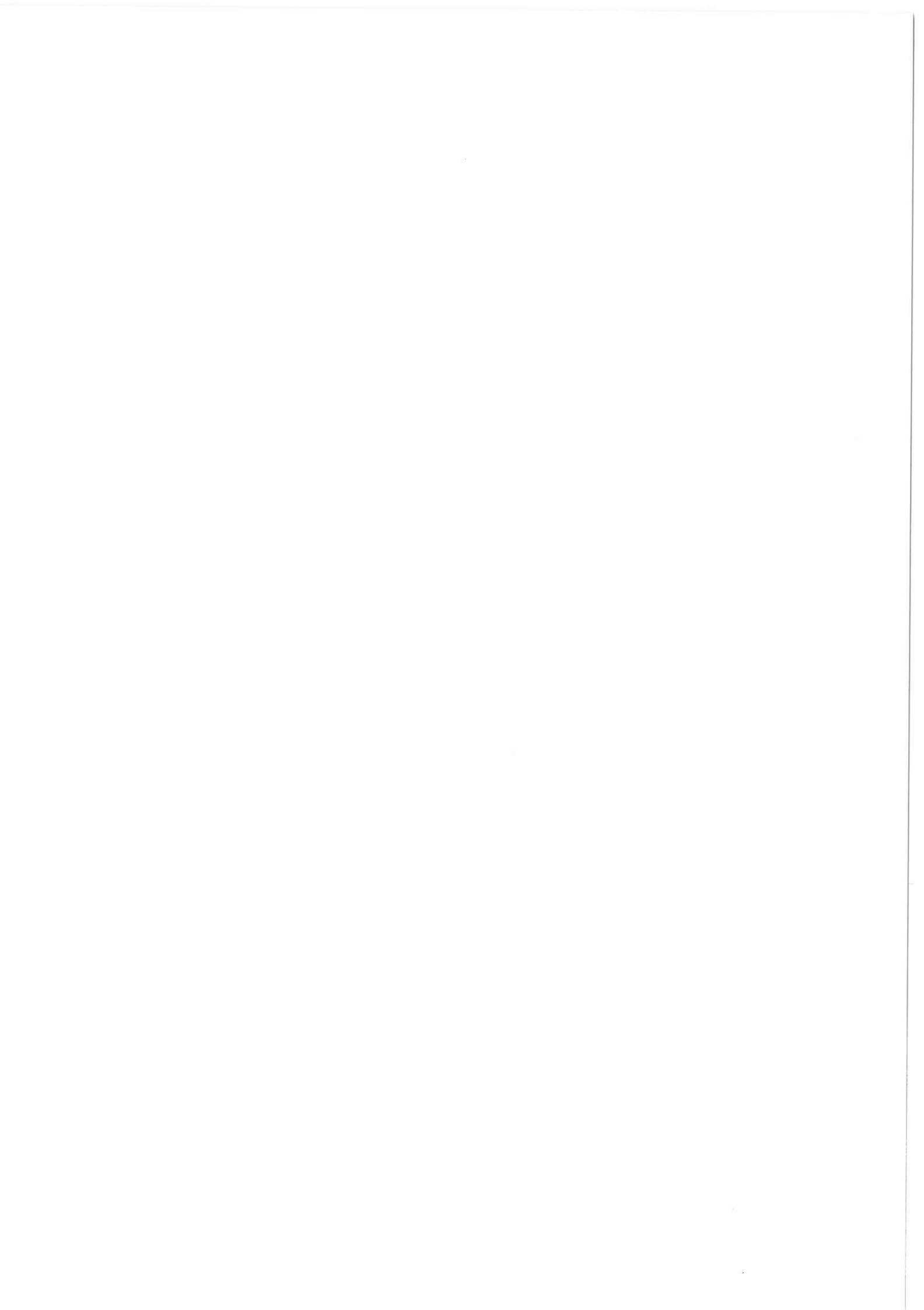


**Niðurstöður nefndar um endurskoðun laga
um stjórn fiskveiða ásamt fylgiskjölum**

September 2001



Endurskoðunarnefnd:

Friðrik Már Baldursson formaður
Árni Steinar Jóhannsson
Jóhann Ársælsson
Kristinn H. Gunnarsson
Kristján Skarphéðinsson
Tómas Ingi Olrich
Vilhjálmur Egilsson

Starfsmaður nefndarinnar:
Kolbeinn Árnason

Efni

Bls.

Nefnd um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða

Álitsgerð meirihluta nefndarinnar

3

Álitsgerð Jóhanns Ársælssonar

67

Álitsgerð Kristins H. Gunnarssonar

75

Álitsgerð Árna Steinars Jóhannssonar

81

Karl Axelsson

Greinargerð frá 1. september 2001

Skúli Magnússon

Álitsgerð frá 4. september 2001 um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða

Baldur Guðlaugsson, Eiríkur Tómasson, Karl Axelsson, Kolbeinn Árnason

og Þorgeir Örlygsson

Minnisblað frá 17. maí 2001 um ákvæði laga nr. 1/1999 um krókabáta

**Álit meirihluta nefndar um
endurskoðun laga um stjórn fiskveiða**



Nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða

Hr. sjávarútvegsráðherra
Árni M. Mathiesen
Sjávarútvegsráðuneytinu
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík 17. september 2001

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 bættu 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.

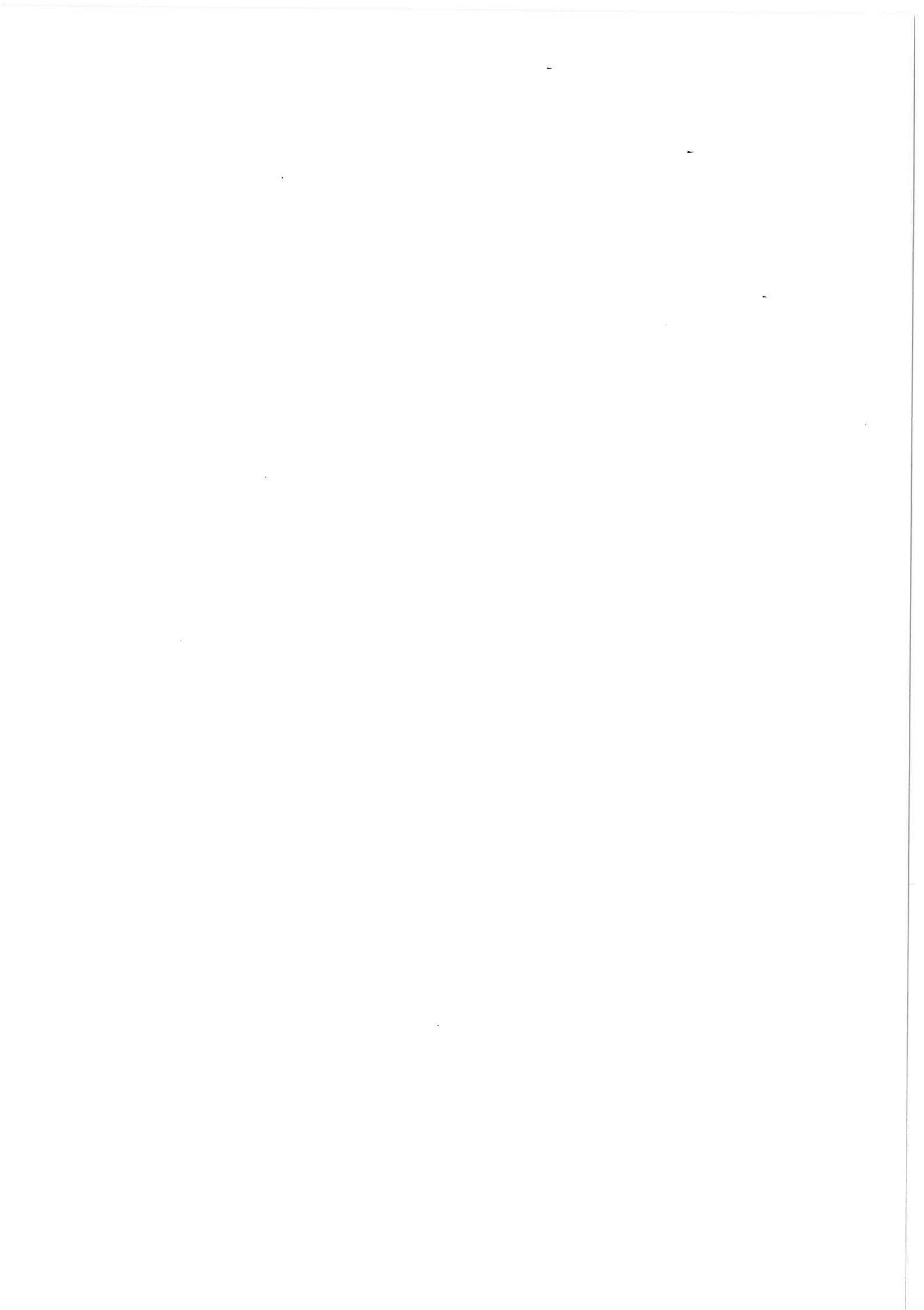
Nefndin kom saman til fyrsta fundar þann 5. nóvember 1999 og hefur samtals haldið fjörutíu fundi. Nefndin skilaði ráðherra bréfi þann 11. júlí 2000 þar sem fram kom yfirlit yfir störf nefndarinnar.

Hér með skilar nefndin ráðherra meðfylgjandi álitsgerð ásamt fylgiskjöllum.

Virðingarfyllst,





EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR	3
2. SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	4
2.1 STJÓRN FISKVEIÐA.....	6
2.2 GJALDTAKA OG AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM.....	7
2.3 BYGGÐIR.....	9
2.4 BROTTKAST.....	10
2.5 AUKIÐ FRJÁLSRÆÐI Í SJÁVARÚTVEGI	10
3. VERKEFNI NEFNDARINNAR.....	11
4. ÞRÓUN LAGA Á SVIÐI FISKVEIÐISTJÓRNUNAR.....	13
4.1 AFLAHLUTDEILDAKERFIÐ	13
4.2 KRÓKABÁTAKERFIÐ	16
4.3 ÖNNUR ATRÍÐI	19
5. ÞRÓUN SJÁVARÚTVEGS	20
5.1 AFKOMA	20
5.2 FLOTI OG FJÁRMAGNSSTOFN	22
5.3 SKULDIR OG EIGIÐ FÉ	24
5.4 FRAMLEIÐNI.....	25
5.5 SÓKN.....	26
5.6 SAMÞJÓPPUN	26
5.7 FJÖLDI ÁRSVERKA	28
5.8 ÚTHAFSVEIÐAR.....	29
5.8.1 Þorskur	29
5.8.2 Úthafsækja.....	30
5.8.3 Úthafskarfi	30
5.8.4 Grálúða.....	30
5.8.5 Síld.....	30
5.8.6 Loðna.....	31
5.8.7 Kolmunni.....	31
5.9 SMÁBÁTAR.....	32
5.10 ÁSTAND HELSTU NYTJASTOFNA	36
6. NIÐURSTÖÐUR AUÐLINDANEFNDAR.....	38
7. STJÓRN FISKVEIÐA	38
7.1 ÝMIS STJÓRNKERFI FISKVEIÐA	39
7.1.1 Sóknartakmarkanir	39
7.1.2 Magntakmarkanir	40
7.1.3 Aðrar stjórnunaraðferðir	41
7.2 NIÐURSTAÐA.....	41
7.2.1 Almennmt	41
7.2.2 Smábátar.....	42
8. AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM.....	44
8.1 EIGNARRÉTTARLEG STAÐA VEIÐIHEIMILDA	44
8.2 SAMNINGAR UM AFNOTARÉTT.....	45
9. GREIÐSLUR FYRIR AFNOT AF VEIÐIHEIMILDUM.....	47
9.1 ALMENNT UM GJALDTÖKU	47
9.2 LEIÐIR VIÐ GJALDTÖKU.....	47
9.2.1 Fyrningarleið.....	47
9.2.2 Veiðigjaldsleið	48
9.2.3 Aðrar leiðir	49
9.3 ÚTFÆRSLA GJALDS FYRIR AFNOT AF FISKSTOFNUM	49

9.3.1	Staða íslensks sjávarútvegs.....	50
9.3.2	Aðlögunartími.....	51
9.4	EIGNAMYNDUN/SÖLUHAGNAÐUR.....	51
9.5	NIÐURSTAÐA.....	52
10.	UMGENGNI UM AUÐLINDIR SJÁVAR.....	54
11.	BYGGÐIR.....	56
11.1	BYGGÐAKVÓTAR.....	58
11.2	NÝ ATVINNUSTARFSEMI.....	59
11.3	FISKVINNSLUKVÓTAR.....	59
12.	HANDHÖFN.....	60
12.1	GILDANDI REGLUR.....	60
12.2.	ÝMIS SJÓNARMÍÐ VARÐANDI HANDHÖFN AFLAHEIMILDA.....	60
12.2.1	Óbreytt skipan.....	60
12.2.2	Engar hömlur á handhöfn.....	61
12.2.3	Framsál til fiskvinnsluhúsa.....	61
12.3	NIÐURSTAÐA.....	62
13.	VIÐSKIPTI MEÐ AFLAHEIMILDIR.....	62
13.1	HÁMARK AFLAHLUTDEILDAR.....	63
13.2	TAKMARKANIR Á FLUTNINGI AFLAHEIMILDA.....	64
13.3	SKIPTI Á AFLARÉTTINDUM UTAN ÍSLENSKRAR LANDHELGI.....	64
14.	RÉTTINDI EIGENDA SJÁVARJARÐA INNAN NETLAGA.....	64
	GREINARGERÐ JÓHANNIS ÁRSÆLSSONAR.....	67
	GREINARGERÐ KRISTINS H. GUNNARSSONAR.....	75
	GREINARGERÐ ÁRNA STEINARS JÓHANNSSONAR.....	81

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 bættu 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 Arnason 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 álitæfni 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 álitæfni 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 álitæfni 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, Vélstjóraráfélagi Íslands, Landsambandi íslenskra útvegsmanna, Landssambandi smábátæigenda, Landsambandi útgerða kvótalíftilla skipa, Áhugahópi um auðlindir í almannabágu, Landsambandi íslenskra fiskiskipæigenda, 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 fyrirbyggjandi gagna um fiskveiðistjórnun. Nefndin hefur safnað fjölda innlendra og erlendra skýrsla um málefnið sem unnar hafa verið á undanförunum árum. Við þá vinnu hefur verið haft samband við sérfræðinga á sviði hagfræði, lögfræði, stjórn málafræði og mannfræði. Þá hefur nefndin fengið gögn frá auðlindanefnd, auk þess sem nefndin fékk formann hennar á fund. Auk þess að safna fyrirbyggjandi gögnum fór nefndin þess á leit við Þjóðhagsstofnun og Bygðastofnun 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 álitgerð 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 endurspeglit 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 vinnuafli 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 hámarksafkastur 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 aflsamdráttur 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 stórauðnum 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 krókaafلامarks mælir meirihluti nefndarinnar með því að krókaafلامarksbátum 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 krókaafلامlutdeild í aukategundum og nýlega hafa fjárfest í krókabátum verði veitt fjárhagsleg fyrirgreiðsla samkvæmt nánar skilgreindum reglum.

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

Í nógildandi lögum er unnt að safna krókaafلامheimildum á bát sem er minni en 6 brúttótonn. Sé sá bátur stækkaður yfir 6 brúttótonn heldur hann heimildum sínum en óheimilt er að flytja krókaafلامheimildir til hans eftir stækkunina. Meirihluti nefndarinnar telur þessar hömlur ástæðulausar og leggur til að viðskipti með krókaafلامark og krókaafلامlutdeild verði frjáls milli þeirra báta sem stunda veiðar innan krókaafلامarkskerfisins enda verði miðað við að krókaafلامarksbátar megi vera allt að 15 brúttótonnum að stærð. Lagt er til að framsal afلامheimilda milli afلامarkskerfisins og krókaafلامarkskerfisins 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 vinnuafli 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 eftl.**

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 ákvæðnar 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 þröngdar 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 þjóðarþúskapnum 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 endurspeglit 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 frjálst 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 nýu 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 þjóðarþúki 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 stjórnarskrávarins atvinnufrelsis sé að ræða. Á móti benda stuðningsmenn þessarar leiðar á stjórnarskrávarin 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 vinnuafli og fjármagn. Hitt er aftur ljóst að vegna hagræðingar og tækniframfara vinna æ færr 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 fái 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 frjálssar.

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 færr 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 þorsstofninn 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 þorsveiðum. 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 þorsstofnsins var það slæmt að draga þyrfti enn frekar úr sókn. Á þessum tíma stóð útgerðin illa og var ljóst að bregðast þyrfti við niðurskurði í veiðum með lökkun 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 lög um stjórn fiskveiða framlengd þrívægis 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 lögum var ráðherra heimilað með reglugerð að ákvarða hámark þess afla sem veiða mátti 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 dagafjöldi jafnhliða nokkrum aflatakmarkunum. 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 lögnum 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 meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmni og skynsamlegri nýtingu fiskstofnanna þannig að hámarksafkrasti 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 lögnum 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 brúttórúmllestum 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 heildarafla 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 aflahlutdeilda 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 gildi 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 lögnum 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 sjávarútvegs-samningum 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 lögnum. Á næstu árum þar á eftir var lögnum 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 lögnum um stjórn fiskveiða til að koma til móts við niðurstöðu dómsins. Var þetta gert með lögum nr. 1/1999. Meðal þeirra breytinga sem í lögnum 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 lögnum. 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 haggð 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 frjálssar 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 fiskveiðistjórnunarlagna 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, þorskafilahámarkskerfi 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 handfæraleysi og sóknardaga með handfæraleysi. 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 frjálssar, 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 leyfa¹ 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 álykta 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, vöknudu 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 heildaraflatakmarkunum. 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 áður nefndra 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 krókaafلامarkskerfi. Krókaafلامark 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 krókaafلامarksbátum 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 lög in 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 hámarksafurkastur þeirra verði tryggður til langs tíma. Eru í lögum ákvæði er lúta að veiðum, m.a. bann við brottkasti en það vandamál var ein af meginforsendum fyrir setningu laganna. Þá eru í lögum reglur er lúta að vigtun sjávarafila þar sem kveðið er með skýrum hætti á um skyldur og ábyrgð þeirra aðila, sem að vigtun sjávarafila 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. Lög in 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. Lög in fjalla um lokanir veiðisvæða jafnt tímabundið sem varanlega auk heimildar í þeim til skyndilokana veiðisvæða. Þá innihalda lög in 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.

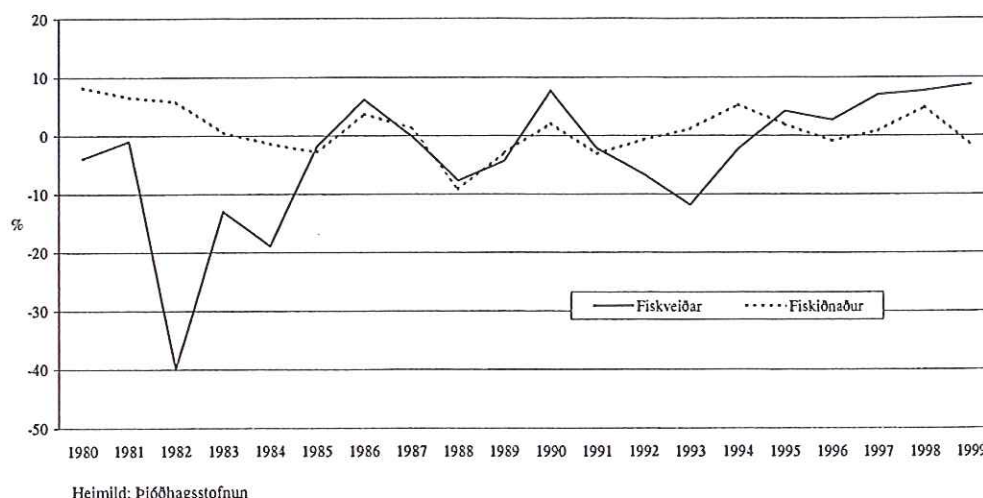
5.1 Afkoma

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 járnnum, 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.

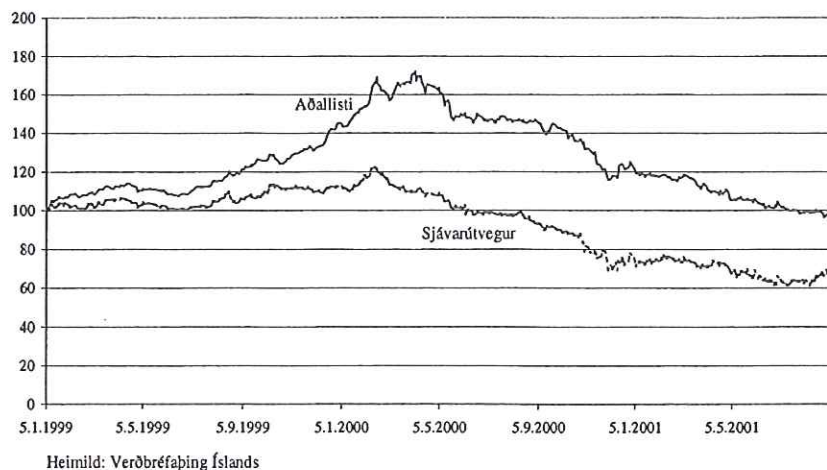


Á árunum 1999 og 2000 versnaði hagur sjávarútvegsfyrirtækja. Afurðaverð lækkaði og afli dróst saman, en olía hækkaði í verði og rekstur margra tengdra fyrirtækja gekk illa. Á sama tíma hafa sum fyrirtæki fjárfest mikið í skipum, tækjum og búnaði, sem og aflahlutdeildum, en verð á aflaheimildum hefur 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 árunna 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 árunna 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 lítið er til framlegðar, sem var tæp 27% af veltu. Þetta skýrist að tölurverðu 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.

**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

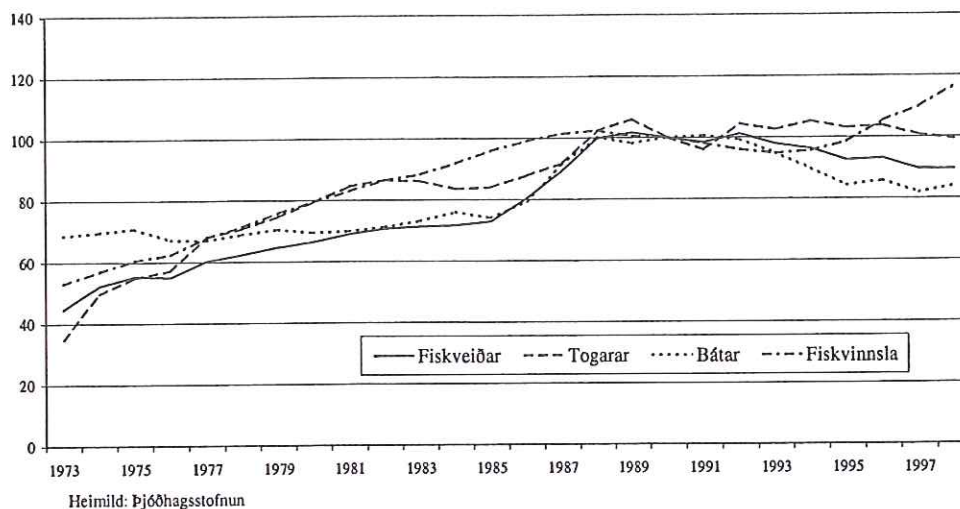
5.2 Floti og fjármagnsstofn

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.



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 glögg 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

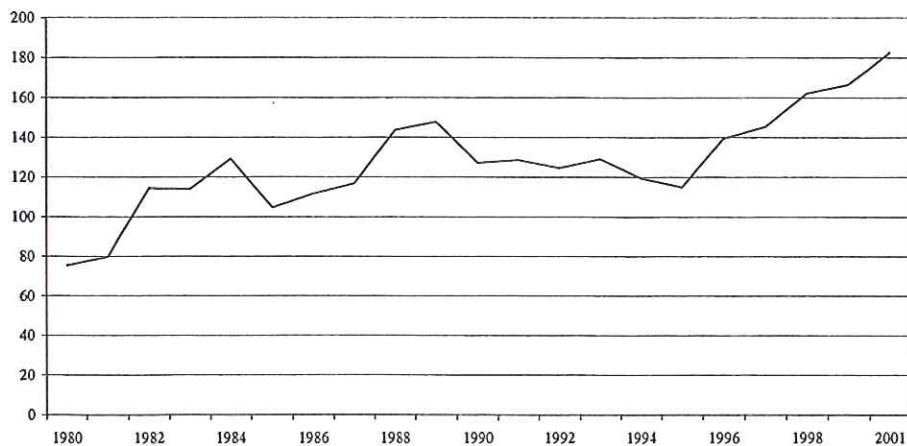
Heildarskuldir sjávarútvegs á verðlagi í júní 2001 jukust úr 75 milljörðum kr. í árslok 1980 í 182 milljarða kr. í júní 2001. Þar af námu innlend lán 54 milljörðum kr. en erlend lán 128 milljörðum kr. Á mynd 4 kemur fram að allt til ársins 1995 er nokkuð skýrt samband á milli skuldastöðu sjávarútvegsins 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 eiginfjárlutfalls 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 þökkalega 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 skuldaaukningu síðustu ára.

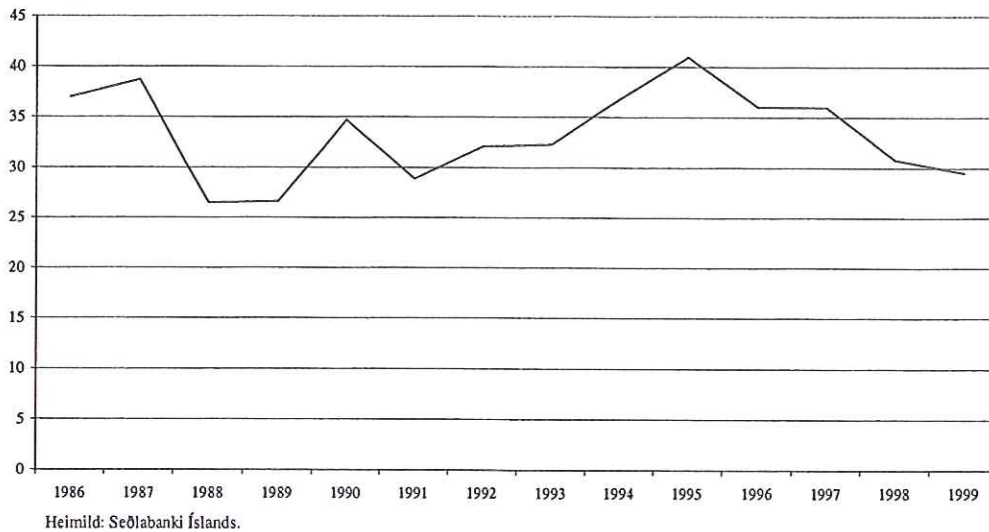
Mynd 4.

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.



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 vinnuafis 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 tæknibreytingar 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, mannúthaldsdögum 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.

Kvótæign 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 afdráttarlausu 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 vinnuafli 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.

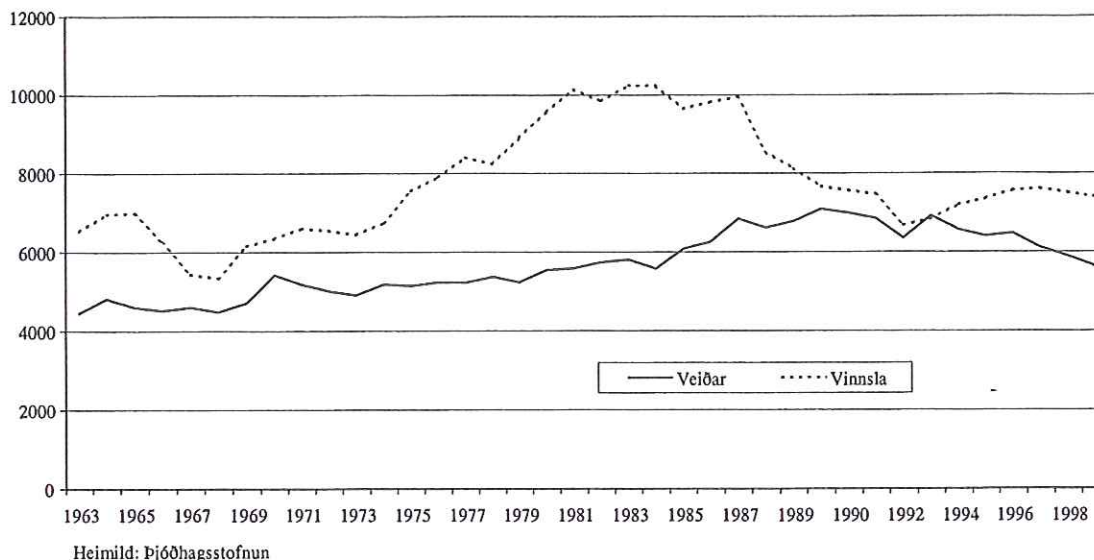
5.7 Fjöldi ársverka

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. Úpp 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.

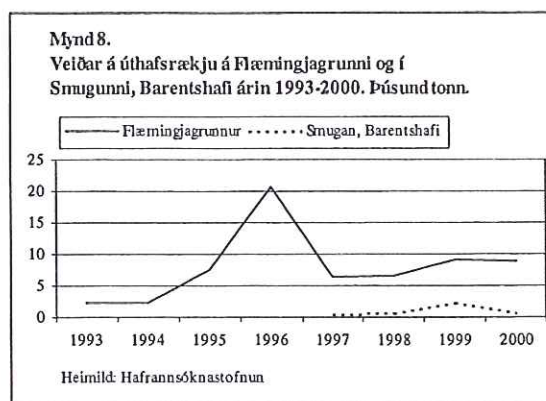
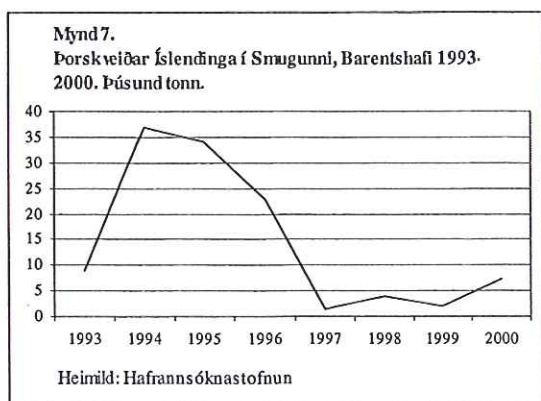


5.8 Úthafsveiðar

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 aflheimildir hafa ýmist verið seldar frá skipunum eða færðar yfir á önnur skip. Sá sveigjanleiki sem felst í frjálsum 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.



5.8.2 Úthafsækja

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 úthafsækju 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 lítil 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

Grálúðaafli 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.

Grálúðaafli 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 grænlenkri lögsögu.

Tafla 8.

Loðnuafli íslenskra skipa eftir veiðisvæðum 1998-2000. Tonn

	Íslensk lögsaga	Grænlenk 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 brúttórúmllestir 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 aflaukningu 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 brúttórúmllestir 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 krókaflamarki.

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 fiskveiðiarin 1991/92-1999/00.

	Fjöldi báta í lok fisk- veiðiaris	Afli krókabáta, tonn	Afla- hámark, tonn	Afli umfram hámark, tonn	Afli umfram hámark í % af hámarki	Heildarafli, tonn	Afli í % af heildarafla
Fiskveiðiaríð 1991/92	1148	21.004				272.228	7,7
Fiskveiðiaríð 1992/93	1.126	22.006				240.549	9,1
Fiskveiðiaríð 1993/94	1.115	31.295				196.755	15,9
Fiskveiðiaríð 1994/95	1.082	36.306	21.500	14.806	68,9	163.998	22,1
Fiskveiðiaríð 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		
Fiskveiðiaríð 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		
Fiskveiðiaríð 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			
Fiskveiðiaríð 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			
Fiskveiðiaríð 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

Þorskaflí krókabátanna var ríflega 20 þúsund tonn fiskveiðiarin 1991/92 og 1992/93 en fór síðan mjög vaxandi og var kominn í rúm 36 þúsund tonn fiskveiðiaríð 1994/95. Það magn svaraði til rúmra 22% af heildarþorskafla ársins og hefur afli krókabáta aldrei orðið jafn hátt hlutfall af heildaraflanum. Afliinn hefur hins vegar tvívegis náð 40 þúsund tonnum, fiskveiðiaríð 1996/97, er hann komst í tæp 40,5 þúsund tonn, og árið 1999/00, er hann náði rétt rúmum 41,3 þúsund tonnum. Afliinn hefur iðulega farið langt fram úr því magni sem krókabátum hefur verið úthlutað. Sérstaklega hefur gengið erfiðlega að hemja veiðar sóknarbáta, en þorskaflí 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 1999/2000. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

<i>Heimahöfn</i>	<i>Tonn</i>	<i>Hlutdeild í heild, %</i>	<i>Uppsöfnuð hlutdeild, %</i>
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 ýsuafra fiskveiðiárið 1999/2000. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

<i>Heimahöfn</i>	<i>Tonn</i>	<i>Hlutdeild í heild, %</i>	<i>Uppsöfnuð hlutdeild, %</i>
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 heildarýsuafra fiskveiðiársins, en bátar frá Suðureyri, Grindavík og Reykjavík veiddu á bilinu 530-850 tonn.

Tafla 13.

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

<i>Heimahöfn</i>	<i>Tonn</i>	<i>Hlutdeild í heild, %</i>	<i>Uppsöfnuð hlutdeild, %</i>
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 heildarufsafla krókabáta. Hornfirðingar veiddu um 150 tonn.

Tafla 14.

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

<i>Heimahöfn</i>	<i>Tonn</i>	<i>Hlutdeild í heild, %</i>	<i>Uppsöfnuð hlutdeild, %</i>
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 1999/2000. Miðað er við heimahöfn hvers báts.

<i>Heimahöfn</i>	<i>Tonn</i>	<i>Hlutdeild í heild, %</i>	<i>Uppsöfnuð hlutdeild, %</i>
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 1999/2000 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 heildaraflí 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 heildarýsuaflla krókabátanna (865 tonn), þrjú bátar voru með 10% af ufsaaflanum (170 tonn) og fjórir með 10% af steinbítasaflanum (780 tonn). Þá veiddu 140 bátar helming þorskaflans, 40 bátar helming ýsunnar, 60 bátar helming af ufsaaflanum og 30 bátar helming af steinbítasaflanum. 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 álitum Hafrannsóknastofnunarinnar. Þar sem líklegt er að heildaraflí 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 Hafrannsóknastofnunarinnar 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

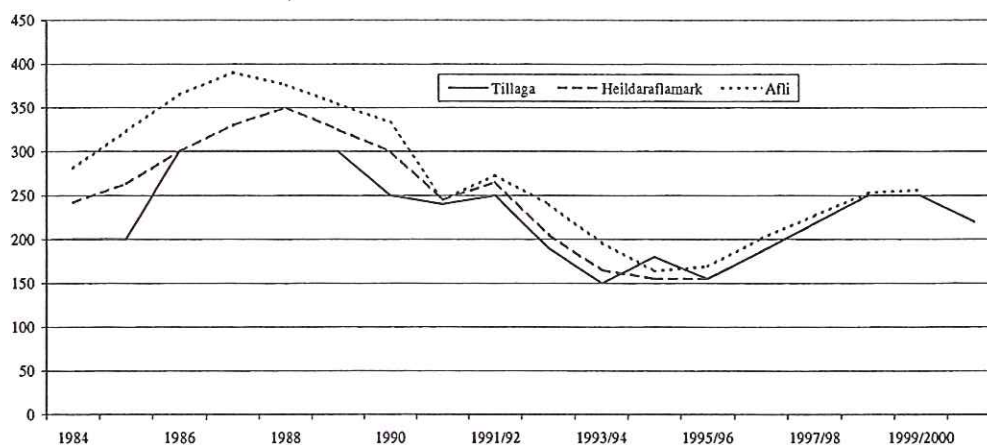
Þegar aflamarkskerfinu var fyrst komið á benti margt til þess að ástand helstu nytjastofna, sérstaklega botnfisks, væri orðið afar slæmt sökum ofveiði. Þótt nokkuð hafi miðað í rétta átt á þeim 20 árum sem liðin eru er ljóst að ekki hefur tekist að

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. Þorskafla 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 þorskafla 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 fiskveiðiarana 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 fiskveiðarárið 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 frjálstræði 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 fiskveiða⁷

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 Bank and Peruvian Ministry of Fisheries held in Lima, Peru, 1992*, bls. 109; skýrsla OECD, *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management 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 líf skjör 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 hagkvæmstu 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 fyrnefnda 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 hættu á brottkasti meðafli 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 áður nefndrar 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 Management 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 Management 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, *Próun 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 færstar 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 stjórn tæki. 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 stjórn tæki. Forsenda fyrir skattastýringu væri að pólitísk 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 Almenn

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 fjáls 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 stjórnækjum 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 stóráuknum 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 svípar 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 stóráukist á undanförunum árum. Til að auðvelda aðlögun að þessum breytingum, og þá sérstaklega fyrir þá aðila sem ekki höfðu mikla veiðireynslu á viðmiðunartímabili

krókaafلامarks mælir meirihluti nefndarinnar með að krókaafلامarksbátum 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 krókaafلامarksbáta 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 krókaafلامarksbáta 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 krókaafلامarki 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 krókaafلامlutdeild 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 fyrir. 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 málamyndagjöorningum.

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

Í nógildandi lögum er unnt að safna krókaafلامheimildum á bát sem er minni en 6 brúttótonn. Sé sá bátur stækkaður yfir 6 brúttótonn heldur hann heimildum sínum, en óheimilt er að flytja krókaafلامheimildir til hans eftir stækkunina. Meirihluti nefndarinnar telur þessar hömlur ástæðulausar og leggur til að viðskipti með krókaafلامark og krókaafلامlutdeild verði frjálst milli þeirra báta sem stunda veiðar innan krókaafلامarkskerfisins enda verði miðað við að krókaafلامarksbátar megi vera allt að 15 brúttótonn að stærð. Lagt er til að framsal aflaheimilda milli aflamarkskerfisins og krókaafلامarkskerfisins 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 álitinu 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 náttúruauðlindum 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. málslíð 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 féggjald 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, Úlfjótur 3. tbl. 1968, bls. 172-173 og 176-177, Álitsgerð Sigurðar Líndal og Tryggva Gunnarssonar fyrir sjávaútvegsnefnd 1990, bls. 15-22, Skúli Magnússon, Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda, Úlfjótur 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, Evrópuþómstólsins 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 aflatakörkunum. 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 bótaalaus. 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 sammingsaðila væru vel skilgreindar. Í þessu nefndarátliti er sett fram tillaga um greiðslur fyrir afnotarétt af auðlindum sjávar. Ef farin væri leið samninga væri eðlilegt að tengja greiðslur fyrir afnotarétt færslu aflheimilda 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 sammings. 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 þær með stöðu beggja sammingsaðila. 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 nógildandi 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 álitserð 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 nógildandi fyrirmæli 3. ml. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Sýnist eðlilegt að í lögnum 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 umframardi (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 megin kosti 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 aflahlutdeilda 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 jafnverðmætær 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 aflahlutdeilda 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 Veidigjaldsleið

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 álit.

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 aflabrogðum 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 árgreiðsluáðferð 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. Fyrirnefndu 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 fyrir, 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 smíð 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 rúmlega 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 veiðipól 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
Frystiskíp, 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 fyrnefnda 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 veiðiskíp 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 aukaafli 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 eft. 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 umgengi 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 umgengisreglum 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 umgengi.

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 rannsóknáætlun 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 togveiðarfæra 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 aukaafli, 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 kvótakerfisins 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 kerfisins 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 fiskiskipa 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 ónunnum 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 ónunnum 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 nefndarálit – 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 byggðapróun. Þjóðhagsstofnun skilaði nefndinni greinargerð í október sama ár og bar hún yfirskriftina „Stjórnkerfi fiskveiða og byggðapróun“.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 fiskveiðistjórnkerfisins 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 aðlagð 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 vinnuafli 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 inngríp 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 skeykkja slíkar ráðstafanir samkeppnisstöðu fyrirtækja í sjávarútvegi og skaða með því hagkvæmni greinarinnar í heild. Meirihluti

²³ Stjórnkerfi fiskveiða og byggðapróun, 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 haffærnissskírteini 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 fólga í því að tengja kvótæign 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 farið 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 meggi 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 fiskvinnsluhúsa²⁷

Nefnd um mótnun 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 ykjast 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 erlendur 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 hætt 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 fjálsræði. 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 fiskveiðiaudlindinni 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 byggðapróun, fjölbreytni í útgerð og svigrúm til að bregðast við breyttum aðstæðum minnki.

Starfshópurinn taldi ekki líklegt að samkeppnislög yrðu talin eiga við fyrir en samanlögð aflahlutdeild fiskiskipa í eigu einstakra sjávarútvegsfyrirtækja hefði náð mun hærra hlutfalli en starfshópurinn 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 heildaraflatakörkunum 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 tiltekna 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.

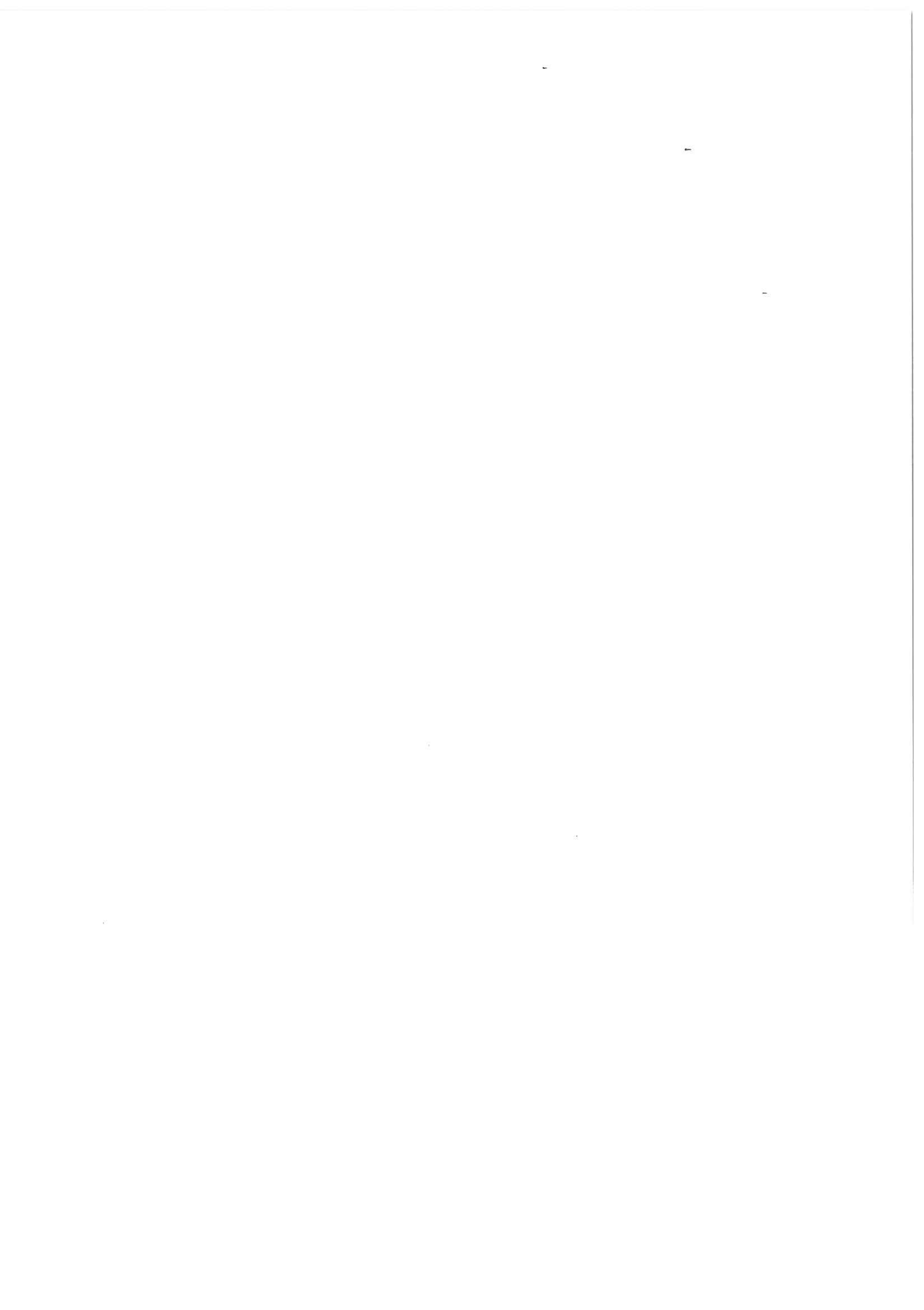
Á grundvelli framangreinds kemst Skúli að því að fræðilega sé ekki hægt að útiloka bótarétt landeiganda vegna skerðinga laga á fiskveiðirétti í sjó innan netlaga. Af þeim ástæðum sem að framan greinir verði hins vegar að teljast ólíklegt að unnt sé að sýna fram á bótaskyldu í einstökum tilvikum svo og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

Þverklöfin 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 meirihlutaálitum 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 einkaeinokunarfyrirkomulagi sem gildir um úthlutun veiðiréttar.

Verkefni nefndarinnar

Aðalátökin um stjórn fiskveiða hafa frá upphafi snúist um aðgang að auðlindinni og þann einkarétt sem nógildandi 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 nógildandi 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

fram tíðar 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 úrslitartilraun 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 Ársælsssonar

Nefndin leggja eftirfarandi til grundvallar sáttatillögu sinnar:

Til nýtingar á tímabili fiskveiðiárána 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 bættu 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 rygni 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.

Fyrirnefnt veiðigjald er notað sem skálkaskjól til að koma í framkvæmd vægast sagt umdeildum kröfum LIÚ sem allar ganga í eina átt, þ.e. að gefa handhöfum kvótans meira friðsræði 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 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 heildarkvótæignar.

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 heildarkvótæign. Stjórnvöld ætla nú að ýta undir þessa þróun með rýmkun þessara marka.

Hámarkskvótæign 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 álit meirihlutans "...Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið og var reynslan af því talin slæm." Þetta er verulega athyglisvert í ljósi þess að fjölbreytilegar sóknarstýringar eru mikilvægustu stjórnækin sem eru notuð í núgildandi kerfi og að kvóta-

kerfið væri óhugsandi án þeirra. Hér skal minnt á fáeinir 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 fóligna 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 yfirspennnts 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 að öll stjórn fiskveiða verði tekin til gaumgæfilegs endurmats 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 járnnum og það rökstutt að í raun sé enginn afgangur til greiðslu veiðileyfagjalds. En gífurleg skuldasöfnun útgerðarinnar undir eignarkvóta-kerfinu 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 nógildandi kerfi og verður þróunarsjóðsgjaldið aðlagð 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 réttlætiskennnd 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 hæstþjóðanda 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 pólitískum 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 sáttu um nýtingu auðlinda í þjóðareign.

Enginn vafi er á því að fyrningarleiðin, og þar með frumvarp þingflokks Samfylkingarinnar, leysir úr aðalágreiðingnum 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 sáttu 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 úttekta 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 undanförunum 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 tonnnum 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 fiskifræðingar 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 stærrí 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 útgefna 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 fényta 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 endurgjaldslausu 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. Undanfarið ár hefur smábátaútgerðin eflast og sérstaklega á landssvæðum þar sem útgerð í aflamarkskerfinu hefur dregist saman. Svigrúmið sem smábátaútgerðinni var veitt hefur reynst öflugasta byggða-aðgerðin 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 undanfarið 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 smábáta-eigenda fram álitgerð tveggja lögfræðinga, Sigurðar Línalds 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 lögfræðialits 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 gildi 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 álitgerð. 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:

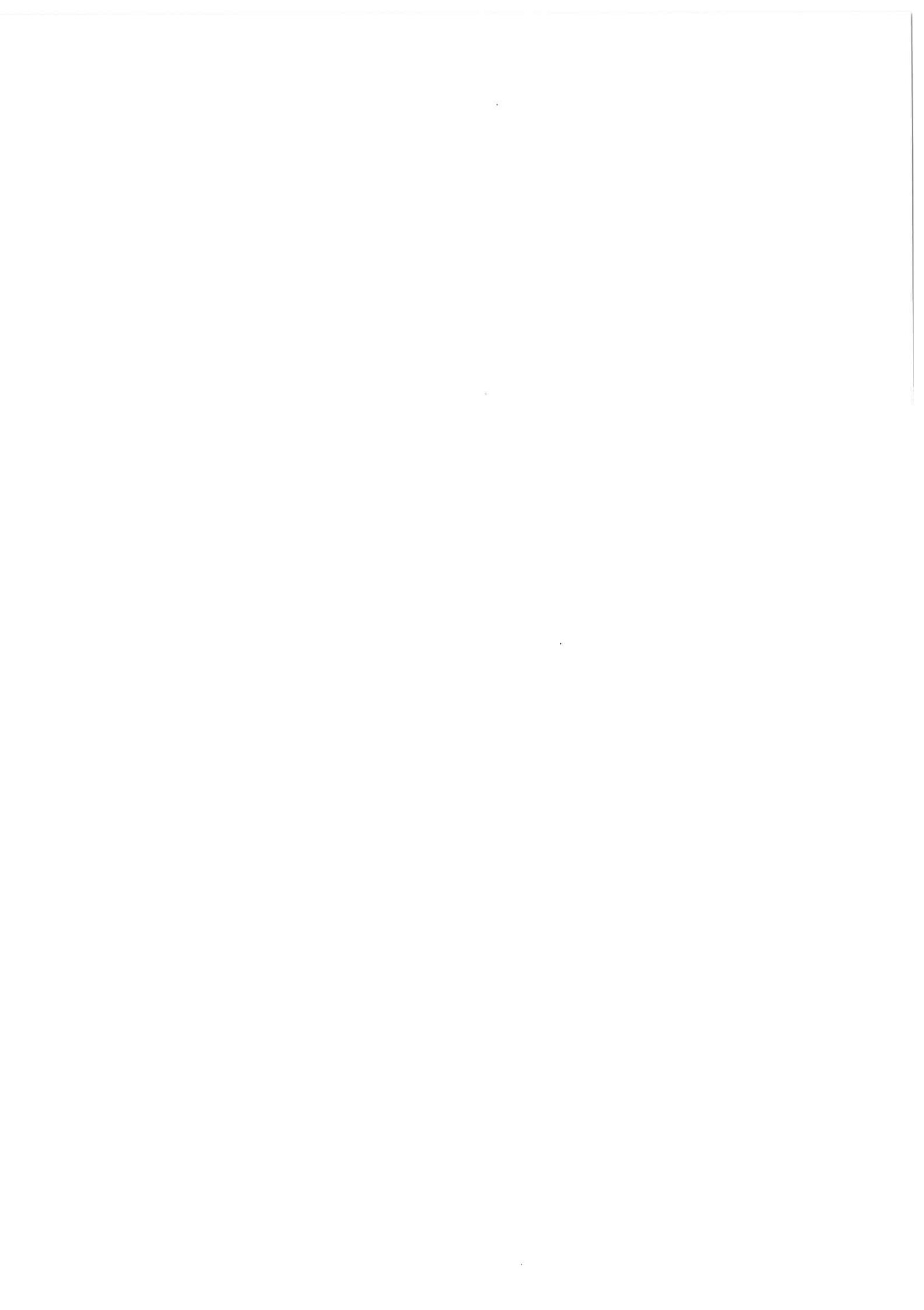
1. Auðlindanefnd gerði tillögu um nýtt ákvæði í VII. kafla stjórnarskrárinnar þar sem náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti verði lýstar þjóðareign. Ég tek undir þá tillögu.
2. Auðlindanefnd lagði í álitinu sínu til að um náttúruauðlindir í þjóðareignu, svo sem nytjastofna sjávar, gildi 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 umframdráttum (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 áttak 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. Auðlindanefnd lagði til í sínu álitinu 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 veiðiskilyldu til fyrra horfs bæði vegna sjónarmiða sjómanna og þeirrar gagnrýni sem fényting 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 grundvallast á samkomulagi Landssambands smábátæigenda 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. Álitid 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 bættu 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 bátaúngerð og ekki njóta þess að hafa höfuðstöðvar einhvers af stóru fyrirtækjunum í byggðarlaginu, sem eiga undir högg að sækja við núverandi fyrirkomulag. Fiskvinnslufyrirtæki, sem engan aðgang hafa að veiðiheimildum, fiskverkafólki, sjómenn og aðrir íbúar sjávarbyggðanna eru þolendur þessa ástands og þess öryggisleysis sem það hefur víða skapað. Í umfjöllun og skýrslugerð um áhrif fiskveiðistjórnkerfisins á byggðapróun 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 megináferðanna þriggja sem rætt er um í álitu 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 útgerðarháttá, 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 meginráttum.

Nú hefur meirihluti nefndarinnar skilað álitu. 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 sjálfar. 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 aflheimilda í kvótakerfi annars vegar og hins vegar verndunaraðgerðir og fiskveiðistjórnarmarkmið byggð á álitum 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 efnunum 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 efla 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:

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

IV. Endurskoðun

Innbyrðis hlutföll í tölulíðum 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 (þorskalahámarki) 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 áriðandi 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 eflar 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 hafsbótinn 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 fáiast 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, landhelgislúnum 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.

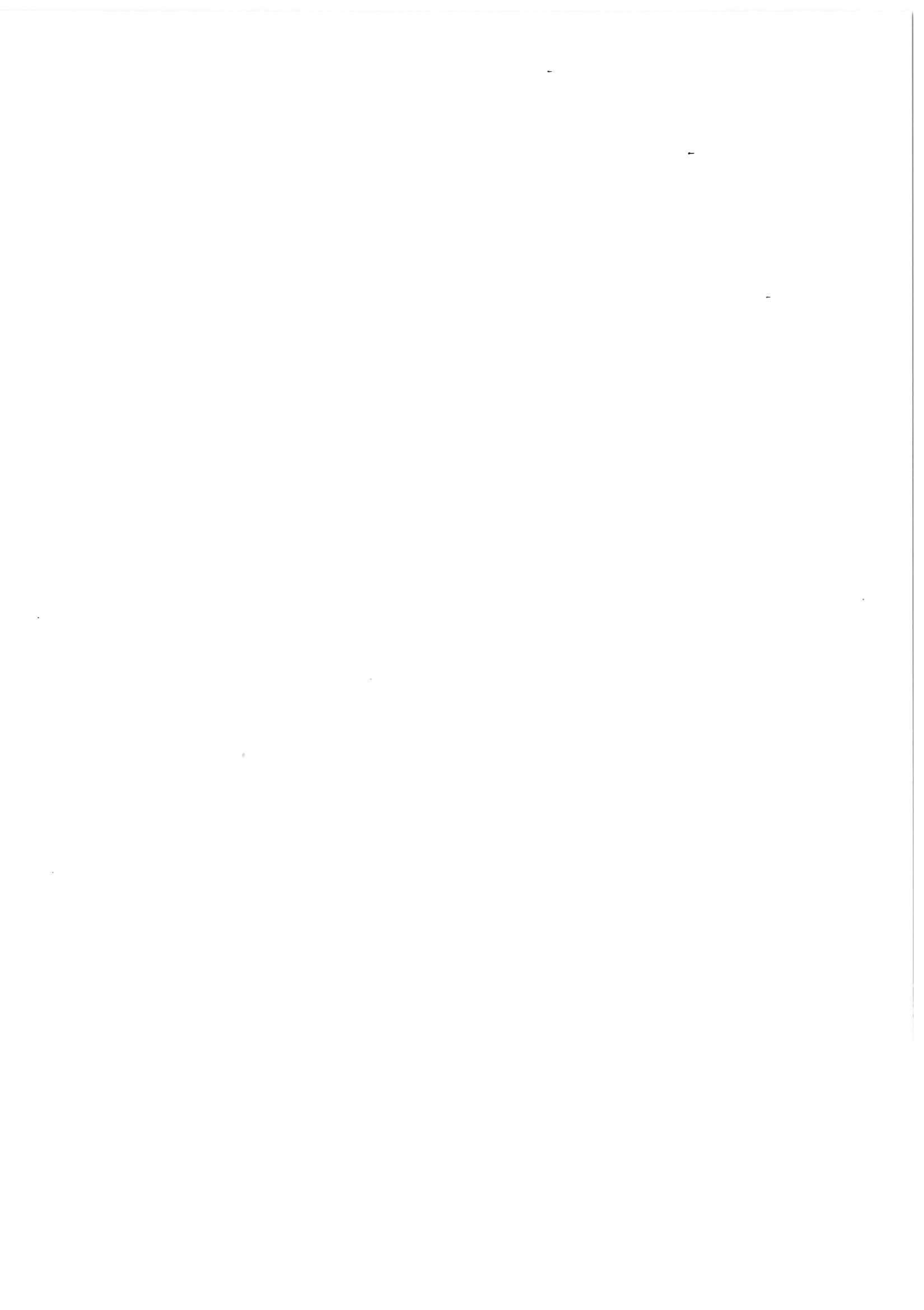
Orkunotkun

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 olfu 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.

Karl Axelsson hrl.

Greinargerð frá 1. september 2001

Greinargerð unnin að beiðni nefndar um enduskoðun laga um stjórn fiskveiða í september 2001



**Nefnd um endurskoðun laga um stjórn fiskveiða,
b/t Friðriks Más Baldurssonar formanns.**

Reykjavík 1. september 2001.

Málefni: Greinargerð vegna nánar tilgreindra hugmynda um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða og framkvæmd á grundvelli þeirra.

Með bréfi Kolbeins Árnasonar lögfræðings og starfsmanns nefndarinnar, dagsettu 17. ágúst 2001, hefur hann, fyrir yðar hönd, óskað eftir því að undirritaður taki saman rökstudda greinargerð um nánar tilgreind atriði sem til skoðunar eru hjá nefnd þeirri sem vinnur að endurskoðun laga um stjórn fiskveiða. Eru niðurstöður undirritaðs með þeim hætti sem greinir hér á eftir, sbr. kafla IV.

I.

Í tilvitnuðu bréfi yðar er álitafni það sem undirrituðum er falið að fjalla um útlistað með eftirfarandi hætti:

“Nefndin hefur í starfi sínu m.a. fjallað um hvernig skýra megi betur þau réttindi sem veiðiheimildir núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis fela í sér samhliða því að lagt verði auðlindagjald á handhafa veiðiheimilda.

Meðal þeirra hugmynda sem ræddar hafa verið í nefndinni er að kveðið verði á um 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.

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 vildi ekki greiða það gjald sem kveðið er á um að komi á móti samningi um afnotarétt liggur beint við að veiðiheimildir sem þannig losna yrðu boðnar til sölu á almennum markaði og samskonar samningur yrði síðan gerður við kaupendur veiðiheimildanna.

Þær hugmyndir sem hér hafa verið reifaðar grundvallast á því að ákvörðun liggja fyrir um heildarfjárhæð auðlindagjalds. Þessar forsendur eru ekki ræddar eða réttlættar sérstaklega hér. Ennfremur er í hugmyndunum gert ráð fyrir að skipting gjaldsins eftir tegundum verði ákveðin með hliðsjón af markaðsverði tegunda á hverjum tíma, hve langur aðlögunartími að því skuli vera og hvernig það taki breytingum með ytri aðstæðum sjávarútvegsins.

Til frekari skýringar á hugmyndinni er hér útlistað dæmi um mögulega framkvæmd hennar, en fjölmargar aðrar leiðir væru mögulegar:

Samkvæmt þessari leið yrðu allir samningar sömu tímalengdar og yrðu gerðir í þrepum. Svo dæmi sé tekið mætti gera samninga til næstu 20 - 25 ára um 1 - 5% af veiðiheimildum á hverju ári. Tökum dæmi um útgerð sem hefur 100 tonna þorskkvóta (og gerum ráð fyrir að heildaraflamark í þorski breytist ekki). Fyrsta árið yrði útgerðinni boðinn samningur um rétt til veiða á 1 tonn af þorski næstu 25 ári. Gegn þessum samningi kæmi eingreiðsla sem réðist af ákvörðun um heildarfjárhæð auðlindagjalds og áætluðu markaðsverði veiðiheimilda.

Er hér með óskað eftir rökstuddri greinargerð um eftirfarandi atriði:

1. Stæðist það ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, atvinnuréttindi, eignaréttindi og jafnræði að flytja veiðiheimildir yfir í samninga með þeim hætti sem lýst hefur verið hér að framan?
2. Stæðist það áðurnefnd ákvæði stjórnarskrárinnar að veita núverandi handhöfum veiðiheimildanna forgangsrétt að samningunum, með sambærilegum hætti og að framan er lýst?
3. Ef slíkur flutningur veiðiheimilda yfir í samninga og forgangsréttur núverandi handhafa að samningum, stenst ákvæði stjórnarskrár, sbr. spurningar 1 og 2, mundi útfærsla reglna þessu að lútandi í almennum lögum vera nauðsynleg og nægjanleg?
4. Hver yrði eignarréttarleg staða handhafa slíkra samninga, t.d. með tilliti til hugsanlegra breytinga í framtíðinni á lögnum um stjórn fiskveiða?
5. Væri mögulegt að setja skilyrði varðandi umgengni um auðlindina í samninga sem þessa jafnframt ákvæðum um viðurlög við samningsbrotum, t.d. riftun samninga?
6. Myndu þær reglur sem nú eru til staðar í lögnum um stjórn fiskveiða um takmarkanir á handhöfn aflaheimilda sbr. 5. gr., takmarkanir á eignaraðild aflahlutdeilda einstakra aðila sbr. 11. gr. a. og framsalstakmarkanir sbr. 12. gr. geta átt við óbreyttar varðandi slíka samninga?"

II.

Nauðsynlegt þykir að rekja hér á eftir með nokkuð ítarlegum hætti sögu og tilurð núverandi fiskveiðistjórnarkerfis, eins og það er síðan nánar útfært í gildandi lögum. Þá er óhjákvæmilegt að fara nokkrum orðum um þau stjórnskipulegu álitæfni sem hæst bar í tengslum við dóm Hæstaréttar Íslands frá 3. desember 1998, Hrd. 1998/4076 og svo dómi Hæstaréttar Íslands, frá 6. apríl 2000, í málinu nr. 12/2000: Ákærvaldið gegn Birni Kristjánssyni o.fl. Almennt leyfir undirritaður sér svo að vísa til þeirrar fræðilegu umfjöllunar sem er að finna í skýrlum Auðlindanefndar; Áfangaskýrslu frá mars 1999 og Álitsgerðar frá september 2000, en þar er víða að

finna umfjöllun um forsendur nógildandi fiskveiðistjórnarkerfis og einstaka þætti þess. Sérstaklega vísast þá til álitsgerðar prófessoranna Sigurðar Líndal og Þorgeirs Örlygssonar: Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, bls. 107-156 í áfangaskýrslu Auðlindanefndar frá mars 1999, en þar er fjallað ítarlega um flest þau sömu stjórnskipulegu álitæfni og leitað er svara við með álitsbeiðni þessari og varða m.a. stöðu nógildandi fiskveiðistjórnarkerfis gagnvart stjórnarskrárvernd atvinnufrelsis, eignarréttinda, þ.m.t. atvinnuréttinda og jafnræðis. Lýsir undirritaður sig sammála niðurstöðum prófessoranna í öllum aðalatriðum. Þá vísast að sínu leyti til umfjöllunar í tilvitnaðri álitsgerð Auðlindanefndar frá september 2000, einkum bls. 15-49.

III.

Í 2. kapitula Rekabálks Jónsbókar, sagði: "Allir menn eigu at veið fyrir utan netlög at ósekju ...". Landsmenn sóttu í hafalmenninginn eftir föngum og án takmarkana af hálfu stjórnvalda, uns sett voru lög á ofanverðri 19. öld, sem veittu heimildir til að takmarka og banna notkun einstakra veiðarfæra á tilteknum svæðum. Í kjölfarið komu heimildir til þess að friða einstök svæði fyrir veiðum. Síðar voru lögleidd ákvæði um að einstakar veiðar skyldu háðar leyfi sjávarútvegsráðherra. Jafnt og þétt jukust síðan þær takmarkanir og skerðingar sem komið var á í fiskveiðum. Með útfærslu landhelginnar í 200 sjómíllur árið 1975 sköpuðust síðan forsendur fyrir tiltölulega fullkominni stjórnun. Sama ár birti Hafrannsóknarstofnun skýrslu þar sem fram kom að þorsstofninn 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 Hafrannsóknarstofnunarinnar innleiddar almennar takmarkanir á þorsveiðum, sbr. reglugerð nr. 271/1977. Þessi aðferð við fiskveiðistjórn, sem byggðist fyrst og fremst á **sóknartakmörkunum** og kölluð var skrapdagakerfi, var óbreytt við lýði fram til ársins 1983. Þá þótti sýnt að með kerfinu næðust engan vegin þau markmið sem að var stefnt og þá fyrst og fremst að afstýra ofveiði. Fiskiskipafлотinn hafði stækkað verulega með tilheyrandi ofveiði úr þeim stofnum sem sættu engum sóknartakmörkunum. Þá var ljóst að ástand þorsstofnsins var svo slæmt að draga þyrfti enn frekar úr sókn. 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 þrívægis 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. Staðreyndin er því sú að fyrir lögtöku laga nr. 82/1983 voru í raun langar og miklar hefðir fyrir því á Íslandi að takmarka aðgang að fiskimiðum og fiskistofnum, m.a. með svipuðum hætti og gert var síðan með lögleiðingu kvótakerfisins árið 1984.

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 aflatakörkunum.

Var með því m.a. komið til móts við þá aðila sem höfðu slaka aflareynslu á viðmiðunarárunum.

Með 10. gr. tilvitnaðra laga nr. 82/1983 var ráðherra heimilað með reglugerð að ákvarða hámark þess afla sem veiða mætti úr einstökum fiskistofnum, svo og skiptingu þess afla milli skipa m.a. með hliðsjón af **aflareynslu** og fl. Reglugerð nr. 44/1984, um stjórn botnfiskveiða 1984, var sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 81/1976, sbr. lög nr. 82/1983. Í 3. gr. hennar 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 nýkeyþtra 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, sbr. einkum 6. gr. reglugerðarinnar. Enn var og gert ráð fyrir, svo sem fyrr segir, að menn ættu þess kost í ákveðnum tilvikum að veiða skv. sóknarmarki eða a.m.k. val þar að lútandi.

Lög nr. 118/1984 leystu svo lög nr. 82/1983 af hólmi og tóku til ársins 1985. Í frumvarpi að lögunum er fjallað um ábendingar ráðgjafanefndar sjávarútvegsráðherra og raktar í fjórum liðum röksemdir fyrir því að aflamarksfyrirkomulag væri valið fremur en sóknartakmarkanir. Í reglugerð nr. 1/1985 var síðan að finna fyrirmæli um skilyrði fyrir veitingu veiðileyfis og úthlutun veiðiheimilda, þar sem að meginreglu var miðað við þau skip sem slíkra réttinda höfðu notið á árinu 1984. Áfram var gert ráð fyrir möguleikanum á vali á sóknarmarki, skv. nánari skilyrðum, þ.m.t. að viðkomandi skip hefðu haft leyfi til veiða á árinu 1984.

Með lögum nr. 97/1985, um stjórn fiskveiða 1986-1987, voru meginreglur færðar úr reglugerðum og yfir í sett lög. Ráðgjafanefnd sjávarútvegsráðherra vann að frumvarpssmíðinni og til grundvallar lágu sérfræðilegar athuganir og fleira. Í 2. gr. laganna var kveðið á um að enginn mætti stunda eftirtaldar veiðar, nema að fengnum leyfum: Botnfiskveiðar, rækjuveiðar, humarveiðar, skelfiskveiðar, síldveiðar og loðnuveiðar. Að auki mætti ákveða í reglugerð, að aðrar veiðar skyldu leyfisbundnar. Sem fyrr voru skilyrði til úthlutunar veiðileyfis og veiðiheimilda að viðkomandi aðili hefði notið slíkra réttinda á síðasta veiðiári. Um veiði nefnd ár giltu síðan nánar ákvæði reglugerða nr. 465/1985 og 518/1986.

Með lögum nr. 3/1988, um stjórn fiskveiða 1988-1990, var í meginatriðum byggt áfram á sama kerfi og verið hafði í þróun á árunum á undan með aflamarkskerfið sem leiðandi þátt. Með hinum nýju lögum var jafnframt reynt að minnka hvatann til vals á sóknarmarkskerfinu. Var við undirbúning lagasetningarinnar leitað fjölpættra álita óháðra sérfræðinga á sviði fiskveiðistjórnunar, efnhagsmála og fl. Um útgáfu veiðileyfa voru nánari fyrirmæli í 4. gr. laganna og svo í 10. gr. þeirra. Meginreglan skv. 4. gr. var þess efnis að miða bæri leyfisveitingar við þau skip sem leyfi höfðu fengið á árinu 1985. Við úthlutun veiðiheimilda var síðan miðað við forsendur úthlutunar á árinu 1987, sbr. 8. gr. laganna. Frá framangreindum reglum voru ýmis frávik sem nánar voru útlistuð í lögunum og reglugerðum nr. 16/1988, 551/1988 og 585/1989.

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 lögnum var ákvæði þess efnis að þau skyldu endurskoðuð fyrir árslok 1992. Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið og var reynslan af því samhliða aflamarkskerfinu talin slæm. Ný hugtök komu nú til sögunnar og merkingu eldri hugtaka var í sumum tilvikum breytt. Tilgangur laganna var skýrður svo í frumvarpi, að stefnt væri að því að marka meginreglur 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. Væri hafið yfir allan vafa að langur gildistími væri forsenda þess að það hagræði næðist sem stefnt væri að. Samkvæmt 3. gr. laganna skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögnum 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 2. mgr. 4. gr. gat ráðherra ákveðið með reglugerð, að auk almenns veiðileyfis skyldu veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum vera háðar **sérstöku veiðileyfi**. 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. Ennfremur bátar undir 6 brúttólestum 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 frjálssar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skal **veiðiheimildum** á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skal úthlutað tiltekinni hlutdeild af 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, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Við ákvörðun aflahlutdeilda í þeim stofnum sem sætt höfðu veiðitakmörkunum skyldi hinsvegar að meginstefnu til miða við úthlutun á árinu 1990, sbr. bráðabirgðaákvæði I., í öðrum tilvikum við aflareynslu á árunum 1987-1989, sbr. bráðabirgðaákvæði II. 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 það, 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 veiðigetun 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 gildi um skipti á aflamarki milli skipa, sem ekki væru gerð út frá sömu verstöð, enda væri um jöfn skipti að ræða að mati ráðuneytis. Samhljóða ákvæði höfðu verið í lögum nr. 3/1988 og lögum nr. 97/1985.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á lögunum um stjórn fiskveiða frá árinu 1990. Í samræmi við fyrirmæli í bráðabirgðaákvæði VIII skipaði sjávarútvegráðherra nefnd til að endurskoða lögin. Megin niðurstöður nefndarinnar, sbr. skýrslu hennar frá vorinu 1993, urðu þær að byggja bæri áfram á því aflmarkskerfi 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 fiskistofna; 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, með breytingarlögum nr. 87/1994. Meðal annars voru gerðar nokkrar minniháttar breytingar á 2. mgr. 5. gr. um rétt til endurnýjunar fiskiskipa og 2. mgr. 7. gr. um afla sem veiddur væri utan aflamarkskerfisins, auk minniháttar breytinga á reglum um tilfærslu aflamarks skv. 12. gr. laganna. Með lögum nr. 83/1995 var 2. mgr. 5. gr. enn breytt og settar nákvæmari reglur um heimildir til endurnýjunar fiskiskipa. Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að tilgangurinn með breytingu 2. mgr. 5. gr. sé að tryggja að afkastageta flotans aukist ekki. Enn var 5. gr. laganna breytt með lögum nr. 133/1997 og komu þá sex nýjar málsgreinar inn fyrir þágildandi 2. mgr. Þessum greinum var síðan breytt með lögum nr. 49/1998. Með lögum nr. 12/1998 var reglum 12. gr. um framsal aflamarks breytt, til samræmis við lög um **Kvótapiing**. Með lögum nr. 27/1998 var reglum 11. gr. breytt á þá leið að sett var **hámark á mögulega aflahlutdeild einstakra aðila** til þess m.a. að stuðla að dreifðari eignaraðild að útgerðum og fyrirtækjum í sjávarútvegi. Þá voru nokkrar breytingar gerðar á lögunum um stjórn fiskveiða með lögum nr. 79/1997, um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Meðal þeirra var að 2. mgr. 4. gr. var felld niður, en ýmsar reglur um takmarkanir veiða teknar upp í hin nýrri lög.

Í dómi Hæstaréttar Íslands frá 3. desember 1998, Hrd. 1998/4076 (hér á eftir kallaður "Desemberdómur") var komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði 5. gr. fiskveiðistjórnarlaga, fyrir veitingu **almenns veiðileyfis** fengu ekki staðist. Skilyrði til slíkrar leyfisveitingar var þá, svo sem fyrr segir, bundið við eignarhald á skipi sem haldið hefði verið til veiða á ákveðnu viðmiðunartímabili eða réttur leiddur af slíku eignarhaldi. Rétturinn taldi að þessi tilhögun þágildandi 5. gr. laganna fengi hvorki staðist jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár, né þau sjónarmið um jafnræði sem gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi, skv. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár.

Að gengnum dómi Hæstaréttar var ekki um það deilt að gera yrði breytingar á 5. gr. til samræmis við dóminn. Það var gert með 1. gr. laga nr. 1/1999 á þann hátt að fella alfarið niður skilyrði um eignarhald á skipi, sem félli innan fyrrgreindra viðmiðunarmarka, en áskilja þess í stað eingöngu að viðkomandi aðili réði yfir fiskiskipi sem hefði haffæriskírteini og væri skrásett á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands eða sérstaka skrá stofnunarinnar fyrir báta undir 6 metrum. Megin ágreiningsefnið sem reis í framhaldinu varðaði hinsvegar ekki þessa tilhögun heldur það álitafni hvort Hæstiréttur hefði með Desemberdóminum dæmt um gildissvið 7. gr. fiskveiðistjórnarlagna eða a.m.k. hvort sömu sjónarmið og valdið hefðu ógildi 5. gr. ættu að leiða til sömu niðurstöðu um úthlutunarreglur **veiðiheimilda** og þá skipti megin máli úthlutun **aflahlutdeilda** skv. 2. mgr. 7. gr. laganna. Úr þessu ákveðna ágreiningsefni var síðan leyst í svokölluðum Vatneyrardómi, frá 6. apríl 2000, í málinu nr. 12/2000: Ákærvaldið gegn Birni Kristjánssyni o.fl.

Engin þörf er á því hér að reifa aðdraganda málsins eða málavexti að öðru leyti, svo alþekkt sem það er. Eftirfarandi meginatriði felast í forsendum dómsins um stjórnskipulegt gildi 7. gr. laganna, úthlutunarform aflahlutdeilda.

Hæstiréttur tekur afdráttarlaust af skarið um að í Desemberdóminum hafi ekki verið dæmt um stjórnskipulegt gildi 7. gr. fiskveiðistjórnarlaganna. Síðar í forsendunum er vikið að þeim eðlismun sem er á þessum tveimur tilvikum, þ.e. tilhögun 5. gr. laganna fyrir breytingu þá sem gerð var með lögum nr. 1/1999 og svo úthlutun veiðiheimilda skv. 7. gr. laganna. Bent er á að 5. gr. hafi falið í sér fyrirfarandi og útilokandi tálmun án tillits til þess hvort nauðsyn hafi borið til aflatakmarkana -"lokað þannig í meginatriðum aðgangi manna að atvinnugreininni"- meðan tilhögun 7. gr. feli í sér ráðstöfun á gæðum, nytjastofnum, sem sannarlega eru takmörkuð.¹ Svigrúm löggjafans við val á leiðum í því sambandi er því metið annað óg rýmra heldur en heimildir til að takmarka atvinnufrelsi með þeim hætti sem 5. gr. laganna gerði í sinni fyrri mynd.

Hæstiréttur telur síðan að úthlutunaraðferð 7. gr. fiskveiðistjórnarlaganna á veiðiheimildum standist stjórnarskrárbundnar kröfur um jafnræði og þá á þeirri forsendu að aðferðin sé málefnaleg. Við það mat lítur rétturinn til ýmissa þátta sem ekki eru tók á að fjalla nánar um hér. Þýðingarmest er það inntak sem rétturinn gefur jafnræðisreglu stjórnarskrár. Reglan banni þannig ekki að borgurunum sé yfir höfuð mismunað. Mismunun af einum og öðrum toga sé vitaskuld óhjákvæmileg við lagasetningu og á valdi löggjafans, en hinsvegar setji jafnræðisregla því skorður að sú mismunun sé ómálefnaleg. Hæstiréttur fellst þannig á að leið 7. gr. fiskveiðistjórnarlaga um úthlutun veiðiheimilda fái staðist jafnræðiskröfur stjórnarskrár en tekur jafnframt fram að löggjafinn; "hafi átt úr fleiri kostum að velja." Í þessu fellst sú þýðingarmikla niðurstaða, að slíkt val á mismunandi leiðum, sem eru innan vébanda stjórnarskrár, endurskoðar dómstólinn ekki.

Niðurstaða réttarins um stjórnskipulegt gildi 7. gr. er síðan afdráttarlaus:

"Að öllu þessu virtu er mat löggjafans reist á málefnalegum forsendum. Eru ekki efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Verður þannig að leggja til grundvallar að úthlutun aflaheimilda eftir 7. gr. laga nr. 38/1990 fullnægi jafnræðisreglu 1. mgr. 65. stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Ákvæðið er því stjórnskipulega gilt."

Eftirfarandi ummæli í forsendum dómsins og útleggingu á þeim skiptir hinsvegar verulegu máli fyrir það álitaefni sem hér er sérstaklega til skoðunar:

¹ Þó svo að því sé ekki sérstaklega vikið í dómi Hæstaréttar þá er hinn óumdeildi útgangspunktur væntanlega sá að takmarka verður aðganginn í ákveðna nytjastofna. Við mat á því hvernig veiðiheimildum skyldi úthlutað beitti löggjafinn síðan þeirri aðferð að ráðstafa heimildunum, eftir ákveðnum forsendum, til þeirra aðila sem atvinnu höfðu haft af fiskveiðum úr umræddum stofnum og sýnt gátu fram á aflareynslu á ákveðnum viðmiðunartíma. Við mat á þeirri aðferð er, auk alls annars, nauðsynlegt að horfa til þeirrar staðreyndar að úthlutun takmarkaðrar auðlindar hvorki gat né getur átt sér stað án mismununar af einum eða öðrum toga.

"Til þess verður og að líta að samkvæmt 3. málslíð 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 valdaheimilda sinna getur Alþingi því kveðið nánar á um réttinn til fiskveiða, bundið hann skilyrðum eða innheimt fyrir hann frekara féggjald en nú er gert vegna breyttra sjónarmiða um ráðstöfun þeirrar sameignar íslensku þjóðarinnar, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru."

Þessi ummæli, hafa orðið mönnum tilefni til nokkuð víðtækra og á köflum misvísandi ályktanna, m.a. þá útlekkingu, að í þeim felist skilaboð til löggjafans um að þrátt fyrir allt verði að gera breytingar á núgildandi kerfi og tilhögun 7. gr. fiskveiðistjórnarlaganna og þá jafnframt að löggjafinn hafi nánast frjálssar hendur um hvernig staðið verði að slíkum breytingum, m.a. með tilliti til réttinda þeirra sem nú starfa í greininni og á grundvelli gildandi fyrirkomulags.

Við mat á hinum þýðingarmiklu forsendum réttarins verður m.a. að líta til eftirfarandi atriða:

1. Viðtekna skoðanir standa til þess að fara varlega við ályktanir um fordæmisgildi dóma. Alla jafna hefur dómur ekki fordæmisgildi um önnur atriði en þau sem beinlínis er dæmt um. Á slík varfærni ekki síður við um ályktanir sem dregnar verða af einstökum ummælum í forsendum dóms.
2. Dómstólar eru skv. stjórnskipun okkar ekki bærir til annars en að bregða lögum undir þá hlutlægu mælistiku, sem stjórnarskránni er ætlað að vera, sbr. 61. gr. stjórnarskrár, og kveða á um það hvort lög standist stjórnarskrá eða ekki. Það getur aldrei verið á valdi dómstóla að gefa löggjafanum einhver frekari fyrirsmæli um hvernig einstökum lögum verði best fyrir komið.
3. Þá verður ekki horft fram hjá því að hin viðtekna skoðun og raunar réttarframkvæmd er sú að atvinnuréttindi njóti verndar skv. 72. gr. stjórnarskrár.² Vissulega er ekki einhugur um hversu víðtæk sú vernd sé, en segja má að menn séu þó 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 atvinnuréttinda þeirra aðila sem voru í greininni og höfðu fjárfest í henni, en þurftu síðan að sæta aflatakörkunum. 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

² S. já t.d. Alþingistíðindi 1989-1990, 352. mál, þskj. 609, Gaukur Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, Úlfjótur 3. tbl. 1968, bls. 172-173 og 176-177, Álitsgerð Sigurðar Líndal og Tryggva Gunnarssonar fyrir sjávaútvegsnefnd 1990, bls. 15-22, Skúli Magnússon, Um stjórnskipulega eignarréttarvernd aflaheimilda, Úlfjótur 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 fiskistofna 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.

auðvitað hvorki afnumin með þeim lögum, öðrum almennum lögum, né nú með einstökum athugasemdum í forsendum Hæstaréttar í Vatneyrarmáli.

4. 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 er um undir lið 3.

Samandregið háttar því svo til að núgildandi fiskveiðistjórnarkerfi er 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 leyðan 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.

Á grundvelli þessara forsendna allra verður svo að meta stjórnskipulegar heimildir til breytinga á núgildandi fiskveiðistjórnarkerfi, m.a. með þeim hætti sem lagt er upp með í álitafnum þeim sem lögð eru nú fyrir undirritaðan.

IV.

Með vísan til alls framangreinds, eru svör undirritaðs við einstökum spurningum, svofellð:

1. **Stæðist það ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, atvinnuréttindi, eignarréttindi og jafnræði að flytja veiðiheimildir yfir í samninga með þeim hætti sem lýst hefur verið hér að framan?**

Undirritaður telur að þrátt fyrir stjórnarskrárvernd atvinnuréttinda fengi það staðist að yfirfæra veiðiheimildir í samninga, a.m.k. í áföngum á lengra tímabili, án þess að það leiði til bótaskyldu. Jafnframt er það mat undirritaðs að það að flytja árlega 1-5% veiðiheimilda hvernar einstakrar útgerðar yfir í samninga sé hlutfallslega innan leyfilegra marka, í þeim skilningi að ekki brjóti í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrár. Sú niðurstaða er þó með þeim fyrirvara að ekki liggur fyrir úttekt á því hvaða rekstrarlegu áhrif slík yfirfærsla kemur til með að hafa á viðkomandi útgerðir og atvinnugreinina í heild, en endanleg ákvörðun um forsendur og fjárhæð gjaldsins hlýtur að ráða þar miklu.

Í annan stað er það niðurstaða undirritaðs að það fengi staðist að ráðstafa heimildunum á nýjan leik með/í sérstökum afnotasamningum. Þannig fæst ekki séð að neitt í gildandi lögum standi þeirri tilhögun í vegi.

Í bréfi yðar er vikið að því að nefnd yðar hafi í starfi sínu m.a. fjallað um hvernig skýra megi betur þau réttindi sem veiðiheimildir núverandi fiskveiðistjórnunarkerfis fela í sér. Í því sambandi er nauðsynlegt að vekja á því athygli að Auðlindanefnd fjallar um álitæfni þessu tengd í niðurstöðum sínum og leggur þá annarsvegar til að í stjórnarskrá verði tekið upp ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum sem ekki séu nú háðar einkaeignarrétti og hinsvegar verði 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða breytt til samræmis við það og að í 3. mgr. 1. gr. verði tekið upp ákvæði um úthlutun/framsal veiðiheimilda gegn gjaldi. Með þessum, hætti verði annarsvegar skilgreint og tekið upp sérstakt form eignarréttar, þjóðareignarréttur og hinsvegar verði í lögnum um stjórn fiskveiða mælt fyrir um heimild til tímabundinnar ráðstöfunar þessara réttinda í formi nytjastofna á Íslandsmiðum og þá þannig að þau njóti verndar sem hver önnur óbein eignarréttindi.³ Eins og vikið verður að síðar telur undirritaður ekki nauðsynlegt, af stjórnskipulegum ástæðum, að taka upp slíkar skilgreiningar í stjórnarskrá til þess að farin verði sú leið sem grein er gerð fyrir í fyrirspurn yðar. Að lagatæknilegum atriðum verður að öðru leyti og nánar vikið í svörum við spurningu 3.

2. Stæðist það áðurnefnd ákvæði stjórnarskrárinnar að veita núverandi handhöfum heimildanna með einhverjum hætti forgangsrétt að samningunum, t.d. í formi forkaupsréttar á fyrirfram ákveðnu verði?

Svo sem kunnugt er og rakið hefur verið er það svo að samkvæmt gildandi fiskveiðistjórnunarkerfi, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990, skal **veiðiheimildum** á þeim tegundum, sem heildarafla er takmarkaður af, úthlutað til einstakra skipa. Hverju skipi skal úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar, **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, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Við ákvörðun aflahlutdeilda í þeim stofnum sem sætt höfðu veiðitakmörkunum skyldi hinsvegar að meginstefnu til miða við úthlutun á árinu 1990, sbr. bráðabirgðaákvæði I., í öðrum tilvikum við aflareynslu á árunum 1987-1989, sbr. bráðabirgðaákvæði II.

Um stjórnskipulegt gildi þessa kerfis hefur nú verið dæmt, sbr. tilvitnuð niðurstaða Hæstaréttar í Vatneyrardómi frá 6. apríl 2000 eða að leggja verði til grundvallar að úthlutun veiðiheimilda, aflahlutdeildar, á grundvelli 7. gr. laga nr. 38/1990 fullnægi jafnræðisreglu 1. mgr. 65. stjórnarskrárinnar og þeim sjónarmiðum um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun atvinnufrelsis samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.

Það er niðurstaða undirritaðs að fyrst að það stenst og byggist á nægilega málefnalegum forsendum að úthluta umræddum aðilum veiðiheimildum endurgjalds- laust, þá hljóti það að sama skapi að standast að úthluta sama hópi veiðiheimildum gegn gjaldi. Forgangs/forkaupsréttur viðkomandi aðila að hinum endurúhlutuðu veiðiheimildum fær því staðist.

³ Álitsgerð Auðlindanefndar, september 2000, einkum bls. 27 og bls. 40-41.

3. Ef slíkur flutningur veiðiheimilda yfir í samninga og forgangsréttur núverandi handhafa að samningum, stenst ákvæði stjórnarskrár, sbr. spurningar 1 og 2, mundi útfærsla reglna þessu að lútandi í almennum lögum vera nauðsynleg og nægjanleg?

Þær lagabreytingar sem huga þarf að eru m.a. eftirfarandi:

- Óhjákvæmilegt sýnist vera, eigi að fara þá leið sem lagt er upp með í fyrirspurn yðar, að gera nauðsynlegar breytingar á 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. 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. Undir svörum við 1. spurningu er að því vikið að í álitserð 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. Vart fæst séð að breyting í þessa veru kalli óhjákvæmilega á stjórnarskrárbreytingar, í þá veru 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. Löggjafinn mundi hinsvegar og undir öllum kringumstæðum teljast bær til að ráðstafa slíkum réttindum og með umræddum hætti, í krafti valdaheimilda sinna og á grundvelli fullveldisréttar síns, og það án þess að kveða þyrfti sérstaklega á um eignarhald þ.a.l. í stjórnarskrá.

Þá yrði að breyta 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 skv. slíkum samningi væru varin af 72. gr. stjórnarskrár, sbr. hinsvegar núgildandi fyrirsmáli 3. ml. 1. gr. laganna um stjórn fiskveiða. Sýnist eðlilegt að í lögum verði sérstaklega fjallað um heimild til úthlutunar veiðiheimilda í slíkum samningum.

- Í annan stað er óhjákvæmilegt að huga að samræmi gagnvart 7. og 8. gr. gildandi laga um stjórn fiskveiða og tilhögun þeirra. Hvað ber að gera við aflaheimildir, aflahlutdeild, í tegundum sem kvótasettar verða síðar? Hvað á að gera við viðbótaraflaheimildir í einstökum tegundum? Er gert ráð fyrir því að gildandi tilhögun, sbr. 7. og 8., gr. laganna, haldist í öllum atriðum, nema varðandi það 1% aflaheimilda, sem árlega verði innkallað af þegar úthlutaðum aflaheimildum? Af fyrirspurn yðar verður hinsvegar ekkert ráðið um þessi atriði þannig að ekki eru efni til þess að taka til þess afstöðu með hvaða hætti breyta þyrfti gildandi lögum.

Um álitafni tengd þessari fyrirspurn vísast jafnframt til svara við spurningu 6, sem að sínu leiti varða mögulegar/nauðsynlegar lagabreytingar. Sérstaklega skal og áréttað að tilhögun sem þessi kann mögulega að kalla á frekari lagabreytingar.

4. Hver yrði eignarréttarleg staða handhafa slíkra samninga, t.d. með tilliti til hugsanlegra breytinga í framtíðinni á lögnum um stjórn fiskveiða?

Eignarréttarleg staða handhafa réttinda skv. slíkum samningi væri án efa þannig að þau réttindi væru varin af 72. gr. stjórnarskrár, sem afnotaréttindi og/eða óbein eignaréttindi, og þau yrðu hvorki afnumin né felld niður með lagabreytingum, nema bætur kæmu þá fyrir. Ríkisvaldið er sem fyrir segir og án efa bært til að standa að því að ráðstafa slíkum réttindum annað tveggja í krafti fullveldisréttar síns eða sem óbeinum eignarréttindum á grundvelli sérstaks stjórnarákvæðis um þjóðareign. Afnotaréttindi sem þannig er ráðstafað/stofnað til með einkaréttarlegum hætti eru varin og verða ekki uppnumin bótaalaust þó svo fiskveiðistjórnarlöggjöfinni yrði breytt. Hitt er annað mál að mögulega væri unnt að hafa uppi fyrirvara annars efnis í viðkomandi samningum.

5. Væri mögulegt að setja skilyrði varðandi umgengni um auðlindina í samninga sem þessa jafnframt ákvæðum um viðurlög við sammingsbrotum, t.d. riftun samninga?

Með samningi sem þessum er verið að ráðstafa tímabundið afnotum veiðiheimilda, afnotum af viðkomandi nytjastofni. Ekki fæst annað séð en að unnt sé, með sambærilegum hætti og í hefðbundnum afnotasamningum (til samanburðar má nefna leigusamninga), að skilyrða þá réttindanotkun sem um er að ræða, sé slíkt í samræmi við gildandi lög og innan eðlilegra marka með tilliti til þeirra réttinda sem um er að tefla. Í fyrirspurn yðar nefnið þér til sögunnar umgengni við auðlindina. Undirritaður fær ekki betur séð en að unnt sé að kveða á um það í afnotasamningi af þessum toga að umgengni við auðlindina skuli vera í nánar tilgreindu samræmi við lög og eftir atvikum ólögbundna en viðurkennda umgengnishætti. Gróf/alvarleg brot geti síðan varðað riftun. Eftir atvikum þyrfti þá hinsvegar að fara fram gagnkvæmt uppgjör með tilliti til þeirrar greiðslu sem á grundvelli sammingsins hefur verið innt af hendi fyrir réttindin.

6. Myndu þær reglur sem nú eru til staðar í lögnum um stjórn fiskveiða um takmarkanir á handhöfn aflaheimilda sbr. 5. gr., takmarkanir á eignaraðild aflahlutdeilda einstakra aðila sbr. 11. gr. a. og framsalstakmarkanir sbr. 12. gr. geta átt við óbreyttar varðandi slíka samninga?

Í þessu samhengi er nauðsynlegt að huga að þeim atriðum sem reifuð eru undir svörum við spurningu nr. 3. Lagalega séð sýnist ekkert standa því í vegi að tilvitnuð ákvæði laganna (5. gr., 11. gr. a. og 12. gr.) gildi með óbreyttum hætti um handhafa réttinda skv. umræddum afnotasamningum. Það sýnist raunar fyrst og fremst vera pólitísk spurning hvort aðrar/breyttar reglur eigi að gilda um réttindi skv. slíkum samningum en aðrar veiðiheimildir, sem eftir atvikum útheimta þá breytingu á viðeigandi lagaákvæðum.

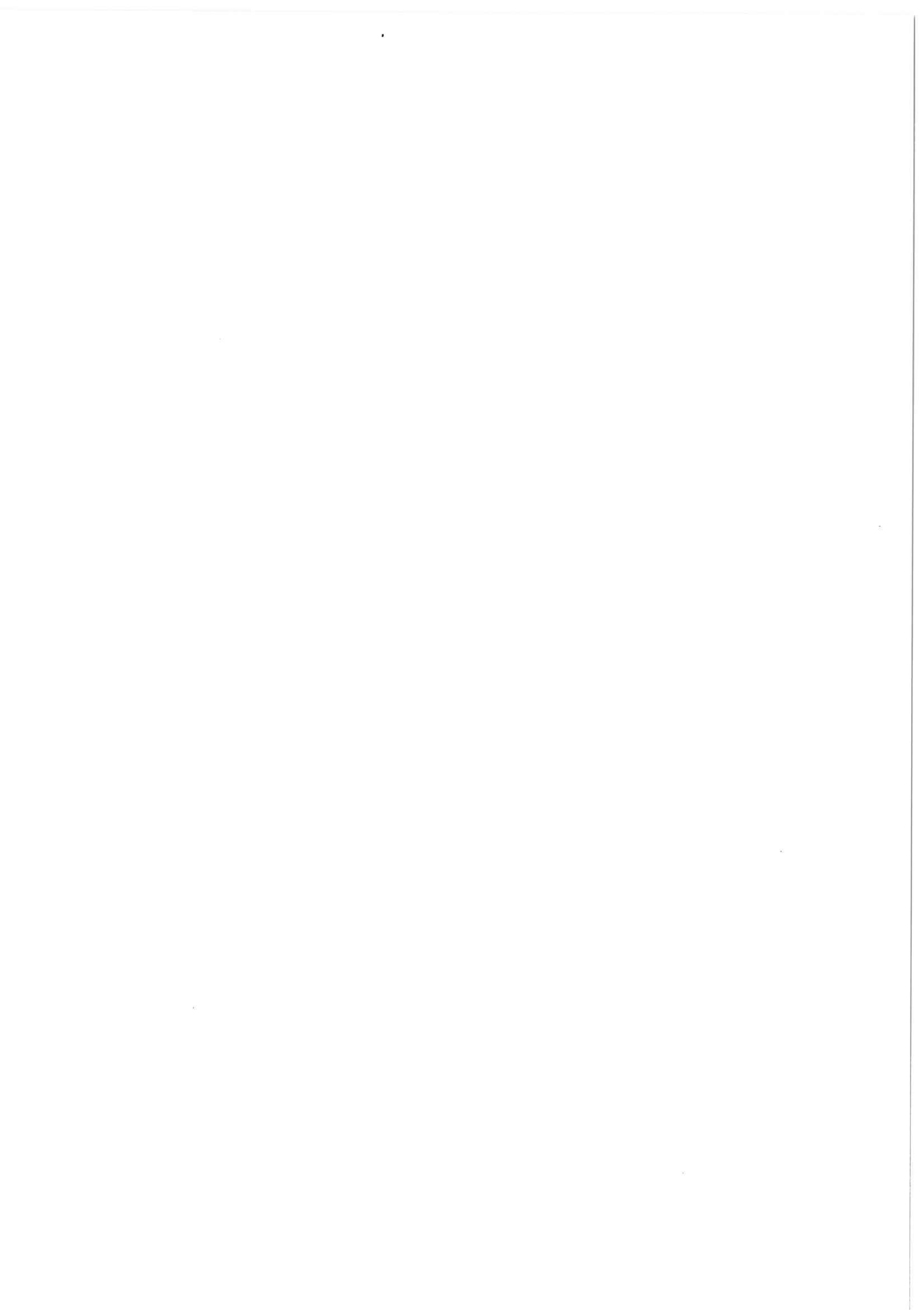
Virðingarfyllst,

Karl Axelsson hrl.

**Skúli Magnússon, lektor
lagadeild Háskóla Íslands**

Um stjórnskipulega vernd fiskveiðiréttar sjávarjarða

**Álit unnið að beiðni nefndar um enduskoðun laga um stjórn fiskveiða í
september 2001**



1. Inngangur

Álitsgerð þessi er tekin saman að beiðni nefndar um enduskoðun laga um stjórn fiskveiða, sem barst með bréfi 31. ágúst 2001, en nefndin starfar í umboði og á ábyrgð sjávarútvegsráðherra. Nánar tiltekið óskaði nefndin rökstuddrar greinargerðar um eftirfarandi atriði:

1. Hverjar eru heimildir eigenda sjávarjarða til veiða úr nytjastofnum innan netlaga jarða sinna og að hvaða marki verða slíkar veiðar takmarkaðar bóttalaust með áskilnaði um veiðiheimildir (kvóta)?
2. Geta eigendur sjávarjarða í einhverjum tilvikum átt rétt til fiskveiða utan netlaga sem telst eign þeirra samkvæmt 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995?

Framangreindum spurningum verður svarað í þeirri röð, sem þær eru settar fram að ofan. Samkvæmt þessu verður fyrst gerð almenn grein fyrir eignarheimildum landeiganda í netlögum jarðar sinnar, en því næst vikið að því að hvaða marki fiskveiðiréttur landeiganda í sjó verður takmarkaður bóttalaust með áskilnaði um veiðiheimildir, sbr. 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Þá verður fjallað um eignarréttarvernd fiskveiðiréttinda í sjó utan netlaga, meðal annars með hliðsjón af veiðum sem stundaðar kunna hafa verið af takmörkuðum hópi manna á afmörkuðum miðum, svo sem af eigendum eða ábúendum sjávarjarða eða manna á þeirra vegum.

Við álitsgerðina í heild ber að gera þann fyrirvara að ekki er fjallað um söguleg efni framur en nauðsynlegt er til skilnings á gildandi rétti. Þá er enn fremur ekki fjallað sérstaklega um veiðar á einstökum svæðum eða staðbundnar venjur, sem mótast hafa um slíkar veiðar. Verður um þessi efni vísað til annarra heimilda eftir því sem ástæða þykir til.

Í álitsgerðinni er heitið fiskveiðiréttur notað yfir hvers konar nýtingu nytjastofna í skilningi 1. mgr. 2. gr. laga nr. 38/1990 og nær það samkvæmt þessu einnig til veiða og annarrar nytja af öðrum sjávardýrum en fiskum. Heitið veiðiheimild (kvóti) er notað yfir fiskveiðirétt manna samkvæmt lögum nr. 38/1990 með sama hætti og gert er í 2. mgr. 7. gr. laganna. Með sjávarjörð er átt við fasteign sem markast að hluta eða í heild af sjó og falla þar með utan hugtaksins fasteignir sem liggja að sjó, en eru allt að einu markaðar af ákveðinni línu í heimildarbréfi, eins og títt er um lóðir í þéttbýli.¹

1 Sjá t.d. dóm Hæstaréttar í dómasafni 1988, bls. 388, þar sem ekki var talið að lóð innan bæjarmarka Ísafjarðarkaupstaðar fylgdi fjara eða landauki sem myndast hafði í fjörunni.

2. Hverjar eru heimildir eigenda sjávarjarða til veiða úr nytjastofnum innan netlaga jarða sinna?

Með hugtakinu fasteign er almennt vísað til ákveðins hluta af yfirborði jarðar og þeirra hluta, lífrænna og ólífrænna, sem teljast í eðlilegu sambandi við hann, til dæmis gróður sem á honum vex, byggingar sem við hann eru varanlega skeyttar, o.s.frv.² Í eignarétti að fasteign felst því hvers konar umráða-, nýtingar- og ráðstöfunarréttur eigandans yfir þeim hlutum sem teljast til fasteignarinnar innan þeirra marka sem þessum rétti eru sett í lögum eða leiða af takmörkuðum eða óbeinum eignarréttindum annarra.³ Eignarétti að fasteign fylgja auk þessa ýmis önnur réttindi, sem standa í meiri eða minni tengslum við fasteignina sjálfa, svo sem réttur til margskonar nýtingar vatns sem um hana streymir og réttur til margskonar veiða sem síðar ræðir nánar.⁴ Réttindi sem þessi eru iðulega nefnd fasteignatengd réttindi.

Um mörk fasteigna í sjó fram er engum settum lagaákvæðum að skipta að íslenskum rétti, enda þótt ýmis ákvæði laga gefi vísbendingar í þessu efni.⁵ Meðal fræðimanna má þó heita almennt viðurkennt að eignarréttur landeiganda nái einnig til fjöru, sem liggur fram af fasteign, en með fjöru er átt við það svæði sem liggur á milli stórstraumsflóðmáls og stórstraumsfjörumáls.⁶ Samkvæmt þessu á eigandi fasteignar almennt einkarétt til þess að nýta þau verðmæti sem teljast hluti fjörunnar, meðal annars sjávargróður og sjávardýr sem liggja á fjörunni eða eru þar botnföst, en slíkur gróður og dýr kunna að teljast til nytjastofna í skilningi laga nr. 38/1990.⁷ Við þennan eignarrétt landeiganda verður þó að gera þann fyrirvara að ýmsar sérreglur gilda um umferð og afnot almennings að fjörunni sem takmarka venjuleg fasteignarréttindi.⁸

Þótt slegið sé föstum eignarétti landeiganda að fjörunni, sem liggur fram af eign hans, er ósagt hvaða réttindi hann hefur til nýtingar þess sjávar sem fellur yfir fjöruna eða enn fjarlægari hlutum sjávarins. Hér koma margvísleg réttindi til skoðunar svo sem rétturinn til að hirða reka, þar á meðal hval- og vogreka, réttur til fugla- og dýraveiða, og réttur til fiskveiða og veiða úr öðrum nytjastofnum. Hér eru aðeins efni til að gera grein fyrir síðastefndum réttindum landeiganda, það er fiskveiðirétti hans í netlögum jarðar sinnar.

2.1. Hugtakið netlög

Í 1. kaþítula rekabálks Jónsbókar segir að hver maður eigi reka allan fyrir sínu landi auk víða ok hvala, sela og fiska, fugla og þara, nema með lögum sé frá komið. Þessi

2 Sjá Ólafur Lárusson, Eignarréttur, Reykjavík 1950, bls. 41.

3 Sjá Gaukur Jörundsson, Eignarréttur I, Reykjavík 1982-1983, bls. 4.

4 Um vatnsréttindi landeiganda er nánar fjallað vatnalögum nr. 15/1923.

5 Hér er einkum vísað til ákvæða Jónsbókar um ýmis margvísleg fjörunyt. Um þetta efni má m.a. vísa til Einars Arnórssonar, Rekalög Jónsbókar, Úlfjótur 1948, 2. tbl. bls. 1 o.áfr.

6 Sbr. Ólafur Lárusson, áður tilv., bls. 45. Í þessu sambandi er almennt vísað til dóms Hæstaréttar í dómasafni 1946, bls. 345, þar sem slegið var föstum eignarétti landeiganda að landauka í fjöru fyrir framan fasteign hans, sbr. einnig Hæstaréttardóm frá 1891 í dómasafni Landsyfírréttar IV, bls. 104 og dóm Landsyfírréttar frá 1915 í dómasafni Landsyfírréttar IX, bls. 551.

7 Þrátt fyrir að mörk fasteigna hafi samkvæmt þessu verið miðuð við fjöruna er í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu miðað við að fasteign fylgi eignarréttur að hafsbötni innan netlaga, þ.e. 115 metra frá stórstraumsfjöruborði. Um netlög er rætt nánar síðar.

8 Sjá t.d. 2. mgr. 25. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999, þar sem öllum er heimiluð tínsla fjörugróðurs til eigin neyslu.

meginregla Jónsbókar er síðan afmörkuð með ýmsum nánari ákvæðum um þessi réttindi landeiganda og takmörk þeirra. Fiskveiðiréttur landeiganda er þannig nánar skilgreindur með vísan til svokallaðra netlaga, en netlög vísa til beltis sjávar fyrir sjávarjörð. Í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar „Um viðreka ok veiði fyrir utan netlög“ er því slegið föstu að allir menn eigi veiði fyrir utan netlög að ósekju. Til samræmis við þetta er síðar kveðið á um veiðirétt landeiganda netlögum sjávar með eftirfarandi reglu:

„Landeigandi á ok flutningar allar ok at varðveita skotmannshlut, ok vágrek alt, ok hvali þá alla er fyrir monnum hlaupa á land, ok veiðar allar í netlögum ok í fjörunni.“⁹

Framangreint ákvæði Jónsbókar hefur aldrei verið fellt úr gildi og er það tekið upp í útgáfu lagasafns frá 1999. Rök má leiða að því að framangreind regla Jónsbókar um veiðar í netlögum hafi aðeins tekið til veiða á fiski og sjávarspendýrum, það er seli og hval, en hafi ekki átt við um fuglaveiðar.¹⁰ Með 3. gr. tilskipunar 20. júní 1849 um veiði á Íslandi var því hins vegar slegið föstu að eigandi fasteignar ætti einn alla dýraveiði og fugla í netlögum sínum með þeim undantekningum, sem nánar var kveðið á um í tilskipuninni, en eins og síðar greinir voru netlög afmörkuð með öðrum hætti í tilskipuninni en gert var í Jónsbók. Í 21. gr. tilskipunarinnar var tekið fram að gildandi reglur um fiskveiðar og hvalveiðar, sem ekki væri breytt með tilskipuninni, skyldu standa óraskaðar fyrst um sinn.¹¹ Felldi tilskipunin því ekki úr gildi framangreinda reglu Jónsbókar að því er varðaði fiskveiðar. Um fuglaveiðar innan netlaga var síðar kveðið sérstaklega í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1954 um fuglaveiðar og fuglafriðun og tilskipuninni breytt til samræmis við það. Um veiðar á dýrum og fuglum gilda nú ákvæði laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum og eru netlög þar skilgreind sem 115 metrar frá stórstraumsfjörumáli.¹² Tilskipunin um veiði á Íslandi hefur þó ekki í heild verið numin úr gildi og er framangreind regla 3. gr. hennar meðal annars enn í gildi.

Meðal fræðimanna hefur um nokkurt skeið verið ágreiningur um hvort eignarheimildir landeiganda yfir netlögum væru svo víðtækar að jafna mætti til fullkomins eignarréttar eða hvort einungis væri um tiltekna afmarkaðar heimildir að ræða. Ágreiningurinn hefur þá raunhæfu þýðingu að ef eigandi telst eiga fullkominn eignarrétt að netlögum sjávar (og væntanlega landinu undir þeim) nýtur hann hvers konar umráða-, nýtingar- og ráðstöfunarheimilda yfir þeim gæðum, sem þar er að finna, innan þeirra marka sem lög kveða á um. Að öðrum kosti á hann aðeins þær heimildir sem honum eru faldar með lögum eða byggjast réttarvenju. Ólafur Lárusson taldi heimildir landeiganda yfir netlögum svo yfirgrípsmiklar að rétt myndi að telja netlögin til eignar hans.¹³ Hins vegar er ekki ljóst hvort Ólafur taldi landeigandann jafnframt eiga eignarrétt að þeim botni sjávarins, sem netlögin náðu yfir.¹⁴ Gaukur

⁹ Hér er notuð útgáfa Jónsbókar frá 1970, sem Ólafur Halldórsson bjó til prentunar og upphaflega var gefin árið 1904 í Óðinsvéum. Sjá bls. 194 til 195.

¹⁰ Sjá nánar Finnur Torfi Hjörleifsson, Hvar eru merki sjávarjarða til hafsins?, Tímarit lögfræðinga 1986, 2. hefti, bls. 125.

¹¹ Orðalag reglunnar „fyrst um sinn“ tengdist fyrirætlunum um frekari setningu reglna um réttindi landeiganda, en þessar fyrirætlunir urðu ekki að veruleika. Um þessi atriði fjallar Tryggvi Gunnarsson í grein sinni „Landamerki fasteigna“, Afmælisrit Gauks Jörundssonar, Reykjavík 1994, bls. 527 o.áfr.

¹² Lögin taka ekki til veiða á hvölum og selum, sbr. 2. mgr. 2. gr. þeirra.

¹³ Áður tilv. rit, bls. 45.

¹⁴ Ef netlög eru miðuð við stórstraumsflóðmál, eins og nánar ræðir síðar, er ljóst er að netlögin geta bæði náð yfir meira eða minna svæði en fjaran (það er svæðið milli stórstraumsflóðmáls og stórstraumsfjörumáls).

Jörundsson, Þorgeir Örlygsson og Tryggvi Gunnarsson hafa að meginstefnu tekið undir skoðun Ólafs, þó með ákveðnum fyrirvörum.¹⁵ Þess er einnig að geta að í síðari tíma löggjöf hefur hugtakið netlög verið notað í tengslum við ýmis önnur réttindi en veiðar, einkum þannig að vísað hefur verið til réttinda landareiganda yfir botni sjávarins sem netlögin ná yfir. Í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og auðlindir í jörðu er heitið eignarland til dæmis skýrt á þá leið að til þess teljist meðal annars landsvæði innan netlaga í stöðuvötnum og í sjó. Á því eigandi fasteignar eignarrétt að auðlindum í sjávarbotni innan netlaga eignarinnar samkvæmt 3. gr. laganna. Virðast lögin þannig byggja á þeirri hugmynd að ekki aðeins eigi landeigandi eignarrétt að því er varðar alla nýtingu þess sjávar sem er í netlögum heldur eigi hann einnig eignarrétt að þeim botni sjávarins sem netlögin liggja yfir.¹⁶

Ýmis rök má færa gegn þeirri skoðun að heimildum landareiganda innan netlaga verði jafnað til fullkomins eignarréttar. Finnur Torfi Hjörleifsson¹⁷ færir til dæmis að því ýmis rök að réttindi landeiganda í netlögum hafi takmarkast við tiltekin afmörkuð réttindi sem kveðið var á um í lögum eða studdust við venju. Af orðalagi tilskipunarinnar um veiði á Íslandi frá 1849 og forsögu hennar verði einnig ráðið að veiðiréttur landareiganda hafi verið rýmkaður út fyrir endimörk fasteignarinnar eða það svæði þar sem eigandinn naut fullkomins eignarréttar. Orðalag og forsaga tilskipunarinnar verði því ekki skýrð á þá leið að litið hafi verið svo á að landeigandi ætti þegar fullkominn eignarrétt að netlögum sjávar.¹⁸

Í þremur nánast samhljóða dómum Hæstaréttar í dómasafni 1996, bls. 2518, bls. 2525 og bls. 2532 var fjallað eignarrétt landeiganda yfir netlögum, en málin voru höfðuð til refsingar ákærðu fyrir brot á ákvæðum veiðitilskipunarinnar frá 1849 með því að hafa lagt grásleppunet innan netlaga tiltekinna jarða. Í dómasafni 1996, bls. 2518, segir eftirfarandi:

“Af fornlögum verður ekki ráðið, að netlög í sjó hafi verið talin háð sömu eignarráðum fasteignareiganda og landið fyrir ofan. Með síðari tíma löggjöf hafa eigendum fasteigna ekki heldur verið veittar allar sömu eignarheimildir yfir netlögum í sjó, sem þeir njóta yfir fasteignum, er að þeim liggja.“

Samkvæmt framangreindu verður að teljast vafasamt að landeigandi eigi meiri réttindi í netlögum sjávar en leiðir af ákvæðum laga eða studd verða við réttarvenju. Við rökstuðning Hæstaréttar ber þó að gera þá athugasemd að málin voru ekki höfðuð til viðurkenningar á eignarrétti landeiganda yfir netlögum, hvorki beint né óbeint, og takmarkaðist úrlausnarefni dómsins því við refsíábyrgð ákærðu. Rökstuðningur Hæstaréttar um eðli eignarréttinda landeiganda yfir netlögum hafði og ekki beina þýðingu fyrir úrslit málsins, enda var veiðiréttur landeiganda í netlögum ótvírátt fyrir hendi að mati réttarins, eins og síðar greinir. Rökstuðningur Hæstaréttar má því kalla

15 Sjá Gaukur Jörundsson, Eignarréttur I, Reykjavík 1982-1983, bls. 37; Þorgeir Örlygsson, Um eignarhald á landi og náttúruauðlindum, Afmælisrit Gauks Jörundssonar, Reykjavík 1994, bls. 555; Tryggvi Gunnarsson, áður tilv. grein í sama riti, bls. 533 o.áfr.

16 Lögin eru að þessu leyti í samræmi við lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, sem takmarka eignarrétt ríkisins við netlög landeiganda. Þess má svo geta að í vatnalögum nr. 15/1923 voru netlög (í ferskvatni) fyrst skilgreind með vísan til eignarréttar að botni, en slík merking virðist nokkuð fjarlæg upphaflegri notkun hugtaksins í Jónsbók sem nær eingöngu til veiða.

17 Hvar eru landamerki sjávarjarða til hafsins?, áður tilv.

18 Einar Jónsson er sammála þessari niðurstöðu Finns í athyglisverðri kandidatsritgerð frá 1998 sem ber heitið „Strandréttur – Réttarsöguleg greining“. Í rigerðinni er fjallað ítarlega um netlög frá réttarsögulegu sjónarmiði þótt þar sé einnig að finna niðurstöður sem hafa hagnýta þýðingu.

útdúring eða svonefnt *obiter dicta* sem hafi ekki bindandi fordæmisgildi við síðari úrlausnir réttarins. Dómurinn gefur þó ótvírætt nokkra vísbendingu um eignarheimildir landeiganda innan netlaga.

Ágreiningur um eðli réttinda landeiganda yfir netlögum, sem liggja fyrir landi hans, hefur enn nokkra þýðingu um afnotaheimildir hans. Hér kemur til skoðunar afnot til reksturs fiskeldis og staðsetningu kvía og nýtingu sjávarfalla til raforkuframreiðslu, svo eitthvað sé nefnt. Í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og auðlindir í jörðu er hins vegar eignarrétti landeiganda að botni sjávarins undir netlögum í raun slegið föstum með einkarétti hans til nýtingar hvers konar auðlinda á þessu svæði, sbr. 3. gr. laganna.¹⁹ Samkvæmt 26. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 hefur landeigandi og einkarétt til tínslu fjörugróðurs í atvinnuskyni innan netlaga. Með lagasetningu síðustu ára hafa því heimildir landeiganda yfir netlögum og botni sjávarins undir þeim verið auknar til muna. Fiskveiðiréttur landeiganda í netlögum er hins vegar meðal þeirra heimilda sem hann hefur frá öndverðu átt samkvæmt íslenskum lögum.

2.2. Fiskveiðiréttur landeiganda í netlögum

Eins og áður greinir kveður Jónsbók á um veiðirétt landeiganda í netlögum sjávar, sem liggja fyrir jörð hans, en slær föstum almennum rétti til fiskveiða utan netlaga. Í 2. mgr. 1. gr. tilskipunar 12. febrúar 1872 fyrir Ísland um síldar- og upsaveiði með nót, sbr. 1. gr. laga nr. 4/1936, segir hins vegar að heimilt sé að veiða með herpinót í netlögum annars manns, og skuli þá gjalda landshlut, 3 af hundraði af veiðinni, enda sé nótinni ekki fest við land né lagt við festar í netlögum. Með hliðsjón af meginreglu Jónsbókar má væntanlega gagnálykta frá ákvæðinu á þá leið að landeigandi eigi einn rétt til annarra fiskveiða innan netlaga og er sú niðurstaða í samræmi við forsendur dóma Hæstaréttar í dómasafni 1996, bls. 2518, bls. 2525 og bls. 2532.

Samkvæmt framangreindu á landeigandi einn fiskveiðirétt innan netlaga jarðar sinnar að frátöldum síldar- og upsaveiði með nót. Fiskveiðiréttur landeiganda er þó aðeins fyrir hendi að því marki sem fiskveiðar eru heimilar samkvæmt gildandi lögum. Í samræmi við þetta eru laxveiðar í sjó, hvort heldur sem er innan eða utan netlaga, almennt óheimilar samkvæmt 14. gr. laga nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði auk þess sem silungsveiði innan netlaga lítur sérreglum.²⁰ Auk þessa er ekki útilokað að einkaaðilar eigi óbein eignarréttindi í netlögum jarðar samkvæmt samningum eða staðbundnum venjum, til dæmis veiðiáttak. Þá takmarkast fiskveiðiréttur landeiganda einnig af almennum reglum um fiskvernd og fiskfriðun og ákvörðunum sem á þeim byggja, sbr. einkum lög nr. 57/1996 um umgengni við nytjastofna sjávar og lög nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Ef um veiðar í atvinnuskyni er að ræða myndi landeigandi jafnframt þurfa að afla sér almenns leyfis til veiða í atvinnuskyni samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 1/1999. Í kafla 3 hér síðar verður rætt nánar um að hvaða marki slíkar takmarkanir verða gerðar í

¹⁹ Það má reyndar sæta nokkurri furðu að netlögin, sem samkvæmt orðanna hljóðan og uppruna sínum, virðast vísa til veiða á fiski og öðrum sjávardýrum með netum á tilteknu svæði, skuli vera látin ná til hvers konar nýtingar sjávarins og botnsins undir honum, eins og gert er í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og auðlindir í jörðu. Þá sýnist einnig merkingarlaust að leggja til grundvallar að mörk fasteigna til sjávar miðist við fjöruna (sbr. áður tilv. dóma Hæstaréttar og Landsyferréttar) ef landeigandi nýtur fullkomins eignarréttar allt að endimörkum netlaga. Um þessi efni er ekki ástæða til að ræða frekar á þessum stað.

²⁰ Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. er þó leyfileg laxveiði í sjó, sem metin var sérstaklega til dýrleika í fasteignamati því er öðlaðist gildi árið 1932 eða tillit var tekið til hennar við ákvörðun fasteignaverðs í því mati. Um veiði silungs gilda reglur nr. 261/1996 um netaveiði göngusilungs í sjó.

lögum án bóta svo og hvernig áskilnaður laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir komi að veiðiréttindum landeiganda í netlögum jarðar sinnar.

2.3. Afmörkun netlaga

Í 2. kapítula rekabálks Jónsbókar eru netlög skilgreind á eftirfarandi hátt:

„En þat eru netlög utast er selnet stendr grunn .XX. möskva djúpt at fjöru ok koma þá upp ór sjá.“²¹

Eins og ráðið verður af orðum ákvæðisins miðast netlög samkvæmt þessu við ákveðna dýpt sjávar en ekki fjarlægð frá landi. Netlög fylgja eyjum og hólum jafnt og fastalandi, enda séu þeir háðir einkaeignarétti landeiganda.²² Þar sem tvær landareignir liggja saman kemur helst til greina að beita löggjöfnun frá 5. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og miða við hornréttu línu frá fjörumáli.

Nokkur vafi er um hvaða dýpt 20 möskva selnet svari til. Lúðvík Kristjánsson telur trúlegt að slíkt net hafi verið 6 álnir á dýpt og miðar þá við skilgreiningu á alin á þeim tíma þegar Jónsbók var rituð.²³ Samkvæmt þessu hefur 20 möskva selnet rist á 2,862 metra dýpi (miðað við að ein alin sé 47,7 sm). Skýring Lúðvíks á lengd 20 möskva selnets styðst við þá atvinnuhætti sem reglan miðaðist við, það er möskvastærð á kópheldum netum, sem hann telur sennilega alla tíð hafa haft um 5 til 6 þumlunga milli hnúta. Tryggvi Gunnarsson rekur hins vegar aðrar heimildir, þar sem fram koma ólíkar skoðanir um skýringu á mælieiningu Jónsbókar og verður að láta við það sitja að vísa til greinar Tryggva um þessi sjónarmið.²⁴ Þótt hér verði talið að skýring Lúðvíks Kristjánssonar á dýptareiningu rekabálks Jónsbókar styðjist við veigamikil rök með hliðsjón af þeim atvinnuháttum sem fjallað er um í bálknum verður samkvæmt þessu ekki fullyrt við hvaða dýpt miða eigi í þessu sambandi.

Hvorki í Jónsbók né öðrum heimildum er til þess tekið við hvaða sjávarföll eigi að miða ákvörðun netlaga. Koma hér tveir kostir til greina, annars vegar að miða við stórstraumsflóðmál og hins vegar stórstraumsfjörumál. Með hliðsjón af aðferðum við veiðar á seli í net, sem ágætlega er lýst af Lúðvík Kristjánssyni, verður að telja ólíklegt að miða eigi við stórstraumsfjörumál. Selnet munu hafa verið lögð á fjörunni og þess beðið að selurinn kæmi inn á flóðinu.²⁵ Samkvæmt þessu hafa netin þá staðið upp á flóðinu og flár þá komið upp úr sjó, eins segir í ákvæðinu. Með hliðsjón af þessu virðist erfitt að hugsa sér að miðað hafi verið við að netin hafi verið lögð í sjó 20 möskva djúpt í sjó þegar fjarað var út þannig að leggja eigi til grundvallar stórstraumsfjörumál.

Í 3. gr. veiðitilskipunarinnar frá 1849 voru netlög skilgreind sem 60 faðmar (112,98 metrar) frá stórstraumsfjörumáli í stað þess að miða við dýpt. Í vatnalögum nr. 15/1923 var miðað við 115 metra netlög jarða í stöðuvötum. Í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1954 um fuglaveiðar og fuglafriðun er einnig miðað við 115 metra frá

21 Í landbrigðaðætti Staðarhólsbókar kemur efnislega sama regla fram: „Allir menn eiga að veiða fyrir utan netlög að ósekju ef vilja. Þar eru netlög yst í sæ er selnet stendur grunn, tuttugu möskva djúpt af landi eða af skeri og komi flóð upp að fjöru, þá er þinur stendur grunn. En fyrir það utan á hver að veiða að ósekju er vill.“ Grágás II., bls. 514. Sambærileg regla kemur fram í landbrigðaðætti Konungsbókar. Grágás I.b., bls. 125.

22 Ólafur Lárússon, áður tilv., bls. 45.

23 Íslenskir sjávarhættir, 1 bindi, Reykjavík 1980, bls. 202-203.

24 Landamerki fasteigna, áður tilv., bls. 519-535.

25 Um þetta atriði er fjallað ítarlega í áður tilv. kandidatsritgerð Einars Jónssonar. Sjá einkum bls. 51 til 53.

stórstraumsfjörumáli við ákvörðun netlaga í sjó. Hefur það viðmið verið notað við síðari lagasetningu.²⁶

Samkvæmt framangreindu hefur í síðari tíma löggjöf verið miðað við ákveðna lengd frá stórstraumsfjörumáli við skilgreiningu netlaga í stað þess að leggja til grundvallar dýptareiningu Jónsbókar. Eins og áður greinir hefur hins vegar ákvæði Jónsbókar aldrei verið felld úr gildi, hvorki að því er varðar fiskveiðirétt í netlögum né skilgreiningu á netlögum sjálfum. Að mati Einars Arnórssonar var þrátt fyrir þetta rétt að miða ákvörðun netlaga samkvæmt Jónsbók, að því leyti sem hún taldist enn gilda, einnig við 60 faðma í samræmi við veiðitilskipunina.²⁷ Þessari skoðun hefur nú verið hnekkt með dómum Hæstaréttar í dómasafni 1996, bls. 2518, bls. 2525 og bls. 2532, sem áður greinir. Á bls. 2520 í dómasafni segir þannig eftirfarandi um afmörkun netlaga með hliðsjón af fiskveiðum:

„Með veiðitilskipun 1849 var tekin upp ný afmörkun netlaga á þann veg, að þau skyldu miðast við tiltekna fjarlægð frá stórstraumsfjörumáli. Innan þeirra, svo markaðra, skyldi fasteignareigandi einn eiga tilteknar heimildir, sbr. 1. gr. tilskipunarinnar. Með löggjöf eftir það hefur fasteignareigendum ekki með ótvíræðum hætti verið veittur einkaréttur til veiði sjávarfiska í netlögum, sem miðist við fjarlægð frá stórstraumsfjörumáli. Ákvæði 2. kapítula rekabálks Jónsbókar um afmörkun netlaga, sem miðast við sjávardýpi, hafa heldur ekki verið felld úr gildi með ákvörðun löggjafans, þótt þau hafi hins vegar ekki verið tekin upp í útgáfu lagasafns 1919 og eftir það. Alls er óvíst um, hvert sjávardýpi er á þeim stað, er ákærði lagði net sín. Ber með vísan til 45. gr. laga nr. 19/1991 að sýkna hann af broti á 3. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 1849, sbr. 11. gr. sömu tilskipunar.“

Samkvæmt framangreindu er ótvírætt að við ákvörðun netlaga með hliðsjón af fiskveiðirétti landeiganda ber að miða við dýptarreglu Jónsbókar, en ekki fjarlægðarreglu veiðitilskipunarinnar og síðari laga. Hvað varðar ýmis önnur mikilvæg réttindi landeiganda innan netlaga gildir hins vegar almennt reglan um 115 metra frá stórstraumsfjörumáli.

Samkvæmt framangreindu ber að afmarka netlög sjávarjarðar með hliðsjón af fiskveiðirétti samkvæmt reglu 2. kapítula rekabálks Jónsbókar. Hins vegar er nokkur vafi um hvaða dýpt Jónsbók kveður á um svo og hvort miða eiga dýpt við stórstraumsflóðmál eða stórstraumsfjörumál. Hvað varðar síðargreinda álitafnið kæmi til greina að lögjafna frá reglu veiðitilskipunarinnar og annarra laga þannig að miðað yrði við stórstraumsfjörumál. Með hliðsjón af þeim atvinnuháttum sem regla Jónsbókar studdist við virðist þó eðlilegra að miða við stórstraumsflóðmál. Því má svo við bæta að færa má að því rök að regla Jónsbókar ákveði aðeins ystu mögulegu mörk netlaga (sbr. orðalagið „þat eru netlög utast“), en eiginleg netlög jarða ákveðist síðan af staðbundnum venjum um veiðar á hverjum stað. Slík niðurstaða væri þó líklega til þess fallin að æra óstöðugan við afmörkun netlaga sjávarjarða og skilgreiningu fiskveiðiréttinda landeiganda.

26 Sbr. t.d. náttúrverndarlög nr. 44/1999 og lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

27 Rekalög Jónsbókar, áður tilv.

2.6. Niðurstaða um heimildir eigenda sjávarjarða til veiða úr nytjastofnum innan netlaga jarða sinna

Samkvæmt því sem að framan greinir njóta landeigendur ótvírætt einkaréttar til fiskveiða innan netlaga sinna. Samkvæmt fordæmum Hæstaréttar verða netlög jarðar ekki ákveðin með hliðsjón af fjarlægðarreglu veiðitilskipunar fyrir Ísland frá 1849 eða síðari lagasetningu sem miðast við 115 metra frá stórstraumsfjöruborði þegar um er að ræða fiskveiðirétt. Verður því enn sem fyrr að ákveða netlög í þessu sambandi á grundvelli dýptarreglu 2. kapítula rekabálks Jónsbókar. Við ákvörðun netlaga með hliðsjón af fiskveiðum leikur hins vegar vafi á því við hvaða dýpt beri að miða svo og hvort miða beri við stórstraumsfjörumál eða stórstraumsflóðmál.

3. Verður fiskveiðiréttur landeiganda í netlögum takmarkaður með áskilnaði um veiðiheimildir samkvæmt lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða?

Fiskveiðiréttur eiganda í netlögum sjávar fyrir landi hans felur í sér sjálfstæð fjárhagslega verðmæt réttindi. Þessi réttindi eru þó svo nátengd umráðum og afnotum viðkomandi fasteignar að þau má kalla fasteignatengd. Réttindi sem þessi teljast ótvírætt til eignarréttar í skilningi 72. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Nægir því til stuðnings að benda á að almennt er viðurkennt að veiðiréttur í ám og vötnum, sem tengdur er fasteignum með sambærilegum hætti, njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Samkvæmt þessu verður að huga að því hvaða takmarkanir séu heimilar á veiðirétti landeiganda í sjó innan netlaga jarðar hans án þess að bætur komi til.

3.1. Almennar takmarkanir

Þrátt fyrir friðhelgi eignarréttarins samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár er almennt viðurkennt að eigandi verði að þola bótalaust ýmsar almennar takmarkanir á réttindum sínum sem leiða af lögum. Hér er einkum um að ræða takmarkanir sem koma niður á mörgum og hafa aðeins óverulegar fjárhagslegar skerðingar í för með sér. Slíkar takmarkanir eru yfirleitt nefndar almennar takmarkanir eignarréttinda.

Við mat á því hvort takmarkanir eru innan bótaskyldra marka hefur almennt verið litið til fleiri atriða og þau vegin og metin í heild. Þannig hefur verið til þess litið hversu langt eignarskerðing gengur, meðal annars með tilliti til þess hvort lagðar eru jákvæðar eða neikvæðar skyldur á eiganda. Í þessu sambandi getur einnig haft þýðingu hvort einhverjum öðrum séu fengnar þær heimildir sem eigandi er sviptur. Jafnræðissjónarmið hafa ríka þýðingu þannig að eignarskerðing sem gengur jafnt yfir alla sem eru í sambærilegri stöðu telst síður bótaskyld en skerðing sem aðeins kemur niður á einum eða afmörkuðum hópi manna. Þá skiptir tilgangur eignarskerðingar máli, t.d. hvort henni er ætlað að vernda mikilvæga hagsmuni almennings eða einkaaðila.²⁸

Öruggt er að heimilt er að takmarka fiskveiðar innan netlaga með margskonar hætti án þess að bótaskylda stofnist samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Dæmi um slíkar takmarkanir myndu vera ýmsar reglur um veiðarfæri, möskvastærð og veiðidaga sem ætlað er að tryggja vöxt og viðgang nytjastofnanna í samræmi við

²⁸ Ítarlegustu íslensku umfjöllunina um þetta efni er að finna í riti Gauks Jörundssonar, Um eignarnám, Reykjavík 1969, sbr. einkum bls. 367 til 404.

markmið 1. gr. laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða og 1. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Áskilnaður 5. gr. laga nr. 38/1990 um leyfi til veiða í atvinnuskyni telst einnig örugglega innan heimilla marka eftir þá breytingu sem gerð var á ákvæðinu með 1. gr. laga nr. 1/1999. Má orða þetta svo að í framangreindum atriðum verði landeigandi að lúta sömu reglum og aðrir þeir sem stunda sjávarútveg um veiðiaðferðir, veiðitíma og opinber leyfi.

Hafa ber í huga að almennar takmarkanir, sem við allar venjulegar aðstæður gefa ekki tilefni til bótaskyldu samkvæmt eignarréttarákvæðinu, geta komið svo þungt niður á tilteknum aðila að álitamál vakni um bótaskyldu. Til hliðsjónar má benda á 1. mgr. 96. gr. laga nr. 76/1970, sbr. 7. gr. laga nr. 63/1994, sem fjallar um bætur vegna banns við tiltekinni veiðiaðferð:

„Nú hefur veiðieigandi, er veiði átti áður en lög þessi komu til framkvæmda, misst hana að mestu eða öllu fyrir þá sök, að löggin fyrirmuna honum að nota þá veiðiaðferð, er hann áður mátti einni við koma, og á hann þá kröfu til skaðabóta eftir mati, sbr. [95. gr.]“

Svipuð sjónarmið gætu átt við ef lög og reglur um fiskveiðar í sjó útilokuðu veiðiaðferðir sem nýttar hefðu verið í netlögum tiltekinnar jarðar og aðrar aðferðir kæmu þar ekki til greina. Takmarkanir á fiskveiðirétti landeiganda í sjó innan netlaga sem reistar eru á framangreindum sjónarmiðum þykja hins vegar ekki gefa tilefni til ítarlegrar umfjöllunar um hugsanlegan bótarétt með hliðsjón af því hversu ólíklegt er að þær teljist bótaskyldar samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

3.2. Áskilnaður um veiðiheimildir samkvæmt lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða

Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 verða veiðar úr þeim tegundum sem sæta heildaraflatakmarkunum ekki stundaðar án veiðiheimilda, það er aflamarks sem úthlutað er á hverju veiðitímabili á grundvelli aflahlutdeildar. Samkvæmt lögum nr. 38/1990 helst aflahlutdeild óbreytt milli ára og er því í raun varanlegur réttur handhafa hennar til reglulegrar úthlutunar aflamarks. Sambærilegur áskilnaður kemur fram í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 57/1996 um umgengni um nytjastofna sjávar. Lög nr. 38/1990 gilda um veiðar úr nytjastofnum innan íslenskrar fiskveiðilandhelgi sem sérlög gilda ekki um, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna, en til fiskveiðilandhelgi Íslands telst hafsvæðið frá fjöruborði að ytri mörkum efnahagslögsögu Íslands.²⁹

Ákvæði laga nr. 38/1990 um takmörkun heildarafla styðjast við nauðsyn þess að takmarka heildarafla úr ákveðnum tegundum í þeim tilgangi að stuðla að viðgangi þeirra og hámarka afrakstursgetu þeirra. Slíkar takmarkanir á heildarafla eru og ótvírætt heimilar gagnvart ákvæðum stjórnarskrárinnar.³⁰ Hins vegar verður að gæta þess að skerðingar á hagsmunum einstaklinga, sem af slíkum takmörkunum leiðir, séu reistar á efnislegum mælikvarða, svo að jafnræðis sé gætt.³¹ Samkvæmt þessu ber að taka tillit til þess hvort einhverjir aðilar eigi meiri hagsmuna að gæta en aðrir, svo sem

²⁹ Um þróun reglna um fiskveiðistjórn og einkenni veiðiheimilda hef ég áður rætt ítarlega í greininni „Um stjórnskipulega vernd aflaheimilda“, Úlfjótur 1997, bls. 587, einkum bls. 590 o.áfr. Um þetta efni má vísa til Sigurðar Lfndal, Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar, Afmælisrit Davíðs Oddssonar, Reykjavík 1998, bls. 781 o.áfr.

³⁰ Sjá dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/2000, ákærvaldið gegn Birni Kristjánssyni, o.fl. (Vatneyrardómur), sbr. einkum II. kafla dómsins.

³¹ Sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/200, áður tilv.

ef þeir hafa atvinnu af þeim fiskveiðum sem nauðsyn ber til að takmarka. Að þessu leiðir einnig að skylt er að taka tillit til þess ef tilteknir aðilar eiga lagalegan sérrétt til tiltekinna veiða, svo sem áður greinir um veiðirétt landeiganda innan netlaga jarðar sinnar.

Lög nr. 38/1990 verða ekki skilin á annan veg en að þau taki til veiða í sjó jafnt innan netlaga sjávarjarða sem utan. Tekur því áskilnaður 2. mgr. 7. gr. laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir til veiða innan netlaga þegar um er að ræða tegundir bundnar heildaraflatakörkunum. Með þessum áskilnaði laganna er landeigendum almennt fyrirmunað að stunda veiðar í atvinnuskyni úr þeim stofnum sem bundnir eru heildaraflatakörkunum án veiðiheimilda samkvæmt lögnum. Í þeim tilvikum, þar sem slíkar veiðar hafa verið stundaðar innan netlaga jarðar hefur því áskilnaður laganna það í för með sér að þær eru í raun óheimilar nema aflað sé veiðiheimilda með kostnaði sem getur verið verulegur. Í annan stað má leiða að því rök að þar sem slíkar veiðar hafa ekki verið stundaðar, en þær þó mögulegar og raunhæfar, hafi áskilnaður laganna allt að einu skert verðmæti fasteignarinnar með skerðingu á lagalegum sérrétti til veiða sem við hana er tengdur.

Fyrirkomulag laga nr. 38/1990 um skiptingu leyfilegs heildarafla í varanlegar framseljanlegar veiðiheimildir styðst við það mat að sú hagkvæmni, sem leiði af varanleika veiðiheimilda og heimildum til framsals þeirra, leiði til arðbærrar nýtingar fiskstofna fyrir þjóðarbúið í samræmi við markmið 1. gr. laga nr. 38/1990.³² Þótt reglur laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir eigi samkvæmt þessu rót sína í nauðsyn þess að takmarka heildarafla verður þeim ekki jafnað til almennra skerðinga sem styðjast við fiskvernd, svo sem reglur um veiðarfæri, veiðitíma og þess háttar, sem almennt verða gerðar bótalaust. Með öðrum orðum verður ekki á því byggt að skerðing veiðiréttar landeiganda innan netlaga jarðar sinnar grundvallist sem slík á fiskverndun heldur verður fremur að vísa til efnhagslegra og hagfræðilegra sjónarmiða. Myndi öðru máli gilda ef leyfilegum hámarksafla væri ekki skipt í einstaklingsbundnar veiðiheimildir, enda ættu landeigendur þá þess kost að nýta sér sérrétt sinn til veiða innan netlaga, eftir atvikum á þeim tíma sem veiði væri leyfð.³³

Samkvæmt framangreindu er ljóst að framangreindur áskilnaður laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir skerðir verulega eignarréttarverndaðan sérrétt landeiganda til veiða í netlögum sínum þegar um er að ræða veiðar í atvinnuskyni úr tegundum bundnum heildaraflatakörkunum. Verður ekki hjá því komist að telja að skerðing sem þessi á stjórnarskrárvernduðum eignarréttindum sé bótaskyld samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Mat á því hvort til bótaskyldu hafi stofnast í einstöku tilviki er hins vegar háð fleiri atriðum.

Í fyrsta lagi verður að gefa því gætur að þær veiðar, sem stundaðar hafa verið í netlögum eða raunhæft er að stunda þar, þurfa ekki að vera úr stofnum bundnum heildaraflatakörkunum. Ef um er að ræða veiðar á öðrum tegundum hefur áskilnaður laga nr. 38/1990 að sjálfsögðu ekki í för með sér tjón fyrir landeiganda. Einnig ber að hafa í huga að veiðar á ufsa og síld eru skildar undan veiðirétti landeiganda tilskipun 12. febrúar 1872 fyrir Ísland um síldar- og upsaveiði með nót sem áður greinir. Í annan stað ber að hafa í huga að veiðar í netlögum kunna ekki að hafa verið stundaðar eða hafa verið raunhæfar í öðru skyni en í tómslundum til eigin neyslu. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 4. gr. laga nr. 105/1996, eru slíkar veiðar almennt heimilar án leyfis eða veiðiheimilda. Í tilvikum þar sem veiðar takmarkast við veiðar til eigin neyslu samkvæmt framangreindu væri ekki að telja að landeigandi hefði orðið fyrir

32 Sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 12/200, áður tilv.

33 Ef fiskveiðum væri þannig stýrt með sóknartakmörkunum væri mjög ólíklegt að landeigendur gætu krafist bóta fyrir skertan fiskveiðirétt, enda væri þeim þá heimilar veiðar innan netlaga jarða sinna á ákveðnum tímum.

skerðingu vegna áskilnaðar laganna um veiðiheimildir. Að lokum má færa að því rök í einstökum tilvikum að reglur um úthlutun veiðiheimilda hafi tekið nægilegt tillit til hagsmuna landeigenda, sem stundað hefur veiðar í netlögum jarðar sinna, líkt og annarra útgerðarmanna með reglum um ákvörðun aflahlutdeildar. Verður vikið að þessu atriði hér síðar.

3.3. Reglur um veiðar krókabáta og aðrar veiðar

Af hagnýtum ástæðum er ef til vill líklegast að fiskveiðar innan netlaga, sem á annað borð eru stundaðar á bátum, fari fram á svokölluðum krókabátum, það er bátum undir 6 brúttótonnum sem stunda veiðar með línu og handfærum. Um veiðikerfi krókabáta og þróun þess má vísa til álitsgerðar Sigurðar Líndal og undirritaðs frá nóvember 2000 sem unnin var fyrir Landsamband smábátæigenda og lögð mun hafa verið fram fyrir nefndinni. Eins og þar er nánar lýst gera nógildandi lög ráð fyrir því að krókabátar muni frá og með 1. september 2001 annars vegar stunda veiðar með framseljanlegum sóknardögum, en hins vegar á grundvelli aflahlutdeildar, sem að meginstefnu verður framseljanleg þeirra á milli. Leyfi til veiða með sóknartakmörkunum verða bundin við þá sem stundað hafa veiðar með dagatakmörkunum í tíð eldri laga, en leyfi til að stunda veiðar með krókaafلامarki verða væntanlega veitt öllum þeim sem fullnægja almennum skilyrðum 5. gr. laga nr. 38/1990, sbr. 1. gr. laga nr. 1/1999, enda munu þeir þá þurfa að afla sér veiðiheimilda (krókaafلامarks) frá þeim eigendum krókabáta sem ákveðin hefur verið aflahlutdeild samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laga nr. 1/1999.³⁴

Eftir gildistöku laga nr. 1/1999 getur landeigandi aflað sér nýs krókabáts án þess að tekin sé úr notkun eða „úreltur“ annar krókabátur að ákveðinni stærð. Með öðrum orðum þarf landeigandi, sem hyggst stunda veiðar í netlögum jarðar sinnar með línu eða handfærum, ekki að greiða sérstaklega fyrir krókaleyfi. Hann getur þá einnig stundað veiðar úr tegundum sem ekki eru bundnar heildaraflatak mörkunum með sama hætti og gilt hefur um 6 brúttótonna báta og stærri. Að því er varðar veiðar úr tegundum, sem bundnar eru heildaraflatak mörkunum, eiga hins vegar sömu sjónarmið við og rakin voru að framan um veiðar stærri báta. Aðstaðan varðandi veiðar krókabáta virðist því í öllum atriðum vera sambærileg því sem áður greinir.

Um hrognkelsaveiðar gilda sérreglur samkvæmt reglugerð nr. 75/1998 um hrognkelsaveiðar.³⁵ Veiðarnar eru háðar sérstöku leyfi og er aðeins heimilt að veita þeim bátum leyfi sem rétt áttu til þeirra á vertíðinni 1997. Í þessum tilvikum er ljóst að landeiganda eru óheimilar hrognkelsisveiðar í netlögum sínum nema hann hafi stundað þær á umræddu viðmiðunartímabili eða afli sér slíks leyfis með kaupum af aðila sem hefur slíkt leyfi. Er því hér um sambærilega takmörkun á veiðirétti landeiganda að ræða og um tegundir bundnar heildaraflatak mörkunum.³⁶

Lög nr. 38/1990 og aðrar reglur um fiskveiðar í sjó miðast við veiðar á bátum, en láta ósagt um veiðar sem stundaðar eru frá landi án aðstoðar báts. Líklega munu slíkar veiðar í atvinnuskyni vera næsta óraunhæfar þótt ekki verði fullyrt um það atriði hér. Þrátt fyrir þögn laga nr. 38/1990 um þetta atriði verður væntanlega að telja að slíkar veiðar séu háðar almennum reglum laganna, meðal annars að því er varðar

34 Sjá nánar reglugerð nr. 628/2001 um veiðar dagabáta fiskveiðiárið 2001/2002

35 Þessir bátar eru ekki krókabátar samkvæmt þeirri skilgreiningu sem hér er lögð til grundvallar þar sem þeir stunda veiðar með netum. Þótt oft séu þessi bátar undir sex brúttótonnum og einnig með krókaleyfi þarf svo ekki að vera í öllum tilvikum.

36 Um stjórnskipulegt gildi áskilnaðar sem þessa má vísa til áðurtilv. álitsgerðar Sigurar Líndal og Skúla Magnússon.

áskilnað þeirra um almennt veiðileyfi og veiðiheimildir. Þar sem veiðileyfum og veiðiheimildum verður aðeins úthlutað á skip verður væntanlega að líta svo á að veiðar í netlögum í atvinnuskyni sem eingöngu eru stundaðar frá landi án þess að viðkomandi búi yfir skipi séu óheimilar. Er það sjálfstætt álitaefni hvort þessi takmörkun á veiðirétti feli í bótaskylda skerðingu á eignaréttindum landeiganda sem ekki þykir ástæða að ræða hér sérstaklega.

3.4. Mat á tjóni landeigenda vegna niðurfalls veiðiréttar

Ef skerðingum á veiðirétti landeiganda innan netlaga verður jafnað til eignarnáms er skylt að bæta landeiganda tjón hans fullu verði, eins og það er orðað í 72. gr. stjórnarskrár. Við mat á hugsanlegu tjóni landeiganda vegna skerðingar á veiðirétti hans í netlögum jarðar sinnar gildir sú meginregla að hann verður að sýna fram á tjón sitt gagnvart framangreindum skerðingum. Hér kemur aðeins til skoðunar fjárhagslegt tjón, enda er eignarréttarákvæði stjórnarskrár aðeins sett til verndar fjárhagslegum hagsmunum.

Tvenns konar aðstæður koma hér til skoðunar. Annars vegar að landeigandi hafi stundað ákveðnar veiðar í atvinnuskyni í netlögum sem honum eru fyrirbúnaðar samkvæmt gildandi reglum ef hann aflar sér ekki veiðiheimilda. Hins vegar að engar veiðar í atvinnuskyni hafi verið stundaðar í netlögum jarðar, en eigandi telji að slíkar veiðar kynnu að vera raunhæfar og hafa fjárhagslega þýðingu. Verður fyrst vikið að síðargreinda tilvikinu.

3.4.1. Engar veiðar í atvinnuskyni hafa verið stundaðar í netlögum jarðar

Eins og áður greinir ber að hafa í huga umfang þeirra skerðinga sem leiða af áskilnaði laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir. Veiðiheimilda er aðeins krafist við veiðar úr tegundum bundnum heildaraflatakmarkunum og koma því aðeins mögulegar veiðar úr þeim stofnum til skoðunar. Í annan stað heimila lög nr. 38/1990 veiðar í tómsundum til eigin neyslu. Verður að telja líklegt að í mörgum tilvikum takmarkist raunhæfar veiðar í netlögum við slíkar nýttjar þótt erfitt sé að fullyrða um það hér. Að lokum verður að sýna fram á að tiltekna veiðar, sem framangreindar reglur um fiskveiðistjórn útiloka, séu raunhæfar með þeim aðferðum sem lög leyfa þannig að þýðingu hafi fyrir fjárhagslegt gildi viðkomandi fasteignar. Hafi veiðimöguleikar sem þessir aðeins mjög takmarkaða eða óvissa þýðingu fyrir verð fasteignarinnar er ekki hægt að slá föstu tjóni landeiganda í þessu efni. Í öllum tilvikum gæti bótafjárhæð ekki farið fram úr kostnaði við að afla varanlegra veiðiheimilda, sem nauðsynlegar væru til að nýta umrædd veiðiréttindi.³⁷

Það getur ekki alfarið komið í veg fyrir hugsanlegan bótarétt landeiganda þótt veiðar hafi ekki verið stundaðar í atvinnuskyni í netlögum jarðar hans. Hins vegar hefur slík staðreynd þá augljósu þýðingu að mjög erfitt getur reynst að sýna fram á fjárhagslegt gildi tiltekinnar veiða sem landeigandi telur nú að stunda megi í atvinnuskyni í netlögum hans. Sönnun á tjóni í tilvikum sem þessum yrði hins vegar óhjákvæmilega háð mati á hverju og einu tilviki.

³⁷ Samkvæmt þessu er annars vegar hægt að miða við gangverð fasteignar en hins vegar enduröflunarverð á umræddum rétti.

3.4.2. veiðar í atvinnuskyni hafa verið stundaðar í netlögum jarðar

Við setningu reglna um fiskveiðistjórn hefur jafnan verið tekið ríkt tillit til hagsmuna þeirra sem þegar hafa tekið upp tiltekna veiðar. Hefur úthlutun veiðiheimilda verið miðuð við aflareynslu á tilteknu árabili þannig að starfandi útgerðarmenn yrðu fyrir sem minnstri röskun vegna upptöku kvótakerfis í tilteknum veiðum. Sambærileg sjónarmið eiga við veiðar krókabáta og veiðar á hrognkelsi, þar sem veiðirétturinn hefur verið bundinn við þá sem stunduðu veiðar á ákveðnum tímabilum. Um þróun kvótakerfisins, úthlutun veiðiheimilda og veiðar krókabáta verður að öðru leyti að vísa til annarra heimilda.³⁸

Samkvæmt framangreindu má almennt gera ráð fyrir því að þegar hafi verið tekið tillit til fjárhagslegra hagsmuna landeiganda af veiðum í atvinnuskyni innan netlaga, ef þeim hefur verið að skipta á síðustu árum. Í þessum tilvikum er landeigandi því í sambærilegri stöðu og aðrir þeir sem stundað hafa fiskveiðar í atvinnuskyni og þurft hafa að þola takmarkanir á atvinnuréttindum sínum vegna upptöku kvótakerfis í fiskveiðum. Með öðrum orðum verður að gera ráð fyrir því að ef landeigandi hefur stundað veiðar úr tegundum bundnum heildaraflatak mörkunum í netlögum sínum í atvinnuskyni hafi veiðireynsla hans verið metin til veiðiheimilda samkvæmt þeim reglum sem gilt hafa um það efni. Landeigandi hefur þá getað nýtt sér sérrett sinn til veiða innan netlaga að því marki sem veiðiheimildir hans hafa staðið til.

Að öllu virtu virðist mjög ólíklegt að eigandi lands, þar sem stundaðar hafa verið veiðar í atvinnuskyni í netlögum, hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni vegna áskilnaðar laga um veiðiheimildir úr tilteknum tegundum og eiga sambærileg sjónarmið einnig við um veiðar krókabáta og veiðar á hrognkelsi. Hins vegar er ekki unnt að útiloka að umræddar reglur laga nr. 38/1990 hafi komið svo þungt og óvenjulega niður á einstökum aðilum að talið yrði að um bótaskylda skerðingu væri að ræða. Eiga í þessu efni við sömu sjónarmið um skerðingar á fiskveiðirétti innan netlaga og utan netlaga, en um síðagreinda atriðið er rætt hér síðar.

3.4.3. Fyrning bótaréttar

Reglur um fiskveiðistjórn og fiskverndun hafa um árabil takmarkað veiðar í atvinnuskyni með áskilnaði um veiðiheimildir og sérstök leyfi, en þróun þessara reglna verður ekki rakin sérstaklega hér. Telja verður að hugsanlegar bótakröfur landeiganda vegna framangreindra skerðinga hafi orðið gjaldkræfar í skilningi 1. mgr. 5. gr. laga nr. 14/1905 um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda þegar þær reglur, sem útilokuðu tiltekna veiðar, tóku gildi. Þær reglur sem hér er um að ræða voru flestar settar til afmarkaðs tíma, allt til setningar laga nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða þegar hvers konar veiðar í atvinnuskyni urðu háðar leyfum og veiðiheimildum í þeim tegundum sem sættu heildaraflatak mörkunum, en auk þess var fjöldi krókabáta takmarkaður með leyfum. Lög nr. 38/1990 tóku gildi 1. janúar 1991. Leggja verður til grundvallar að fjárkröfur gegn íslenska ríkinu vegna hugsanlegra skerðinga á veiðirétti innan netlaga fyrnist á 10 árum samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga nr. 14/1905. Þó aðeins sé miðað við gildistöku laga nr. 38/1990, sem gildi tóku 1. janúar 1991, virðist samkvæmt þessu mjög ólíklegt að fyrir hendi séu ófyrndar kröfur vegna bótaskyldra skerðinga á rétti landeiganda til veiða í atvinnuskyni innan netlaga.

³⁸ Sjá t.d. grein Skúla Magnússonar, Um stjórnskipulega vernd aflaheimilda, áður tilv., og áður tilv. álitserð Sigurðar Línadal og Skúla Magnússonar að því er varðar veiðar krókabáta.

3.4. Niðurstaða um skerðingar á veiðirétti landeiganda innan netlaga jarðar sinnar

Réttur landeiganda til veiða innan netlaga jarðar sinnar nýtur ótvírætt verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár. Samkvæmt þessu verður landeigandi ekki sviptur þessum rétti til veiða nema gegn bótum. Þær reglur um fiskveiðistjórn og fiskvernd sem settar hafa verið á síðstu áratugum hafa augljóslega haft í för með skerðingar á veiðiréttindum landeiganda. Þessar skerðingar eru þó í flestum tilvikum svo almennar og viðrhlutalitlar að þær geta ekki varða bótum samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Lög nr. 38/1990 banna hins vegar veiðar í atvinnuskyni úr tegundum bundnum heildaraflatakörkunum án veiðiheimilda sem einungis verður aflað með kaupum eða leigu af þriðja aðila. Með þessum áskilnaði laganna er landeiganda því í raun fyrirbunað að nýta sér réttindi til fiskveiða sem tilheyra jörð hans og haft geta fjárhagslega þýðingu. Verður að telja að þessum áskilnaði verði jafnað til eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Bótaskylda í einstökum tilvikum er 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 verður að líta til fleiri atriða.

Í fyrsta lagi verður að sýna fram á að tiltekna veiðar hafi farið fram eða gætu farið fram í netlögum jarðar með þeim aðferðum sem lög heimila. Sýna yrði fram á að slíkar veiðar hafi verið svo miklar eða gætu verið svo miklar að þær gætu farið fram í atvinnuskyni, enda eru veiðar í tómsundum til eigin neyslu með handfærum áfram heimilar samkvæmt gildandi lögum. Í annan stað yrði að færa rök fyrir því að veiðar væru nú útilokaðar vegna áskilnaðar laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir, sérreglna laganna um krókabáta eða annarra sérreglna, svo sem reglna um veiðar á hrognkelsi. Verður í þessu sambandi að hafa í huga að áskilnaður um veiðiheimildir tekur aðeins til veiða úr tegundum bundnum heildaraflatakörkunum.

Þegar veiðar hafa verið stundaðar í netlögum jarðar í atvinnuskyni með reglubundnum hætti hefur það líkurnar með sér að þegar hafi verið tekið tillit til fjárhagslegra hagsmuna landeiganda við úthlutun veiðiheimilda. Landeigandi hefur þá getað stundað veiðar sínar áfram í skjóli úthlutaðra veiðiheimilda sinna og nýtt sér sér rétt sinn til veiða í netlögum jarðar sinnar. Þótt veiðar í atvinnuskyni úr tegundum bundnum heildaraflatakörkunum hafi ekki verið stundaðar í netlögum jarðar er 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, væntanleg þannig að gangverð fasteignarinnar í heild teldist skert. Þar sem landeiganda er unnt að afla nauðsynlegra veiðiheimilda með kaupum eða leigu getur tjón hans aldrei numið hærri fjárhæð en kostnaður við slíka öflun.

Að síðustu ber að hafa í huga hvenær stofnast hefur til bótaréttar og krafa landeiganda orðið gjaldkræf, en í því efni ber að miða við það tímamark þegar umræddar skerðingar gengu í gildi. Að virtum þeim tíma sem liðinn er frá því þær reglur, sem hér er um að ræða, gengu í gildi verður að teljast ólíklegt að fyrir hendi séu ófyrndar kröfur vegna bótaskyldra skerðinga á fiskveiðiréttindum landeiganda innan netlaga jarðar hans.

Samkvæmt öllu framangreindu er fræðilega ekki hægt að útiloka bótarétt landeiganda vegna skerðinga laga á fiskeiðirétti innan netlaga sjávarjarða. Af þeim ástæðum sem að framan greinir verður 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.

4. Geta eigendur sjávarjarða í einhverjum tilvikum átt stjórnarskrárverndaðan rétt til fiskveiða utan netlaga?

Eins og áður greinir hefur sú meginregla gilt á Íslandi að öllum væru heimilar veiðar utan netlaga, sbr. 2. kafítula rekabálks Jónsbókar.³⁹ Innan netlaga hafa landeigendur hins vegar haft einkarétt til veiða, eins og nánar greinir hér að framan. Samkvæmt þessu hafa fiskveiðar við Íslandsstrendur frá fornu fari aðeins verið háðar svokölluðum almennarétti – hverjum þeim sem ráðið hefur yfir farkosti og veiðarfærum hefur verið heimil veiði utan netlaga sjávarjarða.⁴⁰

Þótt almennaréttur til fiskveiða utan netlaga hafi samkvæmt þessu verið meginregla íslensks réttar allt frá öndverðu er ósagt um hvernig þessi réttur var nýttur. Ljóst er að aðgengi að miðum var víða háð því að menn ættu kost á höfn eða lendingu, en slíkir staðir tilheyrðu oft ákveðnum jörðum og voru þannig í einkaeign. Var nauðsynleg aðstaða í landi fyrir bát og menn þannig oft háð einkaeignarétti tiltekins landeiganda, enda þótt hann ætti engu meiri rétt til miðanna, sem róíð var á, en aðrir. Hér eru að öðru leyti ekki efni til að ræða sérstaklega hvernig sjósókn hefur verið háttáð á Íslandi og verður um það efni að vísa til annarra heimilda.⁴¹

4.1. Um einkamið og sérréttindi til veiða utan netlaga

Á hámiðöldum tíðkaðist það í Noregi að einstakar jarðir eða byggðarlög hefðu einkarétt til einstakra miða. Frá síðari tímum eða frá 18. öld eru jafnvel til þinglýst bréf frá Lofoten og Varangursfirði þar sem slík réttindi koma fram.⁴² Talið er að meginreglan um óheftan almennarétt til fiskveiða hafi ekki unnið sér að fullu fastan sess í Noregi fyrr en á 19. öld og þá vegna áhrifa frá ríkjandi viðhorfum í rétti meginlands Evrópu og framförum í siglingatækni og veiðiaðferðum.⁴³ Frá öðrum löndum eru einnig til heimildir um að ákveðnir menn eða hópar manna hafi talið sig eiga einkarétt til ákveðinna miða.⁴⁴

39 Í landbrigðapætti Staðarhólsbókar segir þannig eftirfarandi: „Allir menn eiga að veiða fyrir utan netlög að ósekju ef vilja. Þar eru netlög yst í sæ er selnet stendur grunn, tuttugu möskva djúpt af landi eða af skeri og komi flóð upp að fjöru, þá er þinur stendur grunn. En fyrir það utan á hver að veiða að ósekju er vill.“ Grágás II., bls. 514. Sambærileg regla kemur fram í landbrigðapætti Konungsbókar. Grágás I.b., bls. 125.

40 Regla Jónsbókar og sambærileg reglu Grágásar hefur almennt verið skýrð á leið að sjórinn hafi verið almenningur í samræmi við tilvísun 52. kap. landsleigubálks Jónsbókar til almenninga „hið ytra“, en ákvæðið Jónsbókar hljóðar svo í fullri lengd: „Svo skulu almenningar vera sem að fornu hafa verið, bæði hið efra og hið ytra; en ef menn skilur á, kallar annarr sér, annarr afrétt eða almenning þá festi sá lög fyrir er sér kallar og stefni þing er menn eigu því máli að skipta.“ Af ýmsum ástæðum verður að teljast harla ólíklegt að með almenningum hið ytra sé átt við hafið, enda giltu sérstakar reglur um nytja almenninga sem tæplega verða samrýmdar nytjum hafsins. Má færa að því rök að almenningar hið ytra séu tiltekna fjöru og strandsvæði. Án tillits til þess hvort rétt telst að flokka hafið sem almenning gildi almennaréttur um fiskveiðar óskorað. Hefur þetta álitamál því enga þýðingu um réttindi manna til fiskveiða.

41 Um þetta efni má vísa til meginrits Lúðvíks Kristjánssonar, Íslenskir sjávarhættir 1.-5. bindi, Reykjavík 1980 til 1986.

42 Sjá NOU 1986:6, bls. 44.

43 Sjá t.d. Austenå, Eigendomsrett til og Disosisjonrett over land og vatn i strandsona, og jord, Lov og rett, 1983, bls. 4.

44 Hér eru hafðar í huga ýmsar heimildir um veiðar frumbyggja, t.d.. Maoría í Nýja Sjálandi og Sama í Noregi, sem ekki er kostur að ræða hér.

Þrátt fyrir ákvæði Jónsbókar þau er lýst er hér að framan má á Jónsbókartímabilinu finna heimildir um mið sem eingöngu ákveðnir aðilar máttu nýta með tilteknum hætti. Í riti Lúðvíks Kristjánssonar, Íslenskir sjávarhættir, segir frá því að á Vestfjörðum hafi þeir sem fiskuðu á legulóðir, sem algengast var á vorvertíð, átt mið sem aðrir máttu ekki leggja á.⁴⁵ Segir enn fremur að stundum hafi menn friðlýst sér legumið og var þá friðlýsing lesin upp í kirkju eða á þingfundi. Lúðvík rekur friðlýsingu Lokinhamra við Arnarjörð sem hann segir að gæti verið frá ofanverðri 18. eða byrjun 19. aldar.⁴⁶ Í friðlýsingunni segir að friðlýsendur ætli sér ekki að drottna svo yfir fiskiblessan þeirri, sem guði mætti þóknast að gefa undir land vort, að aðrir en þeir hafi þess engin not heldur tryggja virðing við regluna að ekki legðu menn lóðir sínar fyrir annarra manna landi. Í friðlýsingunni virðist þannig meginreglan um frjálsa veiði utan netlaga áréttuð, en á því byggt að án tillits hennar sé óheimilt að leggja lóðir fyrir annars manns landi. Reglan um að menn leggi ekki lóð sín fyrir annarra manna landi virðist fyrst getið á seinni hluta 16. aldar, en lóð virðast þá þegar hafa verið orðin nokkuð algeng veiðitæki.⁴⁷ Reglan kemur fram í Grundardómi Jóhanns höfuðsmanns Buchholts frá 10. júní 1581 um lóðir á Snæfellsnesi og einnig í Löggréttudómi frá árinu 1625 um lóðir fyrir annars manns landi.⁴⁸

Vafasamt er að áður nefndar heimildir veiti vísbendingu um almenna reglu í þá veru að einstakir menn, landeigendur eða byggðarlög hafi getað krafist einkaafnota af ákveðnum miðum á grundvelli langvarandi reglubundinnar notkunar eða staðbundinnar venju. Dómunum virðist eingöngu stefnt gegn nýrri veiðiaðferð sem með réttu eða röngu er talin skaða aðra sem stunda veiðar á tilteknum miðum.⁴⁹ Um nýtingu almennaréttar, svo sem almennaréttar til fiskveiða, gildi sú meginregla, og gildir enn, að nýting réttarins mátti ekki vera öðrum til tjóns sem sama lagalega rétt áttu til veiðanna.⁵⁰ Framangreindir dómur svo og áður nefnd friðlýsing verða því best skýrð á þá leið að tiltekin skaðleg nýting almennaréttar til veiða (lóðarlögn) sé óheimil á þeim miðum þar sem aðrir stunda venjulega veiðar sínar með hefðbundnum aðferðum.

Samkvæmt framangreindu verður ekki talið að eiginleg einkamið hafi verið fyrir hendi á Íslandi eða litið hafi verið á ákveðin mið sem eignir tiltekinna jarða eða byggðarlaga. Hefði slík niðurstaða og verið berlegu í ósamræmi við reglu Jónsbókar um almennarétt til veiða. Samkvæmt þessu verður að ganga út frá því að eigendur sjávarjarða hafi nýtt mið á sama lagalega grundvelli og aðrir, það er samkvæmt reglu Jónsbókar um almennarétt til veiða utan netlaga. Verður því að huga nánar að því hvort nýting almennaréttar geti í einhverjum tilvikum talist til eignarréttinda samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár.

45 Íslenskir sjávarhættir, 3. bindi, bls. 190-191, Reykjavík 1983.

46 Sjá einnig Sóknarlýsing Barðastrandasýslu og Vestfjarða, bls. 45, þar sem segir að við Lokinhamra leggi hver lóðir sínar, hvar honum er lýst - Þar megi ei aðkomumenn leggja á.

47 Þorvaldur Thoroddsen, Saga fiskveiðanna við Ísland, Fjórar ritgjörðir, bls. 70, Kaupmannahöfn 1924.

48 Alþingisbækur, I. bindi, bls. 432-435 og II. bindi, bls. 122.

49 Þannig segir í fyrrgreindum Grundardómi að bændur í Eyrarsveit á Snæfellsnesi hafi kvartað við höfuðsmann að þeir hefðu fengið stóran skaða af þessari lóðarlögnunni svo þeim hefði ekki gagnast þar að róa fyrir þeim mönnum sem lóðir hefðu haft né annar þeirra útvegur á Hjallasandi og orðið þaðan að rýma. Einnig kvörtuðu bændur yfir því að fiskigangur forðaðist þeirra sveit og að allir vinnumenn vildu ráðast til þeirra sem brúkuðu lóðir þannig að búandi menn ættu í vandræðum með hjú sín því hver maður vildi ráða sér sjálfur í móti Piningsdómi.

50 Verður sú meginregla meðal annars ráðin af ýmsum ákvæðum Jónsbókar um nýtingu almenninga.

4.2. Sérstök nýting almennaréttar – stjórnarskrárvernd atvinnuréttinda

Almennt er talið að almennaréttur og önnur réttindi sem þorri almennings eða óafmarkaður fjöldi manna nýtur, falli ekki undir eignarhugtak 72. gr. stjórnarskrár. Hafa slík réttindi og ekki sjálfstætt fjárhagslegt gildi eða geta gengið kaupum og sölum.⁵¹ Samkvæmt þessu voru heimildir eigenda sjávarjarða til fiskveiða utan netlaga jarða sinna ekki verndaðar af eignarréttarákvæði stjórnarskrár þegar byrjað var að takmarka fiskveiðar í sjó með áskilnaði um veiðiheimildir. Gilti samkvæmt þessu það sama um stjórnarskrárvernd fiskveiðiréttar eigenda sjávarjarða og allra annarra sem áttu fiskveiðirétt utan netlaga.

Þótt almennaréttindi verði almennt ekki talin njóta stjórnskipulegrar eignarréttarverndar hefur allt að einu verið talið að í undantekningartilvikum hafi einstakir aðilar hagnýtt sér þessi réttindi á svo sérstakan hátt, að rök standi til að um sé að ræða eign þeirra í skilningi stjórnarskrárinnar. Nýting almennaréttinda þykir þá hafa skapað svo sterk tengsl milli ákveðins aðila og einhverra gæða að jafna megi til þess að njóti lagalegs réttar til þeirra.⁵² Með öðrum orðum hefur þessi aðili þá svo sérstaka stöðu samanborið við aðra sem njóta sama lagalega réttar að skylt er að taka tillit til raunverulegra hagsmuna hans sem byggja á þessum rétti. Þeir hagsmunir sem hér koma helst til greina eru fjárhagslegir hagsmunir sem bundir eru af atvinnu, starfi eða rekstri atvinnutækja. Í þeim tilvikum sem maður hefur nýtt sér ákveðin verðmæti á grundvelli almennaréttar er þannig ljóst að skerðing þessa réttar mun koma ólíkt þyngra niður á honum en öðrum. Helgast þetta af því að þeir sem stunda atvinnustarfsemi hafa yfirleitt fest fé sitt í eignum, tækjum, menntun, þekkingu og vinnuafli.⁵³ Þeir fjárhagslegu hagsmunir, sem tilteknir aðilar hafa því mega áfram stunda þau störf eða þá atvinnu, sem þeir hafa tekið upp, eru yfirleitt með réttu eða röngu nefndir atvinnuréttindi.⁵⁴

Hafa ber í huga að atvinnuréttindi geta stuðst við sérstakt leyfi eða löggildingu stjórnvalda. Hins vegar geta atvinnuréttindi í framangreindum skilningi grundvallast einvörðungu á almennarétti til einhvers starfsemi eða iðju þannig að um engin lagaleg sérréttindi til einhverra gæða sé að ræða.⁵⁵ Hátaði einmitt svo um fiskveiðar utan netlaga í atvinnuskyni allt fram á síðustu áratugi, eins og áður greinir.

4.2.1. Stjórnarskrárvernd atvinnuréttinda

Að íslenskum rétti er sú skoðun almennt viðurkennd að atvinnuréttindi njóti verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar.⁵⁶ Hins vegar hefur fræðimenn nokkuð greint á um hverjar

⁵¹ Gaukur Jörundsson, Um eignarnám, bls. 78.

⁵² „[E]n så særpreget og konkret tilknytting till den gjenstanden at den nærmer sig en rettighet.“ C.A. Fleischer, § 105, bls. 137, Oslo 1971. Svipuð sjónarmið koma fram hjá Gauki Jörundssyni, áður tilv., Um eignarnám, bls. 81 og hjá Sigurði Línald og Tryggva Gunnarsyni, áður tilvitnuð álitserð, bls. 15.

⁵³ Sjá nánar Sigurð Línald, Nytjastofnar á Íslandsmiðum – sameign þjóðarinnar, Afmælisrit Davíðs Oddssonar, Reykjavík 1998, bls. 781, sjá einkum bls. 790.

⁵⁴ Með atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár er hins vegar átt við frelsi manna til að mega velja sér starfa eftir því sem efni og ástæður gefa tilefni til.

⁵⁵ Um þetta efni má almennt vísa til Sigurðar Línald og Þorgeirs Örlygssonar, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, birt í áfangaskýrslu Auðlindanefndar í mars 1999, bls. 107 o.áfr.

⁵⁶ Sbr. t.d. Ólaf Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, Reykjavík 1978, bls. 445 og Gauk Jörundsson, Stjórnskipuleg vernd aflahæfis, atvinnuréttinda og atvinnufrelsis, Úlfjótur 1969, bls. 174 og Sigurð Línald, Stjórnkerfi búvöruframleiðslunnar, Reykjavík 1992, bls. 51-52. Hér skal einnig minnt á að 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópuráðs, sbr. lög nr. 62/1994, hefur verið talin ná til atvinnuréttinda. Í málinu Van Marle gegn Hollandi var talið réttlætlanlegt að endurskoðandi væri sviptur atvinnuréttindum sínum vegna nýrrar löggjafar

takmarkanir eða skerðingar á atvinnuréttindum væru heimilar án þess að bætur kæmu fyrir. Í þessu sambandi hefur verið greint á milli ýmissa atvinnuréttinda þannig að talið hefur verið að réttindi, sem jafna mætti til hefðbundinna eignarréttinda, nytu meiri verndar að þessu leyti en önnur. Hefur þá einkum verið litið til þess að ýmis atvinnuréttindi sem byggðu á sérstöku leyfi eða löggildingu fælu í sér einkaheimild til ákveðinnar starfsemi. Slík réttindi er einnig nokkuð auðvelt að meta til fjár þegar þau eru ekki persónubundin heldur framseljanleg að meira eða minna leyti.⁵⁷

Íslensk dómafrankvæmd styður þá niðurstöðu að atvinnuréttindi njóti eignarréttarverndar. Í málum sem risu vegna afnáms réttar til áfengissölu í kjölfar bannlaganna⁵⁸ svokölluðu hafnaði Landsyfirréttur því að atvinnuréttindi féllu undir eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Var í því sambandi engu talið skipta þótt tiltekin réttindi styddust við leyfisbréf enda yrðu slík leyfi að teljast háð því skilyrði að umræddur rekstur væri leyfður í landinu. Hæstiréttur Dana, sem jafnframt var Hæstiréttur Íslands, taldi hins vegar áfengisbannið vera aðeins beiting af heimild þeirri, er löggjafarvaldið hefði til þess að setja almennar reglur um atvinnumál og gæti áfrýjandi því ekki byggt skaðabótakröfu á eignarréttarákvæði stjórnarskrár.⁵⁹ Hefur þessi dómur Hæstaréttar almennt verið túlkaður á þá leið að lagt hafi verið til grundvallar að umrædd réttindi nytu eignarréttarverndar þó svo að takmarkanirnar hafi verið álitnar innan heimilla marka.⁶⁰ Í dómi Hæstaréttar í dómasafni 1964, bls. 573, var deilt um bætur vegna laga nr. 32/1951 um bann við sundmarðareldi. Með dómi Hæstaréttar var ríkissjóður dæmdur til að greiða bætur vegna tjóns á eignum fyrir eldi sundmarða. Um bótakröfu vegna atvinnuspjalla vísaði rétturinn hins vegar til þess að umrædd atvinnustarfsemi hefði verið bönnuð hér á landi sökum hættu þeirrar og spjalla, er sundmerðir, er úr haldi sleppa, yllu. Þótti að svo vöxnu máli eigi efni til að bæta atvinnuspjöll vegna banns laganna. Í dómi Hæstaréttar í dómasafni 1996, bls. 3002, var deilt um bætur vegna skerðingar á rétti til beingreiðslna (fullvirðisrétti) vegna mjólkurframleiðslu. Í forsendum dómsins segir eftirfarandi:

„Samkvæmt því, er áður segir, hafði löggjafinn í 30. grein laga nr. 46/1985 heimilað stjórnvöldum að ábyrgjast mjólkurframleiðendum fullt verð, sem ákveða skyldi á ákveðinn hátt, fyrir magn mjólkur, sem semja átti um við Stéttarsamband bænda. Samkvæmt 35. gr. laganna átti síðan að ákvarða um beitingu þessara heimilda í reglugerð. Með samningunum við Stéttarsamband bænda, sem gerðir voru samkvæmt þessari heimild, og eftirfarandi reglugerðum voru höft sett á atvinnuréttindi bænda, en jafnframt sköpuðust takmörkuð réttindi þeim til handa, sem höfðu fjárhagslega þýðingu. Samkvæmt grunnreglum 67. og 69. gr. stjórnarskrárinnar, sem þá giltu um eignarrétt og atvinnufrelsi, urðu þau réttindi ekki síðar felld niður nema með heimild í settum lögum og þar ekki takmörkuð nema samkvæmt almennri reglu, þar sem jafnræðis væri gætt. Ekki verður fallist á, að stjórnvöld hafi getað farið með þetta vald nema að fenginni ótvíræðri heimild almenna löggjafans.“

en hins vegar talið að viðskiptavild hans væri eign í skilningi eignarréttarákvæðis sáttmálans. Í Tre traktörer a/b. gegn Svíþjóð var leyfi til áfengissölu talið vera eign í sama skilningi.

⁵⁷ Sjá einnig umfjöllun Norænna fræðimanna, þar sem svipuð sjónarmið koma fram: N. Cohn, Hvorvidt vilde et alkoholforbud medføre erstatningspligt overfor de næringsgivende?, Juridisk tidskrift 1915, bls. 722-723; Henrik Zhale, Menneskerettigheder 3, Kaupmannahöfn 1989; Alf Ross og Ole Espersen, Dansk Statsforfatningsret 2, bls. 651-652, Kaupmannahöfn 1980.

⁵⁸ Sbr. Lyfrd. X:20 og X:603 og einnig IX:809, X:601.

⁵⁹ Sbr. Lyfrd., X.: 601-602.

⁶⁰ Um stjórnskipulega vernd aflahæfis, Úlfjótur 1968, bls. 182.

Samkvæmt framangreindu má telja víst að atvinnuréttindi njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.⁶¹ Af dómaframkvæmd verður hins vegar einnig sú ályktun dregin að þessi vernd sé fremur takmörkuð og almennar skerðingar, þar sem jafnræðis sé gætt, muni yfirleitt ekki skapa íslenska ríkinu bótaskyldu samkvæmt eignarréttarákvæðinu. Við þessa niðurstöðu ber þó að gera þann fyrirvara að hafa þarf hliðsjón af eðli þeirra réttinda sem eru skert hverju sinni. Með einföldun má segja að því sambærilegri sem atvinnuréttindi séu hefðbundnum eignarréttindum, því ríkari verndar njóti þau. Atvinnuréttindi, sem bundin eru við fastmarkaðan fjölda aðila, metin verða til peninga og eru framseljanleg, ættu þannig að meginstefnu að njóta sambærilegrar eignarréttarverndar og hefðbundin eignarréttindi. Atvinnuréttindi sem ekki styðjast við nein lagaleg sérréttindi verða hins vegar skert í meira mæli án þess að bótaskylda stofnist.

4.2.2. Eignarréttarvernd fiskveiðiréttar sem atvinnuréttar

Eins rætt er hér að framan grundvölluðust fiskveiðar við Ísland utan netlaga um aldaskið á meginreglu Jónsbókar um almennarétt til fiskveiða. Samhliða upptöku kvótakerfis í fiskveiðum hafa því risið spurningar um vernd atvinnuréttinda þeirra sem stunduðu útgerð þegar þessar skerðingar tóku gildi. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að við lagasetningu um fiskveiðistjórn hefur mjög verið leitast við að virða atvinnuréttindi þeirra sem þegar stunduðu fiskveiðar með því að miða úthlutun aflaheimilda við aflareynslu skipa á ákveðnu tímabili.

Í dómi Hæstaréttar í dómasafni 1998, bls.137 (Siglfirðingur ehf.) var fjallað um úthlutun aflaheimilda í úthafskarfa utan við fiskveiðilögsögu íslenska ríkisins. Í dóminum var því slegið föstu að sú almenna aðferð að miða úthlutun við aflareynslu væri eðlileg og réttmæt og til þess fallin að tryggja jafnræði þeirra sem stunduðu viðkomandi veiðar. Af dóminum verður ályktað að skylt hafi verið að taka tillit til hagsmuna umræddrar útgerðar þegar teknar voru upp varanlegar veiðiheimildir (kvóta) í veiðum sem áður höfðu aðeins verið háðar heildaraflatakmarkunum. Af dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 í máli nr. 12/2000, ákærvaldið gegn Birni Kristjánssyni (Vatneyrardómur) og fleirum má einnig álykta að rétt sé að virða atvinnuréttindi þeirra, sem þegar stunda fiskveiðar, þegar fiskveiðiheimildum í tegundum, sem nauðsynlegt er að takmarka heildarafla í, er úthlutað.

Að virtum framangreindum viðhorfum í löggjöf og dómaframkvæmd þykir mega slá því föstu að fiskveiðiréttindi í sjó hafi notið eignarréttarverndar sem atvinnuréttindi þeirra, sem þegar stunduðu útgerð, þegar takmarkanir laga um fiskveiðistjórn voru teknar upp. Með hliðsjón af því hversu ríkt tillit var tekið til hagsmuna útgerðarmanna verður þó tæplega talið að bótaskyld skerðing hafi átt sér stað á atvinnuréttindum þeirra. Raunar hefur löggjöf um fiskveiðistjórn nú um árabíl verið harðlega gagnrýnd fyrir það að of mikið tillit hafi verið tekið til þessara hagsmuna með því að varanlegum aflaheimildum hafi verið skipt á milli þeirra einna sem stunduðu veiðar á ákveðnu tímabili án þess að tekið hafi verið tillit til hagsmuna

⁶¹ Um aðra dóma má vísa til Sigurðar Línal og Þorgeirs Örlygssonar, Um nýtingu fiskistofna og töku gjalds fyrir nýtingu þeirra, birt í áfangaskýrslu Auðlindanefndar í mars 1999, bls. 107 o.áfr. Í þessu sambandi má einnig vísa til dóms Hæstaréttar 9. nóvember 2000 í máli nr. 218/2000, Ísfélag Vestmannaeyja hf. gegn íslenska ríkinu. Í dóminum var ekki á það fallist að niðurstaða Hæstaréttar 3. desember 1998 um efnisinntak þágildandi 5. gr. laga nr. 38/1990 yrði skýrð á þann hátt að tilkall útgerðarmanna fyrir gildistöku laga nr. 1/1999 til að mega endurnýja og stækka skipaflota sinn án takmarkana af hálfu löggjafarvaldsins gæti notið eignarréttarverndar stjórnarskrárinnar.

þeirra sem ekki stunduðu veiðar. Var málatilbúnaður ákærðu í svokölluðu Vatneyrarmáli einmitt reistur á þessum sjónarmiðum.

Samkvæmt framangreindu má segja að löggjafinn hafi við þær umfangsmiklu breytingar sem átt hafa sér stað í fiskveiðistjórn á síðustu áratugum þurft að feta einstígi milli eignarréttarverndar atvinnuréttinda útgerðarmanna annars vegar og atvinnufrelsis og almenns jafnræðis þegnanna hins vegar. Í áðurgreindum Vatneyrardómi var því slegið föstu að úthlutun varanlegra veiðiheimilda á grundvelli veiðireynslu hefði ekki raskað jafnræði þegnanna til að nýta sér atvinnufrelsi sitt samkvæmt 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár, sbr. 3. gr. og 13. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995. Dómur Hæstaréttar í dómasafni 1998, bls.137, gefur hins vegar almenna vísbendingu í þá átt að skerðing fiskveiðiréttar í sjó með úthlutun veiðiheimilda standist eignarréttarákvæði með tilliti til atvinnuréttinda útgerðarmanna þegar úthlutun er miðuð við veiðireynslu á ákveðnu tímabili.

Þótt almennt verði talið að upptaka kvótakerfis í fiskveiðum í sjó hafi ekki raskað atvinnuréttindum útgerðarmanna þannig að varðað hafi bótaskyldu samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár verður að hafa í huga að ekki er útilokað að þær skerðingar, sem af þessum reglum leiddu, hafi komið óvenjulega þungt niður á einstökum aðilum. Hér koma til dæmis til greina tilvik þar sem reglur um úthlutun veiðiheimilda hafa ekki tekið nægilegt tillit til frátafa vegna bilana, endurnýjunar skipa, o.s.frv. Ekkert dómsmál hefur þó verið höfðað á slíkum grundvelli frá því veiðiheimildum var fyrst úthlutað í botnfiski með reglugerð nr. 44/1984 um stjórn botnfiskveiða 1984.⁶² Með hliðsjón af því að með lögum nr. 38/1990 var veiðiheimildum úthlutað varanlega í þeim tegundum, sem nauðsynlegt hefur þótt að takmarka heildarafla í, verður að teljast ólíklegt að slík mál verði yfirleitt höfðuð fyrir íslenskum dómstólum. Væru slíkar kröfur og líklega fallnar niður fyrir fyrningu með hliðsjón af því að löggin tóku gildi 1. janúar 1991. Hvað varðar breytingar á veiðikerfi krókabáta og vernd atvinnuréttinda eigenda þeirra má enn á ný vísa til áður nefndrar álitsgerðar Sigurðar Línadal og undirritaðs frá nóvember 2000.

4.2.3. Eignarréttarvernd fiskveiðiréttinda landeigenda utan netlaga

Eins og áður greinir nutu landeigendur ekki meiri lagalegs réttar til fiskveiða utan netaga jarða sinna en íslenskir ríkisborgarar almennt. Samkvæmt þessu verður ekki talið að staða landeiganda hafi verið annars eðlis en annarra útgerðarmanna að því er varðaði eignarréttarvernd atvinnuhagsmuna þeirra af fiskveiðum utan netlaga. Samkvæmt framangreindu kæmi bótaréttur landeigenda einungis til greina í þeim tilvikum sem hann hefur stundað útgerð og reglur um úthlutun veiðiheimilda hafa með einhverjum hætti tekið ónógt tillit til hagsmuna hans þannig að hann hafi orðið fyrir þungbærari skerðingu en aðrir sem stunduðu sambærilega starfsemi. Eins og áður segir yrði jafnframt að sýna fram á að slík krafa væri ófyrnd, en það hlýtur að teljast ólíklegt miðað við gildistöku þeirra reglna sem hér um ræðir.

⁶² Nokkrar kvartanir í þessa veru voru bornar upp við Umboðsmann Alþingis. Sjá sérstaklega ÁUA 1991:145 og ÁUA 1992:257. Umboðsmaður tók fram í niðurstöðum sínum að honum væri ekki ætlað að fjalla um stjórnskipulegt gildi laga sem Alþingi setti.

4.3. Stjórnskipuleg eignarréttarvernd með hliðsjón af veiðum á tilteknum miðum

Hér er að framan er fjallað um skerðingar á fiskveiðirétti í sjó vegna almennra aflatakmarkana og skiptingu leyfilegs heildarafla í varanlegar veiðiheimildir. Skerðingar á möguleikum manna til að stunda fiskveiðar geta hins vegar einnig hlotist af því að ákveðin mið, sem þeir hafa nýtt, séu skert af manna völdum. Hér koma til greina ýmsar veiðiaðferðir sem geta haft í för með sér tjón á vistkerfi sjávarins auk ýmissar starfsemi sem fram fer á hafi úti, svo sem vinnsla olú, jarðefna, lagning neðansjárstrengja, svo eitthvað sé nefnt. Þegar tjón verður á miðum sem tiltekinn aðili hefur nýtt reglubundið - annað hvort í skjóli veiðiheimilda eða án slíkra heimilda þegar veiðar eru ekki háðar heildaraflatakmarkunum - kemur til skoðunar hvort sá sem hefur valdið tjóninu beri skaðabótaábyrgð gagnvart útgerðarmanni. Umfjöllun um slík álitafni heyrir undir almennan skaðabótarétt og fellur því að meginstefnu utan þess efnis sem hér er rætt um. Stjórnskipuleg eignarréttarvernd kann þó að koma til skoðunar þegar starfsemi, sem valdið hefur tjóni, er annað hvort rekin af opinberum aðilum eða fer fram á grundvelli sérstaks leyfis sem veitt er af stjórnvöldum á grundvelli laga.

Í Noregi hefur talsvert verið fjallað um rétt til fiskveiða í sjó með hliðsjón af vinnslu olú og öðrum fyrirtækjum sem skaðað geta veiðar á tilteknum miðum. Þar sem afmarkaður hópur manna hefur nýtt tiltekin mið hafa fræðimenn talið að réttur þeirra til áframhaldandi nota væri verndaður af eignarréttarákvæði 105. gr. norsku stjórnarskrárinnar og ættu þeir rétt á bótum ef komið í veg fyrir starfsemi þeirra með leyfum til olúframleiðslu.⁶³ Þá má einnig minnst á að í ýmsum löndum hafa komið upp álitamál um fiskveiðiréttindi frumbyggja vegna hefðbundinna veiða þeirra á ákveðnum stöðum. Má nefna Noreg, Nýja Sjáland og Kanada í þessu sambandi.⁶⁴

Þar sem fiskveiðar hafa verið stundaðar frá ákveðnum jörðum um langt skeið kann svo að háttá til að sótt hafi verið á sömu mið að meira eða minna leyti. Þótt ekki verði talið viðkomandi útgerðarmenn eigi einkarétt til slíkra miða er ljóst að þeir hafa meiri hagsmuni en aðrir af viðgangi þeirra. Ef tjón hlýst á miðum vegna starfsemi, sem fram fer á vegum opinberra aðila eða á grundvelli opinbers leyfis, kemur því til skoðunar hvort viðkomandi útgerðarmenn eigi rétt á bótum samkvæmt

63 Þá hafa dómur gengið í Noregi um vernd fiskveiðiréttar í tengslum við virkjunarframkvæmdir. Í dómi Hæstaréttar Noregs í Rt. 1969, bls.1220, voru málsatvik þau að vatnsstreymi í Malangenfjörð minnkaði vegna virkjunarframkvæmda. Þetta olli auknum ís á firðinum sem skerti möguleika til hefðbundinna fiskveiða á firðinum. Lagt var til grundvallar að fiskveiðiréttur væri almennaréttur og þannig ættu eigendur sjávarjarða ekki meiri rétt en aðrir til fiskveiða á firðinum. Meginálitamálið, að mati réttarins, var hvort einhverjir ákveðnir aðilar hefðu nýtt sér miðin með þeim hætti að raunverulegir hagsmunir þeirra (n. faktiske intresser) gætu notið eignarréttarverndar. Með öðrum orðum var talið að sýna þyrfti fram á að not og tengsl stefnenda við umrædd verðmæti hefðu verið svo sérstök og afmörkuð að þau líktust beitingu eiginlegra réttinda. Slík tengsl taldi rétturinn ekki til staðar í málinu. Í dómi Hæstaréttar Noregs í Rt. 1985:247 var fjallað um fiskveiðiréttindi í botni Káfjarðar og voru málsatvik svipuð. Í þessum dómi var hins vegar talið að nýting fiskimiðanna í botni Káfjarðar hefði verið ólík þeirri sem um ræddi í Malangendómnum. Í fyrsta lagi höfðu fiskveiðar innfjarðarmanna mun meiri einkenni einkaréttar. Þannig voru miðin vel afmörkuð og þegjandi samkomulag meðal fiskimanna ríkjandi um nýtingu þeirra, en aðrir en innfjarðarmenn höfðu ekki nytjað miðin. Í öðru lagi taldi rétturinn að fiskveiðar í Káfirði hefðu mun meiri fjárhagslega þýðingu en verið hafði í Malangenfirði. Fiskveiðar voru þannig verulegur þáttur í atvinnu og búsetu í fjarðarhlutanum. Á þessum grundvelli voru innfjarðarmönnum dæmdar bætur samkvæmt eignarréttarákvæði norsku stjórnarskrárinnar.

64 Sjá dóm Hæstaréttar Kanada 17. nóvember 1999 í máli Donald John Marshall, Jr. gegn Her Majesty The Queen, þar sem talið var að frumbyggjar ættu sjálfstæðan rétt til tiltekinna fiskveiða á grundvelli samninga sinna við bresku krúnuna án tillits til síðari takmarkana kanadíska sambandsríkisins.

eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Um nánari skilyrði slíks bótaréttar þykir hins vegar ekki ástæða til fjalla hér.

4.4. Útræðisréttur sjávarjarða og fiskveiðiréttindi utan netlaga

Samkvæmt framangreindu verður ekki talið að landeigendur njóti eða hafi notið sérréttinda til veiða í sjó utan netlaga. Um fiskveiðirétt landeigenda gildi frá fornu fari sama regla um fiskveiðar landeigenda og um veiðar annarra, það er að öllum var heimil slík veiði. Þessi almannaréttur til veiða hefur svo á síðustu áratugum verið takmarkaður verulega með áskilnaði laga um veiðiheimildir í tegundum sem bundnar eru heildaraflatakörkunum. Má segja að leyfar hins forna almannaréttar sé nú aðeins að finna í 6. gr. a. laga nr. 38/1990, sbr. 4. gr. laga nr. 105/1994, um veiðar í tómstundum. Þó má heita að með lögum nr. 1/1991, sem breyttu reglum um veitingu almennra leyfa til veiða í atvinnuskyni, hafi þessi réttur verið endurreistur að því er varðar veiðar úr stofnum sem ekki eru bundnir heildaraflatakörkunum með því að mjög hefur verið rýmkað um útgáfu leyfa til veiða í atvinnuskyni.

Þótt fiskveiðar í sjó hafi samkvæmt þessu verið frjálssar er ljóst að áður fyrr voru mikilvægir hagsmunir bundnir við þá aðstöðu í landi sem nauðsynleg var til þess að sækja á tiltekin mið. Án þess að saga fiskveiðanna við Ísland verði rakin er þannig ljóst að lendingar, hafnir og önnur aðstaða í landi var víða í einkaeigu og varð hún ekki nýtt nema með leyfi viðkomandi landeiganda. Í þessum skilningi var útræðisréttur bundinn við ákveðnar jarðir, en með útræðisrétti er þá átt við réttinn til að nýta lendingu, höfn eða aðra aðstöðu í landi til fiskveiða í sjó. Útræðisréttur landeiganda gat hins vegar ekki haggð meginreglu íslensks réttar um almannarétt til veiða utan netlaga.

Ljóst er að þeir hagsmunir sem bundnir voru við lendingar og hafnir á sjávarjörðum hafa minnkað stórlega með bættri hafnaraðstöðu og breyttum atvinnuháttum. Svonefndur útræðisréttur sjávarjarða hefur því ekki þá þýðingu sem hann hafði fyrr á tímum. Þessi breyting verður hins vegar ekki rakin til upptöku kvótakerfis í fiskveiðum eða til annarra takmarkana á fiskveiðirétti í sjó heldur til uppbyggingar í sjávarútvegi og breyttra atvinnuhátta.

Samkvæmt framangreindu verður ekki séð að þær reglur sem settar hafa verið á síðustu áratugum um fiskveiðistjórn hafi skert útræðisrétt jarða. Eru ekki efni til að fjalla sérstaklega um skerðingar á útræðisrétti sjávarjarða með hliðsjón af stjórnskipulegri eignarréttarvernd. Hins vegar hafa stór skörð verið höggvin í meginreglu Jónsbókar um almannarétt til fiskveiða með reglum um veiðileyfi og áskilnaði um veiðiheimildir í tegundum bundnum heildaraflatakörkunum. Þessar skerðingar hafa hins vegar ekki komið þyngra niður á þeim útgerðarmönnum, sem gert hafa út frá ákveðnum jörðum, en öðrum sem rekið hafa útgerð. Eiga því sömu sjónarmið við bótarétt landeigenda, sem stundað hafa fiskveiðar í sjó utan netlaga, og annarra útgerðarmanna vegna skerðinga á atvinnuréttindum þeirra. Eins og áður greinir myndi slíkur bótaréttur ekki vera fyrir hendi nema í tilvikum, þar sem sýnt þykir að úthlutun veiðiheimilda hafi komið óvenjulega þungt niður á tilteknum aðila vegna sérstakra aðstæðna hans. Þá yrði slík krafa að teljast ófyrnd samkvæmt lögum nr. 14/1905 um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda, en gera verður ráð fyrir því að kröfur um bætur samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár fyrnist á 10 árum frá því umræddar skerðingar tóku gildi. Samkvæmt þessu verður að teljast verulega ólíklegt að einstakir landeigendur eigi bótarétt á hendur íslenska ríkinu vegna skerðinga á fiskveiðirétti í sjó, þótt slíkt verði fræðilega ekki útilokað.

5. Niðurstöður

Samkvæmt öllu framangreindu eru svör undirritaðs við þeim spurningum, sem settar voru fram í upphafi, eftirfarandi:

Hverjar eru heimildir eigenda sjávarjarða til veiða úr nytjastofnum innan netlaga jarða sinna og að hvaða marki verða slíkar veiðar takmarkaðar bóttalaust með áskilnaði um veiðiheimildir (kvóta)?

Landeigendur njóta almennt einkaréttar til fiskveiða innan netlaga jarða sinna, en netlög jarðar ber í þessu sambandi að miða við þá dýpt þar sem 20 möskva selnet stendur grunn samkvæmt 2. kapítula rekabálks Jónsbókar. Nokkur vafi leikur á til hvaða dýptar framangreind regla Jónsbókar svari svo og hvort miða eigi mælingu við stórstraumsfjörumál eða stórstraumsflóðmál.

Einkaréttur landeiganda til veiða innan netlaga jarðar sinnar nýtur ótvírætt verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrár. Verður landeigandi ekki sviptur þessum rétti til veiða nema gegn bótum. Áskilnaður laga nr. 38/1990 um veiðiheimildir hefur í för með sér bann við veiðum úr tegundum bundnum heildaraflatakörkunum án slíkra heimilda. Með reglu laganna er landeiganda því fyrirmunað að nýta réttindi sem tilheyra jörð hans og haft geta fjárhagslega þýðingu nema hann afli sér veiðiheimilda með kaupum eða leigu frá þriðja manni. Verður að telja að þessum áskilnaði verði jafnað til eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár. Bótaskylda í einstökum tilvikum er hins vegar háð því að sýnt sé fram á að framangreindar skerðingar hafi haft fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir landeiganda, en við mat á því verður að líta til fleiri atriða.

Í fyrsta lagi verður að sýna fram á að tiltekna 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 í tómsundum 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 hafa verið stundaðar í netlögum jarðar í atvinnuskyni með reglubundnum hætti við gildistöku reglna um veiðiheimildir hefur það líkur með sér að þegar hafi verið tekið nægt tillit til fjárhagslegra hagsmununa landeiganda við úthlutun veiðiheimilda í samræmi við veiðireynslu hans. Sambærileg sjónarmið eiga við um veiðar krókarbáta og veiðar á hrognkelsi. Samkvæmt þessu ætti landeigandi 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.

Þótt veiðar í atvinnuskyni hafi ekki verið stundaðar í netlögum jarðar er 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 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 hærrí fjárhæð en sem nemur tilkostnaði við öflun nauðsynlegra veiðiheimilda.

Að síðustu ber að hafa í huga hvenær stofnast hefur til bótaréttar og krafa landeiganda orðið gjaldkræf, en í því efni ber 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 að teljast ólíklegt að fyrir hendi séu ófyrndar kröfur vegna bótaskyldra skerðinga á fiskveiðiréttindum landeiganda innan netlaga jarðar hans.

Samkvæmt öllu framangreindu er fræðilega ekki hægt að útiloka bótarétt landeiganda vegna skerðinga laga á fiskveiðirétti í sjó innan netlaga. Af þeim ástæðum sem að framan greinir verður 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.

Geta eigendur sjávarjarða í einhverjum tilvikum átt rétt til fiskveiða utan netlaga sem telst eign þeirra samkvæmt 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, sbr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995?

Sú meginregla hefur gilt frá fornu fari að íslenskum rétti að allir ættu rétt til fiskveiða í sjó utan netlaga jarða. Þótt brögð hafi verið að því að tiltekin mið hafi verið friðlýst og tilteknar veiðiaðferðir bannaðar verður ekki talið að með þessu hafi miðin verið gerð að séreign tiltekinna manna eða byggðarlaga. Samkvæmt þessu nutu landeigendur engra sérréttinda til veiða í sjó þegar netlögum jarða þeirra sleppti. Voru veiðar þeirra því reistar á sama lagalega grundvelli og veiðar annarra íslenskra ríkisborgara, það er almannarétti til veiða.

Almennt er viðurkennt að almannaréttindi teljist ekki eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Hins vegar kann maður að hafa svo mikla hagsmuni af nýtingu tiltekinna verðmæta á grundvelli almannaréttar að rétt sé að telja þessa hagsmuni njóta verndar framangreinds stjórnarskrárákvæðis. Er þá einkum um að ræða þá fjárhagslegu hagsmuni sem menn hafa af slíkri nýtingu í atvinnuskyni eða svokölluð atvinnuréttindi. Í samræmi við þetta hefur verið talið að skylt væri að taka tillit til atvinnuréttinda þeirra sem stundað hafa fiskveiðar í sjó við upptöku kvótakerfis í sjávarútvegi, jafnvel þótt þeir ættu engu meiri lagalegan rétt til þessara veiða en aðrir. Hins vegar hafa þeir, sem enga útgerð hafa stundað, ekki getað gert tilkall til bóta fyrir skerðingu á fiskveiðirétti þeirra með vísan til eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Í samræmi við þetta geta þeir landeigendur, sem enga útgerð hafa stundað utan netlaga, ekki gert kröfu um bætur vegna tapaðs veiðiréttar í sjó fremur en aðrir íslenskir ríkisborgarar, sem ekki hafa stundað útgerð.

Með hliðsjón af því hvernig staðið hefur verið að úthlutun veiðiheimilda og öðrum takmörkunum á fiskveiðirétti í sjó verður 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 er 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.

Svonefndur útræðisréttur sjávarjarða vísar til nota af þeirri aðstöðu í landi sem nauðsynleg var útgerð fyrir á tímum, svo sem lendingu eða höfn. Þessi útræðisréttur landeiganda haggði ekki meginreglu íslensks réttar um almannarétt til veiða utan netlaga. Þær reglur sem settar hafa verið á síðustu áratugum um fiskveiðistjórn hafa

Því með engum hætti skert útræðisrétt sjávarjarða þótt gera megi ráð fyrir að þessi réttur hafi ekki þá fjárhagslegu þýðingu sem hann hafði fyrir á tímum sökum breyttra atvinnuhátta og uppbyggingar hafna í þéttbýli. Samkvæmt þessu verður ekki séð að útræðisréttur sjávarjarða gefi tilefni til álitamála um bótaskyldu íslenska ríkisins samkvæmt eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

Reykjavík, 4. september 2001.

Skúli Magnússon

**Baldur Guðlaugsson, Eiríkur Tómasson, Karl Axelsson,
Kolbeinn Árnason og Þorgeir Örlygsson**

**Minnisblað frá 17. maí 2001
um ákvæði laga nr. 1/1999,
um krókabáta**

September 2001



Minnisblað

Dags.: 17. maí 2001

Efni: Ákvæði laga 1/1999 um krókabáta

Inngangur

Í þessu minnisblaði er ætlunin að reifa í sem fæstum orðum þau sjónarmið sem hafa verið uppi um stjórnskipulega nauðsyn þess að breyta núgildandi fiskveiðistjórnunarkerfi varðandi krókabáta, í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli Valdimars Jóhannessonar gegn íslenska ríkinu frá 3. desember 1998, í þá veru sem ráðgert er með lögum 1/1999 auk þess sem hlaupið er yfir forsögu ákvæða núgildandi laga um krókabáta. Þá verður gerð tilraun til að leggja mat á þau rök sem hafa verið færð fram fyrir mismunandi niðurstöðum.

Sögulegt yfirlit 1983 - 1990

Árið 1983 þótti sýnt að með þágildandi fiskveiðistjórnunarkerfi sem byggði á sóknartakmörkunum næðust engan vegin þau markmið sem að var stefnt og þá fyrst og fremst að afstýra ofveiði. Fiskiskipaflotinn hafði stækkað verulega með tilheyrandi ofveiði úr þeim stofnum sem sættu engum sóknartakmörkunum. 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. Var það í upphafi lögleitt til eins árs, þ.e. fyrir árið 1984, með lögum nr. 82/1983. Síðan voru lögum um stjórn fiskveiða framlengd þrívægis 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.

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 dagafjöldi jafnhliða nokkrum aflatak mörkunum. Var með því m.a. komið til móts við þá aðila sem höfðu slaka aflareynslu á viðmiðunarárnum.

Með 10. gr. tilvitnaðra laga nr. 82/1983 var ráðherra heimilað með reglugerð að ákvarða hámark þess afla sem veiða mætti úr einstökum fiskistofnum, svo og skiptingu þess afla milli skipa m.a. með hliðsjón af aflareynslu og fl. Reglugerð nr. 44/1984, um stjórn botnfiskveiða 1984, var sett samkvæmt ákvæðum laga nr. 81/1976, sbr. lög nr. 82/1983. Í 3. gr. hennar 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 nýkeyþtra 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, sbr. einkum 6. gr. reglugerðarinnar. Enn var og gert ráð fyrir, svo sem fyrir segir, að menn ættu þess kost í ákveðnum tilvikum að veiða skv. sóknarmarki eða a.m.k. val þar að lútandi.

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 lögnum var ákvæði þess efnis að þau skyldu endurskoðuð fyrir árslok 1992. Sóknarmarkskerfið var algjörlega afnumið og var reynslan af því samhliða aflamarkskerfinu talin slæm. Samkvæmt 3. gr. laganna skal sjávarútvegsráðherra, að fengnum tillögum Hafrannsóknarstofnunar, ákveða með reglugerð þann heildarafla, sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland, sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögnum 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 2. mgr. 4. gr. gat ráðherra ákveðið með reglugerð, að auk almenns veiðileyfis skyldu veiðar á ákveðnum tegundum nytjastofna, veiðar í tiltekin veiðarfæri, veiðar ákveðinna gerða skipa eða veiðar á ákveðnum svæðum vera háðar sérstöku veiðileyfi. 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. Ennfremur bátar undir 6 brúttólestum 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 af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á lögnum um stjórn fiskveiða frá árinu 1990. Voru þannig gerðar nokkrar breytingar á lögnum, með breytingarlögum nr. 87/1994. Meðal annars voru gerðar nokkrar minniháttar breytingar á 2. mgr. 5. gr. um rétt til endurnýjunar fiskiskipa og 2. mgr. 7. gr. um afla sem veiddur væri utan aflamarkskerfisins, auk minniháttar breytinga á reglum um tilfærslu aflamarks skv. 12. gr. laganna. Með lögum nr. 83/1995 var 2. mgr. 5. gr. enn breytt og settar nákvæmari reglur um heimildir til endurnýjunar fiskiskipa. Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að tilgangurinn með breytingu 2. mgr. 5. gr. sé að tryggja að afkastageta flotans aukist ekki. Enn var 5. gr. laganna breytt með lögum nr. 133/1997 og komu þá sex nýjar málsgreinar inn fyrir þágildandi 2. mgr. Þessum greinum var síðan breytt með lögum nr. 49/1998.

Dómur Hæstaréttar 3. desember 1998

Á árinu 1997 höfðaði Valdimar Jóhannesson mál á hendur íslenska ríkinu til ógildingar ákvörðunar sjávarútvegsráðuneytisins frá 10. desember 1996 þess efnis að synja honum leyfis til veiða í atvinnuskyni og aflaheimilda í fiskveiðilandhelgi Íslands í þeim tegundum sjávarafla sem tilgreindar voru í umsókninni.

Hinn 3. desember 1998 kvað Hæstiréttur síðan upp efnisdóm í málinu, Hrd.1998/4076. Taldi Hæstiréttur að ekki hefði verið rétt af sjávarútvegsráðuneytinu að hafna umsókn Valdimars á þeim forsendum, sem lagðar voru til grundvallar í bréfi þess frá 10. desember 1996 og var því synjunin felld úr gildi. Kom fram í dóminum að skilyrði hins umdeilda ákvæðis 5. gr. laganna um stjórn fiskveiða væri í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði sem

gæta þyrfti við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar. Í forsendum dómsins segir m.a. svo orðrétt:

Löggjafanum er rétt að takmarka fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands, ef uggvænt þykir, að fiskistofnar séu í hættu. Byggist það á almennum valdheimildum handhafa löggjafarvaldsins og fullveldisrétti ríkisins, sbr. 2.- 4. gr. laga nr. 41/1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Ákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar standa því ekki í vegi, að í lögum sé mælt fyrir um slíkar takmarkanir, enda sé almannahagsmunum fyrir að fara. Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarlaganna er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almannaheill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum. Þær skorður, sem atvinnufrelsi á sviði fiskveiða við strendur Íslands eru þannig reistar með lögum, verða á hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt réttra sjónarmiða.

Eins og að framan greinir, hefur sú regla gilt frá setningu laga nr. 82/1983, að leyfi til veiða í fiskveiðilandhelgi Íslands væru bundin við skip, sem haldið hefði verið til veiða á ákveðnum tíma. Réttur þeirra sem slík skip hafa átt, hefur frá öndverðu verið annar en hinna, sem ekki hafa haft yfir skipum af þessu tagi að ráða. Fram að setningu laga nr. 38/1990 var tilhögun úthlutunar veiðiheimilda ákveðin til eins eða tveggja ára í senn, og hafði löggjafinn málefni þessi þannig til reglubundins endurmats um árabíl. Í málflutningi áfrýjanda hefur verið fallist á, að ekki hafi verið óeðlilegt í upphafi að binda veiðar í fiskveiðilögsögunni við skip með tiltekna veiðireynslu, þegar nauðsyn þótti bera til að takmarka veiðarnar. Síkt bráðabirgðafyrirkomulag hafi þó ekki mátt festa í sessi, eins og nú hafi verið gert.

Svigrúm löggjafans til að takmarka fiskveiðar og ákvarða tilhögun úthlutunar veiðiheimilda verður að meta í ljósi hinnar almennu stefnumörkunar 1. gr. laga nr. 38/1990 og þeirra ákvæða stjórnarskrárinnar, sem nefnd hafa verið. Skipan 5. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna horfir þannig við með tilliti til jafnræðis og atvinnufrelsis, að réttur til veiða er bundinn við eignarhald á skipum, sem haldið var úti á öndverðum níunda áratugnum eða hafa komið í stað slíkra skipa. Af því leiðir, að aðrir eiga þess ekki kost að stunda veiðar í atvinnuskyni en þeir, sem fengið hafa heimildir til þess í skjóli einkaeignarréttar, ýmist sjálfir eða fyrir kaup, erfðir eða önnur aðilaskipti. Þá eru í lögum nr. 38/1990 takmarkaðar heimildir til að framselja aflahlutdeild og færa til aflamark, en þær eru bundnar við skip á sama hátt og úthlutun veiðiheimildanna, sbr. 11. gr. og 12. gr. laganna.

Eins og áður getur, taldi löggjafinn brýnt að grípa til sérstakra úrræða árið 1983 vegna þverrandi fiskistofna við Ísland. Var skipting hámarksafla þá felld í þann farveg, sem hún hefur síðan verið í, að úthlutun veiðiheimilda yrði bundin við skip. Er óhjákvæmilegt að líta svo á, að þessi tilhögun feli í sér mismunun milli þeirra, sem leiða rétt sinn til veiðiheimilda til eignarhalds á skipum á tilteknum tíma, og hinna, sem hafa ekki átt og eiga þess ekki kost að komast í slíka aðstöðu. Þótt tímabundnar aðgerðir af þessu tagi til að verjast hruni fiskistofna kunni að hafa verið réttlætanager, en um það er ekki dæmt í málinu, verður ekki séð, að rökbundin nauðsyn hnúgi til þess að lögbinda um ókomna tíð þá mismunun, sem leiðir af reglu 5. gr. laga nr. 38/1990 um úthlutun veiðiheimilda. Stefndi hefur ekki sýnt fram á, að aðrar leiðir séu ekki færar til að ná því lögmæta markmiði að vernda fiskistofna við Ísland. Með þessu lagaákvæði er lögð fyrirfarandi tálmun við því, að drjúgur

hluti landsmanna geti, að öðrum skilyrðum uppfylltum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign, sem nytjastofnar á Íslandsmiðum eru, og eru þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar, sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi umræddra takmarkana á fiskiveiðum.

Þegar allt er virt, verður ekki fallist á, að til frambúðar sé heimilt að gera þann greinarmun á mönnum, sem hér hefur verið lýst. Hið umdeilda ákvæði 5. gr. laga nr. 38/1990 er því að þessu leyti í andstöðu við jafnræðisreglu 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og þau sjónarmið um jafnræði, sem gæta þarf við takmörkun á atvinnufrelsi samkvæmt 1. mgr. 75. gr. hennar.

Undirbúningur og setning laga 1/1999

Að gengnum dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998 setti sjávarútvegsráðherra á fót nefnd sérfræðinga til að greina dóminn og koma með tillögur að viðbrögðum við honum. Nefnd þessa skipuðu lögfræðingarnir Árni Kolbeinsson, Baldur Guðlaugsson, Eiríkur Tómasson og Þorgeir Örlygsson. Í framhaldi af vinnu nefndarinnar lagði sjávarútvegsráðherra fram frumvarp til breytinga á lögnum um stjórn fiskveiða, nr. 38/1990, sem gerði ráð fyrir breytingum m.a. á 5. gr. laganna í þá veru að hinum sérstöku takmörkunum skv. 5. gr. verði aflétt og aðgangur verði frjáls og leyfi megi gefa út til allra skipa að fullnægðum almennum skilyrðum. Í athugasemdum við frumvarpið koma fram niðurstöður sérfræðinganna og rök þeirra fyrir breytingunum, þar segir m.a.:

„ Hliðstæð regla hefur verið í gildi frá þeim tíma og er nú í áðurnefndri 5. gr. laga nr. 38/1990. Með dómi Hæstaréttar er þessari reglu hnekkð og það talið andstætt fyrrgreindum stjórnarskrárákvæðum að veita ekki veiðileyfi öðrum en þeim er hafa forræði yfir skipum sem fyrir eru í fiskiskipaflotanum. Er óhjákvæmilegt að við þessu sé brugðist af hálfu löggjafans þannig að settar verði reglur um veitingu leyfa til veiða í atvinnuskyni í stað þeirrar sem Hæstiréttur hefur ógilt.....

Í ljósi þessa og erfiðleika við að móta virkar reglur til að hafa stjórn á stærð flotans án þess að veita aðilum sem fyrir eru forgang umfram aðra er lagt til í frumvarpinu að hinum sérstöku takmörkunum skv. 5. gr. verði aflétt og aðgangur verði frjáls og leyfi megi gefa út til allra skipa að fullnægðum almennum skilyrðum. Þau skilyrði verði að skip hafi gilt haffærisskírteini og sé skrásett á skipaskrá enda fullnægi eigandi þess og útgerðarmaður skilyrðum laga um að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands. Með þessu er horfið frá því skilyrði að þeir komi einir til greina við útgáfu almenns leyfis til fiskveiða sem hafa yfir að ráða skipum sem haldið var til veiða á ákveðnum tíma og er þessi breyting til samræmis við fyrrnefndan dóm Hæstaréttar.

Hluti smábátaflotans, svonefndir krókabátar, eru utan við aflahlutdeildarkerfið. Eru veiðar þeirra takmarkaðar með þorskaflahámarki eða sóknardagafjölda. Eðlilegastur skilningur á dómi Hæstaréttar er sá að óheimilt sé að binda leyfi til þessara veiða við þá eina sem hafi yfir að ráða bátum sem haldið hafði verið til veiða á ákveðnum tíma. Veiðum báta í þessu kerfi er ekki stýrt með fyrir fram ákveðnum aflaheimildum til einstakra báta af öllum þeim tegundum sem sæta almennt veiðitakmörkunum. Því er ljóst að óheftur aðgangur nýrra aðila að veiðileyfum hefði önnur áhrif en í aflahlutdeildarkerfinu þar sem veiðileyfi í þessum kerfum felur jafnframt í sér aðgang að veiðum úr óskiptum aflaheimildum. Er ljóst að óheftur aðgangur nýrra báta að dagakerfinu mundi stofna útgerð þess bátaflota í óefni og aðgangur að þorskaflahámarkskerfinu mundi leiða til óheftra

veiða á öðrum tegundum en þorski og skerða aflaheimildir þeirra sem hafa aflahlutdeild í þessum tegundum.

Reynsla undanfarinna ára sýnir að veiðigeta krókabáta er orðin slík að útilokað er að veiðar þeirra geti verið án stjórnunar, frekar en annarra skipa og báta, þegar engum takmörkunum á flotastærð verður við komið. Við þær aðstæður hlýtur ávallt að vera nauðsynlegt að setja þessum bátum einhvern hámarksafla í öllum tegundum. Væri veiðum þessara báta áfram stýrt með hliðstæðum hætti og nú er mundu allir bátar undir tiltekinni stærð geta fengið leyfi til að veiða úr slíkum sameiginlegum hámarksafla. Við þær aðstæður yrði veiðimöguleiki þeirra sem nú hafa atvinnu af þessum veiðum harla lítill. Er sóknargeta þeirra báta sem nú stunda veiðar með dagatakmörkunum raunar þegar verulega umfram þær aflaheimildir sem þeim eru ætlaðar til frambúðar samkvæmt lögum. Eina færa leiðin til að gera þessa útgerðarmenn jafnsetta öðrum er að breyta veiðiheimildum þeirra yfir í aflahlutdeild samhliða því að óheftur aðgangur opnast að veiðileyfum fyrir nýja aðila. Fyrirvaralaus breyting af þessu tagi mundi hins vegar hafa verulega röskun í för með sér og því er lagt til að kerfunum verði viðhaldið á stuttum aðlögunartíma. Því er lagt til að til loka yfirstandandi fiskveiðiársins búi þeir bátar sem nú eru í svonefndu krókakerfi einir að því en nýir bátar af þessari stærð verði að stunda veiðar samkvæmt aflahlutdeildarkerfinu. Frá og með upphafi næsta fiskveiðiárs er lagt til að aflaheimildum sem ætlaðar hafa verið bátum sem veitt hafa samkvæmt þessum kerfum verði dreift á einstaka báta í formi aflahlutdeildar.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum felur það í sér þá meginbreytingu að ekki eru lengur settar takmarkanir á stærð fiskiskipaflotans. Hins vegar eru ekki gerðar breytingar á aflahlutdeildarkerfinu að öðru leyti en því að það nær eftir breytinguna til alls fiskiskipaflotans. Gert er ráð fyrir að hver og einn sem fullnægir almennum skilyrðum laga geti fengið almennt veiðileyfi án tillits til þess hvort hann á fiskiskip sem haldið var til veiða á ákveðnum tíma eins og nú gildir. Í þessu felst annars vegar réttur til veiða á tegundum utan „kvóta“ og hins vegar möguleiki til að fá framseldar frá öðrum aflaheimildir af tegundum sem heildarafla er takmarkaður af.

Í athugasemdum um ákvæði I til bráðabirgða í frumvarpinu, sem fjallar um krókabáta, segir m.a.:

„Ákvæði um það hverjir geti fengið leyfi til veiða með línu og handfærum, fyrir báta minni en 6 brl. að stærð, svonefnd krókaleyfi, er nú að finna í 5. gr. laga um stjórn fiskveiða. Er talið ótvírætt að þau fái ekki staðist eftir dóm Hæstaréttar í málinu nr. 145/1998. Þetta skapar mikinn vanda varðandi veiðar krókabáta vegna þess að í verulegum mæli eru aflaheimildir þeirra beinlínis tengdar við veiðileyfi þótt ákveðin sameiginleg aflaviðmiðun gildi varðandi þorsk hjá dagabátum og þorskaflahámarksbátar hafi einstaklingsbundna magntakmörkun í þorski. Aflaheimildir krókabáta eru því ekki aðgreindar frá veiðileyfum þeirra hliðstætt því sem gerist varðandi aflahlutdeildarbátana. Þykir einsýnt að vinda verði bráðan bug að breytingum á þessu fyrirkomulagi hjá krókabátunum en samkvæmt þessu ákvæði er þó lagt til að breytingin verði ekki fyrir en við upphaf næsta fiskveiðiárs enda óhægt um vik að breyta um fyrirkomulag á miðju fiskveiðiári.“

Segja má að ekki hafi verið umdeilt að gengnum dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998 að úthlutun leyfa til veiða í atvinnuskyni skv. þágildandi 5. gr. laga um stjórn fiskveiða fengi ekki staðist í óbreyttri mynd. Deilur risu hinsvegar um það hvort dómurinn tæki jafnframt skv. efni sínu til úthlutnar aflaheimilda í þeim tegundum sem heildarafla er takmarkaður af, skv. 7. gr. laganna, og ef svo væri ekki hvort sömu

sjónarmið yrðu lögð til grundvallar við úrlausn á stjórnskipulegu gildi þess ákvæðis og beitt hafði verið um 5. gr. í tilvitnuðum dómi. Mátu stjórnvöld og löggjafinn það með þeim hætti að umræddur dómur útheimti eingöngu breytingar á fyrirkomulagi 5. gr. laganna, sbr. það sem sagt var hér að framan.

Dómur Hæstaréttar 6. apríl 2000

Í dómi Hæstaréttar frá 6. apríl 2000 var fjallað um hvort 7. laga um fiskveiðistjórnun stæðist 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Í þessum dómi var nokkuð fjallað um forsendur og niðurstöður í áður nefndum dómi Hæstaréttar frá 3. desember 1998. Þar kemur m.a. fram að Hæstiréttur telur að í dóminum frá 3. desember 1998 hafi ekki verið fjallað um rétt aðila til afla- eða veiðheimilda heldur aðeins um rétt hans til að öðlast almennt veiðileyfi. Í dóminum segir enn fremur, þegar borin eru saman álitæfni þau er varða 5. gr. laga 38/1990 annars vegar og 7. gr. sömu laga hins vegar:

„Lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 er ekki markaður tiltekinn gildistími, eins og fyrrnefndum eldri lögum nr. 118/1984, nr. 97/1985 og nr. 3/1988. Með þeirri skipan á fiskveiðistjórn, sem nú er við lýði, eiga þeir, sem hafa byrjað útgerð eftir fyrrgreind viðmiðunartímabil eða vilja auka aflaheimildir sínar, ekki kost á því að fá úthlutað nýjum heimildum í stofnum, sem bundnir eru heildaraflatakörkunum. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 38/1990, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 1/1999, getur hver sá íslenskur ríkisborgari, sem ræður yfir skrásettu fiskiskipi með haffærisskírteini, hins vegar sótt um almennt veiðileyfi og nýtt sér heimild 1. mgr. 7. gr. fyrrnefndu laganna til veiða á tegundum, sem ekki lúta heildaraflatakörkunum. Hann getur að auki fengið aflaheimildir í þeim tegundum, sem sæta slíkum takmörkunum, með kaupum á varanlegri aflahlutdeild eða aflamarki til tiltekins tíma. Þessum skorðum á aðgangi manna að nytjastofnum verður ekki jafnað til þeirrar ómálefnalegu mismununar, sem hlaust af reglum 5. gr. laga nr. 38/1990, sem áskildu veiðileyfi með hliðsjón af eignarhaldi á skipum á tilteknum tíma án tillits til þess, hvort nauðsyn bar til aflatakmarkana, og lokuðu þannig í meginatriðum aðgangi manna að atvinnugreininni. Var sú mismunun talin andstæð 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar í áður nefndum dómi Hæstaréttar 3. desember 1998.“

Álitsgerð Sigurðar Líndal og Skúla Magnússonar Um takmarkanir á heimildum krókabáta til fiskveiða

Í álitsgerð Sigurðar Líndal og Skúla Magnússonar, um takmarkanir á heimildum krókabáta til fiskveiða, sem unnin var fyrir Landsamband smábátæigenda í nóvember 2000, er m.a. fjallað um dóm Hæstaréttar frá 3. desember 1998 og hvernig túlka beri hann með hliðsjón af reglum um veiðar krókabáta og hvort það sé andstætt reglum 65. og 75. gr. stjórnarskrár að takmarka fjölda krókabáta með leyfum.

Í álitsgerðinni, kafla 3.1., er lagt útfrá því sem segir í dómi Hæstaréttar í Vatneyrarmálinu og feitletrað er hér að ofan. Um þetta segir í álitsgerðinni:

„Samkvæmt framangreindu gerir Hæstiréttur skýran greinarmun á þeim takmörkunum til fiskveiða, sem leiddu annars vegar af ákvæðum laga 38/1990 um almenn leyfi til veiða í atvinnuskyni og hins vegar af áskilnaði laga um afla- og veiðiheimplir í stofnum bundnum heildaraflatakörkunum. Í rökstuðningi Hæstaréttar kemur fram að áskilnaður laganna um veiðileyfi með hliðsjón

eignarhaldi á skipum á tilteknum tíma hafi reist skorður við aðgangi manna að nytjastofnum án tillits til þess hvort nauðsyn bar til aflatakmarkana. Rökstuðningur Hæstaréttar stendur samkvæmt þessu skýrlega til þess að áskilnaður laganna um veiðileyfi hafi lokað aðgangi manna að atvinnugreininni með ómálefnalegum hætti einmitt vegna þess að engin þörf var á slíkum takmörkunum.”

Í 3.2. kafla álitserðarinnar, sem ber yfirskriftina „Á dómur Hæstaréttar 3. desember 1998 við um veiðar krókabáta?“, segir m.a.:

„Eins og áður greinir verður að túlka dóm Hæstaréttar 3. desember 1998 með hliðsjón af þeim tvöföldu takmörkunum, sem allur þorri fiskiskipaflotans laut, það er áskilnaði um veiðileyfi annars vegar og aflaheimildir (kvóta) hins vegar. Í samræmi við forsendur réttarins 6. apríl 2000 verður að skilja dóminn 3. desember 1998 á þá leið að með hliðsjón af því að veiðar séu þegar takmarkaðar með aflaheimildir sé engin þörf á frekari takmörkunum með veiðileyfakerfi til þess að takmarka flotastærð og hindra ofveiði.....

Samkvæmt framangreindu verður að telja að rökstuðningur og niðurstaða Hæstaréttar í dóminum 3. desember 1998 sé grundvölluð á þeirri forsendu að veiðar séu takmarkaðar með aflaheimildum. Eins og áður greinir hafa veiðar alls þorra krókaflabátaflotans ekki verið háðar aflaheimildum (kvóta) heldur dagatakmörkunum og svokölluðu þorskaflahámarki.....Þau rök réttarins, að áskilnaður laganna um veiðileyfi hafi lokað aðgangi manna að atvinnugreininni með ómálefnalegum hætti, þar sem engin þörf var á slíkum takmörkunum, getur þannig ekki átt við með sama hætti um veiðar krókabáta og þá báta sem bundnir voru aflaheimildum. Að þessu virtu er ekki unnt að túlka forsendur réttarins í dómi 3. desember 1998 svo rúmt að þær eigi skýlaust við um veiðar krókabáta eða skjóti loku fyrir að fjöldi þeirra sé takmarkaður.”

Í 4. kafla álitserðarinnar sem ber yfirskriftina „Er heimilt að takmarka fjölda krókabáta með leyfum?“, segir m.a. í undirkafla 4.1.:

„Það var því aðeins að því gefnu, að kvótakerfið var fyrir hendi, að framangreint leyfakerfi taldist ekki styðjast við viðhlítandi rök. Ekkert í dómum Hæstaréttar bendir hins vegar til þess að talið sé að aðeins kvótakerfi í fiskveiðum fullnægi því skilyrði að takmarkanir séu reistar á efnislegum mælikvarða. Þvert á móti benda ummæli í fyrrgreindum dómi réttarins frá 6. apríl 2000 til þess að löggjafinn eigi úr öðrum kostum að velja, eins og áður greinir.....

Ef veiðar krókabátaflotans eru ekki takmarkaðar með einstaklingsbundnum aflaheimildum, heldur til dæmis dagatakmörkunum, má leiða að því veigamikil rök að takmarkanir á fjölda slíkra krókabáta séu málefnalegar og standist 1. mgr. 65. gr. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Nánar tiltekið þjóna takmarkanir fjölda þessara báta í raun sama tilgangi og áskilnaður um aflaheimildir hjá stærri skipum. Með takmörkunum á fjölda báta í sóknardagakerfi er þannig komið til móts við atvinnuhagsmunum útgerðarmanna krókabáta með svipuðum hætti og gert hefur verið með úthlutun aflaheimilda til eigenda stærri skipa. Rétturinn til fiskveiða er með öðrum orðum bundinn við þá, sem stundað hafa veiðar á ákveðnu tímabili, og þá sem koma í þeirra stað. Komið er í veg fyrir að hlutur þeirra rýrni óhóflega vegna inngöngu nýrra aðila í veiðunum með tilheyrandi aukningu á afkastagetu.

Í annan stað ber að hafa í huga að takmarkanir á veiðum krókabáta hafa miðast við tiltekinn afla þorsks. Krókabátar hafa því getað stundað veiðar úr á öðrum tegundum en þorski án magntakmarkana. Þegar um er að ræða tegundir bundnar heildaraflatakörkunum leiðir afli krókabáta í þessum tegundum til skerðingar á

aflamarki þeirra báta sem stunda veiðar á sömu tegund samkvæmt almenna kvótakerfinu. Þessar heimildir hafa sérstaka þýðingu fyrir þá krókabáta, sem stundað hafa veiðar með þorskaflahámarki, þar sem veiðar þeirra eru ekki bundnar við ákveðna sóknardaga, eins og áður segir. Að gefnu þessu fyrirkomulagi er ljóst að aukinn fjöldi krókabáta er til þess fallinn að auka veiðar á tegundum, sem ekki eru sérstaklega takmarkaðar hjá krókabátum, en eru allt að einu bundnar heildaraflatakmarkunum og háðar aflamarki hjá stærri bátum. Hér má sérstaklega nefna veiðar á ýsu, ufsa og steinbít. Auknar veiðar krókabáta í þessum tegundum væru augljóslega til þess fallnar að skerða aflamark þeirra báta sem stunda veiðar í hinu almenna kvótakerfi. Samkvæmt þessu myndi það einnig vera til þess fallið að tryggja atvinnuhagsmuni útgerðamanna stærri báta, ef fjöldi krókabáta er takmarkaður.

Samkvæmt framangreindu þykja veigamikil rök standa til þess að fjöldi krókabáta sé takmarkaður, ef veiðum þeirra er ekki stjórnað með áskilnaði um aflaheimildir heldur með dagatakmarkunum eða þorskaflahámarki. Myndi sú skerðing á hinu almenna atvinnufrelsi, sem af þessu leiddi, vafalaust teljast málefnaleg og fullnægja jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar með vísan til framangreindra raka, enda er hér í raun um sambærilega skerðingu á atvinnufrelsinu að ræða og leiðir af áskilnaði um aflaheimildir vegna veiða stærri báta og talin eru stjórnskipulega gild í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar 6. apríl 2000. Þessi niðurstaða stenst ótvírætt gagnvart veiðum úr þeim stofnum, sem bundnir eru heildaraflatakmarkunum, en þær veiðar krókabáta, sem mesta fjárhagslega þýðingu hafa, mundu allar vera úr slíkum stofnum.”

Rétt er að vísa nánar til niðurstöðu kafla álitsgerðarinnar um samandregnar niðurstöður byggðar á framangreindum röksemdum.

Niðurstaða

Í dómi Hæstaréttar 3. desember 1998 tekur niðurstaðan afdráttarlaust til gildis 5. gr. laga 38/1990 og er tekið skýrlega 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, enda hvergi ráðagerð um annað í dómum Hæstaréttar. Þetta var niðurstaða þeirra sem komu að undirbúningi þess frumvarps sem varð að lögum nr. 1/1999, eins og áður er rakið. Til stuðnings þessari niðurstöðu hefur einnig verið bent á að kröfugerð stefnanda 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 dómnum er ekki fjallað um gildi 7. gr. eins og skýrt hefur komið fram. Af þessu er hægt að álykta 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 takmarkunum 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 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, vöknudu 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 fiskistofnanna og takmörkun á afkastagetu flotans sé nægilega tryggð með áskilnaði laga nr. 38/1990 um aflaheimildir í tegundum bundnum heildaraflatakmarkunum. 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 áður nefndra 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 aðgagnstakmarkanir til veiða á krókabátum verði til þess að ólíklegra sé að núgildandi stjórnkerfi krókabáta standist 1. mgr. 65. og 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Sign.
Baldur Guðlaugsson
Eiríkur Tómasson
Karl Axelsson
Kolbeinn Árnason
Þorgeir Örlygsson

