

21. kafli

Sjávarútvegsmál

Samantekt

EES-samningurinn tryggði betri kjör á evrópskum markaði fyrir íslenskar sjávarafurðir og samræmingu heilbrigðiseftirlits. Fullt tollfrelsi fékkst hins vegar ekki. Sjávarútvegsstefna ESB er utan samnings. Þó markmið hennar séu svipuð og íslenskra stjórnvalda hefur framkvæmd verið gjörólík á mörgum sviðum. Sjávarútvegur á Íslandi er grundvöllur atvinnulífs í landinu. Sjávarútvegur flestra aðildarríkja Evrópusambandsins er í gjörólíkri stöðu og treystir að verulegu leyti á byggðastyrki. Ef Ísland yrði aðili að ESB flyttist ákvarðanatáka í mikilvægum málum til stofnana Evrópusambandsins, s.s. ákvörðun leyfilegs heildarafla og stjórnun veiða úr flökkustofnum á borð við úthafskarfa, kolmunna og norsk-íslenska síld. Undanþága sú sem fékkst í EES-samningi frá fjárfestingafrelsi í sjávarútvegi yrði torsótt svo ekki sé meira sagt.

1. Inngangur

Í þessum kafla er fjallað um helstu þætti í samskiptum Íslands og Evrópusambandsins (ESB) á sjávarútvegssviðinu. Áhersla er lögð á að gera grein fyrir stöðunni eins og hún er nú, þ.e. með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum), og tengdum þáttum. Þá er stefna Íslands í sjávarútvegsmálum borin saman við hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins og reynt að greina þá þætti þar sem eitthvað ber í milli.

Ekki er um að ræða tæmandi greiningu, heldur er reynt að draga upp heildarmynd af þessum málaflokki og vekja athygli á þáttum sem betur þarf að skoða. Öll meginatriði koma þó fram. Gengið er út frá núgildandi reglum og ekki gerð tilraun til að meta möguleika til að ná fram breytingum eða undanþágum fyrir Ísland frá ákvæðum sjávarútvegsstefnunnar en meginreglan er sú að varanlegar undanþágur fást ekki við aðild að ESB. Ekki er heldur reynt að leggja mat á möguleikana sem felast kunna í þeirri endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar sem undirbúningur er hafinn að og á að ljúka á árinu 2002. Undirbúningsstarfið bendir þó ekki til þess að grundvallarbreytinga sé að vænta.

Fyrst er fjallað um EES-samninginn sem er grundvöllur samskipta ESB og Íslands. Farið er stuttlega yfir stöðuna m.t.t. veiða, vinnslu og markaðar. Þá tekur við lýsing á helstu þáttum sjávarútvegsstefnu ESB og að lokum er reynt að máta fiskveiðistjórnun á Íslandi við hana.

2. EES-samningurinn og tvíhliða samningur um skipti á veiðiheimildum

EES-samningurinn nær ekki til fiskveiða sem slíkra, þ.e.a.s. ákvörðunar hámarksafla, tæknilegra reglna varðandi veiðarfæri, veiðisvæða, skipastærðar, reglna um sölu afla o.fl.

Aftur á móti eru samræmdar reglur í EES-samningnum um heilbrigði og hollustu við framleiðslu á sjávarafurðum og ná þær m.a. til aflameðferðar, framleiðslu og búnaðar um borð í fiskiskipum. Einnig getur samningurinn haft áhrif á sjávarútveg með reglum um aðbúnað, hollustu afurðanna, vinnutíma, ríkisstyrki og fleiri atriði.

2.1. Bókun 9

Fjallað er um viðskipti með sjávarafurðir í bókun 9 við EES-samninginn. Þar eru ákvæði um fyrirkomulag í viðskiptum með sjávarafurðir. Um er að ræða afnám tolla í innflutningi á sumum af mikilvægustu afurðum Íslendinga til ESB eða tollalækkanir í áföngum um 70%, og var þeirri aðlögun lokið 1997. Þessi lækkun nær til meginhluta útflutnings sjávarafurða frá Íslandi enda séu þær upprunnar þar, sbr. upprunareglur sem fjallað er um í sérstakri bókun við EES-samninginn. Í bókun 9 eru einnig ákvæði um að ríkisstyrkir til sjávarútvegs skuli afnumdir og markaðsskipulagið skuli ekki vera með þeim hætti að samkeppni verði raskað. Þetta ákvæði nær þó ekki til fjárframlaga úr sjóðum Evrópusambandsins eða styrkja sem framkvæmdastjórnin hefur heimilað. Þá er kveðið á um það í bókuninni að fiskiskip, sem sigla undir fána samningsaðila, skuli hafa jafnan aðgang að höfnum og markaðsmannvirkjum og skip sem sigla undir fána heimaríkis. Þó er heimild til að banna löndun á fiski úr fiskistofnum sem alvarlegur ágreiningur er um stjórnun á. Þessu ákvæði hafa íslensk yfirvöld beitt varðandi löndun skipa frá Evrópusambandinu á grálúðu sem þau hafa veitt við Grænland.

Einn stærsti ávinningur íslensks sjávarútvegs við EES-samninginn voru þær tollalækkanir sem náðust þó að þær hafi ekki náð til allra tegunda, en síld og humar eru dæmi um mikilvægar tegundir sem ekki njóta tollfrelsis. Bókun 9 kveður einnig á um að þar sem fyrri samningar gefi viðkomandi EFTA-ríkjum betri viðskiptakjör en gert er í bókun 9 skuli þau ákvæði gilda. Kemur þetta Íslandi vel en árið 1973 tók gildi fríverslunarsamningur milli Íslands og Evrópusambandsins þar sem fjallað var um viðskipti með sjávarafurðir í bókun 6. Íslendingar fengu með þeim samningi góð kjör varðandi tolla á þeim tegundum og afurðum sem um var fjallað þannig að þó að bókun 9 hafi tekið gildi hafa Íslendingar að ýmsu leyti betri markaðsaðgang en t.d. Norðmenn, m.a. fyrir rækju. Norðmenn hafa þó samið sérstaklega um tollkvóta á einstökum afurðum.

2.2. Fjárfestingar í sjávarútvegi

Íslendingar hafa skv. EES-samningnum heimild til að koma í veg fyrir að útlendingar fjárfesti í íslenskum sjávarútvegi og eru í lögum ákvæði sem banna útlendingum að eiga íslensk fyrirtæki sem stunda veiðar og frumframleiðslu á sjávarafurðum. Með slíku ákvæði er reynt að tryggja að útlendir aðilar geri ekki út skip undir íslenskum fána á Íslandsmiðum þannig að þau komi í raun aldrei til Íslands heldur sæki þjónustu og selji allan sinn afla á erlendum mörkuðum. Þannig gætu verðmæti þess afls, sem þau veiða, í raun farið fram hjá íslensku efnahagskerfi.

2.3. I. viðauki við EES samninginn

I. viðauki við EES-samninginn fjallar um hollustu og heilbrigði dýra og dýraafurða. Í upphafi tók Ísland einungis upp örfáar gerðir á þessu sviði. Hinn 1. janúar 1999 tók nýr og endurskoðaður I. viðauki við EES-samninginn gildi og hefur Ísland tekið upp þann hluta viðaukans sem snertir viðskipti með sjávarafurðir. Þar með færðist Ísland inn fyrir

landamæri ESB í þeim skilningi að ekki verður lengur litið á Ísland sem svokallað þriðja ríki m.t.t. innflutnings á sjávarafurðum og hvað varðar heilbrigði og hollustu afurðanna. Í þessu felst að yfirvöld á Íslandi bera ábyrgð á að kröfum ESB til framleiðslunnar sé fullnægt og því er unnt að flytja vöru frá fyrirtækjum, sem fá opinbert vinnsluleyfi, á markaði í ESB án tímafrekra og dýrra skoðana við landamæri ESB.

Árið 1997 voru teknar upp samræmdar heilbrigðisreglur í viðskiptum með dýr og dýraafurðir, þ.m.t. fiskafurðir. Þær fela í sér að í viðskiptum milli aðildarríkja ESB með umræddar afurðir er meginreglan sú að heilbrigðiseftirlit fer einungis fram á sendingarstað. Heilbrigðiseftirlit og gjaldtaka við innflutning frá ríkjum utan EES, sem í þessu sambandi kallast þriðju ríki, er samræmd og felur í sér ítarlegri skoðun, aukið eftirlit og hærri gjaldtöku en tíðkaðist áður í aðildarríkjum ESB. Þar sem 60-70% íslenskra sjávarafurða hafa á síðustu árum verið flutt út til ESB var ljóst að ef ekkert yrði að gert mundu samræmdar heilbrigðisreglur ESB gagnvart þriðju ríkjum hafa verulegar breytingar í för með sér fyrir íslenskan sjávarútveg. Eftirlit með íslenskum sjávarafurðum hefði aukist úr litlu sem engu upp í 20–50% af sendingum, sem hefði leitt til þess að eftirlit á landamærum hefði orðið tímafrekt, auk þess sem einungis hefði verið heimilt að senda sjávarafurðir til tiltekinna hafna og flugvalla í ESB. Þar að auki hefði kostnaður vegna eftirlitsins aukist. Aðgangur íslenskra fyrirtækja að mörkuðum í ESB hefur því orðið mun betri eftir að eftirlit með framleiðslunni var fært til íslenskra yfirvalda.

Eins og áður segir er meginreglan sú að eftirlit með framleiðslunni sé í höndum útflutningsríkisins og á ábyrgð þess. Þeir aðilar, sem vilja markaðssetja fiskafurðir innan EES, þurfa að uppfylla þær kröfur um heilbrigði og hollustu afurðanna, sem þar gilda, og hefur íslensk löggjöf á þessu sviði verið samræmd reglum ESB. Öllum aðilum, er uppfylla þær, er úthlutað svokölluðu vinnsluleyfi. Móttökuríki hafa eigi að síður heimild til að gera skyndiskoðanir. Slík skoðun er þó einungis heimil innan þröngra marka, t.d. ber móttökuríkinu að senda framkvæmdastjórn ESB áætlun um hvernig það hyggst beita fyrrgreindum skyndiskoðunum innan ESB, eða ESA varðandi Ísland og Noreg, og er áætlunin háð samþykki fyrrgreindra aðila. Skyndiskoðunum skal beita þannig að þær mismuni ekki aðilum.

Í viðaukanum er einnig svokallað öryggisákvæði sem aðilar geta gripið til í sérstökum tilvikum. Komi til dæmis upp tilteknir dýrasjúkdómar í tilteknu ríki á EES-svæðinu utan Íslands eða annað sem kann að stofna heilbrigði dýra eða almennings í alvarlega hættu geta íslensk stjórnvöld gripið til öryggisráðstafana gagnvart viðkomandi ríki. Aðrir aðilar að EES-samningnum geta gripið til sams konar aðgerða gagnvart Íslandi að sömu skilyrðum uppfylltum. Hér er um sjálfstæða heimild samningsaðila að ræða, sem er óháð aðgerðum annarra, og taka öryggisráðstafanir gildi um leið og aðrir samningsaðilar hafa verið upplýstir um beitingu þeirra. Ráðstafanirnar geta ýmist falist í algjöru innflutningsbanni eða setningu sérstakra skilyrða um innflutning frá því ríki sem sjúkdómur kemur upp í. Viðræður milli aðila skulu þó hefjast án tafar og finnist ekki lausn er heimilt að vísa málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Jafnframt því að taka ábyrgð á eftirliti og framleiðslu íslenskra framleiðenda tóku Íslendingar upp eftirlit með því að sjávarafurðir, sem fluttar eru inn frá þriðju ríkjum, uppfylli samræmdar kröfur um hollustu. Á Íslandi snýr þetta eftirlit einkum að heilfrystum fiski sem fluttur er inn frá Rússlandi til frekari vinnslu. Allur innflutningur

frá hinum svonefndu þriðju ríkjum skal fara um tiltekna landamærastöðvar¹ þar sem fram fer eftirlit sem er í höndum Fiskistofu á Íslandi.

Samningsaðilar geta gripið til sérstakra öryggisráðstafana gagnvart þriðju ríkjum komi upp tiltekinn dýrasjúkdómur eða annað sem kann að stofna heilbrigði dýra eða almennings í alvarlega hættu. Ráðstafanirnar taka gildi um leið og öllum samningsaðilum hefur verið tilkynnt um þær og ber öllum aðilum að beita samsvarandi öryggisráðstöfunum nema þeir álíti að þær séu ekki réttlætanlegar. Komi upp ágreiningur um beitingu öryggisráðstafana gagnvart þriðja ríki er heimilt að vísa honum til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Öryggisráðstafanirnar geta ýmist falist í algjöru innflutningsbanni eða setningu sérstakra skilyrða um innflutning frá því ríki sem sjúkdómur eða tiltekið ástand kemur upp í.

2.4. Tvíhliða samningur um skipti á veiðiheimildum

Samhliða EES-samningnum gerðu Ísland og ESB samning um gagnkvæm skipti á veiðiheimildum. Skip frá ESB geta veitt allt að 3.000 tonn af karfa á tilteknum svæðum við Ísland og Íslendingar fá í staðinn að veiða 30.000 tonn af loðnu. Um er að ræða veiðiheimild sem ESB kaupir af Grænlandi. Þar sem sjaldan hefur tekist að veiða allan loðnukvótann í samningum Íslands, Færeyja, Grænlands og Noregs er það mat Íslendinga að þeir hafi ekki getað nýtt sér þá loðnu sem samningurinn færir þeim. Þetta mat er erfitt vegna eðlis loðnusamningsins þar sem Ísland fær í sinn hlut þann kvóta sem ekki er nýttur 15. febrúar, utan ákveðins magns sem Færeyjar og Grænland geta veitt eftir þann tíma. Á vertíðinni 1997/1998 varð heildarveiðin 1.245 þúsund tonn af 1.265 þúsund tonna heildarkvóta og verður því að draga þá ályktun að a.m.k. 10.000 tonn af kvótanum frá ESB hafi nýst þá vertíðina. Skipum ESB hefur ekki gengið vel að nýta sér karfaheimildirnar en undanfarin ár hafa þau sýnt veiðunum meiri áhuga. Samfara breyttu útgerðarmynstri ásamt nokkrum tilslökunum frá Íslendingum hefur aflinn aukist og var 236 tonn árið 1998 og 1.353 tonn árið 1999.

2.5. Stækkun Evrópusambandsins

Fyrirsjáanleg stækkun ESB til austurs mun án efa hafa þýðingu fyrir íslenskan útflutning. Ísland hefur með öðrum EFTA-ríkjum gert fríverslunarsamninga við ýmis ríki í austanverðri Evrópu og tryggja þessir samningar m.a. fullt tollfrelsi í viðskiptum með sjávarafurðir. Flest þessara landa hafa sótt um aðild að ESB. Einkum gæti innganga þeirra í ESB komið niður á síldarútflutningi þangað en síld er meðal afurða sem seldar hafa verið til þessara ríkja. Samkvæmt reglum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) ber ESB skylda til að ganga til viðræðna við Ísland um bættan markaðsaðgang þegar markaðsaðgangur skerðist við inngöngu nýrra aðila í ESB. Yfirleitt eru veitt tollfríðindi fyrir tiltekið magn á ári og ræðst magnið af innflutningi á tilteknu þriggja ára tímabili en hugsanlega yrði tekið tillit til vaxtarmöguleika. Þar með skerðast þeir möguleikar sem eru fyrir hendi í þessum löndum fyrir útflutning á íslenskum afurðum þegar efnahagur þar fer að batna.

¹ Sem stendur eru landamærastöðvar á eftirtöldum stöðum: Reykjavík, Hafnarfirði, Akureyri, Eskifirði, Ísafirði og Keflavíkurflugvelli. Auk þess eru útibú frá þeim á 6 stöðum. Eins og fram kemur í Inngangi er uppi ágreiningur um vald ESA til að samþykkja landamærastöðvarnar.

3. Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB

Ráðherraráð ESB tekur allar meiri háttar ákvarðanir í sjávarútvegsmálum, s.s. um leyfilegan heildarafla og tekur stefnumarkandi ákvarðanir um sjávarútvegsstefnuna. Það er síðan framkvæmdastjórnin sem sér um daglegan rekstur og tekur vissar ákvarðanir sem ráðherraráðið hefur falið henni að taka. Þótt Evrópuþingið móti hvorki stefnu né taki ákvarðanir í sjávarútvegsmálum með beinum hætti er engu að síður ljóst að það hefur veruleg áhrif og mun í framtíðinni beita sér enn frekar fyrir því að öðlast meiri áhrif á þessu sviði sem mörgum öðrum.

Reglur, er náðu til alls sjávarútvegs í Evrópusambandinu, voru fyrst settar í upphafi áttunda áratugarins. Um var að ræða reglur um aðgang að veiðisvæðum, markaðsskipulag og uppbyggingu eða styrkjakerfi. Árið 1983 náðist síðan samkomulag um sameiginlega sjávarútvegsstefnu eftir margra ára erfiðar viðræður. Þá var einstökum aðildarríkjum ákvörðuð föst aflahlutdeild í þeim tegundum sem sættu takmörkunum í leyfilegum heildarafla. Var að mestu leyti miðað við aflareynslu einstakra ríkja á tímabilinu 1973–1978. Þar með var búið að leggja grunninn að hinu svokallaða hlutfallslega jafnvægi (*relative stability*) sem má segja að sé einn af hornsteinum sjávarútvegsstefnunnar.

Ýmsir vankantar eru á slíku samstarfi. Ákvarðanataka er í flestum tilvikum tímafrek, sérstaklega varðandi ýmsa tæknilega þætti því að fara þarf í gegnum ákveðinn feril áður en ákvörðun er tekin þar sem öll ríkin þurfa að fá að skoða tillögur og tjá sig um þær. Þetta gerir kerfið svifaseint og veldur því að ef sérstakar aðstæður koma upp verða viðbrögð oft og tíðum sein. Þó er einstökum ríkjum heimilt að setja reglur sem varða einungis skip sem sigla undir þeirra flaggi og nægir þá að tilkynna framkvæmdastjórninni um þær ráðstafanir. Þó er einstökum ríkjum heimilt að setja reglur sem varða einangraða stofna (*e. strictly local stocks*) sem fiskimenn viðkomandi ríkis hafa einir hagsmuni af að veiða, eða ná til fiskimanna þess ríkis.¹

Sjávarútvegsstefnan hefur því að verið gagnrýnd allt frá því hún var innleidd. Gagnrýnin hefur ekki síst snúið að ákvörðunum ráðherraráðsins um leyfilegan heildarafla sem hafa oft og tíðum verið verulega umfram ráðgjöf vísindamanna og tillögur framkvæmdastjórnarinnar. Einnig hefur eftirlitið, sem er í höndum aðildarríkja, verið gagnrýnt en það hefur þótt vera ómarkvisst og ekki samræmi milli eftirlits í einstökum ríkjum.

Síðustu misseri hefur aftur á móti átt sér stað veruleg breyting í þessum efnunum. Ákvarðanir um leyfilegan heildarafla eru nú nær tillögum vísindamanna en áður var og áhersla hefur verið lögð á að auka og bæta eftirlitið. Að þessu leyti hefur framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar færst á ábyrgari braut.

3.1. Meginþættir sjávarútvegsstefnunnar

Hér á eftir verður reynt að varpa ljósi á helstu þætti hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins. Í ESB er oft vísað til þess að sjávarútvegsstefnunni megi skipta í 4 meginþætti, stjórnun og verndun, uppbyggingu greinarinnar, markaðsmál og veiðar utan yferráðasvæðis ESB og er fjallað um þessa þætti í kaflanum.

¹ Council Regulation 3760/92, gr. 10

Stjórnun fiskveiða

Í stuttu máli má segja að ráðherraráðið taki ákvörðun um leyfilegan hámarksafla og skipti honum milli ríkja á grunni hins hlutfallslega stöðugleika, auk þess að setja reglur um möskvastærðir og annað viðkomandi veiðarfærum og veiðunum, veiðisvæði og almennar reglur um eftirlit. Sérhvert ríki getur síðan tekið ákvörðun um með hvaða hætti þeim veiðiheimildum, sem því falla í skaut, er ráðstafað. Misjafnlega er staðið að því í einstökum aðildarríkjum sambandsins. Til dæmis má nefna Holland þar sem segja má að notað sé kerfi með framseljanlegum aflaheimildum, líkt því sem gert er á Íslandi. Einnig má nefna Danmörku þar sem heildarkvótanum er mikið til úthlutað til útgerðarsamtaka sem síðan úthluta honum til þeirra skipa sem í samtökunum eru. Þau úthluta síðan kvótum til skipa meðlima sinna ársfjórðungslega, mánaðarlega eða jafnvel vikulega.

- *Leyfilegur hámarksafla*

Framkvæmdastjórnin leggur tillögur um leyfilegan heildarafla fyrir ráðherraráðið og eru þær byggðar á vísindalegri ráðgjöf, s.s. Alþjóðahafrannsóknaráðsins og vinnuhópa sambandsins. Ákvörðun um leyfilegan heildarafla úr einstökum stofnum er tekin af sjávarútvegsráðherrum sambandsins í sameiningu. Ákvörðun um leyfilegan heildarafla komandi árs er venjulega tekin skömmu fyrir jól og hefur oft gengið mjög illa að ná samkomulagi um leyfilegan heildarafla í öllum tegundum. Aðildarríkin hafa ólíkra hagsmuna að gæta og þegar kemur að ákvörðun um leyfilegan heildarafla eru þau oft undir miklum þrýstingi frá sjávarútveginum í heimalandinu. Ástand fiskistofna hefur yfirleitt verið með þeim hætti að ráðgjöf vísindamanna hljóðar upp á verulegan niðurskurð í afla svo að byggja megi stofnana upp á ný. Ráðherraráðið hefur átt erfitt með að fylgja þeirri ráðgjöf og hefur oftast ekki tekið ákvörðun um leyfilegan heildarafla sem er verulega umfram það sem ráðgjöfin hljóðaði upp á. Má segja að skammtímasjónarmið hafi ráðið ferðinni þar sem fremur er litið til ýmissa efnahagslegra og félagslegra áhrifa af niðurskurði en möguleika til uppbyggingar og aukinnar starfsemi með styrkari stofnum. Eins og áður er komið fram virðist sem þetta viðhorf sé þó að breytast og stefnt verði að raunverulegri uppbyggingu stofnanna.

Skipting hámarksafla milli ríkja

Skipting leyfilegs hámarksafla milli aðildarríkja ESB er byggð á reglunni um hlutfallslegt jafnvægi eins og áður segir. Í því felst að hlutdeild viðkomandi ríkja í einstökum stofnum, sem lúta ákvörðun um leyfilegan heildarafla, er fyrir fram ákveðin. Þessi skipting á veiðiheimildum aðildarríkja úr helstu stofnunum er einn af hornsteinum sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Það er ljóst að ef árlega ætti að ákveða hlutdeild aðildarríkja í þeim afla, sem ráðherraáðið ákvarðar á hverju ári, yrði enn erfiðara að taka ákvörðun en nú er og tækifæri til ýmiss konar hrossakaupa yrðu fleiri. Það má þó gera því skóna að þessi skipting geti verið völd að ákveðinni stöðnun ef ríki komast upp með að nýta ekki sína úthlutun árum saman án þess að þau missi hana. Aftur á móti er gert ráð fyrir að ríki geti skipst á úthlutuðum réttindum. Hlutfallslegur stöðugleiki er einn meginþátta sjávarútvegsstefnunnar sem kemur til endurskoðunar árið 2002. Ekki virðist þó líklegt að breytingar verði gerðar á skiptingunni, nema hugsanlega minni háttar lagfæringar, enda um ákaflega viðkvæmt mál að ræða. Nánar verður fjallað um það hér síðar.

- *Aðgangur að veiðisvæðum*

Meginreglunni um að ekki skuli gert upp á milli ríkisborgara einstakra aðildarríkja ESB á grundvelli þjóðernis hefur reynst erfitt að viðhalda í sjávarútvegi. Í gildi er heimild til einstakra ríkja til að takmarka aðgang að hafsvæðum innan 6-12 sjómílna við skip sem skráð eru í viðkomandi ríki. Heimild þessi fellur úr gildi 31. desember 2002 og verður tekin til endurskoðunar á því ári eins og áður er komið fram.

Auk þess að ákvarða kvóta, sem fellur til einstakra ríkja, getur ráðherraráðið sett reglur um fjölda skipa sem fá leyfi til veiða á einstökum veiðisvæðum). Þess háttar fiskveiðistjórnun er beitt á nokkrum svæðum, m.a. vestan Bretlandseyja, Frakklands og Pýreneaskagans.¹

Í aðildarsamningum Spánverja, Portúgala, Svía og Finna var kveðið á um að skip frá þessum ríkjum skyldu ekki hafa aðgang að veiðum í Norðursjó. Þessi ákvæði þarf einnig að taka til endurskoðunar á árinu 2002. Verði engin ákvörðun tekin mun hin almenna regla um frjálsan aðgang að veiðum í Norðursjó gilda fyrir skip þessara þjóða í samræmi við hlutfallslegan stöðugleika en það þýðir að þau fá ekki heimildir til að veiða þær tegundir, þar sem veiðum er stjórnað með takmörkun á heildarafla. Þau gætu aftur á móti stundað veiðar á tegundum sem ekki eru undir slíkri stjórnun. Þótt þær séu fáar ber nokkuð á áhyggjum af aukinni sókn í Norðursjóinn sem muni hafa slæmar afleiðingar fyrir aðrar tegundir sem óhjákvæmilega muni veiðast sem meðafli.

- *Lágmarksstærðir*

Samkvæmt reglum ESB er skylt að kasta í sjóinn fiski sem er undir lágmarksstærð ef hann fer yfir ákveðið hlutfall aflans og er óheimilt að koma með hann að landi². Að auki eru ákvæði um lágmarksstærð á fiski sem má selja³.

- *Eftirlit*

¹ Council Regulation 894/97 gr. 2.4 og gr. 5.3

² Council Regulation 894/97 gr. 2. 4, og gr. 5. 3

³ Council Regulation 2406/96, gr. 7

Árið 1993 voru settar reglur um eftirlit sem nær til allra þátta hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.¹ Var reglunum m.a. ætlað að samræma og samhæfa eftirlit milli einstakra ríkja. Nú er búið að samræma reglur um afladagbók, skipaskráningu og fjareftirlit. Framkvæmdastjórnin bindur miklar vonir við að fjareftirlit bæti eftirlitið til muna og geri það markvissara. Farið var að innleiða fjareftirlitið, sem byggist á sjálfvirkum sendingum staðsetningarskeyta um gervihnött, árið 1994 og er áætlað að í ár nái það til allra skipa lengri en 24 m. Auk þess ná hinar samræmdu reglur til eftirlits utan lögsagna aðildarríkjanna.

Eftirlit með veiðum er í höndum einstakra ríkja. Á það bæði við um eftirlit með veiðum á yfirráðasvæðum þeirra sem og eftirlit með skipum sem þar eru skráð. Meðal þess sem er á verkswiði einstakra ríkja er að sjá til þess að samræmd afladagbók sé notuð, fylgjast með löndunum í þeim höfnum sem undir þau heyra og afla þeirra skipa sem sigla undir viðkomandi fána, sem og rekstur fjareftirlits er nær til flota viðkomandi lands.

Í starfi hjá framkvæmdastjórninni eru 25 eftirlitsmenn sem hafa það meginhlutverk að fylgjast með eftirlitinu í einstökum löndum, auk þess sem þeir geta komið beint að eftirliti með veiðum á alþjóðlegu hafsvæði. Framkvæmdastjórnin getur ekki staðið að eftirliti innan lögsögu í einstökum löndum nema í samráði við þau.

Styrkir og uppbygging sjávarútvegsgeirans.

Ekki er auðvelt að ná yfirsýn yfir þá möguleika sem felast í styrkjakerfinu, enda um flókið samspil að ræða milli sjóða sambandsins og styrkjakerfis einstakra ríkja. Hér verða helstu þáttum styrkjakerfis Evrópusambandsins því einungis gerð lauslega skil.

Lokið var við heildarendurskoðun á uppbyggingarsjóðum Evrópusambandsins í júlí 1999². Þar eru lagðar meginlínur fyrir styrkveitingar úr sjóðum sambandsins. Styrkir geta farið til svæða eða sviða sem falla undir þrjú meginmarkmið, en alls eru 195 milljarðar evra til ráðstöfunar á tímabilinu 2000-2006. Undir markmið 1 falla svæði sem eru vanþróuð, þ.e. landsframleiðsla er að meðaltali undir 75% af meðallandsframleiðslu Evrópusambandsins, eða strjálbýl, þ.e. færri en 8 íbúar eru á hvern ferkílómetra. Undir markmið 2 falla svæði sem eiga við félagsleg og efnahagsleg vandamál að stríða, sérstaklega svæði sem fást við afleiðingar mikilla breytinga í efnahagslífi, svo sem iðnaði og þjónustugreinum, dreifbýl svæði sem fer hnignandi og einnig þéttbýl svæði sem eiga í erfiðleikum og svæði sem eru háð fiskveiðum og ganga gegnum þrengingar. Markmið 3 nær til stuðnings við uppbyggingu stjórnkerfa á svæðum sem ekki falla undir markmið 1 og eflingar þess hluta er snýr að hinni mannlegu auðlind, þ.e. menntunar, þjálfunar og stuðnings til þátttöku í atvinnulífinu. Auk þess er unnt að veita styrki til sjávarútvegsfyrirtækja á svæðum sem ekki falla undir markmið 1.

Í nefndri reglugerð eru nákvæmar lýsingar á þeim skilyrðum sem svæði þurfa að uppfylla til að geta fallið undir eitt af markmiðunum þremur og hvernig fjárveitingum skuli skipt á milli þeirra. Á þeim grundvelli er síðan gert yfirlit yfir Evrópu og gefinn út listi þar sem fram kemur hvaða svæði falla undir hvaða markmið. Því fé, sem er til ráðstöfunar, hefur einnig verið skipt að mestu á milli markmiða og áætlað er hve mikið fé komi í hlut hvers

¹ Council Regulation 2847/93

² Council Regulation 1260/1999

ríkis.¹ Heimilt er að nota styrki sem falla undir markmið 1 til að styrkja sjávarútveg á viðkomandi svæðum. Þannig er til ráðstöfunar fyrir sjávarútveginn mun meira fjármagn en sá 1,1 milljarður evra sem er sérstaklega tekinn frá fyrir hann. Líklegt má telja að álíka fé verði veitt til sjávarútvegsins í þessari áætlun og þeirri síðustu, eða um 3,5 milljarðar evra á tímabilinu. Framkvæmdastjórninni hafa ekki borist áætlanir frá öllum ríkjum sambandsins og fyrir er ekki unnt að gera nákvæmlega grein fyrir hvernig fénu verður ráðstafað.

Styrkir eru ekki veittir nema til komi mótframlag frá viðkomandi ríkjum og oft er einnig ætlast til mótframlags frá einkaaðilum ef um er að ræða fjárfestingar. Hlutfall framlaga ríkja og einkaaðila er breytilegt eftir því um hvaða markmið er að ræða og hvers lags verkefni er verið að styrkja.² Það er því undir einstökum ríkjum komið hvernig það fé, sem þeim stendur til boða, er nýtt. Bretar hafa til dæmis ákveðið að styrkja einungis úreldingu fiskiskipa en ekki endurnýjun þeirra nema hún varði öryggismál. Þeir hafa því ekki notað allt það fé sem féll í þeirra hlut.

Þótt sjávarútvegur sem slíkur geti sótt um styrki úr ákveðnum hluta styrkjakerfisins eru einnig möguleikar fyrir einstök svæði til að fá styrki undir öðrum formerkjum, s.s. vegna breyttra atvinnuhátta í kjölfar breytinga á sjávarútvegssviðinu.

Á árinu 1999 voru samþykktar nýjar reglur um stuðning til mála er varða uppbyggingu í sjávarútveginum fyrir árin 2000-2006 til samræmis við áðurgreinda heildarendurskoðun á styrkjakerfinu.

Meginmarkmið styrkjakerfis Evrópusambandsins varðandi sjávarútveg eru:

- að stuðla að jafnvægi milli sóknar og afrakstursgetu fiskistofnanna,
- að efla samkeppnishæfni sjávarútvegs í Evrópu og þróa hann til að verða efnahagslega sjálfstæð atvinnugrein,
- að auka framboð á mörkuðum og auka virðisauka við framleiðslu,
- að aðstoða við enduruppbyggingu svæða sem eru háð veiðum og eldi.

Veittir eru styrkir til úreldingar og endurnýjunar skipa. Meginreglan er sú að sóknargeta skuli ekki aukast við þá endurnýjun. Auk þess er boðið upp á aðstoð við endurnýjun skipa sem ekki felst í stækkun rúmmáls eða vél. Þá er unnt að fá styrki til að byggja upp framleiðsluiðnað eða endurnýja, einnig til hafnargerðar og markaðsstarfs. Enn fremur er boðið upp á styrki til einstaklinga sem vilja hætta sjómennsku og ýmist fara á eftirlaun eða snúa sér að öðrum starfsgreinum.

Mikilvægur þáttur í tilraunum ESB til að ná stjórn á stærð fiskiskipaflotans eru svokallaðar langtímaáætlanir um flotaþróun (*Multi-Annual Guidance Programme - MAGP*). Löndunum er falið að gera áætlanir um þróun flotans til nokkurra ára. Ef áætlanir eru samþykktar af framkvæmdastjórninni geta löndin notið aðstoðar frá sjóðum Evrópusambandsins til að uppfylla þær. Fjórða MGAP-áætlunin nær til tímabilsins frá 1997 til 2001. Áður en undirbúningur var hafinn að því að setja markmiðin var gerð ítarleg könnun á stöðu fiskistofnanna sem sýndi að allt of mikil sókn var í allmarga stofna. Því var ákveðið að minnka skyldi sókn í stofna, sem taldir voru í hættu, um 30%,

¹ Markmið 1 fær bróðurpartinn eða um 136 milljarða evra, markmið 2 fær rúma 22 milljarða evra, markmið 3 um 24 milljarða evra og sjávarútvegssjóðurinn rúman milljarð evra.

Í hlut Spánar koma 43 milljarðar evrur, næst koma Þýskaland og Ítalía með 28 milljarða evrur.

² Varðandi sjávarútveg sjá Council Regulation 2792/1999.

en 20% í stofna sem voru ofveiddir. Þessi niðurskurður var síðan brotinn frekar niður eftir útgerðarflokkum. Það er síðan ríkjanna að ákveða hvernig markmiðunum verður náð sem hefur verið ýmist með fækkun skipa eða sóknarminnkun. Ef styrkur kemur til endurnýjunar skipa þar sem MAGP-áætlunin hefur verið uppfyllt verður að taka jafnmikla sóknargetu (brúttótonn x vélarstærð) úr rekstri án opinbers stuðnings og samsvarar sóknargetu nýja skipsins. Hafi ekki verið staðið við þau áform í ákveðnum hluta flotans, verður að taka úr rekstri sóknargetu í viðkomandi flotahluta sem er a.m.k. 30% meiri en sem nemur sóknargetu hins nýja skips. Hafi MAGP-áætlanirnar verið virtar að vettugi eru allar greiðslur til viðkomandi ríkis til endurnýjunar skipa stöðvaðar. Við mat á þörf á niðurskurði og við mat á árangri hefur fyrst og fremst verið miðað við fastar stærðir eða tonnatölu og vélarstærð. Nú munu hins vegar vera uppi hugmyndir um að líta einnig til annarra þátta, s.s. efnahagslegra, í næstu MAGP-áætlun sem mun hefjast árið 2002.

Markaðsskipulag

Fyrsti þátturinn í sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB var setning reglna um viðskipti með fisk. Þær hafa verið endurskoðaðar og endurbættar síðan og í desember 1999 var síðast gengið frá heildarendurskoðun á meginreglum um markaðsskipulagið sem taka gildi 1. janúar 2001.¹ Mikilvægur partur af markaðsskipulaginu eru samtök útgerða (*Producer Organisations (PO)*). Hér er um að ræða frjáls samtök útgerða sem er ætlað það hlutverk að stuðla að auknum stöðugleika á fiskmörkuðum þar sem frumsala fer fram. Þeim er ætlað að gera það m.a. með skipulagningu veiðanna og stýra þar með framboði á fiski, stuðla að bættri meðferð og auknum gæðum o.s.frv. Helstu amboð samtakanna til að hafa áhrif á markaðinn eru að draga afurðir meðlima sinna út af markaðnum fari verð undir ákveðið viðmiðunarverð. Þannig er framboðið minnkað og verðinu haldið uppi. Útgerðarsamtökin greiða þeim meðlimum sem áttu aflann og fá þau síðan endurgreitt skv. ákveðnum reglum frá ESB. Einnig er unnt að veita aðstoð til að geyma afla sem hefur verið unninn þannig að geymsluþol aukist þar til markaðsaðstæður batna. Meðlimir samtakanna skuldbinda sig til að fela þeim að stjórna sölu afla og veiða eftir atvikum. Þótt um frjáls samtök sé að ræða ná þær tryggingar um lágmarksverð, sem felast í þeim ráðstöfunum sem samtökin geta gripið til, einungis til meðlima þeirra. Staða þessara samtaka er misjöfn í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Í sumum löndum, s.s. Bretlandi og Danmörku, hafa þau mikilvægu hlutverki að gegna, ekki bara varðandi markaðsmál, heldur einnig almenna stjórnun veiða, s.s. að halda utan um kvóta meðlima sinna.

Gefið er út viðmiðunarverð í Evrópusambandinu fyrir tiltekna tegundir² og afurðir sem er grunnur að kerfi því sem unnið er samkvæmt til að reikna verð sem miðað er við þegar taka á afla út af markaðnum. Um er að ræða verð sem gildir fyrir allt sambandið sem er þó aðlagð stærðarflokkum, gæðaflokkum og svæðum þar sem landað er.

Annar mikilvægur hluti varðandi markaðsmál eru sameiginlegar reglur um markaðsstaðla fyrir frumsölu á ferskfiski á markaði ESB. Um er að ræða reglur um stærðar- og gæðaflokkun afla, meðferð, umbúðir og reglur um framleiðslu og hollustu sjávarafurða.

Þriðji hluti markaðskerfisins eru reglur um samskipti við þriðju ríki, t.d. sameiginlega tolla og neyðarráðstafanir til að draga úr innflutningi við sérstakar aðstæður.

¹ Council Regulation 104/2000

² Verulegur hluti af bolfisk- og flatfiskaflla Íslendinga fellur þar undir auk síldar og rækju.

Veiðar utan yfirráðasvæðis ESB.

Evrópusambandið hefur forræði með samningum um fiskveiðiréttindi aðildarríkja ESB utan hinnar sameiginlegu lögsögu en það kemur að fiskveiðisamningum víðs vegar um heiminn. Evrópusambandið hefur samið við 20 til 30 ríki í Evrópu, Afríku, Asíu og S–Ameríku¹. Hluti þessara samninga eru samningar sem áður voru samningar einstakra ríkja er féllu undir ESB við inngöngu þeirra í Evrópusambandið.

Auk þess er sambandið meðlimur í tíu svæðastofnunum sem fara með stjórnun veiða á úthafinu og er áheyrnaraðili í tveimur að auki² en stefnir að því að verða fullgildur meðlimur. Þá tekur ESB þátt í starfi FAO á sjávarútvegssviðinu. Framkvæmdastjórnin sér um samninga í slíkum tilvikum en ráðherraráðið skiptir þeim kvóta, sem ESB fær, milli aðildarríkjanna. Sú skipting er að mestu leyti bundin reglunni um hlutfallslegan stöðugleika, auk þess sem ríki, sem hafa samninga við önnur ríki við inngöngu í ESB, hafa haldið sínum réttindum að miklu leyti.

Í samningum við einstök ríki er ýmist um að ræða gagnkvæm skipti á veiðiheimildum eða að sambandið greiðir fyrir veiðiheimildirnar, bæði beint og með ýmiss konar aðstoð. Dæmi eru um að aðrir þættir tengist slíkum samningum, s.s. aðgangur að mörkuðum ESB. Eigendur skipa, sem stunda veiðar samkvæmt samningum við einstök ríki, greiða oft gjald fyrir veiðileyfi og afla, háð svæðum og tegundum sem veiddar eru.

Endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar

Sjávarútvegsstefnan var endurskoðuð árið 1992 og verður endurskoðuð aftur árið 2002. Fyrir árslok 2001 ber framkvæmdastjórninni að leggja fram fyrir þingið og ráðherraráðið skýrslu um stöðu sjávarútvegsins í Evrópusambandinu. Sú skýrsla skal liggja til grundvallar ákvörðunum um breytingar á sjávarútvegsstefnunni árið 2002³. Endurskoðun þessi nær til allra þátta sjávarútvegsstefnunnar en sérstök áhersla verður lögð á aðgang að veiðisvæðum innan 6-12 sjómílna en heimild ríkja til að takmarka hann rennur út 31. desember 2002, verði ekkert að gert⁴. Einnig ber að taka til endurskoðunar hið svokallaða *Shetland box* sem er svæði við Hjaltland þar sem fjöldi skipa yfir ákveðinni stærð er takmarkaður⁵.

Undirbúningur endurskoðunarinnar er þegar hafinn og hefur framkvæmdastjórnin unnið að skipulagningu á henni síðan 1998. Þá voru sendar út spurningar til 350 aðila í sjávarútveginum í ESB. Síðan hafa verið haldnir 30 fundir með hagsmunaaðilum,

¹ Það eru m.v. 1998: Færeyjar, Grænland, Ísland, Noregur, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rússland, Angóla, Grænhöfðaeýjar, Kómoreyjar, Miðbaugs-Gínea, Gambía, Gabon, Gínea-Bissá, Gínea, Fílabeinsströndin, Madagaskar, Marokkó, Míritanía, Míritús, Saó Tóme og Prinsípe, Senegal, Seychelleseyjar og Argentína.

² Það eru: North-West Atlantic Fisheries Organisation (NAFO), North-East Atlantic Fisheries Convention (NEAFC), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), North Atlantic Salmon Conservation Organisation (NASCO), International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC), Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), International Convention for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), Indian Ocean Fishery Commission (IOFC), Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) og International Whaling Commission (IWC). ESB er áheyrnaraðili í þeim tveimur síðastnefndu en fullgildur aðili að hinum.

³ Council Regulation 3760/92, gr. 14

⁴ Council Regulation 3760/92, gr. 6

⁵ Council Regulation 3760/92, gr. 7

vísindamönnum og stjórnvöldum á ýmsum svæðum og verða fleiri slíkir fundir haldnir á næstu misserum¹. Framkæmdastjórnin hefur dregið vissar ályktanir af þessum fundum og má búast við að endurskoðunin muni markast að miklu leyti af þeim². Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

Eins og áður segir verður aðgangur að svæðum innan 6-12 sjómílna endurskoðaður og virðist ríkja sátt um að aðildarríkjum verði áfram heimilt að takmarka aðganginn. Þó eru í sumum ríkjum uppi óskir um að það svæði verði stækkað.

Spánverjar, Portúgalar, Finnar og Svíar hafa ekki aðgang að veiðisvæðum í Norðursjónum og óska þessi ríki eftir að fá hann. Ríki, sem liggja að Norðursjónum, eru á móti því og hafa áhyggjur af aukinni sókn á svæðinu þó að ákvörðun sé tekin um leyfilegan heildarafla af flestum tegundum í Norðursjónum og honum skipt á milli einstakra ríkja. Skip þeirra ríkja, sem ekki hafa kvóta í Norðursjó, fengju því einungis heimild til að veiða tegundir sem ekki eru kvótasettar. Þá voru skiptar skoðanir um ágæti Shetland-boxins.

Á fundunum var því haldið fram að þó að leyfilegur heildaraflafi hafi verið takmarkaður og kvóti hafi verið settur á hafi sóknin ekki minnkað. Meðal annars sé það vegna slaks eftirlits og skorts á vísindalegri ráðgjöf af nægilegum gæðum. Ekki var þó einhugur um að kasta kerfinu fyrir róða, heldur rætt um að bæta það með betra eftirliti og styðja með ýmsum aðgerðum, s.s. aukinni kjörhæfni veiðarfæra, draga úr útkasti og heimila sóknarstýringu.

Framseljanlegir kvótar nutu ekki almenns stuðnings, m.a. vegna áhyggna af samþjöppun og fækkun starfa. Helst var að finna stuðning í Hollandi, Spáni og Danmörku.

Hlutfallslegi stöðugleikinn svokallaði virðist vera almennt viðurkenndur, í sumum tilvikum þó sem slæmur en nauðsynlegur, þar sem breytingar eða afnám þess fyrirkomulags myndi valda frekari vandamálum. Þó komu fram tillögur um breytingar á hlutfallslegri skiptingu veiðiheimilda úr mörgum stofnum.

Reglur um útkast voru gagnrýndar og í sumum löndum var farið fram á bann við útkasti. Þær hugmyndir eiga þó ekki upp á pallborðið hjá öllum.

Kröfur komu fram um aukna þátttöku ESB í alþjóðlegu samstarfi á sjávarútvegssviðinu. Einnig kom fram greinilegur munur milli afstöðu aðila eftir því hvort þeir voru frá sunnanverðri eða norðanverðri Evrópu þar sem þeir síðarnefndu vilja að meira fé renni til innri mála sambandsins en minna til að greiða fyrir samninga við ríki utan ESB um kaup á veiðiheimildum sem aðildarríki ESB í suðri nýta.

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi: Almennt voru menn sammála um að þörf væri á bættu eftirliti og eftirfylgni með reglum, og ekki síst samræmingu þess, en eftirlitið væri mjög misjafnt eftir þjóðum. Jafnvel komu fram raddir um að nauðsynlegt væri að auka vald framkvæmdastjórnarinnar í þessum efnum en þær nutu ekki almenns stuðnings.

Þá var óskað eftir því að upplýsingar um rannsóknir og störf vísindamanna við stofnmat o.fl. yrðu aðgengilegri og að meira verði lagt upp úr samvinnu vísindamanna og

¹ COM(1999) 747 final

² COM(2000) 14 final

sjómanna. Krafan um bætt aðgengi að upplýsingum átti raunar við um alla starfsemi framkvæmdastjórnarinnar og einnig að greinin eigi meiri hlut að máli þegar framkvæmdastjórnin tekur ákvarðanir. Þá komu fram óskir um meiri svæðavæðingu (*regionalisation*) af fiskveiðistjórnuninni þótt ekki væru þær studdar í öllum löndum. Fram kom ólíkur skilningur á þessu hugtaki. Í sumum tilvikum var átt við að vald verði flutt aftur frá ESB til þjóðríkja eða svæða, en í öðrum var átt við að tekið verði tillit til sérkenna einstakra svæða þegar ákvarðanir eru teknar, án nokkurra breytinga á stofnanauppbyggingu og stjórnskipulagi. Einnig var verulegur stuðningur við hugmyndir um sveigjanlega stefnu sem væri fær um að bregðast skjótt við breyttum aðstæðum á einstökum stöðum. Með vísan til þess að ákvarðanataka í ESB getur verið tímafrek var lagt til að ákveðið vald verði fært til yfirvalda á stöðum eða svæðum.

4. Samanburður á stjórnun fiskveiða á Íslandi og ESB

Í þessum kafla verður lögð áhersla á að bera saman stjórnkerfin innan Evrópusambandsins annars vegar og á Íslandi hins vegar. Til að auðvelda samanburð verður fjórskiptingin, sem kemur fram í síðasta kafla, notuð að svo miklu leyti sem unnt er.

Á Íslandi tekur sjávarútvegsráðherra ákvarðanir um mörg mikilvæg atriði er snerta stjórnun veiðanna, innan þeirra ramma sem lög kveða á um. Aðstæður eru á mörgum sviðum með þeim hætti að ef unnt á að vera að vinna að markmiðum um hagkvæma nýtingu stofna verður að vera unnt að bregðast skjótt við ýmsum aðstæðum sem upp kunna að koma. Sem dæmi má nefna ákvörðun um heildarafla, lokanir svæða, reglur um veiðarfæri, eftirlit og fleira mætti telja. Á Íslandi er unnt að bregðast þannig skjótt við breyttum aðstæðum.

Innan ESB er málum ekki fyrir komið á sama hátt og ákvarðanir taka lengri tíma enda mun fleiri aðilar er koma að málinu, m.a. öll aðildarlönd, a.m.k. þau sem hagsmuna eiga að gæta. Ef Ísland væri meðlimur í ESB yrðu allar ákvarðanir um breytingar á atriðum varðandi stjórnun fiskveiða á Íslandsmiðum, sem nú eru gerðar með reglugerðarbreytingum, að fara til umfjöllunar hjá framkvæmdastjórninni og eftir atvikum til afgreiðslu í ráðherraráðinu. Þetta myndi þýða verulega breytingu á starfsháttum við stjórnun fiskveiða við Ísland og hugsanlega gera hana til muna ómarkvissari og stífari. Eins og áður er komið fram geta ríki sett nánari reglur um stjórnun fiskveiða á einangruðum stofnum. Ekki er til nákvæm skilgreining á einangruðum stofni, en þessi heimild er notuð í flestum aðildarríkjum ESB að einhverju marki, fyrst og fremst varðandi veiðar sem stundaðar eru á svæðum sem skip viðkomandi ríkis mega ein stunda veiðar á, þ.e. innan 6 eða 12 mílna eftir atvikum.

Íslendingar veiddu árið 1997 um 2,2 milljónir tonna en ESB-þjóðirnar veiddu rúmlega 6,7 milljónir tonna. Á Íslandi voru um 14 þúsund starfandi í sjávarútveginum, þar af rúmlega 6.000 sjómenn en 250 til 300 þús. sjómenn voru í ESB auk annarra sem komu að sjávarútveginum þar. Einnig má nefna að fiskveiðiárið 1998/1999 á Íslandi voru alls 1.739 skip með leyfi til veiða í atvinnuskyni en í fiskiskipaflota í ESB eru um 100.000 skip.

ESB er stærsti innflytjandi af sjávarafurðum í heiminum og er mikilvægasti markaður Íslendinga, sem eru fyrst og fremst útflytjendur á sjávarafurðum. Árið 1997 voru fluttar

inn til ESB um 7,2 milljónir tonna að verðmæti 17 milljarðar evra, en útflutningur var um 4,6 milljónir tonna að verðmæti 10 milljarðar evra. Heildarútflutningur af sjávarafurðum frá Íslandi árið 1997 nam um 790 þúsund tonnum að verðmæti um 96 milljarðar króna (1,4 milljarðar evra). Þar af nam útflutningur til ESB um 60 milljörðum króna.¹

Þegar það er líka haft í huga að sjávarafurðir standa undir um 75% af vöruútflutningi Íslendinga og 11% af landsframleiðslu, meðan en sjávarútvegur í Evrópusambandinu, sem er innan við 1% af landsframleiðslu aðildarríkja ESB, hefur fengið um hálfan milljarð evra í styrki árlega er eðlilegt að margt sé ólíkt í þessari atvinnugrein á Íslandi og innan ESB. Á það ekki síst við um almenn viðhorf til sjávarútvegs sem lifandi og sjálfbærrar atvinnugreinar. Þótt ekki megi alhæfa um sjávarútveginn í löndum ESB virðist sem víða í Evrópusambandslöndunum sé litið á sjávarútveginn sem mikilvægan þátt í byggðastefnu fremur en sem atvinnugrein sem geti dafnað, byggst upp og skilað hagnaði til samfélagsins. Þessi sjónarmið hafa oftast ekki orðið til þess að teknar eru ákvarðanir sem valda því að afkastageta flota ESB er langt umfram afrakstursgetu fiskistofnanna og ákvarðanir eru teknar um heildarafla og aðra þætti fiskveiðistjórnunar sem ganga nærri fiskistofnum. Á Íslandi hefur aftur á móti verið litið á sjávarútveginn sem raunverulega og mikilvæga atvinnugrein sem gerðar eru kröfur til um arðsemi og hagkvæmni í rekstri enda er öflug atvinnustarfsemi í sjávarútvegi forsenda traustrar byggðar í landinu. Í því samhengi hefur verið tekið á vandamálum varðandi nýtingu fiskistofna, auk þess sem unnt hefur verið að ná fram verulegri hagræðingu í rekstri fyrirtækja.

4.1. Stjórnun fiskveiða

Segja má að stjórnun fiskveiða við Ísland snúist um að tryggja að heildarafla sé ekki meiri en afrakstursgeta fiskistofnanna og að þeir séu nýttir með hagkvæmum hætti fyrir þjóðarbúið. Enn fremur að einstakir stofnar séu nýttir á líffræðilega skynsamlegan hátt, til dæmis má taka friðun á svæðum þar sem mikið er af smáfiski og hrygningarfiski þegar um þorsk er að ræða. Einnig er unnið að sömu markmiðum, auk þess að koma í veg fyrir árekstra og áníðslu á miðum, með því að setja reglur um veiðarfæri, útbúnað þeirra og notkun. Ofangreind lýsing á einnig við um markmið sjávarútvegsstefnu ESB. Mismunur kemur þó í ljós þegar grannt er skoðað.

- *Leyfilegur hámarksafla*

Á grundvelli laga nr. 38/1990 tekur sjávarútvegsráðherra ákvörðun um leyfilegan heildarafla fyrir hvert fiskveiðiár en fiskveiðiárið er frá 1. september til 31. ágúst árið á eftir. Sú ákvörðun er tekin að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar og undanfarin ár hafa þær að mestu verið í samræmi við ráðgjöfina. Ákvarðanir ESB eru teknar af ráðherraráðinu og hefur það verið gert á síðasta fundi fyrir áramót. Ef Ísland yrði meðlimur í ESB myndu ákvarðanir um leyfilegan heildarafla verða teknar af ráðherraráðinu og þá væntanlega í desember eins og aðrar ákvarðanir um leyfilegan heildarafla, sem þýðir að flytja yrði fiskveiðiárið til almanaksársins. Norðmenn fengu á sínum tíma aðlögun að ákvörðunum um leyfilegan heildarafla norðan 62°N þannig að þeir áttu að taka ákvarðanir um leyfilegan heildarafla á því svæði til 30. júní 1998. Þótt ekki sé ólíklegt að hugmyndum Íslendinga um heildarafla yrði fylgt væri ekki hægt að koma í veg fyrir að öðrum hagsmunum yrði blandað saman við slíka ákvarðanatöku en önnur ríki geta haft áhrif á niðurstöðuna eins og fram er komið.

¹ Útvegur 1998, Fiskistofa - starfsskýrsla 1998, Eurostat - Fisheries - Yearly statistics 1999 edition.

Við ákvörðun um heildarafla á þorski við Ísland er fylgt svokallaðri aflareglu en í henni felst að leyfilegur hámarksafli er 25% af áætlaðri meðalstærð stofnsins þegar ráðgjöf er lögð fram. Einnig er miðað við ákveðna aflareglu varðandi loðnu og íslenska sumargotssíld. Áformað hefur verið að þróa aflareglur fyrir fleiri stofna. Ekki er annað að sjá en að rými sé fyrir slíkar ákvarðanir innan ESB¹. Ekki munu þó vera fordæmi fyrir slíkum ákvörðunum innan ESB og óvíst á hvaða hátt þeim yrði beitt ef til kæmi.

- *Tæknilegar aðgerðir*

Einn mikilvægasti þáttur fiskveiðistjórnunar, utan þess að halda heildarafla innan hæfilegra marka, er að grípa til ýmissa annarra aðgerða til að vernda fiskistofna. Sérstaklega er litið til þess að velja aflann eftir stærð eða tegund þannig að viðkomandi stofn verði nýttur á svo hagkvæman hátt sem verða má. Einnig eru margvíslegar aðgerðir til að koma í veg fyrir árekstur veiðarfæra, áníðslu miða o.s.frv. Við Ísland hefur verið gripið til ýmiss konar aðgerða til að ná þessum markmiðum. Settar eru reglur um veiðarfæri, möskvastærð og útbúnað. Einnig eru reglur um skiljur í veiðarfærum og þess vænst að frekari þróun eigi sér stað á þeim vettvangi.

Við Ísland hefur svæðalokunum verið beitt mikið. Hafrannsóknastofnunin hefur vald til að loka svæðum fyrir einstökum veiðarfærum í allt að 14 sólarhringa. Auk þess er beitt lokunum svæða til lengri tíma. Settar eru reglur um veiðarfæri, möskvastærð og útbúnað þeirra auk veiðisvæða m.t.t. stærðar skipa, veiðarfæra o.fl. Þótt líklegt sé að innan ESB sé unnt að hanna kerfi sem byggist á sama grunni er trúlegt að það yrði bæði dýrara og seinvirkara en það sem nú er notast við á Íslandi.

- *Skipting hámarksaflla milli ríkja og aðgangur að veiðisvæðum*

Eins og fram hefur komið hefur skipting hámarksaflla verið byggð á hinu hlutfallslega jafnvægi sem fyrst var innleitt árið 1983 og var miðað við aflareynslu áranna 1973 til 1978 að mestu leyti. Þegar ný ríki sækja um aðild er samið sérstaklega um aflahlutdeild þeirra. Í aðildarviðræðum Noregs var að mestu byggt á aflareynslu í viðkomandi stofnum á árunum 1989 til 1993. Einnig var gert ráð fyrir að skip frá ESB myndu ekki auka sókn sína innan lögsögu Noregs í tegundir sem ekki voru kvótasettar.

Ef sama nálgun yrði tekin fyrir Ísland og fyrir Noreg er ljóst að mestöllum aflahlutdeild í tegundum, sem veiðast einungis innan 200 mílna, félli Íslendingum í skaut, fyrir utan hlut ESB skv. núverandi tvíhliðasamningi. Aftur á móti myndi Ísland þurfa að tryggja sér sinn hlut í flökkustofnum, þ.e. loðnu, norsk-íslenskri síld, úthafskarfa, kolmunna og makríl. Sama gæti einnig átt við um grálúðu og djúpkarfa sem skip ESB hafa veitt við Grænland úr sameiginlegum stofni. Stjórnun ofangreindra stofna félli undir framkvæmdastjórnina en getur tæplega flust til Íslands. Gera má ráð fyrir að þess yrði krafist að skip ESB geti veitt sinn hlut úr þessum tegundum innan íslensku fiskveiðilandhelginnar, sérstaklega varðandi loðnu og úthafskarfa, en bestu veiðisvæðin eru þar. Einnig hefur komið í ljós að kolmunni getur veiðst vel þar og væntanlega gildir það sama um norsk-íslensku síldina ef hún breytir göngumynstri sínu og gengur í verulegum mæli til Íslands.

¹ Council Regulation no. 3760/92 gr. 8. 4(i)

- *Lágmarksstærðir*

Aðferðir ESB og Íslands við fiskverndun og að koma í veg fyrir smáfiskadráp eru ólíkar. Á Íslandi er meginreglan sú að bannað er að kasta fiski í sjóinn og koma skal með allan afla að landi. Til að ná fram markmiðum um fiskvernd og koma í veg fyrir smáfiskadráp er fylgst vel með veiðunum og svæðum lokað með skömmum fyrirvara eins og fram hefur komið. Einnig eru ákvæði um útbúnað veiðarfæra gerð með þessi markmið í huga. Í ESB er aftur á móti bannað að hirða fisk og koma með að landi ef hann er undir tiltekinni stærð. Það er með öðrum orðum skylt að kasta smáfiski í sjóinn.

Hugsunin í þessum tveimur aðferðum er gerólík. Íslenska kerfið boðar að allur afli skuli koma að landi og vigtaður og skráður, meðan en verndunin kemur fram í skyndilokunum og öðrum aðgerðum til verndar smáfiski. Hugsunin í kerfi ESB er sú að sjómenn forðist að veiða smáfisk ef þeir þurfi að kasta honum fyrir borð, það kosti vinnu og gefi ekkert af sér.

Undanfarin ár hefur þróun fiskistofna sem ESB stjórnar og þeirra sem lifa við Ísland verið afar ólík. Eitt atriði, sem er athyglisvert, er að ráðgjöf til íslenskra stjórnvalda hefur undanfarin ár verið traust, meðan en komið hefur fyrir að Alþjóðahafrannsóknaráðið hefur ekki treyst sér til að gefa ráð um veiðar úr einstökum stofnum í Norðursjó vegna þess hve upplýsingar um veiðar eru lélegar. Hluta af því má eflaust rekja til reglunnar um brottkast.

- *Eftirlit*

Virkt eftirlit með veiðunum er að sjálfsögðu grundvöllur þess að unnt sé að halda uppi virku fiskveiðistjórnunarkerfi. Á það jafnt við um Ísland og ESB. Íslendingar eru svo lánsamir að flestir mikilvægustu stofnarnir, sem veitt er úr, að undanskilinni loðnu, norsk-íslenska síldarstofninum, úthafskarfa og kolmunna, eru að langmestu leyti innan fiskveiðilandhelginnar. Því hefur verið unnt að byggja upp eftirlit sem hentar íslenskum aðstæðum og það hefur síðan verið sniðið að aflamarkskerfinu. Einn mikilvægasti þáttur eftirlitsins er sú meginregla að landa skuli fiski á Íslandi og vigta hann þar. Undantekning hefur verið löndun á ferskum fiski á viðurkenndum mörkuðum erlendis og bræðslufiski. Þótt líklegt verði að telja að unnt sé að setja ákveðnar kvaðir á útgerðir um að þær sýni fram á raunveruleg efnahagsleg tengsl við Ísland, eins og gert hefur verið í ýmsum löndum ESB, t.d. Bretlandi, myndi ekki verða um jafnmiklar takmarkanir að ræða og nú gilda. Það myndi hugsanlega hafa í för með sér breytingar á útgerðarháttum og þar með eftirlitskerfinu.

Ef Ísland gengi í ESB yrðu Íslendingar að aðlaga sitt eftirlit að grunnreglum sambandsins¹. Erfitt er að segja hvaða þýðingu það myndi hafa fyrir eftirlitið við Ísland, þar sem viðfangsefnið myndi jafnframt breytast nokkuð, bæði hvað varðar skyndilokanir og einnig yrðu landanir í útlöndum hugsanlega algengari en nú er þar sem ólíklegt verður að telja að unnt yrði að takmarka landanir þar í svo miklum mæli sem nú er gert.

¹ Council Regulation 2847/93

4.2. Uppbygging sjávarútvegsgeirans

Í Evrópusambandinu hefur verið lögð mikil áhersla á að ná jafnvægi milli afkastagetu flota og fiskistofna og Íslendingar stefna einnig að sama marki þótt farnar hafi verið tvær ólíkar leiðir. Evrópusambandið hefur valið að beita styrkjum og áætlunum um niðurskurð flotans í hverju landi. Íslendingar hafa hins vegar farið þá leið að minnka flotann með kaupum á skipum sem voru fjármögnuð með gjaldi á útgerðina. Nú er staðan sú að engar takmarkanir eru á flotastærð á Íslandi. Það er mat hvers og eins útgerðarmanns hvernig skip hann telur sig þurfa til að ná þeim kvóta sem hann hefur yfir að ráða en greinin fær engar opinberar fyrirgreiðslur og hvert einstakt fyrirtæki þarf því að sýna ýtrustu hagkvæmni til að ná árangri.

Margt bendir til þess að með aðild að Evrópusambandinu yrði að breyta þessum hluta stjórnkerfisins og taka upp beina stjórnun á flotastærðinni. Ef íslenskir útgerðarmenn fengju aðgang að styrkjum til smíði og endurnýjunar skipa og nytu sambærilegra kjara og annar sjávarútvegur í Evrópusambandinu væri forsendan brostin fyrir því að engar takmarkanir geti verið á endurnýjun flotans. Að því gefnu að Ísland fái ekki sérstaka stöðu varðandi fiskveiðar í hugsanlegum viðræðum um inngöngu í ESB, þyrfti að leggja mat á sóknargetu íslenska flotans, miðað við þær auðlindir sem hann hefur til að sækja í, til að Ísland gæti lagt fram sína MAGP-áætlun. Þar með væri gengið gegn þeirri leið sem farin hefur verið á Íslandi, að ríkisvaldið komi ekki beint að því að taka ákvarðanir um stærð og gerð flotans, heldur sé það í verkahring þeirra sem standa í útgerð og vinnslu að ákveða hvaða tæki þeir nota til að nýta þær heimildir sem þeir hafa til ráðstöfunar.

Fiskvinnsla á Íslandi myndi einnig geta fengið styrki til uppbyggingar og endurnýjunar gegnum styrkjakerfi sambandsins. Fiskvinnsla á Íslandi hefur að mestu orðið að standa sjálf undir þeim fjárfestingum sem hún hefur ráðist í og er það til samræmis við flotann. Þó má gera því skóna að fiskvinnslan á Íslandi myndi hafa meira að sækja enda hafa styrkir til samkeppnisaðila þeirra í Evrópu beinni áhrif á samkeppnisaðstöðu þeirra. Það á ekki síst við um möguleika til að fjárfesta í tækjum og að þróa nýjar afurðir.

Eins og áður er komið fram yrðu íslensk stjórnvöld, og einstök fyrirtæki eftir atvikum, að leggja til mótframlög til að nýta sér styrkjakerfi sambandsins. Fyrirtækin þurfa hvort eð er að fjárfesta í nýjum tækjum og leggja fé í að þróa vinnslu til aukinnar hagkvæmni, slík útgjöld mundu teljast sem mótframlag fyrirtækjanna. Það er ekki augljóst að fé úr sjóðum ESB örvi fjárfestingu sem leiði til aukinnar hagkvæmni því að oft og tíðum verka mögulegar styrkveitingar sem hvati fyrir óhagkvæmar framkvæmdir og fjárfestingar.

4.3 Markaðsskipulag - fyrsta sala

Eins og fram hefur komið eru í gildi í ESB sameiginlegar reglur um markaðsskipulagið þar sem útgerðasamtökin gegna mikilvægu hlutverki.

Þar sem um er að ræða frjáls samtök er ekki skylda að breyta stjórnkerfinu þannig að þau megi dafna. Aftur á móti verða yfirvöld að samþykkja slík samtök, uppfylli þau ákveðin skilyrði um fjölda meðlima og magn sem þeir veiða. Eins og áður er komið fram er ekki gert ráð fyrir að meðlimir í samtökunum taki beinan þátt í vinnslu þar sem samtökin eiga að sjá um sölu aflans. Það verður því að teljast fremur ólíklegt að slík samtök verði öflug

á Íslandi miðað við óbreytt ástand þar sem skipulag sjávarútvegsfyrirtækja er iðulega með þeim hætti að veiðar og vinnsla er á sömu hendi. Aftur á móti kemur það til að aðilar utan slíkra samtaka njóta ekki góðs af þeim ráðstöfunum sem þau geta gripið til. Ekki virðist nauðsynlegt að gera miklar breytingar á því kerfi sem er á Íslandi varðandi fyrstu sölu á fiski ef Ísland gerist aðili að ESB. Þó yrði líklega að taka upp reglur ESB um markaðsstaðla sem fela m.a. í sér að fiskinn yrði að flokka eftir stærð og gæðum sem ekki er krafa á Íslandi eins og er. Í því getur falist veruleg breyting á vinnubrögðum um borð í fiskiskipum og við löndun.

4.4. Veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands

Íslendingar hafa tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi um stjórnun fiskveiða þar sem ESB hefur verið einn samningsaðilanna, t.d. NAFO og NEAFC og samningum um norsk-íslenska síldarstofninn. Framkvæmdastjórnin fer algerlega með forræði þeirra mála og eru einu tækifærin fyrir aðildarríkin til að hafa áhrif á gang mála á þeim vettvangi að koma þeim á framfæri á reglulegum fundum sendinefndanna eða við undirbúning fyrir fundina. Síðan er hlutfallsleg skipting viðkomandi tegundar ákveðin í ráðherraráðinu eða hugsanlega í aðildarviðræðum.

Miklir hagsmunir eru í húfi fyrir Ísland í viðræðum í NAFO og NEAFC, sérstaklega í rækju á Flæmingjagrunni, úthafskarfa, norsk-íslenskri síld og kolmunna. Ísland og ESB hafa í mikilvægum atriðum verið með andstæðar skoðanir varðandi stjórnun þessara stofna og hefur ESB ekki fallist á rök Íslands um að reyna nýjar leiðir í stjórnuninni og að fara beri varlegar en nú er gert. Hér kemur enn fram grundvallarmunur á afstöðu Íslands og ESB í sjávarútvegsmálum. Ekki er unnt að svara þeirri spurningu hvort Íslandi myndi ganga betur að koma sínum sjónarmiðum á framfæri sem meðlimur heldur en nú er raunin. Þá verður að gera ráð fyrir að gerð verði krafa um aðgang skipa ESB að veiðum á þeim stofnum innan fiskveiðilandhelginnar eins og fram kemur í kafla 4.1 Skipting hámarksafla milli ríkja og aðgangur að veiðisvæðum.

Eins og fram hefur komið hefur ESB einnig gert fjölmarga fiskveiðisamninga við einstök ríki. Þeir samningar, sem Ísland er nú aðili að, myndu falla undir forræði sambandsins¹. Að verulegu leyti eru þeir við ríki sem nú þegar hafa gert samninga við ESB og er líklegt að þeir myndu falla inn í þá samninga. Líklegt verður að telja að Ísland myndi halda sínum hluta, að svo miklu leyti sem um kvóta eða aflahlutdeild er að ræða. Þá er ekki ljóst hvaða afstöðu viðkomandi ríki myndu hafa við framlengingu þessara samninga.

Sem meðlimur í ESB myndi Ísland vera aðili að ofangreindum samningum og geta gert kröfu um veiðiheimildir. Ekki er þó ljóst hversu raunhæft er að komast að í þegar gerðum samningum, auk þess sem verulegur hluti þeirra er við ríki í Afríku og Asíu og ná til veiða sem eru Íslendingum lítt kunnar og óvíst er hver áhugi íslenskra útgerða væri fyrir slíkum veiðum. Samningar við einstök ríki hafa verið umdeildir og sérstaklega hafa ríki í norðanverðri Evrópu gagnrýnt hve miklu fé sé varið til þeirra en þeir koma suðlægum löndum sérstaklega til góða. Á tímabilinu 1993 til 1997 greiddi framkvæmdastjórnin að meðaltali 210 milljónir evra á ári fyrir slíka samninga. Nú stendur yfir greining á þessum samningum og hverju þeir skila m.t.t. kostnaðar.

¹ Mikilvægir samningar eru: Loðnusamningur við Grænland og Noreg með ákvæðum um aðgang að veiðisvæðum, Samningur um skiptingu norsk-íslenska síldarstofnsins ásamt samkomulagi um aðgang að veiðisvæðum, Samningar við Færeyinga um skipti á veiðiheimildum, Samningur við Noreg og Rússland um veiðar í Barentshafi.

5. Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið og ESB

Fiskveiðistjórnunarkerfið á Íslandi er um margt ólíkt því sem gerist og gengur hjá ríkjum Evrópusambandsins. Þótt sambandið sem slíkt hafi ekki afskipti af því hvernig veiðiheimildum er ráðstafað í einstökum löndum verða þau að virða ákveðnar meginreglur. Að öllum líkindum gætu Íslendingar haldið áfram að nota það kerfi sem nú er við lýði, þ.e. aflamarkskerfi með framseljanlegu aflamarki og aflahlutdeild. Hins vegar geta komið upp spurningar á hinum pólitíska vettvangi. Þegar hugað er að því hvernig staða Íslands gæti hugsanlega orðið innan ESB verður sérstaklega að gæta að fjárfestingu í sjávarútvegi. Áður er komið fram að samkvæmt EES-samningnum hafa Íslendingar heimild til að hindra fjárfestingu útlendinga í íslenskum sjávarútvegi en á Íslandi hefur eina formlega krafan, sem er gerð til eigenda að sjávarútvegsfyrirtækjum, verið að þeir séu íslenskir ríkisborgarar.

Í ljósi deilna innan ESB um svokallað kvótahopp og í ljósi málsmeðferðar fyrir dómstólnum er erfitt að sjá hvernig áfram yrði unnt að takmarka eignarhald á sjávarútvegsfyrirtækjum við Íslendinga ef Ísland gerðist meðlimur í ESB. Hins vegar er hægt að gera kröfu um það að sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og efnahagsleg tengsl við Ísland. Til ýmissa ráða hefur verið gripið í aðildarlöndunum, sérstaklega Bretlandi þar sem talið er að 25 til 30% flotans séu í raun í eigu annarra en Breta. Í Bretlandi eru gerðar kröfur um að sýnt sé fram á efnahagsleg tengsl skipa við Bretland, eða svæði þar sem eru háð sjávarútvegi, áður en þau fá veiðileyfi. Í því felst að eitt af þremur skilyrðum sé uppfyllt: 50% af aflanum sé landað í Bretlandi, 50% af áhöfn séu búsett á svæðum í Bretlandi sem eru háð sjávarútvegi, 50% af aðkeyptri þjónustu sé keypt í Bretlandi. Fullnægjandi getur verið að hluti af tveimur eða fleiri ofangreindum skilyrðum sé uppfylltur eða ef sýnt er fram á efnahagsleg tengsl með öðrum hætti.

Ef stefnt væri að því að tryggja raunveruleg efnahagsleg tengsl skipa, sem veiða úr íslenskum kvótum, við Ísland er margt sem bendir til þess að gera verði verulegar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Undanfarin ár hefur mestöllum afla íslenskra skipa verið landað á Íslandi. Einungis hefur verið heimilt að landa ferskum fiski á viðurkennda markaði í ESB. Ef Ísland væri meðlimur yrði ekki hægt að takmarka landanir í öðrum höfnum í ESB í þetta miklum mæli. Það myndi einnig eiga við um fullvinnsluskip sem hingað til hafa landað öllum sínum afla á Íslandi. Slíkt fyrirkomulag myndi að sjálfsögðu geta leitt til þess að afla yrði landað í miklum mæli erlendis sem ekki kæmi íslensku atvinnulífi til góða. Jafnframt má gera ráð fyrir að erfiðara yrði hafa eftirlit með afla þessara skipa sem aftur leiddi til þess að fiskifræðingar hefðu lakari gögn til að byggja á ráðgjöf um leyfilegan heildarafla. Eftirlit með veiðum íslenskra skipa hefur verið gott og tiltölulega nákvæmar tölur um afla og aflasamsetningu eiga mikilvægan þátt í góðri ráðgjöf um veiðar á Íslandsmiðum.

Afstaða Íslands og Evrópusambandsins hefur verið ólík á ýmsum sviðum eins og bent er á hér að framan, t.d. með tilliti til útkasts og efnahagslegrar umgjarðar greinarinnar og þeirra markmiða sem henni er ætlað að uppfylla. Þetta á einnig við um afstöðuna til nýtingar sjávarspendýra en Evrópusambandið hefur verið á öndverðri skoðun við Íslendinga og ýmsar aðrar þjóðir varðandi veiðar á hval og sel.

6. Staða Íslands ef EES-samningsins nyti ekki við

Ef breyta þyrfti EES-samningnum í tvíhliða form samskipta Íslands og ESB væri auðvelt að heimfæra bókun 9 við EES-samninginn yfir á tvíhliða fríverslunarsamning. Bókunin fjallar um viðskipti með sjávarafurðir og er í eðli sínu tvíhliða. Ísland tekur ekki upp löggjöf ESB á sviði sjávarútvegs og stofnanir EES-samningsins, ESA og EFTA-dómstóllinn, þjóna engu hlutverki hvað varðar viðskipti með sjávarafurðir og stjórn fiskveiða.

Ekki hefur verið farið sérstaklega og kerfisbundið yfir reglur ESB og þær bornar saman við gildandi reglur á Íslandi. Það er verkefni sem verður að vinna ef gera á nánari samanburð á þessum tveimur kerfum. Þó markmiðin séu að ýmsu leyti þau sömu er grundvallarmunur á þeim leiðum sem hafa verið farnar á ýmsum sviðum til að ná þeim. Líklegt er að ýmis atriði, sem virðist vera smáatriði geti þurft nánari skoðunar við ef leita á leiða til að samræma fiskveiðistefnuna á Íslandi og í Evrópusambandinu.

Það er engum vafa undirorpið að innganga Íslands í Evrópusambandið myndi hafa í för með sér miklar breytingar fyrir íslenskan sjávarútveg og fiskveiðistjórnunarkerfið. Meginreglan í ESB er að varanlegar undanþágur eru ekki veittar frá sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins. Ákvarðanataka í mikilvægum málum myndi flytjast til stofnana Evrópusambandsins, s.s. ákvörðun leyfilegs heildarafla og stjórnun flökkustofna. Einnig verður að gera ráð fyrir að ekki verði unnt að takmarka eignarhald á fiskiskipum við íslenska ríkisborgara, sem getur leitt til breytinga á útgerðarháttum.

Aðeins einn þáttur, en jafnframt mikilvægur, er undanþeginn þessari reglu. Eins og áður hefur komið fram fjallar I. viðauki EES-samningsins um hollustu og heilbrigði dýra og dýraafurða, þ.m.t. sjávarafurða. Ísland hefur undanþágu frá þessum hluta samningsins hvað varðar landbúnað en hefur samræmt reglur sínar við reglur annarra EES-ríkja á sviði sjávarútvegs. Með því að samræma reglurnar innan EES eru landamæri ESB, hvað varðar eftirlit með hollustu sjávarafurða, færð út til alls EES og eru landamæri Íslands við ríki utan EES nú álitin ytri landamæri ESB og ekkert eftirlit fer fram á landamærum Íslands og annarra EES-ríkja.

Samræmdar reglur ESB á þessu sviði fólu í sér afnám eftirlits með hollustu og heilbrigði dýra og afurða í viðskiptum yfir landamæri milli ESB-ríkja. Ef samræmdar reglur hefðu ekki orðið hluti af EES-samningnum má reikna með að samræmt eftirlit á ytri landamærum ESB hefði náð til 20-50% allra sendinga frá Íslandi. Eftirlitið hefði verið tímafrekt, auk þess sem einungis hefði verið heimilt að senda sjávarafurðir til tiltekinnna hafna og flugvalla ESB. Þar að auki hefði kostnaður vegna eftirlitsins aukist. Eftirlitið er nú í höndum íslenskra stjórnvalda en fer ekki fram á landamærastöðvum ESB-ríkja. Til að það sé mögulegt þarf löggjöfin alltaf að vera samræmd og sér stofnanakerfi EES-samningsins um að svo sé.

Ef EES-samningsins nyti ekki við þyrfti að endurskoða hvernig tryggja mætti samræmingu löggjafarinnar án þess að Ísland afsali sér rétti til að hafa áhrif á mótun hennar.

Gagnlegar vefslóðir um sjávarútvegsmál innan Evrópusamvinnunar

Sjávarútvegsráðuneytið: <http://www.stjr.is/sjr>

Hafrannsóknarstofnun og Fiskistofa: <http://www.hafro.is/>

Vefsetur ESB: http://europa.eu.int/pol/fish/index_en.htm

Heimildaskrá

Common Fisheries Policy - upplýsingabæklingur ESB, 1998

Tillaga til þingsályktunar um samþykkt á breytingum og viðbótum við I. viðauka við EES-samninginn. (Lögð fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996-1997)

Útvegur 1998, Hagstofa Íslands, 1999.

Fisheries, yearly statistics, 1999 edition. EUROSTAT 2000.

Stjórn fiskveiða í Evrópusambandinu. Fastanefnd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins fyrir Ísland og Noreg

Ísland og Evrópusambandið, skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands. Háskólaútgáfan, 1995.

Ísland og sjávarútvegsstefna ESB. Samantekt, Kristján Skarphéðinsson, 1996.

Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna Evrópubandalagsins. Ketill Sigurjónsson. Háskólaútgáfan 1991.

Ýmis lög og reglugerðir varðandi sjávarútveg á Íslandi.

Ýmsar gerðir varðandi sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins, og annað efni gefið út af ESB í Official Journal og COM

Auk þess var rætt við ýmsa aðila á Íslandi og í ESB, innan framkvæmdastjórnarinnar, fulltrúa við fastanefndir einstakra landa og aðila er standa í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja í ESB.