

UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

13. kafli Sjávarútvegsmál Samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir

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. kafla sem snýr að samskiptum við þriðju ríki og alþjóðastofnanir.

ESB hefur fullar valdheimildir (e. exclusive competence) á þeim sviðum sem falla undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna. Meðferð valdheimilda er einkum í höndum ráðherraráðs ESB, sem mótar stefnuna, og framkvæmdastjórnar ESB sem starfar í umboði þess. Evrópuþingið þarf einnig að samþykkja lög og samninga á þessu sviði.

Samkvæmt meginreglum sáttmála ESB fer sambandið með fyrirsvar aðildarríkjanna í samskiptum við þriðju ríki og alþjóðastofnanir. Samningsafstaðan í alþjóðasamskiptum er mótuð af ráðherraráðinu og framkvæmdastjórnin kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna á alþjóðavettvangi.

Í þessu felst í fyrsta lagi að framkvæmdastjórnin gerir samninga um stjórn veiða úr deilistofnum við þriðju ríki fyrir hönd aðildarríkjanna. Hlutdeild nýs aðildarríkis í slíkum stofnum myndi í raun bætast við hlutdeild ESB, en veiðiheimum yrði úthlutað frá ESB til viðkomandi ríkis á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að framkvæmdastjórnin fer með fyrirsvar fyrir hönd aðildarríkjanna í svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum á borð við Norðaustur-Atlantshafsveiðinefndina (NEAFC) og Norðvestur-Atlantshafsveiðistofnunina (NAFO).

Í annan stað gerir ESB fjölda samstarfssamninga við þriðju ríki. Samningar þessir eru almennt um kaup á veiðiheimum sem er úthlutað til aðildarríkja sambandsins. Semja þarf sérstaklega um veiðirétt á grundvelli slíkra samninga.

Í þriðja lagi kemur framkvæmdastjórn ESB fram fyrir hönd aðildarríkjanna í sjávarútvegsmálum á hnattrænum vettvangi, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar S.þ. (FAO).

Í áliti meirihluta utanríkismálnefndar Alþingis segir að afar mikilvægt sé að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggi þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim, en deilistofnar hafi orðið sífellt mikilvægari fyrir afkomu greinarinnar. Þá segir að leita þurfi leiða til að tryggja hagsmuni Íslands með beinum aðgangi að slíku samningsferli. Þar þurfi að tryggja að sú hlutdeild sem þegar hefur verið samið um haldist, auk þess sem nauðsynlegt sé að þrýsta á að samningum verði lokið um aðra stofna. Samningahópurinn telur einnig mikilvægt að ræða möguleika á veiðirétti íslenskra útgerða á grundvelli samstarfssamninga ESB við þriðju ríki.

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.

Meirihluti utanríkismálanefndar telur rétt að látið verði reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu í sjávarútvegsmálum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins víðtækum hætti og unnt er, enda um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar að tefla efnahagslega.

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 samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópum

Kafli 13. Sjávarútvegur

Samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir

Tímasetning skoðunar: Skoðun miðuð við reglur fram til 1. júní 2010.

Samantekt.

ESB hefur fullar valdheimildir (e. exclusive competence) á þeim sviðum sem falla undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna. Meðferð valdheimilda er helst í höndum ráðsins, sem mótar stefnu, og framkvæmdastjórnarinnar, sem starfar í umboði þess. Evrópuþingið þarf einnig að samþykkja lög og samninga á þessu sviði. Ef löggjöf ESB á sviði samninga við þriðju ríki í sjávarútvegi væri tekin upp í íslenska löggjöf, án fyrirvara, myndi samningsafstaða í alþjóðasamskiptum vera mótuð af ráðherraráði ESB. Framkvæmdastjórnin myndi koma fram fyrir hönd Íslands á hnattrænum vettvangi, m.a. hjá S.þ. og FAO. Framkvæmdastjórn ESB myndi gera samninga um stjórn veiða úr deilistofnum fyrir Íslands hönd. Hlutdeild Íslands í slíkum stofnum myndi í raun bætast við hlutdeild ESB, en veiðiheimildum yrði úthlutað frá ESB til Íslands á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. ESB hefur gert fjölda samstarfssamninga við þriðju ríki. Samningar þessir eru um kaup á veiðiheimildum sem er úthlutað til aðildarríkja sambandsins. Semja þyrfti sérstaklega um veiðirétt á grundvelli þeirra samninga. Framkvæmdastjórn ESB tæki sæti Íslands í svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum, svo sem NEAFC og NAFO.

Efni kafla.

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

Hér er fjallað um síðasta þáttinn. Í fyrri hluta greinargerðarinnar er fjallað um hlutverk ESB og aðildarríkja þess á hnattrænum vettvangi. Í síðari hluta hennar er fjallað um samskipti við þriðju ríki, jafnt á grundvelli tví- og þríhliðasamninga sem og innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnanna. Að lokum er fjallað um áhrif þess að sú löggjöf og það verklag sem hér er til umfjöllunar yrðu innleidd á Íslandi án fyrirvara.

1 Hlutverk ESB og aðildarríkja þess á hnattrænum vettvangi, m.a. S.þ. og FAO.

Segja má að sameiginleg sjávarútvegsstefna sambandsins feli í sér sameiginlega utanríkismálastefnu á þessu sviði. Aðildarríki taka sameiginlegar ákvarðanir innan ráðherraráðsins sem felur framkvæmdastjórninni að framfylgja stefnu sinni. Samstaðan gengur þó lengra, enda er framkvæmdastjórninni falið að koma fram fyrir hönd sambandsins innan alþjóðastofnana eins og nánar verður rakið hér á eftir.

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.

Utarríkismálastefna ESB á sviði sjávarútvegsmála felur m.a í sér að sambandið yfirtekur hluta af réttindum aðildarríkjanna sem leiða af hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna og tengdum samningum.

1.1 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna.

Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna er fyrsti og eini heildstæði alþjóðasamningurinn á sviði hafréttar. Hann myndar lagalegan ramma um öll not hafsins og nær ekki aðeins til hafrýmisins sjálfs heldur einnig til loftrýmisins þar fyrir ofan og hafsbotnsins og botnlaganna þar fyrir neðan. Öll aðildarríki ESB og sambandið sjálf eru aðilar að samningnum. Hann er því mikilvægur þáttur í lagaumhverfi sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Auk hafréttarsamningsins sjálfs hefur ESB fullgilt samninginn um framkvæmd 11. hluta hans, sem lýtur að alþjóðlega hafsbotnssvæðinu, úthafsveiðisamninginn og samning FAO um að stuðla að því að fiskiskip á úthöfunum fylgi alþjóðlegum ráðstöfunum til verndunar og veiðistjórnunar.

Þó svo að aðildarríki ESB séu aðilar að slíkum samningum í eigin nafni eru réttindi þeirra takmörkuð. Í viðauka við hafréttarsamninginn er kveðið á um að ESB skuli fara með þau réttindi og skyldur sem aðildarríki þess myndu annars fara með á þeim sviðum þar sem aðildarríkin hafa fært valdheimildir sínar til sambandsins. Af þessu leiðir að aðildarríkin geta ekki farið með þær valdheimildir, svo sem nánar verður rakið hér á eftir.

1.2 Meðferð valdheimilda ESB innan alþjóðastofnana.

Innan Sameinuðu þjóðanna er meginreglan á þessu sviði sú að ESB fer með valdheimildir aðildarríkja. Þetta er þó ekki einhlítt og fer málsmeðferðin eftir því hvort það málefni sem til umfjöllunar er fellur undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna eða ekki. Þegar fjallað er um slík mál hefur ESB fullar valdheimildir (e. exclusive competence). Í því felst að aðildarríki eru bundin af ákvörðun sambandsins. Ákvarðanir eru teknar af ráðherraráðinu með auknum meirihluta atkvæða og með samþykki Evrópuþingsins, en fyrirsvar innan alþjóðastofnana er í höndum framkvæmdastjórnarinnar.

Á þeim sviðum sem falla utan við sameiginlega sjávarútvegsstefnu sambandsins er staðan ekki eins skýr. Almennt reyna þá aðildarríki að komast að sameiginlegri niðurstöðu um mál og verður sú niðurstaða bindandi fyrir öll aðildarríki. Þegar málefni fellur utan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar er heimilt að taka ákvörðun um sameiginlega afstöðu með auknum meirihluta atkvæða.¹ Þrátt fyrir það hefur enn ekki verið gripið til atkvæðagreiðslu til að ná fram afstöðu, en þess í stað leitast við að ná almennu samkomulagi (e. consensus).

Ef málefni fellur utan við sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna og aðildarríki koma sér ekki saman um afstöðu til þess getur hvert ríki talað sínu máli innan S.þ. Sömu meginreglur gilda um heimildir aðildarríkja hjá öðrum alþjóðastofnunum.

Sem dæmi um mikilvæg sjávarútvegsmál sem koma upp á hnattrænum vettvangi má nefna svonefnt botnvörpumál, sem nú er vísað til sem vernd viðkvæmra vistkerfa hafsins gegn

¹ Aukinn meirihluti innan ráðsins er 255 atkvæði (af 345). Að auki þarf íbúafjöldi þeirra landa sem standa að ákvörðuninni að vera minnst 62% af heildaríbúafjölda ESB.

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.

skaðlegum fiskveiðum, í samningaviðræðum um fiskveiðiályktun allsherjarþings S.þ. og samningaviðræður um nýjan hafnríkjasamning innan FAO.

2 Samningar við þriðju ríki.

ESB gerir margvíslega samninga á sviði sjávarútvegs við þriðju ríki. Í samræmi við það sem að framan er rakið er það framkvæmdastjórnin sem hefur fyrirvar fyrir sambandið í samningaviðræðum á grundvelli umboðs frá ráðherraráðinu.

Samningar ESB við þriðju ríki fjalla í mörgum tilfellum um nýtingu fiskistofna sem sambandið deilir með þriðju ríkjum. Gott dæmi um það eru samningar sambandsins við Noreg.² Á grundvelli rammasamnings³ gera Noregur og ESB tvíhliða samning sem nær yfir fiskimið í Norðursjó og Norður-Atlantshafi, þríhliða samning (ásamt Svíþjóð og Danmörku) sem fjallar um veiðar í Skagerak og Kattegat, og nágrannasamning (e. Neighbourhood Arrangement) sem fjallar um veiðar Svía í norskri lögsögu í Norðursjó.

Tví- og þríhliða samningarnir fela í sér að aðilar semja um leyfilegan heildarafla úr sameiginlegum stofnum og skiptingu veiðiheimilda. Þá eru í þeim ákvæði um aðgang að lögsögu, tæknileg atriði og eftirlit. Samningar þessir eru gerðir til eins árs í senn. Nágrannasamningurinn byggist á samningi milli Noregs og Svíþjóðar frá 1976.

ESB og Noregur semja um leyfilegan hámarksafla á sjö tegundum, þar á meðal ýsu, þorski og makríl, en Ísland á hagsmuna að gæta hvað varðar tvo síðarnefndu stofnana. Þessu til viðbótar er samið um skiptingu veiðiheimilda og heimild hvors aðila til að veiða innan lögsögu hins. Í tvíhliða samningnum er einnig að finna ákvæði um takmarkanir á brottkasti í norskri lögsögu.⁴ Árið 2007 fékk Noregur heimild til að veiða 204.982 tonn af ýmsum fisktegundum innan efnahagslögsögu ESB og Grænlands⁵ og á móti fékk sambandið heimild til að veiða 88.809 tonn af ýmsum tegundum í norskri efnahagslögsögu. Í viðhengi samnings Noregs og ESB er kvótatafla. Þar kemur fram að Noregur fær heimildir til veiða í grænlandskri lögsögu af þeim heimildum sem ESB fær hjá Grænlandi á grundvelli sambærilegs samnings. Um er að ræða rækju, lúðu, þorsk, karfa, grálúðu og loðnu en þrjár síðastnefndu stofnarnir snerta allir íslenska hagsmuni.

Sambandið gerir einnig fiskveiðisamninga við Færeyjar og Ísland. Samningur ESB við Færeyjar var nýlega framlengdur og gildir til ársins 2012. Samningurinn er efnislega svipaður og samningur ESB við Noreg og fjallar m.a. um aðgang hvors aðila að lögsögu hins. Geta útgerðir hvors samningsaðila. m.a. veitt makríl, síld og kolmunna í lögsögu hins.

Samningurinn milli ESB og Íslands gerir ráð fyrir að ESB fái heimild til veiða á 3000 tonnum af karfa, þar með talinn meðafla, en enginn þorskur er leyfður í meðafla. Á móti fær Ísland 30.000 tonn af loðnu af þeim aflaheimildum sem ESB fær samkvæmt samningi við Grænland.

² http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/norway/index_en.htm

³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21980A0227\(05\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21980A0227(05):EN:HTML)

⁴ Í ræðu, sem ráðuneyttisstjóri í norska sjávarútvegsráðuneytinu hélt á Evrópuþinginu árið 2010, kom fram að Norðmenn teldu þau ákvæði í raun mikilvægari en ákvæði um leyfilegan heildarafla. Sjá nánar: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201006/20100623ATT76542/20100623ATT76542EN.pdf>

⁵ Aflaheimildir ESB innan grænlandsku efnahagslögsögunnar byggja á samningi sem nánar er greint frá hér á eftir.

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.

Takmörkun er einnig á fjölda veiðileyfa til ESB og frystitogarar fá ekki heimild til að veiða karfakvótann. Ísland getur farið fram á að eftirlitsmaður sé um borð á kostnað útgerðar. Skip ríkjanna skulu hlíta þeim reglum sem eru í gildi við veiðar í lögsögu þess ríkis sem þau veiða í, t.d. varðandi aflatilkygningar. Vert er að benda á grein í formála samningsins þar sem mikilvægi sjávarútvegs fyrir Íslendinga er viðurkennt.⁶ Að öðru leyti er samningurinn mjög almenns eðlis um samstarf á sviði vísinda o.þ.h.

2.1 Samstarfssamningar.

ESB gerir samstarfssamninga um fiskveiðar við nokkur þróunarríki í Afríku og Kyrrahafi auk þess sem samningur sambandsins við Grænland fellur hér undir. Samningarnir fela aðallega í sér að ESB kaupir aðgang að fiskimiðum hins samningsaðilans með peningagreiðslu, en sumir samninganna kveða einnig á um skyldu ESB til að ráða innlenda sjómenn eða styrkja á einhvern hátt innlandan sjávarútveg.

Gerður er rammasamningur við hvert ríki, en ákvæði um leyfilegan hámarksafla, kostnað og önnur slík atriði er að finna í bókun við samninginn. Samningarnir fela í sér heimild fyrir takmarkaðan fjölda fiskiskipa frá ESB til að veiða í efnahagslögsögu viðkomandi samningsríkis. Fyrir þetta greiða útgerðir gjald og ESB greiðir líka bætur til viðkomandi ríkis. Útgerðum er ekki skylt að landa afla í samningsríkinu, en borga lægri gjöld ef þær kjósa að gera það.

Slíkir samningar voru upphaflega gerðir við Angóla, Grænhöfðaeyjar, Kómoros-eyjar, Fílabeinsströndina, Miðbaugs-Gíneu, Gabon, Gambúu, Gíneu, Gíneu-Bissau, Kiribati, Madagaskar, Míritaníu, Míritius, Marokkó, Mósambík, Sao Tomé og Príncipe, Senegal, Seychelles-eyjar, Sierra Leone og Tansaníu. Í nóvember 2008 höfðu flestir þessir samningar fallið úr gildi og í þeirra stað komið svonefndir “þriðju kynslóðar samningar” sem nánar er greint frá hér á eftir. Eini fyrstu kynslóðar samningurinn sem enn er virkur er samningurinn við Gíneu. Samningar við Miðbaugs-Gíneu, Gambúu, Míritius, Senegal og Sierra Leone eru formlega í gildi en hafa verið óvirkir í nokkur ár. Því er óvíst að nýjir samningar verði gerðir við þessi ríki. Þessi þróunarríki eiga það flest sameiginlegt að hafa verið aðilar að Cotonou-samningnum og síðar Lomé-samningnum, en það eru rammasamningar ESB um samskipti við þróunarríki í Afríku, Karabíska hafinu og Kyrrahafinu.

Gildir samstarfssamningar eru í dag 14 talsins.⁷ Tíu þeirra fela eingöngu í sér heimildir til veiða á túnfiski, en fjórir þeirra fela í sér heimild til veiða á fleiri tegundum. Síðarnefndu samningarnir eru við Marokkó sem fær greiddar 36 milljónir evra á ári frá ESB, Míritaníu sem fær árlega á bilinu 86-70 milljónir evra, Gíneu-Bíssa sem fær 7,5 milljónir evra og Grænland sem fær tæpar 16 milljónir evra. Þessar greiðslur koma úr almennum sjóðum ESB.

Samningur ESB og Grænlands er til 5 ára í senn. Af þeim tegundum sem ESB fær að veiða í grænenskri lögsögu snerta fjórar beint íslenska hagsmuni: loðna, úthafskarfi, rækja á Dohrnbanka og grálúða. Ósamið er við Grænland um grálúðu, djúpkarfa og rækju. ESB á

⁶ Orðrétt segir í greininni: “recognizing the vital importance for Iceland of fisheries which constitute their essential economic activity.”

⁷ Samningarnir eru við Grænhöfðaeyjar, Kómoros-eyjar, Fílabeinsströndina, Gabon, Gínea-Bíssa, Kiribati, Madagaskar, Míritania, Míkrónesía, Marokkó, Mósambík, Sao Tomé og Príncipe, Seychelles-eyjar, Sómon-eyjar.

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.

hagsmuna að gæta í grálúðu, úthafskarfa og jafnvel djúpkarfa, rækju og þorski (Grænlandsgöngur).

Vert er að benda á að útgerðir í aðildarríkjum ESB geta sjálfar gert samninga um veiðiheimildir við þriðju ríki svo lengi sem ekki er samningur í gildi við viðkomandi ríki. Ef, hins vegar, ESB hefur gert fiskveiðisamning við þriðja ríki geta útgerðir einungis öðlast veiðiheimildir á grundvelli þess samnings.

Aflaheimildir sem ESB kaupir eru almennt í tegundum sem samningsríkið nýtir ekki eða nýtir ekki að fullu. Slíkum aflaheimildum er úthlutað til aðildarríkja á grundvelli hefðbundinna aflaheimildalykla, þ.e.a.s. á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. Vannýttum aflaheimildum má endurúthluta til annarra aðildarríkja. Slíkar úthlutanir mynda ekki nýtingarrétt til frambúðar.⁸

3 Svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir og strandríkjasamningar.

Á fundum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana talar framkvæmdastjórn ESB máli sambandsins og aðildarríkja þess. Umboð framkvæmdastjórnarinnar kemur frá ráðherraráðinu sem setur henni ramma. Áður en gengið er frá samningi þarf framkvæmdastjórnin að kynna drög fyrir ráðherraráðinu. Til þess að auka líkur á því að samningur fáiast samþykktur þar fundar framkvæmdastjórnin reglulega með fulltrúum aðildarríkja á meðan á samningsferli stendur, upplýsir þá um gang mála og fær upplýsingar um afstöðu þeirra.

Framkvæmdastjórnin annast tvíhliða fundi milli sendinefnda á fundum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Þá sitja fulltrúar hennar að jafnaði í nefndum innan stofnananna. Fulltrúar aðildarríkja eru henni til ráðgjafar.

Með sama hætti fer framkvæmdastjórnin með samningsforræði þegar kemur að samningum ESB við þriðju ríki, t.d. í viðræðum strandríkja um deilistofna. Árlega eru haldnir fundir þar sem samið er um hámarksafla og veiðistjórnun slíkra stofna. Í sumum tilfellum bjóða strandríki öðrum ríkjum sem eiga mikilla hagsmuna að gæta í veiðum úr slíkum stofnum einnig til viðræðna. Til að mynda bjóða strandríkin Ísland, Færeyjar og Grænland öðrum aðildarríkjum NEAFC árlega til fundar um veiðistjórnun á úthafskarfastofnum.

ESB er aðili að fjölmörgum svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum. Þær sem mikilvægastar eru fyrir íslenska hagsmuni eru Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndin (NEAFC), Norðvestur-Atlantshafsfiskveiðistofnunin (NAFO) og Atlantshafstúnfiskveiðiráðið (ICCAT). Innan NEAFC eru eftir atvikum staðfestir strandríkjasamningar um norsk-íslenska síld, kolmunna, úthafskarfa, Síldarsmugukarfa og makríl. Innan NAFO er samið um rækju á Flæmingjagrunni og rækju á Stóra Banka, og innan ICCAT er samið um Austur-Atlantshafsbláuggatúnfisk.

Innan NEAFC er ferlinu þannig háttað að fyrst reyna strandríkin að semja um leyfilegan heildarafla úr stofni og skiptingu hans milli þeirra. Samkomulagið er síðan staðfest á fundi NEAFC sem fer með stjórn veiða á úthafinu. Innan NAFO og ICCAT er samið um veiðarnar innan stofnananna sjálfra.

⁸ Sbr. reglugerð 1006/2008 frá 29. september 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.

4 Áhrif kafla.

Eins og fram kemur í kafla 8.3 hér á eftir eru gerðir fyrirvarar við löggjöf þá sem hér er til umfjöllunar í áliti meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis um aðild Íslands að ESB. Nánar verður fjallað um þá fyrirvara á síðari stigum, en hér á eftir verða rakin áhrif þess að þessi löggjöf ESB verði innleidd án fyrirvara eða sérlausna, komi til aðildar Íslands að ESB.

4.1 Helstu lagabreytingar.

Innleiðing þeirrar löggjafar sem hér er til umfjöllunar, án fyrirvara, myndi kalla á heildstæða endurskoðun laga nr. 41, 1. júní 1979, um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, laga nr. 151, 27. desember 1996, um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum og laga nr. 22, 8. apríl 1998, um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

4.2 Kerfisbreytingar.

Innleiðing þeirrar löggjafar sem hér er til umfjöllunar, án fyrirvara, myndi ekki endilega kalla á stofnanabreytingar hér á landi, en hins vegar myndu verkefni stjórnáráðs breytast. Ísland myndi samkvæmt því sem að framan greinir ekki semja beint um þau mál sem falla undir sameiginlegu sjávarútvegsstefnunna, hvort sem um er að ræða strandríkjasamninga eða fiskveiðisamninga við þriðju ríki, heldur myndi framkvæmdastjórn ESB annast slíkt í umboði ráðherraráðsins. Aðkoma Íslands að gerð samninga myndi því takmarkast við atkvæðagreiðslu í ráðherraráðinu og fundi með framkvæmdastjórninni.

4.2.1 Starf innan alþjóðastofnana.

Verklag innan alþjóðastofnana myndi jafnframt breytast. Ísland ætti ekki lengur fulltrúa í nefndum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana, heldur sætu þar fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar fyrir þeirra hönd. Þetta ætti einnig við um hið hnattræna samstarf, t.d. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og FAO.

Í greiningarskýrslu ESB vegna aðildarhæfis Íslands segir: “Hvað varðar alþjóðlega samninga hefur Ísland fullgilt eða gerst aðili að ýmsum samningum á sviði alþjóðlegra fiskveiðilaga og er virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu um stjórn alþjóðlegra hafsvæða. Hins vegar hefur Ísland ekki samþykkt samning Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 1993 um að stuðla að því að fiskiskip á úthöfunum fylgi alþjóðlegum ráðstöfunum til verndunar og veiðistjórnunar (e. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas).” Ljóst er að Ísland þyrfti að samþykkja samninginn ef til aðildar kæmi. Hvað sem því líður hefur lengi verið stefnt að samþykki samningsins og mun Ísland samþykkja hann óháð aðild.

4.2.2 Helstu samningar Íslands við þriðju ríki.

Við inngöngu Íslands í ESB, án fyrirvara, tæki sambandið yfir þá samninga sem Ísland hefur gert við þriðju ríki. Ísland yrði þá formlega ekki aðili að samningunum, heldur ESB í þess stað. Þessir samningar skipta miklu máli í íslenskum sjávarútvegi. Þeirra mikilvægastir eru eftirfarandi samningar við Noreg, Færeyjar, Grænland og Rússland:

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.

Noregur.

1. Bókun í fylgiskjali við Smugusamninginn (þríhliða samningur Íslands, Noregs og Rússlands) veitir Íslendingum aflaheimildir í þorski í norskri lögsögu gegn því að Norðmenn fái að veiða loðnu o.fl. innan íslensku lögsögunnar.

2. Loðnusamningurinn (þríhliða samningur Íslands, Noregs og Grænlands) kveður á um skiptingu heildarafla í loðnu milli þessara landa. Í tvíhliða samningi milli Noregs og Íslands, sem er fylgiskjal við loðnusamninginn, er kveðið á um aðgang að lögsögu. Ísland má t.d. veiða 35% af hlutdeild sinni innan lögsögu Jan Mayen og Noregi er heimilt að veiða 35% af hlutdeild sinni innan íslensku lögsögunnar, en þar gilda bæði svæðis- og tímatakmarkanir.

3. Að lokum er tvíhliða samningur um norsk-íslenska síld, sem er hluti af árlegum strandríkjasamningi, þar sem íslenskum skipum er heimilt að veiða allar aflaheimildir sínar innan lögsögu Jan Mayen og hluta þeirra innan lögsögu meginlands Noregs. Norðmönnum er heimilt að veiða 11,5% innan íslenskrar lögsögu.

Færeyjar.

Í árlegum tvíhliða samningi Íslands og Færeyja er íslenskum skipum m.a. heimilt að veiða kolmunna og norsk-íslenska síld innan færeyskrar lögsögu. Færeyingar fá einnig heimild til að veiða kolmunna og norsk-íslenska síld innan íslenskrar lögsögu auk aflaheimilda í loðnu. Auk þess er á grundvelli samnings landanna frá 1976 um heimildir Færeyinga til veiða í lögsögu Íslands árlega tekin ákvörðun um aflaheimildir færeyskra skipa í botnfiski í íslenskri lögsögu.

Grænland.

Í tvíhliða samningi milli Íslands og Grænlands, sem er fylgiskjal við hinn þríhliða loðnusamning, er kveðið á um takmarkaðan gagnkvæman aðgang að lögsögu landanna bæði að því er varðar loðnu og úthafskarfa.

Rússland.

Samkvæmt Smugusamningnum mega Íslendingar veiða 1,9% af leyfilegum heildarafla af Norðurishafsporski. Fari hins vegar leyfilegur heildarafla niður fyrir 350.000 tonn falli kvóti Íslendinga niður. Í tvíhliða bókun Íslands og Rússlands við samninginn er kveðið á um að Íslendingar megi veiða helming aflans í efnahagslögsögu Rússlands gegn endurgjaldi. Íslendingar skuldbinda sig til þess að stunda ekki loðnuveiðar í Barentshafi meðan samningurinn gildir. Ísland fær við árlega úthlutun þorskkvóta heimild fyrir tilteknum meðafla. Í tvíhliða samningi Íslands og Rússlands um norsk-íslenska síld, sem er hluti af strandríkjasamkomulagi, fá Rússar leyfi til að veiða tæp 3,6% af síldarkvóta sínum innan ákveðins svæðis í íslenskri lögsögu.

Svalbarðasamningurinn.

Samningurinn um Svalbarða frá 1920 kveður á um fullveldisrétt Noregs yfir honum. Fullveldisrétturinn er þó háður mikilvægum takmörkunum og skiptir þar mestu máli jafnræðisregla samningsins, en samkvæmt henni hafa þegnar aðildarríkja samningsins jafnan rétt til auðlindanýtingar á Svalbarða og á hafsvæðunum í kringum hann. Norskum

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.

stjórnvöldum er heimilt að grípa til verndaraðgerða séu þær nauðsynlegar, en þær verða að koma jafnt niður á borgurum aðildarríkjanna. Sem aðildarríki að Svalbarðasamningnum nýtur Ísland þannig réttar til fiskveiða í 200 sjómílna lögsögu Svalbarða og til nýtingar auðlinda landgrunns Svalbarða til jafns við Noreg og önnur aðildarríki samningsins.

4.2.3 Möguleg áhrif inngöngu Íslands í ESB á samninga við þriðju ríki

Þegar hefur komið fram að við inngöngu Íslands í ESB, án fyrirvara, yrði sú formbreyting að samningar við þriðju ríki flyttust yfir til sambandsins sem yrði þá aðili að samningunum í stað Íslands. Ekki er ljóst hvaða áhrif sú formbreyting hefði á viðhorf gagnaðila. Í viðræðum við framkvæmdastjórnina hefur komið fram að samningarnir gætu eftir aðild orðið hluti af heildarsamningum ESB við viðkomandi ríki eða staðið áfram sem sérstakir samningar.

4.2.4 Veiðar á grundvelli samstarfssamninga.

Nú eru nokkur skip í eigu íslenskra aðila við veiðar í lögsögu annarra ríkja en nágrannalandanna. Veiðar þessara skipa byggjast á beinum samningi útgerða við viðkomandi ríki, en taka ber fram að fæst þessara skipa sigla undir íslenskum fána. Ef Ísland yrði aðili að ESB væri íslenskum útgerðum óheimilt að gera slíka samninga við ríki sem ESB hefur þegar gert samstarfssamning við. Áfram væri þó heimilt að gera slíka samninga við ríki þar sem engir samstarfssamningar eru í gildi. Ekki er ljóst hver áhrifin yrðu á útgerðir sem sigla undir erlendum fána.

Almennt eru veiðiheimildir á grundvelli samstarfssamninga ekki fullnýttar. Biðlisti er hins vegar eftir að fá heimild til veiða við Míritaníu. Almennt þarf þó að fjalla um veiðiheimildir væntanlegs aðildarríkis á grundvelli samninga við þriðju ríki í aðildarviðræðum.

4.2.5 Álitamál á sviði svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana.

Áður hefur komið fram að framkvæmdastjórn ESB kemur fram fyrir hönd aðildarríkja innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Því er erfitt fyrir einstök aðildarríki að verja hagsmuni sína á þeim vettvangi, ef þeir hagsmunir eru andstæðir hagsmunum annarra aðildarríkja sambandsins.

Í þessu samhengi er rétt að taka fram að Ísland hefur tekið einhliða ákvarðanir um leyfilegan heildarafla þegar ósamið er um nýtingu stofna. Þá hefur Ísland nýtt rétt sinn til að mótmæla tilteknum ákvörðunum bæði innan NEAFC og NAFO og því ekki verið bundið af þeim. Ísland hefur þannig á vettvangi NAFO mótmælt stjórnun veiða á rækju á Flæmingjagrunni með sóknarmarki og hefur einnig mótmælt ákvörðun um makrílveiðar á vettvangi NEAFC þar sem ekki var tekið tillit til strandríkjaréttar Íslands. Slík mótmæli eru ekki möguleg af hálfu ESB nema meirihluti aðildarríkja samþykki þau.

4.2.6 Álitamál um heimildir til veiða innan íslenskrar lögsögu.

Ísland og ESB teljast bæði strandríki að því er varðar ýmsa deilistofna, t.d. norsk-íslenska síld, makríl og kolmunna. Aflaheimildir eru veittar í tilteknum stofnum, en í grundvallarreglugerðinni er “stofn” skilgreindur sem lifandi sjávarauðlind sem finnst á

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.

tilteknu svæði.⁹ Skip ESB geta því ekki veitt úthlutaðan afla hvar sem er, heldur einungis á því svæði sem úthlutunin nær til.

Úthlutun aflaheimilda tekur ekki mið af efnahagslögsögu aðildarríkja, heldur er almennt miðað við svonefnda ICES-reiti. Íslenska efnahagslögsagan nær yfir nokkra slíka reiti, en sumir reitir ná aðeins yfir lögsöguna að hluta. Skip, sem fá úthlutað aflaheimildum í stofni sem er innan ICES-reits sem nær að hluta yfir íslenska lögsögu, gætu því fengið veiðiheimildir á Íslandsmiðum. Um slíkt skip myndu reglur fánaríkis gilda um eftirlit, t.d. vigtun og skráningu afla, tilkynningar og þess háttar. Íslenskar reglur, sem almennt eru strangari hvað þetta varðar, myndu einungis gilda um íslensk skip.

Ef fánaríkið hefði vægari reglur um eftirlit væri þá ekki jafnræði milli skipa tveggja aðildarríkja sem væru á veiðum á sömu fisktegund á sömu miðum nema reglugerð ESB sem gerir minni kröfur um eftirlit væri einnig látin gilda um íslensk skip.

Sérstaklega kemur hér til álita regla ESB um skyldu til brottkasts á þeim tegundum sem skip hefur ekki aflaheimildir fyrir. Öllum meðafla, sem fengist við veiðar úr deilistofni innan íslenskrar lögsögu og skip hefði ekki heimild fyrir, yrði samkvæmt þessu að henda.

4.3 Fjárhagsleg áhrif.

Við aðild Íslands að ESB, án fyrirvara, myndi aðild landsins að svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum færast yfir til ESB. Kostnaður við eftirstandandi aðild landsins að þeim myndi greiðast af ESB. Þessi fjárhagslegu áhrif verður að skoða í samhengi við almenn fjárframlög Íslands til ESB ef til aðildar kemur.

4.4 EES og Schengen.

Engar gerðir ESB, sem heyra undir þennan kafla, hafa verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins.

4.5 Alþjóðasamningar sem heyra undir kaflann.

Undir kaflann heyra allir alþjóðasamningar sem Ísland hefur gert á sviði sjávarútvegs. Gildir það jafnt um samninga sem gerðir eru:

- á vettvangi hnattrænna stofnana, svo sem hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna,
- innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana, svo sem NEAFC og NAFO,
- á grundvelli tví- og þríhliða samninga, svo sem samningar við Færeyjar, Grænland, Rússland og Noreg.

4.6 Stofnanir og sjóðir ESB sem eiga undir kaflann.

Ákvarðanir um markmið ESB í viðræðum á sviði sjávarútvegs eru teknar af ráðherraráði sambandsins á grundvelli tillagna framkvæmdastjórnarinnar og með samþykki Evrópuþingsins. Samningsgerðin er síðan í höndum framkvæmdastjórnarinnar. Aðildarríki

⁹ Á ensku: “a living aquatic resource that occurs in a given management area.”

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.

ESB koma ekki að samningsgerð með beinum hætti, en framkvæmdastjórnin hefur samráð við þau meðan á samningaferli stendur.

Engir sjóðir heyra undir kaflann.

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

5.1 Mikilvægustu hagsmunir.

Meirihluti utanríkismálanefndar Alþingis segir í áliti sínu að hann telji afar mikilvægt að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggji þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim.

Veiðar úr deili- og flökkustofnum eru gríðarlega mikilvægar fyrir Ísland. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið áætlar að verðmæti þeirra hafi á undanförunum árum numið um 30% af heildarverðmæti sem skapast í sjávarútvegi á ári hverju.

Ljóst er að Ísland hefur verulega hagsmuni af því að tryggja óskerta hlutdeild í deilistofnum komi til aðildar á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. Eins og fram kemur í greinargerð um fiskveiðistjórnun og umhverfið getur reglan um hlutfallslegan stöðuleika þó einnig haft óæskileg áhrif, svo sem þegar nýir stofnar færa sig inn í íslenska lögsögu. Reglan getur þá leitt til þess að Ísland fái ekki veiðirétt í stofnum á Íslandsmiðum.

Rétt er að benda á að í fiskveiðideilum, eins og yfirstandandi makríldeilu, hefur Ísland gripið til þess að ákvarða einhliða kvóta í umdeildum stofni. Þessi möguleiki er ekki fyrir hendi innan ESB, enda væri heildarafla þá ávallt ákveðinn á fundi ráðherraráðsins. Það fyrirkomulag gerir aðildarríkjum erfitt fyrir að fá úthlutað aflaheimildum í andstöðu við önnur aðildarríki.

5.2 Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum.

Ekki eru þekktar undanþágur frá ofangreindri meginreglu um samningaforræði ESB á sviði sjávarútvegs. Rétt er að geta ákvæða þar að lútandi í aðildarsamningi Noregs við ESB.

Noregur stefndi að því að halda fullri stjórn hafsvæða norðan 62. breiddargráðu. Í því fólst að Norðmenn tækju ákvarðanir um leyfilegan heildarafla og skiptingu hans og færu með samningsforræði gagnvart Rússum. Studdu þeir þessa kröfu sína m.a. með þeim rökum að þessi svæði væru mjög háð sjávarútvegi og að slíkt fyrirkomulag væri í samræmi við nálægðarreglu sambandsins.

Norðmenn náðu þessum markmiðum ekki. Í aðildarsamningi Noregs og ESB, sem var sem kunnugt er hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu, kemur fram að Norðmenn skyldu fara tímabundið áfram með stjórn veiðanna en í því fólst m.a. að þeir væru áfram ábyrgir fyrir samningum við Rússa innan sameiginlegu norsk-rússnesku fiskveiðinefndarinnar. Gert var ráð fyrir að þetta forræði hyrfi til sambandsins eftir 30. júní 1998.

5.3 Hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland.

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis segir m.a.:

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.

“Meirihlutinn telur einnig afar mikilvægt að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggji þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim, en deilistofnar hafa orðið sífellt mikilvægari í afkomu greinarinnar. Leita þarf leiða til að tryggja hagsmuni Íslands með beinum aðgangi að slíku samningsferli. Þar þarf að tryggja að sú hlutdeild sem þegar hefur verið samið um haldist, auk þess sem nauðsynlegt er að þrýsta á um að samningum verði lokið um aðra stofna. Að sama skapi þarf að tryggja að Ísland hafi rétt til að ákveða nýtingu stofna er krefjast markvissrar nýtingar líkt og loðnustofninn. Aukin tækifæri kunna að felast í rétti til veiða úr þessum stofnum í lögsögum aðildarríkja ESB en meginreglan innan ESB er sú að aðildarríkin geta veitt sína hlutdeild úr deilistofnum í lögsögum annarra aðildarríkja.

Einnig er áriðandi að huga vel að því hvernig staðið skuli að veiðistjórn á stofnum sem kunna að breytast úr því að vera staðbundnir stofnar í deilistofna eða ef stofnar færa sig um set af einu hafsvæði á annað, t.d. vegna breytinga í umhverfi á norðurslóðum. Hið sama á við um nýja stofna innan lögsögunnar sem enn hafa ekki verið nýttir eða eru lítið nýttir.

Ljóst er að samkvæmt meginreglum sáttmála ESB tekur sambandið yfir fyrirsvar aðildarríkjanna í samningum á ýmsum sviðum, þ.m.t. á sviði fiskveiða og hafréttar. Meirihlutinn telur rétt að látið verði reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu á þessum sviðum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins víðtækum hætti og unnt er, enda um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar að tefla efnahagslega.”

Framangreint álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis felur í sér mikilvæga leiðbeiningu um væntanlega afstöðu Íslands í samningaviðræðum við ESB. Þó er ljóst að samningahóps um sjávarútvegsmál bíður það verkefni að útfæra afstöðuna nánar og móta tillögur að sérlausnum á sviðum sem falla utan ramma álitsins.

5.4 Framtíðarsýn.

Í Grænbók framkvæmdastjórnarinnar er nokkuð fjallað um mögulegar breytingar á reglum ESB um samskipti við þriðju ríki. Þar er mest áhersla lögð á samstarfssamninga við þriðju ríki og markmið ESB á alþjóðavettvangi, en um það segir m.a. að sjávarútvegsstefna framtíðarinnar ætti að hvetja til ábyrgra fiskveiða á alþjóðavísu svo sem á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og FAO.

Í engu er þar vikið að því að færa valdheimildir til samningsgerðar til aðildarríkjanna eða til þess að koma fram í eigin nafni innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana né á hnattrænum vettvangi. Því er ólíklegt að breytingar á almennum reglum ESB á þessu sviði verði til þess að færa þær nær íslenskum reglum.

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.