.

Hins vegar er tekið undir það að æskilegt væri að ná samspili reynslu og verðmætis afla en þannig mætti búa til hvata til hámörkunar verðmæta.

Framsal aflahlutdeildar (varanlegt framsal) og aflamarks (innan fiskveiðiársins) hefur kosti og galla. Ljóst er að framsal hefur stuðlað að hagkvæmari sjávarútvegi og gert smáum sem stórum fyrirtækjum mögulegt að bæta sinn rekstur og skila meiri verðmætum í þjóðarbúið. Hins vegar hefur framsal einnig leitt til deilna um fjármuni sem teknir hafa verið útúr greninni við sölu aflahlutdeildar. Langstærstur hluti aflahlutdeildar (kvóta) hefur skipt um hendur frá því fyrst var úthlutað. Flestir sem halda á heimildum í dag hafa keypt þær inna lagaramma sem þeim var settur. Mikilvægt er að framsal réttinda verði til þess að auka hagkvæmni sjávarútvegsins, skapa atvinnu og þannig auka við tekjur þjóðarbúsins. Þó heimild til framsals verði þrengd frá því sem nú er þá er framsal í einhverri mynd nauðsynlegt svo markmiðum um hagkvæmni, endurnýjun og atvinnu verði náð. Um aðferðir eru menn ekki sammála en mikilvægt að undirstrika að verðmyndun heimilda þarf að vera ljós.
Hafa verður í huga að aukin veiðiskylda getur leitt til þess að draga úr framboði á leigumarkaði, hækkað verð og takamarkað möguleika þeirra sem hafa leigt sér aflaheimildir. Markaður með leiguheimildir þar sem verðmyndun er gagnsæ og sanngjörn getur ýtt undir endurnýjun og fjölbreytni í greininni. Geymsluréttur og tegundatilfærsla eru hluti af því að reka eins hagkvæman sjávarútveg og hægt er hverju sinni. Breytingar á þessum atriðum þarf að skoða með það að leiðarljósi.
Hagsmunaðilar í sjávarútvegi eru gríðarmargir. Sjómenn, útgerðamenn, fiskverkendur, þjónustuaðilar, landverkfólk, sveitarfélög, iðnfyrirtæki ofl. ofl. Þessir aðilar verða að taka höndum saman um að auka veg greinarinnar. það eru þeirra hagsmunir og allra Íslendinga. Um einstaka aðra þætti verður ekki fjallað í þessari bókun.

Hvað sem um störf þessarar nefndar verður sagt þá er það mat undirritaðs að megin niðurstöður nefndarinnar skipti miklu.
Í fyrsta lagi er það skoðun meirihluta nefndarmanna að skýrt þurfi að kveða á í stjórnarskrá um þjóðareign á auðlindinni og er það lagt til. Þetta þýðir að aflahlutdeild verður nýtingaréttur en ekki eign.
Í öðru lagi er lagt til að farin verði samningaleið um úthlutun nýtingaréttarins. Langtímahagsmunir þjóðarinnar eru þeir að hámarka afrakstur greinarinnar þannig að hún geti fjárfest og greitt sanngjarna rentu til þjóðarinnar.
Í þriðja lagi mun samningaleið ýta undir að um auðlindir Íslands gildi svipaðar reglur hvort sem um er að ræða sjó, land eða vatn.

Meirihluti nefndarinnar leggur til samningaleið með það að leiðarljósi að reyna að koma á sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið. Sáttin byggir á samningum við ríkisvaldið um nýtingarétt. Það er því óskiljanlegt að forsætisráðherra, fulltrúi annars aðila samnings, skuli hóta þjóðaratkvæðagreiðslu um „kvótann“ þegar hyllir undir leið til sátta.
Er það etv. þannig að forsætisráðherra hafi aldrei ætlað sér að ná sátt heldur ná fram eigin hugmyndum sama hvað það kostar? Orð forsætisráðherra eru til þess fallin að halda við ósætti og skapa áframhaldandi óvissu um störf tugþúsunda Íslendinga, slíkt er óábyrgt og sýnir lítinn sáttahug.

Að lokum þakka ég samnefndarmönnum, starfsmönnum ráðuneytis og fiskistofu fyrir samstarfið.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Sameiginleg bókun Farmanna og fiskimannasambands Íslands, Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda, Sjómannasambands Íslands og VM – Félags vélstjóra og málmtæknimanna.

Eins og skýrsla starfshópsins um endurskoðun laganna um stjórn fiskveiðanna ber með sér eru mismunandi skoðanir uppi innan hópsins varðandi einstaka þætti um stjórn veiðanna. Því vilja undirritaðir fulltrúar í starfshópnum ítreka afstöðu þeirra samtaka sem þeir eru fulltrúar fyrir varðandi þá þætti í stjórn fiskveiðanna sem samtökin telja mikilvægt að tekið verði á við endurskoðun laganna. Undirritaðir að undanskildum fulltrúa Samtaka fiskframleiðanda og útflytjenda (SFÚ), fallast á að í grunninn verði svokölluð samningaleið farin, þar sem samið verði við útgerðir til um það bil 15 ára um nýtingarétt á auðlindinni. Samningaleiðin breytir þó ekki því að allir undirritaðir fulltrúar, f.h. samtaka sinna, vilja sjá ákveðnar breytingar á ýmsum atriðum varðandi framkvæmd fiskveiðistjórnunarinnar og leggja því áherslu á eftirfarandi:

- að ákvæði komi inn í stjórnarskrá íslenska lýðveldisins um þjóðareign á auðlindinni.
- að veiðiheimildir verði bundnar við skip.
- Að framsal á veiðiheimildum frá skipi verði bannað. Geti útgerð ekki nýtt veiðirétt sinn sjálf beri að skila umframrétti til ríkisins, sem síðan endurúthlutar réttinum til annarra eftir fyrirfram ákveðnum reglum. Þó verði útgerð heimilt að flytja veiðiheimildir milli eigin skipa og útgerð verði einnig heimilt að skipta við aðrar útgerðir á veiðiheimildum í einstaka tegundum, enda sé um jöfn skipti að ræða miðað við þorskígildisstuðla sem gefnir verða út opinberlega.
- að allur óunninn afli sem landað er verði seldur á markaði eða markaðsverð á innlendum fiskmörkuðum verði látið ráða í beinum viðskiptum.
- að í lög verði sett ákvæði um fjárhagslegan aðskilnað milli veiða og vinnslu, á hliðstæðan hátt og kveðið er á um í raforkulögum nr. 65/2003. Þar sem óheimilt verði, út frá samkeppnissjónarmiðum, að fénýta aflaheimildir til niðurgreiðslu á hráefni í eigin vinnslur.

Að öðru leyti er vísað til skýrslunnar sjálfrar.

Reykjavík 6. september 2010.

f.h Farmanna- og fiskimannasambands Íslands

_____

Árni Bjarnason

f.h. Sjómannasambands Íslands

_____

Sævar Gunnarsson

f.h. VM – Félags vélstjóra og málmtæknimanna

_____

Guðmundur Ragnarsson

f.h. Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda

_____

Jón Steinn Elíasson

Bókun Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda.

Samtök fiskframleiðenda og útflytjenda, SFÚ, lýsa yfir eindregnum stuðningi við tilboðsleiðina sem þeir Þorkell Helgason og Jón Steinsson lögðu fram. Í huga SFÚ er tilboðsleiðin eina leiðin sem gæti verið grunnurinn að sátt við þjóðina, eiganda auðlindarinnar, auk þess sem sú leið er sú eina sem fallið getur að stjórnarsáttmála stjórnarflokkana. Samningaleiðin telst í raun nýtt orðalag á sömu aðferðafræði sem mun loka kerfinu enn frekar en nú er í stað þess að opna það eins og eðlilegt væri.
SFÚ skorar á stjórnvöld að stuðla að gegnsæjum og eðlilegum viðskiptum með aflaheimildir og er krafa SFÚ að öll viðskipti með aflaheimildir fari í gegnum opinberan markað.
Verði samningaleiðin engu að síður farin er það skoðun SFÚ að einungis skuli samið við þá aðila sem hafa fjárhagslega burði til að stunda rekstur áfram, útgerðarfyrirtæki verði því að standast greiðslumat áður en til úthlutunar komi.
Áður en ákvörðun er tekin um hvaða leið verður farin, leggur SFÚ til að eftirfarandi óháðar athuganir verði gerðar:

- Hvaða þjóðhagsleg áhrif hvor leið fyrir sig hefur, þ.m.t. hvaða áhrif þær hafa á tekjur ríkissjóðs.
- þjóðhagsleg áhrif þess að bannað verði að senda óunninn og óvigtaðan fisk úr landi óseldan en allur afli verði þess í stað seldur á innlendum fiskmarkaði þar sem erlendir aðilar geta stofnað ábyrgðir og keypt fisk í raunverulegri samkeppni við innlenda aðila.
- Hvaða áhrif það hefði á rekstur útgerða ef verðlagsstofa yrði lögð niður og markaðsverð sem skapast á opnum og frjálsum fiskmarkaði yrði látið ráða í beinum viðskiptum með fisk.

Eitt af þeim atriðum sem lögð var áhersla á í skipunarbréfi starfshópsins var að finna leið til að ná þjóðarsátt um breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu.
SFÚ skorar á stjórnvöld að leggja samningaleiðina og tilboðsleiðina fyrir þjóðina í þjóðaratkvæðagreiðslu, á annan hátt telja SFÚ að örðugt verði að ná sátt við þjóðina um breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu.
Jafnframt ítrekar SFÚ þá afstöðu sína að við endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun verði nauðsynlegt að líta til samkeppnissjónarmiða í fiskvinnslu og komið verði í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun sem innbyggð er í núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi þar sem útgerðir geta fénýtt aflaheimildir sínar til að niðurgreiða hráefni í sínar eigin vinnslur.
Að öðru leiti er vísað í sameiginlega bókun Farmanna- og fiskimannasambands Íslands, Samtaka fiskframleiðenda og útflytjenda, Sjómannasambands íslands og VM – Félags vélstjóra og málmtæknimanna, svo og umræður í skýrslunni sjálfri.
Bókun þessi var samþykkt á stjórnarfundi SFÚ þann 1. september 2010
Reykjavík 6. sept. 2010
F.h. SFÚ

_____
Jón Steinn Elíasson

Bókun Starfsgreinasamband Íslands

Við lokaafgreiðslu skýrslu starfshóps um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Fulltrúi Starfsgreinasambands Íslands í endurskoðunarhópi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um breytingar á lögum um fiskveiðistjórnun telur að með tillögum starfshópsins sé verið að leggja ákveðinn grunn að sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið. Tillögurnar taki mið af grundvallarsjónarmiðum og áherslum Starfsgreinasambandsins í sjávarútvegsmálum.

Vissulega hefði undirritaður viljað sjá að starfshópurinn legði fram ákveðnari tillögur um innköllun aflaheimilda, enda um skýlausa þjóðareign að ræða. Með tillögum hópsins eru hins vegar stigin ákveðin skref í þá átt að sætta ólík sjónarmið hagsmunaaðila og skapa þar með stöðugleika og festu í greininni, þ.m.t. ráðstöfun veiðiheimilda á nýjum grundvelli sem stjórnarskrárbundinni þjóðareign.

Undirritaður telur eðlilegt að áfram verði stuðst við aflamarkskerfið við stjórn fiskveiða og hámarkshandhöfn aflaheimilda verði takmörkuð. Til að sátt náist um fiskveiðistjórnunarkerfið er jafnframt afar mikilvægt að skýrt ákvæði um þjóðareign á auðlindum sjávar komi inn í stjórnarskrá íslenska lýðveldisins. Öðruvísi verður aldrei sátt meðal þjóðarinnar í þessu mikilvæga máli enda fullkomlega eðlilegt að eignarhald og forræði sé í höndum þjóðarinnar.

Undirritaður er jafnframt þeirrar skoðunar að farsælast sé fyrir íslenskan sjávarútveg að fara svokallaða samningaleið þar sem aflaheimildum verði skipt upp í potta með ákveðnum hætti sem föstu hlutfalli af útgefnum veiðiheimildum. Þannig verði m.a. tryggt að ákveðnu hlutfalli aflaheimilda verði veitt til byggðatengdra aðgerða og félagslegra þátta. Samningaleiðin fæli í sér að gerður yrði tímabundinn samningur við útgerðaraðila um nýtingu aflaheimilda þar sem auðlindinni væri ráðstafað af ríkinu gegn eðlilegu gjaldi.

Ein af niðurstöðum meirihluta starfshópsins er að við úthlutun veiðiheimilda sé mikilvægt að gætt verði byggðasjónarmiða, jafnræðis og atvinnufrelsis í samræmi við álit mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna. Markmiðið verði að hámarka afrakstur auðlindanna og tryggja sjálfbæra nýtingu fiskistofna við Ísland með hagsæld sjávarbyggða og þjóðarbúsins að leiðarljósi. Þannig að allir, ekki bara sumir, fái eðlilegt afgjald af auðlindinni.

Starfsgreinasamband Íslands hefur lengi haft sterkar skoðanir á stjórnun fiskveiða enda með fiskvinnslufólk innan sinna raða. Meðal áhersluatriða í stefnu sambandsins er að spornað verði gegn útflutningi á óunnum fiski veiddum í íslenskri landhelgi. Þess í stað verði aflinn boðinn upp á íslenskum mörkuðum þannig að íslensk fiskvinnsla geti keppt við erlenda fiskverkendur um hráefnið. Þá verði útgerðarmönnum gert að veiða þær heimildir sem þeir hafa afnotarétt yfir á hverjum tíma. Framsal veiðiheimilda verði lagt af eða hert til muna. Settar verði reglur um ábyrgð kvótahafa gagnvart starfsmönnum, viðkomandi byggðalögum og samfélagslegi ábyrgð sem fylgir því að hafa með ráðstöfun sameinginlegra auðlinda þjóðarinnar að gera. Starfsgreinasambandið styður áframhaldandi strandveiðar, byggðakvóta og línuívilnanir enda verði settar skýrar reglur um slíkar veiðar og afnotarétt með það að markmiði að efla sjávarbyggðir landsins. Starfsgreinasambandið hefur einnig bent á mikilvægi starfsmenntunar og nýsköpunar í sjávarútvegi jafnhliða því að eðlileg endurnýjun eigi sér stað í greininni. Þá er það skýlaus krafa sambandsins að fiskvinnslufólk fái notið arðsins í greininni með sama hætti og aðrir sem byggja afkomu sína á sjávarútvegi.

Undirritaður telur það umhugsunarefni að þrátt fyrir að gerðar hafi verið ákveðnar lagfæringar á fiskveiðilöggjöfinni á undanförnum árum, virðist sem ákveðnir aðilar í sjávarútvegi leitist sífellt við að finna leiðir til að komast fram hjá þeim. Þannig hefur þeim tekist að skapa deilur og koma óorði á íslenskan sjávarútveg. Því er ekki síst mikilvægt að vanda vel til verka í

öllum breytingum er viðkoma endurskoðun á fiskveiðilöggjöfinni og tryggja sem best að slíkir aðilar komist ekki upp með að setja sín fingraför á fiskveiðistjórnunarkerfið.
Það er skoðun mín að þær tillögur og valkostir sem settir eru fram í skýrslu starfshópsins séu vel til þess fallnar að leiða mörg deilumál í sjávarútvegi til lykta og skapa nauðsynlega sátt um stjórn fiskveiða til framtíðar.

Aðalsteinn Á. Baldursson, Fulltrúi Starfsgreinasamband Íslands í nefnd um endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu

Bókun fulltrúa Sjálfstæðisflokksins, Einars K. Guðfinnssonar.

Meginniðurstaða Endurskoðunarnefndarinnar kemur fram í eftirfarandi orðum í niðurstöðukafla skýrslunnar: „Meirihluti starfshópsins telur rétt að gerðir verði samningar um nýtingu aflaheimilda og þannig gengið formlega frá því að auðlindinni sé ráðstafað af ríkinu gegn gjaldi og að eignarréttur ríkisins sé skýr. Samningarnir skulu m.a. fela í sér ákvæði um réttindi og skyldur samningsaðila, kröfur til þeirra sem fá slíka samninga, tímalengd og framlengingu samninga, gjaldtöku, aðilaskipti, ráðstöfun, aflahlutdeilda sem ekki eru nýttar, meðferð sjávarafla o.fl..“

Hér er skýrt kveðið að orði. Starfshópurinn gerir það að tillögu sinni að byggt verði á aflamarks og aflahlutdeildarkerfi og að aflaheimildum sé ráðstafað með formlegum samningi til langs tíma, þar sem gert sé ráð fyrir að samningarnir verði framlengdir, nema því aðeins að um skýlaus samningsbrot verði að ræða.

Þessi leið sem varð ofan á, var borin saman við aðra kosti sem hafa verið nefndir í umræðunni. Jafn skjótt og samningaleiðin varð niðurstaðan, var öðrum leiðum, þ.m.t. fyrningarleiðinni í ýmsum útfærslum, hafnað. Það leiðir af eðli málsins, að um leið og ein leið er valin, eins og í þessu tilfelli, er verið að hafna öðrum. Mjög mikilvægt er að þetta verði lagt til grundvallar á komandi mánuðum.

Samningaleiðin er niðurstaða nær allra nefndarmanna, eftir að hafa farið yfir ýmsa þá kosti við fiskveiðistjórnun sem hafa verið ræddir. Til grundvallar liggja vandaðar úttektir sem meðal annars leiða í ljós með óyggjandi hætti að fyrning aflaheimilda muni hafa gríðarlega alvarlegar afleiðingar fyrir sjávarútveg okkar og þar með samfélagið. Það er þess vegna mjög þýðingarmikið að málin hafa skýrst að þessu leyti. Langtímasamningar um fiskveiðiréttindi, þar sem byggt er á aflahlutdeildum, ættu að skila þeim árangri að unnt verði að marka sjávarútveginum öruggt rekstrarumhverfi til langs tíma.

Þessi leið sem niðurstaða hefur orðið um í nefndinni er í samræmi við leikreglur þær sem gilda munu við nýtingu annarra auðlinda, þ.e. leigu á vatns og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins. Þar er gert ráð fyrir nýtingarsamningum til langs tíma með endurnýjunarákvæðum.

Tvennt þarf að leggja sérstaka áherslu á.

1. Úthlutun aflaheimilda samkvæmt samningaleiðinni verður til þeirra sem í dag hafa fiskveiðiréttindin. Mjög mikilvægt er að samningarnir verði til langs tíma, rétt eins og gilda mun við nýtingu orkuauðlinda sem ekki eru í einkaeigu. Samningstími í tilviki orkuauðlinda er miðaður við afskriftartíma orkumannvirkjanna og með skýru framlengingarákvæði. Miðað við þær forsendur má ætla að samningarnir í sjávarútvegsmálum taki mið af afskriftartíma og verði til langs tíma. Jafnframt að skýrt sé kveðið á um endurnýjun samninganna. Framundan er margs konar fjárfestingarþörf í sjávarútveginum. Ljóst er að ef einhver óvissa verður varðandi tímalengd samninganna um fiskveiðiréttinn eða endurnýjun þeirra, mun það bitna harðast á nýliðum og veikari fyrirtækjum, draga mjög úr vilja til fjárfestinga og þar með framförum. Slíkt rýrir og vilja og getu undirstöðuatvinnuvegar okkar til þess að taka þátt í uppbyggingu efnahagslífsins.

2. Gert er ráð fyrir í tillögum starfshópsins að lítill hluti af heildarúthlutun aflamarks fari til ráðstöfunar í byggðalegum, félagslegum og atvinnulegum tilgangi. Kveðið verður á um að sú úthlutun verði fest við tiltekna hlutdeild af heildarúthlutuninni. Nokkrum hluta aflamarksins hefur á undanförnum árum verið deilt út á þessum grunni, svo ekki er um stefnubreytingu að ræða. Niðurstaða nefndarinnar er á hinn bóginn að festa þessa hlutdeild, þannig að hún verði ætíð sama hlutfallið af úthlutuðum heildarkvóta. Það er mjög til bóta og í raun ein forsenda þeirrar niðurstöðu sem fengist hefur. Eðlilegast er að þessi úthlutun sé sama hlutfall af heildarúthlutun og fer núna til byggðakvóta, rækju- og skelbóta, línuívilnunar og strandveiða.

Verði um aukningu að ræða frá því hlutfalli má segja að verið sé að fyrna veiðirétt, sem er algjörlega óviðunandi og gengi þvert á anda þess samkomulags sem náðist í nefndinni.
Nú þegar þverpólitísk endurskoðunarnefnd, skipuð fulltrúum hagsmunasamtaka í sjávarútvegi hefur skilað af sér nær samhljóða áliti um meginatriði fiskveiðistjórnarinnar, er lögð mikil ábyrgð á herðar ríkisstjórnarinnar. Það verður í verkahring hennar að leggja fram frumvarp sem byggir á niðurstöðu nefndarinnar. Það frumvarp verður vitaskuld að fylgja þeirri meginlínu sem nefndin markaði og hér hefur verið lýst. Nefndarmenn tóku þátt í starfinu af fullri einurð og heilindum. Það var leitað málamiðlana og samkomulags í erfiðum úrlausnarefnum. Þegar því verki er lokið þá verður að ætlast til þess að ríkisstjórnin virði þann vilja og þá niðurstöðu sem þannig var fundin. Tilraunir til þess að víkja frá þeim meginsjónarmiðum sem liggja til grundvallar nær einróma niðurstöðu fjölskipaðrar nefndar ólíkra hagsmunahópa og stjórnmálaflokka, væri bara hægt að túlka sem rof á samkomulagi sem menn gerðu í góðri trú. Fyrirfram verður það hvorki ætlað né því trúað að tilraun verði gerð til slíks. Í trausti þess stendur undirritaður, fulltrúi Sjálfstæðisflokksins í endurskoðunarnefndinni, að þessari niðurstöðu sem finna má í áliti nefndarinnar.
Um ýmis álitamál varðandi tilteknar útfærslur sem ekki lúta að þessum megindráttum, varð ekki samstaða. Stjórnmálaflokkarnir og hagsmunasamtökin munu væntanlega kunngera afstöðu sína í þeim efnum, þegar tilefni er til. Afstaða mín og Sjálfstæðisflokksins mun mótast af því leiðarljósi sem við viljum fylgja varðandi breytingar á fiskveiðistjórnuninni. Við teljum afar brýnt að ætíð sé þess gætt að lög um fiskveiðimál tryggi sjávarútveginum gott rekstrarumhverfi, sveigjanleika og svigrúm til hagræðingar. Þess vegna á almenna fiskveiðilöggjöfin að stuðla að slíku. Vegna sérstöðu sjávarútvegsins er réttlætanlegt að ráðstafa litlum hluta fiskveiðiréttarins í öðrum tilgangi, svo sem nú er gert og flokkurinn hefur staðið að. Við styðjum að lög gildi um kvótahámark, teljum að breytingar sem dragi úr framsalsmöguleikum eigi að gerast á lengri tíma, svo sem áréttað er í niðurstöðu nefndarinnar. Algjört grundvallaratriði er að hver útgerð hafi ráðstöfunarrétt yfir sínum aflaheimildum og tryggt verði að virðiskeðjan frá veiðum til markaðar sé órofin. Þannig geta fyrirtækin skipulagt markaðsstarf sitt út frá öruggri vitneskju um aflahlutdeild sína.
Undirritaður fagnar því að niðurstaða sé fengin í erfiðu deilumáli. Til þess að það tækist, þurftu allir að sýna mikinn samstarfsvilja og sveigja frá ítrustu sjónarmiðum. Þessa niðurstöðu eiga stjórnvöld að virða og standa að því samkomulagi sem náðist með þessum hætti í nefndinni.

Bókun Landssambands smábátaeigenda

Guðbjartur Hannesson alþingismaður
formaður starfshóps um endurskoðun
laga um fiskveiðistjórnun

1. september 2010

Efni: *Bókun Landssambands smábátaeigenda við skýrslu starfshóps um endurskoðun laga um fiskveiðistjórnun*

Með þátttöku fulltrúa LS í starfshópnum vildi félagið leggja sitt af mörkum til að sátt geti náðst um fiskveiðistefnuna og málefni sjávarútvegsins.
Það er mat LS að skýrsla starfshópsins komi til móts við deiluefni sem gert hafa þeim sem nýta auðlindina erfitt fyrir á undanförnum árum. Einkum er þar átt við eignarhald á auðlindinni, en smábátaeigendur hafa ávallt litið svo á að sá veiðiréttur (atvinnuréttur) sem þeir hafa verði ekki frá þeim tekinn nema bætur komi fyrir.
Í skýrslu sáttanefndar er gert ráð fyrir að gerður verði samningur við handhafa veiðiréttar til langs tíma um nýtingar- / afnotarétt sjávarauðlindarinnar sem byggður verði á veiðiréttti hvers og eins. Þannig verði tryggt að þjóðinni verði áfram tryggður hámarks afrakstur af nýtingu auðlindarinnar. Landssamband smábátaeigenda getur fyrir sitt leyti samþykkt að mæla með því við félagsmenn sína að undirrita slíkan samning, en leggur á það áherslu að áframhaldandi uppbygging fyrirtækja og rekstrarumhverfi þeirra er í réttu hlutfalli við tímalengd samningsins og tryggt sé ákvæði um framlengingu hans. Það er mat LS að gildistími samnings þurfi að vera 40 ár.

LS hafnar alfarið öllum hugmyndum um fyrningu aflaheimilda og telur þær ganga þvert á yfirlýst markmið stjórnvalda varðandi sjávarútveginn.

Stærð þess veiðiréttar - hlutdeildar - sem samningur nær ekki til hefur ekki verið skilgreindur. Í skýrslunni kemur fram að hann skuli rúma þær sértæku aðgerðir sem nú eru svo sem byggðakvóta, línuívilnun, strandveiðar, bætur vegna viðkomubrests einstakra fiskistofna. LS leggur áherslu á að veiðiheimildir sem hér eru til umfjöllunar komi hlutfallslega jafnt í þorskígildum talið frá öllum núverandi veiðiréttarhöfum.

LS gerir sérstakar athugasemdir við mat meirihluta starfshópsins er varðar takmarkanir á framsali aflamarks. Einn af hornsteinum að hagkvæmni í aflamarkskerfi er frjálst framsal veiðiheimilda á opnum markaði. Skemmst er að minnast afleiðinga að breytingum sem urðu á markaði með veiðiheimildir á yfirstandandi fiskveiðiári sem olli því að veiðiheimildir í ýsu fyrir tugi milljóna nýttust ekki til verðmæta með veiðum. LS vekur athygli á að aðeins eru liðin sex ár frá því að krókaaflamarkskerfinu var komið á en aflamarkskerfið hefur verið við lýði í 27 ár.

LS leggur áherslu á að VS-afli verði með óbreyttu sniði með 8% hámarki.

LS vekur athygli á eftirfarandi tillögum, sem félagið hefur margsinnis bent á, til breytinga sem ekki koma fram í skýrslunni:

a. Línuívilnun nái til allra dagróðrabáta. (Vélabátar fái 4% ívilnun).
b. Um afla strandveiðibáta gildi sömu reglur og um VS-afla og undirmálsafla að hann verði ekki dreginn frá leyfilegum heildarafla fyrir úthlutun á grundvelli hlutdeilda.
c. Allur afli sem landaður er innanlands verði vigtaður þar áður en hann kemur til vinnslu.

f.h. Landssambands smábátaeigenda

_____
Arthur Bogason formaður

Bókun stjórnar Samtaka eigenda sjávarjarða

Heimasíða eigenda sjávarjarða er www.ses.is og eru þar ýmsar upplýsingar um Samtök eigenda sjávarjarða.

Samkvæmt beiðni starfshópsins hafa Samtök eigenda sjávarjarða komið á framfæri við starfshópinn hugmyndum þeirra um framtíðar fiskveiðistjórnunarkerfi, sbr. skjal, dags. 19. febrúar 2010 sem dreift var á fundi starfhópsins. Þar er í meginatriðum lýst yfir því hvernig samtökin vilja sjá fiskveiðistjórnunarkerfið í framtíðinni. Í fyrsta lagi, að eigendur sjávarjarða fái úthlutun á aflaheimildum í samræmi við eignarhlutdeild sína í auðlindinni. Í öðru lagi þá fái eigendur sjávarjarða að öðrum kosti hlutdeild í auðlindagjaldi í samræmi við eignarhlutdeild sína í auðlindinni að því tilskyldu að auðlindagjaldið sé fullt verð fyrir eignina í samræmi við stjórnarskrána.

Ennfremur hefur stjórnin upplýst um auglýsingu, dags. 3. október 2003, um lögvarða einkaeign sjávarjarða á hafsvæðinu í netlögum og að sjávarjörðum fylgir eignarhlutdeild í sjávarauðlindinni í heild, sem einnig var dreift á fundi starfshópsins.

Fulltrúi Samtaka eigenda sjávarjarða í starfshópnum var engu að síður sammála mörgum í starfshópnum um að farsælast væri ef samningar gætu náðst um nýtt fiskveiðistjórnunarkerfi. Tillögur höfu komið fram um hugmyndir um slíkar samningarleiðir í minnisblaði Lúðvíks Bergvinssonar og Karls Axelssonar, dags. 17. ágúst 2010. Í minnsblaðinu er aðeins um hugmyndir að ræða en ekki samningsdrög og fékkst það staðfest hjá Sigurvini Ólafssyni hjá lögfræðistofu Lúðvíks. Allir eigendur sjávarauðlindarinnar þurfa að koma að samningum um ráðstöfun hennar þ.m.t. eigendur sjávarjarða sem eiga netlögin. Að öðru leyti væru samningar marklausir.

Undirnefnd starfshópsins hafði það hlutverk að koma með tillögu að kafla í stjórnarskrána. Eftirfarandi bréf var skrifað af því tilefni og óskar stjórn Samtaka eigenda sjávarjarða eftir því að það fylgi bókun:

Hr. Einar K. Guðfinnsson, alþingismaður.
Starfshópur um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða.

einarg@althingi.is

Reykjavík, 27. ágúst 2010.

Sæll Einar.

Þakka þér fyrir skjalið Tillaga að kafla um Stjórnarskrána.

Mér finnst tillagan góð en óska að gera athugasemdir við eftirfarandi mgr. í tillögu þinni sérstaklega það sem er feitletrað:

Þá segir enn fremur í minnisblaðinu: „Undirritaðir eru þeirrar skoðunar að meginreglur um auðlindir, eignarhald þeirra, vernd og nýtingu eigi að réttu heima í stjórnarskrá. Þar yrði markaður sá rammi sem gilti um allar þær auðlindir sem ríkið á eða hefur forræði yfir og eftir atvikum mætti skilgreina sem þjóðareign eða sameign þjóðar á grundvelli tillagna Auðlindanefndar. Um einstakar auðlindir og nýtingu þeirra yrðu síðan í hverju tilviki sett sérstök lög sem tækju tillit til séreðlis og breytileika hverrar auðlindar, ávallt innan þess

ramma sem stjórnarskráin markaði almennt um auðlindir. **Fiskistofnar í sjó teljast til slíkra auðlinda og yrðu þar með verndarandlag slíks stjórnarskrárákvæðis".**

Engu er líkara en að í minnisblaðinu sé verið að gefa í skyn að fiskistofnar í sjó teljist til þeirra auðlinda að vera þjóðareign eða sameign þjóðarinnar og ríkið hefði forræði yfir þeim, en svo er ekki. Nú er það svo að hluti sjávarins, svo nefnd netlög eru í einkaeign, samkvæmt lagafyrirmælum Jónsbókar og síðar frá Alþingi Íslendinga og eru netlögin einn verðmætasti hluti sjávarins. Sjórinn og sjávarbotninn í netlögum er víða mikilvæg uppeldisstöð og þar er oft mikil fiskgengd. Lífríkið og sjórinn innan og utan netlaga er ein hreyfanleg og óskipt heild. Fiskveiðilandhelgi Íslands, sem miðast út frá landi, víðast út frá landi sem er í einkaeign, nær einnig yfir netlög og er því þessi séreignarréttur hluti af landhelginni. Hafið og lífríkið í netlögum, ásamt öllum gögnum og gæðum, fylgir sjávarjörðum og er eign eigenda sjávarjarða. Einn frjósamasti hluti hafsins er í netlögum og er lífríkið ásamt sjónum sjálfum á hreyfingu milli netlaga í einkaeign og ytra svæðis þar sem ríkið fer með umráð. Auðlindin er því óskipt sameign. Einnig er vísað til nýlegs álits Mannréttindadómstóls Evrópu nr. 40169/05 hvað viðvíkur eignarrétti sjávarjarðar en þar segir: *„Ennfremur er það niðurstaða dómsins að réttur kæranda til þess að stunda fiskveiðar í netlögum úti fyrir sjávarjörðinni sem um ræðir hafi lögformlega stofnað til „eignar" í skilningi 1. gr. samningsviðauka 1."*

Hér er augljóslega ekki farið með rétt mál í þessu minnisblaði og finnst mér því að sleppa ætti allri þessari mgr. um tilvitnun í það.

Bestu kveðjur

Björn Erlendsson,
í starfshópi um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða f.h. Samtaka eigenda sjávarjarða.

Stjórn samtakanna óskar einnig eftir því að í bókun komi fram það sem haft var eftir Eiríki Tómassyni, prófessor í lögum við Háskóla Íslands á 7. fundi nefndar um endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu, 19. febrúar 2010:

"Formaður (Guðbjartur Hannesson, innskot skýrsluritara) *spyr hvernig langtímaafnotaréttur hefur verið skilgreindur og hvort hugmyndir úr annarri auðlindalöggjöf séu yfirfæranlegar á fiskveiðilöggjöfina m.t.t. afnotaréttar.* ***Fram kom að eigendur sjávarjarða hafa réttinda að gæta. ET sagði netlög skapa eignarrétt, en ríkið má samt sem áður setja skilyrði um veiðar innan þeirra. Ef þessi réttur yrði innkallaður til ríkisins þyrfti að greiða bætur fyrir****.*
Rætt var um hversu vandasamt það er að skilgreina eign og afnot og þá sérstaklega að teknu tilliti til þess atvinnuréttar sem getur skapast af eignarrétti eða afnotarétti".

Þessum atriðum er ekki hægt að líta framhjá við endurskoðun á fiskveiðistjórnunarkerfinu.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið | Skúlagata 4, 150 Reykjavík
Sími 545 8300 | Bréfasími 552 1160 | www.sjavarutvegsraduneyti.is