

Alþingi
Erindi nr. P 143/490
komudagur 2.12.2013

Alþingi
nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent rafrænt á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn um þingmál nr. 153., Stjórnarfrumvarp varðandi úthlutun aflahlutdeildar í Rækju.

Vísað er til bréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. nóvember 2013, þar sem útgerðunum Sólbergi ehf. og Flóka ehf. er boðið að skila umsögn um ofangreint þingmál.

Útgerðin Sólberg ehf. hefur gert út skipið Ísborg ÍS 250 til rækjuveiða um nokkurn tíma. Skipinu fylgdi ekki hlutdeild í úthafsrækju, á þeim tíma sem rækja var í kvóta, þ.e. til fiskveiðiársins 2009/10. Á þeim tíma var útgerðin byggð á leigu á aflamarki. Rækjuafli skipsins á fiskveiðiarinu 2009/2010 var 329 tonn. Á fiskveiðiarunum 2010/11, 2011/12 og 2012/13 hefur skipið veitt að meðaltali um 312 tonn af rækju. Hlutdeild skipsins miðað við að frumvarpið yrði að lögum yrði um 1,18%. Væri heildarafli ákveðinn 7.000 tonn, þá yrði aflmark skipsins samkvæmt því 126 tonn, eða um þriðjungur af fyrri veiðum. Á sömu forsendum, fengju einstök skip eldri kvótahafa sem lítið hafa sótt í rækju, úthlutað aflamarki sem næmi margföldum veiðum viðkomandi skips á síðustu 3 árum.

Útgerðin Flóki ehf. gerir út skipið Heru PH 60. Meðfylgjandi er sérstök umsögn útgerðarinnar, en umsögn þessi er jafnframt sameiginleg fyrir útgerðirnar.

Aflahlutdeild í úthafsrækju var felld niður á árinu 2010, þegar sjávarútvegsráðherra ákvað að tegundin væri ekki á háð ákvörðun um heildarafla. Um þetta er vísað til meðfylgjandi lögfræðilíts Jóns Jónssonar hrl., sem unnið var áður en lagafrumvarp ráðherra kom fram. Lykilatriði álitsins er einfalt. Áskilnaður 2. mgr. 8. gr. um að aflahlutdeild haldist óbreytt milli ára, er háð þeirri forsendu að stjórn veiða byggji á ákvörðun um heildarafla. Þegar stjórn veiða var færð í „frjálsar“ veiðar skv. 1. mgr. 8. gr. féll aflhlutdeildin því niður.

Í lögfræðilítinu er fjallað um forstögu ákvörðunar sjávarútvegsráðherra á árinu 2010, m.a. að sérlög giltu í 5 fiskveiðiar sem frjúð eldri kvótahafa frá veiðiskyldu og greiðslu veiðigjalda vegna aflamarks í rækju. Frá þessum sérlögum er ekki sagt í frumvarpi ráðherra.

Aflahlutdeildir eru atvinnuréttindi. Ef ákveðið er að stjórn veiða skuli færð úr aflahlutdeildarkerfi, sbr. 2. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga í „frjálsar“ veiðar, skv. 1. mgr. greinarinnar, eru atvinnuréttindi rýmkuð og felast í hinum frjálsu veiðum. Veiðistjórn tegundar getur einungis verið í einu kerfi á sama tíma. Það samrýmist ekki lögum að líta svo á að eldri aflahlutdeild teljist nú til raunverulegra atvinnuréttinda. Lagafrumvarpið byggir því á rangri forsendu.

Ákvörðun um að færa stjórn rækjuveiða í 1. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga fól í sér að þáverandi kvótahafar voru leystir undan veiðiskyldu og veiðitakmörkunum. Ákvörðunin var ívilnandi fyrir kvótahafa, sem ekki sættu lengur takmörkunum um veiðar. Réttindi voru veitt, en ekki skert!

Útgerðir sem nýlega höfðu fest kaup á rækjuhlutdeild, voru þannig í þeirri ákjósanlegu stöðu, að geta aukið veiðar og þannig átt auðveldara með að standa undir fjárhagslegum skuldbindingum sínum. Óljóst er á hvaða forsendum þessar aðilar þurfa nú sérstakar bætur.

Þar fyrir utan er ljóst að þær útgerðir sem höfðu keypt aflahlutdeild áður en hún var felld niður, héldu veiðum áfram. Þær halda því sambærilegri hlutdeild, ef miðað er við þriggja ára veiðireynslu.

Hafa ber í huga að óheimilt er að veðsetja kvóta, sbr. 4. mgr. 3. gr. laga um samningsveð nr. 75/1997. Fiskiskip eru veðsett. Þegar aflahlutdeild úthafsrækju var felld niður 2010, nutu útgerðir og veðhafar þess að eigendur skipanna höfðu rýmri rétt til rækjuveiða, þ.e. víðtækari atvinnuréttindi.

Atvinnuréttindi allra skipa sem veitt hafa úthafsrækju frá 2010 eru hin sömu, þ.e. heimildir til veiða skv. 1. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga, með almennum takmörkun sem settar eru. Mismunandi meðferð þessarar útgerða felur í sér brot á jafnræðisreglu og atvinnuréttindaákvæði stjórnarskrár.

Skerðing atvinnuréttinda núverandi rækjuútgerða þannig að eigendum aflahlutdeildar, sem féll niður á árinu 2010, verði úthlutað ný atvinnuréttindi, getur talist ómálefnalegt sjónarmið í skilningi stjórnarskrár og andstætt meðalhófsreglu. Með því yrðu veiðitakmarkanir gagnvart starfandi útgerðum, þ.e. skerðing atvinnuréttinda, meiri en nauðsyn ber, á meðan önnur skip frá aukin rétt..

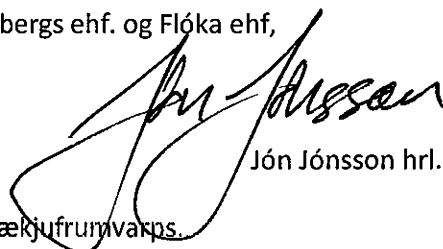
Að áliti umsagnaraðila verður ákvæði 9. gr. fiskveiðistjórnunarlaga beitt um ákvörðun hlutdeildar í úthafsrækju, þ.e. miða skal við nýlega 3ja ára veiðireynslu. Beiting reglunnar felur í sér jafnræði og meðalhóf við skerðingu atvinnuréttinda, gagnvart útgerðum sem hafa í raun stundað rækjuveiðar.

Ítrekað er að fram komið frumvarp byggir á rangri forsendu, þ.e. á því að eldri aflahlutdeild frá árinu 2010 feli í sér raunveruleg og virk atvinnuréttindi. Aflahlutdeild í rækju hefur ekki birst í upplýsingum um einstök skip í aflahlutdeildarskrám Fiskistofu, sbr. vefinn www.fiskistofa.is. Á eyðublöðum Fiskistofu um flutning aflahlutdeildar, hefur úthafsrækjuhlutdeild verið felld út, þar sem litið hefur verið svo á að hún sé ekki lengur til.

Fram komið frumvarpið virðist því eiga að endurvekja niðurfallin réttindi. Bæta á réttindi sem eru fallin niður! Það er gjöf, en ekki málefnaleg stjórnun fiskveiða þar sem meðalhófs er gætt við skerðingu virkra atvinnuréttinda.

Umsagnaraðilar vinna að að undirbúningi málsóknar, þar sem þess verður freistað innan ramma réttarfarsreglna, að fá staðfest að aflahlutdeild í úthafsræku hafi fallið niður árið 2010. Með því verða rangindi framkomins frumvarps hugsanlega staðfest, en ella með málshöfðun í kjölfar lagasetningarinnar. Eðli máls samkvæmt verður markmið slíkrar málshöfðunar að sækja skaðabætur á hendur ríkissjóði, vegna takmarkana atvinnuréttinda án tillits til raunverulegra og gildra atvinnuréttinda. Þess er vænst að frumvarpinu verði breytt og einungis miðað við virk réttindi.

Virðingarfyllst f.h. Sólbergs ehf. og Flóka ehf,



Jón Jónsson hrl.

Meðfylgjandi: Sérstök umsögn Flóka ehf. vegna rækjufrumvarps.

Lögfræðiláit Jóns Jónssonar hrl., Sókn lögmannsstofu, dags. 7. nóvember 2013.

Til nefndasviðs Alþingis

Sérstök umsögn Flóka ehf. vegna rækjufrumvarps.

Þ. 18. nóvember s.l. barst okkur erindi frá nefndasviði Alþingis þar sem okkur var sent fyrirbyggjandi frumvarp til laga um stjórn fiskveiða sem fjaiar um aflahlutdeildir í rækju til umsagnar. Við hér hjá Flóka ehf. höfum verið að reyna að koma okkur upp og skapa atvinnu um rekstur skips okkar HERU ÞH 60. Nú síðastliðin þrjú ár þ.e. 2011- 2013 höfum við haldið skipi okkar, HERU ÞH 60, til veiða á úthafs-rækju og hafa þær veiðar verið grundvöllurinn f. útgerð okkar og í þetta höfum við lagt verulegar fjárhæðir. Okkar mat er að frumvarp þetta kippi undan okkur fótunum í þeirri mynd sem það er sett fram. Stærstur hluti aflahlutdeildarinnar fellur þá þeim í skaut sem lagt hafa niður allnokkrar rækjuverksmiðjur og hafa ekki haldið skipum til rækjuveiða árum saman en við sem höfum búið skip okkar til þeirra veiða og erum með þau klár í úthald er ætlaður afar skertur hluti þess sem við höfum veitt undangengin ár. Við getum illa liðið þessa ósanngirni og teljum gróflega á okkur brotið og leggjumst því alfarið gegn frumvarpinu í þeirri mynd sem það hefur verið kynnt og áskiljum okkur allan rétt til frekari viðbragða.

Með bestu kveðju

pr. pr. Flóka ehf.

Ósk Þorkelds dóttir

Lögfræðiálit varðandi réttarstöðu útgerða sem stundað hafa rækjuveiðar sl. 3 ár.

Álit þetta er unnið að beiðni útgerðarinnar Sólbergs ehf. sem gert hefur út skip til úthafs rækjuveiða síðast liðin 3 ár..

Samantekt.

Frumvarpshöfundar fiskveiðistjórnunarlaganna nr. 38/1990, gerðu ekki sérstaklega ráð fyrir þeim möguleika að áhugi á veiðum kvótasettrar tegundar félli niður, sbr. veiðar úthafs rækju.

Ákvörðun um heildar afla, sbr. 3. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna nr. 116/2006 (fstjl) er tvíþætt, þ.e. annars vegar þarf að skoða fiskifræðileg sjónarmið og hins vegar hvort raunveruleg sókn í tegund ógni þeim.

Í 1. og 2. mgr. 8. gr. fstjl. felast tvö kerfi um stjórn fiskveiða, þ.e. annað hvort „frjálsar“ veiðar án heildaraflatakmarkunar eða veiðar bundnar aflahlutdeild. Ef ákvörðun um heildarafla er ekki tekin fellur eldri aflahlutdeild úr gildi, enda hvílir áskilnaður um að aflahlutdeild haldist óbreytt milli ára á því að stjórn veiða fari eftir ákvæðinu. Veiðar á tegund geta einungis verið í öðru kerfinu.

Í orðalagi 9. gr. fstjl. varðandi kvótasetningu „en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla“, birtist að frumvarpshöfundar höfðu ekki í huga að sókn í kvótasetta tegund myndi falla niður og kvóti verða óþarfur, sbr. 3. gr. laganna. Regla greinarinnar um að horfa til nýlegs 3ja ára veiðitímabils á samkvæmt markmiðum og meginreglum fiskveiðistjórnunarlaganna að giida alltaf þegar veiðar sem hafa verið frjálsar eru færðar í aflahlutdeild. Hugsanlega er unnt að lögjafna ákvæðinu við stöðu rækjuútgerða sem nú hafa stundað frjálsar veiðar í 3 ár.

Ákvæði 15. gr. fstjl. fela í sér þá meginreglu að veiðiskylda er á einstökum nytjastofnum. Réttindum fylgja skyldur. Ákvæðið hefði leitt til þess að eldri aflahlutdeildarhafar hefðu verið búnir að verða fyrir skerðingu aflahlutdeildar þegar veiðar voru gefnar frjálsar 2010, ef ekki hefðu komið til sérlög um undanþágur, sbr. lög nr. 42/2006 og 151/2007. Staða veiða hjá hlutdeildarhöfum og sérlög sem felldu niður skyldur þeirra, gáfu vísbendingu um að fleiri sérákvæðanir yrðu teknar um stjórn veiðanna.

Ekki liggur annað fyrir en að ákvörðun sjávarútvegsráðherra árið 2010 um að færa stjórn rækjuveiða úr 2. mgr. 8. gr. fstjl. í 1. mgr. 8. gr. þ.e. „frjálsar“ veiðar, hafi verið lögmæt. Ákvörðunin var í eðli sínu ívilnandi fyrir útgerðir sem áður höfðu aflahlutdeild, þ.e. þær voru leystir úr takmörkunum veiða og veitt rýmri atvinnuréttindi. Allar útgerðir fengu jafnan rétt til veiða.

Réttarstaða útgerða sem stundað hafa veiðar á grundvelli 1. mgr. 8. gr. fstjl. er sambærileg við önnur tilvik þar sem til greina hefur komið að kvótasetja tegund, sbr. 9. gr. um 3ja ára veiðireynslu. Þegar endi er bundinn á veiðar skv. 1. mgr. 8. gr. verður að skerða atvinnuréttindi starfandi útgerða, þannig að gætt sé jafnræðis og meðalhófs. Ákvörðun aflahlutdeildar eingöngu á grundvelli 3ja ára veiðireynslu samrýmist þeim sjónarmiðum, gagnvart öllum útgerðum.

Nýleg veiðireynsla hefur verið meginviðmið við úthlutun aflahlutdeildar. Í eldri dæmum um kvótasetningu hefur verið litið til annarra sjónarmiða, þegar nýleg veiðireynsla lýsir ekki veiðigetun nægjanlega. Tillit til eldri aflahlutdeildar, sem kvótahafar veiddu ekki upp í, væri andstæða slíkra sjónarmiða. Slíkt viðmið væri fordæmalaust og í andstöðu við jafnræðis- og meðalhófs sjónarmið.

Meginreglur fiskveiðistjórnunarkerfisins

Markmið og tilgangur fiskveiðistjórnunarlaganna.

Við skoðun á því álitaefti sem til staðar eru varðandi úthafsfrækjuveiðar verður að skoða meginreglur fiskveiðistjórnunarkerfisins og forsendur að baki lögunum. Í athugasemdum að frumvarpi um stjórn fiskveiða sem varð að lögum nr. 38/1990, er fjallað um aðdraganda að setningu laganna og fyrri ákvarðanir um notkun aflakvóta við veiðistjórnun.

Ein meginforsenda upptöku kvótakerfis var að afkastageta fiskiskipaflota var orðin mun meiri en afrakstursgeta fiskistofnanna. Kvótakerfi hvílir á þeirri forsendu að sókn í fiskistofn er meiri en afrakstursgeta og gert var ráð fyrir því að svo yrði almennt áfram.

Að áliti undirritaðs er ólíklegt að frumvarpshöfundar laga um stjórn fiskveiða hafi haft í huga að þær aðstæður gætu skapast að handhafar aflahlutdeildar hættu að veiða tegund sem væri kvótabundinn. Í slíkri stöðu felst eðli máls samkvæmt að tilgangur kvótasetningar til stjórnunar á viðkomandi veiðum er ekki lengur til staðar.

Í 1. mgr. laga um stjórn fiskveiða kemur fram markmið laganna:

Nytjastofnar á Íslandsmiðum eru sameign íslensku þjóðarinnar. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu.

Í almennum athugasemdum í frumvarpi að lögunum kemur fram fyllri tilgangur laganna.

Tilgangur lagafrumvarps þessa er að marka meginreglur varðandi framtíðarskipan stjórnar fiskveiða og skapa grundvöll fyrir hagkvæmri og skynsamlegri nýtingu fiskistofnanna. Frumvarpinu er ætlað að skapa sjávarútveginum almenna umgjörð og leikreglur. Innan þessa ramma er þeim er við sjávarútveg vinna hins vegar falið að taka ákvarðanir á þann hátt sem þeir telja hagkvæmastan. Með því að nýta þekkingu og dugnað þeirra er best til þekkja má ætla að hámarksafrakstri af fiskveiðiauðlindinni verði náð fyrir þjóðfélagið í heild.

Hafa verður í huga að kvótakerfi er ekki einungis tæki til verndar fiskistofnum, heldur heildarumgjörð um fiskveiðar. Lög um stjórn fiskveiða og úthlutun kvóta hafa því haft þá meginþýðingu að vernda atvinnuréttindi þeirra sem hafa verið í greininni, með því að tryggja þeim áframhaldandi rétt til veiða. Þáttur í vernd þeirra atvinnuréttinda er vernd eignarréttinda, þ.e. að takmarkanir á veiðum ónýti ekki verðmæti sem fólgin eru í skipum, veiðarfærum og annarri fjárfestingu sem útgerðir nýta við veiðar. Frumvarpið byggði beinlínis á því að það væri þjóðhagslega mikilvægt að þeir aðilar sem höfðu stundað veiðar, myndu gera það áfram.

Hér verður fjallað um nokkrar meginreglur fiskveiðistjórnunarlaganna, sem komu fram með lögum nr. 38/1990. Lögunum hefur verið breytt margofter og þau endurútgefin sem lög nr. 116/2006. Vísað er til upphaflegra númera lagagreina, en til núgildandi númera til skýringar.

Um einstakar greinar fiskveiðistjórnunarlaganna.

Í 3. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna kemur fram eftirfarandi regla.

Sjávarútvegsráðherra skal, að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar, ákveða með reglugerð þann heildarafla sem veiða má á ákveðnu tímabili eða vertíð úr þeim einstökum nytjastofnum við Ísland sem nauðsynlegt er talið að takmarka veiðar á. Heimildir til veiða samkvæmt lögum þessum skulu miðast við það magn.

Að áliti undirritaðs felur orðalag reglunnar um hvaða nytjastofna er nauðsynlegt að takmarka veiðar á, tvíþætta merkingu:

1. Annars vegar er vísað til fiskifræðilegra sjónarmiða varðandi stofnstærð og afrakstur nytjastofns og
2. hins vegar til þess hvort raunveruleg sókn í nytjastofninn skapi nauðsyn á takmörkun.

Þessi tvíþætta merking er augljós, enda dæmi um fjölda marga nytjastofna þar sem ekki er ákveðinn hámarksafli, þar sem sókn leiðir ekki til þess að fiskifræðilegum viðmiðum er ógnað. Þessi skilningur á ákvæðinu kom glögglega í ljós við umræður á Alþingi um hugsanlegt afnám kvóta á steinbít á árinu 2001, sbr. 210. mál á 127. löggjafarþingi. Þá var Árni Mathiesen sjávarútvegsráðherra og kynnti um vorið að steinbítur yrði tekinn úr kvóta, m.a. þar sem heildarafl hafði ekki náðst. Frá því var fallið.

Ákvæði 3. gr. og skýringar við ákvæðið, fela ekki í sér tilvísun um að hafi heildarafl verið ákveðinn í eitt skipti fyrir tegund að þá þurfi að gera það framvegis. Eðlileg skýring út frá orðalagi er að ráðherra skuli á hverju ári meta þörfina vegna einstakra nytjastofna. Það er hins vegar ekki ólíklegt að frumvarpshöfundar hafi haft í huga að ef sókn í tegund hefði í eitt skipti skapað þörf á kvótasetningu, þá yrði áfram eftirspurn eftir veiðum og þ.a.l. nauðsyn ákvörðunar um heildarafla. Dæmin sanna að slík hugmynd stenst ekki.

Í 1. og 2. mgr. 7. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna, sbr. lög 38/1990, (nú 8. gr. í lögum nr. 116/2006) er í raun kveðið á um tvenns konar umgjörð fiskveiða einstakra tegunda, þ.e. veiðar með eða án takmörkunar á heildarafla. Í 2. mgr. er kveðið á um meginþýðingu aflahlutdeildar.

Veiðar á þeim tegundum sjávardýra, sem ekki sæta takmörkun á leyfilegum heildarafla skv. 3. gr., eru frjálssar öllum þeim skipum, sem leyfi fá til veiða í atvinnuskyni skv. 4. gr., með þeim takmörkunum sem leiðir af almennum reglum um veiðisvæði, veiðarfæri, veiðitíma og reglum settum skv. 2. mgr. 4. gr.

Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem heildarafl er takmarkaður af, skal úthlutað til einstakra skipa. Skal hverju skipi úthlutað tiltekinni hlutdeild af leyfðum heildarafla tegundarinnar. Nefnist það aflahlutdeild skips og helst hún óbreytt milli ára, sbr. þó 4. málsl. þessarar málgreinar. Við ákvörðun hlutdeildar einstakra skipa í botnfiskafla skal árlega áætla þann afla, sem er utan aflamarks, á grundvelli heimilda í 1. málsl. 6. mgr. 10. gr.

Eftirfarandi athugasemd kemur m.a. fram í skýringum við greinina í frumvarpi:

Veiðiheimildum á þeim tegundum, sem nauðsynlegt er hverju sinni að takmarka veiðar á, er skipt niður á milli einstakra skipa og hverju skipi úthlutað tilteknu hlutfalli af leyfðum heildarafla tegundarinnar, sbr. 8. gr. og ákvæði til bráðabirgða I, II og IV. Þetta hlutfall kallast aflahlutdeild skipa og helst óbreytt milli ára.

Ofangreint lagaákvæði er grundvöllur þess að aflahlutdeild er talin eign, sem nýtur eignarréttarverndar sbr. ákvæði 72. gr. stjórnarskrár. Af einföldum samanburði ákvæðanna er í öllu falli ljóst að eignarréttindin eru ekki virk sem veiðiréttindi ef leyfilegur heildarafla er ekki ákveðinn.

Sú spurning vaknar jafnframt hvort að aflahlutdeild falli niður ef heildarafla er ekki ákveðinn fyrir tegund. Það skal tekið fram að framkvæmd stjórnvalda hefur ekki verið rannsökuð ítarlega, en þó er ljóst að eldri aflahlutdeild úthafsraekju kemur ekki fram á einstökum skipum á vef Fiskistofu. Það virðist því lítið svo á að hlutdeildin sé fallin niður.

Óháð framkvæmd stjórnvalda er það þó skýring dómstóla á viðkomandi lagaákvæðum sem ræður því hvað telst rétt vera, enda yrði slíkur ágreiningur borinn undir dómstóla. Að mati undirritaðs er unnt að líta svo á að aflahlutdeild í tegund, sem ekki er lengur þörf á að ákveða heildarafla fyrir, falli niður. Í lagaákvæðinu felst að skilyrði aflahlutdeildar og þ.a.l eignarréttar yfir henni, sé að heildarafla tegundarinnar sé takmarkaður. Áskilnaður lagaákvæðisins um að aflahlutdeild haldist óbreytt milli ára gildir svo framarlega að umrætt skilyrði sé til staðar og stjórn veiða fari eftir ákvæðinu.

Hafa ber í huga að ákvörðun um að gefa veiðar frjálssar var í eðli sínu ívilnandi fyrir útgerðir sem áttu aflahlutdeild áður. Með ákvörðuninni gátu þær veitt úthafsraekju án takmarkana. Um þetta kann þó að vera deilt, enda höfðu útgerðirnar með ákveðnum hætti getað skipt aflamarki milli tegunda og e.t.v. haft tekjur af aflamarki vegna útleigu.

Bent er á að við það að heildarafla fyrir tegund er ekki ákveðin gildir 1. mgr. 7. gr. um veiðar tegundar, þ.e. þær eru frjálssar öllum skipum með veiðileyfi. Sú staða er eðli máls samkvæmt ósamrýmanleg því að aflahlutdeild á tegundinni hafi þýðingu í skilningi laganna. Veiðar í tiltekinni tegund fara annað hvort eftir 1. eða 2. mgr. 7. gr. Tegund getur einungis verið í öðru hvoru kerfinu.

Hafa ber í huga að við frjálssar veiðar, sbr. 1. mgr. 7. gr. hafa skip með veiðileyfi virk atvinnuréttindi til veiða í umræddri tegund og eignarréttarlega hagsmuni af nýtingu skipa og veiðarfæra. Þeim atvinnuréttindum eru ekki settar skorður með ákveðnu tímamarki og eru í raun ótímabundin. Eðli máls samkvæmt verður takmörkun slíkra atvinnuréttinda einungis gerð að uppfylltum kröfum stjórnarskrár varðandi lög og almannahagsmuni, sbr. 75. gr. stjórnarskrár. Réttindin verða því t.a.m. ekki skert með ákvörðun stjórnvalda um að eldri aflahlutdeild verði virkjuð. Slík ákvörðun hvílir í besta falli á óskýrum lagagrundvelli en er í versta falli lögleysa. Ef veiðar útgerða sem stundað hafa úthafsraekjuveiða á grundvelli 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, yrðu takmarkaðar án haldbærrar lagastoðar, getur slík ákvörðun leitt til skaðabótaskyldu ríkissjóðs gagnvart þeim.

Í 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga (nú 9. gr. laga 116/2006) kemur fram eftirfarandi regla.

Verði veiðar takmarkaðar skv. 3. gr. á tegundum sjávardýra sem samfelld veiðireynsla er á, en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla, skal aflahlutdeild úthlutað á grundvelli aflareynslu síðustu þriggja veiðitímabila.

Ef ekki er fyrir hendi samfelld veiðireynsla á viðkomandi tegund skal ráðherra ákveða aflahlutdeild einstakra skipa. Getur hann við þá ákvörðun tekið mið af fyrri veiðum, stærð eða gerð skips. Getur ráðherra bundið úthlutun samkvæmt þessari málsgrein því skilyrði að skip afsali sér heimildum til veiða á öðrum tegundum.

Greinin felur í sér þá grundvallarreglu að við kvótasetningu skuli gætt að atvinnuréttindum þeirra sem stundað hafa veiðar fram að kvótasetningunni. Þá felst í greininni skýr og einfaldur efnislegur mælikvarði um takmarkanir sem nauðsynlegt er að gera á atvinnuréttindum í þágu fiskveiðistjórnunar. Fjallað verður um þau atriði nánar síðar.

Í athugasemdum við greinina í frumvarpi að fiskveiðistjórnunarlögum segir:

Í þessari grein er kveðið á um hvernig ákveða skuli aflahlutdeild einstakra skipa ef till þess kemur á gildistíma laganna að takmarka þurfi veiðar á fleiri tegundum en nú sæta ákvæðum um leyfilegan heildarafla.

Í athugasemdinni birtist óbeint sú forsenda frumvarpshöfunda að þeir gerðu ráð fyrir að til framtíðar yrði þörf á ákvörðun heildarafla í þeim tegundum sem í eitt skipti höfðu verið kvótasettar. Úthafs-rækja hafði t.a.m. verið kvótasett á þessum tíma.

Þessi forsenda frumvarpshöfunda var í raun röng. Lög um stjórn fiskveiða verður því að taka með þeim fyrirvara.

Í ljósi þess má líta svo á að orðlagið „en ekki hafa áður verið bundnar ákvæðum um leyfðan heildarafla“, komi til vegna þeirrar ófullkomnu forsendu frumvarpshöfunda að ætla að sókn í tiltekinn nytjastofn, sem hefði áður verið kvótasettur, myndi aldrei falla niður. Ákvæðið felur þannig ekki í sér að vilji löggjafans standi gegn því að sömu reglu sé beitt þegar tegund er kvótasett aftur, vegna einhverra ástæðna. Þvert á móti má líta svo á að ákvæðinu skuli alltaf beitt þegar ákveðið er setja tegund í heildarafla og 3ja ára samfelld veiðireynsla er á.

Á þeim grundvelli kæmi til álita að löggjafna ákvæðinu, við aðstæður þar sem ráðherra tekur ákvörðun um hámarksafna nytjastofns, þar sem veiðar hafa legið niðri og/eða óþarft hefur verið að ákveða heildarafla um tiltekið tímabil.

Þess skal getið að þegar steinbítur var kvótasettur árið 1996, var ákvæðinu beitt og horft til nýjustu þriggja ára veiðireynslu, þrátt fyrir að steinbítur hafi verið háður ákvörðun um heildarafla á tímabili fram til 1986. Eðlilegt er að beita sömu aðferð ef frjálsar veiðar eru leyfðar í 3 ár. Í raun getur ákvæðið alltaf átt við, því ef frjálsar veiðar væru leyfðar í skemmri tíma en 3 ár, myndi veiðireynsla fyrri aflahlutdeildarhafa virka inn í veiðireynslutímabilið.

Í 12. gr. upphaflegra laga um stjórn fiskveiða (nú 15. gr. laga 116/2006) kom fram ákvæði um heimildir um flutning aflamarks og veiðiskyldu.

Séu minna en 25% af aflamarki skips ekki nýtt með veiðum skipsins sjálfs tvö fiskveiðiár í röð feliur aflahlutdeild þess niður. Skal við mat á þessu hlutfalli miðað við verðmæti einstakra tegunda í aflamarki skips samkvæmt ákvörðun ráðuneytis í upphafi árs.

Í athugasemdum við ákvæði í frumvarpi sagði:

Í iokamálslið greinarinnar er lagt til að skip, sem nýtir ekki verulegan hluta veiðiheimilda sinna vegna framsais eða af öðrum ástæðum tvö ár í röð, missi aflahlutdeild sína. Með þessu ákvæði er komið í veg fyrir að skip, sem bundin eru við bryggju eða liggja uppi á kambi, geti verið notuð til spákaupmennsku með veiðiheimildir. Veiðiheimildirnar falla niður við upphaf þess fiskveiðilárs sem hefst næst á eftir þeim tveimur árum sem aflaheimildir eru ekki nýttar á. Falla þær endanlega niður og að öllu leyti. Aflahlutdeild sem fellur niður af þessum sökum kemur til hlutfallslegrar hækkunar á veiðiheimildum þeirra skipa sem hafa aflahlutdeild í viðkomandi tegund.

Í raun felur 4. mgr. 12. gr. aðeins í sér beina veiðiskyldu gagnvart einstökum skipum en ekki er í lögnum almenn veiðiskylda á úthlutaðu aflamarki. Brot á veiðiskyldu skips og þar af leiðandi þau afleidda áhrif að aflamark er ekki nýtt leiðir til skerðingar aflahlutadeildar. Ákvæði um veiðiskyldu verður samt að telja eina af meginreglum fiskveiðistjórnunarkerfisins, enda er það grundvöllur þess að markmiðum 1. gr. fiskveiðistjórnunarlaga sé náð að veiðar fari fram.

Líklegt er að það hafi ekki verið ofarlega í huga frumvarpshöfunda að skylda þyrfti útgerðir til að veiða úr kvótasettum tegundum. Frumvarpshöfundar hafa byggt á þeirri forsendu að efnahagslegir hvatar leiddu til þess að alltaf yrði reynt að veiða úthlutað aflamark.

Afleiðingar þess að að veiðiskyldu er ekki sinnt eru einfaldar, þ.e. að aflahlutdeild færast til annarra útgerða sem stunda viðkomandi veiðar. Útgerð sem veiðir ekki, missir aflahlutdeild.

Með lögum nr. 1/1999 um breytingu á lögum um stjórn fiskveiða var ákvæði um veiðiskyldu hækkað í 50%. Ákvæðið hljóðaði svo á árinu 2006, og var þá 5. mgr. 12. gr.

Veiði fiskiskip minna en 50% af samanlögðu aflamarki sínu í þorskígildum talið tvö fiskveiðiár í röð fellur aflahlutdeild þess niður og skal aflahlutdeild annarra skipa í viðkomandi tegundum hækka sem því nemur. Skal við mat á þessu hlutfalli miðað við verðmæti einstakra tegunda í aflamarki skips í samræmi við verðmætahlutföli þeirra, sbr. 19. gr. Viðmiðunarhlutfall, sem ákveðið er í þessari málsgrein, lækkar þó um 5% fyrir hverja fulla 30 daga sem skipi er haldið til veiða utan fiskveiðilandhelgi Íslands á fiskveiðiárinu á þeim tegundum sem ekki hefur verið samið um veiðistjórn á.

Sambærilegu ákvæði er nú skipað í 5. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006

Þróun í úthafs-rækjuveiðum – sérlög og sérstakar ákvarðanir.

Úthafs-rækja var upphaflega kvótasett fyrir gildistöku laga um stjórn fiskveiða nr. 38/1990. Í lögunum fólst sérákvæði varðandi aflahlutdeild í úthafs-rækju, sbr. bráðabirgðaákvæði I.

Um þróun ákvörðunar heildarafla er vísað til gagna Fiskistofu, en heildarafla var ákveðinn mestur 75.000 tonn fiskveiðiárið 1997/1998. Fiskveiðiárið 2004/2005 var heildarafla ákveðinn 1.600 tonn. Eftir það var heildarafla ákveðinn 10.000 tonn, 2005/2006, en 7.000 tonn næstu 4 fiskveiðiár á eftir, síðast 2009/2010.

Veiði á úthafs-rækjuveiðum var um 2.000 tonn 2006/2007 og 2007/2008, þrátt fyrir 7.000 tonna heildaraflamark. Á árinu 2008/2009 var veiðin um 4.000 tonn og um 7.000 tonn 2009/2010.

Veiðar á úthafs-rækju voru gefnar frjálssar, þ.e. þær sættu ekki ákvörðun um heildarafla, frá og með fiskveiðiárinu 2010/2011. Afli það fiskveiðiár varð 7.400 tonn og um 9.000 tonn 2011/2012.

Sérlög varðandi veiðiskyldu úthafs-rækju og veiðigjald.

Sú aðstaða að veiðar rækju voru mun minni en úthlutað aflamark, leiddi til þess að meginregla fiskveiðistjórnunar-laga um veiðiskyldu gat haft þau áhrif að útgerðir yrðu fyrir skerðingu aflahlutdeildar. Eins leiddi staðan til þess útgerðir greiddu veiðigjald fyrir úthlutað aflamark, sem aldrei var veitt upp í.

Með lögum nr. 42/2006 um breytingar á lögum um stjórn fiskveiða nr. 38/1990, var vikið frá meginreglum fiskveiðistjórnunar-laga varðandi veiðiskyldu, sbr. bráðabirgðaákvæði.

Þrátt fyrir ákvæði 1.–2. másl. 5. mgr. 12. gr. skal úthlutað aflamark í úthafs-rækju á fiskveiðiárunum 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008 ekki leiða til þess að fiskiskip missi aflahlutdeild í úthafs-rækju eða öðrum tegundum.

Þrátt fyrir lokamálslið 1. mgr. 23. gr. skal endurgreiða útgerð gjald vegna úthlutaðs aflamarks í úthafs-rækju á fiskveiðiárinu 2005/2006. Veiðigjald skv. V. kafla laganna vegna úthafs-rækju fiskveiðiárin 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008 skal innheimt í lok hvers fiskveiðiárs miðað við landaðan úthafs-rækjuafli fiskiskips á því fiskveiðiári. Þá skal endurgreiða gjald vegna úthlutunar aflaheimilda í rækju á Flæmingjagrunni fyrir árið 2006 og skal veiðigjald fyrir árin 2006, 2007 og 2008 innheimt í lok hvers árs miðað við rækjuafli hvers skips á því ári.

Í athugasemdum við greinina sagði:

Veiðar og vinnsla á úthafs-rækju hafa gengið mjög illa að undanfögnu. Ástand úthafs-rækjustofnsins hefur verið lélegt og hefur Hafrannsóknastofnunin aðeins lagt til að veiddar verði 10 þús. lestir af úthafs-rækju á yfirstandandi fiskveiðiári. Mikil óvissa er um veiðimöguleika á næstu árum. Léleg veiði og markaðsaðstæður hafa leitt til þess að leyfilegur afli í úthafs-rækju hefur ekki verið nýttur síðustu ár og ljóst er að á þessu ári dregur enn úr veiði. Til að létta undir með veiðum

og vinnslu á úthafsrækju er hér lagt til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á lögnum, sem gildi fyrir yfirstandandi og tvö næstu fiskveiðiár:

1. Sú breyting verði gerð á 12. gr. laganna að vannýting á úthlutuðum aflaheimildum í úthafsrækju leiði ekki til þess að skip missi aflahlutdeild sína í úthafsrækju eða öðrum tegundum. Hins vegar nýtist rækjuveiðar til að fullnægja veiðiskyldu gagnvart öðrum tegundum.
2. Veiðigjald fyrir úthafsrækju verði greitt eftir á miðað við landaðan úthafsrækjuafli í lok fiskveiðiárs næstu þrjú árin.

Gildistími bráðabirgðaákvæðisins var framlengdur til fiskveiðiáranna 2007/2008 og 2008/2009, með lögum nr. 151/2007.

Í ofangreindu bráðabirgðaákvæði fólst að að löggjafinn ákvað það þegar á árinu 2006 að meginreglur fiskveiðistjórnunarkerfisins ættu ekki við um úthafsrækjustofninn, vegna sérstakrar stöðu veiða á tegundinni. Áhrif þessarar lagasetningar eru í raun margþætt.

- Ákvæði fiskveiðistjórnunarlaganna um veiðiskyldu hefðu leitt til þess að útgerðir sem þó veiddu úthafsrækju hefðu, fengið aflahlutdeild hinna sem ekki veiddu í sinn hlut með tímanum.
- Undanþága frá veiðiskyldu leiddi til þess að útgerðir höfðu litla eða óverulega hagsmuni að leigja frá sér aflamark. Áframhaldandi veiðiskylda hefði skapað þá stöðu að útgerðir með aflamark hefðu heimilað þeim sem vildu að nýta aflamark gjaldfrjálst. Einnig má velta upp þeirri stöðu að útgerðirnar hefðu greitt með því að aflamark yrði nýtt, enda yrði með því tryggt að skerðing yrði ekki á hlutdeild þeirra.
- Með því að raska meginreglum fiskveiðistjórnunarlaganna varðandi úthafsrækju skapaðist staða sem um margt er andstæð markmiði laganna, um veiðar á nytjastofnum. Þjóðhagsleg hagkvæmni þess að leyfa einstökum útgerðum að sleppa veiðum alveg stenst illa.

Þegar á fiskveiðiárinu 2005/2006 voru til staðar vísbendingar um að kvótasetning á úthafsrækju hefði ekki þýðingu í fiskveiðistjórnunarlegu tilliti. Kvótasetning tegundarinnar leiddi til þess að útgerðir sem höfðu aflahlutdeild gátu ekki staðið við þær skyldur sem handhöfn aflahlutdeildar fylgir samkvæmt almennum reglum.

Hefði meginreglum fiskveiðistjórnunarlaganna verið fylgt frá 2005/2006 hefðu útgerðir verið búnar að verða fyrir verulegri skerðingu á aflahlutdeild, þegar veiðar voru gefnar frjálssar 5 árum síðar.

Sérlög um aflahlutdeild í úthafsrækju, sem fólu í sér að hlutdeild félli ekki niður þótt almenn skilyrði fiskveiðistjórnunarkerfisins ættu að leiða til þess, gáfu í öllu falli aflahlutdeildarhöfum vísbendingar um að frekari sérmeðferð á stjórn fiskveiða í tegundinni væri möguleg.

Ákvörðun varðandi frjálssar veiðar, þ.e. að ákveða ekki leyfilegan heildarafla.

Fyrir fiskveiðiárið 2010/2011 var ákveðið að ekki yrði ákveðinn heildarafli fyrir úthafsrækju, sbr. ákvörðun Jóns Bjarnasonar sjávarútvegsráðherra, dags. 16. júlí 2010 um heildaraflamark. Í

fréttatilkynningu ráðuneytisins var kynnt að ástæða þess að veiðarnar væru gefnar frjálssar að ekki hafi verið aflað upp í útgefið aflamark á neinu fiskveiðiári frá 2000/2001. Þess skal getið að í fréttatilkynningu árið áður varðandi heildarafla hafði verið kynnt að til skoðunar væri að auka veiðiskyldu á rækju og breyta regluverki sem um veiðarnar giltu.

Í kjölfar tilkynningarinnar fór stjórn fiskveiða á stofninum eftir 1. mgr. 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga nr. 116/2006, þ.e. veiðar voru frjálssar. Réttarstaða allra útgerða til að stunda veiðar í stofninum var jöfn. Hins vegar verður að ætla að útgerðir sem áður höfðu haft hlutdeild í stofninum hafi haft ákveðið forskot í raun, vegna fyrri reynslu af veiðum og eignarhaldi skipa og veiðarfæra.

Það er áréttað ákvörðun ráðherra á árinu 2010 var ívilnandi ákvörðun um breyting veiðikerfis tegundar, en ekki ákvörðun um skerðingu veiðiheimilda. Ákvörðunin er þannig ólík því þegar aflahlutdeild er skert og úthlutað til annarra skipategunda eða sérveiða.

Hér fyrr var fjallað um inntak 3. gr. fiskveiðistjórnunarlaga um heimild ráðherra til að meta nauðsyn þess hvort heildarafl í tegund skuli ákveðinn. Sýnt er að ráðherra byggði við mat sitt á því að ekki væri nauðsyn á ákvörðun um heildarafla þar sem sókn næði ekki úthlutuðu heildaraflamarki. Að því marki sem ákvörðun ráðherra 2010 getur talist skerðing atvinnuréttinda aflahlutdeildarhafa, þá er ljóst að sú skerðing hvíldi á lagaákvæði, sem gerði ráð fyrir mati ráðherra á nauðsyn ákvörðunar heildarafla.

Ákvörðun ráðherra var borin undir dómstóla, sbr. Hæstaréttarmál nr. 52/2011. Málinu var vísað frá dómi og fékk ekki efnislega úrlausn.

Að áliti undirritaðs verður að leggja til grundvallar að ákvörðun ráðherra um að hætta að ákveða heildarafla úthafsækju hafi verið lögmæt. Í ákvörðuninni hafi falist að stjórn veiða á úthafsækju færi ekki lengur eftir 2. mgr. 8. gr. laga 116/2006 heldur eftir 1. mgr. greinarinnar.

Vernd stjórnarskrár á heimildum til veiða.

Í ljósi umfjöllunar um breytingar á veiðistjórnun úthafsækjuveiða verður að skoða réttarstöðu útgerða sem stundað hafa veiðar sl. 3 ár og réttarstöðu útgerða sem höfðu aflahlutdeild áður en veiðar voru gefnar frjálssar.

Atvinnuréttindi og/eða eignarréttindi.

Heimildir útgerða til stunda fiskveiðar í samræmi við gildandi lög á hverjum tíma, eru atvinnuréttindi í skilningi 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta á hvoru tveggja við um heimildir til frjálssra veiða skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006 og 2. mgr. greinarinnar sem gerir grein fyrir aflahlutdeild, þ.e. kvótastýringu veiða.

Álitamál um réttarstöðu aflahlutdeildar sem birst hafa í fræðiritum varða einkum hvort aflahlutdeild teljist svo sérgreind atvinnuréttindi og varanleg að þau teljist eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar fjallað er um atvinnuréttindi er vísað til 75. gr. stjórnarskrár um atvinnufrelsi og 72. gr. um eignarréttarvernd. Í 1. mgr. 75. gr er svohljóðandi ákvæði um atvinnufrelsi.:

Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár er kveðið á um friðhelgi eignarréttarins.

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagaþyrmsæli og komi fullt verð fyrir.

Er sérstök lagasetning nauðsynleg ?

Í umfjöllun við 8. gr. fiskveiðistjórnunarlaga nr. 116/2006, var kynnt sú skoðun að við það að stjórn veiða hafi verið færð yfir í frjálsar veiðar, skv. 1. mgr., þá hafi þýðing aflahlutdeildar samkvæmt 2. mgr. greinarinnar fallið niður, þar sem áskilnaður um að aflahlutdeild sé óbreytt milli ára hvílir á því að veiðistjórnun fari eftir því lagaákvæði. Í ljósi þess teldist eldri aflahlutdeild, óháð því hvort hún telst eign, vera fallin niður. Í raun er aðstaðan svipuð og getur gilt um önnur skilyrt eignarréttindi, þ.e. eignarrétturinn fellur niður séu ekki skilyrði til staðar.

Segja má að tilvist aflahlutdeildar sé háð því skilyrði að almenningshagsmunir hafi kallað á kvótasetningu á tegund og þ.a.l. skerðingu atvinnuréttinda. Skilyrðið fellur niður, þegar ekki er lengur þörf á ákvörðun heildarafla tegundar og veiðar gefnar frjálsar. Eldri hlutdeild í úthafsþækju féll þá niður og ekki verður séð nauðsyn á sérstakri lagasetningu gagnvart fyrri aflahlutdeildarhöfum.

Í ljósi þess er einboðið að úthlutun aflahlutdeildar fari eftir veiðireynslu útgerða sem stundað hafa virk atvinnuréttindi. Í umfjöllun hér fyrir var jafnframt bent á þann möguleika að löggjafna 9. gr. fiskveiðistjórnunarlaga nr. 116/2006 og úthluta aflahlutdeild samkvæmt veiðireynslu síðustu 3ja ára, án þess að til sérstakrar lagasetningar kæmi.

Sjónarmið við takmörkun veiðiheimilda.

Ef talið yrði að lagasetning væri nauðsynleg og að mat löggjafans væri að almannahagsmunir leiði til þess að kvótasetja þurfi úthafsþækju aftur, kemur til skoðunar með hvaða hætti það verður gert

Hvaða skorður setja stjórnarskrárákvæði við því þegar takmarka þarf atvinnuréttindi útgerða sem stundað hafa frjálsar veiðar á úthafsþækju sl. 3 ár.?

Skerðing á atvinnuréttindum þarfa að byggja á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár og samræmast óskráðri meðalhófsreglu stjórnskipunarréttar. Möguleikar allra útgerða til veiða á úthafsþækju sl. 3 ár hafa verið jafnar. Réttarstaða útgerðanna í veiðum var sambærileg við frjálsar veiðar í öðrum tegundum, þar sem aldrei hefur verið úthlutað aflahlutdeild áður. Engar réttarheimildir fela í sér að

frjálsar veiðar á úthafsækju hafi verið skilyrtar eða háðar takmörkunum vegna réttar útgerða sem stunduðu veiðar áður, eða öllu heldur áttu aflahlutdeild sem varð óvirk á árinu 2010.

Verði aflahlutdeild úthlutað á nýjan leik til útgerða verður skiptingin að byggja á efnislegum og málefnalegum mælikvarða. Virðist þá eðlilegt að beita sambærilegri reglu og felst í 1. mgr. 9. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna. Sömu röksemdir eiga við í dag um beitingu reglunnar og við setningu fiskveiðistjórnunarlaganna nr. 38/1990, sbr. umfjöllun um tilgang laga um stjórn fiskveiða.

Lögin um stjórn fiskveiða byggja ekki á því sjónarmiði að kvótasetning tegunda sé gerð sérstaklega til að skapa eignarrétt að veiðiheimildum. Sú staða var hins vegar afleiðing laganna en ekki markmið. Meginmarkmið laganna var að búa til almenna umgjörð um stjórn fiskveiða. Ein meginregla laganna er að við kvótasetningu skuli atvinnuréttindi þeirra sem stundað hafa veiðar fram til þess að tegund þarf að sæta ákvörðun um heildarafla, skuli skert á grundvelli jafnræðis og meðalhófs. Aðferðin er einföld felur í sér að viðkomandi útgerðir fái að halda áfram veiðum með tilliti til þriggja ára veiðireynslu.

Sömu sjónarmið eiga við um kvótasetningu úthafsækjuveiða nú. Allar útgerðir með veiðileyfi hafa haft jafnar heimildir til að sækja í tegundina síðast liðin 3 fiskveiðiár. Skerðing á atvinnuréttindum þeirra verður að fara fram á grundvelli jafnræðis og meðalhófs. Í ljós þess verður horft til veiðireynslu sl. 3ja ára eingöngu.

Tillit til annarra sjónarmiða en nýlegrar veiðireynslu.

Sjónarmið um að aflahlutdeild taki að einhverju leyti mið af eldri aflahlutdeild í úthafsækju, þ.e. fyrir 2010, eru varhugaverð í ljósi framangreinds.

Dregið er í efa að það geti talist málefnalegt að vísa til eldri aflahlutdeildar, sem þáttar í ákvörðun aflahlutdeildar. Í slíkri ráðstöfun felst í raun að í stað þess að miða efnislegan mælikvarða um skiptingu hlutdeildar við veiðar sl. 3ja ára, þar sem allar starfandi útgerðir höfðu sömu réttarstöðu, þá er miðað við réttarstöðu útgerða eins og hún var fyrir 4 árum. Slík ráðstöfun felur í sér umfangsmeiri röskun á högum starfandi útgerða og stenst því illa mælikvarða um hvað teljist málefnefnalegt..

Við mat á því hvað teljast málefnaleg sjónarmið verður horft til meginreglna laga um stjórn fiskveiða.

- Bent er á að fyrri aflahlutdeildarhafar í úthafsækju nýttu ekki veiðiheimildir til rækjuveiða að fullu, allt frá árinu 2000. Slík starfsemi fellur illa að markmiðsákvæðum laganna, sbr. 1. gr.
- Grundvallarreglur fiskveiðistjórnunarlaganna um úthlutun aflahlutdeilda, hvílir á því að þjóðhagslega hagkvæmt er að þeir sem hafa (í raun) verið að veiða tegund haldi rétti til þess áfram. Kvótaúthlutun til aðila sem höfðu aflahlutdeild áður en sinntu ekki veiðum fellur illa því.
- Meginreglur fiskveiðistjórnunarlaganna um veiðiskyldu hefðu almennt leitt til þess að eigendur aflahlutdeildar þegar rækjuveiðar voru gefnar frjálsar, hefðu verið búnar missa aflahlutdeild í heild eða hluta, nema vegna þess að sérreglur voru settar til verndar þeim.

Vísun í eldri aflahlutdeild fæli í sér að óvirk eða niðurfalinn atvinnuréttindi væru látin ganga framár, virkum atvinnuréttindum þeirra sem stundað haf veiðar sl. 3 ár. Slíkt væri í eðlli sínu andstætt

meðalhófsreglum, enda felst í því að starfandi útgerðir yrðu fyrir hlutfallslega meiri skerðingu atvinnuréttinda en nauðsyn er til. Þar sem fyrri aflahlutdeildarhafar höfðu jafnar heimildir til veiða og aðrar útgerðir sl. 3 ár, stenst aðferðafræðin einnig illa jafnræðisreglur.

Nýleg veiðireynsla hefur verið meginregla um úthlutun aflahlutdeildar. Frávik frá þeirri aðferð eru þekkt, en þau hvíla á öðrum grunni, en tillit til gamla veiðiréttinda. Frávikin hafa byggt á sjónarmiðum varðandi endurnýjun skipa, frátafa, tillit til fyrri sóknarstýringar o.þ.h. Þessi sjónarmið hafa haft þau megineinkenni að aflahlutdeild er úthlutað til að bæta upp vannýtta sóknargetu einstakra skipa, þ.e. til að leiðrétta vægi nýlegrar veiðireynslu. Slíkt samræmist meðalhófsreglum. Þá hafa sjónarmið sem notuð hafa verið með veiðireynslu, jafnan lítið vægi í heildarúthlutuninni.

Úthlutun aflahlutdeildar með vísan í eldri aflahlutdeild, sem ekki var fullnýtt í um 10 ár af fyrri aflahlutdeildarhöfum, og sem þar á eftir höfðu rétt til veiða í 3 ár til jafns við aðra, er andstæða sjónarmiða um uppbót á veiðireynslu. Í því fælist að útgerðir fengju aukna úthlutun þar sem þær hefðu ekki stundað veiðar, þrátt fyrir veiðiskyldu og fullt jafnræði til veiða gagnvart öðrum útgerðum.

Lokaorð og hugleiðingar

Aðstaða varðandi úthafs-rækjuveiðar er um margt fordæmalaus, þótt finna megi dæmi sem hafa einhver líkindi með málinu. Þar hefur sérstakleg verið nefnt þegar til greina kom að taka steinbít úr kvóta 2001 og jafnframt þegar steinbítur var settur í kvóta 1996, en hafði sætt ákvörðun um heildarafla fyrir 1986.

Lög um stjórn fiskveiða voru sett árið 1990. Í þeim felast í raun tvö konar kerfi um veiðistjórnun, þ.e. veiðar skv. 1. mgr. 8. gr., svokallaðar frjálssar veiðar, og veiðar skv. 2. mgr. sem byggja á því að heildarafla tegundar sé ákveðinn og aflahlutdeild úthlutað. Veiðar samkvæmt 1. mgr. 8. gr. eru í raun ekki frjálssar, enda eru þær háðar leyfum, reglum og jafnvel sérstökum veiðikerfum, sbr. t.d. veiðikerfi vegna grásleppu. Orðalagið „frjálssar“ veiðar er því ekki réttnefni.

Eftir setningu fiskveiðistjórnunarlaga hafa margar tegundir verið fluttar úr veiðistjórn skv. 1. mgr. 8. gr. í aflahlutdeildarkerfið skv. 2. mgr. 8. gr. Meginforsenda kvótakerfis er að sóknarvilji og sóknargeta sé meiri af afrakstursetu stofns. Falli sókn niður fyrir leyfðan heildarafla er þýðing kvótasetningar sem fiskveiðistjórnunartækis engin. Við slíkar aðstæður er þjóðhagslega hagkvæmt að tryggja öllum þeim aðilum sem vilja veiða, heimildir til veiða úr stofni. Það einfaldlega gert með því að stjórn fiskveiða færir úr 2. mgr. 8. gr. í 1. mgr. greinarinnar. Komi til þess að aftur verði þörf á kvótasetningu er unnt að flytja veiðistjórnun tegundar aftur í 2. mgr. 8. gr. Á slíkum grunni geta lögin virkað sem dýnamískt kerfi, þar sem veiðistjórnun breytist eftir þjóðhagslegum hagsmunum.

Í framangreindum skilningi getur staða úthafs-rækjuveiða talist nokkurs konar prófsteinn fyrir fiskveiðistjórnunarlögin sem stjórn tæki fiskveiða til ófyrirséðar framtíðar.

7. nóvember 2013.

Virðingarfyllst



Jón Jónsson hrl.