

UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

13. kafli Sjávarútvegsmál Opinber fjárframlög og markaðsskipulag

Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Samningahópur um sjávarútvegsmál hefur unnið greinargerð um helstu atriði sem hafa þarf í huga varðandi þann hluta 13. kafa sem snýr að opinberum fjárframlögum og markaðsskipulagi.

Löggjöf ESB á sviði markaðsskipulags byggist m.a. á því að ákveðið sé lágmarksverð fyrir hverja fisktegund. Ef það verð fæst ekki við fyrstu sölu geta samtök framleiðenda, frjáls félagasamtök með heimildir til opinberra inngripa, leyst til sín vöruna gegn greiðslu lágmarksverðs. Kostnaður við slík inngríp er á endanum greiddur úr landbúnaðartryggingasjóði sambandsins.

Löggjöf ESB á sviði opinberra fjárframlaga til sjávarútvegs gerir ráð fyrir því að veittir séu styrkir úr sjávarútvegssjóði til útgerðaraðila, sjómanna og svæða sem eru háð fiskveiðum. Aðildarríki er falið að setja upp slíkan sjóð og getur mótað eigin stefnu varðandi úthlutun styrkja. Gera þyrfti landsáætlanir og framkvæmdaáætlanir um rekstur sjávarútvegssjóðsins. Setja þyrfti upp greiðslu- og eftirlitskerfi innan stjórnsýslunnar til að takast á við ný verkefni. Innleiðing þessarar löggjafar fæli í sér ný verkefni fyrir stjórnsýsluna. Hluti kostnaðar ríkja við eftirlit og gagnasöfnun á sviði sjávarútvegs er greiddur úr sjóðum sambandsins.

Ekki er tekin bein afstaða til ofangreindra atriða í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis. Þar er þó lögð áhersla á að tryggja skuli forræði þjóðarinnar yfir sjávarauðlindinni og þannig búið um hnútana að framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt.

Löggjöf ESB um opinber fjárframlög og markaðsskipulag gerir hins vegar ráð fyrir umtalsverðum fjárframlögum úr opinberum sjóðum til einkaaðila. Þetta fyrirkomulag fer í grundvallaratriðum í bága við þá stefnu sem rekin hefur verið hér á landi þar sem sjávarútvegur stendur undir sér sem efnahagslega sjálfstæð atvinnugrein og leggur mikið til þjóðarbúsins. Huga þarf að því hvort, og þá hvernig, styrkjakerfi ESB samræmist þessum sjónarmiðum og því markmiði að framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt.

Tilmæli meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis lúta að grundvallaratriðum og er því ekki talið rétt að gera fyrirvara við einstakar gerðir löggjafar ESB eða hluta þeirra á þessu sviði að svo stöddu. Þess í stað verður framangreindum og öðrum sjónarmiðum meirihluta utanríkismálanefndar haldið á lofti.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki sammingsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

Kafla 13. Sjávarútvegur

Opinber fjárframlög og markaðsskipulag

Tímasetning skoðunar: Skoðun miðuð við reglur fram til 29. nóvember 2010.

Samantekt

Löggjöf ESB á sviði markaðsskipulags byggist m.a. á því að ákveðið sé lágmarksverð fyrir hverja fisktegund. Ef það verð fæst ekki við fyrstu sölu geta samtök framleiðenda, frjáls félagasamtök með heimildir til opinberra inngripa, leyst til sín vöruna gegn greiðslu lágmarksverðs. Kostnaður við slík inngríp er á endanum greiddur úr landbúnaðartryggingasjóði sambandsins.

Löggjöf ESB á sviði opinberra fjárframlaga til sjávarútvegs gerir ráð fyrir því að veittir séu styrkir úr sjávarútvegssjóði til útgerðaraðila, sjómanna og svæða sem eru háð fiskveiðum. Aðildarríki er falið að setja upp slíkan sjóð og getur mótað eigin stefnu varðandi úthlutun styrkja. Gera þyrfti landsáætlanir og framkvæmdaáætlanir um rekstur sjávarútvegssjóðsins. Setja þyrfti upp greiðslu- og eftirlitskerfi innan stjórnsýslunnar til að takast á við ný verkefni. Innleiðing þessarar löggjafar fæli í sér ný verkefni fyrir stjórnsýsluna. Hluti kostnaðar ríkja við eftirlit og gagnasöfnun á sviði sjávarútvegs er greiddur úr sjóðum sambandsins.

Efni kafla

Löggjöf ESB á sviði sjávarútvegs má skipta í þrjú svið: Fiskveiðistjórnun og umhverfið, opinber fjárframlög og markaðsskipulag og samskipti við þriðju ríki.

Sá kafla sem hér er til umfjöllunar snýr að opinberum inngrípum í markaðssetningu sjávarafurða, styrkjum úr sjóðum ESB og aðildarríkja.

1 Sameiginlegt skipulag markaða fyrir fisk- og fiskeldisafurðir

Sameiginlegu skipulagi markaða var fyrst komið á fót árið 1970 og var það fyrsti efnispátturinn í sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB. Þó markaðskerfið hafi ekki breyst í grundvallaratriðum, hafa ýmsar nýjungar verið kynntar á síðustu árum. Stór hluti stjórnsýslu þess hefur verið falin frjálsum félagasamtökum, svonefndum samtökum framleiðenda, sem hafa heimildir til að grípa inn í sölu á afurðum þegar verð á markaði fer undir viss mörk. Þá eru í löggjöf heimildir til samstarfs aðila sem starfa á mismunandi stigum framleiðsluferilsins innan svonefndra fjölgreinasamtaka. Um þetta er fjallað í köflum 1.1 – 1.4.

Markaðsstaðlar eru sameiginlegir, en innan ESB er afli flokkaður eftir tegund, stærð og ferskleika. Nýjar reglur hafa verið settar um upplýsingar til neytenda, sem leggja ríkari skyldu á herðar seljendum. Um þetta er fjallað í kafla 1.5 – 1.6.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Markaðslöggjöf ESB hefur einnig áhrif á viðskipti við þriðju ríki. Um hana er fjallað í kafla 1.7.

1.1 Lagagrundvöllur markaðskerfis

Reglur um sameiginlegt skipulag markaða fyrir fisk- og eldisafurðir byggja á ákvæðum 34. gr. Sáttmála um starfshætti Evrópusambandsins (hér eftir vísað til sem “SSE”).¹ Þar segir að setja skuli á fót sameiginlegt markaðskerfi sem stuðli að því að ná markmiðum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Þar er fyrst og fremst átt við þau markmið að tryggja stöðugleika á markaði og afkomu greinarinnar.

Með tilkomu reglugerðar (EB) nr. 104/2000 (“markaðsreglugerðarinnar”) var að hluta til horfið frá ofangreindum markmiðum og áhersla lögð á að markaðir stuðluðu að sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar.² Þessu markmiði skal náð með því að viðhalda jafnvægi í verði, framboði og eftirspurn og tryggja nægt framboð á markaði sem í vaxandi mæli skortir hráefni til vinnslu. Reglugerðin kemur á kerfi sem byggir á lágmarksverði fyrir tiltekna afurðir, heimildum til markaðsinngripa og sérreglum um samkeppni í sjávarútvegi.

Í formála reglugerðarinnar er talað um nauðsyn þess að ná stöðugleika á markaði, bæði fyrir útgerðir og neytendur. Þá er því markmiði lýst að samræma framboð og eftirspurn. Markaðsreglugerðinni er skipt í sex hluta: Markaðsstaðla og upplýsingar til neytenda, samtök framleiðenda, fjölgreinasamtök og samninga, verð og markaðsinngríp, viðskipti við þriðju ríki og almennan hluta. Hér á eftir verður fjallað um þessa hluta (að undanskyldum þeim almenna) undir málsgreinum 1.1.2 – 1.1.6.

Markaðsreglugerðin er nánar útfærð í fjölmörgum gerðum. Flestar þeirra eru tímabundnar og fjalla um afmörkuð atriði, svo sem viðmiðunarverð á tilteknum fiskafurðum til eins árs í senn. Aðrar eru settar til lengri tíma. Er þar helst um að ræða reglur um gæðastaðla, reglur um upplýsingar til neytenda eða starfsreglur fyrir markaðsaðila.

1.2 Samtök framleiðenda

Samtök framleiðenda (e. Producers Organisation) eru frjáls félagasamtök þeirra sem landa afla³ eða framleiða eldisfisk (afurðir) og selja fyrstu sölu.⁴ Samtökin starfa á innanlandsmarkaði og hafa almennt ekki áhrif á útflutning meðlima til annara ríkja. Til þessara samtaka er stofnað af framleiðendum, þ.e.a.s. útgerðarmönnum og eigendum fiskeldisstöðva, með viðurkenningu stjórnvalda í viðkomandi aðildarríki í þeim tilgangi að skapa bestu skilyrði til markaðssetningar afurða þeirra. Ekki er skylda til að stofna samtök framleiðenda, en til þess er sterkur hvati, þar sem þau eru í vissum tilfellum nauðsynleg til að fá aðgang að sjóðum sambandsins.

¹ Á ensku “Treaty For the Functioning of the European Union” (TFEU). Allar tilvísanir til greina sáttmálans í þessari greinargerð hafa verið uppfærðar í samræmi við ákvæði Lissabonsáttmálans.

² Sjá skýrslu framkvæmdastjórnarinnar COM (2006) 558, 29.9.2006. Bls. 1 málsgrein 2.

³ Með lönduðum afla er átt við þær fisktegundir og afurðir sem vísað er til í 1. gr. (a), (b) og (c) í reglugerð (EC) nr. 104/2000, enda hafi afurðirnar sem vísað er til í (c) verið unnar um borð í fiskiskipinu sem landar þeim.

⁴ Hugtakið fyrsta sala er ekki skilgreint í löggjöf ESB, heldur er aðildarríkjum og eftir atvikum samtökum framleiðenda falið að skilgreina hugtakið. Undanskilið fyrstu sölu er sala til neytenda.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Samtök framleiðenda gegna þýðingarmiklu hlutverki í reglugerð 104/2000 og er gefið vald til að hafa veruleg áhrif á fyrstu sölu á mörkuðum með fiskafurðir, svo sem nánar verður skýrt hér á eftir. Valdheimildir samtakanna geta þó verið víðtækari en það og eru til dæmi þess að samtökum hafi verið falið að stýra aflaheimildum meðlima sinna eða útfæra veiðiáætlanir þeirra og skipuleggja þannig framboð á markaði. Þetta er gert til að samræma framboð og eftirspurn. Gerðar eru veiðiáætlanir fram í tímann, sem taka mið af væntanlegri eftirspurn. Veiðiáætlunum er ætlað að tryggja stöðugt framboð og þar með draga úr verðsveiflum. Algengast er að starfsemi þeirra sé takmörkuð við umsýslu á mörkuðum.

1.2.1 Viðurkenning

Samtök framleiðenda þurfa að uppfylla eftirfarandi skilyrði til að geta fengið viðurkenningu aðildarríkis.

- Samtökin skulu stofnuð af meðlimum af fúsum og frjálsum vilja en ekki skv. skipun aðildarríkis.
- Markmið þeirra skal vera að tryggja ábyrgar fiskveiðar og að bæta stöðu meðlima sinna á markaði.
- Samþykktir þeirra skulu skylda meðlimi til að fylgja reglum samtakana, þ.m.t. reglum sem skylda þá til að fela samtökunum meðferð aflaheimilda.
- Samþykktir þeirra skulu innihalda reglur um innleiðingu og beitingu reglna, bann við mismunun, viðurlög við brotum og meðlimagjöld til að tryggja rekstur samtakana.
- Samtökin skulu viðurkennd af aðildarríki.

Framkvæmdastjórnin hefur sett reglur um viðurkenningu aðildarríkis á samtökum framleiðenda.⁵ Til viðbótar því sem að ofan er talið, er áskilið að samtökin séu nægilega fjölmenn, eða hafi nægjanlega markaðshlutdeild til að geta uppfyllt skyldur sínar skv. markaðsreglugerðinni.

Árið 2008 voru alls 202 samtök framleiðenda skráð í Evrópu og 9 samlög eða samsteypur samtaka framleiðenda. Í Danmörku eru þrjú samtök en engin samlög eða samsteypur. Í Eistlandi er talan 3 og 0, í Frakklandi 31 og 4, á Spáni 42 og 1 og á Bretlandseyjum 20 og 0.

1.2.2 Gildi ákvarðana fyrir utanaðkomandi framleiðendur

Ákvarðanir sem samtök framleiðenda samþykkja taka fyrst og fremst til þeirra sem eru aðilar að samtökunum. Þar sem slík samtök eru leiðandi í framboði og markaðssetningu, getur aðildarríki gert ákvarðanir samtakanna bindandi fyrir utanaðkomandi. Meginreglur þar að lútandi eru í markaðsreglugerðinni.⁶ Samtökin þurfa heimild frá aðildarríki til að láta ákvarðanir sínar ná til utanaðkomandi framleiðenda. Þessar ákvarðanir þurfa að taka til eftirfarandi atriða:

- Gæða, stærðar, þyngdar og framsetningar afurða sem boðnar eru til sölu.
- Sýna, íláta, pakkninga, merkinga og ísnotkunar.
- Skilyrða fyrstu sölu, sem geta falið í sér reglur um takmarkað framboð til að koma jafnvægi á markaðinn.

⁵ Commission Regulation No. 2318/2001 og Commission Regulation 248/2009.

⁶ Reglurnar eru ýtarlega útfærðar í reglugerð 696/2008

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Reglurnar geta aðeins átt við um fyrstu sölu, á tímabili sem er styttra en 1 ár, en að lágmarki 90 dagar, og aðeins á afmörkuðum svæðum. Framkvæmastjórn ESB getur ógilt ákvörðun um að láta reglur samtaka ná til utanaðkomandi, ef hún metur það svo að af hljótist viðskiptahindrun.

Árið 2006 heimiluðu fjögur aðildarríki ESB að reglum samtaka framleiðenda væri beitt með ofangreindum hætti (Belgía, Spánn, Frakkland og Ítalía). Í öllum tilfellum var um að ræða tímabundnar ráðstafanir, sem áttu við um fáar tegundir (12 í Belgíu, 3 á Spáni, 3 í Frakklandi og 1 á Ítalíu).

1.2.3 Framleiðsla markaðssetning og gæðastjórnun

Samtök framleiðanda verða hvert um sig að gera starfsáætlun⁷ fyrir hvert fiskveiðiár og senda hana viðeigandi stjórnvöldum aðildarríkisins. Þessar áætlanir verða að taka til eftirfarandi atriða:

- Markaðsstefnu til samræmingar á magni og gæðum fiskframboðs við kröfur markaðarins.
- Veiði- eða framleiðsluáætlunar ákveðinna fisktegunda.
- Fyrirsjáanlegra aðgerða til að stilla af framboð tegunda sem erfitt er að markaðsetja.
- Viðurlög við því ef meðlimir samtakanna fara ekki eftir ákvörðunum sem teknar hafa verið.

Aðildarríki þarf að samþykkja starfsáætlunina. Ef áætlunin er ekki fullnægjandi eða ef hún er ekki lögð fram tímanlega, getur aðildarríki neitað að veita samtökunum þann fjárstuðning sem greint er frá hér að neðan.

1.2.4 Fjárstuðningur

Fjárstuðningur til samtaka framleiðenda kemur úr ýmsum sjóðum sambandsins. Í reglugerð um Sjávarútvegssjóð ESB (sem nánar verður fjallað um í 2. kafla) er heimild til að fjármagna stofnun og rekstur samtaka framleiðenda.⁸ Stuðningurinn skal lengst vera til þriggja ára. Í markaðsreglugerðinni er heimild til aðildarríkja til að veita samtökum framleiðenda ríkisstyrk til að standa straum af kostnaði við gerð framkvæmdaáætlana. Kostnaður við markaðsinngríp er greiddur af landbúnaðartryggingasjóði sambandsins (EAGF) svo sem nánar verður greint hér á eftir.

1.3 Fjölgreinasamtök

Fjölgreinasamtök (e. “Interbranch Organisations”) eru samsett af aðilum sem gegna mismunandi hlutverki í markaðsetningu sjávarafurða. Þar getur verið um að ræða fulltrúa útgerða, framleiðanda, fiskeldis, viðskipta og fiskvinnslu. Markmiðið með stofnun þeirra er að draga úr árekstrum á milli þessara aðila. Samráð aðila á mismunandi stigum framleiðslukeðju getur mögulega falið í sér brot á samkeppnislögum. Því er í reglum um fjölgreinasamtök falin almenn undanþága frá ákvæðum 1. mgr. 81. gr. SSE, að vissum skilyrðum uppfylltum.

⁷ Ýtarlegar reglur um innihald og meðferð starfsáætlana er að finna í reglugerð 2508/2000

⁸ Sjá 37. gr. (measures of common interest)

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggiöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Fjölgreinasamtök eru samtök lögaðila sem leggja stund á veiðar, vinnslu eða markaðssetningu, en hefur ekki slíka starfsemi með höndum í eigin nafni. Líkt og samtök framleiðenda, skulu fjölgreinasamtök vera sjálfsprottin, þ.e.a.s. stofnuð af meðlimum sínum, en ekki að frumkvæði aðildarríkis eða framkvæmdastjórnarinnar. Til að fjölgreinasamtök geti hlotið viðurkenningu, þurfa þau að hafa umtalsverða markaðshlutdeild á sviði veiða, markaðssetningar og vinnslu, án þess að hún sé skilgreind nánar. Fjölgreinasamtök hafa ekki sambærilegar valdheimildir og samtök framleiðenda. Ákvarðanir þeirra eru í flestum tilfellum stefnumótandi og binda ekki meðlimi. Dæmi um verkefni sem þau gætu innt af hendi væri samning staðlaðra samningsskilmála eða að auka gagnsæi og þekkingu á vinnslu og markaðssetningu sjávarafurða. Þó eru til dæmi um áþreifanlegri verkefni, svo sem það að setja strangari reglur um veiðar og vinnslu tiltekinna sjávarafurða en aðildarríki eða ESB setja.⁹

1.3.1 Viðurkenning

Aðildarríki er heimilt, en ekki skylt, að viðurkenna fjölgreinasamtök að uppfylltum þeim skilyrðum sem að ofan eru talin. Framkvæmdastjórnin getur hafnað slíkri viðurkenningu og þarf aðildarríki þá að draga hana til baka.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um fjölgreinasamtök frá árinu 2007, kemur fram að ákvæði um fjölgreinasamtök hafi ekki skilað árangri, væntanlega þar sem ekki er mikið um samvinnu á milli þeirra sem mynda sölufurli fiskafurða frá fyrstu sölu og til neytenda.¹⁰ Í skýrslunni kemur fram að aðeins hafi verið mynduð fjögur fjölgreinasamtök innan ESB (ein í Frakklandi, ein á Ítalíu og tvenn á Spáni.) Framkvæmdastjórnin ályktar því að reglur um fjölgreinasamtök hafi ekki náð markmiði sínu.

1.3.2 Gildi ákvarðana fyrir utanaðkomandi

Á sama hátt og samtök framleiðanda, geta fjölgreinasamtök að vissum skilyrðum uppfylltum bundið utanaðkomandi með ákvörðunum sínum. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar sem vitnað er til að ofan, kemur fram að þessari heimild hafi aldrei verið beitt.

1.3.3 Fjárstuðningur

Heimild er til að styðja við stofnun og starfsemi fjölgreinasamtaka á grundvelli 37. gr. reglugerðar um Sjávarútvegssjóð ESB. Starfsemin er þá skilgreind sem sameiginlegt verkefni margra aðila (e. measures of common interest.) svo sem nánar er greint frá í kafla 2.1.3.3.

1.4 Verðtrygging og inngríp

Ákvæði markaðsreglugerðarinnar um verðtryggingu byggða á inngrípum hafa að geyma heimildir til aðgerða sem eiga að stuðla að jafnvægi í verði, framboði og eftirspurn. Þeim er ætlað að takast á við sveiflur í framboði og eftirspurn með því að:

- Draga úr ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar.
- Halda verði stöðugu til að tryggja sjómönnum lágmarkstekjur.

⁹ Sjá reglugerð 104/2000, 1. mgr. 13. gr.

¹⁰ OJ 2007 C85/22

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

- Stuðla almennt að samkeppnishæfni fiskiskipaflota ESB á heimsmörkuðum.

Ef vara sem boðin er til sölu á markaði, selst ekki yfir tilteknu verði (svo sem nánar er skýrt hér að neðan) grípa samtök framleiðenda inn í söluferlið. Það getur gerst á farnan hátt: Í fyrsta lagi geta samtökin dregið vöru af markaði fyrir fullt og allt (1.4.2), þau geta tekið vöruna af markaði um stund (1.4.3), þau geta sett vöruna í eigin geymslu eða unnið hana áfram (1.4.4), leigt geymslu af einkaaðila (1.4.5) eða, þegar um túnfisk er að ræða, beitt sérstökum reglum um bætur til seljanda (1.4.6).

Ofangreind inngríp fela í sér kostnað, ýmist vegna þess að samtök framleiðenda leysa til sín vöru gegn greiðslu til seljanda, eða vegna þess að þau borga fyrir geymslu eða vinnslu hennar til að hægt sé að markaðsetja hana við betri aðstæður. Kostnaður samtakana er svo endurgreiddur að hluta af aðildarríki en að hluta til fjármagna þau sig með því að selja aftur vörur sem þau leysa til sín (þegar um er að ræða að vörur séu dregnar af markaði fyrir fullt og allt). Kostnaður aðildarríkis er aftur endurgreiddur af Landbúnaðartryggingasjóði Evrópu (EAGF). Allt að ár getur liðið frá því samtök framleiðenda leysa til sín vöru og þar til full endurgreiðsla fæst frá Landbúnaðartryggingasjóði.

Ferlið sem að ofan er lýst tekur tíma. Af því leiða útgjöld bæði fyrir samtök framleiðenda og aðildarríki sem ekki fást bætt fyrr en þó nokkru síðar. Samkvæmt upplýsingum frá Dönum hafa þeir beitt inngrípum sum undarfarin ár, en ekki öll, og að sjálfsgöðu mismiklar eftir umfangi inngrípanna. Þannig fengu þeir 1,45 milljón evrur árið 1999, 362 þúsund evrur árið 2000 og 255 þúsund evrur árið 2001. Nánast engar slíkar greiðslur hafa átt sér stað í Danmörku síðastliðin ár þangað til nú á árinu 2010, en töluvert mikið hefur verið um inngríp á þessu ári, aðallega á skarkola/rauðsprettu.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2006¹¹, kemur þó fram að heildarútgjöld til þessara mála hafi dregist saman úr að meðaltali 28.465.500 evrum á árunum 1992-1997 í að meðaltali 10.312.428 evrur á árunum 1998-2004. Framkvæmdastjórnin dregur af þessu þá ályktun að sameiginlegt skipulag markaðanna hafi dregið úr þörf á inngrípum. Nauðsynlegt er að gera fyrirvara við þessa ályktun, enda má ráða af þeirri reynslu Dana, sem greint er frá hér að ofan, að þessi þróun gæti snúist við ef markaðsaðstæður breytast.

Danir sögðu á viðræðufundi um þessi mál að um 85% af heildarútgjöldum vegna markaðsinngrípa fari að jafnaði til Frakklands, Spánar, Portúgal og Írlands, þótt heildarveiði þessara þjóða nemi aðeins 35% af heildarveiði ESB.

1.4.1 Leiðbeinandi verð og afturköllunarverð

Verðtryggingarkerfi ESB byggist á leiðbeinandi verði (guide price) sem ákveðið er af ráðherraráðinu fyrir ákveðnar afurðir á hverju fiskveiðiári. Þetta leiðbeinandi verð er byggt á meðaltalsverði sl. þriggja ára á heildsölumörkuðum eða í löndunarhöfnum að teknu tilliti til þess hverju spáð er um framleiðsluþróun og eftirspurn.

Til þess að tryggja fiskimönnum og meðlimum sínum lágmarkstekjur geta samtök framleiðenda tekið fiskafurðir út af markaði ef verð á markaði fer niður fyrir ákveðið mark. Þetta mark, sem kallað er afturköllunarverð sambandsins (Community withdrawal price), er

¹¹ COM(2006) 558 final

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

ákveðið af framkvæmdastjórninni á hverju ári fyrir hverja afurðategund sem markaðssett er. Afturköllunarverð er ekki hærra en 90% af leiðbeinandi verðinu. Tekið er tillit til gæða vörunnar, þ.e.a.s. ferskleika, stærða og framsetningar, svo sem nánar er lýst hér á eftir. Þegar grípa þarf til þessara aðgerða, fá þeir meðlimir samtaka framleiðenda sem verða fyrir tjóni, bætur frá samtökunum.

Til þess að samtök framleiðenda geti fengið bætur frá aðildarríkinu, þurfa þau að setja upp kerfi til inngripa og ákveða eigið afturköllunarverð, sem ekki má víkja meira en 10% frá afturköllunarverði framkvæmdastjórnarinnar. Samtökunum er þetta þó ekki skylt. Til þess að hægt sé að greiða bætur verða afurðirnar að uppfylla markaðsstaðla og gæðakröfur og afturköllunarverðið að gilda allt fiskveiðiárið. Ekki má m.ö.o. setja afturköllunarverð fyrir einstakar landanir eða stutt tímabil innan fiskveiðiársins.

1.4.2 Vara tekin af markaði fyrir fullt og allt

Samtök framleiðenda geta dregið afurðir varanlega af markaði og ráðstafað þeim þannig að þær hafi ekki áhrif á markaðssetningu annarra afurða. Þannig má ráðstafa þeim til góðgerðamála, til framleiðslu á dýrafóðri, sem beitu eða til annars en manneldis. Önnur ráðstöfun er möguleg með samþykki framkvæmdastjórnarinnar. Þegar vöru er ráðstafað til annarra hluta en góðgerðamála, er skylt að ganga þannig frá henni að hún sé óhæf til manneldis með hraði. Þetta er t.d. gert með því að hella litarefni yfir þær.

Sé þetta gert fær seljandi vörunnar afturköllunarverð í sinn hlut. Samtök framleiðenda, sem greiða honum afturköllunarverðið, eignast við það vöruna og reyna jafnan að selja hana á sem hæstu verði, með þeim takmörkunum sem að ofan eru raktar.

1.4.3 Vara tekin af markaði um stund (vinnsla og geymsla)

Samtök framleiðenda geta líka ákveðið að taka afurðir af markaði tímabundið, og eru afurðirnar þá sendar til vinnslu og geymslu og markaðssettar síðar til manneldis. Vinnsla þeirra er háð ströngum skilyrðum sem tryggja eiga gæðakröfur og er hér um að ræða frystingu, söltun, þurrkun, marineringu, suðu og gerilsneyðingu og eftir atvikum flökun, bitaskurð og hausun. Lágmarks geymslutími eru 5 dagar. Þetta heitir í reglugerðinni “carry-over”. Bætur til seljanda eru í þessum tilfellum kostnaðurinn við geymsluna eða vinnsluna, að frádregnum þeim virðisauka sem við hana skapast.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 2006 kemur fram að þeim tilfellum fækki þar sem vara er tekin af markaði fyrir fullt og allt og að vörur séu í auknum mæli aðeins dregnar af markaði um stund, til vinnslu eða geymslu. Þá segir þar að samanlagður kostnaður við að taka vörur af markaði fyrir fullt og allt og um stund hafi verið 8.768.000 evrur árið 2004. Það er um 85% af heildarútgjöldum til málaflokksins.

1.4.4 Vörur sem eru undanskyldar afturköllunarverði teknar af markaði

Sumar fiskafurðir, sem eru mikilvæg undirstaða tekna á ákveðnum svæðum, eru undanskyldar afturköllunarverði sambandsins vegna mikils munar á verði í aðildarríkjum (eða innan þeirra) eða vegna þess að heildarframleiðsla á þessum afurðum er of lítil.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Samtök framleiðenda geta tekið sjálfstæðar ákvarðanir um afturköllunarverð þessara afurða og fengið bætur til að standa undir greiðslum til meðlima sinna vegna slíkra afturkallana, hvort heldur um er að ræða að afurðir séu teknar af markaði til vinnslu og geymslu eða þær eru afturkallaðar varanlega eða til bráðabirgða. Þak á þessum bótum miðast við 10% af því magni sem sett er á markað á fiskveiðiárinu eða 5% ef um bráðabrigðaafurköllun er að ræða.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 kemur fram að á árinu 2004, hafi kostnaður við að taka þessar vörur af markaði, bæði um stund og fyrir fullt og allt, numið 1.533.000 evrum.

1.4.5 Einkageymsla

Sérstakir geymslustykir eru veittir vegna afurða sem hafa verið frystar um borð í fiskiskipi og ekki verða markaðssettar á viðmiðunarverði sambandsins. Komi til þessa eru umræddar afurðir geymdar í frystigeymslu í lágmark 5 daga áður en þær eru settar á markað.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 kemur fram að aðeins Spánn hafi nýtt þessar heimildir. Heildarútgjöld til þeirra á árinu 2004 numu 49.000 evrum.

1.4.6 Greiðslur til túnfiskútgerða

Ráðherraráðið setur sérstakt viðmiðunarverð fyrir túnfisk sem keyptur er til niðursuðu og byggist það á meðalverði sl. þriggja ára á heildsölumörkuðum eða löndunarhöfnum. Ekki er ástæða til að fjalla sérstaklega um þessar reglur hér.

1.4.7 Sektir

Ef óreglu verður vart í reikningum samtaka framleiðenda, er aðildarríki skylt að beita þau sektum og eftir atvikum endurheimta ofgreitt fé. Fjármunum frá landbúnaðartryggingasjóði ESB skal skila áfram þangað.

1.4.8 Þróun

Í 41. gr. markaðsreglugerðarinnar er framkvæmdastjórninni uppálagt að skila ráðherraráðinu og þinginu skýrslu með mati á árangri markaðskerfisins. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 segir m.a. að innleiðing reglna um veiðiáætlanir (e. catch plans) af hálfu samtaka framleiðenda hafi haft í för með sér töluverða fækkun inngripa og breytt efni þeirra þannig að þau hafi þróast úr afturköllun afurða af markaði og ráðstöfun til annars en manneldis, í afturköllun afurða til vinnslu og geymslu til að markaðsetja þær síðar til manneldis.

1.5 Sameiginlegir markaðsstaðlar

Fiskafurðir má aðeins selja eða setja á markað ef þær uppfylla kröfur settra markaðsstaðla hvað varðar gæði, stærð, þyngd, pökkun, framsetningu og merkingar. Reglugerð 2406/96 setur sameiginlega markaðsstaðla fyrir 35 tegundir fiska auk skeldýra, krabbadýra og lindýra og tekur til flokkunar eftir ferskleika og stærðum og til merkinga afurða sem fluttar eru til ESB frá 3ju ríkjum. Framleiðendum (útgerðum eða vinnslu) er ætlað að flokka afurðir eftir stærð og ferskleika með aðstoð sérfræðinga á fiskmörkuðum (e. trade organisation).

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

1.5.1 Ferskleikaflokkar

Ferskleikaflokkar eru þrír: Extra, A og B. Ekki má blanda mis ferskum afurðum saman í pakka. Vara er flokkuð eftir ferskleika (lykt) en einnig kemur fram í reglugerð 2406/96 að taka skuli tillit til annara þátta, svo sem litar og áverka. Ferskleikaflokkunin hefur verið gagnrýnd fyrir að viðmiðanirnar séu ónákvæmar og í sumum tilfellum huglægar.

1.5.2 Stærðarflokkar

Afurðir skal einnig flokka eftir stærð. Algengt er að stærðarflokkar séu á bilinu 3-5 (það eru t.a.m. 5 stærðarflokkar fyrir þorsk), en dæmi eru um að stærðarflokkar séu allt að 11 (t.a.m. fyrir síld). Það er engin hámarksstærð í stærsta flokknum (sem er 7 kg. eða þyngri fyrir þorsk) en í þeim minnsta kemur fram lágmarksstærð (0.3 kg. fyrir þorsk). Lágmarksþyngd er ekki í öllum tilfellum samræmd á milli markaðsreglugerðar og veiðiheimildarreglugerðar. Ef misræmi er á milli, skal lágmarksstærð í veiðiheimildareglugerð ráða. Framkvæmdastjórnin hefur þó viðurkennt að sú lausn sé ekki í öllum tilfellum fullnægjandi og að sú staða geti enn komið upp að heimilt sé að veiða fisk sem bannað er að selja.¹² Ekki er víst að þetta misræmi verði lagfært, enda segir framkvæmdastjórnin í nýlegu umræðuskjali að ef útgerðum verði gert skylt að landa öllum afla, væri æskilegt að banna sölu á undirmálsfiski, til að vernda ungvíði.¹³

Venjulega er stærð fiska ákveðin á grundvelli þyngdar í kílógrömmum eða þá í fjölda fiska í einu kílógrammi. Stærð skeldýra er þó reiknuð sem breidd skeljar.

1.6 Upplýsingar til neytenda.

Lifandi, ferskar eða kældar afurðir má aðeins selja neytendum ef þær eru merktar á viðeigandi hátt með upplýsingum um markaðsnafn tegundarinnar, hvort hún var veidd í sjó eða ferskvatni og þá hvar eða hvort um eldisafurð sé að ræða. Afurðir sem seldar eru beint til neytenda, eru undanþegnar þessum merkingarreglum ef skammtarnir kosta minna en 20 evrur.

Markmið þessara reglna er tvíþætt. Annars vegar að upplýsa neytendur og gera þá meðvitaða um uppruna afurða. Hins vegar að auðvelda eftirlit, t.d. með því hvort reglur um lágmarksstærðir eru virtar, en þær geta verið mismunandi eftir svæðum.

Rétt er að geta þess að ekki er um að ræða umhverfissvottun, líka þeirri sem “Marine Stewardship Council” veitir, eða hinni íslensku “Iceland Responsible Fisheries.” Umræða um slíkt hefur þó verið nokkur innan sambandsins á síðustu árum. Í júlí 2008 lagði framkvæmdastjórnin fram drög að gerð um “Community Ecolabel Scheme,” sem dagaði uppi á þinginu. Enn hefur sambandið ekki sett sér stefnu í þessum efnum.

Þessar reglur eiga ekki aðeins við um afurðir sem eru upprunnar innan sambandsins, heldur líka þær sem eru fluttar frá þriðju ríkjum til ESB, þar á meðal íslenskar afurðir.

¹² COM (1997) 719, bls. 6.

¹³ COM (2007) 136, 28.3.2007 bls. 5 mgr. 3.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

1.7 Viðskipti við 3ju ríki.

Greinar 28 til 30 í reglugerð 104/2000 fjalla um viðskipti við 3ju ríki. Þar eru m.a. ákvæði sem eiga að tryggja fiskvinnslu ESB nægjanlegt hráefni með því að fella niður tolla að hluta til eða að fullu (tollkvóti eða tollfrelsi) um tiltekinn eða ótiltekinn tíma. Til þess að stemma stigu við innflutningi afurða á óeðlilega lágu verði eru einnig ákvæði um lágmarks viðmiðunarverð sem framkvæmdastjórnin setur.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 er vakin athygli á því að markaður ESB sé að breytast. Markaðsverð hafi ekki hækkað í hlutfalli við framleiðslukostnað og því erfitt að tryggja seljendum á markaði í fyrstu sölu viðunandi kjör. Markaðurinn sé að verða æ háðari innflutningi frá ríkjum utan ESB til að mæta þörfum neytenda og framleiðenda.

2 Opinber Fjárframlög

Umfjöllun um opinber fjárframlög til sjávarútvegs í ESB má í grófum dráttum skipta í þrennt. Í fyrsta lagi fjárframlög sem veitt eru af Sjávarútvegssjóði ESB (e. “European Fisheries Fund” – “EFF”)¹⁴ Mögulegt er að veita styrki úr sjóðnum til einstaklinga, fyrirtækja og sveitarfélaga. Um hann verður fjallað í kafla 2.1.

Í öðru lagi fjárframlög frá ESB til aðildarríkja sem er ætlað að styðja við framkvæmd sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB. Um þau verður fjallað í kafla 2.2.

Í þriðja lagi eiginlega ríkisstyrki, þ.e.a.s. styrki sem greiddir eru af aðildarríki til einkaaðila án mótframlags úr sjóðum ESB. Um þá er fjallað í kafla 3.

Opinberu fé er einnig veitt til sjávarútvegs úr landbúnaðartryggingasjóði sambandsins, til að greiða fyrir markaðsinngríp, svo sem skýrt var frá í 1. kafla.

2.1 Sjávarútvegssjóður ESB

Sjávarútvegssjóður ESB hóf starfsemi 1. janúar 2007, og tók þá við eldri sjóði ESB á sama sviði (e. “Financial Instrument for Fisheries Guidance”). Sjóðurinn nær yfir fjárlagatímabilið 2007-2013, en verður þá lokað. Enn er of snemmt að fullyrða hvort næsti sjóður verði stærri eða minni en núverandi sjóður, eða þá hvort úthlutunarreglur verða þær sömu. Fyrstu tillögur framkvæmdastjórnarinnar þar að lútandi eru væntanlegar um sumarið 2011.

Reglugerð um Sjávarútvegssjóðinn¹⁵ inniheldur fáar og almennar reglur, en þeim til fyllingar hefur framkvæmdastjórnin sett framkvæmdareglugerð¹⁶ og gefið út skýringarrit sem nefnt er “*Vademecum*” (“leiðbeiningar” á latínu).¹⁷ Fleiri reglugerðir hafa verið settar til að útfæra einstaka þætti sjóðsins.

¹⁴ Athygli er vakin á reglugerð 744/2008, sem breytti reglugerðinni um Sjávarútvegssjóðinn til að bregðast við hækkanði olúverði árið 2008. Reglugerðin fól í sér heimild aðildarríkja til niðurgreiðslu á eldsneytiskaupum útgerða. Hún var tímabundin til tveggja ára.

¹⁵ Council Regulation (EC) No 1198/2006 of 27 July 2006 on the European Fisheries Fund.

¹⁶ COMMISSION REGULATION (EC) No 498/2007 of 26 March 2007 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1198/2006 on the European Fisheries Fund.

¹⁷ <http://www.marinemanagement.org.uk/fisheries/funding/documents/eff-vademecum.pdf>.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Heildarfjárhæð sjóðsins, yfir sjö ára tímabil, var 3.849 milljón evra, miðað við verðlag ársins 2004.¹⁸ Þar af fara um 75% til fátækari landsvæða sambandsins (e. „Convergence Regions“). Er þar aðallega um að ræða svæði í nýrri aðildarríkjum sambandsins auk Spánar, Portúgal, Ítalíu og Grikklands.¹⁹

Sjóðnum er ætlað að styðja við markmið sjávarútvegsstefnunnar, eins og þau koma fram í 33. gr. SSE og í afleiddri löggjöf. Þannig hefur sjóðurinn heimild til að veita styrki til að ná félagslegum, efnahagslegum og umhverfislegum markmiðum. Í stuttu máli má segja að sjóðurinn veiti styrki til verkefna sem stuðla að jafnvægi milli stærðar fiskiskipaflotans og afrakstursgetu fiskistofnanna, að sjálfbærum veiðum í sjó og vötnum, að sjálfbæru fiskeldi, að bættri samkeppnis- og rekstrarhæfni greinarinnar, umhverfisvernd og úrbótum á sviði umhverfismála, að sjálfbærri þróun og bættum lífsgæðum fólks á svæðum sem eru háð fiskveiðum og að jafnrétti kynjanna.

Í reglugerðinni kemur fram að gæta þurfi samræmis í framkvæmd *Sjávarútvegssjóðsins* og annarra sjóða sem veitt gætu styrki til sömu verkefna. Er þar fyrst og fremst átt við byggðasjóði sambandsins (e. “Cohesion Fund”), Félagsmálasjóð sambandsins (e. “European Social Fund”), landbúnaðarsjóð (e. European Agricultural Fund for Rural Development “EAFRD”) og landbúnaðartryggingasjóð (e. European Agricultural Guarantee Fund - “ERDF”). Ekki er heimilt að veita styrki úr *Sjávarútvegssjóði* til verkefna sem hlotið hafa fjármögnun úr öðrum sjóðum ESB.

2.1.1 Styrkir

Almennt eru verkefni ekki einungis fjármögnuð af ESB, heldur kemur til bæði mótframlag opinberra aðila (ríkis og sveitarfélaga) og styrkþega. Meginreglan er sú að *Sjávarútvegssjóðurinn* leggur fram jafn mikið fjármagn og aðildarríkið, en mótframlag styrkþega er misjafnt eftir verkefnum og aðstæðum á því landsvæði þar sem styrkurinn er veittur.

Fyrir öll styrkhæf verkefni sem tilgreind eru í 21. til 46. gr. reglugerðarinnar um *Sjávarútvegssjóðinn*, skal hlutfall opinberrar fjármögnunar vera sem hér segir:

- A: Hámark opinberra framlaga (aðildarríkis og *Sjávarútvegssjóðsins*)
 B; Lágmarksframlag styrkþega

	Hópur 1	Hópur 2	Hópur 3	Hópur 4
„Convergence“* svæði og fjarlæggar grískar eyjar.	A <= 100% B >= 0%	A <= 40% B >= 60%	A <= 80% B >= 20%	A <= 60% B >= 40%
Svæði sem eru	A <= 100%	A <= 40%	A <= 60%	A <= 40%

¹⁸ Skv. reglugerðinni skal miða við 2% hækkun verðlags á hverju ári. Heildarfjárhæð sjóðsins árið 2008, var þannig 4.304 milljón evrur.

¹⁹ Sjá nánar http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

ekki „Convergence“	B >= 0%	B >= 60%	B >= 40%	B >= 60%
Útverðir Evrópu (e. Outermost regions)	A <= 100% B >= 0%	A <= 50% B >= 50%	A <= 80% B >= 20%	A <= 75% B >= 25%

*) Svæði þar sem meðaltekjur eru undir 75% af meðaltekjum 25 Evrópusambandsríkja.

Hópur 1 á við gr. 23, 24, 26(3), 26(4), 27, 30, 31, 32, 33(2), 33(3), 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, og 46.

Verkefni sem hér falla undir eru þau sem njóta hæsta styrkjahlutfalls úr sjóðnum og þau einu sem ekki kalla á mótframlag frá styrkþega. Þarna undir falla meðal annars verkefni sem ætluð eru til aðlögunar á evrópska fiskiskipaflotanum, bætur til sjómanna vegna tímabundinna stöðvana veiða eða þá bætur til þeirra sem hætta útgerð. Aðildarríki geta fengið styrki vegna endurreisnaráætlana sem fela í sér lokun veiðisvæða eða stöðvun veiða úr ákveðnum stofnum. Dæmi um það er t.a.m. að finna í reglugerð um endurreisn álastofnins nr. 1100/2007, en þar segir að styrkir til verkefnisins geti verið greiddir úr Sjávarútvegssjóðnum. Einnig er hægt að veita ýmsa styrki til strandveiða (fyrir skip undir 12 metrum). Er þar helst um að ræða styrki til að draga úr aflagetu, bæta þjálfun sjómanna og bæta aðstæður þeirra almennt. Þá eru veittir styrkir til umbreytingar fiskiskipa til annara nota.

Hópur 2 á við gr. 25(1), (2), (6), (7) og (8), 26(2), 33(2) og 44.

Verkefni sem hér falla undir kalla á mótframlag frá styrkþega, á bilinu 50 – 60%. Þarna undir falla meðal annars styrkir til endurbóta á fiskiskipum (þó með þeim fyrirvara að afkastageta sé ekki aukin). Styrkir eru m.a. veittir til kaupa á veiðarfærum, umhverfisvænni vélum, öryggisbúnaði o.fl.

Hópur 3 á við gr. 37, 38, 39, 41, og 44.

Verkefni sem hér falla undir kalla á mótframlag frá styrkþega, á bilinu 20 – 40%. Hér undir falla meðal annars sameiginleg verkefni, þ.e.a.s. þverfagleg verkefni, svo sem samvinna vísindamanna og útgerða eða fjármögnun fjölgreinasamtaka.

Hópur 4 á við gr. 29, 33(2), 35, 40 og 44.

Verkefni sem hér falla undir kalla á mótframlag frá styrkþega, á bilinu 25 – 60%. Hér undir falla meðal annars aðgerðir til þróunar nýrra markaða, auglýsingaherferðir, bygging og viðhald hafnarmannvirkja.

Nánar er fjallað um styrkhæf verkefni í kafla 2.1.3.

Af ofangreindu má sjá að heildarframlag sjóðsins og opinberra aðila er að jafnaði á bilinu 40-100% af heildarkostnaði verkefnis.²⁰ Meginreglan er sú að framlag Sjávarútvegssjóðsins og aðildarríkis skiptist jafnt á milli þeirra, en styrkþeginn leggur fram það sem á vantar.

²⁰ Taflan er tekin úr viðauka II við reglugerðina um Sjávarútvegssjóðinn

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Rétt er að vekja athygli á því að hjá útvörðum Evrópu (þ.e. svæðum sem falla undir skilgreininguna í 349. gr. SSE) er krafa um mótframlag að jafnaði lægri en á öðrum svæðum. Svæðin sem þarna um ræðir eru Azoreyjar, Kanaríeyjar, Madeira og önnur sem talin eru tilvitnaðri grein.²¹

Styrkir frá Sjávarútvegssjóðnum þurfa að vera í samræmi við allar almennar reglur ESB-réttar, þar á meðal reglur um ríkisstyrki.

2.1.2 Stjórnsýsla

Áður en aðildarríki getur veitt styrki úr sjóðnum, þarf í fyrsta lagi að útbúa landsáætlun á sviði sjávarútvegs (e. “National Strategic Plan”), þar sem greint er frá stöðu sjávarútvegs í aðildarríkinu og mat lagt á hvaða aðgerðir eru nauðsynlegar til að ná markmiðum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Landsáætlunin er lögð fyrir framkvæmdastjórnina til upplýsingar. Öll aðildarríki sambandsins, nema Lúxemborg, hafa útbúið slíka áætlun, en Lúxemborg er ekki aðili að Sjávarútvegssjóðnum.

Hluti af efni landsáætlana er greining²² á stöðu sjávarútvegsmála í viðeigandi aðildarríki og lýsing á þeim aðgerðum sem stjórnvöld telja best fallnar til að bæta ástandið. Áætlanir þessar eru birtar opinberlega á heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar.²³ Áætlanirnar eru flestar á bilinu 40 – 60 síður og setja stjórnvöldum víðan ramma til aðgerða.

Í öðru lagi þarf að útbúa framkvæmdaáætlun (e. “Operational Programme”), sem rúmast innan landsáætlunarinnar. Framkvæmdaáætlunin er ýtarlegri en landsáætlunin og því að jafnaði lengri og flóknari (að jafnaði um 200 bls.). Þær eru birtar opinberlega á heimasíðu framkvæmdastjórnarinnar.²⁴

Framkvæmdaáætlunin er lögð fyrir framkvæmdastjórnina til samþykkis, og þarf aðildarríki að útskýra fyrir framkvæmdastjórninni hvernig áætlunin nær þeim markmiðum sem það setti sér með landsáætluninni. Ferillinn að setningu framkvæmdaáætlunar er langur, enda er til þess mælt að aðildarríki hafi samráð við hagsmunaaðila, í víðasta skilningi þess orðs. Hægt er að breyta áætluninni á síðari stigum, en til þess þarf samþykki framkvæmdastjórnarinnar. Framkvæmdastjórnin gefur út leiðbeiningar um uppsetningu og innihald framkvæmdaáætlana.²⁵ Styrkir eru einungis veittir til verkefna sem rúmast innan hennar. Skipuð hefur verið sérstök nefnd sem fjallar um Sjávarútvegssjóðinn. Nefndin er framkvæmdastjórninni almennt til ráðgjafar og er falin ýmis verkefni í reglugerðinni um *Sjávarútvegssjóðinn*.

Aðildarríki þarf að setja upp kerfi til að halda utan um þá styrki sem því eru veittir úr sjóðnum. Í reglugerðinni er heimild til að laga það kerfi að heildarfjárhæð aðildarríkisins, þannig að aðildarríki sem fá litlu úthlutað úr sjóðnum, þurfi ekki að kosta of miklu til framkvæmdarinnar.²⁶

²¹ Sjá nánar http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/outermost/

²² Um er að ræða svonefnda SWOT-greiningu. SWOT stendur fyrir Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats.

²³ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/national_plans/index_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/op/index_en.htm

²⁵ Sjá 3. gr. reglugerðar 498/2007

²⁶ Sjá 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar um sjávarútvegssjóðinn

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Engu að síður er ljóst að rekstur sjóðsins gerir umtalsverðar kröfur til stjórnsýslunnar. Til reksturs hans þurfa aðildarríki að setja upp eftirfarandi stjórnsýslueiningar:

- Stjórnunaraðili (e. “Managing Authority”) – Innleiðir og stjórnar framkvæmdaáætlun og tryggir að upplýsingar berist eftirlitsaðilum.
- Vottunaraðili (e. “Certifying Authority”) – staðreynir að greiðslur séu í samræmi við reglur
- Endurskoðunaraðili (e. “Auditing Authority”) – Ábyrgur fyrir mati á árangursríkri stjórnun á og eftirliti með framkvæmdaáætlun²⁷
- Eftirlitsnefnd (e. “Monitoring Committee”) – Hefur eftirlit með framkvæmd aðildarríkis á samþykktum áætlunum

Ekki þarf að setja á fót sérstakar stofnanir til að gegna þessum hlutverkum, heldur má fela núverandi stofnunum, eða ráðuneytum þessi verkefni. Ofan á þau verkefni sem þegar eru talin bætist skylda til að standa skil á ársskýrslum um rekstur sjóðsins, koma upplýsingum á framfæri til styrkþega o.s.frv.

2.1.3 Styrktarásar

Samkvæmt reglugerðinni um *Sjávarútvegssjóðinn*, er heimilt að veita ríkisstyrki á fimm sviðum (e. “axis” eða ásar). Það er aðildarríkis að ákveða hversu miklir (ef nokkrir) styrkir eru veittir á hverju sviði. Þó aðildarríki hafi umtalsvert svigrúm til styrkveitinga, er þó áskilið að engir styrkir leiði til aukinnar veiðigetú flotans.

Styrktarásarnir eru taldir hér á eftir, í köflum 2.1.3.1 – 2.1.3.5. Þeir eru aðlögun fiskiskipaflotans, fiskeldi, veiði í ferskvatni, vinnsla og markaðssetning sjávarfangs og fiskeldisafurða, sameiginleg verkefni, sjálfbær þróun fiskimiða og tæknileg aðstoð.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir þessum sviðum, en ýtarlegar skýringar á framkvæmdinni er að finna í framkvæmdareglugerðinni og í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar (“*Vademecum*”). Rétt er að geta þess að styrktarásarnir fara ekki að öllu leyti saman við hópa sem lýst var að ofan undir lið 2.1.1.

2.1.3.1 Aðlögun fiskiskipaflotans

Aðlögun fiskiskipaflotans er eitt helsta markmið núverandi sjávarútvegsstefnu ESB. Aðlögun flotans miðar einna helst að því að minnka hann, þannig að sóknargeta flotans nálgist afrakstursgetu fiskistofna, en getur líka falið í sér styrki til kaupa á búnaði fyrir fiskiskip, endurnýjun veiðarfæra, véla o.s.frv. Hér undir geta líka falið styrkir til ungra sjómanna til kaupa á sínu fyrsta skipi, svo fátt eitt sé nefnt.

Í 21. gr. reglugerðarinnar um *Sjávarútvegssjóðinn* eru talin 6 styrkhæf svið sem falla undir fyrsta styrktarásinn. Þessi svið, sem nánar eru útfærð í öðrum greinum reglugerðarinnar eru:

²⁷ Ekki ósvipað hlutverki Ríkisendurskoðunar.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggiöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

- 1 *Styrkir til útgerða og sjómanna sem hafa orðið fyrir tekjuskerðingu vegna fiskveiðistjórnunaráætlana (e. fishing effort adjustment plans).*

Hérna er meðal annars verið að vísa til langtímaáætlana sambandsins, endurreisnaráætlanir eða tekjuskerðingu vegna þess að samningur við þriðja ríki um aðgang að fiskimiðum hefur ekki verið endurnýjaður.

- 2 *Aðstoð vegna stöðvunar veiða á grundvelli 23. eða 24. gr. reglugerðarinnar um Sjávarútvegssjóðinn.*

Þarna er í fyrsta lagi átt við að heimilt sé að greiða bætur þegar skip er tekið út af fiskiskipaskrá sambandsins, þ.e.a.s. úreldingarstyrkir. Í öðru lagi er heimilt að greiða bætur vegna tímabundinnar stöðvunar veiða, þ.e.a.s. þegar útgerð leggst tímabundið af vegna utanaðkomandi aðstæðna. Reynt getur á þetta þegar langtímaáætlanir draga svo mjög úr aflaheimildum að ekki er hægt að róa. Bætur eru ekki greiddar vegna árstíðabundinna sveifla.

- 3 *Fjárfestingar í búnaði til nota á skipum og í sértækum veiðarfærum, sbr. 25. gr. reglugerðarinnar um Sjávarútvegssjóðinn.*

Skilyrði er að skipið sem um ræðir sé minnst fimm ára gamalt. Búnaðurinn sem keyptur er má vera til þess fallinn að bæta öryggi um borð, bæta vinnuaðstæður, hreinlæti, gæði afurða, orkunotkun (jafnvel með kaupum á nýrri vél) og valkvæðni veiðarfæra. Styrkir eru ekki veittir til byggingar nýrra skipa eða til að auka afkasta- eða flutningsgetu.

- 4 *Stuðningur við strandveiðar, á grundvelli 26. gr. reglugerðarinnar um Sjávarútvegssjóðinn.*

Strandveiðar (e. small scale costal fishing) er hér skilgreint sem veiðar skipa sem eru styttri en 12 metrar að lengd og sem nota ekki togveiðarfæri. Rétt er að taka fram að allir þeir styrkir sem veittir eru undir fyrsta styrktarási geta verið notaðir til að styrkja strandveiðar. Því til viðbótar er hér veitt heimild til að veita frekari styrki, svo sem vegna þjálfunar sjómanna, úrbótum á vinnslu o.fl.

- 5 *Félagslegar bætur vegna afleiðinga flotastjórnunaraðgerða á grundvelli 27. gr. reglugerðarinnar um Sjávarútvegssjóðinn.*

Þessar bætur geta m.a. verið notaðar til að fjármagna atvinnusköpun á svæðum sem eru háð fiskveiðum (e. diversification), aðgerðir til að bæta menntun ungra sjómanna, þjálfun fyrir atvinnuþátttöku á öðrum sviðum en í sjávarútvegi, snemmbúin eftirlaun fyrir sjómenn og bætur til áhafnarmeðlima á skipi sem hefur verið úrelt.

- 6 *Styrkir til stuðnings fyrirtækjum í rekstrarerfiðleikum á grundvelli ríkisstyrkjareglna ESB um aðstoð við fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum.*

Heimildir til aðstoðar við fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum eru þröngar. Ekki má vera um niðurgreiðslu langvarandi taprekstrar að ræða, heldur þarf ríkið, með stuðningi sjóðsins, að koma að fyrirtækinu sem almennur fjárfestir. Í því felst að sýna verður fram á arðsemi fjárfestingarinnar og hvernig stuðningurinn nýtist til að snúa fyrirtækinu til betri vegar.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Verkefni er lúta að veiðum í ferskvatni og fiskeldi geta ekki notið stuðnings á þessum grundvelli.

2.1.3.2 Fiskeldi, veiði í ferskvatni, vinnsla og markaðssetning sjávarfangs og fiskeldisafurða

Á tímabilinu 2000 – 2006, setti ESB samtals 351 milljón evra í stuðning við fiskeldi. Heimilt er að veita styrki til hvers kyns aðgerða á sviði fiskeldis, þar með talið til uppbyggingar fiskeldisstöðva eða nútímavæðingar þeirra. Slíkir styrkir eru þó aðeins veittir litlum og meðalstórum fyrirtækjum (sjá skilgreiningu í kafla 3.2 um ríkisstyrki). Sú takmörkun gildir þó ekki fyrir útverði Evrópu (sbr. 349. gr. Rs).

Styrkir eru einnig veittir til að gera fiskeldi umhverfisvænna, til að bæta lýðheilsu,²⁸ til að bæta ástand eldisstofna og til vinnslu og markaðssetningar eldisafurða.

2.1.3.3 Sameiginleg verkefni

Hugtakið “sameiginleg verkefni” (e. “Measures of Common Interest”) er ekki nákvæmlega skilgreint í reglugerðinni. Þó er tekið fram að þarna sé átt við aðgerðir sem eru “vítækari” en svo að eitt fyrirtæki geti séð sér hag í að fjármagna þær. Samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar (“*Vademecum*”) eru verkefni sameiginleg þegar þau “gagnast hópi styrkþega eða almenningi”.

Meðal þess sem þarna getur fallið undir eru verkefni á sviði verndunar og þróunar vatnagróðurs og lífríkis hafsins, þróun nýrra markaða, kynningarátök, frumkvöðlaverkefni o.fl. Áður hefur verið nefnt að stofnun og rekstur fjölgreinasamtaka geti fengið styrki á þessum forsendum, en fjölmargt annað mætti telja. Þannig getur samstarf vísindamanna og útgerða fallið hér undir eða samstarf útgerða og vinnslu utan fjölgreinasamtaka.

2.1.3.4 Sjálfbær þróun svæða sem eru háð fiskveiðum

Hugtakið “svæði sem er háð fiskveiðum,” er skilgreint sem “svæði sem stendur við sjó eða vatn þar sem sjávarútvegur / fiskveiðar er umtalsverður hluti atvinnulífsins. Þau verkefni sem styrkja má undir þessum styrktarási eiga að miða að því að auka efnahagslega og félagslega hagsæld íbúa. Heimilt er að styrkja verkefni til að auka verðmæti sjávarútvegs- og fiskeldisafurða. Þá er aðildarríkjum heimilt að veita styrki sem miða að því viðhalda og skapa atvinnu á sjávarútvegssvæðum, bæði í sjávarútvegi og í ótengdum greinum.

Á þessu sviði skarast hlutverk Sjávarútvegssjóðsins og annara sjóða sambandsins einna helst og er í reglugerðinni gert ráð fyrir því að kannað sé hvort verkefni njóti stuðnings frá öðrum sjóðum. Strjálur byggðir, byggðir þar sem tekjur og atvinna af fiskveiðum fara minnkandi og lítil sjávarþorp njóta forgangs við styrkveitingar. Meðal verkefna sem geta notið stuðnings eru þau sem stuðla að aukinni hagsæld, atvinnusköpun og samstarfi milli svæða sem eru háð fiskveiðum.

²⁸ Þarna er fyrst og fremst um að ræða styrki til skelfiskeldis.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Reglugerðin gerir ráð fyrir því að styrkjum sem veittir eru undir þessum styrktarási sé úthlutað í samráði við byggðina þar sem þeir falla til. Hafa skal samráð við bæjaryfirvöld, fyrirtæki og einkaaðila. Framkvæmdin er ekki nánar útfærð í reglugerðinni. Danir hafa sett upp þróað kerfi, þar sem sérstök stjórn er sett upp í nokkrum byggðarlögum. Stjórnir hafa einn starfsmann hver, sem fær laun frá sjávarútvegsráðuneytinu, en eru að öðru leyti mannaðar sjálfbodaliðum sem starfa í byggðalögum.

2.1.3.5 Tæknileg aðstoð

Tæknileg aðstoð er fyrst og fremst ætluð stjórnsýslunni í aðildarríkjum til að stýra Sjávarútvegssjóðnum.

Þrenns konar verkefni eru fjármögnuð undir þessum styrktarási. Sá fyrsti snýr að tæknilegri útfærslu landsáætlunar. Styrkir eru veittir fyrir vinnslu hennar, stjórnun, eftirlit, mat á árangri, auglýsingar og endurskoðun reikninga. Því til viðbótar eru veittir styrkir fyrir “networking,” en það hugtak vísar meðal annars til stofnunar kerfa eins og þeirra sem fjallað er um í kafla 2.1.3.4 og ætlað er að úthluta styrkjum til svæða sem eru háð fiskveiðum. Að jafnaði mega þessir styrkir ekki vera hærri en 5% af heildarfjármagni sjóðsins. Þó er hægt að taka frá hærra hlutfall til þessara nota ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Annar flokkur verkefna, er frátekin fyrir fátækustu ríki álfunnar (þ.e.a.s. “Convergence Regions”). Þá styrki má nota til að bæta almenna stjórnsýslu á sviði sjávarútvegs.

Þriðji flokkur verkefna verður aðeins fjármagnaður að frumkvæði framkvæmdastjórnarinnar. Þau verkefni eru að fullu fjármögnuð af sjóðnum og kalla ekki á mótframlag aðildarríkis. Þessi verkefni eru undirbúningur, eftirlit og stjórnsýsla sem nauðsynleg er til að stýra Sjávarútvegssjóðnum. Þessir styrkir mega ekki vera hærri en 0.8% af heildarfjármagni sjóðsins.

Vissar takmarkanir eru á því hvaða kostnaður sé greiddur. Ekki er gert ráð fyrir því að launakostnaður almennra starfsmanna falli þarna undir, heldur greiðist fyrir sérstök verkefni, ýmist að frumkvæði framkvæmdastjórnarinnar eða aðildarríkis. Sem dæmi um verkefni sem hefur notið fjármögnunar undir þessum lið, má nefna danska styrki til byggða sem eru háðar fiskveiðum. Þeim er úthlutað er af sérskipuðum stjórnvöldum í héraði.

2.2 Fjárframlög frá ESB til aðildarríkja

Reglugerð 861/2006 mælir fyrir um fjárframlög sambandsins til aðildarríkja og reglur við ráðstöfun fjár til að innleiða sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna. Annars vegar er hún grundvöllur framlaga til aðildarríkis vegna gagnaöflunar og hins vegar vegna eftirlits. Fjárframlög til eftirlits og gagnasöfnunar eru alltaf háð mótframlagi aðildarríkis. Einnig er mögulegt að sækja um fjárframlög til tækjakaupa, svo sem skipa eða flugvéla sem notuð eru við eftirlit eða gagnasöfnun.

Úr þessum sjóði eru veitt framlög til alþjóðamála, svo sem kostnað aðildarríkis við að sækja og undirbúa fundi í fastanefndum sem fjalla um sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna, aðildargjöld í alþjóðastofnunum og kostnað vegna fiskveiðisamninga við þriðju ríki. Á grundvelli reglugerðarinnar hvíla tvær mikilvægar gerðir: Reglugerð 391/2007 um eftirlit og

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

eftirlitskerfi og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 1078/2008 um gagnaöflun og meðferð gagna auk árlegrar ákvörðunar um úthlutun fjárframlaga nú 2010/352.

Helsti munurinn á reglugerð 861/2006 og reglugerðinni um Sjávarútvegssjóðinn er að sú fyrrnefnda er ætluð til að greiða fyrir verkefni aðildarríkisins sjálfs en einkaaðilar geta einungis hlotið fjárframlög á grundvelli hennar í undantekningatilfellum.

Annar mikilvægur munur er sá að hér er ekki um fyrirfram ákveðna upphæð að ræða sem skiptist niður á aðildarríkin, heldur er peningum úthlutað í gegnum almenna sjóði ESB til eins árs í senn á grundvelli landsáætlana. Sem dæmi má nefna að með ákvörðun 2010/352 var 30,1 milljón evra úthlutað til 19 aðildarríkja fyrir árið 2010. Hæst framlög runnu til Spánar um 7,7 milljónir evra og Grikklands um 5,1 milljón evra.

Til að fá peninga úr þessum sjóði, þurfa aðildarríki að útbúa landsáætlun, þar sem fram koma þau verkefni er varða eftirlit, gagnasöfnun og þörf á vísindaráðgjöf sem þau hyggjast ráðast í á komandi ári. Framlög eru að jafnaði veitt fyrir verkefni sem eru til þess fallin að ná markmiðum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Verkefni sem njóta fjárframlaga á þessum grundvelli skulu að jafnaði einnig njóta mótframlags frá aðildarríkjum og mega ekki njóta styrkja úr öðrum sjóðum sambandsins.

3 Ríkisstyrkir

Þó þeir styrkir sem að framan eru raktir komi að hluta til úr sjóðum aðildarríkja, teljast þeir ekki ríkisstyrkir í skilningi Evrópuréttar. Hér á eftir verður fjallað um eiginlega ríkisstyrki, þ.e. styrki sem greiddir eru frá aðildarríki (eða sveitarfélögum innan þeirra) til einkaaðila.

Í sjávarútvegi, líkt og á öðrum sviðum, gilda ákvæði 87. – 89. gr. SSE. Þar segir í 1. mgr. 87. gr. að hvers kyns aðstoð sem veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg reglum innri markaðarins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli aðildarríkja.

Í 2. mgr. sömu greinar er talin aðstoð sem er í öllum tilfellum samrýmanleg samningnum. Er þar um að ræða “aðstoð sem veitt er til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara eða óvenjulegra atburða.”

Í 3. mgr. sömu greinar er talin aðstoð sem er í sumum tilfellum samrýmanleg samningnum. Þar er um að ræða:

- a) aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem líf skjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið;
- b) aðstoð til að hrinda í framkvæmd mikilvægum sameiginlegum evrópskum hagsmunamálum eða ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis ESB eða EFTA-ríkis;
- c) aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum;

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

d) aðstoð af öðru tagi sem Ráðið metur samræmanlegt ákvæðum SSE.

Styrki sem aðildarríki vill réttlætta á grundvelli 3. mgr. 87. gr. SSE þarf að tilkynna til framkvæmdastjórnarinnar, sem metur lögmati þeirra.

Ráðið hefur heimild í 2. mgr. 88. gr. SSE til að lýsa tiltekna tegundir aðstoðar lögmatar. Þær reglugerðir sem að framan er lýst (þ.e.a.s. reglugerðir um markaðskerfi, Sjávarútvegssjóðinn og reglugerð 861/2006), byggja á þeirri undanþágu.

Ráðið getur einnig heimilað hópundanþágur frá ríkisstyrkjareglum. Með reglugerð 994/98.²⁹ veitti ráðið framkvæmdastjórninni heimild til að útfæra vissar hópundanþágur. Ríkisstyrkir á grundvelli þeirra þarfnast ekki sérstakrar tilkynningar. Tveir flokkar hópundanþága hafa verið stofnaðir á þennan hátt. Annars vegar *de-minimis* styrkir (3.1) og hins vegar styrkir til lítilla og meðalstórra fyrirtækja (3.2).

3.1 Reglugerð 875/2007 *De-minimis*

Reglugerðin felur í sér að styrkur til aðila, sem fer ekki yfir 30.000 evrur á þriggja ára tímabili, telst ekki fara í bága við ríkisstyrkjareglur. Styrkþeginn þarf að stunda fiskveiðar, vinnslu eða markaðssetningu sjávarafurða. Í viðauka við reglugerðina, er sett hámarksupphæð sem aðildarríki má veita innan fjárlagarammans (2007-2013). Þær upphæðir sem aðildarríkjum er heimilt að ráðstafa á þennan hátt eru taldar í viðauka við reglugerðina. Mikill munur er á heimildum þeirra. Sem dæmi má nefna að Frakkland hefur heimild til að veita 138.55 milljónir evra í styrki og Lúxemborg ekkert. Almennt er miðað við að árleg heimild jafngildi um 2.5% af tekjum aðildarríkis af fiskveiðum á þriggja ára tímabili.³⁰

Í reglugerðinni eru vissar takmarkanir á því hvaða aðgerðir má styðja. Þannig má ekki nota *de-minimis* styrki til að aðstoða fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum, til að auka veiðigetu, til að kaupa innlenda vöru frekar en erlenda, og fleira. Fyrirtæki sem njóta *de-minimis* styrkja, geta jafnframt notið styrkja úr sjóðum sambandsins.

Þó ekki þurfi að tilkynna *de-minimis* styrki til framkvæmdastjórnarinnar, getur hún kallað eftir upplýsingum um þá. Ef þeir fara í bága við ákvæði reglugerðarinnar, geta þeir talist ólögmat ríkisaðstoð.

Þessir styrkir hafa sætt mikilli gagnrýni, enda lítil takmörk fyrir því hvernig er hægt að nota þá. Fram hefur komið í vitnaleiðslum á breska þinginu³¹ að þessir styrkir væru óviðeigandi vegna þess að þeir heimiluðu í raun aðildarríkjum að niðurgreiða eldsneyti til útgerða. Framkvæmdastjórnin hefur neitað því að slíkt sé heimilt. Engu að síður tilkynnti hún árið 2008, þegar eldsneytisverð fór ört hækkandi á heimsmarkaðsverði, að til greina kæmi að mæta

²⁹ Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 on the application of Articles 87 (former Article 92) and 88 (former Article 93) of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid.

³⁰ Reglugerð 875/2007 – 6. formálgrein. Aid to undertakings in the fisheries sector not exceeding EUR 30 000 per beneficiary over any three-year period may be deemed not to affect trade between Member States and/or not to distort or threaten to distort competition where the total amount of such aid granted to all undertakings in the fisheries sector over three years is below a ceiling of around 2,5 % of the annual fisheries output.

³¹ House of Lords, 2008, HL Paper 146-I, málsgrein 79 og HL Paper 146-II, bls 71.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

hækkuninni með því að heimila aðildarríkjum að veita hærri *de-minimis* styrki. Það var þó ekki gert.

De-minimis reglugerðin gildir til loka árs 2013.

3.2 Reglugerð 736/2008 – styrkir til lítilla og meðalstórra fyrirtækja³²

Ofangreind reglugerð heimilar aðildarríkjum að veita ríkisstyrki á sumum þeirra sviða sem falla undir Sjávarútvegssjóð ESB. Þau svið sem um ræðir eru: tímabundin eða varanleg stöðvun fiskveiða, bætur til að mæta félagslegum afleiðingum flotastjórnunaraðgerða, fjárfestingar í fiskeldi, umhverfisaðgerðir í fiskeldi, aðgerðir til að bæta lýðheilsu, aðgerðir til að bæta heilsu dýra, styrkur við veiðar í ferskvatni, styrkur við vinnslu og markaðssetningu sjávarafurða, sameiginleg verkefni, vernd lífríkis sjávar, fjárfestingar í hafnarmannvirkjum, þróun nýrra markaða og auglýsingar, þróunarverkefni, umbreyting fiskiskipa og tæknileg aðstoð. Til viðbótar er heimilt að veita styrki í formi “undanþágu frá skatti,” en sú heimild er ekki fyrir hendi hjá Sjávarútvegssjóðnum.

Til að heimilt sé að veita ríkisstyrk á grundvelli reglugerðarinnar, þurfa öll skilyrði sem Sjávarútvegssjóðurinn setur fyrir sambærilegri styrkveitingu að vera uppfyllt. Sömu styrktarhlutföll eiga við og í tilfalli Sjávarútvegssjóðsins.

Styrki má aðeins veita smáum eða meðalstórum fyrirtækjum. Þau eru skilgreind með eftirfarandi hætti:

Flokkur fyrirtækja	Starfsmenn	Velta	eða	Efnahagsreikningur
Meðalstórt	< 250	≤ € 50 million		≤ € 43 million
Lítið	< 50	≤ € 10 million		≤ € 10 million
Míní	< 10	≤ € 2 million		≤ € 2 million

Fyrirtæki þarf í öllum tilfellum að uppfylla skilyrði um fjölda starfsmanna og annað hvort skilyrði um veltu eða efnahagsreikning.

Aðildarríkjum er skylt að senda framkvæmdastjórninni árlega samantekt á öllum styrkjum sem það veitir á grundvelli þessarar reglugerðar. Nánari upplýsingar um einstök verkefni þarf að birta á netinu og í opinberri ársskýrslu. Framkvæmdastjórnin getur kallað eftir upplýsingum um einstök verkefni.

3.3 Aðrir ríkisstyrkir

Skylt er að tilkynna framkvæmdastjórninni um aðra ríkisstyrki en þá sem heimilir eru á grundvelli ofangreindra reglugerða. Lögmæti þeirra er metið af framkvæmdastjórninni í hverju tilfalli fyrir sig. Styrkirnir mega ekki fara í bága við almennar ríkisstyrkjareglur sambandsins. Til fyllingar gefur framkvæmdastjórnin út leiðbeiningar um túlkun þeirra á sviði

³² COMMISSION REGULATION (EC) No 736/2008 of 22 July 2008 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of fisheries products

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

sjávarútvegs. Nýjustu leiðbeiningarnar voru gefnar út árið 2008.³³ Þá var aðildarríkjum tilkynnt að þau þyrftu að laga styrkjakerfi sín að leiðbeiningunum fyrir 1. júní 2008.

Reglurnar kveða á um að ríkisstyrkir þurfi að vera samræmanlegir ríkistyrkjareglum SSE og til þess fallnir að ná markmiðum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Styrkir mega ekki vera settir til að vernda innlenda framleiðslu og þurfa að stuðla að viðvarandi hagkvæmni í greininni. Ýmis önnur skilyrði eru talin í leiðbeiningunum.

Aðildarríki sem reka sérstök ríkistyrkjakerfi í sjávarútvegi þurfa að tilkynna þau til framkvæmdastjórnarinnar og þurfa þau að vera í samræmi við ofangreindar leiðbeiningar.

4 Áhrif kafla

Þó ekki séu gerðir fyrirvarar við löggjöf þá sem hér er til umfjöllunar í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis um aðild Íslands að ESB, er ekki útilokað að slíkir fyrirvarar komi fram á síðari stigum. Hér á eftir verða rakin áhrif þess að löggjöf ESB verði innleidd án nokkurra fyrirvara eða sérlausna, komi til aðildar Íslands að ESB.

4.1 Helstu lagabreytingar

Sú löggjöf sem hér er reifuð, er ekki hluti EES-samningsins. Innleiðing hennar kallar á innleiðingu tilskipana á sviðinu, auk þess sem reglugerðir hefðu bein réttaráhrif. Löggjöf um markaðsskipulag og rekstur Sjávarútvegssjóðsins á sér ekki samsvörun í íslenskri löggjöf. Þá hafa reglur EES-samningsins um ríkisstyrki ekki gilt á sviði sjávarútvegs og leiðbeiningareglum ESB á því sviði því ekki verið framfylgt af ESA. Því er óvíst að breyta þyrfti núgildandi löggjöf (svo sem lögum um stjórn fiskveiða) nema að litlu leyti, heldur yrði að mestu um hreina viðbót að ræða. Koma mætti fjárframlögum til stuðnings vegna innleiðingar á sameiginlegu fiskveiðistefnunni fyrir í fjárlögum hvers árs.

4.2 Kerfisbreytingar

Löggjöf um markaðsskipulag gerir ráð fyrir stofnun samtaka framleiðenda, sem í vissum tilfellum er falið opinbert vald. Innleiðingu þessarar löggjafar myndi líka fylgja ný verkefni í stjórnsýslu, svo sem vegna almennra samskipta við samtökin og umsýslu tengdum mögulegum markaðsinngrípum þeirra. Þá er ekki hægt að útiloka að áhugi væri fyrir því að stofna íslensk fjölgreinasamtök, enda tengsl veiða, vinnslu og söluaðila í sumum tilfellum sterk á Íslandi.

Hvað varðar upplýsingar til neytenda og flokkun afurða, má geta þess að íslenskar afurðir sem fluttar eru til ESB eiga nú þegar að uppfylla kröfur sambandsins um merkingar. Við aðild Íslands að ESB yrðu þessar reglur um merkingar, ferskleikaflokkarnir og stærðarflokkarnir einnig bindandi á innanlandsmarkaði.

Innleiðing löggjafar um Sjávarútvegssjóð ESB myndi kalla á nýjar stjórnsýslueiningar, þ.e.a.s. framkvæmdastofnun sjóðsins, vottunarstofnun, endurskoðunarstofnun og eftirlitsnefnd. Ekki væri nauðsynlegt að setja á fót eiginlegar stofnanir, heldur mætti fela þeim stofnunum sem þegar eru starfræktar þessi verkefni. Mögulegt væri að koma hluta þeirrar starfsemi sem að

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:084:0010:0016:EN:PDF>

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

ofan er lýst fyrir í sömu stofnun og mundi annast Landbúnaðarsjóðinn (European Agricultural Fund for Rural Development).

Þrátt fyrir að íslenskur sjávarútvegur njóti ekki sambærilegra ríkisstyrkja og sjávarútvegur ESB, er þó fyrir hendi ákveðin reynsla af rekstri styrktarsjóða á Íslandi. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið rekur tvo samkeppnissjóði. Þeir eiga báðir sammerkt að auglýst er eftir styrkjum til tiltekinna verkefna, faghópar fara yfir umsóknir og gefa einkunnir, stjórnir gera tillögur um bestu verkefni sem vert er að styrkja. AVS-sjóðurinn styrkir verkefni sem auka verðmæti sjávarfangs. Verkefnasjóður sjávarútvegsins veitir styrki til rannsókna og nýsköpunar á sviði sjávarútvegs og til eftirlits með fiskveiðum. Á árinu 2010 nam framlag á fjárlögum til AVS-sjóðsins um 306 m.kr. og 100 m.kr. voru veittar úr Verkefnasjóði sjávarútvegsins til þannig skilgreindra verkefna. Ekki er útilokað að það kerfi sem nýtt hefur verið til reksturs þessara sjóða geti verið grunnur að stjórn Sjávarútvegssjóðs á Íslandi, komi til aðildar að ESB.

4.3 Fjárhagsleg áhrif

Innleiðing þeirrar löggjafar sem hér er til umfjöllunar myndi geta haft talsverð fjárhagsleg áhrif. Innleiðing hennar myndi fela í sér að opinberu fjármagni gæti í auknum mæli verið beint til útgerða, svæða sem eru háð fiskveiðum og/eða vísindarannsókna, enda myndi íslenska ríkið og/eða sveitarfélög leggja til framlag á móti styrkjum ESB.

Kostnaður við markaðsinngrip er greiddur úr sameiginlegum sjóðum ESB og myndi innleiðing þeirrar löggjafar því hafa takmörkuð fjárhagsleg áhrif hér á landi.

Styrkir sem veittir eru úr Sjávarútvegssjóðnum gætu kallað á nokkur fjárútlát fyrir íslenska ríkið, í formi mótframlags, en á móti skapað tekjur fyrir fyrirtæki, einstaklinga og svæði sem eru háð fiskveiðum.

Framlög sem veitt eru á grundvelli reglugerðar 861/2006 gætu í mörgum tilfellum nýst til að greiða fyrir framkvæmdir eða þjónustu sem þegar er greidd af opinberu fé. Má þar fyrst og fremst nefna verkefni Hafrannsóknarstofnunar, Landhelgisgæslunnar, Matís og Fiskistofu á sviði eftirlits, gagnasöfnunar og vísindaráðgjafar, auk verkefna á sviði Siglingastofnunar.

Rétt er að taka fram að ef ákveðið væri að setja upp sérstakt ríkisstyrkjakerfi í sjávarútvegi, sem gætu veitt styrki á grundvelli *de-minimis* reglugerðarinnar og reglugerðarinnar um styrki til lítilla og meðalstórra fyrirtækja, myndi íslenska ríkið bera allan kostnað af því. Innleiðing slíks kerfis væri þó alfarið ákvörðun íslenska ríkisins, enda eru aðildarríki ESB ekki skyldug til að veita ríkisstyrki.

Núverandi styrkjakerfi er tímabundið og verður þeim sjóðum sem að framan er lýst, lokað í árslok 2013, en löggjöf um markaðsskipulag gildir hins vegar um ótiltekinn tíma. Ekki liggur fyrir hvort nýtt styrkjakerfi verði áþekkt hinu fyrra, en fyrstu tillögur framkvæmdastjórnarinnar ættu að líta dagsins ljós í maí 2011. Engu að síður telur samningahópur um sjávarútveg tilefni til að kanna ýtarlega hver fjárframlög til Íslands gætu verið undir núverandi kerfi og hvernig þau gætu gagnast íslenskum sjávarútvegi.

5 EES og Schengen.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

5.1 Staða innleiðingar

Engar gerðir sem heyra undir þennan kafla hafa verið teknar upp í EES-samninginn.

5.2 Alþjóðasamningar sem heyra undir kaflann

Á ekki við.

5.3 Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum.

Ekki eru þekktar sérlausnir í þessum kafla. Þó er vakin athygli á því að Lúxemborg fær ekki úthlutuðum styrkjum úr *Sjávarútvegssjóði* ESB.

5.4 ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann

Sjávarútvegssjóður ESB.

Landbúnaðartryggingasjóður ESB (EAGF).

6 Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur

6.1 Mikilvægustu hagsmunir

Engar leiðbeiningar um meðferð þessa kafla eru í álitni meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis.

6.2 Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum

Engar sérlausnir eru þekktar.

7 Framtíðarsýn

Sú löggjöf sem hér er reifuð og varðar styrkjakerfið, er tímabundin og fellur úr gildir í lok árs 2013. Enn liggur ekki fyrir hvort breytingar verði á kerfinu með tilkomu nýrra laga, og þá hverjar þær breytingar yrðu. Fyrstu tillagna framkvæmdastjórnarinnar þar að lútandi er að vænta í maí 2011. Reglur um markaðsskipulag eru ekki bundnar í tíma með sama hætti, en gætu þó tekið breytingum með yfirstandandi heildarendurskoðun sjávarútvegsstefnunnar.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.