Endurskoðunarnefnd

fiskveiðistjórnunar 2001

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR

2. SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR

2.1 STJÓRN FISKVEIÐA ... 7
2.2 GJALDTAKA OG AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM ... 8
2.3 BYGGÐIR ... 10
2.4 BROTTKAST ... 11
2.5 AUKIÐ FRJÁLSRÆÐI Í SJÁVARÚTVEGI ... 11

3. VERKEFNI NEFNDARINNAR

4. ÞRÓUN LAGA Á SVIÐI FISKVEIÐISTJÓRNUNAR ... 14

4.1 AFLAHLUTDEILDAKERFIÐ ... 14
4.2 KRÓKABÁTAKERFIÐ ... 17
4.3 ÖNNUR ATRIÐI ... 20

5. ÞRÓUN SJÁVARÚTVEGS

5.1 AFKOMA ... 21
5.2 FLOTI OG FJÁRMAGNSSTOFN ... 23
5.3 SKULDIR OG EIGIÐ FÉ ... 25
5.4 FRAMLEIÐNI ... 26
5.5 SÓKN ... 27
5.6 SAMÞJÖPPUN ... 27
5.7 FJÖLDI ÁRSVERKA ... 29
5.8 ÚTHAFSVEIÐAR ... 30
5.8.1 Þorskur ... 30
5.8.2 Úthafsrækja ... 31
5.8.3 Úthafskarfi ... 31
5.8.4 Grálúða ... 31
5.8.5 Síld ... 31
5.8.6 Loðna ... 32
5.8.7 Kolmunni ... 32
5.9 SMÁBÁTAR ... 33
5.10 ÁSTAND HELSTU NYTJASTOFNA ... 37

6. NIÐURSTÖÐUR AUÐLINDANEFNDAR

7. STJÓRN FISKVEIÐA

7.1 ÝMIS STJÓRNKERFI FISKVEIÐA ... 40
7.1.1 Sóknartakmarkanir ... 40
7.1.2 Magntakmarkanir ... 41
7.1.3 Aðrar stjórnunaraðferðir ... 42
7.2 NIÐURSTAÐA ... 42
7.2.1 Almennt ... 42
7.2.2 Smábátar ... 43

8. AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM

8.1 EIGNARRÉTTARLEG STAÐA VEIÐIHEIMILDA ... 45
8.2 SAMNINGAR UM AFNOTARÉTT ... 46

9. GREIÐSLUR FYRIR AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM ... 48

9.1 ALMENNT UM GJALDTÖKU ... 48
9.2 LEIÐIR VIÐ GJALDTÖKU ... 48
9.2.1 Fyrningarleið ... 48
9.2.2 Veiðigjaldsleið ... 49
9.2.3 Aðrar leiðir ... 50
9.3 ÚTFÆRSLA GJALDS FYRIR AFNOT AF FISKSTOFNUM ... 50

9.3.1 Staða íslensks sjávarútvegs *51*
9.3.2 Aðlögunartími *52*
9.4 EIGNAMYNDUN/SÖLUHAGNAÐUR 52
9.5 NIÐURSTAÐA 53

10. UMGENGNI UM AUÐLINDIR SJÁVAR .....

11. BYGGÐIR .....

11.1 BYGGÐAKVÓTAR 59
11.2 NÝ ATVINNUSTARFSEMI 60
11.3 FISKVINNSLUKVÓTAR 60

12. HANDHÖFN .....

12.1 GILDANDI REGLUR 61
12.2. ÝMIS SJÓNARMIÐ VARÐANDI HANDHÖFN AFLAHEIMILDA 61
12.2.1 Óbreytt skipan *61*
12.2.2 Engar hömlur á handhöfn *62*
12.2.3 Framsal til fiskvinnsluhúsa *62*
12.3 NIÐURSTAÐA 63

13. VIÐSKIPTI MEÐ AFLAHEIMILDIR .....

13.1 HÁMARK AFLAHLUTDEILDAR 64
13.2 TAKMARKANIR Á FLUTNINGI AFLAHEIMILDA 65
13.3 SKIPTI Á AFLARÉTTINDUM UTAN ÍSLENSKRAR LANDHELGI 65

14. RÉTTINDI EIGENDA SJÁVARJARÐA INNAN NETLAGA 65

GREINARGERÐ JÓHANNS ÁRSÆLSSONAR .....

GREINARGERÐ KRISTINS H. GUNNARSSONAR 76

GREINARGERÐ ÁRNA STEINARS JÓHANNSSONAR 82

1. Inngangur

Með bráðabirgðaákvæði V laga nr. 1/1999, sem breyttu lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, var ákveðið að sjávarútvegsráðherra skyldi skipa nefnd til að endurskoða þau og að þeirri endurskoðun skyldi lokið fyrir lok fiskveiðiársins 2000/2001. Sjávarútvegsráðherra skipaði nefndina hinn 28. september 1999. Í skipunarbréfi ráðherra komu fram þau markmið er vinna skyldi að með endurskoðuninni og tillögum um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða. Í skipunarbréfi nefndarinnar segir þannig:

> *„Nefndinni ber að taka tillit til hagsmuna sjávarútvegsins, byggðanna og almennings í landinu í starfi sínu.*
>
> *Markmið breytinganna er að ná fram sem víðtækastri sátt landsmanna um fiskveiðistjórnunarkerfið. Þess skal þó gætt að fórna ekki markmiðum um skynsamlega nýtingu og bætta umgengni um auðlindir sjávar né heldur raska hagkvæmni og stöðugleika í greininni.“*

Í nefndina voru skipaðir Friðrik Már Baldursson hagfræðingur, sem jafnframt er formaður, Árni Steinar Jóhannsson alþingismaður, Kristinn H. Gunnarsson alþingismaður, Kristján Skarphéðinsson skrifstofustjóri í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu, Sighvatur Björgvinsson alþingismaður, Tómas Ingi Olrich alþingismaður og Vilhjálmur Egilsson alþingismaður. Sighvatur Björgvinsson vék úr nefndinni 12. mars 2001 og í stað hans var skipaður Jóhann Ársælsson alþingismaður. Starfsmaður nefndarinnar var Kristín Haraldsdóttir lögfræðingur í sjávarútvegsráðuneytinu en er hún hvarf til annarra starfa tók Kolbeinn Árnason lögfræðingur í sjávarútvegsráðuneytinu til starfa fyrir nefndina þann 1. nóvember 2000.

Nefndin kom saman til fyrsta fundar þann 5. nóvember 1999 og hefur samtals haldið fjörutíu fundi. Við upphaf nefndarstarfs var hlutverk nefndarinnar afmarkað og nálgun að viðfangsefni hennar rædd. Var nefndin sammála um að samkvæmt erindisbréfi hennar væri starfsviðið vítt og að undir það falli öll álitaefni fiskveiðistjórnunar. Var því ákveðið að nefndin fjallaði um alla löggjöf er lýtur að fiskveiðistjórnun, m.a. lög. nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, lög nr. 57/1996, um umgengni um nytjastofna sjávar, lög nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, lög nr. 151/1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, auk þess að fjalla um reglur settar samkvæmt þessum lögum.

Ákveðið var að hefja starf nefndarinnar á umræðu um grundvallaratriði fiskveiðistjórnunar þar sem unnt væri að afmarka þau álitaefni sem nefndin þyrfti að fjalla um. Fulltrúar frá Hafrannsóknastofnuninni komu á þrjá fundi nefndarinnar. Á fyrstu tveimur fundunum var m.a farið yfir vísindalegar forsendur við ákvörðun heildarafla, aðferðir við stofnstærðarmælingar, yfirlit heildarafla helstu tegunda á öldinni, mat á áhrifum umhverfisþátta, reynslu af veiðiráðgjöf, vöktun og áhrif veiðitakmarkana og rannsóknir á hrygningu, klaki og nýliðun þorsks. Á þriðja fundi nefndarinnar með fulltrúum Hafrannsóknastofnunarinnar var ástandsskýrsla stofnunarinnar árið 2000 rædd. Fulltrúar Fiskistofu, sem einnig voru á fundinum, kynntu rannsóknir sínar á brottkasti afla og fram fóru umræður um það málefni.

Á fundum nefndarinnar voru ræddar mismunandi leiðir við fiskveiðistjórnun og m.a. var farið yfir erlendar skýrslur um mismunandi stjórnkerfi fiskveiða og reynslu af

þeim. Þá kom á fund nefndarinnar Kjartan Hoydal fyrrverandi yfirmaður Fiskimálastýrisins í Færeyjum og kynnti fiskveiðistjórnunarkerfið sem notað er í Færeyjum.

Nefndin leitaðist við að skilgreina þau álitaefni sem komið hafa upp vegna gildandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Í þeim tilgangi var leitað eftir víðtæku samráði og gagna aflað. Nefndin opnaði heimasíðu á netinu og gafst almenningi kostur á að koma upplýsingum og sjónarmiðum á framfæri með því að senda nefndinni tölvupóst. Nefndin boðaði hagsmunaaðila og hópa er láta sig fiskveiðistjórnun varða á sinn fund. Haldnir hafa verið fundir með fulltrúum Samtaka fiskvinnslustöðva, Farmanna- og fiskimannasambandi Íslands, Sjómannasambandi Íslands, Vélstjórafélagi Íslands, Landsambandi íslenskra útvegsmanna, Landssambandi smábátaeigenda, Landssambandi útgerða kvótalítilla skipa, Áhugahópi um auðlindir í almannaþágu, Landssambandi íslenskra fiskiskipaeigenda, Samtök fiskvinnslu án útgerðar, Bændasamtökum Íslands, Verkamannasambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Fjárfestingabanka atvinnulífsins og Landsbanka Íslands. Á fundunum var óskað eftir skoðunum aðila á gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi og fóru fram almennar umræður um kosti þess og galla.

Gagnaöflun nefndarinnar hefur fyrst og fremst lotið að söfnun fyrirliggjandi gagna um fiskveiðistjórnun. Nefndin hefur safnað fjölda innlendra og erlendra skýrslna um málefnið sem unnar hafa verið á undanförnum árum. Við þá vinnu hefur verið haft samband við sérfræðinga á sviði hagfræði, lögfræði, stjórnmálafræði og mannfræði. Þá hefur nefndin fengið gögn frá auðlindanefnd, auk þess sem nefndin fékk formann hennar á fund. Auk þess að safna fyrirliggjandi gögnum fór nefndin þess á leit við Þjóðhagsstofnun og Byggðastofnun að unnar yrðu úttektir á áhrifum mismunandi fiskveiðistjórnunarkerfa á byggðaþróun. Þjóðhagsstofnun gerði einnig úttekt á tilfærslu aflahlutdeildar milli aðila og færslu fjármagns úr sjávarútvegi frá upphafi núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfis. Karl Axelsson hrl. vann greinargerð fyrir nefndina um lögfræðilega þætti hinnar svokölluðu samningaleiðar og Skúli Magnússon, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, vann álitsgerð um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða. Að auki fékk nefndin upplýsingar og efni frá Hafrannsóknastofnuninni og Fiskistofu. Margir aðrir sem hér eru ekki taldir hafa veitt nefndinni aðstoð og upplýsingar.

2. Samantekt og helstu niðurstöður

Farsæl stjórn fiskveiða er eitt stærsta hagsmunamál Íslendinga. Það er því grundvallaratriði í stefnumótun íslenskra stjórnvalda og sameiginlegt hagsmunamál allra landsmanna að búa sjávarútvegi traust lagaumhverfi, sem gefur jafnframt frelsi til athafna og möguleika á arðbærum rekstri. Sátt um þær leikreglur sem veiðar og vinnsla búa við er því gríðarlega mikilvæg. Deilur um stjórn fiskveiða hafa hinsvegar verið háværar á síðustu árum og er gagnrýnin af margvíslegum toga en í þrenningu þeirra hagsmuna sem nefndinni ber að taka tillit til, þ.e.a.s. sjávarútvegs, byggða og almennings, má segja að endurspeglist í meginatriðum mismunandi ástæður þessarar gagnrýni.

Rætur ágreinings um stjórn fiskveiða og aflamarkskerfið, sem verið hefur við lýði í núverandi mynd síðastliðinn áratug, má rekja til þess að fiskstofnarnir eru takmörkuð auðlind. Óheft sókn í þá með nútíma fiskiskipum leiðir í besta falli til óhagkvæmra

veiða, en í versta falli til verulegrar röskunar lífríkis sjávar og jafnvel algers hruns einstakra stofna. Þetta leiðir til þess að aðgang að gæðum, sem áður voru öllum frjáls til afnota verður nú að takmarka sökum almannaheilla. Þetta var á sínum tíma gert með þeim hætti að leyfisbinda fiskveiðar, koma aflamarkskerfinu á fót og úthluta aflaheimildum á grunni veiðireynslu. Sú ákvörðun byggði m.a. á því að upptaka kerfisins ylli sem minnstri röskun á högum einstakra byggðarlaga, útgerða og sjómanna.

Erindisbréf nefndarinnar tiltekur þrenns konar hagsmuni sem henni ber að taka tillit til. Nefndin skal í tillögum sínum gæta hagsmuna almennings. Þar má ætla að vísað sé til þeirrar gagnrýni sem aflamarkskerfið og úthlutun aflaheimilda á grunni veiðireynslu hefur sætt. Að gengnum dómi Hæstaréttar í máli er snerist um þennan ágreining er nú viðurkennt að löggjafanum var heimilt að ráðstafa veiðiheimildum með þessum hætti. Jafnframt er ljóst að sú krafa er uppi að þeir sem fá afnot af þessum fyrrum almennu gæðum greiði fyrir veiðiréttindi.

Nefndinni ber enn fremur í starfi sínu að líta til hagsmuna landsbyggðarinnar, en sjávarútvegur er þar lykilgrein. Það er því enn meira hagsmunamál landsbyggðarinnar í heild heldur en landsins alls að veiðar og vinnsla sjávarfangs sé og verði arðbær atvinnugrein sem er samkeppnisfær við aðra atvinnuvegi um vinnuafl og fjármagn. Hitt er aftur ljóst að vegna hagræðingar og tækniframfara vinna æ færri með beinum hætti við sjávarútveg. Þessi þróun hefur í sumum tilvikum leitt til röskunar í atvinnulífi sjávarbyggða, en eflingar annarra.

Nefndinni ber að taka tillit til sjávarútvegsins og gæta þess að raska hvorki hagkvæmni né stöðugleika í greininni. Nefndin túlkar þetta svo að tillögur hennar skuli miða í þá átt að sjávarútvegurinn í heild sinni búi við gott rekstrarumhverfi, að svo miklu leyti sem það er á valdi stjórnvalda að tryggja það. Þess ber hins vegar að gæta að hagsmunir mismunandi aðila innan sjávarútvegsins fara ekki ætíð saman, hvort heldur litið er til atvinnurekenda eða launþega.

Hagsmunir þeir sem nefndinni ber að líta til virðast stangast á að ýmsu leyti og því er nauðsynlegt að leita málamiðlunar milli þeirra. Aðalatriði málsins er þó að auðlindir sjávar séu nýttar á sjálfbæran hátt með heildarhagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi, því hagsmunum almennings, byggða og sjávarútvegs verður aðeins borgið ef sjávarútvegurinn er rekinn á hagkvæman hátt.

Í lögum um stjórn fiskveiða segir að markmið þeirra sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Meirihluti nefndarinnar telur að halda eigi fast við þessi meginmarkmið. Með því að tryggja hámarksafrakstur nytjastofnanna til langs tíma með lágmarkstilkostnaði getur sjávarútvegurinn lagt sitt af mörkum til að skapa traustar forsendur fyrir atvinnu og byggð í landinu. Í störfum sínum hefur meirihluti nefndarinnar haft þetta markmið að leiðarljósi, en jafnframt miðað að því að skapa almenna sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið með því að taka tillit til þeirra hagsmuna sem getið er í erindisbréfi nefndarinnar. Skoða ber tillögur þær er hér fara á eftir í þessu ljósi.

2.1 Stjórn fiskveiða

- **Meirihluti nefndarinnar leggur til að aflamarkskerfið verði áfram meginstoð fiskveiðistjórnunar hér á landi.**

  Meirihluti nefndarinnar telur að aflamarkskerfið hafi í meginatriðum náð því markmiði að stuðla að hagkvæmum fiskveiðum. Framleiðni hefur aukist verulega í fiskveiðum frá því 1983 og meira en í öðrum atvinnuvegum. Afkoma í sjávarútvegi hefur batnað þó enn sé arðsemi greinarinnar ekki umfram það sem gerist í öðrum atvinnuvegum. Eflaust ræður aflasamdráttur undanfarinna ára samhliða hagræðingu sem fjármögnuð er úr greininni sjálfri þar töluverðu. Það má því vænta þess að hagur greinarinnar batni þegar hægt verður að auka afla á ný og hagræðing undangenginna ára skilar sér að fullu í rekstri fyrirtækjanna. Þó almennir efnahagslegir þættir og umbreytingar á umgjörð sjávarútvegs almennt hafi vafalaust átt mikinn þátt í framleiðniaukningu og bættri afkomu er líklegt að stjórnkerfi fiskveiða hafi haft töluverð áhrif. Fræðileg rök og reynsla annarra þjóða leiða að sömu niðurstöðu.

  Aflamarkskerfi eitt og sér er þó ekki trygging fyrir arðbærri nýtingu fiskstofnanna og samhliða því er nauðsynlegt að móta nýtingarstefnu fyrir hvern stofn með hámarksafrakstur í efnahagslegum skilningi að markmiði. Svo hægt sé að byggja slíka nýtingarstefnu á traustum grunni þarf að efla hafrannsóknir á næstu árum m.a. með því að verja meiri fjármunum til þeirra.

- **Meirihluti nefndarinnar telur nauðsynlegt að ná betri stjórn á veiðum krókabáta og að rétt sé að gera það með því að lög nr. 1/1999 standi í meginatriðum óbreytt, en þau tóku gildi 1. september sl. Lagðar eru til aðgerðir til að auðvelda aðlögun krókabáta að breyttu lagaumhverfi og gera útgerð innan þess kerfis kleift að dafna.**

  Útgerð smábáta hefur vaxið mjög frá tilkomu kvótakerfisins og er orðin mikilvægur hluti af atvinnulífi á einstökum svæðum. Engu að síður er ljóst að veiðar smábáta samkvæmt þorskaflahámarks- og dagakerfi höfðu fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 aukist verulega og voru orðnar mun meiri en gert var ráð fyrir á meðan þeir sem hlíta aflamarkskerfi, þ.m.t. smábátar og önnur strandveiðiskip, hafa þurft að sæta skerðingu afla. Enn fremur var til staðar veruleg vannýtt sóknargeta í þorskaflahámarkskerfinu hvað varðar veiði á aukategundum (ýsu, steinbít og ufsa) og því hefði mátt búast við stórauknum afla þessara báta í aukategundum og samhliða niðurskurði aflaheimilda hjá aflamarksskipum ef gildistöku laganna hefði verið frestað.

  Gildistaka laganna hefur að óbreyttu í för með sér töluverðan samdrátt í veiðum á aukategundum hjá þeim bátum sem stunduðu veiðar í þorskaflahámarkskerfinu. Til að auðvelda aðlögun að þessum breytingum og þá sérstaklega fyrir þá aðila sem ekki höfðu mikla veiðireynslu á viðmiðunartímabili krókaaflamarks mælir meirihluti nefndarinnar með því að krókaaflamarksbátum verði úthlutað auknum heimildum í aukategundum, í samræmi við þær hugmyndir sem settar eru fram í fréttatilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins frá 20. ágúst sl. Að auki er lagt til að þeim sem störfuðu innan þorskaflahámarkskerfisins, hafa litla krókaaflahlutdeild í aukategundum og nýlega hafa fjárfest í krókabátum verði veitt fjárhagsleg fyrirgreiðsla samkvæmt nánar skilgreindum reglum.

Í núgildandi lögum er stærð krókabáta ekki takmörkuð og felst þá skilgreiningin á þessum flokki einvörðungu í þeim veiðarfærum sem notuð eru, þ.e.a.s. færum og línu. Meirihluti nefndarinnar telur að takmarka beri stærð krókaaflamarksbáta, en þó séu 6 tonna takmörkin sem áður var stuðst við óþarflega þröng m.a. af öryggisástæðum. Lagt er til að krókaaflamarksbátar megi vera allt að 15 brúttótonn að stærð.

Í núgildandi lögum er unnt að safna krókaaflaheimildum á bát sem er minni en 6 brúttótonn. Sé sá bátur stækkaður yfir 6 brúttótonn heldur hann heimildum sínum en óheimilt er að flytja krókaaflaheimildir til hans eftir stækkunina. Meirihluti nefndarinnar telur þessar hömlur ástæðulausar og leggur til að viðskipti með krókaaflamark og krókaaflahlutdeild verði frjáls milli þeirra báta sem stunda veiðar innan krókaaflamarkskerfisins enda verði miðað við að krókaaflamarks-bátar megi vera allt að 15 brúttótonnum að stærð. Lagt er til að framsal aflaheimilda milli aflamarkskerfisins og krókaaflamarkskerfisins verði óheimilt.

2.2 Gjaldtaka og afnot af veiðiheimildum

- **Meirihluti nefndarinnar telur æskilegt að skýra betur þau réttindi sem veiðiheimildir fela í sér.**

  Réttindin má skýra með því að skilgreina í lögum að um sé að ræða rétt til nýtingar fiskstofna. Hugsanlegt er að gera þetta með því að útfæra efni þeirra hugmynda sem settar voru fram af auðlindanefnd í umfjöllun hennar um svokallaðan þjóðareignarrétt í 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Nefndin ræddi einnig ítarlega þann möguleika að í þessu skyni yrðu gerðir samningar milli handhafa veiðiheimilda og ríkisins þar sem komist væri að samkomulagi um vel skilgreindan, tímabundinn rétt til veiða úr fiskstofnunum.

- **Meirihluti nefndarinnar telur mikilvægt að deilur um eignarhald og afnotarétt á nytjastofnum sjávar verði settar niður í samræmi við álit auðlindanefndar með því að marka stefnu um greiðslu fyrir afnotaréttinn með hliðsjón af afkomu fiskveiða. Þessi niðurstaða byggist á því að sjávarútvegurinn fái aukið svigrúm og verði gert kleift að bæta stöðu sína frá því sem nú er, greiða niður skuldir og auka hagnað. Þar skipta tvö atriði mestu: í fyrsta lagi að aukið verði frjálsræði í sjávarútvegi og í annan stað langtímastefnumótun og festa í lagaumhverfi og framkvæmd laga á sviði greinarinnar. Meirihluti nefndarinnar telur að fara beri leið veiðigjalds eins og hún var skilgreind af auðlindanefnd.**

  Nefndin ræddi nokkra kosti við álagningu greiðslna fyrir afnotarétt af auðlindum sjávar. Þær leiðir sem auðlindanefnd taldi koma til greina og kenndar eru við veiðigjald og fyrningu voru ræddar ítarlega, en einnig var skoðuð rækilega sú leið sem lýst hefur verið hér að framan og kennd er við samninga. Samningaleiðin var talin áhugaverð og hafa ýmsa ótvíræða kosti. Með samningunum má skilgreina afnotaréttinn, tímabinda hann og jafnframt má tengja gjaldtöku samningum sem gerir þá að nokkurs konar málamiðlun milli veiðigjalds og fyrningar. Ekki náðist samstaða um þessa leið og því varð niðurstaðan sú að halda sig innan þeirra marka sem álit auðlindanefndar setti og velja milli veiðigjalds og fyrningar. Þegar valið stendur milli þeirra tveggja kosta telur meirihluti nefndarinnar veiðigjald betri kost en fyrningarleið og leggur því til að sú leið verði farin.

Meirihluti nefndarinnar telur sanngjarnt að veita rúman aðlögunarfrest að veiðigjaldinu. Enn fremur er mikilvægt að draga úr óvissu um aðgerðir stjórnvalda og mætti gera það með ákvæðum um lágmarksfyrirvara að breytingum á gjaldtöku og reglum um úthlutun veiðiheimilda. Hér skal þó haft í huga að ákvæði um slíkan fyrirvara í almennum lögum binda ekki hendur löggjafans í framtíðinni.

- **Lagt er til að veiðigjaldið verði tvískipt, annars vegar fastur hluti sem taki mið af kostnaði ríkisins vegna stjórnar fiskveiða, en tekur ekki tillit til afkomu í sjávarútvegi og hins vegar breytilegur hluti sem tengist afkomu í greininni eftir nánar skilgreindum viðmiðunum. Á móti gjaldtökunni falli niður ýmis gjöld sem útgerðin ber nú. Afkoma í sjávarútvegi nú gefur ekki tilefni til frekari sérstakrar gjaldtöku og því verður að gefa greininni tíma til að aðlaga sig breytingunum og hagræða í rekstri sínum.**

  Lagt er til að kostnaðarhluti veiðigjalds verði fyrst lagður á í upphafi fiskveiðiársins 2004/2005 og verði þá 1 milljarður, en þá falli jafnframt niður gjald í Þróunarsjóð sjávarútvegsins, veiðieftirlitsgjald og fleiri sérgjöld á sjávarútveg. Enn fremur er lagt til að kostnaðargjaldið hækki í jöfnum þrepum í 1,5 milljarða fiskveiðiárið 2009/2010.

  Meirihluti nefndarinnar leggur til að hinn afkomutengdi hluti veiðigjalds komi til kastanna þegar verg hlutdeild fjármagns (framlegð) í sjávarútvegi er umfram 20% af tekjum. Lagt er til að 7,5% af vergri hlutdeild fjármagns umfram 20% af tekjum verði innheimt í veiðigjald. Jafnframt komi til samsvarandi lækkunar kostnaðargjalds þegar framlegð fer niður fyrir 20%, með gólfi í 15% af framlegð. Aðlögunartími að afkomutengda gjaldinu skal vera hinn sami og að kostnaðarhlutanum.

  Miðað við að framlegð sjávarútvegs í heild geti orðið svipuð og hjá sjávarútvegsfyrirtækjum á Verðbréfaþingi Íslands á fyrri hluta þessa árs yrði afkomutengt veiðigjald að loknum aðlögunartíma rúmlega 500 milljónir króna og veiðigjald í heild rúmir 2 milljarðar.

  Þegar heildarfjárhæð veiðigjalds liggur fyrir er lagt til að henni verði skipt á einstakar kvótabundnar tegundir innan aflamarkskerfisins og krókaaflamarkskerfisins í réttum hlutföllum við verðmæti þeirra samkvæmt þorskígildisstuðlum. Lagt er til að útfært verði sambærilegt gjald á sóknardagabáta. Gjald á hvert kíló af úthlutuðu aflamarki í hverri tegund yrði síðan reiknað út með því að deila aflamarki í kílóum í heildarfjárhæðina sem legðist á viðkomandi tegund. Kostnaðarhluti gjaldsins yrði innheimtur af handhöfum veiðiheimilda í upphafi fiskveiðiárs, en afkomutengdi hlutinn í lok fiskveiðiárs og tekur útreikningur þess mið af nýjasta fyrirliggjandi reikningsári.

  Meirihluti nefndarinnar telur æskilegt að tekið væri tillit til verðs á aflamarki við útreikning á skiptingu veiðigjalds. Ekki liggur fyrir opinberlega skráð verð á aflamarki og því er þetta vandkvæðum bundið við núverandi aðstæður, en lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að safna áreiðanlegum upplýsingum um viðskipti með aflamark sem hægt yrði að styðjast við í þessu skyni.

2.3 Byggðir

- **Meirihluti nefndarinnar leggur til að 350-500 milljónum króna verði varið árlega til þess að byggja upp atvinnulíf í öðrum atvinnugreinum en sjávarútvegi í þeim byggðarlögum sem treyst hafa á sjávarútveg. Einnig er lagt til að allt að fjórðungur veiðigjalds umfram einn milljarð króna renni til sveitarfélaga í samræmi við uppruna greiðslna. Til að styrkja byggðirnar enn frekar er lagt til að heimilt verði að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar með gilt fiskvinnsluleyfi.**

Meirihluti nefndarinnar bendir á að arðbærar veiðar og vinnsla er ein meginforsenda þess að sjávarbyggðir nái að dafna og laða til sín vinnuafl og fjármagn. Það skiptir því miklu fyrir landsbyggðina að sjávarútvegurinn sé öflug atvinnugrein sem hafi burði til að standa undir góðum lífskjörum. Gjöld fyrir afnotarétt af fiskstofnum munu að mestu greiðast af fyrirtækjum og einstaklingum á landsbyggðinni, ljóst er að það herðir á arðsemiskröfum sem mun flýta hagræðingu og tækniframförum og um leið fækkar þeim sem vinna með beinum hætti við sjávarútveg.

Fækkun starfa í sjávarútvegi hefur í för með sér fækkun fólks í sjávarbyggðum nema störf á öðrum sviðum komi til. Meirihluti nefndarinnar telur nauðsynlegt að gripið verði til sérstakra stuðningsaðgerða vegna aðlögunar byggðarlaga að aukinni hagræðingu í kjölfar gjaldtöku. Meirihluti nefndarinnar telur að í tengslum við slíkar aðgerðir beri að móta stefnu sem eflir nýsköpun og atvinnuþróun í sjávarbyggðum og leggur til að auknum fjármunum verði varið til að framfylgja þeirri stefnu. Þar virðist vænlegast að líta til styrkingar innviða á sviði samgangna, menntunar, upplýsingatækni, ferðaþjónustu og fiskeldis.

Eins og áður segir leggur meirihluti nefndarinnar til að 350 til 500 milljónum króna verði varið árlega til þess að byggja upp atvinnulíf í öðrum atvinnugreinum en sjávarútvegi í þeim byggðarlögum sem treyst hafa á sjávarútveg. Þessu fé verði varið til verkefna á sviði fimm ráðuneyta vegna mismunandi málaflokka og þeim verði falið að móta tillögur um ráðstöfun fjárins. Fyrir utan þessar sértæku aðgerðir á sviði byggðamála telur nefndin eðlilegt að hluti veiðigjalds, sem að mestu er greitt af fyrirtækjum á landsbyggðinni, renni til almennrar styrkingar sveitarfélaga sem treysta á sjávarútveg. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að allt að fjórðungur veiðigjalds umfram einn milljarð króna renni til sveitarfélaga í samræmi við uppruna greiðslna.

Vanda sumra sjávarbyggða má að hluta rekja til veikrar stöðu fiskvinnslu. Óstöðugt framboð á fiskmörkuðum gerir fiskvinnslu sem ekki rekur útgerð erfitt um vik og dregur þar með úr atvinnuöryggi á stöðum sem byggja á slíkum rekstri. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að heimilt verði að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar með gilt fiskvinnsluleyfi. Eðlilegt er að slíkt framsal svari að hámarki til þeirrar vinnslu er fram fer í viðkomandi fiskvinnslustöð. Þar kemur til greina að miða á hverjum tíma við það magn sem unnið hefur verið að jafnaði undangengin 2-3 ár.

2.4 Brottkast

- **Meirihluti nefndarinnar hvetur til að því starfi sem unnið hefur verið til að hamla brottkasti verði haldið áfram og það eflt.**

  Sérstaklega telur nefndin ástæðu til að styrkja eftirlit og m.a. kanna hvort hægt sé að beita upplýsingatækni í auknum mæli í því skyni, en einnig ber að athuga hvort hægt er að beita hagrænum hvötum til að stuðla að því að útgerðaraðilar komi með allan fisk að landi.

  Sönnunarfærsla í brottkastsmálum er erfið m.a. sökum þess að í núgildandi lögum um umgengni um nytjastofna sjávar er heimilað að henda fiski eða hluta fiskjar við ákveðnar kringumstæður. Lagt er til að kannaðir verði kostir og gallar þess að skylda útgerðaraðila til að koma með allan fisk að landi. Þetta hefur í för með sér aukinn kostnað, en ávinningur samfélagsins vegna betri möguleika á að framfylgja umgengnisreglum kann að réttlæta þann kostnað.

2.5 Aukið frjálsræði í sjávarútvegi

- **Tillaga meirihluta nefndarinnar um veiðigjald byggist á því að sjávarútvegsfyrirtækjum verði gert kleift að bæta stöðu sína m.a. með auknu frjálsræði í greininni. Með það að markmiði leggur nefndin til að rýmkaðar verði reglur um hámarksaflahlutdeild einstakra aðila og að takmarkanir á framsali aflaheimilda verði rýmkaðar.**

  Meirihluti nefndarinnar telur að ákvæði laga um stjórn fiskveiða hvað varðar hámarksaflahlutdeild á Íslandsmiðum séu óþarflega þröng. Að mati nefndarinnar koma þessar reglur í veg fyrir að hagkvæmni stærðarinnar sé nýtt og hamla sérhæfingu fyrirtækja og leggur meirihlutinn því til að þær verði rýmkaðar. Lagt er til að hámarkshlutdeild einstakra aðila í þorski verði 12%, en hámarkshlutdeild í öðrum bolfisktegundum verði 50%. Enn fremur verði samanlögð aflahlutdeild einstakra aðila að hámarki 12% óháð því hvort fyrirtækin eru í dreifðri eignaraðild.

  Á síðustu árum hafa heimildir útvegsfyrirtækja til flutnings aflaheimilda milli skipa mismunandi lögaðila verið þrengdar vegna inngripa ríkisins í samninga útgerðar og sjómanna. Við álagningu veiðigjalds er sanngjarnt að þessar takmarkanir verði rýmkaðar svo fyrirtækjum í sjávarútvegi verði kleift að nýta þann sveigjanleika sem aflamarkskerfið býður upp á og bæta með því afkomu sína. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að ákvæði um veiðiskyldu verði færð til fyrra horfs, þ.e.a.s. að veiða verði 25% úthlutaðs aflamarks á tveimur árum í stað 50% eins og kveður á um í núgildandi lögum.

  Meirihluti nefndarinnar telur að takmarkanir þær á framsali úthlutaðs aflamarks sem komið var á árið 1998 hafi reynst illa. Þessi höft hafa minnkað sveigjanleika í útgerð, dregið úr framboði og stuðlað að hærra verði á aflamarki og þar með gert kvótalitlum útgerðaraðilum erfitt fyrir. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að þessar takmarkanir verði afnumdar.

  Meirihluti nefndarinnar leggur áherslu á að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir því á alþjóðavettvangi að veiðiheimildir, sem úthlutað er eða kann að verða í tegundum sem aðeins finnast á úthafinu, verði framseljanlegar milli skipa sem skráð eru í

mismunandi löndum. Enn fremur verði tryggt að ekkert í íslenskum lögum hamli slíkum viðskiptum.

3. Verkefni nefndarinnar

Farsæl stjórn fiskveiða er eitt stærsta hagsmunamál Íslendinga. Þrátt fyrir að hlutdeild sjávarútvegs í þjóðarbúskapnum fari smám saman minnkandi er hann enn stærsta einstaka atvinnugreinin og sjávarafurðir eru burðarás í útflutningi okkar. Það er því grundvallaratriði í stefnumótun íslenskra stjórnvalda og sameiginlegt hagsmunamál allra landsmanna að búa einstaklingum og fyrirtækjum í veiðum og vinnslu traust lagaumhverfi, sem gefur jafnframt frelsi til athafna og möguleika á arðbærum rekstri. Sátt um þær leikreglur sem veiðar og vinnsla búa við er því gríðarlega mikilvæg. Deilur um stjórn fiskveiða hafa hinsvegar verið háværar á síðustu árum og er gagnrýnin af margvíslegum toga en í þrenningu þeirra hagsmuna sem nefndinni ber að taka tillit til, þ.e.a.s. sjávarútvegs, byggða og almennings, má segja að endurspeglist í meginatriðum mismunandi ástæður þessarar gagnrýni.

Rætur ágreinings um stjórn fiskveiða og aflamarkskerfið, sem verið hefur við lýði í núverandi mynd síðastliðinn áratug, má rekja til þess að fiskstofnarnir eru takmörkuð auðlind. Óheft sókn í þá með nútíma fiskiskipum leiðir í besta falli til óhagkvæmra veiða, en í versta falli til verulegrar röskunar lífríkis sjávar og jafnvel algers hruns einstakra stofna. Þetta leiðir til þess að aðgang að gæðum, sem áður voru öllum frjáls til afnota verður nú að takmarka sökum almannaheilla. Þetta var á sínum tíma gert með þeim hætti að leyfisbinda fiskveiðar, koma aflamarkskerfinu á fót og úthluta aflaheimildum á grunni veiðireynslu. Sú ákvörðun byggði m.a. á því að upptaka kerfisins ylli sem minnstri röskun á högum einstakra byggðarlaga, útgerða og sjómanna.

Í kjölfar samþykktar á þingsályktun, kaus Alþingi í júní 1998 níu manna nefnd, auðlindanefnd, sem hafði það hlutverk að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign. Bar nefndinni samkvæmt þingsályktuninni að skilgreina þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig með þær skuli farið. Þá bar nefndinni að kanna hvernig standa mætti að gjaldtöku fyrir afnot af slíkum auðlindum og möguleika á því að nota slíkt gjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skilaði sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta. Ítarleg álitsgerð auðlindanefndar lá fyrir í lok september árið 2000 og gagnaðist nefndinni mjög í störfum sínum.

Eins og áður sagði fara hagsmunir allra landsmanna saman í því að íslenskur sjávarútvegur sé rekinn á traustum grunni og skili hagnaði í þjóðarbúið líkt og aðrar atvinnugreinar. Engu að síður tiltekur erindisbréf nefndarinnar þrenns konar hagsmuni sem ber að taka tillit til. Nefndin skal í tillögum sínum gæta hagsmuna almennings. Þar má ætla að vísað sé til þeirrar gagnrýni sem aflamarkskerfið og úthlutun aflaheimilda á grunni veiðireynslu hefur sætt, meðal annars með þeim rökum að þeim sem hafa notið þessarar úthlutunar hafi ekki verið gert að greiða fyrir veiðiheimildir. Enn fremur hefur því verið haldið fram að um óviðunandi takmörkun stjórnarskrárvarins atvinnufrelsis sé að ræða. Á móti benda stuðningsmenn þessarar leiðar á stjórnarskrárvarin atvinnuréttindi þeirra sem stunduðu útgerð áður en sókn í fiskstofnana var takmörkuð. Að gengnum dómi Hæstaréttar í máli er snerist um þennan ágreining er nú viðurkennt að löggjafanum var heimilt að ráðstafa veiðiheimildum með þessum hætti. Jafnframt er ljóst að sú krafa er uppi að þeir sem

fá afnot af þessum fyrrum almennu gæðum greiði fyrir veiðiréttindi. Söluhagnaður þeirra er hafa dregið sig út úr greininni á síðustu árum hefur án efa ýtt undir þessa kröfu.

Því hefur verið haldið fram að umgengni um auðlindir sjávar sé ekki sem skyldi og sérstaklega hefur athygli manna beinst að brottkasti. Nýleg könnun sýndi að brottkast á botnfiski kann að vera á bilinu 20.000-30.000 tonn á ári eða um 4-6% af afla. Ljóst er að í aflamarkskerfi, eins og í öðrum stjórnkerfum fiskveiða, eru vissir hvatar til brottkasts, en þrátt fyrir það er eðlilegt að gerð sé sú krafa til þeirra sem nýta auðlindina að komið sé með allan nýtanlegan afla að landi.

Nefndinni ber enn fremur í starfi sínu að líta til hagsmuna landsbyggðarinnar, en sjávarútvegur er þar lykilgrein og í mörgum byggðum er hann meginstoðin. Það er því enn meira hagsmunamál landsbyggðarinnar í heild heldur en landsins alls að veiðar og vinnsla sjávarfangs sé og verði arðbær atvinnugrein sem er samkeppnisfær við aðra atvinnuvegi um vinnuafl og fjármagn. Hitt er aftur ljóst að vegna hagræðingar og tækniframfara vinna æ færri með beinum hætti við sjávarútveg. Þessi þróun hefur í sumum tilvikum leitt til röskunar í atvinnulífi sjávarbyggða, en eflingar annarra. Hafa ber í huga að framvindan hefði án efa orðið með svipuðum hætti með öðrum kerfum fiskveiðistjórnunar ef þau hefðu náð að stuðla að viðlíka framleiðniaukningu og aflamarkskerfið. Enn fremur liggja fjölmargir aðrir þættir að baki þeirri þróun í búsetu á landsbyggðinni sem átt hefur sér stað undanfarin ár. Engu að síður eru þær raddir háværar sem skella skuldinni af röskun búsetu í sjávarbyggðum að verulegu leyti á aflamarkskerfið.

Nefndinni ber að taka tillit til sjávarútvegsins og gæta þess að raska hvorki hagkvæmni né stöðugleika í greininni. Nefndin túlkar þetta svo að tillögur hennar skuli miða í þá átt að sjávarútvegurinn í heild sinni búi við gott rekstrarumhverfi, að svo miklu leyti sem það er á valdi stjórnvalda að tryggja það. Þess ber hins vegar að gæta að hagsmunir mismunandi aðila innan sjávarútvegsins fara ekki ætíð saman, hvort heldur litið er til atvinnurekenda eða launþega. Kvótalitlir útvegsmenn þrýsta t.d. á um skerf af þeirri aflahlutdeild sem til ráðstöfunar er til að bæta afkomu sína og rekstraraðilar vinnslu án útgerðar vilja skilja milli útgerðar og vinnslu til að auka framboð á fiskmörkuðum. Síðari krafan er raunar náskyld kröfu sjómanna um að allur afli skuli seldur á fiskmörkuðum, eða fyrir hann fáist sama verð og þar.

Líkt og í flestum löndum hafa nauðsynlegar takmarkanir á sókn í fiskstofna hér við land leitt til þess að erfiðara er en áður fyrir nýja aðila að hasla sér völl í útgerð. Það stafar af því að nýjir útgerðaraðilar þurfa að kaupa aflaheimildir og því þarf meira fjármagn til að hefja rekstur en þegar fiskveiðar voru frjálsar.

Hagsmunir þeir sem nefndinni ber að líta til virðast stangast á að ýmsu leyti. Þannig er það ljóst að gjaldtaka fyrir afnotarétt af fiskstofnunum þrýstir á um hraðari hagræðingu í sjávarútvegi en ella. Hagræðingin þýðir færri störf eða að þau flytjast til, sem leiðir aftur til röskunar á atvinnustarfsemi sjávarbyggða. Útgerðarmenn líta svo á að slík gjaldtaka gangi á tekjumöguleika þeirra. Takmarkanir á flutningi aflaheimilda, sem sjómenn og þær byggðir sem hafa orðið fyrir áföllum vegna slíks flutnings telja sér í hag, ganga vitaskuld gegn hagsmunum útgerðarinnar. Svo mætti áfram telja, en niðurstaðan hlýtur að vera sú að tillögur nefndarinnar verði að fela í sér málamiðlun milli þeirra hagsmuna sem getið er í erindisbréfi nefndarinnar. Aðalatriði málsins hlýtur þó að vera að auðlindir sjávar séu nýttar á sjálfbæran hátt með heildarhagsmuni

þjóðarinnar að leiðarljósi, því hagsmunum almennings, byggða og sjávarútvegs er best borgið ef sjávarútvegurinn er rekinn á hagkvæman hátt.

Í lögum um stjórn fiskveiða segir að markmið þeirra sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Meirihluti nefndarinnar telur að halda eigi fast við þessi meginmarkmið. Með því að tryggja hámarksafrakstur nytjastofnanna til langs tíma með lágmarkstilkostnaði getur sjávarútvegurinn lagt sitt af mörkum til að skapa traustar forsendur fyrir atvinnu og byggð í landinu. Í störfum sínum hefur meirihluti nefndarinnar haft þetta markmið að leiðarljósi, en jafnframt miðað að því að skapa almenna sátt um fiskveiðistjórnunarkerfið með því að taka tillit til þeirra hagsmuna sem getið er í erindisbréfi nefndarinnar. Skoða ber tillögur þær er hér fara á eftir í því ljósi.

4. Þróun laga á sviði fiskveiðistjórnunar

4.1 Aflahlutdeildakerfið

Með útfærslu landhelginnar í 200 sjómílur árið 1975 sköpuðust forsendur fyrir tiltölulega fullkominni fiskveiðistjórnun. Sama ár birti Hafrannsóknastofnun skýrslu þar sem fram kom að þorskstofninn væri ofveiddur og takmarka þyrfti veiðar verulega. Með lögum nr. 81/1976, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, fékk ráðherra heimild til að ákveða hámark þess afla, sem veiða mátti af hverri fisktegund á tilteknu tímabili og á árinu 1977 voru í fyrsta sinn á grundvelli tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar innleiddar almennar takmarkanir á þorskveiðum. Þessi aðferð við fiskveiðistjórnun, sem byggðist fyrst og fremst á sóknartakmörkunum og kölluð var skrapdagakerfi, var við lýði óbreytt fram til ársins 1983.

Sýnt þótti að með kerfinu næðust engan veginn þau markmið sem að var stefnt. Fiskiskipaflotinn hafði stækkað verulega með tilheyrandi ofveiði úr þeim stofnum sem ekki sættu sóknartakmörkunum. Þá var ljóst að ástand þorskstofnsins var það slæmt að draga þurfti enn frekar úr sókn. Á þessum tíma stóð útgerðin illa og var ljóst að bregðast þurfti við niðurskurði í veiðum með lækkun útgerðarkostnaðar. Eftir víðtækt samráð milli sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunaaðila í sjávarútvegi var ákveðið að taka upp gjörbreyttar aðferðir við stjórn botnfiskveiða.

Tekið var upp fyrirkomulag við fiskveiðistjórn er byggði á úthlutun aflakvóta til einstakra skipa á grundvelli aflareynslu, aflamarkskerfi, sem yfirleitt er nefnt kvótakerfi. Var það í upphafi lögleitt til eins árs, þ.e. fyrir árið 1984, með lögum nr. 82/1983. Síðan voru lögin um stjórn fiskveiða framlengd þrívegis með nokkrum breytingum, allt þar til núverandi lög um fiskveiðar nr. 38/1990 tóku gildi. Rétt er að geta þess að kvótaúthlutun hafði allt frá því á sjöunda áratugnum, verið beitt að talsverðu marki, m.a. við veiðar á humri, rækju, skelfiski, loðnu og síld, þar sem kvótakerfi var komið á árið 1975 með góðum árangri. Staðreyndin er því sú að fyrir gildistöku laga nr. 82/1983 var í raun löng og rík hefð fyrir því á Íslandi að takmarka aðgang að fiskimiðum og fiskstofnum, m.a. með svipuðum hætti og gert var síðan með lögleiðingu kvótakerfisins árið 1984.

Með lögunum var ráðherra heimilað með reglugerð að ákvarða hámark þess afla sem veiða mætti úr einstökum fiskstofnum, svo og skiptingu þess afla milli skipa m.a. með

hliðsjón af aflareynslu o.fl. Í reglugerð settri á grundvelli laganna var kveðið á um að við veitingu veiðileyfa kæmu til greina útgerðir þeirra skipa, sem stunduðu botnfiskveiðar á tímabilinu 1. nóvember 1982 til 31. október 1983 og ekki hefðu horfið varanlega úr rekstri. Auk þess kæmu til greina útgerðir nýrra eða nýkeyptra fiskiskipa, sem ekki hefðu verið að veiðum á framangreindu tímabili og búin væru til botnfiskveiða, enda hefðu samningar um kaupin verið gerðir milli hlutaðeigandi útgerðar og seljanda fyrir 31. desember 1983. Við úthlutun veiðiheimilda til skipa 10 brl. og stærri var gert ráð fyrir að miðað yrði við aflareynslu á tímabilinu 1. nóvember 1980 til 31. október 1983 með ýmsum afbrigðum þó. Gert var ráð fyrir að menn ættu þess kost í ákveðnum tilvikum að veiða samkvæmt sóknarmarki.

Í grundvallaratriðum hefur stjórn fiskveiða síðan byggt á sömu meginreglum frá árinu 1984. Fram að gildistöku laga nr. 38/1990 var eigi að síður um að ræða val, mismunandi rúmt eftir tímabilum, milli aflakvóta og sóknarmarks, sem fól þá í sér heimild til að stunda veiðar ákveðinn dagafjölda jafnhliða nokkrum aflatakmörkunum. Var með því m.a. komið til móts við þá aðila sem höfðu slaka aflareynslu á viðmiðunarárunum.

Með gildandi lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum, var aflamarkskerfið fest í sessi með ótímabundnum hætti, en þó þannig að í lögunum var ákvæði þess efnis að þau skyldu endurskoðuð fyrir árslok 1992. Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið og var reynslan af því samhliða aflamarkskerfinu talin slæm. Tilgangur laganna var skýrður svo í frumvarpi, að stefnt væri að því að marka megin-reglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmni og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna þannig að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni yrði náð fyrir þjóðfélagið í heild. Varanleiki löggjafarinnar var m.a. rökstuddur með vísan til þess að þannig sköpuðust nauðsynlegar forsendur til þess að byggja á ákvarðanir um fjárfestingar og önnur þau atriði er langtímaáhrif hefðu. Það væri hafið yfir allan vafa að langur gildistími sé forsenda þess að það hagræði næðist sem stefnt er að.

Samkvæmt 3. gr. laganna skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögunum skulu miðast við það magn. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. má enginn stunda veiðar í atvinnuskyni við Ísland, nema hafa fengið til þess almennt veiðileyfi. Skulu leyfin gefin út til árs í senn. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laga nr. 38/1990 komu þau skip ein til greina við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni, sem fengu veiðileyfi skv. 4. og 10. gr. laga nr. 3/1988, ásamt bátum undir 6 brúttórúmlestum að uppfylltum nokkrum skilyrðum.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. er almenn regla, að veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem sæta ekki takmörkun á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálsar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skal veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafli er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skal úthlutað tiltekinni hlutdeild í leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára. Við ákvörðun aflahlutdeildar í þeim stofnum sem ekki hafa áður verið bundnir ákveðnum heildarafla skal miðað við aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila. Við ákvörðun aflahlutdeilda í þeim stofnum sem sætt höfðu veiðitakmörkunum skyldi hinsvegar að meginstefnu til miða við úthlutun á árinu 1990, í öðrum tilvikum skyldi miðað við

aflareynslu á árunum 1987-1989. Samkvæmt 4. mgr. 7. gr. er meginregla, að aflamark skips á hverju veiðitímabili eða vertíð ræðst af leyfðum heildarafla viðkomandi tegundar og hlutdeild skipsins í þeim heildarafla skv. 2. mgr. 7. gr.

Í 6. mgr. 11. gr. laga nr. 38/1990 er kveðið á um, að heimilt sé að framselja aflahlutdeild skips að hluta eða öllu leyti og sameina hana aflahlutdeild annars skips, enda leiði flutningur aflahlutdeildar ekki til þess, að veiðiheimildir þess skips, sem flutt er til, verði bersýnilega umfram veiðigetu þess. Í 1. mgr. 12. gr. laganna var kveðið á um að heimilt væri að færa aflamark milli skipa sömu útgerðar eða skipa, sem gerð væru út frá sömu verstöð, eftir því sem hlutaðeigandi aðilar kæmu sér saman um, enda hefði það skip, sem fært væri til, aflahlutdeild af þeirri tegund, sem millifærð væri. Sama gilti um skipti á aflamarki milli skipa, sem ekki væru gerð út frá sömu verstöð, enda væri um jöfn skipti að ræða að mati ráðuneytis.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á lögunum um stjórn fiskveiða frá árinu 1990. Þannig skipaði sjávarútvegsráðherra nefnd til að endurskoða lögin 1991. Meginniðurstöður nefndarinnar, sem koma fram í skýrslu hennar frá 1993, urðu þær að byggja bæri áfram á því aflamarkskerfi sem verið hefði í þróun frá árinu 1984, enda leiddi það kerfi til mestrar hagkvæmni í sjávarútvegi. Til grundvallar niðurstöðum nefndarinnar lá yfirgripsmikil úttekt á öllum þáttum málsins, m.a. líffræðilegum og hagfræðilegum; ástandi fiskstofna; viðskipta- og sjávarútvegssamningum við önnur ríki; fiskiskipastól landsmanna; fiskvinnslustarfsemi í landinu og afkomumálum sjávarútvegsins; auk samanburðar á hinum breytilegu fiskveiðistjórnarkerfum hinna ýmsu ríkja. Í samræmi við tillögur nefndarinnar voru síðan gerðar nokkrar breytingar á lögunum. Á næstu árum þar á eftir var lögunum breytt nokkrum sinnum án þess þó að hróflað væri við grundvelli kerfisins.

Að gengnum dómi Hæstaréttar þann 3. desember 1998 í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu var ljóst að gera þyrfti breytingar á lögunum um stjórn fiskveiða til að koma til móts við niðurstöðu dómsins. Var þetta gert með lögum nr. 1/1999. Meðal þeirra breytinga sem í lögunum fólust var að hinu umdeilda ákvæði 5. gr. var breytt á þann hátt að afnumdar voru reglur sem staðið höfðu frá 1983 varðandi takmarkanir á stærð fiskiskipaflotans enda taldi dómurinn þær ekki standast kröfur 65. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þess í stað voru sett almenn skilyrði þess efnis að við veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni komi til greina þau fiskiskip sem hafi haffærisskírteini og eru skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Ýmsar fleiri breytingar fólust í lögunum. Þannig voru settar ítarlegar reglur um veiðar krókabáta sem nánar verður fjallað um síðar.

Hinn 6. apríl 2000 kvað Hæstiréttur upp dóm í máli nr. 12/2000, svokölluðu Vatneyrarmáli. Í málinu var deilt um gildi 7. gr. laganna sem fjallar um úthlutun aflaheimilda og 1. mgr. 3. gr. laganna sem felur sjávarútvegsráðherra ákvörðunarvald um takmarkanir á heildarafla. Kom fram í dóminum að almannahagsmunir krefðust þess að frelsi manna til að stunda fiskveiðar væri settar skorður með lögum. Við setningu laganna hefði löggjafinn metið það svo að það fyrirkomulag við fiskveiðistjórnun að úthluta einstökum mönnum eða félögum varanlegri og framseljanlegri hlutdeild í heildaraflanum væri fallið til að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu nytjastofna, sameign íslensku þjóðarinnar, og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Taldi rétturinn mat löggjafans málefnalegt og voru ekki talin efni til að því yrði haggað af dómstólum. Það var þó tekið fram í dóminum

að aflaheimildir væru aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær yrðu hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum og gæti Alþingi kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú er gert.

Núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi er samkvæmt framansögðu í grundvallaratriðum með þeim hætti að aðilar sem stunda vilja veiðar í atvinnuskyni þurfa almenn veiðileyfi, en til þess þarf að eiga eða hafa afnot skips, sem hefur haffæriskírteini og skráð er hjá Siglingastofnun Íslands. Að þeim áskilnaði uppfylltum eru þeim frjálsar veiðar úr þeim stofnum sem tilgreindir eru í 1. mgr. 7. gr. Til varanlegrar heimildar til veiða úr þeim stofnum, sem takmarkanir eru á heildarafla úr, þurfa viðkomandi síðan að vera komnir að aflahlutdeild, sbr. 2. mgr. 7. gr., annaðhvort fyrir upphaflega úthlutun eða síðar tilkomið framsal, sem skapar rétt til aflamarks, sbr. 3. mgr. 7. gr., á hverju fiskveiðiári til samræmis við leyfðan heildarafla. Í annan stað geta menn, fyrir framsal, verið komnir að ákveðnu aflamarki, sem felur þá eingöngu í sér heimild til veiða á ákveðnu aflamagni á ákveðnu fiskveiðiári. Nýti þeir aðilar sem varanlega eru komnir að aflahlutdeild ekki rétt sinn með fullnægjandi hætti getur komið til þess að þeir glati honum varanlega. Eins setja fiskveiðistjórnarlögin því hámark hversu mikla aflahlutdeild einstakir menn og lögpersónur mega eiga.

4.2 Krókabátakerfið

Um veiðar krókabáta hafa gilt sérreglur allt frá því að farið var að stjórna fiskveiðum hér við land. Um hefur verið að ræða blöndu fiskveiðistjórnarkerfa, jafnt kerfi sem fela í sér magn- og sóknartakmarkanir og iðulega hafa fleiri en eitt kerfi gilt um veiðar krókabáta á hverjum tíma.

Með lögum nr. 38/1990 voru allir bátar undir 10 brl. að meginstefnu settir undir kvótakerfi laganna auk þess voru bátar undir 6 brl. fyrst færðir undir leyfakerfi fiskveiðistjórnunarlaganna og fjöldi þeirra þar með takmarkaður. Bátum undir 6 brl. sem stunduðu veiðar með línu eða handfærum, krókabátum, var þó til bráðabirgða gefinn kostur á að nota dagatakmarkanir í stað aflahlutdeildar árin 1991 til 1993. Þetta kerfi var svo framlengt í öllum meginatriðum til óákveðins tíma árið 1994. Veiðar voru bannaðar í 51 dag á almanaksárinu 1991 og í 82 daga árlega á fiskveiðiárunum 1991/1992, 1992/1993 og 1993/1994. Banndögum var fjölgað í 136 á fiskveiðiárinu 1994/1995. Fjölgun banndaga kom til vegna sífellt aukinnar hlutdeildar krókabáta í heildarafla.

Lög nr. 83/1995 sem breyttu lögunum um stjórn fiskveiða fólu m.a. í sér breytingar á reglunum um veiðar krókabáta, enda var orðið ljóst að gildandi reglur um veiðar krókabáta dugðu ekki til að takmarka afla þeirra eins og til var ætlast. Við breytinguna urðu til tvö stjórnkerfi krókabáta, þorskaflahámarkskerfi og viðbótarbanndagakerfi.

Árið 1996 var reglum um veiðar krókabáta enn breytt. Banndagar voru lagðir niður og tekið upp sóknarmark þar sem mönnum var í sjálfsvald sett hvenær sóknardagar væru nýttir. Fyrir fiskveiðiárið 1996/1997 gátu krókabátar því valið milli þrenns konar kerfa, þorskaflahámarks, sóknardaga með línu- og handfæraleyfi og sóknardaga með handfæraleyfi. Óverulegar breytingar voru gerðar á fiskveiðistjórn krókabáta árið 1997.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laganna um stjórn fiskveiða hafa fiskveiðiárin 1998/1999, 1999/2000 og 2000/2001 verið í gildi fimm mismunandi stjórnkerfi fyrir veiðar krókabáta. Er þar í fyrsta lagi um að ræða hefðbundið aflamarkskerfi líkt og lýst hefur verið hér að framan. Í öðru lagi er um að ræða þorskaflahámarkskerfi sem takmarkar veiðar á þorski með aflamarki en veiðar svokallaðra aukategunda eru frjálsar, en 499 bátar voru í þessu kerfi fiskveiðiárið 1999/2000. Í þriðja lagi sóknarkerfi sem heimilar veiðar báta í 23 daga á tímabilinu 1. apríl til 31. október ár hvert, í þessu kerfi voru 219 bátar 1999/2000. Í fjórða lagi sóknarkerfi með 40 daga hámarki en að auki má þorskafli hvers báts ekki fara yfir 30 tonn, 74 bátar voru skráðir í þetta kerfi 1999/2000. Loks er um að ræða sóknarkerfi sem heimilar bátum að nota annað hvort handfæri eða línu og veiða í 32 daga á ári með 30 tonna hámarks afla af þorski og höfðu 5 bátar leyfi til þessara veiða fiskveiðiárið 1999/2000.

Eins og fjallað hefur verið um að framan var lögum nr. 38/1990, um stjórn fiskveiða, breytt með lögum nr. 1/1999 í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 3. desember 1998. Með þessari breytingu var m.a. sett á laggirnar stjórnkerfi smábáta er svipar að mörgu leyti til þess sem gildir um veiðar annarra skipa. Eins og fram hefur komið tóku þessar breytingar ekki þegar gildi.

Við umfjöllun um stjórnkerfi smábáta hafa komið fram mismunandi skoðanir lögfræðinga um nauðsyn breytinga á lögum um stjórn hvað varðar smábáta fiskveiða í kjölfar dóma Hæstaréttar frá 1998 og 2000 sem áður hafa verið nefndir og þá hverjar slíkar breytingar þurfi að vera. Sér í lagi eru skoðanir skiptar um það hvort hægt sé að stjórna veiðum með fjölda leyfa[1] eins og gert er í þorskaflahámarkskerfinu.

Í dómi Hæstaréttar 3. desember 1998, í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu, tekur niðurstaðan afdráttarlaust til gildis 5. gr. laga nr. 38/1990 og er tekið skýrt fram að greinin standist ekki 1. mgr. 65. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þegar dómurinn er skoðaður má ætla að átt sé við 5. gr. laganna í heild sinni, hvort heldur átt sé við smærri eða stærri báta. Þetta var og niðurstaða þeirra sem komu að undirbúningi þess frumvarps sem varð að lögum nr. 1/1999. Til stuðnings þessari niðurstöðu hefur einnig verið bent á að kröfugerð stefnanda í ofangreindu máli var ekki byggð á því að hann hefði yfir að ráða tilteknu skipi, heldur sótti hann um veiðileyfi og aflaheimildir fyrir sig persónulega og því vafasamt að ætla að Hæstiréttur hafi aðeins verið að svara spurningum varðandi einn flokk báta í umræddum dómi. Í dóminum er ekki fjallað um gildi 7. gr. eins og skýrt kom fram í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000, í hinu svokallaða Vatneyrarmáli. Af þessu er hægt að ályktа að Hæstiréttur telji takmarkanir 7. gr. um aflaheimildir ganga skemur en takmarkanir hinnar gömlu 5. gr. um veiðileyfi í því að takmarka aðgang að auðlindinni. Þannig gangi ákvæði 7. gr. ekki lengra en nauðsynlegt sé í takmörkunum sínum með hliðsjón af þeim markmiðum sem ætlunin er að ná, en 5. gr. sé hins vegar þannig úr garði að með henni sé lengra gengið en nauðsynlegt sé til að ná markmiðunum. Er þessi niðurstaða og í samræmi við orðskýringar dómsins. Með öðrum orðum er hægt að halda því fram að Hæstiréttur hafi gert skýran greinarmun á

[1] Sjá greinargerð Sigurðar Líndal og Skúli Magnússon, Um takmarkanir á heimildum krókabáta til fiskveiða, 21. nóvember 2001 og minnisblað Baldurs Guðlaugssonar, Eiríks Tómassonar, Karls Axelssonar, Kolbeins Árnasonar og Þorgeirs Örlygssonar, um ákvæði laga 1/1999 um krókabáta, 17. maí 2001, sem birt er sem fylgiskjal með skýrslunni.

ákvæðunum tveimur í 5. og 7. gr. og talið takmarkanir 5. gr. ganga óþarflega langt á meðan 7. gr. stæðust viðmið áður nefndra greina stjórnarskrárinnar.

Að gengnum dómi Hæstaréttar þann 6. apríl 2000, í hinu svokallaða Vatneyrarmáli, vöknuðu spurningar um hvort hann hefði áhrif á túlkun á dómi Hæstaréttar 3. desember 1998, hvað varðaði gildi hinnar gömlu 5. gr. laganna um stjórn fiskveiða, eins og að framan er rakið. Þannig hafa verið færð rök fyrir því að einungis hafi með dómnum verið tekin afstaða til gildis 5. gr. á þann hátt að engin viðhlítandi rök séu til að mismuna landsmönnum með kröfu um veiðileyfi, þar sem verndun fiskstofnanna og takmörkun á afkastagetu flotans sé nægilega tryggð með áskilnaði laga nr. 38/1990 um aflaheimildir í tegundum bundnum heildaraflatakmörkunum. Því hefur á grundvelli þessa verið haldið fram að niðurstaða dómsins hafi ekki fordæmisgildi um það fyrirkomulag að takmarka fjölda krókabáta við þær aðstæður að veiðar þeirra eru ekki takmarkaðar með áskilnaði um aflaheimildir. Samkvæmt þessu sjónarmiði myndu takmarkanir á fjölda krókabáta af þessum ástæðum almennt teljast málefnalegar og heimilar gagnvart ákvæðum 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar þetta er skoðað má vera ljóst að erfitt er að gefa einhlítt svar við þeirri spurningu hvort Hæstiréttur hafi með dómi sínum frá 3. desember 1998 tekið afstöðu til þess hvort takmarkanir 5. gr. þágildandi laga um stjórn fiskveiða stæðust ákvæði 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar hvað varði reglur um krókabáta, enda vafa undirorpið hvort sjónarmiðanna sem hér hafa verið rakin yrði ofan á ef á reyndi.

Við túlkun dóma gildir sú regla afdráttarlaust að þá beri að skýra með þrengjandi hætti og að gæta beri varfærni við túlkun sem kviki frá skýru orðalagi þeirra. Þegar ofangreint er skoðað verður niðurstaðan frekar á þann veg að ætla að Hæstiréttur hafi með dómi sínum frá 3. desember 1998 komist að þeirri niðurstöðu að aðgangstakmarkanir 5. gr. laga 38/1990 standist ekki 1. mgr. 65. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar, og að þessi niðurstaða taki jafnt til krókabáta sem og annarra tegunda skipa og báta. Þetta grundvallast helst á því að í niðurstöðu sinni vísar dómurinn með afdráttarlausum hætti til 5. gr. og er þar tekið skýrlega fram að greinin standist ekki 1. mgr. 65. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Önnur túlkun virðist grundvallast á mjög rýmkandi skýringu dómsins sem samræmist tæplega orðalagi hans. Þessi niðurstaða er einnig studd þeim rökum að dómurinn er án nokkurs fyrirvara hvað varðar 5. gr. og hlýtur því að taka til fyrirkomulags greinarinnar í heild sinni. Enn fremur er vert að benda á að niðurstaða Hæstaréttar í dóminum frá 6. apríl 2000 var sú að 7. gr. laganna stæðist umrædd ákvæði stjórnarskrár og að Hæstiréttur hafi ekki tekið afstöðu til hennar í hinum fyrri dómi. Með öðrum orðum að Hæstiréttur hafi gert skýran greinarmun á ákvæðunum tveimur í 5. og 7. gr. og talið takmarkanir 5. gr. ganga óleyfilega langt á meðan ákvæði 7. gr. stæðust viðmið áðurnefndra greina stjórnarskrárinnar. Má því ætla að þessi niðurstaða sem samræmist þeirri niðurstöðu sem sérfræðingahópur sjávarútvegsráðherra komst að eftir dóminn frá 3. desember 1998 standist og að niðurstaða Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 styrki þá niðurstöðu frekar en veiki hana. Á grundvelli þessa má síðan ætla að hver frestun á því að að afnema slíkar aðgangstakmarkanir til veiða á krókabátum verði til þess að ólíklegra sé að núgildandi stjórnkerfi krókabáta standist 1. mgr. 65. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Lög nr. 1/1999 tóku gildi hvað varðar stjórn veiða krókabáta þann 1. september 2001. Með gildistöku þeirra einfaldast stjórnkerfið mikið. Þannig tók gildi nýtt kerfi um veiðar sóknarbáta með 30 tonna þorskhámarki og þorskaflahámarksbáta, svokallað krókaaflamarkskerfi. Krókaaflamark hvers báts tekur annars vegar mið af aflahlutdeild bátanna í þorski og hins vegar af veiðireynslu þeirra á fiskveiðiárunum 1996/1997 og 1997/1998. Þessum bátum hefur verið úthlutað aflamarki í þorski, ufsa, ýsu og steinbít og mega stunda veiðar með handfærum og línu. Ekki er hægt að flytja aflamark af krókaaflamarksbátum yfir á báta sem hafa veiðileyfi samkvæmt öðrum kerfum. Sérstakt sóknarkerfi var sett á laggirnar fyrir þá sóknarbáta sem ekki hafa þurft að búa við hámarksafla af þorski. Hið nýja sóknarkerfi er að því leyti frábrugðið hinu fyrra að gert er ráð fyrir að hægt sé að flytja sóknardaga milli báta annað hvort innan hvers árs eða varanlega. Gert er ráð fyrir að fjöldi sóknardaga geti breyst milli ára miðað við afla bátanna árið áður. Þá er gert ráð fyrir því að bátar geti verið í venjulega aflamarkskerfinu.

4.3 Önnur atriði

Á sviði fiskveiðistjórnunar eru ýmis fleiri lög í gildi sem ekki eru síður mikilvæg en lögin um stjórn fiskveiða. Þá hefur verið settur fjöldi reglugerða á grundvelli þessara laga og gegna þær mikilvægu hlutverki. Of langt mál væri að fjalla á tæmandi hátt um þessar reglur og verður því látið nægja að geta þeirra helstu.

Markmið laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar er að bæta umgengni um nytjastofna sjávar og stuðla að því að þeir verði nýttir með sjálfbærum hætti þannig að hámarksafrakstur þeirra verði tryggður til langs tíma. Eru í lögunum ákvæði er lúta að veiðum, m.a. bann við brottkasti en það vandamál var ein af meginforsendum fyrir setningu laganna. Þá eru í lögunum reglur er lúta að vigtun sjávarafla þar sem kveðið er með skýrum hætti á um skyldur og ábyrgð þeirra aðila, sem að vigtun sjávarafla koma.

Núgildandi lög um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, nr. 151/1996, leystu af hólmi tveggja áratuga gömul lög um þetta efni. Miklar breytingar höfðu átt sér stað í úthafsveiðimálum á þessu tímabili, slíkar veiðar höfðu aukist gríðarlega bæði af hálfu Íslendinga og annarra þjóða og voru orðnar brýnt hagsmunamál fyrir íslenskar útgerðir og þjóðfélag. Þá hafði umhverfi slíkra veiða breyst frá sjónarhóli alþjóðalaga og reglna með samþykkt Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna árið 1982 og úthafsveiðisamnings Sameinuðu þjóðanna frá 1995. Svæðisbundin samvinna um stjórn veiða á úthafinu hafði aukist og færst í fastara form á þessu tímabili. Það var því orðin brýn nauðsyn á nýjum lögum á þessu sviði sem tækju heildstætt á þeim málefnum er snertu veiðar utan lögsögu Íslands. Lögin voru afrakstur starfs nefndar sem sjávarútvegsráðherra skipaði 1993.

Ýmis önnur lög gegna mikilvægu hlutverki í stjórnkerfi fiskveiða. Mætti þar helst nefna lög um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, nr. 79/1997. Í þessum lögum er fiskveiðilandhelgi Íslands skilgreind og grunnur þar með lagður að fiskveiðistjórnun innan hennar. Þar kemur og fram bann við veiðum erlendra skipa innan fiskveiðilandhelgi Íslands utan þeirra sem slíkan rétt hafi öðlast vegna milliríkjasamninga. Lögin fjalla um lokanir veiðisvæða jafnt tímabundið sem varanlega auk heimildar í þeim til skyndilokana veiðisvæða. Þá innihalda lögin reglur um veiðarfæri og heimild fyrir ráðherra til að kveða nánar á um slíkar reglur.

5. Þróun sjávarútvegs

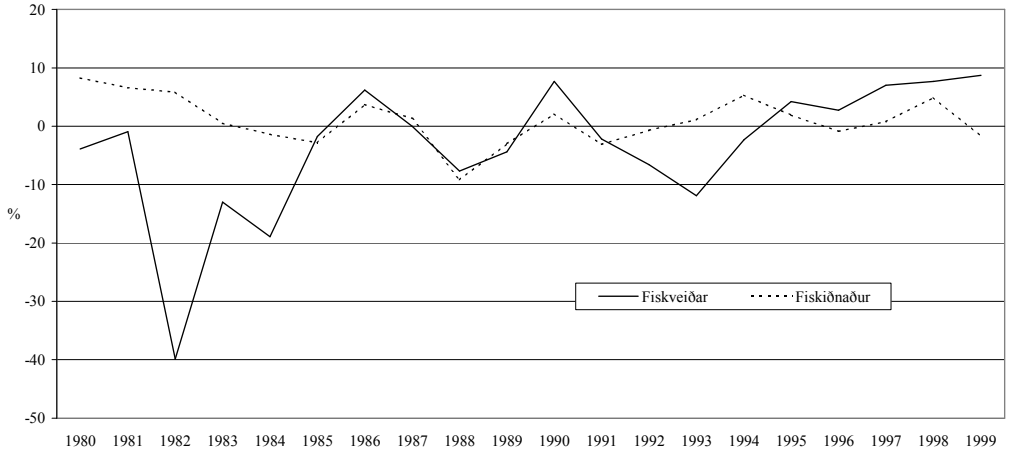
Í fyrstu grein laganna um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, er tekið fram að markmið þeirra sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu fiskstofnanna og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Hér á eftir er fjallað um hvernig tekist hafi að auka hagkvæmni fiskveiða og sjávarútvegs almennt á þeim árum sem aflamarkskerfið hefur verið við lýði. Í því skyni er litið á nokkra almenna mælikvarða, svo sem afkomu, skuldastöðu, fjármagnsstofn og skipastól, framleiðni og sókn, auk þess sem fjallað er um þá samþjöppun sem átt hefur sér stað síðustu 15 ár og rætt um þróun fjölda ársverka í fiskveiðum og vinnslu. Þá er vikið að þróun smábátaútgerðar síðasta áratug. Loks er fjallað um ástand helstu nytjastofna við Ísland og hvernig tekist hefur að byggja upp stofnana. Tekið skal fram að hér er aðeins stiklað á stóru, en nánar er fjallað um íslenskan sjávarútveg í áfangaskýrslu og álitsgerð auðlindanefndar.

5.1 Afkoma

Á 8. áratug 20. aldar var landhelgi Íslands tvívegis færð út, fyrst í 50 mílur árið 1972 og síðan í 200 mílur þremur árum síðar. Með því var grunnur lagður að því að Íslendingar gætu tekið stjórn fiskveiða við landið alfarið í sínar hendur og mikillar bjartsýni gætti um framtíð sjávarútvegs. Í svartri skýrslu, sem birt var árið 1975, varaði Hafrannsóknastofnunin hins vegar við alvarlegu ástandi helstu botnfiskstofna og þau varnaðarorð voru endurtekin í annarri skýrslu árið 1983. Afkoma í fiskveiðum fór einnig versnandi á þessum árum og árið 1982 samsvaraði tap af reglulegri starfsemi 40% af tekjum. Fiskvinnslan var aftur á móti rekin með nálega 6% hagnaði. Samtals nam tapið á sjávarútvegi þetta árið 9,4% af tekjum. Ástæður þessa voru bæði minni afli – þorskaflinn féll úr 460 þúsund tonnum árið 1981 í 380 þúsund tonn árið eftir – og lækkandi afurðaverð. Þá var tilkostnaður við veiðarnar einnig mikill, enda sóknarstýring við lýði, en reynslan hefur oftast sýnt að sú tegund fiskveiðistjórnunar leiðir til þess að of miklu er kostað til við veiðarnar.

Næstu ár á eftir batnaði afkoma í fiskveiðum verulega, eins og glögglega kemur fram á mynd 1, sem sýnir þróun hagnaðar af reglulegri starfsemi í fiskveiðum og vinnslu. Rekstur sjávarútvegs hefur þó ætíð verið í járnum, sem sést best af því að á árunum 1980-1999 var að meðaltali 3,5% tap á fiskveiðum en 1% hagnaður á fiskvinnslu. Sjávarútvegur í heild var að meðaltali rekinn með 0,5% tapi á þessum 20 árum. Afkoma fiskveiðanna hefur þó batnað mjög síðustu ár og á árunum 1995-1999 var ætíð hagnaður af veiðunum. Fiskvinnslan hefur aftur á móti gengið verr og er það alger umsnúningur frá því á árunum 1980-1984 þegar hún stóð mun betur en veiðarnar.

Mynd 1.
Hagnaður af reglulegri starfsemi í fiskveiðum og fiskvinnslu 1980-1999 sem hlutfall af tekjum. Hlutfallstölur.

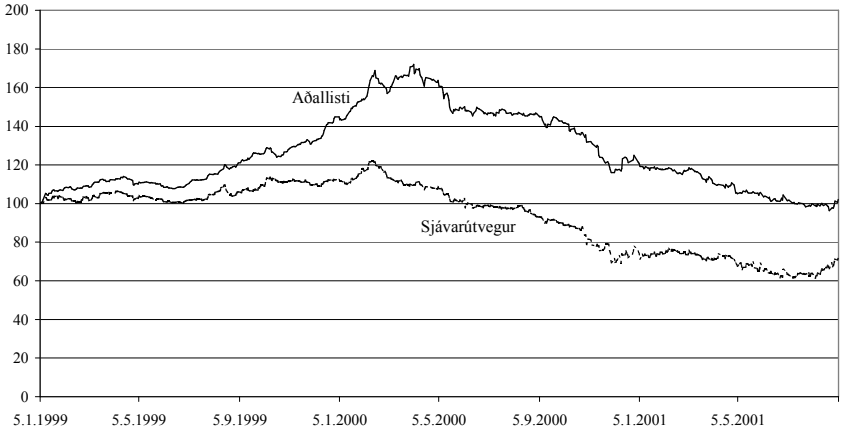


Heimild: Þjóðhagsstofnun

Á árunum 1999 og 2000 versnaði hagur sjávarútvegsfyrirtækja. Afurðaverð lækkaði og afli dróst saman, en olía hækkaði í verði og rekstur margra tengdra fyrirtækja gekk illa. Á sama tíma hafa sum fyrirtæki fjárfest mikið í skipum, tækjum og búnaði, sem og aflahlutdeildum, en verð á aflaheimildum hefur verið hátt. Þá hefur fjármagnskostnaður farið vaxandi. Þessi þróun ber öll að sama brunni; minnkandi arðsemi og aukinni óvissu. Áhugi fjárfesta á sjávarútvegsfyrirtækjum hefur minnkað, sem m.a. kemur fram í því að hlutabréfaverð fyrirtækja á markaði hefur lækkað verulega umfram lækkun Aðalvísitölu og að hluthöfum í fyrirtækjunum hefur fækkað. Sem dæmi má nefna að á milli áranna 1998 og 1999 fækkaði hluthöfum í sjö af ellefu stærstu fyrirtækjunum.

Framlegð, þ.e. hagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði, sjávarútvegsfyrirtækja á Verðbréfaþingi Íslands batnaði þó lítillega á milli áranna 1999 og 2000 (sjá töflu 1). Hún var samtals 7,2 milljarðar kr. en óx í 8,7 milljarða kr. Sem hlutfall af veltu óx hún úr 14,8% í 17,3%. Versnandi staða sjávarútvegsfyrirtækjanna kemur hins vegar vel fram þegar hagnaður eftir skatta er borinn saman milli þessara tveggja ára. Hann var einn milljarður kr. árið 1999, en árið 2000 sýndu þessi fyrirtæki samtals tap upp á tæpa fimm milljarða kr. Staðan á fyrri hluta þessa árs var mun betri en áður þegar litið er til framlegðar, sem var tæp 27% af veltu. Þetta skýrist að töluverðu leyti af gengisbreytingum, en sennilega er hagræðing síðustu ára einnig að skila sér. Þrátt fyrir þetta er mikið tap á rekstri fyrirtækjanna vegna neikvæðra fjármagnsliða.

Mynd 2.
Þróun vísitölu Aðallista og Sjávarútvegs á Verðbréfaþingi Íslands 1999-2001. Vísitala, 5. janúar 1999=100.



Heimild: Verðbréfaþing Íslands

Tafla 1.
Afkoma fyrirtækja á Verðbréfaþingi Íslands 1997-2000.

	1997	1998	1999	2000	Fyrri hluti árs 2000	Fyrri hluti árs 2001
Velta alls, milljarðar kr.	231,4	261,2	285,9	356,3	170,3	205,5
Sjávarútvegur	53,6	56,8	47,4	50,4	30,2	33,1
Samgöngur	40,7	44,6	45,8	51,7	23,5	26,7
Hugbúnaður	8,6	10,8	13,1	16,0	8,5	8,8
Iðnaður og framleiðsla	19,6	20,1	25,3	44,1	17,0	29,5
Framlegð, % af veltu	7,9	8,4	7,3	7,8	7,0	8,7
Sjávarútvegur	17,0	17,8	14,8	17,3	17,9	26,9
Samgöngur	5,9	8,1	8,3	4,6	0,4	-2,2
Hugbúnaður	7,0	2,8	9,2	10,0	10,6	0,0
Iðnaður og framleiðsla	9,7	9,0	8,3	12,5	9,4	11,9
Hagnaður eftir skatta, % af veltu	2,7	2,1	2,8	-0,5	0,8	-4,3
Sjávarútvegur	6,3	4,4	2,1	-9,5	0,3	-13,6
Samgöngur	0,7	3,4	6,6	-1,0	-3,0	-11,2
Hugbúnaður	2,3	1,9	4,6	6,3	5,9	-11,4
Iðnaður og framleiðsla	5,1	5,0	2,4	2,9	4,1	2,7
Eiginfjárhlutfall félaga á VÞÍ, %	34,4	35,0	33,8	30,1	29,9	26,9
Arðsemi eigin fjár félaga á VÞÍ, %	7,4	8,2	7,1	-1,7	1,4	-7,8

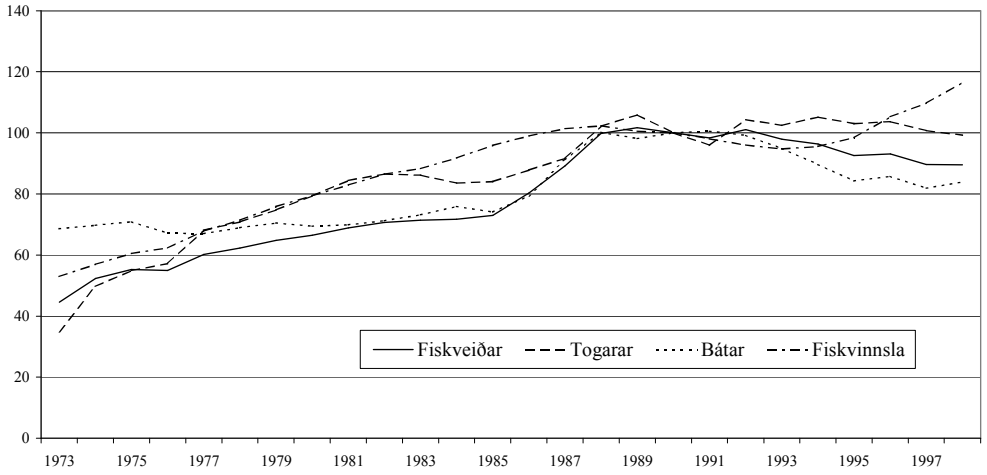
Heimild: Seðlabanki Íslands

5.2 Floti og fjármagnsstofn

Í ársbyrjun 1984 töldust 1736 skip í íslenska fiskiskipaflotanum. Þar af voru bátar undir 10 brl. að stærð 1060, stærri bátar voru 573 og togarar voru 104. Á næstu sjö árum nær tvöfaldaðist fjöldi minnstu bátanna og voru þeir orðnir 2046 í ársbyrjun 1991. Fjöldi annarra fiskiskipa stóð hins vegar nær í stað. Smábátum fækkaði mjög eftir að aflamarkskerfið var útvíkkað og látið ná til báta 6-10 brl. að stærð. Í ársbyrjun 2000 voru þeir orðnir 1170 og hafði því fækkað um nálega 900 frá því þeir voru

flestir. Stærri bátar voru 414 í ársbyrjun árið 2000 og má fyrst og fremst rekja þá þróun til fækkunar nótaveiðiskipa. Þau voru um 140 árið 1980 en hafa síðustu ár verið um 60. Togurum fjölgaði nokkuð seinni hluta 9. áratugarins en fækkaði aftur á næstu árum þar á eftir. Nokkrir nýir togarar bættust svo í flotann á árunum 1994-1998. Í ársbyrjun 2000 voru 102 togarar með veiðileyfi og hafði fækkað um tug frá árunum á undan. Togarar nútímans eru hins vegar yfirleitt stærri en áður, auk þess sem flestir nýir togarar eru með búnað til að frysta aflann um borð. Nýju togararnir eru því afkastameiri en hefðbundnir ísfisktogarar og geta verið mun lengur við veiðar.

Mynd 3.
Fjármunaeign í fiskveiðum og vinnslu á föstu verðlagi. Vísitala, 1999=100.



Heimild: Þjóðhagsstofnun

Á árunum 1973-1998 tvöfaldaðist heildarverðmæti fiskiskipaflotans á föstu verðlagi. Virði togara nær þrefaldaðist en verðmæti báta jókst mun minna, eða um 22%. Stærstan hluta þessarar aukningar á virði togara má rekja til skuttogaravæðingarinnar á 8. áratugnum, en á árunum 1973-1983 stækkaði fjármagnsstofninn um nærri 150%. Á sama tíma stóð fjármagnsstofn báta nær í stað. Mikil endurnýjun átti sér hins vegar stað á bátaflotanum á 9. áratugnum og á árunum 1984-1990 óx virði hans um 32% á meðan verðmæti togaraflotans óx um 20%. Á árunum 1991-1998 dróst hins vegar fjármagnsstofn bátanna saman um 16% á meðan virði togaraflotans óx um 3%. Á 8. áratugnum átti sér einnig stað mikil uppbygging í fiskvinnslu og óx fjármagnsstofn hennar um tvo þriðju á árunum 1973-1983. Nokkuð hægði á fjárfestingum í fiskvinnslu á næstu tveimur áratugum en þær voru þó enn nokkrar. Þannig óx fjármagnsstofninn um 9% á árunum 1984-1990 og um 19% á árunum 1991-1998.

Tafla 2.

Meðalvöxtur fjármagnsstofns í sjávarútvegi 1973-1998.
Hlutfallstölur.

Tímabil	Fiskveiðar	Togarar	Bátar	Fiskvinnsla
1973-1983	4,36	8,57	0,59	4,76
1984-1990	4,88	2,60	4,02	1,23
1991-1998	-1,18	0,42	-2,23	2,18
1973-1998	2,71	4,10	0,78	3,08

Heimild: Þjóðhagsstofnun

Í töflu 1 er meðalvöxtur fjármagnsstofnsins tilgreindur og þar kemur glöggt fram hversu mjög hefur hægt á fjárfestingum í sjávarútvegi á síðustu árum. Fjármagnsstofninn í fiskveiðum óx þannig um 4,36% á árunum 1973-1983 og 4,88% á árunum 1984-1990, en dróst saman um 1,18% á ári að meðaltali á árunum 1991-1998. Áhrif aflamarkskerfisins virðast því ótvíræð.

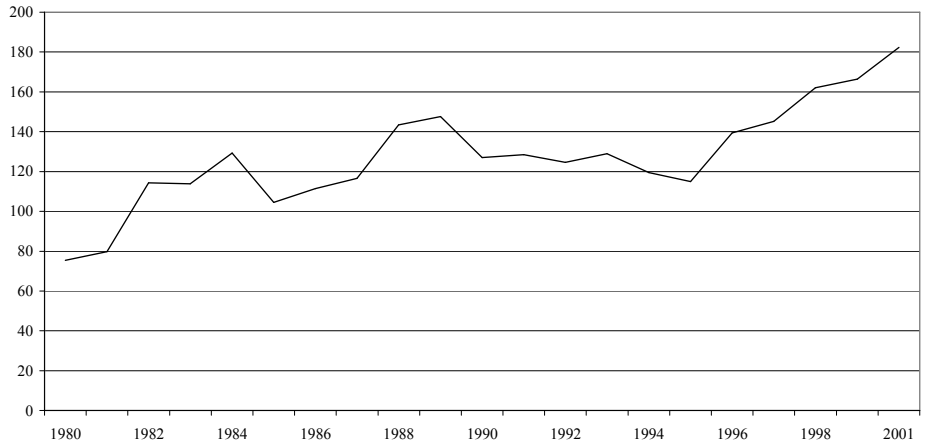
5.3 Skuldir og eigið fé

Heildarskuldir sjávarútvegs á verðlagi í júní 2001 jukust úr 75 milljörðum kr. í árslok 1980 í 182 milljarða kr. í júní 2001. Þar af námu innlend lán 54 milljörðum kr. en erlend lán 128 milljörðum kr. Á mynd 4 kemur fram að allt til ársins 1995 er nokkuð skýrt samband á milli skuldastöðu sjávarútvegsins og aflamarkskerfisins. Þannig jukust skuldir upp úr 1980, en minnka aftur jafnskjótt og aflamarkskerfinu er komið á árið 1984. Þær jukust síðan á nýjan leik þegar heimilt var að velja á milli aflamarks og sóknarkerfis og fóru vaxandi árin 1985-1990. Á árunum 1990-1995 minnkuðu þær nokkuð en hafa síðan aukist á ný síðustu árin. Aukninguna má rekja að verulegu leyti til fjárfestinga í fastafjármunum, en einnig til kaupa á aflamarki og aflahlutdeildum.

Hreint eigið fé í sjávarútvegi nam alls 62,1 milljarði kr. í árslok 1999, eða sem svaraði til 29,% af eignum sjávarútvegsins sem voru metnar á 210 milljarða kr. Eiginfjárstaðan hefur versnað töluvert síðustu ár, eins og sjá má á mynd 5 sem sýnir þróun eiginfjárhlutfalls í sjávarútvegi árin 1986-1999. Lökust var eiginfjárstaða útvegsins á árunum 1988-1989, þegar hún féll í 26,5%, en á fyrri hluta síðasta áratugar tók sjávarútveginum að byggja upp þokkalega stöðu og var hlutfall eiginfjár af heildareignum komið í tæp 41% árið 1995.

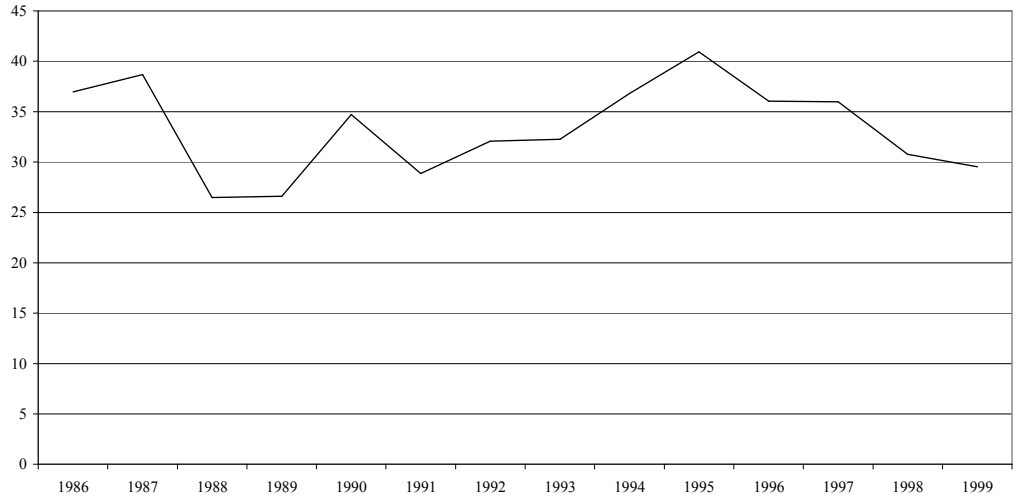
Skuldir og eigið fé segja í sjálfu sér ekki mjög mikið um árangur í fiskveiðistjórnun. Skuldir geta t.d. aukist hvort heldur er af illkynja eða góðkynja orsökum. Þær geta verið komnar til af taprekstri eða vegna þess að verið er að hagræða og treysta rekstur greinarinnar til lengri tíma. Líklega er síðari skýringin nærtækari hvað varðar skulda-aukningu síðustu ára.

Mynd 4.
Skuldir sjávarútvegs á föstu verðlagi 1980-2001. Verðlag miðað við neysluverðsvísitölu í júní 2001. Milljarðar kr.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Mynd 5.
Eiginfjárhlutfall í sjávarútvegi 1986-1999.



Heimild: Seðlabanki Íslands.

5.4 Framleiðni

Þær rannsóknir sem gerðar hafa verið benda eindregið til þess að framleiðni í fiskveiðum hafi vaxið töluvert umfram aðrar atvinnugreinar árin 1973-1995. Þjóðhagsstofnun áætlar að vegin framleiðni vinnuafls og fjármuna hafi aukist um 73% í fiskveiðum á þessu tímabili, en framleiðni óx mun hægar í fiskvinnslu, eða um 21%.[2] Til samanburðar óx framleiðni hjá öðrum iðnaðarfyrirtækjum um 31% á þessu tímabili, en aukningin hjá öllum atvinnugreinum var sú sama og í fiskvinnslunni, 21%.

Framleiðniaukningin í fiskveiðum er jafnvel meiri, eða tæp 92% á árunum 1974-1995, ef tillit er tekið til breytinga á stærð helstu nytjastofna.[3] Framleiðniþróunin er nokkuð ólík hjá bátum og togurum á þessu tímabili eins og vel kemur fram í töflu 3. Þannig óx framleiðni að meðaltali um 3,5% á ári hjá bátum, en einungis um 0,35% að ári hjá togurum. Framleiðnivöxturinn var að meðaltali 2,85% hjá öllum flotanum. Á árunum 1974-1984 dróst framleiðni hjá togurum að meðaltali saman um 5,1% á ári, en framleiðni báta óx um 3,3%. Mikill kippur hljóp í framleiðni togara á árunum 1984-1990 en vöxtur framleiðni hjá bátum minnkaði lítillega. Á árunum 1990-1995 fór framleiðnivöxtur báta aftur fram úr vexti togara.

[2] Skýrsla Þjóðhagsstofnunar fyrir Auðlindanefnd: *Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagstjórn,* áfangaskýrsla Auðlindanefndar, mars 1999, kaflar 1-2.
[3] Skýrsla starfshóps um framleiðni í fiskveiðum á Íslandi, sjávarútvegsráðuneytið, 1999.

Tafla 3.
Meðalvöxtur framleiðni í fiskveiðum á ári tímabilið 1974-1995. Hlutfallstölur

Tímabil	Fiskveiðar	Bátar	Togarar
1974-1983/84	1,29	3,29	-5,08
1983/84-1990/91	4,48	2,88	6,36
1990/91-1995	4,14	4,97	2,80
1983/84-1995	4,34	3,75	4,88
1974-1995	2,95	3,54	0,35

Heimild: Framleiðni í fiskveiðum á Íslandi.

Þótt vafalítið megi rekja hluta af þessari þróun til aflamarkskerfisins er líklega réttara að telja hana afleiðingu af samspili margra ólíkra þátta. Þar á meðal má nefna tækni-breytingar í gerð skipa, veiðarfæra og búnaði og afnám sjóðakerfisins 1986 og tilkomu fiskmarkaða og frjáls fiskverðs. Þá má ætla að kreppan upp úr 1980 hafi leitt til endurskipulagningar og hagræðingar.

5.5 Sókn

Hagræna sókn má mæla með nokkrum mælikvörðum, t.d. tonnaúthaldsdögum, mann-úthaldsdögum og afla á sóknareiningu. Tonnaúthaldsdagar eru margfeldi brúttótonnatölu skips og úthaldsdaga á ákveðnu tímabili, t.d. fiskveiðiári, en mannúthaldsdagar eru margfeldi fjölda í áhöfn og úthaldsdaga. Afla á sóknareiningu má t.d. reikna sem heildarafla á hvern tonnaúthaldsdag. Þróun þessara þriggja mælikvarða gefur eindregið til kynna að á árunum 1979-1997 hafi dregið úr sókn í botnfisk, en að mati Hafrannsóknastofnunarinnar hefur sókn í þorsk aftur aukist á síðustu árum. Áhrif aflamarkskerfisins á sókn í uppsjávartegundir eru óljósari.

5.6 Samþjöppun

Hagræðing í fiskveiðum og vinnslu í heild hefur leitt til þess að sjávarútvegsfyrirtækjum hefur fækkað. Þau voru um 1800 árið 1992 en töldust um 1500 árið 1997. Flest þessara fyrirtækja voru þó lítil. Ótvírætt er að töluverð aukning hefur orðið á hlutdeild stærstu fyrirtækjanna í veiðiheimildum sem að hluta til má rekja til til kaupa á aflahlutdeildum. Önnur veigamikil skýring eru sameiningar fyrirtækja í sjávarútvegi sem ýmist hafa komið fram sem yfirtaka eins fyrirtækis á öðru eða stofnun nýs fyrirtækis með eignum beggja fyrirrennaranna. Það er einkum hin síðarnefnda tegund samruna sem mjög hefur færst í vöxt á síðustu árum.

Árið 1984 samsvaraði samanlögð aflahlutdeild fimm stærstu útgerðarfyrirtækjanna 13,4% af úthlutuðu aflamarki botnfisktegunda og samanlögð aflahlutdeild 25 stærstu fyrirtækjanna svaraði til 38,2% af heildarkvóta (sjá töflu 4). Þessi hlutföll héldust lítið óbreytt til 1990, en á næsta áratug átti sér stað mikil samþjöppun í útgerð. Í ágúst 2001 fóru fimm stærstu útgerðarfyrirtækin með 29% af heildarkvótanum og 25 stærstu fyrirtækin með rúm 71%.

Tafla 4.
Kvótaeign stærstu útgerðarfyrirtækjanna sem hlutfall af úthlutuðu aflamarki hvers árs

	1984	1990	1992/ 1993	1993/ 1994	1994/ 1995	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001
Stærsta útgerðarfélagið	4,1	4,3	3,6	3,4	3,5	4,0	3,6	4,1	5,8	6,5	7,30
5 stærstu útgerðarfyrirtækin	13,4	14,0	15,8	15,9	15,5	16,5	16,1	16,7	21,2	22,5	29,1
10 stærstu útgerðarfyrirtækin	21,4	21,9	25,1	25,0	25,3	26,4	26,6	27,1	32,8	34,8	48,1
25 stærstu útgerðarfyrirtækin	38,2	39,2	40,2	40,6	41,3	43,2	43,5	45,1	50,5	56,1	71,2
50 stærstu útgerðarfyrirtækin	-	-	54,0	54,9	56,0	58,7	59,0	61,5	66,0	70,3	82,6

Heimild: Fiskistofa

Tekið skal fram að í töflu 4 er eingöngu miðað við aflamark þorsks, ýsu, ufsa, grálúðu og karfa þar sem þær tegundir hafa verið kvótabundnar allt frá árinu 1984. Útvíkkun aflamarkskerfisins skýrir því ekki þá þróun sem fram kemur í töflunni. Hins vegar hafa þorskígildisstuðlar breyst nokkuð milli ára og því getur skipt máli hvaða stuðlar eru lagðir til grundvallar. Hér er miðað við stuðla hvers árs, en sami stuðull ekki látinn gilda allt tímabilið. Þá getur aflamark fisktegunda verið breytilegt á milli ára, en það hefur áhrif á útreikning yfir í þorskígildistonn. Enn fremur er miðað við hlutfall af úthlutuðu aflamarki hvers árs, en það var yfirleitt lægra en heildaraflamarkið, m.a. af því að krókabátar stóðu utan við aflamarkskerfið.

Sé á hinn bóginn miðað við aflamark allra fisktegunda ræður stærsta fyrirtækið, Samherji, yfir 8,93% af úthlutuðum aflaheimildum fiskveiðiársins 2001/2002 í þorskígildum talið.[4] Næststærsta fyrirtækið, Útgerðarfélag Akureyringa, ræður yfir 5,69% og þessi tvö fyrirtæki fara því samtals með 14,6% af heildarkvótanum. Fjögur stærstu fyrirtækin fara með 24,7% kvótans, þau 13 stærstu með rúman helming hans og 28 stærstu fyrirtækin með nær tveimur þriðju hlutum alls kvótans.

Ástæður þessarar samþjöppunar eru vafalítið margar og ólíkar milli fyrirtækja. Þar má fyrst nefna þær miklu breytingar sem orðið hafa á rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja, og þá sérstaklega sjávarútvegsfyrirtækja, síðustu árin. Á 9. áratug 20. aldar var horfið frá þeirri lágvaxtastefnu, sem hafði verið ríkjandi um allmörg ár, en þess í stað var fjármálastofnunum leyft að ákveða vexti á eigin forsendum. Þetta leiddi til þess að raunvextir hækkuðu mjög. Þá hefur ríkisvaldið haldið sig mun meira til hlés við atvinnuuppbyggingu og fjárfestingar en áður. Gengisskráning íslensku krónunnar miðaðist lengi við þarfir íslensks sjávarútvegs, en af þeirri braut var vikið á 10. áratugnum. Á vormánuðum 2001 tók Seðlabanki Íslands upp afdráttarlausa gengisstefnu sem miðast við að halda verðlagi innanlands stöðugu. Töluverðar breytingar hafa einnig átt sér stað á verðmyndun í sjávarútvegi. Fram til 1986 var í gildi flókið kerfi millifærslna og styrkja, en upp úr því var verðmyndun innlands gefin frjáls.

Í öðru lagi hefur afli helstu fisktegunda dregist saman og sá samdráttur í aflaheimildum sýnt forsvarsmönnum fyrirtækja fram á nauðsyn þess að dreifa áhættu í rekstri með því að ráða yfir aflaheimildum í sem flestum fisktegundum og stunda veiðar utan lögsögunnar. Þessi hugsun hefur því ýtt undir samstarf og sameiningu fyrirtækja sem sérhæft hafa sig í ólíkum veiðum. Þá hafa nokkur fyrirtæki haslað sér völl í sjávarútvegi annarra landa, en til þess þarf augljóslega töluverða burði.

[4] Hlutur Samherja einn og sér er 5,48% af heildinni, en hann hækkar í 8,93% ef tekið er tillit til aflahlutdeilda BGB-Snæfells og Hjalteyrarinnar, útgerðarfélags. BGB-Snæfell sameinaðist Samherja fyrr á árinu og Hjalteyrin, útgerðarfélag, er í eigu Samherja.

Þá hafa á síðustu árum átt sér stað miklar tæknibreytingar í sjávarútvegi sem stærri og öflugri fyrirtæki eiga auðveldara með að tileinka sér en þau smærri. Bættar samgöngur og flutningsþjónusta hefur greitt fyrir viðskiptum með fisk á milli landshluta og gert fiskvinnslufyrirtækjum mögulegt að sérhæfa sig í vinnslu ákveðinna afurða og stækka. Betri samgöngur hafa einnig gert vinnuafl hreyfanlegra.

Loks hefur þessi þróun í átt til stærri fyrirtækja gert mörgum þeirra kleift að skrá sig á hlutabréfamarkaði og eru íslensk útgerðarfyrirtæki nú í sívaxandi mæli fjármögnuð með hlutafé í stað hefðbundins lánsfjár.

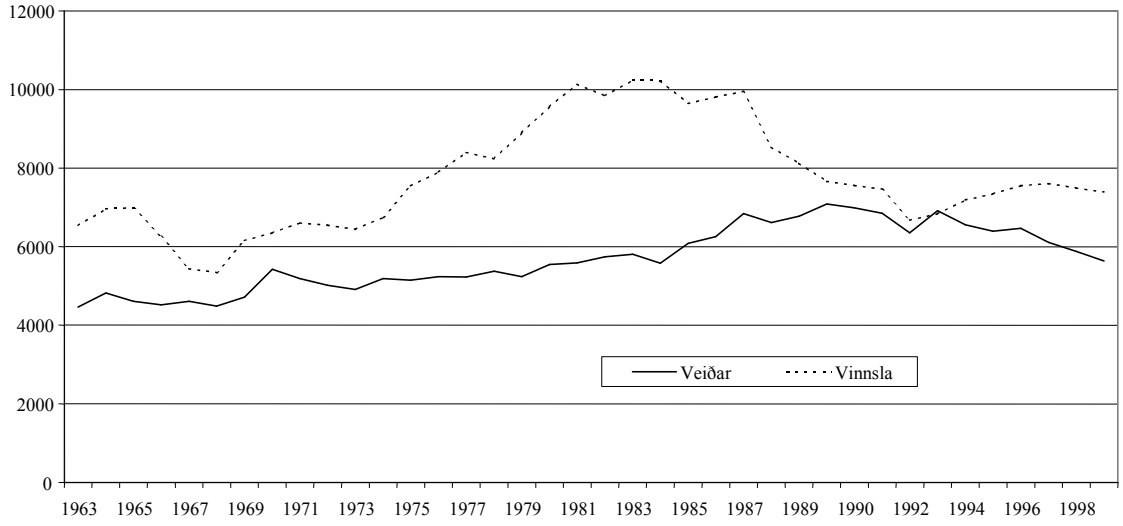
Þáttur aflamarkskerfisins í þessari endurskipulagningu er óljós. Þó virðist sem aflamarkskerfið sé ekki forsenda þeirra breytinga sem átt hafa sér stað, heldur sé hennar fremur að leita í minnkandi afla og breyttu rekstrarumhverfi fyrirtækjanna. Aflamarkskerfi með framseljanlegum aflaheimildum auðveldar vissulega sameiningu og samvinnu fyrirtækja, en telja má líklegt að svipuð þróun í þessa átt hefði átt sér stað þótt fiskveiðum hefði verið stjórnað með öðrum hætti.

5.7 Fjöldi ársverka

Árið 1963 voru unnin um 11.000 ársverk í sjávarútvegi, en það samsvarar því að nálega sjötti hver maður hafi unnið við þá atvinnugrein. Þar af voru 6.500 ársverk unnin í fiskverkun og 4.400 ársverk í fiskveiðum. Störfum í fiskvinnslu fækkaði mjög er síldin hvarf 1967-1968, en á 8. áratug fjölgaði aftur í röðum fiskvinnslufólks og árið 1984 voru ársverk í fiskvinnslu 10.200. Upp úr því tók aftur að fækka störfum í fiskvinnslu og árið 1999 voru þau orðin 7.400. Samsvarandi fjölgun átti sér ekki stað á störfum í fiskveiðum á árunum 1963-1984, en þó fjölgaði störfum um 1.100. Þessi fjölgun starfa meðal sjómanna hélt áfram fram á miðjan síðasta áratug en síðan hefur störfum aftur fækkað. Árið 1999 voru unnin 60 fleiri ársverk í fiskveiðum en 15 árum áður.

Þrátt fyrir þessa fjölgun starfa fór mikilvægi sjávarútvegsins minnkandi. Árið 1963 voru 9,7% ársverka í landinu unnin í fiskvinnslu og 6,6% í fiskveiðum. Þessar hlutfallstölur lækkuðu í 8,8% og 4,8% árið 1984. Árið 1999 voru 5,4% allra ársverka unnin í fiskvinnslu og 4,1% í fiskveiðum. Samtals unnu því um 9,5% mannafla við sjávarútveg það ár, en þetta hlutfall var tæplega 16,5% árið 1963.

Mynd 6.
Fjöldi ársverka í fiskveiðum og vinnslu 1963-1999.



Heimild: Þjóðhagsstofnun

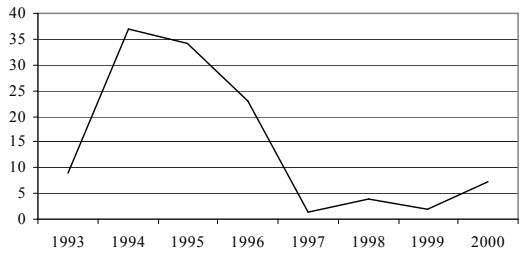
5.8 Úthafsveiðar

Á síðasta áratug hafa Íslendingar aukið mjög veiðar sínar á fjarlægum miðum og síðustu ár hafa fjölmörg skip stundað veiðar í Barentshafi (Smugunni), Flæmingjagrunni og á alþjóða hafsvæðum víða í kringum landið. Mörg þessara skipa stunduðu áður veiðar á Íslandsmiðum en aflaheimildir hafa ýmist verið seldar frá skipunum eða færðar yfir á önnur skip. Sá sveigjanleiki sem felst í frjálsu framsali er því mikilvæg forsenda þess að skipunum skuli vera haldið til veiða á fjarlægum miðum. Hér er fjallað stuttlega um veiðar á helstu tegundum.

5.8.1 Þorskur

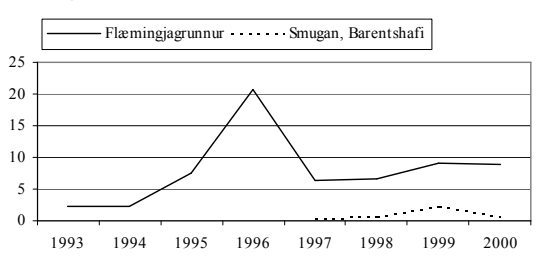
Íslendingar stunduðu þorskveiðar í Barentshafi og við Svalbarða á fyrri hluta 20. aldar, en veiðar lágu síðan niðri allt til ársins 1993 er Íslendingar tóku að veiða í hinni svokölluðu Smugu. Þorskaflinn það árið var 9 þúsund tonn, hann var kominn í 37 þúsund tonn árið eftir og 34 þúsund tonn árið 1995. Síðan hefur aflinn minnkað mjög og var 1,5-4 þúsund tonn árin 1997-1999. Árið 2000 veiddust þar 7,4 þúsund tonn.

Mynd 7.
Þorskveiðar Íslendinga í Smugunni, Barentshafi 1993-2000. Þúsund tonn.



Heimild: Hafrannsóknastofnun

Mynd 8.
Veiðar á úthafsrækju á Flæmingjagrunni og í Smugunni, Barentshafi árin 1993-2000. Þúsund tonn.



Heimild: Hafrannsóknastofnun

5.8.2 Úthafsrækja

Rækjuveiðar á Flæmingjagrunni, alþjóðlegu hafsvæði austan efnahagslögsögu Kanada, hófust vorið 1993. Aflinn var rúm tvö þúsund tonn fyrstu tvö árin en fór síðan snarhækkandi og náði nær 21 þúsund tonnum 1996. Síðustu ár hefur aflinn verið á bilinu 6-9 þúsund tonn. Frá árinu 1997 hafa Íslendingar einnig stundað veiðar á úthafsrækju í Barentshafi og hefur aflinn yfirleitt verið 500-700 tonn. Aflinn árið 1999 var þó snöggtum meiri, eða um 2,3 þúsund tonn.

5.8.3 Úthafskarfi

Íslendingar hófu veiðar á karfa á úthafinu árið 1989, en hann veiðist að hluta til í lögsögum Grænlands og Íslands, sem og í alþjóðlegum hluta Grænlandshafs og nærliggjandi svæðum. Síðustu árin hefur tiltölulega lítill hluti aflans veiðst utan íslenskrar lögsögu, en nokkuð magn þó í grænlenskri lögsögu og á alþjóða veiðisvæðum.

Tafla 5.

Úthafskarfaafli íslenskra skipa eftir veiðisvæðum 1998-2000. Tonn

	Íslensk lögsaga	Alþjóða-veiðisvæði	Grænlensk lögsaga	Samtals
1998	40.403	4.449	172	45.024
1999	33.206	5.454	4.433	43.093
2000	41.452	3.779		45.231

Heimild: Fiskistofa

5.8.4 Grálúða

Grálúðuafli Íslendinga varð mestur árið 1989, rúm 58 þúsund tonn, en hefur síðustu ár verið mun minni. Nær allur aflinn hefur iðulega veiðst innan íslenskrar lögsögu, en árið 1997 veiddust þó nær 2 þúsund tonn utan hennar.

Tafla 6.
Grálúðuafli íslenskra skipa eftir veiðisvæðum 1993-2001. Tonn

	Íslensk lögsaga	Utan lögsögu	Norsk lögsaga	Rússnesk lögsaga	Alls
1993	33.967	45			34.012
1994	27.912	94			28.006
1995	27.484	32			27.516
1996	22.083	82			22.165
1997	16.619	1.921			18.540
1998	10.732	21			10.753
1999	11.100	96	6	4	11.206
2000	14.497	586	41		15.124
2001	13.283	20	4		13.307

Heimild: Fiskistofa

5.8.5 Síld

Veiðar Íslendinga á síld úr norsk-íslenska síldarstofninum hófust að nýju árið 1994 eftir 27 ára hlé. Aflinn það árið nam 21 þúsund tonnum og fékkst aðallega við

landhelgislínuna austur og norðaustur af Langanesi. Árið eftir áttfaldaðist aflinn og fór í 174 þúsund tonn. Veiðarnar það ár fóru einkum fram í færeyskri lögsögu og á alþjóðahafsvæðinu á milli Íslands og Noregs. Veiðin síðustu ár hefur haldist á bilinu 170-220 þúsund tonn og aðallega fengist utan íslenskrar landhelgi.

Tafla 7.
Afli íslenskra skipa úr norsk-íslenska síldarstofninum eftir veiðisvæðum 1996-2000. Tonn.

	Íslensk lögsaga	Jan Mayen svæðið	Norsk lögsaga	Færeysk lögsaga	Alþjóða hagsvæði	Alls
1996	1.830	17.885		27.849	117.090	164.654
1997	148	20.663	7.948	101.490	89.868	220.117
1998	26.658	83.278	6.704	62.883	20.705	200.228
1999	226	182.336			21.187	203.749
2000		134.919	8.595		42.805	186.319

Heimild: Fiskistofa

5.8.6 Loðna

Á síðustu árum hefur töluvert af loðnu veiðst utan íslenskrar landhelgi, aðallega við Grænland. Sem dæmi má nefna að árið 1998 veiddust rúm 100 þúsund tonn í grænlenskri lögsögu.

Tafla 8.
Loðnuafli íslenskra skipa eftir veiðisvæðum 1998-2000. Tonn

	Íslensk lögsaga	Grænlensk lögsaga	Samtals
1998	650.330	100.060	750.390
1999	698.681	5.518	704.199
2000	861.275	10.854	872.129

Heimild: Fiskistofa

5.8.7 Kolmunni

Tiltölulega skammt er síðan Íslendingar hófu að nýta kolmunna en veiðarnar hafa vaxið hratt síðustu ár og samkvæmt bráðabirgðatölum námu þær um 240 þúsund tonnum árið 2000.

Tafla 9.

Kolmunnaafli íslenskra skipa eftir veiðisvæðum 1998-2000. Tonn

	Íslensk lögsaga	Færeysk lögsaga	Alþjóða-hafsvæði	Samtals
1998	60.938	7.088	172	68.198
1999	96.290	54.982	9.153	160.425
2000	155.066	83.435	21.682	260.183

Heimild: Fiskistofa

5.9 Smábátar

Þegar aflamarkskerfinu var fyrst komið á 1984 náði það einvörðungu til báta 10 brúttórúmlestir að stærð eða stærri. Veiðum smábátanna var hins vegar reynt að stjórna með sóknartakmörkunum með takmörkuðum árangri. Eins og við mátti búast fjölgaði smábátum mjög á næstu árum. Þeir voru 1060 árið 1984 en voru orðnir nær 2050 árið 1990. Sóknin jókst því mikið og afli fór vel fram yfir það sem gert hafði verið ráð fyrir. Fjölmargar og flóknar reglur voru settar á þessum árum til að reyna halda aftur af aflaaukningu smábáta, en þeim reglum var annað hvort ekki framfylgt eða þær höfðu ekki nægjanlega mikil áhrif.

Þegar aflamarkskerfið var síðan fest í sessi árið 1990 var það látið ná til báta 6 brúttórúmlestir og stærri og þar með lentu bátar sem voru 6-10 tonn inni í kerfinu. Bátar smærri en 6 tonn gátu hins vegar valið um að vera í aflamarkskerfinu, líkt og stærri bátar, eða stunda veiðar með krókaleyfi. Nær allir smábátanna hafa verið með krókaleyfi, en í því felst að eingöngu er leyft að veiða með línu og/eða handfærum. Á fiskveiðiárinu 2000/2001 voru t.d. 499 bátanna á þorskaflamarki, 219 bátar voru á sóknarmarki, 74 handfærabátar voru með 30 lesta hámark og 5 línu/handfærabátar með 30 lesta hámark. Einungis 9 bátar voru hins vegar á krókaaflamarki.

Líkt og gerst hafði á árunum 1984-1990 fjölgaði smábátum er stóðu utan við aflamarkskerfið hratt á árunum upp úr 1990. Krókabátarnir voru 742 árið 1990, en hafði fjölgað í 1148 í lok fiskveiðiársins 1991/92 og hélst sá fjöldi lítt breyttur næstu árin. Frá og með árinu 1996 tók bátunum að fækka verulega og í lok fiskveiðiársins 1999/2000 voru 798 bátar með krókaleyfi.

Tafla 10.
Fjöldi og afli krókabáta í tonnum fiskveiðiárin 1991/92-1999/00.

	Fjöldi báta í lok fisk-veiðiárs	Afli krókabáta, tonn	Afla-hámark, tonn	Afli umfram hámark, tonn	Afli umfram hámark í % af hámarki	Heildarafli, tonn	Afli í % af heildarafla
Fiskveiðiárið 1991/92	1148	21.004				272.228	7,7
Fiskveiðiárið 1992/93	1.126	22.006				240.549	9,1
Fiskveiðiárið 1993/94	1.115	31.295				196.755	15,9
Fiskveiðiárið 1994/95	1.082	36.306	21.500	14.806	68,9	163.998	22,1
Fiskveiðiárið 1995/96	1.028	29.643	21.186	8.457	39,9	169.630	17,5
Þorskaflahámark	394	13.317	14.386	-1.069	-7,4		
Lína og handfæri	634	16.326	6.800	9.526	140,1		
Fiskveiðiárið 1996/97	851	40.482	27.301	13.181	48,3	203.811	19,9
Þorskaflahámark	409	19.699	22.911	-3.212	-14,0		
Lína og handfæri	165	10.316	1.836	8.480	461,9		
Handfæri eingöngu	277	10.467	2.554	7.913	309,8		
Fiskveiðiárið 1997/98	824	39.643	31.778	7.865	24,7	227.755	17,4
Þorskaflahámark	496	26.494	29.375	-2.881			
Lína og handfæri	51	2.229	386	1.843			
Handfæri eingöngu	277	10.920	2.017	8.903			
Fiskveiðiárið 1998/99	809	38.873	37.138	1.735	4,7	254.594	15,3
Þorskaflahámark	503	31.197	34.922	-3.725			
Lína og handfæri	7	178	61	117			
Handfæri eingöngu	81	1.918	784	1.134			
Sóknardagabátar	218	5.580	1.371	4.209			
Fiskveiðiárið 1999/00	798	41.363	37.722	3.641	9,7	255.585	16,2
Þorskaflahámark	500	32.304	35.506	-3.202			
Lína og handfæri	5	128	61	67			
Handfæri eingöngu	74	2.013	784	1.229			
Sóknardagabátar	219	6.918	1.371	5.547			

Heimild: Fiskistofa

Þorskafli krókabátanna var ríflega 20 þúsund tonn fiskveiðiárin 1991/92 og 1992/93 en fór síðan mjög vaxandi og var kominn í rúm 36 þúsund tonn fiskveiðiárið 1994/95. Það magn svaraði til rúmra 22% af heildarþorskafla ársins og hefur afli krókabáta aldrei orðið jafn hátt hlutfall af heildaraflanum. Aflinn hefur hins vegar tvívegis náð 40 þúsund tonnum, fiskveiðiárið 1996/97, er hann komst í tæp 40,5 þúsund tonn, og árið 1999/00, er hann náði rétt rúmum 41,3 þúsund tonnum. Aflinn hefur iðulega farið langt fram úr því magni sem krókabátum hefur verið úthlutað. Sérstaklega hefur gengið erfiðlega að hemja veiðar sóknarbáta, en þorskafli þorskaflahámarksbáta hefur verið mjög í takt við úthlutaðan heildarkvóta.

Á síðustu árum hafa krókabátar veitt 15-20% af heildarþorskafla landsmanna, en mikilvægi smábátaútgerðarinnar er mjög misjafnt eftir landshlutum. Flestir bátanna eru gerðir út frá Vestfjörðum og norðanverðu Snæfellsnesi, þótt heimahöfn margra þeirra sé að finna við Faxaflóa.

Tafla 11.

Hlutdeild einstakra sveitarfélaga í þorskafla fiskveiðiárið 1999/2999. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

Heimahöfn	*Tonn*	*Hlutdeild í heild, %*	*Uppsöfnuð hlutdeild, %*
Bolungarvík	3.143	7,95	7,95
Tálknafjörður	2.349	5,94	13,88
Ólafsvík	2.132	5,39	19,27
Suðureyri	1.934	4,89	24,16
Grindavík	1.891	4,78	28,94
Reykjavík	1.564	3,95	32,89
Grímsey	1.506	3,81	36,70
Hornafjörður	1.324	3,35	40,05
Patreksfjörður	1.311	3,31	43,36
Grundarfjörður	1.278	3,23	46,59
Stykkishólmur	1.220	3,08	49,67

Heimild: Fiskistofa

Í töflum 11-15 er sýnt hvar þeir bátar eru skráðar sem mest veiða af þorski, ýsu, ufsa og steinbít. Bátar frá Bolungarvík veiddu samtals rúm 3 þúsund tonn af þorski á fiskveiðiárinu 1999/2000, eða sem svarar til nálega 8% af heildarþorskafla krókabáta á árinu. Samanlagður afli báta frá Bolungarvík, Tálknafirði, Ólafsvík og Suðureyri var um 9,5 þúsund tonn, eða nálega fjórðungur af heildarafla krókabáta.

Tafla 12.

Hlutdeild einstakra sveitarfélaga í ýsuafla fiskveiðiárið 1999/2000. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

Heimahöfn	*Tonn*	*Hlutdeild í heild, %*	*Uppsöfnuð hlutdeild, %*
Bolungarvík	1.201	14,96	14,96
Suðureyri	854	10,64	25,61
Grindavík	671	8,36	33,97
Reykjavík	532	6,63	40,60
Ólafsvík	392	4,88	45,48
Sandgerði	352	4,39	49,87

Heimild: Fiskistofa

Bolvíkingar veiddu einnig mest af ýsu, rúm 1,2 þúsund tonn eða tæp 15% af heildarýsuafla fiskveiðiársins, en bátar frá Suðureyri, Grindavík og Reykjavík veiddu á bilinu 530-850 tonn.

Tafla 13.

Hlutdeild einstakra sveitarfélaga í ufsaafla fiskveiðiárið 1999/2999. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

Heimahöfn	*Tonn*	*Hlutdeild í heild, %*	*Uppsöfnuð hlutdeild, %*
Grímsey	259	17,43	17,43
Hornafjörður	146	9,86	27,29
Grindavík	103	6,92	34,21
Keflavík	90	6,05	40,26
Ólafsvík	85	5,74	46,00
Reykjavík	75	5,02	51,02

Heimild: Fiskistofa

Krókabátar frá Grímsey veiddu mest af ufsa, eða um 260 tonn, sem svarar til rétt ríflega 17% af heildarufsaafla krókabáta. Hornfirðingar veiddu um 150 tonn.

Tafla 14.
Hlutdeild einstakra sveitarfélaga í steinbítsafla fiskveiðiárið 1999/2999. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

Heimahöfn	*Tonn*	*Hlutdeild í heild, %*	*Uppsöfnuð hlutdeild, %*
Tálknafjörður	1.665	24,77	24,77
Bolungarvík	783	11,66	36,43
Suðureyri	529	7,88	44,30
Flateyri	441	6,56	50,87

Heimild: Fiskistofa

Steinbítsveiðar á krókabátum eru mest stundaðar á Vestfjörðum, en bátar frá Tálknafirði, Bolungarvík, Suðureyri og Flateyri veiddu um helming þess afla sem krókabátar komu með að landi. Þar af veiddu Tálknfirðingar um helming, eða um 1600 tonn.

Tafla 15.
Hlutdeild einstakra sveitarfélaga í ýsu, ufsa- og steinbítsafla fiskveiðiárið 1999/2999. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

Heimahöfn	*Tonn*	*Hlutdeild í heild, %*	*Uppsöfnuð hlutdeild, %*
Bolungarvík	1.996	12,3	12,3
Tálknafjörður	1.925	11,9	24,2
Suðureyri	1.395	8,6	32,8
Grindavík	954	5,9	38,6
Flateyri	789	4,9	43,5
Reykjavík	781	4,8	48,3
Sandgerði	675	4,2	52,5

Heimild: Fiskistofa

Þótt afli krókabáta af þorski, ýsu, ufsa og steinbít hafi verið um 56 þúsund tonn fiskveiðiárið 1999/200 er ljóst að veiðigeta smábátaflotans er mun meiri. Svo dæmi sé tekið, þá veiddu sex aflahæstu bátarnir um 10% af samanlögðum ýsu-, ufsa- og steinbítsafla krókabáta fiskveiðiárið 1999/2000, eða rúm 1.400 tonn. Að meðaltali

veiddu þessir bátar því um 230 tonn. Ef einungis er litið til þeirra u.þ.b. 500 báta sem voru innan þorskaflahámarkskerfisins og gert ráð fyrir að með tímanum hefðu öll leyfi verið nýtt til fullnustu hefði veiði þeirra orðið um 115 þúsund tonn af þessum fisktegundum. Til samanburðar var samanlagður leyfilegur heildarafli allra skipa á Íslandsmiðum af ýsu, ufsa og steinbít 73 þúsund tonn fiskveiðiárið 2000/2001.

Tafla 16.
Fjöldi þeirra báta sem veiddu tiltekið hlutfall af afla hverrar tegundar og heildarafla fiskveiðiárið 1999/2000.

	10%	*25%*	*50%*	75%	90%	
Þorskur	15	49	140	311	488	750
Ýsa	5	14	40	84	145	389
Ufsi	3	15	60	148	258	632
Steinbítur	4	12	30	66	117	388
Alls	11	36	106	262	454	750

Heimild: Fiskistofa

Af töflu 16 má enn fremur ráða að fimm bátar veiddu um 10% af heildarýsuafla krókabátanna (865 tonn), þrír bátar voru með 10% af ufsaaflanum (170 tonn) og fjórir með 10% af steinbítsaflanum (780 tonn). Þá veiddu 140 bátar helming þorskaflans, 40 bátar helming ýsunnar, 60 bátar helming af ufsaaflanum og 30 bátar helming af steinbítsaflanum. Til samanburðar má nefna að 750 bátar veiddu þorsk á fiskveiðiárinu, 389 bátar ýsu, 632 bátar ufsa og 388 bátar steinbít.

5.10 Ástand helstu nytjastofna

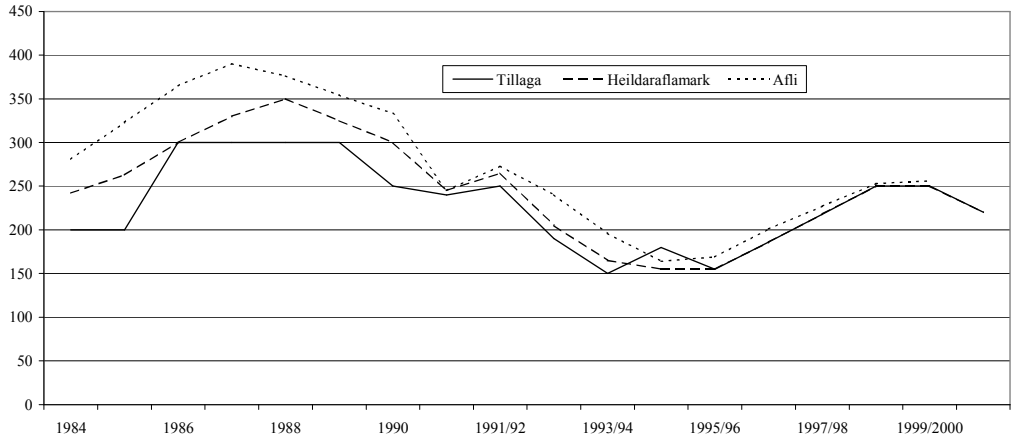
Samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða ákveður sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, hversu mikið skuli veiða af hverri fisktegund, sem er kvótabundin, og síðan er heildaraflamarki fiskveiðiársins úthlutað til þeirra báta sem rétt hafa til veiða á hverri tegund. Ákvörðun um hámarksafla er því óháð sjálfu aflamarkskerfinu heldur ræðst hún af mati fiskifræðinga á ástandi fiskstofnanna og vilja ráðherra til að fylgja áliti Hafrannsóknastofnunarinnar. Þar sem líklegt er að heildarafli af hverri fisktegund verði í allgóðu samræmi við heildaraflamark, þegar veiðum er stjórnað með aflamarki, er því vart hægt að kenna aflamarkskerfinu um ef illa tekst til með uppbyggingu stofnanna. Það markmið að halda afla innan fyrirfram ákveðinna marka hefur náðst hin síðari ár, sbr. mynd 7. Þó ber á það að líta að brottkast afla getur haft áhrif á stærð og viðgang stofna. Í skýrslu Hafrannsókna-stofnunarinnar um nytjastofna sjávar 2000/2001 og aflahorfur 2001/2002 er vikið að þessum þætti. Þar segir m.a.: „áhrif brottkasts á stofnmat eru hins vegar alvarleg ef það er breytilegt frá ári til árs. Vísbendingar eru um að nokkur áramunur geti verið á brottkasti. Á síðustu árum hefur talsvert verið rætt um brottkast á millistórum þorski (5-7 ára). Þess háttar brottkast getur hafa skekkt stofnmat mikið.“[5]

Þegar aflamarkskerfinu var fyrst komið á benti margt til þess að ástand helstu nytjastofna, sérstaklega botnfisks, væri orðið afar slæmt sökum ofveiði. Þótt nokkuð hafi miðað í rétta átt á þeim 20 árum sem liðin eru er ljóst að ekki hefur tekist að

[5] Hafrannsóknastofnunin: Nytjastofnar sjávar 2000/20001 – aflahorfur 2001/2002, bls. 20.

byggja upp stofna helstu botnfisktegunda á þessum tíma.[6] Fyrir því geta verið margar ástæður. Þorskafli hefur t.d. iðulega verið mun meiri en að var stefnt og sérstaklega hefur gengið illa að halda afla sóknarbáta og -skipa innan fyrirfram ákveðinna marka. Að auki veiðast sumir stofnar bæði innan íslenskrar landhelgi og utan og veiðarnar lúta því ekki ætíð stjórn Íslendinga. Sérstaklega hefur valdið vonbrigðum hversu erfiðlega hefur reynst að byggja upp þorskstofninn, en veiðistofninn, sem taldi um 1,5 milljón tonna árið 1980, var kominn niður í rúma hálfa milljón tonna árið 1992. Á næstu árum rétti stofninn þó úr kútnum, en síðustu ár hefur komið bakslag í þá uppbyggingu. Það stafar ekki síst af því að þorskstofninn hefur verið ofmetinn undanfarin ár og meiri veiði því verið leyfð en samrýmist markmiðum um langtímauppbyggingu stofnsins.

Mynd 7.
Tillögur Hafrannsóknastofnunar um aflahámark, heildaraflamark og þorskafli 1984-2001. Þúsund tonn.



Heimild: Hafrannsóknastofnun

Á mynd 7 eru tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar um hámarksþorskafla bornar saman við leyft heildaraflamark og raunverulegan afla. Sérstaklega gekk illa að halda hámarksafla innan marka árin 1985-1987, þegar sóknarstýring var að hluta í gildi, og nam umframaflinn þá að jafnaði um 60 þúsund tonnum, eða um 20% af heild. Þá var afli fiskveiðiárana 1992/93 og 1993/94 um 18% meiri en ráð hafði verið fyrir gert, og skýrist það af meiri afla krókabáta en að var stefnt.

Betur hefur tekist til við að byggja upp hrygningarstofn íslensku sumargotssíldarinnar sem var að hruni kominn í lok 7. áratugarins. Í ástandsskýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar fyrir fiskveiðiárið 2000/2001 er talið að stofninn árið 2000 hafi verið um 625 þúsund tonn, eða ríflega þrisvar sinnum stærri en hann taldist 1981. Veiðum úr íslenska síldarstofninum hefur verið stjórnað með aflamarkskerfi allt frá árinu 1979, þar sem heildaraflamark hefur verið ákvarðað í samræmi við kjörsókn, og er þessi árangur gott dæmi um hvernig hægt er að byggja upp ofveidda stofna með skynsamlegri stefnu í stjórnun fiskveiða.

[6] Sjá skýrslur Hafrannsóknastofnunarinnar um ástand nytjastofna við Ísland..

6. Niðurstöður auðlindanefndar

Auðlindanefnd fjallar í skýrslu sinni ítarlega um nytjastofna á Íslandsmiðum. Helstu niðurstöður skýrslunnar hvað þá varðar eru eftirfarandi:

- Byggja á stjórn fiskveiða á núverandi grunni þótt æskilegt sé að ýmsar breytingar væru gerðar á núgildandi reglum í átt að auknu frjálsræði í meðferð og handhöfn aflaheimilda.

- Greiðslur fyrir afnot af auðlindinni geta stuðlað að því að sátt geti tekist um stjórn fiskveiða, enda verði sú gjaldtaka ákveðin með hliðsjón af afkomuskilyrðum og uppbyggingu sjávarútvegsins og þeirri óvissu sem hann á við að búa.

- Samhliða aukinni gjaldtöku af aflaheimildum eða öðrum verulegum breytingum á fiskveiðistjórnarkerfinu er sanngjarnt að núverandi handhöfum aflaheimilda verði veittur aðlögunartími, bæði vegna íþyngjandi breytinga og með tilvísan til áunninna atvinnuréttinda.

- Tvær meginleiðir til greiðslu fyrir afnot af auðlindinni voru teknar til skoðunar. Annars vegar leið sem nefnd hefur verið fyrningarleið, sem byggist á því að allar aflahlutdeildir verði skertar árlega um ákveðinn hundraðshluta en síðan verði þær endurseldar á markaði eða með uppboði. Hins vegar svonefnd veiðigjaldsleið, sem felst í beinni gjaldtöku ásamt ákvæðum um að breytingar á aflahlutdeildum krefjist ákveðins lágmarksaðdraganda. Tveir nefndarmenn gerðu fyrirvara við þennan hluta skýrslunnar og sögðust aðeins geta stutt veiðigjaldsleiðina.

7. Stjórn fiskveiða[7]

Fiskstofnar hafsins eru takmörkuð endurnýjanleg auðlind. Frjáls aðgangur að þeim þar sem hver og einn reynir að ná sem stærstum skerf af auðlindinni getur leitt til óhagkvæmrar sóknar, offjárfestinga í fiskveiðiskipum, ofveiði og jafnvel hruns fiskstofna. Af þeim sökum er nauðsynlegt að stjórna nýtingu þeirra.

Í óheftum fiskveiðum verður hagnaður í besta falli svipaður og í atvinnuvegum sem búa við frjálsa samkeppni og byggja fyrst og fremst á vinnuafli og fjármagni í framleiðslu sinni. Í fiskveiðum sem stjórnað er með arðsemi að markmiði getur hins vegar myndast „umframhagnaður" eða auðlindaarður ef vel er á málum haldið. Verndunarsjónarmið og arðsemismarkmið fara því oftast saman í fiskveiðum.

Sjávarútvegur er stærsti einstaki atvinnuvegur landsmanna og langmikilvægasta útflutningsgreinin. Um 60% af verðmæti vöruútflutnings frá Íslandi eru sjávarafurðir

---

[7] Þetta er almennt viðurkennt, sjá t.d.: Skýrsla nefndar um mótun sjávarútvegsstefnu. Skýrsla til sjávarútvegsráðherra, 1993, bls. 12; skýrsla Alþjóðabankans: *Managing Fishery Resources. Proceedings of a Symposium Co-sponsored by the World Banks and Peruvian Ministry of Fisheries held in Lima, Peru, 1992, bls. 109;* skýrsla OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Managament of Living Marine Resources*, 1997, bls. 16 og 61; Ragnar Árnason, *Grundvallaratriði í fiskihagfræði*, Fjármálatíðindi 1977, bls. 198-210; Þórólfur Matthíasson, *Veiðigjald*, sérprentun úr fyrra hefti Fjármálatíðinda 1997, bls. 3; Birgir Þór Runólfsson, *Sjávarútvegur Íslendinga. Þróun, staða og horfur*. Skýrsla til sjávarútvegsráðherra tekin saman af tilefni ári hafsins 1998, bls. 9; National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999, bls. 1.

og nam hlutur sjávarútvegs í starfsemi fyrirtækja lengi 17-18%, en hefur lækkað í 12-13% síðustu ár.[8] Í greininni eru innt af hendi um 14% af ársverkum hjá fyrirtækjum í heild og verðmæti fastafjármuna var um 120 milljarðar króna í lok ársins 2000, eða um 13% af fastafjármunaeign fyrirtækja. Þetta þýðir að afkoma í sjávarútvegi hefur ekki aðeins þýðingu fyrir greinina sjálfa, heldur lífskjör í landinu öllu. Hagkvæm og líffræðilega sjálfbær nýting fiskstofna hlýtur því ávallt að vera meginmarkmið fiskveiðistjórnunar á Íslandi. Þetta markmið útilokar ekki að stjórnvöld hafi önnur sjónarmið í huga, sem geta að hluta stangast á við þetta höfuðmarkmið, t.d. hvað varðar atvinnuþróun í byggðum landsins og dreifingu auðlindaarðs.

Skilyrði þess að unnt sé að ná þessu meginmarkmiði fiskveiðistjórnunar eru að heildarafli úr hverri tegund sé ákvarðaður miðað við hagkvæmustu stærð fiskstofna og að aflinn sé sóttur með sem minnstum tilkostnaði. Því þarf að hafa sem bestar upplýsingar um ástand fiskstofnanna, móta ber nýtingarstefnu sem nýtir slíkar upplýsingar til skynsamlegrar ákvörðunar heildarafla og beita verður skilvirku stjórnkerfi sem tryggir hagkvæmar veiðar og vinnslu sjávarfangs og að raunverulegur heildarafli fari ekki umfram það sem stjórnvöld ákveða á hverjum tíma.

7.1 Ýmis stjórnkerfi fiskveiða

Aðferðum sem er beitt við fiskveiðistjórnun má skipta í tvo meginflokka. Annars vegar þær sem stýra hversu mikið magn af fiski er dregið úr sjó, magntakmarkanir, og hins vegar þær sem stýra sókn, sóknartakmarkanir. Undir fyrrnefnda flokkinn falla takmarkanir á heildarafla, aflakvótar og veiðitakmarkanir, þ.e. takmarkanir á afla sem skip mega veiða á tilteknum stuttum tíma, s.s. veiðiferð, viku eða mánuði. Undir síðarnefnda flokkinn falla takmarkanir á fjölda leyfa, sóknarkvótar og tæknilegar takmarkanir á skipum og veiðarfærum. Markmið fiskveiðistjórnunar hafa áhrif á hvaða stjórnunaraðferðir eru valdar. Sumar aðferðir eru almennt taldar vel til þess fallnar að ná góðum árangri við verndun meðan aðrar eru fyrst og fremst hagræns eðlis. Ýmsar tæknilegar stjórnunaraðferðir, s.s. reglur um stærð fisks og verndun hrygningarsvæða má fella undir sérstakan flokk tæknilegra verndunaraðgerða. Algengast er að fleiri en einni tegund af magn- og/eða sóknartakmörkunum sé beitt samhliða ásamt tæknilegum verndunaraðgerðum.

Við stjórn fiskveiða er í flestum löndum ákvarðaður heildarafli sem heimilt er að veiða. Ýmist er beitt sóknar- eða magntakmörkunum eða blöndu þessara aðferða til að halda veiðum innan ákvarðaðs heildarafla. Auk þess er beitt margvíslegum tæknilegum aðgerðum til að tryggja vöxt og viðgang fiskstofna, s.s. reglum um veiðarfæri og svæðatakmarkanir.

7.1.1 Sóknartakmarkanir

Sóknartakmörkunum er ætlað að takmarka landaðan afla með því stýra sókn skipa með beinum hætti, t.d. með því að takmarka sóknartíma (fjölda daga á sjó eða fjölda veiðiferða) eða sóknargetu (fjölda og afkastagetu skipa eða afkastagetu veiðarfæra). Það má færa fyrir því rök að stýring með takmörkunum á sókn leiði til óhagkvæmra fiskveiða. Takmarkanir á sóknartíma leiða til þess að reynt er að hámarka afla á þeim tíma sem heimilt er að veiða og því er tilhneiging til að fjárfesta umfram það sem

[8] Mælikvarðinn er vergar þáttatekjur. Heimild: Þjóðhagsstofnun.

hagkvæmt er fyrir greinina í heild. Svipað er uppi á teningnum hvað varðar takmarkanir á sóknargetu: takmarkanir á fjölda skipa leiða til offjárfestinga í hverju skipi og takmarkanir á afkastagetu, sem ávallt hljóta að taka til einstakra afmarkaðra þátta (t.d. véla- og skipastærðar), leiða til offjárfestinga í öðrum þáttum. Þá er líklegt að raunverulegur heildarafli fari umfram það sem stjórnvöld ákveða því erfitt er að mæla afkastagetu fiskveiðiskipa og útgerðaraðilar leita stöðugt leiða til að auka hana. Enn fremur er ljóst að þar sem fleiri en einn stofn er til staðar á fiskimiðum er erfitt að stjórna veiðum í einstaka stofna með sóknarstýringu. Sér í lagi er hætta á brottkasti meðafla við slíkar kringumstæður. Í niðurstöðum skýrslu OECD um fiskveiðistjórnun í heiminum, frá árinu 1997,[9] kemur fram að reynslan sýni að sóknarkvótar geti leitt til offjárfestinga og aukins kostnaðar við veiðar. Á það hefur þó verið bent að heimild til að framselja sóknarkvóta geti aukið hagkvæmni þeirra.[10] Rökin eru þó yfirgnæfandi í þá átt að ef hagkvæmni er höfð að leiðarljósi getur sóknarstýring vart talist fýsilegur kostur þegar velja skal meginstjórnkerfi fiskveiða á Íslandsmiðum.

7.1.2 Magntakmarkanir

Aflakvótar sem ráðstafað er til tilgreindra rétthafa eru til þess fallnir að skapa hagræði við veiðar þar sem handhöfum þeirra er falið að ákveða á hvaða hátt og hvenær aflinn er sóttur.[11] Það á einkum við ef framsal aflakvóta er heimilt þar sem það gefur möguleika á að skipuleggja reksturinn á hagkvæman hátt.[12] Þá er mikilvægt að réttindi handhafa aflaheimilda séu vel skilgreind þar sem það gefur nauðsynlegt öryggi í rekstri og möguleika á langtímaskipulagningu. Í niðurstöðum áðurnefndrar skýrslu OECD segir að reynslan sýni að beiting aflakvóta sé hagkvæm leið. Góður árangur náist við að takmarka afla, stjórna sókn, takmarka fjölda skipa og hagkvæmni og hagnaður aukist. Hins vegar hafi aflakvótar í sumum tilvikum leitt til ágreinings við upphaflega úthlutun og erfiðleika við framkvæmd og eftirfylgni.[13] Einnig er því oft haldið fram að aflakvótakerfi leiði til brottkasts fisks umfram það sem gerist í öðrum stjórnkerfum, t.d. þegar beitt er sóknarstýringu. Fræðileg rök fyrir því eru þó ekki einhlít og hið sama má segja um niðurstöður athugana að svo miklu leyti sem þær liggja fyrir.[14] Þegar litið er til fræðilegrar umfjöllunar og reynslu annarra þjóða bendir

---

[9] *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Managament of Living Marine Resources*, 1997, bls.16

[10] Skýrsla nefndar um mótun sjávarútvegsstefnu. Skýrsla til sjávarútvegsráðherra, 1993, bls. 151-152, Um kenningar og reynslu þjóða af sóknartakmörkunum sjá skýrslu OECD, *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Managament of Living Marine Resources*, 1997, bls. 88-100. National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999, bls. 115-199.

[11] Skýrsla OECD, *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, 1997, bls. 15 og 77-84 og National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999, bls. 33-36. Sjá einnig t.d. skýrslu nefndar um mótun sjávarútvegsstefnu. Skýrsla til sjávarútvegsráðherra, 1993, 153-156.

[12] Sjá t.d. skýrslu Þjóðhagsstofnunar fyrir Auðlindanefnd, *Þróun sjávarútvegs, kvótakerfið, auðlindagjald og almenn hagsstjórn,* áfangaskýrsla Auðlindanefndar, mars 1999, bls. 185 og National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999 bls. 157-175.

[13] Skýrsla OECD: *Towards Sustainable Fisheries. Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, 1997, bls. 15.

[14] Um þetta sjá t.d. Þórólfur Matthíasson, *Veiðigjald*,sérprentun úr fyrra hefti Fjármálatíðinda, 1997,bls. 5, National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999, bls. 36 og Ragnar Árnason, *On Catch Discarding in Fisheries*,

flest til þess að aflakvótakerfi með framseljanlegum aflaheimildum sé góður kostur við stjórn fiskveiða þar sem hagkvæmni er höfð að leiðarljósi.

Það ber að benda á að aflakvótakerfi er fyrst og fremst tæki til að skipuleggja veiðar þ.a. ekki sé farið fram úr settum heildarafla, kostnaður við veiðarnar verði í lágmarki og að afla sé ráðstafað með hagkvæmum hætti. Hins vegar skilar aflakvótakerfi, ekki fremur en önnur stjórnkerfi, hagkvæmri niðurstöðu til lengri tíma nema að afli úr hverri tegund sé ákvarðaður með hámarksafrakstur stofnanna að leiðarljósi.[15] Ef stjórnvöld leyfa of mikinn hámarksafla leiðir það til þess að fiskur er veiddur í miklum mæli áður en hann nær kjörstærð, hrygningarstofn minnkar og fiskstofnarnir verða því minni en hagkvæmt er. Aflakvótakerfi sem slíkt er því ekki trygging fyrir arðbærri nýtingu fiskstofnanna og samhliða því er nauðsynlegt að móta nýtingarstefnu fyrir hvern stofn með hámarksafrakstur að markmiði.

7.1.3 Aðrar stjórnunaraðferðir

Ýmsar hugmyndir aðrar en þær sem getið er hér að framan hafa verið nefndar sem möguleikar við stjórn fiskveiða þó að fæstar þeirra hafi verið reyndar. Þannig er t.d. fræðilega unnt að ná svipaðri hagkvæmni og í kerfi framseljanlegra aflakvóta með því að beita gjaldtöku, t.d. á landaðan afla, sem stjórntæki. Í slíku kerfi er ekki um úthlutun kvóta að ræða og hverjum sem er frjálst að halda til veiða. Sambærilegum gjöldum er víða beitt á sviði umhverfismála, þ.e.a.s. til að takmarka losun á mengandi efnum. Þessi aðferð hefur hvergi verið reynd í fiskveiðum, enda má ætla að slíkt kerfi sé erfitt í framkvæmd og ónákvæmt sem stjórntæki. Forsenda fyrir skattastýringu væri að pólítísk samstaða næðist um að koma slíku kerfi á og framfylgja því, t.d. þyrfti að hækka skatta þegar draga ætti úr veiðum.[16] Reikna má með að brottkast yrði síst minna vandamál í skattastýringu en öðrum stjórnkerfum.

7.2 Niðurstaða

7.2.1 Almennt

Meirihluti nefndarinnar telur að aflamarkskerfið hafi í meginatriðum náð því markmiði að stuðla að hagkvæmum fiskveiðum. Framleiðni hefur aukist verulega í fiskveiðum frá því 1983 og meira en í öðrum atvinnuvegum. Afkoma í sjávarútvegi hefur batnað þó enn sé arðsemi sjávarútvegsins ekki umfram það sem gerist í öðrum atvinnuvegum. Erfitt er að skýra það með einhlítum hætti, en eflaust ræður aflasamdráttur undanfarinna ára samhliða hagræðingu sem fjármögnuð er úr greininni sjálfri töluverðu. Það má því vænta þess að hagur greinarinnar batni þegar hægt verður að auka afla á ný og hagræðing undangenginna ára skilar sér að fullu í rekstri fyrirtækjanna.

Þó almennir efnahagslegir þættir og umbreytingar á umgjörð sjávarútvegs almennt hafi vafalaust átt mikinn þátt í framleiðniaukningu og bættri afkomu er líklegt að

Marine Resource Economics, Vol. 9, 189-208. Nýleg könnun á umfangi brottkasts gefur vísbendingu um ástandið nú en ekki hvort brottkast er meira eða minna í kvótakerfi en öðrum stjórnkerfum.

[15] Hér er átt við afrakstur í fjárhagslegum skilningi. Sjá skýrslu vinnuhóps um hagkvæma nýtingu fiskstofna, Þjóðhagsstofnun, 1994.

[16] Sjá National Research Council, *Sharing the Fish. Towards a National Policy on Individual Fishing Quotas,* National Academy Press, 1999, bls. 131.

stjórnkerfi fiskveiða hafi haft töluverð áhrif. Enn fremur má benda á að viðskipti með aflaheimildir eru góð vísbending um hagkvæmni frjáls framsals og um að aðilar í greininni virði þær takmarkanir sem stjórnkerfið setur. Umfang þessara viðskipta hefur verið mikið undanfarin ár.

Hafa ber í huga að aflamarkskerfi er fyrst og fremst tæki til að skipuleggja veiðar þannig að ekki verði farið fram úr leyfilegum heildarafla, kostnaður við veiðarnar verði í lágmarki og að afla verði ráðstafað með hagkvæmum hætti. Hins vegar skilar slíkt kerfi ekki fremur en önnur stjórnkerfi hagkvæmri niðurstöðu til lengri tíma nema að afli úr hverri tegund sé ákvarðaður með hámarksafrakstur stofnanna að leiðarljósi. Aflamarkskerfi eitt og sér er því ekki trygging fyrir arðbærri nýtingu fiskstofnanna og samhliða því er nauðsynlegt að móta nýtingarstefnu fyrir hvern stofn með hámarksafrakstur í efnahagslegum skilningi að markmiði. Svo hægt sé að byggja slíka nýtingarstefnu á traustum grunni þarf að mati nefndarinnar að efla hafrannsóknir á næstu árum m.a. með því að verja meiri fjármunum til þeirra.

Meirihluti nefndarinnar leggur því til að aflamarkskerfið verði áfram meginstoð fiskveiðistjórnunar hér á landi. Enn fremur verði beitt stjórntækjum á borð við takmarkanir veiðarfæra og svæðalokanir þar sem líffræðileg og efnahagsleg rök gefa tilefni til. Meirihluti nefndarinnar leggur jafnframt til að stöðug vinna verði í gangi til þess að meta árangur stjórnkerfis fiskveiða í samanburði við önnur stjórnkerfi. Reglubundið þarf að gera grein fyrir niðurstöðum af slíkum samanburði.

7.2.2 Smábátar

Útgerð smábáta hefur vaxið mjög frá tilkomu kvótakerfisins og er orðin mikilvægur hluti af atvinnulífi á einstökum svæðum. Engu að síður er ljóst er að veiðar smábáta samkvæmt þorskaflahámarks- og dagakerfi höfðu fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 aukist verulega og voru orðnar mun meiri en gert var ráð fyrir á meðan þeir sem hlíta aflamarkskerfi, þ.m.t. smábátar og önnur strandveiðiskip, hafa þurft að sæta skerðingu afla. Enn fremur var veruleg vannýtt sóknargeta í þorskaflahámarkskerfinu hvað varðar veiði á svokölluðum aukategundum (ýsu, ufsa og steinbít) og því hefði mátt búast við stórauknum afla þessara báta í þeim tegundum og samhliða niðurskurði hjá aflamarksskipum ef gildistöku laganna hefði verið frestað.

Þá hafa við umfjöllun um stjórnkerfi smábáta komið fram mismunandi skoðanir lögfræðinga um nauðsyn breytinga á lögum um stjórn fiskveiða hvað varðar smábáta og þá hverjar slíkar breytingar þurfi að vera. Sér í lagi eru skoðanir skiptar um það hvort hægt sé að stjórna veiðum með fjölda leyfa eins og gert er í þorskaflahámarkskerfinu. Með þeirri breytingu sem gerð var á lögum nr. 38/1990 með lögum nr. 1/1999 var sett á laggirnar stjórnkerfi smábáta er svipar að mörgu leyti til þess sem gildir um veiðar annarra skipa. Þá er stjórnskipulegt gildi hins nýja kerfis tryggt, en eins og áður sagði er stjórnskipulegt gildi núverandi kerfis umdeilt.

Meirihluti nefndarinnar telur nauðsynlegt að ná betri stjórn á veiðum smábáta og að rétt sé að gera það með því að lög nr. 1/1999 standi í meginatriðum óbreytt, en þau tóku gildi 1. september sl. Ljóst er að gildistaka laganna þýðir að óbreyttu töluverðan samdrátt í veiðum þeirra báta sem voru í þorskaflahámarkskerfinu á svonefndum aukategundum (ýsu, steinbít og ufsa) enda hafa veiðar þessara báta úr þessum stofnum stóraukist á undanförnum árum. Til að auðvelda aðlögun að þessum breytingum, og þá sérstaklega fyrir þá aðila sem ekki höfðu mikla veiðireynslu á viðmiðunartímabili

krókaaflamarks mælir meirihluti nefndarinnar með að krókaaflamarksbátum verði úthlutað sérstaklega heimildum í ýsu, steinbít og ufsa í samræmi við þær hugmyndir sem settar eru fram í fréttatilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins frá 16. ágúst sl. Í því felst að aflahlutdeild krókaaflamarksbáta í ýsu verður aukin varanlega um 1.800 lestir, í steinbít er aukningin 1.500 lestir og í ufsa 300 lestir. Þessum heimildum verður skipt milli krókaaflamarksbáta á grundvelli aflareynslu þeirra á tímabilinu 1. júní 2000 til 31. maí 2001. Að auki verður úthlutað aflamarki sem nemur 200 lestum í ýsu og 600 lestum í steinbít á fiskveiðiárinu 2001/2002, en sú úthlutun mun ekki hafa áhrif á aflahlutdeild bátanna.

Með þessum ráðstöfunum verða aflaheimildir krókabáta á fiskveiðiárinu 2001/2002 í ýsu 4.500 lestir í stað 2.500 lesta, í steinbít 5.500 lestir í stað 3.400 lesta og í ufsa 1.800 lestir í stað 1.500 lesta. Alls aukast því heimildirnar úr 7.400 lestum í 11.800 lestir, eða um 60%. Miðað við afla krókabáta í þessum tegundum á fiskveiðiárinu 1999/2000 verður samdráttur krókabáta í aukategundum 30% í stað 56% og í heild (þ.e.a.s. að meðtöldum 41.000 lesta þorskafla á því fiskveiðiári) verður samdrátturinn 8,5% í stað 16%.

Til að auðvelda aðlögun að krókaaflamarki enn frekar leggur meirihluti nefndarinnar enn fremur til að komið verði til móts við þá aðila sem fjárfest hafa í krókabát á tímabilinu 15. maí 1998-15. maí 2001 og fengið hafa minna en 20 þorskígildistonn í krókaaflahlutdeild í aukategundum með eftirfarandi hætti: Reiknuð verði viðmiðunarfjárhæð sem nemur 10% af þeim hluta fjárfestingar í krókabát sem er umfram 10 mkr. Þessi viðmiðun verði þó aldrei hærri en 2,5 mkr. Viðmiðunarfjárhæðin skerðist um 1/3 ef fjárfest var á tímabilinu 15. maí 1999-14. maí 2000, um 2/3 ef fjárfest var á tímabilinu 15. maí 1998-14. maí 1999 og fellur niður ef fjárfest var fyrr. Niðurstaðan úr þessum reikningi skerðist um 1/10 ef viðkomandi aðili fékk 11-12 tonnum úthlutað í þorskígildistonnum, um 2/10 ef viðkomandi aðili fékk 12-13 tonnum úthlutað í þorskígildistonnum o.s.frv. og fellur alveg niður ef úthlutun var 20 þorskígildistonn eða meira. Styrkþegi nýtur styrksins í 3 ár. Mikilvægt er að nánari reglur um styrki þessa verði útfærðar þannig að komið verði í veg fyrir misnotkun þeirra með málamyndagjörningum.

Í núgildandi lögum er stærð krókabáta ekki takmörkuð og felst þá skilgreiningin á þessum flokki einvörðungu í þeim veiðarfærum sem notuð eru, þ.e.a.s. færum og línu. Meirihluti nefndarinnar telur að takmarka beri stærð krókaaflamarksbáta, en þó séu 6 tonna takmörkin sem áður var stuðst við óþarflega þröng m.a. af öryggisástæðum. Lagt er til að krókaaflamarksbátar megi vera allt að 15 brúttótonn að stærð.

Í núgildandi lögum er unnt að safna krókaaflaheimildum á bát sem er minni en 6 brúttótonn. Sé sá bátur stækkaður yfir 6 brúttótonn heldur hann heimildum sínum, en óheimilt er að flytja krókaaflaheimildir til hans eftir stækkunina. Meirihluti nefndarinnar telur þessar hömlur ástæðulausar og leggur til að viðskipti með krókaaflamark og krókaaflahlutdeild verði frjáls milli þeirra báta sem stunda veiðar innan krókaaflamarkskerfisins enda verði miðað við að krókaaflamarksbátar megi vera allt að 15 brúttótonn að stærð. Lagt er til að framsal aflaheimilda milli aflamarkskerfisins og krókaaflamarkskerfisins verði óheimilt.

8. Afnot af veiðiheimildum

Eftir skipun nefndarinnar var kveðinn upp dómur í Hæstarétti hinn 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000, svonefndu Vatneyrarmáli, sem tók af öll tvímæli um það að löggjafanum er heimilt að afnema eða breyta núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi. Meirihluti nefndarinnar telur að slíkt verði ekki gert nema að teknu tilliti til þeirra sem fyrir eru í greininni og hafa þannig aflað sér atvinnuréttinda sem varin eru af eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar. Í því sambandi verður að ætla að það grundvallarsjónarmið gildi að þeir sem hafi fengið úthlutað veiðiheimildum og öðlast atvinnuréttindi á grundvelli þeirra fái sanngjarnan og hæfilegan frest til að laga rekstur sinn að breyttu umhverfi.

8.1 Eignarréttarleg staða veiðiheimilda

Auðlindanefnd setti í áliti sínu fram tillögu um nýtt form eignarréttar, svokallaðan þjóðareignarrétt, sem tekið yrði upp með nýju ákvæði í stjórnarskrá. Í því hugtaki felst eignarréttur íslensku þjóðarinnar á þeim náttúruauðlindum sem ekki eru þegar háðar einkaeignarrétti. Rökstuðningur auðlindanefndar fyrir tillögunni um þetta ákvæði var að með því væri eytt réttaróvissu og samræmdar reglur um eignarhald á þeim náttúru-auðlindum sem ekki eru undirorpnar einkaeignarrétti. Meirihluti nefndarinnar tekur ekki afstöðu til þessarar tillögu auðlindanefndar, enda tekur hún til mun víðtækara sviðs en stjórnar fiskveiða. Engu að síður er ljóst að svigrúm löggjafans á hverjum tíma til breytinga á fiskveiðistjórnun er verulegt. Þannig segir í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000, í svokölluðu Vatneyrarmáli:

> *„Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslið 1. gr. laganna myndar úthlutun veiðiheimilda ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra manna yfir þeim, eins og áður segir. Aflaheimildirnar eru þannig aðeins varanlegar í þeim skilningi að þær verða hvorki felldar niður né þeim breytt nema með lögum. Í skjóli valdheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara fégjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru.“*

Þegar þetta er skoðað verður ekki horft fram hjá því að hin viðtekna skoðun og raunar réttarframkvæmd er sú að atvinnuréttindi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár.[17] Vissulega er ekki einhugur um hversu víðtæk sú vernd sé, en engu að síður má segja að menn séu sammála um að vernd atvinnuréttinda sé ekki jafn víðtæk og hefðbundin eignarréttarvernd. Við mat löggjafans á úthlutunarformi í öndverðu skipti það grundvallarmáli að löggjafanum bar skylda til að taka tillit til stjórnarskrárvarinna

[17] Sjá t.d. Alþingistíðindi 1989-1990, 352. mál, þskj. 609, Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, Úlfljótur 3. tbl. 1968, bls. 172-173 og 176-177, Álitsgerð Sigurðar Líndal og Tryggva Gunnarssonar fyrir sjávaútvegsnefnd 1990, bls. 15- 22, Skúli Magnússon, Um stjórskipulega eignaréttarvernd aflaheimilda, Úlfljótur 3. tbl. 1997, bls. 605-617, Sigurður Líndal, Nytjastofnar á íslandsmiðum - Sameign þjóðarinnar, Afmælisrit - Davíð Oddsson fimmtugur 1998, bls. 790-796, Þorgeir Örlygsson, Hver á Kvótann?, Tímarit lögfræðinga 1. hefti 1998, bls. 54-58, Þorgeir Örlygsson og Sigurður Líndal, Um nýtingu fiskstofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, áfangaskýrsla Auðlindarnefndar janúar 1999, bls. 114-125 og bls. 155-156. Sérstök athygli er vakin á yfirliti yfir dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, Evrópudómstólsins og fl. á bls. 127-144 í síðastnefndri álitsgerð, sbr. sérstaklega bls. 143-144.

atvinnuréttinda þeirra aðila sem voru í greininni og höfðu fjárfest í henni, en þurftu síðan að sæta aflatakmörkunum. Það hvorki stóðst né stæðist nú áskilnað 72. gr. stjórnarskrár, að bylta eða breyta kerfinu án tillits til þessa og svipta þá aðila sem starfa í greininni þessum réttindum bótalaust. Þessi vernd var þannig fyrir hendi fyrir gildistöku kvótakerfisins, með lögum nr. 82/1983 og varð hvorki afnumin með þeim lögum, öðrum almennum lögum, né nú með einstökum athugasemdum í forsendum Hæstaréttar í Vatneyrarmáli.[18]

Til hins er svo að líta að með umræddum fyrirvara undirstrikar Hæstiréttur heimildir og svigrúm löggjafans til breytinga á fiskveiðistjórnarkerfinu. Unnt er því að afnema eða breyta núgildandi kerfi. Þær breytingar yrði þó alltaf að gera að teknu tilliti til þeirra stjórnarskrárvörðu hagsmuna sem fjallað hefur verið um.

Því telur meirihluti nefndarinnar æskilegt að skýra betur þau réttindi sem veiðiheimildir fela í sér, með því að skilgreina í lögum að um sé að ræða rétt til nýtingar fiskstofna, en það er löggjafinn bær til að gera á grundvelli fullveldisréttar ríkisins og í skjóli almennra valdheimilda. Hugsanlegt er að gera þetta með því að útfæra efni þeirra hugmynda sem settar voru fram af auðlindanefnd í umfjöllun hennar í 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Nefndin ræddi einnig ítarlega þann möguleika að í þessu skyni væru gerðir samningar milli handhafa veiðiheimilda og ríkisins sem skýri umrædd réttindi betur, en nánar verður fjallað um það hér að aftan.

8.2 Samningar um afnotarétt

Meirihluti nefndarinnar hefur skoðað ítarlega hvernig skilgreina megi enn frekar þau réttindi sem felast í veiðiheimildum og stuðla með því að festu í stjórn fiskveiða. Hugsanlegt er að gera þetta með því að kveða á um að gerðir verði samningar milli handhafa veiðiheimilda og ríkisins um veiðiheimildir þar sem réttindi og skyldur samningsaðila væru vel skilgreindar. Í þessu nefndaráliti er sett fram tillaga um greiðslur fyrir afnotarétt af auðlindum sjávar. Ef farin væri leið samninga væri eðlilegt að tengja greiðslur fyrir afnotarétt færslu aflaheimilda í þá þar sem kveðið væri á um vel skilgreindan, tímabundinn rétt til veiða úr fiskstofnunum.

Til að tryggja stöðugleika þyrftu samningar um rétt til afnota auðlinda sjávar að vera til nokkuð langs tíma. Eðlilegt er að yfirfærsla veiðiheimilda í slíka samninga yrði gerð í áföngum. Í samningunum yrði jafnframt kveðið á um skyldur handhafa, t.d. hvað varðar umgengni við auðlindina. Uppfyllti handhafi ekki skyldur sínar gæti það leitt til riftunar samnings. Ef handhafi veiðiheimilda vildi ekki greiða það gjald sem kveðið er á um að komi á móti samningi um afnotarétt lægi beint við að bjóða þær veiðiheimildir sem þannig losna til sölu á almennum markaði. Líta má á slíka samninga sem málamiðlun milli þeirra sem vilja fara leið fyrningar við gjaldtöku og hinna sem vilja fremur fara leið veiðigjalds. Samningarnir myndu skýra nákvæmlega hvað felst í veiðiheimildum, tímabinda þær og tryggja þar með stöðu beggja samningsaðila. Tenging þeirra við greiðslur sem yrði í samræmi við afkomu greinarinnar raskaði ekki jafnvægi hennar eins og uppboð eins og t.d. felast í fyrningarleið auðlindanefndar gæti gert.

---

[18] Greinargerð Karls Axelssonar hrl. fyrir nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða, 1. september 2001.

Nefndin leitaði til Karls Axelssonar hrl. til að vinna lögfræðilega úttekt varðandi tiltekna þætti þeirrar leiðar sem hér hefur verið lýst.[19] Í greinargerðinni kemst Karl að því að þrátt fyrir stjórnarskrárvernd atvinnuréttinda fengi það staðist að yfirfæra veiðiheimildir í samninga eins og lýst hefur verið, a.m.k. í áföngum á lengra tímabili, án þess að það leiði til bótaskyldu. Það kemur þó fram í greinargerðinni að niðurstaða um það hve hratt slík yfirfærsla geti átt sér stað velti á því hver rekstrarleg áhrif hún kæmi til með að hafa á viðkomandi útgerðir og atvinnugreinina í heild og að endanleg ákvörðun um forsendur og fjárhæð gjaldsins ráði þar miklu. Í greinargerðinni er komist að þeirri niðurstöðu að það myndi standast og byggjast á nægjanlega málefnalegum forsendum að úthluta núverandi handhöfum veiðiheimilda slíkum samningum gegn gjaldi, enda hafi Hæstiréttur skorið úr um það að slíkt væri heimilt endurgjaldslaust.

Í greinargerðinni er fjallað um nauðsyn þess að breyta 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða verði ákveðið að færa veiðiheimildir yfir í slíka samninga. Kemur fram að í lagalegum skilningi er nú næsta ágreiningslaust að núgildandi yfirlýsing í 1. ml. 1. gr. um sameign íslensku þjóðarinnar á nytjastofnum hafi ekki aðra merkingu en sem almenn stefnuyfirlýsing löggjafans án efnislegs innihalds að eignarrétti. Í álitsgerð auðlindanefndar frá september 2000 sé lagt til að í stjórnarskrá verði formað og skilgreint nýtt hugtak, þjóðareign, sem nái til allra náttúruauðlinda og landsréttinda sem ekki séu háð einkaeignarrétti. Þessi réttindi megi hvorki selja eða láta varanlega af hendi en hinsvegar ráðstafa tímabundið og gegn gjaldi og njóti slík réttindi verndar sem óbein eignarréttindi. Leggur auðlindanefnd til að 1. gr. laga um stjórn fiskveiða verði breytt til samræmis við þetta og þá m.a. þannig að þar verði kveðið á um þjóðareign í framangreindum stjórnarskrárbundnum skilningi að nytjastofnum á Íslandsmiðum, en jafnframt verði kveðið á um heimild til úthlutunar veiðiheimilda með tímabundnum hætti og gegn gjaldi. Í greinargerð Karls segir að vart fáist séð að breyting í þessa veru kalli óhjákvæmilega á stjórnarskrárbreytingar, eins og þá sem auðlindanefnd hefur lagt til, þó svo eðlilegt væri að gera af þessu tilefni breytingu á 1. gr. laganna, þar sem inntak veiðiheimildanna yrði nánar skilgreint. Kemur fram að löggjafinn myndi hinsvegar og undir öllum kringumstæðum teljast bær til að ráðstafa slíkum réttindum og með umræddum hætti, í krafti valdheimilda sinna og á grundvelli fullveldisréttar síns, og það án þess að kveða þyrfti sérstaklega á um eignarhald þar að lútandi í stjórnarskrá. Þá segir að breyta yrði viðkomandi lagaákvæði, þ.e. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða, með hliðsjón af úthlutun/endurúthlutun veiðiheimilda í tímabundna afnotasamninga og gegn gjaldi, en ótvírætt er að réttindi samkvæmt slíkum samningi væru varin af 72. gr. stjórnarskrár, sbr. hinsvegar núgildandi fyrirmæli 3. ml. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Sýnist eðlilegt að í lögunum verði sérstaklega fjallað um heimild til úthlutunar veiðiheimilda í slíkum samningum.

Í greinargerðinni segir að eignarréttarleg staða handhafa réttinda samkvæmt samningi væri án efa þannig að þau réttindi væru varin af 72. gr. stjórnarskrár, sem afnotaréttindi og/eða óbein eignarréttindi og þau yrðu hvorki afnumin né felld úr gildi án þess að bætur kæmu fyrir. Kemur fram að mögulega væri unnt að hafa uppi fyrirvara annars efnis í viðkomandi samningum.

[19] Greinargerð Karls Axelssonar hrl. fyrir nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða, 1. september 2001.

9. Greiðslur fyrir afnot af veiðiheimildum

9.1 Almennt um gjaldtöku

Auðlindanefnd kemst að þeirri niðurstöðu í skýrslu sinni *„að greiðsla fyrir afnot af auðlindinni geti stuðlað að því að sátt geti tekist um stjórn fiskveiða, enda verði sú gjaldtaka ákveðin með hliðsjón af afkomuskilyrðum og uppbyggingu sjávarútvegsins og þeirri óvissu sem hann á við að búa, m.a. vegna ófyrirsjáanlegra breytinga á afla-brögðum og vegna alþjóðlegrar samkeppni, þ.á.m. þau skilyrði sem sjávarútvegur annarra þjóða býr við.“*

Telur auðlindanefnd 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.“*

Fjallað hefur verið um gjaldtöku í nefndinni í tengslum við þau markmið sem henni ber að vinna að samkvæmt erindisbréfi sínu. Meirihluti nefndarinnar telur ljóst að fara þurfi varlega í innheimtu slíks gjalds enda standi sjávarútvegurinn ekki undir mjög auknum álögum. Ætla má að gjaldtaka geti enn hraðað samrunaferli í sjávarútvegi og að áhrifa slíks samruna muni gæta í sjávarbyggðum. Engu að síður telur meirihluti nefndarinnar að innheimta hóflegs gjalds kunni að stuðla að víðtækari sátt um fiskveiðistjórnarkerfið þar sem með því komi visst endurgjald fyrir afnotarétt af veiðiheimildum.

9.2 Leiðir við gjaldtöku

Í áliti auðlindanefndar er bent á tvo meginkosti til gjaldtöku, fyrningu aflaheimilda ásamt útboði fyrndra heimilda eða veiðigjald, en fjallar ekki mikið um kosti og galla þessara tveggja leiða. Að sjálfsögðu koma fleiri kostir til álita og er fjallað um tilteknar leiðir í því efni hér á eftir.

9.2.1 Fyrningarleið

Í skýrslu auðlindanefndar segir m.a. um þessa leið: „*Meginatriði þessarar leiðar er fólgið í því að allar aflahlutdeildir fyrnist um fastan hundraðshluta á ári – þ.e.a.s. gangi til ríkisins – en með því er komið á festu um varanleika hlutdeildanna um leið og umráðaréttur þjóðarinnar yfir auðlindinni er skýrt skilgreindur. Með hinum tímabundna en skýra afnotarétti sem í þessu felst er greitt fyrir því að handhafar afla-hlutdeilda geti farið með þær sem óbein eignarréttindi, t.d. varðandi framsal og veðsetningu.*

Síðan er gert ráð fyrir því að fyrndar aflahlutdeildir verði seldar jafnóðum aftur á markaði eða á uppboði. Með því fyrirkomulagi að fyrningin sé fastur hundraðshluti allra aflahlutdeilda á hverjum tíma verða þær einsleitar og því allar jafnverðmætar á markaði en það ætti að greiða mjög fyrir viðskiptum.“

Rétt er að undirstrika að fyrningarleiðin í þeirri mynd sem auðlindanefnd setur hana fram, þ.e.a.s. með því fyrirkomulagi að fyrningin sé fastur hundraðshluti allra afla-hlutdeilda á hverjum tíma, felur í sér að ávallt stendur eitthvað eftir af upprunalegum

aflaheimildum. Þannig standa um 61% eftir af upprunalegum heimildum að liðnum 16 árum miðað við 3% hlutfallslega afskrift, 37% standa eftir að liðnum 33 árum, 5% að liðnum 100 árum o.s.frv. Kosturinn við þessa aðferð (svokallaða geómetríska afskrift) er hins vegar að allar heimildir verða einsleitar ólíkt því sem væri ef beitt væri línulegri fyrningu þar sem fyrningin væri sama hlutfall af aflahlutdeild í upphafi á hverju ári.

Auðlindanefnd bendir á þá kosti fyrningarleiðarinnar að komið sé á festu um varanleika aflahlutdeilda og jafnfram sé skilgreint í hverju afnotarétturinn felst og greitt fyrir meðferð aflaheimilda sem óbeinna eignarréttinda sem hægt er að nota í viðskiptum. Enn fremur verði aflahlutdeildir einsleitar og því jafnverðmætar á markaði.

Fyrningarleiðin á sér engu að síður töluverða annmarka. Fyrning aflahlutdeilda ár fyrir ár grefur t.d. stöðugt undan rekstrargrunni fyrirtækja í sjávarútvegi. Þannig hafa útgerðaraðilar enga vissu fyrir nægjanlegum aflaheimildum fyrir nýtt skip á endingartíma þess þegar kemur að ákvörðunum um fjárfestingar. Þeir sem þegar hafa fjárfest í skipum og öðrum búnaði og hafa því mestu að tapa standa frammi fyrir algerri óvissu hvað það varðar að geta tryggt sér óbreytta kvótastöðu nema með því að setja fram mjög há tilboð í aflahlutdeildir til jafns við þær sem fyrndar eru. Þannig búa stjórnvöld til óþarfa óvissu í greininni og stuðla jafnframt að Pyrrhosarsigri fyrir þá sem hreppa aflaheimildir í útboði. Afleiðingin yrði aukin óvissa og lakari grundvöllur fyrir viðskiptalegar ákvarðanir í rekstri útgerðarfyrirtækja. Líklegt er að hin smærri fyrirtæki í greininni, sem allajafna búa ekki yfir mikilli viðskiptalegri sérþekkingu og hafa takmarkaðri aðgang að fjármagni en hin stærri ættu erfitt uppdráttar í fyrningarkerfi. Jafnframt er ljóst að til að hrinda fyrningarleiðinni í framkvæmd þarf að setja á stofn opinberan tilboðsmarkað með aflahlutdeildir eða að standa að árlegum útboðum hinna fyrndu heimilda, en slíku fylgdi óhjákvæmilegur kostnaður sem félli sennilega á þá sem þátt taka í markaði með aflaheimildir, þ.e.a.s. útgerðarfyrirtæki. Síðast, en ekki síst, má nefna þann ókost fyrningarleiðarinnar að hún grefur undan þeirri afstöðu útgerðaraðila að langtímahagsmunum þeirra sé best borgið með því að sókn í fiskstofnana sé stjórnað með skynsamlegum hætti og vel sé gengið um auðlindina.

9.2.2 Veiðigjaldsleið

Í skýrslu auðlindanefndar segir m.a. um veiðigjaldsleiðina: „*Þessi leið byggist annars vegar á álagningu sérstaks gjalds á aflahlutdeildir sem skilgreint yrði sem endurgjald fyrir afnot auðlindarinnar, en hins vegar ákvæðum um lágmarksaðdraganda að breytingum, en hvort tveggja staðfestir eignarhald þjóðarinnar á fiskstofnunum. Loks þarf að setja sérstakar reglur til að tryggja sveigjanleika í viðskiptum með aflahlutdeildir og aðgengi að greininni. Veiðigjaldið mætti annaðhvort skilgreina sem hlutfall af verðmæti landaðs afla eða sem tiltekna fjárhæð á hvert kg af úthlutuðu aflamarki.*“

Veiðigjald hefur þá kosti sem gjaldtökuleið að vera einföld í framkvæmd og yrði í raun aðeins um frekari útfærslu á þeim gjöldum sem þegar eru lögð á sjávarútveg. Nauðsynlegt er að festa ríki í ákvörðunum stjórnvalda um veiðigjald svo að útgerðaraðilar viti að hverju þeir ganga þegar þeir taka ákvarðanir í rekstri fyrirtækja sinna.

Hvorki aðgengi nýrra aðila að greininni né sveigjanleiki í viðskiptum með aflaheimildir aukast með þessari leið án „sérstakra reglna“. Auðlindanefnd bendir hins

vegar á að hugsanlegt sé að bregðast við þessu með því að taka upp þá reglu að allir handhafar aflahlutdeilda skuli setja ákveðinn hundraðshluta aflahlutdeilda sinna árlega á opinberan markað þar sem þær verði seldar hæstbjóðanda. Söluandvirðið félli til handhafa hinna seldu aflahlutdeilda en þeim væri frjálst að kaupa á markaðnum meira eða minna en þeir selja. Þannig yrði tryggt lágmarksframboð aflahlutdeilda á markaðnum sem bæði nýir aðilar og þeir sem eru að auka umsvif geta boðið í. Ljóst er að til að slíkar reglur þjóni tilgangi þarf að vera til staðar opinber tilboðsmarkaður fyrir aflaheimildir og jafnvel þó að slíkur markaður væri til staðar, en svo er ekki nú, yrði sennilega tilhneiging í þá átt að sniðganga reglur um fráleigu. Meirihluta nefndarinnar virðist mun líklegra til árangurs hvað það varðar að auka framboð á aflamarki að draga úr höftum á framsali og er vikið að því síðar í þessu áliti.

E.t.v. má segja að álagning veiðigjalds undirstriki þá stöðu sem veiðiheimildir hafa í ljósi nýgenginna hæstaréttardóma og staðfesti rétt löggjafans til að ráðstafa heimildum til veiða úr íslenskum fiskstofnum eins og um ræðir hér að framan. Engu að síður er það einn ókostur þessarar leiðar að ekki er skýrt tiltekið í lögum hvert eðli veiðiheimildanna er. Þessu fylgir óvissa fyrir sjávarútveg og þjóðina sem æskilegt væri að eyða.

9.2.3 Aðrar leiðir

Ýmsar aðrar leiðir eru mögulegar við gjaldtöku. Ein þeirra leiða sem hægt er að hugsa sér í þessu sambandi byggir á þeirri hugmynd að ákveðið hlutfall af árlegu heildaraflamarki í hverri tegund sé selt á opinberum markaði. Leggja yrði mat á hvert það hlutfall ætti að vera út frá þeim forsendum sem áður eru raktar. Þessi leið myndi auka aðgengi nýrra aðila að greininni sem þó væri bundið við tímabundnar veiðiheimildir og jafnframt yrði markaður með tímabundnar veiðiheimildir virkari en nú er. Hætt er þó við að umgengni um auðlindina yrði verri þar sem handhöfn ákveðins hluta veiðiheimilda yrði bundin við skamman tíma.

Enn annar möguleiki er að kveðið verði á í lögum að gerðir verði samningar um afnot veiðiheimilda þar sem réttindi og skyldur handhafa þeirra væru skilgreindar og að greiðslur fyrir afnotarétt komi fyrir færslu aflaheimilda yfir í slíka samninga milli handhafa veiðiheimilda og ríkisins, en eins og áður er sagt fjallaði nefndin rækilega um slíka samninga. Til að tryggja stöðugleika í greininni þyrftu samningar um rétt til afnota veiðiheimilda að vera til nokkuð langs tíma. Eðlilegt er að yfirfærsla veiðiheimilda í slíka samninga yrði gerð í áföngum. Í samningunum yrði jafnframt kveðið á um skyldur handhafa, t.d. hvað varðar umgengni við auðlindina. Samningarnir myndu þannig skýra nákvæmlega hvað felst í veiðiheimildum og tímabinda þær. Ef handhafi veiðiheimilda vill ekki greiða það gjald sem kveðið er á um að komi á móti samningi um afnotarétt liggur beint við að bjóða þær veiðiheimildir sem þannig losna til sölu á almennum markaði. Ítarlega er fjallað um slíka samninga í 8. kafla þessarar skýrslu.

9.3 Útfærsla gjalds fyrir afnot af fiskstofnum

Í skýrslu auðlindanefndar er á því byggt að gjaldtöku verði að ákveða „með hliðsjón af afkomuskilyrðum og uppbyggingu sjávarútvegsins og þeirri óvissu sem hann býr við, m.a. vegna ófyrirsjáanlegra breytinga á aflabrögðum og vegna alþjóðlegrar samkeppni, þ.á m. þau skilyrði sem sjávarútvegur annarra þjóða býr við“ (bls. 12). Til viðbótar slíkum rökum fyrir því að fara með gát í þessum efnum vísar auðlindanefnd

til þess að í þingsályktun þeirri sem hún starfi eftir sé beinlínis tekið fram „að um verði að ræða hóflegt gjald“. Með hliðsjón af þessu er óhjákvæmilegt að víkja að afkomu íslensks sjávarútvegs.

9.3.1 Staða íslensks sjávarútvegs

Að mati Þjóðhagsstofnunar voru fiskveiðar reknar með 5,6 milljarða kr. hagnaði eftir skatta árið 1999, og er þá miðað við hefðbundin reikningsskil, en fiskvinnslan aftur á móti með 1,2 milljarða kr. tapi. Sjávarútvegurinn í heild var því rekinn með 4,4 milljarða kr. hagnaði það árið. Árin 1997 og 1998 voru bæði fiskveiðar og vinnsla rekin með hagnaði og nam samanlagður hagnaður greinanna 4,8 milljörðum kr. árið 1997 og 8,8 milljörðum kr. árið eftir.

Hagnaðurinn þessi ár er þó mun minni ef árgreiðsluaðferð Þjóðhagsstofnunar er notuð til að reikna fjármagnskostnað og afskriftir fyrirtækja í stað hefðbundinna reikningsskila. Samkvæmt þeirri aðferð var sjávarútvegur rekinn á núlli árið 1997, með 5,2 milljarða kr. hagnaði árið 1998 og 1,1 milljarða kr. tapi árið 1999 (sjá frétt Þjóðhagsstofnunar nr. 6/2001).

Tafla 17.
Tekjur og gjöld í fiskveiðum og vinnslu 1997-1999. Milljónir kr.

	Fiskveiðar			Fiskvinnsla			Veiðar og vinnsla		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Tekjur	59.703	62.787	64.023	73.851	78.145	74.044	101.274	107.705	104.113
Rekstrargjöld	49.574	50.391	52.130	67.479	70.506	69.259	84.773	87.670	87.435
Framlegð	10.129	12.396	11.893	6.372	7.639	4.785	16501	20035	16678
Framlegð í % af tekjum	17,0	19,7	18,6	8,6	9,8	6,5	16,3	18,6	16,0
Afskriftir	4.301	5.586	5.352	3.782	3.523	4.562	8.083	9.109	9.914
Verðbreytingarfærsla og vextir	1.646	1.962	947	1.995	1.596	1.464	3.641	3.558	2.411
Hreinn hagnaður	4.182	4.848	5.594	595	2.520	-1.241	4.777	7.368	4.353
Hreinn hagnaður í % af tekjum	7,0	7,7	8,7	0,8	3,2	-1,7	4,7	6,8	4,2

Heimild: Þjóðhagsstofnun og reikningar nefndarinnar

Á árunum 1997-1999 var framlegð, þ.e. hagnaður fyrir afskriftir og fjármagnskostnað, í fiskveiðum 10-12 milljarðar kr., en 5-9 milljarðar kr. í fiskvinnslu. Framlegðin var 17-19,5% af tekjum í fiskveiðum, en 6,5-11,5% af tekjum í fiskvinnslu.

Í ágúst 2001 voru 14 útgerðir eða fiskvinnslur skráðar á aðallista Verðbréfaþings Íslands. Samkvæmt ársreikningum fyrir árið 2000 nam samanlögð framlegð þessara fyrirtækja 8,6 milljörðum kr. og hafði aukist úr 6,8 milljörðum kr. árið áður.[20] Hins vegar var tap á samanlögðum rekstri þessara fyrirtækja og nam tapið af reglulegri starfsemi eftir skatta 3,4 milljörðum kr. Árið áður hafði aftur á móti verið samtals 1,3 milljarða kr. hagnaður á rekstri fyrirtækjanna, en í hópi þeirra eru flest stærstu sjávarútvegsfyrirtæki landsins.

Mat Þjóðhagsstofnunar á stöðu sjávarútvegs og niðurstaða ársreikninga þeirra fyrirtækja, sem skráð eru á aðallista Verðbréfaþings, gefur eindregið til kynna að

[20] Tvö þessara fyrirtækja miða reikningsár sitt við tímabilið 1. september – 31. ágúst.

afkoma greinarinnar hafi versnað á síðustu árum á mælikvarða hagnaðar. Þegar litið er til framlegðar og veltufjár frá rekstri er hins vegar uppi gerbreytt staða á fyrri hluta þessa árs (sjá töflu 1 í kafla 5.1). Þetta skýrist að töluverðu leyti af gengisbreytingum, en líklega er fjárfesting og hagræðing síðustu ára einnig að skila sér. Þrátt fyrir þetta er mikið tap á rekstri fyrirtækjanna sökum neikvæðra fjármagnsliða. Engu að síður má ætla að ef greinin nær svipaðri afkomu á mælikvarða framlegðar og veltufjár á næstu árum og nú er muni það skila sér í lækkun skulda og auknum hagnaði þegar fram í sækir.

Árið 2000 greiddu íslenskar útgerðir um 243 milljónir kr. í gjöld til Fiskistofu. Þar af voru gjöld vegna úthlutaðs aflamarks 182 milljónir kr., gjöld fyrir veiðileyfi námu 33 milljónum kr. og kostnaður vegna veru eftirlitsmanna um borð í fullvinnsluskipum og skipum á Flæmingjagrunni nam 28 milljónum kr. Sama ár greiddu útgerðarfyrirtæki 630 milljónir kr. í Þróunarsjóð sjávarútvegsins. Markaðir tekjustofnar sjóðsins eru annars vegar árlegt gjald af fiskiskipum og hins vegar gjald á úthlutað aflamark. Fyrrnefndu gjöldin námu 92 milljónum kr. og þau síðarnefndu 538 milljónum kr. Samtals námu því greiðslur íslenskra útgerða í bein kostnaðargjöld um 870 milljónum kr. á árinu 2000. Lög um Þróunarsjóð gilda til ársins 2009 og skal þá sjóðurinn lagður niður og eignir hans renna til Hafrannsóknastofnunarinnar. Hins vegar er reiknað með að sjóðurinn hafi greitt upp skuldir sínar fyrr, eða á árinu 2005.

9.3.2 Aðlögunartími

Auðlindanefnd telur að samhliða aukinni gjaldtöku af aflaheimildum eða öðrum verulegum breytingum á fiskveiðistjórnunarkerfinu sé sanngjarnt að núverandi handhöfum aflahlutdeilda verði veittur aðlögunartími, bæði vegna íþyngjandi breytinga og með tilvísun til áunninna atvinnuréttinda. Lengd aðlögunartíma verður síðan að ákvarða með hliðsjón af því hvaða gjaldtökuleið er valin, hvaða áhrif gjaldtakan hefur á tekjuskiptingu innan greinarinnar og hve mikil gjaldtakan verður.

Afkoma fiskveiða í heild stendur nú í besta falli í járnum. Það er því sanngjarnt að veita rúman aðlögunarfrest að veiðigjaldinu. Ekki virðist síður æskilegt að útgerðinni verði gert kleift að mynda hagnað í greininni með því að létta ýmsum hömlum á athafnafrelsi, en nánar verður vikið að því síðar. Enn fremur er mikilvægt að draga úr óvissu um aðgerðir stjórnvalda og mætti gera það með ákvæðum um lágmarksfyrirvara, t.d. 5 ár að breytingum á gjaldtöku og 10 ár að breytingum á reglum um úthlutun veiðiheimilda. Hér skal þó haft í huga að ákvæði um slíkan fyrirvara í almennum lögum binda ekki hendur löggjafans í framtíðinni.

9.4 Eignamyndun/söluhagnaður

Hagnaður af sölu kvóta er áberandi gagnrýnisatriði í opinberri umfjöllun um kvótakerfið og bent á að verið sé að hengja bakara fyrir smið með því að leggja á veiðigjald og skattleggja þar með þá sem fjármagna hagræðingu í greininni, en ekki þá sem selja sig út úr greininni. Sérstaklega hefur verið bent á að hægt sé að sniðganga skattlagningu með því að selja hlutafé og notfæra sér ákvæði um frestun skattlagningar vegna endurfjárfestingar.

Í skýrslu auðlindanefndar er fjallað ítarlega um þetta efni. Þar segir m.a. að markaðsverð aflahlutdeilda hafi farið hækkandi allt frá því að núgildandi lög um stjórn fiskveiða voru sett. Einstaklingar sem hafi selt aflahlutdeildir sem úthlutað

hafði verið til þeirra án greiðslu, en ekki keypt aðrar í staðinn, hafi því hagnast verulega, jafnvel þótt þeir hafi greitt fullan tekjuskatt af ágóðanum. Hjá þessari skattlagningu komist hins vegar þeir sem eru óbeint eigendur aflahlutdeilda sem hluthafar í útgerðarfyrirtækjum. Þegar þeir selji hlutabréf með hagnaði, sem að einhverju leyti er tilkominn vegna hækkaðs verðs á aflahlutdeildum, geti þeir frestað og þar með komist hjá skattlagningu um sinn með því að kaupa hlutabréf í öðrum hlutafélögum sem hvorki þurfa að vera tengd útgerð né skrásett hér á landi.

Auðlindanefnd mælir eindregið gegn því að við þessu sé brugðist með því að takmarka framsal á kvóta, þar sem flutningur á aflahlutdeildum til þeirra fyrirtækja sem best geta nýtt þær sé ein helsta leiðin til aukinnar hagkvæmni í sjávarútvegi. Auðlindanefnd kannaði hvort mögulegt væri og skynsamlegt að setja skorður við frestun á skattlagningu hagnaðar af sölu hlutabréfa í sjávarútvegsfyrirtækjum, t.d. með því að heimila hana því aðeins að keypt séu hlutabréf í öðrum sams konar fyrirtækjum. Kemst meirihluti nefndarinnar að þeirri niðurstöðu að slíkt mundi ekki aðeins mismuna hluthöfum eftir atvinnugreinum heldur kynni það jafnframt að hamla því að áhættufjármagn í atvinnurekstri leitaði þangað sem mest hagnaðarvon væri hverju sinni. Þá yrði sérregla sem þessi erfið í framkvæmd, t.d. þegar skera þyrfti úr um hvaða fyrirtæki teldust sjávarútvegsfyrirtæki og hver ekki. Af þessum sökum mælti nefndin ekki með breytingu af þessu tagi en benti á að gjaldtaka sú sem hún gerði tillögu um mundi með tímanum koma að vissu leyti í stað sérstaks skatts á hagnað af kvótasölu.

Það álitaefni sem auðlindanefnd fjallaði um sneri í raun og veru að því hvort ástæða væri til að breyta gildandi reglum um skattlagningu söluhagnaðar af hlutabréfum og um leið af atvinnurekstri í eigu einstaklinga. Ein leið sem til álita kæmi í því sambandi er að afnema fyrrgreinda heimild um að fresta skattlagningu vegna hagnaðar af sölu hlutabréfa. Í skýrslu sinni vakti auðlindanefnd athygli á þessu atriði en tók ekki afstöðu til þess.

9.5 Niðurstaða

Færa má sterk rök fyrir því að bætt stjórn fiskveiða á síðustu árum hafi leitt til stöðugleika og bættrar afkomu sjávarútvegs frá því sem áður var. Þessi þróun hefur átt verulegan þátt í auknum hagvexti og batnandi lífskjörum síðustu ára landsmönnum öllum til hagsbóta. Engu að síður hafa deilur um stjórn fiskveiða ógnað rekstrarumhverfi greinarinnar og hamlað framþróun hennar. Meirihluti nefndarinnar telur mikilvægt að deilur um eignarhald og afnotarétt á nytjastofnum sjávar verði settar niður í samræmi við álit auðlindanefndar með því að marka stefnu um greiðslu fyrir afnotaréttinn með hliðsjón af afkomu fiskveiða. Þessi niðurstaða byggist á því að sjávarútvegurinn fái aukið svigrúm og verði gert kleift að bæta stöðu sína frá því sem nú er, greiða niður skuldir og auka hagnað. Þar skipta tvö atriði mestu: í fyrsta lagi aukið frjálsræði og minnkun hafta þeirra sem greinin býr við og í annan stað langtímastefnumótun í málefnum sjávarútvegs þannig að hægt sé að byggja ákvarðanir í rekstri fyrirtækjanna á traustum grunni.

Nefndin ræddi nokkra kosti við gjaldtöku fyrir afnot af fiskstofnum. Þær leiðir sem auðlindanefnd taldi koma til greina og kenndar eru við veiðigjald og fyrningu voru ræddar ítarlega, en einnig var skoðuð rækilega sú leið sem lýst hefur verið hér að framan og kennd er við samninga. Samningaleiðin var talin áhugaverð og hafa ýmsa ótvíræða kosti. Með samningunum má skilgreina afnotaréttinn, tímabinda hann og

jafnframt má tengja gjaldtöku samningum sem gerir þá að nokkurs konar málamiðlun milli veiðigjalds og fyrningar. Ekki náðist samstaða um þessa leið og því varð niðurstaðan að halda sig innan þeirra marka sem álit auðlindanefndar dregur og velja milli veiðigjalds og fyrningar. Þegar valið stendur milli þeirra tveggja kosta telur meirihluti nefndarinnar veiðigjald sýnu fýsilegri kost en fyrningarleið og leggur því til að sú leið verði farin.

Lagt er til að veiðigjaldið verði tvískipt, annars vegar fastur hluti sem taki mið af kostnaði ríkisins vegna stjórnar fiskveiða, en tekur ekki tillit til afkomu í sjávarútvegi og hins vegar breytilegur hluti sem tengist afkomu í greininni eftir nánar skilgreindum viðmiðunum. Á móti gjaldtökunni falli niður ýmis gjöld sem útgerðin ber nú og eru tiltekin nánar hér að aftan. Afkoma í sjávarútvegi nú gefur ekki tilefni til sérstakrar gjaldtöku og því verður að gefa greininni tíma til að aðlaga sig breytingunum og hagræða í rekstri sínum.

Hvað hinn fasta kostnað varðar leggur meirihluti nefndarinnar til að þar verði horft til árlegs kostnaðar vegna þess hluta Fiskistofu er snýr að fiskveiðum (um 400 mkr.), rekstrar Hafrannsóknastofnunar (um 940 mkr.) og afskrifta og fyrirsjáanlegs kostnaðar við fjárfestingar í hafrannsóknaskipum (150-200 mkr.). Með hliðsjón af þessum fjárhæðum leggur nefndin til að kostnaðarhluti veiðigjalds verði fyrst lagður á í upphafi fiskveiðiársins 2004/2005 og verði þá 1 milljarður, en þá falli jafnframt niður gjald í Þróunarsjóð sjávarútvegsins, veiðieftirlitsgjald o.fl. sérgjöld. Enn fremur er lagt til að kostnaðargjaldið hækki í jöfnum þrepum í 1,5 milljarða fiskveiðiárið 2009/2010. Fjárhæðirnar skulu taka breytingum samkvæmt vísitölu neysluverðs frá verðlagi ágústmánaðar 2001.

Meirihluti nefndarinnar leggur til að hinn afkomutengdi hluti veiðigjalds komi til kastanna þegar verg hlutdeild fjármagns (framlegð) í sjávarútvegi (veiðum og vinnslu) er umfram 20% af tekjum. Lagt er til að 7,5% af vergri hlutdeild fjármagns umfram 20% af tekjum verði innheimt í veiðigjald. Jafnframt komi til samsvarandi lækkunar kostnaðargjalds þegar framlegð fer niður fyrir 20%, með gólfi í 15% af framlegð. Aðlögunartími að afkomutengda gjaldinu skal vera hinn sami og að kostnaðarhlutanum.

Tafla 18.
Nokkur dæmi um veiðigjald að loknum aðlögunartíma
Reiknað er með að tekjur sjávarútvegs séu 100 milljarðar og fjárhæðir eru í milljónum.

Framlegð	Kostnaðar-gjald	Afkomu-tengt gjald	Veiðigjald alls
10%	1.500	-375	1.125
15%	1.500	-375	1.125
20%	1.500	0	1.500
25%	1.500	375	1.875
30%	1.500	750	2.250

Miðað við að framlegð sjávarútvegs í heild geti orðið svipuð og hjá sjávarútvegsfyrirtækjum á Verðbréfaþingi Íslands á fyrri hluta þessa árs og að velta greinarinnar verði um 100 milljarðar yrði afkomutengt veiðigjald að loknum aðlögunartíma rúmlega 500 milljónir króna og veiðigjald í heild rúmir 2 milljarðar. Ekki er óraunhæft að ætla að sjávarútvegurinn nái 25-30% framlegð á aðlögunartímanum ef

greinin fær aukið svigrúm og frelsi til að hagræða í rekstri sínum og ef árangur næst í uppbyggingu fiskstofna. Tekjur af veiðigjaldi verða þá um og yfir 2 milljarðar króna á ári.

Þegar heildarfjárhæð veiðigjalds liggur fyrir skal skipta henni á einstakar kvótabundnar tegundir í réttum hlutföllum við verðmæti þeirra samkvæmt þorskígildisstuðlum. Gjaldið á hvert kíló af úthlutuðu aflamarki í hverri tegund er síðan reiknað út með því að deila aflamarki í kílóum í heildarfjárhæðina sem leggst á viðkomandi tegund. Kostnaðarhluta gjaldsins skal innheimta af handhöfum veiðiheimilda í upphafi fiskveiðiárs, en afkomutengdan hluta í lok fiskveiðiárs og skal við útreikning þess taka mið af nýjustu fyrirliggjandi upplýsingum.Við útreikninga skal miða við opinbera þjóðhagsreikninga.

Meirihluti nefndarinnar telur æskilegt að tekið væri tillit til verðs á aflamarki við útreikning á skiptingu veiðigjalds, t.d. að hálfu á móti þorskígildisstuðlum. Ekki liggur fyrir opinberlega skráð verð á aflamarki og því er þetta vandkvæðum bundið við núverandi aðstæður, en lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að safna áreiðanlegum upplýsingum um viðskipti með aflamark sem hægt yrði að styðjast við í þessu skyni.

Rétt er að taka fram að ekki er gerð tillaga um gjald sem leggst á framlegð einstakra fyrirtækja, heldur er um að ræða heildarfjárhæð sem tekur mið af afkomu greinarinnar í heild. Neikvæð áhrif gjaldtökunnar á hvata fyrirtækja til að gera vel og skila hagnaði eru því lítil.

10. Umgengni um auðlindir sjávar

Af þeim upplýsingum sem nefndinni hafa borist er ljóst að bæta þarf umgengni um auðlindir sjávar. Taka þarf af festu á brottkasti og einnig ber að auka rannsóknir á áhrifum mismunandi veiðarfæra á hafsbotn og lífsskilyrði fiskstofna, tryggja eftirlit með ástandi fiskstofnanna hverju sinni og efla rannsóknir og vitneskju um veiðiþol þeirra.

Hvað brottkast varðar hefur þegar verið gripið til aðgerða af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins. Þannig var um mitt árið 2000 skipuð nefnd sem standa skyldi fyrir könnun meðal sjómanna á brottkasti. Tilgangur könnunarinnar skyldi vera að kanna viðhorf sjómanna til brottkasts á fiski og málefni er því tengjast til að fá skýrari mynd af hugsanlegu brottkasti. Rannsóknin var framkvæmd með símaviðtölum á tímabilinu frá 8. desember 2000-25. janúar 2001. Í úrtakinu voru 2246 manns sem teknir voru úr skrá Siglingamálastofnunar yfir sjómenn, einnig var safnað úrtaki meðal sjómanna á smábátum. Niðurstöður nefndarinnar voru kynntar í apríl lok 2001 og eru útreikningar á umfangi brottkasts á bolfiski í eftirfarandi töflu fengnir úr skýrslu nefndarinnar.

Tafla 19.
Brottkast eftir tegundum skipa (bolfiskur)
Niðurstöður úr könnun Gallup frá des. 2000 / jan. 2001
Vikmörk eru tæplega +/- 8.000 tonn

	Hlutfall skipa sem kasta (%)	Meðaltonn kastað	Landanir	Heildartonn kastað
Ísfisktogarar	52,5	7,8	2887	11832
Snurvoðabátar	27,7	5,3	4709	6913
Frystiskip, frystitogarar	78,6	12,3	282	2725
Smábátar	25,5	0,2	49888	2541
Línubátar	32,0	4,8	1460	2243
Netabátar	30,2	0,4	7634	923
Alls				27177

Þá hefur verið skipuð sérstök nefnd sem móta skal tillögur um aðgerðir gegn brottkasti. Þessi nefnd hefur látið meta brottkast út frá lengdarmælingum þorsks og ýsu á sjó og landi. Niðurstöðum þessarar könnunar ber saman við fyrrnefnda könnun hvað varðar umfang brottkasts í heild. Starf hennar hefur verið samþætt starfi Fiskistofu, Hafrannsóknastofnunarinnar og umgengnisnefndar.[21] Eftirlit, samvinna og upplýsingasöfnun eftirlitsaðila hefur þegar verið aukin m.a. með auknum fjölda eftirlitsmanna Fiskistofu og efldri samvinnu Fiskistofu og Landhelgisgæslunnar. Brottkastsnefndin hefur einnig kannað nauðsyn þess að breyta lögum til að hamla brottkasti. Á síðasti Alþingi var samþykkt frumvarp til laga um breytingu á lögum um umgengni nytjastofna sjávar, þar sem kveðið er á um að Fiskistofa hafi heimildir, í ákveðnum tilvikum, til að setja eftirlitsmann um borð í veiðiskip á kostnað útgerðar. Þá má nefna frumvarp um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða sem einnig var samþykkt á síðasta þingi sem skerti heimildir til tegundatilfærslu. Talið er að þessar lagabreytingar geti leitt til þess að tegundum í aukaafla verði síður hent. Þá eru til athugunar í brottkastsnefndinni hugmyndir um að skylda skip til að koma með allan afla af kvótabundnum tegundum í land. Ástæðan er sú að sönnunarbyrði er mjög erfið í málum er tengjast brottkasti og meðan leyfilegt er að henda einhverjum fiski þá verður sönnunarbyrðin enn erfiðari.

Meirihluti nefndarinnar hvetur til að þessu starfi verði haldið áfram og það eflt. Sérstaklega er ástæða til að styrkja eftirlit og m.a. kanna hvort hægt sé að beita upplýsingatækni í auknum mæli í því skyni, en einnig ber að athuga hvort hægt er að beita hagrænum hvötum til að stuðla að því að útgerðaraðilar komi með allan fisk að landi. Engu að síður ber að fara af mikilli gát í þessum efnum og varast að skapa hvata til að auka sókn, beint eða óbeint, í smærri fisk. Hafa ber í huga að um nokkurt árabil hefur undirmálsfiskur í þorski, ufsa, ýsu og karfa einungis talist að hálfu til aflamarks, enda fari magn þessa fisks ekki yfir 10% í veiðiferð.[22] Enn fremur ber að hafa í huga að það mun ekki vera einungis undirmálsfiskur sem kastað er fyrir borð, heldur einnig skemmdur fiskur og smærri fiskur sem ekki fellur í undirmál en er ekki jafnverðmætur og stærri fiskur. Öflugt eftirlit er því jafnmikilvægt eftir sem áður.

[21] Nefnd um umgengni um auðlindir sjávar.
[22] Mörkin voru 7% í þorski en þau voru hækkuð í 10% í reglugerð um veiðar í atvinnuskyni fyrir fiskveiðiárið 2001/2002.

Sönnunarfærsla í brottkastsmálum er erfið m.a. sökum þess að í núgildandi lögum um umgengni um nytjastofna sjávar er heimilað að henda fiski eða hluta fisks undir ákveðnum kringumstæðum. Meirihluti nefndarinnar leggur til að kannaðir verði kostir og gallar þess að skylda útgerðaraðila til að koma með allan fisk að landi. Þetta hefur í för með sér ákveðinn kostnað, en ávinningur samfélagsins vegna betri möguleika á að framfylgja umgengnisreglum kann að réttlæta þann kostnað.

Meirihluti nefndarinnar hvetur einnig útgerðarmenn og sjómenn eindregið til að taka á umgengismálum í sínum hópi. Þeim er falið að nýta auðlindir sjávar og þeim rétti fylgir sú skylda að ganga um þær með ábyrgum hætti. Fjölmargar starfsgreinar hafa nú sett sér siðareglur sem setja störfum þeirra ákveðinn ramma. Meirihluti nefndarinnar hvetur þá aðila er koma að fiskveiðum til að hraða vinnu við setningu slíkra reglna sem m.a. taki á umgengni.

Á síðustu árum hefur verið allnokkur umræða um áhrif veiðarfæra á lífríki sjávar, einkum á hafsbotni. Þó hér sé um umfangsmikið og lítt kannað svið hefur Hafrannsóknastofnunin m.a. unnið að rannsóknum í Faxaflóa (Stakksfirði) og benda niðurstöður til þess að áhrif botnvörpu á lífríki botns séu lítil á mjúku botnseti, a.m.k. virðist lífríkið fljótt að jafna sig eftir rak vörpunnar. Þetta kemur að flestu leyti heim og saman við erlendar rannsóknir.

Áhrif togveiða á harðari botni eru hins vegar talin mun meiri, einkum á viðkvæmum, djúpum búsvæðum, t.d. kóralla og svampa. Rannsóknir af þessu tagi hafa ekki verið gerðar hér á landi enda krefjast þær mikils tækjabúnaðar og eru kostnaðarsamar. Hafrannsóknastofnunin undirbýr nú rannsóknaáætlun til nokkurra ára sem miðar að kortlagningu lífríkis á hafsbotni innan efnahagslögsögu Íslands og ætlað er að undirbyggja ráðgjöf og aðgerðir til verndunar viðkvæmra búsvæða. Hér mun fullkominn útbúnaður nýs rannsóknaskips nýtast vel.

Áhrif togveiðafæra á grunnsævi eru talin fremur lítið þar sem fyrir eru harðgerðar tegundir sem aðlagast hafa áhrifum sjávargangs og brims. Rannsóknir á grunnsævi eru engu að síður á dagskrá og í undirbúningi er m.a. rannsókn á áhrifum hörpudisksveiða á lífríki botns í Breiðafirði, enda eru þessar veiðar víða stundaðar á tiltölulega hörðum botni og á grunnu vatni upp á 15-20 m. dýpi.

Þróun sértækra veiðarfæra er brýnt verkefni á komandi árum til að koma í veg fyrir óæskilegan aukaafla, þ.m.t. skiljuútbúnaður ýmiss konar. Jafnframt er mikilvægt að kanna virkni veiðarfæra, áhrif á atferli fisks og lífslíkur fisks sem sleppur framhjá (eða í gegnum) veiðarfæri.

11. Byggðir

Flestir geta verið sammála um að starfsemi sjávarútvegsins sé undirstaða byggðar í landinu öllu. Meginhluti atvinnufyrirtækja í sjávarútvegi er staðsettur utan höfuðborgarsvæðisins. Ýmsar ástæður búa þar að baki en ekki verður séð að vænta megi mikilla breytinga hvað þetta varðar á næstu árum. Starfsemi sjávarútvegsins hefur hins vegar flust til á landsbyggðinni og valdið röskun á einum stað samfara vexti á öðrum. Áður fyrr var einfaldlega hægt að mæta samdrætti í útgerð og fiskvinnslu í einstökum byggðarlögum með því að kaupa ný skip. Það leiddi til fjölgunar fiskiskipa sem síðar leiddi til þess að nauðsynlegt þótti að koma í veg fyrir

stækkun flotans með því að leyfisbinda veiðarnar. Eftir að þeirri skipan var komið á var ekki lengur hægt að bregðast við vanda einstakra byggðarlaga sem leiddi af skipasölu með því að kaupa ný skip án þess að annað sambærilegt skip hyrfi úr rekstri í þess stað. Þetta hafði að sjálfsögðu í för með sér að það þurfti meira fjármagn til að hefja þátttöku í útgerð en á tímum frjálsra fiskveiða. Tilkoma kvótakerfsins 1984 og aflahlutdeildarkerfisins 1991 hækkaði enn verð aðgöngumiða að útgerðinni og gerði vanda þeirra byggðarlaga sem misst höfðu aflaheimildir meiri en áður.

Þegar kvótakerfið var tekið upp við stjórn botnfiskveiða var að ýmsu leyti tekið tillit til byggðasjónamiða. Í fyrsta lagi var úthlutun aflaheimilda miðuð við aflareynslu einstakra fiskiskipa á svokölluðum viðmiðunarárum en það voru árin 1981 til 1983. Með þessari aðferð var m.a. reynt að tryggja að við upptöku kerfsins yrði sem minnst röskun á högum einstakra byggðarlaga. Í öðru lagi var ákvæði um umsagnarrétt verkalýðs- og sjómannafélaga þegar til stóð að flytja aflamark milli fiskiskipa sem ekki voru gerð út frá sama byggðarlagi. Með þessu móti var tryggt að útgerðarmenn í viðkomandi byggðarlagi fengu vitneskju um ef flytja átti aflamark til fiskskipa í öðru byggðarlagi og gætu gert ráðstafanir til að reyna að fá framselt til sín það aflamark sem um var að ræða. Í þriðja lagi voru ákvæði sem heimiluðu að einungis hálfur línuafli teldist til aflamarks tiltekinn tíma á árinu. Þessi ráðstöfun var hugsuð til að auka atvinnu yfir fjóra hörðustu vetrarmánuðina. Í fjórða lagi voru settar reglur um álag vegna útflutnings á óunnum fiski sem m.a. var ætlað að tryggja að meiri afli kæmi til vinnslu hér á landi. Þróun undanfarinna ára hefur miðað að því að hverfa frá þessum sérreglum. Umsagnarréttur verkalýðs- og sjómannafélaga féll niður þegar Kvótaþing var stofnað. Sérreglan um að einungis hálfur línuafli teldist til aflamarks yfir vetrarmánuðina var afnumin fyrir nokkrum árum og þá hefur álag vegna útflutnings á óunnum fiski lækkað verulega frá því sem það var í byrjun. Á móti hafa breytingar á löggjöf um stjórn fiskveiða miðað að því að auka við aflaheimildir smábáta á kostnað stærri fiskiskipa. Þá hefur á síðustu árum tilteknum aflaheimildum verið úthlutað til Byggðastofnunar og stofnuninni falið að ráðstafa þeim tímabundið til byggðarlaga sem standa höllum fæti vegna tilfærslu aflaheimilda.

Undanfarin ár hefur störfum við sjávarútveg farið fækkandi. Sérstaklega á þetta við um fiskvinnsluna. Hér vegur þyngst aukin tæknivæðing. Gera má ráð fyrir að störfum í veiðum og vinnslu muni halda áfram að fækka. Miðað við þessa framtíðarsýn virðist því sem þrennt skipti mestu máli fyrir landsbyggðina. Í fyrsta lagi að rekstrarskilyrði sjávarútvegsins verði sem best þannig að greinin geti haldið uppi viðunandi lífskjörum fyrir þá sem þar starfa og í raun fyrir þjóðina í heild. Í öðru lagi að landbyggðin nái til sín stærri hluta af ýmisskonar þjónustustarfsemi sem rekin er fyrir sjávarútveginn. Í þriðja lagi að auknu fjármagni verði varið til atvinnuuppbygginar og nýsköpunar á landsbyggðinni til að mæta fækkun starfa í sjávarútvegi.

Eins og rakið var hér að framan þá er sá ágreiningur sem ríkir um fiskveiðistjórnunarkerfið af ýmsum toga. Í þjóðfélaginu eru uppi háværar kröfur um að sjávarútvegurinn greiði sérstakt gjald til eigenda fiskstofnanna þ.e. þjóðarinnar. Verði sjávarútvegsfyrirtækjum gert að greiða slíkt gjald – og um það er gerð tillaga í þessu nefndaráliti – mun það leiða til þess að þrýst verði á um frekari hagræðingu í rekstri fyrirtækjanna. Slíkt gæti því leitt til enn frekari fækkunar starfa í sjávarútvegi og þar með á landsbyggðinni. Jafnframt eru uppi kröfur um að fiskveiðistjórnunarkerfinu verði í auknum mæli beitt til að efla byggð við ströndina. Slíkar aðgerðir gætu haft þau áhrif að rekstrarstaða sjávarútvegsins versnaði frá því sem nú er og hefði þannig neikvæð áhrif

sérstaklega fyrir landsbyggðina. Til að draga úr byggðaröskun virðist miklu fremur sem vænlegustu leiðirnar séu að bæta samgöngur, efla menntun og veita meira fjármagni til nýsköpunar í atvinnulífi á landsbyggðinni

Nefndin óskaði eftir því með bréfi, dagsettu 10. janúar 2000, að Þjóðhagsstofnun tæki að sér að gera úttekt á áhrifum mismunandi fiskveiðistjórnunarkerfa á byggðaþróun. Þjóðhagsstofnun skilaði nefndinni greinargerð í október sama ár og bar hún yfirskriftina „Stjórnkerfi fiskveiða og byggðaþróun".[23] Í niðurstöðum greinargerðarinnar segir m.a.: „*Að öllu samanlögðu er ljóst að þróun sjávarútvegsins hefur haft áhrif á þróun byggðar í landinu en orsakasamband þessara þátta er flókið. Mjög erfitt er að draga þátt fiskveiðistjórnarkerfisins sjálfs út úr þessu sambandi. Það var hugsað sem leið til að auka hagkvæmni í atvinnugreininni og tryggja viðgang hennar til lengri tíma. Ekki verður séð af þeim gögnum sem hér er byggt á að rekja megi til fiskveiðistjórnunarkerfisins sjálfs meginskýringu á hinum miklu búferlaflutningum frá landsbyggð til höfuðborgarsvæðis sem einkennt hafa búsetuþróun. Útgerð og framleiðsla hafa fyrst og fremst færst milli staða á landsbyggðinni eftir því sem hagkvæmt hefur þótt. Mikilvægt er að slíkur sveigjanleiki sé til staðar til að greinin geti jafnan aðlagað sig síbreytilegum aðstæðum og leitað leiða til að efla framleiðni og verðmætasköpun. Þannig verður hagur greinarinnar best tryggður og um leið landsbyggðarinnar því hún byggir í ríkari mæli á sjávarútvegi en höfuðborgarsvæðið. Engin leið er þó til að tryggja varanlega stöðu einstakra byggðarlaga sem byggja tilvist sína á sjávarútvegi.*"

Að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða bendir meirihluti nefndarinnar á að arðbærar veiðar og vinnsla er ein meginforsenda þess að sjávarbyggðir nái að dafna og laða til sín vinnuafl og fjármagn. Það skiptir því miklu fyrir landsbyggðina að sjávarútvegurinn sé öflug grein sem hafi svigrúm til framþróunar og burði til að standa undir góðum lífskjörum. Gjöld fyrir afnotarétt af fiskstofnum munu að mestu greiðast af fyrirtækjum og einstaklingum á landsbyggðinni, ljóst er að það herðir á arðsemiskröfum sem mun flýta hagræðingu og tækniframförum og um leið fækkar þeim enn hraðar sem vinna með beinum hætti við sjávarútveg. Þrjár leiðir hafa verið í umræðunni til að bregðast við þessu. Þar er um að ræða byggðakvóta, mótun stefnu sem eflir nýsköpun og atvinnuþróun í sjávarbyggðum og möguleika á að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar með gilt fiskvinnsluleyfi.

11.1 Byggðakvótar

Gjaldtaka fyrir afnot af fiskstofnum gerir kröfu um meiri hagræðingu í sjávarútvegi og eykur þar með á samkeppnina innan greinarinnar. Því mega inngrip ríkisvaldsins ekki mismuna einstökum aðilum í sjávarútvegi með sérstakri aðstoð til þeirra sem verða undir í samkeppninni. Meirihluti nefndarinnar telur því óskynsamlegt að auka við núverandi byggðakvóta og telur atvinnuþróun og nýsköpun á öðrum sviðum en sjávarútvegi mun vænlegri leið til árangurs. Meirihlutinn bendir á að þó aukning byggðakvóta kunni að leiða til styrkingar þess byggðarlags er fær aflaheimildum úthlutað þá er að sama skapi ljóst að þau byggðarlög veikjast sem glata aflaheimildum með þessu móti. Þá skekkja slíkar ráðstafanir samkeppnisstöðu fyrirtækja í sjávarútvegi og skaða með því hagkvæmni greinarinnar í heild. Meirihluti

[23] Stjórnkerfi fiskveiða og byggðaþróun, Greinargerð unnin fyrir nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða, Þjóðhagsstofnun, október 2000.

nefndarinnar er þeirrar skoðunar að nýta beri núverandi byggðakvóta til að leysa tímabundinn vanda. Meirihluti nefndarinnar leggur hins vegar áherslu á að þar sem úthlutun byggðakvóta er tímabundin ráðstöfun sé nauðsynlegt að vinna sérstaklega að eflingu atvinnulífs í byggðarlögum sem fá slíka byggðakvóta. Jafnframt er lögð áhersla á að bann verði lagt við opinberum styrkjum til sjávarútvegsfyrirtækja. Lagt er til að þessu verði fylgt eftir með því að Samkeppnisstofnun meti hvort um *bona fide* fjárfestingu eða styrk er að ræða þegar opinberir aðilar leggja hlutafé í sjávarútvegsfyrirtæki.

11.2 Ný atvinnustarfsemi

Fækkun starfa í sjávarútvegi þýðir samsvarandi fækkun fólks í sjávarbyggðum nema störf á öðrum sviðum komi til. Meirihluti nefndarinnar telur nauðsynlegt að gripið verði til sérstakra stuðningsaðgerða vegna aðlögunar byggðarlaga að aukinni hagræðingu í kjölfar gjaldtöku. Meirihluti nefndarinnar telur að í tengslum við slíkar aðgerðir beri að móta stefnu sem eflir nýsköpun og atvinnuþróun í sjávarbyggðum og leggur til að auknum fjármunum verði varið til að framfylgja þeirri stefnu. Þar virðist vænlegast að líta til styrkingar innviða á sviði samgangna, menntunar, upplýsingatækni, ferðaþjónustu og fiskeldis. Til greina kemur að styðja sérstaklega fjárfestingar í nýrri atvinnustarfsemi í sjávarbyggðum.

Meirihluti nefndarinnar leggur því til að 350-500 milljónum króna verði varið árlega til þess að byggja upp atvinnulíf í öðrum atvinnugreinum en sjávarútvegi í þeim byggðarlögum sem treyst hafa á sjávarútveg. Þessu fé verði varið til verkefna á sviði fimm ráðuneyta vegna mismunandi málaflokka og þeim verið falið að móta tillögur um ráðstöfun fjárins. Meirihluti nefndarinnar leggur til eftirfarandi skiptingu fjárins á ráðuneyti og málaflokka:

Menntamálaráðuneytið	70-75 millj.	Menntamál í sjávarbyggðum
Iðnaðarráðuneyti	70-110 millj.	Iðnaður, upplýsingatækni, nýsköpun o.fl.
Sjávarútvegsráðuneytið	100-200 millj.	Eldi sjávarfiska
Landbúnaðarráðuneytið	40 millj.	Fiskeldi
Samgönguráðuneytið	70-75 millj.	Ferðamál

Fyrir utan þessar sértæku aðgerðir á sviði byggðamála telur meirihluti nefndarinnar eðlilegt að hluti veiðigjalds, sem að mestu er greitt af fyrirtækjum á landsbyggðinni, renni til almennrar styrkingar sveitarfélaga sem treysta á sjávarútveg. Því er lagt til að allt að fjórðungur veiðigjalds umfram einn milljarð renni til sveitarfélaga í samræmi við uppruna greiðslna. Í upphafi skal miða við greiðslur á fyrsta ári sem veiðigjald er lagt á, en síðan skal miða við greiðslur að jafnaði frá upphafi. Meðaltalið sem miðað er við þegar greiðslur til sveitarfélaga eru ákvarðaðar skal þó ekki taka yfir lengri tíma en næstu fimm ár fyrir greiðslur til þeirra.

11.3 Fiskvinnslukvótar

Vanda sumra sjávarbyggða má að hluta rekja til veikrar stöðu fiskvinnslu. Óstöðugt framboð á fiskmörkuðum gerir fiskvinnslu sem ekki rekur útgerð erfitt um vik og dregur þar með úr atvinnuöryggi á stöðum sem byggja á slíkum rekstri. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að heimilt verði að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar með gilt fiskvinnsluleyfi. Eðlilegt er að slíkt framsal svari að hámarki til þeirrar vinnslu er fram fer í viðkomandi fiskvinnslustöð. Þar kemur til

greina að miða á hverjum tíma við það magn sem unnið hefur verið að jafnaði undangengin 2-3 ár. Nánar er fjallað um handhöfn aflaheimilda og fiskvinnslukvóta í sérstökum kafla hér að aftan.

Reglur um veiðiskyldu og takmarkanir á framsali eiga augljóslega ekki við ef fiskvinnslu verður leyft að skrá á sig aflahlutdeild. Þvert á móti verður fiskvinnslan að framselja allt aflamark til útgerðaraðila. Til að girða fyrir að fiskvinnslustöðvar séu notaðar beinlínis í þeim tilgangi að eiga viðskipti með aflaheimildir er lagt til að óheimilt verði að framselja aflamark af skipi til fiskvinnslu. Á meðan erlendum aðilum er óheimilt að fjárfesta í íslenskum fiskveiðum er enn fremur eðlilegt að gera þá kröfu, að viðkomandi fiskvinnslustöð falli undir takmarkanir í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

12. Handhöfn

12.1 Gildandi reglur

Eins og að framan er rakið er á því byggt í gildandi lögum að aflaheimildir verði aðeins bundnar við skip. Aflaheimildir verða þó því aðeins skráðar á skip að skipið hafi leyfi til veiða í atvinnuskyni. Í 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 1/1999, segir að öll skip sem hafi haffærnisskírteini og séu á skrá Siglingastofnunar Íslands geti fengið leyfi til veiða í atvinnuskyni. Fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 gátu aðeins skip sem höfðu stundað veiðar á ákveðnu tímabili fengið veiðileyfi eða skip sem höfðu samkvæmt sérstökum reglum komið í stað slíkra skipa.[24]

Enga undantekningu er að finna á þeirri reglu að aflaheimildir skuli bundnar við skip. Þó má benda á að sérstakt afbrigði við úthlutun aflaheimilda felst í bráðabirgðaákvæði XXVI með lögum nr. 38/1990. Þar segir að Byggðastofnun hafi árlega til ráðstöfunar aflaheimildir sem nema 1.500 þorskígildislestum til að styðja byggðarlög sem lent hafa í vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi.

12.2. Ýmis sjónarmið varðandi handhöfn aflaheimilda

12.2.1 Óbreytt skipan

Í ráðgjafanefnd þeirri sem var falið að undirbúa tillögur um fyrirkomulag fiskveiðistjórnunar að loknum gildistíma laga nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða, komu einkum fram þau rök fyrir því að binda handhöfn við skip, að sjósókn yrði aðeins stunduð með skipum. Þá kom og fram að veiðiheimildir hefðu fram að þeim tíma verið bundnar við skip.

Einnig hefur því verið haldið fram að þeir sem nýta fiskstofna séu hæfastir til að fara með aflaheimildir og ráðstafa þeim með skynsamlegum hætti. Félagsleg sjónarmið hafa einnig verið færð fyrir því að handhöfn aflaheimilda eigi að vera bundin við þá

[24] Í dómi Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu frá 3. desember 1998 var slík takmörkun talin andstæð ákvæðum stjórnarskrár um jafnræði (1. mgr. 65. gr.) og atvinnufrelsi (1. mgr. 75. gr.)

sem nýta fiskstofna. Fjarlægð milli þeirra sem eigi aflaheimildirnar og þeirra sem nýta þær skapi óánægju og óöryggi meðal þeirra síðarnefndu.

Í skýrslu auðlindanefndar kemur fram að hún telur að varlega þurfi að fara í breytingar á reglum um handhöfn þar sem þær muni líklega draga úr öryggi afnotaréttarins sem sé undirstaða hagkvæmni í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja auk þess sem erfitt sé að skilgreina vinnslufyrirtæki með nægilega skýrum hætti til að unnt sé að byggja á því sérstaka úthlutun. Þá segir: „*Telji menn óeðlilega mismunun fólgna í því að tengja kvótaeign alfarið við skip telur nefndin eina rökrétta svarið felast í því að heimila öllum að eiga aflahlutdeildir þótt þær verði að sjálfsögðu aðeins nýttar af skipum. Hefur sú leið reyndar þegar verið farin á Nýja-Sjálandi, að því er virðist með góðum árangri. Ekki telur nefndin þó tímabært að stíga slíkt skref hér á landi en æskilegt væri að taka það til rækilegrar skoðunar og umræðu.*“

12.2.2 Engar hömlur á handhöfn

Fræðilega er unnt að sýna fram á að hagkvæmast sé að allir einstaklingar og lögaðilar geti átt aflaheimildir. Markaður með aflaheimildir er virkari eftir því sem fleiri hafa aðgang að honum og er fullt jafnræði tryggt á opnum markaði. Á slíkum markaði geta þeir eignast aflaheimildir sem vilja greiða hæsta verðið. Skapast þá þrýstingur á að lækka kostnað við veiðar og hækka verðmæti hráefnis þar sem fjárfestar vilja hámarka ávöxtun fjár síns.[25]

Á það hefur verið bent að ef engar takmarkanir eru á því hverjir megi fara með aflaheimildir verði með einhverjum hætti að tryggja að aflaheimildir séu nýttar. Er þá m.a. haft í huga að einhverjir kunni að vilja kaupa aflaheimildir í því skyni einu að vernda fiskstofna.

Dæmi um kerfi þar sem handhöfn aflaheimilda er frjáls er að finna í Nýja-Sjálandi. Þar geta allir einstaklingar og lögaðilar keypt veiðiheimildir á frjálsum markaði. Einu takmarkanirnar tengjast reglum um erlendar fjárfestingar.[26]

12.2.3 Framsal til fiskvinnsluhúsa[27]

Nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu sem skilaði skýrslu til sjávarútvegsráðherra árið 1993 (tvíhöfðanefnd) fjallaði m.a. um handhöfn aflaheimilda. Í skýrslunni kemur fram að binding aflaheimilda við skip raski jafnvægi milli veiða og vinnslu. Væri vinnslustöðvum heimilað að afla sér kvóta myndaðist meira jafnvægi og röskun byggðalaga vegna eigendaskipta yrði minni. Lagði nefndin til að opnað yrði fyrir heimild til að framselja aflahlutdeild báts yfir á vinnslustöð enda hefði vinnslustöðin gilt útflutningsleyfi. Þá var lagt til að hámarksreglur yrðu settar um það hve mikla aflahlutdeild mætti skrá á hverja vinnslustöð, sem bæri að miða við vinnslugetu stöðvar. Í skýrslu nefndarinnar segir að þessi tilhögun breytti þó ekki því að þótt

---

[25] Um framseljanleika aflaheimilda er m.a. fjallað í skýrslu National Research Council, *Sharing the Fish. Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas,*1999, bls. 167-173.

[26] Um fiskveiðistjórnunarkerfi í Nýja-Sjálandi, sjá skýrslu National Research Council, *Sharing the Fish. Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas,*1999, viðauki G. Um handhöfn og framsal sjá sérstaklega bls. 347-349.

[27] Um rök með og á móti handhöfn fiskvinnsluhúsa sjá t.d.: National Research Council, *Sharing the Fish. Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas,*1999, bls.152-155.

aflahlutdeild verði skráð á vinnslustöð yrði það skipið sem fengi aflamarkið og þar með veiðiréttinn. Ekki væri því um grundvallarbreytingu að ræða.

Í frumvarpi sem sjávarútvegsráðherra lagði fram á Alþingi í framhaldinu var miðað við að heimilt væri að framselja aflahlutdeild til vinnslu. Skilyrði var að vinnslan félli undir takmarkanir í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Með því þótti tryggt að erlendir aðilar fengju ekki umráð aflaheimilda. Þá var einnig sett það skilyrði að vinnslan hefði gilt vinnsluleyfi. Enn fremur mátti eingöngu flytja aflahlutdeild til vinnslu í þeim tegundum sem unnar voru í vinnslunni. Þak var sett á flutningsheimild og tók mið af meðaltalsvinnslu viðkomandi tegundar í vinnslustöðinni síðastliðin þrjú almanaksár. Fiskvinnslum var heimilt að flytja aflamark til skipa en skipum var ekki heimilt að flytja aflamark til vinnslustöðva. Þessi breyting kom aldrei til framkvæmda. Rök gegn breytingunni voru einkum þau að með henni ykjust svokölluð „tonn á móti tonni“ viðskipti sem bitnaði á kjörum sjómanna.

12.3 Niðurstaða

Eins og er rakið hér að framan leggur nefndin til að heimilt verði að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar með gilt fiskvinnsluleyfi. Eðlilegt er að slíkt framsal svari að hámarki til þeirrar vinnslu er fram fer í viðkomandi fiskvinnslustöð. Þar kemur til greina að miða á hverjum tíma við það magn sem unnið hefur verið að jafnaði undangengin 2-3 ár.

Reglur um veiðiskyldu og takmarkanir á framsali eiga augljóslega ekki við ef fiskvinnslu verður leyft að skrá á sig aflahlutdeild. Þvert á móti verður fiskvinnslan að framselja allt aflamark til útgerðaraðila. Til að girða fyrir að fiskvinnslustöðvar séu notaðar beinlínis í þeim tilgangi að eiga viðskipti með aflaheimildir er lagt til að óheimilt verði að framselja aflamark af skipi til fiskvinnslu. Meðan erlendum aðilum er óheimilt að fjárfesta í íslenskum fiskveiðum er enn fremur eðlilegt að gera þá kröfu, að viðkomandi fiskvinnslustöð falli undir takmarkanir í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri

13. Viðskipti með aflaheimildir

Eins og rakið er í kafla 5 hefur þróun í fjármálaumhverfi sjávarútvegsfyrirtækja síðastliðin 2-3 ár verið að sumu leyti neikvæð. Meirihluti nefndarinnar telur mikilvægt að snúa þessari þróun við því ella er hætta á að fyrirtækin dragist aftur úr keppinautum í öðrum greinum um hylli fjárfesta. Gerist það munu sjávarútvegsfyrirtæki eiga erfitt með að afla sér áhættufjármagns og nýta sér að öðru leyti þá möguleika sem nútíma viðskiptaumhverfi býður. Almenn sátt og stöðugleiki í rekstrarumhverfi sjávarútvegsins mun án efa stuðla að jákvæðara viðhorfi gagnvart honum. Engu að síður er æskilegt að fyrirtækjum í greininni verði gert kleift að eflast og stækka. Enn fremur ber að ítreka að tillaga meirihluta nefndarinnar um veiðigjald byggist á því að sjávarútvegsfyrirtækjum verði gert kleift til að bæta stöðu sína m.a. með auknu frjálsræði. Því telur meirihluti nefndarinnar nauðsynlegt að skoða hvort ekki megi létta einhverjum af þeim höftum sem lögð hafa verið á viðskipti með aflaheimildir á síðustu árum af greininni án þess að víkja of mikið frá öðrum markmiðum sem tiltekin eru í erindisbréfi nefndarinnar.

13.1 Hámark aflahlutdeildar

Í upphafi árs 1997 var skipaður starfshópur til að fjalla um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi og athuga m.a. hvort ástæða væri til að setja hámark á hve mikla aflahlutdeild skip í eigu einstakra eða tengdra aðila geta haft.[28] Starfshópurinn lagði til þau mörk sem nú eru í 11. gr. gildandi laga um stjórn fiskveiða, þ.e.a.s. 20% í einstökum tegundum nema þorski og ýsu þar sem mörkin eru 10%. Enn fremur má samanlögð aflahlutdeild á einni hendi nema að hámarki 8% af heild. Þó má heildarhlutdeildin ná 12% ef viðkomandi útgerðarfyrirtæki er í dreifðri eignaraðild. Taldi starfshópurinn að með þessu móti yrði komið í veg fyrir að einstök fyrirtæki yrðu ráðandi varðandi veiðar á einstökum tegundum án þess að möguleikar þeirra til hagræðingar og sérhæfingar yrðu um of þrengdir. Í skýrslunni kemur fram að skiptar skoðanir séu í þjóðfélaginu um það hvort of mikil samþjöppun aflaheimilda eigi sér stað. Sumir séu þeirrar skoðunar að ekki megi takmarka möguleika stjórnenda fyrirtækja til að reka þau á sem hagkvæmastan hátt og dreifa áhættu í rekstri. Stærri fyrirtæki skapi jafnari rekstrarskilyrði og traustari grundvöll til að takast á við verkefni á alþjóðavettvangi. Aðrir bendi á ókosti samþjöppunar, sérstaklega m.t.t. mikilvægis útgerðar fyrir íslenskan þjóðarbúskap. Of sterk yfirráð fárra aðila yfir fiskveiðiauðlindinni þýði að viðkomandi fái mikil völd í þjóðfélaginu og staða stjórnenda slíkra fyrirtækja geti orðið of sterk gagnvart stjórnvöldum, lánastofnunum og starfsfólki. Þeir sem fyrir væru í greininni gætu í raun ráðið hverjir kæmu nýir inn og gætu þannig komið í veg fyrir eðlilega samkeppni. Staða þessarar atvinnugreinar væri sérstök þar sem nauðsynlegt væri að takmarka aðgang að henni. Of mikil samkeppni gæti beinlínis verið hættuleg fyrir þjóðina, sérstaklega standi þeir sem í greininni eru sig ekki í því að skapa sem mest verðmæti. Þá geti mikil samþjöppun verið óæskileg fyrir byggðaþróun, fjölbreytni í útgerð og svigrúm til að bregðast við breyttum aðstæðum minnki.

Starfshópurinn taldi ekki líklegt að samkeppnislög yrðu talin eiga við fyrr en samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra sjávarútvegsfyrirtækja hefði náð mun hærra hlutfalli en starfhópurinn gerði ráð fyrir í tillögum sínum. Þá taldi starfshópurinn að óljóst væri hvort samkeppnislög yrðu talin ná til einstakra tegunda.

Orðrétt segir í skýrslu starfshópsins um setningu reglna um hámarksaflahlutdeild: *„Það er mat starfshópsins að slíkar reglur geti aldrei leyst öll þau atriði sem sæta gagnrýni þegar um þetta mál er fjallað. Starfshópurinn telur hins vegar að það sé skynsamlegt að gera breytingar á gildandi lögum um stjórn fiskveiða með það að markmiði að einstök fyrirtæki geti ekki orðið það stór að það beinlínis hamli eðlilegri samkeppni í útgerð. Með því er fyrst og fremst átt við að setja reglur til að tryggja að þeir sem fyrir eru í útgerð verði ekki svo öflugir að þeir geti með samtakamætti sínum komið í veg fyrir að nýir aðilar komi inn í útgerðina. Tillögur starfshópsins eins og þær birtast í meðfylgjandi frumvarpi ber því að skoða með þetta meginmarkmið í huga.“*

Þá mat starfshópurinn það svo að tillögur hans myndu styðja við þá þróun að eignarhald sjávarútvegsfyrirtækja færðist á fleiri hendur en áður og koma í veg fyrir ótakmarkaða samþjöppun og styrkja almenna samkeppnislöggjöf.

---

[28] Sjá skýrslu starfshóps um dreifða eignaraðild í sjávarútvegi, 1997.

Meirihluti nefndarinnar telur að ákvæði laga um stjórn fiskveiða hvað varðar hámarksaflahlutdeild á Íslandsmiðum séu óþarflega þröng. Að mati nefndarinnar koma þessar reglur í veg fyrir að hagkvæmni stærðarinnar sé nýtt og hamla sérhæfingu fyrirtækja og leggur meirihlutinn því til að þær verði rýmkaðar. Lagt er til að hámarkshlutdeild einstakra aðila í þorski verði 12%, en hámarkshlutdeild í öðrum bolfisktegundum verði 50%. Enn fremur verði samanlögð aflahlutdeild í eigu einstakra aðila að hámarki 12% óháð því hvort fyrirtækin eru í dreifðri eignaraðild.

13.2 Takmarkanir á flutningi aflaheimilda

Á síðustu árum hafa heimildir útvegsfyrirtækja til flutnings aflaheimilda milli skipa mismunandi lögaðila verið þrengdar vegna inngripa ríkisins í samninga útgerðar og sjómanna.

Í núgildandi lögum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, er að finna í 12. gr. ákvæði er takmarka flutning aflamarks af skipi og ákvæði er kveður á um skyldu til veiða ákveðins hluta aflamarks. Í 5. mgr. 12. gr. laganna um stjórn fiskveiða er þannig kveðið á um að veiði fiskiskip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð falli aflahlutdeild þess niður og að aflahlutdeild annarra skipa í viðkomandi tegundum hækki sem því nemur. Í 7. mgr. 12. gr. laganna segir að einungis sé heimilt að flytja af fiskiskipi aflamark, umfram aflamark sem flutt er til skips, sem nemur 50% af samanlögðu aflamarki sem fiskiskipi er úthlutað í upphafi fiskveiðiárs á grundvelli aflahlutdeildar þess.

Við álagningu veiðigjalds er sanngjarnt að þessar takmarkanir verði rýmkaðar svo fyrirtækjum í sjávarútvegi verði kleift að nýta þann sveigjanleika sem aflamarkskerfið býður upp á og bæta með því afkomu sína. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að ákvæði um veiðiskyldu verði færð til fyrra horfs, þ.e.a.s. að veiða verði 25% úthlutaðs aflamarks á tveimur árum í stað 50% eins og kveður á um í núgildandi lögum.

Meirihluti nefndarinnar telur að takmarkanir þær á framsali úthlutaðs aflamarks sem komið var á árið 1998 hafi reynst illa. Þessi höft hafa minnkað sveigjanleika í útgerð, dregið úr framboði og stuðlað að hærra verði á aflamarki og gert kvótalitlum útgerðaraðilum þar með erfitt fyrir. Meirihluti nefndarinnar leggur því til að þessar takmarkanir verði afnumdar.

13.3 Skipti á aflaréttindum utan íslenskrar landhelgi

Meirihluti nefndarinnar leggur áherslu á að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir því á alþjóðavettvangi að veiðiheimildir, sem úthlutað er eða kann að verða í tegundum sem aðeins finnast í úthafinu, verði framseljanlegar milli skipa sem skráð eru í mismunandi löndum. Enn fremur verði tryggt að ekkert í íslenskum lögum hamli slíkum viðskiptum.

14. Réttindi eigenda sjávarjarða innan netlaga

Nefndin hefur í störfum sínum rætt hverjar heimildir eigendur sjávarjarða kunna að hafa til veiða úr nytjastofnum innan netlaga jarða sinna og hvort eigendur sjávarjarða geti í einhverjum tilvikum átt rétt til fiskveiða utan netlaga sem teljist eign þeirra samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Í því skyni að fá skýra mynd af stöðu mála fór

nefndin þess á leit við Skúla Magnússon, lektor við lagadeild Háskóla Íslands að hann tæki saman greinargerð um áðurgreind atriði.[29]

Í greinargerðinni kemst Skúli að því að landeigendur njóta almennt einkaréttar til fiskveiða innan netlaga jarða sinna. Einkaréttur landeiganda til veiða innan netlaga jarðar sinnar nýtur verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár samkvæmt greinargerðinni og landeigandi verðu ekki sviptur þessum rétti til veiða nema gegn bótum. Segir að áskilnaður laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir hafi í för með sér bann við veiðum úr tegundum bundnum heildaraflatakmörkunum án slíkra heimilda og er talið að þessum áskilnaði verði jafnað til eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Í greinargerðinni segir að bótaskylda í einstökum tilvikum sé hins vegar háð því að sýnt sé fram á að framgreindar skerðingar hafi haft fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir landeiganda, en við mat á því verði að líta til fleiri atriða.

Í fyrsta lagi verði að sýna fram á að tilteknar veiðar hafi farið fram eða gætu farið fram í netlögum jarðar með þeim aðferðum sem lög heimila. Sýna verður fram á að slíkar veiðar hafi verið svo miklar eða gætu verið svo miklar að unnt væri að stunda þær í atvinnuskyni, enda eru veiðar í tómstundum til eigin neyslu með handfærum áfram heimilar samkvæmt gildandi lögum. Í annan stað yrði að færa rök að því að veiðar séu nú útilokaðar vegna áskilnaðar laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir, sérreglna laganna um krókabáta eða annarra sérreglna, svo sem reglna um hrognkelsaveiðar.

Þegar veiðar voru stundaðar í netlögum jarðar í atvinnuskyni með reglubundnum hætti við gildistöku reglna um veiðiheimildir eru líkur á að þegar hafi verið tekið nægt tillit til fjárhagslegra hagsmuna landeiganda við úthlutun veiðiheimilda í samræmi við veiðireynslu hans. Sambærileg sjónarmið eiga við um veiðar krókabáta og veiðar á hrognkelsi. Samkvæmt þessu segir í greinargerðinni að landeigandi ætti yfirleitt að hafa fengið úthlutað veiðiheimildum í samræmi við þá hagsmuni sem hann hafði af tilteknum veiðum þannig að hann hafi áfram getað nýtt sér veiðirétt sinn innan netlaga jarðar sinnar.

Í greinargerðinni segir að þótt veiðar í atvinnuskyni hafi ekki verið stundaðar í netlögum jarðar sé ekki hægt að útiloka að allt að einu sé hægt að sýna fram á að slíkar veiðar séu mögulegar og raunhæfar. Við slíkar aðstæður þyrfti að sýna fram á að skerðing á veiðiréttinum hefði haft fjárhagslegt tjón í för með sér þannig að verðmæti fasteignarinnar í heild teldist skert, enda er hér um að ræða réttindi sem nátengd eru eignarráðum yfir fasteigninni sjálfri. Í engu tilfelli gætu bætur náð hærri fjárhæð en sem nemur tilkostnaði við öflun nauðsynlegra veiðiheimilda.

Að síðustu kemur fram í greinargerðinni um þetta atriði að hafa beri í huga hvenær stofnast hefur til bótaréttar og krafa landeiganda orðið gjaldkræf, en í því efni beri að miða við það tímamark þegar umræddar skerðingar gengu í gildi. Að virtum þeim tíma sem liðinn er frá því umræddur reglur gengu í gildi verður samkvæmt greinargerðinni að teljast ólíklegt að fyrir hendi séu ófyrndar kröfur vegna bótaskyldra skerðinga á fiskveiðiréttindum landeiganda innan netlaga jarða þeirra.

---

[29] Skúli Magnússon, Um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða, 4. september 2001.

Á grundvelli framangreinds kemst Skúli að því að fræðilega sé ekki hægt að útiloka bótarétt landeiganda vegna skerðinga laga á fiskveiðirétti í sjó innan netlaga. Af þeim ástæðum sem að framan greinir verði hins vegar að teljast ólíklegt að unnt sé að sýna fram á bótaskyldu í einstökum tilvikum svo og að slíkur bótaréttur sé ekki fallinn niður fyrir fyrningu.

Um það atriði hvort eigendur sjávarjarða geti í einhverjum tilvikum átt rétt til fiskveiða utan netlaga sem teljist eign þeirra samkvæmt 72. gr. stjórnarskrá segir í greinargerðinni að með hliðsjón af því hvernig staðið hafi verið að úthlutun veiðiheimilda og öðrum takmörkunum á fiskveiðirétti í sjó verði að teljast líklegt að tekið hafi verið nægt tillit til hagsmuna útgerðarmanna sem stunduðu veiðar þegar þessar takmarkanir voru teknar upp. Gilda sömu sjónarmið um atvinnuhagsmuni eigenda sjávarjarða að þessu leyti og annarra þeirra sem stundað hafa útgerð. Ekki sé þó útilokað að reglur um úthlutun veiðiheimilda eða aðrar sérreglur um veiðar (svo sem reglur um veiðar krókabáta eða hrognkelsi) hafi af einhverjum ástæðum komið óvenjulega þungt niður á tilteknum aðila svo að hann teljist eiga bótarétt. Skilyrði fyrir slíkri kröfu væri þó enn sem fyrr að hún væri ófyrnd, en sökum þess hvað umræddar takmarkanir hafa verið lengi í gildi er ólíklegt að svo hátti til í dag.

Í greinargerðinni segir að svonefndur útræðisréttur sjávarjarða vísi til nota af þeirri aðstöðu í landi sem nauðsynleg var útgerð fyrr á tímum, svo sem lendingu eða höfn. Þessi útræðisréttur landeiganda hafi ekki haggað meginreglu íslensks réttar um almannarétt til veiða utan netlaga. Þær reglur sem settar hafi verið á síðustu áratugum um fiskveiðistjórn hafi því með engum hætti skert útræðisrétt sjávarjarða þótt gera megi ráð fyrir að þessi réttur hafi ekki þá fjárhagslegu þýðingu sem hann hafði fyrr á tímum sökum breyttra atvinnuhátta og uppbyggingar hafna í þéttbýli. Samkvæmt þessu segir að ekki verði séð að útræðisréttur sjávarjarða gefi tilefni til álitamála um bótaskyldu íslenska ríkisins samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

Meirihluti nefndarinnar telur á grundvelli þessa ekki ástæðu til að leggja til breytingu á lögunum um stjórn fiskveiða hvað þetta varðar.

Greinargerð Jóhanns Ársælssonar
vegna lokaniðurstöðu nefndar
um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Greinargerð Jóhanns Ársælssonar vegna lokaniðurstöðu nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Skipbrot nefndarstarfsins

Þverklofin sáttanefnd færir ekki þjóðinni friðsamlega lausn á miklu deilumáli. Eftir hin miklu loforð til kjósenda um sættir í þessu stórmáli eru þær fyrirætlanir stjórnvalda að festa einokunina í sessi og gefa handhöfum kvótans enn meira frelsi til að fara með auðlind þjóðarinnar sem sína eign orðnar ljósar. Þær eru ótrúlegar, jafnvel frá þeim sem nú fara með völdin, og munu enn auka þær hatrömmu deilur sem staðið hafa um þetta mál.

Það eru mikil vonbrigði að sjá starf þessarar nefndar bíða skipbrot vegna þess að ekki reyndust innistæður fyrir þeim loforðum um sættir sem forystumenn stjórnarflokkanna gáfu í aðdraganda síðustu kosninga. Þegar upp er staðið frá þessu starfi er ljóst að meirihlutinn hefur leitað sátta sem forystumenn LÍÚ vildu una við en ekki þjóðin.

Formaður nefndarinnar ásamt skrifstofustjóra iðnaðarráðuneytisins og tveir þingmenn Sjálfstæðisflokksins skila meirihlutaáliti með þeirri niðurstöðu að framlengja ríkjandi ástand og vonarpeningur í lítilsháttar auðlindargjaldi er notað sem skálkaskjól til að koma á breytingum sem stórútgerðin hefur pantað hjá ríkisstjórninni. Um þessa niðurstöðu verður enginn friður. Aðrir nefndarmenn leituðu sátta á grundvelli fyrningarleiðar en þær náðust ekki vegna þess að stjórnvöld vilja ekki kvika frá því einka-einokunarfyrirkomulagi sem gildir um úthlutun veiðiréttar.

Verkefni nefndarinnar

Aðalátökin um stjórn fiskveiða hafa frá upphafi snúist um aðgang að auðlindinni og þann einkarétt sem núgildandi fyrirkomulag veitir útgerðarmönnum til að selja öðrum aðgang að fiskimiðunum. Átökin eru milli þeirra sem vilja að handhafar kvótans hafi jafngildi eignarréttar á fiskinum í sjónum, en þeirri stefnu hefur mikill meirihluti þjóðarinnar hafnað ítrekað í skoðanakönnunum, og hinna sem vilja endurheimta sameign þjóðarinnar og koma á jafnrétti til að nýta þessa þjóðarauðlind í framtíðinni. Aðalverkefni nefndarinnar þurfti því að vera að leita leiða til að koma til móts við vilja þjóðarinnar án þess að valda alvarlegri röskun í sjávarútvegi. Af þessu leiðir að ekki er kostur á sáttum nema með fyrningu eða innköllun veiðiheimilda. Einhver útfærsla fyrningarleiðar á grunni tillagna auðlindanefndar er vænlegust til árangurs. Sú umræða sem varð í kjölfar skýrslu auðlindanefndarinnar leiddi strax í ljós að svonefnd veiðigjaldsleið gæti ekki orðið leið til sátta enda hróflar hún ekki á nokkurn hátt við séraðstöðu handhafa kvótans.

Aflahlutdeildarsamningar

Nefndin ræddi ítarlega um aðferð við fyrningu sem fælist í gerð aflahlutdeildarsamninga sem yrðu skilgreindir í magni, umfangi og tíma og skilyrtir ákveðnum reglum. Breið samstaða virtist í nefndinni um að þetta væri vænleg leið til að leysa mörg vandamál sem fylgja þeim óljósu réttindum sem útgerðarmenn sem nýtendur auðlindarinnar og þjóðin sem eigandi hafa í núgildandi fyrirkomulagi. En einnig gefur slík breyting færi á að taka skref til að koma á jafnrétti til aðgangs að þessari auðlind í framtíðinni. Til að framkvæma þetta væri heppilegast að innkalla árlega hluta veiðiheimilda og breyta þeim í hlutdeildarsamninga en jafnframt gefa öllum jafnan rétt til að keppa um þessi réttindi á markaði. Þegar á átti að herða kom í ljós að meirihlutinn vildi afhenda handhöfum kvótans þessa samninga og viðhalda þeim einokunarrétti til

framtíðar sem þeir hafa nú. Þegar því var hafnað hljóp meirihlutinn frá umræðunni um hlutdeildarsamningana. Allar umræður um innköllun veiðiheimilda sem jafn réttur yrði til að nýta í framtíðinni strönduðu á þeirri afstöðu meirihlutans að líta beri á þá breytingu sem skatt á útgerðina sem hún þoli ekki.

Undirritaður gerði úrslitatilraun til sátta með því að bera fram meðfylgjandi tillögu á síðasta fundi nefndarinnar. Tillagan er um að farin verði leið aflahlutdeildarsamninga og felur það í sér til viðbótar að útgerðarmenn fengju alla þá fjármuni til sín sem inn kæmu fyrir fyrstu sölu slíkra samninga á næstu 6 árum.

Þessi leið, innköllun veiðiheimilda og breyting þeirra í aflahlutdeildarsamninga sem yrðu seldir á markaði þar sem jafnræði ríkir, fellur vel að tillögum Samfylkingar til breytinga á lögunum um stjórn fiskveiða. Innköllun yrði þó hægari þessi 6 ár sem tillagan nær til. Sú tillaga, að útgerðarmenn fengju andvirði aflahlutdeildarsamninganna við fyrstu sölu, var tilraun mín til að leysa starf nefndarinnar úr sjálfheldu. Hún gæti á einfaldan og auðframkvæmanlegan hátt leyst úr mörgum mikilvægum vandamálum sem nefndin var að glíma við, létt útgerðinni fjárhagslega aðlögum, aukið framboð veiðiheimilda mjög hratt og síðast en ekki síst tryggt með afgerandi hætti sameign þjóðarinnar og skapað jafnræði til aðgangs að veiðiréttinum í framtíðinni.

Tillaga Jóhanns Ársælssonar
Nefndin leggi eftirfarandi til grundvallar sáttatillögu sinnar:
Til nýtingar á tímabili fiskveiðiáranna 2002-2003 til og með 2007 -2008 verði gefnir út og seldir á opnum almennum markaði samningar um aflahlutdeild sem svarar 5% allra aflahlutdeilda hvert ár.

Lagt er til að samningarnir verði til 5 ára og að meirihluti nefndarinnar falli frá þeim hugmyndum um veiðigjald sem nú liggja fyrir.

Á fyrrnefndu tímabili fái handhafar þeirra aflahlutdeilda sem ekki hafa áður verið gerðir samningar um til sín andvirði samninganna en andvirði endurseldra samninga falli til ríkissjóðs.

Greinargerð
Undirritaður vísar til þeirrar umræðu sem hefur farið fram í nefndinni um gerð aflahlutdeildarsamninga þar sem eindreginn stuðningur kom fram við að sú leið yrði farin. Með skilgreiningu veiðiréttinda og gerð samninga um aflahlutdeildir sem seldar yrðu á markaði er hægt að ná öllum markmiðum sem nefndinni voru sett. Þessi markmið eru að ná víðtækri sátt landsmanna um fiskveiðistjórnunarkerfið án þess að fórna markmiðum um skynsamlega nýtingu og bætta umgengni um auðlindir sjávar eða raska hagkvæmni og stöðugleika í greininni. Með þessari leið yrði stefnt að jafnræði til nýtingar á auðlindinni og sameign þjóðarinnar á henni tryggð.

Veiðiréttindin yrðu afmörkuð og vel skilgreind. Þau yrðu verðlögð á markaði og handhafar réttindanna fengju fullt verð fyrir við fyrstu sölu þeirra en eftir það rynni andvirðið til ríkissjóðs. Útgerðarfyrirtækin í landinu yrðu því ekki fyrir áföllum við þessa breytingu. Allt tal um landsbyggðaskatt yrði úr sögunni. Framboð á aflaheimildum yrði strax í upphafi umtalsvert og eftir 5 ár komið í 10% sem myndi tryggja eðlilega verðmyndun.

Á tímabilinu yrðu 30% veiðiheimilda breytt í hlutdeildarsamninga en áður en því lýkur þarf að taka afstöðu til þess í ljósi þeirrar reynslu sem komin verður á fyrirkomulagið hvort halda eigi áfram óbreyttri stefnu eða gera breytingar á henni. Undirritaður hvetur eindegið til að nefndin geri úrslitatilraun til að ná sátt um stjórn fiskveiða með því að ræða þessa leið til hlítar.

Því var hafnað að nefndin gerði tilraun til að ná sáttum á þessum grundvelli. Ekki er þó vafi á að ef þessi leið yrði farin yrði hún mjúk lending fyrir útgerðina í fjárhagslegu tilliti. Þetta sýnir að það einokunarfyrirkomulag sem ríkir virðist skipta öllu máli fyrir þá sem með völdin fara þegar til kastanna kemur.

Veiðigjaldsleið meirihlutans
Aðalatriðin í tillögum talsmanna stjórnvalda leiða skírt í ljós hvers megi vænta af svokallaðri veiðigjaldsleið í framtíðinni.

Árið 2004-2005 verður lagt á gjald að upphæð 1,0 milljarður en gjöld í Þróunarsjóð og fl. fellt niður að upphæð 0, 87 milljarðar.
Þessi gjöld hækka í 1,5 milljarð árið 2009-2010 en geta lækkað í 1,125 ef afkoman er slæm.

Einnig bætist við afkomutengt gjald sem gæti gefið 0,5 milljarða við mikinn gróða í sjávarútvegi en hefði ekki gefið neinar tekjur undanfarin ár ef það hefði verið í gildi og er því fugl í skógi.

Fyrrnefnt veiðigjald er notað sem skálkaskjól til að koma í framkvæmd vægast sagt umdeildum kröfum LÍÚ sem allar ganga í eina átt, þ.e. að gefa handhöfum kvótans meira frjálsræði til að meðhöndla veiðiréttinn sem sína eign. Þó að meirihlutinn segist gera þessa tillögu í anda auðlindanefndar sleppir hann því alveg að leggja til að aukinn verði aðgangur að veiðiheimildum með því að skylda útgerðarmenn til að setja þær á leigumarkað en það var hluti af tillögu auðlindanefndar um veiðigjald.

Aukinn verður réttur handhafa kvótans til að selja öðrum aðgang að auðlindinni með hækkun framsalsréttar aflamarks úr 50% í 75%.
Með þessari tillögu er vakin upp deila milli sjómanna og útgerðarmanna. Engin útgerð þarf á þessu að halda vegna starfsemi sinnar.

Leyfi verður veitt til að flytja aflaheimildir á fiskvinnslustöðvar.
Þetta verður auðveld leið til að losa kvótann frá skipunum sem þýðir að stór hluti flotans verður kvótalaus og sjómenn munu eiga enn erfiðara með að verja kjör sín.

Löngu er orðið tímabært að skilið verði milli veiða og vinnslu í sjávarútvegi á Íslandi en þessi breyting gerir slíka ákvörðun erfiðari.

Staðfest verða gildandi lög um smábáta og tillögur sjávarútvegs ráðherra í því sambandi.
Þessar fyrirætlanir munu valda hruni í hluta þeirrar útgerðar og eru frá byggðasjónarmiðum óskynsamlegar. Sú stefna sem stjórnvöld hafa rekið undanfarin ár með því að auka veiðiréttindi smábáta hefur dregið versta broddinn úr áhrifum eignarkvótans. Í ýmsum byggðarlögum hefur hún bókstaflega forðað frá hruni.

Hæstiréttur hefur staðfest að stjórnvöld eru í fullum rétti til að stýra veiðiréttinum. Skylda stjórnvalda til að vernda atvinnulíf sjávarbyggðanna hefur þá kröfu í för með sér að þau noti þennan ótvíræða rétt til að styðja sjávarbyggðir í vanda. Sú kúvending sem nú er fyrirhuguð í þessu efni veldur miklum skaða og mun valda því að hátt í 100 smáfyrirtæki í útgerð og fiskvinnslu munu verða að hætta rekstri. Aukinn aðgangur að veiðiheimildum á markaði hefði getað dregið úr þessum vanda en slíkt er hvergi að sjá í tillögum meirihlutans.

Enga brýna nauðsyn ber til að skera veiðar þessara báta niður við trog. En LÍÚ er harður húsbóndi og stjórnarliðar dansa nauðugir viljugir eftir kröfum hans. Sérstaka athygli vekur að engar tillögur eru um að komið verði til móts við þá sem verða fyrir mesta áfallinu við gildistöku fyrrnefndra laga en það eru þær 74 útgerðir sem nú fara af dagakerfi yfir á kvóta og hljóta að meðaltali 9 tonna úthlutun. Eftir að þessir aðilar völdu kvótann var komið til móts við þá sem völdu áframhaldandi dagakerfi með því að hámarka skerðingu veiðidaga við 10%. Það kerfi hefði fyrir marga verið mun skárri kostur en sú úthlutun sem nú liggur fyrir. Forsendum hefur því verið breytt fyrir þeim ákvörðunum sem teknar voru af þessum útgerðarmönnum. Þeir fá nú á sig mun meiri skerðingu en þorskaflahámarksbátar en hvorki eru tillögur um viðbætur í kvóta né fjárhagsaðstoð til þeirra eins og ráðherra og og meirihluti nefndarinnar hafa þó sett fram vegna þorskaflahámarksbáta.

Málefni smábáta á aflamarki voru rædd í nefndinni og virtist samstaða um að á þeim þyrfti að taka en þessir bátar eru ekki nefndir í tillögum meirihlutans en eru þó sá hópur útgerðarmanna smábáta sem verst hefur farið út úr skerðingum aflaréttar á síðustu árum.

Stóru fyrirtækin fá frelsi til að stækka enn meira með rýmkun heildarkvótaeignar.
5 stærstu fyrirtækin áttu 13,4% árið 1984 en eiga nú 29%.
25 stærstu fyrirtækin áttu 38,2% árið 1984 en eiga nú 71%.
Ekkert þeirra hefur enn rekið sig á þau mörk sem gilt hafa um heildarkvótaeign. Stjórnvöld ætla nú að ýta undir þessa þróun með rýmkun þessara marka.

Hámarkskvótaeign í þorski verði hækkuð í 12% og takmarkanir á hlutdeild einstakra fyrirtækja í öðrum fiskistofnum verður 50%.
Heilir fiskistofnar geta því orðið í eigu tveggja útgerða. Veruleg hætta myndast á einokunaraðstöðu, fákeppni og kvótaokri ásamt auknu brottkasti verði þetta veruleika.

Aflamarkskerfið
Nefndarálit meirihlutans virðist allt skrifað sem skjal til varnar aflamarkskerfinu og sagt að það hafi í meginatriðum náð því markmiði að stuðla að hagkvæmum fiskveiðum en hefði átt að fjalla á hlutlægan hátt um kosti þess og galla. Fullyrt er að röskun á atvinnulífi hefði orðið svipuð með öðrum kerfum þótt það blasi við að eignarhald útgerðarmanna á aflaheimildum hafi skilið heilu byggðarlögin eftir kvótalaus og að verð aflaheimilda hefur verið svo hátt að nýir aðilar hafa ekki getað stofnað til útgerða í stað þeirra sem horfið hafa.

Sóknarstýringu er fundið allt til foráttu og er síðan afgreidd með einni setningu í áliti meirihlutans *"...Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið og var reynslan af því talin slæm."* Þetta er verulega athyglisvert í ljósi þess að fjölbreytilegar sóknarstýringar eru mikilvægustu stjórntækin sem eru notuð í núgildandi kerfi og að kvóta-

kerfið væri óhugsandi án þeirra. Hér skal minnt á fáeinar af þeim. Svæðalokanir, veiðihólf, stærðartakmarkanir, bátastærðir, möskvastærðir, magn veiðarfæra, lengd veiðarfæra, tímabundnar veiðar, o.s.frv.

Engin einhlít rök virðast benda til að fiskistofnar hafi skilað betri afrakstri eftir að aflamarkskerfið tók gildi og veiðistofn í þorski er nú einungis þriðjungur af því sem hann var 1980. Helst virðist hafa náðst árangur við nýtingu á uppsjávarfiskum. Úr ýmsum alvarlegum göllum sem eru á framkvæmd aflamarkskerfisins mætti draga verulega eða jafnvel koma í veg fyrir þá. Það að hafa allan fisk á Íslandsmiðum í einum "potti" og leyfa kaup og sölu veiðiréttarins hömlulaust milli útgerðarflokka hefur valdið allt of miklum flutningi veiðiréttar frá grunnslóðaveiðum til togskipa. Reglurnar eru þannig að hægt væri að flytja það sem eftir er af veiðiréttinum af grunnslóð til togskipa á einum degi. Einungis trillukvótinn yrði eftir. Slíkt er fáránlegt og stórhættulegt lífríkinu. Úthlutun veiðiréttar í tonnum burtséð frá því hvernig, hvar og hve stór fiskur er veiddur er óvinsamleg lífríkinu og hefur í sér fólgna ýmsa hvata til vondrar umgengni um miðin. Hún leiðir til brottkasts, löndunar fram hjá vigt og svindls af ýmsu tagi eins og fjölmörg dæmi sanna. Þó að framsalsrétti á veiðiheimildum sé ætlað að auka sveigjanleika og virkni kerfisins hefur það sýnt sig að verði breytingar á veiðanleika í fiskistofni koma upp veruleg vandræði vegna takmarkaðs framboðs á leiguheimildum og yfirspennts verðs á þeim. Mikil ýsugengd fyrir vestan og á norðurlandi eru nýjustu dæmin um slíkan vanda. Þetta ástand stóreykur hættu á brottkasti og kemur jafnvel tímabundið í veg fyrir útgerð á einstökum stöðum.

Margt mælir með því nú <u>að öll stjórn fiskveiða verði tekin til gaumgæfilegs endurmats</u> þar á meðal öll áhrif aflamarkskerfisins.

Á einum stað í skýrslunni stendur að færa megi sterk rök fyrir því að bætt stjórn fiskveiða á síðustu árum hafi leitt til stöðugleika og bættrar afkomu. Á öðrum stað að afkoman sé í besta falli í járnum og það rökstutt að í raun sé enginn afgangur til greiðslu veiðileyfagjalds. En gífurleg skuldasöfnun útgerðarinnar undir eignarkvótakerfinu er auðvitað besti mælikvarðinn á efnahagslegan árangur þess. Ef ekki hefði komið til óvenjuhátt fiskverð undanfarinna ára hefðu útgerðarfyrirtæki átt í afar miklum þrengingum því þessi mikli skuldabaggi veikir útgerðarfyrirtækin verulega þegar þau þurfa að takast á við samdrátt og erfiðleika í rekstri.

Tillögur Samfylkingarinnar
Eftir að hafa skoðað vandlega þá kosti sem til greina koma við stjórn fiskveiða varð það niðurstaða þingflokks Samfylkingar að miða sínar tillögur við að áfram verði byggt á aflamarkskerfinu og þess jafnframt freistað að bæta úr göllum þess.

Um grundvöll þeirrar stefnumörkunar sem staðfest var á stofnfundi Samfylkingar segir í greinargerð með frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða sem þingflokkurinn flutti og hefur verið til umfjöllunar á Alþingi:

Frumvarpið felur í sér tillögur um verulegar breytingar á nokkrum mikilvægum þáttum gildandi fiskveiðistjórnunarlaga.
Megintilgangur breytinganna er að tryggja jafnræði og atvinnufrelsi. Jafnhliða er gert ráð fyrir breytingum á lögum um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, nr. 92/1994, og um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981.

1. Úthlutun aflahlutdeilda án endurgjalds verður afnumin í jöfnum áföngum á tíu árum en útgerðum fiskiskipa þess í stað gefinn kostur á öflun aflahlutdeilda til fimm ára í senn á markaði, þar sem öllum útgerðum sambærilegra fiskiskipa er fenginn jafn réttur og nýliðun þar með auðvelduð. Greiðslum fyrir veiðheimildir verður dreift á það ár sem þær eru nýttar á. Allar aflahlutdeildir verða komnar á markað eftir tíu ár.
2. Fiskveiðiflotanum verður skipt í þrjá útgerðarflokka, m.a. til að tryggja hagsmuni landvinnslunnar og strandveiðiflotans, og fær hver um sig tiltekinn hluta heildaraflahlutdeilda. Smábátunum er heimilað að leigja til sín aflakvóta frá öðrum útgerðarflokkum en útgerðarmenn annarra fiskiskipa öðlast ekki heimild til að leigja til sín aflakvóta frá smábátum.
3. Sérstakt tillit verður hægt að taka til sjávarbyggða þar sem við mikla atvinnuerfiðleika er að etja vegna skorts á afla til vinnslu með því að heimila sérstakt útboð á aflahlutdeildum til útgerða sem skuldbinda sig til að landa fiski til vinnslu á viðkomandi stað.
4. Vilji útgerð ekki nýta aflahlutdeild sem hún hefur aflað sér á markaði er henni ekki heimilt að framselja hlutdeildina heldur skal skila henni inn og verður hún þá umsvifalaust boðin öðrum. Einungis verður hægt að leigja frá sér innan ársins allt að 50% af aflaheimildum hvers árs, enda hafi útgerð staðið skil á greiðslu vegna heimildanna. Framsalskerfi aflahlutdeilda og aflamarks samkvæmt núverandi úthlutunarkerfi verður óbreytt þau tíu ár sem tekur að hverfa frá því.
5. Tekið er á brottkasti. Næstu tvö fiskveiðiár skal löndun á afla utan kvóta heimiluð. Verð aflans skal miðast við að útgerðir hagnist ekki á slíkum veiðum en skaðist þó ekki við að koma með fiskinn að landi. Slíkur afli skal seldur hæstbjóðanda og mismunur af andvirði þess sem útgerðin fær og greidds verðs skal renna til Hafrannsóknastofnunarinnar.
6. Fiskistofu verður falið að hafa umsjón með útboðum aflahlutdeilda en henni jafnframt gefin heimild til þess að fela öðrum aðilum einstaka þætti framkvæmdarinnar. Innheimta leigugjalda á sér stað þrisvar á ári á leigutímanum, jafnóðum og veiðum vindur fram. Leigutekjur renna í ríkissjóð og er m.a. ætlað að standa undir kostnaði hins opinbera af nýtingu auðlindarinnar, svo sem vegna hafrannsókna og eftirlits.
7. Skipuð verður sérstök nefnd sérfræðinga til þess að fylgjast með áhrifum og afleiðingum þessara breytinga, svo sem hvað varðar framsal aflaheimilda og vanda sjávarbyggða, og getur hún lagt til breytingar ef þurfa þykir hvenær sem er á tímabili kerfisbreytingarinnar. Innan fimm ára skal nefndin skila Alþingi sérstakri skýrslu um málið.
8. Á aðlögunartímanum verður útgerðum sem kaupa eða hafa keypt aflahlutdeild í núverandi stjórnkerfi heimilað að afskrifa þær. Útgjöld vegna leigðra aflahlutdeilda eða aflamarks innan árs verða talin til rekstrarútgjalda eins og útgjöld vegna annarra aðfanga.
9. Þróunarsjóðsgjald verður aðeins innheimt af þeim hluta aflamarks sem úthlutað verður samkvæmt núgildandi kerfi og verður þróunarsjóðsgjaldið aðlagað þeim breytingum svo að sjóðurinn geti lokið verkefnum sínum.
10. Þá verður lagt til að óheimilt verði að fresta greiðslu skatta af hagnaði af sölu hlutabréfa eða komast hjá skattgreiðslu af slíkum hagnaði með kaupum á nýjum hlutabréfum.

Grundvöllur stefnumörkunar

Stjórn fiskveiða hefur um árabil verið eitt helsta deilumál meðal þjóðarinnar. Eftir að ljóst varð að takmarka þyrfti aðgang að auðlindinni hefur verið harðlega gagnrýnt að

sameign þjóðarinnar skuli hafa verið afhent tilteknum aðilum án endurgjalds og að þeir hafi síðan verið sjálfráðir um hvort þeir nýttu veiðiréttindi sín til eigin veiða, leigðu þau öðrum eða seldu. Atvinnuréttindum í greininni og aðgangi að sameiginlegri auðlind þjóðarinnar var þannig breytt í sérréttindi. Þar með var jafnræði og atvinnufrelsi í þessari grein raskað. Útgerðarmenn hafa fengið að hagnast í skjóli sérréttinda samkvæmt núgildandi kerfi. Það verður aldrei sátt meðal þjóðarinnar um núgildandi úthlutun veiðiréttinda. Það stangast á við réttlætiskennd landsmanna að helsta auðlind hennar skuli þannig afhent fáum sem ígildi eignar.

Við framboð Samfylkingarinnar var sú stefna mótuð að komið skyldi á jafnræði þeirra sem nýta sjávarauðlindina. Í tillögum auðlindanefndar sem nú liggja fyrir er gert ráð fyrir tveimur leiðum til gjaldtöku og úthlutun veiðiréttinda. Önnur er svokölluð veiðigjaldsleið þar sem gert er ráð fyrir áframhaldandi úthlutun veiðiréttinda til útgerðarmanna líkt og verið hefur en með innheimtu gjalds af nýtingu auðlindarinnar. Nefndin gerir að tillögu sinni að verði veiðigjaldsleiðin farin skuli auka sveigjanleika og aðgengi að greininni með því að skylda útgerðarmenn til að selja hæstbjóðanda hluta af aflahlutdeild sinni árlega á opnum markaði Útgerðarmenn fengju andvirðið og gætu líka keypt á þessum markaði meira eða minna en þeir seldu. Fyrirsjáanlegt er að nokkrum erfiðleikum verður bundið að fara þessa leið þannig að jafnræði og réttlæti verði tryggt til frambúðar. Einnig er ástæða til að óttast að í þessu felist áframhaldandi einokun og að greinin verði áfram undir pilsfaldi stjórnvalda þar sem gert er ráð fyrir pólítískum ákvörðunum um upphæð veiðigjaldsins. Þessi tillaga auðlindanefndarinnar er auk þess ekki í samræmi við meginlínu tillagna nefndarinnar. Þar er gert ráð fyrir jafnræði aðila til nýtingar auðlinda í þjóðareign með útboðum nýtingarréttinda, að því tilskildu að samkeppniaðstæður séu fyrir hendi. Tillaga auðlindanefndarinnar um svokallaða fyrningarleið er hins vegar í þeim anda. Þetta frumvarp þingflokks Samfylkingarinnar er því í samræmi við aðaltillögu auðlindanefndar. Sú tillaga er jafnframt í samræmi við tillögur Samfylkingarinnar um ráðstöfun annarra auðlinda í þjóðareign þar sem jafnræði og opinn aðgangur að nýtingunni er haft að leiðarljósi.

Þær vonir voru bundnar við niðurstöðu auðlindanefndar að tillögur hennar gætu skapað grundvöll sátta um nýtingu auðlinda í þjóðareign.

Enginn vafi er á því að fyrningarleiðin, og þar með frumvarp þingflokks Samfylkingarinnar, leysir úr aðalágreiningnum um aðgang og gjaldtöku fyrir aðgang að sjávarauðlindinni. Veiðigjaldsleiðin gerir það ekki og verði sú leið farin munu átökin um auðlindina halda áfram til óbætanlegs tjóns fyrir útgerð á Íslandi og þar með eiganda auðlindarinnar, þjóðina sjálfa.

Lokaorð

Þátttakan í starfi þessarar nefndar hefur treyst sannfæringu mína fyrir því að tillögur Samfylkingarinnar eru farsælasta leiðin út úr þeim vanda sem deilan um stjórn fiskveiða er. Ég gekk eins langt og ég taldi framast fært til sátta í starfi nefndarinnar. En meirihlutinn sló starf nefndarinnar af með þeirri tillögu sem nú liggur fyrir. Sú tillaga er, verði hún framkvæmd af stjórnvöldum, ögrun við þá kjósendur sem tóku loforðin um sátt um stjórn fiskveiða alvarlega.

Það voru miklar vonir bundnar við starf þessarar nefndar og þess vegna dapurlegt að sjá þær bregðast svo gersamlega sem raun ber vitni.

Greinargerð Kristins H. Gunnarssonar
vegna lokaniðurstöðu nefndar
um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Greinargerð Kristins H. Gunnarssonar vegna lokaniðurstöðu nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Ákvörðun Alþingis árið 1999 um endurskoðun laganna var ekki að tilefnislausu, miklar deilur hafa staðið um fiskveiðistjórnunina í mörg ár og fyrir síðustu Alþingiskosningar vildu framsóknarmenn ná sátt um þetta grundvallarmál íslensks samfélags sem væri í samræmi við réttlætiskennd þjóðarinnar, eiganda auðlindarinnar.

Fyrir liggur sú stefna flokksins að áfram verði byggt á tvískiptu kerfi, aflamarkskerfinu og smábátakerfi, þar sem smábátakerfið verði blandað aflamarks- og sóknarmarkskerfi svo sem verið hefur. Endurskoðun laganna beinist því ekki að því að skipta um stjórnkerfi heldur fremur að gera lagfæringar á því auk almennrar úttektar á árangri stjórnunarinnar.

Ágreiningsatriðin og stefna Framsóknarflokksins
Helstu ágreiningsefnin lúta að heimildum handhafa veiðiheimilda til þess að fénýta veiðiheimildirnar án þess að fyrir þær hafi verið greitt, samþjöppun veiðiheimilda, byggðaröskun og brottkast afla.

Áherslur Framsóknarflokksins á undanförnum árum hafa tekið mið af ofangreindum atriðum. Kosningastefnuskrá flokksins fyrir síðustu Alþingiskosningar bar yfirskriftina breytinga er þörf og í ályktun síðasta flokksþings, fyrr á þessu ári, er tekið fram að markmið nýrrar löggjafar um stjórn fiskveiða eigi m.a. að tryggja atvinnugrundvöll sjávarbyggða, uppbyggingu fiskstofna og jafnræði aðila í greininni og koma þannig í veg fyrir að stétt leiguliða myndist í henni.

Árangur stjórnunarinnar
Eðlilegt er að reynt sé að leggja mat á hvernig til hefur tekist með stjórnun fiskveiðanna. Markmiðið hefur verið að vernda fiskstofnana og byggja þá upp og með framsalinu sem tekið var upp fyrir tíu árum var stefnt að aukinni hagkvæmni. Hins vegar voru markmiðin almennt orðuð og fremur óljóst hvaða árangri þarf að ná til þess að uppfylla markmiðin.

Uppbygging helstu botnfiskstofna hefur valdið vonbrigðum. Veiðar á þorski hafa aðeins eitt ár af síðustu tíu, árið 1991, náð 250 þúsund tonnum en í átta ár af tíu árunum þar á undan. Helming síðasta áratugs hefur veiðin verið minni en 200 þúsund tonn á ári en aldrei næstu tíu ár þar á undan. Þó hefur ráðgjöf fiskifræðinga verið allvel fylgt allan tímann, og nákvæmlega síðustu ár. Þrátt fyrir það er óljóst hvað fiski-fræðingar telja að megi veiða t.d. næsta áratug.

Hagræðing sem orðið hefur í útgerð frá því að framsal var leyft hefur ekki komið fram í minnkun fiskiskipaflotans. Fjármagnsstofn í fiskveiðum hefur aðeins minnkað um 1,18% á ári árin 1991-1998, skipum hefur lítið fækkað og þau eru stærri og öflugari en áður.

Fyrstu árin leiddi framsalið til þess að skuldir sjávarútvegsins lækkuðu og voru árið 1995 komnar niður fyrir 120 milljarða kr. og voru þá um 25 milljörðum kr. lægri en árið 1989 þegar þær urðu mestar. Eftir 1995 vaxa skuldirnar hratt og eru áætlaðar nú um 182 milljarðar króna og hafa aukist um liðlega 50% á rúmum 5 árum.

Það sem líklegast sýnir best jákvæðan árangur er hátt verð á veiðiheimildum. Það sýnir mat útgerðarmanna á því að unnt er að stunda arðbæra útgerð þótt greitt sé fyrir veiðiheimildir. Trú útgerðarmanna sjálfra á framtíð greinarinnar við þessi skilyrði er líklega besti mælikvarðinn á stöðu greinarinnar til lengri tíma.

Þróun núverandi kerfis

Framsalinu fylgir að handhöfum veiðiheimilda er heimilt að selja eða leigja heimildirnar. Í þeim tilvikum þar sem ekki var greitt fyrir heimildirnar er um mikinn hagnað að ræða. Verð á veiðiheimildunum var fyrstu árin fremur lágt eftir að framsalið var leyft en á árinu 1994 tekur það að stíga, sérstaklega verð á varanlegum heimildum. Í skýrslu auðlindanefndar er verðmæti veiðiheimilda allra kvótabundinna tegunda áætlað vera um 290 milljarðar króna svo það þarf engan að undra að mikil ólga verði meðal almennings þegar handhafar veiðiheimildanna geta selt þær fyrir háar fjárhæðir. Samkvæmt upplýsingum frá Seðlabanka Íslands hafa varanlegar veiðiheimildir verið seldar fyrir um 50 milljarða króna frá ársbyrjun 1995 eða um 20% heimildanna. Auk þess hefur verið unnt að fénýta verðmætin með sölu á hlutabréfum í útgerðarfyrirtækjum, en ekki eru til upplýsingar um umfang þess. Engu að síður eru ennþá mikil verðmæti í veiðiheimildunum sem ekki hafa verið seld eða fénýtt með óbeinum hætti.

Þá er leiga veiðiheimilda vaxandi þáttur í útgerð og árið 1999 er kvótaleiga áætluð um 2.800 m.kr. samkvæmt upplýsingum frá Þjóðhagsstofnun.

Af núverandi ástandi leiðir:

1. Mismunur verður milli aðila eftir því hvort þeir búa við úthlutun veiðiheimilda eða hafa aflað sér þeirra með kaupum eða leigu. Síðarnefndi hópurinn þarf að ráðstafa árlega hluta af tekjum sínum til hinna sem endurgjald fyrir veiðiheimildirnar. Þetta fyrirkomulag ýtir undir þróun leiguliðakerfis.
2. Verulegt gjald er greitt árlega fyrir veiðiheimildirnar. Milljarðar króna eru árlega greiddir í leigu og tugmilljarðar króna hafa þegar verið greiddir fyrir varanlegar heimildir. Nýir útgerðarmenn koma inn í greinina á hverju ári, þannig að sá hópur sem greiðir gjald fyrir aðganginn að fiskimiðunum mun fara stækkandi.
3. Samþjöppun veiðiheimilda verður mjög hröð eins og fram kemur á bls. 27 í skýrslunni með tilheyrandi byggðaröskun.

Rétt er að taka fram að eðlilegt var í upphafi stjórnunar veiða með aflamarkskerfi að úthluta réttindum samkvæmt veiðireynslu og reyndar vandséð að önnur skynsamleg leið hafi verið til. Telja má víst að ákvæði stjórnarskrár um atvinnuréttindi hafi átt við útgerðarmenn á viðmiðunarárunum, þannig að þeir hafi þá átt, umfram aðra menn, rétt til þess að stunda útgerð. Öðru máli gegnir um rétt til þess að fénýta veiðiheimildirnar sem þannig voru fengnar. Sala eða leiga veiðiheimilda var ekki þáttur í útgerðinni og umrætt ákvæði getur því vart átt við. Stjórnarskrárákvæðið verndar því aðeins, að mínu mati, þá atvinnu sem var stunduð, útgerð og veiðar á fiski.

Þegar framsal veiðiheimildanna var leyft hefði verið eðlilegast að ljúka upphaflegri úthlutun og gefa hæfilega aðlögun að breyttu rekstrarumhverfi.

Leiðir til úrbóta

Þar sem gagnrýnin beinist að úthlutun réttinda í eigu þjóðarinnar án endurgjalds, er eðlilegast að mæta gagnrýninni með því að innkalla réttindin og selja síðan. Með

framsali réttindanna eru handhafar þeirra þá að selja það sem þeir hafa keypt og greitt fyrir. Beinast liggur fyrir að selja réttindin á markaði. Þessi lausn, svonefnd fyrningarleið, felur í sér að ljúka núverandi úthlutun veiðiheimildanna með því að innkalla þær á tilteknu árabili og ráðstafa þeim síðan á markaði.

Fram hafa komið nokkrar tillögur aðrar og er þar fyrst að telja bann við framsali milli útgerðarmanna, þá skattlagningu hagnaðar af beinni sölu og leigu, skattlagningu hagnaðar af sölu hlutabréfa í sjávarútvegsfyrirtækjum, álagning árlegs gjalds á handhafa veiðiheimildanna, svonefnt veiðigjald og loks að leyfð veiði umfram tilgreind mörk falli utan útgefinna veiðiheimilda og að ríkið selji þær aflaheimildir á markaði.

Fyrsta leiðin, bann við framsali milli útgerðarmanna, þýðir að ríkið sér um sölu veiðiheimilda sem útgerðarmenn nýta ekki sjálfir. Af henni leiðir að allar veiðiheimildir verða á markaði þegar þeir eru hættir útgerð sem fyrstu úthlutun fengu. Þá verður ástæðulaust að banna framsal milli útgerðarmanna og niðurstaðan verður sú sama og samkvæmt fyrningarleið.

Það er vel framkvæmanlegt að skattleggja sölu og leigu veiðiheimilda með því að starfrækja sérstakan markað þar sem viðskiptin fari fram, því getur þessi leið mætt framkominni gagnrýni að einhverju leyti. Á hinn bóginn geta verið annmarkar á framkvæmd við sameiningu fyrirtækja eða sölu hlutabréfa.

Varðandi skattlagningu á hagnað af sölu hlutabréfa í sjávarútvegsfyrirtækjum þá er vandkvæðum bundið að hafa sérreglu um tiltekna atvinnugrein en engu að síður unnt fyrir ríkið að ná inn hluta af hagnaðinum.

Veiðigjaldsleiðin er ólík öðrum tillögum að því leyti að hún tengist ekki sölu eða leigu veiðiheimilda þegar slíkt á sér stað heldur er árleg skattlagning. Auðlindanefnd bendir m.a. á þessa leið og segir að hún muni koma með tímanum að vissu leyti í stað sérstaks skatts á hagnað af kvótasölu. Ókostur við þessa leið er að greitt er tiltölulega lágt gjald til ríkisins, t.d. 4-5 kr./kg í þorski, en leiguverð á markaði er miklu hærra eða um 120 kr./kg um þessar mundir. Eftir sem áður verður hægt að fénýta veiðiheimildina mikið. Sú leið að setja þak á úthlutun veiðiheimilda án endurgjalds og selja á markaði það sem umfram er, kemur til móts við gagnrýnina, en þá skiptir máli hvar þakið er sett.

Fyrningarleiðin vænlegust

Mögulegt er að beita blandaðri leið, t.d. skattleggja bein viðskipti, setja þak á endurgjaldslausa úthlutun og innheimta veiðigjald, en einfaldasta lausnin og sú sem best mætir framkominni gagnrýni er innköllun veiðiheimilda samkvæmt fyrningarleið og ráðstöfun þeirra á markaði. Eðlilegt er að veittur sé góður aðlögunartími þannig að fyrirtæki geti staðið við skuldbindingar sínar og búið sig undir breytingarnar. Fyrning veiðiheimilda um 3–5 % á ári þýðir að breytingin tekur 20–33 ár. Samkvæmt því hefur hvert fyrirtæki núverandi veiðiheimildir að fullu í 10–17 ár. Kaupverð varanlegra veiðiheimilda er um 7–8 sinnum leiguverð. Það dugar því að hafa veiðiheimildirnar undir höndum í 10 ár til þess að greiða upp kaupverðið og hafa arð af kaupunum. Hafa verður í huga að núverandi úthlutun hefur staðið í 17 ár sem er til viðbótar innköllunartímanum.

Fleira mælir með fyrningarleiðinni. Nefna má eftirfarandi:

1. Verð á veiðiheimildum verður lægra þar sem það mun miðast við þær tekjur sem hægt er að hafa af nýtingu þeirra í stað þess jaðarverðs sem nú er.
2. Jafnræði verður milli aðila þar sem allir verða að afla sér veiðiheimilda á markaði.
3. Samkeppni um veiðiheimildir leiðir til þess að þróun í greininni verður fremur á grundvelli hagkvæmustu útgerðar en frumúthlutunar veiðiheimildanna.
4. Útgerð frá byggðarlögum sem liggja vel við miðum mun eflast.
5. Útgerðarmenn sjálfir ákveða það verð sem greitt verður fyrir veiðiheimildirnar.

Auðlindanefndin leggur til að auðlindagjald verði lagt á og bendir á tvær leiðir, fyrningarleið og veiðigjaldsleið. Þær eru ólíkar einkum að því leyti að fyrningarleiðin lýkur núverandi úthlutun en veiðigjaldið viðheldur henni. Það fer ekki á milli mála að ég tel fyrningarleiðina mun betri leið en veiðigjaldið, þar sem hún tekur á helstu ágreiningsatriðum málsins.

Veiðar smábáta

Nauðsynlegt er af byggðasjónarmiðum að hafa tvískipta fiskveiðistjórnun. Þar gegnir smábátaútgerð því hlutverki að styrkja byggðina. Undanfarin ár hefur smábátaútgerðin eflst og sérstaklega á landssvæðum þar sem útgerð í aflamarkskerfinu hefur dregist saman. Svigrúmið sem smábátaútgerðinni var veitt hefur reynst öflugasta byggðaaðgerðin til mótvægis við samþjöppunina í aflamarkskerfinu. Er þetta sérstaklega áberandi á Vestfjörðum.

Sú ákvörðun að hrinda í framkvæmd kvótasetningu í aukategundum dregur verulega úr tekjumöguleikum smábátaútgerðarinnar, þar sem veiðiheimildir í ýsu og steinbít verða miklu minni en veiðin hefur verið undanfarin ár. Þar með veikist verulega atvinnulíf í þeim byggðarlögum sem einkum styðjast við útgerð smábáta. Fyrirsjáanlegt er að umtalsverður samdráttur verður í atvinnu og tekjum. Verði haldið fast við kvótasetningu er nauðsynlegt er að bregðast við með því að heimila smábátum veiðar í samræmi við meðaltal síðustu ára.

Þá hefur þegar komið í ljós verulegir annmarkar á því að kvótasetja aukategundir vegna breytilegs meðafla eftir svæðum og árstímum. Við þessar aðstæður verður að draga úr útgerð eða að brottkast eykst.

Rétt er að minna á að eindregnar óskir stóðu til þess að veiðikerfi smábáta yrði með svipuðum hætti og verið hefur síðan 1996 og lögðu talsmenn Landssambands smábátaeigenda fram álitsgerð tveggja lögfræðinga, Sigurðar Líndals og Skúla Magnússonar til rökstuðnings fyrir því að unnt væri að stjórna veiðum smábáta með þeim hætti þrátt fyrir dóm Hæstaréttar frá 1998. Því hafnaði sjávarútvegsráðherra á vordögum með vísan til lögfræðiálits nokkurra valinkunnra lögfræðinga, sem staðhæfa að slíkt sé stjórnarskrárbrot. Ég tel nauðsynlegt að athugað verði til hlítar hvort áfram er unnt að stjórna veiðum smábáta á grundvelli þess skipulags sem gilti til 1. september sl. með þeim breytingum sem Landssamband smábátaeigenda hafði kynnt. Ég legg til að óháður aðili verði fenginn til þess að taka saman álitsgerð. Það yrði tvímælalaust farsælasta niðurstaðan og víðtækur stuðningur vís við hana.

Framkomnar tillögur og ábendingar

Til viðbótar því sem áður en nefnt um stjórnun fiskveiða með tvískiptu kerfi, aflamarkskerfi og smábátakerfi, umfjöllun um stjórnun smábáta, fyrningaleið og blandaða leið er bent á eftirfarandi:

1. Auðlindanefnd gerði tillögu um nýtt ákvæði í VII. kafla stjórnarskrárinnar þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign. Ég tek undir þá tillögu.
2. Auðlindanefnd lagði í áliti sínu til að um náttúrurauðlindir í þjóðareigu, svo sem nytjastofna sjávar, gildi sú meginregla að afnotagjald verði lagt á og standi undir kostnaði ríkisins af rannsóknum og eftirliti með nýtingu auðlindanna og auk þess fái þjóðin sýnilega hlutdeild í þeim umframarði (auðlindarentu) sem nýting auðlindanna skapar. Ég tel rétt að innheimt auðlindagjald miðist í meginatriðum við tillögur auðlindanefndar, enda náðist þar pólitískt samkomulag fulltrúa allra flokka sem sæti áttu í nefndinni.
3. Ég tek undir tillögur um að 350–500 milljónum króna verði árlega varið til atvinnuuppbyggingar í þeim byggðarlögum sem treyst hafa á sjávarútveg. Ég legg áhersla á að þetta átak hefjist þegar á næsta ári og verði undir yfirstjórn iðnaðar-ráðuneytisins sem fer með byggðamálin.
4. Enn fremur styð ég að hluti tekna af auðlindagjaldi renni til sveitarfélaga. Auðlinda-nefnd lagði til í sínu áliti að helmingur gjaldsins rynni til sveitarfélaganna og er lagt til að farið verði að tillögu nefndarinnar.
5. Ég tek undir sjónarmið auðlindanefndar varðandi heimild til þess að framselja aflahlutdeild frá fiskiskipi til fiskvinnslustöðvar. Erfitt er að skilgreina vinnslufyrirtæki nægilega skýrt til þess að byggja megi sérstaka úthlutun á því.
6. Óráðlegt er að draga úr veiðiskyldu til fyrra horfs bæði vegna sjónarmiða sjómanna og þeirrar gagnrýni sem fénýting veiðiheimilda sætir. Þá verður að telja óskynsamlegt að auka verulega hámarkshlutdeild einstakra aðila í fiskstofnunum í ljósi þess hversu hröð samþjöppun veiðiheimilda er í greininni síðustu ár. Þó getur öflugt smábátakerfi gert það að verkum að óhætt er að hnika þessum mörkum til.
7. Nauðsynlegt er að auka byggðakvóta, sérstaklega ef veiðigjaldsleið verður ofan á, til þess að bregðast við áhrifum framsalsins. Bent er á að áður fyrr voru 12.000 tonn af botnfiski sérstaklega ætluð til ráðstöfunar í byggðarlögum sem misst höfðu verulegan hluta af sínum kvóta. Þörfin fyrir þennan kvóta hefur síst minnkað með árunum.
8. Brottkastið er verulegt vandamál og aukin kvótasetning dregur ekki úr því. Þannig má heita víst að hjá smábátum aukist brottkast við kvótasetningu aukategunda. Rétt er að skoða betur það fyrirkomulag sem var hjá smábátunum að aflamark var í helstu tegundinni en sóknarmark í aukategundum. Upplýsingar um mikið brottkast vísa oft til þess að meðafli er kvótabundin tegund og að aflamark sé lágt í henni. Þá upplýsa færeysk stjórnvöld að brottkast sé óverulegt vandamál í sóknardagakerfi þeirra og því er eðlilegt að skoða slíka útfærslu að einhverju leyti.

Niðurstöður

Að öllu ofanrituðu samanlögðu legg eftirfarandi til:

1. Að farin verði fyrningarleið.
2. Að veiðar smábáta grundvallist á samkomulagi Landssambands smábátaeigenda við sjávarútvegsráðherra sem gert var 1996, enda brjóti það ekki í bága við stjórnarskrá.
3. Að byggðakvóti verði aukinn.
4. Að dregið verði úr kvótasetningu fisktegunda sem veiðast sem meðafli.

Greinargerð Árna Steinars Jóhannssonar
vegna lokaniðurstöðu nefndar
um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Greinargerð Árna Steinars Jóhannssonar vegna lokaniðurstöðu nefndar um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Inngangur

Sérálit það sem hér fer á eftir lýsir afstöðu Árna Steinars Jóhannssonar alþingismanns sem tilnefndur var af þingflokki Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í nefnd sem sjávarútvegsráðherra skipaði 28. september 1999 og ætlað var það hlutverk að endurskoða lög um stjórn fiskveiða nr. 1/1999.

Nefndin hefur nú lokið störfum og náðist ekki samkomulag um niðurstöðuna. Í eftirfarandi séráliti er gerð grein fyrir helstu ástæðum þess að undirritaður getur ekki stutt álit meirihluta nefndarinnar og telur það engan veginn ná þeim markmiðum sem að var stefnt með nefndarstarfinu. Álitið felur í sér tillögur að nýju stjórnkerfi fiskveiða sem gera ráð fyrir grundvallarbreytingum á meðferð veiðiréttinda og kæmu til framkvæmda í áföngum á næstu 20 árum.

Aðdragandi

Í skipunarbréfi endurskoðunarnefndar segir:
„Nefndinni ber að taka tillit til hagsmuna sjávarútvegsins, byggðanna og almennings í landinu í starfi sínu.

Markmið breytinganna er að ná fram sem víðtækastri sátt landsmanna um fiskveiðistjórnunarkerfið. Þess skal þó gætt að fórna ekki markmiðum um skynsamlega nýtingu og bætta umgengni um auðlindir sjávar né heldur raska hagkvæmni og stöðugleika í greininni.“

Þetta orðalag er ekki orðið til að ástæðulausu. Óhjákvæmilegt er að rifja upp þá miklu umræðu og hörðu deilur sem staðið hafa árum saman um stjórn fiskveiða eftir að svonefnt kvótakerfi var innleitt. Ýmsar afleiðingar kerfisins sjálfs svo og ákveðnir fylgifiskar þess hafa sætt harðri gagnrýni. Á seinni árum eru fá mál sem hafa verið meiri hitamál í þjóðfélaginu og valdið jafn miklu umróti og kvótakerfið.

Til að rifja upp nokkur helstu ágreiningsatriðin og það sem valdið hefur mestri óánægju meðal þeirra sem orðið hafa fyrir barðinu á neikvæðum afleiðingum kerfisins og meðal þjóðarinnar allrar má nefna eftirfarandi:

1. Eftir hátt í tveggja áratuga fiskveiðistjórn á grundvelli kvótakerfisins er ekki sýnilegt að náðst hafi sá megintilgangur kerfisins að fiskistofnarnir byggðust upp og skiluðu hámarksafrakstri. Í mörgum tilvikum er ástand stofnanna nú svipað eða jafnvel verra en fyrir daga kvótakerfisins. Auk þess hefur réttilega verið bent á að kvótakerfið hamlar mjög allri nýliðun og kynslóðaskiptum í atvinnugreininni. Þó því sé ekki haldið fram að öll sökin sé kvótakerfisins, verður því ekki á móti mælt að árangurinn að þessu leyti er takmarkaður.
2. Rétturinn til viðskipta með kvóta, bæði möguleikinn til að leigja öðrum veiðiheimildir í stað þess að nota þær sjálfur og varanleg sala þeirra, hefur haft í för með sér að ákveðnir aðilar hafa átt þess kost að hagnast gríðarlega. Slíkur gróði, ekki síst þegar hinir sömu hverfa út úr sjávarútveginum með milljónatugi, hundruðir milljóna eða milljarða sem rekja má til andvirðis veiðiheimilda, samrýmist vægast sagt illa ákvæðum fiskveiðistjórnarlaganna um sameign þjóðarinnar.

3. Framsal veiðiheimilda og sú staðreynd að byggðarlögunum er í núverandi kerfi ekki tryggður neinn réttur, hefur sums staðar leitt til þess að kvóti hefur horfið á brott og miklir staðbundnir erfiðleikar skapast í atvinnumálum. Þessu ástandi fylgir mikið öryggisleysi í sjávarbyggðunum og enginn veit hver verður næstur fyrir barðinu á slíkum hremmingum jafnvel þó staðan kunni að vera þokkaleg sem stendur. Hröð samþjöppun veiðiheimilda, sameining fyrirtækja og stækkun hefur víða haft í för með sér sársaukafullar breytingar af þessum toga. Einkum eru það hinar minni sjávarbyggðir sem byggt hafa mikið á bátaútgerð og ekki njóta þess að hafa höfuðstöðvar einhvers af stóru fyritækjunum í byggðarlaginu, sem eiga undir högg að sækja við núverandi fyrirkomulag. Fiskvinnslufyrirtæki, sem engan aðgang hafa að veiðiheimildum, fiskverkafólk, sjómenn og aðrir íbúar sjávarbyggðanna eru þolendur þessa ástands og þess öryggisleysis sem það hefur víða skapað. Í umfjöllun og skýrslugerð um áhrif fiskveiðistjórnarkerfisins á byggðaþróun er þessi þáttur, að öllum líkindum vanmetinn. Framsal veiðiheimilda og leigubrask hefur leitt til stórfelldra árekstra í samskiptum sjómanna og útvegsmanna, kostað verkföll og átök sem ítrekað hafa leitt til lagasetningar sem svift hefur sjómenn samningsrétti.
4. Mikil umræða hefur verið um brottkast afla og það eðli kvótakerfis umfram aðrar fiskveiðistjórnunaraðferðir að ýta undir að fiski sé hent. Tilraunir til að vinna gegn brottkasti hafa verið ómarkvissar.

   Þótt fleira megi nefna hefur allt þetta gert það að verkum að gríðarlegur þrýstingur hefur skapast í þjóðfélaginu á að breytingar verði gerðar. Stjórnarflokkarnir skynjuðu það eins og aðrir og óttuðust fylgistap í síðustu kosningum ef ekkert yrði að gert. Þeir hófu því umræðu um að ná þyrfti sem víðtækastri sátt meðal landsmanna um fiskveiðistjórnunarkerfið sbr. orðalag erindisbréfsins hér að ofan og um leið er þá auðvitað viðurkennt að um núverandi fyrirkomulag er mikið ósætti.

   Sjálfsagt er að ítreka hér að mörg sjávarútvegsfyrirtæki eru vel rekin og hafa nýtt veiðiheimildir sínar til atvinnusköpunar og uppbyggingar heima fyrir.

   Í ljósi þess hversu mikilvægt er að landsmenn geti sameinast um farsæl markmið í stjórn fiskveiða lagði undirritaður sig fram um að reyna að ná sáttum um breytingar á stjórnkerfi fiskveiða. Undirritaður var tilbúinn til að skoða hverja meginaðferðanna þriggja sem rætt er um í áliti meirihlutans, þ.e. veiðigjaldsleið, fyrningarleið eða samningsleið, eða blöndu þessara aðferða, svo fremi að tekin væru einhver raunhæf skref til þess að treysta stöðu byggðarlaganna, fiskvinnslunnar, fiskverkafólks og sjómanna. Einnig taldi undirritaður mikilvægt að opna leiðir í átt til sjálfbærrar þróunar og vistvænna útgerðarhátta, tryggja raunverulega sameign þjóðarinnar á auðlindinni og réttláta dreifingu afrakstursins. Fyrir þessu reyndist hins vegar enginn vilji hjá meirihluta nefndarinnar sem lagði kapp á að halda kerfinu óbreyttu í öllum megindráttum.

   Nú hefur meirihluti nefndarinnar skilað áliti. Undirritaður getur ekki nema að afar takmörkuðu leyti fallist á niðurstöður, og alls ekki á tillögur, nefndarinnar og hefur því valið þann kost að ljúka nefndarstarfinu með séráliti þessu.

Niðurstöður nefndarinnar

Niðurstöður meirihluta nefndarinnar koma fram í öðrum kafla nefndarálitsins. Nefndin hefur safnað miklum gögnum um sjávarútveg á Íslandi. Saga stjórnkerfis

fiskveiða er rakin og nefndin notaði talsverðan tíma í margs konar almenna upplýsingaöflun. Hitt verður að segjast eins og er að miklu minni tími fór í að ræða til hlítar hin pólitísku úrlausnarefni nefndarinnar og láta á það reyna til þrautar hvort einhverjar mögulegar sáttaleiðir eða skref í þá átt væru finnanleg.

Helstu veikleikana í niðurstöðu meirihlutans má að mati undirritaðs draga saman með eftirfarandi hætti:

1. Núverandi aflamarkskerfi eða kvótakerfi er viðhaldið án umtalsverðra breytinga og að auki lagt til að rýmkaðir verði enn frekar möguleikar til framsals veiðiheimilda.
2. Lagt er til að heimiluð verði enn frekari samþjöppun veiðiheimilda og stækkun útgerðarfyrirtæka sem leiða myndi af sér fækkun lítilla og meðalstórra fyrirtækja í greininni. Tillögur meirihluta nefndarinnar endurspegla ofurtrú á hagkvæmni stærðarinnar og það viðhorf að stækkun fyrirtækja sé helsta leiðin til að auka arðsemi greinarinnar.
3. Niðurstöður nefndarinnar taka ekki á þeirri byggðaröskun sem núverandi fiskveiðistjórnun hefur ýtt undir og skapa byggðarlögunum enga möguleika til að tryggja betur stöðu sína í kerfinu.
4. Ekki verður séð að tillögur nefndarinnar tryggi betur en verið hefur vöxt og viðgang fiskistofnanna við landið.
5. Ekki eru lagðar fram haldbærar tillögur sem tekið gætu á einni alvarlegustu meinsemd núverandi kerfis, þ.e. brottkasti.
6. Tillögur meirihluta nefndarinnar taka ekki á atvinnuöryggi og kjörum starfsfólks í fiskvinnslu eða stöðugleika í starfsemi fiskvinnslufyrirtækja.
7. Engin ástæða er til að ætla að andrúmsloftið í samskiptum sjómanna og útvegsmanna batni þó tillögum meirihlutans yrði hrint í framkvæmd. Hið gagnstæða er líklegra.
8. Sú gjaldtaka sem meirihluti nefndarinnar mælir með byggir fyrst og fremst á millifærslum og engar skorður eru reistar við afar umdeildri auðsöfnun einstakra aðila með sölu eða leigu veiðiheimilda.

Þetta eru helstu ástæður þess að undirritaður getur ekki stutt þær tillögur sem meirihluti endurskoðunarnefndar um stjórn fiskveiða hefur lagt fram enda álitamál hvort þær ganga ekki þvert á vilja meginþorra landsmanna og framtíðarhagsmuni auðlindarinnar sjálfrar. Það er enda ljóst að þær stangast á við stefnu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í sjávarútvegsmálum.

Stefna Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs
Í markmiðssetningu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um sjávarútvegsmál segir svo:

„Vinstrihreyfingin - grænt framboð telur brýnt að gera grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi fiskveiðistjórnunar og móta heildstæða sjávarútvegsstefnu. Í því samhengi er mikilvægt að aðgreina í umræðunni fyrirkomulagsatriði eins og leigu og sölu aflaheimilda í kvótakerfi annars vegar og hins vegar verndunaraðgerðir og fiskveiðistjórnarmarkmið byggð á áliti vísindamanna auk upplýsinga frá atvinnugreininni sjálfri. Mikilvægt er að landsmenn nái að sameinast um farsæl markmið í sjávarútvegsmálum og meginlínur sem þróun greinarinnar fylgi á komandi árum. Setja á tímamörk inn í gildistíma laga um stjórn fiskveiða og ljúka heildarendurskoðun þeirra innan tveggja ára. Meðal mikilvægustu markmiða í þessum efnum eru:

- *Auðlindir sjávar verði raunveruleg sameign þjóðarinnar og einstökum byggðarlögum*
  tryggður réttlátur skerfur veiðiheimilda og viðunandi öryggi.
- *Sjávarútvegurinn aðlagi sig markmiðum sjálfbærrar þróunar og vinni markvisst að því*
  að bæta umgengni um náttúruna og lífríkið, þ.e. einstaka nytjastofna, vistkerfi hafsbotnsins og hafsbotninn sjálfan.
- *Sjávarútvegsstefnan treysti byggð og efli atvinnu í landinu öllu ásamt því að stuðla að aukinni fullvinnslu framleiðslunnar og þar með aukinni verðmætasköpun og hámarksafrakstri auðlindanna innanlands.*
- *Sjávarútvegsstefnan stuðli að réttlátri og jafnri skiptingu gæðanna ásamt jöfnum og góðum lífskjörum þeirra sem við greinina starfa og veita henni þjónustu. Markmiðið er að afraksturinn af nýtingu sameiginlegra auðlinda dreifist með réttlátum hætti til landsmanna allra.*
- *Sjávarútvegurinn, ekki síst fiskvinnslan, þróist og verði fær um að bjóða vel launuð og eftirsóknarverð störf og standa sig í samkeppni við aðrar atvinnugreinar hvað launakjör, starfsaðstæður, vinnuumhverfi og aðra slíka þætti snertir."*

Í ljósi þeirra markmiða sem fram koma í stefnu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs þarf engan að undra að undirritaður hafi ekki fallist á tillögur meirihluta endurskoðunarnefndarinnar.

Meginmarkmið nýs stjórnkerfis fiskveiða
Þær tillögur sem undirritaður leggur nú fram og talaði fyrir í nefndinni byggja á stefnu og áherslum Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs. Meginmarkmið þeirra sem ber að skoða sem nánari útfærslu á ofangreindri stefnu og eru eftirfarandi:

- að tryggja í verki sameign þjóðarinnar á fiskistofnunum og réttláta skiptingu afrakstursins;
- að gera grundvallarbreytingar á núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi sem komi til framkvæmda í áföngum á næstu 20 árum;
- að bæta umgengni og stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar og efla vistvænar veiðar;
- að skapa forsendur til að treysta búsetu við sjávarsíðuna;
- að tryggja atvinnuöryggi og kjör fiskverkafólks og sjómanna;
- að stuðla að betra jafnvægi og réttlátari leikreglum í samskiptum helstu aðila innan sjávarútvegsins, þ.e. útgerðar og fiskvinnslu, verkafólks og sjómanna, sjávarbyggða og samfélagsins alls;
- að standa þannig að nauðsynlegum kerfisbreytingum og aðgerðum að stöðugleiki verði tryggður og hæfilegur aðlögunartími gefist.

Tillögur
Eftirfarandi tillögur eru gerðar um breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu:

I. Fyrning
- Hafin verði fyrning veiðiréttar (aflahlutdeildar) um 5% á ári (línuleg fyrning).

- Til þess að auðvelda útgerðinni aðlögun að breyttum aðstæðum verði henni gert mögulegt að halda eftir 3% af þeim 5% sem árlega eru fyrnd fyrstu 6 árin. Þessum 3% aflaheimilda ræður útgerðin sem einskonar „biðkvóta" sem greitt er fyrir með sérstökum afnotasamningi við ríkið til sex ára. Að sex árum liðnum bætast þessi 3% aflaheimilda ár frá ári við þær sem fyrndar eru árlega (þ.e. 5%)

- Fyrstu sex ár tímabilsins losna þannig 2% á ári til ráðstöfunar en 3% stofna til „biðkvóta". Að sex árum liðnum yrði þá búið að fyrna 12% en 18% væru í „biðhólfi" núverandi útgerða ef þeim sýndist svo. Að tólf árum liðnum yrði þannig búið að fyrna 60% aflaheimildanna og „biðkvótinn" að fullu fyrndur.

- Fyrningin heldur áfram með 5% á ári og yrði að fullu lokið á tuttugu árum.

Á eftirfarandi töflu má sjá hver ferill fyrningarinnar yrði með tillögum þessum:

Ár	***Árleg fyrning***	***„Biðkvóti" sem losnar***	***Fyrning, uppsöfnuð***
1	*5% (2%+3*%)*		*2%*
2	*5% (2%+3*%)*		*4%*
3	*5% (2%+3*%)*		*6%*
4	*5% (2%+3*%)*		*8%*
5	*5% (2%+3*%)*		*10%*
6	*5% (2%+3*%)*		*12%*
7	*5%*	*+ 3%*	*20%*
8	*5%*	*+ 3%*	*28%*
9	*5%*	*+ 3%*	*36%*
10	*5%*	*+ 3%*	*44%*
11	*5%*	*+ 3%*	*52%*
12	*5%*	*+ 3%*	*60%*
13	*5%*		*65%*
14	*5%*		*70%*
15	*5%*		*75%*
16	*5%*		*80%*
17	*5%*		*85%*
18	*5%*		*90%*
19	*5%*		*95%*
20	*5%*		*100%*

**% = „biðkvóti"*

II. Ráðstöfun fyrndra veiðiréttinda

Með vísan til meginmarkmiða sjávarútvegsstefnu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs er lögð til eftirfarandi meðferð hinna fyrndu veiðiréttinda og þar með framtíðarskipting að fyrningartíma loknum:

1. Þriðjungur þeirra aflaheimilda sem fyrnast á hverju ári verði boðinn upp á landsmarkaði og útgerðum gefinn kostur á að leigja þær til allt að sex ára í senn. Fiskvinnslum sem stunda frumvinnslu sjávarafurða gefist einnig kostur á að bjóða í veiðiheimildir í hlutfalli við raunverulega vinnslu þeirra undangengin ár samkvæmt nánari reglum. Leigutekjum vegna þessara aflaheimilda skal skipt milli ríkis og sveitarfélaga eftir nánari reglum sem settar verði.
2. Annar þriðjungur þeirra aflaheimilda sem fyrnast á hverju ári verði til byggðatengdrar ráðstöfunar fyrir sjávarbyggðir umhverfis landið. Við skiptingu veiðiréttindanna milli sveitarfélaga verði byggt á vægi sjávarútvegs, veiða og/eða

vinnslu í atvinnulífi viðkomandi sjávarbyggða og hlutfallslegu umfangi innan greinarinnar að meðaltali sl. tuttugu ár. Um þessa skiptingu verði settar nánari reglur að viðhöfðu víðtæku samráði þeirra sem hagsmuna eiga að gæta. Hlutaðeigandi sveitarfélög ráðstafa þessum þriðjungi veiðiheimildanna fyrir hönd þeirra sjávarbyggða sem þeim tilheyra. Sveitarfélögin geta leigt út veiðiheimildir eða ráðstafað með öðrum almennum hætti á grundvelli jafnræðis en þeim er einnig heimilt að verja hluta veiðiheimildanna tímabundið til að styrkja hráefnisöflun og efla fiskvinnslu innan viðkomandi byggðarlaga. Þannig öðlast þau tækifæri til að efla vistvænar veiðar, styrkja staðbundna báta og dagróðraútgerð, gæta hagsmuna sjávarjarða og auðvelda nýliðun og kynslóðaskipti í sjávarútvegi. Óheimilt er að framselja byggðatengd veiðiréttindi varanlega frá sveitarfélagi. Kjósi sveitarfélögin að innheimta leigugjald fyrir aflaheimildirnar, renna tekjurnar til viðkomandi sveitarfélags.

3. Síðasti þriðjungur fyrndra aflaheimilda á ári hverju verði boðinn þeim handhöfum veiðiréttarins sem fyrnt er frá til endurleigu gegn hóflegu kostnaðargjaldi á grundvelli sérstaks afnotasamnings til sex ára í senn. Samningnum fylgi sú kvöð að réttindin verði aðeins nýtt af viðkomandi aðila. Ráðstöfun þessa hluta aflaheimilda verði tekin til endurskoðunar áður en 20 ára fyrningartímabilinu lýkur.

III. Nýtingarstuðlar

Til að stuðla enn frekar en að ofan greinir að þróun í átt til sjálfbærrar nýtingar auðlindarinnar, betri umgengni og vistvænum útgerðarháttum skal nýting veiðiréttinda á grundvelli hins nýja fyrirkomulags (fyrndra réttinda) byggja á eftirfarandi stuðlum:

afli tekinn á handfæri	0.8
afli á línu	0.85
afli í önnur kyrrstæð veiðarfæri	0.95
afli í dregin veiðarfæri	1.0

IV. Endurskoðun

Innbyrðis hlutföll í töluliðum 1 – 3 svo og nýtingarstuðlar hér að ofan skulu teknir til endurskoðunar í ljósi reynslu af framkvæmd þeirra að fjórum árum liðnum.

V. Smábátar

Veiðiheimildir smábáta undir sex tonnum í krókakerfi (þorskaflahámarki) sæti sambærilegri meðferð og að ofan greinir eftir því sem við á. Veiðiheimildum þessa hluta flotans skal þó haldið aðgreindum eins og verið hefur og óheimilt að færa þær milli kerfa. Jafnframt verði hafist handa um heildarendurskoðun fiskveiðistjórnarkerfisins fyrir smábátaflotann með það að markmiði að einfalda það og samræma.

Fyrst um sinn taki þessar breytingar til kvótabundinna veiða á bolfiski en hafin verði skoðun á því að hvaða marki sambærilegar breytingar gætu átt við gagnvart öðrum tegundum. Ekki er þó ástæða til að hrófla við staðbundnum rétti til sérveiða eða öðrum þáttum fiskveiðistjórnar sem góð sátt hefur verið um.

Næstu verkefni
Samhliða því að hafist verði handa um þær breytingar á stjórnkerfi fiskveiða sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan er áríðandi að undirbúnar verði aðgerðir sem taki á ýmsum öðrum þáttum sjávarútvegsmálanna. Hér á eftir eru nefnd nokkur brýn verkefni af þeim toga og breytingar sem hrinda þarf í framkvæmd samhliða gildistöku nýs fiskveiðistjórnkerfis.

Brottkast
Heimilt verði að landa undirmálsfiski utan kvóta en andvirðið að frádregnum kostnaði við að færa smáfiskinn að landi renni í ríkissjóð. Gerðar verði tilraunir með að leyfa löndun tiltekins meðafla þar sem aðstæður mæla með slíku. Tryggt verði að löndun meðaflans fylgi ekki efnahagslegur ávinningur eða hvati. Lokun veiðisvæða vegna smáfisks tryggi jafnframt að ekki verði gert út á smáfisk. Sóknartakmarkanir verði notaðar sem fyrst við stjórn veiða smábáta og strandveiðiflotans til að tryggja skjótan árangur aðgerða gegn brottkasti fisks. Sé fiski eftir sem áður hent þrátt fyrir rýmkaða möguleika til að færa allan afla að landi gildi um það mjög hörð viðurlög.

Hafrannsóknir
Brýnt er að hafrannsóknir verði efldar með sérstakri áherslu á að fylgjast með samspili tegundanna og viðgangi staðbundinna stofna. Einnig þarf að efla möguleika rannsóknarstofnana á að skoða áhrif mismunandi veiðarfæra, bera saman árangur fiskverndaraðgerða, rannsaka áhrif ólíkra veiðarfæra á hafsbotninn og sinna fleiri slíkum rannsóknarverkefnum sem stofnunin hefur ekki haft möguleika á að sinna sem skyldi vegna fjárskorts.

Alþjóðasamningar
Farið verði yfir alla alþjóðasamninga og skuldbindingar sem Íslendingar eru aðilar að í þeim tilgangi að tryggja að uppfylltar verði þær kröfur sem lúta að umgengni við lífríki og náttúru, s.s Ríó-yfirlýsinguna, CITES-samninginn, Bernar-samninginn og áætlunina um sjálfbær Norðurlönd.

Fullvinnsla og verðmætasköpun
Leggja ber áherslu á fullvinnslu afla með vistvænum framleiðsluferlum þannig að sem mest verðmæti fáist með sem minnstum áhrifum á umhverfið. Mengunarbótareglan úr Ríó-yfirlýsingunni leggur auknar skyldur á herðar þeirra er stunda matvælaframleiðslu þ.m.t. útgerð og fiskvinnslu. Frá fiskvinnslu á Íslandi fer umtalsvert magn af nýtanlegu þurrefni og með nýrri hreinsitækni væri mögulegt að nýta slíkt umhverfinu til hagsbóta t.d. með framleiðslu lífrænna áburðarefna.

Endurskoðun fiskverndar
Hafin verði sérstök endurskoðun á öðrum þáttum fiskverndar svo sem reglum um notkun veiðarfæra, landhelgislínum sem vernda grunnslóðina, friðun svæða, friðun á hrygningartíma o.s.frv.

Útgerð skipt í flokka.
Hafinn verði undirbúningur þess að flokka útgerðina enn frekar niður með hliðsjón af stærð, útgerðarháttum, veiðarfærum o.fl. Við þá flokkun þarf einnig að hafa í huga æskilega samsetningu flotans og sóknarmynstur og taka tillit til hagsmuna lífríkisins og æskilegrar nýtingar viðkomandi stofna.

Orkunotkun

Orkunotkun í sjávarútvegi verði sérstaklega tekin til endurskoðunar með það að markmiði að stuðla að þróun í átt til orkusparnaðar og nýtingar vistvænna orkugjafa í íslenskum sjávarútvegi. Rannsóknir gefa vísbendingu um að báta- og strandveiðiflotinn skili margföldu aflaverðmæti á hvert tonn af olíu miðað við það sem gerist í togaraútgerð. Vinna þarf markvisst að því að draga úr orkunotkun á aflaeiningu. Þessa þætti er nauðsynlegt að rannsaka til hlítar og nota niðurstöðurnar til að þróa fiskveiðar á Íslandsmiðum í átt til umhverfisvænni veiðiaðferða.